



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Gesetz über die Appenzeller Kantonalbank

1. Ausgangslage

Die Appenzeller Kantonalbank wurde 1889 errichtet. Das geltende Gesetz über die Kantonalbank wurde 1940 erlassen (Gesetz über die Appenzeller Kantonalbank vom 28. April 1940, GS 951.000, im Folgenden Kantonalbankgesetz). Die letzte inhaltliche Revision der Gesetzgebung erfolgte 1999 mit dem Firmenwechsel von „Appenzell-Innerrhodische Kantonalbank“ zu „Appenzeller Kantonalbank“. Seither sind verschiedene Vorschriften der eidgenössischen Bankengesetzgebung und Vorgaben der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA; früher eidgenössische Bankenkommission) in Kraft getreten, die in den kantonalen Vorschriften nicht abgebildet sind. Es drängt sich daher auf, das Gesetz zur Kantonalbank einer Totalrevision zu unterziehen.

Unter Beizug eines externen Experten (Prof. Dr. Beat Bernet, ehemaliger Leiter des Bankeninstituts an der HSG, alt Bankpräsident der Zuger Kantonalbank) nahm eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Kantonalen Verwaltung und der Kantonalbank unter der Leitung des Finanzdepartementes im Auftrag der Standeskommission eine Situationsanalyse vor und entwickelte einen Entwurf für eine zeitgemässe Kantonalbank-Gesetzgebung.

Die Standeskommission beabsichtigt, mit der Revision die Verantwortlichkeiten zu klären und die Corporate Governance (Grundsätze der Unternehmensführung) zu verbessern. Die Corporate Governance ist vielschichtig und umfasst obligatorische und freiwillige Massnahmen wie das Einhalten von Gesetzen und Regelwerken (Compliance), das Befolgen anerkannter Standards und Empfehlungen sowie das Entwickeln und Befolgen eigener Unternehmensleitlinien oder auch die Ausgestaltung und Implementierung von Leitungs- und Kontrollstrukturen. Ein grundlegendes Anliegen der Public Corporate Governance ist die Entpolitisierung der obersten Leitungs- und Verwaltungsorgane und die weitere Professionalisierung der Führungsorgane.

2. Entwicklung der bankenrechtlichen Vorschriften

Gemäss Art. 98 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 100) erlässt der Bund Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen. Er trägt dabei der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung. Im Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (BankG, SR 952.0) wurde den Kantonalbanken ein Sonderstatus eingeräumt. Sie mussten beispielsweise für ihre Tätigkeit keine Bewilligung der Bundesbehörden haben, und damit auch die Bewilligungsvoraussetzungen nicht dauernd einhalten. Die Aufsichtsbehörden des Bundes konnten daher wegen ungenügender Organisation keine Schritte gegen eine Kantonalbank ergreifen. Die Kantonalbanken waren weiter im Unterschied zu den übrigen Banken nicht verpflichtet, sich durch eine externe bankengesetzliche Revisionsstelle prüfen zu lassen. Und schliesslich galten für Kantonalbanken reduzierte Eigenmittelanforderungen (sogenannter Eigenmittelrabatt).

Der Sonderstatus der Kantonalbanken wurde ab den 1990er-Jahren abgebaut, sodass sie heute weitgehend den übrigen Banken gleichgestellt sind und keine Privilegien mehr geniessen. Eine Bank gilt nach Art. 3a BankG als Kantonalbank, wenn sie aufgrund eines kantonalen ge-

Vernehmlassungsentwurf

setzlichen Erlasses errichtet wurde und der Kanton an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals hält und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügt. Seit 1999 stellt die Staatsgarantie kein konstitutives Merkmal des Kantonalbankenstatus mehr dar. Der Kanton kann, er muss aber nicht, für die Verbindlichkeiten der Kantonalbank die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen. Kantonalbanken können sich auch als private oder gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft organisieren. Die Errichtung, Organisation, Struktur, Aufhebung und Liquidation sowie die Änderung all dieser Verhältnisse unterliegen kantonalem Recht. Der Spielraum der Kantone ist seit der uneingeschränkten Unterstellung der Kantonalbanken unter das eidgenössische Bankengesetz und die FINMA aber erheblich beschränkt: So brauchen Kantonalbanken eine Bewilligung der FINMA für ihre Geschäftstätigkeit nach Art. 3 BankG, die auch wieder entzogen werden kann. Die Grundstrukturen der Organisation sind im kantonalen Erlass (Gesetz) zu verankern. In den Bundesbestimmungen ist die Genehmigung des kantonalen Gesetzes durch die FINMA zwar nicht explizit vorgesehen, doch wird faktisch eine formelle Genehmigung vorausgesetzt. So verlangt Art. 3 Abs. 3 BankG die Genehmigung der Statuten durch die FINMA. Das Organisations- und Geschäftsreglement sowie alle späteren Änderungen daran bedürfen einer Genehmigung durch die FINMA.

Die Kantonalbanken haben sich – unabhängig von der gewählten Rechtsform – in Bezug auf ihre Organstruktur am aktienrechtlichen Modell zu orientieren. Neben einem Organ für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle ist gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG ein Organ für die Geschäftsführung auszuscheiden. Die Befugnisse zwischen diesen beiden Organen sind strikt so abzugrenzen, dass eine sachgemässe Überwachung der Geschäftsführung gewährleistet ist (Funktions- und Gewaltentrennung).

Bei Finanzinstituten ist zwischen der gesellschaftsrechtlichen Rechnungsprüfung und der bankengesetzlichen, aufsichtsrechtlichen Prüfung zu unterscheiden. Art. 18 Abs. 1 BankG schreibt vor, dass die Banken eine Prüfgesellschaft beauftragen müssen, die als verlängerter Arm der 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.

Die Kantonalbank hat zudem für ein wirksames internes Kontrollsystem (IKS) zu sorgen, insbesondere eine von der Geschäftsführung unabhängige interne Revision (Inspektorat) zu bestellen (Art. 9 Abs. 4 der eidgenössischen Bankenverordnung vom 30. April 2014, BankV, SR 952.02; FINMA-Rundschreiben 2017/1 „Corporate Governance“ vom 22. September 2016).

Das Bankengesetz regelt die bundesrechtliche Aufsicht abschliessend, womit keine konkurrenzierende kantonale Zuständigkeit besteht. Eine zusätzliche kantonale Aufsicht ist möglich, beschränkt sich aber auf die Aspekte der Staatsgarantie und des Leistungsauftrags. Die Aufsicht über die Kantonalbanken wird aufgrund der jeweiligen Kompetenzen von der FINMA und dem Kanton wahrgenommen. Die FINMA ist alleine zuständig für die bankenspezifische Aufsicht gemäss dem eidgenössischem Bankengesetz und dem Finanzmarktaufsichtsgesetz. Sie erlaubt die Bankentätigkeit, übt also die sogenannte prudentielle Aufsicht aus. Der Begriff prudentielle Aufsicht dient als Zusammenfassung für eine Aufsicht, die insbesondere die Ziele des Gläubiger- und Versichertenschutzes, der Transparenz und Gleichbehandlung der Anlegenden, des Funktionsschutzes und des Schutzes des guten Rufes des Finanzplatzes zu erreichen versucht. Diese umfassende Aufsicht beruht vor allem auf den Pfeilern einer Bewilligungspflicht einer bestimmten Tätigkeit und der laufenden Überwachung der Bewilligungsvoraussetzungen. Die FINMA kontrolliert daher die Erfüllung der umfassenden Bewilligungsvoraussetzungen vor der Erteilung der Bewilligung an eine Bank und über deren ganze Dauer. Zu den Bewilligungsvoraussetzungen, der Gewährserfordernis, gehört unter anderem auch eine zweckmässige Corpo-

rate Governance. Die Rundschreiben der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht sind von der Kantonalbank zu beachten. Die bankenspezifische Kontrolle wird durch eine sogenannte dualistische Aufsicht wahrgenommen: Die Prüfgesellschaft erstellt die bankengesetzlichen Berichte mit Feststellungen und Empfehlungen. Diese Berichte werden durch die FINMA ausgewertet. Dagegen gehören die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Informationen über die Haftungsrisiken im Zusammenhang mit der Staatsgarantie zu den Kompetenzen des Kantons. Sie werden im Gesetz über die Appenzeller Kantonalbank festgehalten. Entsprechend nimmt auch der Kanton die Aufsicht über diese Bereiche wahr. Er bestimmt, wer die kantonale Aufsicht ausübt. - Wie der Kanton Appenzell I.Rh. die kantonale Aufsicht zukünftig ausgestaltet, wird in Abschnitt 3.7 beschrieben.

Mit dem im Jahre 2009 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 (FINMAG, SR 956.1) wurden verschiedene neue Begrifflichkeiten eingeführt. Diese primär redaktionellen Änderungen werden in der vorliegenden Revision übernommen, zum Beispiel „Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)“ statt „Eidgenössische Bankenkommission“.

3. Kernpunkte der Totalrevision

3.1. Beibehaltung des bestehenden Leistungsauftrags und gesetzliche Verankerung der heutigen Praxis

Das zentrale Element, das die Kantonalbank von privaten Banken unterscheidet, ist der öffentliche Auftrag. Ohne Leistungsauftrag lassen sich weder ihre grundsätzliche Existenz noch die Staatsgarantie, Einschränkungen des Geschäftsfelds oder das Steuerprivileg rechtfertigen. Heute ist die Kantonalbank eine Universalbank, die gleiche Dienstleistungen wie die privaten Banken anbietet. Nach dem geltenden gesetzlichen Auftrag hat die Kantonalbank „einerseits die Anlage- und Kreditbedürfnisse ihrer Kundschaft, besonders der Kantoneinwohner, zu befriedigen und andererseits dem Staate Einnahmen zu beschaffen“ (Art. 1 Abs. 2 Kantonalbankgesetz). Diese Aufgaben soll die Kantonalbank weiter erfüllen; die Aufgabenbeschreibung wird modernisiert. Die Kantonalbank soll als Universalbank die banküblichen Geschäfte nach anerkannten Bankgrundsätzen tätigen. Sie soll auch wie bisher eine Einnahmequelle für den Kanton bilden.

3.2. Beibehaltung der Rechtsform und der Eignerstruktur

Die Rechtsform als selbständige, öffentlich-rechtliche Anstalt wird beibehalten. Der Kanton soll auch in Zukunft allein an der Kantonalbank berechtigt sein. Dies wird untermauert, indem nicht nur auf eine Umwandlung in eine andere Rechtsform - insbesondere eine Aktiengesellschaft - verzichtet wird, sondern auch keine Möglichkeit zur Ausgabe von Partizipationsscheinen und damit zur Beteiligung Dritter geschaffen werden soll.

3.3. Staatsgarantie

Das Gegenstück zum Leistungsauftrag ist die Gewährung einer Staatsgarantie. Eine Bestandsgarantie für die Kantonalbank ist damit nicht verbunden. Wegen der Staatsgarantie hat der Kanton aber unbeschränkt für Verbindlichkeiten der Kantonalbank einzustehen, sofern für die eigenen Mittel der Kantonalbank zur Deckung nicht ausreichen. Die Staatsgarantie ist ein Gläubigerschutzinstrument, das über den gesetzlichen Einlegerschutz, hinausgeht. Der gesetzliche Einlegerschutz bietet Sicherheit bei auf den Namen des Einlegers lautende Einlagen bis höchstens Fr. 100'000.-- (Art. 37a ff. BankG). Dank der Staatsgarantie sind alle Einlagen in die Kantonalbank geschützt. Die Staatsgarantie bringt der Kantonalbank Vorteile bei der Refinanzie-

rung wie auch bei der Kundenwerbung. Auch ohne Staatsgarantie müsste ein Kanton zum Schutz des in die Bank investierten Vermögens (Dotationskapital bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, Aktienkapital bei einer Aktiengesellschaft) Massnahmen ergreifen, wenn seine Kantonbank in finanzielle Schwierigkeiten geriete. Die erwähnten Vorteile, die sie mit der gesetzlichen Staatsgarantie hätte, entstehen der Bank aber mit dieser faktischen Verpflichtung nicht. Die Staatsgarantie soll daher erhalten bleiben. Die Staatsgarantie entspricht einer Versicherung, welche die Bank für ihre Kunden abschliesst. Die Bank leistet dem Kanton als Versicherer dafür sozusagen als Versicherungsprämie eine Abgeltung, die in der jährlichen Ausschüttung enthalten ist.

3.4. Ausschüttung

Bei der Gewinnverwendung tritt an die Stelle der bisher starren Regelung eine flexiblere Lösung. Das Dotationskapital wird gemäss Basel III ("Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems" vom Dezember 2010 des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht der Bank, in der Schweiz umgesetzt durch die revidierte eidgenössische Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012 [SR 952.03] und durch FINMA-Rundschreiben) nicht mehr verzinst. Die bisherige Verzinsungsregelung (Art. 2 Abs. 2 Kantonalbankgesetz) ist daher aufzuheben. Eine Beteiligung Dritter an der Bank (und ihrem Gewinn) bleibt mit der Beibehaltung des Rechtskleides (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt) ausgeschlossen. Es ist daher nicht von Bedeutung, ob die Staatsgarantie über die Gewinnausschüttung abgegolten wird oder über eine separate Abgeltung. Auf eine separate Definition der Abgeltung der Staatsgarantie kann daher verzichtet werden.

3.5. Risikobegrenzung beim sachlichen und geografischen Geschäftskreis

Die Tätigkeitsfelder der Kantonalbank werden sachlich durch eine Umschreibung des Dienstleistungsangebotes der Bank und geographisch durch eine Festlegung der Herkunft der Bankkunden umrissen. Eine geografische und sachliche Begrenzung des Geschäftskreises schränkt die unternehmerische Freiheit der Kantonalbank ein, was sich auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Kantonalbank hemmend auswirken kann. Das Risiko ist andererseits breiter gestreut, je heterogener der Geschäftskreis ist.

Eine geografische Einschränkung ergibt sich aber aus dem Umstand, dass die Kantonalbank ein kantonales Bankinstitut ist, für dessen Verbindlichkeiten der Kanton Appenzell I.Rh. haften würde. Daher soll der geografische Geschäftskreis der Kantonalbank wie in der bisherigen Praxis schweremotig die Kundschaft aus dem Kanton Appenzell I.Rh. umfassen. Die Kantonalbank darf aber durchaus auch Geschäftsbeziehungen mit ausserkantonalen Kunden eingehen. Aus der Umschreibung des geographischen Geschäftskreises können Personen aus dem Kanton Appenzell I.Rh. indessen keinen Anspruch auf Geschäftsbeziehungen mit der Kantonalbank ableiten. Die Kantonalbank soll aufgrund ihrer individuellen Prüfung frei entscheiden, mit wem sie Geschäftsbeziehungen unterhält. In Art. 9 des bisherigen Gesetzes ist dieser Grundsatz ausdrücklich enthalten. In Anbetracht der Vertragsfreiheit, die auch die Kantonalbank im Verhältnis zu ihren Kunden in Anspruch nehmen kann, wird im neuen Gesetz auf die ausdrückliche Regelung verzichtet. Ohne Vertragsabschlussfreiheit könnte die Kantonalbank beispielsweise den Vorschriften über die Bekämpfung der Geldwäscherei oder der Finanzierung des Terrorismus nicht entsprechen.

Nach dem geltenden Gesetz sind einige ausgewählte Dienstleistungsangebote der Bank Einschränkungen unterworfen. Auslandaktiven einerseits und Blankokreditlimiten, ungedeckte Vorschüsse und Blankoeventualitäten andererseits sind je durch einen vom Grossen Rat bestimmten Prozentsatz der Bankbilanzsumme begrenzt (Art. 6 Abs. 3 und Art. 7 Kantonalbankgesetz).

Vernehmlassungsentwurf

Diese punktuellen Einschränkungen haben für die Bank heute keine nennenswerte Bedeutung mehr. Es wird daher darauf verzichtet. Zur Risikoreduktion wird aber im Gesetz neu ausdrücklich festgehalten, dass Spekulationsgeschäfte, die viel mehr als etwa im Grundsatz der Umgang mit Auslandaktiven hohe Risiken bergen können, nicht zulässig sind (Art. 2 Abs. 2). Die Bank betreibt heute keine solchen Spekulationsgeschäfte (vgl. dazu unten Abschnitt 6, Kommentar zu Art. 2 des Entwurfs). Mit der neuen Bestimmung wird sichergestellt, dass sich daran nichts ändert.

Wo Geschäftsstellen betrieben werden, ist in erster Linie eine Frage der operativen Geschäftsführung. Gleichwohl soll der Entscheid über die Einrichtung zusätzlicher oder die Aufhebung bestehender Geschäftsstellen nicht von der Geschäftsleitung, dem operativem Führungsorgan, getroffen werden, sondern vom Bankrat, dem strategischem Führungsorgan. Auf eine Bezeichnung einzelner Geschäftsstellen im Gesetz wird verzichtet. Änderungen an den jetzigen Strukturen sind derzeit nicht geplant.

3.6. Verantwortlichkeiten der Organe

Die bundesgesetzlichen Bestimmungen und die Richtlinien der FINMA zur Corporate Governance (FINMA-Rundschreiben 2017/1 „Corporate Governance-Banken“ vom 22. September 2016) bedingen eine Anpassung der bisherigen Bankenorganisation. Die Aufgaben des Organs für die Geschäftsführung (Geschäftsleitung) und die Aufgaben des Organs für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle (Bankrat) werden strikt getrennt. Die Aufgaben zwischen diesen Organen müssen so aufgeteilt sein, dass eine sachgemässe Überwachung der Geschäftsführung gewährleistet ist (Funktions- und Gewaltentrennung).

Der Bankrat wird verkleinert. Er umfasst neu nur noch fünf bis maximal sieben Mitglieder anstelle von bisher neun Mitgliedern. Die Verschlankung soll die Flexibilität und Effizienz des Bankrates steigern, und ihn damit für die Herausforderungen der Zukunft wappnen. Sie trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die Anforderungen der FINMA (Rundschreiben 2017/1, Rz 16 bis 25) an die Mitglieder des Oberleitungsorgans stetig steigen und entsprechend qualifizierte Personen in einem kleinen Kanton schwierig zu finden sind, zumal wegen des Geschäftsgeheimnisses und aus Konkurrenzüberlegungen Mitarbeitende und Angehörige von Verwaltungsgremien anderer Banken unerwünscht sind. Die bisherige Vorschrift, dass nach Möglichkeit alle Erwerbsgruppen im Verwaltungsrat vertreten sein sollen (Art. 12 Abs. 6 Kantonalbankgesetz), lässt sich daher nicht mehr aufrechterhalten. Wie bisher soll ein Mitglied der Standeskommission dem Bankrat angehören. Neu soll die Standeskommission dieses Mitglied aber selber bestimmen können. Die anderen Mitglieder wählt der Grosse Rat. Die Amtsdauer der vom Grossen Rat bestimmten Bankratsmitglieder beträgt vier Jahre. Nach wie vor nicht vorgesehen ist eine Amtszeitbeschränkung; die Wiederwahl ist also möglich. Der Grosse Rat hat neu jederzeit die Möglichkeit, die von ihm gewählten Bankratsmitglieder abzurufen. Der Bankrat organisiert sich in Ausschüssen entsprechend den geltenden Richtlinien der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht.

Die bisherige Bankkommission war ein Ausschuss des Bankrates mit bestimmten Aufgaben, die vom Bankrat in einem Reglement vorgegeben wurden (Art. 15 Kantonalbankgesetz). Durch ihre Tätigkeit in der Bankkommission hatten die Kommissionsmitglieder gegenüber den übrigen Bankräten einen unterschiedlichen Wissensstand. Wegen der stark voneinander abweichenden Kenntnisse muss im Ergebnis von zwei Kategorien von Bankräten gesprochen werden. Dank der sehr guten Zusammenarbeit des Bankrates hat diese Kluft bisher nicht zu Problemen geführt. Auf die ausdrückliche Erwähnung der Bankkommission im Gesetz wird daher verzichtet. Es steht dem Bankrat frei, für die Aufgaben, die er bisher durch den Bankkommission erledigen liess (sämtliche Aufgaben wurden der Bankkommission bereits bisher vom Bankrat zugewiesen,

Vernehmlassungsentwurf

vgl. Art. 15 Abs. 1 Kantonalbankgesetz), wieder einen Ausschuss zu bilden; er ist dazu aber nicht mehr verpflichtet.

Bisher war im Gesetz nur der Direktor als Organ erwähnt. In der Praxis liegt die operative Führung nicht mehr beim Direktor allein, sondern bei einer fünfköpfigen Bankleitung unter dem Vorsitz des Direktors, wie es heute einer modernen Führungsorganisation entspricht. Diese Entwicklung ist im revidierten Gesetz über die Kantonalbank nachzutragen. Das Organ Direktor wird ersetzt durch das Organ Geschäftsleitung, das von einer Direktorin oder einem Direktor präsiert wird. Gewählt werden alle Geschäftsleitungsmitglieder durch den Bankrat. Er bestimmt auch die Kompetenzen der Geschäftsleitung und ihrer Mitglieder. Er hat auf diese Weise den nötigen Handlungsspielraum, um ein adäquates Führungsmodell zu wählen und dieses in seinem Organisations- und Geschäftsreglement zu verankern. Auf dieses Reglement legt auch die FINMA grossen Wert; es ist ihr einzureichen und muss von ihr genehmigt werden (Art. 3 Abs. 3 BankG, FINMA-Rundschreiben 2008/21 „Bewilligungs- und Meldepflichten Banken“ vom 20. November 2008).

Die bankengesetzliche Revisionsstelle wird neu gemäss den bundesgesetzlichen Bestimmungen Prüfgesellschaft genannt. Sie nimmt aufsichtsrechtliche Funktionen für die FINMA wahr. Die FINMA verlangt, dass die Prüfgesellschaft vom obersten Bankorgan (bei der Kantonalbank also vom Bankrat) gewählt wird (FINMA Rundschreiben 2017/2, „Corporate Governance - Banken“, Rz 14). Die Prüfgesellschaft darf nur Bankorganen Auskünfte erteilen. Wie bisher soll das Unternehmen, das als Prüfgesellschaft eingesetzt wird, auch die Rechnungsprüfung durchführen. Die gleiche Gesellschaft wird also als Prüfgesellschaft für die FINMA die aufsichtsrechtliche Prüfung durchführen, und als Revisionsstelle die Rechnungsprüfung, wie auch vom Bankrat oder der Standeskommission gewünschte zusätzliche Abklärungen vornehmen. Es ist zulässig, dass ein Buchprüfungsunternehmen in Personalunion nicht nur die bankengesetzliche Prüfung, sondern auch die Rechnungsprüfung vornimmt. Als Revisionsstelle muss dieses Buchprüfungsunternehmen nicht vom Bankrat gewählt werden. Vor allem aber darf es als Revisionsstelle - anders als die Prüfgesellschaft - nicht nur der FINMA Aufschlüsse erteilen, sondern auch den Bankorganen (Bankrat und Geschäftsleitung) und es darf auch Abklärungen für den Vertreter des Eigners Kanton Appenzell I.Rh., das heisst für die Standeskommission vornehmen. Dies selbstverständlich nur, soweit das Bankgeheimnis nicht berührt wird. Gewählt wird die Revisionsstelle vom Grossen Rat.

Bezüglich des Inspektorats (interne Revision) werden die bewährten Regelungen beibehalten. Im Gesetz wird klargestellt, dass die interne Revision direkt dem Bankrat unterstellt ist und ihre Aufgaben von der Geschäftsleitung unabhängig erfüllt.

3.7. Anpassung der Aufsichtsregelung

Die Kantonalbank untersteht wie bisher der bundesrechtlich vorgegebenen umfassenden Aufsicht der FINMA.

Neu geregelt wird die kantonale Aufsicht. Bei der Steuerung und Kontrolle von ausgelagerten Organisationen der öffentlichen Hand kommen den verschiedenen Gremien unterschiedliche Rollen zu (vgl. Schedler/Müller/Sonderegger, Public Corporate Governance: Handbuch für die Praxis, Bern 2011, S. 76 ff.): Die Legislative ist das Oberaufsichtsorgan und sorgt dafür, dass die Exekutive ihre strategisch-politische Führungsrolle wahrnimmt (öffentlicher Auftrag, Versorgung). Die Exekutive stellt die Leistungsfähigkeit der Organisation und die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sicher; sie formuliert dazu eine Eignerstrategie. Schliesslich ist die strategische Führungsebene der Organisation dafür verantwortlich, dass die Unternehmung die Eignerziele der Exekutive erfüllt. Mit dem neuen Gesetz über die Kantonalbank legt die Legislative den öf-

Vernehmlassungsentwurf

fentlichen Auftrag fest: Die Kantonalbank soll primär der Bevölkerung des Kantons Bankdienstleistungen anbieten und sekundär dem Kanton als Einnahmequelle dienen. Die Exekutive, die Standeskommission, wird in einer kurzen Eignerstrategie die Aufgaben und die Erwartungen der öffentlichen Hand präzisieren. Der Bankrat hat den präzisierten Auftrag umsetzen.

Der Grosse Rat behält die Oberaufsicht. Er wählt den Bankrat (ausgenommen das von der Standeskommission abgeordnete Mitglied) und die Revisionsstelle, genehmigt den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und die Ausschüttung. Im Übrigen nimmt die Standeskommission die Rolle des Eigners der Kantonalbank wahr.

Nach der geltenden Fassung der Vorschriften über die Regelung der Kompetenzen der Kontrollkommission (Art. 16 Abs. 2 Kantonalbankgesetz, zuletzt geändert am 28. April 1996) hat die Kontrollkommission dem Grossen Rat nach Einsicht in die Revisionsberichte der Revisionsstelle und des internen Inspektorats summarisch Bericht zu erstatten. Sie hat weiter darüber zu wachen, dass Auflagen der Prüfgesellschaft und Anordnungen der FINMA eingehalten wurden. Diese Überwachungsaufgabe kann die Kontrollkommission kaum mehr wahrnehmen. Angesichts der immer komplexer werdenden Bankvorgänge muss sie sich in aller Regel darauf beschränken, sich von der Kantonalbank und der kombinierten Prüfgesellschaft/Revisionsstelle bestätigen zu lassen, dass die Auflagen und Anordnungen befolgt wurden. Der Bericht der Kontrollkommission ist denn auch im Wesentlichen eine Zusammenfassung des Berichts des Buchprüfungsunternehmens (vgl. etwa den Jahresbericht 2016 der Kantonalbank, S. 50 f.). Die hohe Regulierungsdichte im Bankensektor und die engmaschige Überwachung durch die FINMA lässt kaum weiteren Aufsichtsspielraum. Auf die Kontrollkommission wird daher im neuen Gesetz verzichtet. Damit ist auch das Risiko einer Organhaftung ausgeräumt, dem die Mitglieder der Kontrollkommission ausgesetzt sind.

4. Verordnungsrecht

Die bisherige Verordnung über die Appenzeller Kantonalbank (aktuell gilt der Erlass vom 12. Juni 1984, GS 951.010) ist mit dem neuen Gesetz entbehrlich geworden. Die Verordnung enthält vor allem eine Auflistung der Geschäfte, welche die Bank anbieten soll, ergänzt mit Verhaltensanweisungen zu den einzelnen Geschäften. Zu Kreditgesuchen der Kundschaft gibt Art. 5 der Verordnung beispielsweise vor: „Die Bank prüft die eingereichten Unterlagen und die angebotenen Sicherheiten. Sie kann vom Gesuchsteller alle für nötig befundenen Ausweise und Informationen, insbesondere Bilanzen und Erfolgsrechnungen, einverlangen.“ Solche Anweisungen zum Geschäftsprozess sind heute in Anbetracht der Vorgaben der FINMA zur ordnungsgemässen Führung eines Finanzinstituts überholt. Auch bei der Annahme von Geldern gebietet bereits übergeordnetes Recht Vorsicht, insbesondere die Geldwäschereigesetzgebung. Vorschriften zum Dienstleistungsangebot (etwa Art. 13 der Verordnung: „Die Bank leistet Kauttionen und Garantien aller Art“) erübrigen sich schon angesichts der Konkurrenzsituation, der die Kantonalbank ausgesetzt ist. Regelungen zur Verhinderung riskanter Geschäfte - etwa dass die Auslandaktiven 5% der Bilanzsumme nicht übersteigen dürfen (Art. 14 Abs. 1 der Verordnung) - sind durch die (nationale und internationale) Bankenregulierung unnötig geworden. Es besteht derzeit kein Bedarf für Ausführungsbestimmungen des Grossen Rates zum Gesetz.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Totalrevision des Gesetzes über die Kantonalbank hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Bereits bisher haben Kanton und Bank in der Praxis bei der Ausschüttung auf die gegenseitigen Bedürfnisse soweit möglich Rücksicht genommen und damit für einen gleichmässigen, von zufälligen Ereignissen unabhängigen Mittelfluss an den Kanton gesorgt, ohne der Bank in ihrer dem Markt ausgesetzten Geschäftstätigkeit ein enges Korsett aufzuerlegen. Die

Änderungen der Aufsicht über die Kantonalkbank und die leichten Änderungen in der Regulierung des Risikoverhaltens der Bank sollten sich nicht auf die zukünftige Ertragslage und damit auf die Gewinnablieferung auswirken.

6. Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage zur Revision des Gesetzes über die Appenzeller Kantonalkbank wurde bei den Bezirken, den Schulgemeinden, den Verbänden und Parteien in die Vernehmlassung gegeben. ...

7. Bemerkungen zu einzelnen Regelungen

Die Totalrevision des Gesetzes wurde zum Anlass genommen, auch den Aufbau des Gesetzes zu überarbeiten. Das Gesetz gliedert sich neu in sieben Abschnitte, und zwar in I. Allgemeines, II. Geschäftskreis, III. Finanzen, IV. Aufsicht und Organisation, V. Rechnungsabschluss, Ausschüttung, VI. Personal und Haftung, sowie VII. Schlussbestimmungen. Wo immer möglich wurde versucht, das Gesetz zu straffen, indem Doppelspurigkeiten wie Mehrfachnennungen von Kompetenzen vermieden wurden.

Art. 1

Im geltenden Erlass hat die Kantonalkbank den „Charakter der Staatsbank“. Der Begriff Staatsbank hat heute keinen spezifischen Wert mehr; er wird daher nicht mehr erwähnt. Nach dem bisherigen Gesetz hatte die Kantonalkbank die Aufgabe, die Anlage- und Kreditbedürfnisse ihrer Kundschaft zu befriedigen und dem Staat Einnahmen zu verschaffen (Art. 1 Abs. 2 Kantonalkbankgesetz). Der Unternehmenszweck wird neu allgemeiner formuliert, da die Dienstleistungen, welche Banken anbieten, sich nicht auf die Befriedigung von „Anlage- und Kreditbedürfnissen“ beschränken. Der Unternehmenszweck soll auch weniger darin bestehen, den Staatshaushalt zu entlasten, sondern allgemein zur Wirtschaftsentwicklung des Kantons beizutragen. Die Kantonalkbank betreibt heute neben der Geschäftsstelle in Appenzell Filialen in Oberegg, Weissbad und Haslen. Änderungen sind nicht geplant. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Betrieb der Geschäftsstellen auch von der Entwicklung digitaler Bankdienstleistungen abhängt. Einfachere Bankgeschäfte wie die Eröffnung eines Kontos oder Geldüberweisungen können (und werden künftig wahrscheinlich vermehrt) digital vorgenommen werden. Sobald es um grössere Geschäfte und um die persönliche Beratung geht, ist der direkte Kontakt erforderlich. Je nach der Entwicklung der digitalen Bankdienstleistungen werden die Kleinfilialen in Haslen oder Weissbad nicht aufrechterhalten werden können.

Art. 2

Bisher wurden der Kantonalkbank im Gesetz Beschränkungen auferlegt, die in der Praxis keine grosse Bedeutung hatten (Art. 6 Abs. 3 Kantonalkbankgesetz: Auslandaktiven; Art. 7 Gesamtsumme gewisser Kredite). Darauf wird verzichtet. Der Bank werden aber Spekulationsgeschäfte untersagt. Spekulationsgeschäfte sind Geschäfte, bei denen die Bank in eigenem Namen und auf eigene Rechnung Wetten auf Kursveränderungen eingeht. In diesem Segment hat sich die Kantonalkbank schon bisher nicht betätigt; sie zeigte sich mit dem Verbot im Zuge der Vorbereitungsarbeiten auch ausdrücklich einverstanden. Wie jede Bank ist aber auch die Kantonalkbank darauf angewiesen, in eigenem Namen und auf eigene Rechnung Absicherungsgeschäfte für Zinsen und Fremdwährungen eingehen zu können. Zur Reduktion der Risiken von Bankpositionen bleibt der Eigenhandel daher erlaubt. Die Bank soll zudem weiterhin die Möglichkeit haben, Titel lokaler Aktiengesellschaften zu erwerben und zu halten, um sie ihrer Kundschaft anbieten und veräussern zu können.

Vernehmlassungsentwurf

Art. 3

Das Geschäft soll auch weiterhin primär den Kanton Appenzell Innerrhoden umfassen; in erster Linie sollen Personen mit Wohnsitz (natürliche Personen) oder Sitz (juristische Personen) im Kanton Appenzell I.Rh. auf Angebote der Kantonalbank zählen können. Wo sich bei Kreditgeschäften die Sicherheit, etwa ein hypothekarisch belastetes Grundstück befindet, ist von untergeordneter Bedeutung. Das erfolgreiche Geschäftsmodell der Kantonalbank beruht darauf, dass die Bank ihre Kunden persönlich kennt. Die neue Bestimmung verbietet ausserkantonale oder ausländische Aktivitäten der Kantonalbank, wenn ihr daraus besondere Risiken erwachsen können. Ein besonderes Risiko liegt vor, wenn der Eintritt des Risikos den Jahresgewinn substantiell gefährden oder gar die Bank in wirtschaftliche Schwierigkeiten bringen kann.

Art. 4

Die Bankenwelt verändert sich und macht gerade für kleinere Banken Kooperationen zur Erfüllung von Aufsichtsvorgaben unumgänglich. Für Auslagerungen eignen sich insbesondere administrative Funktionen oder Funktionen, welche die Bank mit eigenen Ressourcen nicht ausreichend erfüllen kann. Beispielsweise hat sich die Appenzeller Kantonalbank für die interne Revision vertraglich die Dienste der internen Revision der St.Galler Kantonalbank gesichert. Die Appenzeller Kantonalbank zeichnet sich dadurch aus, dass sie ihre Kunden persönlich kennt. Kundenschnittstellen werden daher nach der Philosophie der Kantonalbank nicht ausgelagert. Bei Beteiligungen an anderen Unternehmungen soll nicht der direkte monetäre Gewinn im Vordergrund stehen, sondern der Beitrag, den die Beteiligung zur Verbesserung der den Kunden erbrachten Dienstleistungen und deren Qualität verspricht.

Art. 5

Gemäss dem geltenden Gesetz (Art. 5 Kantonalbankgesetz) beschafft sich die Kantonalbank ihre Betriebsmittel durch das Dotationskapital, den Reservefonds und die Annahme von Geldern. Der Reservefonds dient allerdings nach Art. 22 des geltenden Gesetzes „zur Deckung von Rückschlägen der Bankrechnung“. Es handelt sich also um Rückstellungen, nicht um die Beschaffung von Betriebsmitteln. Der Reservefonds wird daher nicht mehr erwähnt. Die Finanzierung der Kantonalbank erfolgt der heutigen Terminologie entsprechend durch die Eigenmittel und die Beschaffung von Fremdmitteln in allen banküblichen Formen, also nicht nur durch die Annahme von (Spar-)Geldern. Die Eigenmittel der Bank bestehen aus dem Dotationskapital (Art. 24 der eidg. Eigenmittelverordnung) und den Reserven. Per 31. Dezember 2016 betragen die Eigenmittel 270 Millionen Franken. Dies entspricht einer Kernkapitalquote (Art. 18 und 21 ff. der eidg. Eigenmittelverordnung) von 19.34% und einer Leverage Ratio (Verhältnis des Kernkapitals zum Gesamtengagement, vgl. dazu FINMA Rundschreiben 2015/3 vom 29. Oktober 2014) von 8.97%.

Art. 6

Das Dotationskapital beträgt aktuell 30 Millionen Franken (vgl. Art. 3 Kantonalbankverordnung). Es wurde zuletzt durch einen Grossratsbeschluss vom 22. März 1993 auf diesen Bestand erhöht. Es ist vollständig einbezahlt und zählt daher zu den Eigenmitteln, über die Banken zum Gläubigerschutz und zum Schutz der Stabilität des Finanzsystems verfügen müssen (Art. 1 und 20 der eidgenössischen Eigenmittelverordnung). Eine Aufstockung ist nicht geplant. Über eine allfällige Erhöhung würde die Landsgemeinde entscheiden, denn einmalige Ausgaben von über einer Million Franken unterstehen dem obligatorischen Referendum (Art. 7^{ter} der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872, KV, GS 101.000).

Art. 7

Die Staatsgarantie bleibt unverändert im Gesetz verankert (Art. 3 des geltenden Gesetzes); siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt 3.3.

Vernehmlassungsentwurf

Art. 8

Die Bank ist von Steuern des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden befreit, bezahlt also beispielsweise auch keine Kirchensteuern. Bei anderen Abgaben, etwa Gebühren für Baubewilligungen oder Kanalisationsanschlusskosten, wenn die Bank ein Gebäude erstellt, wird sie dagegen gleich behandelt wie andere juristische Personen.

Art. 9

Die FINMA ist alleine zuständig für die bankenspezifische Aufsicht gemäss dem eidgenössischem Bankengesetz und dem Finanzmarktaufsichtsgesetz. Ihre prudentielle Aufsicht - bei der sie auf den Berichten der Prüfgesellschaft basiert - gewährleistet insbesondere den Gläubigerschutz, die Transparenz und die Gleichbehandlung der Anlegenden sowie den Schutz der Bank (siehe weiter zur prudentiellen Aufsicht vorne Abschnitt 2, S. 2 f.).

Art. 10

Ausserhalb des bankenspezifischen Bereichs übt der Grosse Rat die Oberaufsicht über die Kantonalkbank aus (Art. 10 lit. a). Dazu gehört die Beobachtung der mit der Staatsgarantie verbundenen Haftungsrisiken. Die Kantonalkbanken wurden der bankengesetzlichen Aufsicht der Bundesbehörden unterstellt, nachdem ab Beginn der 1990er-Jahre immense Verluste im inländischen Kreditgeschäft einsetzten, die mehrere Kantonalkbanken an den Rand des Abgrundes brachten, teure Sanierungen erforderten und die verantwortlichen kantonalen Behörden in Bedrängnis brachten (Zuberbühler, Die Kantonalkbanken im Bankengesetz, in: Der Verband Schweizerischer Kantonalkbanken 1907-2007, Basel 2007, S. 163). In Anbetracht der verschärften Eigenkapitalvorschriften und der hohen Aufsichtsdichte der Bundesbehörden wird die FINMA intervenieren, bevor der Staatsgarantiefall in die Nähe rückt. Die Überwachung der Haftungsrisiken ist damit heute von untergeordneter Bedeutung. Das periodisch wiederkehrende Hauptgeschäft des Grossen Rates im Zusammenhang mit der Kantonalkbank wird die Genehmigung des Geschäftsberichtes der Kantonalkbank mit der darin enthaltenen Ausschüttung an den Kanton sein, welche die Standeskommission dem Grossen Rat aufgrund ihrer Verhandlungen mit dem Bankrat vorschlägt (Art. 10 lit. a). Zur Oberaufsicht gehört auch die Beaufsichtigung der Standeskommission, welche die unmittelbare Aufsicht wahrnimmt. Daneben wählt der Grosse Rat auf Antrag der Standeskommission die Mitglieder des Bankrates und die Revisionsstelle (Art. 10 lit. b und c).

Art. 11

Den direkten Verkehr mit dem Bankrat pflegt die Standeskommission. Sie kann die Revisionsstelle beiziehen und sie beauftragen, bestimmten Fragen speziell nachzugehen (lit. b). Beispielsweise könnte sie bei einem grösseren Investitionsprojekt der Bank eine Nachkalkulation des Kostenvoranschlags veranlassen. Die Standeskommission legt die Eignerstrategie des Kantons fest (lit. f). Sie stellt dem Grossen Rat die notwendigen Anträge (lit. a), insbesondere zur Ausschüttung, das heisst zur Frage, wie ein Gewinn der Kantonalkbank verteilt werden soll, und bei Vakanzen im Bankrat (siehe dazu den Kommentar zu Art. 13 bis 16). Die Standeskommission schlägt dem Grossen Rat auch die Revisionsstelle zur Wahl vor (Art. 11 lit. e). Die Standeskommission stellt wie bisher ein Mitglied des Bankrates und sie kann diesem Mitglied Weisungen erteilen, beispielsweise wie es sich bei Abstimmungen über bestimmte Fragen verhalten muss. Es hat den anderen Mitgliedern über ausserordentliche Vorkommnisse zu berichten. Es hat dabei selbstverständlich auch gegenüber der Standeskommission das Bankkundengeheimnis zu wahren (lit. c). Die Standeskommission ernennt eines der vom Grossen Rat gewählten Bankratsmitglieder zur oder zum Vorsitzenden des Bankrates (lit. d). Sie bestimmt zudem auf Antrag des Bankrates die Höhe der Entschädigung der Bankratsmitglieder (lit. e).

Vernehmlassungsentwurf

Art. 12

Organe sind der Bankrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle. Verzichtet wird auf die in der geltenden Fassung aufgeführte Kontrollkommission des Grossen Rates (Art. 11 lit. d und 16 Kantonalbankgesetz, siehe dazu vorne Abschnitt 3.7) und die Bankkommission, einem Ausschuss des Bankrates (Art. 11 lit. b und Art. 15 Kantonalbankgesetz, siehe dazu vorne Abschnitt 3.6).

Art. 13 bis 15 (Bankrat)

Die Kantonalbank ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Appenzell I.Rh. Sie hat anders als Körperschaften (dazu gehören etwa Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Vereine oder im öffentlich-rechtlichen Bereich Kantone, Bezirke und Gemeinden) keine Mitglieder. Sie ist eine Anstalt und hat damit ähnlich wie eine privatrechtliche Stiftung keinen Eigentümer. Ihr oberstes Organ ist der Bankrat (Art. 13 Abs. 1). Da der Kanton das Dotationskapital zur Verfügung stellt, die Staatsgarantie gewährt, und die Ausschüttung mitbestimmt, haben der Grosse Rat und die Standeskommission zwar Einfluss auf die Geschicke der Kantonalbank; sie haben aber keine Organstellung. Der Bankrat hat sich nach den Vorgaben zu richten, die ihm im Gesetz gemacht und die von der Standeskommission in einer Eignerstrategie gemacht werden. Er nimmt im Wesentlichen die Aufgaben wahr, die in einer Aktiengesellschaft der Verwaltungsrat wahrnimmt (Art. 13 Abs. 2). Er ist ein strategisches Organ, währenddem die operative Führung von der Geschäftsleitung wahrgenommen wird. Obwohl das operative Geschäft betreffend, wird der Bankrat - oder ein Ausschuss davon - weiter wie bisher gewisse Bankgeschäfte in seiner Zuständigkeit behalten, wie insbesondere die Gewährung von Krediten, die ein Klumpenrisiko darstellen können. Die Bankkommission hatte bisher stets einen Anteil der Kredite im tiefen einstelligen Prozentbereich unter ihrer Beobachtung (Art. 15 Abs. 1 lit. b Kantonalbankgesetz); in Zukunft wird der Bankrat oder ein Ausschuss diese Aufgabe wahrnehmen. Obwohl die Frage, wo Geschäftsstellen betrieben werden, eine operative Frage ist, wird darüber nicht die Geschäftsleitung, sondern der Bankrat entscheiden (Art. 13 Abs. 2 lit. h). Als Werkzeug für vertiefte Abklärungen kann der Bankrat einen Bericht der externen Revisionsstelle anfordern oder die interne Revision einsetzen (Art. 13 Abs. 2 lit. l), die ihm direkt unterstellt ist (Art. 19). Dem operativen Führungsorgan, der Geschäftsleitung, wird der Bankrat seine Vorgaben im Wesentlichen wie bisher in Form eines Organisations- und Geschäftsreglements machen (Art. 13 Abs. 2 lit. e). Der Bankrat besteht aus fünf bis sieben Mitgliedern (Art. 15 Abs. 2). Eines davon ist Mitglied der Standeskommission und wird von ihr in den Bankrat gewählt (Art. 11 lit. c), die anderen Mitglieder wählt der Grosse Rat auf Antrag der Standeskommission (Art. 10 lit. c). Das Antragsrecht der Standeskommission ist deshalb von Bedeutung, weil nach den Kriterien der FINMA über die Corporate Governance bankenspezifische Kompetenzen und Erfahrung unabdingbar sind (Art. 15 Abs. 1; siehe FINMA-Rundschreiben 2017/1, Rz 16 bis 25). Die Standeskommission überträgt einem der Bankratsmitglieder den Vorsitz; im Übrigen konstituiert der Bankrat sich selbst (Art. 15 Abs. 4). Im Interesse der für einen erfolgreichen Bankbetrieb wichtigen Kontinuität werden die Mitglieder des Bankrates für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt (Art. 15 Abs. 3).

Art. 16 (Geschäftsleitung)

Die operative Führung der Kantonalbank obliegt der Geschäftsleitung unter dem Vorsitz eines Direktors oder einer Direktorin. Die Befugnisse der Geschäftsleitung und ihrer Mitglieder bestimmt der Bankrat.

Art. 17 bis 20 (Prüfgesellschaft, Revisionsstelle und interne Revision)

Nach den Vorgaben der Bundesgesetzgebung muss eine bankengesetzliche Prüfung durch eine externe Prüfgesellschaft und eine interne Revision gewährleistet sein. Die Prüfgesellschaft muss nach den FINMA-Vorgaben vom Oberleitungsorgan (das wäre bei einer Aktiengesellschaft der Verwaltungsrat, bei der öffentlich-rechtlichen Kantonalbank ist es der Bankrat) ge-

Vernehmlassungsentwurf

wählt werden (FINMA Rundschreiben 2017/1, Rz 13). Die Rechnungsprüfung wird von einer externen Revisionsstelle vorgenommen. Im Geschäftsjahr 2016 war die Pricewaterhouse-Coopers AG in Personalunion Prüfgesellschaft und Revisionsstelle. Wie die meisten Banken dürfte bei der Kantonalbank, voraussichtlich nur schon aus Kostengründen, jeweils das gleiche Revisionsunternehmen sowohl Prüfgesellschaft (Aufsicht) wie auch Revisionsstelle (Rechnungsprüfung) sein. Die interne Revision hat die Kantonalbank derzeit ausgelagert; die interne Revision der St.Galler Kantonalbank übernimmt diese Aufgabe auch für die Appenzeller Kantonalbank. Die interne Revision ist zur Wahrung der Unabhängigkeit gegenüber der operativen Geschäftsführung direkt dem Bankrat unterstellt (Art. 19).

Art. 21 (Unvereinbarkeiten für alle Organe)

Die bisherigen Wahlausschlussgründe (Art. 13 Kantonalbankgesetz) werden im Wesentlichen übernommen. Neu ist vorgesehen, dass das Standeskommissionsmitglied, das in den Bankrat abgeordnet wird, im Bankrat weder das Präsidium noch das Vizepräsidium bekleiden kann, und dass auch Angestellte der Kantonalbank (wie bisher schon die Mitglieder von Organen der Kantonalbank) nicht in Organen von anderen Banken Einsitz nehmen können. Der Grosse Rat kann bei Mitgliedern des Bankrates Ausnahmen machen. Bei Geschäftsleitungsmitgliedern und Angestellten erteilt die Standeskommission Ausnahmewilligungen. Die bisherigen gesetzlichen Vorgaben über Beschlussquoren (zum Beispiel Art. 14 Abs. 3 Kantonalbankgesetz), Unterschriftsberechtigungen (Art. 18 Kantonalbankgesetz), Protokollführung und Teilnahmerechte bei Bankratssitzungen (Art. 17 Kantonalbankgesetz) sind nicht auf Gesetzesebene anzusiedeln. Der Bankrat wird die notwendigen Vorschriften im Organisations- und Geschäftsreglement erlassen.

Art. 22

Wie bisher entspricht das Geschäftsjahr dem Kalenderjahr. Über die Genehmigung der Anträge der Standeskommission zum Jahresbericht und der von der Standeskommission mit der Kantonalbank ausgehandelten Ausschüttung wird der Grosse Rat in der Regel weiterhin in der Märzsession entscheiden. Der Geschäftsbericht wird nach bisherigem Muster veröffentlicht werden. Er enthält neu auch den Lagebericht, den Unternehmen, die zur ordentlichen Revision verpflichtet sind, erstellen müssen (vgl. dazu Art. 961c des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 2011, OR, SR 220).

Art. 23

Die Mittel, welche die Kantonalbank dem Kanton Appenzell I.Rh. abliefern, werden neu nicht mehr wie bisher in Art. 21 Kantonalbankgesetz mit festen Sätzen definiert. Vielmehr soll über jeweils einen mehrjährigen Zeitraum für beide Seiten - Kanton und Bank - Sicherheit über den Mittelfluss geschaffen werden. Ein schlechtes Geschäftsjahr der Kantonalbank soll nicht zu Schwierigkeiten im Staathaushalt führen, das heisst die Bank wird trotz Verlusten aus Reserven dem Kanton Mittel zur Verfügung stellen. Dies gilt natürlich nur, soweit die Vorgaben der FINMA eingehalten sind. In einem guten Geschäftsjahr soll die Kantonalbank ihrerseits nicht zwingend einen bestimmten Teil des Gewinns dem Kanton abführen müssen, sondern die Möglichkeit haben, ihrerseits Investitionen im Hinblick auf anstehende Herausforderungen tätigen zu können oder ihre Eigenmittel weiter zu stärken.

Art. 24

Das Personalrecht des Kantons Appenzell I.Rh. ist für ein Dienstleistungsunternehmen, das sich in Konkurrenz zu privaten Einrichtungen befindet, nicht geeignet. Bereits bisher ist das Personal mit privatrechtlichen Arbeitsverträgen angestellt. Dies wird im Gesetz verankert. In personalrechtlicher Hinsicht nochmals überdacht wurde der in Art. 6 Abs. 1 lit. c der Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 24. Juni 2013 (VKV, GS 172.410) enthaltene Grundsatz, dass die Bankangestellten der kantonalen Versicherungskasse ange-

Vernehmlassungsentwurf

geschlossen sind. Da das Bankpersonal einen erheblichen Teil des Versichertenkreises der Versicherungskasse ausmacht, ist es wichtig, dass es bei der kantonalen Versicherungskasse angeschlossen bleibt. Die bisherige Lösung wird daher beibehalten. Nach Art. 24 Abs. 2 des Entwurfes müsste der Grosse Rat einem Wechsel der Pensionskasse zustimmen. Die Bestimmung räumt Zweifel darüber aus, ob für den obligatorischen Anschluss der Kantonalbankangestellten an die kantonale Versicherungskasse durch Art. 6 VKV eine genügende gesetzliche Grundlage vorhanden war. Nach Art. 29 Abs. 1 KV, letzter Satz, hat der Grosse Rat „für die kantonale Versicherungskasse das Erforderliche“ zu regeln. Die Organisation der Versicherungskasse ist damit sicherlich Sache des Grossen Rates; mit Art 24 Abs. 2 des Entwurfes wird klargestellt, dass auch die Kompetenz verliehen wurde, den Kreis der obligatorisch Versicherten zu bestimmen, soweit sie nicht Angestellte des Kantons, sondern anderer juristischer Personen wie hier der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt Kantonalbank sind.

Art. 25

Gemäss Art. 39 BankG richtet sich die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Organe einer Kantonalbank für die Geschäftsführung, die Oberleitung, die Aufsicht und die Kontrolle nach den Bestimmungen des Aktienrechts (Art. 752-760 OR). Für Angestellte ohne Organfunktion könnte der Kanton besondere Staatshaftungsregelungen schaffen (Art. 61 OR). Die Angestellten der Kantonalbank sind aber privatrechtlich angestellt sind (Art. 24 Abs. 1). Sie fallen nicht in den Anwendungsbereich der Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV, GS 172.310; vgl. Art. 1 PeV). Für sie gilt daher die Staatshaftungsregelung nach Art. 26 PeV nicht. Sie unterliegen den Haftungsregelungen des Obligationenrechts, sind also den Angestellten privatrechtlich organisierter Banken gleichgestellt. Es besteht daher kein Anlass, Sonderbestimmungen zu erlassen. Geregelt wird aber, wer Rückgriffsforderungen der Bank geltend machen kann, nämlich der Bankrat und die Standeskommission.

Art. 26 ff. (Schlussbestimmungen)

Das neue Gesetz soll auf Beginn des Geschäftsjahres 2019 das geltende Gesetz ersetzen. Die Standeskommission wird für einen geordneten Übergang zum neuen Regime sorgen. Sie wird zu regeln haben, wie die Reduktion der Bankräte umgesetzt wird, sofern sich keine natürlichen Fluktuationen ergeben. Und sie wird regeln, wie der bis Ende 2018 amtierende Bankrat das letzte altrechtliche Geschäftsjahr (2018) unter neuem Recht zu vertreten hat.

8. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Gesetzes über die Kantonalbank einzutreten, es wie vorgelegt zu verabschieden und - unter Vorbehalt der Annahme des Gesetzes über die Kantonalbank durch die Landsgemeinde - die Verordnung über die Kantonalbank aufzuheben.

Appenzell,

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Daniel Fässler

Markus Dörig