

Bericht und Antrag
des Regierungsrats
an den Landrat

18. April 2023

Nr. 2023-228 R-270-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Teilrevision des Gesetzes über die Urner Kantonalbank (UKBG)

I. Zusammenfassung

Das Gesetz über die Urner Kantonalbank (UKBG; RB 70.1311) soll einer Teilrevision unterzogen werden. Dabei wird das geltende Recht lediglich dort geändert, wo dies als notwendig erachtet wird. Bestimmungen, die sich bewährt haben, werden belassen. Die vorliegende Teilrevision beinhaltet Anpassungen an veränderte regulatorische Bestimmungen und an ein sich gewandeltes Marktumfeld. Zudem wird der Zweck mit den Anforderungen des geänderten Branchenumfelds abgestimmt. Schliesslich werden weitere Artikel überarbeitet, um mit den vorerwähnten Anpassungen kongruent zu sein. Einige Änderungen dienen dazu, das Gesetz für zukünftige Regulierungen flexibler zu gestalten.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht.....	3
1.	Hintergrund	3
1.1.	Entstehung und Umfeld	3
1.2.	Verändertes Marktumfeld und angepasste regulatorische Bestimmungen	3
2.	Teilrevision des Gesetzes über die Urner Kantonalbank	4
2.1.	Ausgangslage	4
2.2.	Ziele der Teilrevision	4
3.	Bemerkungen aus der Vernehmlassung	5
3.1.	Ergebnis der Vernehmlassung	5
3.2.	Beurteilung der Stellungnahmen durch den Regierungsrat	6
3.3.	Berücksichtigte Anliegen aus der Vernehmlassung	6
3.3.1.	Zweck.....	6
3.3.2.	Geschäftstätigkeit	7
3.4.	Nicht direkt berücksichtigte Anliegen aus der Vernehmlassung	8
3.4.1.	Zusammensetzung Bankrat	8
3.4.2.	Wählbarkeit Amtszeitbeschränkung	8
3.4.3.	Wählbarkeit bei politischen Ämtern	9
3.4.4.	Ausgewogenheit Interessenvertretungen.....	9
3.4.5.	Rotation Revisionsstelle	9
3.4.6.	Bemerkungen zur Eigentümerstrategie	10
4.	Kommentar zu einzelnen Gesetzesartikeln	10
4.1.	Kapitel Allgemeine Bestimmungen.....	10
4.2.	Kapitel Organisation, Abschnitt Organisation der Bank.....	11
4.3.	Abschnitt Kontrolle	13
4.4.	Kapitel Aufsicht	13
4.5.	Kapitel Kantonale Behörden.....	13
5.	Personelle und finanzielle Auswirkungen	14
III.	Antrag.....	14

II. Ausführlicher Bericht

1. Hintergrund

1.1. Entstehung und Umfeld

Am 2. Mai 1915 verabschiedete das Volk an der Landsgemeinde das erste Kantonalbankgesetz. Zwei Monate später nahm die Urner Kantonalbank (UKB) ihren Betrieb auf. Die UKB ist aus den Überbleibseln der früheren Ersparniskasse entstanden. Die UKB dient der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Kantons Uri, indem sie als Universalbank die banküblichen Geschäfte nach anerkannten Grundsätzen tätigt. Das aktuell gültige Gesetz über die Urner Kantonalbank (UKBG; RB 70.1311) stammt vom 2. Dezember 2001 mit Stand vom 1. Januar 2015. Das Gesetz hat sich im Wesentlichen bewährt und bietet der UKB die notwendigen Mittel, um die Ziele, wie sie in der Eigentümerstrategie definiert sind, zu erreichen. Nichtsdestotrotz hat sich über die Jahre gewisser Anpassungsbedarf ergeben. Der Bankensektor gehört zu einer der stärksten regulierten Branchen. Seit der letztmaligen Anpassung des UKBG haben sich Veränderungen in den regulatorischen Anforderungen ergeben, die zum Zeitpunkt der Gesetzeserstellung noch nicht absehbar waren. Diese sollen nun mitberücksichtigt werden. Andererseits gehört der Bankensektor auch zu einem der kompetitivsten Märkte. Entsprechend ist es wichtig, dass ein Unternehmen flexibel auf Marktveränderungen und veränderte Kundenbedürfnisse reagieren kann. Durch eine moderate Anpassung respektive Präzisierung im Zweck soll der UKB diese Flexibilität und den Verantwortlichen Rechtssicherheit für ihr Handeln geboten werden.

1.2. Verändertes Marktumfeld und angepasste regulatorische Bestimmungen

Das UKBG weist einzelne Bestimmungen auf, die aus heutiger Sicht nicht mehr praktikabel sind oder den regulatorischen Vorgaben nicht mehr entsprechen. Geplant ist, das Gesetz in diesen Punkten einer Revision zu unterziehen. Unter anderem sollen die Wählbarkeitsvoraussetzungen gelockert werden in Bezug auf das Ausschlusskriterium bei Personen, die für ein Unternehmen tätig sind, das dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz [BankG]; SR 952.0) unterstellt ist. Zudem wird der Wahlmechanismus der Prüfgesellschaften angepasst. Ausserdem soll der Zweckartikel präzisiert und flexibler gemacht werden.

Die grossen Wirtschaftsskandale im Ausland (z. B. Enron in den USA), aber auch Firmenzusammenbrüche in der Schweiz (z. B. Insolvenz der Swissair) zeigten, wie dringend eine Überprüfung des Revisionsrechts auch in der Schweiz war. Die neuen Bestimmungen zur Revisionspflicht sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Auch die jeweiligen Regulierungen in den verschiedenen Branchen haben sich stetig weiterentwickelt. Bei der UKB betrifft dies konkret die Wahl der Prüfgesellschaften. Bei Finanzinstituten ist zwischen der gesellschaftsrechtlichen Rechnungsprüfung und der bankengesetzlichen, aufsichtsrechtlichen Prüfung zu unterscheiden. Artikel 18 Absatz 1 Bankengesetz schreibt vor, dass die Banken eine Prüfgesellschaft beauftragen müssen, die als verlängerter Arm der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) zu prüfen hat, ob die Bank die aufsichtsrechtlichen Vorschriften einhält (Aufsichtsprüfung). Die gesellschaftsrechtliche Rechnungsprüfung ist Aufgabe der Revisionsstelle. Es ist aber zulässig (und der Regelfall), dass die Prüfgesellschaft auch mit der Rechnungsprüfung beauftragt wird.

Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigten, dass das UKBG weitergehende Einschränkungen betreffend möglichen Geschäftsfelder hat als das Bankengesetz. Im Hinblick auf die veränderten Rahmenbedingungen im Markt sollte die Handlungsfreiheit der Bank nicht unnötig eingeschränkt werden. Die Eigentümerstrategie sieht in Artikel 4.2 im Weiteren vor, dass die Bank aufgrund der Wettbewerbssituation über die nötige Flexibilität verfügen muss, um sich erfolgreich weiterentwickeln zu können. Die vorgeschlagene Anpassung lehnt sich an Artikel 1a des Bankengesetzes an. Von Bundesrecht weg gibt es dem Grundsatz nach keine Einschränkung, wonach eine Bank nicht auch andere Geschäfte neben ihrem Kerngeschäft tätigen darf. Artikel 1a Bankengesetz hält fest, dass Banken Unternehmen sind, die «hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind». Zwar wird eine Haupttätigkeit im Finanzbereich vorausgesetzt, das schliesst aber nicht aus, dass eine Bank «nebenbei» auch ausserhalb des Finanzbereichs tätig ist.

2. Teilrevision des Gesetzes über die Urner Kantonalbank

2.1. Ausgangslage

Wie bereits vorgängig ausgeführt, hat sich das UKBG seit seinem Inkrafttreten per 1. September 2003 im Grundsatz bewährt. Die UKB ist seit vielen Jahren erfolgreich am Markt tätig und erfüllt die Anforderungen, die ihr im Zuge der Eigentümerstrategie vorgegeben sind. In den Jahren seit dem Inkrafttreten des aktuell gültigen UKBG haben sich das allgemeine wirtschaftliche Umfeld aber auch die branchenspezifischen Anforderungen und Regulierungen verändert. Entsprechend ist eine teilweise Überarbeitung in bestimmten Artikeln angezeigt.

Mit einer Teilrevision soll das UKBG wieder auf den neusten Stand gebracht werden bzw. an die aktuellen Marktgegebenheiten sowie an die regulatorischen Erfordernisse angepasst werden.

Beispielsweise konnten in der Vergangenheit bei der Neubesetzung der Mitglieder des Bankrats zum Teil Bewerberinnen und Bewerber nicht berücksichtigt werden, weil das UKBG einschränkendere Bestimmungen kennt als das Bundesgesetz. Zudem moniert die FINMA seit mehreren Jahren den Umstand, dass die Prüfgesellschaft durch den Landrat und nicht durch den Bankrat gewählt wird. Weitere Anpassungen sollen u. a. bei den Bestimmungen zum Zweck und zur Geschäftstätigkeit und zur Flexibilisierung der Zusammensetzung des Bankrats erfolgen.

2.2. Ziele der Teilrevision

Mit der Teilrevision des UKBG werden folgende Hauptziele verfolgt:

I. Anpassung an das Bundesgesetz bezüglich Wählbarkeitsvoraussetzungen

Für die Neubesetzung der Mitglieder des Bankrats sollen für Bewerberinnen und Bewerber dieselben Bestimmungen gelten, wie sie das Bundesgesetz kennt. So sollen auch Personen, die für ein anderes, dem Bankengesetz unterstelltes Unternehmen oder Finanzinstitut in Organstellung, als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer bzw. als Revisorin oder Revisor tätig sind, wählbar sein. Weiter wird für den Bankrat eine Amtszeitbeschränkung eingeführt. Künftig darf die gesamte Amtszeit 16 Jahre nicht überschreiten.

II. Anpassung an die sich geänderten regulatorischen Anforderungen

Das Gesetz soll im Hinblick auf die veränderten Anforderungen der FINMA auf das sich inzwischen geänderte übergeordnete Recht angepasst werden. Dies betrifft insbesondere den Teil der Prüfgesellschaften respektive Revisionsstelle.

III. Anpassung und Präzisierung des Zweckartikels

Um die notwendige Flexibilisierung bei der Erfüllung der geforderten Ziele der UKB zu erhalten und das Tätigkeitsfeld, in dem sich die UKB bewegen darf, präzise zu definieren, soll der Zweckartikel entsprechend angepasst werden. Die Anpassung lehnt sich an übergeordnetes Recht an.

IV. Allgemeine Präzisierungen und sprachliche Anpassungen

Verschiedene Bestimmungen sind im Sinne der inneren Konsistenz mit den Hauptanpassungen zu überarbeiten. Weiter sollen einzelne Bestimmungen angepasst werden, die gewisse Vereinfachungen im Bereich der Organisation bringen.

Insgesamt soll das UKBG wo notwendig erneuert und den aktuellen regulatorischen Vorgaben entsprechend angepasst werden. Ferner soll es, wo ersichtlich, so ausgestaltet werden, dass es für zukünftige regulatorische Veränderungen offen ist. Auch sollen der UKB die Mittel verliehen werden, damit sie in einem wandelnden Markt- und Branchenumfeld wettbewerbsfähig agieren kann.

3. Bemerkungen aus der Vernehmlassung

3.1. Ergebnis der Vernehmlassung

Am 13. Dezember 2022 hat der Regierungsrat die ausgearbeitete Teilrevision UKBG zur Vernehmlassung freigegeben. Von den 34 zur Vernehmlassung eingeladenen Teilnehmenden haben 26 Teilnehmende (76 Prozent) geantwortet und davon 22 Teilnehmende (65 Prozent) auch eine Stellungnahme abgegeben. Zusätzlich ging eine weitere Stellungnahme ein. Beteiligt haben sich sechs politische Parteien (CVP - Die Mitte Uri, FDP, Die Liberalen Uri, Grüne Uri, SP Uri, SVP Uri, Junge Grünliberale Uri), 15 Einwohnergemeinden, die Urner Kantonalbank sowie eine Einzelstellungnahme.

Von den 23 Teilnehmenden mit Stellungnahmen haben rund 20 Teilnehmende Anmerkungen zu den Änderungen in den Artikeln 2 (Zweck) und 4 (Geschäftstätigkeit) gemacht. Mit Ausnahme von Artikel 14 (Wählbarkeit), wozu rund zehn Rückmeldungen eingegangen sind, kam es bei den übrigen Anpassungen jeweils nur zu wenigen Rückmeldungen.

Die Anpassungen an veränderte regulatorische Bestimmungen werden begrüsst. Bei Zweck und Geschäftstätigkeit sowie bei den Wählbarkeitsvoraussetzungen sind von den Vernehmlassungsteilnehmenden verschiedene Punkte eingebracht worden. Diese werden nachfolgend aufgenommen und erläutert.

3.2. Beurteilung der Stellungnahmen durch den Regierungsrat

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Teilrevision des UKBG wird von den Vernehmlassungsteilnehmenden speziell im Bereich der Anpassungen an veränderte regulatorische Bestimmungen grossmehrheitlich begrüsst. Diese Bestimmungen sind im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage unverändert.

Bei Zweck und Geschäftstätigkeit sowie bei den Wählbarkeitsvoraussetzungen sind von den Vernehmlassungsteilnehmenden verschiedene Punkte eingebracht worden. Der Regierungsrat hat daher beschlossen, im Bereich des Zweckartikels und zur Geschäftstätigkeit Änderungen am Gesetzesentwurf vorzunehmen.

3.3. Berücksichtigte Anliegen aus der Vernehmlassung

3.3.1. Zweck

Bei den Vernehmlassungsteilnehmenden wird die Flexibilisierung im Zweckartikel kritisch beurteilt. Es wird argumentiert, dass dieser im Vergleich mit anderen Kantonalbanken sehr allgemein formuliert ist, besonders die Formulierung «hauptsächlich im Finanzbereich tätig» wird als zu vage bemängelt. Hier wird eine genauere Definition gewünscht. Vorauszuschicken ist, dass auch für den Begriff, der «banküblichen Geschäfte» keine allgemeingültige rechtliche Definition existiert.

Der Begriff «bankübliche Geschäfte» unterliegt einer gewissen Dynamik. So war beispielsweise der Handel von Kryptowährungen vor zehn Jahren kein bankübliches Geschäft; durch die Tätigkeitsaufnahme der Banken in diesem Bereich wurde dies inzwischen zu einem banküblichen Geschäft. Aufgrund dieser Ausgangslage erscheint es sinnvoll, den Begriff im Sinne einer Klarstellung zu ergänzen. In der Praxis zeigt sich, dass für den Begriff «bankübliche Geschäfte» keine einheitliche und abschliessende Definition besteht. Aufgrund dessen könnten die Marktdynamik und die Ausdehnung der Wertschöpfungskette in Bank nahe Dienstleistungen zu unnötigen Diskussionen führen. Mit dem neuen Begriff «hauptsächlich im Finanzbereich» werden einerseits der Marktentwicklung Rechnung getragen und andererseits die Definition und Abgrenzung zum übergeordneten Bankengesetz übernommen. Der Fokus der Anpassung liegt somit auf einer Klärung der Begrifflichkeiten.

Ferner wurde eine umfassendere Beschreibung des Zwecks gewünscht. Verschiedene gesellschaftliche Anliegen sollen ebenfalls im Zweckartikel festgeschrieben werden. Aspekte wie der volkswirtschaftliche Nutzen, Service Public, Filialnetz, Risikoorientierung und Umweltverträglichkeit sind zu berücksichtigen. Mit den vorgenommenen Anpassungen wird diesem Anliegen insofern Rechnung getragen, als diese Aspekte mittels der übergeordneten Umschreibung «der Bedürfnisse der Gesellschaft, Wirtschaft und öffentlichen Hand» explizit festgehalten bzw. miterfasst werden. Der Zweckartikel soll nicht überladen werden; die Bank hat insbesondere keinen Service Public-Auftrag. Die allgemeinere Formulierung ermöglicht es auch, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen einfacher Rechnung zu tragen. Im Weiteren sind die wesentlichen Themen zusätzlich in der Eigentümerstrategie verankert. Im Sinne einer Weiterentwicklung ist es denkbar, diese mit Erfahrungen aus der politischen Diskussion im Zusammenhang zur Teilrevision des UKBG anzupassen respektive zu ergänzen.

3.3.2. Geschäftstätigkeit

Ein weiterer Punkt, der bei den Vernehmlassungsteilnehmenden auf Kritik stiess, betrifft die Formulierung im Artikel über die Geschäftstätigkeit. Neu wird das Tätigkeitsgebiet ausgeweitet. Diese Ausweitung des Tätigkeitsgebiets wird von einer Mehrheit der Antwortenden als heikel und nicht notwendig erachtet. Dies insbesondere im Hinblick darauf, dass die Urner Kantonalbank eine Staatsgarantie besitzt. Es wird argumentiert, dass es im Falle von unternehmerischen Fehlentscheidungen, bezogen auf die neu möglichen indirekt mit dem Geschäftszweck zusammenhängenden Geschäfte, zu Verlusten führen kann, die einerseits die Einnahmen des Kantons schmälern und andererseits die Steuerzahlenden für grössere Verluste belasten können. Dabei wird ausser Acht gelassen, dass eine Diversifizierung in der Geschäftstätigkeit auch risikomindernde Aspekte beinhalten kann. Eine Diversifizierung hilft, Klumpenrisiken zu vermindern, was wiederum im Interesse des Kantons als Eigentümer liegt.

Der Artikel wird mit einer Ergänzung versehen, die direkten Bezug zum angepassten Artikel 2 zum Zweck nimmt. Es wird präzisiert, dass die UKB nebst den banküblichen Geschäften auch weitere Geschäfte tätigen kann, die direkt oder indirekt zur Zweckerfüllung dienen. Somit wird klargestellt, dass sich die Geschäftstätigkeit nicht abschliessend auf alle banküblichen Geschäfte bezieht. Ferner hilft diese Ergänzung, Rechtsunsicherheiten zu vermindern, in dem sie klarstellt, dass auch weitere Geschäfte getätigt werden können. Speziell ist dies dahingehend von Relevanz, da in einer zunehmend diversifizierteren Branche die Definition von banküblichen Geschäften schwierig wird.

Von Bundesrechts wegen gibt es dem Grundsatz nach keine Einschränkung, wonach eine Bank nicht andere Geschäfte neben ihrem Kerngeschäft tätigen darf. Artikel 1a Bankengesetz hält fest, dass Banken Unternehmen sind, die «hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind», was zwar eine Haupttätigkeit im Finanzbereich voraussetzt, aber insbesondere nicht ausschliesst, dass eine Bank «nebenbei» nicht nur im Finanzbereich, sondern auch ausserhalb tätig ist.

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass durch die neue Formulierung Ängste bezüglich der Ausweitung des Tätigkeitsgebiets entstehen können. Insbesondere da die Urner Kantonalbank über eine Staatsgarantie verfügt. Um bei der Erweiterung ihres Tätigkeitsgebiets immer auch die finanzielle Sicherheit des Kantons und seinen Steuerzahlenden im Auge zu behalten, wurde eine entsprechende Ergänzung im Gesetzestext aufgenommen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Bank weiterhin verantwortungsvoll handelt und keine ausserordentlichen Risiken eingeht. Durch diese Klarstellungen sollen die Ausweitung des Tätigkeitsgebiets der Bank ermöglicht werden und die Bedenken bezüglich der Staatsgarantie adäquat adressiert werden, ohne die Garantie selbst in Frage zu stellen. Mit der Ergänzung, dass die Bank keine übermässigen Risiken eingehen darf, sollen der Bank die nötigen Instrumente gegeben werden, um im Wettbewerb zu bestehen, aber gleichzeitig bewusst vermittelt werden, dass das Risikomanagement höchste Priorität genießt. Durch eine Risikokontrolle einerseits und im Vergleich zu anderen Banken eine hohe Eigenkapitalbasis andererseits kann das Risiko erheblich reduziert werden. In der Eigentümerstrategie wird zudem bewusst eine hohe Eigenmitteldeckung gefordert. Ausserdem ist die laufende Erhöhung des Eigenkapitals ebenfalls ein formuliertes Ziel der Eigentümerstrategie. Entsprechend zeigt sich auch, dass die relevanten Kennzahlen deutlich über den Mindestanforderungen an die Eigenmittel gemäss der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser (Eigenmittelverordnung [ERV]);

SR 952.03) inklusive Eigenmittelpuffer liegen und auch deutlich über der gemäss der Eigentümerstrategie erforderlichen Limite. Dadurch soll ein erhöhtes Risiko, das durch eine Staatsgarantie zu tragen ist, vermieden werden, weshalb der Regierungsrat keine Notwendigkeit sieht, die Staatsgarantie anzupassen.

3.4. Nicht direkt berücksichtigte Anliegen aus der Vernehmlassung

Aus der Vernehmlassung gingen auch verschiedene Anliegen hervor, die nicht berücksichtigt wurden. Es betrifft folgende Punkte:

3.4.1. Zusammensetzung Bankrat

Der Bankrat ist ein wichtiges Gremium, das eine große Verantwortung trägt. Es ist daher entscheidend, dass die Zusammensetzung des Bankrats sorgfältig durchdacht wird. Aktuell besteht der Bankrat aus dem Präsidium, dem Vizepräsidium und fünf Mitgliedern, und es gibt Einzelvorschläge, die eine Flexibilisierung der Anzahl der Mitglieder im Bankrat fordern. Jedoch ist es ratsam, dass die Anzahl der Mitglieder im Bankrat unverändert bleibt. Die gegenwärtige Größe des Gremiums hat sich bewährt und bietet eine gute Balance zwischen effektiver Entscheidungsfindung und effizienter Kommunikation. Darüber hinaus bietet es genügend Expertise und unterschiedliche Perspektiven, um eine umfassende und fundierte Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Eine Veränderung der Anzahl der Mitglieder kann auch eine Verschiebung des Machtgleichgewichts innerhalb des Bankrats bedeuten und zu einer Überrepräsentation bestimmter Interessen führen. Daher ist der Regierungsrat der Meinung, an der bisherigen Regelung festzuhalten, um eine effektive und effiziente Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Eine solche Konstellation bietet ausreichend Expertise und verschiedene Perspektiven, um die bestmöglichen Entscheidungen zu treffen, die im Interesse der Bank und ihrer Kundinnen und Kunden sind.

3.4.2. Wählbarkeit Amtszeitbeschränkung

Grossmehrheitlich wird die Amtszeitbeschränkung von 16 Jahren gutgeheissen. Einzelne Antworten zur Vernehmlassung fordern eine kürzere Amtszeitbeschränkung, es gibt aber auch Befürwortende für die Beibehaltung der aktuellen Regelung ohne Amtszeitbeschränkung. Die Amtszeitbeschränkung weist sowohl Vorteile als auch Nachteile auf, die es abzuwägen gilt. Eine Amtszeitbeschränkung stellt sicher, dass es eine regelmäßige Erneuerung der Führung gibt, was zu einer höheren Kontinuität und Stabilität im Bankrat führen kann. Eine Amtszeitbeschränkung kann dazu beitragen, neue Ideen und Innovationen im Bankrat zu fördern, da neue Mitglieder mit neuen Perspektiven und Erfahrungen kommen. Eine Amtszeitbeschränkung kann aber auch dazu führen, dass erfahrene Mitglieder den Bankrat verlassen müssen, was zu einem Verlust von wertvollen Erfahrungen und Kenntnissen führen kann. Der Regierungsrat hat sich für eine Amtszeitbeschränkung von 16 Jahren ausgesprochen, was er als einen guten Mittelweg betrachtet.

3.4.3. Wählbarkeit bei politischen Ämtern

In der Vernehmlassung wurde ebenfalls genannt, dass die explizit genannten Nicht-Wählbarkeitsvoraussetzungen als Regierungsrats- oder Landratsmitglied auch auf Mitglieder des Bundesrats, Nationalrats oder Gemeinderats erweitert werden sollen. Entgegen Mitgliedern des Regierungsrats und des Landrats verfügen die obgenannten weiteren Personen nicht über die gleichen Möglichkeiten zur Einflussnahme. Sie sind nicht direkt an Entscheidungen beteiligt, die die Urner Kantonalbank betreffen, und daher keinem erhöhten Risiko von Interessenkonflikten ausgesetzt, weshalb der Regierungsrat die bisherige Regelung als angemessen erachtet.

3.4.4. Ausgewogenheit Interessenvertretungen

Ferner wurde genannt, dass im Gesetzestext explizit festgeschrieben wird, dass der Bankrat breit abgestützt und ausgewogen zusammengesetzt ist, und die Interessen des Kantons, der Gemeinden und der Urner Wirtschaft im Bankrat vertreten sind. Gegen eine solche umfassende Nennung sprechen u. a., dass der Gesetzestext klar und präzise sein soll und nicht zu detailliert auf einzelne Aspekte eingehen soll. Eine detaillierte Regelung der Zusammensetzung des Bankrats könnte dazu führen, dass der Gesetzestext unübersichtlich und schwer verständlich wird. Eine ausgewogene Zusammensetzung des Bankrats ist bereits im Interesse der Urner Kantonalbank und des Kantons. Zudem wird in der Eigentümerstrategie gefordert, dass der Bankrat mit den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen im Kanton vertraut sein soll. Eine gesetzliche Regelung ist daher nicht notwendig, um sicherzustellen, dass die Interessen des Kantons, der Gemeinden und der Urner Wirtschaft im Bankrat vertreten werden. Die Wahl des Bankrats erfolgt durch den Landrat. Er hat somit die Möglichkeit, eine ausgewogene und breit abgestützte Zusammensetzung des Bankrats sicherzustellen. Eine weitergehende gesetzliche Regelung ist daher nicht notwendig.

3.4.5. Rotation Revisionsstelle

Teilweise wurde gefordert, dass im Gesetz ein periodischer Wechsel der ordentlichen Revisionsstelle festgeschrieben wird. Ferner wurde gefordert, dass die verantwortlichen Personen in regelmässigen Abständen wechseln, um die Objektivität der Prüfung sicherzustellen.

Der Regierungsrat versteht die Bedenken, dass, falls dieselbe Prüferin oder derselbe Prüfer über einen längeren Zeitraum dasselbe Unternehmen prüft, es zu einem gewissen Vertrauensverhältnis kommt. Es kann die Gefahr bestehen, dass dadurch die Objektivität beeinträchtigt wird und eine Betriebsblindheit respektive blinde Flecken entstehen. Demgegenüber steht die Kontinuität in der Prüfung. Die im Laufe eines Mandats entstehenden vertieften Kenntnisse ermöglichen eine zunehmend hochwertigere und effektivere Prüfung. Bei einem Wechsel der Revisionsstelle ist auch zu berücksichtigen, dass die oben genannten Effekte nicht vorhanden sind und die Erstprüfungen teurer sind.

Der Regierungsrat verzichtet daher darauf, die geforderten Regelungen im Gesetz über die Urner Kantonalbank festzuschreiben. Die von den Vernehmlassenden geforderten Anliegen werden bereits durch übergeordnetes Recht geregelt. So schreibt beispielsweise das Obligationenrecht (OR; SR 220) in Artikel 730 a Absatz 2 vor, dass bei der ordentlichen Revision die Person, die die Revision leitet, das Mandat längstens während sieben Jahren ausführen darf. Sie darf das gleiche Mandat erst nach

einem Unterbruch von drei Jahren wieder aufnehmen. Ferner liegt die Kompetenz zur Wahl der ordentlichen Revisionsstelle beim Landrat, womit diesem ein entsprechendes Instrument gegeben ist, einen Wechsel der ordentlichen Revisionsstelle vorzugeben.

3.4.6. Bemerkungen zur Eigentümerstrategie

Einzelnen wurde angeregt, die Eigentümerstrategie der Urner Kantonalbank anzupassen. Die Eigentümerstrategie des Regierungsrats des Kantons Uri für die Urner Kantonalbank ist ein Instrument des Regierungsrats, um auf Basis der gesetzlichen Grundlagen die Eigentümerziele des Kantons Uri 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 Urner Kantonalbank erwartet, wie sie die Public Corporate Governance im Detail ausgestalten will und welche ergänzenden Rahmenbedingungen bzw. Vorgaben sie für die Urner Kantonalbank vorsieht. Die Urner Kantonalbank legt dem Regierungsrat jährlich einen Eigentümerstrategiebericht vor, der über die Erreichung der in der Eigentümerstrategie formulierten Grundsätze und Ziele informiert. Die Eigentümerstrategie hat sich bewährt. Der Regierungsrat zieht aktuell keine grundsätzliche Anpassung in Betracht. Spezifische Thematiken können in eine zukünftige Überarbeitung einfließen.

4. Kommentar zu einzelnen Gesetzesartikeln

Die Ziele der Revision lassen sich mit einigen punktuellen Änderungen des UKBG erreichen. Eine Totalrevision ist nicht angezeigt. Folglich wird eine Teilrevision vorgeschlagen, deren einzelne Änderungen nachfolgend kommentiert werden.

4.1. Kapitel Allgemeine Bestimmungen

Artikel 2 Zweck

Weiterhin soll die UKB der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Kantons dienen. Dies soll sie in der Form einer Universalbank machen. Jedoch sind die aktuellen Bestimmungen im UKBG restriktiver als die Anforderungen des Bankengesetzes. Ferner existiert keine allgemeingültige rechtliche Definition des Begriffs «bankübliche Geschäfte». In einem Markt mit hohem Wettbewerb ist es wichtig, dass ein Unternehmen flexibel auf Marktveränderungen und veränderte Kundinnen- und Kundenbedürfnisse reagieren kann. Mit der beabsichtigten Formulierung soll die Handlungsfreiheit der Bank nicht unnötig eingeschränkt werden. Die Eigentümerstrategie sieht in Artikel 4.2 im Weiteren vor, dass die Bank aufgrund der Wettbewerbssituation über die nötige Flexibilität verfügen muss, um sich erfolgreich weiterentwickeln zu können. Mit der vorgesehenen Anpassung soll dies ermöglicht werden. Damit sich der Kanton im Vergleich zur heutigen Situation nicht unnötigen Risiken aussetzt, speziell auch im Hinblick auf die Staatsgarantie, wurde in Artikel 4 zur Geschäftstätigkeit, in Ergänzung zur flexibleren Formulierung des Zwecks explizit auf den adäquaten Umgang mit Risiken verwiesen.

Die Urner Kantonalbank soll den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen des Kantons dienen. Für den Kanton als Alleineigentümer bildet die Urner Kantonalbank selbstverständlich auch eine Einnahmequelle. Abgeschlossen wird der Zweckartikel durch den Passus, dass die gesellschaftlichen Bedürf-

nisse zu berücksichtigen sind. Darunter können Bedürfnisse wie der Service public, Umweltverträglichkeit usw. verstanden werden. In der Eigentümerstrategie sind diese Aspekte bereits heute mitberücksichtigt. Aufgrund der verschiedenen Mitwirkungsrechte durch die Politik können breit akzeptierte gesellschaftliche Bedürfnisse schon jetzt adressiert werden. Um den Zweckartikel nicht unnötig zu überladen, soll jedoch auf die Nennung von unzähligen Detailzielen und die substantielle Ausformulierung verzichtet werden.

Artikel 4 Geschäftstätigkeit

Diese Bestimmung wird mit einer Ergänzung versehen, die direkten Bezug zum angepassten Zweckartikel (Art. 2) hat. Sie wird dahingehend präzisiert, dass die UKB nebst den banküblichen Geschäften auch weitere Geschäfte tätigen kann, die direkt oder indirekt zur Zweckerfüllung dienen. Somit wird klargestellt, dass sich die Geschäftstätigkeit nicht abschliessend auf alle banküblichen Geschäfte bezieht. Ferner hilft diese Ergänzung, Rechtsunsicherheiten zu vermindern, in dem sie verdeutlicht, dass auch weitere Geschäfte getätigt werden können. Speziell ist dies dahingehend von Relevanz, da in einer zunehmend diversifizierteren Branche die Definition von banküblichen Geschäften schwierig wird. In der Praxis zeigt sich, dass für den Begriff «bankübliche» Geschäfte keine einheitliche und abschliessende Definition besteht. Aufgrund dessen könnten die Marktdynamik und die Ausdehnung der Wertschöpfungskette in Bank nahe Dienstleistungen zu unnötigen Diskussionen führen. Mit dem neuen Begriff «hauptsächlich im Finanzbereich» werden einerseits der Marktentwicklung Rechnung getragen und andererseits die Definition und Abgrenzung zum übergeordneten eidgenössischen Bankengesetz übernommen. Der Fokus der Anpassung liegt somit auf einer Klärung der Begrifflichkeiten.

Von Bundesrechts wegen gibt es dem Grundsatz nach keine Einschränkung, wonach eine Bank nicht auch andere Geschäfte neben ihrem Kerngeschäft tätigen darf. Artikel 1a Bankengesetz hält fest, dass Banken Unternehmen sind, die «hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind», was zwar eine Haupttätigkeit im Finanzbereich voraussetzt, aber insbesondere nicht ausschliesst, dass eine Bank «nebenbei» nicht nur im Finanzbereich, sondern auch ausserhalb tätig ist.

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass durch die neue Formulierung Ängste bezüglich der Ausweitung des Tätigkeitsgebiets entstehen können. Insbesondere da die Urner Kantonalbank über eine Staatsgarantie verfügt. Mit der Ergänzung, dass die Bank keine übermässigen Risiken eingehen darf, werden der Bank die nötigen Instrumente gegeben, um im Wettbewerb zu bestehen, aber gleichzeitig wird ihr bewusst vermittelt, dass das Risikomanagement höchste Priorität geniesst. Nebst den Ergänzungen in Artikel 4 darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass eine Diversifizierung in der Geschäftstätigkeit auch risikomindernde Aspekte beinhalten kann. Eine Diversifizierung hilft, Klumpenrisiken zu vermindern, was wiederum im Interesse des Kantons als Eigentümer liegt. Dadurch soll ein erhöhtes Risiko, das durch eine Staatsgarantie zu tragen ist, vermieden werden, weshalb der Regierungsrat keine Notwendigkeit sieht, die Staatsgarantie anzupassen.

4.2. Kapitel Organisation, Abschnitt Organisation der Bank

Artikel 11

Die Revisionsstelle wird als Organisationseinheit der Bank ergänzt. Die Kantonalbanken haben sich -

unabhängig von der gewählten Rechtsform - in Bezug auf ihre Organstruktur am aktienrechtlichen Modell zu orientieren. Somit ist je ein Organ für die Oberleitung, die Aufsicht und Kontrolle und für die Geschäftsführung auszuscheiden.

Artikel 12 Bankrat

Die Wahl der bankengesetzlichen, aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft hat durch den Bankrat zu erfolgen. Da Bundesrecht oft ändert, dem kantonalen Recht aber vorgeht, wird eine generelle Formulierung verwendet, die als Generalklausel dient.

Die Wahl der bankengesetzlichen, aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft hat aufgrund der Vorschriften der FINMA durch den Bankrat zu erfolgen. Die Wahl der ordentlichen Revisionsstelle erfolgt jedoch meist durch das höchste Organ, das heisst durch die Generalversammlung bei Aktiengesellschaften und Genossenschaften. Bei Kantonalbanken die keine Aktiengesellschaften sind, durch das Parlament.

Artikel 13 Absatz 1

Artikel 13 regelt Zusammensetzung und Wahl des Bankrats. Der Bankrat besteht danach aus dem Präsidium, dem Vizepräsidium und fünf Mitgliedern. Punkto Wohnsitz kennt das geltende Gesetz keine Regelung. In der Vernehmlassung wurde beantragt, eine Wohnsitzregelung aufzunehmen, ähnlich wie der Kanton Schwyz sie kennt. Dort ist vorgesehen, dass die Mehrheit der Mitglieder im Kanton wohnhaft sein muss. Absatz 1 wird dahingehend ergänzt, dass die Mehrheit der sieben Bankratsmitglieder im Kanton Uri wohnhaft sein soll. Dies mit dem Ziel, neben den fachlichen Anforderungen auch den regionalen Bezug des obersten Organs der Bank zu gewährleisten. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine «Soll-Bestimmung», was heisst, dass Abweichungen von der Zielgrösse möglich bleiben.

Artikel 14 Wählbarkeit

Mit der Streichung der Einschränkung, dass Personen, die für ein anderes, dem Bankengesetz unterstelltes Unternehmen oder Finanzinstitut in Organstellung, als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer bzw. als Revisorin oder Revisor tätig sind, nicht als Bankrat wählbar sind, werden die Wählbarkeitsvoraussetzungen gelockert. Mit der bisherigen Einschränkung, die weiter ging als das Bundesrecht, wurde der Kreis der Kandidatinnen und Kandidaten unnötig verringert. In der Vergangenheit konnten bei der Neubesetzung der Mitglieder des Bankrats Bewerberinnen und Bewerber nicht berücksichtigt werden, weil das UKBG einschränkendere Bestimmungen kennt als das Bundesrecht. Die Frage, ob die geplante Änderung zu Governance-Problemen führen könnte, wenn beispielsweise Personen, die für Konkurrenzunternehmen arbeiten, Einsitz im Bankrat der UKB nehmen können, ist so zu beantworten, dass es sicher nicht im Interesse der Bank wäre, eine direkte Konkurrentin oder einen direkten Konkurrenten im Bankrat zu haben. Die Findungskommission oder das Wahlgremium (Regierungsrat und Landrat) müssen sicherstellen, dass keine Interessenkonflikte entstehen. Allerdings schränkt die aktuelle Lösung die Möglichkeit ein, Personen mit wichtigen Kompetenzen in den Bankrat zu wählen, die nicht in direktem Konkurrenzverhältnis zur UKB stehen. Die Entscheidung, wer in den Bankrat gewählt wird, ist sorgfältig abzuwägen, um ein Gleichgewicht zwischen Kompetenz und

potenziellen Interessenkonflikten zu finden.

Verschiedene Kantone kennen für die Bankräte ihrer Kantonalbanken eine gesetzliche Amtszeitbeschränkung. So sehen etwa die Kantone Zürich und Graubünden vor, dass die gesamte Amtszeit eines Bankrats zwölf Jahre nicht überschreiten darf. Demgegenüber endet das Mandat bei der Zuger Kantonalbank (kraft Statuten) nach 16 Amtsjahren. Künftig soll auch für die Bankräte der Urner Kantonalbank eine Amtszeitbeschränkung gelten. Die Amtsdauer wird dabei auf 16 Jahre beschränkt. Diese Amtszeitbeschränkung tritt erstmals für die Erneuerungswahl des Bankrats für die Amtsdauer ab 1. Juni 2026 in Kraft. Bis dahin gilt das bisherige Recht.

4.3. Abschnitt Kontrolle

Artikel 20a Revisionsstelle

Die Aufgaben der Revisionsstelle wurden bislang in Artikel 22 unter «Bankengesetzliche Prüfgesellschaft» festgehalten. Neu soll dies getrennt werden. Die grundsätzlichen Aufgaben der Revisionsstelle sind im Bundesrecht geregelt.

Artikel 22 Bankengesetzliche Prüfgesellschaft

Das Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz [BEHG]; SR 954.1) wurde mit Einführung des Bundesgesetzes über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastrukturgesetz [FinfraG]; SR 958.1) und des Bundesgesetzes über die Finanzdienstleistungen (Finanzdienstleistungsgesetz [FIDLEG]; SR 950.1) ausser Kraft gesetzt.

4.4. Kapitel Aufsicht

Artikel 23 FINMA

Das Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz [BEHG]; SR 954.1) wurde mit Einführung des Bundesgesetzes über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastrukturgesetz [FinfraG]; SR 958.1) und des Bundesgesetzes über die Finanzdienstleistungen (Finanzdienstleistungsgesetz [FIDLEG]; SR 950.1) ausser Kraft gesetzt.

4.5. Kapitel Kantonale Behörden

Artikel 24 Landrat

Die Wahl der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft hat aufgrund der Vorschriften der FINMA durch den Bankrat zu erfolgen. Die FINMA hat erst im Nachgang zur letzten UKBG-Revision die Verlautbarung gemacht, dass die bankengesetzlichen, aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft nicht durch den Landrat gewählt werden kann. Die Wahl der ordentlichen Revisionsstelle erfolgt meist durch das

höchste Organ, das heisst durch die Generalversammlung bei Aktiengesellschaften und Genossenschaften. Bei Kantonalbanken, die keine Aktiengesellschaften sind, durch das Parlament. Die Regelung der Revisionsstelle wird damit neu in Artikel 11 und Artikel 20a ergänzt. Die Wahl der bankengesetzlichen, aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft wird neu in Artikel 12 UKBG geregelt.

Es gilt zu ergänzen, dass durch diese Konstellation für die Revision und die aufsichtsrechtliche Prüfung zwei unterschiedliche Prüfunternehmen verpflichtet werden können. Dies macht jedoch aufgrund von Kostenüberlegungen und weiteren Synergien keinen Sinn, ist aber rechtlich zulässig.

Artikel 25 Regierungsrat

Diese Änderung besteht in der formellen Ergänzung der Kompetenz. Danach kann der Regierungsrat nebst der bankengesetzlichen, aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft auch von der Revisionsstelle Auskunft verlangen und besondere Aufträge erteilen, sofern dies aufgrund der übergeordneten Rechtsgrundlagen zulässig ist.

Artikel 34a Übergangsbestimmung zur Revision 2023

Die Amtszeitbeschränkung von 16 Jahren für Bankratsmitglieder soll erstmals bei der Erneuerungswahl des Bankrats für die Amtsdauer ab 1. Juni 2026 in Kraft treten. Bis dahin gilt das bisherige Recht.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Teilrevision des UKBG hat keine personellen oder finanziellen Auswirkungen. Wie aus den vorgängigen Ausführungen erkennbar ist, wird aufgrund der Gesetzesanpassung auch mit keinen direkten materiellen Veränderungen bei der Abgeltung der Staatsgarantie respektive den Gewinnausschüttungen gerechnet.

III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung des Gesetzes über die Urner Kantonalbank, wie sie in der Beilage enthalten ist, wird zuhänden der Volksabstimmung verabschiedet.

Beilage

- Änderung des Gesetzes über die Urner Kantonalbank