

Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG

Schlussbericht

Dr. Samuel Rutz

Dr. Eva Zuberbühler

Ramon Gmür

Seline Spillmann

Stephan Minger

Shanika Rodrigo

Gutachten im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern

28.10.2024

ISSN 2235-1868



Metainformationen

Titel:	Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG
Status:	Schlussbericht
Version:	V4
Datum:	28.10.2024
Autoren:	Samuel Rutz, Eva Zuberbühler, Ramon Gmür, Seline Spillmann, Stephan Minger, Shanika Rodrigo
Kontakt:	Samuel Rutz, +41 79 204 78 83, samuel.rutz@swiss-economics.ch

Disclaimer

Dieses Gutachten wurde von Swiss Economics SE AG im Auftrag von der Finanzdirektion des Kantons Bern erstellt. Obwohl sich Swiss Economics bemüht, nur wahre und korrekte Informationen zu verwenden und eigene Aussagen sorgfältig zu tätigen, kann hinsichtlich der Richtigkeit, Aktualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Verwendbarkeit der nachfolgenden Informationen keine Gewähr oder Haftung übernommen werden. Swiss Economics haftet in keinem Fall für Schäden oder Folgeschäden jeglicher Art, die in irgendeiner Weise im Zusammenhang den nachfolgend bereitgestellten Informationen stehen. Die nachfolgenden Informationen stellen keine rechtliche Beratung dar.

© Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7, 8006 Zürich
www.swiss-economics.ch

Zusammenfassung

Gestützt auf ein Postulat des Grossen Rates in der Herbstsession 2022 und einem Gutachten zu den rechtlichen Grundlagen für einer potenziellen Abgabe der Aktienmehrheit des Kantons Bern an der Berner Kantonalbank (BEKB) verfasste der Regierungsrat 2023 einen Bericht, in dem er eine Reduktion der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB auf unter 50 Prozent ablehnt. Dieser Bericht wurde vom Grossen Rat in der Wintersession 2023 mit der Auflage zurückgewiesen, dass ihm ein Grundsatzbeschluss zur kantonalen Beteiligung an der BEKB zu unterbreiten sei.

Vor diesem Hintergrund hat die Finanzdirektion des Kantons Bern Swiss Economics beauftragt, eine volkswirtschaftliche Beurteilung der folgenden drei Varianten einer kantonalen Beteiligung an der BEKB zu erarbeiten:

- **Variante 1 «Status quo»:** Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung
- **Variante 2 «Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»:** Reduktion der kantonalen Beteiligung auf einen Drittel
- **Variante 3 «Verzicht auf kantonale Beteiligung»:** Verkauf der gesamten kantonalen Beteiligung

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurden – ausgehend von einer Analyse des Status quo (Variante 1) zur Bedeutung der BEKB für den Kanton Bern – die zu erwartenden ökonomischen Auswirkungen der Varianten 2 und 3 auf die unterschiedlichen Anspruchsgruppen und die Berner Volkswirtschaft untersucht. Dabei wurden einerseits öffentlich verfügbare Informationen ausgewertet und andererseits Experteninterviews geführt.

Relevante Merkmale der BEKB

Die BEKB ist institutionell weniger stark mit dem Heimkanton verstrickt als andere Kantonalbanken. So ist in der Schweiz neben der Luzerner Kantonalbank nur die BEKB als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert. Sie gehört mit der Banque Cantonale de Genève sowie der Banque Cantonale Vaudoise zur Gruppe von gerade mal drei Kantonalbanken ohne explizite Staatsgarantie und zur Minderheit der Kantonalbanken ohne Kantonsvertretung im strategischen Führungsorgan. Zudem untersteht sie vollumfänglich der bankengesetzlichen Aufsicht der Finanzmarktaufsicht und geniesst keine Steuerprivilegien. Ansonsten ist die BEKB jedoch eine «typische» Kantonalbank, die sich auf das Zinsgeschäft fokussiert und ihre Strategie an den Bedürfnissen von Retailkunden sowie KMU in ihrer Region ausrichtet.

Als Alleinstellungsmerkmal der BEKB wurde in allen Expertengesprächen das überdurchschnittliche Engagement der BEKB in den Bereichen Nachhaltigkeit und Gesellschaft betont, das durch den vergleichsweise geringen Kostendruck seitens des Aktionariats ermöglicht werde. Zudem wirkt sich die Mehrheitsbeteiligung des Kantons positiv auf das Kreditrating der BEKB aus. So behält sich die Ratingagentur Moody's ausdrücklich dessen Herabsetzung im Falle einer Reduktion der kantonalen Beteiligung vor. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die BEKB über grössere Spielräume als ihre Konkurrentinnen verfügt. Auch sie

kann – beispielsweise bei der Kreditvergabe – nicht am Wettbewerb «vorbeigeschäften». Dies widerspiegelt sich nicht zuletzt in der Angebotspalette der BEKB, die abgesehen von der «OTC-X»-Plattform (einem Handelsplatz für nicht kotierte Aktien von Unternehmen aus der Schweiz und Liechtenstein), keine Produkte oder Dienstleistungen umfasst, die nicht auch von privaten Finanzinstituten angeboten werden.

Bedeutung der BEKB für die kantonale Volkswirtschaft im Status quo (Variante 1)

Die BEKB spielt – gemessen an den Marktanteilen – eine bescheidenere Rolle in der Berner Bankenlandschaft als andere Kantonalbanken in ihren Heimkantonen. Dies zeigen zumindest Auswertungen der Bankenstatistik der Schweizerischen Nationalbank zu den kantonalen Hypothekarmärkten, Einlagen auf Privat- und Sparkonten sowie der Anzahl Geschäftsstellen. Hingegen ist die Gruppe der Regionalbanken und Sparkassen im Kanton Bern in allen drei Dimensionen im interkantonalen Vergleich stark vertreten.

Die durchgeführte Wertschöpfungsanalyse bestätigt dieses Bild: Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre generierte die BEKB unter Berücksichtigung von allfälligen Zweitrundeneffekten in allen Industriesektoren eine direkte Wertschöpfung von rund CHF 477 Mio. Werden zusätzlich auch die Zweitrundeneffekte der privaten Haushalte eingerechnet, resultiert eine totale Wertschöpfung von CHF 657 Mio. Der Anteil der Wertschöpfung der BEKB am kantonalen Bruttoinlandprodukt (BIP) des Kantons Bern betrug in den letzten fünf Jahren zwischen 0.32 und 0.45 Prozent bzw. 0.69 und 0.99 Prozent. Insgesamt kann festgehalten werden, dass der BEKB – soweit sich dies messen lässt – im Vergleich zu anderen Kantonalbanken eine eher geringe Bedeutung für die kantonale Volkswirtschaft zukommt. Dieses Erkenntnis deckt sich mit der Wahrnehmung der befragten Experten.

Umgekehrt bedeutet dies, dass das finanzielle Risiko für den Kanton Bern im interkantonalen Vergleich eher gering ausfällt, auch wenn ein solches trotz fehlender Staatsgarantie besteht. So etwa aufgrund von politischem Druck, in einem Krisenfall zu intervenieren, oder auch als Folge von finanzpolitischen Anreizen, eine Abschreibung des Aktienanteils zu vermeiden. Das maximal mögliche Schadensausmass kann jedoch im Kanton Bern als überschaubar bezeichnet werden. So beträgt die Bilanzsumme der BEKB weniger als die Hälfte des Berner BIP, womit dieses Verhältnis im Kanton Bern das kleinste von allen Kantonen ist. Zudem wird die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Krisenfalls aufgrund der vorsichtigen Risikostrategie der BEKB von der Mehrzahl der befragten Experten als gering eingeschätzt. Gänzlich kann ein Schadensfall jedoch nie ausgeschlossen werden; Finanzkrisen machen typischerweise nicht vor einzelnen Instituten halt.

Volkswirtschaftliche Beurteilung der Varianten 2 und 3

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen eines Verzichts auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB (Variante 3) gegenüber dem Status quo grösser wären als dies bei einer Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität (Variante 2) der Fall wäre. Dies insbesondere, weil die BEKB bei einer Umsetzung von Variante 2 eine Kantonalbank bliebe, während ein Nachfolgeinstitut der BEKB in Variante 3 diesen Status (und den Namen) einbüßen würde. Zudem ginge der Verzicht auf eine kantonale Beteiligung mit – zum

heutigen Zeitpunkt nicht abschätzbaren – Veränderungen der Aktionariatsstruktur einher und somit mutmasslich auch mit einer Neubesetzung des Verwaltungsrats.

Untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Auswirkungen der beiden Varianten – jeweils im Vergleich zum Status quo. Aus der Tabelle wird überdies ersichtlich, ob es sich für die entsprechende Anspruchsgruppe um einen starken Nachteil (--), einen Nachteil (-), keine Veränderung (\approx), einen Vorteil (+) oder einen starken Vorteil (++) handelt oder ob die entsprechende Auswirkung auf eine Anspruchsgruppe nicht einschätzbar ist (?).

Auswirkungen der Varianten 2 und 3 gegenüber dem Status quo

Anspruchsgruppe	Minderheitsbeteiligung (V2)	Verzicht auf Beteiligung (V3)
Kanton Bern (und Steuerzahlende)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduktion Dividendeneinnahmen (-) ▪ Einmaliger Verkaufserlös (+) ▪ Geringfügig schwächerer Einfluss (-) ▪ Geringfügig tieferes finanzielles Risiko aus faktischem Beistandszwang (+) ▪ Zwang, bei Kapitalerhöhungen mitzuziehen, wenn der Status als Kantonalbank erhalten bleiben soll (-) ▪ Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zw. Berner Banken (+) ▪ Vorübergehende Reputationsdiskussionen möglich (-) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wegfall der Dividendeneinnahmen (--) ▪ Einmaliger Verkaufserlös (++) ▪ Falls das Nachfolgeinstitut den Hauptsitz verlegt, geringerer Fiskalertrag (--) ▪ Merklich geringeres finanzielles Risiko aus faktischem Beistandszwang (++) ▪ Angleich der Wettbewerbsbedingungen zw. Berner Banken (++) ▪ Reduktion Filialnetz wahrscheinlich (-) ▪ Reduktion soziales Engagement möglich (-) ▪ Effekt auf die Standortattraktivität (?) ▪ Geringere Erwartungshaltung der Bevölkerung im Krisenfall (+)
BEKB (bzw. Nachfolgeinstitut)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verringerung des kantonalen Anteils birgt Gefahr eines Kursrückgangs (-) ▪ Geringe Herabsetzung des Kreditratings ist wahrscheinlich (-) ▪ Allfälliger Vertrauensverlust; insb. für Neukundenakquisition relevant (-) ▪ Je nach neuer Aktionariatsstruktur allenfalls geringeres Gewicht der Eigenstrategie (+) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verringerung des kantonalen Anteils birgt Gefahr eines Kursrückgangs (--) ▪ Herabsetzung des Kreditratings ist wahrscheinlich (--) ▪ Faktischer Beistandszwang des Kantons entfällt (-) ▪ Vertrauensrückgang aufgrund des Verlusts des Status als Kantonalbank (-) ▪ Direkte Kosten des «Rebrandings» (-) ▪ Erweiterter Entscheidungsspielraum für das Nachfolgeinstitut (++) ▪ Je nach neuem Eigentümer: erhöhter Kostendruck (?)
Mitarbeitende der BEKB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine Auswirkungen auf Arbeits- und Ausbildungsplätze zu erwarten (\approx) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhöhter Kostendruck und Reduktion von Arbeitsplätzen – insb. in Randregionen – wahrscheinlich (-) ▪ Reduktion Ausbildungsplätze scheint wahrscheinlich (-)
Kundschaft der BEKB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allfälliger Vertrauensverlust für bestehenden Kunden wohl unbedeutend (?) ▪ Allenfalls Verschlechterung von Konditionen aufgrund Herabsetzung des Kreditratings (-) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Genereller Vertrauensrückgang aufgrund Verlusts des Status als Kantonalbank wahrscheinlich (--) ▪ Bestehende Kundinnen in ländlichen Gebieten von allfälligen Filialschliessungen betroffen (-)

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chancen für (Neu-)Kunden aufgrund eines möglichen Strategiewechsels der Nachfolgeinstitution (+)
Übrige Aktionäre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rückgang des Aktienkurses aufgrund Veräusserung des Kantons wahrscheinlich (insb. aufgrund beschränkter Marktliquidität) (-) ▪ Längerfristig allenfalls höhere Gewinnaussichten; jedoch allenfalls mit erhöhtem Risiko einhergehend (?) ▪ Investitionsmöglichkeit für Anleger (+) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rückgang des Aktienkurses aufgrund Veräusserung des Kantons wahrscheinlich (insb. aufgrund beschränkter Marktliquidität und Vertrauensverlust der Aktionäre) (--) ▪ Unsicherheit bezüglich künftiger Aktionärsstruktur und Besetzung der Führungsorgane/Geschäftsstrategie (--) ▪ Längerfristig allenfalls höhere Gewinnaussichten; jedoch allenfalls mit erhöhtem Risiko einhergehend (?) ▪ Investitionsmöglichkeit für (neue) Anleger (+)
Wettbewerber	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhöhung bzw. Angleichung der Refinanzierungskosten der BEKB wahrscheinlich (+) ▪ Allfälliger Vertrauensverlust potenzieller Neukunden in die BEKB (+) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verlust der BEKB aller Wettbewerbsvorteile basierend auf dem Status einer Kantonalbank (++) ▪ Nachfolgeinstitut als allfällig zusätzliche Konkurrentin, insb. im Handels- und Kommissionsgeschäft (?)

Quelle: Eigene Tabelle

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind die Auswirkungen beider Varianten als eher gering einzuschätzen: Im Falle einer kantonalen Minderheitsbeteiligung an der BEKB bliebe der Status der Kantonalbank erhalten, weshalb sich für die Berner Volkswirtschaft keine relevanten Unterschiede zum Status quo ergeben dürften. Ähnliches lässt sich für einen Verzicht auf eine kantonale Beteiligung folgern, zumindest unter der Annahme, dass das Nachfolgeinstitut der BEKB weiterhin Wertschöpfung im Kanton Bern generieren würde. Aus rein ökonomischer Sicht spricht somit nichts Entscheidendes gegen die beiden Varianten.

Für die Variantenwahl relevanter dürften hingegen finanzpolitische Überlegungen sein. Dies einerseits im Hinblick auf die Haftungslast des Kantons, die sich bei einem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung stark reduzieren würde; sowohl im Vergleich zum Status quo als – in etwas geringfügigerem Ausmass – auch im Vergleich zu einer kantonalen Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität. Andererseits sind auch die finanziellen Konsequenzen für den Kanton betreffend Dividendenerträge, Steuereinnahmen, allfällige Verkaufserlöse etc. der verschiedenen Varianten zu bedenken.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
Inhaltsverzeichnis.....	7
1 Einleitung	10
1.1 Ausgangslage.....	10
1.2 Auftrag.....	10
1.3 Vorgehen	11
1.4 Struktur.....	11
2 Die Kantonalbankenlandschaft der Schweiz: Rück- und Ausblick	12
2.1 Volkswirtschaftliche Sichtweise auf staatliche Beteiligungen	12
2.2 Die Gründungsmotive von Kantonalbanken	14
2.3 Spezifische Merkmale von Kantonalbanken	16
2.3.1 Rechtsformen und Stimmrechtsverteilung	16
2.3.2 Leistungsaufträge und Eignerstrategie.....	18
2.3.3 Staatsgarantien und tatsächliche Haftungslasten der Kantone.....	19
2.3.4 Zusammenspiel der Merkmale und ausgewählte Beispiele	21
2.4 Chancen und Herausforderungen für die Kantonalbanken	25
3 Die BEKB: Analyse des Status quo.....	29
3.1 Die BEKB in der Kantonalbankenlandschaft.....	29
3.2 Die BEKB in der Berner Bankenlandschaft.....	34
3.3 Bedeutung der BEKB für die Berner Volkswirtschaft.....	37
3.3.1 Die Wertschöpfungskette der BEKB	37
3.3.2 Wertschöpfung der BEKB im Verhältnis zur kantonalen Volkswirtschaft ...	44
3.4 Risiken der Beteiligung für den Kanton Bern	47
4 Volkswirtschaftliche Beurteilung der weiteren Varianten.....	51
4.1 Unterschiede zwischen den Varianten.....	51
4.2 Auswirkungen auf die Anspruchsgruppen	53
4.2.1 Kanton Bern (und Steuerzahlende)	53
4.2.2 BEKB	56
4.2.3 Mitarbeitende der BEKB	58
4.2.4 Kundschaft der BEKB.....	58
4.2.5 Übrige Aktionäre.....	59
4.2.6 Wettbewerber	60
4.2.7 Überblick über die Auswirkungen auf die Anspruchsgruppen	60
4.3 Gesamthafte Auswirkungen auf die Berner Volkswirtschaft	62

4.3.1	Wirtschaftswachstum und konjunkturelle Entwicklung	62
4.3.2	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	63
4.3.3	Auswirkungen auf Gesellschaft.....	64
4.4	Fazit	65
5	Umsetzungsmöglichkeiten und Fallbeispiele.....	66
5.1	Umsetzungsmöglichkeiten zur Veräusserung der kantonalen Beteiligung	66
5.2	Fallbeispiele zur (Teil-)Veräusserung von Staatsunternehmen.....	68
5.3	Fazit	72
6	Referenzen.....	74

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht der als Aktiengesellschaft organisierten Kantonalbanken	17
Tabelle 2:	Entscheidungskompetenz und (explizite) Haftungslasten	21
Tabelle 3:	Wertschöpfungsbeitrag der BEKB (in CHF Mio.).....	44
Tabelle 4:	Überblick über die Unterschiede zwischen den drei Varianten.....	52
Tabelle 5:	Überblick über Auswirkungen von V2 und V3 je Anspruchsgruppe	60

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anteile der Bankengruppen in kantonalen Hypothekarmärkten	30
Abbildung 2:	Kantonale Anteile an Einlagen auf Privat- und Sparkonten (in CHF)	31
Abbildung 3:	Kantonale Anteile an den Geschäftsstellen aller Banken	32
Abbildung 4:	Standorte der Bankfilialen im Kanton Bern und Solothurn.....	35
Abbildung 5:	Wertschöpfungskette der BEKB.....	38
Abbildung 6:	Wertschöpfung der BEKB relativ zum BIP des Kantons Bern.....	44
Abbildung 7:	Hypothekarkredite BEKB und aller Kantonalbanken relativ zum BIP	45
Abbildung 8:	Ungedeckte Kredite BEKB und aller Kantonalbanken relativ zum BIP	46
Abbildung 9:	Bilanzsummen der Kantonalbanken relativ zum kantonalen BIP	48

Boxenverzeichnis

Box 1:	Aktienkapitalerhöhung und Staatsgarantie bei der LUKB	22
Box 2:	Kantonale Beteiligung und Staatsgarantie – das Beispiel der GLKB.....	24
Box 3:	Auswirkungen der Immobilienkrise der 1990er Jahre auf die BEKB	49

Abkürzungen

AKB	Aargauische Kantonalbank
BankG	Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz)
BEKB	Berner Kantonalbank
BCGE	Banque Cantonale de Genève
BCV	Banque Cantonale Vaudoise
BIP	Bruttoinlandprodukt
BKB	Basler Kantonalbank
BLKB	Basellandschaftliche Kantonalbank
CEO	Chief Executive Officer
FDZ	Flughafendirektion Zürich
FIG	Flughafen-Immobilien-Gesellschaft
FINMA	Finanzmarktaufsicht
FZAG	Flughafen Zürich AG
GLKB	Glarner Kantonalbank
IFZ	Institut für Finanzdienstleistungen Zug
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KV	Verfassung des Kantons Bern
LUKB	Luzerner Kantonalbank
OR	Obligationenrecht
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RUAG	Rüstungsunternehmen-Aktiengesellschaft
VSKB	Verband Schweizerischer Kantonalbanken
VS RB	Verbands Schweizer Regionalbanken
WWF	Weltweiter Fonds für die Natur
SBG	Schweizerische Bankgesellschaft
SNB	Schweizerischen Nationalbank
ZKB	Zürcher Kantonalbank

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf ein Postulat des Grossen Rates anlässlich der Herbstsession 2022 beauftragte die Finanzdirektion des Kantons Bern Herrn Prof. Dr. Giovanni Biaggini mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zur Frage, ob sich der Kanton Bern unter Beibehaltung von Art. 53 der Kantonsverfassung (KV) von seiner Aktienmehrheit an der Berner Kantonalbank AG (BEKB) trennen kann.¹ Gemäss dem Gutachten ist dies nicht der Fall, d.h. Art. 53 KV müsste angepasst werden. Zudem seien auch bei einer Minderheitsbeteiligung des Kantons an der BEKB gewisse Anforderungen des Bundesrechts zu beachten, insb. Art. 3a des Bankengesetzes (BankG) nach dem eine Kantonalbank unter anderem einer qualifizierten Beteiligung durch den Kanton bedarf (d.h. mehr als ein Drittel des Kapitals und der Stimmen).

Darauf basierend verfasste der Regierungsrat einen Bericht an den Grossen Rat, in dem er eine Reduktion der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB auf unter 50 Prozent ablehnt und beantragt, das erwähnte Postulat abzuschreiben und auf eine Anpassung oder Streichung von Art. 53 KV zu verzichten.² Dieser Bericht wurde vom Grossen Rat in der Wintersession 2023 mit der Auflage zurückgewiesen, dass ihm ein Grundsatzbeschluss zur kantonalen Beteiligung an der BEKB zu unterbreiten sei.³

1.2 Auftrag

Vor diesem Hintergrund soll die Finanzdirektion des Kantons Bern eine Beurteilung der drei folgenden Varianten zuhanden des Grossen Rates erarbeiten:

- **Variante 1 «Status quo»:** Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung (V1)
- **Variante 2 «Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»:** Reduktion der kantonalen Beteiligung auf einen Drittel (V2)
- **Variante 3 «Verzicht auf kantonale Beteiligung»:** Verkauf der gesamten kantonalen Beteiligung (V3)

In diesem Zusammenhang hat die Finanzdirektion des Kantons Bern Swiss Economics damit beauftragt, eine volkswirtschaftliche Beurteilung der drei Varianten der kantonalen Beteiligung an der BEKB zu erarbeiten. Dabei sollen Auswirkungen der Varianten auf unterschiedliche Anspruchsgruppen aufgezeigt und deren Umsetzungsmöglichkeiten grob skizziert werden. Zudem sollen auch Risikoüberlegungen und der Einfluss künftiger Entwicklungen in der Finanzindustrie in die Abschätzung der Auswirkungen auf die Volkswirtschaft des Kantons Bern einfließen.

¹ Vgl. [Biaggini \(2023\)](#) [04.06.2024].

² Vgl. [Bericht des Regierungsrates vom 16.08.2023](#) [04.06.2024].

³ Vgl. [Rückweisungsantrag des Grossen Rates vom 09.11.2023](#) [04.06.2024].

1.3 Vorgehen

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurden einerseits öffentlich verfügbare Informationen ausgewertet.⁴ Andererseits wurden sieben Experteninterviews geführt, wobei sich die nachfolgenden Personen freundlicherweise zu einem Gespräch bereit erklärten:

- **Armin Brun:** CEO der BEKB
- **Andreas Dietrich:** Professor und Leiter des Instituts für Finanzdienstleistungen Zug (IFZ) an der Hochschule Luzern; Verwaltungsrat Luzerner Kantonalbank (LUKB)
- **Gerhard Engel:** Generalsekretär der Finanzdirektion des Kantons Bern
- **Lukas Röthenmund:** Leiter Bereich Finanzpolitik und stellvertretender Generalsekretär
- **Reto Föllmi:** Professor und Direktor des Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG) an der Universität St. Gallen; Bankrat und Vorsitzender des Risikoausschusses der Schwyzer Kantonalbank
- **Antoinette Hunziker-Ebnetter:** Verwaltungsratspräsidentin der BEKB
- **Bruno Thürig:** Präsident des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB); ehemaliger CEO der Obwaldner Kantonalbank
- **Jürg de Spindler:** Geschäftsführer des Verbands Schweizer Regionalbanken (VSRB); Lehrbeauftragter für internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Zürich

Die in diesem Gutachten verwendeten Erkenntnisse aus den Experteninterviews sind nachfolgend jeweils als solche gekennzeichnet. Sie werden jedoch so wiedergeben, dass einzelne Aussagen nicht einzelnen Personen zuordenbar sind.

1.4 Struktur

Dieses Gutachten ist wie folgt gegliedert:

- In **Kapitel 2** gehen wir auf die volkswirtschaftliche Sichtweise auf staatliche Beteiligungen, spezifische Merkmale von Kantonalbanken und wichtige Entwicklungen im Finanzsektor ein.
- In **Kapitel 3** analysieren wir den Status quo (Variante V1) resp. die Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung, wobei neben der Bedeutung der BEKB für die Berner Volkswirtschaft auch Risiken für den Kanton aufgezeigt werden.
- In **Kapitel 4** beschreiben wir relevante Aspekte der Varianten V2 (Reduktion der kantonalen Beteiligung auf ein Drittel) und V3 (Verzicht auf eine kantonale Beteiligung) und identifizieren ihre möglichen Auswirkungen auf die unterschiedlichen Anspruchsgruppen sowie die Berner Volkswirtschaft insgesamt.
- In **Kapitel 5** gehen wir auf Umsetzungsmöglichkeiten zur (teilweisen) Veräusserung der kantonalen Beteiligung und Fallbeispiele von (Teil-)Privatisierungen ein.

⁴ Einige Abbildungen basieren auf Daten des Soziologischen Instituts der Universität Zürich und sind entsprechend gekennzeichnet. An dieser Stelle bedanken wir uns bei Simon Egli für deren Bereitstellung.

2 Die Kantonalbankenlandschaft der Schweiz: Rück- und Ausblick

In diesem Kapitel werden die relevanten Grundlagen für eine gesamtheitliche, volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der BEKB beschrieben. Abschnitt 2.1 ist der generellen volkswirtschaftlichen Sicht auf staatliche Beteiligungen an Unternehmen gewidmet. Abschnitt 2.2 skizziert den wirtschaftlichen und politischen Kontext, der zu den Gründungen der Kantonalbanken geführt hat und ordnet diesen ökonomisch ein. Abschnitt 2.3 geht auf Aspekte von Kantonalbanken ein, deren Verständnis für die weitere Analyse wichtig sind, während Abschnitt 2.4 relevante Entwicklungen des Finanzsektors und die daraus erwachsenden Chancen und Herausforderungen für die BEKB beleuchtet.

2.1 Volkswirtschaftliche Sichtweise auf staatliche Beteiligungen

Die Debatten um Staatsunternehmen drehen sich oft um die Frage, welche Aufgaben der Staat in einer Marktwirtschaft übernehmen soll und wie sich diese möglichst effizient erledigen lassen. Aus ordnungspolitischer Perspektive lässt sich die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen durch den Staat bzw. staatliche Unternehmen vor allem dann rechtfertigen, wenn der Markt diese nicht in genügender Menge oder erwünschter Qualität bereitstellt. Eine solche Situation wird in der Ökonomie als **Marktversagen** bezeichnet und kann verschiedene Gründe haben.

Im Zusammenhang mit staatlichem Unternehmertum sind vor allem natürliche Monopole von Bedeutung. Diese charakterisieren sich durch hohe Fixkosten (Investitions- und Kapitalkosten) und vergleichsweise geringe Betriebskosten – eine Konstellation, die bewirkt, dass die Kosten in der Regel dann minimal sind, wenn nur ein Unternehmen den Markt bedient. Die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen in solchen Märkten wird oft mittels eines Grundversorgungsauftrags geregelt. Typischerweise sind dann auch viele der traditionellen Staatsunternehmen (SBB, Post, Swisscom, kantonale Energieversorgungsunternehmen etc.) in Infrastrukturbereichen tätig und mit der Bereitstellung von Leistungen der Grundversorgung betraut. Finanzinstitute weisen hingegen keine Merkmale eines natürlichen Monopols auf. In der Finanzbranche kann es jedoch aufgrund von asymmetrischen Informationen zu einem Marktversagen kommen, etwa wenn die Kreditwürdigkeit von Unternehmen nur schlecht eingeschätzt werden kann. Die Folge hiervon kann eine unerwünschte Kreditrationierung sein.

Staatliche Markteingriffe werden zudem teilweise mit dem Argument gerechtfertigt, dass im freien Markt nicht jene Menge oder Qualität von bestimmten Gütern produziert bzw. konsumiert wird, die gesellschaftlich erwünscht ist. In diesem Fall spricht man von sogenannten **meritorischen Gütern**.

Marktversagen und Meritorik an sich bedingen dabei nicht zwingend, dass der Staat spezifische Güter und Dienstleistungen selbst – oder mittels eines Staatsunternehmens – bereitstellt. Unter Umständen reicht es aus, dass der Staat den Umfang und die Qualität der entsprechenden Güter und Dienstleistungen durch Regulierung und gesetzliche Vorgaben von privaten Unternehmen einfordert. Eine weitere Möglichkeit ist, dass der Staat private

Unternehmen mit der Bereitstellung der entsprechenden Güter und Dienstleistungen beauftragt und diese allenfalls für den entstandenen (Mehr-)Aufwand abgilt. Um zu entscheiden, ob spezifische Güter und Dienstleistungen aus ökonomischer Sicht von privaten oder staatlichen Unternehmen bereitgestellt werden sollen, sind Argumente der folgenden Art gegeneinander abzuwägen:

- **Finanzielle Überlegungen:** Gewinnausschüttungen von Staatsbetrieben können einerseits einen beträchtlichen Beitrag zum Finanzhaushalt leisten. Gleichzeitig geht Unternehmertum – ob staatlich oder privat – immer mit finanziellen Risiken einher. Wie sich gerade im Bankensektor in der Vergangenheit eindrücklich gezeigt hat, kann sich ein rentables Staatsunternehmen schnell zu einem kostspieligen Sanierungsfall entwickeln.⁵
- **Lückenlose Grundversorgung:** Als Vorteil von Staatsunternehmen wird oft angeführt, dass diese eher eine konstante und lückenlose Grundversorgung zu erbringen vermögen als private Unternehmen. Zumindest kann ein Staatsunternehmen einen Versorgungsauftrag nicht einfach kündigen und – explizite oder implizite – Staatsgarantien verringern die Gefahr einer Insolvenz. Zudem kann die Übertragung von Versorgungsaufträgen an private Unternehmen zum Problem führen, dass diese nur rentable Teile der Grundversorgung übernehmen (sog. «Cherry picking»).
- **Kostengünstige Grundversorgung:** Staatliches Eigentum an Unternehmen kann allenfalls eine kostengünstige Grundversorgung sicherstellen. Ob eine Leistung letztlich kostengünstig erbracht wird oder nicht, hängt jedoch weniger vom Eigentum ab als von den institutionellen und wettbewerblichen Rahmenbedingungen.
- **Interessenkonflikte:** Einer effizienten Leistungserbringung durch Staatsunternehmen kann entgegenstehen, dass sie mit regional-, verteilungs- oder industriepolitischen Zielsetzungen konfrontiert sind. Zudem kann die politische Abhängigkeit von Unternehmen auch deren Möglichkeit einschränken, flexibel und agil in den Märkten tätig zu sein. Langwierige politische Entscheidungsprozesse und divergierende Interessen können unternehmerisch wichtige Freiheiten einschränken.
- **Marktverzerrungen:** Die Mehrfachrolle des Staates als Eigentümer, Kunde, Regulator etc. von Staatsunternehmen beinhaltet Potenzial für Marktverzerrungen. Dies kann insbesondere dann problematisch sein, wenn Staatsunternehmen in wettbewerblichen Märkten tätig sind oder in solche expandieren wollen. So ist nicht auszuschliessen, dass staatliche Unternehmen gegenüber der Konkurrenz – bewusst oder unbewusst – bevorzugt werden, sei dies über direkte Subventionen, wettbewerbsverzerrende Regulierung, einen privilegierten Zugang zur Politik oder geringere Kapitalkosten infolge expliziter oder impliziter Staatsgarantien.

⁵ Auch private Unternehmen können, z.B. aufgrund ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung resp. Systemrelevanz, kostspielige Rettungsaktionen durch den Staat auslösen. Erinnerung sei an die staatliche Rettung der UBS im Jahr 2008.

- **Weitere Argumente:** Neben den erörterten Punkten gibt es verschiedene andere, nicht in erster Linie auf ökonomischen Überlegungen basierende Argumente für Staatsunternehmen. Diese können etwa für typisch schweizerische Werte stehen, die von privaten Unternehmen nicht in der gleichen Weise repräsentiert werden können. Über die Sprachgrenzen tätige Staatsunternehmen wie die Swisscom, die Post oder die SBB können auch als kohäsionsstiftend wahrgenommen werden. Staatliches Eigentum an Unternehmen kann auch gefordert werden, weil sonst ein «Ausverkauf der Heimat» befürchtet wird.

Im Idealfall wäre die Fragestellung, ob staatliches Unternehmertum (noch immer) sinnvoll ist, in regelmässigen Abständen zu untersuchen. Gerade die fortschreitende Digitalisierung bietet Anlass zur Frage, ob und in welcher Ausgestaltung die Leistungserbringung durch Staatsunternehmen noch angebracht ist. Die institutionellen und wettbewerblichen Rahmenbedingungen haben sich in vielen Sektoren über die Zeit fundamental verändert, unter anderem aufgrund des technischen Fortschritts. Gerade auch Kantonalbanken, deren Gründungszeit mehr als 150 Jahre in der Vergangenheit liegt, haben diverse Änderungen dieser Rahmenbedingungen durchgemacht.

2.2 Die Gründungsmotive von Kantonalbanken

Im 19. Jahrhundert kam es aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs, verschiedener grosser Infrastrukturprojekte und der zunehmenden Monetarisierung zu einer erhöhten Nachfrage nach Zahlungsmitteln und Krediten. Die damaligen privaten Finanzinstitute und Investoren konnten diese Nachfrage nicht decken. Die Gründungsmotive der Kantonalbanken sind denn auch hauptsächlich als Reaktionen auf das der wirtschaftlichen Entwicklung nachhinkende Finanzsystem zu verstehen: Der Staat war gefordert dem Gewerbe, der wachsenden Mittelschicht und den Bauern Zugang zum Kreditmarkt zu verschaffen.

Dabei lassen sich historisch zwei Gründungswellen unterscheiden:⁶

- Die Berner Kantonalbank wurde bereits 1834 und somit drei Jahre nach der Annahme der Kantonsverfassung, die unter anderem erstmals die Handels- und Gewerbefreiheit festschrieb, gegründet. Damit übernahm der Kanton Bern eine Vorreiterrolle, wird doch die Zeit zwischen 1845 und 1858 als **erste Gründungswelle** bezeichnet. Sie markiert die endgültige Entkopplung der Schweizer Finanzlandschaft und der verbliebenen Finanzaristokratie des Ancien Régime. In diesem Zeitraum wurden in der Schweiz insgesamt acht Kantonalbanken als gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften mit Staatsbeteiligung sowie drei staatliche Hypothekarkassen gegründet, unter anderem 1846 auch die Hypothekarkasse des Kantons Bern. Mit Ausnahme der beiden Berner Institute waren jeweils auch private Aktionäre beteiligt, wobei die Aufgabenteilung zwischen

⁶ Vgl. Historisches Lexikon der Schweiz, Artikel «Kantonalbanken»: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/014065/2015-04-08/#:~:text=Im%20Hypothekargesch%C3%A4ft%20geh%C3%B6rten%20die%20Kantonalbanken,%25%201975%20und%2036%25%201999> [13.06.2024].

Kantonalbank und Hypothekarkasse in Bern einen Hinweis auf deren kommerzielle Ausrichtung gibt.

- In der **zweiten Gründungswelle** (1864 bis 1885) wurden weitere elf Kantonalbanken gegründet. Diese Gründungen können als Zeichen eines sich verändernden Staatverständnisses und als Reaktion auf das neu etablierte Handelsbürgertum interpretiert werden. In diese Zeit fällt auch die Umwandlung der bislang gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften in reine Staatsbanken – dies mit der Ausnahme des Kantons Waadt, in dem nur die Hypothekarkasse staatlich war. Diese Umwandlungen offenbarten ein weiteres Motiv der zweiten Gründungswelle: die Erschliessung neuer Einnahmen für die Kantone. Als 1915 in Uri die letzte Kantonalbank gegründet wurde, verfügten alle Kantone – abgesehen von Genf – über mindestens ein rein staatliches Bankeninstitut. Die Hypothekarkasse Genf war bereits damals nicht mit einer Staatsgarantie ausgestattet.

Die Hauptaufgabe der Kantonalbanken bestand in der Unterstützung der regionalen Wirtschaft durch günstige Kredite, der Organisation des Hypothekarmarktes, der Stabilisierung der Zinssätze und der Förderung der Spartätigkeit. Dazu stand den Kantonalbanken bis 1907, dem Gründungsjahr der Schweizerischen Nationalbank (SNB), typischerweise auch die geldpolitischen Instrumente einer Notenbank zur Verfügung. Zudem waren sie wichtige Kreditgeber für öffentlich-rechtliche Körperschaften und Vermittler von öffentlichen Anleihen.

Dieser kurze historische Rückblick macht klar, dass – neben den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen im 19. Jahrhundert – die Gründung der Kantonalbanken durchaus auch auf das Vorliegen von Marktversagen zurückzuführen war. Insbesondere die damals ungenügende lokale Kreditversorgung durch private Finanzinstitute und Investoren kann in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Zum einen bestanden Informationsasymmetrien zwischen städtischen Kreditgebern und regional tätigen Unternehmen sowie auf dem Land ansässigen Privatpersonen. Zum anderen war die Vermittlung zwischen den Parteien mit beträchtlichen Kosten (relativ zur Finanzierungssumme) verbunden. Auch die Förderung der Spartätigkeit durch die Kantonalbanken adressierte ein Marktversagen: Da die Altersvorsorge bis zum Inkrafttreten der AHV im Jahr 1948 Privatsache war, die Heimatsgemeinden jedoch die Verantwortung für bedürftige Senioren trugen, bestand ein gewisses «Moral Hazard»-Problem. Das bedeutet, dass die Aussicht auf staatliche Unterstützung im Notfall den Anreiz für privates Sparen minderte.

Zudem spielten auch meritorische Motive eine Rolle, etwa das Ziel einer volkswirtschaftlich wünschenswerten Kreditversorgung zu Konditionen, die das Gewerbe, die Bauern und die Mittelschicht nicht «zu stark» belasten. Dieses meritorische Verständnis der Aufgaben von Kantonalbanken findet sich bis heute in ihren Leistungsaufträgen, die oft – ähnlich wie Art. 53 KV – die «Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung» des Kantons vorsehen.

Weitere wichtige öffentliche Aufgaben, die die Kantonalbanken historisch teilweise wahrnahmen, haben sich in der Zwischenzeit erübrigt bzw. liegen heute nicht mehr in ihrem Kompetenzbereich: Der Aufbau des Hypothekarwesens, etwa in Form der Einführung von

Regeln zur Kreditabwicklung oder Registerpflichten, ist längst abgeschlossen. Zudem wurden verschiedene Sozialversicherungen eingeführt und für die Gewährleistung der Preisstabilität unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung ist heute die SNB zuständig.

Somit haben sich die bei der Gründung der Kantonalbanken bestehenden Motive des Marktversagens und der Meritorik inzwischen weitgehend erübrigt oder wurden anderen Institutionen übertragen. Unbestritten dürfte insbesondere auch sein, dass das schweizerische Finanzsystem (inklusive seiner staatlichen Institutionen auf Bundesebene) heute weltweit zu den höchstentwickelten zählt und neben den Kantonalbanken viele und unterschiedlich ausgerichtete private Finanzinstitute tätig sind. Dies könnte bei einer nächsten Finanzkrise allerdings ändern: Gestützt durch (explizite) Staatsgarantien könnten die Infrastrukturen der Kantonalbanken für eine allfällig nötige Stabilisierung des Gesamtsystems wertvoll sein, beispielsweise bei Verknappungen auf den Kredit- und Hypothekarmärkten.

2.3 Spezifische Merkmale von Kantonalbanken

Nicht alle Kantonalbanken sind gleich organisiert. Sie unterscheiden sich etwa bezüglich der Rechtsform und der Stimmrechtsverteilung sowie den öffentlichen Leistungsaufträgen. Weitere Unterschiede bestehen darin, ob eine Kantonalbank über eine (explizite) Staatsgarantie verfügt und wie sich die tatsächlichen Haftungslasten der Kantone präsentieren. Nachfolgend wird auf die im Kontext des vorliegenden Gutachtens wichtigsten Unterschiede eingegangen.

2.3.1 Rechtsformen und Stimmrechtsverteilung

Mit Ausnahme von Appenzell Ausserrhoden und Solothurn verfügen aktuell alle Kantone über eine eigene Kantonalbank.⁷ Insgesamt 15 Kantonalbanken sind als **öffentlich-rechtliche Anstalten** organisiert. Dabei handelt es sich um eine organisatorisch ausgegliederte Verwaltungseinheit, der die Besorgung einer öffentlichen Aufgabe übertragen worden ist.⁸ Ihre Rechtsgrundlage stellen spezifische Gesetze oder Verordnungen dar, die eine eigene Rechtspersönlichkeiten vorsehen können. Die als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisierten Kantonalbanken verfügen zwar über eigene Rechtspersönlichkeiten, sind aber grundsätzlich Teil des Staatsapparats.

⁷ Sowohl die ehemalige Solothurner als auch die ehemalige Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank mussten infolge der Immobilienkrise der 1990er Jahre in Zusammenspiel mit eigenen Fehlinvestitionen von den jeweiligen Kantonen abgewickelt werden. Die verbleibenden Vermögenswerte wurden in beiden Fällen an private Institute veräussert, namentlich an den Schweizer Bankverein bzw. die Schweizerische Bankgesellschaft. Vgl. etwa Rutz und Grabher (2016): <https://www.avenir-suisse.ch/kantonalbanken-die-naechste-finanzkrise-kommt-bestimmt/> [11.09.2024].

⁸ Vgl. Lexwiki: <https://www.lexwiki.ch/dezentrale-verwaltungsorganisation/#%C3%96ffentlich-rechtliche-Anstalten> [24.06.2024].

Die restlichen neun Kantonalbanken – zu denen auch die BEKB gehört – sind als **Aktiengesellschaften** konstituiert (vgl. Tabelle 1). Im Zusammenhang mit Staatsunternehmen wird im schweizerischen Obligationenrecht (OR) zwischen den folgenden Typen von Aktiengesellschaften unterschieden:

- Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften (Art. 762 OR)
- Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften (Art. 763 OR)
- Privatrechtliche Aktiengesellschaften (Art. 620 OR)

Tabelle 1: Übersicht der als Aktiengesellschaft organisierten Kantonalbanken

Kantonalbank	Kantonale Beteiligung	Steuerlast	Abgeltung	Staatsgarantie
Privatrechtliche AG gem. Art. 620 ff. OR				
Berner Kantonalbank ⇒ AG seit 1998	51.5%	Keine Sonderregelung		
Luzerner Kantonalbank ⇒ AG seit 2001	61.5%	Keine Sonderregelung	✓	
Spezialgesetzliche AG gem. Art. 763 OR				
Glarner Kantonalbank ⇒ AG seit 2010	68%	Keine Sonderregelung	✓	
Banque Cantonale de Genève ⇒ AG seit 1994	44.3% (72.4% inkl. Anteile der Gemeinden)	Teilweise von Staats- und Gemeindesteuern (StGSt) befreit (Art. 18 Abs. 2 LBCGe)		
Banque Cantonale du Jura ⇒ AG seit 1979	51%	Keine Sonderregelung	✓	
Banque Cantonale Vaudoise ⇒ AG seit 2002	67%	Keine Sonderregelung		
Walliser Kantonalbank ⇒ AG seit 1993	73%	Teilweise von der StGSt befreit (Art. 28 GWKB)	✓	
Zuger Kantonalbank ⇒ AG seit 1892	50.1%	Keine Sonderregelung (Bis 2019 Teilweise von StGSt befreit)	✓	
Gemischtwirtschaftliche AG gem. Art. 762 OR				
St. Galler Kantonalbank ⇒ AG seit 2009	55%	Keine Sonderregelung	✓	

 Keine Staatsgarantie  Explizite Staatsgarantie

Quelle: Eigene Tabelle auf Basis der entsprechenden Gesetze

Die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft unterscheidet sich von der privatrechtlichen Aktiengesellschaft durch statutarische Sonderrechte auf Abordnung von Vertretern

in den Verwaltungsrat (oder in die Revisionsstelle). Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft wird hingegen nicht nach den Regeln des Obligationenrechts, sondern durch kantonale Erlasse oder durch ein spezielles Bundesgesetz geschaffen.

Während heute nur noch die St. Galler Kantonalbank die Rechtsform einer gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft aufweist, sind sechs Kantonalbanken spezialgesetzlich organisiert und werden unter Mitwirkung der Behörden verwaltet. Neben der BEKB (seit 1998) ist nur die Luzerner Kantonalbank (seit 2001) als privatrechtliche Aktiengesellschaft konstituiert, wobei die Kantone Bern und Luzern jeweils über ihre Mehrheitsbeteiligungen von 51.5 Prozent bzw. 61.5 Prozent Einfluss nehmen können.

Gemäss Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Art. 3a BankG) muss der Kanton über mindestens ein Drittel des Kapitals und der Stimmen verfügen, damit eine Bank als Kantonalbank gilt.⁹ Somit würde grundsätzlich auch bei einer kantonalen Minderheitsbeteiligung die Möglichkeit, als Kantonalbank zu gelten, bestehen.

2.3.2 Leistungsaufträge und Eignerstrategie

Während sich das Bankengesetz explizit zur Eignerstruktur von Kantonalbanken äussert, lässt sich darin nichts zum Thema Leistungsauftrag finden. Ein Leistungsauftrag ist somit rechtlich keine Voraussetzung, um als Kantonalbanken zu gelten. Dennoch haben viele Kantonalbanken einen Leistungsauftrag, wobei sich dieser – vor allem bezüglich seiner Detailliertheit – von Kanton zu Kanton unterscheiden kann. Während etwa der Leistungsauftrag der Zürcher Kantonalbank (ZKB) in drei Teile mit jeweils ausführenden Unterkategorien gegliedert ist (Versorgungs-, Unterstützungs- und Nachhaltigkeitsauftrag)¹⁰, sind andere Kantonalbanken lediglich mit relativ allgemein formulierten Vorgaben konfrontiert. Letzteres gilt auch für die BEKB, deren Auftrag in Art. 53 KV wie folgt festgeschrieben ist:

«Der Kanton betreibt zur Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Bank. Sie unterstützt den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.»

Leistungsaufträge auf Stufe der Kantonsverfassungen sind dabei nicht unbedingt die Norm. Sie fehlen bei mehr als der Hälfte der aktiengesellschaftlich organisierten Kantonalbanken. Der verfassungsmässige Leistungsauftrag der BEKB ist auch Bestandteil ihrer Statuten vom 22. Mai 2018. Zudem gibt die Eignerstrategie des Kantons der BEKB Ziele vor, wobei unter anderem die Bankdienstleistungen «nach ausschliesslich marktwirtschaftlichen Kriterien» angeboten werden müssen und gleichzeitig einer «überdurchschnittlich gesunden Bilanzstruktur» Priorität vor höheren Dividendenausschüttungen eingeräumt

⁹ Ausnahmen bilden die Kantonalbanken der Kantone Zug und Genf (vgl. Schlussbestimmungen der Änderung vom 22. April 1999 Abs. 2 und Abs. 3).

¹⁰ Vgl. Zürcher Kantonalbank, Leistungsauftrag: <https://www.zkb.ch/de/uu/nb/wer-wir-sind/leistungsauftrag.html> [24.06.2024].

wird.¹¹ Inwiefern sich der Leistungsauftrag und die unterschiedlichen Ziele in der Geschäftsstrategie, im Dienstleistungsangebot der BEKB spiegelt, wird in Kapitel 3 diskutiert.

2.3.3 Staatsgarantien und tatsächliche Haftungslasten der Kantone

Ein typisches Merkmal vieler Kantonalbanken sind ihre Staatsgarantien. Kommt es bei einer Kantonalbank mit Staatsgarantie zu finanziellen Problemen, muss der Eigneranton für nicht durch das Eigenkapital gedeckte Verbindlichkeiten die Haftung übernehmen, wobei nachrangige Darlehen hiervon teilweise ausgenommen sind. Während Staatsgarantien für Finanzinstitute im EU-Raum grundsätzlich als den Binnenmarkt verzerrende staatliche Beihilfen eingestuft werden und deshalb abgeschafft wurden, sind sie in der Schweiz nach wie vor weitverbreitet. Seit 1999 können die Kantone frei entscheiden, ob sie an der Staatsgarantie festhalten wollen oder nicht. Neben der BEKB verfügen heute jedoch nur die Banque Cantonale de Genève (BCGE) und die Banque Cantonale Vaudoise (BCV) über keine Staatsgarantie. Es handelt sich dabei um drei Kantone, in denen die Staatsgarantie in der Vergangenheit in Anspruch genommen werden musste.

Bei der BCV beschränkte sich die Garantie Anfang Jahrtausend auf Einlagen der ungefähr ein Jahrzehnt zuvor übernommenen Crédit Foncier Vaudois. Nichtsdestotrotz betrug die finanzielle Beteiligung des Kantons Waadt an der Erhöhung des Aktienkapitals und für den Kauf von Partizipationsscheinen in den Jahren 2001/02 insgesamt über CHF 1.85 Milliarden. Auch die BEKB und BCGE mussten kantonale Unterstützung beanspruchen. Infolgedessen wurden die Staatsgarantien der BEKB und der BCGE bis zu ihrer vollständigen Aufhebung schrittweise reduziert.¹²

Die restlichen 21 Kantonalbanken verfügen bis heute über eine unbeschränkte Staatsgarantie. Für die betroffenen Kantone entspricht die maximal denkbare Haftungslast der Bilanzsumme ihrer Kantonalbank abzüglich des von anderen Eigentümern gehaltenen Aktienkapitals und den nachrangigen Darlehen. Die Staatsgarantie stellt für die meisten Kantone somit die grösste Eventualverbindlichkeit dar, können sich doch Haftungsverpflichtungen ergeben, die sich im Extremfall auf ein Vielfaches der jährlichen kantonalen Ausgaben belaufen. So war im Jahr 2022 in 13 Kantonen die Bilanzsumme der Kantonalbank um mehr als 1'000 Prozent höher als die Ausgaben des Eignerkantons.¹³

Die BEKB verfügt, wie erwähnt, über keine explizite Staatsgarantie. Es stellt sich jedoch die Frage, ob Kantonalbanken nicht de facto einen Schutz geniessen, der über die Staatsgarantie im engeren Sinn hinausgeht. Wie sich auch in der Bankenkrise der 1990er Jahre zeigte, lässt

¹¹ Vgl. Eignerstrategie Berner Kantonalbank, Abschnitt 3: <https://www.fin.be.ch/content/dam/fin/dokumente/de/generalsekretariat/beteiligungscontrolling/beteiligungen-kreis1-eignerstrategie-bekb-de.pdf> [25.06.2024].

¹² Vgl. hierzu Rutz und Grabher (2016) im Allgemeinen und für die BEKB Box 3 im Speziellen.

¹³ Vgl. für eine Diskussion der Staatsgarantien von Kantonalbanken auch Rutz und Grabher (2022), abrufbar unter <https://www.avenir-suisse.ch/kantonalbanken-die-naechste-finanzkrise-kommt-bestimmt/> [06.09.2024].

nämlich kaum ein Kanton den gesetzlichen Garantiefall eintreten. Dazu ist die Bedeutung der Kantonalkassen auf den lokalen Kredit- und Sparmärkten zu gross, auch wenn diese – mit Ausnahme der ZKB – für die Schweizer Volkswirtschaft nicht als systemrelevant gelten.

Aus politischer Sicht scheint es dann auch schwer, eine Kantonalkasse im Krisenfall einfach «abzuwickeln». Hier ist zu berücksichtigen, dass die Bevölkerung – wie auch in den Expertengesprächen verschiedentlich erwähnt wurde – Kantonalkassen typischerweise sehr hohes Vertrauen entgegenbringen. Dies zeigte sich etwa auch im Rahmen der Krise der Credit Suisse, die letztlich zu ihrer Übernahme durch die UBS führte: Rund 80 Prozent der Geldabflüsse von Kundeneinlagen der Credit Suisse kamen den Kantonalkassen zugute.¹⁴ Implizit scheinen breite Bevölkerungskreise also davon auszugehen, dass die Kantone im Ernstfall ihren Kantonalkassen – unabhängig davon, ob sie eine Staatsgarantie besitzen oder nicht – finanziell beistehen würden. Umgekehrt wird von der Politik teilweise auch explizit bestätigt, dass ein faktischer Beistandszwang durch den Kanton bzw. eine «Fortführungsgarantie» bestehe (vgl. das Beispiel der LUKB in Box 1). Neben volkswirtschaftlichen Überlegungen und politischem Druck kann dabei auch der Wille zum Erhalt kantonaler Vermögenswerte eine Rolle spielen.

Hinzu kommen zivilrechtliche Haftungsrisiken für die Kantone. Einerseits aus der aktienrechtlichen Verantwortlichkeit als «faktisches Organ» einer Kantonalkasse, wenn Schäden auf Pflichtverstösse des Kantons bei der Mitbestimmung von Geschäftsführungsentscheidungen zurückgeführt werden können. Andererseits durch eine – weit strengeren Kriterien unterliegenden – Vertrauenshaftung. Gemäss einem Rechtsgutachten von Bühler (2020) im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Glarus bestehen beide Arten von Haftungsrisiken auch im Falle einer kantonalen Minderheitsbeteiligung ohne Staatsgarantie.¹⁵

Solange somit «implizite» Staatsgarantien bestehen, ist mit der Abschaffung der «expliziten» Staatsgarantie alleine wenig gewonnen. Um die Haftungslast der Kantone effektiv zu verringern, müsste diese explizit ausgeschlossen werden (vgl. Bühler, 2020). Möglich wäre dies etwa durch ein allgemeines oder spezifisch auf Kantonalkassen zugeschnittenes, gesetzlich verankertes Beihilfeverbot.

¹⁴ Vgl. Dietrich und Rey (2023): <https://hub.hslu.ch/retailbanking/wohin-fliesen-die-spargelder-der-credit-suisse/> und NZZ vom 08.11.2023: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/untergang-der-credit-suisse-die-grossen-profiteure-sind-die-kantonalkassen-ld.1764422> [21.08.2024].

¹⁵ Bühler (2020) ist abrufbar unter <https://www.gl.ch/public/upload/assets/28663/Rechtsgutachten%20GLKB.pdf> [27.06.2024].

2.3.4 Zusammenspiel der Merkmale und ausgewählte Beispiele

Obwohl theoretisch alle Kombinationen der vorgängig beschriebenen Merkmalsausprägungen möglich sind, scheinen einige davon gängigen «Corporate Governance»-Überlegungen zu widersprechen. Wie in Abschnitt 2.1 dargestellt, ist es grundsätzlich denkbar, dass eine Kantonalkbank als öffentlich-rechtliche Anstalt oder als Aktiengesellschaft mit bzw. ohne Staatsgarantie organisiert wird. Innerhalb dieser vier Kombinationen sind überdies verschiedene Beteiligungsformen möglich, wobei zu beachten ist, dass der Eigentumsanteil vom Stimmenanteil abweichen kann.

Tabelle 2: Entscheidungskompetenz und (explizite) Haftungslasten

Stimmrechtsverteilung	Entscheidungskompetenz	Staatsgarantie
Öffentlich-rechtliche Anstalt oder kantonale Mehrheitsbeteiligung	Alleinige Entscheidungskompetenz bei Kanton	Grundsätzlich unabhängige Fragestellung: <ul style="list-style-type: none"> Falls nicht vorhanden entspricht dies bezgl. Kontrolle und Risiko der Situation einer vollständig privat gehaltenen Aktiengesellschaft
Kantonale Minderheitsbeteiligung an Aktiengesellschaft	Keine alleinige Kontrolle des Kantons (Kontrollverhältnisse sind von der Aktionärsstruktur abhängig)	Möglicher Widerspruch zu gängigen «Corporate Governance»-Überlegungen: <ul style="list-style-type: none"> Falls vorhanden: Untypische Asymmetrie zwischen Haftungslast und Kontrolle Falls nicht vorhanden: in sich schlüssig

Quelle: Eigene Tabelle

Da öffentlich-rechtliche Anstalten in ihrem Kern organisatorisch ausgegliederte Verwaltungseinheiten sind, ist der Staat de facto deren beherrschender Eigentümer.¹⁶ Eine öffentlich-rechtliche Anstalt kann dabei mit oder ohne Staatsgarantie ausgestattet sein. Dies ist anders für als Aktiengesellschaften konstituierte Kantonalkbanken, da Aktien nicht nur Vermögensrechte, sondern auch Stimmrechte begründen. Solange der Kanton eine Aktienmehrheit an seiner Kantonalkbank hält und somit die Kontrolle über diese ausübt, kann er eine Staatsgarantie gewähren oder nicht. Hält er hingegen nur eine Minderheitsbeteiligung an der Kantonalkbank – und verzichtet somit auf die alleinige Kontrolle – sollte naturgemäss auch keine Staatsgarantie bestehen. Ansonsten käme es zu einer Asymmetrie zwischen Haftungslasten und Entscheidungskompetenzen.

Unbesehen der theoretischen Varianten einer möglichen Organisation von Kantonalkbanken, liessen sich in der Praxis bis anhin die nachfolgend beschriebenen Entwicklungen beobachten.

Umwandlung in Aktiengesellschaft mit Staatsgarantie

Bis heute wurden in sechs Kantonen ehemals als öffentlich-rechtliche Anstalten konstituierte Kantonalkbanken in Aktiengesellschaften unter Beibehaltung der Staatsgarantie umgewandelt. Ein Beispiel dafür ist die Luzerner Kantonalkbank (LUKB), die seit 2001 – neben

¹⁶ Dabei kann das Eigenkapital teilweise auch von Dritten stammen, die als Inhaber von Partizipationsscheinen zwar über Vermögensrechte, jedoch nicht über Stimmrechte verfügen.

der BEKB – als einzige Kantonalbank die Rechtsform einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft aufweist. Der Kanton Luzern ist gesetzlich verpflichtet, Mehrheitsaktionär der börsenkotierten LUKB zu bleiben, und verfügt aktuell über ein Aktienpaket von 61.5 Prozent. Sowohl diese Mehrheitsbeteiligung als auch die Staatsgarantie sind regelmässig Gegenstand des politischen Diskurses (vgl. Box 1).

Umwandlungen der Rechtsform der Kantonalbank ohne Abschaffung der Staatsgarantie wurden auch in den Kantonen Glarus, Jura, St. Gallen, Wallis und Zug vorgenommen. Mit Ausnahme der gemischtwirtschaftlichen Organisationsform der St. Galler Kantonalbank sind diese Kantonalbanken spezialrechtliche Aktiengesellschaften. In allen Fällen ist der Kanton nicht Alleinaktionär, hält aber die Aktien- bzw. Stimmenmehrheit und damit de facto die Kontrolle über seine Kantonalbank.

Box 1: Aktienkapitalerhöhung und Staatsgarantie bei der LUKB

Im Dezember 2021 gab die LUKB bekannt, dass sie zur weiteren Stärkung ihrer Eigenmittelbasis eine Kapitalerhöhung von rund CHF 500 Mio. plant. Dies entsprach bei ca. CHF 3 Mrd. Eigenkapital also ungefähr einem Sechstel der damaligen Eigenmittel. Der Schritt bezweckte die Weiterentwicklung des Geschäftsmodells der LUKB sowie die Sicherung der langfristigen Handlungsfreiheit bei steigenden Eigenmittelanforderungen. Konkret wurde ein nachhaltiges Wachstum und eine Erhöhung der Gewinnziele in der Strategieperiode 2021 bis 2025 angestrebt.¹⁷

Gleichen Tags gab die Luzerner Kantonsregierung bekannt, dass sie ihre Bezugsrechte ausüben und sich mit CHF 308 Mio. an der Kapitalerhöhung beteiligt, um den kantonalen Anteil von 61.5 Prozent unverändert beizubehalten. Als Hauptargumente führte sie dabei an, dass eine solidere Kapitalisierung der LUKB deren Risiken reduziere und die Kapitalerhöhung somit ein Vorteil für den Gewährleister der Staatsgarantie darstelle. Zudem würden dem Kanton als Aktionär finanzielle Vorteile entstehen. So sei mit einer Erhöhung der Einnahmen zu rechnen, die jährlich rund CHF 84 Mio. (Summe aus Dividenden, Abgeltung für Staatsgarantie und Steuern) betragen.¹⁸

Im Januar 2022 wurde im Kantonsrat eine Motion mit der Forderung eingereicht, auf die Staatsgarantie für die LUKB zu verzichten, um das kumulierte Risiko für den Kanton zu begrenzen, das sich aufgrund der geplanten Kapitalerhöhung unter Beibehaltung der kantonalen Beteiligung von 61.5 Prozent erhöht.¹⁹ Im September 2022 beantragte der Regierungsrat, die Motion abzulehnen. Als Grund gab er an, dass eine Abschaffung der expliziten Staatsgarantie zwar einen Verzicht auf die Abgeltung für die Staatsgarantie zur Folge hätte, de facto aber nur wenig an den Haftungsrisiken des Kantons ändern würde. Dies weil die LUKB aufgrund ihres hohen Marktanteils für den

¹⁷ Vgl. Medienmitteilung LUKB vom 16.12.2021: <https://www.lukb.ch/ueber-uns/medien/news/kapitalerhoe-hung-geplant> [04.07.2024].

¹⁸ Vgl. Mitteilung des Kantons Luzern vom 16.12.2021: https://news.lu.ch/html_mail.jsp?id=0&email=newsletter.lu.ch&mail-ref=000hcdi0000ti00000000000000cmunu2j [04.07.2024].

¹⁹ Motion M 782 Schaller Riccarda und Mit. über die Kapitalerhöhung der Luzerner Kantonalbank bei gleichzeitiger Aufhebung der Staatsgarantie vom 24.01.2022: <https://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/Cdws-Files?fileid=2b445d8b5ca345098ec834a2ea191a83> [04.07.2024].

Kanton Luzern systemrelevant sei: «Die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Folgeschäden eines Konkurses der LUKB wären für den Kanton Luzern viel höher als die monetäre Kompensation ungedeckter LUKB-Verpflichtungen», womit kaum Situationen denkbar seien, «in denen ein Konkurs selbst einer teuren Fortführung vorzuziehen wäre». Wortwörtlich gab der Regierungsrat bekannt: «Es gilt also mit oder ohne Staatsgarantie: Der Kanton Luzern gewährt der LUKB eine implizite Fortführungsgarantie».²⁰ Diese Argumentation bildete den Kern der Parlamentsdebatte am 21. März 2023, der in einer Ablehnung der Motion endete.

Umwandlung in Aktiengesellschaft ohne Staatsgarantie

Während die oben genannten Kantonalkassen lediglich ihre Rechtsform änderten, wurde bei der Genfer und der Berner Kantonalkasse – nachdem diese als privatrechtliche bzw. spezialgesetzliche Aktiengesellschaften konstituiert wurden – zusätzlich die Staatsgarantie abgeschafft. Die Abschaffung folgte in beiden Kantonen als Reaktion auf finanzielle Probleme im Zusammenhang mit der Immobilienkrise der 1990er Jahre.

Weiterhin verfügt der Kanton Bern mit 51.5 Prozent über eine Aktien- und Stimmenmehrheit der BEKB. Der Kanton Genf hält mit 44.3 Prozent zwar nicht die absolute Mehrheit, aufgrund der Beteiligung der Stadt Genf mit 20.9 Prozent sowie den Genfer Gemeinden mit 7.4 Prozent liegt die Kontrolle über die BCGE aber bei der öffentlichen Hand. In beiden Fällen wurden also in erster Linie de jure die finanziellen Risiken für den Kanton und seine Steuerzahler reduziert.

Veräusserung von Kantonalkassen

Bei neun der 15 öffentlich-rechtlichen Anstalten sind die jeweiligen Kantone alleinige Eigentümer, bei den restlichen sechs sind über Partizipationsscheine jeweils auch Dritte beteiligt, allerdings ohne Stimmrechte. Bei allen neun Aktiengesellschaften halten Private jeweils eine Minderheit der Aktien. Nur in zwei Fällen haben die Kantone ihre Stimmenmehrheit aufgegeben, nämlich bei den ehemaligen Kantonalkassen von Appenzell-Ausserrhodener und Solothurn. Nachdem beide infolge der Immobilienkrise der 1990er Jahre von den jeweiligen Kantonen finanzielle Unterstützung zur Abwicklung erhielten, wurden die verbleibenden Vermögenswerte an private Institute veräussert. Diejenigen der ehemaligen Ausserrhodener Kantonalkasse an die Schweizerische Bankgesellschaft (SBG) und diejenigen der Solothurner Kantonalkasse zunächst an den Schweizerischen Bankenverein und nach Fusionierung mit der SBG schliesslich an die Baloise.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass neun der heutigen Kantonalkassen Aktiengesellschaften sind. Drei davon verfügen zudem heute über keine Staatsgarantie mehr. Wie im vorangehenden Abschnitt 2.3.3 beschrieben, bedeutet dies aber nicht, dass der Kanton in diesen Fällen keine «implizite» Haftungslast – etwa in Form einer Bestandes- und

²⁰ Stellungnahme zu Motion M 782 vom 20.09.2021: <https://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/CdwsFilles?fileid=a8ea75d833af48bb90b81656fbf6aa6c> [04.07.2024].

Institutsgarantie – trägt. Dies zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der BCV, die zwar über eine kantonale Sicherung gewisser Einlagen, jedoch keine Staatsgarantie verfügte, als sie in den Jahren 2001/02 vom Kanton finanzielle Unterstützung erhielt. Nur zwei Kantone haben ihre Kantonalbanken vollständig privatisiert resp. ohne Nachfolgelösung veräussert. Bis anhin gibt es aber keine Kantonalbank mit kantonaler Minderheitsbeteiligung, eine Möglichkeit, die zuletzt im Kanton Glarus diskutiert wurde (vgl. Box 2).

Box 2: Kantonale Beteiligung und Staatsgarantie – das Beispiel der GLKB

Der Regierungsrat des Kanton Glarus hatte 2020 einen Vorentwurf zur Totalrevision des Kantonalbankgesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Ziel der Gesetzesrevision war die Teilprivatisierung der Glarner Kantonalbank (GLKB) durch den Übergang von einer Eigentümer- zu einer Beteiligungsstrategie, die Umwandlung der GLKB von einer spezialgesetzlichen in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft sowie die Aufhebung der Staatsgarantie.²¹ In der Vernehmlassung und im Landrat herrschte Einigkeit darüber, dass die Aufhebung der Staatsgarantie angesichts der Entwicklung der GLKB in den letzten Jahren ein folgerichtiger und zeitgemässer Schritt sei. Obgleich der Umfang der kantonalen Beteiligung umstritten war, befürwortete die Mehrheit eine schrittweise Reduktion der Beteiligung auf ein Drittel plus eine Aktie. Dabei sollte der Leistungsauftrag zur Förderung des Engagements der GLKB im Kanton beibehalten werden.²²

Die Teilprivatisierung wurde unter anderem aufgrund der Krise der GLKB im Jahr 2008 angestrebt, die auf die risikoreiche Wachstumsstrategie der 2000er Jahre zurückzuführen war. In der Folge musste eine Wertberichtigung von CHF 96.8 Mio. vorgenommen werden. Um die Fortführung der Bank zu gewährleisten, sah sich der Kanton gezwungen das Dotationskapital mit einem Einschuss von CHF 25 Mio. zu stützen. Als Reaktion auf diese Ereignisse verabschiedete der Landrat eine neue Eigentümerstrategie und 2010 wurde die öffentlich-rechtlich organisierte Kantonalbank in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Als Zielvorgabe wurde definiert, dass die GLKB mittel- bis langfristig über eine Rentabilität und Eigenkapitalbasis verfügen soll, die einen Verzicht auf die Staatsgarantie ermöglicht.²³

Zur Beurteilung der Entwicklung der Eigentümerstrategie und der wirtschaftlichen Position der GLKB seit der entsprechenden Gesetzesrevision wurde 2019 ein Gutachten erstellt.²⁴ Dieses hält fest, dass die Strategie weitgehend umgesetzt wurde und die GLKB die meisten Krisen heute auch ohne Staatsgarantie überstehen würde. Kurzfristige Mindereinnahmen des Kantons durch die Abschaffung der Staatsgarantie würden langfristig durch die Entlastung des Kantons vom Haftungsrisiko aufgewogen. Zudem zeigen statistische Werte, dass die GLKB zwar eine starke Stellung im Kanton einnimmt, aber nur 6 Prozent der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) auf sie

²¹ Medienmitteilung des Kantons Glarus vom 01.12.2020: <https://www.gl.ch/public-news-room.html/31/news/18870/newsarchive/1> [03.09.2024].

²² Landsgemeinde Glarus (2021), Traktandum 23: <https://www.landsgemeinde.gl.ch/sites/default/files/landsgemeinde/traktanden/2021-07/Traktandum%2023.pdf> [03.09.2024].

²³ Landsgemeinde Glarus (2021), Traktandum 23.

²⁴ Basten und Birchler (2019): <https://www.gl.ch/public/upload/assets/28662/Gutachten%20zur%20Eigent%C3%BCmerstrategie%20f%C3%BCr%20die%20Glarner%20Kantonalba.pdf> [03.09.2024].

angewiesen sind und somit keine Systemrelevanz vorliegt. Das darauf basierende Rechtsgutachten²⁵ bewertete die gesetzlichen Rahmenbedingungen einer Umwandlung in eine privatrechtliche AG und betonte, dass die blossе Abschaffung der Staatsgarantie den faktischen Beistandszwang nicht eliminiert, dieser jedoch durch spezifische Bestimmungen reduziert werden kann.

Nach Beratung der Vorlage im Landrat wurde die Verfassungsänderung der Landsgemeinde zur Abstimmung vorgelegt. Am 1. Mai 2022 lehnt die Glarner Landsgemeinde den Antrag des Landrats und der Regierung zur Totalrevision des Gesetzes über die GLKB mit deutlicher Mehrheit ab.²⁶ Die Landsgemeinde befürchtete, dass mit der Abschaffung der Staatsgarantie und des damit verbundenen Wegfalls der Abgeltungszahlungen, dem Kanton eine bedeutende Einnahmequelle entzogen würde. Es herrschte die allgemeine Auffassung vor, dass der Kanton im Krisenfall dennoch für die Verbindlichkeiten der Bank aufkommen müsste. Unter diesen Umständen erschien es wenig sinnvoll, auf die Einnahmen der Bank zu verzichten. Ein wesentlicher Treiber des Abstimmungsergebnisses war das Festhalten am bisherigen System, da argumentiert wurde, dass es keine Notwendigkeit zur Änderung gebe.²⁷

2.4 Chancen und Herausforderungen für die Kantonalbanken

Die Regulierung der Schweizer Banken hat sich seit der letzten Finanzkrise stark verändert. Auch die Negativzinsen haben das Bankengeschäft stark beeinflusst. Weitere Herausforderungen für die Finanzbranche bilden die fortschreitende Digitalisierung und Globalisierung. Trotzdem bleibt die traditionelle Bankfiliale mit der persönlichen Beratung ein wichtiger Kontaktpunkt für einen Teil der Kundschaft. Die Dichte des Filialnetzes, gerade auch in Randgebieten, ist ein Diversifikationsmerkmal von Kantonal-, aber auch Regional- und Raiffeisenbanken gegenüber den Grossbanken.²⁸ Trotzdem müssen auch die Kantonal- und Regionalbanken mit der Digitalisierung mithalten und ihre Produkte sowie Vertriebskanäle entsprechend anpassen und gestalten. Eine weitere wichtige Entwicklung betrifft das neu entstandene Kundenbedürfnis nach Nachhaltigkeit in Finanzfragen, das zunehmend einen relevanten Wettbewerbsfaktor darstellt.

²⁵ Vgl. Bühler (2020).

²⁶ Vgl. NZZ vom 05.05.2022: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/glarner-kantonalbank-der-liebster-schuldner-bleibt-der-steuerzahler-ld.1682586> [03.09.2024].

²⁷ Landsgemeinde Glarus (2022), Traktandum 7: <https://www.landsgemeinde.gl.ch/sites/default/files/landsgemeinde/traktanden/2022-03/Memorial%202022%2028-64.pdf> [03.09.2024].

²⁸ Zumindēst zeigt dies eine eigene Auswertung für die Kantone Bern und Solothurn, vgl. Abbildung 4.

Konkret lassen sich die folgenden Entwicklungen im Finanzsektor identifizieren, die für die Kantonalbanken – und somit auch für die BEKB – teils mit Risiken, teils mit Chancen einhergehen:

- **Zunehmende Regulierung:** Als Konsequenz der Finanzkrise im Jahr 2008 wurden unter anderem neue Liquiditäts- und Eigenmittelstandards für alle Banken festgelegt, um die Resilienz des Finanzsystems zu stärken. Die systemrelevanten Banken (UBS, Raiffeisen-Gruppe, PostFinance sowie die ZKB) unterliegen dabei zusätzlichen Anforderungen betreffend die Höhe des Eigenkapitals sowie anderen finanziellen und organisatorischen Vorkehrungen. Als Folge der Krise der Credit Suisse wird zurzeit bereits über ein weiteres Massnahmenpaket diskutiert, mit dem das bestehende «Too big to fail»-Dispositiv weiterentwickelt werden soll.

In vielen Bereichen haben sich die Banken zudem auf umfangreiche Selbstregulierungen geeinigt. Dazu gehören unter anderem die Sorgfaltspflichtvereinbarung zur Bekämpfung der Geldwäscherei, die Richtlinien für Vermögensverwaltungsaufträge und Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen. Seit dem 1. Januar 2023 sind auch Richtlinien bezüglich ESG-Kriterien in der Anlageberatung in Kraft, die für Mitglieder der Schweizerischen Bankiervereinigung verbindlich sind.²⁹

- **Zinsumfeld:** Die Einführung der Negativzinsen durch die SNB im Jahr 2015 hatte weitreichende Folgen, insbesondere für Schweizer Banken, deren Geschäftsmodell stark auf das Zinsgeschäft ausgerichtet ist. Da die Negativzinsen grösstenteils nicht vollständig auf die Kundeneinlagen überwältzt, die Zinssätze für Kredite aber gleichzeitig reduziert wurden, verringerten sich die Margen. Anstelle der Zinserträge wurden zunehmend Gebühren zur Ertragsquelle. Die Phase der negativen Zinsen endete im Jahr 2022 und macht deutlich, dass Banken sich stetig veränderten Marktbedingungen anpassen müssen, um erfolgreich zu sein. Dies gilt sicherlich auch für die BEKB, die traditionell stark auf das Zinsgeschäft ausgerichtet ist.
- **Digitalisierung:** Die Digitalisierung im Bereich der Finanzdienstleistungen hat sich in den letzten Jahren, insbesondere während der Covid-19 Pandemie, deutlich beschleunigt. Eine repräsentative Umfrage in der Schweiz, Deutschland und Österreich aus dem Jahr 2024 hat ergeben, dass rund 90 Prozent der befragten Personen regelmässig elektronisches oder mobiles Banking nutzen. Die Digitalisierung betrifft dabei nicht nur den Zahlungsverkehr, sondern auch den Hypothekar- und Vorsorgebereich.³⁰

Laut einer Umfrage der SNB im Jahr 2019 sehen die Banken in der Digitalisierung sowohl Chancen zur Verbesserung ihrer Dienstleistungen als auch Möglichkeiten für

²⁹ Für eine Übersicht der Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung vgl. https://www.swissbanking.ch/_Resources/Persistent/6/7/9/0/6790ada716029abca3197698354bea06cfb299d1/%C3%9Cbersicht_Richtlinien_SBVg.pdf [21.08.2024].

³⁰ Hafner et al. (2024): https://hub.hslu.ch/retailbanking/wp-content/uploads/sites/7/2024/04/Banking_Touchpoints_reloaded_2024.pdf [27.08.2024].

Kostensenkungen. Gleichzeitig erwarten die Banken aber auch einen intensiveren Wettbewerb durch den Markteintritt von FinTech- und BigTech-Unternehmen sowie reinen Digitalbanken.³¹ Anders als die Universalbanken bieten die neuen Marktteilnehmer anstelle einer breiten Angebotspalette häufig nur einzelne Dienstleistungen an. Diese sind dabei nicht auf einzelne Regionen zugeschnitten, könnten aber den Druck auf lokal verankerte Banken spürbar erhöhen.

- **Transformation der traditionellen Bankfiliale:** Im Zuge der Digitalisierung verliert auch die traditionelle lokale Bankfiliale zusehends an Bedeutung. So haben die Banken in der Schweiz ihr Filialnetz in den letzten 20 Jahren deutlich reduziert: Im Jahr 2003 gab es im Kanton Bern insgesamt 434 Bankfilialen, im Jahr 2023 waren es noch 307.³² Noch scheinen die Bankfilialen jedoch nicht vollends ausgedient zu haben. So gaben in der bereits erwähnten Umfrage 40 Prozent der Befragten an, 2023 eine Bankberaterin aufgesucht zu haben.³³ Die häufigsten Gründe für persönliche Termine waren die Besprechung von Anliegen rund um Anlageprodukte, Kontoeröffnungen und -saldierungen sowie Besprechungen in Zusammenhang mit Immobilienfinanzierungen. Die Transformation der kostenintensiven Filialnetze geht gerade für Banken, die dem persönlichen Kundenkontakt traditionell einen hohen Stellenwert zumessen, mit Herausforderungen einher.
- **Sustainable Finance:** Unter dem Stichwort «Sustainable Finance» entwickelt sich ein dynamischer Bereich der Finanzindustrie. Die Kundennachfrage nach nachhaltigen Anlagemöglichkeiten ist in den letzten Jahren stark gestiegen und gleichzeitig gibt es verschiedene regulatorische Initiativen, die die Finanzmarktakteure zu mehr Transparenz bezüglich Nachhaltigkeit verpflichten. So haben laut einer Umfrage des Instituts für Finanzdienstleistungen Zug (IFZ) 54 Prozent der Personen in der Schweiz eine Präferenz für nachhaltiges Anlegen³⁴ und die Schweizerische Bankiervereinigung hat Richtlinien erlassen, die ihre Mitglieder dazu verpflichten, diese Nachhaltigkeitspräferenzen abzufragen.³⁵

³¹ Schweizerische Nationalbank (2019): https://www.snb.ch/dam/jcr:8f3f413e-9c59-4cfd-83d4-8d5fbde9d22f/fintech_20190827_umfrage.de.pdf [22.08.2024].

³² SNB, Ausführliche Jahresendstatistik – Unternehmung > Struktur > Geschäftsstellen: [https://data.snb.ch/de/warehouse/BSTA/cube/BSTA@SNB.JAHR_U.STK.GST?facet-Sel=toz_bsta_bsta\(2476\)&fromDate=1998&dimSel=INLANDAUSLAND\(BE\)](https://data.snb.ch/de/warehouse/BSTA/cube/BSTA@SNB.JAHR_U.STK.GST?facet-Sel=toz_bsta_bsta(2476)&fromDate=1998&dimSel=INLANDAUSLAND(BE)) [22.08.2024]

³³ Hafner et al. (2024).

³⁴ Vgl. IFZ Blogbeitrag vom 08.01.2024: <https://hub.hslu.ch/retailbanking/sind-bankkundinnen-und-kunden-an-nachhaltigkeit-interessiert/> [22.08.2024].

³⁵ Die Richtlinien sind abrufbar https://www.swissbanking.ch/_Resources/Persistent/5/2/b/3/52b308da28ece9a45de3d3d6fce658f759945489/SBVg_Richtlinien_Anlageberatung_und_Verm%C3%B6gensverwaltung_DE.pdf [21.08.2024].

In der Praxis verfügen heute viele Banken, so auch die BEKB, über Ausschlusskriterien, die auf alle ihre Anlageprodukte angewandt werden. Die BEKB vertreibt sodann auch Anlagelösungen, die ausschliesslich in Unternehmen investieren, die hohe ESG-Zielwerte erreichen.³⁶ Aber nicht nur auf der Anlage- sondern auch auf der Finanzierungsseite ist Nachhaltigkeit ein zunehmend relevantes Kriterium, z.B. im Rahmen der Immobilienfinanzierung. Der Einbezug von Prinzipien der Nachhaltigkeit in die Geschäftspraktiken der Banken ist letztlich mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Sie erfordern die Auseinandersetzung mit komplexen Fragen und ziehen sich verändernde Verantwortlichkeiten nach sich.

³⁶ Vgl. <https://www.bekb.ch/de/die-bekb/nachhaltigkeit/nachhaltigkeitsansatz#genereller-filter> [21.08.2024] und BEKB Nachhaltigkeitsbericht 2023.

3 Die BEKB: Analyse des Status quo

Im Rahmen dieses Gutachtens soll als erste Variante der Status quo beurteilt werden, also die Fortsetzung der heutigen kantonalen Mehrheitsbeteiligung. Zu diesem Zweck wird zunächst die Rolle und Stellung der BEKB in der Schweizer Kantonalbankenlandschaft (Abschnitt 3.1) und der Berner Bankenlandschaft (Abschnitt 3.2) analysiert. Danach wird die volkswirtschaftliche Bedeutung der BEKB untersucht (Abschnitt 3.3). Dabei stellt die Wertschöpfungskette der BEKB die Basis für die Ermittlung ihres Beitrags zur Berner Volkswirtschaft dar. Schliesslich werden die heute bestehenden Risiken, die mit einer Mehrheitsbeteiligung des Kantons an der BEKB einhergehen diskutiert (Abschnitt 3.4).

3.1 Die BEKB in der Kantonalbankenlandschaft

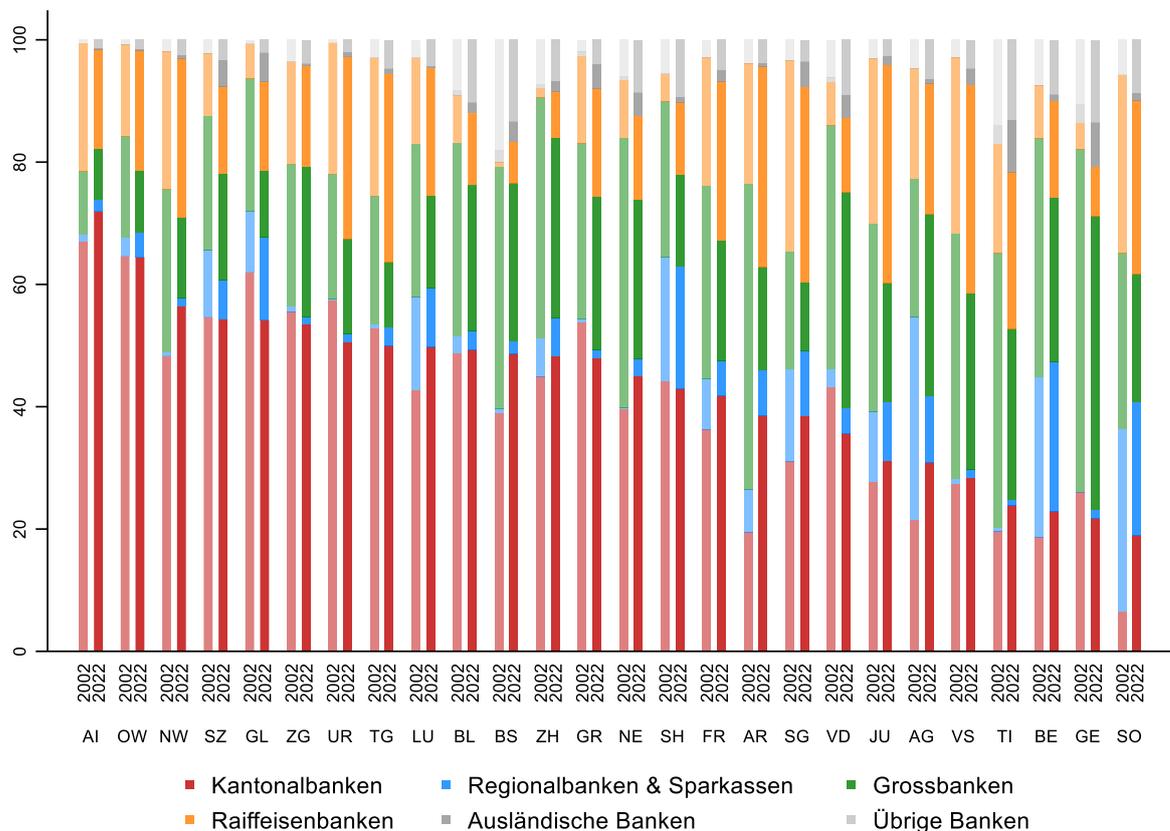
Wie in Abschnitt 2.3.2 erwähnt, verfügt die BEKB über einen verfassungsmässigen Leistungsauftrag zur Förderung der Berner Volkswirtschaft. Gleichzeitig sind ihre Marktanteile, verglichen mit anderen Kantonalbanken in der Schweiz, relativ gering. Abbildung 1 veranschaulicht die Marktanteile verschiedener Bankengruppen in den kantonalen Hypothekarmärkten für die Jahre 2002 und 2022 anhand von Daten der SNB. Dabei ist anzumerken, dass die Datengrundlage keine Identifikation der genauen Marktanteile einzelner Kantonalbanken zulässt. Vielmehr wird jeweils der Gesamtmarktanteil aller Kantonalbanken in einem Kanton ausgewiesen. Wie in den Expertengesprächen jedoch bestätigt wurde, dürfte sich die Geschäftstätigkeit anderer Kantonalbanken im Kanton Bern in engen Grenzen halten. Gemäss den Daten der SNB sollte die BEKB demnach einen Anteil von rund 20 Prozent an den Hypothekarkrediten im Kanton Bern haben. Abbildung 1 zeigt überdies, dass dies im Jahr 2022 der zweittiefste kantonale Marktanteil nach der BCGE war.³⁷ Zudem ist ersichtlich, dass die Regionalbanken und Sparkassen in Bern und Solothurn eine wichtige Rolle auf den kantonalen Hypothekarmärkten spielen (vgl. dazu Abschnitt 3.2).

Mit 67 Prozent aller Aktiven im Jahr 2023 und über 90 Prozent der Kundenkredite bilden Hypothekarforderungen den Schwerpunkt der aktivseitigen Geschäftstätigkeit der BEKB. Dabei stellen Private die anteilmässig bedeutendste Kundengruppe dar: Über 75 Prozent aller Kredite gehen an Privatkunden. Die Refinanzierung der Kredite erfolgt grösstenteils durch Kundeneinlagen. Während das Interbankengeschäft eher eine untergeordnete Rolle spielt, leisten Privat- und Sparkonti einen wichtigen Beitrag zum Passivgeschäft der BEKB.³⁸

³⁷ Zu beachten ist, dass ein Grossteil der für den Kanton Solothurn ausgewiesenen Marktanteile der Kantonalbanken mutmasslich ebenfalls der BEKB zuzuschreiben sind, da der Kanton Solothurn im geografischen Fokus der BEKB liegt und dort keine eigene Kantonalbank mehr tätig ist (vgl. dazu auch Abschnitt 2.3.4).

³⁸ Vgl. BEKB Geschäftsbericht 2023: <https://report.bekb.ch/2023/app/uploads/Geschaeftsbericht-2023-de.pdf> [27.08.2024].

Abbildung 1: Anteile der Bankengruppen in kantonalen Hypothekarmärkten



Anmerkung: Der Anteil der Kantonalbanken entspricht jeweils dem aggregierten Anteil aller im Kanton präsenten Kantonalbanken. Aus diesem Grund werden auch die Kantone Solothurn und Appenzell Ausserrhoden aufgeführt, obwohl diese Kantone über keine eigene Kantonalbank mehr verfügen.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der SNB³⁹

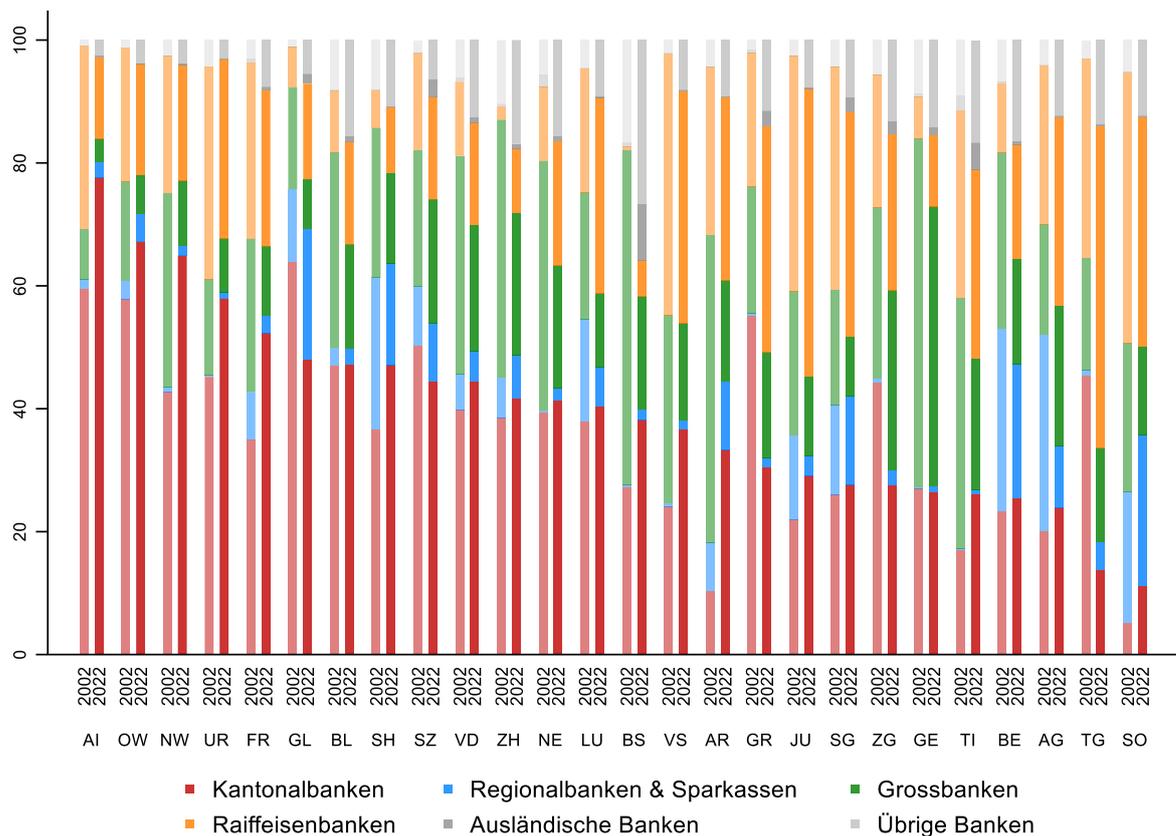
Abbildung 2 veranschaulicht die Anteile der verschiedenen Bankengruppen an den Einlagen auf Privat- und Sparkonti pro Kanton für die Jahre 2002 und 2022, wiederum basierend auf Daten der SNB. Auch in diesem Segment zeigt sich, dass die BEKB mit rund 25 Prozent – im Vergleich mit anderen Kantonalbanken – einen eher geringen Marktanteil aufweist. Nur die Thurgauer und der Aargauischen Kantonalbank verfügen über noch tiefere kantonale Marktanteile. Abbildung 2 lässt sich zudem entnehmen, dass den Regionalbanken und Sparkassen im Bereich der Privat- und Sparkonti im Kanton Bern eine vergleichsweise hohe Bedeutung zukommt.

Allerdings pflegt die BEKB über 480'000 Kundenbeziehungen, was Ende 2023 rund 45 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Bern ausmachte. Selbst wenn man die Wohnbevölkerungen des Kantons Solothurn mitberücksichtigt, wo die BEKB einen geringeren Marktanteil hat, entspricht dies noch immer mehr als einem Drittel der

³⁹ SNB, Monatliche Bankenstatistik, Hypothekenforderungen (letzter Zugriff am 05.07.2023, inzwischen nicht mehr verfügbar).

Wohnbevölkerung beider Kantone.⁴⁰ Mehr als die Hälfte der Kundinnen und Kunden bezeichnen die BEKB zudem als ihre Hauptbank. Diese Tatsache sowie die breite Aktionärsbasis von rund 50'000 Aktionärinnen und Aktionären, die hauptsächlich in den Kantonen Bern und Solothurn ansässig sind, weist auf eine breite Verankerung der BEKB in der regionalen Bevölkerung hin.⁴¹

Abbildung 2: Kantonale Anteile an Einlagen auf Privat- und Sparkonten (in CHF)



Anmerkung: Der Anteil der Kantonalkonten entspricht jeweils dem aggregierten Anteil aller Kantonalkonten, wobei für die BEKB die Kantone Bern und Solothurn relevant sind.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der SNB⁴²

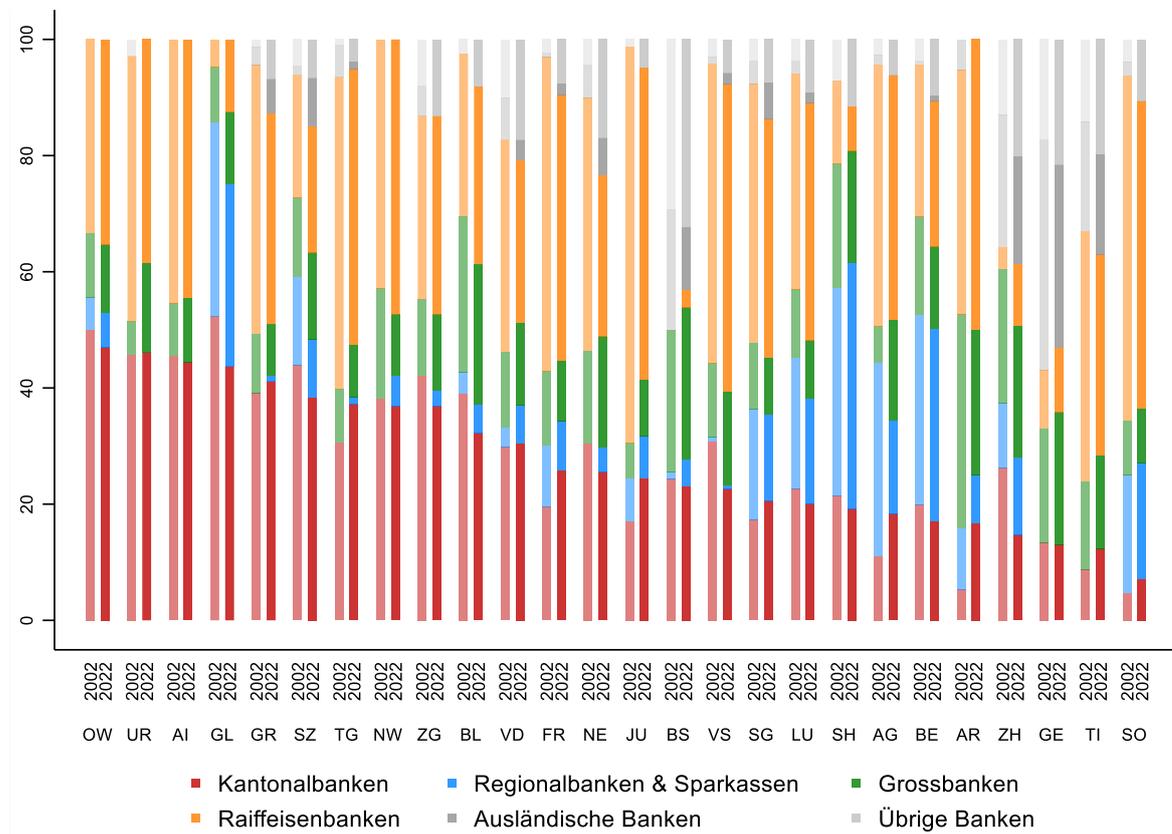
⁴⁰ Vgl. <https://www.bekb.ch/de/die-bekb/portraet/zahlen-und-fakten> sowie <https://www.fin.be.ch/de/start/themen/OeffentlicheStatistik/bevoelkerungsstatistik/bevoelkerungsstand-und--struktur.html> und https://so.ch/fileadmin/internet/fd/fd-afin/stat/01/bevoelkerungszahlen/Wohnbevoelkerung_2023.pdf [22.08.2024].

⁴¹ Gemäss dem jährlich publizierten Aktienführer der «Finanz & Wirtschaft» gehört die BEKB bezüglich Breite des Aktionariats zu den zehn bedeutendsten Schweizer Publikumsgesellschaften, vgl. auch [BEKB Geschäftsbericht 2023](#) [23.08.2024].

⁴² SNB, Monatliche Bankenstatistik, Einlagen auf Privat- und Sparkonten (letzter Zugriff am 05.07.2023, inzwischen nicht mehr verfügbar).

Nicht direkt spiegelt sich die Nähe zur Bevölkerung im Filialnetz der BEKB (vgl. Abbildung 3). Verglichen mit anderen Kantonen ist der Anteil der BEKB-Filialen an den Geschäftsstellen aller Banken in Bern eher gering. Auffällig ist im Kanton Bern hingegen wiederum der überdurchschnittlich hohe Anteil der Regionalbanken und Sparkassen am Filialnetz.⁴³

Abbildung 3: Kantonale Anteile an den Geschäftsstellen aller Banken



Anmerkung: Der Anteil der Kantonalbanken entspricht jeweils dem aggregierten Anteil aller Kantonalbanken, wobei für die BEKB die Kantone Bern und Solothurn relevant sind.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der SNB⁴⁴

Für andere Tätigkeitsbereiche der BEKB liegen keine direkt auswertbaren Daten vor. Betreffend Unternehmenskredite hält der Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) jedoch fest, dass rund 45 Prozent aller KMU in der Schweiz eine Bankbeziehung mit einer Kantonalbank hätten.⁴⁵ Gemäss dem Geschäftsbericht der BEKB unterhalten hingegen nur rund ein Drittel aller Berner KMU eine Bankverbindung zur BEKB.⁴⁶ Dies deutet darauf hin,

⁴³ Für eine Auswertung des Filialnetzes der BEKB im Vergleich zu anderen Banken in den Kantonen Bern und Solothurn vgl. auch Abbildung 4.

⁴⁴ SNB, Jährliche Bankenstatistik, Geschäftsstellen: https://data.snb.ch/de/wa-rehouse/BSTA/cube/BSTA@SNB.JAHR_U.STK.GST [23.08.2024].

⁴⁵ Vgl. VSKB: <https://kantonalbank.ch/kompetenzen/geschaefskunden> [06.09.2024].

⁴⁶ Vgl. BEKB Geschäftsbericht 2023.

dass der BEKB im Kanton Bern auch im Segment der Unternehmenskredite eine eher geringere Bedeutung zukommt als anderen Kantonalbanken in ihrem Heimatkanton.

Als Hauptgrund für die insgesamt relativ geringe wirtschaftliche Bedeutung der BEKB im Kanton Bern wurde in allen Expertengesprächen ihre finanzielle Notlage im Zuge der Immobilienkrise in den 1990er Jahren genannt (vgl. Box 3). Die damalige Rettung durch den Kanton mündete einerseits in einen Vertrauensverlust der Bevölkerung, der sich über Jahre hinweg in einem vergleichsweise geringen Wachstum an Neukunden ausdrückte. Gemäss eigenen Angaben der BEKB würden die damaligen Ereignisse bis heute nachhallen, mittlerweile entwickle sich die BEKB aber wieder auf ähnlichem Niveau wie andere Banken im Kanton. Andererseits hätten die Krisenerfahrungen zu einer konservativen, nicht primär auf Wachstum ausgelegten Risikostrategie der BEKB geführt.⁴⁷ Eine solche fordert insbesondere auch der Kanton in seiner Eignerstrategie. Diese ist auf eine nachhaltige Steigerung des Unternehmenswerts und den Verzicht auf eine kurzfristige Gewinnmaximierung ausgelegt und verlangt eine Eigenmittelausstattung einer überdurchschnittlich soliden Bank.⁴⁸ Der konservative Umgang mit riskanten Opportunitäten spiegle sich dann auch in einer hohen Eigenkapitalquote, dem Übertreffen von Kapitalanforderungen nach Basel III sowie der damit verbundenen relativ geringen Eigenkapitalrendite.

Die BEKB ist nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht weniger stark mit dem Kanton verstrickt als andere Kantonalbanken. So ist die BEKB – neben der LUKB – die einzige als privatrechtliche Aktiengesellschaft konstituierte Kantonalbank in der Schweiz. Sie gehört auch zu einer der wenigen Kantonalbanken, deren strategisches Führungsorgan ohne Kantonsvertretung auskommt. Zudem untersteht sie vollumfänglich der bankengesetzlichen Aufsicht der Finanzmarktaufsicht (FINMA)⁴⁹ und geniesst keine Steuerprivilegien⁵⁰.

Als Alleinstellungsmerkmale der BEKB – allerdings nicht nur gegenüber Kantonalbanken, sondern auch gegenüber anderen Banken – wurden in nahezu allen Expertengesprächen die von ihr entwickelte und betriebene «OTC-X»-Handelsplattform sowie ihre Vorreiterrolle im Bereich der Nachhaltigkeit genannt. Ansonsten wird der BEKB jedoch attestiert, eine «typische» Kantonalbank zu sein, die auf das Zinsgeschäft fokussiere und sich schwerpunktmässig auf die Bedürfnisse von Retailkunden sowie KMU in der Region konzentriere.

⁴⁷ Die als «konservativ» bezeichnete Risikostrategie der BEKB hänge nach einstimmiger Meinung der Gesprächspartner allerdings nicht mit der Abschaffung ihrer Staatsgarantie zusammen.

⁴⁸ Vgl. Eignerstrategie Berner Kantonalbank: <https://www.fin.be.ch/content/dam/fin/dokumente/de/generalsekretariat/beteiligungscontrolling/beteiligungen-kreis1-eignerstrategie-bekb-de.pdf> [23.08.2024].

⁴⁹ Zu den beschränkten Aufgaben des Regierungsrates, Finanzdirektion und des Grossen Rates vgl. Kapitel 8 des Aufsichtskonzepts, abrufbar unter <https://www.fin.be.ch/content/dam/fin/dokumente/de/generalsekretariat/beteiligungscontrolling/beteiligungen-kreis1-aufsichtskonzept-bekb-de.pdf> [23.08.2024].

⁵⁰ Vgl. Rutz und Grabher (2022) und KPMG (2018): https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/18076/18076be_stu-die_kpmg.pdf [06.09.2024].

3.2 Die BEKB in der Berner Bankenlandschaft

Im Vergleich zu anderen Kantonen kommt den Regionalbanken und Sparkassen im Kanton Bern – und auch im Kanton Solothurn – eine sehr grosse Bedeutung zu. Dies nicht nur auf den Hypothekarmärkten (vgl. Abbildung 1), sondern auch bei den Kundeneinlagen auf Privat- und Sparkonti (vgl. Abbildung 2). Allerdings fokussiert sich die Geschäftstätigkeit der BEKB auf den ganzen Kanton Bern, während die Gruppe der Regionalbanken und Sparkassen aus einer Vielzahl kleiner, typischerweise lokal tätiger Institute besteht.

Eine mögliche Erklärung für die überdurchschnittliche hohe Marktpräsenz von Regionalbanken und Sparkassen im Kanton Bern stellt gemäss verschiedenen Experten die Grösse des Kantons sowie die hohe Relevanz der Landwirtschaft und des Kleingewerbes, die vor allem Produkte des klassischen Zinsgeschäfts nachfragen, dar. Dies schafft ein gutes Marktumfeld für regional verankerte Banken mit traditionellen Geschäftsmodellen. Zusätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Regionalbanken und Sparkassen bis zu einem gewissen Grad von der Krise der BEKB in den 1990er Jahren (vgl. Box 3) profitieren konnten, fokussieren sie doch grundsätzlich auf die gleichen Geschäftsfelder und Kundengruppen wie die BEKB – also insbesondere Hypotheken und Kundeneinlagen.

Die gleichartige Ausrichtung der Regionalbanken und der BEKB bestätigt auch ein Blick auf die Filialnetze. Aus Abbildung 4 ist ersichtlich, dass die Regionalbanken und Sparkassen in ländlichen Regionen des Kantons – und speziell im Berner Oberland – eine ähnlich starke Standortpräsenz haben. Insgesamt kommen die Regionalbanken und Sparkassen im Kanton Bern und Solothurn auf 99 Filialen, die Raiffeisengruppe betreibt 123 und die BEKB 56 Geschäftsstellen. Dabei sei jedoch erneut angemerkt, dass die Geschäftstätigkeit von Regionalbanken und Sparkassen typischerweise lokal begrenzt ist und sie gemäss Verband Schweizer Regionalbanken (VSRB) durchschnittlich nur rund fünf Filialen betreiben, während das Filialnetz der BEKB den ganzen Kanton (sowie auch Solothurn) abdeckt.⁵¹ Zudem soll auch den grösseren Banken keineswegs die Bedeutung abgesprochen werden. So spielen neben der Valiant unter anderem die PostFinance und die UBS (historisch insbesondere in der Region Jurasüdfuss) eine wichtige Rolle auf dem Berner Bankenmarkt.

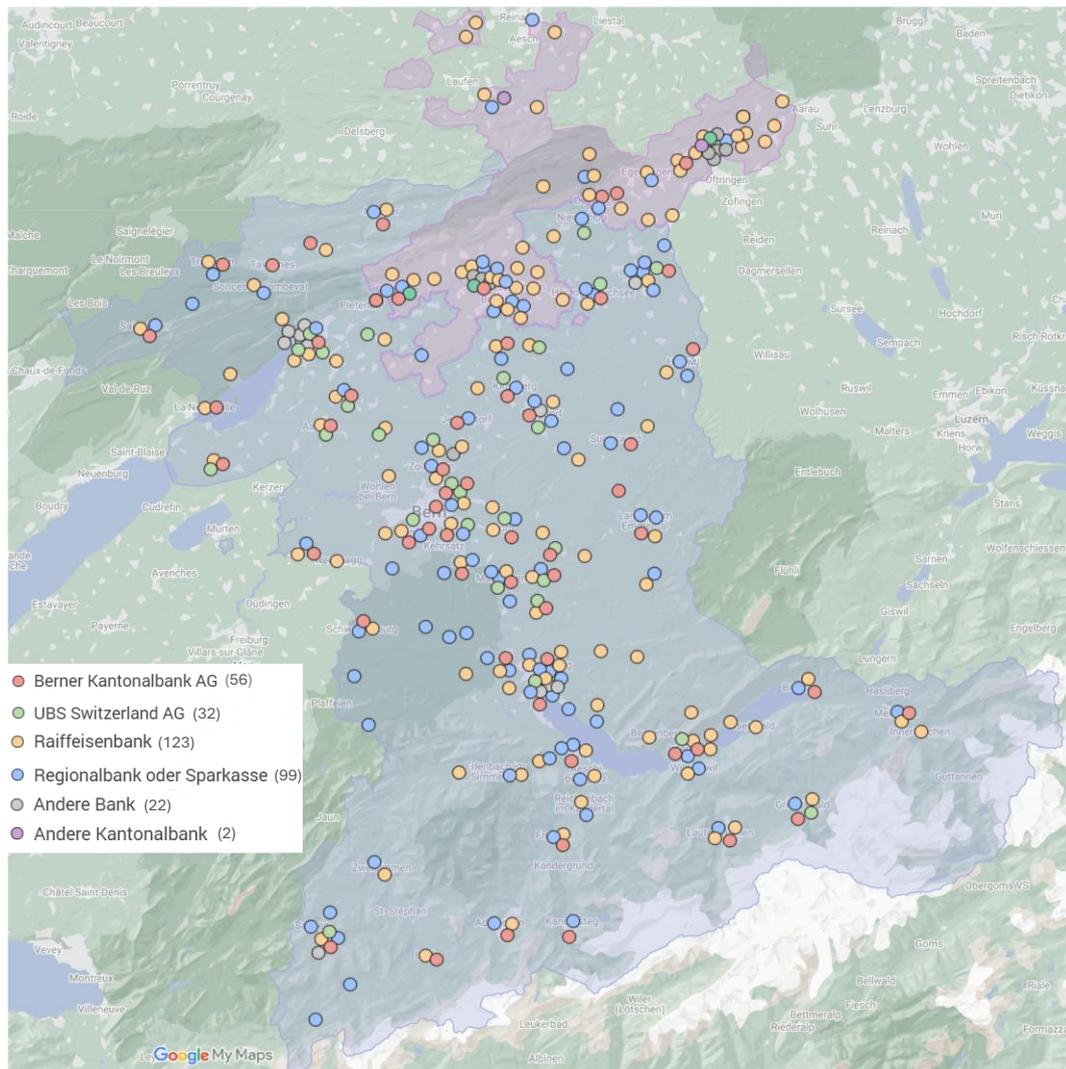
In der Bankenlandschaft Bern zeichnet sich die BEKB somit über eine hohe Standortpräsenz, gekoppelt mit kurzen Entscheidungswegen aus. In diesem Punkt unterscheidet sich die BEKB etwa auch von den Banken der Raiffeisengruppe, für welche die Raiffeisen Schweiz nicht nur die Strategie zentral koordiniert, sondern auch die Risikokontrolle inklusive Kreditrisikomanagement übernimmt sowie den gemeinsamen Solidaritätsfonds zur Deckung von Risiken führt.⁵² Die hohe Standortpräsenz sei dabei – gemäss einstimmigen Einschätzungen der Gesprächspartner – direkt auf die kantonale Beteiligung und

⁵¹ Zu den Ausnahmen zählen unter anderem die Valiant Bank und Clientis Gruppe, die in mehreren Kantonen tätig ist. Vgl. <https://www.regionalbanken.ch/regionalbanken/> und <https://www.regionalbanken.ch/der-verband/> [26.08.2024].

⁵² Vgl. Statuten der Raiffeisen Schweiz: <https://www.raiffeisen.ch/content/dam/www/rch/pdf/raiffeisen-gruppe/portrait/de/statuten-raiffeisen-schweiz.pdf> [26.08.2024].

Eignerstrategie und den dadurch vergleichsweise geringen Kostendruck der BEKB zurückzuführen, der eine Aufrechterhaltung der persönlichen Beratung auch in Randregionen ermöglicht.⁵³ Hinzu kommt, dass heute auf kantonaler Ebene – auch in den ländlichen Gegenden – die Identifikation der Bevölkerung mit der BEKB hoch ist, was gleichzeitig aber auch mit einer gewisse Erwartungshaltung einhergeht, die von der BEKB erfüllt werden muss.

Abbildung 4: Standorte der Bankfilialen im Kanton Bern und Solothurn



Anmerkung: Die Punkte stellen die Standorte der bedienten Bankfilialen (ohne unbediente Standorte) dar. Aus Darstellungsgründen sind die Standorte nicht exakt, sondern nur approximativ angegeben.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis schweizer-banken.info und Google My Maps

⁵³ Die Auswertung einer nicht repräsentativen Auswahl an Banken zeigt allerdings, dass die BEKB zwischen den Jahren 2012 und 2022 knapp 30 Prozent ihrer Filialen geschlossen hat, was die Schliessungsquote der Mehrzahl von Kantonalbanken in diesem Vergleich, aber auch diejenige der expandierenden Banken Valiant und Migros, sowie der Bank Cler, der Postfinance und der Raiffeisengruppe übersteigt. Vgl. Blick vom 26.11.2022: <https://www.blick.ch/wirtschaft/schalter-weichen-erlebniszonen-innert-zehn-jahren-fast-600-bankfilialen-weg-id18088137.html> [26.08.2024].

Ein weiteres Merkmal der BEKB betrifft ein gewisser Vorteil bei den Refinanzierungskosten aufgrund der Mehrheitsbeteiligung des Kantons. Dies zeigt sich an folgender Tatsache: Auch wenn die BEKB über keine explizite Staatsgarantie verfügt, behält sich die Ratingagentur Moody's ausdrücklich eine Herabsetzung des Kreditratings der BEKB vor, sollte sich eine Reduktion der kantonalen Beteiligung auf unter 50.1 Prozent abzeichnen.⁵⁴ Oft wird in diesem Kontext angeführt, dass ein solcher Kostenvorteil gerechtfertigt sei, weil Kantonalkassen einen Leistungsauftrag zu erfüllen hätte und sie durch die kantonalen Eigentümerstrategien unternehmerisch eingeschränkt werden. Ob sich kantonalen Vorgaben tatsächlich gewinnmindernd auswirken, ist jedoch unklar.

Ebenso schwierig einzuschätzen ist, ob eine Kantonalkasse wie die BEKB bei der Vergabe von Krediten allenfalls «sozialer» vorgeht oder für ihre Dienstleistungen vorteilhaftere Konditionen anbietet als ihre privaten Konkurrenten. Grundsätzlich dürften solche Argumente jedoch in den Bereich der «Sozialromantik» gehören. Die BEKB untersteht, wie bereits erwähnt, vollumfänglich der bankengesetzlichen Aufsicht der FINMA und hat keine grösseren Spielräume beim Management der Kreditrisiken als andere Banken. Auch sind sich alle Experten einig, dass die BEKB nicht am Wettbewerb «vorbeigeschäftet» kann; sie steht in direkter Konkurrenz mit einer Vielzahl unterschiedlicher privater Institute. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch an der Angebotspalette der BEKB, die keine Produkte oder Dienstleistungen umfasst, die nicht auch von privaten Finanzinstituten angeboten würden.

Durchaus Einigkeit besteht jedoch unter den Gesprächspartnern, dass die BEKB sozial engagiert ist, sei dies als Anbieterin von Ausbildungsplätzen, als Unterstützerin von unterschiedlichen Unternehmensnetzwerken oder über ihren Förderfonds. Dieses Engagement darf einerseits als wahrgenommene Verantwortung gegenüber dem Eigentümer resp. der Bevölkerung des Kantons Bern interpretiert werden, hat aber zumindest teilweise auch Marketingcharakter – auch private Konkurrentinnen betreiben etwa Sponsoring in den Bereichen Kultur und Sport oder unterstützen gemeinnützige Projekte. Gewisse Experten äussern jedoch die Ansicht, dass das Engagement der BEKB überdurchschnittlich sei und heben spezifisch den Förderfonds als Alleinstellungsmerkmal der BEKB hervor.

⁵⁴ Kostenlos verfügbar ist die Kurzfassung Moody's (2018) unter <https://www.bekb.ch/-/media/bekb/portal/documents/ueber-bekb/medienmitteilungen/180315-mm-moodys.pdf?la=de&vs=1&hash=A5EAE1918D159344E92B1ADC30FCEFC8E2DDB01> [26.08.2024].

3.3 Bedeutung der BEKB für die Berner Volkswirtschaft

Um die volkswirtschaftliche Bedeutung der BEKB für die Berner Volkswirtschaft aufzuzeigen, werden nachfolgend ihre Wertschöpfungsbeiträge beleuchtet. Dabei wird in einem ersten Schritt die Wertschöpfungskette der BEKB dargestellt, um diese dann in einem zweiten Schritt in Bezug zur Volkswirtschaft des Kantons Bern zu setzen.

3.3.1 Die Wertschöpfungskette der BEKB

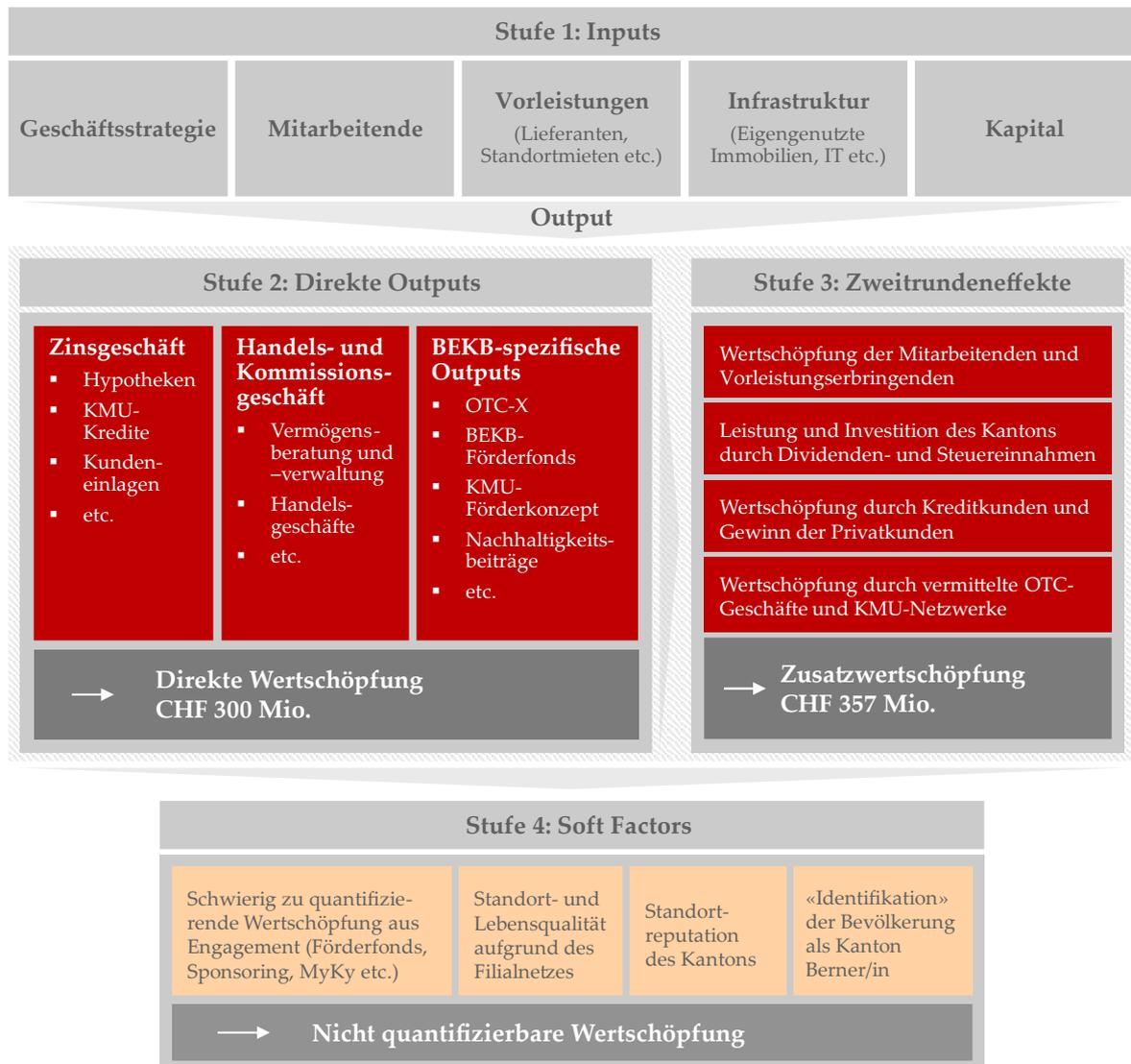
Die Wertschöpfungskette eines Unternehmens beschreibt die Abfolge aller Herstellungs- und Vermarktungsstufen für ein Produkt oder eine Dienstleistung, also von der Beschaffung der «Inputs» über die Produktion der «Outputs» bis zum Konsum durch die Endkonsumenten. Dabei schafft jede Stufe ökonomischen Wert. Zusätzlich kann die Wertschöpfungskette um sogenannte Zweitrundeneffekte erweitert werden. Dies bedeutet, dass etwa die regionalen Auswirkungen von Konsumausgaben und Investitionen der Mitarbeiter des betrachteten Unternehmens mitberücksichtigt werden.⁵⁵ Nicht alle Zweitrundeneffekte sind direkt quantifizierbar. So lassen sich etwa die Auswirkungen eines dichten Filialnetzes auf die Standort- und Lebensqualität kaum exakt monetär erfassen. Um jedoch auch solchen Effekten Rechnung zu tragen, wird nachfolgend eine Reihe von «Soft factors» in der Wertschöpfungskette der BEKB berücksichtigt.

Die in Abbildung 5 dargestellte Wertschöpfungskette der BEKB basiert auf öffentlich verfügbaren Informationen und Erkenntnissen aus den Expertengesprächen. Sie ist deshalb hauptsächlich qualitativer Natur und erhebt keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Wo immer möglich, wurden die Aussagen jedoch mit quantitativen Angaben ergänzt.⁵⁶

⁵⁵ Ob Zweitrundeneffekte dabei vollständig einem Unternehmen oder einer Branche angerechnet werden dürfen, ist fraglich. Gäbe es z.B. keine BEKB, wäre ein Teil ihrer heutigen Mitarbeitenden vermutlich für andere Arbeitgeber in der Region tätig.

⁵⁶ Falls nicht anders gekennzeichnet, entsprechen die quantitativen Angaben dem gerundeten Durchschnitt der letzten fünf Jahre aus den [Geschäfts- und Nachhaltigkeitsberichten der BEKB](#).

Abbildung 5: Wertschöpfungskette der BEKB



Quelle: Eigene Darstellung

Stufe 1: Inputs

Den Ausgangspunkt der Wertschöpfungskette bildet die Geschäftsstrategie der BEKB, die in erster Linie die Erbringung aller Leistungen einer Universalbank umfasst. Die BEKB konzentriert sich dabei primär auf private Haushalte und KMU, die mehrheitlich traditionelle Finanzprodukte des Zinsgeschäfts nachfragen. Sie ist ausschliesslich in den Kantonen Bern und Solothurn tätig, pflegt einen eher konservativen Umgang mit Risiken und setzt auf eine langfristige Gewinnoptimierung anstelle einer kurzfristigen Gewinnmaximierung. Des Weiteren wird entlang der gesamten Wertschöpfungskette grosser Wert auf Nachhaltigkeit in den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Ökologie gelegt. Die BEKB zählt sich

diesbezüglich zu den führenden Banken, was in den Gesprächen bestätigt wurde und sich auch in externen Einschätzungen zeigt.⁵⁷

Zur Umsetzung der Strategie und Erbringung ihrer Dienstleistungen benötigt die BEKB – neben Kapital⁵⁸ – folgende Inputs:

- **Mitarbeitende:** Die BEKB beschäftigt (teilzeitbereinigt) rund 990 Mitarbeitende⁵⁹, wobei die Fluktuation – nach eigenen Angaben – gering ausfällt. Der Personalaufwand der BEKB betrug gemäss Geschäftsberichten im jährlichen Durchschnitt der letzten fünf Jahre CHF 144 Mio. Über den Zeitraum der letzten fünf Jahre besetzte die BEKB jährlich rund 90 Stellen mit Auszubildenden, wobei auf 11 Mitarbeiter jeweils ungefähr ein Ausbildungsplatz kam. Die BEKB schafft somit mehr Ausbildungsplätze als andere Kantonalbanken.⁶⁰ Darüber hinaus kontrolliert die BEKB die Tochterfirma aity AG, von der sie IT-Dienstleistungen (inkl. einem eigenen Kernbankensystem) bezieht. Die konzerninterne Beschaffung von IT-Dienstleistungen stellt dabei ein Alleinstellungsmerkmal der BEKB gegenüber anderen Banken vergleichbarer Grösse dar.⁶¹ Die aity AG zählt rund 250 Mitarbeitende.⁶²
- **Vorleistungen:** Neben den Mitarbeitenden gehören auch die bezogenen Vorleistungen zu den Inputs, wobei es hier allenfalls zu Zweitrundeneffekten kommen kann. Gemäss der Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung der BEKB stammen die Lieferanten, wann immer möglich, aus dem lokalen Wirtschaftsraum und die Vorleistungen sind «Swiss made».⁶³ Das gesamte Auftragsvolumen betrug im Durchschnitt der letzten fünf Jahre jeweils rund CHF 160 Mio.
- **Infrastruktur und Sachanlagen:** Auch die Infrastruktur und Sachanlagen der BEKB gehören zu den Inputs. Hierzu zählen nebst den selbst genutzten Gebäuden im Wert von

⁵⁷ Vgl. [Geschäfts- und Nachhaltigkeitsberichte der BEKB](https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2021-06/Nachhaltigkeit_im_Schweizer_Retailbanking_FINAL_PAGES.pdf) und das WWF Rating des Schweizer Retailbankings 2020/2021: https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2021-06/Nachhaltigkeit_im_Schweizer_Retailbanking_FINAL_PAGES.pdf [06.09.2024].

⁵⁸ Per Ende 2023 beliefen sich die Eigenmittel der BEKB auf über CHF 3 Mrd., wobei die Gesamtkapitalquote die regulatorischen Anforderungen nach Basel III regelmässig übertrifft (rund 7 Prozentpunkte während den letzten fünf Jahren).

⁵⁹ Durchschnittliche Vollzeitäquivalente über die letzten fünf Jahre.

⁶⁰ Das entsprechende Verhältnis beträgt etwa 1:13 bei der ZKB, 1:15 bei der LUKB, 1:16 bei der GKB und 1:19 bei der BLKB (eigene Berechnungen basierend auf Geschäftsberichten aus dem Jahr 2023).

⁶¹ Gemäss Blattmann et al. (2023) verwenden rund zwei Drittel der Banken das Kernbankensystem von Finnova, 17 Prozent Avaloq und 7 Prozent Finstar der Hypothekbank Lenzburg. Neben der BEKB arbeiten die ZKB, die BCV und die (ehemalig beiden) Grossbanken mit selbstentwickelten Systemen. Daneben gibt es nur wenige Ausnahmen von kleineren Instituten, die diese Fixkosten auf sich nehmen.

⁶² Die Anzahl Vollzeitäquivalente der aity AG sowie deren Lohnsumme ist nicht publik.

⁶³ Vgl. BEKB: https://www.bekb.ch/-/media/bekb/portal/documents/legal/nachhaltige_beschaffung.pdf?la=de&vs=1&hash=726ED409E2B6D57CB38C858B3C668EFD8B378EB3 [27.08.2024].

rund CHF 184 Mio. auch weiter Liegenschaften (CHF 11 Mio.) und die (aktivierte) Software (ca. CHF 30 Mio.).

Stufe 2: Direkte Outputs

Mit den beschriebenen Inputs produziert die BEKB direkten Output, sprich Bankdienstleistungen. Diese umfassen insbesondere:

- **Zinsgeschäft:** Das Zinsgeschäft bildet die Kerntätigkeit der BEKB und steuerte in den letzten fünf Jahren einen durchschnittlichen Anteil von rund zwei Dritteln zum Gesamtertrag bei. Dieser Ertrag ist grösstenteils dem Hypothekengeschäft zuzuschreiben, das 2023 67 Prozent der Aktiva und über 90 Prozent der Kundenkredite ausmachte. Dabei bilden Private mit drei Vierteln aller Ausleihungen die wertmässig bedeutendste Kundengruppe. Die Refinanzierung erfolgt grösstenteils durch Kundeneinlagen, die mit über CHF 27 Mrd. den grössten Passivposten darstellen. Nach Einschätzung von Branchenkennern verfolgt die BEKB mit 66 Prozent des Ertrages im Zinsgeschäft im Vergleich zu anderen Kantonalbanken eine eher schwach ausgeprägte Diversifikationsstrategie.
- **Kommissionsgeschäftsgeschäft:** Der Ertrag des Kommissionsgeschäfts betrug in den letzten fünf Jahren rund 23 Prozent des jährlichen Gesamtertrags und stammt hauptsächlich aus der Vermögensberatung und -verwaltung. Neben Privat- und Firmenkunden sind insbesondere auch institutionelle Kunden von Bedeutung und vermehrt werden auch Produkte und Dienstleistungen für die Bedürfnisse von vermögenden Privatkunden angeboten. Zudem werden für Berner Unternehmen auch Emissionsgeschäfte getätigt, allerdings in geringem Ausmass.
- **Handelsgeschäft:** Auch das Handelsgeschäft der BEKB bildet mit einem Beitrag von durchschnittlich 5 Prozent zum Gesamtertrag in den letzten fünf Jahren ein eher kleiner Geschäftsbereich. Neben dem Handel an Devisen- und Börsenmärkten im Kundenauftrag sind darin auch Brokerage (Vermittlung von Kundengeschäften) und der Eigenhandel enthalten. Letzterer ist durch die Risikostrategie der BEKB eingeschränkt. So gilt etwa für den Derivatehandel eine Limite von CHF 30 Mio. pro Jahr und es werden keine strukturierten Produkte angeboten.
- **«OTC-X»-Plattform:** Im Vergleich zu den Erträgen aus Zins-, Handels- und Kommissionsgeschäft lässt sich der Wertschöpfungsbeitrag der «OTC-X»-Plattform nicht quantifizieren. Auf der Plattform werden Wertpapiere nicht-börsenkotierter Unternehmen aus der Schweiz und Liechtenstein gehandelt. Somit vermittelt die Handelsplattform zwischen Schweizer und Liechtensteiner Investoren und den entsprechenden KMU, was nicht nur einen direkten Wertschöpfungsbeitrag darstellt, sondern möglicherweise auch positive Zweitundeneffekte mit sich bringt. «OTC-X» hat über 230 Titel «gelistet» und

weist eine Marktkapitalisierung von insgesamt rund CHF 17.5 Mrd. auf. In den letzten fünf Jahren verzeichnete die Plattform jeweils weit über 10'000 Abschlüsse.⁶⁴

- **Förderfonds:** Zu den Outputs, deren Wertschöpfungsbeitrag schwer quantifizierbar ist, kann auch der Förderfonds gezählt werden. Seit 2018 unterstützt die BEKB via Förderfonds nicht-kommerzielle Institutionen und Projekte mit gemeinnütziger Ausrichtung im Umfang von über CHF 5.6 Mio. Die Beiträge beschränken sich dabei auf die Kantone Bern und Solothurn und decken rund 530 Projekte in den Bereichen Kultur, Sport und Freizeit, Ökologie aber auch Bildung, Gesundheit und Soziales ab. Für das Jahr 2024 ist der Betrag von CHF 1.5 Mio. für den Förderfonds vorgesehen.⁶⁵ Zusätzlich leistet die BEKB Sponsoringbeiträge. Im Jahre 2024 stehen über CHF 1 Mio. zur Verfügung, etwa zur Unterstützung von Sportlerinnen und Sportlern aus der Region.
- **KMU-Förderkonzept:** Auch die Aktivitäten der BEKB im Rahmen ihres KMU-Förderkonzepts kann als Output verstanden werden. Dessen konkreter Wertschöpfungsbeitrag lässt sich zwar kaum abschätzen, trotzdem vermag das Förderkonzept allenfalls einen Beitrag zur Standortattraktivität des Kantons Bern leisten. So ist die BEKB unter anderem an «be-advanced», dem Hauptpartner der öffentlichen Standortförderung, der Vernetzungsplattform «be-connected» und an «sitem-insel», einem Institut zur Förderung medizinischer Innovationen, beteiligt.⁶⁶
- **Nachhaltigkeit:** Ebenfalls nicht quantifizierbar sind die – von allen Gesprächspartnern erwähnten – Bemühungen der BEKB im Bereich der Nachhaltigkeit. Diese können nicht nur zur Qualität der Region als Lebens- und Unternehmensstandort beitragen, sondern möglicherweise auch durch Umweltprobleme entstehende Kosten reduzieren. Als direkter Output sei hier beispielhaft auf die Co-Initiierung des kostenlosen Online-Tools «myky» für die Planung und Umsetzung von Gebäudesanierungen verwiesen. Erwähnenswert ist auch der Lieferantenkodex der BEKB mit strikten Anforderungen an die Erbringenden von Vorleistungen bezüglich Integrität, Ethik sowie sozialer und ökologischer Verantwortung sowie die Richtlinie nachhaltige Beschaffung der BEKB.⁶⁷

Der durchschnittliche Ertrag der BEKB über die letzten fünf Jahre betrug insgesamt rund CHF 460 Mio. Abzüglich der Vorleistungen ergibt sich daraus eine durchschnittliche

⁶⁴ Vgl. OTC-X, Startseite: <https://www.otc-x.ch/> [27.08.2024].

⁶⁵ Vgl. BEKB: <https://www.bekb.ch/de/die-bekb/engagement/bekb-foerderfonds> [27.08.2024].

⁶⁶ Vgl. entsprechende Netzwerke: https://www.berninvest.be.ch/de/start/ueber-uns/partner.html#textimage_2013540983 sowie <https://be-advanced.ch>, <https://www.be-connected.ch/> und <https://sitem-insel.ch/de> [27.08.2024].

⁶⁷ Vgl. BEKB: <https://www.bekb.ch/-/media/bekb/portal/documents/legal/lieferantenkodex.pdf?la=de&vs=1&hash=373ECD7AC93D2464C77FC282F7B232C3BC10EDF2> und https://www.bekb.ch/-/media/bekb/portal/documents/legal/nachhaltige_beschaffung.pdf?la=de&vs=1&hash=726ED409E2B6D57CB38C858B3C668EFD8B378EB3 [27.08.2024].

jährliche direkte Nettowertschöpfung⁶⁸ von rund CHF 300 Mio. Bei der nachfolgenden Weiterverwendung dieser Zahl ist zu beachten, dass hierbei die nicht zu quantifizierenden Outputs der BEKB (unter anderem die «OTC-X» Plattform, der Förderfonds und die Aktivitäten in den Bereichen Standortförderung für KMU sowie Nachhaltigkeit) unberücksichtigt bleiben. Die Angaben zur Wertschöpfung stellen somit tendenziell eine Untergrenze dar.

Stufe 3: Zweitrundeneffekte

Wie erwähnt, führt die wirtschaftliche Tätigkeit eines Unternehmens nicht nur zu direkten Outputs, sondern kann überdies Zweitrundeneffekte bewirken. Im Zusammenhang mit der BEKB ist vor allem an die folgenden Effekte zu denken:

- **Konsum und Investitionen der Mitarbeitenden:** Die Vergütung der Mitarbeitenden der BEKB betrug in den letzten fünf Jahren jeweils rund CHF 144 Mio. Da die meisten Mitarbeitenden im Kanton Bern ansässig sind, kommt zumindest ein Teil dieses Betrages über Konsum und Investitionen wiederum der Region zugute.⁶⁹
- **Zweitrundeneffekte aufgrund bezogener Vorleistungen:** Auch die bezogenen Vorleistungen von insgesamt ca. CHF 160 Mio. pro Jahr lösen Zweitrundeneffekte aus. Die BEKB unterhält dabei insbesondere langfristige Geschäftsbeziehung mit etwa 1'000 Lieferanten in den Kantonen Bern und Solothurn. Das entsprechende jährliche Auftragsvolumen beträgt ungefähr CHF 100 Mio.⁷⁰ Rund 60 Prozent der Ausgaben für Vorleistungen kommen somit Unternehmen in der Region zugute, die damit wiederum Löhne bezahlen, eigene Vorleistungen beziehen, Investitionen tätigen etc.⁷¹
- **Steuerzahlungen und Dividenden:** Die BEKB leistete in den vergangenen fünf Jahren Steuerzahlungen in der Höhe von durchschnittlichen CHF 34 Mio. an den Kanton Bern und schüttete Dividenden von über CHF 85 Mio. an die rund 50'000 Aktionärinnen (inklusive des Kantons) aus. Auch die Leistungen und Investitionen des Kantons, die durch Steuern und Dividendeneinnahmen finanziert sind, sind als Bestandteil der Zweitrundeneffekte zu berücksichtigen.
- **Zusätzliche Wertschöpfung durch Kreditvergabe:** Auch die Kreditvergabe an KMU durch die BEKB generiert eine gewisse zusätzliche Wertschöpfung. So kann argumentiert werden, dass die BEKB aufgrund ihrer lokalen Ausrichtung möglicherweise über bessere Informationen als grössere und ausserkantonale Banken verfügt. Dies kann dazu führen, dass sie lokale Kreditrisiken besser als andere Finanzinstitute einschätzen kann und somit zu einer effizienteren Kreditversorgung im Kanton beiträgt. Hierfür spricht

⁶⁸ Die Nettowertschöpfung ist definiert als: Betriebsertrag - Vorleistungen - Abschreibungen + Nettoinvestitionen (vgl. [BEKB Nachhaltigkeitsberichte](#)). Die Bruttowertschöpfung, die die Abschreibungen nicht berücksichtigt, aus dem Nachhaltigkeitsbericht 2017 stimmt dabei ungefähr mit der rapportierten Bruttowertschöpfung in BAK Economics (2018) überein.

⁶⁹ Vgl. [BEKB Nachhaltigkeitsbericht 2023](#).

⁷⁰ Vgl. [BEKB Nachhaltigkeitsbericht 2023](#).

⁷¹ Vgl. [BEKB Geschäftsbericht 2023](#).

etwa, dass bei der BEKB rund 90 Prozent der Kredite in der jeweiligen Vertriebsregion gesprochen werden. Ein weiterer Hinweis liefert auch das Verhalten der BEKB zu Beginn der COVID-19 Pandemie. Die BEKB stellte damals aus eigener Initiative – und bevor der Bund seine Deckung für die Überbrückungskredite bekannt gab – ihren KMU-Kundinnen Risikokapital im Umfang von CHF 50 Mio. zur Verfügung.

Zur Berücksichtigung des Beitrags von Zweitrundeneffekten auf die Gesamtwertschöpfung eines Unternehmens wird in der Regel auf sogenannten Wertschöpfungsmultiplikatoren zurückgegriffen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die direkt quantifizierbare Nettowertschöpfung mit einem bestimmten Faktor multipliziert wird. Vorliegend beträgt der quantifizierbare Teil der direkten Wertschöpfung rund CHF 300 Mio. Es handelt sich dabei, wie dargelegt, um eine untere Grenze. Einen BEKB-spezifischen Wertschöpfungsmultiplikator lässt sich im Rahmen dieses Gutachtens nicht bestimmen. Für den Finanzdienstleistungssektor wird jedoch generell geschätzt, dass jeder Franken Wertschöpfung weitere CHF 1.59 Wertschöpfung in anderen Industriesektoren auslöst. Wird zusätzlich auch die Wertschöpfung der privaten Haushalte mitberücksichtigt, kann von einem Multiplikator von 2.19 ausgegangen werden.⁷² Somit beträgt die geschätzte zusätzliche Wertschöpfung aufgrund der Zweitrundeneffekte rund CHF 177 Mio. in den Industriesektoren sowie CHF 357 Mio. insgesamt, also inklusive Haushalte. Die Gesamtwertschöpfung der BEKB kann demnach mit CHF 477 Mio. bzw. CHF 657 Mio. beziffert werden, wobei es sich – naturgemäss – um eine grobe Schätzung handelt.

Stufe 4: «Soft factors»

Neben dem direkten Output und den Zweitrundeneffekten gibt es verschiedene weitere Faktoren, die möglicherweise der Gesamtwertschöpfung der BEKB zugerechnet werden können. Zu erwähnen sind etwa eine erhöhte Standort- und Lebensqualität durch das dichte Filialnetz der BEKB, insbesondere in wenig besiedelten Regionen, von denen es im Kanton Bern einige gibt. Auch dass die BEKB eine überdurchschnittliche ESG-Bewertung aufweist, könnte wertschöpfungssteigernd sein und zu einer höheren Identifikation der Berner Bevölkerung mit der BEKB führen oder generell die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts erhöhen. Da es sich hier aber um Effekte handelt, denen ein spekulatives Element anhaftet und die sich nicht sinnvoll quantifizieren lassen, werden sie an dieser Stelle nicht monetär bewertet.

Tabelle 3 fasst die geschätzten Wertschöpfungsbeiträge der BEKB auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen nochmals übersichtsmässig zusammen.

⁷² Eigene Berechnungen basierend auf der [Schweizerischen Input-Output-Tabelle 2017](#), [Anzahl Beschäftigten](#) und [Lohndaten](#) des BFS [29.08.2024], vgl. auch Tabelle 3.

Tabelle 3: Wertschöpfungsbeitrag der BEKB (in CHF Mio.)

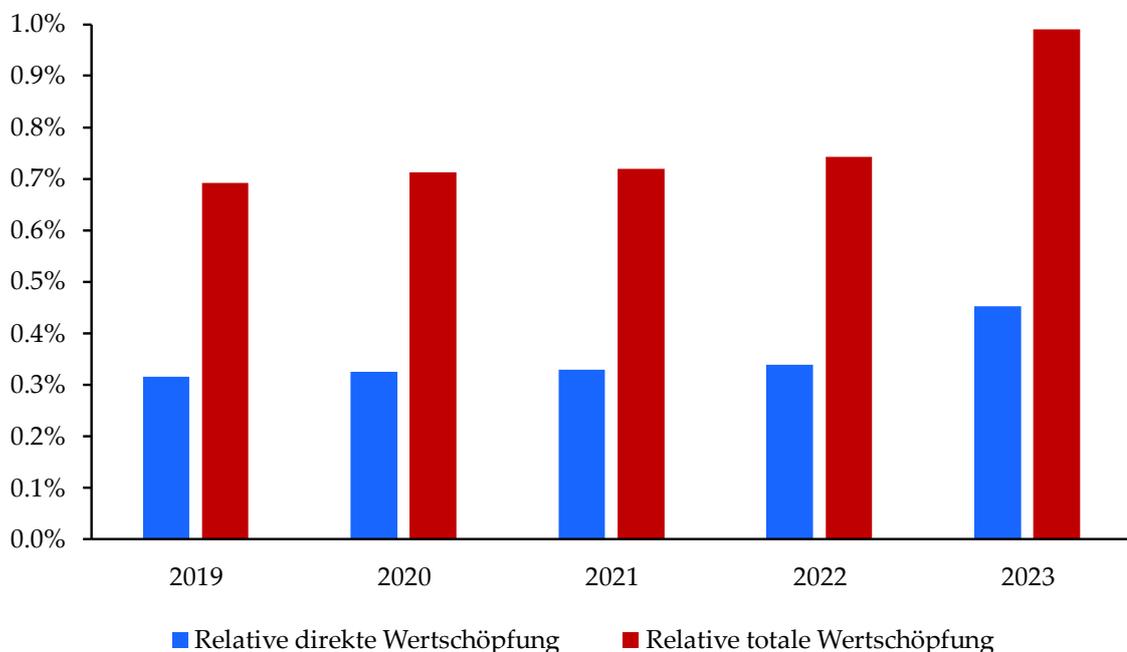
Wertschöpfung aller Industriesektoren		Totale Wertschöpfung inkl. privater Haushalte	
Gesamtertrag	460	Gesamtertrag	460
- Vorleistungen	(160)	- Vorleistungen	(160)
Direkte Nettowertschöpfung	300	Direkte Nettowertschöpfung	300
Multiplikator	1.59	Multiplikator	2.19
Zweitrundeneffekte (Industrie)	177	Zweitrundeneffekte (Total)	357
Gesamte Nettowertschöpfung	477	Gesamte Nettowertschöpfung	657
Nicht quantifizierbare Wertschöpfung	?	Nicht quantifizierbare Wertschöpfung	?

Quelle: Eigene Tabelle

3.3.2 Wertschöpfung der BEKB im Verhältnis zur kantonalen Volkswirtschaft

Was lässt sich nun über die Bedeutung der BEKB für die Volkswirtschaft des Kantons Bern aussagen? Setzt man die geschätzte direkte Wertschöpfung der BEKB ins Verhältnis zum kantonalen Bruttoinlandprodukt (BIP) des Kantons Bern, zeigt sich, dass diese in den letzten fünf Jahren zwischen 0.32 und 0.45 Prozent betrug (vgl. Abbildung 6). Werden zudem die Zweitrundeneffekte berücksichtigt, steigt der Anteil am kantonalen BIP auf 0.69 bis 0.99 Prozent.

Abbildung 6: Wertschöpfung der BEKB relativ zum BIP des Kantons Bern



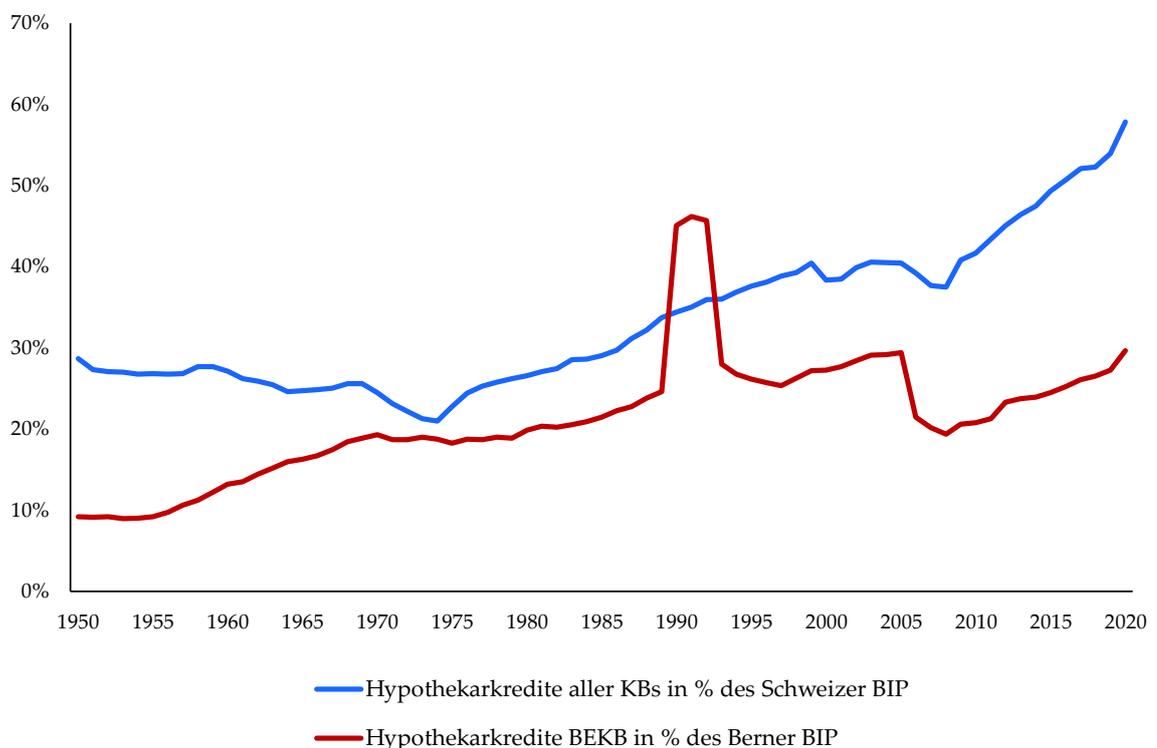
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis BEKB Nachhaltigkeitsberichte (2016-2021), Kanton Bern Wirtschaftsstatistik und BFS

Ein Vergleich der (Brutto-)Wertschöpfungen aller Kantonalbanken im Verhältnis zum BIP des jeweiligen Kantons von BAK Economics (2018) zeigt, dass die relative Wertschöpfung der BEKB eher gering ausfällt. Diese Einschätzung wird durch die obigen Ausführungen

(vgl. Abschnitt 3.1 und 3.2) gestützt, wo auf die im interkantonalen Vergleich geringen Marktanteile der BEKB eingegangen wurde.

Abbildung 7 illustriert, dass die BEKB im Hypothekarmarkt bereits vor der Immobilienkrise vergleichsweise geringe Marktanteile aufwies. Allerdings zeigt die Abbildung auch, dass eine relevante Konkurrentin vor der Immobilienkrise wohl die staatliche Hypothekarkasse des Kantons Bern war, mit der die BEKB 1991 fusionierte. Während die Fusion für den sprunghaften Anstieg des Hypothekarvolumens bei der BEKB verantwortlich war, ist der fast ebenso starke Rückgang auf die Auslagerung von «faulen» Immobilienkrediten in die 1993 gegründeten Dezennum Finanz AG zurückzuführen (vgl. auch Box 3).

Abbildung 7: Hypothekarkredite BEKB und aller Kantonalbanken relativ zum BIP

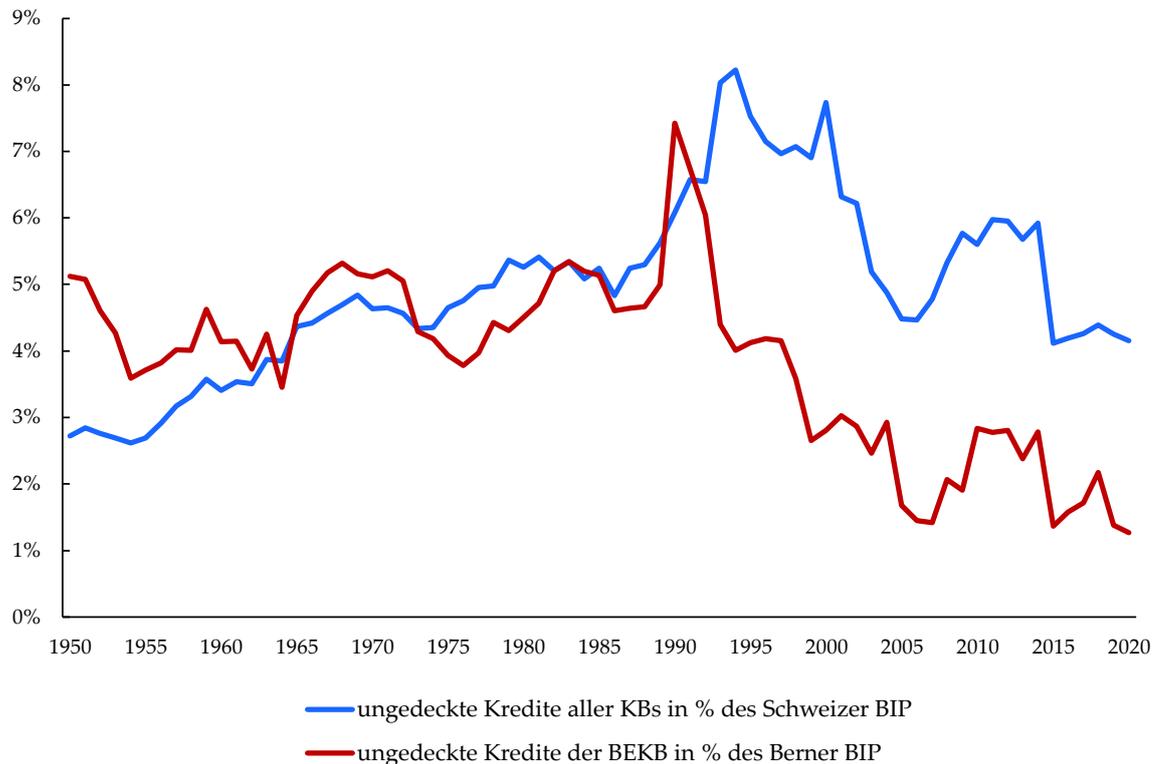


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Egli⁷³ und SNB

Mit über 90 Prozent der Kundenkredite bilden Hypotheken zwar den Schwerpunkt der aktivseitigen Geschäftstätigkeit der BEKB, gerade hinsichtlich Wertschöpfung sind jedoch auch die Betriebskredite relevant. Neben ungedeckten Kontoüberzügen dürften diese den Grossteil der ungedeckten Kredite der BEKB ausmachen. Abbildung 8 setzt die ungedeckten Kredite der BEKB ins Verhältnis zum kantonalen BIP und vergleicht diesen Wert mit dem Durchschnitt aller Kantonalbanken in der Schweiz. Im Gegensatz zu den Hypotheken zeigt sich bei den ungedeckten Krediten ein BEKB-spezifischer Volumenrückgang infolge der Immobilienkrise: Während der relative Kreditanteil der BEKB vorher mehr oder weniger dem schweizerischen Durchschnitt entsprach, lag er ab 1993 klar unterhalb.

⁷³ Nicht-öffentlicher Datensatz von Simon Egli, Soziologisches Institut der Universität Zürich.

Abbildung 8: Ungedekte Kredite BEKB und aller Kantonalbanken relativ zum BIP



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Egli⁷⁴ und SNB

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die BEKB – soweit sich dies messen lässt – im Vergleich zu anderen Kantonalbanken eine eher geringe Bedeutung für die kantonale Volkswirtschaft aufweist. Dies wird auch von den befragten Experten so wahrgenommen.

Fraglich ist überdies, ob der BEKB über die messbare Wirkung hinaus eine stabilisierende Bedeutung für die Berner Volkswirtschaft zukommt. Die Kantonalbanken selbst bezeichnen sich als moderne, eigenständige Institute mit enger Bindung zu ihren Kerngebieten, die den Einwohnerinnen und Einwohnern des jeweiligen Kantons verpflichtet sind.⁷⁵ Ob allerdings die BEKB – oder auch eine andere Kantonalbank – etwa in Krisenzeiten effektiv stabilisierend ins Wirtschaftsgeschehen eingreifen könnte, muss bezweifelt werden. Auch wenn die BEKB heute solid aufgestellt und regional stark verwurzelt ist, kann sie eine solche Rolle kaum wahrnehmen. Einerseits ist ihre Bedeutung für die Berner Volkswirtschaft hierfür schlicht zu klein und andererseits kann es sich die BEKB trotz allfälliger Interessen ihres Hauptaktionärs – gerade auch in Krisenzeiten – nicht leisten, grundsätzlich anders am Markt aufzutreten als ihre privaten Konkurrentinnen. Weder die regulatorischen Rahmenbedingungen noch die Eignerstrategie oder Mehrheitsbeteiligung des Kantons schaffen den Spielraum dazu.

⁷⁴ Nicht-öffentlicher Datensatz von Simon Egli, Soziologisches Institut der Universität Zürich.

⁷⁵ Vgl. VSKB: <https://vskb.ch/kantonalbanken/portrait/in-der-schweiz-fur-die-schweiz> [11.10.2024].

3.4 Risiken der Beteiligung für den Kanton Bern

In Abschnitt 2.3.3 wurde dargelegt, wieso Kantonalkassen auch ohne explizite Staatsgarantie ein gewisses finanzielles Risiko für den Eigneranton darstellen: Neben dem politischen Druck können auch finanzpolitische Anreize zur Vermeidung einer Abschreibung des Aktienanteils eine Rolle spielen. Deshalb dürfte es allenfalls im Interesse des Kantons sein, bereits vor Eintritt der Zahlungsunfähigkeit seiner Kantonalkasse – und somit unabhängig von der Existenz einer Staatsgarantie – finanzielle Unterstützung zu leisten.

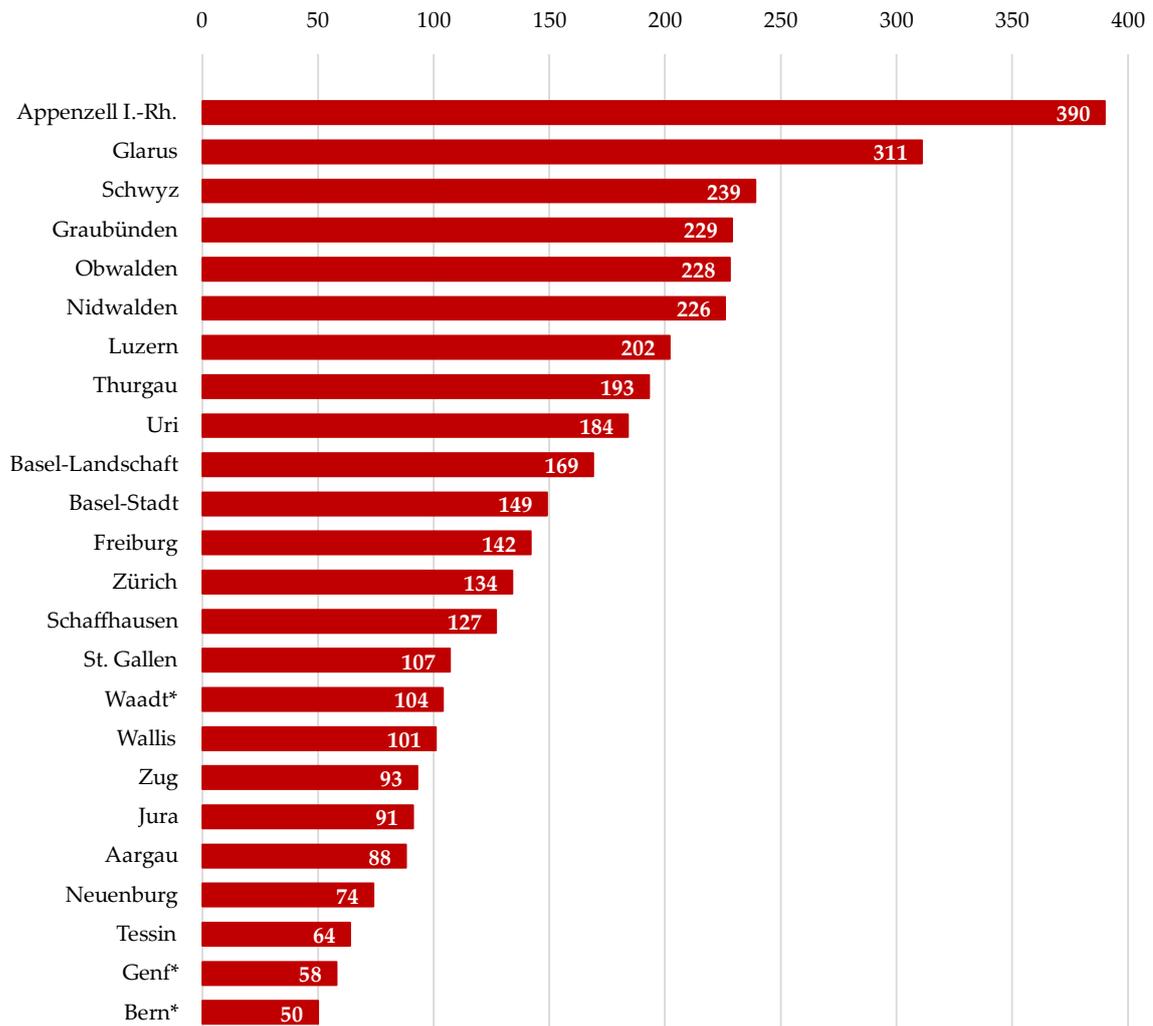
Die Antworten der Experten zur Frage, ob dieser Anreiz im Kanton Bern eine Rolle spiele, fielen unterschiedlich aus: Während einige Experten klar davon ausgehen, dass der Vermögenserhalt in einer Diskussion um eine allfällige Unterstützung der BEKB im Krisenfall durchaus ein gewichtiges Argument darstellen würde, betonten andere, dass die kantonale Beteiligung zum Nominalwert bilanziert sei und im Konkursfall keine allzu grosse Lücke hinterlassen würde. Tatsächlich müsste der Kanton Bern bei einem Konkurs der BEKB maximal CHF 96 Mio. abschreiben, da seine 4'800'000 Aktien mit dem Nominalwert von CHF 20 bilanziert sind. Würden die Aktien allerdings zum Marktpreis (der Mitte 2024 bei rund CHF 235 pro Aktie lag) bewertet, dann betrüge der maximale Buchverlust rund CHF 1.1 Mrd.; also mehr als das Zehnfache.⁷⁶ Zudem stellt die Beteiligung an der BEKB in der kantonalen Bilanz nach derjenigen der BLS Netz AG von CHF 112 Mio. die zweitgrösste dar und ist somit höher als die Beteiligung an der BKW AG von über CHF 69 Mio. (alle bewertet zum Nominalwert).

Durch ihre Geschichte und insbesondere als Folge der Reformen nach der Rettungsaktion des Kantons Bern im Zuge der Immobilienkrise in den 1990er Jahren (vgl. Box 3), kann die BEKB heute als institutionell unabhängigste aller Kantonalkassen bezeichnet werden: Sie ist neben der LUKB die einzige als privatrechtliche Aktiengesellschaft konstituierte Kantonalkasse und neben der BCGE und der BCV die einzige ohne explizite Staatsgarantie (vgl. Abschnitt 2.3.4). Aber, selbst wenn eine implizite Staatsgarantie besteht, ist die Haftungslast des Kantons Bern im interkantonalen Vergleich relativ gering. So zeigt der Vergleich von Bilanzsumme und kantonalem BIP in Abbildung 9, dass die BEKB bei diesem Verhältnis mit rund 50 Prozent den schweizweit geringsten Wert aufweist.⁷⁷ Auch dies weist darauf hin, dass die BEKB – wie auch in den Expertengesprächen verschiedentlich betont wurde – aus einer Risikoperspektive für den Kanton Bern von geringerer Bedeutung ist als andere Kantonalkassen für ihre jeweiligen Eigner.

⁷⁶ Vgl. bspw. <https://www.bekb.ch/de/die-bekb/aktionaeere/aktieninformationen> und Geschäftsbericht 2023 des Kantons Bern: <https://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/Geschaeftsbericht.html> [28.08.2024].

⁷⁷ Vgl. NZZ vom 14.08.2023: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/too-big-to-fail-die-kantonalkassen-sind-ein-klumpenrisiko-fuer-den-steuerzahler-ld.1750881> [28.08.2024].

Abbildung 9: Bilanzsummen der Kantonalbanken relativ zum kantonalen BIP



Anmerkungen: * Keine explizite Staatsgarantie; alle Bilanzen per 2022; kantonale BIP geschätzt für 2020.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis NZZ vom 14.08.2023

Die Bilanzsumme kann aber nicht nur zur Abschätzung des Risikos für den Kanton herangezogen werden, sondern stellt auch einen der Indikatoren für die Systemrelevanz einer Bank dar.⁷⁸ Wiederum kann Abbildung 9 entnommen werden, dass der BEKB für die Berner Volkswirtschaft keine Systemrelevanz zukommt; hierfür ist ihre Grösse zu gering. Daneben kommt der BEKB für sich genommen, wie auch die befragten Experten bestätigen, keine entscheidende Rolle für das Funktionieren des Berner Finanzsystems zu. Dies zeigt sich auch daran, dass sie keine für die Volkswirtschaft wichtigen Dienstleistungen anbietet, die nicht auch andere Banken in ihrem Dienstleistungsangebot führen. Selbst die GLKB, die

⁷⁸ Eine Bank ist grundsätzlich dann systemrelevant, wenn ihr Ausfall die Volkswirtschaft und das Finanzsystem erheblich schädigen würde. Die SNB hat die UBS, PostFinance, Raiffeisen-Gruppe und die ZKB als systemrelevant eingestuft. Zu den massgeblichen Kriterien der Systemrelevanz vgl. bspw. <https://www.finma.ch/de/durchsetzung/resolution/too-big-to-fail-und-systemstabilitaet/systemrelevante-banken/> [29.08.2024].

durch eine hohe Bilanzsumme im Verhältnis zum kantonalen BIP auffällt (vgl. Abbildung 9), ist gemäss Prof. Christoph Lengwiler «nicht in dem Sinne systemrelevant, dass die regionale Wirtschaft zusammenbrechen würde, wenn die Bank Probleme bekäme».⁷⁹ Umso mehr gilt dies für die BEKB.

Auch wenn die BEKB nicht als systemrelevant eingestuft werden kann, ist aber natürlich davon auszugehen, dass ein Konkurs der BEKB zu einem volkswirtschaftlichen Schaden führen würde. Ein Grossteil der befragten Experten äusserten sich dann auch dahingehend, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass der Kanton Bern in seiner heutigen Rolle als Mehrheitsaktionär die BEKB in einer Krisensituation finanziell unterstützen würde. Als Gründe hierfür wurde – neben der Vermeidung von volkswirtschaftlichen Schäden – insbesondere auch der politische Druck und das Interesse des Kantons, seinen finanziellen Schaden als Mehrheitsaktionär zu begrenzen, genannt. Gewisse Gesprächspartner strichen jedoch auch hervor, dass der Kanton keine Rechtsgrundlage für eine Rettung der BEKB habe und sich somit auf Notrecht gemäss Art. 91 KV berufen müsste. Dabei sei allerdings fraglich, ob ein drohender Konkurs der BEKB eine Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder soziale Notstände hervorrufen würde, was Voraussetzung für die Anwendung von Notrecht ist.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Kanton als Mehrheitsaktionär der BEKB grundsätzlich auch ohne explizite Staatsgarantie ein gewisses finanzielles Risiko trägt. Dieses Risiko dürfte jedoch deutlich geringer sein als in anderen Kantonen. Dies, weil die Bilanzsumme der BEKB «nur» rund die Hälfte des kantonalen BIP ausmacht, diese nicht systemrelevant ist und der maximale Schadensbetrag somit als überschaubar bezeichnet werden kann. Die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Krisenfalls ist – wie von mehreren Experten bestätigt – bei der BEKB zudem als vergleichsweise gering einzuschätzen, da die BEKB eine konservative Risikostrategie verfolgt. Allerdings hat sich historisch gezeigt, dass Finanzkrisen typischerweise nicht vor einzelnen Instituten haltmachen (vgl. dazu auch Box 3).

Box 3: Auswirkungen der Immobilienkrise der 1990er Jahre auf die BEKB

Nachdem die Hochkonjunkturphase der 1980er Jahre 1987 mit dem weltweit alle Börsen erfassenden «Schwarzen Montag» endete, lockerte die SNB ihre Geldpolitik. Dies wiederum führte dazu, dass sowohl Private als auch die seit der Einführung des BVG-Obligatoriums 1985 zahlreichen institutionellen Anleger verstärkt in Immobilien, Bauland, Projektentwicklungen und Geschäftsliegenschaften investierten. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die Vergabe von günstigen Krediten durch die Banken. Der Immobilienmarkt begann sich zu überhitzen, worauf die SNB den Leitzins 1989 von 3.5 auf 6 Prozent erhöhte und der Bundesrat dringliche Massnahmen gegen «Immobilienpekulationen» erliess. In Kombination mit der 1991 einsetzenden Rezession lösten diese Massnahmen eine Immobilienkrise aus – die Banken hatten reihum «faule» Immobilienkredite in ihren Büchern. Die Spar + Leihkasse Thun war dabei eines der ersten Opfer. Im Zuge ihres

⁷⁹ Vgl. Interview in der Südostschweiz vom 15. Mai 2021, <https://www.suedostschweiz.ch/wirtschaft/2021-05-16/bedeutung-der-staatsgarantie-ist-ueberschaetzt> [29.08.2024].

Konkurses wurden rund CHF 220 Mio. vernichtet, was einem Verlust von mehr als einem Drittel des Vermögens von 6'300 Kunden entsprach. Bis 1995 verschwand jede dritte Bank, die 1990 noch eine eigene Rechtspersönlichkeit hatte. Die Gruppe der Regionalbanken war besonders betroffen und viele Kantonalbanken konnten sich nur dank der Unterstützung ihres Eigners retten.⁸⁰

Darunter auch die BEKB, die – aufgrund eines Beschlusses des Grossen Rats im Jahr 1988 – 1991 mit der Hypothekarkasse des Kantons Bern fusioniert hatte. Zur Entlastung der konsolidierten Bilanz von den schlechten Risiken im Umfang von insgesamt CHF 6.5 Mrd. gründete der Kanton 1993 die Dezennium Finanz AG. Diese versuchte innerhalb von zehn Jahren zu retten, was noch zu retten war. Der resultierende Gesamtverlust betrug CHF 2.6 Mrd., wovon rund CHF 1.1 Mrd. durch Rückstellungen der Bank gedeckt und die restlichen CHF 1.5 Mrd. vom Kanton übernommen wurden. Als Konsequenz wurde die BEKB 1998 in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt und die kantonale Beteiligung kontinuierlich auf die knappe Mehrheit von 51.5 Prozent reduziert. Zudem wurde die Staatsgarantie der BEKB bis 2012 schrittweise aufgehoben.

Eine grobe Schätzung der inflationsbereinigten und abdiskontierten Einnahmen des Kantons aufgrund seiner Beteiligung an der BEKB lässt zudem darauf schliessen, dass es seit der Umwandlung der BEKB in eine Aktiengesellschaft 20 Jahre gedauert hat, um den Kanton für die damals übernommenen Verluste der BEKB zu kompensieren.⁸¹

⁸⁰ Vgl. bspw. Finanz und Wirtschaft vom 17.11.2015: <https://www.fuw.ch/article/die-schweizer-immobilienblase-der-neunzigerjahre> [23.08.2024].

⁸¹ Vgl. Der Bund vom 27.01.2018: <https://www.derbund.ch/ein-unruehmliches-jubilaeum-fuer-die-bekb-579917416944> [11.11.2024].

4 Volkswirtschaftliche Beurteilung der weiteren Varianten

Neben dem Status quo sind im Rahmen dieses Gutachtens die folgenden zwei Varianten mit reduzierter kantonaler Beteiligung an der BEKB aus volkswirtschaftlicher Sicht zu beurteilen:

- **Variante 2 «Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»:** Reduktion der kantonalen Beteiligung auf einen Drittel (V2)
- **Variante 3 «Verzicht auf kantonale Beteiligung»:** Verkauf der gesamten kantonalen Beteiligung (V3)

Die Abweichungen zum Status quo der beiden Varianten werden in Abschnitt 4.1 näher beschrieben. Abschnitt 4.2 geht sodann auf allfällige Auswirkungen der beiden Varianten auf unterschiedliche Anspruchsgruppen ein. Diese Auswirkungen werden in Abschnitt 4.3 aggregiert, um die gesamtwirtschaftlichen Effekte der beiden Varianten – jeweils im Vergleich zum Status quo – auf den Kanton Bern abzuschätzen.

4.1 Unterschiede zwischen den Varianten

Der grösste und grundlegendste Unterschied zwischen dem Status quo und dem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB (Variante 3) besteht darin, dass die BEKB ihren Status einer Kantonalkbank einbüßen würde. Neben der damit verbundenen Namensänderung ginge Variante 3 voraussichtlich mit – zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzbaren – Veränderungen der Aktionariatsstruktur einher und somit mutmasslich auch mit einer Neubesetzung des Verwaltungsrats, was wiederum zu einem Strategiewechsel des Nachfolgeinstituts der BEKB führen könnte. Wie einschneidend der Strategiewechsel ausfallen würde, ist nicht vorhersehbar, da trotz einer gewissen «Pfadabhängigkeit» ein grosser Entscheidungsspielraum in der Entwicklung von Geschäftsmodellen bestünde.

Grundsätzlich ist somit davon auszugehen, dass die Auswirkungen eines Verzichts auf die kantonale Beteiligung an der BEKB und ihre Konsequenzen auf die Anspruchsgruppen grösser ausfallen würden als dies bei einer Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität (Variante 2) der Fall wäre. Dies insbesondere, weil die BEKB im Falle einer kantonalen Beteiligung von einem Drittel eine Kantonalkbank bliebe und der Kanton Bern die Kontrolle behielte. Denn, selbst wenn ein anderer Aktionär mehr als 30 Prozent der Stimmen auf sich vereinen sollte, stünde dem Kanton durch die vorgesehene Sperrminorität ein Vetorecht zu.⁸² Unabhängig von der konkreten Aktionärsstruktur könnte sich jedoch bei Variante 2 – im Vergleich zum Status quo – der Einfluss des Kantons auf die Eignerstrategie und somit auf strategische Entscheidungen der BEKB etwas abschwächen. Als weiterer Unterschied zum Status quo ist zu nennen, dass der Kanton bei einer Kapitalerhöhung in Variante 2

⁸² «Sperrminorität» bezeichnet die Möglichkeit bei Abstimmungen einen Beschluss zu verhindern, der eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen verlangt (vgl. Art. 704 OR). Für die Wahl des Verwaltungsrates genügt grundsätzlich die einfache Mehrheit.

mitziehen müsste, da die BEKB andernfalls den offiziellen Status einer Kantonalbank verlieren würde.⁸³

Die aus ökonomischer Sicht relevantesten Merkmale der drei Varianten sind in Tabelle 4 zusammengefasst. Daraus wird ersichtlich, dass die Differenz zwischen Variante 2 und Variante 3 insgesamt grösser ist als zwischen Variante 1 und Variante 2.

Tabelle 4: Überblick über die Unterschiede zwischen den drei Varianten

Merkmals	Status quo (V1)	Minderheitsbeteiligung (V2)	Verzicht auf Beteiligung (V3)
Kantonale Beteiligung	51.5 %	33.4 %	keine
Status der BEKB	Kantonalbank	Kantonalbank	private Bank
Strategische Einflussnahme des Kantons	Unternehmerische Freiheit institutionell verankert, aber: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontrolle über Besetzung des Verwaltungsrats ▪ Geschäftsstrategie stimmt mit Eignerstrategie überein ▪ Statutenänderung (und somit z.B. die Verlegung des Hauptsitzes aus Bern) benötigt Zustimmung des Kantons 	Unternehmerische Freiheit institutionell verankert, aber: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontrolle des Kantons bei Besetzung des Verwaltungsrats ggf. geschwächt (abhängig von restlicher Aktionariatsstruktur) ▪ Möglicherweise geringere Gewichtung der Eignerstrategie ▪ Beschlüsse mit qualifiziertem Mehr benötigen Zustimmung des Kantons 	Keine Einflussnahme durch den Kanton, insb.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kein kantonaler Einfluss auf Besetzung des strategischen Führungsorgans ▪ Weder Eignerstrategie noch Aufsichtskonzept (es entfallen u.a. die «Controlling»-Gespräche und die Berichterstattung) ▪ Kein Einfluss des Kantons auf Statuten (und somit Wahl des Sitzes etc.)
Leistungsauftrag	Leistungsauftrag hat keine eindeutig zuordenbaren Effekte	Leistungsauftrag hat keine eindeutig zuordenbaren Effekte	Grundsätzlich kein Leistungsauftrag
Finanzielles Risiko des Kantons	Trotz fehlender Staatsgarantie faktisches finanzielles Risiko des Kantons aufgrund: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kanton ist primäre Ansprechpartner der FINMA im Insolvenzfall (Art. 28a BankG) ▪ Zivilrechtliche Haftungsrisiken (z.B. als «faktisches Organ») ▪ Erwartungen und politischer Druck ▪ Ggf. Anreize zum Werterhalt der gehaltenen Aktien 	Faktisches finanzielles Risiko des Kantons ist existent, möglicherweise aber schwächer als im Status quo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kanton ist nach wie vor Ansprechpartnern der FINMA im Insolvenzfall ▪ Zivilrechtliche Haftungsrisiken bestehen nach wie vor (z.B. als «faktisches Organ») ▪ Kein Spielraum bei allfälligen Kapitalerhöhungen nicht mitzumachen (falls die BEKB eine Kantonalbank bleiben soll) 	Faktisches finanzielles Risiko des Kantons signifikant geringer als im Status quo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kanton ist nicht mehr Ansprechpartner der FINMA im Insolvenzfall ▪ Keine zivilrechtlichen Haftungsrisiken ▪ Politischer Druck wie bei anderen vergleichbaren privaten Banken ▪ Keine Anreize zum Werterhalt

⁸³ Gemäss Art. 3a BankG gilt eine Bank nur als Kantonalbank, wenn die kantonale Beteiligung am Kapital und den Stimmen jeweils mindestens einen Drittel beträgt.

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ggf. geringerer politischer Druck zu intervenieren ▪ Ggf. geringere Anreize zum Werterhalt der gehaltenen Aktien 	
Wettbewerbsrelevante Aspekte	<p>Vorteile für die BEKB:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich hohes Vertrauen aufgrund des Labels «Kantonalbank» ▪ Gewisse Synergien mit VSKB (insb. politische Arbeit und Marketing) ▪ Vergleichsweise geringe Refinanzierungskosten aufgrund besserer Kreditratings ▪ Faktische Haftung des Kantons im Krisenfall <p>Nachteile für die BEKB:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gewisse Erwartungshaltung in Zusammenhang mit dem Label «Kantonalbank» ▪ Möglicherweise geringere unternehmerische Freiheit aufgrund des Einflusses des Hauptaktionärs 	<p>Mögliche Veränderungen gegenüber Status quo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertrauen und Erwartungshaltung aufgrund Label «Kantonalbank» mutmasslich gleichbleibend ▪ Unveränderte Synergien dank VSKB-Mitgliedschaft ▪ Es ist mit Herabsetzung des Kreditratings zu rechnen ▪ Faktische Haftung des Kantons ggf. abgeschwächt ▪ Geringerer Einfluss des Kantons insb. bei Einstieg eines neuen grossen Aktionärs zu erwarten (in dem Falle auch entgegengesetzte Interessen möglich) 	<p>Mögliche Veränderungen gegenüber Status quo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertrauen und Erwartungshaltung mittelfristig wie bei vergleichbaren Konkurrentinnen ▪ Keine Synergien dank VSKB (könnte teilweise ersetzt werden, bspw. durch VSRB-Mitgliedschaft) ▪ Kreditrating abhängig von Geschäftsstrategie; fehlende kantonale Beteiligung wird berücksichtigt ▪ Faktische Haftung des Kantons höchstens wie bei vergleichbarer privater Konkurrentin ▪ Kein strategischer Einfluss des Kantons

Quelle: Eigene Tabelle

4.2 Auswirkungen auf die Anspruchsgruppen

Als primär Anspruchsgruppen kommen der Kanton Bern in seiner Rolle als aktueller Mehrheitseigentümer (und somit die Steuerzahlenden), die BEKB selbst, ihre Kunden und Mitarbeitenden, weitere (Minderheits-)Aktionäre sowie Wettbewerberinnen in Frage. Nachfolgend wird auf die voraussichtlichen Auswirkungen einer allfälligen Umsetzung von Varianten 2 oder Variante 3 auf diese Anspruchsgruppen eingegangen.

4.2.1 Kanton Bern (und Steuerzahlende)

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 2

Bereits die Übersicht zu den Unterschieden zwischen den einzelnen Varianten in Tabelle 4 lässt erkennen, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf den Kanton bei einer Reduktion seiner Beteiligung auf ein Drittel überschaubar ausfallen dürften. Allerdings hinterliesse der Verzicht auf die damit verbundenen **Dividendeneinnahmen** eine Lücke beim Finanzertrag von öffentlichen Unternehmen: Im Jahr 2023 betragen die Dividendenzahlungen der BEKB an den Kanton rund CHF 48 Mio., was knapp einem Drittel des Finanzertrags der öffentlichen Unternehmen entspricht. In Relation zu den Gesamteinnahmen des Kantons handelt es sich allerdings hierbei nur um 0.4 Prozent.

Angenommen die Dividendenpolitik und Gewinnsituation der BEKB bliebe im Falle einer kantonalen Minderheitsbeteiligung in etwa gleich wie im Status quo, dann würden sich die Dividenden um weniger als einen Fünftel oder rund CHF 17 Mio. reduzieren. Zudem würde sich ein **Verkaufserlös** erzielen lassen. Wie hoch dieser ausfallen würde, hängt vom zum Verkaufszeitpunkt geltenden Börsenkurs der BEKB-Aktien ab. Dabei ist nicht nur das Marktumfeld entscheidend, sondern insbesondere auch die Liquidität des BEKB-Titels und die Veräusserungsstrategie (vgl. hierzu Abschnitt 5.1). Würde der Kanton Bern sein Aktienanteil zum heutigen Kurs auf einen Drittel reduzieren, betrüge der Verkaufserlös rund CHF 375 Mio.⁸⁴ Da die BEKB auch im Status quo keine Steuerprivilegien genießt, kann (wiederum unter der Annahme einer ähnlichen Gewinnsituation) von gleichbleibenden Steuereinnahmen ausgegangen werden.

Bei Umsetzung von Variante 2 würde sich voraussichtlich weder das **finanzielle Risiko** des Kantons aus dem faktischen Beistandszwang – dies auch gemäss Einschätzungen der Experten – entscheidend reduzieren, noch sollte der Einfluss auf die BEKB über die Eigentümerstrategie des Kantons merklich abnehmen.⁸⁵ Anders ausgedrückt, kann davon ausgegangen werden, dass sich das im Status quo bestehende Verhältnis zwischen Risiko und Kontrolle im Falle einer Minderheitsbeteiligung an der BEKB nicht signifikant ändern würde. Allerdings bliebe dem Kanton im Falle einer Kapitalerhöhung – der er aufgrund der benötigten qualifizierten Mehrheit gemäss Art. 15 Abs.1 der Statuten⁸⁶ zustimmen müsste – kein Spielraum, sich nicht daran zu beteiligen; zumindest, wenn der Status einer Kantonbank für die BEKB erhalten bleiben soll.

Auch sonst lässt Variante 2 im Vergleich zum Status quo für den Kanton wenig Änderungen erwarten. So ändert sich grundsätzlich nichts am **Leistungsauftrag** der BEKB und auch mit einer drastischen Strategiewende ist nicht zu rechnen. Insbesondere dürfte die BEKB auch ihre sozialen Engagements weiterführen. Zu rechnen wäre hingegen mit einer **Herabsetzung des Kreditratings** (vgl. Abschnitt 3.2), was einer gewissen Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen der BEKB und privaten Banken gleichkäme.

Abhängig vom Verlauf der politischen Diskussion bei der Umsetzung von Variante 2 könnte zudem allenfalls das Vertrauen der Kundschaft in die BEKB leiden. Gegeben, dass sich bei Variante 2 jedoch nichts Grundsätzliches verändert und der Kanton über die Eigentümerstrategie sowie Sperrminorität bei wichtigen Beschlüssen nach wie vor Kontrolle über die BEKB behalten würde, handelt es sich hier wohl in erster Linie um eine Frage der Kommunikation.

⁸⁴ Die Berechnung basiert auf dem Kurs vom 13.09.2024 von rund CHF 230 und den grob 1'631'000 zu veräussernden Aktien.

⁸⁵ Im Falle, dass ein grosser Investor einsteigen würde, könnte dieser möglicherweise über die Besetzung eines Verwaltungsratsmandats Einfluss auf die Geschäftsstrategie nehmen.

⁸⁶ Vgl. Statuten der BEKB: <https://www.bekb.ch/-/media/bekb/portal/documents/ueber-bekb/portraet/bekb-statuten.pdf?la=de&vs=1> [10.09.2024].

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 3

Während die Dividendeneinnahmen bei einem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung gänzlich entfielen, würden die **Steuereinnahmen** nicht nur von der gewählten Geschäftsstrategie und deren Erfolg abhängen, sondern hauptsächlich von der Wahl des Hauptsitzes des Nachfolgeinstituts der BEKB. Rein finanziell könnte die Verlegung des Steuersitzes aus Sicht des Unternehmens zwar Sinn machen, zur Einschätzung der – mutmasslich personell anders besetzten – Führungsorgane bezüglich Erfolgsaussichten einer anderen geografischen Ausrichtung lässt sich jedoch zum heutigen Zeitpunkt keine Aussage machen. Auch eine Quantifizierung des anfallenden **Verkaufserlöses** müsste auf starken Annahmen, unter anderem bezüglich Marktliquidität und Veräusserungsstrategie beruhen (vgl. Abschnitt 5.1). Festgehalten werden kann jedoch, dass sich der Wert des BEKB-Aktienpakets des Kantons – bewertet zum heutigen Börsenkurs – auf mehr als CHF 1 Mrd. beläuft.

Die Aufgabe der eigenen Kantonalbank dürfte für den Kanton mit einer drastischen **Senkung des finanziellen Risikos** aus dem faktischen Beistandszwang einhergehen: So würde die FINMA bei Gefahr der Insolvenz nicht mehr den Kanton informieren und diesen auch bei der Ausarbeitung des Sanierungsplans des Nachfolgeinstituts der BEKB nicht konsultieren. Denkbar wäre diesfalls auch, dass Politik und Bevölkerung nach dem Verzicht auf eine Beteiligung an der BEKB nicht mehr bereit wären, Steuergelder in grösserem Umfang für die Rettung des Nachfolgeinstituts der BEKB aufzuwenden. Sollte das Nachfolgeinstitut der BEKB jedoch nach wie vor eine wichtige Rolle in der regionalen Bankenlandschaft spielen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieses im Falle einer drohenden Insolvenz staatlich unterstützt würde. Wohl jedoch kaum in einem grösseren Ausmass als dies bei anderen privaten Banken der Fall wäre.⁸⁷

Zu erwarten wäre bei einem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB – wie auch die Experten betonten – zudem, dass das neue Aktionariat höchstwahrscheinlich eine **Steigerung der Profitabilität** fordern würde. Dies würde in der Konsequenz wohl eine Reduktion des bedienten Filialnetzes bedingen. Ob dies einen spürbaren volkswirtschaftlichen Schaden verursachen würde, ist schwer abschätzbar. So verfügen die privaten Konkurrentinnen, insbesondere die Regionalbanken und Sparkassen, in ländlichen Regionen des Kantons – und speziell im Berner Oberland – über eine starke Standortpräsenz (vgl. Abbildung 4). Des Weiteren könnte ein zunehmender Kostendruck auch zu einer Verringerung der Nachhaltigkeitsbemühungen und des sozialen Engagements, beispielsweise durch den Förderfonds, führen.

⁸⁷ In einer kürzlich durchgeführten Umfrage unter Branchenkennern wurde die Wahrscheinlichkeit einer finanziellen Stützungsmaßnahme durch den Bund für Retailbanken klar geringer eingestuft als für systemrelevante Banken. Auf einer Skala von 1 bis 10 antwortete aber immerhin knapp ein Drittel der Befragten mit «3» und stuften Stützungsmaßnahmen somit nicht als völlig unwahrscheinlich ein. Vgl. Branchenanalyse regional tätige Banken 2024: https://www.schweizeraktien.net/wp-content/uploads/2024/09/Branchenanalyse_Regional-taetige-Banken_2024.pdf [10.09.2024].

Die Auswirkungen eines Verzichts auf die kantonale Beteiligung resp. auf eine Berner Kantonalbank auf die **Standortattraktivität** ist schwierig einzuschätzen: Zwar könnte der bereit angesprochene, mutmasslich höhere Kostendruck zu einem geringeren Engagement des Nachfolgeinstituts im Bereich der KMU-Förderung führen. Ob es dadurch jedoch tatsächlich weniger Netzwerkangebote im Kanton Bern gäbe, ist unklar.

Abschliessend ist erneut hervorzuheben, dass die BEKB im Status quo **kein Marktversagen** adressiert – auch nicht punkto wünschenswerter Versorgung mit Finanzdienstleistungen im Kanton Bern. Mit einer (langfristigen) Versorgungslücke der kantonalen Bevölkerung, wäre somit auch bei einem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB sicherlich nicht zu rechnen.

4.2.2 BEKB

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 2

Die Umsetzung von Variante 2 setzt eine Veräusserung von rund 18 Prozent der Aktien des Kantons voraus, was grundsätzlich mit der Gefahr eines (temporären) Kursrückgangs einhergeht (vgl. dazu Abschnitt 5.1). In Sachen **Kontrolle bzw. Einflussnahme** durch den Kanton dürften sich für die BEKB in diesem Szenario jedoch kaum grössere Änderungen ergeben. Auch im Status quo sind die formellen Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Stimmrecht als Hauptaktionär und die Formulierung der Eignerstrategie beschränkt. Vermutlich bliebe der Kanton nach einer Umsetzung der Variante 2 der grösste Aktionär der BEKB.⁸⁸ Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, könnte er aufgrund seiner Sperrminorität Beschlüsse verhindern, die eine qualifizierte Mehrheit benötigen. Nicht vollständig ausgeschlossen werden kann jedoch, dass es bei einer Konzentration der übrigen Stimmanteile auf grosse Akteure zu Interessenkonflikten innerhalb des Aktionariats käme und sich insbesondere der Einfluss des Kantons auf die Besetzung des Verwaltungsrats und somit die Geschäftsstrategie abschwächen würde.

Auch an der Wahrscheinlichkeit einer **finanziellen Unterstützung** durch den Kanton im Krisenfall dürfte sich nur wenig ändern (vgl. die obigen Ausführungen betreffend die Auswirkungen auf den Kanton). Allerdings wäre wohl, wie bereits erwähnt, mit einer **Herabsetzung des Kreditratings** zu rechnen, was die Refinanzierungskosten der BEKB erhöhen würde und – aus ihrer Sicht – somit einer Verschlechterung der Situation gegenüber dem

⁸⁸ Da die Konzentration von mehr als einem Drittel der Stimmen bei einer neuen Investorin entweder eine signifikante Kapitalerhöhung oder einen Verkauf durch viele Kleinaktionären voraussetzen würde, scheint die Rolle des Kantons als grösster Aktionär selbst dann weitgehend gesichert, wenn Art. 5 Abs. 3 Bst. a) der Statuten der BEKB vom 21. Mai 2024 angepasst oder gestrichen würde. Der Artikel berechtigt den Verwaltungsrat, die Eintragung einer erwerbenden Person als stimmberechtigte Aktionärin zu verweigern, wenn sie mehr als fünf Prozent des Aktienkapitals auf sich vereinigt. Vgl. https://www.bekb.ch/-/media/bekb/portal/documents/ueber-bekb/aktionaere/bekb_statuten_2024.pdf?la=de&vs=1&hash=625724A7F8C01212A827117EDE05D5CCBCA14F95 [11.10.2024].

Status quo gleichkäme. Allzu gross dürfte diese Verschlechterung jedoch nicht ausfallen, refinanziert sich die BEKB doch vergleichsweise stark über Kundeneinlagen.

Sollte die Umsetzung der Variante 2 mit einem **Vertrauens- oder Reputationsverlust** der kantonalen Bevölkerung und der Kundschaft der BEKB einhergehen, könnte dies insbesondere die Neukundenakquisition der BEKB erschweren. Die Abwanderung von Bestandskunden scheint hingegen weniger wahrscheinlich, ist doch die Auflösung bestehender Bankbeziehungen regelmässig mit hohen Kosten – oder bei fehlenden Kreditverträgen zumindest mit hohem Aufwand – verbunden. Grundsätzlich ist jedoch kaum mit solchen Auswirkungen zu rechnen, behält die BEKB in Variante 2 ja weiterhin den Status einer Kantonbank und auch an den Kontrollverhältnisse ändert sich, wie gezeigt, aufgrund der Sperrminorität des Kantons nichts Entscheidendes.

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 3

Im Falle eines Verzichts auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB und dem damit einhergehenden Verlust des Status als Kantonbank, dürften die für Variante 2 beschriebenen negativen Auswirkungen auf die **Konkurrenzfähigkeit** des Nachfolgeinstituts deutlich stärker ausfallen: Neben den direkten Kosten, die ein «Rebranding» verursacht, ginge Variante 3 höchstwahrscheinlich mit einem Vertrauensverlust einher, der nicht nur die Neukundenakquisition erschweren, sondern auch die bestehende Kundschaft beträfe. Zudem dürfte der Wegfall von potenzieller staatlicher Unterstützung im Krisenfall eine Herabsetzung des Kreditratings nach sich ziehen. Letztlich würde dies bedeuten, dass die BEKB (bzw. ihr Nachfolgeinstitut) über keinerlei Vorteile aufgrund des Staatseigentums mehr verfügen würde. Weniger ins Gewicht fiel hingegen wohl der Wegfall der Synergien mit dem VSKB, insbesondere bezüglich politischer Arbeit und Marketing.

Ohne kantonale Beteiligung würde sich der **Entscheidungsspielraum** des Nachfolgeinstituts merklich erweitern. Beispielsweise könnte es vom – in den Expertengesprächen als relativ konservativ eingeschätzten – Risikoverhalten der heutigen BEKB abweichen und eine stärkere Diversifizierung über verschiedene Geschäftsfelder hinweg anstreben. Zudem würde sich auch die Möglichkeit einer Änderung bzw. Erweiterung des geografischen Wirkungsfelds eröffnen. Inwiefern eine solche Strategie mit einem allenfalls verstärkten Fokus auf die Kosten eines rein privaten Aktionariats vereinbar wäre, was insbesondere in einer reduzierten Anzahl Filialen und Arbeitsplätzen münden könnte, sei dahingestellt. Grundsätzlich ist jedoch nochmals auf die Pfadabhängigkeit von Strategien hinzuweisen, gerade auch in gesättigten Märkten wie dem Retailbanking. Es scheint wenig wahrscheinlich, dass das Nachfolgeinstitut der BEKB seine Strategie über Nacht vollständig umstellen würde.

4.2.3 Mitarbeitende der BEKB

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 2

Da bei einer Reduktion der kantonalen Beteiligung an der BEKB von einem geringen Rückgang des Einflusses des Kantons ausgegangen werden kann (vgl. oben), sollte die Umsetzung von Variante 2 keine relevante Erhöhung des Kostendrucks mit sich bringen. Deshalb ist nicht mit grösseren Auswirkungen auf die Mitarbeitenden resp. die Anzahl Arbeits- und Ausbildungsplätze zu rechnen.

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 3

Vorangehende Einschätzung ist bei einem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB anders: Wie bereits ausgeführt, scheint es durchaus plausibel, dass sich der **Kostendruck** merklich erhöhen würde, was auch mit einer Reduktion der Arbeits- und Ausbildungsplätze einhergehen könnte. Wahrscheinlich wären von einem Stellenabbau insbesondere Geschäftsstellen in Randregionen betroffen. Aus ökonomischer Sicht ist allerdings damit zu rechnen, dass eine solcher Stellenabbau von den regionalen Arbeitsmärkten weitgehend absorbiert werden könnten. Ob die privaten Banken allerdings eine ähnliche Anzahl von Ausbildungsplätze in der Region wie die heutige BEKB schaffen würden, scheint fraglich.

4.2.4 Kundschaft der BEKB

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 2

Bei einer Umsetzung von Variante 2 würde sich für die Kundinnen und Kunden der BEKB wohl kaum etwas ändern. Grundsätzlich ist deshalb nicht von langfristig spürbaren Kundenbewegungen auszugehen, zumindest nicht betreffend die bestehenden Kundenbeziehungen. Hingegen könnten gewisse potenzielle Neukunden mit einer Beziehungseröffnung etwas zurückhaltender sein, insbesondere auch, falls sich eine allfällige Herabsetzung des Ratings der BEKB direkt in schlechtere Kreditkonditionen niederschlagen würde.

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 3

Im Falle des Verzichts an einer Beteiligung des Kantons an der BEKB ist grundsätzlich mit grösseren Auswirkungen auf die bestehende und potenzielle Kundschaft zu rechnen als bei Variante 2. Dies insbesondere, weil die BEKB das **Label «Kantonalbank»** verlieren würde, was für gewisse Kundensegmente möglicherweise ein wichtiges Entscheidungskriterium bei der Wahl ihrer Bankbeziehung darstellt. Zudem könnten sich als Folge der Herabsetzung des Kreditratings auch in dieser Variante allenfalls die Kundenkonditionen verschlechtern. Umgekehrt eröffnet der Wegfall einer kantonalen Beteiligung der BEKB aber auch die Chance, die Geschäftsstrategie anzupassen, was allenfalls die Akquisition von neuen Kundensegmenten erlaubt. Insgesamt lässt sich somit nicht voraussagen, ob Variante 3 aus Kundensicht vor- oder nachteilig ist.

Sollte es als Folge von Variante 3 zu **Filialschliessungen** kommen, könnte sich die Situation – verglichen mit dem Status quo – insbesondere für Kundinnen und Kunden in ländlichen Gebieten verschlechtern. Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der Finanzdienstleistungen, muss dieser Effekt aber nicht überschätzt werden. Ein Rückzug aus ländlichen Gebieten könnte überdies (wie in einigen Expertengesprächen zum Ausdruck gebracht) dazu führen, dass die heutigen lokalen Kenntnisse der BEKB bezüglich **Kreditrisiken** verloren gingen. Gegeben die starke lokale Präsenz von Regionalbanken und Sparkassen ist jedoch fraglich, ob ein Rückzug der Nachfolgeinstitution der BEKB aus ländlichen Gegenden im Bereich der Kreditvergabe tatsächlich eine Lücke hinterlassen würde.

4.2.5 Übrige Aktionäre

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 2

Mit rund 50'000 Aktionärinnen hat die BEKB im Status quo eine Vielzahl an Eigentümerinnen mit jeweils sehr geringen Aktienanteilen. Die Auswirkungen einer **Veräusserung des kantonalen Anteils** von (immerhin) rund 18 Prozent des gesamten Aktienkapitals auf die restlichen Aktionäre hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dabei kommt es nicht nur auf die Frage an, wie genau der Kanton sich von seinem Anteil trennen würde, sondern auch wie liquide der Markt ist und wie die restlichen Aktionäre (resp. deren Vermögensberaterinnen) auf diesen Schritt reagierten. Entscheidend wäre zudem, ob Dritte die Reduktion der kantonalen Beteiligung als attraktive Investitionsmöglichkeit betrachten. Je nachdem könnten die restlichen Aktionäre von Kurserrhöhungen profitieren oder müssten Kursrückgänge hinnehmen. Grundsätzlich kann jedoch gesagt werden, dass die Veräusserung hoher Aktienvolumen durchaus mit der Gefahr von Kursrückgängen einher gehen kann. Auf die verschiedene Umsetzungs- bzw. Veräusserungsmöglichkeiten wird in Abschnitt 5.1 eingegangen.

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 3

Da das zu veräussernde Aktienvolumen bei Variante 3 weit höher ist als in Variante 2 – und überdies Unsicherheit über eine allfällige Neuausrichtung des Nachfolgeinstituts besteht –, muss die Gefahr von **Kursverlusten** bei der Umsetzung von Variante 3 grundsätzlich höher als bei Variante 2 eingestuft werden. Auch könnte der vollständige Verzicht des Kantons auf eine Beteiligung an der BEKB bei gewissen Aktionären mit einem Vertrauensverlust einhergehen. Zu denken ist hierbei zudem daran, dass sich das Aktionariat der BEKB durch eine Vielzahl an Kleinaktionären zusammensetzt, die gleichzeitig auch Kunden der Bank sind. Konkret würde aber letztlich sicher vieles davon abhängen, ob sich ein grosser Investor finden liesse und welchen Ruf ihm vorseilt resp. welche Investitionsstrategien er in der Vergangenheit verfolgte.

Für potenzielle neue Investoren ergeben sich aus der Umsetzung von Variante 3 schliesslich Anlagemöglichkeiten, was aus ihrer Sicht positiv zu werten ist. Würde eine Nachfolgeinstitution der BEKB zudem unter einem rein privaten Aktionariat profitabler als heute betrieben, könnte sich das längerfristig positiv auf den Aktienkurs auswirken.

4.2.6 Wettbewerber

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 2

Die wettbewerbsrelevanten Aspekte der drei Varianten wurden bereits in Tabelle 4 übersichtsmässig dargestellt. Dabei ergibt sich, dass die heute noch bestehenden Vorteile der BEKB gegenüber ihren Konkurrentinnen bei Umsetzung der Variante 2 – also einer Reduktion der kantonalen Beteiligung auf ein Drittel des Aktienkapitals – teilweise abgeschwächt würden. Aus ökonomischer Sicht sind insbesondere die **Refinanzierungskosten** zu nennen, die sich in Variante 2 – ceteris paribus – tendenziell in Richtung der privaten Banken bewegen dürften. Dies, weil die BEKB voraussichtlich in ihrem Kreditrating zurückgestuft würde. Zudem könnte sich der Teil des Vertrauens der Kundschaft in die BEKB, der rein auf ihren **Status als Kantonbank** zurückzuführen ist, verringern. Auch dies würde eine bestehende Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der privaten Konkurrentinnen abmildern, wovon diese insbesondere im Retailbanking und KMU-Geschäft profitieren könnten.

Auswirkungen einer Umsetzung von Variante 3

Naturgemäss bringt eine vollständige Veräusserung der kantonalen Beteiligung an der BEKB einen weiteren Angleich der Wettbewerbsbedingungen mit sich, was aus Sicht der Konkurrenz zu begrüßen ist. Dabei könnten nicht nur konkurrierende Retailbanken profitieren, die ein ähnliches Angebot an Finanzdienstleistungen wie die heutige BEKB führen. Auch das Nachfolgeinstitut der BEKB könnte von einem erweiterten Entscheidungsspielraum Nutzen ziehen (vgl. oben).

4.2.7 Überblick über die Auswirkungen auf die Anspruchsgruppen

Tabelle 5 fasst die vorgängig beschriebenen Auswirkungen – jeweils im Vergleich zum Status quo – zusammen und bestimmt, ob es sich dabei um einen Vor- oder Nachteil für die jeweilige Anspruchsgruppe handelt.

Tabelle 5: Überblick über Auswirkungen von V2 und V3 je Anspruchsgruppe

Anspruchsgruppe	Minderheitsbeteiligung (V2)	Verzicht auf Beteiligung (V3)
Kanton Bern (und Steuerzahlende)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduktion Dividendeneinnahmen (-) ▪ Einmaliger Verkaufserlös (+) ▪ Geringfügig schwächerer Einfluss (-) ▪ Geringfügig tieferes finanzielles Risiko aus faktischem Beistandszwang (+) ▪ Zwang, bei Kapitalerhöhungen mitzuziehen, wenn der Status als Kantonbank erhalten bleiben soll (-) ▪ Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zw. Berner Banken (+) ▪ Vorübergehende Reputationsdiskussionen möglich (-) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wegfall der Dividendeneinnahmen (--) ▪ Einmaliger Verkaufserlös (++) ▪ Falls das Nachfolgeinstitut den Hauptsitz verlegt, geringerer Fiskalertrag (--) ▪ Merklich geringeres finanzielles Risiko aus faktischem Beistandszwang (++) ▪ Angleich der Wettbewerbsbedingungen zw. Berner Banken (++) ▪ Reduktion Filialnetz wahrscheinlich (-) ▪ Reduktion soziales Engagement möglich (-) ▪ Effekt auf die Standortattraktivität (?) ▪ Geringere Erwartungshaltung der Bevölkerung im Krisenfall (+)

BEKB (bzw. Nachfolgeinstitut)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verringerung des kantonalen Anteils birgt Gefahr eines Kursrückgangs (-) ▪ Geringe Herabsetzung des Kreditratings ist wahrscheinlich (-) ▪ Allfälliger Vertrauensverlust; insb. für Neukundenakquisition relevant (-) ▪ Je nach neuer Aktionariatsstruktur allenfalls geringeres Gewicht der Eigenstrategie (+) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verringerung des kantonalen Anteils birgt Gefahr eines Kursrückgangs (--) ▪ Herabsetzung des Kreditratings ist wahrscheinlich (--) ▪ Faktischer Beistandszwang des Kantons entfällt (-) ▪ Vertrauensrückgang aufgrund des Verlusts des Status als Kantonalbank (-) ▪ «Rebranding» verursacht direkte Kosten (-) ▪ Erweiterter Entscheidungsspielraum für das Nachfolgeinstitut (++) ▪ Je nach neuem Eigentümer: erhöhter Kostendruck (?)
Mitarbeitende der BEKB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine Auswirkungen auf Arbeits- und Ausbildungsplätze zu erwarten (≈) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhöhter Kostendruck und Reduktion von Arbeitsplätzen – insb. in Randregionen – wahrscheinlich (-) ▪ Reduktion Ausbildungsplätze scheint wahrscheinlich (-)
Kundschaft der BEKB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allfälliger Vertrauensverlust für bestehenden Kunden wohl unbedeutend (?) ▪ Allenfalls Verschlechterung von Konditionen aufgrund Herabsetzung des Kreditratings (-) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Genereller Vertrauensrückgang aufgrund Verlusts des Status als Kantonalbank wahrscheinlich (--) ▪ Bestehende Kundinnen in ländlichen Gebieten von allfälligen Filialschliessungen betroffen (-) ▪ Chancen für (Neu-)Kunden aufgrund eines möglichen Strategiewechsels der Nachfolgeinstitution (+)
Übrige Aktionäre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rückgang des Aktienkurses aufgrund Veräusserung des Kantons wahrscheinlich (insb. aufgrund beschränkter Marktliquidität) (-) ▪ Längerfristig allenfalls höhere Gewinnaussichten; jedoch allenfalls mit erhöhtem Risiko einhergehend (?) ▪ Investitionsmöglichkeit für Anleger (+) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rückgang des Aktienkurses aufgrund Veräusserung des Kantons wahrscheinlich (insb. aufgrund beschränkter Marktliquidität und Vertrauensverlust der Aktionäre) (--) ▪ Unsicherheit bezüglich künftiger Aktionariatsstruktur und Besetzung der Führungsorgane/Geschäftsstrategie (--) ▪ Längerfristig allenfalls höhere Gewinnaussichten; jedoch allenfalls mit erhöhtem Risiko einhergehend (?) ▪ Investitionsmöglichkeit für (neue) Anleger (+)
Wettbewerber	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhöhung bzw. Angleichung der Refinanzierungskosten der BEKB wahrscheinlich (+) ▪ Allfälliger Vertrauensverlust potenzieller Neukunden in die BEKB (+) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verlust der BEKB aller Wettbewerbsvorteile basierend auf dem Status einer Kantonalbank (++) ▪ Nachfolgeinstitut als allfällig zusätzliche Konkurrentin, insb. im Handels- und Kommissionsgeschäft (?)

Anmerkung: Die Einschätzung der Auswirkung bezieht sich jeweils auf die entsprechende Anspruchsgruppe und umfasst die Kategorien: eher starker Nachteil (--), Nachteil (-), keine Veränderung (≈), Vorteil (+), eher starker Vorteil (++) sowie nicht einschätzbar (?).

Quelle: Eigene Tabelle

4.3 Gesamthafte Auswirkungen auf die Berner Volkswirtschaft

Basierend auf den in Tabelle 5 identifizierten Vor- und Nachteile der einzelnen Varianten für die unterschiedlichen Anspruchsgruppen werden nachfolgend die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Reduktion der kantonalen Beteiligung an der BEKB auf ein Drittel bzw. einer vollständigen Veräusserung der kantonalen Beteiligung abgeschätzt. Dabei stehen die möglichen Auswirkungen auf das Wachstum, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Gesellschaft im Vordergrund.

4.3.1 Wirtschaftswachstum und konjunkturelle Entwicklung

Die bisherigen Analysen haben ergeben, dass weder eine Reduktion der kantonalen Beteiligung auf ein Drittel (V2) noch eine vollständige Veräusserung der Beteiligung an der BEKB des Kantons (V3) längerfristige Folgen für die Beschäftigung oder Investitionen im Kanton Bern haben würden. Dafür ist die volkswirtschaftliche Bedeutung der BEKB für den Kanton Bern letztlich zu gering. Grundsätzlich besteht die BEKB als Finanzinstitut zudem in beiden Varianten fort, weshalb insgesamt mit keinen **Auswirkungen auf die Beschäftigung** zu rechnen ist. Aber selbst im Extremfall, dass ein Nachfolgeinstitut der BEKB seinen Sitz in einen anderen Kanton verlegen würde oder es gar zu einer Auflösung des Instituts käme, ist davon auszugehen, dass der Arbeitsmarkt – zumindest so wie er sich aktuell präsentiert – einen Grossteil der freiwerdenden Arbeitskräfte absorbieren könnte.

Auch für die Unternehmenskunden dürfte der Entscheid des Kantons auf eine Beteiligung an der BEKB zu verzichten grundsätzlich keine nennenswerten **Auswirkungen auf ihren Geschäftsverlauf** haben. Dies insbesondere, weil es auch bei Variante 3 nicht zwingend zu einer Beendigung der Geschäftsbeziehung kommt. Überdies stehen den Unternehmen mit den vielen Regionalbanken und Sparkassen im Kanton Bern sowie auch den vor Ort präsenten grösseren Finanzinstituten genügend und valable Ausweichmöglichkeiten zur Verfügung.

Hingegen könnten Leistungen und Investitionen des Kantons beeinträchtigt werden, deren Finanzierung durch die jährlichen **Dividendeneinnahmen** sichergestellt sind. Während dieser Effekt in Variante 2 überschaubar sein dürfte, könnte er in Variante 3 spürbar werden – insbesondere falls das Nachfolgeinstitut einen anderen Steuersitz wählen würde (vgl. Abschnitt 4.2.1). Zu bedenken ist hierbei jedoch auch, dass dies Kundenbewegungen auslösen könnte, die wiederum mit grösseren Gewinnen – und somit kompensierenden Steuereinnahmen – von anderen Finanzinstituten mit Sitz in Bern einhergehen.

Grundsätzlich adressiert die BEKB im Status quo, wie aufgezeigt, kein Marktversagen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist deshalb davon auszugehen, dass der Retailbanking-Markt im Kanton Bern auch ohne staatliche Beteiligung funktionieren würde. Sollte dennoch der politische Wille bestehen, spezifische Dienstleistungen staatlich zu gewährleisten – etwa die Aufrechterhaltung einer gewissen Dichte des Filialnetzes im Kanton Bern –, könnte dies auch mittels der **Ausschreibung von Leistungsaufträgen** sichergestellt werden. Wie in Abschnitt 2.1 dargelegt, bedingt das Vorliegen eines Marktversagens oder meritorischen

Gutes nicht, dass der Staat spezifische Güter und Dienstleistungen selbst – oder mittels eines Staatsunternehmens – bereitstellt.

Im Rahmen der Expertengespräche wurde jedoch auch darauf aufmerksam gemacht, dass die BEKB in der Vergangenheit punktuell durchaus nicht zu unterschätzende Beiträge zur Berner Volkswirtschaft geleistet hat. Verwiesen wurde hierbei insbesondere auf das Beispiel aus der COVID-19 Krise, als die BEKB, noch vor dem Garantieverprechen des Bundes für Überbrückungskredite, ihren Unternehmenskunden Risikokapital im Umfang von CHF 50 Mio. zur Verfügung stellte. Solche Liquiditätsstützen in «realwirtschaftlichen Krisenzeiten» können das Risiko von Produktionsausfällen und den damit verbundenen Folgekosten reduzieren, was einen direkten volkswirtschaftlichen Nutzen darstellt. Zudem haben solche Unterstützungsaktionen das Potenzial, der Verunsicherung in der Bevölkerung und dadurch allfällig entstehenden Konsumrückgängen entgegenzuwirken.

Ob eine Reduktion des Aktienanteils des Kantons auf einen Drittel die BEKB dazu bewegen würde, in Zukunft auf solche oder ähnliche Aktionen zu verzichten, muss offenbleiben. Auch darüber, ob sich dies im Falle eines vollständigen Verzichts auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB ändern würde, kann nur spekuliert werden. Letztlich ist jedoch zu betonen, dass heute die gesetzlichen Grundlagen – und im Zuge von Finanzkrisen höchstwahrscheinlich auch die faktischen Möglichkeiten – für weitgehende Unterstützungsmassnahmen durch die BEKB fehlen. Die BEKB untersteht der bankengesetzlichen Aufsicht der FINMA und hat gerade beim Management der Kreditrisiken keine grösseren Spielräume als andere Banken.

4.3.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Aus ordnungspolitischer Sicht sind faire Wettbewerbsbedingungen unbestritten. Der Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB würde aus dieser Perspektive zu «**gleich langen Spiesen**» im Wettbewerb führen, was aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive zu begrüßen ist. Betrachtet man hingegen den Standortwettbewerb zwischen den Kantonen, ist fraglich, ob die Abschaffung der Kantonalbank nicht – zumindest vorübergehend – eine Art **Reputationsschaden** verursachen könnte. So ist damit zu rechnen, dass gewisse Kreise eine Veräusserung der kantonalen Beteiligung an der BEKB prinzipiell ablehnen und einen solche Schritt als asozial oder wirtschafts- resp. KMU-feindlich darstellen. Diese Wahrnehmung könnte durch die mutmassliche Reduktion des sozialen Engagements durch das Nachfolgeinstitut, insbesondere den Förderfonds und die Unterstützung von KMU-Netzwerken, noch verstärkt werden.

Inwiefern solche Effekte zu erwarten sind bzw. ob sie tatsächlich realwirtschaftliche Auswirkungen hätten, lässt sich nicht voraussagen. Zumindest scheint es nicht so, dass sich die Aufgabe der ehemaligen Kantonalbanken in den Kantonen Solothurn und Appenzell-Ausserrhoden längerfristig kausal auf die jeweilige Standortattraktivität ausgewirkt hätte. Klar ist jedoch auch, dass sich bei einer Reduktion der kantonalen Beteiligung (Variante 2) zwar die Spiesse im Wettbewerb nicht vollständig angleichen würden, aber auch kein Reputationsschaden für den Kanton Bern als Wirtschaftsstandort befürchtet werden müsste.

Auch mit Blick auf das **Innovationsumfeld** im Berner Finanzsektor sind von den beiden Varianten keine spürbaren Auswirkungen zu erwarten. Obschon die BEKB durchaus als innovatives Unternehmen bezeichnet werden kann – man denke etwa an die Entwicklung der «OTC-X» Plattform, die Initiierung des «myky» Tools oder das eigene Kernbankensystem – ist grundsätzlich nicht davon auszugehen, dass eine Reduktion des kantonalen Aktienanteils an der BEKB oder dessen vollständige Veräusserung künftige Innovationsbemühungen einschränken würde. So hängt der Innovationsgrad eines Unternehmens typischerweise nicht von den Besitzverhältnissen, sondern von der Wettbewerbsintensität und dem Marktumfeld ab.

Wie im vorangehenden Abschnitt 4.2 aufgezeigt, sind die relevantesten **Verteilungswirkungen** bei einer Umsetzung von Variante 3 – und in geringerem Masse auch von Variante 2 – auf den gänzlichen bzw. teilweisen Wegfall der Dividendeneinnahmen für den Kanton zurückzuführen. Falls eine vollständige Veräusserung der kantonalen Beteiligung (trotz der Pfadabhängigkeit von Geschäftsstrategien) zu einer Verlegung des Hauptsitzes führen würde, dann müsste der Kanton zusätzlich auch auf die Steuereinnahmen des Nachfolgeinstituts verzichten. Geht die Verlegung des Hauptsitzes jedoch mit Kundenverschiebungen zu lokalen Banken einher, könnten die Steuereinsparnisse allenfalls (teilweise) wieder wettgemacht werden. Keine Verteilungswirkungen sind sodann für die Kunden zu erwarten, für die auch im Falle einer Veräusserung der kantonalen Beteiligung an der BEKB weiterhin ein breites Retailbanking-Angebot bestehen bleiben würde; auch in ländlichen Gebieten.

4.3.3 Auswirkungen auf Gesellschaft

Diskussionen um Staatsunternehmen bewegen die Öffentlichkeit regelmässig. Dies auch im Hinblick auf Kantonalbanken, wie etwa die Debatte um die Minderheitsbeteiligung an der GLKB im Kanton Glarus gezeigt hat (vgl. Box 2). Handfeste Auswirkungen auf die Gesellschaft, sollte der Kanton seine Beteiligung an der BEKB reduzieren oder diese vollständig abstossen, sind jedoch schwierig zu identifizieren und noch schwieriger zu quantifizieren. Am ehesten noch könnte der Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB Folgen für die Gesellschaft haben, wenn das Nachfolgeinstitut das soziale Engagement reduzieren und keine neue Institution in die Bresche springen würde. Neben den Nachhaltigkeitsbemühungen, von denen letztlich grundsätzlich die gesamte Bevölkerung profitieren sollten, ist dabei unter anderem an die mittels Förderfonds unterstützten Projekte zu denken, beispielsweise das Museumsquartier oder das beliebte Lichtspiel «Rendez-vous Bundesplatz».

Da solchen Projekten bis zu einem gewissen Grad jedoch immer auch Marketingcharakter zukommt, ist fraglich, ob sie im Fall einer Veräusserung der BEKB-Anteile durch den Kanton vollständig aufgegeben würden; dies gerade auch unter dem Gesichtspunkt, nicht leichtfertig «Goodwill» bei der Bevölkerung zu verspielen. Während es somit schon bei einem vollständigen Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB höchst fraglich ist,

ob spürbare gesellschaftlichen Auswirkungen zu erwarten wären, ist dies im Falle einer Reduktion der kantonalen Beteiligungen noch unwahrscheinlicher.

4.4 Fazit

Die Umsetzung der Variante 2 oder 3 hätte, wie in Abschnitt 4.2 dargestellt, durchaus Auswirkungen auf die einzelnen Anspruchsgruppen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind die Auswirkungen beider Varianten jedoch als gering einzuschätzen. Dies insbesondere, weil in Variante 2 die BEKB als Kantonalbank erhalten bliebe und sich deshalb aus volkswirtschaftlicher Perspektive kaum relevante Unterschiede zum Status quo ergeben würden. Ähnliches gilt für die Variante 3, zumindest unter der Annahme, dass ein Nachfolgeinstitut der BEKB weiterhin Wertschöpfung im Kanton Bern generieren würde. Aus rein volkswirtschaftlicher Sicht spricht somit nichts Entscheidendes gegen eine Reduktion der kantonalen Beteiligung an der BEKB oder auch an der vollständigen Veräusserung der kantonalen Anteile. Gegenüber dem Status quo würden in beiden Varianten vor allem allfällig bestehende Marktverzerrungen abgeschwächt bzw. eliminiert.

Wichtiger dürften bei der Variantenwahl hingegen finanzpolitische Überlegungen sein. Dies einerseits im Hinblick auf die Haftungslast des Kantons. Soll diese minimiert werden, würde sich die Umsetzung von Variant 3 aufdrängen. Dabei ist jedoch zu wiederholen, dass sich das Risiko für den Kanton Bern – zumindest im interkantonalen Vergleich – einigermaßen in Grenzen hält und abgesehen vom Notrecht bereits im Status quo keine Rechtsgrundlage für eine finanzielle Unterstützung der BEKB im Krisenfall besteht (vgl. Abschnitt 3.4). Andererseits sind für den Kanton als Stakeholder die finanziellen Konsequenzen betreffend Dividendenerträge, Steuereinnahmen, allfällige Verkaufserlöse etc. der verschiedenen Varianten zu bedenken. Hier scheint a priori nicht klar, welche Variante für die Volkswirtschaft des Kantons Bern am vorteilhaftesten ist, unter anderem, weil dies von der Mittelverwendung abhängt.

5 Umsetzungsmöglichkeiten und Fallbeispiele

Unabhängig von den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft des Kantons Bern stellt sich bei der allfälligen Umsetzung einer der Varianten 2 oder 3 die Frage, wie bei der Veräusserung der entsprechenden kantonalen Beteiligung konkret vorgegangen werden soll. Nachfolgend werden hierzu einige grundlegende theoretische Überlegungen angestellt (vgl. Abschnitt 5.1) und praktische Fallbeispiele diskutiert (Abschnitt 5.2).

5.1 Umsetzungsmöglichkeiten zur Veräusserung der kantonalen Beteiligung

Sollte der Kanton Bern seine Beteiligung an der BEKB auf einen Drittel reduzieren oder gesamthaft abstossen, würden beachtliche Aktienvolumen auf den Markt gelangen. Aktuell hält der Kanton 4.8 Mio. Aktien der BEKB, die er bei einer Umsetzung von Variante 3 veräussern müsste. Bei einer Umsetzung von Variante 2 müsste er sich hingegen von knapp 1.7 Mio. Aktien der BEKB trennen.

Ein schneller und ungenügend kommunizierter Verkauf grosser Aktienmengen kann signifikante, negative Auswirkungen auf den Aktienkurs des entsprechenden Unternehmens haben. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Liquidität der Aktie gering ist und Panikverkäufen ausgelöst werden. Neben dem finanziellen Schaden für Investoren, die nicht oder zu spät verkauft haben, resultiert daraus insbesondere auch eine Fehlbewertung des betroffenen Unternehmens. Handelt es sich dabei um eine Bank, kann es überdies zu einem Vertrauensverlust und schlimmstenfalls zu einem Bankansturm kommen.

Tatsächlich wurde in mehreren Expertengesprächen das Bedenken geäussert, dass der Markt für BEKB-Aktien kurzfristig nicht ausreichend liquid ist, um die entsprechenden Verkaufsvolumen – auch bereits bei einer Reduzierung der Beteiligung auf ein Drittel – ohne Preiszerfall zu absorbieren. Diese Einschätzung kann durch das Beispiel der Platzierung von insgesamt 37 Prozent der Aktien der St. Galler Kantonalbank 2001 gestützt werden: Das Kurs-Buchwert-Verhältnis lag bei 0.8, was bedeutet, dass der erzielte Verkaufspreis der Aktien 20 Prozent unter den damit verbundenen Beteiligungen am buchhalterischen Wert des Eigenkapitals lag. Zudem deckt sich die Vermutung bezüglich einer unzureichenden Liquidität mit kürzlich erhobenen Umfrageerkenntnissen zu ausserbörslich gehandelten Aktien regional tätiger Banken.⁸⁹

Damit dem Markt mehr Zeit bliebe, einen neuen Preis zu finden, ist ein gestaffelter Verkauf der Aktien über einen längeren Zeitraum sicherlich vorteilhafter als ein einmaliger «Wurf auf den Markt». Allerdings ist auch bei einer schrittweisen Veräusserung unklar, ob genügend Nachfrage bestehen würde, wenn die Veräusserung nicht aktiv vermarktet und mit den geeigneten Methoden bzw. einem geeigneten Methodenmix umgesetzt wird.

⁸⁹ Vgl. Branchenanalyse regional tätige Banken (2024), abrufbar unter [Branchenanalyse_Regional-taetige-Banken_2024.pdf](https://www.schweizeraktien.net/branchenanalyse_regional-taetige-banken_2024.pdf) (schweizeraktien.net) [10.09.2024].

Nachfolgend werden mögliche Auswirkungen generischer Umsetzungsmethoden auf die Bewertung der Aktie, die Preisstabilität und das Vertrauen der Aktionäre diskutiert.⁹⁰

- **Öffentliche Platzierung:** Unter einer öffentlichen Zweitplatzierung («Public Secondary Placement») wird die aktive Vermarktung einer Aktie verstanden. Dabei werden standardmässig «Due Diligence»-Prüfungen, Marketingaktionen sowie die Veröffentlichung eines Wertschriftenprospekts durchgeführt. Neben dem Vorteil, dass bei einer öffentlichen Zweitplatzierung ein längeres Zeitfenster zur Suche nach passenden Investoren zur Verfügung steht, wirkt sich insbesondere die Reduktion der Unsicherheiten positiv auf die Preisstabilität aus. Dabei ist nicht unüblich, das Vertrauen der bestehenden Aktionäre zusätzlich durch die Einführung einer Sperrfrist für den Verkauf von Aktien der Geschäftsleitung zu stärken. Als Nachteil einer öffentlichen Zweitplatzierung sind allerdings die damit verbundenen Kosten zu nennen.
- **Nicht-öffentliche Platzierung:** Eine kostengünstigere Möglichkeit bietet eine nicht-öffentliche Zweitplatzierung («Private Secondary Placement») der zu veräussernden Aktien an ausgewählte (institutionelle) Investoren. Dies würde dem Kanton einerseits ermöglichen, die Zusammensetzung des zukünftigen Aktionariats zu steuern und andererseits einen Preis zu vereinbaren, der möglicherweise vom Marktpreis abweicht. Da bei nicht-öffentlichen Platzierungen grundsätzlich geringere Informations- und Prospektspflichten anfallen, erwarten potenzielle Anleger typischerweise eine höhere Rendite als bei Publikumsprodukten bzw. einen geringeren Preis. Im Falle von Minderheitsbeteiligungen können zudem sogenannte Minderheitsabschläge auf den Marktpreis ausgehandelt werden. Der Vorteil der günstigeren Umsetzungskosten geht zudem zulasten der Transparenz, weshalb auf eine gute Kommunikationsstrategie zu achten ist – sowohl gegenüber dem bestehenden Aktionariat als auch der Öffentlichkeit.
- **Kapitalerhöhung:** Eine Möglichkeit zur Reduktion der kantonalen Beteiligung, bei welcher der Kanton unter Umständen gar keine Aktien verkaufen müsste, stellt eine Kapitalerhöhung dar. Im Falle einer ordentlichen Kapitalerhöhung würden neue Aktien ausgegeben, wobei sich wiederum die Frage stellt, ob der Markt genügend liquide ist, um neuen BEKB-Aktien aufzunehmen. Das Risiko von ungenügender Liquidität könnte bei der BEKB – in Anbetracht der im Vergleich zu privaten Instituten eher hohen Eigenmittelquote – durch gleichzeitiges Wachstum verringert werden. Allerdings stellen sich dabei neue Fragen: Wäre eine Wachstumsstrategie mit der Risikostrategie vereinbar und könnte sie erfolgreich umgesetzt werden? Da die BEKB weder über Wandelanleihen noch Aktienoptionen verfügt, könnte zumindest ein Teil der Kapitalerhöhung auch aus Gesellschaftsmitteln erfolgen.⁹¹ Dabei werden beispielsweise überschüssige Reserven in zusätzliches Eigenkapital umgewandelt. Oftmals kommt dieses den bestehenden

⁹⁰ Foucault et al. (2023).

⁹¹ Vgl. [BEKB Geschäftsbericht 2023](#).

Aktionären in Form von Gratisaktien respektive «Stockdividenden» zugute, wovon der Kanton ausgeschlossen werden könnte.

- **Bezugsrechte für bestehende Aktionäre:** Bei Kapitalerhöhungen mittels Ausgabe neuer Aktien werden bestehenden Aktionären typischerweise Bezugsrechte zugesprochen, was auch im Falle einer Zweitplatzierung von Aktien des Kantons geschehen könnte. Bezugsrechte bieten bestehenden Aktionäre die Möglichkeit, die neuen oder zu veräussernden Aktien vor anderen Marktteilnehmenden zu beziehen – in der Regel zu einem leicht geringeren als dem aktuellen Marktpreis. Der Einbezug bestehender Aktionäre in die Reduktion der kantonalen Beteiligung könnte sich positiv auf deren Vertrauen und damit die Stabilität des Aktienkurses auswirken. Dies unter anderem, weil Aktionäre dank Bezugsrechten einer möglicherweise hohen Beteiligungsquote eines unbekanntes (und allenfalls unerwünschten) Aktionärs im Vornherein entgegenwirken können. Zudem wird der Ausübung von Bezugsrechten eine positive Signalwirkung zugeschrieben, zeigt sich dadurch doch das Vertrauen der bestehenden Aktionäre in das Unternehmen und ist somit Zeichen für eine solide Kapitalbasis.

Letztlich lassen sich die diskutierten Umsetzungsmethoden auch kombinieren, wobei auf eine ausgewogene Kombination zu achten ist. Vorstellbar wäre etwa die Planung einer Kapitalerhöhung aus Gesellschaftsmitteln unter Ausschluss des Kantons und einer öffentlichen Zweitplatzierung unter der Zusprache von Bezugsrecht an das bestehende Aktionariat. So könnte der zu veräussernde Aktienanteil reduziert, Transparenz geschaffen und unter Miteinbezug des bestehenden Aktionariats über einen längeres Zeitfenster nach passenden Investoren gesucht werden. Sollte es solche geben, bietet die nicht-öffentliche Zweitplatzierung eine valable Ergänzung. Die Identifikation des vorteilhaftesten Methodemixes zur Reduktion der kantonalen Beteiligung an der BEKB bedürfte auf jeden Fall einer sorgfältigen Analyse. Wovon jedoch sicherlich abgeraten werden kann, ist von einer einmaligen und gesamthaften Veräusserung der entsprechenden Aktienpakete, also einem «Wurf auf den Markt».

5.2 Fallbeispiele zur (Teil-)Veräusserung von Staatsunternehmen

Die (Teil-)Veräusserung von Staatsunternehmen ist auch ausserhalb der Kantonalbanklandschaft immer wieder ein Thema. Verschiedene andere staatliche Unternehmen wurden in der Vergangenheit (teil-)veräussert oder sahen sich zumindest mit Forderungen nach einer Veräusserung konfrontiert. Im Folgenden werden drei ausgewählte Fallbeispiele in Kürze diskutiert: Die RUAG dient der Veranschaulichung einer Entflechtungsstrategie zwecks Verkaufs einzelner Unternehmensteile. Mögliche Umsetzungsschritte für eine Teilveräusserung von Anteilen an einem Gesamtunternehmen mit unterschiedlichen Geschäftsbereichen werden anhand der Swisscom beschrieben. Schliesslich wird auf den Flughafen Zürich als Beispiel für die Überführung einer kantonalen Verwaltungseinheit in ein Unternehmen mit öffentlichen und privaten Aktionären eingegangen.

Rüstungsunternehmen-Aktiengesellschaft (RUAG)

Die 1998 gegründete RUAG ging aus den ehemaligen Rüstungsbetrieben des Bundes hervor, zu denen unter anderem Waffenfabriken und Flugzeugwerke zählten. Nach ihrer Umwandlung in eine privatwirtschaftliche Aktiengesellschaft expandierte das Unternehmen ins Ausland und verlagerte seinen Tätigkeitsschwerpunkt immer mehr auf den zivilen Geschäftsbereich.⁹² Diese Entwicklung rückte das Unternehmen zunehmend in den Fokus der Politik. Insbesondere das mit der Expansionsstrategie einhergehende steigende unternehmerische Risiko sowie die erforderlichen langfristigen Investitionen standen dabei im Zentrum der Debatte.

Der Bundesrat beschloss letztlich, sich von jenen Betrieben der RUAG zu trennen, die überwiegend im zivilen Geschäft tätig sind. Lediglich diejenigen Betriebe der RUAG, die für den militärischen Unterhalt von Bedeutung sind und Aufgaben wahrnehmen, zu deren Erfüllung der Staat gesetzlich verpflichtet ist, sollten im Staatsbesitz verbleiben. Im Jahr 2020 wurde die RUAG zu einer Beteiligungsgesellschaft mit zwei Subholdings, der MRO Schweiz und der RUAG International, aufgespalten. Während die MRO Schweiz im Eigentum des Bundes bleiben soll, ist für die RUAG International eine Sanierung und schrittweise Veräusserung vorgesehen.⁹³

Seither wurden mehrere Unternehmenseinheiten der RUAG International an private Firmen im In- und Ausland veräussert, beispielsweise die RUAG Aerostructures – ein Zulieferer im Bereich Flugzeugstrukturbau. Die Aerostructures-Einheit Deutschland und Ungarn gehört inzwischen dem international tätigen, deutschen Familienbetrieb Mubea und Pilatus übernimmt alle rund 230 Mitarbeitenden sowie den Maschinenpark der RUAG Aerostructures Schweiz AG in Emmen. Auch das Immobilienportfeuille soll teilveräussert werden. So hat etwa die Stadt Zürich das Gewerbeareal der RUAG International in Zürich Seebach erstanden. Vorgesehen war, die Veräusserung der Unternehmensteile der RUAG International bis Ende 2025 mit einem Auktionsprozess für das Raumfahrtgeschäft (Beyond Gravity) abzuschliessen.⁹⁴

Eine im Mai 2024 eingereichte und im September 2024 angenommene Motion des Nationalrats verlangt jedoch, den Veräusserungsprozess des Raumfahrtgeschäftes zu stoppen. Die Forderung wird damit begründet, dass der Bund die Kontrolle über das Unternehmen behalten soll, da dessen Bedeutung für die nationale Sicherheit als hoch eingeschätzt wird. Die Motion wurde der behandelnden Sicherheitskommission zugewiesen.⁹⁵

⁹² Vgl. Tagesanzeiger vom 23.03.2017: <https://www.tagesanzeiger.ch/die-ruag-will-an-die-boerse-724234790007> [11.10.2024].

⁹³ Vgl. beispielsweise <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76774.html> [11.10.2024].

⁹⁴ Vgl. beispielsweise <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-100470.html> [24.10.2024].

⁹⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20243477> [24.10.2024].

Swisscom

Im Zuge der Liberalisierung des Fernmeldemarktes wurde die Telecom PTT 1998 in die vollständig im Bundessitz befindliche Schweizerische Post AG und die Swisscom AG aufgespalten. Im Mai des gleichen Jahres wurde der Zeitraum für den Börsengang («im Herbst») und die gleichzeitige Durchführung einer Kapitalerhöhung der Swisscom bekanntgegeben. Zudem verabschiedete der Bundesrat die Statuten, die unter anderem die vorläufige Höhe des Nominalkapitals auf CHF 1.65 Mrd. und die Möglichkeit einer Beteiligung der Mitarbeitenden zu Vorzugskonditionen stipulierten.

Der Zeitplan der Teilveräusserung durch ein Aktienangebot des Bundes sowie der Betrag der Kapitalerhöhung (CHF 2.8 Mrd.) wurde Ende August 1998 kommuniziert, das Volumen der Platzierung aber erst kurz vor Beginn der Zeichnungsfrist per Mitte September. Persönliche Aktienangebote konnten bis Ende September gezeichnet werden, zwei Tage später endete auch die Frist für Anleger im generellen Aktienangebot und zwar am Freitag bevor der Handel an der Schweizer Börse und der New York Stock Exchange am darauffolgenden Montag aufgenommen wurde. Nach Abwicklung der privaten Aktienangebote, des Börsengangs sowie der Kapitalerhöhung belief sich der Anteil des Bundes noch auf 65.5 Prozent. Bereits damals sah die Strategie vor, die Beteiligung mittelfristig auf rund 50 Prozent abzubauen – unter Berücksichtigung der jeweiligen Marktverhältnisse. Dieser Abbau wurde bis Ende 2013 durch folgende Schritte umgesetzt:

- Im Jahr 2002 kaufte die Swisscom erstmalig eigene Aktien durch die Ausgabe von Put-Optionen zurück, woran sich der Bund überproportional beteiligte und der Swisscom 6.6 Mio. Aktien zu einem Preis von CHF 580 verkaufte (Verkaufserlös von CHF 3.7 Mrd.) und so seinen Anteil von 65.5 auf 62.7 Prozent reduzierte.⁹⁶
- In den Jahren 2003 und 2004 folgten drei Ausgaben von Wandelanleihen durch den Bund mit unterschiedlichen Fälligkeitsdaten zwischen 2005 und 2006. Beim zweiten Aktienrückkauf der Swisscom im Jahr 2004 beteiligte sich der Bund nicht mehr, wodurch der Bundesanteil nach der Kapitalherabsetzung der Swisscom durch die Vernichtung der Aktien aus dem Rückkauf Mitte 2005 vorübergehend auf 66.1 Prozent stieg.⁹⁷
- In den Jahren 2005 und 2006 führte die Swisscom zwei weitere Aktienrückkaufprogramme durch, an denen sich der Bund wieder beteiligte. Durch die Teilnahme am ersten (von 2.2 Mio. Aktien zu einem durchschnittlichen Kurs von CHF 422.40) sowie der Wandlung einer Anleihe (0.9 Mio. Aktien zu einem Ausübungspreis von CHF 450) verringerte sich der Bundesanteil an der Swisscom bis Ende 2005 auf 62.45 Prozent bzw. 38.4 Mio. Aktien.⁹⁸ Im Jahr 2006 sank der Bundesanteil weiter auf 54.8 Prozent bzw. 31.1

⁹⁶ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 11.03.2002: <https://www.admin.ch/cp/d/3C8C94EC.150BFE31@gs-efd.admin.ch.html> [08.10.2024]

⁹⁷ Vgl. Faktenblatt Swisscom des UVEK und EFD vom 24.11.2005: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/321.pdf> [25.09.2024].

⁹⁸ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.12.2005: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-1316.html> [25.09.2024].

Mio. Swisscom-Aktien, bedingt durch die Teilnahme am Aktienrückkaufprogramm (von 4.8 Mio. Aktien zu einem durchschnittlichen Kurs von CHF 438) sowie zusätzlichen Verkäufen am Markt (insgesamt 2.5 Mio. Aktien zu einem durchschnittlichen Kurs von CHF 440).⁹⁹

- In den darauffolgenden Jahren – nachdem die Pläne des Bundesrates, die Swisscom vollständig zu privatisieren, scheiterten (vgl. Ausführungen unten) – beliess der Bund seinen Anteil an der Swisscom zwischen 52 Prozent und 57 Prozent. Ende 2013 erfolgte der letzte grössere Abbau, als der Bund durch Verkäufe am Markt seine Beteiligung von 56.8 Prozent auf rund 51 Prozent senkte und dabei einen Verkaufserlös von CHF 1.2 Mrd. erzielte.¹⁰⁰

Seither gab es keine weiteren Reduktionen der Swisscom-Beteiligung des Bundes mehr, auch weil das Telekommunikationsunternehmungsgesetz den Bund verpflichtet, die stimmen- und kapitalmässige Mehrheit an der Swisscom zu halten – also mindestens 50 Prozent plus eine Aktie. Allerdings wird die Privatisierung der Swisscom regelmässig diskutiert. So wurde zuletzt im März 2024 im Nationalrat eine entsprechende Motion eingereicht und die Fragestellung ist Bestandteil der ebenfalls dieses Jahr anstehenden Evaluation der Eigentümerstrategie des Bundes.¹⁰¹

Flughafen Zürich AG (FZAG)

Der Flughafen Zürich war lange Zeit ein rein staatlicher Betrieb, der als Teil der kantonalen Verwaltung geführt wurde. Mitte der 1990er Jahre wuchs das Bedürfnis nach einer marktorientierten Struktur, da das sich wandelnde wirtschaftliche Umfeld nach mehr Flexibilität verlangte, unter anderem zur Erleichterung von Investitionsentscheiden, die die internationale Konkurrenzfähigkeit und das langfristige Wachstum sichern sollten.¹⁰² 1999 nahmen die Stimmbürger des Kantons Zürich das neue Flughafengesetz an.¹⁰³ Das Gesetz sah die Umwandlung des Flughafens in eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft vor und regelte den Zusammenschluss der ehemaligen öffentlich-rechtlichen Flughafendirektion Zürich (FDZ) und der Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG) – eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft, die zu 50 Prozent im Besitz der öffentlichen Hand war (die Beteiligung des Kantons Zürich belief sich auf 23.2 Prozent).

⁹⁹ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 30.01.2007: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-10488.html> [25.09.2024].

¹⁰⁰ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 23.01.2014: [Abbau der Bundesbeteiligung an der Swisscom AG \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-10488.html) [25.09.2024].

¹⁰¹ Vgl. bspw. <https://www.parlament.ch/rm/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20243358> [11.09.2024].

¹⁰² Vgl. beispielsweise <https://www.avenir-suisse.ch/erfolgskriterien-fuer-privatisierungen-von-verkehrsinfrastruktur/> [11.09.2024].

¹⁰³ Flughafengesetz vom 12.07.1999: [https://www.notes.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/205C74709ABFEA32C12582350046BBCE/\\$File/748.1_12.7.99_100.pdf](https://www.notes.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/205C74709ABFEA32C12582350046BBCE/$File/748.1_12.7.99_100.pdf) [11.10.2024].

Im Zuge des Zusammenschlusses übertrug der Kanton Zürich im März 2000 sämtliche Aktiven und Passiven der FDZ auf die FIG und erhielt im Gegenzug Aktien im Wert des eingebrachten Vermögens. Das dafür benötigte Aktienkapital wurde durch eine Kapitalerhöhung bereitgestellt, bei der 351'230 neue Aktien unter Ausschluss des Bezugsrechts ausgegeben wurden.¹⁰⁴ Dabei wurden neue Aktien in einer Stückelung von CHF 50 pro Aktie geschaffen und gleichzeitig die bisher bestehenden FIG-Aktien mit einem Nennwert von CHF 500 im entsprechenden Verhältnis 1:10 gesplittet.¹⁰⁵ Mit Vollzug des Zusammenschlusses verfügte der Kanton zunächst über einen Aktienkapitalanteil von 78.1 Prozent. Das Flughafengesetz sah vor, dass die kantonale Beteiligung bis zur Übergabe der Flughafenkonzession über 50 Prozent beträgt und erst im Anschluss auf 33.3 Prozent plus eine Aktie reduziert werden kann.¹⁰⁶ Die erste Reduktion der kantonalen Beteiligung erfolgte 2001, indem der Kanton mittels einer öffentlichen Platzierung rund 28 Prozent der Aktien dem Publikum sowie institutionellen Investoren anbot (1.3 Mio. Namenaktien der FZAG zu einem Platzierungspreis von CHF 250). Damit verringerte sich der Anteil des Kantons auf knapp über 50 Prozent. Anschliessend reduzierte der Kanton Zürich seine Beteiligung schrittweise auf rund einen Drittel.¹⁰⁷

Dies entspricht dem im Flughafengesetz festgelegten Mindestanteil, damit der Kanton trotz Teilprivatisierung weiterhin die Kontrolle über die strategisch wichtige Verkehrsinfrastruktur behält. So kann sichergestellt werden, dass der Kanton bei wichtigen Entscheidungen weiterhin einen wesentlichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik nehmen kann.¹⁰⁸

5.3 Fazit

Aus der kurzen Diskussion generischer Umsetzungsmöglichkeiten und der Beschreibung ausgewählter Fallbeispiele lassen sich nachfolgende grundsätzliche Aussagen zu einer allfälligen Umsetzung Reduktion der kantonalen Beteiligung an der BEKB ableiten.

Eine Aufspaltung in Unternehmenseinheiten mit sicherheitspolitischen (oder sonstigen öffentlichen) Aufgaben und zivile Geschäftsbereiche bietet sich – im Gegensatz etwa zur RUAG – im Fall der BEKB nicht an: Als integrierte Universalbank mit Fokus auf das Zinsgeschäft erfüllt die BEKB heutzutage keine öffentlichen Aufgaben mehr und der Synergieverlust bei einer Abspaltung einzelner Abteilungen dürfte hoch ausfallen. Denkbar wäre

¹⁰⁴ Vgl. Übernahmekommission zum Zusammenschluss von FDZ und FIG: <https://www.takeover.ch/transactions/document/id/218> [24.09.2024].

¹⁰⁵ Vgl. FZAG Geschäftsbericht 2000: <https://content.presspage.com/uploads/2731/geschaumlftsbericht2000.pdf?10000> [08.10.2024].

¹⁰⁶ Vgl. Empfehlungen der Übernahmekommission vom 23.02.2000: <https://www.takeover.ch/transactions/document/id/218> [24.09.2024].

¹⁰⁷ Vgl. FZAG Geschäftsbericht 2001: <https://content.presspage.com/uploads/2731/geschaumlftsbericht2001.pdf?10000> [08.10.2024].

¹⁰⁸ Vgl. <https://www.zh.ch/de/mobilitaet/luftverkehr/flughafenpolitik/beteiligung-am-flughafen.html> [08.10.2024].

jedoch eine Veräusserung der BEKB-Tochter aity ag oder einzelner Filialstandorte und Immobilien. Allerdings dürfte beides nicht zur Umsetzung einer der Varianten 2 oder 3 ausreichen.

Vielmehr bietet sich eine (Teil-)Veräusserung von Anteilen an der gesamten BEKB an, also von Aktienbeständen des Kantons. Am Beispiel der Swisscom wurden in diesem Zusammenhang mögliche Umsetzungsmethoden aufgezeigt. Dabei ist jedoch anzumerken, dass es sich bei der Swisscom, im Gegensatz zur BEKB, damals um ein national tätiges Kommunikationsunternehmen handelte und die Märkte – anscheinend zu Recht – als genügend liquid eingeschätzt wurden. Nichtsdestotrotz erfolgte die Reduktion der Bundesbeteiligung in mehreren Schritten über einen Zeitraum von 15 Jahren und mit verschiedenen Methoden, darunter neben der anfänglichen Börsenplatzierung auch private Aktienangebote und eine Kapitalerhöhung, mehrere Ausgaben von Wandelanleihen und Aktienrückkäufen sowie Verkäufen am Markt.

Die Ausführungen zum Flughafen Zürich beschreiben schliesslich die erfolgreiche Überführung einer kantonalen Verwaltungseinheit in ein Unternehmen mit öffentlichen und privaten Aktionären. Zur Umsetzung wurde wiederum ein Methodenmix angewandt, wobei die Strategie vorgängig klar kommuniziert und gesetzlich festgehalten wurde.

Aus den Fallbeispielen zur Swisscom und zum Flughafen Zürich lässt sich für beide Varianten einer Reduktion der kantonalen Beteiligung an der BEKB schliessen, dass eine mittel- bis langfristige Strategie, die mehrere Veräusserungsmethoden kombiniert, am ehesten Erfolg verspricht. Grundsätzlich dürfte die Reduktion auf eine Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität (Variante 2) aufgrund des geringeren Volumens, der Beibehaltung des Status einer Kantonalbank und des Einflusses der Eignerstrategie mit weniger Unsicherheit verbunden sein als ein Verzicht auf eine kantonale Beteiligung (Variante 3), womit sich auch ein allfälliger Wertverlust einfacher vermeiden liesse.

6 Referenzen

- BAK Economics (2018). Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Kantonalbanken für die Schweiz und ihre Kantone. Eine Studie im Auftrag des Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB). Abrufbar unter https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/reports/BAK_Economics_Volkswirtschaftliche_Bedeutung_Kantonalbanken.pdf [27.08.2024].
- Basten, Christoph und Urs Birchler (2019). Gutachten zur Eigentümerstrategie für die Glarner Kantonalbank. Im Auftrag des Landrats des Kantons Glarus. Abrufbar unter <https://www.gl.ch/public/upload/assets/28662/Gutachten%20zur%20Eigent%C3%BCmerstrategie%20f%C3%BCr%20die%20Glarner%20Kantonalba.pdf> [03.09.2024].
- Biaggini, Giovanni (2023). Zur Tragweite von Art. 53 KV/BE («Kantonalbank»). Rechtsgutachten im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern. Abrufbar unter <https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/d495e1cedb3e4eab9de03687c7124852-332/3/2023.FINGS.138-Beilage-DF-271181.pdf>
- Blattmann, Urs, Felix Buschor und Joël Ettlín (2023). IFZ Studie Zukunft der Kernbankensysteme. Abrufbar unter https://blog.hslu.ch/bankingservices/files/2023/06/IFZ-Studie-Zukunft-der-Kernbankensysteme_v2.pdf [26.08.2024].
- Bühler, Christoph B. (2020). Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Umwandlung der Glarner Kantonalbank (GLKB) in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und zur Minimierung des Risikos einer impliziten Staatsgarantie nach Abschaffung der formellen Staatsgarantie. Rechtsgutachten im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Glarus, Departement Finanzen und Gesundheit. Abrufbar unter <https://www.gl.ch/public/upload/assets/28663/Rechtsgutachten%20GLKB.pdf> [18.09.2024].
- Dietrich, Andreas und Reto Rey (2023). Wohin fliessen die Spargelder der Credit Suisse? HSLU-Blogeintrag vom 06.11.2024, abrufbar unter <https://hub.hslu.ch/retailbanking/wohin-fluessen-die-spargelder-der-credit-suisse/> [21.08.2024].
- Foucault, Thierry, Marco Pagano, and Ailsa Röell (2023). Market liquidity: theory, evidence, and policy, 2nd edition. Oxford University Press, USA.
- Hafner, Nils, Reto Rey und Sophie Hundertmark (2024). Touchpoints reloaded 2024, Customer Touchpoints im Banking. Abrufbar unter https://hub.hslu.ch/retailbanking/wp-content/uploads/sites/7/2024/04/Banking_Touchpoints_reloaded_2024.pdf [27.08.2024].
- KPMG (2018). Potenzielle Steuerschuld der Kantonalbanken. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle, abrufbar unter https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/18076/18076be_studie_kpmg.pdf [06.09.2024].
- Moody's, Investors Service (2018). Rating Action: Moody's affirms Berner Kantonalbank's Aa1 deposit and A1 senior unsecured debt ratings. Global Credit Research, 14. März

2018. Kostenlos abrufbar unter <https://www.bekb.ch/-/media/bekb/portal/documents/ueber-bekb/medienmitteilungen/180315-mm-moodys.pdf?la=de&vs=1&hash=A5EAE1918D159344E92B1ADC30FCEFC8E2DDB01> [21.08.2024].

Rutz, Samuel und Laurenz Grabher (2016). Kantonalbanken: Die nächste Finanzkrise kommt bestimmt. In: Das Märchen vom Tafelsilber - Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz, Seiten 19-26. Avenir Suisse, Zürich. Abrufbar unter <https://www.avenir-suisse.ch/publication/eine-privatisierungsagenda-fuer-die-schweiz/> [21.08.2024].

Rutz, Samuel und Laurenz Grabher (2022). Kantonalbanken: Die nächste Finanzkrise kommt bestimmt. In: Vergessene Reformen, Reformen zum Vergessen. Avenir Suisse, Zürich. Abrufbar unter https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2022/11/vergessene_reformen_reformen_zum_vergessen_avenir_spezial.pdf [06.09.2024].

Schweizerische Nationalbank (2019). Umfrage zu Digitalisierung und Fintech bei Schweizer Banken. Abrufbar unter https://www.snb.ch/dam/jcr:8f3f413e-9c59-4cfd-83d4-8d5fbde9d22f/fintech_20190827_umfrage.de.pdf [22.08.2024].