

Das teure Tafelsilber der Kantone

Alle Kantonalbanken geniessen den Schutz der Staatsgarantie. Auch wenn sie in manchen Fällen dafür bezahlen müssen, profitieren sie von einem substanziellen Wettbewerbsvorteil und verdienen damit Geld für die Kantone. Der Preis für diese Einkünfte ist ein unkalkulierbares Risiko. **Von Jeffrey Vögeli**

KANTONALBANKEN AUF EINEN BLICK Markante Unterschiede

Kanton	Bilanzsumme in CHF 1000	Geschäfts- stellen	Personal- bestand (vollzeit- bereinigt)	Beteiligung des Kantons (Stimmrechts- anteil)	Staats- garantie
AARGAU	19 906 798	31	732	100 %	Ja
APPENZEL INNERRHODEN	2 329 018	4	77	100 %	Ja
TESSIN	8 992 943	21	495	100 %	Ja
FREIBURG	14 425 019	28	373	100 %	Ja
GENÈVE	15 870 964	29	722	49,83 % (53,3 %)	Beschränkt
JURA	2 231 105	12	112	55,66 %	Ja
WALLIS	11 488 836	77	441	73,33 % (84,62 %)	Ja
NEUCHÂTEL	8 065 239	13	281	100 %	Ja
VAUD	37 903 280	76	2042	66,95 %	Nein
BASEL-LANDSCHAFT	18 741 924	24	659	100 %	Ja
BASEL-STADT	38 760 230	51	1347	100 %	Ja
BERN	25 218 556	98	1214	51,5 %	Beschränkt, fällt Ende 2012 weg
GLARUS	3 307 019	8	153	100 %	Ja
GRAUBÜNDEN	17 869 457	72	852	100 %	Ja
LUZERN	26 856 227	27	944	61,5 %	Ja
NIDWALDEN	3 498 283	8	125	100 %	Ja
OBWALDEN	3 509 837	8	143	100 %	Ja
SCHAFFHAUSEN	4 937 282	6	256	100 %	Ja
SCHWYZ	13 026 422	28	466	100 %	Ja
ST. GALLEN	26 074 203	41	1135	54,83 %	Reduktion in Vernehmlassung
THURGAU	16 727 811	31	632	100 %	Ja
URI	2 433 363	9	104	100 %	Ja
ZUG	11 645 376	14	404	50,1 %	Ja
ZÜRICH	133 999 380	102	5101	100 %	Ja
TOTAL	467 818 572	818	18810	-	-

Quelle: Verband Schweizerischer Kantonalbanken

Auch wenn man die Staatsgarantie aus dem Gesetz streichen würde, wäre sie noch nicht abgeschafft. Mit 49,83 Prozent hält Genf von allen Kantonen den geringsten Anteil an der hauseigenen Staatsbank. Zwar ist das unternehmerische Risikokapital – dazu zählen Aktien – häufig ausdrücklich nicht von der Staatsgarantie erfasst. Trotzdem bleibt es aufgrund der volkswirtschaftlich höheren Kosten im Interesse des Kantons, sich an einer allfälligen Kapitalerhöhung zu beteiligen, bevor mit dem Konkurs der eigentliche Garantiefall eintritt. Dieses Muster konnte man bereits in diversen Kantonalbanken-Krisen beobachten, wie Daniel Piazza von der Hochschule Luzern – Wirtschaft bestätigt. Weder die Berner noch die Genfer oder Waadtländer liessen es zu einem eigentlichen Garantiefall kommen. Sie halfen ihrer in Schieflage geratenen Bank mit Eigenkapitalspritzen oder mit der Auslagerung fauler Kredite in eine Art «Bad Bank».

Gerettet wurde auch die Banque Cantonale Vaudoise, obwohl diese Staatsbank schon 1845 ohne Staatsgarantie gegründet wurde. Damit ist der Fall der BCV typisch. Obwohl die Kantonalbanken nicht zu den systemrelevanten Banken gehören, sind die meisten für ihren Besitzerkanton von solcher ökonomischer Bedeutung, dass sie auch bei kleineren Bilanzsummen «too big to fail» sind. Deshalb lässt man sie auch nicht scheitern. Dies, obwohl der Kanton bei der sekundären Staatsgarantie nicht für das Eigenkapital der Bank haftet, sondern bloss gegenüber den Gläubigern für die Differenz zur Konkursmasse geradestehen müsste. «De iure», erklärt Piazza, «haben rund drei Viertel der Kantonalbanken eine sekundäre und nur drei eine primäre Staatsgarantie. De facto waren in den letzten 20 Jahren im Ernstfall jedoch stets ökonomische Gründe



Die Staatsgarantie ist der Preis für zuverlässige Gewinne zugunsten der Kantone.

massgebend, weshalb die Kantone ihre Banken mit primären Garantien stützten.» Das leuchtet ein, haben doch die Kantonalbanken in manchen Kantonen einen Marktanteil von über 50 Prozent. Die Unsicherheit bei Hypothekenschuldnern wäre bei einem Konkurs enorm. Gerade wenn man bedenkt, dass Instabilitäten am Immobilienmarkt bei jeder Krise einer Kantonalbank eine Rolle spielten.

Angst ums Rating

Seit der Reform der Schweizer Bankengesetzgebung 1999 haben die Kantonalbanken keine bestimmten Zweckvorgaben. Auch die Staatsgarantie ist kein zwingendes Kriterium mehr.

Um den Status einer Kantonalbank zu halten, müssen die Institute heute lediglich zu mindestens einem Drittel dem Kanton gehören sowie ihre Existenzgrundlage in einem kantonalen Erlass haben. Manche Kantonalbanken unterscheiden sich kaum mehr von der privatwirtschaftlichen Konkurrenz. Doch selbst wenn sie nicht ausschlaggebend für den Status einer Kantonalbank ist – neben der öffentlichen Hand als Aktionärin ist die Staatsgarantie eines der bekanntesten und zentralen Merkmale der Kantonalbanken. Entsprechend energisch halten die staatlichen Institute daran fest. Beispielhaft ist die Reaktion der SGKB auf Bestrebungen zur weitergehenden Privatisierung: «Der

Entwurf zur Änderung des Kantonalbankgesetzes ... enthält verschiedene positive Anpassungen, welche die St. Galler Kantonalbank (SGKB) in ihrer unternehmerischen Freiheit stärken.» Gleichzeitig mit der Freude über mehr Freiheit und damit verbunden über die Möglichkeit, sich wie eine «normale» Bank verhalten zu können, will die SGKB aber nicht auf die Vorteile des staatlichen Schutzes verzichten: «In einer Gesamtbetrachtung ist für die SGKB die unveränderte Weiterführung der uneingeschränkten Staatsgarantie, welche durch die Bank abgegolten wird, zu bevorzugen. Die Staatsgarantie ist ein Vertrauensbeweis des Hauptaktionärs, welcher den Kunden Si- ▶

cherheit und Verlässlichkeit bietet.» Fakt ist jedoch, dass auch eine offizielle Abschaffung der Staatsgarantie an der Sicherheit der Bank nichts ändern würde. Die gesetzliche Garantie würde einfach zu einer impliziten. Das bestätigt auch ein Vertreter innerhalb einer Kantonalbank im Gespräch. Zudem ist nicht ersichtlich, welche unternehmerischen Freiheiten der St. Galler Kantonalbank zurzeit fehlen. Immerhin durfte sie auch bei einem Anteil des Kantons von über 50 Prozent ins Ausland expandieren. (Vgl. S. 12 ff.)

Eine gravierende Auswirkung hätte die Abschaffung der Garantie aber. Man rechnet mit einer Herabstufung durch die Ratingagenturen um zwei bis vier «Notches». Zurzeit geniesst die SGKB dort mit Aa1 noch das zweithöchste mögliche Rating von Moody's. Zum Vergleich: Die Banque Cantonale Vaudoise kommt ohne Staatsgarantie auf ein A- von Standard & Poor's. Dasselbe Bild zeigt sich bei der ZKB. Das «stand-alone»-Kreditprofil von aa- liegt drei Stufen unter dem AAA-Rating, welches die Bank mit Staatsgarantie geniesst. Die Spitzen-

Der Preis des hohen Ratings ist, dass das Risiko vom Kanton getragen wird.

note leitet sich direkt aus der gegen null tendierenden Ausfallwahrscheinlichkeit des Kantons Zürich ab. Auch die Stand-alone-Bewertungen sind noch Investment Grade. Trotzdem würde die Beschaffung von Fremdkapital substanziell teurer. Das würden die Kantonalbanken besonders dann zu spüren bekommen, wenn das Zinsumfeld wieder kompetitiver würde.

Doch der Preis des hohen Ratings ist, dass das Risiko vom Kanton getragen wird. Im Fall St. Gallen wird dieses von Martin Kolmar und Terenzio Angelini von der Universität St. Gallen als so gravierend eingeschätzt, dass sie in einem Gutachten der Regierung des Kantons St. Gallen empfehlen, unabhängig vom Anteil des Kantons an der SGKB, die Staatsgarantie abzuschaffen. Wenn man weiss, dass die implizite Garantie faktisch nicht ans Gesetz, sondern an den Anteil des Kantons an der Bank und an deren Wichtigkeit für den Kanton ge-

knüpft ist, leuchtet auch die Schlussfolgerung der HSG-Gutachter ein. Im Bericht zur Vernehmlassung über die Reduktion des kantonalen Anteils ist das so zusammengefasst: «Die Gutachter empfehlen in letzter Konsequenz eine Vollprivatisierung der SGKB und eine Aufhebung der Staatsgarantie.»

«Das Tafelsilber der Kantone»

Diese Schlussfolgerung muss man jedoch nicht teilen. «Zwar bergen die Kantonalbanken grosse Risiken», meint Daniel Piazza, «doch gleichzeitig sind sie das Tafelsilber der Kantone. Wer Anteile verkauft, muss sich das gut überlegen.» Es gelte auch hier «there is no such thing as a free lunch». Im Umkehrschluss: Für den Preis des erhöhten Risikos bringen gesunde Kantonalbanken den Eignern zuverlässig Geld ein. In der Vergangenheit rentierte sich langfristig sogar meist die Rettung. Nach dem heilsamen Schock des staatlichen Eingriffs entwickelten sich die geretteten Kantonalbanken in den Folgejahren mit defensiverem Risikoprofil solide. Piazza: «Trotzdem hängt das Damoklesschwert des potenziellen Schadens einer Rettung über den Kantonen.» Man rechne bei der Rettung einer regional tätigen Bank mit Kosten von ungefähr 20 Prozent der Bilanzsumme.

Die Entscheidung über den Erhalt der Staatsgarantie oder gar der Kantonalbanken allgemein liegt letztlich bei der Politik, respektive beim Stimmvolk. Dabei spielen nicht nur ökonomische Überlegungen eine Rolle. Manche Kantone scheinen ihre Bank in erster Linie als gewinnbringende Beteiligung zu sehen. So ist der Zweck der St. Galler Kantonalbank laut Statuten «der gewinnorientierte Betrieb einer Universalbank». Der gewinnorientierte Bankbetrieb ist zwar auch Teil des Leistungsauftrags der Aargauischen Kantonalbank. Doch im Zweckartikel werden zusätzliche Pflichten aufgelegt: Die Bank «fördert die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Kantons und berücksichtigt dabei besonders die Bedürfnisse seiner Bevölkerung.» Dieser Zweck legitimiert in vielen Fällen die Staatsgarantie. Eine «risikogerechte Abgeltung» der Garantie ist nur schwer quantifizierbar. Ökonom Piazza gibt grundsätzlich einer Abgeltung den Vorzug, welche sich am Kostenvorteil des höheren Ratings orientiert. Zwar lässt sich auch dieser nur annähernd errechnen. Doch im Bemühen der Politik um einen fairen Wettbewerb der Kantonalbanken mit den Retailbanken ist eine annähernd faire Abgeltung immerhin ein Anfang. ■

DIE GESCHICHTE DER KANTONALBANKEN

Von der Notenbank zur Hypothekarmacht



Zu besseren Zeiten: Der Hauptsitz der Solothurner Kantonalbank um 1900.

● Die Kantonalbanken entstanden in einem noch schwachen Nationalstaat Mitte des 19. Jahrhunderts. Sie brachten den Kantonen Unabhängigkeit: Manche hatten eine Lizenz zur Emission von Banknoten. Doch hauptsächlich sollten sie die kantonale Wirtschaft mit Krediten fördern.

● Diesem Zweck blieben die Banken lange treu. Manche der politisch geführten Institute packte jedoch der Ehrgeiz. Dabei kamen Schwächen zutage: Die SOKB und die ARKB verschwanden. Bern (1992), Genf (2000), Waadt (2002) und Glarus (2008) mussten ihre Banken stützen.

Eine verfehlte Strategie bei Hypotheken spielte oft eine Rolle.

● Heute steht die Staatsgarantie zur Debatte - Genf und Bern haben nach der Rettung schon reduziert. Die Banken selbst werden bleiben. Als wäre ihr Ruf aus Teflon, verzeiht man den Staatsbanken Exzesse.