



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

2. April 2019

Nr. 2019-190 R-270-18 Motion der SVP-Fraktion (Christian Schuler, Erstfeld) zur Strategie der Urner Kantonalbank; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 13. Februar 2019 reichte die SVP-Fraktion (Christian Schuler, Erstfeld, mit Pascal Blöchlinger, Altdorf, als Zweitunterzeichner) die Motion zur Strategie der Urner Kantonalbank ein.

Nach Auffassung der Motionäre hat der Bankrat zusammen mit der Geschäftsleitung mit den in jüngster Zeit gefällten Entscheidungen, wie dem überdimensionierten Grossprojekt Bahnhof Altdorf und der Schliessung der Zweigstellen, gegen die Eigentümerstrategie gehandelt. Dabei habe der Regierungsrat als Aufsichtsgremium seine Aufgabe klar vernachlässigt und insbesondere die Eigentumsrechte des Kantons an der Urner Kantonalbank (UKB) nicht wahrgenommen. Im Weiteren sind sie der Ansicht, dass es nicht ausreiche, wenn der Regierungsrat das Konsultationsverfahren für die Distributionsstrategie nachholen wolle. In der Beantwortung der Kleinen Anfrage von Georg Simmen, Realp, zu den Geschäftsstellen-Schliessungen der Urner Kantonalbank und des damit einhergehenden Abbaus von bis zu 20 Stellen sowie der Kleinen Anfrage der SP-/Grüne-Fraktion (Adriano Prandi, Altdorf) zu UKB-Strategie 2021 - Hat der Regierungsrat seine Aufgaben gemacht? sei der Regierungsrat grösstenteils unkritisch geblieben und habe den Ernst der Lage nicht erkannt. Die Motionäre sehen die Umsetzung der Eigentümerstrategie als hoch gefährdet und sie machen sich grosse Sorgen über die strategische Ausrichtung der Urner Kantonalbank.

Gestützt auf Artikel 116 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) wird der Regierungsrat beauftragt:

- Dem Landrat nach dem Gesetz über die Urner Kantonalbank (UKBG), Artikel 16 Absatz 2 die Abberufung des Bankratspräsidenten und einen neuen Vorschlag als Bankratspräsidenten/in vorzulegen.
- Der Regierungsrat wird beauftragt, die Eigentumsrechte wahrzunehmen und die Eigentümerstrategie im Interesse aller Urnerinnen und Urner durchzusetzen.
- Der Regierungsrat wird aufgefordert, den volkswirtschaftlichen Auftrag an die Urner Kantonalbank im Interesse aller Urnerinnen und Urner neu zu definieren.

II. Antwort des Regierungsrats

1. Rechtliches zur Motion

1.1 Zulässigkeit der Motion für die Abwahl eines Bankratsmitglieds

Mit der eingereichten Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Landrat die Abberufung des Bankratspräsidenten vorzulegen. Einleitend klärt der Regierungsrat die Frage, ob eine Motion dazu das richtige Instrument ist:

Nach Artikel 16 Absatz 2 Gesetz über die Urner Kantonalbank (UKBG; RB 70.1311) kann der Landrat jederzeit einzelne Mitglieder des Bankrats oder den ganzen Bankrat abberufen. Das Verfahren dazu ist weder im UKBG definiert, noch äussert sich der dazugehörige Bericht und Antrag an den Landrat vom 22. April 2014 diesbezüglich.

Aufgrund der verfassungsmässigen Gewaltenteilung stehen dem Landrat in Bezug auf parlamentarische Instrumente nur eine begrenzte und genau definierte Anzahl an Möglichkeiten (Numerus Clausus) zur Verfügung. So sind in der Geschäftsordnung des Landrats im 2. Abschnitt die Initiative (Art. 113 f. GO), die Motion (Art. 115 ff. GO), das Postulat (Art. 119 ff. GO), die Parlamentarische Empfehlung (Art. 123 ff. GO), die Interpellation (Art. 127 ff. GO), die Kleine Anfrage (Art. 130 f. GO) und die Fragestunde (Art. 132 f. GO) als mögliche parlamentarische Vorstösse beschränkt. Die parlamentarischen Kontroll- und Eingriffsrechte haben diesen, von der Verfassung gesteckten Handlungsrahmen zu wahren. Das entsprechende Verfahren muss sich demzufolge aus einem der oben aufgeführten möglichen parlamentarischen Vorstössen ergeben.

Nach Artikel 115 GO wird der Regierungsrat mit der Erheblicherklärung einer Motion verpflichtet, dem Landrat einen Entwurf zu einem Rechtserlass des Landrats oder des Volks oder zu einem Beschluss vorzulegen, zu dem der Landrat zuständig ist. Mit einer Motion kann der Landrat die Vorlage eines beliebigen Beschlusses verlangen, zu dem er zuständig ist. Die vorliegende Motion verlangt unter anderem die Vorlage eines Beschlusses zur Abberufung des Bankpräsidenten. Die Zuständigkeit des Landrats für die Abberufung des Bankpräsidenten ist gestützt auf Artikel 16 Absatz 2 UKBG gegeben. Da gemäss Artikel 13 Absatz 2 UKBG der Landrat auf Antrag des Regierungsrats das Präsidium und die Mitglieder des Bankrats wählt, kommt man nach dem sogenannten «Grundsatz der Parallelität der Beschlussfassung» auf dasselbe Resultat. Ohne eine gegenteilig lautende gesetzliche Anweisung ist stets jenes staatsrechtliche Organ zur Abberufung eines Funktionsträgers zuständig, das auch für dessen Wahl zuständig ist (Parallelität der Beschlussfassung).

Ausgehend von diesen Überlegungen folgt, dass die Motion das richtige Instrument für die Abberufung einzelner Mitglieder des Bankrats oder des gesamten Bankrats ist.

1.2 Frage nach der Begründungspflicht für die Abberufung

Die Begründungspflicht staatlicher Organe an sich ist ein rechtsstaatlicher Grundsatz und leitet sich aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör ab. Eine Abberufung ist demzufolge

ein Rechtsakt, der grundsätzlich zu begründen ist, um sich nicht dem Vorwurf der Willkür auszusetzen. Begründungspflicht bedeutet, dass die Überlegungen genannt werden müssen, von denen sich die Behörde leiten liess und auf die sie ihren Entscheid stützt.

Die vorliegende Motion nennt Gründe für die Abberufung des Bankratspräsidenten. Die Gründe sind eher allgemein gehalten und betreffen den Bankrat als Gremium. So habe der Bankrat u. a. «gegen die Eigentümerstrategie gehandelt», gehe «ein enormes Klumpenrisiko» ein, es sei keine Strategie ersichtlich, die auch die Ertragsseite berücksichtige und mit der neuen Distributionsstrategie werde der Auftrag gemäss Eigentümerstrategie klar nicht erfüllt. Diese allgemein gehaltenen Gründe lassen sich nicht direkt und ausschliesslich dem Wirkungskreis des Bankratspräsidenten zuordnen, mag er auch statuarisch und faktisch einen wesentlichen Einfluss auf die Entscheide des Gremiums haben. Es stellt sich also die Frage, ob die von den Motionären angeführten Gründe, die das Gremium als Ganzes betreffen, zur Abberufung des Bankratspräsidenten genügen.

Die Anforderungen an eine rechtsgenügende Begründung zur Abberufung von Bankratsmitgliedern auf kantonaler und nationaler Ebene beschäftigte die Gerichte und die Gesetzgeber wiederholt auf allen Staatsebenen und führte 2003 auf Bundesebene zu einer Verschärfung der Anforderungen an rechtsgenügende Begründungen betreffend die Abberufung von Bankdirektorien. Dazu wurde das Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz [NBG]; SR 951.11) revidiert und unter anderem festgehalten, dass nur noch «schwere Verfehlungen» zu einer Amtsenthebung der Direktorien der Nationalbank führen sollen¹. Weiter hielt der Bundesrat fest, dass eine anforderungslose Begründung die Unabhängigkeit der Mitglieder des Direktoriums untergrabe. Im neuen Nationalbankgesetz wurde daher festgelegt, dass die Gründe für die Abberufung in der Person der oder des Betroffenen liegen müssen². Dadurch sollte verhindert werden, dass ein Direktoriumsmitglied aus politischen Gründen entlassen werden kann. Lehre und Rechtsprechung sind sich einig, dass in der Regel strafrechtlich relevantes Verhalten als «schwere Verfehlung» im Sinne des NBG zu gelten hat. Das vor der Revision geltende Abberufungsrecht stellte an eine Begründung keine besonderen Anforderungen.

Das aktuell im UKBG verankerte Abberufungsrecht des Landrats von Artikel 16 Absatz 2 UKBG lehnt sich an die Fassung des NBG vor dessen Revision im Jahr 2003 an. Die Grundlage für die damalige Formulierung im NBG lag in Artikel 705 Absatz 1 Obligationenrecht (OR; SR 220), wonach die aktienrechtliche Generalversammlung berechtigt ist, die Mitglieder des Verwaltungsrats abzurufen. Nach der konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Artikel 705 Absatz 1 OR kann ein Verwaltungsratsmitglied während einer Amtsperiode jederzeit ohne Angabe irgendwelcher Gründe abgewählt werden, was sich aus dem Vertrauensverhältnis, das zwischen den Aktionären und dem Verwaltungsratsmitglied bestehen muss, erklärt (BGE 80 II 121 f.). Das Abberufungsrecht ist nach dem klaren Gesetzeswortlaut nur durch das allgemeine Rechtsmissbrauchsverbot (Art. 2 Zivilgesetzbuch [ZGB]; SR 210) beschränkt. Das Recht auf Abberufung besteht immer (BGE 80 II 121). Insbesondere

¹ Vgl. Artikel 41 Absatz 3 NBG. Als weiterer Grund erwähnt die Bestimmung das Fehlen der Voraussetzungen der Amtsausübung. Gemäss Botschaft von 1953 wurde das bis vor der Revision geltende Abberufungsrecht für die Bankbehörden in Anlehnung an Artikel 705 Obligationenrecht (OR; SR 220) - dem Recht der Generalversammlung, die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Revisionsstelle abzurufen - eingeführt (BBI 2002 6257f).

² Der Bundesgesetzgeber übernahm dabei den auf europäischer Ebene bereits eingeführten Begriff der «schweren Verfehlung». Dieser Begriff findet sich in Artikel 11.4 und 14.2 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB-Statut) und fand Eingang in Artikel 41 Absatz 3 NBG (vgl. BBI 2002 6292.).

braucht kein wichtiger Grund nachgewiesen zu werden. Irgendein Grund genügt.

Artikel 16 Absatz 2 UKBG verlangt zur jederzeit möglichen Abberufung von Bankratsmitgliedern keine besondere Begründung. Solche lassen sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Botschaft zum UKBG herleiten.

Massgebend ist der eindeutige Wortlaut von Artikel 16 Absatz 2 UKBG. Damit gesteht der Kanton Uri im Vergleich zum Bund seinem Parlament eine tiefere Hürde zur Abberufung von Bankratsmitgliedern zu, die in Konsequenz daraus das autonome Handeln der Kantonalbank stärker einzuschränken vermag. Zur Abberufung eines einzelnen Mitglieds des Bankrats genügen somit allgemein gehaltene Gründe, die den Bankrat als Ganzes betreffen. Im Unterschied zur Rechtslage auf Bundesebene, müssen die Gründe für eine Abberufung gerade nicht in der Person des betroffenen Mitglieds selbst liegen.

Damit lässt sich die Rechtslage wie folgt zusammenfassen:

1. Die Motion ist vorliegend das rechtsstaatlich korrekte Verfahren.
2. Die Motion ist rechtsgenügend begründet.
3. In formaler Hinsicht ist die Motion rechtmässig.

2. Eigentümerstrategie der Urner Kantonalbank

Die Motionärin verlangt vom Regierungsrat, dass er die Eigentumsrechte wahrzunehmen und die Eigentümerstrategie im Interesse aller Urnerinnen und Urner durchsetzen soll.

Mit der Erheblicherklärung einer Motion kann der Regierungsrat beauftragt werden, dem Landrat einen Entwurf zu einem Rechtserlass des Landrats und des Volks oder zu einem Beschluss, zu dem der Landrat zuständig ist, vorzulegen (vgl. Art. 115 Geschäftsordnung des Landrats). Die Forderung, wonach der Regierungsrat die Eigentumsrechte wahrnehmen und die Eigentümerstrategie durchsetzen soll, kann nicht in eine Motion gekleidet werden. Denn sie geht über den Rahmen hinaus, den die Motion als Instrument dem Landrat gewährt und kann vom Landrat entsprechend nicht im Rahmen einer Motion verlangt werden. Die Motion greift mit dieser Forderung formell in unzulässiger Weise in die verfassungsmässige Kompetenzordnung ein (vgl. Art. 75 und 94 Verfassung des Kantons Uri; RB 1.1101). Denn die Wahrnehmung der Eigentumsrechte wie auch die Durchsetzung der Eigentümerstrategie ist Sache des Regierungsrats. Das richtige Instrument für diese durchaus berechtigten Anliegen wäre die Parlamentarische Empfehlung. Nachstehend wird gleichwohl kurz materiell auch auf dieses Begehren eingegangen.

Im Übrigen wird der Regierungsrat mit der Motion aufgefordert, den volkswirtschaftlichen Auftrag an die Urner Kantonalbank im Interesse aller Urnerinnen und Urner neu zu definieren.

Der Regierungsrat übt nach Artikel 25 Absatz 1 UKBG die unmittelbare Aufsicht über die Bank aus. Er hat die allgemeine Geschäftspolitik der Urner Kantonalbank zu prüfen, dem Landrat Bericht zu erstatten und ihm die notwendigen Anträge zu stellen. Zu den Aufgaben des Regierungsrats nach UKBG und Verordnung über die Urner Kantonalbank (UKBV; RB 70.1312) gehören insbesondere:

- Antragstellung an den Landrat zur Genehmigung der Jahresrechnung, des Geschäftsberichts und der Gewinnverwendung, zur Entlastung des Bankrats und zur Wahl der bankgesetzlichen Prüfgesellschaft sowie des Bankrats;
- Einsichtnahme in den Bericht der bankgesetzlichen Prüfgesellschaft;
- Prüfung, ob die allgemeine Geschäftspolitik der Bank den gesetzlichen Bestimmungen entspricht sowie Überprüfung der Einhaltung der Eigentümerstrategie und
- Erstellung und Anpassung der Eigentümerstrategie für die UKB.

Für die Vorbereitung der Regierungsratsgeschäfte betreffend der UKB ist die Finanzdirektion zuständig.

Gemäss Artikel 21a Verordnung über die Urner Kantonalbank hat der Regierungsrat unter dem Einbezug des Bankrats eine Eigentümerstrategie für die Urner Kantonalbank (ESR) zu erarbeiten. Er unterbreitet dem Landrat die Eigentümerstrategie zur Genehmigung. Die aktuell gültige ESR des Regierungsrats vom 7. Februar 2017 wurde vom Landrat am 24. Mai 2017 genehmigt.

Die Eigentümerstrategie ist ein Instrument des Regierungsrats, um auf Basis der gesetzlichen Grundlagen die Eigentümerziele des Kantons für die Urner Kantonalbank transparent darzustellen und Leitplanken für deren erfolgreiche künftige Weiterentwicklung festzulegen. Die Regierung zeigt in der Eigentümerstrategie auf, was sie von der Kantonalbank erwartet, wie sie die Public Corporate Governance im Detail ausgestalten will und welche ergänzenden Rahmenbedingungen bzw. Vorgaben sie für die Kantonalbank vorsieht. In der Strategie ist u. a. der öffentliche Auftrag der Urner Kantonalbank im Dienste des Kantons Uri geregelt (Ziff. 2). Darin erwähnt ist unter Ziffer 2.3, dass die Urner Kantonalbank in verschiedenen Regionen Agenturen und Zweigstellen betreibt. Weiter sind in der Eigentümerstrategie nebst anderen organisatorischen Vorgaben Rechtsform, Eigentümerschaft und Staatsgarantie (Ziff. 3), die finanziellen Ziele (Ziff. 7) und Regeln zur Information und Transparenz (Ziff. 8) geregelt. Die Urner Kantonalbank hat dem Regierungsrat jährlich Bericht über die Einhaltung der Eigentümerstrategie zu erstatten. Aus dem letzten Bericht vom 28. Februar 2019 geht hervor, dass die UKB, die in der Eigentümerstrategie formulierten Grundsätze und Ziele für das Geschäftsjahr 2018 mit Ausnahme der unterlassenen Konsultation bei der Distributionsstrategie 2021 erfüllt hat.

Am 12. Dezember 2018 hat die Urner Kantonalbank die Öffentlichkeit über die Anpassung der Distributionsstrategie mit der Schliessung der drei bereits heute nur noch zeitlich begrenzt geöffneten Zweigstellen Wassen, Göschenen und Seelisberg sowie den Umbau der drei Standorte Erstfeld, Bürglen und Schattdorf informiert.

In der Folge wurden zwei Kleine Anfragen eingereicht:

- Kleine Anfrage Georg Simmen, Realp, zu den Geschäftsstellen-Schliessungen der Urner Kantonalbank und des damit einhergehenden Abbaus von bis zu 20 Stellen
- Kleine Anfrage SP-/Grüne-Fraktion (Adriano Prandi, Altdorf) zu UKB-Strategie 2021 - Hat der Regierungsrat seine Aufgaben gemacht?

Der Regierungsrat hat die beiden Anfragen am 5. Februar 2019 beantwortet. Darauf sei verwiesen.

Inzwischen haben mehrere Gespräche mit dem Bankrat und der Geschäftsleitung der UKB stattgefunden. Die Urner Kantonalbank ihrerseits hat zusätzlich den Kontakt mit den betroffenen Gemeinden aufgenommen.

Im Rahmen der nachgeholten Konsultation zur Distributionsstrategie konnte sich der Regierungsrat ein umfassendes Bild über die Herausforderungen der UKB machen. Die rasch voranschreitende Entwicklung durch die Digitalisierung, aber auch verschärfte Auflagen des Regulators, das Tiefzinsniveau und die wachsende Konkurrenz stellen die Bank vor grosse Herausforderungen für die Zukunft. Der Geschäftserfolg bewegt sich seit Jahren um 15 Mio. Franken, während die Bilanzsumme in den letzten zehn Jahren von 2,2 auf gut 3,3 Mrd. Franken gestiegen ist. Die Eigenkapitalrendite nimmt stetig ab und liegt inzwischen deutlich unter dem Durchschnitt vergleichbarer Banken.

Die Strategie 2021 ist die Antwort der Urner Kantonalbank auf die beschleunigte Entwicklung durch die Digitalisierung und die Veränderung im Kundenverhalten sowie die zunehmende Wettbewerbsintensität. Sie dient dem Auftrag, die Kantonalbank als Garant für Wachstum und Prosperität im Kanton zu sichern. Der Bankrat ist überzeugt, dass die beschlossenen Massnahmen notwendig sind und mithelfen, die Kostenbasis sowie die Effizienz zu verbessern. Dies ermöglicht nach Auffassung des Bankrats auf der anderen Seite Investitionen in neue Kundenlösungen, welche die Ertragskraft stärken werden und in einem weiteren Schritt auch wieder Wachstum möglich machen.

Der Regierungsrat anerkennt, dass die Urner Kantonalbank der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Kantons längerfristig nur als gesunde, organisatorisch richtig aufgestellte Bank dienen kann. Das bedeutet, dass Veränderungen frühzeitig erkannt und die Strukturen rechtzeitig der gesellschaftlichen und technischen Entwicklung anzupassen sind, um auch künftig zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Kantons beitragen zu können und als wichtige Einnahmequelle erhalten zu bleiben. Mittel- und langfristig wird es nur einer «gesunden Bank» gelingen, sichere Arbeitsplätze anzubieten, durch Wachstum neue Arbeitsplätze zu schaffen, über einen adäquaten Gewinn die Ablieferungen an den Kanton sicherzustellen und somit auch indirekte wirtschaftliche Impulse zu setzen, die wiederum der Allgemeinheit zugutekommen.

Der Regierungsrat steht deshalb hinter der Strategie 2021. Auch kann er die Distributionsstrategie 2021 als wichtigen Teil der Strategie 2021 nachvollziehen. Im Rahmen dieses Konsultationsverfahrens haben der Regierungsrat und die UKB gemeinsam eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der kantonalen Verwaltung sowie der Bankleitung eingesetzt. Diese hat den Auftrag, «Denkräume» zu öffnen, die über die eigentliche Distributionsstrategie hinausgehen und den aktuellen Herausforderungen für die Bank, den Kanton als Eigentümer sowie für die Gemeinden ganzheitlich Rechnung tragen sollen. In diesem Prozess sollen auch die Urner Gemeinden in geeigneter Form angehört und miteinbezogen werden.

Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass der Bankrat zielführende Entscheide getroffen hat, auch wenn er diese nicht optimal kommuniziert und die Reaktionen darauf wohl nicht richtig eingeschätzt hat. So oder anders vermag der Regierungsrat in den Entscheiden kein Fehlverhalten des Bankrats zu erkennen, die sachlich die Abwahl des Bankratspräsidenten rechtfertigen würde. Denn der Bankrat und die Geschäftsleitung haben die Zeichen der Zeit erkannt und nehmen mit ihrem Han-

deln den Auftrag ernst, die Kantonalbank als Garant für Wachstum und Prosperität im Kanton zu sichern. Deren Entscheide stehen auch nicht in Widerspruch zu der vom Landrat genehmigten Eigentümerstrategie.

3. Fazit

Der Regierungsrat steht hinter der Strategie 2021 und kann die Distributionsstrategie 2021 als wichtigen Teil der Strategie 2021 nachvollziehen. Aus seiner Sicht haben Bankrat und Geschäftsleitung die Zeichen der Zeit erkannt und nehmen mit ihrem Handeln den Auftrag, die Kantonalbank als Garant für Wachstum und Prosperität im Kanton zu sichern, ernst.

Die Rolle des Regierungsrats beschränkt sich auf die unmittelbare Aufsicht über die Bank (Art. 25 UKBG). Der Aufsichtsbereich beinhaltet die Kontrolle der Einhaltung des Gesetzes über die Urner Kantonalbank und der dazugehörigen Verordnung über die Urner Kantonalbank. Die Eigentümerstrategie ist ein Instrument des Regierungsrats, um auf Basis der gesetzlichen Grundlagen die Eigentümerziele des Kantons für die Urner Kantonalbank transparent darzustellen und Leitplanken für deren erfolgreiche künftige Weiterentwicklung festzulegen. Mit dem jährlichen «Reporting Eigentümerstrategie» der UKB prüft der Regierungsrat periodisch die Einhaltung der Eigentümerstrategie. Zusätzlich trifft sich der Gesamregierungsrat in regelmässigen Abständen mit dem Bankrat und lässt sich über die Eckwerte der Strategie 2021 informieren. Die Finanzdirektion als zuständige Direktion trifft sich mindestens zu drei weiteren Gesprächen (Januar, April und August) mit dem Bankratspräsidenten und dem CEO. Im Rahmen des nachgeholtten Konsultationsverfahrens hat der Regierungsrat die Distributionsstrategie materiell geprüft und konnte sich eine Meinung bilden.

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse, sieht der Regierungsrat weder einen Grund für eine Abberufung des Bankratspräsidenten, noch drängt es sich auf, den volkswirtschaftlichen Auftrag an die Urner Kantonalbank neu zu definieren.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf diese Überlegungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion der SVP-Fraktion (Christian Schuler, Erstfeld) als nicht erheblich zu erklären.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Direktionssekretariat Finanzdirektion und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

