

An den Landrat

---

Glarus, 6. Dezember 2011

### **Bedingte Kapitalerhöhung Glarner Kantonalbank**

*Interpellation Thomas Kistler, Niederurnen, "Risiko-Situation Kantonalbank / Too-big-to-fail für den Kanton Glarus"*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

#### **1. Bedingte Kapitalerhöhung**

Der Landrat genehmigte am 20. April 2011 eine Kapitalerhöhung der Glarner Kantonalbank (GLKB) von 80 auf maximal 110 Millionen Franken unter Verzicht auf das Bezugsrecht des Kantons. Gegenstand der neuen Vorlage ist eine so genannte bedingte Kapitalerhöhung um maximal 20 Millionen Franken.

Das Aktienkapital der GLKB kann durch Beschluss der Generalversammlung herabgesetzt oder in Form ordentlicher, genehmigter oder bedingter Kapitalerhöhung erhöht werden (Art. 8 Abs. 2 Kantonalbankgesetz). Diese Beschlüsse bedürfen der Genehmigung des Landrates. Bei den aufgeführten Arten von Kapitalerhöhungen handelt es sich um Instrumente des Aktienrechts gemäss Schweizerischem Obligationenrecht (Art. 650, 651 und 653 OR), welches für die GLKB sinngemäss Geltung hat (Art. 1 Abs. 2 Kantonalbankgesetz).

Die Kapitalerhöhung von 2011 ist im Genehmigungsbeschluss des Landrates nicht näher bezeichnet. Sie war auf rasche Umsetzung durch direkte Aktienzeichnungen ausgelegt. Die Zeichnungen sollten gemäss Zeitplan der GLKB bis Ende Mai und die der Eintragung der Kapitalerhöhung bis Ende Juni 2011 erfolgen. Vorgesehen war eine so genannte ordentliche Kapitalerhöhung (Art. 650 OR), die vom Verwaltungsrat innerhalb von drei Monaten seit Beschluss der Generalversammlung durchgeführt und im Handelsregister eingetragen sein muss, ansonsten sie dahin fällt (Art. 650 Abs. 1 und 3 OR). Da der Generalversammlungsbeschluss am 26. April 2011 fiel, die Kapitalerhöhung aber nicht durchgeführt werden konnte, ist er hinfällig geworden. Schon deshalb war von der Generalversammlung für die nun vorgesehene Kapitalerhöhung neu Beschluss zu fassen, was sie am 28. November 2011 tat. Damit sind der Generalversammlungsbeschluss vom 26. April 2011 und dessen Genehmigung durch den Landrat vom 20. April 2011 hinfällig geworden, da sich diese auf eine ordentliche Kapitalerhöhung bezogen.

Jede Art von Kapitalerhöhung unterliegt der Genehmigung des Landrats (Art. 8 Abs. 2 Kantonalbankgesetz). In den Erläuterungen dazu wird ausgeführt, da es sich bei Kapitalerhöhungen um Massnahmen handle, die unter dem Gesichtspunkt des Kapitalschutzes von grundlegender Bedeutung seien, solle sie der Landrat im Rahmen seiner Obergewalt funktions-

genehmigen (Memorial 2009, S. 139). Im landrätlichen Genehmigungsbeschluss vom 20. April 2011 kommt der Begriff der bedingten Kapitalerhöhung nicht vor, und in den damaligen Beratungen kam nicht zum Ausdruck, die geplante Kapitalerhöhung könnte als Wandeldarlehen durchgeführt werden. Für den Kanton ist als bisheriger Allein- und künftiger Mehrheitsaktionär nebst dem Betrag bedeutsam, auf welche Weise das Aktienkapital erhöht wird. Der Landrat hätte am 20. April 2011 klar zum Ausdruck gebracht, wenn er mit seiner Genehmigung von maximal 30 Millionen Franken mit jeder Art von Kapitalerhöhung einverstanden gewesen wäre. Zudem bleibt offen, ob eine solch pauschale Genehmigung mit der Gesetzesbestimmung vereinbar wäre, da die Regelung "die entsprechenden Beschlüsse" der Generalversammlung der Genehmigungspflicht unterstellt, was darauf hindeutet, die landrätliche Genehmigung beziehe sich auf von der Generalversammlung konkret Beschlossenes. – Die von der Generalversammlung der GLKB am 28. November 2011 beschlossene bedingte Kapitalerhöhung bedarf somit der Genehmigung durch den Landrat.

Im April 2011 der Landrat hatte die damals geplante ordentliche Kapitalerhöhung genehmigt, ehe sie die Generalversammlung beschloss. In der Regel erfolgen aufsichtsrechtliche Genehmigungen im Nachgang des genehmigungsbedürftigen Aktes, wie es nun vorgesehen wird. Es ist zu überlegen, ob im Kantonalbankgesetz zu regeln sei, ob der Landrat einer Kapitalerhöhung vorgängig oder nachträglich zustimmen soll. – Die Bewilligung der FINMA muss übrigens gemäss Bankengesetz vorgängig vorliegen.

Bei der bedingten Kapitalerhöhung handelt es sich um ein eigenständiges Instrument der Kapitalbeschaffung (Art. 653 ff. OR): Die Generalversammlung der Aktiengesellschaft räumt in den Statuten den Gläubigern von neuen Anleiens- oder ähnlichen Obligationen Rechte auf den Bezug neuer Aktien (Wandel- oder Optionsrechte) ein. Die von der GLKB vorgesehene bedingte Kapitalerhöhung soll über Wandeldarlehen erfolgen und maximal 20 Millionen Franken betragen. Sie bringt eine gewisse Ungleichbehandlung zwischen Darlehensgebern und Kanton; die Abgeltung des Kapitaleinsatzes der Darlehensgeber ist gesichert, indem die Verzinsung der Wandeldarlehen zu definierten (wenn auch sehr vorteilhaften) Konditionen erfolgt, während für den Kanton als vorläufig einzigem "echten" Aktionär die Abgeltung von allfälliger Ausschüttung einer Dividende abhängt. Zudem schränken die bei einer bedingten Kapitalerhöhung erforderlichen komplexen vertraglichen Bestimmungen die Flexibilität bei der Gewinnung eines strategischen Partners etwas ein.

Für den Kanton bestehen verschiedene Unsicherheiten bezüglich Dividendenausschüttung (165-%-Marke, Gewinnverteilung gemäss GLKB-Gesetz, Abhängigkeit vom Jahresergebnis usw.). Es wurde geprüft, eine faktische Gleichbehandlung über eine vertragliche Regelung (Aktionärbindungs- oder Darlehensvertrag) sicherzustellen. Eine vertragliche "Abgeltung" der Kantonsbeteiligung durch die GLKB bis zum Wandeltermin wäre unter aktienrechtlichen Gesichtspunkten problematisch. Würde die GLKB ohne spezialgesetzliche Grundlage vertraglich verpflichtet, dem Kanton bis zur Wandlung der Darlehen eine Abgeltung der Investition von 2 Prozent zu bezahlen, stünde dieser Verpflichtung aus Sicht der GLKB keine angemessene Gegenleistung gegenüber. Denn nach Aktienrecht hat der Aktionär nur Anspruch auf eine Dividende aus dem frei verwendbaren Bilanzgewinn. Würde die GLKB dem Kanton ausserhalb eines allfälligen Dividendenanspruchs (unabhängig vom Jahresergebnis) gestützt auf einen Vertrag eine jährliche Abgeltung ohne Gegenleistung zusichern, handelte es sich obligationenrechtlich um eine unentgeltliche Zuwendung bzw. Schenkung. Aktienrechtlich begründete dies einen Rückerstattungsanspruch der Gesellschaft, weil ihre Abgeltungsleistung "in offensichtlichem Missverhältnis zur Gegenleistung und zur wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft" stünde (Art. 678 OR). Die Gesellschaft bzw. deren Organe könnten somit auf Rückerstattung dieser "ungerechtfertigten" Abgeltung klagen.

Die Gleichbehandlung des Kantons in der Übergangszeit vermöchte nur die Verankerung im Kantonalbankgesetz zu bringen. Da die GLKB als spezialgesetzliche AG ausgestaltet ist, wäre eine öffentlich-rechtliche Abweichung von der aktienrechtlichen Ordnung denkbar. Der Kanton kannte früher eine zinsliche Abgeltung des Dotationskapitals. Die fixe Entschädigung

des (damaligen) Grundkapitals wurde mit der Totalrevision 2003 abgeschafft. Der Regierungsrat beauftragte das zuständige Departement, das Kantonalbankgesetz bezüglich Gleichbehandlung der Kapitalgeber zu überprüfen. Der Entwurf der neuen Eigenmittel- und Risikoverteilmassnahmen weist aber darauf hin, solche fixe Verzinsklauseln könnten dazu führen, dass das der Verzinsung zugrundeliegende Kapital die Anrechenbarkeit als Kernkapital für die Eigenmittelberechnung verliere. Die Kantonalbanken mit verzinslichem Dotationskapital werden aufgefordert, ihre gesetzlichen Bestimmungen zusammen mit der FINMA zu prüfen. Dies wäre bei der Überarbeitung des Kantonalbankgesetzes zu berücksichtigen.

Der Kanton als Eigner ist vom Nutzen einer strategischen Partnerschaft überzeugt; diese wäre zwar mit der ordentlichen Kapitalerhöhung wohl eher zu Stande gekommen als mit der bedingten Kapitalerhöhung. Möglich wäre, er verkaufte einen Teil seiner Aktien an einen strategischen Partner oder ein solches würde sich über eine "echte" Kapitalerhöhung an die GLKB binden (was einen weiteren Beschluss des Landrates bedingte). Der Kanton nahm auf die vertragliche Ausgestaltung der bedingten Kapitalerhöhung Einfluss, um dieses Ziel nicht zu gefährden. Allerdings schränken zusätzliche Investoren und vertragliche Bindungen die Flexibilität hinsichtlich einer möglichen strategischen Partnerschaft etwas ein. Eine echte Kapitalerhöhung hätte die Attraktivität der GLKB für einen strategischen Partner und die vom Kanton angestrebte Flexibilität erhöht sowie das Gleichbehandlungsproblem gelöst. Zudem hätte dies die Eigenkapitalbasis auf längere Frist gestärkt. Die Anrechnung des Wandeldarlehens nimmt nämlich mit zunehmender Laufzeit ab: Im ersten Jahr wird es zu 100 Prozent an die Eigenmittel angerechnet, im zweiten Jahren noch zu 90 Prozent und sinkt schliesslich bis im zehnten Jahr auf 10 Prozent.

## **2. Interpellation Landrat Thomas Kistler, "Risiko-Situation Kantonalbank / Too-big-to-fail für den Kanton Glarus"**

Am 17. Oktober 2011 ging die Interpellation "Risiko-Situation Kantonalbank / Too-big-to-fail für den Kanton Glarus" von Thomas Kistler, Niederurnen, ein (s. Beilage).

### *2.1. Beantwortung*

*Zu Frage 1.* – Die vom Landrat genehmigte Eignerstrategie betont die Notwendigkeit einer mit genügend Eigenmitteln ausgestatteten Kantonalbank. Der Regierungsrat bezeichnete schon im Antrag zur ordentlichen Kapitalerhöhung im Frühling 2011 genügend Eigenkapital für die GLKB als sehr wichtig. Er befürwortet deshalb die bedingte Kapitalerhöhung als Alternative zur ordentlichen Kapitalerhöhung. Die Beilage der GLKB zeigt, weshalb das Ziel einer ordentlichen Kapitalerhöhung nicht umgesetzt werden konnte.

*Zu Frage 2.* – Die Risiko-Situation der GLKB hat in erster Linie der Verwaltungsrat zu beurteilen. Die Aufsicht darüber üben FINMA und Revisionsstelle aus. Generell gilt: je höher das Eigenkapital, desto tiefer das Risiko für Eigentümer und Gläubiger. Die Eigenmittelanforderungen werden weiter steigen, da dies eine Lehre aus der Banken- und Finanzkrise ist. Diese absehbare Entwicklung ist vor allem für kleinere Banken existenziell. Mit der Eignerstrategie gab der Regierungsrat der GLKB früh eine Eigenmitteldeckung von 165 Prozent vor. Dieser Eigenmitteldeckungsgrad auf Basis der deutlich verschärften Anforderungen des Regulators (Wegfall Kantonalbanken-Rabatt, erhöhte Anforderungen unter Basel III) beinhaltet eine deutlich höhere Qualität als im Zeitpunkt seiner Definition. Die FINMA forderte 140 Prozent (Rundschreiben "Kapitalpuffer", in Kraft ab 1. Juli 2011). In Anbetracht des zu erwartenden Umfelds sollten die Eigenmittel rasch beschafft werden. Andere Banken besorgen sich ebenfalls zusätzliche Eigenmittel oder werden nicht darum herkommen, es zu tun. Daher unterstützt der Regierungsrat die bedingte Kapitalerhöhung.

*Zu Frage 3.* – Die bedingte Kapitalerhöhung entschärft die "knappe Finanzierung" zumindest vorübergehend. Sie trägt als willkommener Nebeneffekt dazu bei, dass der Kanton wieder mit einer Gewinnausschüttung rechnet, nicht zuletzt, um eine Ungleichbehandlung verschie-

dener Kapitalgeber zu vermeiden. Da die Anrechnung der Wandeldarlehen an das Eigenkapital schrittweise reduziert wird, bleibt aber eine strategische Partnerschaft für den Regierungsrat als Aktionärsvertreter wichtiges Ziel. Für die Kantonsfinanzen ist und bleibt die Staatsgarantie ein Risiko. Mit der Eignerstrategie beauftragte der Landrat die GLKB, eine Rentabilität und Eigenkapitalbasis zu erarbeiten, die es mittel- bis langfristig erlaubt, auf die Staatsgarantie zu verzichten.

*Zu Frage 4.* – Der Kanton kennt keinen Risikomanagement-Prozess, welcher es erlaubte, grössere Risiken in Abhängigkeit von der Eintretenswahrscheinlichkeit zu identifizieren. Der Nutzen eines solchen Instrumentes wird geprüft; Umsetzung wäre frühestens 2013/14 möglich. An der gesetzlichen Vorgabe eines internen Kontrollsystems wird gearbeitet; sie ist aber nur ein Teil eines Risikomanagement-Systems, welches die internen Risiken beachtet.

Ein finanzielles Risiko für den Kanton ergibt sich aufgrund der hohen Abhängigkeit vom Finanzausgleich mit dem Bund (NFA). Änderungen an diesem Regelwerk könnten zu erheblichen Einbussen führen. Das Parlament bestimmt alle vier Jahre über die Dotierung der Ausgleichsgefässe; heuer für die Jahre bis 2016. Bis dahin drohen keine Risiken. Die NFA ist dennoch Gegenstand dauernder Diskussionen. Schwyz wird eine Standesinitiative zur NFA einreichen, deren Folgen nicht absehbar sind. Glarus wird weiterhin mit seinen Standesvertretern sehr eng kooperieren müssen, um diesen Risiken aktiv zu begegnen.

Verschiedenen Unternehmen im Kanton, z.B. mit vielen Arbeitsstellen, kommt hohe volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Ihr Konkurs oder ihre Verlagerung träfe den Kanton spürbar. Allerdings ist kein einzelnes Unternehmen so bedeutend, dass die ganze Volkswirtschaft von dessen wirtschaftlicher Entwicklung abhängt. Hier sind aber die Einflussmöglichkeiten des Regierungsrates äusserst beschränkt. Die Bundesverfassung garantiert eine marktwirtschaftliche Ordnung und beschränkt den staatlichen Einfluss auf die Gestaltung attraktiver Rahmenbedingungen (tiefe Steuern, Infrastruktur, Energiepreise, gut ausgebildete Arbeitskräfte). Schliesslich sind als Folge der Pendlerströme zunehmend auch Unternehmen im Raum Zürich für Glarus von volkswirtschaftlicher Bedeutung.

### **3. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, von der Beantwortung der Interpellation Kenntnis zu nehmen und folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:*

#### **Bedingte Kapitalerhöhung der Glarner Kantonalbank**

(Erlassen vom Landrat am 21. Dezember 2011)

Gestützt auf Artikel 8 Absatz 2 des Kantonalbankgesetzes wird der Beschluss der Generalversammlung vom 28. November 2011 über die bedingte Erhöhung des Aktienkapitals der Glarner Kantonalbank um maximal 20 Millionen Franken genehmigt.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Röbi Marti, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen: ergänzende Ausführungen GLKB; Interpellation