

Corporate Governance – einige Gedanken zu den Kantonalkassen

MAURICE PEDERGNANA/ROLAND MÜLLER/DANIEL PIAZZA

Inhaltsübersicht

A. Einleitung	917
B. Gesetzliche Grundlagen	917
C. Erkenntnisse im Bereich Führung	920
I. Einheitliches Wahlgremium für die strategische Führungsebene	920
II. Zusammensetzung der strategischen Führungsebene	922
III. Konstituierung der strategischen Führungsebene	927
IV. Abwahl von Mitgliedern der strategischen Führungsebene	928
V. Amtsdauer, Alters- und Amtszeitbeschränkung	930
VI. Wechsel von der operativen in die strategische Führungsebene	931
VII. Aufgaben und Kompetenzen der Mitglieder der strategischen Führungsebene	932
VIII. Interessenkollision und Ausstandsregelung	932
IX. Wahlgremium für die operative Führungsebene	932
X. Verantwortlichkeit und Haftung	933
D. Erkenntnisse im Bereich Kontrolle	933
I. Eignerstrategie	933
II. Festlegung und Offenlegung der Entschädigungen	934
III. Auskunftsrecht des mittelbaren Aufsichtsorgans respektive der kantonalen Oberaufsicht	936
E. Erkenntnisse im Bereich Effizienz	937
I. Sitzungszahl	937
II. Anzahl Mitglieder der strategischen Führungsebene	937
III. Aus- und Weiterbildung	938
IV. Leistungsbeurteilung	939
V. Nachfolgeplanung	940
F. Erkenntnisse im Bereich Transparenz	940
I. Geschäftsberichterstattung und Reporting	940

II.	Geheimhaltungsregelung und Aktenrückgabe	942
III.	Infrastrukturelle Voraussetzungen	942
G.	Erkenntnisse im Bereich Effektivität	943
I.	Central Performance Control	943
II.	Pay for Performance Control	944
H.	Zusammenfassung	944

A. Einleitung

Aufgrund der Erfahrungen aus eigener Verwaltungsrats­tätigkeit sowie aus einer Fokussierung auch in der Weiter- und Fortbildung mit Corporate Governance-Fragstellungen werden in diesem Beitrag konkrete Vorschläge und Empfehlungen erarbeitet, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der staatlichen Verantwortung zum Handeln als Eigentümer (insbesondere bei der Bestellung der strategischen Führungsebene und der Vorgabe von Zielen) und der notwendigen Zurückhaltung bei der politischen Einflussnahme (insbesondere im Hinblick auf die operative Geschäftstätigkeit) zu fördern.

Zunächst ist auf die Vielfalt der Kantonalbanken hinzuweisen, die sich in regionalwirtschaftlicher Bedeutung und Grösse, in Strategie, Operations sowie Taktik, nicht zuletzt aber auch in der Führung und Bewertung erheblich unterscheiden. Allein schon die Grössenordnung der Marktkapitalisierung bzw. des Unternehmenswerts, die von rund 170 Mio. Franken (kleinste Kantonalbank) bis zu rund 7 bis 10 Mrd. Franken (grösste Kantonalbank) reicht, sollte Anlass genug sein, sich aus der Perspektive des Eigners mit der Corporate Governance der Kantonalbank vertieft auseinanderzusetzen.

Dazu kommen aber noch weitere Gründe. So ist die jeweilige Kantonalbank in den meisten Kantonen die finanziell bedeutendste Beteiligung. Dem wird allerdings in der Governance-Praxis noch zu wenig Rechnung getragen. Allein schon die vertiefte Auseinandersetzung mit der Governance dürfte einen Präventivcharakter haben.

Wenn heute unisono von Grossbanken und deren Regulatoren gefordert wird, die Aufsicht zu verbessern, kommt diese Einsicht nach dem immensen, in der Schweizer Wirtschaftsgeschichte beispiellosen Schaden, der angerichtet worden ist, reichlich spät. Umgekehrt ist das Dankbare an diesem Sachverhalt: Für viele Kantonalbanken ist es geradezu ideal, fern von medialen Scheinwerfern und vielenorts abseits von unmittelbarem politischem Handlungsdruck, eine unvoreingenommene Analyse durchzuführen.

Noch ist es nicht zu spät, entscheidende Verbesserungen einzuleiten. Im Fokus der Vorschläge stehen fünf Bereiche: Führung, Kontrolle, Effizienz, Transparenz und Effektivität. Dabei obliegt es den Kantonen, in der Umsetzung den erheblichen Unterschieden der betroffenen Kantonalbanken und den Besonderheiten der jeweiligen Ausgangslage angemessen Rechnung zu tragen.

B. Gesetzliche Grundlagen

Die Schweiz verfügt bisher weder über ein Rahmengesetz noch über einen Code im Zusammenhang mit der Public Corporate Governance, wie dies beispielsweise im Fürstentum Liechtenstein derzeit umgesetzt wird.¹ Die öffentlich-rechtlichen Un-

1 Vgl. Vernehmlassung zu Rahmengesetz und Code im Land Liechtenstein vom August 2008

ternehmen basieren zum grössten Teil auf Spezialgesetzen. Soweit sie in einer privatrechtlichen Rechtsform in Erscheinung treten, ist subsidiär das Personen- und Gesellschaftsrecht anwendbar. Durch die subsidiäre Geltung des OR neben den im Bankensektor weitergehenden, spezialgesetzlichen Bestimmungen (z.B. BankG, BankV, FINMA-Rundschreiben) ergeben sich insbesondere im Bereich der Haftung Abgrenzungsschwierigkeiten.

Die Governance ist von einzelnen Spezialgesetzen geprägt. Die Kantonalbanken unterliegen dem Bankengesetz. Deshalb unterliegen die Kantonalbanken der FINMA in der bankgesetzlichen Obergewalt. Ihre Zweckbestimmung steht jedoch im jeweiligen Kantonalbankgesetz, einem kantonalen Erlass. Folgerichtig ist das kantonale Parlament die politische Obergewalt, der auch die jeweilige Prüfung der Zweckerfüllung obliegt. Die jeweiligen Kantonalbankgesetze können politische Rahmenbedingungen und wirtschaftliche Zielsetzungen festlegen, aber der bankgesetzliche Rahmen muss davon unberührt bleiben und gilt für alle Kantonalbanken. Insofern ist es nicht unüblich, weitestgehend den bankgesetzlichen Bestimmungen zu folgen.

Die wichtigsten Ausführungen bzw. Konkretisierungen lassen sich nicht im BankG finden, sondern in der Bankenverordnung und daraus abgeleitet im Rundschreiben der FINMA zur Überwachung und Internen Kontrolle (FINMA-RS 08/24, ehemals EBK-RS 06/6 vom 27. September 2006). Darin werden Vorgaben zur Corporate Governance, zur Überwachung der Geschäftstätigkeit und zur internen Kontrolle und deren Überwachung durch die zuständigen Stellen in Banken, Effektenhändlern, Finanzgruppen (Art. 3c Abs. 1 BankG) und bank- oder effektenhandelsdominierten Finanzkonglomeraten (Art. 3c Abs. 2 BankG) gemacht.

Entscheidend ist zunächst, dass ein Bank-Verwaltungsrat als Organ der strategischen Führungsebene nicht nur für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle gemäss Art. 716a OR zuständig ist. Vielmehr werden ihm weitergehende, konkrete Verantwortlichkeiten übertragen. So trägt er «die Verantwortung für die Reglementierung, Einrichtung, Aufrechterhaltung, Überwachung und regelmässige Überprüfung einer angemessenen internen Kontrolle, welche der Grösse, der Komplexität, der Struktur und dem Risikoprofil des Instituts angepasst ist»².

Die interne Kontrolle und Überwachung kann nicht einfach aufgrund von Plausibilitätsüberprüfungen gemacht werden, sondern ist «aus einer systematischen Risikoanalyse»³ abzuleiten. Damit hat der Verwaltungsrat zusätzlich auch noch sicherzustellen, dass «alle wesentlichen Risiken im Institut erfasst, begrenzt und überwacht werden. In Finanzgruppen und bank- oder effektenhandelsdominierten Finanzkonglomeraten sind besonders auch die Risiken, welche sich aus dem Zusammenschluss mehrerer Unternehmen zu einer wirtschaftlichen Einheit ergeben,

unter http://www.llv.li/rss/pdf-llv-rk_vernehmml_2008_schaffung_und_harmonisierung_ges_grundladgen.pfd.pdf (besucht am 9.3.2009).

2 FINMA-RS 08/24, RZ 9.

3 FINMA-RS 08/24, RZ 10.

zu berücksichtigen.»⁴ Gleichzeitig wird eine schriftliche Dokumentation gefordert: «Die systematische Risikoanalyse ist schriftlich zu dokumentieren.»⁵

Der Verwaltungsrat kann in einer Arbeitsteilung und zu seiner Unterstützung «Ausschüsse einrichten oder Aufgaben einzelnen Mitgliedern übertragen. Ab einer gewissen Grösse oder Komplexität des Instituts ist ein Audit Committee einzurichten. Die an Ausschüsse oder einzelne Personen delegierten Aufgaben und Kompetenzen sowie entsprechenden Informations-, Abstimmungs-, und Berichterstattungspflichten sind vom Verwaltungsrat zu regeln. Die Verantwortung für die übertragenen Aufgaben verbleibt in jedem Fall beim gesamten Verwaltungsrat.»⁶

An dieser Stelle sei noch auf vier wichtige Bereiche hingewiesen, die im Rundschreiben der FINMA zur Überwachung und Internen Kontrolle bei Banken (FINMA-RS 08/24) vom 20. November 2008 geregelt werden und bei ausreichenden personellen, finanziellen und infrastrukturellen Ressourcen Grundpfeiler einer guten Governance darstellen:

- *Arbeitsteilung*: «Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben muss der Verwaltungsrat als Gremium die dafür notwendigen Voraussetzungen, insbesondere Fachkenntnisse, Erfahrung und zeitliche Verfügbarkeit, aufweisen. Er beurteilt mindestens jährlich seine Zielerreichung und Arbeitsweise und dokumentiert dies schriftlich.» (RZ 17)
- *Interne Revision*: «Die interne Revision ist dem Verwaltungsrat oder einem seiner Ausschüsse unmittelbar unterstellt und nimmt die ihr von diesem übertragenen Prüf- und Überwachungsaufgaben wahr. Die interne Revision berichtet in erster Linie dem Gremium des Verwaltungsrats, dem sie direkt unterstellt ist.» (RZ 60) Die interne Revision verfügt über ein unbeschränktes Prüfrecht innerhalb des Instituts und dessen konsolidierungspflichtigen Unternehmen gemäss RZ 61. Sie ist für das Audit Committee – bei intensivem Dialog über Risk Assessment und Assurance – die wichtigste Quelle, denn sie hat «uneingeschränktes Zugriffsrecht auf sämtliche Bücher, Dokumente, Protokolle und andere Aufzeichnungen sowie Datenträger und Systeme. Es sind ihr alle Auskünfte zu erteilen, die zur Erfüllung ihrer Prüfungsaufgaben erforderlich sind.» (RZ 64)
- *Compliance*: «Jedes Institut unterhält eine Compliance-Funktion, die im Rahmen ihrer Aufgaben ein uneingeschränktes Auskunfts-, Zugangs- und Einsichtsrecht hat und von ertragsorientierten Geschäftsaktivitäten unabhängig in die Gesamtorganisation einzugliedern ist. Die Compliance-Funktion ist nach Massgabe der Grösse, der Geschäfts- und Organisationskomplexität und des Compliance-Risikos des Instituts mit angemessenen Ressourcen und Kompetenzen auszustatten. Das Institut bestimmt ein Mitglied der Geschäftsführung, das für die Com-

4 FINMA-RS 08/24, RZ 10. Deshalb ist es von grösster Bedeutung für die Mitglieder des obersten Bankorgans, über die Vorgänge auch in Tochtergesellschaften (z.B. in Guernsey) sich zu orientieren. Selbstredend gilt es auch, die Beteiligungen in Gemeinschaftswerken (z.B. Aduno, Swisscanto, Pfandbriefzentrale) sowie Garantien und ausserbilanzielle Eventualverpflichtungen genau zu verfolgen.

5 FINMA-RS 08/24, RZ 10.

6 Vgl. FINMA-RS 08/24, RZ 28-31.

- pliance-Funktion zuständig ist, und gewährleistet damit einen ungehinderten Zugang der Compliance-Funktion zur Geschäftsführung.» (RZ 100-102)
- *Risikokontrolle*: «Jedes Institut unterhält eine Risikokontrolle, die im Rahmen ihrer Aufgaben ein uneingeschränktes Auskunfts-, Zugangs- und Einsichtsrecht hat und von ertragsorientierten Geschäftsaktivitäten unabhängig in die Gesamtorganisation einzugliedern ist. Die Risikokontrolle ist nach Massgabe der Grösse, der Geschäfts- und Organisationskomplexität und des Risikoprofils eines Instituts mit angemessenen Ressourcen und Kompetenzen auszustatten. Das Institut bestimmt ein Mitglied der Geschäftsführung, das für die Risikokontrolle zuständig ist, und gewährleistet damit einen ungehinderten Zugang der Risikokontrolle zur Geschäftsführung.» (RZ 112-114)

C. Erkenntnisse im Bereich Führung

Nachstehend werden wichtige Erkenntnisse zusammengetragen, die über den bankengesetzlichen Bereich hinaus für eine gute Corporate Governance im öffentlich-rechtlichen Umfeld von Kantonalbanken unerlässlich sind⁷.

I. Einheitliches Wahlgremium für die strategische Führungsebene

Die Festlegung des Gremiums für die Wahl der strategischen Führungsebene ist ein zentraler Punkt in der Corporate Governance.

In den meisten Kantonen ist *ein* Wahlgremium zuständig; in einigen Kantonen sind verschiedene Wahlgremien für die Wahl der Mitglieder der strategischen Führungsebene zuständig⁸. So wurden beispielsweise im Kanton Schaffhausen ein Mitglied durch die Regierung und acht Mitglieder durch den Landrat (Legislative) gewählt. In einigen Kantonen wie bspw. Zürich und Schwyz werden alle Mitglieder durch das Kantonsparlament (Legislative) gewählt; andernorts durch die Generalversammlung (z.B. Kanton Luzern). Als Mehrheitsaktionärin könnte die Regierung im Falle von nicht genehmen Verwaltungsräten die Generalversammlung dominieren. Am praktischen Beispiel wird auch wie folgt vorgegangen: Bei der Zuger Kantonalbank ist der Bankrat aus sieben Mitgliedern zusammengesetzt, «wovon die Generalversammlung der Aktionäre drei, der Regierungsrat vier wählt; die vom Regierungsrat getroffenen Wahlen bedürfen der Bestätigung durch den Kan-

7 Der Grundraster zu diesem Beitrag wurde dem Bericht «Corporate Governance für Organisationen und Unternehmen im öffentlichen Sektor des Landes Liechtenstein» vom 13. August 2007 entnommen, der im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein unter der Leitung von Roland Müller erstellt wurde und online kostenlos eingesehen werden kann unter: www.advocat.ch/files/Bericht%20Corporate%20Governance%20FL%20Schlussversion.pdf.

8 Konkret gibt es zwei Wahlgremien u.a. bei der BCV, SGKB, ZGKB, BCJ.

tonsrat»⁹. Eine Regelung mit drei Wahlgremien kennt die Freiburger Kantonalbank:

«Der Verwaltungsrat besteht aus sieben Mitgliedern. Drei Mitglieder werden vom Grossen Rat, drei vom Staatsrat und ein Mitglied vom Verwaltungsrat selber ernannt.»¹⁰

Im Vordergrund sollte die *optimale Besetzung der strategischen Führungsebene* stehen. Sind zwei Wahlgremien vorhanden, erfordert dies eine Absprache, sodass nicht der Einzelkandidat, sondern die gesamte Zusammensetzung des Führungsorgans im Vordergrund steht. Zudem ergeben sich bei verschiedenen Wahlgremien zwangsläufig Auseinandersetzungen bei der Bestimmung des Präsidenten der strategischen Führungsebene, sofern man diesem Organ die Konstituierung nicht selbst überlässt.

Nominationsverfahren: Schliesslich stellt sich im Zusammenhang mit dem Wahlgremium die Frage, ob von diesem zur Optimierung des Wahlverfahrens ein besonderer Nominationsausschuss zu bestimmen sei. Dies sollte vor Beginn des Verfahrens nicht nur situativ entschieden, sondern zumindest reglementarisch festgehalten werden. Die Bestellung eines Nominationsausschusses ist abhängig von der Grösse und Bedeutung der betroffenen Kantonalbank sowie der durch die Wahl verursachten Arbeitsbelastung. Der Nominationsausschuss soll eine Hilfe für das Wahlgremium sein, unter Berücksichtigung der Anforderungsprofile genügend qualifizierte Kandidatinnen oder Kandidaten mit unterschiedlichem Hintergrund und diversen Fähigkeiten zu finden.

Vorschlagsrecht: In den meisten Fällen wäre zu prüfen, ob ein entsprechendes Vorschlagsrecht – mindestens für einen Teil der Mitglieder – dem Organ der strategischen Führungsebene zugestanden wird. Das Vorschlagsrecht kann auch im Rahmen der Selbstkonstituierung zum Tragen kommen, wie das Beispiel der Freiburger Kantonalbank zeigt:

«Der Präsident des Verwaltungsrates wird vom Staatsrat auf Vorschlag des Verwaltungsrates im Prinzip für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt.»¹¹

Soll bei der Kantonalbank nur noch ein einziges Wahlgremium zur Wahl der strategischen Führungsebene zuständig sein, so stellt sich zwangsläufig die heikle politische Frage, ob dies letztlich die Exekutive, die Legislative oder die Generalversammlung sein soll. Soweit die Legislative zuständig sein soll, müsste eine parlamentarische Kommission mit den Vorarbeiten zum Wahlgeschäft (Anforderungsprofil, Assessments, Befragungen, Vorselektionsentscheide etc.) beauftragt werden. Ein grosser Einfluss der politischen Parteien auf die Wahl ist in diesem Falle die Konsequenz. Kaum bekannt ist, dass die Wahlgeschäfte von professionel-

⁹ Art. 23 Abs. 1 KBG-ZG

¹⁰ Art. 20 Abs. 1 KBG-FR. Dabei kommen weitere Wahlkriterien im selben Artikel zum Tragen: «Die vom Grossen Rat gewählten Mitglieder des Verwaltungsrates müssen Mitglieder des Grossen Rates sein. Sie können nicht mehr für eine neue Amtsdauer gewählt werden, wenn sie nicht mehr dem Grossen Rat angehören.»

¹¹ Art. 21 Abs. 1 KBG-FR.

ler Seite begleitet und zumindest gleichermassen vorbereitet werden wie beispielsweise die Wahlgeschäfte der operativen Führungsebene.

Wird die Wahlkompetenz der Regierung zugewiesen, ist je nachdem ebenfalls die Kongruenz von Wahlrecht und Aufsichtsverantwortung gegeben¹². Gleichzeitig dürften bei der Wahlkompetenz der Regierung parteipolitische Überlegungen gegenüber weiteren Qualifikationskriterien in der Rangfolge sämtlicher Kriterien an Bedeutung verlieren. Damit wird aber insbesondere das Problem gelöst, welches sich der Regierung als Aufsichtsorgan stellt, wenn sie selbst nicht als Wahlorgan fungiert. In einem solchen Fall nämlich muss sie die Aufsichtsverantwortung auch für Organmitglieder übernehmen, welche sie nicht selbst gewählt hat und selbst aus guten Gründen vielleicht nicht wählen würde (gleichzeitig das wählende Gremium sich selbst aus der Verantwortung nehmen kann). Daher ist eine *Kongruenz von Wahlrecht und Aufsichtsverantwortung* naheliegend. Liegt die Aufsichtsverantwortung bei der Legislative, soll auch das Wahlrecht dort liegen; gleiches gilt, sofern die Aufsichtsverantwortung bei der Exekutive liegt.

Es ist eindeutig vorteilhafter, wenn kein Mitglied des Wahlgremiums resp. des mit einer Aufsichtsfunktion verbundenen Gremiums dem strategischen Führungsorgan angehört. Die potenzielle Wählbarkeit eines Mitglieds des Wahlgremiums beeinträchtigt dessen Unabhängigkeit allein schon in der Wahlentscheidung und kann Handeln und Unterlassen in der Aufsicht beeinflussen.

II. Zusammensetzung der strategischen Führungsebene

Kein Kriterium ist derart wichtig wie die Zusammensetzung der strategischen Führungsebene. Denn es sind letztlich Personen, die durch ihr Verhalten an Schnittstellen und in Schnittflächen darüber entscheiden, ob die Corporate Governance «bad» oder «good» ist und sich an «best practice» orientiert.

Die notwendigen fachlichen und persönlichen Anforderungen an die Mitglieder der obersten Führungsebene sind in den Kantonalbanken sehr unterschiedlich geregelt. Teilweise werden keine konkreten Anforderungen festgelegt. Eine minimale Anforderung legt das Bankengesetz im Gewährsartikel fest.

Die Erstellung eines Anforderungsprofils für die Mitglieder der strategischen Führungsebene ist ein wichtiger Baustein einer guten Corporate Governance. Dabei ist den unterschiedlichen Funktionen, die in einem Organ der strategischen Führungsebene vorhanden sein müssten, Rechnung zu tragen.

Spezielle Anforderungen werden nach FINMA-RS 08/24 an die Mitglieder des Audit Committee gestellt, wobei der Masstab z.B. bei einem Bankkonzern mit über 100 Mrd. CHF Bilanzsumme beträchtlich höher als bei einer Kantonalbank mit 2 Mrd. CHF Bilanzsumme gelegt werden muss:

«Mitglieder des Audit Committee verfügen über gute Kenntnisse und Erfahrung im Fi-

12 Die Kongruenz von Wahlrecht und Aufsichtsverantwortung ist auch dann gegeben, wenn beides bei der Legislative liegt (z.B. Kanton Zürich).

nanz- und Rechnungswesen und sind mit der Tätigkeit der internen und externen Prüfer vertraut.» (RZ 39)

Indirekt werden auch hohe Erwartungen an die Mitglieder des Verwaltungsrates und insbesondere an die Mitglieder eines allfälligen Risikoausschusses gestellt, wenn nach FINMA-RS 08/24 zu den Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Risikokontrolle folgendes festgehalten wird:

«Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Berichterstattung der Risikokontrolle sind in einer Regelung festzuhalten, die von der Geschäftsführung oder vom Verwaltungsrat zu genehmigen ist. Die Risikokontrolle überwacht als unabhängige Kontrollfunktion das eingegangene Risikoprofil des Instituts. Sie stellt die für die Risikoüberwachung notwendigen Risikoinformationen bereit und legt die Grundlage der unternehmerischen Risikopolitik (Risk Policy), der Risikobereitschaft (Risk Appetite) sowie der Risikolimiten, die von der Geschäftsführung oder dem Verwaltungsrat zu genehmigen sind.

In die Verantwortlichkeit der Risikokontrolle fallen insbesondere die Gestaltung und Umsetzung von adäquaten Risikoüberwachungssystemen und deren Anpassung an neue Geschäfte und Produkte, die Vorgabe und Anwendung von Grundlagen und Methoden für die Risikomessung (z. B. Bewertungs- und Aggregationsmethoden, Validierung von Modellen) sowie die Überwachung angemessener Systeme für die Berücksichtigung der Eigenmittel-, Risikoverteilungs- und Liquiditätsvorschriften.

Die Risikokontrolle erstattet der Geschäftsführung mindestens halbjährlich einen Bericht über die Risiken bzw. Risikopositionen. Bei besonderen Entwicklungen informiert sie unverzüglich die Geschäftsführung und die interne Revision.

Die Risikokontrolle berichtet dem Verwaltungsrat mindestens jährlich über die Risikolage des Instituts und ihre Tätigkeit gemäss RZ 122-124. Eine Kopie der Berichterstattung ist der internen Revision und der Prüfgesellschaft zur Verfügung zu stellen.» (RZ 121-125)

Die implizite Anforderung insbesondere an ein Mitglied des Risk Committee besteht demzufolge darin, sich *selbständig* ein Bild von der Risikolage machen zu können¹³. Mindestens einige Verwaltungsratsmitglieder müssen fachlich in der Lage sein, die Risikokontrolle wie auch die Geschäftsführung mit entsprechenden Fragen herausfordern zu können¹⁴.

Diese beiden Beispiele zeigen auf, dass nicht alle Mitglieder der strategischen Führungsebene dieselben Anforderungen erfüllen müssen. Wünschenswert ist vielmehr eine *Diversität der Fähigkeiten, der Kenntnisse, der Geschlechter sowie der unternehmerischen und persönlichen Erfahrungen*.

13 Das Beispiel UBS hat aufgezeigt, wie stark sich der Verwaltungsrat auf externe Ratings abgestützt und interne Warnungen, die zur Vervollständigung des Risikobilds geführt hätten, ignoriert hat. Vgl. Subprime-Krise: Untersuchung der EBK zu den Ursachen der Wertberichtigungen der UBS AG vom 30. September 2008.

14 Allerdings zeigt gerade das Beispiel der grössten Schweizer Bank auf, dass wohl auch in diesem Verwaltungsrat der Risikoausschuss kaum in der Lage war, die wirklich entscheidenden Fragen rechtzeitig aufzuwerfen – obschon es an internen und externen Frühwarnsignalen nicht gemangelt hat. Vgl. Subprime-Krise: Untersuchung der EBK zu den Ursachen der Wertberichtigungen der UBS AG vom 30. September 2008.

Gewiss würde die Vorgabe von «fachlich kompetenten Mitgliedern» dabei die Erwartungen allein nicht erfüllen. Auch das Kriterium «guter Ruf» reicht nicht¹⁵. In vielen Kantonen gehen die Bestimmungen noch zu wenig über diese vage Formulierung hinaus. So lautet beispielsweise Art. 12 Abs. 4 KBG-VS:

«Die Personen, die dem Verwaltungsrat angehören, müssen in wirtschaftlichen Fragen qualifiziert und erfahren sein.»

Konkreter formuliert werden die Anforderungen bei der St. Galler Kantonalbank. In Art. 14 der Statuten der SGKB steht:

«Der Verwaltungsrat besteht aus ... Mitgliedern, die über Initiative, Unabhängigkeit, Wissen über wirtschaftliche Zusammenhänge sowie allgemeine Kenntnisse des Bankgeschäfts verfügen.»

Das sind Anforderungen, um eine erste Selektion vornehmen zu können. Die wesentlichen Anforderungen sollten jedoch spürbar höher und konkreter formuliert werden. Mit einer Fixierung direkt im jeweiligen Spezialgesetz bzw. in den Statuten ist die Durchsetzung einer entsprechenden Vorschrift einfacher zu gewährleisten.

In Ergänzung zu den minimalen gesetzlichen Anforderungen sollten die Mitglieder der strategischen Führungsebene die Anforderungsprofile situativ ergänzen, wobei als Grundlage beispielsweise folgende Matrix dienen könnte¹⁶:

Persönlich Fachlich	Dialog- und Teamfähig- keit	Controller	Kreative Denkweise	Kritische Denkweise	Führungs- fähigkeit
Bankerfahrung					
Unternehmertum					
Finanz- und Rechnungslegungs- kenntnisse					
Branding/Marketing/ Vertriebs-know-how					
Risikomanagement/ IKS/Compliance					
HR Management/ Diversität					
Gesellschaftliche Verankerung					

15 Gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. c des Bankengesetzes wird die Bewilligung zur Geschäftstätigkeit erteilt, wenn «die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten». Unter diesen Standard darf keine Kantonalbank fallen.

16 In Anlehnung an MARTIN HILB, Integrierte Corporate Governance, 109, und MÜLLER/LIPP/PLÜSS, Der Verwaltungsrat, 8.

Die Angaben in den Zeilen und Spalten dieser Matrix sind je nach Art und Grösse der Kantonalbank anzupassen bzw. zu ergänzen. Bei den persönlichen Anforderungen könnten auch angeführt werden: Loyalität, Glaubwürdigkeit, Interesse, Lebenserfahrung, Verfügbarkeit, Unabhängigkeit, Zivilcourage, Durchsetzungsfähigkeit. Bei den fachlichen Anforderungen könnten andererseits folgende Begriffe stehen: Rechtskenntnisse, IT-Kenntnisse, Beziehungsnetz, Politikerfahrung. Wichtig ist, dass sich das individuelle Profil nach den Bedürfnissen des Verwaltungsrats als Gremium ausrichtet.

Ein positives Beispiel eines rechtlich verankerten Anforderungsprofils findet sich in der Verordnung zum KBG der Basellandschaftlichen Kantonalbank¹⁷:

«Die Mitglieder des Bankrats müssen für ihre Tätigkeit bei der Bank qualifiziert und in der Lage sein, die Aktivitäten der Bank selbständig zu beurteilen.

Sie müssen berufliche Qualifikationen aufweisen oder Erfahrung haben vor allem in folgenden Bereichen:

- a. abgeschlossenes Studium zweckmässigerweise in Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft, Jurisprudenz oder Revision bzw. entsprechend tiefe und breite berufliche Erfahrung in diesen Disziplinen, oder
- b. mehrjährige Erfahrung in der Unternehmensführung (mindestens höhere Kaderstelle), oder
- c. mehrjährige berufliche Erfahrung im Finanzsektor oder in der Revision.

Bei der Wahl des Bankrates ist auf eine angemessene Vertretung aller Bevölkerungsstände und Geschlechter zu achten.»

Zwingend geregelt werden müssen auch die Unvereinbarkeiten, wie sie hier am Beispiel der Glarner Kantonalbank aufgeführt sind¹⁸:

«Personen, die gleichzeitig für andere dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen oder dem Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel unterstellte Unternehmen oder Finanzinstitute als Arbeitnehmer, Revisoren oder in Organstellung tätig sind, können nicht im Bankrat Einsitz nehmen. Dasselbe gilt für Mitglieder einer Steuerbehörde oder des Verwaltungsgerichts.»

Zahlreiche Kantonalbanken kennen keine *Branchenexklusivität*, was die Mitglieder betrifft. Manchenorts ist dagegen vorgeschrieben, dass ein Mitglied der strategischen Führungsebene nicht für eine weitere Bank tätig sein kann.¹⁹ Gleichzeitig werden im Anforderungsprofil derselben Banken häufig vielfältige Branchenkenntnisse und -erfahrungen als erwünscht bezeichnet.

Für die Wahrnehmung der strategischen Führungsaufgabe halten die Autoren

17 Art. 2 Abs. 1ff. der Verordnung zum Kantonalbankgesetz KBG-BL (am 1. Januar 2005 in Kraft getreten).

18 Art. 14 Abs. 1 des KBG-GL (von der Landsgemeinde am 4. Mai 2003 erlassen).

19 Vgl. KBG-ZH Art. 14 Abs. 2: «Die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates, Obergerichts, des Verwaltungsgerichts, des Sozialversicherungsgerichts und des Kassationsgerichts sowie Mitglieder von Steuerbehörden, Steuerbeamte und für andere Banken tätige Personen dürfen dem Bankrat und dem Bankpräsidium nicht angehören.»

die Branchenerfahrung für einen erheblichen Teil des Gremiums sogar als zwingend. Es erscheint unklar, weshalb ein nebenamtliches Verwaltungsratsmitglied einer bspw. kleinen, regional tätigen Kantonalbank nicht auch noch für ein weiteres Finanzinstitut im In- oder Ausland tätig sein soll. Unklar bleibt mit solchen Formulierungen auch, ob damit auch banknahe Outsourcing-Institutionen gemeint sind oder aber banknahe Gesellschaften, sofern diese beispielsweise einer Versicherung gehören, oder eine PostFinance, die nicht der FINMA unterstellt ist. Die Walliser Kantonalbank findet einen pragmatischen Weg darin, eine Branchenexklusivität im Verwaltungsrat durchzusetzen, kann aber «in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen»²⁰.

Ein weiterer Punkt ist, dass auch Personen mit *Wohnsitz* ausserhalb des jeweiligen Kantons die Möglichkeit haben sollten, Mitglied im strategischen Führungsorgan einer Kantonalbank zu werden. Nach einer zeitgemässen Governance-Auffassung sollen möglichst wenig einschränkende Rahmenbedingungen bei der Selektion geeigneter Mitglieder der strategischen Führungsebene vorhanden sein. Früher waren selbst für Mitglieder der operativen Führungsebene noch Einschränkungen wie Wohnsitz im entsprechenden Kanton und Schweizer Nationalität vorhanden. Gerade die Wahl einer Person mit bankfachlichem Hintergrund, die jedoch nicht sehr eng mit dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Netzwerk in einer Kantonalbank-Region vertraut ist, kann einen wertvollen Beitrag in der strategischen Führungsebene und zu einer verbesserten Corporate Governance leisten.

In manchen Kantonen sind die regionale Verankerungen und die Branchenzugehörigkeit ein Anforderungskriterium. So lauten die entsprechenden Anforderungen an den Verwaltungsrat der Walliser Kantonalbank in Art. 12 Abs. 3 KBG-VS:

«Die verschiedenen Wirtschaftsbereiche und die drei Regionen des Kantons müssen im Verwaltungsrat angemessen vertreten sein.»

Mit der Anforderung «unter Berücksichtigung einer angemessenen Vertretung der Wirtschaftszweige und der Regionen des Kantons» kennt auch die Freiburger Kantonalbank eine ähnliche Formulierung. Bei der Schwyzer Kantonalbank ist beispielsweise auch noch auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen «Berufsgruppen» zu achten²¹.

In der Wegleitung zum totalrevidierten KBG-GL, das an der Landsgemeinde 2003 behandelt wurde, steht wegweisend²²:

«Im Gesetz werden alle Optionen bei der Auswahl und Wahl geeigneter Bankratsmitglieder offen gehalten. ... Die Unvereinbarkeitsbestimmungen gemäss Artikel 14 sind bei der Wahl zu beachten. Die Formulierung von Artikel 13 Absatz 1 lässt ausdrücklich zu, dass ausserkantonale Personen Mitglied im Bankrat werden können. Es sollen möglichst wenig einschränkende Rahmenbedingungen bei der Selektion der Bankratsmitglieder vorhanden sein. Wichtigstes Kriterium ist die Professionalität der Bankratsmitglieder, ungeachtet ihrer politischen, beruflichen oder geografischen Herkunft: im

20 Art. 24 Abs. 3 KBG-VS.

21 Art. 9 Abs. 2 KBG-SZ.

22 Vgl. Seite 39 unter: http://www.landsgemeinde.gl.ch/2003/pdf/mem_03_08.pdf

Sinne einer zukunftsgerichteten und verantwortungsvollen Entwicklung der Bank und für die Wahrnehmung politischer Verantwortlichkeit eine Selbstverständlichkeit.»

Bei den Anforderungen an die strategische Führungsebene müssen auch deren Tätigkeiten und Kompetenzen berücksichtigt werden. Werden hier Fehlüberlegungen gemacht, werden letztlich die Governance-Strukturen und die Governance-Praxis in Leidenschaft gezogen.

Operativen Eingriffe sind erfahrungsgemäss umso problematischer, je politischer die strategische Führungsebene sich zusammensetzt. Wenn der strategischen Ebene beispielsweise Kreditkompetenzen zugeordnet werden, die fachliche Beurteilung von komplexen Kreditgeschäften jedoch kein zwingend erforderliches Anforderungskriterium ist, muss die strategische Führungsebene über Sachverhalte entscheiden, für die sie u.U. über zu wenig Fachkompetenz und Erfahrung verfügt. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wird dann gesetzgeberisch – statt die Kreditkompetenzen der operativen Führungsebene zuzuordnen – allenfalls gleich in die «falsche» Richtung agiert. So legt bspw. eine Kantonalbank fest, dass der Bankausschuss zwar «über sämtliche Kreditgeschäfte im Rahmen der ihm übertragenen Zuständigkeit» entscheidet; gleichzeitig legt man aber fest, dass an *allen* Ausschusssitzungen «der Generaldirektor und die Direktion... mit beratender Stimme» teilnehmen. Einfachere Strukturen würde ein System bieten, in welchem die Kreditkompetenzen abschliessend der operativen Führungsebene zugeordnet werden. Dies müsste einhergehen mit einer entsprechenden Konsultationspflicht bei Geschäften mit besonderen Risiken (inkl. Reputationsrisiken) sowie mit einer hohen Transparenz in der Risikoberichterstattung (inkl. Kreditportfolioreporting und –monitoring der grössten Risiken).

Idealerweise werden die Anforderungen an die strategische Führungsebene unterteilt in:

- Anforderungsprofil für das Führungsorgan als Ganzes;
- Anforderungsprofil für jedes einzelne Mitglied des Führungsorgans;
- Anforderungsprofil für den Präsidenten bspw. die Präsidentin des Führungsorgans.

III. Konstituierung der strategischen Führungsebene

Die Konstituierung der strategischen Führungsebene ist bei den Kantonalbanken unterschiedlich ausgestaltet. Teilweise ist das Wahlgremium zuständig für die Bezeichnung des Präsidiums, teilweise konstituiert sich das oberste Führungsorgan selbst und teilweise fehlt eine formell festgehaltene Bestimmung dazu.

Aufgrund der grossen wirtschaftlichen Bedeutung der Kantonalbank sowie aufgrund der bedeutenden Stellung des Präsidenten an der Spitze des strategischen Führungsorgans ist die Wahl des Präsidenten durch das Wahlgremium naheliegend. Im Übrigen soll sich das Gremium selbst konstituieren.

Es besteht wie bei jedem Unternehmen die Möglichkeit, dass der Präsident bedingt durch einen unverschuldeten Interessenkonflikt in den Ausstand treten muss oder dass er aufgrund eines Unfalles über längere Zeit keine Sitzung mehr leiten

kann. In solchen Fällen ist die vorgängige Bestimmung eines Vizepräsidenten von grossem Vorteil. Konsequenterweise sollte deshalb ein Vizepräsident resp. eine Vizepräsidentin bezeichnet werden. Diese Kompetenz kann sowohl dem Wahlgremium als auch dem strategischen Führungsorgan selbst übertragen werden.

Neben Präsident und Vizepräsident wird i.d.R. ein Sekretär bzw. Protokollführer bezeichnet. Manchenorts stellen wir fest, dass der Assistent der Geschäftsleitung auch zugleich Sekretär des Verwaltungsrates ist. Insbesondere bei den grösseren Kantonalbanken ist darauf zu achten, dass diese Funktion nicht von derselben Person wahrgenommen wird, die hauptberuflich der operativen Führungsebene unterstellt ist und somit zwei vorgesetzten Gremien in unterschiedlichen Rollen dienen müsste. Das kann zu Interessenkonflikten führen. Wenn das strategische Führungsorgan in Abwesenheit der operativen Führungsebene z.B. über deren Leistungsbeurteilung, Entschädigung usw. diskutiert, führt diese Kenntnissnahme – selbst wenn sie nicht protokolliert wird – potenziell zu einem Loyalitätskonflikt gegenüber den beurteilten, dem Protokollführer direkt vorgesetzten Führungspersonen²³.

Zusätzlich können (und müssen) Ausschüsse ernannt werden. Bezüglich dieser Konstituierungspunkte sollte das strategische Führungsorgan selbst entscheiden können. Die Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen solcher Funktionsträger sollte in einem Organisationsreglement bzw. einem Funktionendiagramm klar festgehalten werden.

Nach Ansicht der Autoren ist es über die bankengesetzlichen Bestimmungen hinaus durchaus empfehlenswert, bei allen Kantonalbanken besondere Ausschüsse (z.B. Audit Committee oder Audit and Risk Committee sowie ein Remuneration Committee) vorzuschreiben. Der Hinweis auf die besondere Zweckmässigkeit eines Audit Committees, dem auch das Risk Management zugewiesen werden kann, erscheint den Autoren auch im Kontext von kleineren Kantonalbanken, die als Universalbanken genauso über zahlreiche Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsparten verfügen, angemessen.

Bei den grösseren Kantonalbanken, die über eine Konzernorganisation verfügen, ist zwingend darauf zu achten, dass die entsprechenden Durchgriffsmöglichkeiten sowie der Informationsfluss gewahrt sind – zumindest in jenen Gesellschaften, in denen eine Mehrheitsbeteiligung vorhanden ist.

IV. Abwahl von Mitgliedern der strategischen Führungsebene

Die Abwahl von Mitgliedern der strategischen Führungsebene durch das Wahlgremium hat in verschiedenen Kantonen gezeigt, dass eine konkrete Regelung zur Abwahl von Mitgliedern der strategischen Führungsstruktur durchaus Bestandteil einer guten Corporate Governance sein sollte. Nicht nur die Frage, wer zur Abwahl

23 Zur wichtigen Frage der Protokollführung umfassend: ROLAND MÜLLER, Protokollführung und Protokollauswertung bei Sitzungen und Versammlungen, Zürich 2009.

berechtigt ist, sondern auch die Gründe und das Verfahren sollten dabei geregelt sein.²⁴

Eine Abwahl sollte auch während der Amtsdauer jederzeit möglich sein. Sonst würde die Gefahr bestehen, dass z.B. kriminell handelnde Mitglieder eines strategischen Führungsorgans trotz rechtskräftiger Verurteilung weiterhin in einem öffentlichen Unternehmen auf oberster Ebene tätig sein könnten. Die Abwahl während der Amtsdauer kann grundsätzlich auf folgende drei Arten geregelt werden:

- Eine Abwahl ist jederzeit ohne Angabe von Gründen zulässig.
- Eine Abwahl ist jederzeit unter Angabe der Gründe zulässig. Erfolgt die Abwahl ohne wichtigen Grund, hat der Abgewählte Anspruch auf eine angemessene Entschädigung. Die Abwahl bleibt jedoch unabhängig davon rechtsgültig.
- Eine Abwahl ist nur aus wichtigem Grund zulässig. Erfolgt die Abwahl ohne wichtigen Grund, kann der Abgewählte durch richterliches Urteil wieder in seine Funktion eingesetzt werden. In diesem Falle ist die Abwahl rechtsungültig.

Eine Abwahl ohne Angabe von Gründen würde der Willkür Tür und Tor öffnen. Spekulationen über die Gründe der Abwahl könnten vom Abgewählten kaum oder gar nicht widerlegt werden. Zudem wäre damit eine nachhaltige Rufschädigung der betroffenen Person(en) verbunden. Die erste Variante sollte deshalb schon aus rechtsstaatlichen Überlegungen verworfen werden. Auch die dritte Variante ist problematisch. Hier müsste u.U. eine lange dauernde Rechtsunsicherheit hingenommen werden, da in der Mehrzahl der Fälle wohl eine gerichtliche bzw. aufsichtsrechtliche Überprüfung der Abwahlgründe verlangt würde und deshalb vor dem rechtskräftigen Urteil nicht klar wäre, ob die Abwahl nun gültig ist oder nicht.

Aus diesen Gründen ist die zweite Variante zu empfehlen. Demnach sollte die Abwahl auch dann rechtsgültig sein, wenn der geforderte wichtige Grund gerichtlich nicht anerkannt werden sollte. Als Sanktion ist für diesen Fall jedoch die Möglichkeit einer Feststellungsklage bezüglich Fehlens eines wichtigen Grundes und zudem eine finanzielle Entschädigung vorzusehen²⁵.

Eine kombinierte Regelung für die Möglichkeit der Nichtwiederwahl und die Abwahl von Mitgliedern der strategischen Führungsebene mit Begrenzung einer allfälligen Schadenersatzpflicht könnte beispielsweise wie folgt formuliert werden:

«Nichtwiederwahl und Abwahl

Das Wahlgremium ist zur Nichtwiederwahl von Mitgliedern der strategischen Führungsebene nach Ablauf der Amtsdauer berechtigt, ohne dass dazu der Betroffene vorgängig anzuhören wäre und ohne dass ihm der Grund für die Nichtwiederwahl bekannt zu ge-

24 Dazu ausführlich S. 81 f. im Bericht «Corporate Governance für Organisationen und Unternehmen im öffentlichen Sektor des Landes Liechtenstein» vom 13. August 2007 (vgl. vorne FN 7).

25 Arbeitsrechtlich ist gemäss Art. 337 OR für eine fristlose Kündigung zwar ein wichtiger Grund erforderlich, der die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses unzumutbar macht, doch ist die fristlose Entlassung auch ohne wichtigen Grund rechtsgültig; allerdings ist in diesem Falle gemäss Art. 337c OR der Lohn während der ordentlichen Kündigungszeit und zusätzlich eine Entschädigung nach richterlichem Ermessen von bis zu sechs Monatslöhnen geschuldet.

ben wäre. Um Nichtwiederwahlen zu vermeiden soll eine langfristige Nachfolgeplanung zwischen dem Wahlgremium und der strategischen Führungsebene abgesprochen werden.

Aus wichtigen Gründen ist das Wahlgremium zur Abwahl von Mitgliedern der strategischen Führungsebene auch während der Amtsdauer berechtigt, doch sind in diesem Falle dem Betroffenen vorgängig die Gründe für die Abwahl bekanntzugeben und es ist ihm ausreichend Gelegenheit zu gewähren, zu diesen Gründen Stellung zu nehmen. Als wichtiger Grund gilt dabei namentlich der Wegfall einer Wahlvoraussetzung oder jeder andere Umstand, der nach Treu und Glauben für den Kanton die Fortsetzung der Mitgliedschaft des Betroffenen in der strategischen Führungsebene unzumutbar macht. Der Betroffene kann gerichtlich feststellen lassen, dass die Abwahl ohne wichtigen Grund und somit willkürlich erfolgte. Wird gerichtlich festgestellt, dass kein wichtiger Grund für die Abwahl vorhanden war, so bleibt die Abwahl rechtsgültig, doch ist in diesem Falle das Unternehmen bzw. die Organisation für einen allfälligen Schaden aus der Abwahl ersatzpflichtig.»

Eine solche Regelung könnte für jene Kantonalbanken gelten, die nicht an einer Börse kotiert sind.

V. Amtsdauer, Alters- und Amtszeitbeschränkung

Die Regelungen bezüglich Amtsdauer, Alters- und Amtszeitbeschränkung sind bei den Kantonalbanken unterschiedlich und teilweise unklar. Häufig ist bei den als öffentlich-rechtliche Anstalten organisierten Kantonalbanken eine Wahl auf vier Jahre (Amtsdauer wie in einem öffentlich-rechtlichen Umfeld. In den Kantonen Glarus und Tessin wird mit einer dreijährigen Amtsdauer bewusst davon abgewichen).

Bei den Kantonalbanken mit Generalversammlungen als Wahlgremium kann es auch weniger sein (z.B. LUKB, SGKB und BEKB jeweils drei Jahre).

Die Möglichkeit einer gestaffelten Wiederwahl respektive einer gestaffelten Nachfolgeregelung ergibt sich mit der Wahl für eine Amtsperiode nicht.

Die massgebenden Codes for Corporate Governance empfehlen eine ordentliche Amtsdauer von zwei bis drei Jahren. Bei entsprechender Notwendigkeit und mit klarer Begründung im Geschäftsbericht kann davon abgewichen werden.

Ein anderer Weg könnte möglicherweise im Aktienrecht eingeschlagen werden. Hier wurde seitens des Bundesrates angeregt, eine einjährige Amtsdauer einzuführen²⁶.

Um das Know-how auf der strategischen Führungsebene zu bewahren, sollte aber bei allen Kantonalbanken klargestellt werden, dass mindestens eine einmalige Wiederwahl der Mitglieder zulässig ist²⁷.

26 Vgl. Referat des damaligen Bundesrates Christoph Blocher anlässlich der Kammertagung der Treuhand-Kammer vom 28. Oktober 2005 in Zürich (publiziert unter www.swissconsultants.ch/swissconsultants/pdf/jahr06/02/massstaebe_fuer_wirtschaft_und_pruefer.pdf).

27 Vgl. Art. 16 Abs. 2 KBG-ZH: «Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Wiederwahl ist möglich.»

Die St. Galler Kantonalbank kennt z.B. eine Amtszeitbeschränkung auf 15 Jahre. Art. 14 der Statuten lautet:

«Die Mitglieder des Verwaltungsrates werden in der Regel jeweils für die Dauer von drei Jahren gewählt. Sie können höchstens viermal wieder gewählt werden.»

Eine Amtszeitbeschränkung ist zu befürworten. Sie kann zwei oder drei Amtsperioden umfassen. Nach Ansicht der Autoren sollte eine Amtszeitbeschränkung von maximal 12 Jahren in derselben Funktion festgelegt werden.

Eine Altersbeschränkung sollte – unabhängig von der Amtsdauer – fixiert werden, um die Einsitznahme in das strategische Führungsorgan eines Unternehmens in einem zunehmend anspruchsvolleren Umfeld für Finanzdienstleister Persönlichkeiten zu übertragen, die dem Tempo und der Sprache der Gegenwart gewachsen sind. Die Altersbeschränkung liegt mancherorts bei 65 Jahren, mancherorts bei 70 Jahren²⁸.

VI. Wechsel von der operativen in die strategische Führungsebene

Bankengesetzlich darf keine Person gleichzeitig Mitglied der strategischen und der operativen Führungsebene sein. Damit ist das Doppelmandat auf strategischer und operativer Führungsebene ausgeschlossen. Nicht selten jedoch ist in der Bankbranche zu beobachten, dass von der langjährigen operativen Führungsebene in die strategische Führungsebene gewechselt wird, manchmal sogar im direkten Übergang vom CEO zum Verwaltungsratspräsidenten. Damit sind die Checks and Balances in Frage zu stellen, denn es besteht die Gefahr, dass die eigene, langjährig aufgebaute (operative) Hinterlassenschaft nicht mit der gleichen kritischen Sorgfalt betrachtet wird wie eine fremde; auch das kann eine Lehre aus den beispiellosen Verlusten der UBS in den Jahren 2007/08 sein. Hingegen kann es befruchtend wirken, wenn ein (ehemaliges) KB-Geschäftsleitungsmitglied in einem strategischen Führungsorgan einer anderen Kantonalbank mitwirkt²⁹.

Die Autoren sind nach eingehender Prüfung der Problematik zur Überzeugung gelangt, dass die Einsitznahme von ehemaligen³⁰ Geschäftsleitungsmitgliedern im strategischen Führungsorgan derselben Kantonalbank nicht gestattet werden sollte. Ein derartiges Verbot sollte als vertrauensbildende Massnahme gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern genutzt werden, dass die bankengesetzlich erforderliche Trennung auch mit zeitlicher Verschiebung nicht tangiert wird.

28 Vgl. Art. 16 Abs. 2 3. Satz KBG-ZH: «Vollendet ein Mitglied des Bankpräsidiums während einer Amtsdauer das 65. Altersjahr, so endet seine Amtszeit mit Ablauf der Amtsdauer.»

29 Zum Beispiel hat Paul Hasenfratz, langjähriger Vorsitzender der Geschäftsleitung der Zürcher Kantonalbank, kurz nach seinem Rücktritt im Verwaltungsrat der BCV als Vizepräsident und Vorsitzender des Prüfungs- und Risikoausschusses mitgewirkt. Ein weiteres Beispiel ist der langjährige operative Leiter der Thurgauer Kantonalbank, Theo Prinz, der seit kurzem im Bankrat der Glarner Kantonalbank wirkt.

30 A.3.1 Code provisions for independent directors. In Analogie zu den Vorgaben des Combined Code für unabhängige Mitglieder der strategischen Führungsebene sollten dabei nur die letzten 5 Jahre berücksichtigt werden.

VII. Aufgaben und Kompetenzen der Mitglieder der strategischen Führungsebene

In Art. 716a OR werden die Aufgaben des Verwaltungsrates einer Aktiengesellschaft konkret aufgelistet. In den Kantonalbankgesetzen und Reglementen können diese Vorgaben noch ergänzt und präzisiert werden, doch genügen die gesetzlichen Vorgaben grundsätzlich.

Die Autoren empfehlen, dass bei allen Kantonalbanken die unentziehbaren und undelegierbaren Aufgaben der strategischen Führungsebene konkret aufgelistet werden. Dabei sollten insbesondere folgende Aufgaben aufgeführt sein: die Oberleitung, die Finanzplanung und Finanzkontrolle, die Ernennung bzw. Abberufung und Überwachung der Geschäftsleitung sowie der Erlass eines Organisationsreglements. Im Organisationsreglement sind weitere Detaillierungen festzuhalten.

VIII. Interessenkollision und Ausstandsregelung

Auch bei Kantonalbanken kann es auf Stufe der strategischen Führungsebene unbestreitbar zu Interessenkollisionen kommen. Entsprechend müssten auch Ausstandsregelungen vorhanden sein. Tatsächlich sind derartige Bestimmungen nicht bei allen Kantonalbanken zu finden. Eine entsprechende Regelung könnte in aller Kürze wie folgt lauten:

«Alle Organe der Gesellschaft haben allfällige Interessenkonflikte, insbesondere Geschäfte, die sie selbst oder nahe stehende natürliche oder juristische Personen betreffen, umgehend dem VR-Präsidenten offenzulegen. Der Gesamtverwaltungsrat hat zu entscheiden, ob ein Ausstandsgrund gegeben ist. Im Falle eines Ausstandsgrundes darf der bzw. die Betroffene weder bei der Diskussion noch bei der Abstimmung anwesend sein. Auch die Abgabe einer persönlichen Stellungnahme oder eines schriftlichen Statements vor der Diskussion ist ausgeschlossen, um die Willensbildung nicht zu beeinflussen.»

Dies stellt eine besondere Herausforderung in der logistischen Verarbeitung von VR-Dokumenten dar (separierte Vorbereitungsunterlagen und spezielle Protokolle für jene, die einer Ausstandsregelung in einem Geschäft unterworfen sind).

Klar ist, dass mit einer transparenten Geschäftsberichterstattung auf allfällige Interessenkollisionen hingewiesen wird und nötigenfalls ein Geschäft unterlassen werden sollte, um allein schon den Anschein einer allfälligen Interessenkollision zu vermeiden. Empfehlenswert ist, dass strenge Vorschriften bezüglich Interessenkonflikt und Ausstand aufgestellt werden. Dabei soll die wertmässige Untergrenze für derartige Geschäfte sehr tief (z.B. mit CHF 1000.–) angesetzt werden.

IX. Wahlgremium für die operative Führungsebene

Bei nichtspezialgesetzlichen Aktiengesellschaften besteht eine klare Wahlhierarchie: Die Generalversammlung wählt den Verwaltungsrat und der Verwaltungsrat wählt die Geschäftsleitung.

Bei der grössten Aktiengesellschaft unter den Kantonalbanken (BCV) erfolgen die Wahl der Geschäftsleitung und deren Abwahl durch den Verwaltungsrat³¹. Das hat sich mittlerweile überall etabliert.

Die Autoren sind der Überzeugung, dass die Wahlhierarchie nicht durchbrochen werden sollte. Ein Genehmigungsvorbehalt durch die Regierung würde nur dann einen Sinn machen, wenn zum Vornherein damit gerechnet werden müsste, dass die strategische Führungsebene nicht in der Lage wäre, die Geschäftsleitung ordnungsgemäss zu bestellen. Wenn für die Mitglieder der strategischen Führungsebene jedoch konkrete fachliche und persönliche Anforderungen vorgeschrieben werden, dann sollte es keinen Grund für einen Genehmigungsvorbehalt mehr geben.

X. Verantwortlichkeit und Haftung

Es ist die Frage zu stellen, wie die Verantwortlichkeit der Mitglieder der strategischen Führungsebene geregelt sei. Die Haftungsfrage ist bei den Organen der Kantonalbanken in einigen Fällen unklar.

Entgegen einer weit verbreiteten Meinung sind die Organe von Kantonalbanken nicht durch den Staat abgesichert und haften bei grober oder absichtlicher Pflichtverletzung auf dem Regressweg.

Für strafrechtliche Delikte haften die Mitglieder der strategischen Führungsebene in jedem Falle persönlich; diesbezüglich kann auch keine Versicherung abgeschlossen werden. Doch auch für zivilrechtliche Forderungen können Mitglieder der strategischen Führungsebene von Kantonalbanken u.U. zur Verantwortung gezogen werden. Es ist deshalb zu prüfen, ob sich allenfalls der Abschluss einer entsprechenden Organhaftpflichtversicherung lohnt.

D. Erkenntnisse im Bereich Kontrolle

I. Eignerstrategie

Der jeweilige Kanton hat aus ganz konkreten Gründen kapital- oder stimmenmässig eine Beteiligung an einer Kantonalbank. Folglich sollte aus der spezialgesetzlichen Formulierung auch ein klarer Zweck erfüllt werden. So steht beispielsweise im Zweckartikel der Walliser Kantonalbank:

«Die Bank bietet im Interesse des gesamten Kantons die Dienstleistungen einer Universalbank an. Sie trägt in den Grenzen der Vorsichtsregeln der Branche zu einer ausgewogenen Entwicklung der Walliser Wirtschaft bei.»³²

31 Noch vor wenigen Jahren hatte die Kompetenz zur Abwahl eines Mitglieds der Geschäftsleitung beim Regierungsrat gelegen.

32 Art. 2 KBG-VS.

Damit die Prüfung einer derart vagen Zweckformulierung überhaupt möglich wäre, müsste die strategische Führungsebene genügend klare Vorgaben als Rahmen für ihre Tätigkeit erhalten. Dies entspricht den Vorgaben der Familie an den Verwaltungsrat einer Familiengesellschaft oder den strategischen Zielsetzungen des Bundes an den Verwaltungsrat einer bundeseigenen Unternehmung (z.B. Swisscom, SBB, RUAG)³³.

Bei der Frage nach konkreten Vorgaben durch die Kantone als Eigner musste festgestellt werden, dass grossmehrheitlich eine derartige explizite Eignerstrategie oft fehlt. Dabei könnten solche Leitplanken entscheidend zu einer risikoarmen, sicheren, verlässlichen und transparenten Zweckerfüllung beitragen.

Selbst bei einer Kantonalbank als börsenkotierte Aktiengesellschaft kann sich der Zweck im Rahmen der Statuten durch die Generalversammlung nur innerhalb der spezialgesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen bewegen. Das kann dazu führen, dass die (durch die Geschäftsleitung miterarbeitete) Strategie im Rahmen des Zweckartikels zwingend durch den Verwaltungsrat beschlossen werden muss und einem Beteiligungscontrolling des (Mehrheits-)Eigners unterzogen werden sollte.

II. Festlegung und Offenlegung der Entschädigungen

In Bezug auf die Entschädigungen der Mitglieder der strategischen Führungsebene sind die heutigen Regelungen äusserst unterschiedlich.

Bei einzelnen Kantonalbanken legt die strategische Führungsebene die Entschädigung selbst fest, bei anderen ist die Genehmigung der Entschädigungsregelungen auf Antrag des strategischen Führungsorgans an das Wahlgremium delegiert.

In mehreren Fällen haben die Autoren festgestellt, dass die Entschädigungen – im Quervergleich der Kantonalbanken und im Vergleich mit weiteren Banken und Finanzdienstleistern – nicht der Aufgabe und Verantwortung dieser Gremien gerecht werden.

Es soll bei der Festlegung der Entschädigung möglichst dem Grundsatz *«pay for performance»* nachgelebt werden. Die Herausforderung «besteht darin, Entschädigungen festzulegen, welche erbrachte Leistungen adäquat reflektieren und zugleich Anreiz bieten, weiterhin optimale Leistungen zu erbringen»³⁴. Gerade das Beispiel von Kantonalbanken zeigt auf, dass bei der Umsetzung dieses Grundsatzes nicht nur der konkrete Beitrag zur Wertvermehrung, sondern auch die konkrete Verhinderung von Wertvernichtung als zentraler Beitrag betrachtet werden muss.

33 Vgl. Strategische Ziele 2007-2010 der SBB AG. Wie eine Eignerstrategie im Einzelfall auch konkret aussehen könnte, zeigt nicht nur das Beispiel der SBB AG, sondern auf kantonaler Ebene das Beispiel der Eigentümerstrategie des Kantons Bern bezüglich der Regionalen Spitalzentren.

34 KARL HOFSTETTER, Fünf Jahre Swiss Code of Best Practice, Sonderbericht zur Frage der Entschädigung von Verwaltungsrat und Management in Publikumsgesellschaft, 27 (verfügbar unter: http://www.swissholdings.ch/fileadmin/media/News/Bericht_Hofstetter_Entsch_digungen.pdf).

In Ziff. 26 des Swiss Code werden folgende Grundsätze festgehalten:

- Der Entschädigungsausschuss achtet darauf, dass die Gesellschaft markt- und leistungsgerechte Gesamtentschädigungen anbietet, um Personen mit den nötigen Fähigkeiten und Charaktereigenschaften zu gewinnen und zu behalten.
- Die Entschädigung soll nachvollziehbar vom nachhaltigen Erfolg des Unternehmens und vom persönlichen Beitrag abhängig gemacht werden; falsche Anreize sind zu vermeiden.

Bezüglich der Leistungsmessung sind strategische Zielgrössen anzustreben, die sowohl quantitativer als auch qualitativer Natur sein können. Mit nachhaltigem Erfolg kann kaum ein einzelnes Jahresergebnis gemeint sein.

Eine originelle Idee in diesem Zusammenhang ist auch die Möglichkeit von speziellen finanziellen Anreizen zugunsten von «VR-Mitglieder, welche besondere Initiative bei der Aufdeckung von Unregelmässigkeiten an den Tag legten oder unter Protest zurücktraten und dadurch zur Aufklärung von Fehlleistungen des Managements beitrugen»³⁵.

Bezüglich Offenlegung der Bezüge sind ebenfalls unterschiedliche Regelungen massgebend. Für Unternehmen, welche einen Geschäftsbericht gemäss OR erstellen müssen, gilt Art. 663b^{bis} OR. Demnach sind im Anhang zur Jahresrechnung anzugeben – und dies müsste von *allen* Kantonalbanken erwartet werden dürfen:

- die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge (Gehälter, Gewinnbeteiligungen, Bezugsrechte, Aufwandsentschädigungen, Versicherungsentgelte, Provisionen und Nebenleistungen jeder Art). In die Gesamtbezüge sind auch Bezüge einzurechnen, die nicht ausbezahlt, sondern in Ansprüche anderer Art umgewandelt oder zur Erhöhung anderer Ansprüche verwendet werden. Ausser den Bezügen für das Geschäftsjahr sind die weiteren Bezüge anzugeben, die im Geschäftsjahr gewährt, bisher aber in keiner Jahresrechnung angegeben worden sind;
- die Gesamtbezüge (Abfindungen, Ruhegehälter, Hinterbliebenenbezüge und Leistungen verwandter Art) der früheren Mitglieder der bezeichneten Organe und ihrer Hinterbliebenen; Art. 663b^{bis} Abs. 1 Ziff. 2 und 3 OR ist entsprechend anzuwenden. Ferner ist der Betrag der für diese Personengruppe gebildeten Rückstellungen für laufende Pensionen und Anwartschaften auf Pensionen anzugeben;
- die gewährten Vorschüsse und Kredite unter Angabe der Zinssätze, der wesentlichen Bedingungen und der gegebenenfalls im Geschäftsjahr zurückgezahlten Beträge sowie die zugunsten dieser Personen eingegangenen Garantieverpflichtungen.

Boni und variable Leistungsbezüge auf Verwaltungsratsebene sind im Sinne einer guten Corporate Governance zu vermeiden.

35 Vgl. HOFSTETTER, Fünf Jahre Swiss Code of Best Practice (FN 34), 34 FN 121

III. **Auskunftsrecht des mittelbaren Aufsichtsorgans respektive der kantonalen Oberaufsicht**

Das Auskunftsrecht der Regierung resp. des Parlaments als Eignervertretung ist i.d.R. zu wenig umfassend geregelt.

Es ist dort umfassend, wo ein Regierungsmitglied selbst Einsitz in das strategische Führungsgremium nimmt, was jedoch einer guten Governance für Kantonalbanken widerspricht.

Gerade in heiklen unternehmerischen Situationen stellt sich die Frage nach dem Auskunftsrecht des Eigners über die strategische Führungsebene hinaus. Hätte der Bankrat der Glarner Kantonalbank im Vorfeld seines Übernahmeangebots an die (börsenkotierte) Bank Linth den Regierungsrat informieren sollen? Wenn eine Kantonalbank über die gesetzliche Möglichkeit verfügt, die Eigenmittelausstattung durch eine Erstemission von Partizipationsscheinen zu stärken: Soll sie dies wirklich tun, ohne im Vorfeld einer solchen Transaktion auch den Eigner in geeigneter Art und Weise einzubeziehen?

Lassen wir uns weitere hypothetische Beispiele vor Augen führen: Muss das strategische Organ einer Kantonalbank die Regierung und/oder das Parlament als politisches Aufsichtsorgan über die konkrete Absicht, einen hohen Teil der überschüssigen Eigenmittel (z.B. statt dem Kanton zurückzuerstatten) für eine bestimmte Akquisition oder in bestimmte Finanzprodukte (Thurgauer EKT: überschüssige Eigenmittel wurden in strukturierte Produkte bei Lehman Bros. angelegt) einzusetzen, vor der Bekanntgabe der Transaktion informieren? Spielt es dabei eine Rolle, ob die Transaktion im In- oder Ausland stattfindet? Ist entscheidend, ob damit das Kerngeschäft im eigenen Kanton gestärkt wird? Würde das Organ der strategischen Führungsebene ein solches Auskunftsrecht überhaupt in Erwägung ziehen, wenn in einer Eignerstrategie das Gebiet Kooperationen und Beteiligungen aussagekräftig abgedeckt wäre?

Diese Fragen zeigen beispielhaft auf, welcher Nutzen eine explizite Eignerstrategie haben könnte. So lautet die entsprechende Formulierung des Bundes gegenüber der SBB AG im Abschnitt Kooperationen und Beteiligungen:

«[Die SBB AG kannÖ] *im Rahmen ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten im In- und Ausland* Kooperationen (Beteiligungen, Allianzen, Gründung von Gesellschaften sowie andere Formen der Zusammenarbeit) eingehen, wenn diese *das Kerngeschäft im Inland unterstützen* oder eine andere *strategisch-industrielle Logik* aufweisen, zur Erreichung der strategischen Ziele und *langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes* beitragen. Die Beteiligungen und Kooperationen müssen *führungsmässig eng betreut* werden sowie dem *Risikoaspekt* genügend Rechnung tragen.»

Es sollte dem Eigner in normalen Zeiten genügen, dass ihm sowohl ein direktes (via strategisches Führungsorgan) als auch ein indirektes (via Revisionsstelle) und umfassendes Aufsichtsrecht zukommt. Aber was ist in ungewöhnlichen Zeiten? Nur das umfassende Auskunftsrecht versetzt die Oberaufsicht bei entsprechender Notwendigkeit in die Lage, die ihr gemäss Verfassung zukommende Aufgabe der Oberaufsicht über Kantonalbanken auch konkret wahrnehmen zu können, notfalls auch gegen den Willen eines Verwaltungs- oder Bankrates.

Eine Einschränkung ist bei Aktiengesellschaften zu machen. Die aktienrechtlichen Vorschriften zur Gleichbehandlung der Aktionäre lassen es nicht zu, dass ein einzelner Aktionär umfassender mit Informationen versorgt wird als die anderen Aktionäre. Bei börsenkotierten Gesellschaften ist zudem die Einhaltung der Vorschriften über die Ad-hoc-Publizität zu beachten. Danach hat die Aktiengesellschaft bzw. die Kantonalbank mit Partizipationsscheinen bei wichtigen Ereignissen umgehend alle Aktionäre bzw. Partizipanten gleichermassen zu informieren. Es würde nicht angehen, der Regierung oder dem Parlament einen zeitlichen Informationsvorsprung zu verschaffen.

In der Zeit der finanziellen Sanierung der (börsenkotierten) BCV ist mit der Waadtländer Regierung³⁶ vereinbart worden, dass der Verwaltungsratspräsident persönlich die Mitglieder des Regierungsrats anlässlich einer gemeinsamen Sitzung über den Verlauf der Bankentwicklung informiert. Die SIX hat unter Einhaltung von strengen Stillhaltevereinbarungen diese Informationsasymmetrie gegenüber den übrigen Aktionären bewilligt.

E. Erkenntnisse im Bereich Effizienz

I. Sitzungszahl

Im Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance wird unter Ziff. 14 empfohlen, dass Verwaltungsräte einer Aktiengesellschaft mindestens viermal im Jahr zusammenkommen. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde diese Mindestzahl als zu gering kritisiert; stattdessen wurden sechs Sitzungen pro Jahr vorgeschlagen.

Die Erfahrung mit Vertretern der Kantonalbanken hat gezeigt, dass in allen Fällen mehr als sechs Sitzungen pro Jahr auf strategischer Führungsebene abgehalten werden. Dennoch sollte auf eine höhere Zahl als Empfehlungswert verzichtet werden.

II. Anzahl Mitglieder der strategischen Führungsebene

Es erstaunt nicht, dass die Anzahl der Mitglieder auf strategischer Führungsebene bei Kantonalbanken sehr unterschiedlich ist. Im Hinblick auf die Grösse und Bedeutung dieser Unternehmen sind Unterschiede durchaus gerechtfertigt. Je nach Komplexität des Bankinstituts ist beispielsweise ein integriertes Audit & Risk Committee (kleinere Kantonalbank) oder eine Separierung in ein Audit Committee und ein Risk Committee (grössere Kantonalbank) erstrebenswert. In zwei Punkten besteht Optimierungspotenzial:

³⁶ Die Waadtländer Regierung hat in zwei Kapitalerhöhungen 2002 und 2003 rund 1,8 Mrd. Franken die finanzielle Sanierung der Kantonalbank fast alleine getragen. Zu diesem Zweck hat sich der Kanton in entsprechender Höhe verschulden müssen.

1. Die feste Vorgabe einer genauen Anzahl von Funktionsträgern ist problematisch. Scheidet ein Mitglied unerwartet aus, so müsste grundsätzlich umgehend eine Ersatzwahl stattfinden, um der gesetzlichen Vorschrift zu genügen. Es erscheint deshalb zweckmässig, anstelle einer fixen Vorschrift wie beispielsweise: «7 Verwaltungsräte» flexibler eine Bandbreite vorzugeben: «7 bis 9 Verwaltungsräte».
2. Um Pattsituationen bei Abstimmungen zu vermeiden, sollte dabei als Maximalzahl jeweils eine ungerade Zahl vorgegeben werden. Bei der Waadtländer Kantonalbank BCV ist die Anzahl Mitglieder zwar nicht festgelegt, aber die Zahl muss nach Art. 12 KBG-VD ungerade sein («Le Conseil d'administration se compose de sept, neuf ou onze membres»).

Die Autoren erachten Gremien mit einer Grösse von 7 oder maximal 9 Mitgliedern für eine effiziente und effektive Arbeitsweise vor dem Hintergrund einer verstärkten Tätigkeit (Vorbereitung von bestimmten Themen) in Ausschüssen als am idealsten.

Die Anzahl Mitglieder sollte mit einer Bandbreite begrenzt bleiben. Gemäss Art. 14 der Statuten der SGK B besteht der Verwaltungsrat «aus mindestens fünf und höchstens neun Mitgliedern».

Bei einzelnen Kantonalbanken wurde eine zu grosse Anzahl Mitglieder auf der strategischen Führungsebene festgestellt. Eine Reduktion auf maximal 11 Mitglieder wäre wünschenswert, ist aber führungsmässig immer noch äusserst anspruchsvoll. Fände in einem solchen Gremium eine VR-Sitzung gemeinsam mit einer beispielsweise neunköpfigen Geschäftsleitung statt, wären es immer noch 20 Personen, die strategische und operative Themen diskutieren würden. Es besteht dann die Gefahr, dass sich die materielle Entscheidungsfindung von den gemeinsamen Grosssitzungen de facto auf vorgelagerte Treffen verschiebt.

III. Aus- und Weiterbildung

Um eine optimale Zusammensetzung der strategischen Führungsebene zu erreichen, sind nicht nur eine sorgfältige Auswahl der Mitglieder, sondern auch eine solide Grundausbildung und eine permanente Weiterbildung erforderlich. Die Kosten dieser Aus- und Weiterbildung sollten idealerweise von den Kantonalbanken selbst bezahlt werden.

Die Autoren konnten feststellen, dass verschiedene Kantonalbanken in diesem Punkt viel weiter sind als manch andere öffentliche Unternehmungen. So ist bei der Zürcher Kantonalbank eine Weiter- und Fortbildung im Umfang von mindestens drei Tagen pro Jahr selbstverständlich geworden.

Eine regelmässige Weiterbildung von Verwaltungsräten bzw. Mitgliedern der strategischen Führungsebene (selbstverständlich gilt dies auch für die operative Ebene) fördert die bankübergreifende Auseinandersetzung mit Branchentrends. Wie wertvoll dies sein kann, soll an zwei Beispielen exemplarisch erläutert werden. Wenn beispielsweise die Verschuldung von Lehman Brothers vom

31.12.2003 bis zum 31.12.2007 auf 668,6 Mrd. USD (+ 369,7 Mrd. USD) ansteigt und in der gleichen Periode die Eigenmittel lediglich auf 22,3 Mrd. USD (+ 8,3 Mrd. USD) zunehmen, ist es auch eine Frage der Auseinandersetzung mit der Nachhaltigkeit einer derartigen Entwicklung, welche Schlüsse daraus gezogen werden können.

Gewisse Sachverhalte lassen sich in Weiterbildungsforen bestimmt auch aus unterschiedlicher Perspektive betrachten. Ein solches aktuelles Beispiel wäre, wie man die privatisierten isländischen Banken in ihrer Entwicklung analysiert hat, die im Vergleich zum isländischen Staat mit seinen 300000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu Giganten herangewachsen sind. Allein die Bilanzsumme der drei grössten Geschäftsbanken Islands (Glitnir Bank, Kaupthing und Landsbanki) hatte sich innerhalb von fünf Jahren mit rund 135 Mrd. USD (was dem Neunfachen des isländischen BIP entspricht!) verzehnfacht. Die auf weit über 100 Mrd. USD geschätzte Bruttoauslandsschuld des Landes geht denn auch im Wesentlichen auf die Geschäftsbanken zurück. Angesichts seiner massiven Verschuldung galt Island als global grösster «Hedge Fund», was aber diverse Finanzdienstleister europaweit nicht daran gehindert hat, isländische Schuldner gewissermassen in der Anlageklasse Anleihen mit geringer Ausfallwahrscheinlichkeit zu führen und ihren Kunden zu empfehlen.

IV. Leistungsbeurteilung

Es ist heute praktisch in allen Unternehmen Standard, dass die Mitglieder der operativen Führungsebene einmal jährlich im Hinblick auf die erbrachten Leistungen qualifiziert werden. Gleichzeitig werden neue Ziele für das nächste Jahr vorgegeben. Für die Mitglieder der strategischen Führungsebene sind Leistungsbeurteilungen noch kein Standard, werden jedoch auch in Europa immer häufiger. In den USA sind derartige «Self Assessments» des Verwaltungsrates bereits seit vielen Jahren weit verbreitet. Im Hampel Report von England wurde die Leistungsbeurteilung für die strategische Führungsebene bereits als interessante Idee anerkannt. In der Schweiz wurde eine entsprechende Empfehlung im Swiss Code als denkbar, aber nicht zwingend angeführt.

Die Autoren sind zur festen Überzeugung gelangt, dass eine Leistungsbeurteilung für die Mitglieder der strategischen Führungsebene zur Steigerung der Effizienz und Effektivität des Gremiums beiträgt. Die Beurteilung könnte dabei durch die Betroffenen selbst (im Sinne des «Self Assessments») oder – alle paar Jahre – unter Beizug eines externen Moderators erfolgen.

In einer guten Eignerstrategie ist enthalten, dass von der strategischen Führungsebene von Kantonalbanken eine jährliche Leistungsbeurteilung verlangt wird. In der Geschäftsberichterstattung könnte zumindest darüber berichtet werden, ob und wie diese durchgeführt wurde.

V. Nachfolgeplanung

Um das Know-how und damit die Effizienz und die Effektivität auf der strategischen Führungsebene zu bewahren, sollte eine Nachfolgeplanung bestehen. Beispiele von mehreren Kantonalbanken haben jedoch gezeigt, dass in diesem Punkt ein Handlungsbedarf besteht. Was für die operative Führungsebene heute als selbstverständlich gilt, ist für die strategische Führungsebene immer noch verbesserungsfähig.

Voraussetzung für eine gezielte Nachfolgeplanung sind allerdings die rechtliche Möglichkeit von gestaffelten Amtsperioden und eine möglichst weitreichende (parteilichen Wahlproporz nachzeichnende) Entpolitisierung der Rekrutierungs-, Assessment- und Wahlprozesse zur Stärkung der Wirtschafts-, Finanz- und Führungskompetenz und zur Verbesserung der Diversität.

F. Erkenntnisse im Bereich Transparenz

I. Geschäftsberichterstattung und Reporting

Die Geschäftsberichterstattung von Kantonalbanken fällt unterschiedlich aus. Im Rating der Universität Zürich schneiden die beiden öffentlich-rechtlichen Anstalten (Zürcher Kantonalbank, Thurgauer Kantonalbank) regelmässig besser ab als die börsenkotierten Kantonalbanken, insbesondere in deren Berichterstattung hinsichtlich der Risikopolitik.

Im Rahmen des finanziellen und nicht-finanziellen Reportings soll dem Organ der Oberaufsicht auch unterjährig und in konzentrierter Form ein Überblick über den Geschäftsverlauf, über Hauptprojekte und -aktivitäten, verschiedene betriebliche Kennzahlen usw. gegeben werden.

Insbesondere ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, *wo* Geschäftsrisiken eingegangen und *wie* mit überschüssigen Eigenmitteln umgegangen wird. Nicht zum ersten Mal zeigt sich am Fall UBS, dass mit überschüssigen Eigenmitteln und fehlenden bankintern differenzierten Preisfestsetzungsmodellen unsorgfältig umgegangen werden kann³⁷. Hohe Gewinne können gerade in derartigen Phasen euphorisierend wirken, was zu Fehleinschätzungen und Fehlinterpretationen von Risikomess- und -steuerungssystemen führen kann. Der Auszug aus der UBS-Geschäftsberichterstattung 2007 soll als Beispiel dienen, dass Transparenz über einen Sachverhalt nur dann nützt, wenn man in der Lage ist, diesen zu verstehen (z.B. Value at Risk, 99% Konfidenzniveau usw.) und zu interpretieren bzw. ansonsten die angemessenen Fragen zu stellen.

37 Vgl. Subprime-Krise: Untersuchung der EBK zu den Ursachen der Wertberichtigungen der UBS AG vom 30. September 2008; insbesondere Punkte 9-12 mit folgenden Überschriften: Ehrgeizige Wachstumsvorgaben, Wachstumsstrategie als Katalysator, keine harten Limiten für Bilanzwachstum und (zu) günstige interne Refinanzierungsbedingungen und fehlende Makrosteuerung über die Bilanz.

UBS: Value at Risk (1 Tag, 99% Konfidenzniveau, 5 Jahre historische Daten) ¹								
Mio. CHF	Geschäftsjahr endend am 31.12.07				Geschäftsjahr endend am 31.12.06			
	Min.	Max.	Durchschnitt	31.12.07	Min.	Max.	Durchschnitt	31.12.06
Investment Bank ²	124	253	164	149	129	230	172	160
UBS	126	254	165	152	131	233	173	162

1 Der 10-Tages-VaR und der 1-Tages-VaR werden unabhängig voneinander und direkt anhand der zugrunde liegenden Positionen sowie der historischen Marktveränderungen ermittelt. Der eine kann aus dem anderen nicht abgeleitet werden. **2** Marktrisikopositionen der Investment Bank, die regulatorischen Eigenmittelanforderungen unterliegen, trugen 2007 durchschnittlich 160 Mio. CHF bei und 169 Mio. CHF im Jahre 2006.

Backtesting

Aufgrund der seit Ende Juli 2007 vorherrschenden starken Volatilität und Marktverwerfung kam es bei UBS zum ersten Mal seit 1998 wieder zu Backtesting-Ausnahmen – 29 an der Zahl. Deshalb musste der institutsspezifische Multiplikator, der für die Berechnung der Eigenmittelunterlegung verwendet wird, entsprechend erhöht werden.

Im ersten Histogramm sind die täglichen Marktwertveränderungen zusammen mit den täglichen vollständigen Erträgen für 2007 dargestellt. Im zweiten Histogramm werden nur die negativen täglichen Marktwertveränderungen dem entsprechenden VaR während derselben Zwölfmonatsperiode gegenübergestellt.

Angesichts der Marktverhältnisse erstaunt es nicht, dass es zu Backtesting-Ausnahmen kam. Die Entwicklung einiger Hauptrisikofaktoren fiel zum Teil deutlich stärker aus, als ein Konfidenzniveau von 99% – basierend auf den zu dieser Zeit verwendeten historischen Zeitreihen – statistisch gesehen erwarten liess. Trotz regelmässiger Aktualisierungen der historischen Zeitreihen kam es weiterhin zu Backtesting-Ausnahmen, die teilweise durch «Jump Events» ausgelöst wurden. Diese spiegeln unter anderem abrupte Veränderungen der Marktverhältnisse wieder. Zu solchen kam es beispielsweise, nachdem eine Ratingagentur mit dem US-Wohnhypothekenmarkt verbundene Wertpapiere hoher Bonität im grossen Stil herabgestuft hatte. Andere reflektieren den kumulativen Einfluss über mehrere Tage oder Wochen, der durch neue Informationen und veränderte Bedingungen an Märkten mit beschränkter Liquidität hervorgerufen wurde. Typischerweise führen die monatlich veröffentlichten Daten der Hypothekenanbieter zu solchen Unregelmässigkeiten. UBS passte zudem bei gewissen Positionen den Bewertungsansatz an, was zu merklichen Veränderungen führte. Beispielsweise änderte sich mit dem Versiegen der Liquidität teilweise die Bewertungsbasis von Marktpreisen zu theoretischen Modell-Preisen. Die von UBS vorgenommenen Verbesserungen der Risikomasse führen natürlich nicht dazu, dass es aufgrund dieser Ursachen nicht mehr zu Backtesting-Ausnahmen kommt wird.

(Vgl. <http://www.ubs.com/1/g/investors/annual_reporting2007/rbcm2007/0006.html#varp> [besucht 9. März 2009].)

Der Mitteleinsatz gerade von (stark) überschüssigen Eigenmitteln soll explizit vom leitenden Bankorgan festgehalten werden. So hat bspw. die Solothurner Kantonalbank mit überschüssigen Eigenmitteln eine Übernahme vorgenommen, die unsorgfältig vorbereitet und letztlich ihren eigenen Untergang eingeläutet hat³⁸.

Beim Blick über die Grenzen sehen wir mehrere Beispiele aus dem öffentlich-rechtlichen wie auch aus dem privatwirtschaftlich organisierten Bankensektor. Es war oft die ungezügeltere Gier nach Mehr, nach Grösserem, nach Höherem, die zu unverantwortlichem Einsatz von Eigenmitteln geführt haben. Das hat in den letzten sechs Monaten rund 40 europäische Banken in die rettenden Hände des Staates geführt: Darunter so prominente Beispiele wie die einst stolzen deutschen Landesbanken (gewissermassen das deutsche Pendant zu Kantonalbanken), den durch ra-

38 Ein weiteres Beispiel bildet der angemessene Eigenmitteldeckungsgrad, der den Bankrat der Glarner Kantonalbank im Glauben gelassen hat, die Expansionspolitik der Geschäftsleitung in der Kreditvergabe ausserhalb des herkömmlichen Geschäftsgebiets verkraften zu können.

santes Wachstum erfolgsverwöhnten Assetmanager Fortis, den traditionellen Allfinanzkonzern ING u.v.m.

Es ist zu empfehlen, dass im Rahmen der Wahrnehmung der Oberaufsicht – eventuell unter Beizug externer Sachverständiger – konkrete Angaben vorgegeben werden, welche im Geschäftsbericht der Kantonalbanken enthalten sein müssen. Zudem sollte ein systematisches Beteiligungscontrolling im Zusammenhang mit dem Teilbereich «Eignerstrategie» auf eine verpflichtende und durchsetzbare Gesetzesebene gestellt werden.

II. Geheimhaltungsregelung und Aktenrückgabe

Das Bankgeheimnis ist auch von den Organen der Kantonalbanken strikte zu wahren. Das Strafgesetzbuch sieht diesbezüglich bereits Sanktionen vor, so dass keine weiteren Regelungen dazu notwendig sind. Hingegen fehlen Bestimmungen zur Aktenrückgabe. Verstirbt bspw. ein Verwaltungsratsmitglied einer Kantonalbank, so wird gelegentlich versäumt, die umgehende Rückgabe seiner Akten aus dem Nachlass zu verlangen. So kann es geschehen, dass Handnotizen oder Sitzungsunterlagen plötzlich im Altpapier auftauchen.

Es wäre verfehlt, im Hinblick auf die Problematik der Aktenrückgabe den Mitgliedern der strategischen Führungsebene zu untersagen, irgendwelche Akten zum Studium ausserhalb der Bank mitzunehmen. Damit würde die Effizienz der strategischen Führungsebene in Frage gestellt. Empfohlen wird deshalb eine konkrete Regelung, welche Akten die Bank überhaupt verlassen dürfen und wie die Aktenrückgabe nach Beendigung des Mandates zu erfolgen hat.

III. Infrastrukturelle Voraussetzungen

Mitglieder von strategischen Führungsorganen sind meistens nicht physisch in der Kantonalbank präsent. Dennoch sollten sie im Rahmen ihrer Tätigkeit zeitnah Kenntnis über aktuelle Sachverhalte, welche nicht an Dritte weitergegeben werden dürfen, erlangen.

Für den Schriftverkehr mittels E-mails sind nach Auffassung der Autoren infrastrukturelle Voraussetzungen zu schaffen, damit auf dem Sicherheitsniveau von elektronischen Dienstleistungen (wie z.B. Online Banking) ein rascher Austausch von Dokumenten und Informationen stattfinden kann, was insbesondere in einer Finanz- und Wirtschaftskrise unabdingbar ist. So können Sitzungsunterlagen, Protokolle, Intranet-Mitteilungen, Medienmitteilungen (vor Ablauf der Sperrfrist) usw. zeitnah ausgetauscht, ergänzt, vervollständigt resp. zur Kenntnis genommen werden. Dies haben einzelne Kantonalbanken mittels einer besonders gesicherten Webmail-Lösung getan. Sowohl E-mails als auch Anhänge geniessen damit nach dem heutigen Stand der Technik eine hohe Sicherheit vor unbefugtem Zugriff Dritter. Ein Notifikations-E-mail orientiert darüber, dass sich in der «gesicherten» Webmail-Inbox neue Post befindet.

G. Erkenntnisse im Bereich Effektivität

Einer der zentralen Unterschiede zwischen einer privatwirtschaftlichen und einer auf öffentlichem Recht basierenden Institution besteht darin, dass die öffentlich-rechtliche Unternehmung auf einem Zweckartikel beruht, der sich am Beispiel einer Kantonalbank aus den in der Kantonsverfassung verankerten Staatsaufgaben ableitet. Beispielsweise ist die Kantonalbank in der St. Galler Kantonsverfassung nicht erwähnt. Unter den Staatsaufgaben wird in Art. 30 KV-SG vielmehr darauf hingewiesen, dass Staatsaufgaben «regelmässig daraufhin zu überprüfen [sind], ob sie *notwendig* und *finanzierbar* sind sowie *wirtschaftlich und wirksam erfüllt* werden». Genau deshalb ist eine periodische Überprüfung der Wirksamkeit bzw. Effektivität erforderlich.

Das Kriterium der Wirksamkeit («to do the right things») ist höher zu werten als das operative Kriterium der Wirtschaftlichkeit («to do the things right»). Ganz besonders in der Wirksamkeit liegt die Existenzberechtigung einer Kantonalbank, nicht in ihrer Wirtschaftlichkeit.

Wirksamkeitsstudien sind vielenorts alltäglich: Kein Pharmaprodukt erhalte heute eine Neuzulassung, ohne dass eine sogenannte Impact Study vorliegen würde, die einen überlegenen Nutzen gegenüber bisherigen Wirkstoffen nachweisen könnte. Diese Marktbetrachtung eines neuen Produktes kann analog auch auf die Marktbetrachtung durch einen (neuen und/oder bisherigen) Marktteilnehmer übertragen werden.

Nicht zuletzt dank der St. Galler Schule der systemorientierten Managementlehre verfügen heute immer mehr Führungskräfte über das entsprechende Wissen hinsichtlich Effizienz und Effektivität. Doch im Umfeld von Kantonalbanken werden Wirksamkeitsstudien noch zu wenig oft und transparent vorgenommen. Gespannt darf man der periodischen Überprüfung der Wirksamkeit der St. Galler Kantonalbank entgegenblicken. Die Performance Control-Systematik ist dabei ein vielversprechender Ansatz.

I. Central Performance Control

Vielorts verbindet man auf der strategischen Führungsebene Corporate Governance immer noch mit Finanzkennzahlen. Dieses mechanistisch von Zahlen geprägte Denken übergeht die Aspekte der ganzheitlichen Führung einer Kantonalbank und deren netzwerkartige Einbettung in ein regionales Wirtschaftssystem. Je nach Grösse und Wettbewerbsintensität spielt die Kantonalbank in diesem System eine zentrale Rolle in der Finanz- und Risikointermediation, in vielen Kantonen seit weit mehr als 100 Jahren. Allerdings besteht bei den gegenwärtig eingesetzten Instrumenten und Methoden von komplexitätsgerechter Lenkung einer Kantonalbank ein Nachholbedarf. Darüber hinaus stellen sich neue Herausforderungen an die Vorbereitung von Entscheidungen in Phasen der Meinungs- und Willensbildung und in der Arbeitsweise der Organe der strategischen und operativen Führungsebene.

An erster Stelle sollte zunächst ein aussagekräftiges Fortschritts- und Umsetzungs-Controlling des Zweckartikels wie auch der Eignerstrategie als Ausgangspunkt stehen. Idealerweise liesse sich darauf aufbauend ein integriertes Performance Control System etablieren, das die zentralen Variablen der unternehmerischen Leistung in den Vordergrund rückt. Dieses muss über eine hohe strategische Aussagekraft verfügen und über die Wirksamkeit der Zweckerfüllung berichten.

II. Pay for Performance Control

Als Konsequenz aus der Performance Control-Systematik wird auch eine strategisch aussagekräftige Grundlage für eine Leistungsbemessung und -beurteilung einer Kantonalbank – unter Berücksichtigung der Möglichkeiten und Fähigkeiten sowie der Leistungen der Konkurrenz im engeren und weiteren Sinn – generiert. Darauf aufbauend lässt sich der Grundsatz «pay for performance» umsetzen und gleichzeitig dem Nachhaltigkeitsaspekt in Ziff. 26 des SCBP Rechnung tragen. Jeder Kantonalbank ist zu empfehlen, aus dem Central Performance Control-System einer jeweiligen Kantonalbank auch gleich ein Entschädigungsmodell zu etablieren, das sich darauf abstützt. Damit wird eine stringente Verbindung zwischen der Entschädigung und der Wirksamkeit der Zweckerfüllung geschaffen.

H. Zusammenfassung

Der Begriff Corporate Governance hat eine vielfältige Bedeutung. Entsprechend dem Swiss Code of Best Practice wird darunter die Gesamtheit der auf das Eigentümerinteresse ausgerichteten Grundsätze verstanden, welche unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit, Effizienz und Effektivität auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstrebt.

Während es für börsenkotierte Gesellschaft zwischenzeitlich weltweit über 120 Codes of Best Practice for Corporate Governance gibt, sind entsprechende konkrete Regelwerke für den öffentlichen Sektor noch relativ selten. Die Guidelines der OECD für die State-owned Enterprises sind sehr allgemein gehalten und lassen keine direkte Anwendung zu.

Eine erste Analyse der Situation der 24 Kantonalbanken im Hinblick auf die fünf Kriterien Führung, Kontrolle, Effizienz, Transparenz und Effektivität einer guten Corporate Governance zeigt, dass in einigen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Dies gilt teilweise für börsenkotierte Kantonalbanken, vor allem aber auch für nicht kotierte Kantonalbanken.

Eine individuelle und fundierte Analyse der Corporate Governance nach den fünf Kriterien Führung, Kontrolle, Effizienz, Transparenz und Effektivität ist für jede Kantonalbank hilfreich. Erkannte Schwachstellen sollten in der Folge kon-

sequent bearbeitet werden. Auch empfiehlt sich bei der Erarbeitung oder Überarbeitung der notwendigen Eignerstrategie, die langjährigen und vielfältigen Erfahrungen des Bundes mit kotierten Unternehmen (Swisscom AG) und nicht kotierten Unternehmen (z.B. SBB AG) in die Überlegungen einzubeziehen.

Wünschenswert wäre darüber hinaus, ausserkantonale Erfahrungen, Meinungen und Expertenwissen einzubeziehen, bevor eine der jeweiligen kantonsspezifischen Gegebenheiten Rechnung tragende Lösung angestrebt und umgesetzt wird – zum Wohl aller Anspruchsgruppen einer Kantonalbank!

