

## **CH\_VB 20039883 vom 7. März 1996**

Bundesverwaltung, 1996-03-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_\\_td\\_class\\_\\_metadataCell\\_\\_20039883\\_\\_td\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb__td_class__metadataCell__20039883__td_)

FR: CH\_VB 20039883 du 7 mars 1996

IT: CH\_VB 20039883 del 7 marzo 1996

### **Erwägungen**

#### **E. 7**

mars 1996 Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale qu'il continuait d'être d'avis qu'une révision de la loi sur les banques ne s'imposait pas dans un avenir proche. Il a rap- pelé dans ce contexte que la garantie illimitée de l'Etat cons- tituait la condition principale du statut spécial dont jouissent les banques cantonales et des restrictions aux compétences de la CFB à leur égard, en ajoutant que la remise en cause de cette garantie exigerait de s'interroger sur le statut même d'une banque cantonale et sur ce qui la distinguerait d'une banque privée. Il a conclu en proposant de transformer les motions en postulats, ce dont les deux Conseils doivent en- core délibérer (cf. BO 1995 S 1140ss.; BO 1995 N 2187). 2. Auditions et discussion Le 12 octobre 1995, la CER-CE a entendu deux représen- tants de l'Etat de Berne ainsi que le président de la CFB. Selon M. Erb, député au Grand Conseil, le canton de Berne a dû éclaircir, depuis 1992, dans le contexte de sa banque cantonale, quelques questions telles que la responsabilité, l'assainissement ou une société supplétive. La garantie de l'Etat en cas d'effondrement de la Banque cantonale ber- noise coûte au canton environ 2000 millions de francs. L'as- sainissement pose également en conséquence la question du maintien de la garantie de l'Etat. Le Grand Conseil était en majorité d'avis que la garantie de l'Etat avait donné lieu à des abus, ce qui avait entraîné la prise de risques d'une ampleur exceptionnelle. Le Gouvernement aurait préféré inscrire une limitation de la garantie de l'Etat dans la loi sur la Banque cantonale bernoise, mais cela aurait été contraire aux dispo- sitions de la loi sur les banques. Parmi les moyens à disposi- tion, il ne restait plus que celui d'une initiative de canton, le- quel permettait tout au moins de formuler une déclaration d'intention claire. D'après les déclarations de M. Lauri, conseiller d'Etat, le

#### **E. 11**

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

Commission des cartels. Celle-ci a recommandé au Conseil fédéral, dans un rapport, de supprimer la notion de la responsabilité du canton, laquelle a une valeur constitutive pour les banques cantonales. Le canton de Berne accorde une importance de premier plan à une préparation ciblée de la banque cantonale à une éventuelle ouverture à d'autres actionnaires, lorsque la banque aura renforcé sa position dans le secteur bancaire et aura atteint une valeur en conséquence sur le marché. L'amélioration des conditions nécessaires à une gestion fructueuse et à l'accession à une pleine capacité concurrentielle sur le marché des capitaux devrait par conséquent représenter un objectif prioritaire. En l'occurrence, le Conseil d'Etat entend veiller à ce que la reconversion de la banque cantonale prenne la forme d'un processus de transformation stable, ce qui présuppose, outre les conditions-cadres existantes, le maintien de la garantie de l'Etat, qu'il désire, le cas échéant, supprimer par le biais de son nouveau projet de loi. Il n'est pas exclu que dans quelques années la banque atteigne une dimension sur le plan économique permettant le maintien de son statut de banque cantonale, mais sans la garantie de l'Etat. De l'avis du Gouvernement, il serait erroné de procéder à d'autres modifications des rapports entre la banque et le canton pour l'unique raison que le droit fédéral continue d'exiger la garantie de l'Etat. La «restriction de la responsabilité de l'Etat» mentionnée par l'initiative doit être comprise comme la «suppression totale de la responsabilité de l'Etat». Le canton de Berne désire avoir le champ complètement libre, afin de pouvoir – selon le développement de sa banque cantonale – la maintenir dans son statut actuel, toutefois sans la garantie de l'Etat. Le projet de loi cantonale prévoit que le canton possédera toujours la majorité du capital-actions de la banque dont il assurera également la surveillance. Il désirerait par conséquent lui conserver son statut de banque cantonale en demandant une modification de la loi sur les banques. Selon M. Lauri, une responsabilité limitée de l'Etat, bien que théoriquement envisageable sur le plan du droit, se heurterait dans son application à des difficultés pratiques en raison de l'obligation d'assistance qui incomberait de fait à l'Etat. Il s'agit d'une situation dans laquelle nul ne peut se permettre de laisser une autre société faire faillite malgré l'absence de toute obligation légale d'assistance, l'obligation d'assistance étant dictée par des considérations à la fois d'ordre moral et économique. En effet, vu le fait qu'un canton ne peut se permettre en définitive de discriminer des créanciers (p. ex. épargnants, détenteurs d'obligations de caisse jusqu'à concurrence de 100 000 francs, titulaires de comptes-salaire), le canton est soumis de fait à une obligation d'assistance, même si la responsabilité de l'Etat est limitée par la loi. La responsabilité de l'Etat ne prend effet que pour prévenir la liquidation inéluctable d'une banque cantonale. Si une banque cantonale est menacée de faillite, le canton doit alors lui «injecter» de nouveaux fonds propres, même en cas de responsabilité limitée, ou approuver la mise en faillite. Si la responsabilité de l'Etat était limitée, les banques cantonales perdraient tout privilège, tous les autres créanciers qui ne jouissent pas d'une garantie méritant la même protection que n'importe quel créancier de n'importe quelle banque privée. La majorité de la CER-CE estime qu'il n'y a pas de moyen terme, à savoir ou bien les banques cantonales conservent leur statut spécial et les modalités concernant la responsabilité de l'Etat sont maintenues, ou bien elles suivent le jeu de la libre concurrence avec une réglementation entièrement nouvelle du privilège fiscal, de la forme juridique et de la responsabilité. C'est précisément à la suite des crises survenues à Berne et à Soleure que la population part du principe que banque cantonale veut dire garantie de l'Etat. Cependant, la garantie de l'Etat n'est pas une formule vide de sens. Il ne suffit pas de se borner à modifier la responsabilité. Les structures, les entités constitutives ainsi que les dénominations doivent être également

remises en cause. Les quatre particularités que sont la loi cantonale, le mandat politique de prestation, la garantie de l'Etat, la surveillance sont des notions largement usées, à l'exception de la garantie de l'Etat, et sont soumises à des réglementations très diverses suivant les cantons. Aujourd'hui, les banques cantonales ne sont plus au-dessus de tout soupçon. Au cours des cinq dernières années, la CFB a dû se pencher sur les cas de 9 banques cantonales confrontées à des problèmes de portée diverse (un tiers de l'ensemble des banques cantonales). Quatre banques cantonales ont déjà transmis l'exercice de la pleine et entière surveillance à la CFB, cinq ou six requêtes sont en suspens, il y en aura bientôt seize ou dix-sept. La CFB n'est pas encore disposée à assumer l'exercice de la surveillance et donc la responsabilité de certaines banques cantonales. Détacher le principal élément de ces particularités – la garantie de l'Etat – n'aurait par conséquent aucun sens.

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

7. März 1996 N 161 Kantonalbanken. Staatsgarantie Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Dans l'avis que le Conseil fédéral a émis relativement à la motion Gemperli, il s'est déclaré prêt devant le Conseil des Etats à accepter celle-ci sous forme de postulat. La motion lui a donc été transmise sous cette forme, sans opposition. La CER-CE ayant proposé, par 7 voix sans opposition, de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Berne (95.300), le Conseil des Etats s'est rallié à cette proposition le 6 décembre 1995, sans opposition non plus. Considérations de la commission Le 23 janvier 1996, la CER-CN a examiné l'initiative en présence du président de la CFB, M. Hauri, et de la vice-directrice de l'Administration fédérale des finances, Mme Scharrer. La majorité était d'avis que c'étaient les cantons qui étaient en premier lieu concernés, non la Confédération. La notion de banque cantonale est obligatoirement liée à une garantie indivisible de l'Etat. Les doutes quant à la protection des créanciers sont contre-productifs. Les cantons ont la possibilité de supprimer la garantie de l'Etat – dans ce cas, la banque n'est plus une banque cantonale. Elle devient une banque cantonale sans garantie de l'Etat et son appellation doit être modifiée. La suppression totale ou partielle de la garantie de l'Etat est une tromperie. Si la banque est maintenue comme telle avec la garantie de l'Etat, le canton doit formuler un contrat d'objectifs en matière de développement économique régional et cantonal. Celui-ci justifie la garantie de l'Etat et souvent le privilège fiscal. Il est également de la compétence des cantons de dépolitiser et de professionnaliser les structures de surveillance et de contrôle. Le fait d'être membre du conseil d'administration d'une banque oblige à assumer un certain nombre de responsabilités. Il faut également considérer un autre champ d'action, à savoir la collaboration des banques cantonales. Le modèle d'un holding des banques cantonales est plutôt jugé avec scepticisme, car le canton de Zurich détiendrait environ 40 pour cent des actions. Il vaut donc mieux agir par le biais de coopérations régionales. La minorité a rétorqué que la garantie de l'Etat constituait plutôt un obstacle au développement des banques cantonales. Une banque cantonale ne peut reprendre une autre banque, car cela entraîne une situation problématique du point de vue de la responsabilité. Cela donne en fait un véritable monopole de reprise aux grandes banques. La garantie de l'Etat fausse la concurrence, car les banques cantonales peuvent davantage se permettre. La pression exercée par les gouvernements cantonaux peut avoir

des conséquences indirectes sur la politique en matière de crédit. Par ailleurs, l'imbrication entre la responsabilité de l'Etat et celle des banques du fait que les directeurs des finances sont représentés au sein des conseils d'administration peut empêcher une définition claire des responsabilités. Par le rattachement à un holding, le canton confie sa responsabilité à des institutions extérieures. Le maintien d'une garantie illimitée de l'Etat n'est, dans ce cas, plus possible. Qui veut la structure d'un holding doit veiller préalablement à ce que la loi sur les banques soit modifiée de façon à ce que la garantie totale de l'Etat ne soit plus obligatoire pour les banques cantonales. Ce n'est pas seulement l'affaire des cantons. Sont concernés les articles 5, 11b et 38 de la loi sur les banques. Au cours de la discussion ont été soulignés les points suivants: 1. D'après le droit en vigueur, tout canton peut retirer sa garantie à sa banque. La conséquence en est que la banque n'a plus le droit de s'appeler banque cantonale. 2. En échange de la garantie de l'Etat, les banques cantonales jouissent de certains privilèges qui leur procurent des avantages en matière de concurrence. Si la garantie de l'Etat est supprimée totalement ou partiellement, les privilèges sont par conséquent eux aussi supprimés (augmentation des réserves, moindre répartition des bénéfices, suppression de l'abattement sur les fonds propres, surveillance obligatoire par la CFB). 3. Avec la nouvelle loi sur les bourses, l'instrument juridique de l'assistance obligatoire a été introduit à l'échelon de la loi par le Parlement. Il faut s'attendre à ce que même un canton dont la garantie de l'Etat serait réduite aux termes de la loi cantonale ne pourrait se permettre de ne pas assumer toutes les pertes. 4. La garantie de l'Etat est mise en oeuvre lorsqu'une banque cantonale doit être liquidée ou qu'elle est en liquidation. Tant que la banque continue de payer, la garantie de l'Etat ne joue pas. C'est pourquoi un canton devrait injecter de l'argent même en cas de garantie restreinte de l'Etat pour éviter la liquidation. La garantie restreinte ne jouerait qu'en cas de liquidation. 5. S'il était donné suite à l'initiative du canton, il serait nécessaire de réviser partiellement la loi sur les banques, l'appellation serait modifiée, les banques cantonales seraient redéfinies sans garantie de l'Etat. Cela devrait être perceptible dans la raison sociale. Tous les privilèges seraient supprimés. La CER-CN a été unanime à estimer que le problème de la garantie de l'Etat en relation avec les fusions devrait être examiné spécialement. Par 18 voix sans opposition et avec 3 abstentions, elle a accepté une motion (96.3003) visant à introduire dans la loi sur les banques des possibilités de collaboration entre les banques pouvant aller jusqu'à la fusion. Antrag der Kommission Die Kommission beantragt mit 16 zu 4 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Proposition de la commission La commission propose, par 16 voix contre 4, de ne pas donner suite à l'initiative. 96.3003 Motion WAK-NR (95.300) Rechtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Kantonalbanken Motion CER-CN (95.300) Collaboration avec les banques cantonales. Possibilités légales

---

Wortlaut der Motion vom 23. Januar 1996 Der Bundesrat wird beauftragt, das Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen dahingehend zu revidieren, dass den Kantonen respektive den Kantonalbanken die Möglichkeit gegeben wird, unter der Firma «Kantonalbank» verschiedene Formen der Zusammenarbeit bis hin zu Fusionen einzugehen. Texte de la motion du 23 janvier 1996 Le Conseil fédéral est chargé de procéder à la révision de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne. Cette révision devra permettre aux cantons et aux banques cantonales de mettre en oeuvre sous la raison sociale de «Banque cantonale» différentes formes de collaboration, pouvant aller jusqu'à la fusion. Schriftliche Begründung Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort. Développement par écrit Les

auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Banques cantonales. Garantie de l'Etat 162 N 7 mars 1996 Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 4. März 1996 Der Bundesrat hat wiederholt bestätigt, dass er die Entwicklung der Kantonalbanken verfolgt und bereit ist, gesetzliche Massnahmen auf Bundesebene vorzuschlagen, falls sich dies als notwendig erweisen sollte. Der Bundesrat hat dies sowohl in den Thesen zum Kantonalbankenbericht vom März 1995 als auch in den Antworten auf die Motionen Vollmer (95.3285), Gemperli (95.3310) und Rychen (95.3297), die ebenfalls eine Gesetzesänderung auf Bundesebene verlangen, zum Ausdruck gebracht. Es muss allerdings vorausgeschickt werden, dass sowohl die Zusammenarbeit zwischen Kantonalbanken als auch Fusionen ohne Gesetzesänderung auf Bundesebene – zumindest rechtlich – grundsätzlich möglich wären. In diesem Sinne hat sich der Bundesrat auch schon im Kantonalbankenbericht (S. 32f.) geäussert. Auch der KB-Holding-Bericht des Verbandes der Schweizerischen Kantonalbanken vom 22. September 1995 zeigt, dass Formen der Zusammenarbeit zwischen Kantonalbanken trotz Staatsgarantie grundsätzlich möglich wären, auch wenn längerfristig die Aufhebung der Staatsgarantie als konstitutives Begriffsmerkmal angestrebt werden soll. Die Staatsgarantie kann aber zugegebenermassen sowohl bei der Zusammenarbeit von Kantonalbanken als auch bei Fusionen ein Hemmnis darstellen. Der Bundesrat ist sich dessen durchaus bewusst. Die Frage, was für Erleichterungen im einzelnen vorgesehen werden sollen, muss allerdings noch einer genaueren Prüfung unterzogen werden. Geprüft werden muss auch, inwiefern ein diesbezügliches Bedürfnis von seiten der Eigentümer der Kantonalbanken, d. h. der Kantone, überhaupt besteht. Sollte ein entsprechendes Bedürfnis bestehen und sich eine Gesetzesänderung auf Bundesebene als nötig erweisen, müsste auf jeden Fall der Zusammenhang zwischen der Firma einer Kantonalbank und der vollen Staatsgarantie einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Der Bundesrat ist demzufolge bereit, eine breitabgestützte Expertenkommission einzusetzen, die bis Ende 1996 sämtliche in Zusammenhang mit den Kantonalbanken sich stellende Fragen prüfen und allfällige Gesetzesänderungen vorschlagen wird. Rapport écrit du Conseil fédéral du 4 mars 1996 Comme il l'a rappelé à maintes reprises, le Conseil fédéral ne perd pas de vue la situation des banques cantonales et se réserve la possibilité de proposer une modification de la législation fédérale, si les circonstances l'exigent. Il s'est exprimé à ce sujet dans le rapport du 25 mars 1995 sur les banques cantonales ainsi que dans ses réponses aux motions Vollmer (95.3285), Gemperli (95.3310) et Rychen (95.3297) qui demandaient toutes une révision de la loi sur les banques (RS 952.0). Il faut préalablement signaler qu'une collaboration voire une fusion entre banques cantonales ne requièrent, en principe, en tout cas du point de vue juridique, aucune modification de la législation. Le Conseil fédéral l'avait d'ailleurs déjà rappelé dans le rapport sur les banques cantonales (p. 32ss.). Dans son rapport du 22 septembre 1995 portant sur la création d'un holding des banques cantonales, l'Union des banques cantonales suisses note également que, nonobstant la garantie de l'Etat, certaines formes de collaboration entre banques cantonales sont en principe envisageables, et ce, même si, à long terme, l'abandon de la garantie de l'Etat comme caractéristique constitutive doit être visé. Sous certains aspects, il est vrai que la garantie de l'Etat peut constituer un obstacle à la collaboration entre banques cantonales et à leur fusion. Le Conseil fédéral en est parfaitement conscient. Une analyse plus poussée est cependant nécessaire pour déterminer dans quelle mesure les dispositions doivent être assouplies. De même, l'intérêt que revêt un tel assouplissement pour les propriétaires des banques cantonales, soit les cantons, doit aussi être déterminé. Si cet in-

térêt devait se confirmer et nécessiter une modification de la législation fédérale, il conviendrait alors, dans tous les cas, de réexaminer sérieusement le rapport qui lie la raison sociale de banque cantonale et la garantie totale de l'Etat. En conséquence, le Conseil fédéral est prêt à mettre sur pied une commission d'experts en collaboration avec les milieux intéressés qui examinera d'ici la fin 1996 toutes les questions qui se posent dans le domaine des banques cantonales et qui proposera, le cas échéant, des modifications législatives. Schriftliche Erklärung des Bundesrates Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Déclaration écrite du Conseil fédéral Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat. 96.014 Prüfung der Kantonalbanken. Bericht des Bundesrates Examen des banques cantonales. Rapport du Conseil fédéral Bericht des Bundesrates vom 30. März 1995 (wird im BBl veröffentlicht) Rapport du Conseil fédéral du 30 mars 1995 (sera publié dans la FF) Beschluss des Ständerates vom 6. Dezember 1995 Décision du Conseil des Etats du 6 décembre 1995 Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission Kenntnisnahme vom Bericht Proposition de la commission Prendre acte du rapport Cavadini Adriano (R, TI), rapporteur: Nous traitons ce matin un thème qui est très important pour les cantons, pour la place financière suisse, très complexe, délicat, et sur lequel nous disposons soit d'un rapport approfondi de la part de la Commission des cartels, soit du rapport du Conseil fédéral, auxquels se sont ajoutées l'initiative du canton de Berne et la motion de la commission. On a décidé avec M. Strahm de se partager un peu les tâches: j'essaierai de vous donner quelques renseignements qui sortent de ces rapports sur la situation des banques cantonales et sur le problème de la garantie de l'Etat, tandis que M. Strahm essaiera d'approfondir les possibilités de coopération entre banques cantonales, et entrera dans plus de détails sur la question de la garantie et sur la motion de la commission. Il faut admettre qu'actuellement, en Suisse, nous assistons depuis quelques années, et à un rythme qui s'accélère constamment, à deux phénomènes: d'une part à une concentration assez poussée dans le secteur bancaire, liée à la disparition régulière de banques sous forme d'acquisitions, de fusions et de clôtures, et, de l'autre côté, à une rationalisation accrue de l'activité qui se traduit par l'augmentation de la rentabilité de l'activité bancaire, la compression des coûts et la suppression de places de travail. Ceci est aussi une conséquence d'une informatisation toujours plus poussée de l'activité, même à l'intérieur de ce secteur. Le phénomène touche toutes les banques et a aussi été amplifié par les difficultés économiques rencontrées au cours de ces cinq ou six dernières années, à cause de la récession, d'une politique du crédit parfois trop poussée et généreuse, et par l'effondrement du secteur immobilier que les banques avaient financé très largement. Des difficultés de management et des faiblesses dans les contrôles y avaient aussi leur

7. März 1996 N 163 Kantonalbanken. Staatsgarantie Amtliches Bulletin der Bundesversammlung part. Les banques cantonales n'ont pas été épargnées par ces processus et par ces difficultés. Preuve en est que, dans certains cantons, la banque cantonale a pu être sauvée seulement grâce à des corrections drastiques dans sa gestion, à un effort financier supplémentaire du canton, ou au rachat par une grande banque. Actuellement, en Suisse, un peu plus de la moitié du marché est dans les mains des trois grandes banques. Le reste, un peu moins de 50 pour cent, se partage entre banques cantonales, régionales, et privées. La moitié du marché se partage ainsi entre 427 instituts bancaires, tandis que l'autre moitié est dans les mains des trois grandes banques. Les banques cantonales offrent au total en Suisse environ 20 000 places de travail sur les 110 000 pla-

ces de travail du secteur bancaire. Elles disposent, à l'intérieur de leur canton, d'un réseau de guichets très développé et, en effet, les banques cantonales ont un peu moins de 1400 guichets contre les 5000 guichets qu'offre le secteur bancaire en Suisse. La part de marché des banques cantonales est assez forte dans le crédit hypothécaire, environ 36 pour cent, et dans les crédits aux collectivités de droit public, environ 60 pour cent. Les banques cantonales ont aussi une part importante dans la récolte des épargnes des ménages et dans le soutien de l'économie cantonale. C'est bien cette mission de soutien aux activités économiques cantonales des petites et moyennes entreprises qui a été le moteur des cantons pour les pousser à créer ces instituts dans le passé. Donc, cette mission de soutien de l'économie cantonale a aussi eu comme conséquence de donner aux banques cantonales un statut juridique particulier. Il faut admettre que ces banques cantonales sont très liées à la réalité économique du canton. Dans une période où les centres de décision sont concentrés dans peu d'endroits en Suisse, la banque cantonale est celle qui garde ses organes de direction à l'intérieur d'une réalité cantonale bien définie, et qui remplit aussi le rôle de maintenir une certaine décentralisation des pouvoirs de décision du secteur bancaire au niveau suisse. La garantie de l'Etat est l'autre thème qui intéresse ces banques. Selon l'article 31 de la Constitution fédérale, la Confédération a le droit de légiférer sur le régime des banques. Cette législation, selon la constitution, doit tenir compte du rôle et de la situation particulière des banques cantonales. La loi sur les banques, actuellement en vigueur, considère comme banques cantonales les banques créées en vertu d'un acte législatif cantonal et dont les engagements sont garantis par le canton, ainsi qu'un certain nombre de banques qui avaient été créées avant 1883. En outre, ces banques jouissent de conditions particulières. Par exemple, elles sont dispensées de l'autorisation obligatoire imposée à une banque pour commencer son activité, et qui est octroyée par la Commission fédérale des banques. Elles sont dispensées de prescription sur la constitution des réserves et elles ont des facilités en ce qui concerne l'ampleur des fonds propres, ceci parce que derrière les banques cantonales, il y a la garantie des cantons. De plus, en cas de responsabilité civile, ce sont les prescriptions cantonales qui sont réservées. Les banques cantonales sont exonérées de l'impôt fédéral direct et, au niveau cantonal, seulement six banques sont partiellement soumises à la fiscalité du canton, tandis que la plupart des banques cantonales ne paient pas non plus d'impôts aux cantons et aux communes. Il y a donc un privilège fiscal des banques cantonales par rapport aux autres banques. Avec les bénéfices qu'elles réalisent, les banques cantonales doivent rémunérer le capital de dotation qui leur a été fourni par le canton et, si possible aussi, donner aux cantons des recettes pour les privilèges qu'elles reçoivent en tant que banques cantonales. La mission d'être des instituts assez proches d'une réalité cantonale, qui est quand même assez limitée du point de vue géographique, fait que le rendement des banques cantonales est en général inférieur à celui des autres banques présentes sur le marché. Mais cela est un peu la conséquence de ce statut particulier des banques cantonales. On constate que ces banques ont une situation privilégiée par rapport aux autres banques, c'est donc un argument de concurrence qu'elles peuvent utiliser par rapport aux autres banques. Même s'il y a certaines limitations, un canton est, en fait, responsable de l'existence de sa banque cantonale. Si la garantie du canton devait tomber, on devrait alors supprimer le terme «cantonale» dans la raison sociale, et à ce moment-là les privilèges accordés lors de la constitution des banques cantonales tomberaient également. Une limitation partielle de la garantie, comme le demande l'initiative du canton de Berne, poserait pas mal de problèmes liés au statut particulier des banques cantonales et à la protection des créanciers prévue par la loi sur les

banques. Il faut en effet se rappeler que les gens qui sont en contact ou qui sont des clients des banques cantonales sont convaincus que ces banques ont une garantie totale du canton. Et une garantie partielle, comme nous aurons l'occasion de le voir encore plus avant, poserait vraiment beaucoup de problèmes dans les contacts avec les clients. La situation n'est pas simple et il faut se rendre compte qu'avant d'entreprendre des modifications essentielles, voire privatiser, il faudrait encore en examiner les conséquences d'une façon très approfondie. Il est certain que, si nous voulons sauver les banques cantonales, nous devons les renforcer dans leur activité et dans leur rendement. N'oublions pas que si l'on enlevait la garantie de l'Etat, les banques cantonales perdraient leurs privilèges et elles se trouveraient certainement en difficulté sur un marché très concurrentiel et difficile, étant donné leur structure, leurs limitations géographiques, et leur faible rendement par rapport aux autres banques. Même une garantie partielle obligerait le canton à injecter de l'argent pour éviter que la banque n'entre en liquidation. Le président de la Commission fédérale des banques a dit clairement à la commission qu'il n'y a pas de solution mixte; il n'y a donc pas, selon lui, de possibilité d'avoir une limitation partielle de la garantie: ou l'on garde la garantie totale du canton, ou on la supprime avec tous les risques que cela comporte pour ces banques. En conclusion, la commission a examiné l'initiative du canton de Berne qui veut qu'on modifie la loi sur les banques afin de conserver le statut de banque cantonale sans obliger les cantons à une garantie totale, mais seulement à une garantie limitée. Pour les motifs évoqués précédemment et par ailleurs très bien résumés à la page 6 du rapport de la commission, celle-ci a décidé, comme l'avait déjà fait le Conseil des Etats, de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Berne. La commission a pris cette décision par 16 voix contre 4. Dans ce rapport de la commission, vous voyez au point 5 une phrase qui résume très bien ce principe. «S'il était donné suite à l'initiative du canton de Berne, il serait nécessaire de réviser partiellement la loi sur les banques. L'appellation serait modifiée, les banques cantonales seraient redéfinies, sans garantie de l'Etat; cela devrait être perceptible dans la raison sociale; tous les privilèges seraient supprimés.» Voilà donc les raisons qui ont poussé la commission à ne pas donner suite à cette initiative, mais à présenter une motion dans le but d'inviter le Conseil fédéral à approfondir encore ce problème et à examiner une modification de la loi sur les banques, dans le sens de permettre aux cantons et aux banques cantonales de mettre en oeuvre des formes nouvelles et différentes de collaboration pouvant aller jusqu'à la fusion, solution qui devrait renforcer ces banques dans un contexte économique et commercial toujours plus compliqué, difficile et délicat. Strahm Rudolf (S, BE), Berichterstatter: Es geht hier um drei Dinge: 1. die Standesinitiative Bern zur Einschränkung der Staatshaftung von Kantonalbanken; hier beantragt Ihnen die WAK mit 16 zu 4 Stimmen, keine Folge zu geben; 2. die Motion der WAK-NR (96.3003), die den Bundesrat beauftragt, eine Revision des Bankengesetzes vorzulegen und namentlich Kooperationen, bis hin zu Fusionen unter Kantonalbanken, zu ermöglichen; die Kommission beantragt Ihnen

Banques cantonales. Garantie de l'Etat 164 N 7 mars 1996 Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale mit 18 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen die Überweisung dieser Motion; 3. den Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken: Hier gilt es, in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen. Die Diskussion in der WAK hat viele neue Aspekte zutage gefördert. Es ging um den Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken und um die Empfehlungen der Kartellkommission in ihrem Bericht III/1995. Weil das Thema, das Herr Cavadini Adriano und ich vertreten, sehr weit ist, haben wir uns geeinigt, dass wir die Kommissionsberichterstattung unter uns etwas aufteilen.

Ich werde Ihnen nicht das- selbe sagen wie Herr Cavadini, sondern dort weiterfahren, wo er aufgehört hat. In der WAK ist man über alle Parteigrenzen hinweg mehr- heitlich der Überzeugung, dass die Kantonalbanken, als vierte Kraft im Bankwesen der Schweiz neben den drei Grossbanken, weiterbestehen sollen. Die Kantonalbanken stehen unter dem Druck des Konzentrationsprozesses. Der Bundesrat schreibt in seinem Bericht, ohne die Kantonalban- ken wäre die Konzentration vermutlich noch höher. Die zen- trale Frage – sie wird auch in der Standesinitiative Bern an- gezogen – betrifft die Sonderstellung der Kantonalbanken, besonders die Bedeutung der Staatshaftung. Ich fasse die Gesichtspunkte, über die man sich in der WAK einig war, in fünf Punkten zusammen: 1. Die unbeschränkte Staatsgarantie der Kantonalbank ist ein entscheidendes Begriffsmerkmal. Bisher wurde auch die Ausnahme von der eidgenössischen Bankenaufsicht mit der Staatsgarantie gerechtfertigt. Man kann darüber diskutieren, ob in Zukunft aus Gründen der Wettbewerbsneutralität die Kantonalbank dem Kanton die Garantie entschädigen soll, sei es in Form einer Abgeltung der Garantieleistung oder ei- nes Leistungsauftrages. Die Staatsgarantie gehört aber zu den konstitutiven Merkmalen der Kantonalbank. 2. Eine Teilprivatisierung durch die Übernahme von Eigentü- merrisiken durch Private ist mit der Grundidee der Kantonal- bank recht schwer zu vereinbaren. Besonders problematisch wäre es, wenn ein Kanton nicht mehr durch seine Beteiligung am Aktienkapital der Kantonalbank beherrschend wirken könnte und trotzdem noch die Staatsgarantie gewährleisten müsste. 3. Kantonalbanken können durch Leistungsaufträge zu be- sonderen Aufgaben im Kanton verpflichtet werden. Lei- stungsaufträge sind zwar nicht ein konstitutives Merkmal ei- ner Kantonalbank. Allenfalls könnten im Bankengesetz neue Grundlagen dazu eingeführt werden; auch die Kartellkom- mission verweist auf das Mittel der Leistungsaufträge. 4. Eine zentrale Feststellung, die in der WAK intensiv disku- tiert wurde, ist jene des Namens, der Firma «Kantonalbank». Der Name «Kantonalbank» ist konstitutiv für die Staatshaf- tung, und sie wird beim Publikum mit der Staatshaftung gleichgesetzt. Der Name «Kantonalbank» ist in der Schweiz beim breiten Publikum traditionell der Ausdruck der besonderen Sicher- heit und der besonderen Privilegierung durch die Staatshaf- tung. Der Bundesrat ist in seinem Bericht der Meinung – die WAK teilt diese Meinung grossmehrheitlich –, dass bei einer Aufhebung der Staatshaftung der Begriff «kantonal» im Na- men «Kantonalbank» nicht mehr weitergeführt werden könnte, weil der Begriff «Kantonalbank» mit der Staatshaf- tung verbunden sei. 5. Die WAK stützt die Empfehlung des Bundesrates und der Kartellkommission, dass die Kantone ihre Kantonalbank voll- umfänglich der bankenrechtlichen Aufsicht der Eidgenössi- schen Bankenkommission (EBK) unterstellen sollten. Wahr- scheinlich wären die grossen Schäden in einzelnen Kanto- nen nicht passiert, hätten die Kantonalbanken voll der Auf- sicht der EBK unterstanden. Wahrscheinlich hat die externe Aufsicht zuwenig gespielt. Aus diesen Mängeln sollten die Konsequenzen gezogen werden. Der Handlungsbedarf liegt allerdings bei den Kantonen. Zur Standesinitiative Bern: Wie gesagt, die WAK beantragt Ihnen mit 16 zu 4 Stimmen, dieser Initiative keine Folge zu geben. Die Initiative hat ihren Ursprung im Debakel der Berner Kan- tonalbank. Im bernischen Parlament war diese Standesinitia- tive sozusagen der Kompromiss zwischen jenen Kräften, die die Staatshaftung ganz aufgeben wollten, und jenen, die die Staatshaftung ganz weiterführen wollten. Was ist der gutber- nische Kompromiss? Man ist für eine Teilstaatshaftung oder eine Teilaufhebung der Staatsgarantie. Die EBK hat diese Teilaufhebung der Staatsgarantie sehr ausführlich und detail- liert geprüft, die Zusammenfassung dieser Prüfungen finden Sie auch im Bericht des Bundesrates. Die WAK ist grossmehrheitlich der Meinung, dass eine

Teil- aufhebung nicht möglich und nicht praktikabel ist. Ich führe drei Gründe an: 1. Sie ist aus aufsichtsrechtlicher und -politischer Sicht nicht praktikabel, weil die Beschränkung der Staatshaftung eine Art Eingriff in die heute bestehenden Gläubigerrechte dar- stellt. Z. B. ist beim Obligationenbesitz, beim Kassenobliga- tionenbesitz usw. eine Beschränkung der Staatshaftung eine sehr problematische und kaum abgrenzbare Verschiebung oder Aufteilung des Risikos. Soviel ist aus aufsichtspoliti- scher Sicht zu sagen. 2. Die Aufteilung in staatlich garantierte und nicht garantierte Verpflichtungen ist schwierig, ja fast unmöglich. Möglicher- weise wäre sie noch zu bewerkstelligen. Man könnte z. B. Sparguthaben der Staatsgarantie unterstellen, ihr aber eine andere Anlageform, die risikobehafteter ist, nicht unterstel- len. Wie steht es aber z. B. mit Kassenobligationen? Im Falle eines Verlustes kann man die Kassenobligationen nicht auf- teilen in solche, die Staatshaftung haben, und in solche, die keine haben. 3. Der wichtigste Punkt: Die Beschränkung der Staatshaf- tung wäre nur dann wirklich wirksam, wenn ein Verlustfall zu einer Totalliquidation der Kantonalbank führen würde. Wenn ein Verlustfall eintritt, der nicht zu einer Liquidation der Bank führt, müsste der Staat ohnehin zahlen, auch bei einer Teil- haftung. Auch wenn eine Teilhaftung des Staates besteht, müsste der Staat unter Umständen voll garantieren. Klarheit hätte man erst bei der Aufteilung der Passivgelder in solche mit Staats- haftung und solche ohne Staatshaftung. Dieser Fall würde erst bei einer Totalliquidation der Bank eintreten. Fazit: Die Teilhaftung des Staates ist nicht praktikabel und nicht empfehlenswert; deshalb beantragt die WAK, der Stan- desinitiative Bern keine Folge zu geben. Zur Motion der WAK-NR: Die WAK beantragt die Änderung des Bankengesetzes. Wie Herr Cavadini Adriano ausführlich dargestellt hat, befinden sich die Kantonalbanken in einem Überlebenskampf. Es sollte möglich sein, Kooperationen un- ter den Kantonen bezüglich ihrer Kantonalbanken herzustellen. Kooperationen können in verschiedener Form realisiert wer- den. Es ist eine Holdingstruktur möglich, möglicherweise braucht es ein Konkordat unter den Kantonen. Diese Holding- struktur wäre heute schon möglich, aber die anteilige Haftung des jeweiligen Kantons für seine Kantonalbank müsste im Rahmen einer Holding gesetzlich geregelt werden. Eine Hol- ding, das heisst ja, dass einer für alle haftet. Die anteilige Haf- tung eines Kantons in einer Holdingstruktur muss nochmals geprüft und bankengesetzlich geregelt werden. Es gibt andere Kooperationsformen, es gibt technische Ko- operationen bis hin zu Fusionen. Damit eine Staatsgarantie durch die Kantone weiterhin möglich ist und weitergeführt werden kann, braucht es bankengesetzliche Grundlagen – nach Ansicht der WAK und übrigens auch der EBK wahr- scheinlich auch bei solchen Kooperationen. Die Weiterfüh- rung der Aufteilung der Staatsgarantie wird bei der Lösung dieses Problems die Knacknuss sein. Wir beantragen Ihnen, dass der Bundesrat eine Bankenge- setzrevision vorlegt, die solche Kooperationen verschiedener Art bis hin zu Fusionen unter Kantonalbanken respektive Ko- operationen zwischen den Kantonen zulässt. Nun sagt der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf die Mo- tion, er sei bereit, eine Expertenkommission einzusetzen, die diese Fragen bis Ende 1996 prüfen und allfällige Gesetzes- änderungen vorschlagen solle. Deswegen will der Bundesrat

7. März 1996 N 165 Kantonalbanken. Staatsgarantie Amtliches Bulletin der Bundesversammlung den Vorstoss nur als Postulat entgegennehmen. Der Bun- desrat ist allerdings selber etwas widersprüchlich und hat seine Meinung geändert. In seinem Bericht über die Stellung der Kantonalbanken stellte der Bundesrat noch fest, dass kein Handlungsbedarf bestehe, aber jetzt sagt er in seiner Stellungnahme zur Motion, es bestehe doch ein Handlungs- bedarf. Ich muss dem Bundesrat allerdings zugute halten, dass der

Bericht bereits ein Jahr alt ist. Er ist so lange liegen- geblieben. Die WAK war schon lange im Besitze dieses Be- richts. Weil die Kommission zur bundesrätlichen Stellungnahme zur Motion nicht Stellung nehmen konnte, beantragen wir Fest- halten. Die Motion wurde in der WAK mit 18 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Festhalten heisst: Wir möchten den Stein ins Rollen bringen. Die Motion ist sehr offen formuliert, sie hat eher eine Druck- macherfunktion. Wenn der Bundesrat wider Erwarten zum Schluss kommen sollte, dass für solche Kooperationen über- haupt keine gesetzliche Änderung nötig sei, dann kann man wieder darauf zurückkommen. Aber es besteht ein dringender Handlungsbedarf; das haben in der WAK alle anerkannt, und das hat auch Herr Cavadini Adriano eindrücklich gesagt. Wer interessiert ist an einer vierten Kraft im Bankenwesen – den Kantonalbanken – und wer interessiert ist am Überleben der Kantonalbanken, sollte dieser Motion zustimmen. Wir beantragen, vom Bericht des Bundesrates über die Stel- lung der Kantonalbanken in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen. Rychen Albrecht (V, BE): Der Strukturwandel, der zu Beginn der neunziger Jahre die schweizerische Bankenlandschaft zu erschüttern begann, überraschte teilweise sogar einge- fleischte Kenner der Bankenszene. Innerhalb von wenigen Jahren reduzierte sich die Zahl der Schweizer Banken und Finanzgesellschaften um gut ein Drittel. Die Deregulierung und Liberalisierung der weltweiten Finanzmärkte und auch das Entstehen neuer Wirtschaftsräume werden wahrsein- lich dafür sorgen, dass dieser Strukturwandel auch am Fi- nanzplatz Schweiz noch nicht beendet ist. Der Kampf um Marktanteile wird durch das vermehrte Auftre- ten branchenfremder Konkurrenten wie Fondsgesellschaf- ten, Versicherungen und auch unserer lieben PTT nichts an Schärfe einbüßen. Weitere Fusionen und auch neue Koope- rationen werden wahrscheinlich die Folge davon sein, wobei ich der festen Überzeugung bin, dass nicht einfach nur die absolute Unternehmensgrösse das alleinige Erfolgsrezept sein wird. Im Strukturwandel am weitesten fortgeschritten sind heute die dem internationalen Konkurrenzdruck besonders ausge- setzten Grossbanken. Sie waren schon früh zum Handeln gezwungen. Sie haben, um nur ein Beispiel zu nennen, ihr Fi- lialnetz bereits beträchtlich ausgedünnt. Relativ geringer Handlungsbedarf besteht bei der Gruppe der Darlehenskas- sen und Raiffeisenbanken, die nach dem altbewährten Grundsatz «Schuster, bleib bei deinen Leisten» einen ent- sprechenden Erfolg aufweisen. Auch die kleinen Privatban- ken und Auslandbanken, die sich speziell auf Vermögensver- waltung konzentriert haben, können sich recht gut behaup- ten. Bei den Regionalbanken war der Druck für strukturelle Anpassung besonders stark spürbar. Die Verminderung der Zahl der Institute spricht da eine deutliche Sprache. Wie sieht es nun bei den Kantonalbanken in diesem ganzen Umfeld aus? Die Kantonalbanken sehen sich mit einer so- wohl politisch wie wirtschaftlich bedingten Herausforderung konfrontiert. Die angestrebte Entstaatlichung und Entpoliti- sierung – so meine ich, ist der allgemeine Trend – ist auch politisch in diesem Parlament spürbar. Diese Herausforde- rung und die Forderung nach Entpolitisierung werden uns ge- wisse Probleme bieten. Wir müssen zu neuen Lösungen kommen, und wir dürfen das Problem nicht ewig vor uns herschieben. Die notwendige Neuorientierung setzt nämlich in vielen Fällen einen langwie- rigen Prozess des Umdenkens voraus, und der muss späte- stens heute und hier beginnen. Die Debatte darf nicht so en- den, dass man am Schluss sagt: Wir sind uns nicht in allen Teilen ganz einig, folglich warten wir jetzt wieder viele Jahre, bis etwas passiert. So kann es nicht gehen, da bin ich mit dem Sprecher der Kommission sehr einverstanden. Man muss jetzt an die Arbeit gehen und Lösungen für unsere Kan- tonalbanken suchen. Ich bin gleicher Meinung wie die Kom- mission, wenn sie sagt, dass wir mit den gesetzlichen Ände- rungen die Stellung der Kantonalbanken stärken

und nicht schwächen wollen. Das können wir nur erreichen, wenn wir entsprechende Gesetzesänderungen ins Auge fassen. Als Motionär will ich zusammen mit den Unterzeichnern – ich betone es noch einmal – handlungsfähige, konkurrenzfähige Kantonalbanken erhalten. Wir brauchen dieses Segment an Banken. Sie sind sehr wichtig. Die neuen Rahmenbedingungen, die dazu nötig sind, schlage ich zusammen mit den Unterzeichnern in meiner Motion vor. Wenn Sie diese Motion genau lesen, spüren Sie rasch einmal, dass sie ein Versuch ist, eine Kompromisslösung anzubieten. Der Bundesrat wird nämlich beauftragt, dem Parlament eine Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen in dem Sinne zu beantragen, dass die Haftung der Kantone für die Verbindlichkeiten der Kantonalbanken im eidgenössischen Gesetz nicht mehr vorgeschrieben wird. Aber – und das ist entscheidend – die Motion will, dass die Kantone die Möglichkeit erhalten, ihre Staatsgarantie beizubehalten, abzuschaffen oder vielleicht sogar auch Teillösungen zu suchen. Diese Lösungen müssen sondiert werden. In diesem Sinn möchten wir den unterschiedlichen Bedürfnissen in den Kantonen Rechnung tragen, indem das eidgenössische Gesetz die nötige Flexibilität bietet. Der grosse Streitpunkt ist offensichtlich der folgende – das kommt im Bericht des Bundesrates zum Ausdruck, auch in Stellungnahmen der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK), Herr Strahm hat es wiederum erwähnt –: Kann man das Begriffspaar Kantonalbank/Staatsgarantie einfach so trennen? Die Antwort, die uns gegeben wird, lautet: Nein, man muss das zusammen betrachten. Ich betrachte diese Auffassung als eine sehr veraltete Sicht der Dinge. Wenn Sie nämlich heute wirklich eine Kantonalbank und einen Kanton haben, der die Staatsgarantie abschaffen möchte, kann er das in diesem Umfang nicht tun, es sei denn, er würde die Bank verkaufen, sie umbenennen und privatisieren. Aber stellen Sie sich das in der heutigen Zeit vor: eine Bank umbenennen! Haben Sie das Gefühl, das sei eine realistische Sicht der Dinge? Das glaube ich nicht. Deshalb bleiben die Fesseln, weil die Freiheit fehlt, den Begriff «Kantonalbank» beizubehalten und trotzdem die Staatsgarantie abzubauen und damit auch die volle Aufsicht durch die EBK einzuführen. Damit hat man überhaupt keine Vorteile mehr gegenüber anderen Banken, die privat auf dem Markt auftreten. Wenn man das sauber löst, gibt es für die Kantonalbanken keine Teilprivilegien mehr. Mit der Idee, der Bürger meine, das bleibe auf alle Ewigkeit so – Kantonalbank gleich Staatsgarantie, obschon es abgeschafft werde –, habe ich meine Mühe. Ich glaube nicht, dass der Bürger das nicht nachvollziehen kann. Ich habe manchmal den Eindruck, man wolle mit dieser Politik bewusst Untrennbarkeit von Kantonalbank und Staatsgarantie à tout prix beibehalten. Das widerspricht der Auffassung, die die Kommission und der Bundesrat vertreten, nämlich, dass man schon etwas machen wolle und müsse. Ich bitte Sie, sich von dieser Art und Weise der Begriffskoppelung zu trennen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.