

Staatsgarantie für die St.Galler Kantonalbank

Bericht der Regierung vom 13. Dezember 2004

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>Seite</i>
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	3
1.1. Eigentumssituation an der St.Galler Kantonalbank	3
1.2. Eigentümerinteresse und Eigentüerverantwortung des Kantons	4
1.3. Die heutige Staatsgarantie für die St.Galler Kantonalbank	4
1.4. Bisherige Absichten von Kantonsrat und Regierung zur Staatsgarantie.....	4
2. Das regulatorische Umfeld	5
2.1. Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG).....	5
2.2. Politik der Schweizerischen Nationalbank im Falle von Bankeninsolvenzen	5
2.3. Regulatorische Entwicklungen in der Europäischen Union	6
3. Beurteilung der Staatsgarantie	6
3.1. Aus ordnungspolitischer Sicht.....	6
3.2. Aus Sicht des Kantons als formeller Garant aus der Staatsgarantie	7
3.3. Aus Sicht des Kantons als impliziter Garant	7
3.4. Aus Sicht des Kantons als Mehrheitsaktionär	8
4. Vorgehen im Falle einer Reduktion oder Abschaffung	8
4.1. Reduktion auf eine Teilgarantie	8
4.2. Abschaffung der Staatsgarantie.....	8
4.3. Zusammenhang zwischen Staatsgarantie und Beteiligungshöhe des Kantons	9
5. Das Wettbewerbsumfeld der St.Galler Kantonalbank	9
5.1. Auf dem Bankenplatz St.Gallen	9
5.2. Auf nationaler Ebene und gegenüber anderen Kantonalbanken	10
5.3. Im internationalen Vergleich	12
6. Bewertung und Abgeltung der Staatsgarantie	12
6.1. Ansätze zur Schätzung des Werts der Staatsgarantie	12
6.2. Mögliche Abgeltungsgrundsätze	12
6.3. Bisherige Abgeltungen der St.Galler Kantonalbank	13
7. Gesamtbeurteilung	13
8. Antrag	14

Zusammenfassung

Am 1. Januar 1996 trat das neue Kantonalbankgesetz (KBG) in Kraft. Mit dieser Gesetzesrevision wurde die damalige St.Gallische Kantonalbank als bisherige öffentlich-rechtliche Anstalt in ein privatrechtliches Unternehmen überführt, welches seither unter dem Firmennamen "St.Galler Kantonalbank (SGKB)" eine vom Staat weitgehend unabhängige Geschäftspolitik betreibt. Im Jahr 2001 wurde die SGKB im Rahmen eines Börsengangs teilprivatisiert und ist seither an der Schweizer Börse SWX kotiert.

Der Kanton hält heute rund 61 Prozent des Aktienkapitals der SGKB und gewährt ihr eine vollumfängliche Staatsgarantie. Als Mehrheitsaktionär hat der Kanton ein wesentliches

Interesse an einer wettbewerbstaughlichen und gesunden Kantonalbank und trägt auch eine besondere Verantwortung, wenn es darum geht, weitere Schritte in Richtung Privatisierung oder Reduktion bzw. Abschaffung der Staatsgarantie anzugehen.

Im regulatorischen Umfeld – namentlich im eidgenössischen Bankengesetz (BankG) – haben sich seit dem Vollzug des neuen KBG in Bezug auf die Staatsgarantie wesentliche Änderungen ergeben. Demnach ist die Staatsgarantie kein zwingendes konstitutives Merkmal mehr für eine Kantonalbank. Aus rechtlicher Sicht würde heute somit die Abschaffung der Staatsgarantie nicht mehr zu einem Verlust des Status und der Firmierung der Kantonalbank führen. Aus ordnungspolitischer Sicht sprechen grundsätzlich zwei Gründe für eine Abschaffung der Staatsgarantie: einerseits die Tendenz zu einem wettbewerbsverzerrenden Effekt, andererseits die Gefahr einer zu hohen Risikotoleranz des Unternehmens. Mit einer jährlichen Abgeltung der SBKB als Entschädigung für die Staatsgarantie versucht der Kanton heute, die Marktverzerrung in Schranken zu halten. Die angemessene Risikotoleranz wird neben der Aufsicht durch die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) und den internen Kontrollmechanismen der Bank mittels einschlägiger Bestimmungen sowohl in den Statuten wie auch im geltenden KBG sichergestellt. Diese Bestimmungen betreffen die Geschäftstätigkeit der Bank, die Wahl des Verwaltungsrats und die regelmässigen Risikoberichte durch die aktienrechtliche Revisionsstelle.

Das Risiko, dass der Kanton aus der Staatsgarantie zu Schaden kommt, ist aufgrund der heute gesunden Bilanz der SGKB als gering einzustufen. Ein grösserer unternehmerischer Verlust der SGKB würde zuerst durch das Aktienkapital, die Rückstellungen und Reserven sowie die nachrangigen Darlehen im Umfang von insgesamt rund 1,625 Mia. Franken aufgefangen, bevor überhaupt Haftungsansprüche aus der Staatsgarantie geltend gemacht werden könnten. Viel wahrscheinlicher als ein Verlust aus der Staatshaftung ist für den Kanton ein möglicher Schaden aus einem Wertverlust auf dem Eigenkapital. Von diesem Standpunkt aus gesehen kann der Kanton kein Interesse haben an einer Abschaffung oder Reduktion der Staatsgarantie auf eine Teilgarantie, wenn dies für die SGKB zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen Kantonalbanken führt.

Von den 24 Kantonalbanken in der Schweiz kennen heute deren 22 eine vollumfängliche Staatsgarantie. Im Kanton Bern wurde im September 2004 vom Grossen Rat eine Gesetzesrevision verabschiedet, wonach die Staatsgarantie ab 2006 kontinuierlich abgeschafft wird. Damit nimmt der Kanton Bern eine Pionierrolle in Sache Abschaffung der Staatsgarantie ein. Dies ist erklärbar vor dem Hintergrund, dass der Kanton Bern im Rahmen von mehreren Sanierungen in den 90er-Jahren mit fast 3 Mia. Franken finanziell erheblich belastet wurde. In den meisten anderen Kantonen ist eine Reduktion oder Abschaffung der Staatsgarantie zur Zeit politisch kein Thema oder wird sogar ausdrücklich abgelehnt. Dies gilt insbesondere auch für die Kantonalbanken in den benachbarten Kantonen Thurgau, Zürich, Schwyz, Glarus, Graubünden und Appenzell Innerrhoden. Das Ziel der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich mit anderen Kantonalbanken lässt es somit als angezeigt erscheinen, die vollumfängliche Staatsgarantie für die SGKB weiterhin aufrecht zu erhalten. Eine Reduktion oder Abschaffung sollte erst dann ins Auge gefasst werden, wenn entweder das regulatorische Umfeld dies zwingend erfordert – was alle Kantonalbanken gleichermaßen betreffen würde – oder wenn sich abzeichnen sollte, dass auch in den Nachbarkantonen entsprechende Anstrengungen unternommen werden. Eine Abschaffung der Staatsgarantie würde überdies gebieten, gleichzeitig auch die Mehrheitsbeteiligung des Kantons aufzugeben. Damit würde im nationalen Vergleich aber erst recht Neuland betreten.

Die jährliche Abgeltung der SGKB als Entschädigung für die Staatsgarantie ist vor diesem Hintergrund aufrecht zu erhalten. Da für die Festlegung der Abgeltung der rechtliche Bemessungsspielraum von 0,3 bis 0,8 Prozent der bankengesetzlich erforderlichen Eigenmittel bislang nicht voll ausgeschöpft wurde, prüft die Regierung, ob hier Anpassungen angezeigt sind.

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Februar 2003 wurde das Postulat 43.02.17 "Wirtschaftsförderung und Staatsgarantie für die St.Gallische Kantonalbank" mit folgendem Wortlaut überwiesen:

"Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen zur Frage, ob die Aufrechterhaltung der Staatsgarantie für die St.Galler Kantonalbank noch gerechtfertigt ist und unter welchen Bedingungen sie allenfalls gelockert oder gänzlich aufgehoben werden kann."

Mit diesem Bericht informieren wir Sie über die Ergebnisse der Abklärungen zur diesen Fragen. Der Hinweis auf die Wirtschaftsförderung im Titel des Postulats stammt aus dem ursprünglichen Postulatstext, welcher im Kontext der Behandlung des Geschäfts "Volksinitiative Zukunft Kanton St.Gallen" (29.02.01) gestanden und Bezug auf die dort vorgesehene Wirtschaftsförderung – finanziert aus Rückstellungen des Kantons für die Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie – genommen hatte. Der schliesslich überwiesene Postulatsauftrag hingegen zielt darauf ab, der Frage der Staatsgarantie für die St.Galler Kantonalbank losgelöst von der Verwendung dieser Rückstellungen nachzugehen. Entgegen dem Postulatstitel, jedoch dem Auftrag gemäss Wortlaut folgend, werden deshalb mögliche Bezüge zur kantonalen Wirtschaftsförderung im vorliegenden Bericht bewusst ausgelassen.

1. Ausgangslage

1.1. Eigentumssituation an der St.Galler Kantonalbank

Die St. Galler Kantonalbank (SGKB) wurde 1867 als selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons gegründet. Mit dem Grossratsbeschluss über die Umwandlung der St.Gallischen Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (sGS 861.20) wurde im Jahre 1996 der Grundstein für eine Teilprivatisierung der SGKB gelegt. Das eingetragene Aktienkapital der Bank beträgt seit dem 1. Januar 2000 nominal 500 Mio. Franken, wovon der Kanton gemäss dem ebenfalls im Jahr 1996 erlassenen Kantonalbankgesetz (sGS 861.2, abgekürzt: KBG) mindestens 51 Prozent oder nominal 255 Mio. Franken halten muss.

Der Vollzug der Teilprivatisierung erfolgte am 2. April 2001 mit der Emission von 38 Prozent des Aktienanteils an der Schweizer Börse SWX. Die Titel (Valor 1'148'406, Kürzel: SGKN) wurden zu Fr. 160.– emittiert. Der Aktienkurs betrug per 30. September 2004 Fr. 270.–. Das Aktionariat setzt sich zu diesem Zeitpunkt folgendermassen zusammen:

Aktionär	Anzahl Aktionäre	Anzahl Aktien	Aktienkapital In %
Kanton St.Gallen	1	3'055'561	60,8
Privataktionäre	23'085	1'227'665	24,4
Juristische Personen	697	482'328	9,6
Dispobestand SEGA	-	215'391	4,3
Gespernte Mitarbeiteraktien	-	47'107	0,9
Total	23'783	5'028'052	100%

Tab. 1: Aktionärsstruktur der SGKB per 30. September 2004. SEGA = Schweizerische Effekten Giro-AG.

Mit dem Schritt der Teilprivatisierung wurde die SGKB nicht nur auf der Kundenseite, sondern auch auf der Eigentümerseite direkt und breit in der Bevölkerung verankert. Die SGKB zählt heute, wie aus Tab. 1 ersichtlich, rund 23'783 Aktionäre. Davon sind 18'199 oder rund 77 Prozent im Kanton St.Gallen domiziliert; 23'410 Aktionäre oder rund 98 Prozent haben Wohn- bzw. Firmensitz in der Schweiz.

1.2. Eigentümerinteresse und Eigentümerversantwortung des Kantons

Als Mehrheitsaktionär hat der Kanton ein eminentes Interesse an einer wettbewerbstaughlichen und finanziell gesunden Kantonalbank. Dieses starke wirtschaftliche Eigentümerinteresse geht einher mit einer entsprechend hohen Verantwortung des Kantons gegenüber dem Unternehmen. Diese äussert sich letztlich in der faktischen Vollmacht über Beschlüsse der Generalversammlung, über Änderungen in den Statuten und über die Wahl des Verwaltungsrats. Die dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte werden nach Art. 3 KBG durch die Regierung ausgeübt. Die spezielle Verantwortung des Kantons für die SGKB kommt auch in Art. 4 KBG zum Ausdruck, wonach die Regierung eines ihrer Mitglieder als Vertreter des Staates in den Verwaltungsrat der Bank entsendet.

In den Abstimmungsunterlagen zur Teilprivatisierung der SGKB wurde den St.Galler Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern dargelegt, dass nach dem Willen von Kantonsrat und Regierung die SGKB als leistungs- und wettbewerbsstarkes, selbständiges und unabhängiges Bankunternehmen langfristig erhalten werden soll. Dieser Wille fand seinen Niederschlag in den Statuten, wonach die SGKB als gewinnorientierte Universalbank mit Sitz in St.Gallen betrieben wird.

1.3. Die heutige Staatsgarantie für die St.Galler Kantonalbank

Seit dem Bestehen der SGKB haftet der Kanton vollumfänglich für all ihre Verbindlichkeiten. In Art. 6 KBG ist die Staatsgarantie folgendermassen geregelt:

¹ Der Staat haftet für alle Verbindlichkeiten der Bank, sofern deren eigene Mittel nicht ausreichen.

² Von der Staatshaftung ausgenommen sind:

- a) nachrangige Darlehen,
- b) das Aktienkapital.

Die Formulierung "sofern deren eigene Mittel nicht ausreichen" stellt klar, dass die Staatsgarantie subsidiärer Natur ist, d.h., sie kommt erst zum Tragen, wenn die Bank eine Überschuldung aufweist. Von der Staatsgarantie ausgenommen sind die ausdrücklich als nachrangig bezeichneten Darlehen. Der Betrag dieser nachrangigen Darlehen und das Verlustrisiko für den Kanton sind unter Ziff. 3.2. (S. 7) aufgeführt. Eine Abschätzung des Wertes der Staatsgarantie erfolgt unter Ziff. 6.1. (S.12).

1.4. Bisherige Absichten von Kantonsrat und Regierung zur Staatsgarantie

Im Vorfeld der Teilprivatisierung der SGKB wurde auch die Frage nach der Abschaffung oder Reduktion der Staatsgarantie von Parlament und Regierung aufgeworfen und diskutiert. Die diesbezüglichen Absichten sind dabei folgendermassen zum Ausdruck gekommen:

- Bei der Beratung des Postulatberichts 40.94.01 "Möglichkeiten einer strukturellen Stärkung der St.Galler Kantonalbank" in der Septembersession 1994 liess die vorberatende Kommission mit einem Antrag an den Kantonsrat erkennen, dass für sie die Teilprivatisierung mit Staatsgarantie nur eine Übergangslösung darstellen könne und Endziel eine gänzlich private Aktiengesellschaft ohne Staatsgarantie sein müsse.

- Weil das damalige Bundesgesetz über Banken und Sparkassen (SR 952.0, BankG) jedoch die vollumfängliche Staatsgarantie als ein konstitutives Wesensmerkmal einer Kantonalbank voraussetzte, beantragte die Regierung dem Kantonsrat, zwar die Teilprivatisierung mit vollumfänglicher Staatsgarantie vorzubereiten, die weitergehende Umwandlung der SGKB in eine private Aktiengesellschaft ohne Staatsgarantie aber lediglich zu prüfen und allenfalls dann einen entsprechenden Antrag zu stellen, wenn die damals in Aussicht stehende Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vollzogen sei.
- In der Botschaft zum Kantonalbankgesetz von 1995 wie auch im Emissionsprospekt zum Börsengang im Jahre 2001 hatte die Regierung infolgedessen auf die Möglichkeit einer späteren Vollprivatisierung ausdrücklich hingewiesen.

Die Teilprivatisierung der SGKB nach ihrer Umwandlung in eine private Aktiengesellschaft unter Beibehaltung der Staatsgarantie ist somit von Beginn weg sowohl von der Mehrheit des Parlaments wie von der Regierung als Entwicklungsschritt hin zu einer allenfalls einmal zu realisierenden Vollprivatisierung ohne Staatsgarantie gesehen worden.

2. Das regulatorische Umfeld

2.1. Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG)

Seit Vollzug des neuen KBG im Jahr 1996 wurde das BankG zweimal revidiert (Revisionen von 1999 und 2003). Die erste Revision hatte u.a. auch das Thema der Staatsgarantie für Kantonalbanken zum Gegenstand: Bis zur Revision des BankG im Jahr 1999 war für den Status und damit auch die Firmierung einer "Kantonalbank" die vollumfängliche Staatsgarantie zwingend (Art. 3a aBankG). Das seit 1999 geltende Recht setzt hierfür lediglich noch eine Kapitalbeteiligung des Kantons von wenigstens 1/3 des Kapitals voraus (Art. 3a BankG). Die Staatsgarantie ist seit der Revision 1999 somit keine Voraussetzung mehr für die Bezeichnung "Kantonalbank". Mit der Revision wurde insbesondere dem Anliegen der Wettbewerbskommission aus dem Jahr 1995 nachgekommen, welches darin bestand, dass die Frage der Staatsgarantie von den Kantonen periodisch geprüft werden sollte.

Die Revision vom 3. Oktober 2003 hatte die Sanierung und Liquidation von Banken sowie den Einlegerschutz zum Gegenstand. Der Einlegerschutz der Bankkunden wurde verbessert, indem bei einem Bankenkonkurs die Kleinstgläubiger mit bis zu Fr. 5000.– vor allen anderen Gläubigern auszuzahlen sind und auf sämtlichen Einlagen bei Banken ein Konkursprivileg von Fr. 30'000.– gesetzlich festgeschrieben wurde. Die bislang freiwillige Einlegerschutzvereinbarung der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBV), welche eine Bevorschussungspflicht der konkursprivilegierten Gelder durch die Mitgliederbanken im Falle einer Bankeninsolvenz vorsah, wurde zudem als obligatorisch erklärt (Art. 37h BankG). Damit ist sichergestellt, dass bis zum genannten Betrag von Fr. 30'000.– die Einleger nicht nur ein Konkursprivileg geniessen, sondern ihrer Forderung innert kurzer Zeit nachgekommen werden kann.

2.2. Politik der Schweizerischen Nationalbank im Falle von Bankeninsolvenzen

Gemäss Nationalbankgesetz (SR 951.11, NGB) kommt der Schweizerischen Nationalbank (SNB) die Aufgabe zu, die Versorgung des Schweizer Geldmarktes mit Liquidität sicherzustellen. Zu dieser Aufgabe gehört auch die Funktion der SNB als "*Lender of last resort*" (d.h. als Kreditgeber von letzter Instanz), indem die SNB dem Finanzsystem in Krisensituationen die notwendige Liquidität zugänglich machen muss. Dabei gilt der Grundsatz, dass nur finanziell gesunde, d.h. solvente Banken – gegen gesetzlich vorgeschriebene Sicherheiten – Liquidität erhalten. Die Rettung von insolventen Banken gehört hingegen nicht zum Auftrag der SNB. Diese muss im Falle der Kantonalbanken mit dem Aktien- bzw. Partizipationskapital und durch eine allfällige Staatsgarantie abgedeckt werden.

2.3. Regulatorische Entwicklungen in der Europäischen Union

In der Europäischen Union (EU) wird das Thema der staatlichen Beihilfen (im generellen Sinn) in Art. 87 und 88 EG-Vertrag und in der dazugehörigen Verordnung Nr. 659/1999 geregelt. Gemäss diesen Bestimmungen sind staatliche Beihilfen jeglicher Art verboten, sofern sie vom Vertrag nicht ausdrücklich erlaubt sind.

Gestützt auf diese Bestimmungen brachte die Bankenvereinigung der EU im Jahre 1999 eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission gegen die in Deutschland verbreitete Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung für Landesbanken ein. Die Kommission beurteilte diese beiden Formen der staatlichen Bankenhaftung als unvereinbar mit dem Recht der EU. Eine Verständigung zwischen der Europäischen Kommission und der deutschen Bundesregierung im Jahre 2001 sieht vor, sowohl die Gewährträgerhaftung wie die Anstaltslast bis ins Jahr 2005 abzuschaffen bzw. durch eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu ersetzen. Für langfristige Verbindlichkeiten, welche vor 2005 eingegangen werden, sind auslaufende Gewährträgerhaftungen bis maximal ins Jahr 2015 möglich. Patronatserklärungen seitens der Bundesländer sind noch akzeptiert, wenn ein Entgelt zu marktüblichen Konditionen erfolgt.

Bei der Anstaltslast handelt es sich um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz nach deutschem Recht, wonach der Gewährträger verpflichtet ist, die wirtschaftliche Basis einer Anstalt zu sichern. Sie begründet keine Haftungsansprüche im Aussenverhältnis, sondern führt lediglich zu Verpflichtungen im Innenverhältnis zwischen Gewährträger (z.B. Bundesland) und Anstalt (z.B. Landesbank). Im Unterschied dazu wird die Gewährträgerhaftung nicht als allgemeiner Rechtsgrundsatz gesehen, sondern basiert auf einer ausdrücklichen rechtlichen Basis. Sie ist als direkte, auf Gesetz oder Verordnung basierende Verpflichtung einer Gebietskörperschaft gegenüber den Gläubigern ihrer Anstalt definiert. Sie begründet einen unmittelbaren Anspruch der Gläubiger im Falle eines Konkurses. In Analogie dazu verkörpert die Staatsgarantie für Kantonalbanken nach schweizerisch-kantonalen Rechtsetzungen in erster Linie die Gewährträgerhaftung. Ausserordentliche Kreditbeschlüsse der zuständigen Organe der Kantone zur Sanierung von Finanzierungslücken ihrer Kantonalbanken – wie z.B. in den Kantonen Bern, Genf und Waadt in den vergangenen Jahren geschehen – sind dagegen mit der Wahrung der Anstaltslast zu vergleichen.

Die Abschaffung der Gewährträgerhaftung und die Ersetzung der Anstaltslast durch eine wirtschaftliche Eigentümerbeziehung gemäss marktwirtschaftlichen Grundsätzen ist in Deutschland zur Zeit im Gange. Das Rating vieler Landesbanken wurde von der Ratingagentur "Standard & Poors" infolgedessen von AAA in den Bereich von A+ bis BBB zurückgestuft.

3. Beurteilung der Staatsgarantie

3.1. Aus ordnungspolitischer Sicht

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Gewährung der Staatsgarantie an ein einzelnes Bankinstitut grundsätzlich als marktverzerrend zu werten. Für die übrigen Banken, welche am gleichen Bankenplatz präsent sind, bedeutet die Staatsgarantie ein Wettbewerbsnachteil. Ein Mittel zur Reduktion oder Behebung dieser Marktverzerrung ist die Abgeltung der Staatsgarantie mittels einer Entschädigung. Dazu ist jedoch notwendig, dass der finanzielle Wert der Staatsgarantie geschätzt wird. Einige Ansätze dazu werden unter Ziff. 6.1. (S. 12) vorgestellt. Über die von der SGKB bisher geleisteten Abgeltungen wird unter Ziff. 6.3. (S. 13) berichtet.

Die Staatsgarantie könnte ein Unternehmen dazu verleiten, übermässige Risiken einzugehen. Die Vermeidung dieses Risikos kann durch eine genaue Beschreibung der Geschäftstätigkeit der Bank in den Statuten und durch eine Transparenzpflicht gegenüber dem Träger der Staatsgarantie verringert werden. Im Falle der SGKB erfolgt dies insbesondere mit Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 KBG, wonach die aktienrechtliche Revisionsstelle der Regierung einen jährlichen Bericht über die Eigenmittelsituation der Bank sowie über die Haftungsrisiken des Staates aus der Staatsgarantie zu erstatten hat. Ausserdem sind Bank und aktienrechtliche Revisionsstelle verpflichtet, der Regierung mitzuteilen, wenn sie Kenntnis von wichtigen Ereignissen erhalten,

welche die Eigenmittel oder die Haftungsrisiken des Staates aus der Staatsgarantie betreffen. Schliesslich ist auf die Aufsichtspflichten der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) hinzuweisen, welche der SGKB einen hohen Standard im Risikoverhalten und bei der Risikoüberwachung attestiert.

3.2. Aus Sicht des Kantons als formeller Garant aus der Staatsgarantie

Für den Kanton bedeutet die vollumfängliche Staatsgarantie gemäss Art. 6 KBG ein potentielles Verlustrisiko. Dieses beschränkt sich aber auf den Konkursfall der Bank. Aus der Staatsgarantie können keine Rechte auf unterstützende Massnahmen vor einem Konkursfall – im Sinne der deutschen Anstaltslast (vergl. Ziff. 2.3., S. 6) – abgeleitet werden. Ebenso ist die Staatsgarantie nicht als Liquiditätsgarantie zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen zu verstehen, wie sie von der SNB unter bestimmten Umständen gewährt würde (vergl. dazu Ziff. 2.2., S. 5). Die Staatsgarantie deckt im Falle eines Konkurses der Bank die Überschuldung, d.h. die Differenz aus den verfügbaren Aktiven und allen Passiven ab, wobei von diesen die nachrangigen Darlehen, die Rückstellungen und Reserven sowie das Aktienkapital abgezogen würden. Die Bilanz der SGKB präsentierte sich per 31. Dezember 2003 folgendermassen:

Aktiven (Mio. Fr.)		Passiven (Mio. Fr.)	
Flüssige Mittel	117	Verpflichtungen gegenüber Banken	1 084
Forderungen aus Geldmarktpapiere	285	Verpflichtungen gegenüber Kunden	9 441
Forderungen gegenüber Banken	1 308	Kassenobligationen	760
Forderungen gegenüber Kunden	2 471	Anleihen und Pfandbriefdarlehen	5 526
Hypothekarforderungen	13 004	<i>davon nachrangig: 260</i>	
Finanzanlagen	711	Rechnungsabgrenzung, sonst. Passiva	310
Beteiligungen	261	Rückstellungen und Reserven	761
Sachanlagen	164	Aktienkapital	500
Rechnungsabgrenzung, sonst. Aktiva	163	Jahresgewinn und Gewinnvortrag	104
Total	18 486	Total	18 486

Tab. 2: Bilanz der SGKB per 31. Dezember 2003 (auf 1 Mio. Franken gerundet).

Gemäss diesen Zahlen käme eine Staatsgarantie des Kantons erst zum Zuge, wenn die SGKB einen Verlust von mehr als 1,625 Mia. Franken ausweisen müsste (Summe von Jahresgewinn 2003, Aktienkapital, Rückstellungen und Reserven sowie nachrangiger Darlehen). Der Umfang des Haftungsanspruchs würde dann maximal den verbleibenden Passiven entsprechen. Angesichts der Tatsache, dass die mit Grundpfandrechten gedeckten Hypothekarforderungen mit rund 13,0 Mia. Franken rund 70 Prozent der Bilanzsumme ausmachen, kann angenommen werden, dass die Forderungen weitgehend aus der Veräusserung der Aktiva gedeckt werden könnten. Aus heutiger Sicht ist die Wahrscheinlichkeit eines finanziellen Verlusts für den Kanton aus der Staatshaftung für die SGKB somit als äusserst gering einzustufen.

3.3. Aus Sicht des Kantons als impliziter Garant

Eine Abschaffung der im Gesetz explizit verankerten Staatsgarantie würde die Frage aufwerfen lassen, inwieweit der Kanton – auch ohne Staatsgarantie – die Bank finanziell stützen müsste, falls diese in Schieflage geraten würde. In der Schweiz gibt es zwar keine Anstaltslast als allgemeiner Rechtsgrundsatz wie im deutschen Recht (vergl. Ziff. 2.3., S. 6); dafür sind Fälle wie die Sanierung der Banque Cantonale Vaudoise oder der Berner Kantonalbank durch die jeweiligen Kantone der Beweis für so genannte "implizite Garantien", d.h. eine nicht festge-

schriebene, aber faktisch gelebte Staatsgarantie. Diese kommt meistens bereits dann zum tragen, wenn die Bank zwar überschuldet, aber noch nicht in den Konkurs geraten ist. Als Beweggrund für ein solches Eingreifen können volks- bzw. regionalwirtschaftliche Überlegungen im Vordergrund stehen. Denkbar sind auch Fälle, in welchen der Kanton als Mehrheitsaktionär gezwungen ist, durch Einschiessen von zusätzlichem Aktienkapital das bankengesetzlich notwendige Eigenkapital bereit zu stellen.

Da bei einer Abschaffung der expliziten Staatsgarantie die implizite Garantie schwerlich beseitigt werden kann, wäre für den Kanton nichts gewonnen. Im Gegenteil: allein durch den Wegfall der Abgeltung würde dem Kanton ein jährlicher finanzieller Verlust entstehen.

3.4. Aus Sicht des Kantons als Mehrheitsaktionär

Mit einer Beteiligung von rund 61 Prozent am Aktienkapital der SGKB erleidet der Kanton bei einer Schieflage der Bank finanzielle Verluste, lange bevor Haftungsansprüche aus der Staatsgarantie geltend gemacht werden können. Zu unterscheiden sind dabei die Auswirkungen auf den gesetzlich vorgeschriebene Mehrheitsanteil von 51 Prozent, welcher zum Verwaltungsvermögen des Kantons zählt und in der Staatsrechnung zum Nominalwert von Fr. 100.– je Aktie verbucht ist, und den übrigen Aktienbeständen von rund 10 Prozent des Aktienanteils, welche zum Finanzvermögen gehören und am Jahresende zum Marktwert in die Rechnung des Kantons einfließen.

Ereignisse, welche sich negativ auf die Gewinnaussichten der SGKB niederschlagen, wirken sich über den Wertverlust der Aktien auch auf das Finanzvermögen des Kantons aus. Ein Aktienkursrückgang um 20 Prozent beispielsweise würde zur Zeit zu einem Wertverlust auf dem Finanzvermögensanteil von rund 27 Mio. Franken führen. Da die Kapitalmärkte sehr rasch und sensibel auf Informationen über die kotierten Unternehmen reagieren, muss davon ausgegangen werden, dass alleine schon ein Beschluss über die Abschaffung der Staatsgarantie durch den Kantonsrat einen Wertverlust auf den Aktien der SGKB auslösen würde. Der Kanton tut deshalb gut daran, eine allfällige Abschaffung der Staatsgarantie mit Bedacht und in sorgfältiger Wahl des Zeitpunktes einzuleiten. Deckungsgleich mit der Beurteilung der Staatsgarantie aus Sicht des Kantons als Mehrheitsaktionär ist übrigens diejenige aus der Sicht der Minderheitsaktionäre.

4. Vorgehen im Falle einer Reduktion oder Abschaffung

4.1. Reduktion auf eine Teilgarantie

Ein Zwischenschritt zu einer vollumfänglichen Abschaffung der Staatsgarantie wäre die Reduktion auf eine Teilgarantie. Eine solche Einschränkung kann sowohl bestimmte Bilanzpositionen als auch die Höhe des Haftungsumfanges betreffen. Eine denkbare Variante wäre die Einschränkung auf Spar- und Vorsorgegelder, wie dies die Banque Cantonale de Genève kennt (vergl. Ziff. 5.2., S.10). Eine Teilgarantie gibt den Bankkunden die Möglichkeit, sich von der Staatsgarantie "zu entwöhnen" und der Bank die Gelegenheit, ihre Wettbewerbsposition in einer Übergangszeit in Hinblick auf die vollständige Abschaffung der Staatsgarantie vorzubereiten.

Die Reduktion auf eine Teilgarantie würde in zeitlicher und planerischer Hinsicht grundsätzlich dasselbe Vorgehen erfordern wie eine gänzliche Abschaffung der Staatsgarantie.

4.2. Abschaffung der Staatsgarantie

Eine Abschaffung der Staatsgarantie könnte nicht "von heute auf morgen" erfolgen. Viele Verbindlichkeiten der SGKB wurden unter der Prämisse der Gewährung der Staatsgarantie eingegangen; es wäre für die Bank wie auch für die Gläubiger unzumutbar, all ihre Verträge zu kün-

digen und neu auszuhandeln. Dies betrifft insbesondere die Anleihen, aber auch die Spargelder. Eine Abschaffung der Staatsgarantie würde deshalb ein "Auslaufen" lassen erfordern, das sich über viele Jahre hinaus erstreckt. Ein Beispiel hierfür ist die von Kanton Bern beschlossene Abschaffung der Staatsgarantie für die Berner Kantonalbank. Details dazu sind unter Ziff. 5.2. (S.10) ersichtlich.

4.3. Zusammenhang zwischen Staatsgarantie und Beteiligungshöhe des Kantons

Im Zusammenhang mit Erwägungen über eine Abschaffung der Staatsgarantie sind nicht nur aus haftungstechnischen, sondern auch aus unternehmenspolitischen Gründen die Wechselwirkungen zur Beteiligungshöhe zu beachten. Ein Fahrplan für eine Aufhebung oder das Zurückfahren der Staatsgarantie müsste einhergehen mit einer Überprüfung des Aktionariats, um der Bank die im Wettbewerb notwendigen unternehmerischen Freiräume zu verschaffen.

Als eine äusserst nachteilige Strategie für den Kanton wäre beispielsweise eine Vollprivatisierung der Bank (d.h. Reduktion der Beteiligung auf Null) unter Beibehaltung der vollen Staatsgarantie zu werten: Damit würden dem Kanton sämtliche Einflussmöglichkeiten auf die Bank entzogen, gleichzeitig müsste er aber im Konkursfall der Bank für deren Verbindlichkeiten im vollen Umfang haften.

Eine Reduktion oder Abschaffung der Staatsgarantie, ohne gleichzeitig die Beteiligung des Kantons auf unter 51 Prozent zu reduzieren, hätte für den Kanton den Vorteil, dass dieser nach wie vor als Mehrheitsaktionär auf die Geschäftspolitik der Bank Einfluss nehmen könnte. Aus Sicht der SGKB hingegen wäre dieser Schritt jedoch abzulehnen, denn eine Reduktion oder Abschaffung der Staatsgarantie wäre für sie nachteilig, ohne dass unternehmerische Freiheiten – z.B. für Kooperationen oder Übernahmen von anderen Banken – dazugewonnen würden.

Eine Reduktion oder Abschaffung der Staatsgarantie müsste demnach sinnvollerweise Hand in Hand mit einer Reduktion der Beteiligungshöhe des Kantons am Aktienkapital einhergehen.

5. Das Wettbewerbsumfeld der St.Galler Kantonalbank

5.1. Auf dem Bankenplatz St.Gallen

Der Bankenplatz St.Gallen weist heute folgende Struktur auf:

Anzahl	Bankenart (Quelle: Bankenstatistik der Schweizerischen Nationalbank)	davon mit Hauptsitz im Kanton SG	Anzahl Filialen / Niederlassungen (neben Hauptsitz)
1	Kantonalbank	1	38
2	Grossbanken	0	24
10	Regionalbanken u. Spark. der RBA-Holding	10	14
1	Übrige Regionalbanken und Sparkassen	1	12
1	Raiffeisenbanken	1	92
2	Übrige Banken - Handelsbanken	0	7
5	Übrige Banken – ausländisch beherrscht	2	3
1	Privatbanken	1	0

Tab. 3: Struktur des Bankenplatzes des Kantons St.Gallen.

Gemessen an den Hypothekenausleihungen im Kanton St.Gallen liegt die SGKB mit einem Marktanteil von 35 Prozent knapp vor den Raiffeisenbanken (34 Prozent) und deutlich vor den Grossbanken (19 Prozent) und den übrigen Banken (12 Prozent).

Über die explizite Staatsgarantie verfügt lediglich die SGKB als Kantonalbank, was ihr einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen Banken verschafft. Als weitere Konkurrenz tritt zunehmend die Schweizerische Post mit ihren Finanzdienstleistungen ("Postfinance") auf, welche über staatliche Garantien, diesfalls über solche des Bundes, verfügt.

5.2. Auf nationaler Ebene und gegenüber anderen Kantonalbanken

Zwischen 1988 und 1999 hat die Zahl der Banken in der Schweiz von 626 auf 372 abgenommen. Diese Konsolidierung ging einher mit einem zunehmendem Wachstum der Grossbanken, welche durch die Übernahme von Regionalbanken (und in Einzelfällen von Kantonalbanken) sowie über Fusionen ihre vorrangige Marktposition zunehmend ausbauten. Neben den Grossbanken und der Gruppe der Raiffeisen- und Regionalbanken sowie Sparkassen werden die Kantonalbanken heute gerne als die "dritte Kraft" auf dem Bankenplatz Schweiz bezeichnet. Mit 15 Prozent der Beschäftigten, 14 Prozent der Bilanzsumme und 35 Prozent der verwalteten Hypotheken stellen die Kantonalbanken in der Schweiz einen Wettbewerbsfaktor dar, ohne welchen die Vormachtstellung der Grossbanken noch deutlicher als bisher ausfallen würde. Die eidgenössische Wettbewerbskommission hat die wichtige Rolle der Kantonalbanken für einen gesunden Wettbewerb auf den schweizerischen Bankenplatz in verschiedenen Zusammenhängen zum Ausdruck gebracht.

Von den 24 Kantonalbanken in der Schweiz verfügen heute 22 über eine vollumfängliche Staatsgarantie. Nicht durch eine explizite Staatsgarantie gesichert sind die Kundengelder der Banque Cantonale Vaudoise. Bei der Banque Cantonale de Genève sind lediglich die Spar- und Vorsorgegelder mit einer Staatsgarantie versehen; die Garantie beläuft sich auf 0,5 Mio. Franken je Sparkunde bzw. bei den Vorsorge- und Freizügigkeitsgeldern auf 3 Mio. Franken je Vorsorgeinstitution oder je Vorsorgenehmer.

Im September 2004 hat der Grosse Rat des Kantons Bern eine Revision des Gesetzes über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank beschlossen, wonach die Staatsgarantie schrittweise abgeschafft werden soll: Ab 2006 wird bei den Spargeldern die Staatsgarantie auf Fr. 100'000.– je Gläubiger reduziert, ab 2012 soll sie auf Spargelder ganz wegfallen. Für alle übrigen bestehenden Verpflichtungen bleibt die Staatsgarantie bis zur Endfälligkeit, beziehungsweise während der Kündigungsfrist bestehen. Die Staatsgarantie wird auf diese Weise gänzlich "auslaufen" gelassen.

In verschiedenen anderen Kantonen wurde durch das Parlament im Rahmen von Gesetzesrevisionen die Beibehaltung der Staatsgarantie ausdrücklich bestätigt. Dies gilt beispielsweise für den Kanton Basel-Land (Gesamtrevision des Gesetzes über die Basellandschaftliche Kantonalbank vom 23. September 2003) und den Kanton Glarus (Totalrevision des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank vom 4. Mai 2003), aber auch etwa für die Kantone Thurgau und Zürich.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verhältnisse betreffend die Rechtsform, den Kapitalanteil des Kantons und die Ausgestaltung der Staatsgarantie bei den Kantonalbanken:

Kantonalbank	Bilanzsumme (Mia.)	Rechtsform	Anteil Kapital des Kantons	Staatsgarantie
Aargauische KB	14.0	öff. Anstalt	100%	vollumf.
Appenzeller KB	1.7	öff. Anstalt	100%	vollumf.
Basellandschaftliche KB	14.0	öff. Anstalt	75.00%	vollumf.
Basler KB	13.5	öff. Anstalt	80.30%	vollumf.
Berner KB	20.1	AG	67.35%	(vollumf.)

Kantonalbank	Bilanzsumme (Mia.)	Rechtsform	Anteil Kapital des Kantons	Staatsgarantie
Freiburger KB	8.5	öff. Anstalt	100%	vollumf.
BC de Genève	14.5	AG	49.80%	beschränkt
Glarner KB	2.9	öff. Anstalt	100%	vollumf.
Graubündner KB	12.4	öff. Anstalt	88.90%	vollumf.
BC du Jura	1.7	AG	55.66%	vollumf.
Luzerner KB	17.6	AG	70.60%	vollumf.
BC Neuchâteloise	4.5	öff. Anstalt	100%	vollumf.
Nidwaldner KB	2.4	öff. Anstalt	84.20%	vollumf.
Obwaldner KB	2.5	öff. Anstalt	78.60%	vollumf.
St.Galler KB	18.5	AG	61.10%	vollumf.
Schaffhauser KB	3.7	öff. Anstalt	100%	vollumf.
Schwyzner KB	8.7	öff. Anstalt	100%	vollumf.
BS del Cantone Ticino	6.7	öff. Anstalt	100%	vollumf.
Thurgauer KB	14.2	öff. Anstalt	100%	vollumf.
Urner KB	1.9	öff. Anstalt	100%	vollumf.
BC Vaudoise	34.0	AG	67.89%	keine
BC du Valais	7.1	AG	73.30%	vollumf.
Zuger KB	9.0	AG	50.00%	vollumf.
Zürcher KB	76.4	öff. Anstalt	100%	vollumf.

Tab. 4: Übersicht über Rechtsform und Staatsgarantie der Kantonalbanken. KB = Kantonalbank, BC = Banque Cantonale, BS = Banca dello Stato. Stand per 31.12.2003. Die Bilanzsummen beziehen sich auf das Stammhaus.

In den vergangenen Jahren waren einige Fälle zu verzeichnen, in welchen Kantonalbanken mit finanziellen Mitteln von Seiten des Kantons oder dank einer Übernahme durch eine Grossbank saniert wurden. Dies betraf die Kantonalbanken der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Bern, Genf, Jura, Solothurn und Waadt. Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über diese Sanierungsfälle.

Kantonalbank	Jahr	Sanierungsumfang durch Kanton (Fr.)	Bemerkungen
Berner KB	1992	rund 3 Mrd.	Übernahme notleidender Kredite durch Auffanggesellschaft
Solothurner KB	1994	rund 370 Mio.	Übernahme durch Schweizerischen Bankverein
KB Appenzell A.Rh.	1996	rund 43 Mio.	Übernahme durch Schweizerische Bankgesellschaft
BC du Jura	1997	rund 85 Mio.	
BC de Genève	2000	rund 2.5 Mrd.	Übernahme notleidender Kredite durch Auffanggesellschaft
BC Vaudoise	2002	rund 1.9 Mia.	

Tab. 5: Sanierung von Kantonalbanken in den vergangenen Jahren.

In allen Fällen, in welchen der Kanton Sanierungsmittel einschoss, erfolgte dies nicht in Befolgung der gesetzlichen (expliziten) Staatsgarantie, sondern durch ausserordentliche Mittelzuschüsse zur Wiederherstellung des bankengesetzlichen Zustandes.

5.3. Im internationalen Vergleich

Mit der Abschaffung der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung in Deutschland – gestützt auf Recht der EU – verfügen die schweizerischen Kantonalbanken mit Staatsgarantie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Landesbanken im benachbarten Ausland. Zur Auswirkung der Abschaffung der Garantien der deutschen Bundesländer an ihre Banken auf deren Rating vgl. Ziff. 2.3. (S. 6).

6. Bewertung und Abgeltung der Staatsgarantie

6.1. Ansätze zur Schätzung des Werts der Staatsgarantie

Ein Ansatz, die Bedeutung der Staatsgarantie für die SGKB finanziell zu bewerten, besteht darin, die Konditionen des Kapitalmarktes für verschiedene Anleihen zu vergleichen. Hierbei bestehen folgende beiden Möglichkeiten:

- Vergleich der Zinssätze für Anleihen mit gewährter Staatsgarantie mit solchen ohne Staatsgarantie (nachrangige Darlehen): Diese Methode hat den Vorteil, dass sie sehr einfach ermittelt werden kann. Als Nachteil muss gewertet werden, dass die Konditionen für die nachrangigen Darlehen nicht unbedingt als Referenz für die Refinanzierungskosten aller Darlehen ohne Staatsgarantie beigezogen werden können. Bei der SGKB unterscheiden sich die beiden Darlehensarten um rund 30 bis 40 Basispunkte (d.h. 0,3 bis 0,4 Prozentpunkte). Für den Darlehensbestand der SGKB von rund 6,5 Mia. Franken ergäbe sich damit ein Zinsvorteil von rund 19 bis 25 Mio. Franken.
- Vergleich der Zinssätze für Darlehen der Kantonalbanken mit gleichwertigen Darlehen von Regional- oder Grossbanken: Gemäss einer Untersuchung aus den 90er-Jahren variieren diese Zinssätze für Darlehen gesamtschweizerisch um minus 10 bis plus 30 Basispunkte. Dies wäre ein Hinweis, dass wegen der Staatsgarantie den Kantonalbanken auf dem Kapitalmarkt kein Zinsvorteil erwächst, oder aber dass dieser maximal rund 30 Basispunkte beträgt. Für den Darlehensbestand der SGKB würde dies einem Zinsvorteil von maximal rund 19 Mio. Franken entsprechen.

Ein weiterer Ansatz zur Ermittlung des Wertes der Staatsgarantie besteht darin, den Fokus weniger auf die einzelnen Darlehen, als auf das Unternehmen als ganzes zu werfen. Mit der Reduktion oder Aufhebung der Staatsgarantie muss mit einer Rückstufung des Ratings gerechnet werden, was sich auf den Börsenwert des Unternehmens und die Refinanzierungskosten auswirkt. Diese Vermutung wird durch die Entwicklungen in Deutschland (vergl. Ziff. 2.3., S. 6) bestärkt. Die Bilanzsumme der SGKB betrug per 31. Dezember 2003 rund 18,5 Mia. Franken. Die langfristigen Verpflichtungen der SGKB erhielten von der Ratingagentur Moody's die Bewertung Aa2, die im Jahr 2003 auf Aa1 erhöht worden war. Abklärungen, in wie weit die Abschaffung der Staatsgarantie zu einer Rückstufung des Unternehmens führen würde, liegen zum heutigen Zeitpunkt keine vor.

6.2. Mögliche Abgeltungsgrundsätze

Die Frage, ob eine Bank für die gewährte Staatsgarantie dem Kanton eine Abgeltung zahlen soll oder nicht, ist umstritten. Regierung und Kantonsrat haben sich mit dem geltenden KBG für eine Abgeltung ausgesprochen. Gemäss Botschaft der Regierung zum KBG vom 3. Oktober 1995 sollte damit zwei Aspekten Rechnung getragen werden: Einerseits der Wettbewerbsneutralität, d.h., um eine Gleichbehandlung der SGKB mit den übrigen Banken herbeizuführen.

Andererseits dem finanziellen Risiko des Kantons, welches daher rührt, dass die Haftung der Privataktionäre lediglich auf den Wert des Aktienengagements beschränkt ist, während der Kanton im Schadenfall einen das Aktienkapital möglicherweise weit übersteigenden Fehlbetrag aufgrund der Staatsgarantie aufzubringen hätte. Im Hinblick auf die Teilprivatisierung hatte die zugezogene externe Beraterin als Bemessungsgrundlage für die Festlegung der Abgeltung das bankengesetzlich erforderliche Eigenkapital der Kantonalbank vorgeschlagen. Was die Höhe der Abgeltung betrifft, ging die Beraterin von einem jährlichen Abgeltungsumfang von rund 3,0 Mio. Franken aus.

6.3. Bisherige Abgeltungen der St.Galler Kantonalbank

Die Abgeltungen der SGKB für die Staatsgarantie sind in Art. 7 KBG geregelt. Danach leistet die Bank dem Kanton eine jährliche Abgeltung, welche 0,3 bis 0,8 Prozent der erforderlichen Eigenmittel der Bank (gemäss BankG) beträgt. Der genaue Prozentsatz wird jährlich von der Regierung und der Bank mittels Vereinbarung festgelegt.

Gestützt auf diese Bestimmung erfolgten seit dem Inkrafttreten des KBG am 1. Januar 1997 die nachfolgend aufgeführten Zahlungen an den Kanton. Der von der Regierung und Bank vereinbarte Prozentsatz hat – ausser im Jahr 1997 – immer 0,6 Prozent betragen.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Prozentsatz (%)	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Abgeltung (Mio. Fr.)	3.79	4.32	4.25	4.15	4.13	4.38	4.36	4.40

Tab. 6: Prozentsätze und Abgeltungen der SGKB für die Staatsgarantie nach Art. 7 KBG.

7. Gesamtbeurteilung

Obwohl aus ordnungspolitischer Sicht die Gewährung einer vollumfänglichen Staatsgarantie für die SGKB grundsätzlich problematisch erscheinen mag, sprechen folgende Gründe dennoch für ihre weitere Aufrechterhaltung:

- Die Wettbewerbssituation im nationalen Umfeld gegenüber den anderen Kantonalbanken erfordert es, die SGKB nicht unnötig in eine Position der Schwäche zu bringen, was mit wesentlichen Nachteilen in Bezug auf die Ertragslage der Bank und auf den Wert des Eigenkapitals verbunden wäre. Von den 24 Kantonalbanken in der Schweiz kennen heute noch immer deren 22 eine vollumfängliche Staatsgarantie. Mit der Abschaffung der Staatsgarantie ab 2006 nimmt der Kanton Bern zwar eine Pionierrolle ein, welche aber vor dem Hintergrund der Sanierungen in den 90er-Jahren gesehen werden muss. In den meisten anderen Kantonen ist eine Reduktion oder Abschaffung der Staatsgarantie zur Zeit politisch kein Thema oder wurde sogar von den Parlamenten ausdrücklich abgelehnt. Insbesondere auch die Kantonalbanken in den benachbarten Kantonen Thurgau, Zürich, Schwyz, Glarus, Graubünden und Appenzell I.Rh. geniessen nach wie vor eine vollumfängliche Staatsgarantie.
- Zwischen der Reduktion oder Abschaffung der Staatsgarantie und der Beteiligungshöhe des Kantons am Aktienkapital der SGKB besteht ein direkter Zusammenhang. Solange der Kanton die vollumfängliche Staatsgarantie gewährt, ist es angezeigt, dass er auch seine Mehrheitsbeteiligung von mindestens 51 Prozent behält. Nur so ist sichergestellt, dass er auf das Risikogebaren der Bank auf strategischer Ebene adäquat Einfluss nehmen kann. Andersherum liegt es nicht im Interesse der Bank und somit auch nicht im Interesse des

Kantons als Eigentümer, die Staatsgarantie zu reduzieren, ohne über eine Reduktion des Aktienanteils des Kantons der SGKB mehr unternehmerische Autonomie zu gewähren. Eine Aufgabe der Mehrheitsbeteiligung steht heute aber nicht zur Diskussion.

Selbst eine blosser Reduktion der Staatsgarantie auf eine Teilgarantie würde vom Kapitalmarkt und von den Kunden der Bank als ein erster Schritt in Richtung der vollständigen Abschaffung der Staatsgarantie wahrgenommen. Dies bedeutet, dass die Reduktion auf eine Teilgarantie nicht anders zu beurteilen ist wie eine vollständige Abschaffung der Staatsgarantie. Es gelten die entsprechenden Erwägungen.

Die Wettbewerbsverzerrung gegenüber den anderen Banken kann mit der Verpflichtung der SGKB zur Abgeltung der Staatsgarantie eingeschränkt werden. Aus der Theorie sind jedoch keine allgemein anerkannten Regelungen für die Höhe ableitbar, und die Praxis zeigt, dass die Abgeltung sehr unterschiedlich gehandhabt werden kann. Die geltende Regelung nach KBG erscheint nach wie vor als sachgerecht und zweckmässig. Sie knüpft die Abgeltungshöhe an das Eigenmittelerfordernis gemäss BankG an, wobei dem Bankrat und der Regierung ein Spielraum für die jährliche Bemessung bleibt.

Aus dieser Gesamtschau empfiehlt es sich, die vollumfängliche Staatsgarantie für die SGKB solange aufrecht zu erhalten, als dies die Wettbewerbssituation im Kantonalbankenumfeld als notwendig erscheinen lässt. Die Regierung prüft jedoch, ob der Spielraum der Bemessung für die jährliche Abgeltung innerhalb der geltenden gesetzlichen Grenzen nach oben ausgeschöpft werden soll.

8. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer