Reto Schiltknecht*

# Die Risiken der Eigner von Kantonalbanken

## Massnahmen zur Risikominderung und Schutzkonzepte

**Inhaltsübersicht**


I. Einleitung
II. Zu den Kantonalbanken
1. Der Begriff der Kantonalbank und Sonderbestimmungen
2. Die Kantonalbanken – eine Übersicht
2.1. Anzahl und Art der Kantonalbanken
2.2. Staatsgarantie
2.3. Wesentliche Kennzahlen
III. Die Risiken der Eigner von Kantonalbanken
1. Risiken und Geschäftsmodell
2. Die Kantonalbank als Klumpenrisiko für den Kanton?
2.1. Risikoanalyse als Ausgangspunkt
2.2. Beschränkte Staatsfinanzen
2.3. Rettungskapazität der Gemeinwesen
a. Begriff und Berechnungsweise
b. Praktische Umsetzung
2.4. Zusammenfassung
2.5. Exkurs: Liquiditätsrisken
IV. Risikomindernde Massnahmen
1. Vorbemerkungen
2. Umfassende Risikobeurteilung
3. Massnahmen zur Risikominderung
V. Schutzkonzepte
1. Begriff und Abgrenzung
2. Abgeltung und Limitierung der Staatsgarantie
3. Wahl der Rechtsform
4. Ausgabe von Bail-in Bonds
4.1. Begriff und Zweck von Bail-in Bonds
4.2. Genehmigung von Bail-in Bonds durch die FINMA als Voraussetzung für die Eigenmittelanrechnung
4.3. Ausnahmeregelung für Kantonalbanken
4.4. Sonderregeln für von Kantonalbanken ausgegebenen Bail-in Bonds
4.5. Zweckmässigkeit der Ausgabe von Bail-in Bonds durch Kantonalbanken?
a. Spezialbestimmungen für Kantonalbanken im Bankensanierungsrecht
b. Ausgabe von Bail-in Bonds als sinnvolles Schutzkonzept
4.6. Fehlender Anreiz zur Ausgabe von Bail-in Bonds
VI. Fazit


## I. Einleitung

Das Führen einer Bank ist bekanntlich keine (originäre) Staatsaufgabe, sondern eine privatwirtschaftliche unternehmerische Tätigkeit. Es ist daher vorab der Frage nachzugehen, wie es zur Gründung der Kantonalbanken kam und welche Gründe dafür ausschlaggebend waren.

Die meisten Kantonalbankgründungen gehen ins 19. Jahrhundert zurück und wurden damals hauptsächlich damit begründet, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Bankdienstleistungen nicht gewährleistet war und dass die «eigene» Bank zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons beitragen sollte. Die Verhältnisse waren im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts gänzlich anders als heute. Aufgrund der geringen Bankendichte war die Intervention des Staates, die Versorgungssicherheit mit eigenen Bankgründungen zu gewährleisten, verständlich und gerechtfertigt. Bekanntlich durchlief das Bankwesen in der Schweiz vor allem im 20. Jahrhundert eine stürmische Entwicklung. Die für die Gründung der Kantonalbanken ursprünglich ausschlaggebenden Gründe verloren an Bedeutung. Heutzutage verbleibt der Zweck, die gedeihliche Entwicklung des Sitzkantons zu unterstützen und zu begleiten.

Wenn der Staat unternehmerisch tätig ist, was nicht zu seinen Kernaufgaben gehört, stellt sich die weitere Frage, welche Risiken mit dem Führen einer Bank für das Gemeinwesen bzw. – in letzter Konsequenz – für den Steuerzahler als Eigner verbunden sind.[1] Praktische Erfahrungen mit (Kantonalbanken-)Krisen haben in der Vergangenheit verschiedene Kantone sammeln können. So verfügen die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Solothurn nicht mehr über ein eigenes Staatsinstitut. Die Kantontalbanken dieser beiden Kantone fielen in den 1990er Jahren der Immobilienkrise zum Opfer und sind an andere Banken veräussert worden. Die Kantonalbanken von Bern, Genf und Waadt gerieten ebenfalls im Zuge der Immobilienkrise der 1990er Jahre in ersthafte

* Dr. iur. Reto Schiltknecht, Rechtsanwalt in Zürich und Luzern, ehemals leitender Mitarbeiter der FINMA. Der vorliegende Beitrag ist im Rahmen der Tätigkeit des Verfassers im Universitären Forschungsschwerpunkt Finanzmarktregulierung der Universität Zürich entstanden.

[1] Vgl. u.a. Peter V. Kunz, Staatsbeteiligungen und ausgewählte Verantwortlichkeiten, in: Kalss/Fleischer/Vogt (Hrsg.), Der Staat als Aktionär, Tübingen 2019, 127 ff.