

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Donnerstag, 7. März 1996

Jeudi 7 mars 1996

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Stamm Judith (C, LU)

Sammeltitel – Titre collectif

Kantonalbanken. Staatsgarantie Banques cantonales. Garantie de l'Etat

95.300

Standesinitiative Bern Einschränkung der Staatshaftung bei Kantonalbanken

Initiative du canton de Berne Restriction de la garantie accordée par l'Etat aux banques cantonales

Beschluss des Ständerates vom 6. Dezember 1995
Décision du Conseil des États du 6 décembre 1995
Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 1. März 1995

Gestützt auf Artikel 93 der Bundesverfassung reicht der Grosse Rat des Kantons Bern eine Standesinitiative ein mit dem Inhalt, die Bankengesetzgebung des Bundes dahingehend zu ändern, dass eine durch kantonalen gesetzlichen Erlass gegründete Bank auch dann als Kantonalbank anerkannt werden kann, wenn der betreffende Kanton eine Einschränkung der Staatshaftung einführt.

Texte de l'initiative du 1er mars 1995

Le Grand Conseil du canton de Berne, s'appuyant sur l'article 93 de la Constitution fédérale, demande aux autorités fédérales de modifier la législation fédérale sur les banques, de façon que toute banque fondée par un acte législatif cantonal puisse être considérée comme une banque cantonale, même si le canton concerné ne garantit pas tous ses engagements.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL) unterbreitet im Namen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 23. Januar 1996 die vom Kanton Bern am 1. März 1995 eingereichte Standesinitiative gemäss Artikel 21 octies des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeprüft.

Die Initiative verlangt, dass die Bankengesetzgebung des Bundes geändert wird, damit eine durch kantonales Gesetz gegründete Bank auch als Kantonalbank gilt, wenn die Staatshaftung eingeschränkt wird.

Der Ständerat beschloss am 6. Dezember 1995, der Initiative keine Folge zu geben.

Die Initianten verzichteten auf eine schriftliche Begründung und fragten an, ob sie ihren Standpunkt vor der Kommission vertreten könnten.

1. Stand der Arbeiten der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

Am 25. Oktober 1993 reichte die WAK-NR ein Postulat «Prüfung der Kantonalbanken im Bankengesetz» (93.122) ein. Der Nationalrat überwies den Vorstoss am 17. Dezember 1993, nachdem sich der Bundesrat bereit erklärt hatte, das Postulat entgegenzunehmen. Am 30. März 1995 veröffentlichte der Bundesrat in Erfüllung des Postulates in einem Bericht «Stellung der Kantonalbanken, insbesondere Beschränkung der Staatshaftung sowie Privatisierung» folgende Thesen:

1. Auf Bundesebene drängt sich zurzeit keine Gesetzesänderung auf. Der Bundesrat wird indessen die Entwicklung der Kantonalbanken verfolgen und zu gegebener Zeit eine neue Evaluation vornehmen.

2. Den Kantonen ist zu empfehlen, die Kantonalbanken der Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) zu unterstellen.

3. Als Kantonalbanken gelten gemäss Bankengesetz nur Banken mit voller Staatsgarantie.

4. Der Leistungsauftrag ist nicht entscheidend für den Status einer Kantonalbank.

5. Den Kantonen steht es frei, die Organisationsform und die Trägerschaft der Kantonalbanken zu regeln. Diesbezüglich besteht auch bei Privatisierungen Gestaltungsfreiheit.

Die WAK-SR nahm an ihrer Sitzung vom 12. Oktober 1995 vom Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis.

Am 21. Juni 1995 reichte Nationalrat Vollmer eine Motion «Staatsgarantie der Kantonalbanken» (95.3285) ein, in welcher er eine Revision des Bankengesetzes forderte: «Die bisherige vollumfängliche Staatsgarantie soll durch die kantonale Gesetzgebung auf Spar- und ähnliche Einlagen beschränkt werden können, wobei auch für diese Einlagen eine Höchstgrenze für die Anwendung der Staatsgarantie vorgehen werden kann. Eine mögliche Beschränkung der Staatsgarantie muss den Kunden jedoch unter Beachtung bestmöglicher Information und Transparenz zur Kenntnis gebracht werden.» Der Motionär glaubt, dass eine volkswirtschaftlich begründete Erhaltung einer Berner Kantonalbank unter den heutigen Vorgaben längerfristig in Frage gestellt ist, sofern nicht eine Differenzierung der bundesrechtlichen Staatsgarantiebestimmungen möglich wird.

Am 22. Juni 1995 reichte Ständerat Gemperli eine Motion «Staatsgarantie Kantonalbanken» (95.3310) ein, in welcher er ebenfalls eine Revision des Bankengesetzes in dem Sinn forderte, dass «die Haftung der Kantone für die Verbindlichkeiten der Kantonalbanken nicht mehr vorgeschrieben wird. Die Kantone sollen damit die Möglichkeit erhalten, ihre Staatsgarantie in eigener Kompetenz auszugestalten, sie beizubehalten, zu beschränken oder auf einen von ihnen zu bestimmenden Zeitpunkt aufzuheben». Eine gleichlautende Motion wurde am 21. Juni 1995 von Nationalrat Rychen eingereicht (95.3297).

In seiner gleichlautenden schriftlichen Stellungnahme vom 18. September 1995 auf die zwei Motionen Vollmer und Gemperli erklärt der Bundesrat, er sei nach wie vor der Meinung, dass sich eine Revision des Bankengesetzes in naher Zukunft nicht aufdränge. Die volle Staatsgarantie stelle heute die wichtigste Voraussetzung für die Sonderstellung der Kantonalbanken und die Beschränkung der Kompetenzen der EBK ihnen gegenüber dar. Das Infragestellen der Staatsgarantie würde allerdings bedingen, dass man sich über den Status einer solchen Kantonalbank und über den Unterschied zwischen ihr und einer Privatbank Gedanken mache. Der Bundesrat beantragt, die Motionen in Postulate umzuwandeln. Die Verhandlungen in beiden Räten stehen aus (vgl. AB 1995 S 1140ff.; AB 1995 N 2187).

2. Anhörung und Beratung

Die WAK-SR hörte am 12. Oktober 1995 zuerst zwei Vertreter des Standes Bern und den Präsidenten der EBK an.

Grossrat Erb führte aus, dass der Kanton Bern seit 1992 einige Fragen zum Umfeld seiner Kantonalbank – in bezug auf die Verantwortlichkeit, die Sanierung, eine Auffanggesellschaft – zu klären hatte. Die Staatsgarantie beim Zusammenbruch der Berner Kantonalbank kostet den Kanton gegen 2000 Millionen Franken. Die Sanierung umfasst entsprechend auch die Frage nach der Fortführung der Staatsgarantie. Dabei war im Grossen Rat die Meinung vorherrschend, dass die Staatsgarantie missbraucht worden sei, was dazu geführt habe, dass ungewöhnlich hohe Risiken eingegangen worden seien. Die Regierung hätte in den letzten Jahren am liebsten eine zeitliche Befristung der Staatsgarantie im Gesetz über die Berner Kantonalbank verankert. Nur die Bestimmungen im Bankengesetz hätten dies verhindert. Es bleibe einzig der Weg einer Standesinitiative, um wenigstens eine klare Absichtserklärung zu formulieren.

Regierungsrat Lauri gab bekannt, dass die bernische Regierung am 11. Oktober 1995 ein Gesetz in die Vernehmlassung gegeben hat, mit dem die Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft des privaten Rechts umgewandelt werden soll. Die Regierung verspricht sich von diesem neuen rechtlichen Kleid mehr Handlungsspielraum und günstige Voraussetzungen, um das Entscheidzentrum im Kanton behalten zu können. Auch will sie eine klare Eigentümerstrategie aufstellen und umsetzen. Vier Punkte umreissen diesen Prozess grob:

Erstens soll die Kantonalbank in Zukunft ausschliesslich nach marktwirtschaftlichen Kriterien als Universalbank geführt werden. Zweitens soll sie unabhängig und erfolgreich in allen Regionen des Kantons sein, das Entscheidzentrum soll im Kanton bleiben. Drittens soll durch die marktwirtschaftliche Ausrichtung ihre Kapitalmarktfähigkeit erreicht und mit einer angemessenen Ausschüttungspolitik ihre Attraktivität gefördert werden. Viertens soll kein eigentlicher Leistungsauftrag mehr bestehen.

Die Kantonsregierung sieht ihre Absichten im Einklang mit den Ausführungen der Kartellkommission. Diese hat dem Bundesrat in einem Bericht empfohlen, das für Kantonalbanken als konstitutiv geltende Begriffsmerkmal der Haftung des Kantons aufzuheben. Für den Kanton Bern steht eine gezielte Vorbereitung der Kantonalbank auf eine allfällige Öffnung für weitere Aktionäre im Vordergrund, wenn das Unternehmen eine gute Marktposition und einen entsprechenden Marktwert erreicht haben wird. Die Verbesserung der entsprechenden Erfolgsvoraussetzungen und damit das Erlangen der vollen Kapitalmarktfähigkeit muss deshalb das erste Ziel sein. Dabei will der Regierungsrat auf einen stabilen Transformationsprozess achten. Das bedingt nebst den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen die Beibehaltung der Staatsgarantie, die er allenfalls mit seinem neuen Gesetzentwurf aufheben lassen will. Es ist denkbar, dass in wenigen Jahren die Bank eine wirtschaftliche Grösse erhalten könnte, die es ermöglichen würde, sie als Kantonalbank zu behalten, aber ohne Staatsgarantie. Es würde der Regierung falsch scheinen, wenn im Verhältnis der Bank zum Kanton weitere Änderungen vorgenommen werden müssten, nur weil das Bundesrecht immer noch die Staatsgarantie fordert.

«Einschränkung der Staatshaftung» gemäss Text der Initiative ist zu verstehen als «vollumfänglicher Wegfall der Staatshaftung». Der Kanton Bern würde es begrüessen, wenn er gänzlich freie Hand hätte und er – je nach Entwicklung seiner Kantonalbank – diese als solche, aber ohne Staatsgarantie, weiterführen könnte. Der kantonale Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Kanton immer die Mehrheit am Aktienkapital haben wird und dass er auch die Aufsicht wahrnehmen wird. Deshalb möchte er die Firma «Kantonalbank» behalten und dafür das Bankengesetz ändern.

Herr Lauri vertrat die Auffassung, dass eine beschränkte Staatshaftung theoretisch rechtlich durchaus vertretbar, aber praktisch nicht gangbar ist: Es steht ihr der faktische Beistandszwang entgegen. Das ist die Situation, in der es sich

jemand nicht leisten kann, eine andere Gesellschaft in Konkurs gehen zu lassen, obwohl keine Rechtspflicht zur Hilfeleistung besteht. Der Beistand wird durch wirtschaftlich-moralische Werte erzwungen. Aus der Überzeugung, dass ein Kanton es sich letztlich nicht leisten könnte, diskriminierte Gläubiger zu haben (z. B. Sparer, Kassenobligationäre bis zu 100 000 Franken, Lohnkonti-Inhaber), gilt für den Kanton und seine Kantonalbank selbst dann der faktische Beistandszwang, wenn im Gesetz die Staatshaftung beschränkt ist. Die Staatshaftung kommt erst zum Tragen, wenn eine Kantonalbank sonst liquidiert werden müsste. Wenn einer Kantonalbank der Konkurs droht, müsste der Kanton auch bei beschränkter Staatshaftung neue Eigenmittel einschliessen oder dem Konkurs zustimmen. Wenn man die Staatshaftung beschränken würde, würde jede Privilegierung einer Kantonalbank entfallen, denn all die übrigen, nicht garantierten Gläubiger verdienen den gleichen Schutz wie irgendein Gläubiger irgendeiner rein privaten Bank.

Die Mehrheit der WAK-SR ist der Auffassung, dass es keinen Mittelweg gibt: Entweder die Kantonalbanken bestehen mit ihren Besonderheiten und Auflagen bezüglich Haftung weiter, oder sie werden mit einer völligen Neuregelung in bezug auf Steuerprivileg, Firma und Haftung in den freien Wettbewerb entlassen. Gerade nach den Krisen in Bern und Solothurn geht die Bevölkerung davon aus, dass Kantonalbank auch Staatsgarantie bedeutet. Die Staatsgarantie ist keine leere Floskel. Es reicht nicht, nur die Haftung zu ändern. Strukturen, konstitutive Grössen sowie Namen müssten ebenfalls zur Diskussion stehen. Die vier Besonderheiten kantonales Gesetz, politischer Leistungsauftrag, Staatsgarantie und Aufsicht haben sich bis auf die Staatsgarantie reichlich abgenützt und sind heute in den Kantonen stark unterschiedlich geregelt. Kantonalbanken sind nicht mehr über alle Zweifel erhaben. In den letzten fünf Jahren hatte sich die EBK mit neun Kantonalbanken mit besonderen Problemen verschiedener Tragweite zu befassen (ein Drittel aller Kantonalbanken). Vier Kantonalbanken haben die volle Aufsicht schon an die EBK übertragen, fünf oder sechs Gesuche sind hängig, bald werden es 16 bis 17 sein. Bei einzelnen Kantonalbanken ist die EBK noch nicht bereit, diese Aufsicht und damit die Verantwortung zu übernehmen. Es macht keinen Sinn, das wichtigste Element – die Staatsgarantie – aus dieser Reihe herauszubrechen.

3. Verhandlungen des Ständerates

Im Ständerat wurden die Verhandlungen zusammen mit der am 22. Juni 1995 eingereichten Motion Gemperli «Staatsgarantie für Kantonalbanken» (95.3310; gleichlautende Motion Rychen 95.3297) und dem Bericht des Bundesrates vom März 1995 «Stellung der Kantonalbanken, insbesondere Beschränkung der Staatshaftung sowie Privatisierung» zum Postulat WAK-NR (93.3529) geführt. Die WAK-SR hat diesen Bericht an ihrer Sitzung vom 12. Oktober 1995 behandelt und in zustimmendem Sinne davon Kenntnis genommen.

Der Bundesrat war in seiner Antwort zur Motion Gemperli vor dem Ständerat bereit, diese als Postulat entgegenzunehmen. Die Motion wurde in der Folge ohne Opposition als Postulat überwiesen.

Die WAK-SR beantragte mit 7 zu 0 Stimmen, der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben. Der Ständerat folgte diesem Antrag am 6. Dezember 1995 ebenfalls ohne Opposition.

Erwägungen der Kommission

Am 23. Januar 1996 beriet die WAK-NR die Initiative im Beisein des Präsidenten der EBK, Herrn Hauri, und der Vizedirektorin der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Frau Schaerer.

Die Mehrheit der Kommission war der Auffassung, dass hauptsächlich die Kantone selbst gefordert sind und nicht der Bund. Der Begriff «Kantonalbank» ist zwingend mit einer Staatsgarantie verbunden, und diese ist unteilbar. Zweifel beim Gläubigerschutz sind kontraproduktiv. Die Kantone haben die Möglichkeit, die Staatsgarantie aufzuheben – dann ist die Bank keine Kantonalbank mehr. Sie wird eine private Bank ohne Staatsgarantie, und der Name ist zu ändern. Die

totale oder teilweise Aufhebung der Staatsgarantie wäre ein Etikettenschwindel.

Wird die Bank mit Staatsgarantie beibehalten, so ist vom Kanton ein Leistungsauftrag im Bereich der regionalen und kantonalen Wirtschaftsentwicklung zu formulieren. Dieser rechtfertigt die Staatsgarantie und in vielen Fällen das Steuerprivileg. In der Kompetenz der Kantone liegt es auch, die Aufsichts- und Kontrollstrukturen zu entpolitisieren und zu professionalisieren. Verwaltungsrat einer Kantonalbank zu sein bedingt die Übernahme entsprechender Verantwortung.

Als weiteres offenes Betätigungsfeld ist die Zusammenarbeit von Kantonalbanken zu betrachten. Das Modell einer Kantonalbankenholding wird jedoch eher skeptisch beurteilt. Der Weg führt eher über regionale Kooperationen.

Dem hielt die Minderheit der Kommission entgegen, dass die Staatsgarantie ein Hemmnis für die Entwicklung der Kantonalbanken ist. Eine Kantonalbank kann eine andere nicht übernehmen, weil sich daraus eine problematische Haftungssituation ergibt. Das schafft ein faktisches Übernahmemonopol für Grossbanken. Die Staatsgarantie verfälscht den Wettbewerb, weil die Kantonalbanken grössere Risiken eingehen können. Der Druck der Kantonsregierungen kann indirekte Auswirkungen auf die Kreditpolitik haben. Zudem kann die Verquickung von Staats- und Bankverantwortung durch die Vertretung von Finanzdirektoren im Verwaltungsrat zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führen.

Mit dem Anschluss an eine Holding tritt der Kanton seine Verantwortung an externe Gremien ab. Die Weiterexistenz einer unbeschränkten Staatsgarantie ist nicht mehr möglich. Wer die Holdingstruktur will, hat vorgängig dafür zu sorgen, dass das Bankengesetz dahingehend geändert wird, dass die umfassende Staatsgarantie kein zwingendes Erfordernis für Kantonalbanken mehr darstellt. Das ist nicht nur Sache der Kantone. Es sind die Artikel 5, 11b und 38 des Bankengesetzes betroffen.

In der Diskussion wurden einige wesentliche Punkte herausgestrichen:

1. Nach geltendem Recht kann heute jeder Kanton seiner Bank die Staatsgarantie entziehen. Die Folge ist, dass sich die Bank nicht mehr Kantonalbank nennen darf.

2. Die Kantonalbanken haben im Gegenzug zur Staatsgarantie wesentliche Privilegien, die ihnen im Wettbewerb Vorteile verschaffen. Wenn die Staatsgarantie ganz oder teilweise fällt, müssen konsequenterweise auch die Privilegien fallen (höhere Reservebildung, weniger Gewinnablieferung, Wegfall des Eigenmittelrabatts, obligatorische Aufsicht durch die EBK).

3. Das Rechtsinstitut des faktischen Beistandszwangs ist vom Parlament mit dem neuen Börsengesetz auf gesetzliche Ebene erhoben worden. Es ist davon auszugehen, dass es sich auch ein Kanton mit einer nach kantonalem Gesetz beschränkten Staatsgarantie faktisch nicht leisten könnte, nicht für alle Verluste geradzustehen.

4. Die Staatsgarantie kommt zum Tragen, wenn eine Kantonalbank liquidiert werden muss oder wenn sie schon in Liquidation ist. Solange die Kantonalbank noch bezahlt, spielt die Staatsgarantie nicht. Deshalb müsste ein Kanton auch bei beschränkter Staatsgarantie Geld einschiessen, um die Liquidation zu vermeiden. Die beschränkte Staatsgarantie würde erst im Liquidationsfall spielen.

5. Würde der Standesinitiative Folge gegeben, so müsste das Bankengesetz teilrevidiert werden; die Namensgebung würde ändern, die Kantonalbanken würden neu ohne Staatsgarantie definiert. Das müsste in der Firmenbezeichnung zum Ausdruck kommen. Alle Privilegien würden aufgehoben. Die WAK-NR war sich einig, dass das Problem der Staatsgarantie im Zusammenhang mit den Fusionen speziell zu prüfen ist. Mit 18 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen nahm sie einen Antrag an, mit einer Motion (96.3003) die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Kantonalbanken bis hin zu Fusionen in das Bankengesetz einführen zu lassen.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL) présente au nom de la Commission de l'économie et des redevances (CER) le rapport écrit suivant:

Conformément aux dispositions de l'article 21octies de la loi sur les rapports entre les Conseils, la Commission de l'économie et des redevances a procédé le 23 janvier 1996 à l'examen préalable de l'initiative que le canton de Berne a adressée aux Chambres fédérales le 1er mars 1995.

Ladite initiative vise à modifier la législation fédérale sur les banques, de façon que toute banque fondée par un acte législatif cantonal puisse être considérée comme une banque cantonale, même si le canton concerné limite sa responsabilité.

Le Conseil des Etats a décidé le 6 décembre 1995 de ne pas donner suite à cette initiative.

Les auteurs de l'initiative, qui ont renoncé à un développement écrit, ont demandé à pouvoir défendre leur point de vue devant la commission.

1. Etat des travaux menés par l'Assemblée fédérale et l'administration fédérale sur le même sujet

Le 25 octobre 1993, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) a déposé un postulat intitulé «Examen des banques cantonales dans le cadre de la loi sur les banques» (93.122). Le 17 décembre 1993, le Conseil national a transmis celui-ci au Conseil fédéral après que celui-ci s'était déclaré prêt à l'accepter. Le 30 mars 1995, suite à la transmission dudit postulat, le Conseil fédéral a publié un rapport intitulé «Statut des banques cantonales, en particulier limitation de la responsabilité de l'Etat et privatisation», dont les conclusions étaient les suivantes:

1. Aucune modification du droit ne s'impose à l'échelon fédéral pour le moment. Le Conseil fédéral suivra cependant l'évolution au niveau des banques cantonales et il procédera à une nouvelle évaluation en temps voulu.

2. Il y a lieu de recommander aux cantons de soumettre les banques cantonales à la surveillance de la Commission fédérale des banques (CFB).

3. En vertu de la loi sur les banques, seules les banques bénéficiant de la pleine garantie de l'Etat sont considérées comme des banques cantonales.

4. Le mandat de prestation d'une banque cantonale ne conditionne pas son statut de manière déterminante.

5. Les cantons ont toute liberté pour décider de la forme d'organisation des banques cantonales et du pouvoir auquel elles sont soumises. Cette liberté subsiste en cas de privatisation.

Réunie le 12 octobre 1995, la CER-CE a pris acte de ce rapport en l'approuvant.

Le 21 juin 1995, M. Vollmer, conseiller national, a déposé une motion intitulée «Banques cantonales. Garantie de l'Etat» (95.3285) visant à réviser la loi sur les banques: «La garantie de l'Etat, qui est aujourd'hui totale, devra pouvoir être limitée par les législations cantonales pour ne porter que sur les dépôts faits au titre de l'épargne et sur les dépôts analogues, ces dépôts devant par ailleurs pouvoir être soumis à une garantie limitée. Toute limitation de la garantie de l'Etat devra toutefois être annoncée aux clients de manière à ce que l'information et la transparence soient aussi complètes que possible.» L'auteur précisait notamment que «à supposer que la Banque cantonale bernoise soit maintenue pour des raisons d'ordre économique, il faut s'attendre, compte tenu de la législation fédérale actuelle, à ce que son existence soit remise en question à plus ou moins long terme s'il n'est pas possible d'assouplir les dispositions du droit fédéral portant sur la garantie de l'Etat».

Le 22 juin 1995, M. Gemperli, conseiller aux Etats, déposait à son tour une motion également intitulée «Banques cantonales. Garantie de l'Etat» (95.3310), visant elle aussi à réviser la loi fédérale sur les banques, de façon qu'elle ne prescrive plus «qu'un canton doive se porter garant des engagements de sa banque cantonale. Tout canton aura ainsi la possibilité de définir en toute souveraineté la garantie qu'il souhaite lui accorder, autrement dit la maintenir, la restreindre (à l'épargne) ou la supprimer à la date fixée par lui». Une motion de teneur identique a par ailleurs été déposée le 21 juin 1995 par M. Rychen, conseiller national (95.3297).

Dans sa réponse écrite du 18 septembre 1995 concernant les motions Vollmer et Gemperli, le Conseil fédéral a indiqué

qu'il continuait d'être d'avis qu'une révision de la loi sur les banques ne s'imposait pas dans un avenir proche. Il a rappelé dans ce contexte que la garantie illimitée de l'Etat constituait la condition principale du statut spécial dont jouissent les banques cantonales et des restrictions aux compétences de la CFB à leur égard, en ajoutant que la remise en cause de cette garantie exigerait de s'interroger sur le statut même d'une banque cantonale et sur ce qui la distinguerait d'une banque privée. Il a conclu en proposant de transformer les motions en postulats, ce dont les deux Conseils doivent encore délibérer (cf. BO 1995 S 1140ss.; BO 1995 N 2187).

2. Auditions et discussion

Le 12 octobre 1995, la CER-CE a entendu deux représentants de l'Etat de Berne ainsi que le président de la CFB.

Selon M. Erb, député au Grand Conseil, le canton de Berne a dû éclaircir, depuis 1992, dans le contexte de sa banque cantonale, quelques questions telles que la responsabilité, l'assainissement ou une société supplétive. La garantie de l'Etat en cas d'effondrement de la Banque cantonale bernoise coûte au canton environ 2000 millions de francs. L'assainissement pose également en conséquence la question du maintien de la garantie de l'Etat. Le Grand Conseil était en majorité d'avis que la garantie de l'Etat avait donné lieu à des abus, ce qui avait entraîné la prise de risques d'une ampleur exceptionnelle. Le Gouvernement aurait préféré inscrire une limitation de la garantie de l'Etat dans la loi sur la Banque cantonale bernoise, mais cela aurait été contraire aux dispositions de la loi sur les banques. Parmi les moyens à disposition, il ne restait plus que celui d'une initiative de canton, lequel permettait tout au moins de formuler une déclaration d'intention claire.

D'après les déclarations de M. Lauri, conseiller d'Etat, le 11 octobre 1995, le Gouvernement bernois a mis une loi en consultation permettant de transformer la Banque cantonale en une société anonyme de droit privé. Le Gouvernement espère que cette nouvelle forme juridique lui permettra d'élargir sa marge de manoeuvre et lui fournira les conditions nécessaires afin de maintenir le centre de décision de la banque dans le canton. Elle tend également à élaborer et mettre sur pied une stratégie claire en ce qui concerne les actionnaires. Ce processus peut être brièvement exposé en quatre points: Premièrement, la Banque cantonale sera désormais gérée sous la forme d'une banque universelle exclusivement selon des critères d'économie de marché. Deuxièmement, ses succursales devront être autonomes et rentables dans toutes les régions du canton, le centre de décision devant rester à Berne. Troisièmement, son orientation vers l'économie de marché devrait la doter d'une capacité concurrentielle sur le marché des capitaux et renforcer son attrait au moyen d'une politique de versement de dividendes appropriée. Quatrièmement, plus aucun véritable mandat de prestation ne devrait lui être confié.

Le Gouvernement cantonal considère que ses intentions vont dans le sens des déclarations de la Commission des cartels. Celle-ci a recommandé au Conseil fédéral, dans un rapport, de supprimer la notion de la responsabilité du canton, laquelle a une valeur constitutive pour les banques cantonales. Le canton de Berne accorde une importance de premier plan à une préparation ciblée de la banque cantonale à une éventuelle ouverture à d'autres actionnaires, lorsque la banque aura renforcé sa position dans le secteur bancaire et aura atteint une valeur en conséquence sur le marché. L'amélioration des conditions nécessaires à une gestion fructueuse et à l'accession à une pleine capacité concurrentielle sur le marché des capitaux devrait par conséquent représenter un objectif prioritaire. En l'occurrence, le Conseil d'Etat entend veiller à ce que la reconversion de la banque cantonale prenne la forme d'un processus de transformation stable, ce qui présuppose, outre les conditions-cadres existantes, le maintien de la garantie de l'Etat, qu'il désire, le cas échéant, supprimer par le biais de son nouveau projet de loi. Il n'est pas exclu que dans quelques années la banque atteigne une dimension sur le plan économique permettant le maintien de son statut de banque cantonale, mais sans la garantie de l'Etat. De l'avis du Gouvernement, il serait erroné de

procéder à d'autres modifications des rapports entre la banque et le canton pour l'unique raison que le droit fédéral continue d'exiger la garantie de l'Etat.

La «restriction de la responsabilité de l'Etat» mentionnée par l'initiative doit être comprise comme la «suppression totale de la responsabilité de l'Etat». Le canton de Berne désire avoir le champ complètement libre, afin de pouvoir – selon le développement de sa banque cantonale – la maintenir dans son statut actuel, toutefois sans la garantie de l'Etat. Le projet de loi cantonale prévoit que le canton possédera toujours la majorité du capital-actions de la banque dont il assurera également la surveillance. Il désirerait par conséquent lui conserver son statut de banque cantonale en demandant une modification de la loi sur les banques.

Selon M. Lauri, une responsabilité limitée de l'Etat, bien que théoriquement envisageable sur le plan du droit, se heurterait dans son application à des difficultés pratiques en raison de l'obligation d'assistance qui incomberait de fait à l'Etat. Il s'agit d'une situation dans laquelle nul ne peut se permettre de laisser une autre société faire faillite malgré l'absence de toute obligation légale d'assistance, l'obligation d'assistance étant dictée par des considérations à la fois d'ordre moral et économique. En effet, vu le fait qu'un canton ne peut se permettre en définitive de discriminer des créanciers (p. ex. épargnants, détenteurs d'obligations de caisse jusqu'à concurrence de 100 000 francs, titulaires de comptes-salaire), le canton est soumis de fait à une obligation d'assistance, même si la responsabilité de l'Etat est limitée par la loi. La responsabilité de l'Etat ne prend effet que pour prévenir la liquidation inéluctable d'une banque cantonale. Si une banque cantonale est menacée de faillite, le canton doit alors lui «injecter» de nouveaux fonds propres, même en cas de responsabilité limitée, ou approuver la mise en faillite. Si la responsabilité de l'Etat était limitée, les banques cantonales perdraient tout privilège, tous les autres créanciers qui ne jouissent pas d'une garantie méritant la même protection que n'importe quel créancier de n'importe quelle banque privée.

La majorité de la CER-CE estime qu'il n'y a pas de moyen terme, à savoir ou bien les banques cantonales conservent leur statut spécial et les modalités concernant la responsabilité de l'Etat sont maintenues, ou bien elles suivent le jeu de la libre concurrence avec une réglementation entièrement nouvelle du privilège fiscal, de la forme juridique et de la responsabilité. C'est précisément à la suite des crises survenues à Berne et à Soleure que la population part du principe que banque cantonale veut dire garantie de l'Etat. Cependant, la garantie de l'Etat n'est pas une formule vide de sens. Il ne suffit pas de se borner à modifier la responsabilité. Les structures, les entités constitutives ainsi que les dénominations doivent être également remises en cause. Les quatre particularités que sont la loi cantonale, le mandat politique de prestation, la garantie de l'Etat, la surveillance sont des notions largement usées, à l'exception de la garantie de l'Etat, et sont soumises à des réglementations très diverses suivant les cantons. Aujourd'hui, les banques cantonales ne sont plus au-dessus de tout soupçon. Au cours des cinq dernières années, la CFB a dû se pencher sur les cas de 9 banques cantonales confrontées à des problèmes de portée diverse (un tiers de l'ensemble des banques cantonales). Quatre banques cantonales ont déjà transmis l'exercice de la pleine et entière surveillance à la CFB, cinq ou six requêtes sont en suspens, il y en aura bientôt seize ou dix-sept. La CFB n'est pas encore disposée à assumer l'exercice de la surveillance et donc la responsabilité de certaines banques cantonales. Détacher le principal élément de ces particularités – la garantie de l'Etat – n'aurait par conséquent aucun sens.

3. Délibérations du Conseil des Etats

Le Conseil des Etats a débattu en même temps de l'initiative du canton de Berne, de la motion Gemperli «Banques cantonales. Garantie de l'Etat» (95.3310) déposée le 22 juin 1995 et du rapport que le Conseil fédéral a établi suite au dépôt du postulat CER-CN (93.3529), intitulé «Statut des banques cantonales, en particulier limitation de la responsabilité de l'Etat et privatisation». La CER-CE avait pris acte de ce rapport le 12 octobre 1995 en exprimant son approbation.

Dans l'avis que le Conseil fédéral a émis relativement à la motion Gemperli, il s'est déclaré prêt devant le Conseil des Etats à accepter celle-ci sous forme de postulat. La motion lui a donc été transmise sous cette forme, sans opposition. La CER-CE ayant proposé, par 7 voix sans opposition, de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Berne (95.300), le Conseil des Etats s'est rallié à cette proposition le 6 décembre 1995, sans opposition non plus.

Considérations de la commission

Le 23 janvier 1996, la CER-CN a examiné l'initiative en présence du président de la CFB, M. Hauri, et de la vice-directrice de l'Administration fédérale des finances, Mme Schaefer.

La majorité était d'avis que c'étaient les cantons qui étaient en premier lieu concernés, non la Confédération. La notion de banque cantonale est obligatoirement liée à une garantie indivisible de l'Etat. Les doutes quant à la protection des créanciers sont contre-productifs. Les cantons ont la possibilité de supprimer la garantie de l'Etat – dans ce cas, la banque n'est plus une banque cantonale. Elle devient une banque cantonale sans garantie de l'Etat et son appellation doit être modifiée. La suppression totale ou partielle de la garantie de l'Etat est une tromperie.

Si la banque est maintenue comme telle avec la garantie de l'Etat, le canton doit formuler un contrat d'objectifs en matière de développement économique régional et cantonal. Celui-ci justifie la garantie de l'Etat et souvent le privilège fiscal.

Il est également de la compétence des cantons de dépolitiser et de professionnaliser les structures de surveillance et de contrôle. Le fait d'être membre du conseil d'administration d'une banque oblige à assumer un certain nombre de responsabilités.

Il faut également considérer un autre champ d'action, à savoir la collaboration des banques cantonales. Le modèle d'un holding des banques cantonales est plutôt jugé avec scepticisme, car le canton de Zurich détiendrait environ 40 pour cent des actions. Il vaut donc mieux agir par le biais de opérations régionales.

La minorité a rétorqué que la garantie de l'Etat constituait plutôt un obstacle au développement des banques cantonales. Une banque cantonale ne peut reprendre une autre banque, car cela entraîne une situation problématique du point de vue de la responsabilité. Cela donne en fait un véritable monopole de reprise aux grandes banques. La garantie de l'Etat fausse la concurrence, car les banques cantonales peuvent davantage se permettre. La pression exercée par les gouvernements cantonaux peut avoir des conséquences indirectes sur la politique en matière de crédit. Par ailleurs, l'imbrication entre la responsabilité de l'Etat et celle des banques du fait que les directeurs des finances sont représentés au sein des conseils d'administration peut empêcher une définition claire des responsabilités.

Par le rattachement à un holding, le canton confie sa responsabilité à des institutions extérieures. Le maintien d'une garantie illimitée de l'Etat n'est, dans ce cas, plus possible. Qui veut la structure d'un holding doit veiller préalablement à ce que la loi sur les banques soit modifiée de façon à ce que la garantie totale de l'Etat ne soit plus obligatoire pour les banques cantonales. Ce n'est pas seulement l'affaire des cantons. Sont concernés les articles 5, 11b et 38 de la loi sur les banques.

Au cours de la discussion ont été soulignés les points suivants:

1. D'après le droit en vigueur, tout canton peut retirer sa garantie à sa banque. La conséquence en est que la banque n'a plus le droit de s'appeler banque cantonale.
2. En échange de la garantie de l'Etat, les banques cantonales jouissent de certains privilèges qui leur procurent des avantages en matière de concurrence. Si la garantie de l'Etat est supprimée totalement ou partiellement, les privilèges sont par conséquent eux aussi supprimés (augmentation des réserves, moindre répartition des bénéfices, suppression de l'abattement sur les fonds propres, surveillance obligatoire par la CFB).

3. Avec la nouvelle loi sur les bourses, l'instrument juridique de l'assistance obligatoire a été introduit à l'échelon de la loi par le Parlement. Il faut s'attendre à ce que même un canton dont la garantie de l'Etat serait réduite aux termes de la loi cantonale ne pourrait se permettre de ne pas assumer toutes les pertes.

4. La garantie de l'Etat est mise en oeuvre lorsqu'une banque cantonale doit être liquidée ou qu'elle est en liquidation. Tant que la banque continue de payer, la garantie de l'Etat ne joue pas. C'est pourquoi un canton devrait injecter de l'argent même en cas de garantie restreinte de l'Etat pour éviter la liquidation. La garantie restreinte ne jouerait qu'en cas de liquidation.

5. S'il était donné suite à l'initiative du canton, il serait nécessaire de réviser partiellement la loi sur les banques, l'appellation serait modifiée, les banques cantonales seraient redéfinies sans garantie de l'Etat. Cela devrait être perceptible dans la raison sociale. Tous les privilèges seraient supprimés.

La CER-CN a été unanime à estimer que le problème de la garantie de l'Etat en relation avec les fusions devrait être examiné spécialement. Par 18 voix sans opposition et avec 3 abstentions, elle a accepté une motion (96.3003) visant à introduire dans la loi sur les banques des possibilités de collaboration entre les banques pouvant aller jusqu'à la fusion.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 16 zu 4 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose, par 16 voix contre 4, de ne pas donner suite à l'initiative.

96.3003

Motion WAK-NR (95.300) Rechtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Kantonalbanken

Motion CER-CN (95.300) Collaboration avec les banques cantonales. Possibilités légales

Wortlaut der Motion vom 23. Januar 1996

Der Bundesrat wird beauftragt, das Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen dahingehend zu revidieren, dass den Kantonen respektive den Kantonalbanken die Möglichkeit gegeben wird, unter der Firma «Kantonalbank» verschiedene Formen der Zusammenarbeit bis hin zu Fusionen einzugehen.

Texte de la motion du 23 janvier 1996

Le Conseil fédéral est chargé de procéder à la révision de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne. Cette révision devra permettre aux cantons et aux banques cantonales de mettre en oeuvre sous la raison sociale de «Banque cantonale» différentes formes de collaboration, pouvant aller jusqu'à la fusion.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 4. März 1996

Der Bundesrat hat wiederholt bestätigt, dass er die Entwicklung der Kantonalbanken verfolgt und bereit ist, gesetzliche Massnahmen auf Bundesebene vorzuschlagen, falls sich dies als notwendig erweisen sollte. Der Bundesrat hat dies sowohl in den Thesen zum Kantonalbankenbericht vom März 1995 als auch in den Antworten auf die Motionen Vollmer (95.3285), Gemperli (95.3310) und Rychen (95.3297), die ebenfalls eine Gesetzesänderung auf Bundesebene verlangen, zum Ausdruck gebracht.

Es muss allerdings vorausgeschickt werden, dass sowohl die Zusammenarbeit zwischen Kantonalbanken als auch Fusionen ohne Gesetzesänderung auf Bundesebene – zumindest rechtlich – grundsätzlich möglich wären. In diesem Sinne hat sich der Bundesrat auch schon im Kantonalbankenbericht (S. 32f.) geäussert. Auch der KB-Holding-Bericht des Verbandes der Schweizerischen Kantonalbanken vom 22. September 1995 zeigt, dass Formen der Zusammenarbeit zwischen Kantonalbanken trotz Staatsgarantie grundsätzlich möglich wären, auch wenn längerfristig die Aufhebung der Staatsgarantie als konstitutives Begriffsmerkmal angestrebt werden soll.

Die Staatsgarantie kann aber zugegebenermassen sowohl bei der Zusammenarbeit von Kantonalbanken als auch bei Fusionen ein Hemmnis darstellen. Der Bundesrat ist sich dessen durchaus bewusst. Die Frage, was für Erleichterungen im einzelnen vorgesehen werden sollen, muss allerdings noch einer genaueren Prüfung unterzogen werden. Geprüft werden muss auch, inwiefern ein diesbezügliches Bedürfnis von seiten der Eigentümer der Kantonalbanken, d. h. der Kantone, überhaupt besteht. Sollte ein entsprechendes Bedürfnis bestehen und sich eine Gesetzesänderung auf Bundesebene als nötig erweisen, müsste auf jeden Fall der Zusammenhang zwischen der Firma einer Kantonalbank und der vollen Staatsgarantie einer kritischen Überprüfung unterzogen werden.

Der Bundesrat ist demzufolge bereit, eine breitabgestützte Expertenkommission einzusetzen, die bis Ende 1996 sämtliche in Zusammenhang mit den Kantonalbanken sich stellende Fragen prüfen und allfällige Gesetzesänderungen vorschlagen wird.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 4 mars 1996

Comme il l'a rappelé à maintes reprises, le Conseil fédéral ne perd pas de vue la situation des banques cantonales et se réserve la possibilité de proposer une modification de la législation fédérale, si les circonstances l'exigent. Il s'est exprimé à ce sujet dans le rapport du 25 mars 1995 sur les banques cantonales ainsi que dans ses réponses aux motions Vollmer (95.3285), Gemperli (95.3310) et Rychen (95.3297) qui demandaient toutes une révision de la loi sur les banques (RS 952.0).

Il faut préalablement signaler qu'une collaboration voire une fusion entre banques cantonales ne requièrent, en principe, en tout cas du point de vue juridique, aucune modification de la législation. Le Conseil fédéral l'avait d'ailleurs déjà rappelé dans le rapport sur les banques cantonales (p. 32ss.). Dans son rapport du 22 septembre 1995 portant sur la création d'un holding des banques cantonales, l'Union des banques cantonales suisses note également que, nonobstant la garantie de l'Etat, certaines formes de collaboration entre banques cantonales sont en principe envisageables, et ce, même si, à long terme, l'abandon de la garantie de l'Etat comme caractéristique constitutive doit être visé.

Sous certains aspects, il est vrai que la garantie de l'Etat peut constituer un obstacle à la collaboration entre banques cantonales et à leur fusion. Le Conseil fédéral en est parfaitement conscient. Une analyse plus poussée est cependant nécessaire pour déterminer dans quelle mesure les dispositions doivent être assouplies. De même, l'intérêt que revêt un tel assouplissement pour les propriétaires des banques cantonales, soit les cantons, doit aussi être déterminé. Si cet intérêt devait se confirmer et nécessiter une modification de la

législation fédérale, il conviendrait alors, dans tous les cas, de réexaminer sérieusement le rapport qui lie la raison sociale de banque cantonale et la garantie totale de l'Etat.

En conséquence, le Conseil fédéral est prêt à mettre sur pied une commission d'experts en collaboration avec les milieux intéressés qui examinera d'ici la fin 1996 toutes les questions qui se posent dans le domaine des banques cantonales et qui proposera, le cas échéant, des modifications législatives.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

96.014

**Prüfung der Kantonalbanken.
Bericht des Bundesrates
Examen des banques cantonales.
Rapport du Conseil fédéral**

Bericht des Bundesrates vom 30. März 1995
(wird im BBl veröffentlicht)
Rapport du Conseil fédéral du 30 mars 1995
(sera publié dans la FF)

Beschluss des Ständerates vom 6. Dezember 1995
Décision du Conseil des Etats du 6 décembre 1995
Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Kenntnisnahme vom Bericht

Proposition de la commission

Prendre acte du rapport

Cavadini Adriano (R, TI), rapporteur: Nous traitons ce matin un thème qui est très important pour les cantons, pour la place financière suisse, très complexe, délicat, et sur lequel nous disposons soit d'un rapport approfondi de la part de la Commission des cartels, soit du rapport du Conseil fédéral, auxquels se sont ajoutées l'initiative du canton de Berne et la motion de la commission.

On a décidé avec M. Strahm de se partager un peu les tâches: j'essaierai de vous donner quelques renseignements qui sortent de ces rapports sur la situation des banques cantonales et sur le problème de la garantie de l'Etat, tandis que M. Strahm essaiera d'approfondir les possibilités de coopération entre banques cantonales, et entrera dans plus de détails sur la question de la garantie et sur la motion de la commission.

Il faut admettre qu'actuellement, en Suisse, nous assistons depuis quelques années, et à un rythme qui s'accélère constamment, à deux phénomènes: d'une part à une concentration assez poussée dans le secteur bancaire, liée à la disparition régulière de banques sous forme d'acquisitions, de fusions et de clôtures, et, de l'autre côté, à une rationalisation accrue de l'activité qui se traduit par l'augmentation de la rentabilité de l'activité bancaire, la compression des coûts et la suppression de places de travail. Ceci est aussi une conséquence d'une informatisation toujours plus poussée de l'activité, même à l'intérieur de ce secteur.

Le phénomène touche toutes les banques et a aussi été amplifié par les difficultés économiques rencontrées au cours de ces cinq ou six dernières années, à cause de la récession, d'une politique du crédit parfois trop poussée et généreuse, et par l'effondrement du secteur immobilier que les banques avaient financé très largement. Des difficultés de management et des faiblesses dans les contrôles y avaient aussi leur

part. Les banques cantonales n'ont pas été épargnées par ces processus et par ces difficultés. Preuve en est que, dans certains cantons, la banque cantonale a pu être sauvée seulement grâce à des corrections drastiques dans sa gestion, à un effort financier supplémentaire du canton, ou au rachat par une grande banque.

Actuellement, en Suisse, un peu plus de la moitié du marché est dans les mains des trois grandes banques. Le reste, un peu moins de 50 pour cent, se partage entre banques cantonales, régionales, et privées.

La moitié du marché se partage ainsi entre 427 instituts bancaires, tandis que l'autre moitié est dans les mains des trois grandes banques. Les banques cantonales offrent au total en Suisse environ 20 000 places de travail sur les 110 000 places de travail du secteur bancaire. Elles disposent, à l'intérieur de leur canton, d'un réseau de guichets très développé et, en effet, les banques cantonales ont un peu moins de 1400 guichets contre les 5000 guichets qu'offre le secteur bancaire en Suisse.

La part de marché des banques cantonales est assez forte dans le crédit hypothécaire, environ 36 pour cent, et dans les crédits aux collectivités de droit public, environ 60 pour cent. Les banques cantonales ont aussi une part importante dans la récolte des épargnes des ménages et dans le soutien de l'économie cantonale. C'est bien cette mission de soutien aux activités économiques cantonales des petites et moyennes entreprises qui a été le moteur des cantons pour les pousser à créer ces instituts dans le passé. Donc, cette mission de soutien de l'économie cantonale a aussi eu comme conséquence de donner aux banques cantonales un statut juridique particulier.

Il faut admettre que ces banques cantonales sont très liées à la réalité économique du canton. Dans une période où les centres de décision sont concentrés dans peu d'endroits en Suisse, la banque cantonale est celle qui garde ses organes de direction à l'intérieur d'une réalité cantonale bien définie, et qui remplit aussi le rôle de maintenir une certaine décentralisation des pouvoirs de décision du secteur bancaire au niveau suisse.

La garantie de l'Etat est l'autre thème qui intéresse ces banques. Selon l'article 31 de la Constitution fédérale, la Confédération a le droit de légiférer sur le régime des banques. Cette législation, selon la constitution, doit tenir compte du rôle et de la situation particulière des banques cantonales. La loi sur les banques, actuellement en vigueur, considère comme banques cantonales les banques créées en vertu d'un acte législatif cantonal et dont les engagements sont garantis par le canton, ainsi qu'un certain nombre de banques qui avaient été créées avant 1883.

En outre, ces banques jouissent de conditions particulières. Par exemple, elles sont dispensées de l'autorisation obligatoire imposée à une banque pour commencer son activité, et qui est octroyée par la Commission fédérale des banques. Elles sont dispensées de prescription sur la constitution des réserves et elles ont des facilités en ce qui concerne l'ampleur des fonds propres, ceci parce que derrière les banques cantonales, il y a la garantie des cantons. De plus, en cas de responsabilité civile, ce sont les prescriptions cantonales qui sont réservées.

Les banques cantonales sont exonérées de l'impôt fédéral direct et, au niveau cantonal, seulement six banques sont partiellement soumises à la fiscalité du canton, tandis que la plupart des banques cantonales ne paient pas non plus d'impôts aux cantons et aux communes. Il y a donc un privilège fiscal des banques cantonales par rapport aux autres banques.

Avec les bénéfices qu'elles réalisent, les banques cantonales doivent rémunérer le capital de dotation qui leur a été fourni par le canton et, si possible aussi, donner aux cantons des recettes pour les privilèges qu'elles reçoivent en tant que banques cantonales. La mission d'être des instituts assez proches d'une réalité cantonale, qui est quand même assez limitée du point de vue géographique, fait que le rendement des banques cantonales est en général inférieur à celui des autres banques présentes sur le marché.

Mais cela est un peu la conséquence de ce statut particulier des banques cantonales. On constate que ces banques ont une situation privilégiée par rapport aux autres banques, c'est donc un argument de concurrence qu'elles peuvent utiliser par rapport aux autres banques. Même s'il y a certaines limitations, un canton est, en fait, responsable de l'existence de sa banque cantonale. Si la garantie du canton devait tomber, on devrait alors supprimer le terme «cantonale» dans la raison sociale, et à ce moment-là les privilèges accordés lors de la constitution des banques cantonales tomberaient également. Une limitation partielle de la garantie, comme le demande l'initiative du canton de Berne, poserait pas mal de problèmes liés au statut particulier des banques cantonales et à la protection des créanciers prévue par la loi sur les banques. Il faut en effet se rappeler que les gens qui sont en contact ou qui sont des clients des banques cantonales sont convaincus que ces banques ont une garantie totale du canton. Et une garantie partielle, comme nous aurons l'occasion de le voir encore plus avant, poserait vraiment beaucoup de problèmes dans les contacts avec les clients.

La situation n'est pas simple et il faut se rendre compte qu'avant d'entreprendre des modifications essentielles, voire privatiser, il faudrait encore en examiner les conséquences d'une façon très approfondie. Il est certain que, si nous voulons sauver les banques cantonales, nous devons les renforcer dans leur activité et dans leur rendement. N'oublions pas que si l'on enlevait la garantie de l'Etat, les banques cantonales perdraient leurs privilèges et elles se trouveraient certainement en difficulté sur un marché très concurrentiel et difficile, étant donné leur structure, leurs limitations géographiques, et leur faible rendement par rapport aux autres banques. Même une garantie partielle obligerait le canton à injecter de l'argent pour éviter que la banque n'entre en liquidation.

Le président de la Commission fédérale des banques a dit clairement à la commission qu'il n'y a pas de solution mixte; il n'y a donc pas, selon lui, de possibilité d'avoir une limitation partielle de la garantie: ou l'on garde la garantie totale du canton, ou on la supprime avec tous les risques que cela comporte pour ces banques.

En conclusion, la commission a examiné l'initiative du canton de Berne qui veut qu'on modifie la loi sur les banques afin de conserver le statut de banque cantonale sans obliger les cantons à une garantie totale, mais seulement à une garantie limitée. Pour les motifs évoqués précédemment et par ailleurs très bien résumés à la page 6 du rapport de la commission, celle-ci a décidé, comme l'avait déjà fait le Conseil des Etats, de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Berne. La commission a pris cette décision par 16 voix contre 4.

Dans ce rapport de la commission, vous voyez au point 5 une phrase qui résume très bien ce principe. «S'il était donné suite à l'initiative du canton de Berne, il serait nécessaire de réviser partiellement la loi sur les banques. L'appellation serait modifiée, les banques cantonales seraient redéfinies, sans garantie de l'Etat; cela devrait être perceptible dans la raison sociale; tous les privilèges seraient supprimés.»

Voilà donc les raisons qui ont poussé la commission à ne pas donner suite à cette initiative, mais à présenter une motion dans le but d'inviter le Conseil fédéral à approfondir encore ce problème et à examiner une modification de la loi sur les banques, dans le sens de permettre aux cantons et aux banques cantonales de mettre en oeuvre des formes nouvelles et différentes de collaboration pouvant aller jusqu'à la fusion, solution qui devrait renforcer ces banques dans un contexte économique et commercial toujours plus compliqué, difficile et délicat.

Strahm Rudolf (S, BE), Berichterstatter: Es geht hier um drei Dinge:

1. die Standesinitiative Bern zur Einschränkung der Staatshaftung von Kantonalbanken; hier beantragt Ihnen die WAK mit 16 zu 4 Stimmen, keine Folge zu geben;
2. die Motion der WAK-NR (96.3003), die den Bundesrat beauftragt, eine Revision des Bankengesetzes vorzulegen und namentlich Kooperationen, bis hin zu Fusionen unter Kantonalbanken, zu ermöglichen; die Kommission beantragt Ihnen

mit 18 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen die Überweisung dieser Motion;

3. den Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken: Hier gilt es, in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen.

Die Diskussion in der WAK hat viele neue Aspekte zutage gefördert. Es ging um den Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken und um die Empfehlungen der Kartellkommission in ihrem Bericht III/1995. Weil das Thema, das Herr Cavadini Adriano und ich vertreten, sehr weit ist, haben wir uns geeinigt, dass wir die Kommissionsberichterstattung unter uns etwas aufteilen. Ich werde Ihnen nicht dasselbe sagen wie Herr Cavadini, sondern dort weiterfahren, wo er aufgehört hat.

In der WAK ist man über alle Parteigrenzen hinweg mehrheitlich der Überzeugung, dass die Kantonalbanken, als vierte Kraft im Bankwesen der Schweiz neben den drei Grossbanken, weiterbestehen sollen. Die Kantonalbanken stehen unter dem Druck des Konzentrationsprozesses. Der Bundesrat schreibt in seinem Bericht, ohne die Kantonalbanken wäre die Konzentration vermutlich noch höher. Die zentrale Frage – sie wird auch in der Standesinitiative Bern angezogen – betrifft die Sonderstellung der Kantonalbanken, besonders die Bedeutung der Staatshaftung.

Ich fasse die Gesichtspunkte, über die man sich in der WAK einig war, in fünf Punkten zusammen:

1. Die unbeschränkte Staatsgarantie der Kantonalbank ist ein entscheidendes Begriffsmerkmal. Bisher wurde auch die Ausnahme von der eidgenössischen Bankenaufsicht mit der Staatsgarantie gerechtfertigt. Man kann darüber diskutieren, ob in Zukunft aus Gründen der Wettbewerbsneutralität die Kantonalbank dem Kanton die Garantie entschädigen soll, sei es in Form einer Abgeltung der Garantieleistung oder eines Leistungsauftrages. Die Staatsgarantie gehört aber zu den konstitutiven Merkmalen der Kantonalbank.

2. Eine Teilprivatisierung durch die Übernahme von Eigentümerrisiken durch Private ist mit der Grundidee der Kantonalbank recht schwer zu vereinbaren. Besonders problematisch wäre es, wenn ein Kanton nicht mehr durch seine Beteiligung am Aktienkapital der Kantonalbank beherrschend wirken könnte und trotzdem noch die Staatsgarantie gewährleisten müsste.

3. Kantonalbanken können durch Leistungsaufträge zu besonderen Aufgaben im Kanton verpflichtet werden. Leistungsaufträge sind zwar nicht ein konstitutives Merkmal einer Kantonalbank. Allenfalls könnten im Bankengesetz neue Grundlagen dazu eingeführt werden; auch die Kartellkommission verweist auf das Mittel der Leistungsaufträge.

4. Eine zentrale Feststellung, die in der WAK intensiv diskutiert wurde, ist jene des Namens, der Firma «Kantonalbank». Der Name «Kantonalbank» ist konstitutiv für die Staatshaftung, und sie wird beim Publikum mit der Staatshaftung gleichgesetzt.

Der Name «Kantonalbank» ist in der Schweiz beim breiten Publikum traditionell der Ausdruck der besonderen Sicherheit und der besonderen Privilegierung durch die Staatshaftung. Der Bundesrat ist in seinem Bericht der Meinung – die WAK teilt diese Meinung grossmehrheitlich –, dass bei einer Aufhebung der Staatshaftung der Begriff «kantonal» im Namen «Kantonalbank» nicht mehr weitergeführt werden könnte, weil der Begriff «Kantonalbank» mit der Staatshaftung verbunden sei.

5. Die WAK stützt die Empfehlung des Bundesrates und der Kartellkommission, dass die Kantone ihre Kantonalbank vollumfänglich der bankenrechtlichen Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) unterstellen sollten. Wahrscheinlich wären die grossen Schäden in einzelnen Kantonen nicht passiert, hätten die Kantonalbanken voll der Aufsicht der EBK unterstanden. Wahrscheinlich hat die externe Aufsicht zu wenig gespielt. Aus diesen Mängeln sollten die Konsequenzen gezogen werden. Der Handlungsbedarf liegt allerdings bei den Kantonen.

Zur Standesinitiative Bern: Wie gesagt, die WAK beantragt Ihnen mit 16 zu 4 Stimmen, dieser Initiative keine Folge zu geben.

Die Initiative hat ihren Ursprung im Debakel der Berner Kantonalbank. Im bernischen Parlament war diese Standesinitiative sozusagen der Kompromiss zwischen jenen Kräften, die die Staatshaftung ganz aufgeben wollten, und jenen, die die Staatshaftung ganz weiterführen wollten. Was ist der gutbernerische Kompromiss? Man ist für eine Teilstaatshaftung oder eine Teilaufhebung der Staatsgarantie. Die EBK hat diese Teilaufhebung der Staatsgarantie sehr ausführlich und detailliert geprüft, die Zusammenfassung dieser Prüfungen finden Sie auch im Bericht des Bundesrates.

Die WAK ist grossmehrheitlich der Meinung, dass eine Teilaufhebung nicht möglich und nicht praktikabel ist. Ich führe drei Gründe an:

1. Sie ist aus aufsichtsrechtlicher und -politischer Sicht nicht praktikabel, weil die Beschränkung der Staatshaftung eine Art Eingriff in die heute bestehenden Gläubigerrechte darstellt. Z. B. ist beim Obligationenbesitz, beim Kassenobligationenbesitz usw. eine Beschränkung der Staatshaftung eine sehr problematische und kaum abgrenzbare Verschiebung oder Aufteilung des Risikos. Soviel ist aus aufsichtspolitischer Sicht zu sagen.

2. Die Aufteilung in staatlich garantierte und nicht garantierte Verpflichtungen ist schwierig, ja fast unmöglich. Möglicherweise wäre sie noch zu bewerkstelligen. Man könnte z. B. Sparguthaben der Staatsgarantie unterstellen, ihr aber eine andere Anlageform, die risikobehafteter ist, nicht unterstellen. Wie steht es aber z. B. mit Kassenobligationen? Im Falle eines Verlustes kann man die Kassenobligationen nicht aufteilen in solche, die Staatshaftung haben, und in solche, die keine haben.

3. Der wichtigste Punkt: Die Beschränkung der Staatshaftung wäre nur dann wirklich wirksam, wenn ein Verlustfall zu einer Totalliquidation der Kantonalbank führen würde. Wenn ein Verlustfall eintritt, der nicht zu einer Liquidation der Bank führt, müsste der Staat ohnehin zahlen, auch bei einer Teilhaftung.

Auch wenn eine Teilhaftung des Staates besteht, müsste der Staat unter Umständen voll garantieren. Klarheit hätte man erst bei der Aufteilung der Passivgelder in solche mit Staatshaftung und solche ohne Staatshaftung. Dieser Fall würde erst bei einer Totalliquidation der Bank eintreten.

Fazit: Die Teilhaftung des Staates ist nicht praktikabel und nicht empfehlenswert; deshalb beantragt die WAK, der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben.

Zur Motion der WAK-NR: Die WAK beantragt die Änderung des Bankengesetzes. Wie Herr Cavadini Adriano ausführlich dargestellt hat, befinden sich die Kantonalbanken in einem Überlebenskampf. Es sollte möglich sein, Kooperationen unter den Kantonen bezüglich ihrer Kantonalbanken herzustellen.

Kooperationen können in verschiedener Form realisiert werden. Es ist eine Holdingstruktur möglich, möglicherweise braucht es ein Konkordat unter den Kantonen. Diese Holdingstruktur wäre heute schon möglich, aber die anteilige Haftung des jeweiligen Kantons für seine Kantonalbank müsste im Rahmen einer Holding gesetzlich geregelt werden. Eine Holding, das heisst ja, dass einer für alle haftet. Die anteilige Haftung eines Kantons in einer Holdingstruktur muss nochmals geprüft und bankengesetzlich geregelt werden.

Es gibt andere Kooperationsformen, es gibt technische Kooperationen bis hin zu Fusionen. Damit eine Staatsgarantie durch die Kantone weiterhin möglich ist und weitergeführt werden kann, braucht es bankengesetzliche Grundlagen – nach Ansicht der WAK und übrigens auch der EBK wahrscheinlich auch bei solchen Kooperationen. Die Weiterführung der Aufteilung der Staatsgarantie wird bei der Lösung dieses Problems die Knacknuss sein.

Wir beantragen Ihnen, dass der Bundesrat eine Bankengesetzrevision vorlegt, die solche Kooperationen verschiedener Art bis hin zu Fusionen unter Kantonalbanken respektive Kooperationen zwischen den Kantonen zulässt.

Nun sagt der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf die Motion, er sei bereit, eine Expertenkommission einzusetzen, die diese Fragen bis Ende 1996 prüfen und allfällige Gesetzesänderungen vorschlagen solle. Deswegen will der Bundesrat

den Vorstoss nur als Postulat entgegennehmen. Der Bundesrat ist allerdings selber etwas widersprüchlich und hat seine Meinung geändert. In seinem Bericht über die Stellung der Kantonalbanken stellte der Bundesrat noch fest, dass kein Handlungsbedarf bestehe, aber jetzt sagt er in seiner Stellungnahme zur Motion, es bestehe doch ein Handlungsbedarf. Ich muss dem Bundesrat allerdings zugute halten, dass der Bericht bereits ein Jahr alt ist. Er ist so lange liegengeblieben. Die WAK war schon lange im Besitze dieses Berichts.

Weil die Kommission zur bundesrätlichen Stellungnahme zur Motion nicht Stellung nehmen konnte, beantragen wir Festhalten. Die Motion wurde in der WAK mit 18 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen.

Festhalten heisst: Wir möchten den Stein ins Rollen bringen. Die Motion ist sehr offen formuliert, sie hat eher eine Druckmacherfunktion. Wenn der Bundesrat wider Erwarten zum Schluss kommen sollte, dass für solche Kooperationen überhaupt keine gesetzliche Änderung nötig sei, dann kann man wieder darauf zurückkommen.

Aber es besteht ein dringender Handlungsbedarf; das haben in der WAK alle anerkannt, und das hat auch Herr Cavadini Adriano eindrücklich gesagt. Wer interessiert ist an einer vierten Kraft im Bankenwesen – den Kantonalbanken – und wer interessiert ist am Überleben der Kantonalbanken, sollte dieser Motion zustimmen.

Wir beantragen, vom Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Rychen Albrecht (V, BE): Der Strukturwandel, der zu Beginn der neunziger Jahre die schweizerische Bankenlandschaft zu erschüttern begann, überraschte teilweise sogar eingefleischte Kenner der Bankenszene. Innerhalb von wenigen Jahren reduzierte sich die Zahl der Schweizer Banken und Finanzgesellschaften um gut ein Drittel. Die Deregulierung und Liberalisierung der weltweiten Finanzmärkte und auch das Entstehen neuer Wirtschaftsräume werden wahrscheinlich dafür sorgen, dass dieser Strukturwandel auch am Finanzplatz Schweiz noch nicht beendet ist.

Der Kampf um Marktanteile wird durch das vermehrte Auftreten branchenfremder Konkurrenten wie Fondsgesellschaften, Versicherungen und auch unserer lieben PTT nichts an Schärfe einbüßen. Weitere Fusionen und auch neue Kooperationen werden wahrscheinlich die Folge davon sein, wobei ich der festen Überzeugung bin, dass nicht einfach nur die absolute Unternehmensgrösse das alleinige Erfolgsrezept sein wird.

Im Strukturwandel am weitesten fortgeschritten sind heute die dem internationalen Konkurrenzdruck besonders ausgesetzten Grossbanken. Sie waren schon früh zum Handeln gezwungen. Sie haben, um nur ein Beispiel zu nennen, ihr Filialnetz bereits beträchtlich ausgedünnt. Relativ geringer Handlungsbedarf besteht bei der Gruppe der Darlehenskassen und Raiffeisenbanken, die nach dem altbewährten Grundsatz «Schuster, bleib bei deinen Leisten» einen entsprechenden Erfolg aufweisen. Auch die kleinen Privatbanken und Auslandsbanken, die sich speziell auf Vermögensverwaltung konzentriert haben, können sich recht gut behaupten. Bei den Regionalbanken war der Druck für strukturelle Anpassung besonders stark spürbar. Die Verminderung der Zahl der Institute spricht da eine deutliche Sprache.

Wie sieht es nun bei den Kantonalbanken in diesem ganzen Umfeld aus? Die Kantonalbanken sehen sich mit einer sowohl politisch wie wirtschaftlich bedingten Herausforderung konfrontiert. Die angestrebte Entstaatlichung und Entpolitisierung – so meine ich, ist der allgemeine Trend – ist auch politisch in diesem Parlament spürbar. Diese Herausforderung und die Forderung nach Entpolitisierung werden uns gewisse Probleme bieten.

Wir müssen zu neuen Lösungen kommen, und wir dürfen das Problem nicht ewig vor uns herschieben. Die notwendige Neuorientierung setzt nämlich in vielen Fällen einen langwierigen Prozess des Umdenkens voraus, und der muss spätestens heute und hier beginnen. Die Debatte darf nicht so en-

den, dass man am Schluss sagt: Wir sind uns nicht in allen Teilen ganz einig, folglich warten wir jetzt wieder viele Jahre, bis etwas passiert. So kann es nicht gehen, da bin ich mit dem Sprecher der Kommission sehr einverstanden. Man muss jetzt an die Arbeit gehen und Lösungen für unsere Kantonalbanken suchen. Ich bin gleicher Meinung wie die Kommission, wenn sie sagt, dass wir mit den gesetzlichen Änderungen die Stellung der Kantonalbanken stärken und nicht schwächen wollen. Das können wir nur erreichen, wenn wir entsprechende Gesetzesänderungen ins Auge fassen.

Als Motionär will ich zusammen mit den Unterzeichnern – ich betone es noch einmal – handlungsfähige, konkurrenzfähige Kantonalbanken erhalten. Wir brauchen dieses Segment an Banken. Sie sind sehr wichtig. Die neuen Rahmenbedingungen, die dazu nötig sind, schlage ich zusammen mit den Unterzeichnern in meiner Motion vor. Wenn Sie diese Motion genau lesen, spüren Sie rasch einmal, dass sie ein Versuch ist, eine Kompromisslösung anzubieten.

Der Bundesrat wird nämlich beauftragt, dem Parlament eine Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen in dem Sinne zu beantragen, dass die Haftung der Kantone für die Verbindlichkeiten der Kantonalbanken im eidgenössischen Gesetz nicht mehr vorgeschrieben wird. Aber – und das ist entscheidend – die Motion will, dass die Kantone die Möglichkeit erhalten, ihre Staatsgarantie beizubehalten, abzuschaffen oder vielleicht sogar auch Teillösungen zu suchen. Diese Lösungen müssen sondiert werden. In diesem Sinn möchten wir den unterschiedlichen Bedürfnissen in den Kantonen Rechnung tragen, indem das eidgenössische Gesetz die nötige Flexibilität bietet.

Der grosse Streitpunkt ist offensichtlich der folgende – das kommt im Bericht des Bundesrates zum Ausdruck, auch in Stellungnahmen der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK), Herr Strahm hat es wiederum erwähnt -: Kann man das Begriffspaar Kantonalbank/Staatsgarantie einfach so trennen? Die Antwort, die uns gegeben wird, lautet: Nein, man muss das zusammen betrachten.

Ich betrachte diese Auffassung als eine sehr veraltete Sicht der Dinge. Wenn Sie nämlich heute wirklich eine Kantonalbank und einen Kanton haben, der die Staatsgarantie abschaffen möchte, kann er das in diesem Umfang nicht tun, es sei denn, er würde die Bank verkaufen, sie umbenennen und privatisieren. Aber stellen Sie sich das in der heutigen Zeit vor: eine Bank umbenennen! Haben Sie das Gefühl, das sei eine realistische Sicht der Dinge? Das glaube ich nicht. Deshalb bleiben die Fesseln, weil die Freiheit fehlt, den Begriff «Kantonalbank» beizubehalten und trotzdem die Staatsgarantie abzubauen und damit auch die volle Aufsicht durch die EBK einzuführen. Damit hat man überhaupt keine Vorteile mehr gegenüber anderen Banken, die privat auf dem Markt auftreten. Wenn man das sauber löst, gibt es für die Kantonalbanken keine Teilprivilegien mehr.

Mit der Idee, der Bürger meine, das bleibe auf alle Ewigkeit so – Kantonalbank gleich Staatsgarantie, obschon es abgeschafft werde –, habe ich meine Mühe. Ich glaube nicht, dass der Bürger das nicht nachvollziehen kann. Ich habe manchmal den Eindruck, man wolle mit dieser Politik bewusst Untrennbarkeit von Kantonalbank und Staatsgarantie à tout prix beibehalten. Das widerspricht der Auffassung, die die Kommission und der Bundesrat vertreten, nämlich, dass man schon etwas machen wolle und müsse. Ich bitte Sie, sich von dieser Art und Weise der Begriffskoppelung zu trennen.

1. Ich möchte mich auch an die Äusserungen von Ständerat Gemperli halten, der die gleichlautende Motion im Ständerat eingereicht hat. Mit dem Wegfall eines speziellen Leistungsauftrages der Kantone an die Kantonalbanken verliert die Staatsgarantie weitgehend die sachliche Rechtfertigung.

2. Die Staatsgarantie führt zu Wettbewerbsverzerrungen im Bankensektor. Hören wir damit auf!

3. Die Staatsgarantie ist unwirtschaftlich, weil sie tendenziell mehr Kosten verursacht als Nutzen stiftet.

4. Die Staatsgarantie lähmt die Entwicklung der Kantonalbanken. Davon sind wir fest überzeugt. Sie erschwert zukunftsfruchtige Zusammenschlüsse von Kantonalbanken und hemmt auch das Eingehen neuer Risiken und Gewinn-

chancen. Das Risiko der Staatsgarantie überfordert die Kantone in finanzieller Hinsicht.

Ich möchte es nicht so verstanden haben, dass politische Gruppierungen auf Kantonsebene die Abschaffung der Staatsgarantie verlangen und hier drinnen dann doch wieder daran festhalten. So geht es natürlich nicht!

Ich bitte Sie, dieser Motion genügend Beachtung zu schenken und sie zu überweisen.

Baumann Ruedi (G, BE): Die grüne Fraktion wird der Standesinitiative Bern keine Folge geben und die Motion Rychen ablehnen. Wir sind hingegen mit der Überweisung der Motion der WAK-NR einverstanden.

Der Kanton Bern verlangt eine Änderung der Bankengesetzgebung, damit Kantonalbanken auch dann als solche anerkannt werden können, wenn der betreffende Kanton eine Einschränkung der Staatshaftung einführt. Die Forderung des Kantons Bern ist an und für sich verständlich: Berner Steuerzahlerinnen und Steuerzahler mussten ihre Kantonalbank schon dreimal sanieren. Die letzte Sanierung ist zurzeit noch im Gang und wird mit faulen Krediten von etwa 7 Milliarden Franken schliesslich 3 Milliarden Franken kosten, was etwa 10 000 Franken pro Berner Steuerzahler entspricht. Derweil sonnen sich die Schuldigen auf den Bahamas, und die Verantwortlichen stehen in Amt und Würden oder beziehen hohe Staatspensionen. Dieser politische Skandal lässt sich nicht durch eine Standesinitiative aufarbeiten.

Der Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken kommt zum Schluss, dass nur Banken mit voller Staatsgarantie als Kantonalbanken gelten könnten, dass es den Kantonen aber freistehe, die Organisationsform und die Trägerschaft der Kantonalbanken zu regeln. Auch bezüglich Privatisierung hätten die Kantone volle Gestaltungsfreiheit. Wir haben keinen Anlass, von diesen Thesen abzuweichen. Der Leistungsauftrag ist für den Status einer Kantonalbank offensichtlich nicht entscheidend. Es ist einzig und allein Sache des Kantons, den Leistungsauftrag nach seinen Bedürfnissen auszugestalten. Wenn es dabei um die Gewährung günstiger Kredite an die heimische Wirtschaft geht, wäre das noch diskutabel. Wenn bei dieser Wirtschaftsförderung aber so grosse Risiken eingegangen werden, die eine Grossbank nicht eingehen würde, dann kann das eben zu einem Debakel «à la bernoise» führen.

Wir wollen ohne weiteres zugestehen, dass es gute Gründe zur Erhaltung von Regional- und Kantonalbanken in unserem Land gibt. Auch wir haben kein Interesse daran, dass sich die finanziellen Entscheidungszentren immer mehr in den Grossraum Zürich verlagern. Mein persönliches Sparheft bei der Spar- und Leihkasse Lyss ist auch innert drei Jahren über die Seelandbank beim Schweizerischen Bankverein gelandet, ohne dass ich etwas dazu getan hätte.

Die Aufhebung der Staatsgarantie zur Erhaltung von Kantonalbanken ist hingegen kein geeignetes Mittel. Sparer und Sparerinnen verbinden mit dem Begriff «Kantonalbank» die volle Staatsgarantie. Man wird sich in den Kantonen eben entscheiden müssen. Offensichtlich sind verschiedene Zusammenarbeitsformen zwischen kleineren Kantonalbanken möglich. Der Bundesrat erklärt sich bekanntlich bereit, durch eine breitabgestützte Expertenkommission die noch offenen Fragen im Zusammenhang mit möglichen Fusionen abzuklären.

Wir beantragen Ihnen, der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben und die Motion Rychen abzulehnen; wir beantragen Ihnen hingegen, die Motion der WAK-NR zu überweisen.

Stucky Georg (R, ZG): Wie komplex die Situation rechtlich ist, haben Ihnen die beiden Kommissionsreferenten dargelegt. Ich will im einzelnen nicht mehr darauf eingehen, sondern darauf verweisen, dass die Kantonalbanken heute rein faktisch in einer schwierigen Position sind, erklärbar aus ihrer Sandwichlage zwischen den Grossbanken und den Regionalbanken, mit denen sie im Wettbewerb stehen. Die Grossbanken können ihre Dienstleistungen weltweit anbieten, die Regionalbanken haben wie die Kantonalbanken den Vorteil der Kundennähe. Aber – und das ist ein Nachteil für

die Kantonalbanken – rein wettbewerbsmässig gesehen sind sie, obwohl sie eine Universalität ausüben, geographisch eingeschränkt. Ihre Tätigkeit im Ausland können sie nicht selbst, sondern nur über Korrespondenten ausüben, was natürlich in einer global verbundenen Wirtschaft nachteilig ist.

Zudem unterliegen die Kantonalbanken einem kantonalen Leistungsauftrag, insbesondere bei der Vergabe von Hypotheken, was oft zu einer Übergewichtung des Hypothekenteils geführt hat und damit zu einer gefährlichen Situation in einer Immobilienkrise, wie wir sie heute kennen. Das ist ja auch die Ursache für die Schwierigkeiten einer Reihe von Kantonalbanken wie die von Solothurn, Waadt, Appenzell Ausserrhodens und Bern.

Natürlich haben die Kantonalbanken einen Wettbewerbsvorteil: das Auffangnetz der Staatsgarantie. Man kann sich allerdings fragen, ob diese Garantie tatsächlich spielt, ob sie nicht mehr und mehr zur Theorie wird, wenn nämlich Kantonalbanken – wie in Solothurn und Appenzell Ausserrhodens geschehen – nicht die Garantie beanspruchen, sondern an andere Banken verkauft werden. Sollte man dazu kommen, die Garantie abzuschaffen, so wird natürlich in erster Linie einmal der Kanton entlastet. Für die Kantonalbank selbst ergibt sich dadurch aber eher ein Nachteil – einmal in ihrer Werbung nach aussen, weil die kantonale Garantie in Hinsicht auf das Publikum in Zeiten, wo es wiederholt zu Bankkrächen gekommen ist, natürlich ein Vorteil ist.

Ausserdem muss eine Kantonalbank, wenn sie keine Garantie hat, auf gewisse Privilegien verzichten, zum Beispiel auf den sogenannten Eigenmittelrabatt von 12,5 Prozent, wo sie also – mit anderen Worten – ihren Krediten weniger Eigenmittel unterlegen muss. Deshalb ist die Aufhebung der Garantie rein sachlich gesehen nicht eindeutig ein Vorteil für eine Kantonalbank.

Es kommt noch der Zusammenhang mit der Firmierung «Kantonalbank» und der Staatshaftung. Herr Strahm hat darauf hingewiesen. Das führt dazu, dass gewisse Bedenken gegenüber der Berner Standesinitiative bestehen, aber unsere Fraktion hat in ihrer Mehrheit den Weg über eine teilweise Aufhebung der Staatsgarantie nicht verbauen wollen und wird deshalb der Initiative Folge geben. Es stellt sich dann natürlich sofort die Frage, ob die Garantie überhaupt teilbar ist und ob bei einer Teilgarantie die Firmierung «Kantonalbank» beibehalten werden kann.

Im Grunde genommen will die Motion der WAK-NR, die von unserer Fraktion unterstützt wird, einen ähnlichen Versuch machen. Sie versucht, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu stimulieren, neue Wege zu gehen – bis hin zur Fusion. Auch dort wird wiederum die Garantie automatisch zur Diskussion gestellt. Uns allen geht es eigentlich in der grossen Linie nicht darum – das sehe ich jetzt aus den gehaltenen Voten –, die Stellung der Kantonalbanken zu schwächen, im Gegenteil, es geht darum, sie als Kraft zu erhalten. Wir möchten auch nicht, obwohl die Mehrheit der Initiative zustimmt, die Frage verpolitisieren, sondern wir sind dem Bundesrat dankbar dafür, wenn er wie angekündigt bereit ist, mit einer Expertengruppe die Frage umfassend zu prüfen und uns einen entsprechenden Bericht vorzulegen, nach dem wir möglicherweise neue Wege beschreiten können.

Gusset Wilfried (F, TG): Die Fraktion der Freiheits-Partei wehrt sich konsequent gegen eine Verwässerung des Markenzeichens «Kantonalbank». Nach unserem Verständnis ist eine Staatsbank mit uneingeschränkter Staatsgarantie gestattet. Wenn dies nicht mehr der Fall ist, wird sie zur Privatbank und hat keinen Anspruch mehr auf das Markenzeichen «Kantonalbank» und auf die zugehörigen Vergünstigungen. Alles andere wäre Etikettenschwindel.

Eine Teilgarantie ist aus verschiedenen Gründen strikte abzulehnen. Ich möchte Ihnen nur einen anführen: Mit einer Teilgarantie würde die Möglichkeit geboten, das gleiche System zur Anwendung zu bringen, wie es bei uns im Thurgau mit den Förstern der Bürgergemeinden passiert. Diese sind meist zu 70 Prozent bei der Bürgergemeinde angestellt und zu 30 Prozent selbständig erwerbend. Das Resultat dieser

Risikoverteilung ist, dass die Förster immer dann bei der Bürgergemeinde arbeiten, wenn es regnet, schneit und das Wetter für die lukrativen Privataufträge ungeeignet ist. Mit einer entsprechenden Mechanik würde genau die gleiche Möglichkeit auch bei den Kantonalbanken geboten. Wie erwähnt, dies ist nur einer der gewichtigen Gründe, der gegen eine Aufweichung der zwingenden Verbindung des Markenzeichens «Kantonalbank» mit der vollen Staatshaftung spricht. Wir bitten Sie deshalb, der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben und auch die Motion Rychen abzulehnen. Diese Haltung hat aber nichts damit zu tun, dass unsere Fraktion nicht grundsätzlich der Meinung ist, dass die Kantonalbanken über kurz oder lang privatwirtschaftlich zu organisieren sind und dann aber den Namen zwingend ändern müssen. Alles andere – ich wiederhole es – wäre Etikettenschwindel.

Wir bitten Sie aber, die Motion der WAK-NR im Sinne einer Abklärung zu überweisen.

Kühne Josef (C, SG): Die Kantonalbanken und ihr Umfeld sind in einer sehr starken Veränderung. Die Kantonalbanken sind kantonal verankert, geographisch ist ihr Betätigungsfeld aber beträchtlich ausgeweitet. Die Dynamik dieser Entwicklung wird, so scheint mir, auch im Bericht des Bundesrates unterschätzt.

Die CVP-Fraktion anerkennt die grosse Bedeutung der Kantonalbanken, die zusammen mit den Regionalbanken und den Raiffeisenkassen ein Gegengewicht zu den Grossbanken bilden. Die Grossbanken allein würden ja gelegentlich zu einer Monopolstellung gelangen; deshalb ist es von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung, dass insbesondere auch die Kantonalbanken in einer bedeutenden Stellung die Zukunft meistern können.

Die meisten Kantonalbanken geniessen Staatsgarantie und damit einen Wettbewerbsvorteil; dies ganz besonders bei den älteren Sparern. Der zweite Vorteil der Kantonalbanken liegt darin, dass sie weniger Gewinn abliefern müssen als ihre direkten Konkurrenten. Sie stehen – mindestens bis anhin – auch nicht unter dem Druck, maximale Eigenmittelrenditen zu erwirtschaften.

Diesen Privilegien stehen aber auch volkswirtschaftliche Leistungen der Kantonalbanken gegenüber. Kantonalbanken sind kantonal und regional verankert. Sie stehen in direktem, intensivem Kontakt mit ihren Kunden. Von ihnen werden günstige Konditionen und Rücksichtnahme auf volkswirtschaftlich übergeordnete Ziele verlangt, zum Beispiel die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. Viele Kantonalbanken pflegen vor allem die traditionellen Geschäfte des Sparens und der Anlage in Hypotheken. Entsprechend sind sie auch durch hohe Rückstellungen infolge tieferer Immobilienpreise betroffen.

Was ist eigentlich die Staatsgarantie? Sie ist doch nichts anderes als eine Nachschusspflicht fehlender Eigenmittel, sofern das notwendig würde. Es müssen also weniger Eigenmittel erarbeitet und ausgewiesen werden. Ich habe meinerseits mit grosser Überraschung sehen können, dass die Eidgenössische Bankkommission (EBK) dieser Staatsgarantie doch einen bedeutenden Stellenwert zubilligt, auch heute noch. Es müssen folglich von den Kantonalbanken weniger Eigenmittel erwirtschaftet werden, und das wird – mindestens aus heutiger Sicht der EBK – auch dann der Fall sein, wenn die Kantonalbanken der EBK-Aufsicht unterstellt werden.

Die Standesinitiative Bern will ja faktisch eine Teilgarantie einführen. Das ist etwas, was nicht funktionieren kann. Eine Teilgarantie würde sich im Ernstfall trotz allem faktisch als volle Garantie auswirken. Der Kanton kann sich in einer solchen Situation aus volkswirtschaftlichen Gründen nicht teilweise aus der Verantwortung ziehen. Eine Teilgarantie ist also die Vortäuschung von etwas, das es in Wirklichkeit in dieser Form nicht geben kann. Aus diesem Grund ist der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben.

Die Kantonalbanken haben unter dem heutigen Recht theoretisch schon viel Gestaltungsspielraum. Sie können Kooperationen eingehen und die Anpassungen an das zukünftige

Umfeld vornehmen. Das Problem stellt sich jedoch bei der Beibehaltung des Namens «Kantonalbank». In der Vorstellung – da unterscheide ich mich von Herrn Rychen – vor allem der traditionellen, älteren und auch intensiveren Sparer ist «Kantonalbank» nach wie vor verbunden mit Staatsgarantie. «Kantonalbank mit beschränkter Staatsgarantie» oder ähnliches kann man als Name wohl nicht brauchen.

Die Kantonalbanken brauchen in Zukunft also Veränderungen. Das Anliegen der WAK ist es, die Zukunft der Kantonalbanken rechtzeitig zu gestalten, ihnen rechtzeitig Handlungsspielraum zu ermöglichen. Die WAK hat deshalb am 23. Januar 1996 eine entsprechende Motion beschlossen.

Der Bundesrat hat mit seiner Antwort vom 4. März 1996 reagiert. Herr Bundesrat Villiger, unsere Fraktion hatte noch keine Gelegenheit, zu Ihrer Antwort Stellung zu nehmen. Persönlich kann ich jedoch sagen, dass Ihr Text das Problem in der Gesamtheit und auf der ganzen Breite angeht.

Womit ich Probleme habe, ist das Wort «allfällige». Wenn Sie die Zustimmung unserer Fraktion zur Umwandlung in ein Postulat wollen, müssen Sie die «allfälligen Gesetzesänderungen» noch etwas ausführen. Ich meine, in der Richtung, dass das «allfällig» nicht heissen kann, dass der Bundesrat, nachdem eine breitabgestützte Expertenkommission am Werk gewesen ist, Ende 1996 vorschlägt, doch nichts zu tun.

Ich beantrage Ihnen, der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben, den Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken zur Kenntnis zu nehmen und die Motion Rychen als Postulat zu überweisen.

Bei der Motion der WAK-NR liegt es an Ihnen, Herr Bundesrat Villiger, uns davon zu überzeugen, dass der Weg auch mit dem Postulat beschränkt wird. Sonst würde ich beantragen, an der Motion festzuhalten.

Ledergerber Elmar (S, ZH): Um es vorwegzunehmen: Die sozialdemokratische Fraktion empfiehlt Ihnen, der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben, die Motion Rychen nicht zu überweisen und den Bericht des Bundesrates zur Kenntnis zu nehmen. Gestatten Sie mir ein paar Ausführungen dazu.

Die Standesinitiative Bern ist ein später Ausläufer des Berner Kantonalbankenskandals, der jetzt auch unseren Ratssaal erreicht. Ich möchte daran erinnern, dass dieser Kantonalbankenskandal gewaltige Dimensionen hatte und die Berner Bevölkerung bis heute etwa 3 Milliarden Franken gekostet hat. Es muss hier auch einmal gesagt sein: Ebenso skandalös wie dieser Skandal war in unseren Augen die Bewältigung dieses Skandals durch den Kanton Bern. 3 Milliarden Franken Verlust durch mehr als fahrlässiges Verhalten der Bankleitung und keine Verantwortlichkeitsklage, keine Verantwortlichkeiten. Ein Regierungsrat konnte nicht mehr in die Regierung gewählt werden, und die Direktion wurde sanft ausgewechselt. Das war die ganze Konsequenz. Aber das ist eine Klammerbemerkung.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass das Anliegen des Kantons Bern bereits mit der heutigen Rechtslage erfüllt werden kann. Der Kanton Bern kann seine Kantonalbank in eine AG umwandeln; er kann sie ganz privatisieren; er kann die Staatshaftung aufheben, wenn er will. Aber dann heisst die Bank nicht mehr «Kantonalbank», sondern sie heisst dann Berner Bank oder so etwas. Das scheint uns nicht mehr als richtig zu sein. Denn mit dem Namen «Kantonalbank» ist in der Schweiz unauflösbar die Qualität Staatsgarantie verbunden. Das ist bei den Schweizerinnen und Schweizern sozusagen im genetischen Material als Information abgespeichert. Wenn sich jetzt eine Kantonalbank als Kantonalbank bezeichnet, aber die Staatsgarantie nicht mehr gewährt, so ist das eine Art Etikettenschwindel, den wir hier nicht fördern möchten.

Ich erinnere Sie nochmals daran: Schon bei der heutigen Rechtslage ist es möglich, Kantonalbanken zu verkaufen – das haben wir miterlebt –, Kantonalbanken in privatrechtliche AG umzuwandeln, Kooperationen oder Fusionen einzugehen. Sobald die beherrschende Rolle des Staates aber wegfällt, muss auch die Staatsgarantie wegfallen. Diese Lösung scheint uns eigentlich gar nicht so schlecht zu sein.

Zu den Kantonalbanken im allgemeinen: Wir sind der Meinung, dass die Kantonalbanken heute in der Schweiz nach wie vor eine wichtige wirtschaftliche Rolle zu spielen haben und auch spielen könnten. In den regionalen Wirtschaften sind sie oft das einzige Instrument für die, die im Bereich Wirtschaftsansiedlung, Unterstützung von kleineren Unternehmungen, von KMU, etwas machen wollen. Die Grossbanken scheuen diese Risiken zum Teil, oder sie suchen grössere Renditen. Hier sind die Kantonalbanken nach wie vor ein wesentliches Instrument der kantonalen Wirtschaftspolitik.

Aber diese Kantonalbanken stehen heute vor gewaltigen Problemen. Die Kosten laufen ihnen davon, sie sind an vielen Orten heute zu klein, um zu operieren. Für viele Kantonalbanken hat sich das Konzept, in Richtung Universalbank zu gehen, als falsch erwiesen – ich meine, das ist nicht das richtige Konzept –, und sie sind heute zum Teil mit Kreditrisiken aus den achtziger Jahren belastet, die viele an den Rand des Ruins drängen könnten. Mit anderen Worten: Wir haben einen gewaltigen Handlungsbedarf auf der Stufe Kantonalbanken. Aber das ist unseres Erachtens nicht die Aufgabe des Bundes, sondern in dieser Frage sind die Kantone gefordert. Die Kantone müssen und werden in verschiedenen Bereichen aktiv werden müssen:

1. Nach unserer Auffassung wäre es vordringlich, dass die Kantone die Leistungsaufträge für ihre Kantonalbanken überdenken, ganz klar formulieren, den Banken als Pflicht vorgeben und in den Geschäftsberichten und von den überwachenden Gremien auch kontrollieren lassen. Diese Form von Leistungsauftrag rechtfertigt nämlich, dass sie in den Konkurrenzvorteil der Staatsgarantie kommen und an vielen Orten auch der Steuerprivilegien: Sie gelten diese Privilegien durch gemeinwirtschaftliche Leistungen ab, die die Kantone und Regionen tatsächlich benötigen.

2. Es ist aber von grösster Dringlichkeit, dass Kantonalbanken vermehrt Kooperationen unter sich eingehen. Denn viele Kantonalbanken erreichen die kritische Grösse nicht, die es braucht, um in diesem Geschäft bestehen zu können und insbesondere die anstehenden grossen Investitionen zu tätigen, die nötig sind, um konkurrenzfähig zu bleiben.

Persönlich glaube ich nicht daran, dass das Holdingmodell, das von einzelnen Vertretern vorgeschlagen worden ist, je realisiert werden kann – das sage ich Ihnen als Zürcher: In einer solchen Holding hätte der Kanton Zürich etwa 40 Prozent Anteil, und es wäre der Tod jedes eidgenössischen Projektes, wenn Zürich derart dominant auftreten würde.

Die regionalen Kooperationen, mit denen bereits viele Kantonalbanken angefangen haben, sind aber ein gutes Mittel und müssen verstärkt werden.

3. Die Kantonalbanken brauchen dringend und schnell Entschiede in Richtung gemeinsame Informationsplattformen. Die Investitionen in diesem Bereich übersteigen die Möglichkeiten aller Kantonalbanken, wenn sie das einzeln machen müssen. Auf der andern Seite sind die Kostenersparnisse gewaltig, wenn gerade in diesem Bereich Kooperationen gefunden werden. Zudem können die Kantonalbanken heute auch von Erfahrungen profitieren, die die Privatbanken in diesem Bereich schon gemacht haben.

4. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass die Kantonalbanken – auch wenn sie sich jetzt vermehrt den Kosten widmen – nicht vergessen sollten, dass sie auch neue Produkte auf den Markt bringen müssen: Produkte im Interesse der Kleinsparer, im Interesse der KMU und insbesondere auch im Interesse der Hypothekarschuldner. Hier wäre ein Innovationsbedarf vorhanden. Möglichkeiten sind da. Es braucht innovative Leute.

5. Ein letzter Punkt, der auch grosse Priorität hat: Die Kantonalbanken müssen ihre internen Aufsichtsfunktionen verbessern. Es geht nicht mehr an, dass verdiente Politiker, wie wir das alle sind, einfach auf ihren Lebensabend hin eine Kantonalbank zwar nicht führen, aber in deren Aufsichtsrat sitzen, obschon sie vom Banking nichts verstehen. Das ist ein knallhartes Geschäft. Da braucht es professionalisiertere Aufsichts- und Führungsstrukturen. Da ist sicher auch Handlungsbedarf angesagt.

Ich bitte Sie, der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben, den Bericht des Bundesrates zur Kenntnis zu nehmen, die Motion Rychen abzulehnen und bei Ihnen zu Hause in den Kantonen dahin zu wirken, dass dieser Reform- und Handlungsbedarf bei Ihren Kantonalbanken zügig angepackt wird.

Wyss William (V, BE): Wir von der SVP-Fraktion sind einig mit der WAK, die dringenden Handlungsbedarf feststellt. Der wirtschaftliche Druck bei verschiedenen Kantonalbanken kann zwar mit Gesetzesrevisionen nicht behoben werden – und auch mit Klammerbemerkungen ändern wir an der heutigen Situation nichts, Herr Ledergerber –, aber die Möglichkeit der Zusammenarbeit einzelner Institute über die Kantongrenze hinaus könnte die Situation unter bestimmten Bedingungen für bestimmte Kantonalbanken etwas verbessern. Wir unterstützen die Absicht, das Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen zu revidieren.

In dem Sinne beantrage ich Ihnen im Namen der SVP-Fraktion, die Motion der WAK-NR zu unterstützen, die Motion Rychen als Postulat zu überweisen und der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben. Vom Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken haben wir Kenntnis genommen.

Wiederkehr Roland (U, ZH): Die LdU/EVP-Fraktion wird der Standesinitiative Bern keine Folge geben, und sie lehnt auch die Motion Rychen ab.

Wir teilen die Auffassung, dass der Begriff «Kantonalbank» mit einer Staatsgarantie verbunden ist. Die Kantone haben schon jetzt die Möglichkeit, diese Staatsgarantie aufzuheben. Dann ist aber die Bank keine Kantonalbank mehr, sondern sie wird eine private Bank ohne Staatsgarantie, und der Name ist entsprechend zu ändern. Die Kantonalbanken haben im Gegenzug zur Staatsgarantie wesentliche Privilegien, die ihnen im Wettbewerb Vorteile verschaffen. Wenn die Staatsgarantie ganz oder teilweise fällt, dann müssen konsequenterweise auch die Privilegien fallen. Wird die Bank mit Staatsgarantie beibehalten, so ist vom Kanton ein Leistungsauftrag im Bereich der regionalen und kantonalen Wirtschaftsentwicklung zu formulieren.

Die Idee einer teilweisen Aufhebung der Staatsgarantie, einer Teilgarantie, ist noch nicht durchdacht. Die Staatsgarantie kommt erst dann zum Tragen, wenn eine Kantonalbank liquidiert werden muss oder wenn sie schon in Liquidation ist. Solange die Kantonalbank noch bezahlen kann, spielt die Staatsgarantie nicht, deshalb müsste ein Kanton auch bei beschränkter Staatsgarantie Mittel einschliessen, um die Liquidation zu verhindern; die Steuerzahler würden so oder so zur Kasse gebeten.

Der Bundesrat ist nun bereit, eine Expertengruppe einzusetzen, um die noch anstehenden Fragen, insbesondere die der Fusionen, zu prüfen. Der Bundesrat will deshalb die Motion der WAK-NR nur als Postulat überweisen. Das verstehe ich eigentlich nicht. Wenn der Bundesrat die Probleme untersuchen will, dann kann er doch die Motion akzeptieren! Wenn nicht, muss doch noch irgendwo ein Haken vermutet werden, z. B. beim Wort «allfällig» – wie von einem Vorredner erwähnt.

Herr Bundesrat Villiger, ich bitte Sie um eine Klärung.

Cavadini Adriano (R, TI), rapporteur: Peut-être encore deux ou trois précisions: il est vrai que les banques cantonales jouent un rôle important dans certains cantons. Il est aussi vrai que la dimension et l'ampleur de ces banques varient d'un canton à l'autre, chose qui ne facilite pas les comparaisons entre banques cantonales. Il est aussi vrai que les problèmes qu'ont rencontrés certaines banques cantonales au cours de ces dernières années ont été des problèmes de gestion. Il y avait des personnes à la direction qui n'étaient pas compétentes, et ce manque de compétence s'est répercuté sur les difficultés financières de la banque. Le problème s'est posé aussi dans le secteur privé; seulement, quand le secteur privé a des problèmes, ce sont les actionnaires qui paient, alors que pour les banques cantonales, c'est le can-

ton. Donc, au bout du compte, ce sont les contribuables qui sont appelés à payer les conséquences d'une gestion qui n'a pas été correcte.

Le premier remède à de telles situations au niveau des banques cantonales, c'est de faire en sorte que les organes de direction des banques soient vraiment compétents et indépendants. C'est le seul moyen pour éviter que la politique des banques cantonales, leur politique de crédit, ne les mette dans une situation très difficile et n'aie de conséquences lourdes pour le canton qui a fourni la garantie. Les questions de la gestion, de la responsabilité, de la préparation des cadres, ce sont pour moi des éléments essentiels pour la survie de ces banques qui sont confrontées, comme on l'a déjà dit avant, à des problèmes qui ne sont pas indifférents.

Une autre et dernière remarque: la question de la garantie partielle. L'initiative du canton de Berne croit qu'avec une garantie partielle on arrive à résoudre le problème des banques cantonales au niveau cantonal. Qu'est-ce qui se passe en réalité avec une garantie partielle? Si la banque, à un moment donné, se trouve en difficulté, la garantie partielle intervient seulement au moment où la banque a été mise en liquidation. A la fin de la liquidation, on pourra voir s'il y a encore des mancos à payer. C'est alors que le canton pourrait faire jouer cette garantie partielle en fonction des critères qui ont permis de l'octroyer à la banque.

Mais est-ce que la mise en liquidation d'une banque cantonale est possible et réalisable d'une façon pratique? On l'a vu dans les cas qui se sont présentés jusqu'à présent, le canton ne peut pas laisser tomber sa banque et permettre qu'elle soit mise en liquidation pour intervenir après avec sa garantie partielle. A un moment donné, le canton doit injecter de l'argent ou trouver, comme cela a été le cas à Soleure ou à Appenzell, des acheteurs pour la banque, pour éviter qu'elle soit mise en liquidation, parce que le citoyen, l'épargnant, ne comprendrait jamais qu'une banque cantonale, même avec une garantie partielle, soit mise en liquidation. Cela signifie que même avec une garantie partielle, le canton, à un moment donné, encore avant la liquidation, serait appelé à injecter de l'argent dans cette banque, de telle sorte que, dans la réalité, la garantie partielle se traduit par une garantie totale. C'est une des raisons pour lesquelles la commission a refusé l'initiative du canton de Berne de passer à une forme de garantie partielle. Par contre, il est urgent de revoir tout ce problème complexe, très délicat, parce que ces banques jouent un rôle important à l'intérieur des différents cantons. Il faut renforcer ces banques, leur donner les moyens pour pouvoir survivre et avoir une activité qui soit saine pour la banque, pour ses épargnants, pour ses créanciers et aussi pour les contribuables des cantons intéressés.

Au nom de la commission, je vous invite encore une fois à repousser l'initiative du canton de Berne, mais à approuver la motion de la commission dont l'esprit assez large devrait permettre au Conseil fédéral, dans des délais restreints, d'approfondir encore ce problème et de revenir avec des propositions concrètes pour renforcer et, dans la limite du possible, maintenir le rôle de ces banques cantonales à l'intérieur des différents cantons.

Strahm Rudolf (S, BE), Berichterstatter: In drei Punkten sind wir uns einig:

1. In der Debatte hat sich unisono das Bild der Kommission widerspiegelt, dass nämlich die Kantonalbanken bedeutend sind und ihre Position gestärkt werden soll.
2. Wir sind uns einig, dass der Handlungsbedarf dafür, neue Lösungen zur Stärkung der Kantonalbanken herbeizuführen, dringend ist.
3. Es ist klargeworden, dass bei den Kantonalbanken für die Zukunft unterschiedliche Formen zugelassen werden sollen und dass für unterschiedliche Formen bankengesetzliche Möglichkeiten geschaffen werden sollen. Der Bund kann letztlich nicht vorschreiben, was die Kantone mit ihren Kantonalbanken tun.

Wir sind uns uneinig in der Frage, ob die Staatsgarantie teilbar ist oder nicht. Ich muss nochmals auf den Punkt bringen, was wir von der Eidgenössischen Bankenkommission über-

nommen haben; die WAK hat sich dem angeschlossen: Bei der hypothetischen Liquidation einer Kantonalbank kommt der Kanton zur Kasse, und zwar voll zur Kasse – auch dann, wenn eine Teilgarantie besteht. Letztlich ist eine Teilhaftung durch den Staat nicht möglich; deswegen ist dieser Vorschlag – es war ja ein Kompromissvorschlag des Standes Bern – bankengesetzlich und aufsichtsrechtlich auf berndeutsch gesagt ein «Murks».

Der Ständesinitiative Bern sollte deswegen keine Folge gegeben werden.

Die Motion der WAK-NR ist eigentlich nicht bestritten worden. Sie signalisiert einen dringenden Handlungsbedarf; für die Kantonalbanken sollten bankengesetzlich die Möglichkeiten geschaffen werden, sich selber zu reorganisieren, eine Stärkung oder Kooperationen bis hin zur Fusion vorzunehmen. Die einzelnen Formen der Kooperation müssen von der Expertenkommission geprüft werden. Die Motion signalisiert, dass ein Handlungsbedarf besteht; sie signalisiert den Auftrag, jetzt mit der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen vorwärtszumachen.

In dem Sinne bitte ich Sie namens der Kommission, der Ständesinitiative Bern keine Folge zu geben, die Motion der WAK-NR zu unterstützen und sie zu überweisen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Die Kantonalbanken sind, wie das mehrfach erwähnt worden ist, ein unverzichtbarer Bestandteil des gesamtschweizerischen Bankensystems. Wenn man ihre Bedeutung erfassen will, muss man das historisch sehen. Wahrscheinlich gäbe es ohne den typischen schweizerischen Föderalismus und seine Geschichte keine Kantonalbanken, wie wir sie heute kennen. Sie wurden im letzten Jahrhundert geschaffen, natürlich zur Entwicklung der einzelnen Kantone. Aber sie waren auch Ausdruck kantonalen Souveränität. In gewisser Weise spielen sie diese Rolle auch noch heute.

Es ist auch so, dass man nicht alle Kantonalbanken über einen Leisten schlagen kann. Sie haben für jeden einzelnen Kanton ihre spezifische Bedeutung, ihre spezifische Funktion, sie sind unterschiedlich und wären auch unterschiedlich zu beurteilen. Hinter der Errichtung der Kantonalbanken stand nicht die politische Idee der Sozialisierung des Bankensystems, sondern die halbstaatlichen und staatlichen Kantonalbanken sollten vielmehr im schweizerischen Bankensystem Lücken füllen, den Wettbewerb in der schweizerischen Bankenwelt beleben, die damals noch nicht von der heute an sich selbstverständlich gewordenen flächendeckenden Grundversorgung unseres Landes mit Bankdienstleistungen geprägt war.

Die Kantonalbanken wurden zwar nicht als reine Hypothekarkonten gegründet, aber sie waren während langer Zeit die wichtigsten Anbieterinnen von Hypothekarkrediten. Die Grossbanken hatten im Vergleich dazu bis weit in die sechziger Jahre hinein beim Hypothekengeschäft einen Marktanteil, der lediglich rund 10 Prozent betragen hat.

Heutzutage betreiben die meisten Kantonalbanken sämtliche Sparten des Bankgeschäftes, sie haben sich mehrheitlich hin zu eigentlichen Universalbanken entwickelt. Der Schwerpunkt ihrer Aktivitäten liegt aber im engeren Wirtschaftsraum, was heute gewissermassen als eher nachteilig gewertet werden muss. Aber sie haben doch auch noch ihre wettbewerbspolitische, ihre gesamtpolitische Bedeutung; sie stellen eine Art Gegengewicht zu den Grossbanken dar, nicht ein Gleichgewicht, sondern ein Gegengewicht!

Die Kantonalbanken haben auch wirtschaftlich, von den Arbeitsplätzen her gesehen usw., eine Bedeutung. Die Zahl ihrer Geschäftsstellen ist eher noch grösser als bei allen Grossbanken zusammen. Das Total der Bilanzsumme liegt immerhin bei rund 20 Prozent, die Anzahl der Beschäftigten – ich habe nur die Zahl von 1993 – liegt bei 20 000. Sie sind ein wichtiger Wirtschaftszweig. Sie haben vergleichsweise eher mehr Beschäftigte als die vielgepriesenen Holdings, über die wir in den letzten Jahren so häufig gesprochen haben.

Der Bundesrat hat Ihnen einen Bericht unterbreitet. Hier muss ich leider Herrn Strahm korrigieren; er hat die Jahreszahl nicht angeschaut. Der Bericht ist bereits ein Jahr alt, und

in diesem Jahr haben sich möglicherweise einige Veränderungen, auch aus der Sicht des Bundesrates, in der Haltung gegenüber den Kantonalbanken ergeben. Dieser Bericht weist auf die verfassungsrechtliche Sonderstellung der Kantonalbanken hin. Die Verfassung verpflichtet den Bundesgesetzgeber, der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen. Daraus zieht der Bundesrat in seinem Bericht den Schluss, dass die unbeschränkte Staatsgarantie das primäre Begriffsmerkmal und die entscheidende Rechtfertigung auch für Ausnahmen von der eidgenössischen Aufsicht darstellt. Im übrigen aber regelt das kantonale Recht die Rechts- und Organisationsform der Kantonalbanken, so die Trägerschaft, die kantonale Mitwirkung und vor allem auch den Leistungsauftrag.

Es ist in diesem Bericht auch die Sonderbehandlung erläutert. Sie wissen, die wesentlichen Merkmale dieser Sonderbehandlung sind, dass die Kantonalbanken zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit keine Bewilligung brauchen, dass die Bewilligungsvoraussetzungen deshalb auch nicht anwendbar sind und nur die Kantonalbanken die Bezeichnung «Kantonalbank» führen dürfen.

Weitere Sonderbestimmungen für die Kantonalbanken finden sich im Bankengesetz bei der Reservebildung, bei der Verantwortlichkeit, bei der Revision usw. Diese Sonderbehandlung hat natürlich Folgen für die Aufsicht der Kantonalbanken: Nicht die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), sondern die kantonalen Behörden sind für die Überwachung und Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen zuständig, und lediglich bei der freiwilligen Übertragung der Aufsicht an die EBK ist diese verpflichtet, die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen zu überprüfen. Ich teile aber die Meinung, dass ein Grossteil der Probleme – das wurde hier gesagt – durch personelle Probleme bei der Aufsicht der Kantonalbanken, durch Kompetenzprobleme, entstanden ist. Das muss man ganz klar und offen so deklarieren.

Der Bundesrat kommt dann zu fünf Thesen. Er empfiehlt den Kantonen, die Kantonalbanken der Aufsicht der EBK zu unterstellen, was bereits zunehmend der Fall ist und vielleicht am Schluss sogar bei allen der Fall sein wird. Das wäre z. B. etwas, das man gesetzlich vorschreiben könnte; aber es kommt ohnehin. Als Kantonalbanken gelten gemäss Bankengesetz nur Banken mit voller Staatsgarantie. Der Leistungsauftrag ist für den Status einer Kantonalbank nicht ausschlaggebend, und dem Kanton steht es frei, die Organisationsform und die Trägerschaft ihrer Banken zu regeln. Hier besteht beispielsweise auch Gestaltungsfreiheit für die Privatisierung.

Der Bundesrat hat im Bericht gesagt, es dränge sich zurzeit keine Gesetzesänderung auf, er wolle aber die Entwicklung der Kantonalbanken weiterverfolgen und zu gegebener Zeit eine neue Evaluation vornehmen. Der Bundesrat ist heute der Meinung, die Zeit für eine solche Evaluation sei schon gekommen.

Nun möchte ich auf die Probleme eingehen, die in diesen Motionen und in der Standesinitiative aufgeworfen werden:

Es wurde gesagt, dass die Kantonalbanken in der letzten Zeit Schlagzeilen gemacht haben, und zwar leider nicht immer nur positive. Wir alle haben angefangen, über die Probleme und den Status der Kantonalbanken nachzudenken. Die Frage ist tatsächlich legitim, ob nicht die Zeit gekommen ist, die gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene zu überdenken, sie so zu gestalten, dass sie den heutigen Problemen, mit welchen die Kantonalbanken konfrontiert sind, gerecht werden.

Es sind auch einige Berichte erschienen; ich darf sie kurz aufzählen: Im März 1995 war es der Bericht des Bundesrates zur rechtlichen Stellung; kurz darauf, im Mai 1995, erschien der Bericht der Kartellkommission. Schliesslich im September 1995 erschien der KB-Holding-Bericht des Verbandes der Schweizerischen Kantonalbanken. Alle diese Berichte untersuchen die Problematik der Kantonalbanken unter verschiedenen Blickwinkeln. Sie haben alle eine andere Haltung und kommen auch nicht zu einheitlichen Schlüssen. Der Bundesrat hat sich vor allem mit den gesetzlichen Grundlagen auseinandergesetzt, die Kartellkommission mit der wett-

bewerbspolitischen Stellung, der KB-Holding-Bericht mit der Frage der Zusammenarbeit. Mit diesen drei Berichten liegen an sich drei fundierte Untersuchungen auf dem Tisch, aber sie haben in diesem Sinne noch keine kohärente Schlussfolgerung gebracht.

Alle drei Berichte haben aber gezeigt, dass es nicht reicht, die Problematik der Kantonalbanken nur aus einem einzelnen Blickwinkel heraus anzugehen. Ich habe selber gemerkt, dass ich, je mehr ich mich damit befasst habe, desto unsicherer wurde, wo der Stein der Weisen nun wirklich zu finden ist. Wenn eine befriedigende und politisch tragfähige Lösung gefunden werden soll, muss diese Problematik ganzheitlich und nicht nur aus einem Blickwinkel heraus angegangen werden. Das ist der Grund, warum der Bundesrat bereit ist, eine breit-abgestützte Expertenkommission einzusetzen, in der die interessierten Kreise, die Wissenschaft, die Verwaltung usw. vertreten sind.

Diese Expertenkommission soll den Auftrag erhalten, die Frage der Kantonalbanken umfassend anzugehen und dem Bundesrat dort, wo es nötig und zweckmässig ist, eine Gesetzesrevision auf Bundesebene vorzuschlagen. Wir wollen damit nicht eine Verzögerung einleiten, sondern wir möchten es speditiv machen. Wir glaubten zuerst, ein solcher Bericht könne bis Ende Jahr vorliegen. Die schon angefragten Experten sehen das jedoch als nicht realistisch an. Wir gehen davon aus, dass ein solcher Bericht frühestens im nächsten Frühjahr vorliegen wird. Wir werden alles daransetzen, das wirklich speditiv zu tun.

Zu einigen konkreten Problemen – auf das von Herrn Kühne kritisierte «allfällig» komme ich am Schluss –: Es ist unbestritten, dass zahlreiche Fragen im Moment noch offen sind. Immer wieder diskutiert worden – auch hier – ist die Frage des zwingenden Zusammenhanges zwischen der vollen Staatsgarantie und der Firma, also der Bezeichnung als Kantonalbank. Die volle Staatsgarantie als konstitutives Begriffsmerkmal werden wir auf jeden Fall einer kritischen Überprüfung unterziehen müssen. Sollte auf die Staatsgarantie vollständig verzichtet werden – hier ist ein echtes Problem, das sich etwas anders beurteilt als Herr Rychen –, dann müssen wir aber wirklich sicherstellen, dass es zu keiner Täuschung des Publikums kommen kann. Ein solches Institut kann vielleicht Kantonalbank heissen, aber mit einer Zusatzbezeichnung. Wenn ich mit dem Volk am Bierisch rede – das gibt es noch in der Gegend, wo ich wohne –, dann stelle ich fest, dass für viele Bürgerinnen und Bürger mit dem Begriff Kantonalbank die Staatsgarantie so verbunden ist, dass das Vertrauen nicht mehr das gleiche wäre, wenn das anders gelöst werden würde. Das müssen wir durchaus ernst nehmen.

Weiter müssten bei einer solchen Kantonalbank ohne Staatsgarantie, rein wegen der Sicherheit, die Sonderbehandlungen fallen. Je nachdem müssten Übergangsfristen eingeführt werden. Man könnte gewiss keinen Eigenmittelrabatt gewähren, auch die Befreiung von der Pflicht zur Reservebildung dürfte sicherlich nicht mehr gelten. Wahrscheinlich müsste dann auch die Aufnahme der Geschäftstätigkeit einer Bewilligung der EBK bedürfen – die Aufsicht müsste sie sowieso haben –, aber das würde auch heissen, dass sie diese Bewilligung wieder entziehen kann. Das ist ein Problem, das für einen Kanton gravierend sein könnte.

Eine bloss Beschränkung der Staatsgarantie, wie das von Herrn Rychen verlangt wird, erscheint uns relativ problematisch. Das würde zahlreiche, recht heikle Fragen aufwerfen. Das können Sie auch im bundesrätlichen Bericht sehen.

Schliesslich wird im Sinne der Motion der WAK-NR auch eine gesetzliche Regelung gesucht werden müssen, welche die Zusammenarbeit zwischen Kantonalbanken und die Möglichkeit allfälliger Fusionen erleichtert. Bekanntlich kann die volle Staatsgarantie bei einer Fusion ein Hemmnis darstellen. Hier stellen sich neue, heikle Fragen, weil dann zwangsläufig eine Art solidarische Haftung unter den Kantonalbanken und damit unter den Kantonen zum Tragen käme. All das ist an sich nicht gelöst.

Das war nur eine kleine Auslegeordnung, die sich im Zusammenhang mit diesen Fragen ergibt. Der Bundesrat geht davon aus, dass es einer Expertenkommission sicherlich gelin-

gen dürfte, taugliche, auch politisch mehrheitsfähige Antworten auf diese Fragen zu finden, wobei es uns durchaus bewusst ist, dass die Antworten sehr stark auseinandergehen. Da die zur Diskussion stehenden Motionen, sowohl die Motion Rychen als auch diejenige der WAK-NR, je lediglich einen Teilaspekt der Kantonalbankenproblematik aufwerfen – Staatshaftung sowie die Frage der Zusammenarbeit –, beantragen wir Ihnen in beiden Fällen, sie als Postulat zu überweisen. Damit ermöglichen Sie uns, das Problem umfassend zu prüfen und Ihnen die gegebenen Vorschläge zu machen, ohne dass uns die Hände gebunden sind.

Herr Kühne hat hier gesagt – auch Herr Wiederkehr hat die gleiche Frage aufgeworfen –, was in der Stellungnahme des Bundesrates zur Motion der WAK-NR mit dem Wort «allfällige» gemeint sei. Allfällig heisst allfällig; wir können heute noch nicht mit letzter Präzision sagen, zu welchen Schlüssen die Experten kommen werden, sonst müssten wir sie gar nicht einsetzen. Das «allfällig» im Auftrag bedeutet nur, dass die Experten die Gesetzesänderung dort, wo sie sie als nötig erachten, vorschlagen, auch in der Richtung, die sie als richtig erachten. Ich gehe davon aus, dass mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit Gesetzesänderungen vorge schlagen werden.

Aber ob das nun genau die Stossrichtung der WAK-Motion sein wird, kann ich Ihnen nicht sagen. Wenn ich den Motions text lese, lese ich, es solle die Möglichkeit geben, «unter der Firma 'Kantonalbank' verschiedene Formen der Zusammen arbeit bis hin zu Fusionen einzugehen». Da sind noch einige Fragezeichen, das muss man anschauen. Fusionen sind heute schon möglich; da ist kein Hindernis. Aber wenn die Firma «Kantonalbank» konstitutiv mit der Staatsgarantie verbunden bleiben soll, muss man untersuchen, wie sich eine Fusion von verschiedenen Kantonalbanken in verschiede nen Kantonen mit verschiedenen Strukturen auf die Haftung der einzelnen Kantone auswirkt.

Man kann nicht einfach sagen, diese Motion sei der Stein der Weisen. Das ist der Grund, weshalb ich Sie bitte, die Frage offenzulassen. Der Bundesrat wird die Sache anpacken und Ihnen Vorschläge unterbreiten. Wenn in der Motion nur stehen würde, der Bundesrat sei gebeten, gesetzliche Vor schläge zu unterbreiten, würde ich sagen: Warum nicht Motion? Aber ich habe Zweifel, weil ich nicht weiss, ob die Ex pertenkommision die Stossrichtung als richtig erachten wird.

Es scheint mir angemessen, der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben, auch wenn die aufgeworfenen Probleme bestehen. Es wird vor allem die Frage der Beschränkung der Staatshaftung aufgeworfen. Dazu ist an diesem Rednerpult schon einiges gesagt worden, was richtig ist, auch von Ihrem Kommissionssprecher. Eine teilweise Beschränkung der Staatsgarantie könnte durchaus auch reine Theorie bleiben. Denn kann es sich ein Kanton leisten, zu sagen: Die einen Risiken decken wir nicht ab, die anderen decken wir ab? Die Beschränkung der Staatshaftung wird erst wirksam, wenn es um die Liquidation einer Kantonalbank geht. Möglicherweise verursacht einem Kanton eine solche Liquidation höhere Kosten als eine Sanierung, so dass faktisch eben doch eine Bestandesgarantie besteht. Damit wird die ganze Diskussion über die Staatshaftung letztlich theoretisch.

Der Status einer Kantonalbank mit beschränkter oder ohne Staatsgarantie ist unklar. Hier darf kein Element des unlaute ren Wettbewerbes oder der Täuschung des Publikums eingeführt werden. Ich sage nicht, es gebe keine Lösungen, aber man muss das alles mit aller Sorgfalt untersuchen.

Das führt uns zur Schlussfolgerung, dass der Bundesrat Sie ersuchen möchte, der Standesinitiative Bern keine Folge zu geben und die beiden Motionen als Postulate zu überweisen.

Initiative 95.300

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	120 Stimmen
Für den Antrag Stucky (Folge geben)	32 Stimmen

Motion 96.3003

Präsidentin: Der Bundesrat ist bereit, die Motion in der Form des Postulates entgegenzunehmen. Die Kommission hält an der Motion fest.

Ledergerber Elmar (S, ZH): Frau Präsidentin, ich möchte Ihnen nicht ins Geschäft pfuschen. Sie haben gesagt, dass die Kommission an der Motion festhalte. Ich möchte das präzisieren: Die beiden Kommissionssprecher haben an der Motion festgehalten, und zwar aus persönlicher Sicht. Ich bin auch in der Kommission, und ich persönlich meine, dass die Postulatsform eigentlich richtig wäre, denn der Handlungsbedarf liegt bei den Kantonen.

Ich möchte Ihnen also aus meiner Sicht empfehlen, dem Postulat zuzustimmen.

Präsidentin: Es ist lange genug bekannt, dass der Bundesrat nur dazu bereit ist, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Die Kommissionssprecher haben soeben deutlich erklärt, dass sie an der Motion festhalten wollen.

Cavadini Adriano (R, TI), rapporteur: La commission avait discuté d'une motion, pas d'un postulat.

Après les explications de M. Villiger, conseiller fédéral, on sait maintenant que le Conseil fédéral a la volonté d'examiner cette question à fond. Si la forme du postulat lui donne une liberté accrue pour l'examiner, il vaut mieux transmettre la motion sous forme de postulat plutôt que de n'avoir rien, étant donné qu'il y a nécessité d'approfondir encore cette question.

De mon point de vue, je pourrais me rallier à la transmission sous forme de postulat, vu qu'il y a la volonté de la part du Conseil fédéral d'affronter cette matière à fond et rapidement.

Strahm Rudolf (S, BE), Berichterstatter: Wir haben uns vorhin bei den Fraktionssprechern ein bisschen umgehört. Ich muss sagen, dass die Kommission die Motion unter dem Eindruck des bundesrätlichen Berichts einstimmig beschlossen hat. Dieser Bericht kam zum Schluss: kein Handlungsbedarf. Die Kommission wollte Druck machen. Wenn der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion nun zusichert, dass er jetzt auf eine Bankengesetzrevision einsteigen will, und wenn Herr Bundesrat Villiger sogar sagt, dass es mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eine Gesetzesänderung brauche, dann ist es keine Prestigefrage, ob wir mit der Überweisung als Postulat einverstanden sind.

Ich möchte noch etwas beifügen: Ich sage das in meinem Namen, aber ich glaube, dass ich damit auch die Meinung der Kommission wiedergebe. Herr Bundesrat Villiger, wir haben gehört, dass die Expertenkommission bis im Frühjahr 1997 tagen wird, weil einige Professoren vorher nicht Zeit haben. Erst Ende 1997 wird eine Botschaft kommen. Dann wird es 1998 oder 1999 – es werden also drei, vier Jahre verstreichen –, bis neue gesetzliche Grundlagen für die Kantonalbanken vorliegen. Eigentlich müsste man heute handeln. Man sieht heute die Situation, und jetzt sollte etwas passieren. Diese «Kommissionitis» im Milizsystem ist in solchen Fällen staatspolitisch ein Problem. Ich gebe den Eindruck der WAK wieder, wenn ich sage, dass rascher etwas passieren sollte. Wenn der Bundesrat dazu bereit ist, kann ich mich der Umwandlung in ein Postulat auch anschliessen. Wichtig ist, dass sehr rasch etwas passiert.

Präsidentin: Die Kommissionssprecher akzeptieren damit die Umwandlung in ein Postulat.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Bericht 96.014 – Rapport 96.014
Angenommen – Adopté

95.3297

Motion Rychen
Staatsgarantie
für Kantonalbanken
Banques cantonales.
Garantie de l'Etat

Wortlaut der Motion vom 21. Juni 1995

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Revision des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen zu beantragen, in dem Sinne, dass die Haftung der Kantone für die Verbindlichkeiten der Kantonalbanken nicht mehr vorgeschrieben wird. Die Kantone sollen damit die Möglichkeit erhalten, ihre Staatsgarantie in eigener Kompetenz auszugestalten, sie beizubehalten, zu beschränken oder auf einen von ihnen zu bestimmenden Zeitpunkt aufzuheben.

Texte de la motion du 21 juin 1995

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres fédérales un projet de révision de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne, projet qui ne prescrira plus qu'un canton doive se porter garant des engagements de sa banque cantonale. Tout canton aura ainsi la possibilité de définir en toute souveraineté la garantie qu'il souhaite lui accorder, autrement dit la maintenir, la restreindre (à l'épargne) ou la supprimer à la date fixée par lui.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Allenspach, Aregger, Berger, Binder, Bonny, Bühler Gerold, Eymann Christoph, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Frey Walter, Hari, Jaeger, Jenni Peter, Loeb François, Maurer, Mühlemann, Neuenschwander, Reimann Maximilian, Sandoz Suzette, Schenk, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Vetterli, Wanner, Weyeneth, Wyss William, Zwygart (29)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Seit ihrer Gründung vor rund 150 Jahren haben sich die Kantonalbanken selber sowie das wirtschaftliche und insbesondere bankenwirtschaftliche Umfeld grundlegend geändert. Die Kantonalbanken sind Universalbanken geworden. Das Bankengeschäft hat sich zu einem wichtigen und hochkomplexen Wirtschaftszweig entwickelt.

Internationalisierung und Globalisierung der entsprechenden Märkte, der anhaltende Strukturwandel des Bankengewerbes bewirken eine zusätzliche Dynamik, der sich staatlich verwaltete Unternehmungen anpassen müssen. Die Verflechtung mit dem Staat behindert die freie wirtschaftliche Entfaltung der Kantonalbanken.

Um der Anforderung der Zukunft zu genügen und eine lebensfähige Kantonalbankenstruktur zu erhalten, müssen sich die Kantonalbanken möglichst frei entfalten können.

Die Bestimmungen über die Kantonalbanken des geltenden Bankengesetzes sind vor 60 Jahren als Kompromiss aus einer fundamental anderen Situation entstanden und genügen den künftigen Herausforderungen an die Kantonalbanken nicht mehr.

Nach der mit der Motion verlangten Regelung sind die Kantone in der Ausgestaltung der Beziehung zu ihrer Kantonalbank frei. Gerade im Bereich der sensiblen und nicht einheitlich lösbaren Problematik der Staatsgarantie ermöglicht diese Regelung die notwendigen – von Kanton zu Kanton verschiedenen – Lösungen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 18. September 1995

Rapport écrit du Conseil fédéral

du 18 septembre 1995

Der Bundesrat hat im März 1995 den Bericht betreffend die Kantonalbanken «Stellung der Kantonalbanken, insbeson-

dere Beschränkung der Staatshaftung sowie Privatisierung» zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Am Schluss des Berichtes stellt der Bundesrat verschiedene Thesen auf. Die erste dieser Thesen lautet: «Auf Bundesebene drängt sich zurzeit keine Gesetzesänderung auf. Der Bundesrat wird indessen die Entwicklung der Kantonalbanken verfolgen und zu gegebener Zeit eine neue Evaluation vornehmen.» Der Bundesrat ist nach wie vor der Meinung, dass sich eine Revision des Bankengesetzes in naher Zukunft nicht aufdrängt. Was die Folgen einer Beschränkung bzw. Aufhebung der Staatsgarantie betrifft, kann auf die Ausführungen im Bericht des Bundesrates verwiesen werden. Diesbezüglich möchte der Bundesrat in Erinnerung rufen, dass die volle Staatsgarantie heute die wichtigste Voraussetzung für die Sonderstellung der Kantonalbanken und die Beschränkung der Kompetenzen der Eidgenössischen Bankenkommission ihnen gegenüber darstellt. Das Infragestellen der Staatsgarantie würde allerdings bedingen, dass man sich über den Status einer solchen Kantonalbank und über den Unterschied zwischen ihr und einer Privatbank Gedanken macht.

Das geltende Bankengesetz hindert keinen Kanton daran, seine Kantonalbank zu privatisieren, d. h. in eine privatrechtlich ausgestaltete Bank umzuwandeln, und gleichzeitig die Staatsgarantie aufzuheben oder einzuschränken. Eine solche Bank verliert allerdings den Status als Kantonalbank. Es stimmt – wie der Bundesrat in seinem Bericht unterstreicht –, dass der unauf lösbare Zusammenhang zwischen der Firma einer Kantonalbank und der vollen Staatsgarantie nicht ganz zu befriedigen vermag. Die mit der Firma der Kantonalbanken verbundenen Bedingungen verdienen es jedenfalls, überdacht zu werden.

Aus diesen Gründen und angesichts der Untersuchungen und Geschehnisse in letzter Zeit ist der Bundesrat bereit, weiterhin die Entwicklung der Kantonalbanken zu verfolgen und die diesbezüglichen Fragen zu prüfen.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Rychen Albrecht (V, BE): Aufgrund der Ausführungen, die Herr Bundesrat Villiger gemacht hat, nämlich dass der Bundesrat wirklich einen Handlungsbedarf sieht, kann ich der Umwandlung der Motion in ein Postulat zustimmen. Allerdings mit der gleichen Bitte wie Herr Strahm, Herr Bundesrat, mit der Bitte nämlich, dass man alle Möglichkeiten ausschöpft, möglichst rasch gesetzliche Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

Die Frage ist dringend, und Gesetze brauchen in unserem Land sowieso viel Zeit. Daher die dringende Bitte, möglichst alle Hebel in Bewegung zu setzen, damit rasch eine Gesetzesvorlage unterbreitet werden kann. Ich erinnere daran: Es geht ja nicht um eine Totalrevision des Bankengesetzes, sondern – zugegeben – um eine schwierige, aber doch eingegrenzte Frage, die irgendwann auch politisch, nicht nur juristisch gelöst werden muss.

In diesem Sinne bin ich bereit, der Umwandlung meiner Motion in ein Postulat zuzustimmen.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Standesinitiative Bern Einschränkung der Staatshaftung bei Kantonalbanken

Initiative du canton de Berne Restriction de la garantie accordée par l'Etat aux banques cantonales

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.300
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1996 - 08:00
Date	
Data	
Seite	157-172
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 883

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.