

## **Aargauische Volksinitiative der SP "Für eine sichere Aargauer Kantonalbank"**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 23. Dezember 2009 wurde die aargauische Volksinitiative der SP "Für eine sichere Aargauer Kantonalbank" bei der Staatskanzlei mit 3'457 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative verlangt folgende Änderung des Paragrafen der Kantonsverfassung zur Kantonalbank:

"Die Bestimmung von § 57 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000) wird wie folgt ergänzt:

### **§ 57**

[Der Kanton unterhält zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Kantonalbank.] Diese befindet sich vollständig im Eigentum des Kantons."

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Volksinitiative zur Beschlussfassung.

### **Zusammenfassung**

Die vorliegende Initiative genügt den Formvorschriften und wahrt die Einheit von Form und Materie. Sie ist daher als gültig zu erklären.

Die Initiative verlangt beim Verfassungsparagrafen zur Kantonalbank (§ 57 Verfassung des Kantons Aargau [Kantonsverfassung, KV]) den Zusatz: "Diese [die Kantonalbank] befindet sich vollständig im Eigentum des Kantons." Mit diesem Zusatz soll neu das vollständige Eigentum des Kantons an der Kantonalbank in der Verfassung festgeschrieben werden. Zurzeit ist das vollständige Eigentum des Kantons an der Kantonalbank auf Gesetzesstufe festgelegt.

Die Initiative ändert nichts am heutigen vollständigen Eigentum des Kantons an der Aargauischen Kantonalbank (AKB). Sie bewirkt lediglich eine Änderung der Zuständigkeit für den Fall, dass eine teilweise Veräusserung des kantonalen Eigentums an der Kantonalbank beabsichtigt würde.

Mit einer Annahme der Initiative würde eine allfällige Verringerung des Eigentums des Kantons an der Kantonalbank neu einer obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, da eine solche Massnahme im Gegensatz zu heute nicht nur eine Gesetzesänderung, sondern eine Verfassungsänderung verlangte.

Mit der heutigen Rechtslage würde eine teilweise Veräusserung des kantonalen Eigentums eine Anpassung auf Gesetzesstufe erfordern (Änderung des AKB-Gesetzes), die dem fakultativen Referendum oder dem Behördenreferendum untersteht. Die Mitspracherechte des Souveräns sind für einen solchen Fall daher bereits heute vollumfänglich vorhanden

Aus Sicht des Regierungsrats ist notwendig, dass die AKB ihre in der Verfassung und im Gesetz festgeschriebene öffentliche Aufgabe zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Kantons optimal wahrnehmen kann. In welcher Form dies geschieht, sollte im Gesetz und nicht auf Verfassungsebene festgelegt werden. Die gewisse Flexibilität und Gestaltbarkeit auf Gesetzesebene ist schon nur deshalb wünschenswert, weil die Dynamik im Bankensektor eine Anpassung des AKB-Gesetzes in regelmässigen Abständen notwendig macht. Eine zu starre Regelung gefährdet eine im Sinne des kantonalen Unternehmens allenfalls sinnvolle oder notwendige strategische Weiterentwicklung des Unternehmens unnötig und könnte möglicherweise auch den Wirtschaftsstandort Aargau insgesamt schwächen. Es ist nämlich durchaus denkbar, dass die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben künftig zum Beispiel in Zusammenarbeit mit einem anderen Unternehmen und Partnern noch effektiver möglich sein könnte, oder dass sich zunehmende regulative Verschärfungen im Bankenbereich nur noch in Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Instituten meistern lassen. Das Spektrum möglicher Zusammenarbeitsformen ist durch eine Zementierung des Status Quo in der Verfassung nicht unnötig einzuschränken. Die strategische Weiterentwicklung der AKB muss - unter der Prämisse des heutigen Verfassungstexts, dass der Kanton eine Kantonalbank unterhält - zum Wohle des Unternehmens mit allen Varianten auch in Zukunft möglich sein

Der Regierungsrat lehnt daher die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag ab.

## **1. Ausgangslage**

Die Aargauische Kantonalbank (AKB) ist gemäss § 1 des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank vom 27. März 2007 (AKBG; SAR 681.100) eine öffentlich-rechtliche, selbstständige Staatsanstalt und somit in vollständigem Eigentum des Kantons. Eine teilweise Veräusserung der AKB wäre heute deshalb nur durch eine vorgängige Gesetzesänderung möglich. Das Dotationskapital der Kantonalbank wird zu 100 % durch den Kanton Aargau zur Verfügung gestellt. Die Kantonalbank ist hauptsächlich im Kanton Aargau und den angrenzenden Gebieten tätig. Sie ist eine Universalbank, die ihren Kundinnen und Kunden alle wichtigen Bankdienstleistungen anbietet.

§ 57 der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) bildet die rechtliche Grundlage für die AKB. Darin ist festgehalten, dass der Kanton zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Kantonalbank unterhält. Dieser Verfassungsparagraf wird im AKBG näher ausgeführt. Das AKBG enthält unter anderem Bestimmungen zum Zweck der Kantonalbank, zum Geschäftskreis und zur Finanzierung sowie zur Staatsgarantie. Als Zweck werden der gewinnorientierte Betrieb einer Universalbank und die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Kantons aufgeführt (§ 2). Der Geschäftskreis wird schwergewichtig als Kanton Aargau und die angrenzenden Gebiete definiert (§ 3 Abs. 1). Unter § 4 ist festgehalten, dass der Kanton Aargau der AKB das erforderliche Grundkapital zur Verfügung stellt (Abs. 1). Der Kanton erhält als Gegenleistung von der Bank die Refinanzierungskosten erstattet (Abs. 2). Der Kanton Aargau gewährt eine vollumfängliche Staatsgarantie, das heisst, er haftet für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit deren eigene Mittel nicht ausreichen, davon ausgenommen sind allfällige nachrangige Darlehen sowie die Verbindlichkeiten der Tochtergesellschaften (§ 5 Abs. 1). Für die Gewährung der Staatsgarantie wird der Kanton Aargau mit einer Abgeltung in der Höhe von 1 % der Eigenmittel entschädigt (§ 5 Abs. 2).

## **2. Ziel der Initiative**

Die Initiative verlangt beim Verfassungsparagrafen zur Kantonalbank (§ 57 KV) den Zusatz: "Diese [die Kantonalbank] befindet sich vollständig im Eigentum des Kantons." Mit diesem Zusatz soll neu das vollständige Eigentum des Kantons an der Kantonalbank in der Verfassung festgeschrieben werden. Zurzeit ist das vollständige Eigentum des Kantons an der Kantonalbank auf Gesetzesstufe geregelt. Mit einer Annahme der Initiative würde eine allfällige Verringerung des Eigentums des Kantons an der Kantonalbank neu einer obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, da eine solche Massnahme eine Verfassungsänderung verlangte. Mit der heutigen Rechtslage würde eine Verringerung des Eigentums eine Anpassung auf Gesetzesstufe erfordern (Änderung des AKB-Gesetzes), die dem fakultativen Referendum respektive dem Behördenreferendum untersteht.

### **2.1 Begründung des Initiativkomitees**

Das Initiativkomitee begründet das Initiativbegehren damit, dass eine Kantonalbank, die sich nur noch an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientiert, ihren volkswirtschaftlichen Auftrag nicht mehr genügend erfüllen könne. In wirtschaftlichen Krisen würde es für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Private schwierig, von ausschliesslich an Gewinnmaximierung interessierten Geschäfts- und Grossbanken die benötigten Kredite zu erhalten. Bei einem (Teil-)Verkauf der AKB würden zudem lediglich die Gewinne privatisiert, während im Krisenfall der Kanton die AKB aufgrund ihrer Relevanz für den Wirtschaftsstandort Aargau in jedem Fall mit öffentlichen Geldern stützen müsste.

### **3. Rechtliche Aspekte der Initiative**

#### **3.1 Rechtsgrundlagen**

Gemäss § 64 KV können 3'000 Stimmberechtigte das Begehren auf Totalrevision der Verfassung oder auf Erlass, Änderung und Aufhebung einzelner Verfassungsbestimmungen oder eines Gesetzes stellen. Volksinitiativbegehren werden als allgemeine Anregung oder, sofern sie nicht die Totalrevision der Verfassung verlangen, als ausgearbeitete Vorlage eingereicht.

Gemäss § 65 Abs. 1 KV hat der Grosse Rat bei kantonalen Volksinitiativen vorweg zu prüfen, ob ein Volksinitiativbegehren den Formvorschriften nachkommt, dem Bundesrecht nicht widerspricht und, sofern es sich auf Gesetzesrecht bezieht, dem kantonalen Verfassungsrecht gemäss ist. Genügt es einem Erfordernis nicht, wird es als ungültig erklärt.

Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat Bericht und Antrag über die Gültigkeit des Volksinitiativbegehrens in formeller und materieller Hinsicht sowie über dessen weitere Behandlung zu stellen (§ 56 Gesetz über die politischen Rechte [GPR] vom 10. März 1992). Das Volksinitiativbegehren hat den Erfordernissen der Einheit der Form und der Einheit der Materie zu genügen und dem übergeordneten Recht zu entsprechen (§§ 64 Abs. 2 und 65 Abs. 1 KV, § 57 Abs. 2 GPR). Betrifft ein Ungültigkeitsgrund lediglich Belange von untergeordneter Bedeutung, erklärt der Grosse Rat den mängelfreien Teil des Volksinitiativbegehrens für gültig, sofern dieser eine sinnvolle Regelung darstellt (§ 57 Abs. 4 GPR). Handelt es sich um ein gültiges Volksinitiativbegehren in der Form einer ausgearbeiteten Vorlage, so hat der Grosse Rat es innert 24 Monaten seit Einreichung bei der Staatskanzlei zur Abstimmung zu bringen (§ 60 Abs. 1 GPR). Somit läuft die Bearbeitungsfrist der vorliegenden Initiative am 23. Dezember 2011 ab. Beschlüsse des Grossen Rats über die Gültigkeit eines Volksinitiativbegehrens sowie der Rückzug eines solchen sind im Amtsblatt zu publizieren (§ 62 GPR).

#### **3.2 Grundsätze zur Auslegung von Volksinitiativen und der Prüfung ihrer Gültigkeit**

Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Volksinitiative als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen, wenn ihr ein Sinn beigemessen werden kann, "der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt" (BGE 129 I 395 E 2.2, 121 I 339, mit weiteren Hinweisen). Dieser Auffassung hat sich schon seit längerem auch ein grosser Teil der Lehre angeschlossen (vgl. zum Beispiel ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBI 83/1982 Seite 43 ff., mit Differenzierungen; ALBERTO FERRARI, Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren, Dissertation Zürich 1982, Seite 144 f.; je mit Hinweisen). Nach Hans Huber sollte eine Volksabstimmung trotz Zweifel über die Bundesrechtmässigkeit dann angeordnet werden, wenn "immerhin die gegenteilige Ansicht auch gut vertretbar ist" (HANS HUBER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts im 1974, ZBJV 111/1975 Seite 390 f.). Die Auffassung, wonach eine Volksinitiative nur dann als ungültig zu erklären ist, wenn sie offensichtlich rechtswidrig ist, wird auch von Aldo Zaugg (Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen, BVR 1983 Seite 326) geteilt. Seiner Meinung nach soll die Prüfung der Rechtmässigkeit einer Volksinitiative "nur als grobmaschiges Sieb wirken, das lediglich jene Vorschläge zurückbehält, die eindeutig unzulässig sind".

Nach Lehre und Rechtsprechung sind somit zwei Aspekte zu unterscheiden: einerseits ist bei einer auslegungsbedürftigen Volksinitiative im Rahmen der allgemeinen juristischen Interpretationsregeln von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten diejenige zu wählen, welche mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, andererseits ist ein Volksinitiativbegehren nur dann als ungültig zu erklären und der Volksabstimmung zu entziehen, wenn es offensichtlich rechtswidrig ist. Eine Volksinitiative ist demzufolge jeweils im für sie günstigsten Sinne auszulegen (BGE 132 I 286 E. 3.1). Der Spielraum für eine verfassungs- beziehungsweise bundesrechtskonforme Auslegung ist grösser, wenn nicht eine Volksinitiative in der Form der ausgearbeiteten Vorlage, sondern eine solche in der Form der allgemeinen Anregung zu beurteilen ist (Kölz, Seite 24, 43 ff.; BGE 121 I 339, 119 Ia 154 E. 2b, 114 Ia 426, 111 Ia 295).

Für die oben dargestellte Auffassung von Lehre und Praxis wird oft das Kürzel "in dubio pro populo" verwendet (vgl. Kölz, Seite 43 ff.). Die Befugnis des zuständigen Organs, darüber zu wachen, dass keine rechtswidrigen Begehren zur Abstimmung kommen, soll nicht dazu führen, dass Volksinitiativen, bei welchen gewisse Zweifel über deren inhaltliche Rechtmässigkeit bestehen, dem Entscheid des Stimmvolks zum vornherein entzogen werden. Wohl könnte das zuständige Organ unter anderem gerade wegen dieser Zweifel die Ablehnung solcher Volksinitiativen empfehlen (KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt am Main 1986, NN 1 und 12 zu § 65). Eine lückenlose Garantie, dass keine rechtswidrigen Normen erlassen werden, besteht aber auch im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren auf kommunaler oder kantonaler Ebene nicht (vgl. zum Ganzen AGVE 1988 Seite 575 ff., mit weiteren Hinweisen).

### **3.3 Formelle Prüfung**

#### **3.3.1 Vorprüfung und Zustandekommen**

Die Staatskanzlei publizierte die Initiative im Amtsblatt Nr. 3 vom 12. Januar 2009, nachdem sie gemäss § 51 GPR den Titel des Initiativbegehrens geprüft und den Entwurf der Unterschriftenliste bezüglich Formvorschriften vorgeprüft hatte. Das Initiativkomitee reichte am 23. Dezember 2009 die gesammelten Unterschriftsbogen ein. Damit ist die zwölfmonatige Frist gemäss § 54 Abs. 1 GPR eingehalten.

Die Unterschriftenlisten genügen den Formerfordernissen von § 50 Abs. 2 GPR. Sie sind mit einem Titel versehen, enthalten den Wortlaut des Begehrens mit einer Begründung, das Datum der Veröffentlichung im Amtsblatt sowie eine vorbehaltlose Rückzugsklausel. Als Mitglieder des Initiativkomitees sind die Namen und der Wohnort von acht Personen aufgeführt. Vorhanden ist ebenso der erforderliche Hinweis auf die Strafbestimmungen, soweit es um die Ausübung des Initiativrechts geht (Art. 281 und 282 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs). Unter Berücksichtigung der bereits bei der Kontrolle in den Gemeinden als ungültig abgestrichenen Unterschriften ist die Initiative mit 3'457 gültigen Unterschriften von im Kanton Aargau stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern eingereicht worden. Die nötige Unterschriftenzahl von 3'000 ist damit erreicht.

Mit Beschluss vom 27. Januar 2010 stellte der Regierungsrat im Hinblick auf die Prüfung der Volksinitiative durch den Grossen Rat gemäss § 65 Abs. 1 KV fest, dass die Aargauische Volksinitiative der SP "Für eine sichere Aargauer Kantonalbank" den Formvorschriften

entspricht und daher in formeller Hinsicht als zustande gekommen zu erklären ist (RRB Nr. 2010-000153).

### **3.3.2 Einheit der Form und der Materie**

Die Volksinitiative sieht vor, die in der Kantonsverfassung zur Kantonalbank bereits enthaltene Bestimmung (§ 57 KV) mit einer rechtsetzerisch völlig ausformulierten und formell somit ohne Weiteres umsetzbaren Regelung (Festlegung einer 100-prozentigen Kapitalbeteiligung des Kantons) zu ergänzen. Das Volksinitiativbegehren ist demzufolge vollständig in der Form der ausgearbeiteten Vorlage gemäss § 64 Abs. 2 KV ausgefertigt worden, das heisst, das Erfordernis der Einheit der Form ist eingehalten. Ebenso bezieht sich das Volksinitiativbegehren auf einen einheitlichen Regelungsgegenstand (100-prozentige Kapitalbeteiligung des Kantons an der Aargauer Kantonalbank). Das Gebot der Einheit der Materie gemäss § 64 Abs. 2 KV bleibt somit ebenfalls gewahrt (vgl. BGE 129 I 370 ff., 113 Ia 52 f. E. 4a, mit weiteren Hinweisen).

### **3.4 Materielle Prüfung**

Bei einer Änderung von § 57 KV im Sinne der Volksinitiative würde dessen Neufassung wie folgt lauten:

"§ 57

Der Kanton unterhält zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Kantonalbank. Diese befindet sich vollständig im Eigentum des Kantons."

Der in § 57 KV neu einzufügende Satz 2 enthält die Formulierung "Eigentum des Kantons". Streng sachenrechtlich ist diese Formulierung ungenau, kann der Kanton doch gar kein Eigentum im sachenrechtlichen Sinne an einer Anstalt oder Kapitalgesellschaft als juristische Person halten. Trotz dieser Ungenauigkeit des gewählten Wortlauts ist aus dem Gesamtzusammenhang genügend verständlich, womit sich der Verfassungszusatz befasst und zwar mit der Kapitalbeteiligung des Kantons an der AKB.

Die AKB ist bereits Gegenstand des geltenden § 57 KV, welcher als verfassungsmässige Grundlage für die durch den Kanton Aargau zu führende Kantonalbank anzusehen ist. Demzufolge fügt sich der neu vorgeschlagene Satz 2 systematisch in den bestehenden Aufbau der KV sowie auch in die konkrete Bestimmung ein.

Aus inhaltlicher Sicht ist im Weiteren festzustellen, dass die vorgeschlagene Verfassungsänderung auch in keinem Widerspruch mit dem Bundesrecht steht (vgl. § 65 Abs. 1 KV). So sieht bereits Art. 98 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 vor, dass der Bund beim Erlass von Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen hat. Dementsprechend begnügt sich das Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) vom 8. November 1934 auch darauf, nur die grundlegenden Voraussetzungen zur Annahme einer Kantonalbank zu definieren, ansonsten aber die kantonalen bankrechtlichen Bestimmungen über die Kantonalbanken vorzubehalten (vgl. Art. 3a und 53 Abs. 1 lit. a BankG).

Gemäss der bundesrechtlichen Definition hat eine Bank als Kantonalbank zu gelten, wenn sie aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses als Anstalt oder Aktiengesellschaft errichtet wird. Der Kanton muss dabei an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel

des Kapitals halten und – in der Rechtsform der Aktiengesellschaft – über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügen. Konstitutive Merkmale der Kantonalbanken sind somit eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht und die Beteiligung des Kantons in Höhe von mehr als einem Drittel des Kapitals und der Stimmen. Hingegen ist die Staatsgarantie gegenüber früherem Recht nicht mehr konstitutives Merkmal. Vielmehr wird dem Kanton nur die Möglichkeit eingeräumt, für die Verbindlichkeiten der Kantonalbank die vollumfängliche oder teilweise Haftung zu übernehmen (vgl. Art. 3a BankG).

Mit der im Volksinitiativbegehren vorgesehenen 100-prozentigen Kapitalbeteiligung des Kantons an der Kantonalbank ("vollständig im Eigentum des Kantons") sind die vorgenannten bundesrechtlichen Vorgaben klar erfüllt. So stellt insbesondere die vorgeschriebene kantonale Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals eine klare Minimalvorgabe dar, welche auch – wie vorgesehen – eine Beteiligungserhöhung bis 100 % zulässt. Einer Aufnahme der vorgeschlagenen Kapitalbeteiligungsregelung in die geltende Verfassungsbestimmung zur Kantonalbank steht das Bundesrecht somit nicht entgegen.

## **4. Sachliche und politische Wertung der Initiative**

### **4.1 Historische Perspektive**

Mit Dekret vom 27. Mai 1854 beschloss der Grosse Rat die Gründung der "Aargauischen Bank", die ihre Tätigkeit am 1. Februar 1855 aufnahm. Die Gründung der Bank erfolgte in Form einer Aktiengesellschaft, an welcher der Staat zur Hälfte beteiligt war. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts mehrten sich die Stimmen, die nach einer reinen Staatsbank verlangten. Mit der Annahme der Motionen Hoffmann im Jahr 1894 und Schulthess im Jahr 1898 unterstützte auch der Grosse Rat diese Forderungen. Die erste Vorlage einer Verstaatlichung der Aargauischen Bank lehnte das Volk am 22. Juli 1900 knapp ab. Am 23. Juni 1912 wurde der Verfassungsartikel zur Umwandlung der Aargauischen Bank in eine kantonale Staatsbank mit dem dazugehörigen Gesetz angenommen. Der Staat vergütete den Privataktionären einen Kaufpreis von Fr. 252.– pro Aktie. Wie die meisten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entweder durch Umwandlung einer bereits bestehenden Bank oder durch Neugründung entstandenen Kantonalbanken, sollte das neugeschaffene Institut Angebotslücken füllen, welche durch die privaten Banken damals nicht gedeckt waren. Die Industrialisierung, der Eisenbahnbau sowie die Geldbedürfnisse der öffentlichen Hand absorbierten grosse Teile des Privatkapitals, was zur Verknappung des Geldangebots und zur Erhöhung des Hypothekarzinssatzes führte. Als direkte Folge konnten die Kreditbedürfnisse des "kleinen Mannes" nicht mehr befriedigt werden. Der Wucher blühte, und der Ruf nach staatlicher Regulierung des Kreditwesens wurde immer lauter. Zudem wurde gefordert, eine sichere und zinsbringende Anlagemöglichkeit zu schaffen, die den Sparwillen der Bevölkerung anregte und allen Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zur Altersvorsorge ermöglichte. Die öffentliche Hand sah darin aber auch eine wesentliche Voraussetzung für eine wirtschaftliche Expansion des Kantons. Neben den volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Absichten spielte die Höhe der Ausschüttung an den Kanton eine Rolle. Der ursprüngliche Leistungsauftrag wurde im Lauf der Jahre weiterentwickelt und ist 1980 in die KV eingeflossen. § 57 KV verlangt: "Der Kanton unterhält zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Kantonalbank." In den letzten Jahrzehnten hat sich die AKB zu einer Universalbank

entwickelt, die alle wichtigen Bankdienstleistungen für die Kunden im Kanton Aargau und den angrenzenden Wirtschaftsgebieten anbietet.

#### **4.2 Argumentation des Regierungsrats**

In der Kantonsverfassung ist festgeschrieben, dass der Kanton Aargau eine Kantonalbank unterhält (§ 57). Im entsprechenden Paragraph ist auch der Zweck der Kantonalbank festgehalten – die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Kantons. Ausführungen zur Organisation und zu den genauen Leistungen der Bank sind im AKBG enthalten. Dort ist festgelegt, dass die Kantonalbank eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist (§ 1). Eine öffentlich-rechtliche Anstalt befindet sich immer im vollständigen Eigentum des Kantons. Das bedeutet, dass das Dotationskapital der AKB zu 100 % durch den Kanton zur Verfügung gestellt wird.

Das Anliegen der Initiative ist, das vollständige Eigentum des Kantons an der AKB – zusätzlich zur bestehenden Gesetzesregelung – auch in der Verfassung festzuschreiben. Dadurch würde in Zukunft zusätzlich neu auch eine Verfassungsänderung notwendig, wenn der Kanton Aargau dereinst in Betracht zöge, seine Beteiligung an der Kantonalbank zu reduzieren. Um eine Reduktion der Kapitalbeteiligung des Kantons an der Kantonalbank vornehmen zu können, müsste die AKB allerdings schon heute zuerst in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden, wozu das AKB-Gesetz geändert werden müsste. Eine solche Gesetzesänderung unterstünde schon heute dem fakultativen Referendum respektive dem Behördenreferendum. Damit sind bereits mit der heutigen Regelung die Mitspracherechte des Souveräns vollständig gewahrt. Es ist daher unnötig, das vollständige Eigentum des Kantons an der AKB in der Verfassung festzuschreiben.

Im Entwicklungsleitbild 2009–2018 des Regierungsrats ist festgehalten, dass der Kanton Aargau eine umsichtige und konjunkturgerechte Finanzpolitik verfolgen will. Diesem strategischen Ziel entsprechend ist der Kanton darauf bedacht seine finanziellen Risiken möglichst klein zu halten und er strebt eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung an. Dies erfordert, dass die Art und Weise der Aufgabenerfüllung je nach Umfeld flexibel zu wählen ist. So sieht das Entwicklungsleitbild denn auch explizit vor, dass neue Formen der staatlichen Aufgabenerfüllung in Zusammenarbeit mit Partnern geprüft werden. Eine der jeweiligen Situation angepasste Aufgabenerfüllung erfordert jedoch, dass die Möglichkeiten, um auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können, durch gesetzliche Bestimmungen nicht übermässig erschwert werden. In Bezug auf die AKB ist primär darauf zu achten, dass die AKB ihre in der Verfassung und im Gesetz festgeschriebene öffentliche Aufgabe zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Kantons optimal wahrnehmen kann. In welcher Form dies geschieht, sollte nicht auf Verfassungsebene festgelegt werden, sondern muss flexibler gestaltbar sein und hat deshalb Gesetzescharakter. Eine gewisse Flexibilität in der Umsetzung der Aufgabenerfüllung ist schon nur deshalb wünschenswert, weil die Dynamik im Bankensektor eine Anpassung des AKB-Gesetzes in regelmässigen Abständen notwendig macht. Eine zu starre Regelung gefährdet die Weiterentwicklung des Unternehmens unnötig und könnte möglicherweise auch den Wirtschaftsstandort Aargau insgesamt schwächen. Es ist nämlich durchaus denkbar, dass die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben künftig zum Beispiel in Kooperationen oder zusammen mit einem anderen Unternehmen noch effektiver möglich sein könnte, oder dass sich zunehmende regulative Verschärfungen im Bankenbereich nur noch in Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Instituten meistern lassen.

Das Spektrum möglicher Zusammenarbeitsformen ist durch eine Zementierung des Status Quo in der Verfassung nicht unnötig einzuschränken. Die strategische Weiterentwicklung der AKB muss – unter der Prämisse des heutigen Verfassungstexts, dass der Kanton eine Kantonalbank unterhält – zum Wohl des Unternehmens mit Varianten auch in Zukunft möglich und flexibel gestaltbar sein.

Durch die heutige, aus Risikoüberlegungen gesetzlich vorgeschriebene Konzentration auf den Wirtschaftsstandort Aargau ist der Geschäftsverlauf der Kantonalbank stark von der wirtschaftlichen Situation im Kanton abhängig. Dadurch könnte sich eine Risikokumulation ergeben. Eine Risikodiversifizierung ist nur eingeschränkt möglich. Um dieser Risikokonzentration entgegenzuwirken, kann es zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls sinnvoll sein, eine strategische Weiterentwicklung mittels Kapitalverflechtung in Betracht zu ziehen. So wäre es denkbar, dass die AKB Partnerschaften mit ähnlich strukturierten und geografisch nahen Unternehmen wie zum Beispiel Kantonalbanken eingeht und die entsprechenden Synergien nutzt, oder zwecks Vergrößerung der Angebotsvielfalt strategische Partnerschaften mit Unternehmen mit anderer Angebotsausrichtung eingeht. Dies könnte positive Auswirkungen auf die Kostenstrukturen und die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Banken haben, mit denen sich die Kantonalbank in ihrem Heimmarkt konfrontiert sieht.

Wenn die AKB in der strategischen und geografischen Ausrichtung gestärkt wird, reduziert sich auch das Risiko für den Kanton Aargau, das aus seiner Staatsgarantie und seiner Kapitalbeteiligung hervorgeht. Eine starke AKB kann zudem ihrem öffentlichen Auftrag zur Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Aargau noch besser nachkommen, wovon der ganze Kanton profitiert.

Es empfiehlt sich daher, strategische Weiterentwicklungsoptionen der AKB nicht von vornherein auszuschliessen. Da ein solches Vorgehen wie erwähnt eine Gesetzesänderung in der Zuständigkeit des Grossen Rats bedingen würde, wäre der Grosse Rat heute in jedem Fall und das Stimmvolk im Fall eines Referendums in den Entscheidungsprozess miteinbezogen. Es besteht zum heutigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit, den Status Quo auf Verfassungsebene zu fixieren, wie dies die Initiative beabsichtigt. Eine Annahme der Initiative führt nicht zwingend zu einem materiellen Mehrwert für die AKB, sondern könnte den Wert der AKB auch gefährden, indem sie zu einer Einschränkung der Möglichkeiten zur strategischen Weiterentwicklung und zu einer Verlangsamung der Prozesse führen könnte.

### **4.3 Entgegnung auf die Begründung des Initiativkomitees**

Das Initiativkomitee argumentiert, dass eine (teil-)veräusserte AKB ihrem volkswirtschaftlichen Auftrag nicht mehr nachkommen kann. Volkswirtschaftliche Aufgaben werden jedoch von allen Banken im Kanton Aargau erfüllt. Wie die übrigen Banken kann die AKB aufgrund der gesetzlichen und regulatorischen Vorschriften nicht von der branchenüblichen Risikoeinschätzung und Risikokontrolle abweichen, da sie sonst übermässige Risiken übernehmen würde und ihre Stabilität so gefährdet wäre. Sie muss sich mit anderen Worten in etwa gleich risikofreudig oder risikoscheu verhalten wie ihre Konkurrenten. Es ist sogar im Betracht zu ziehen, dass das staatliche Eigentum möglicherweise zu einem risikoscheueren Verhalten der AKB führen könnte, da Kreditausfälle von grosser politischer Tragweite sind und alle Bürgerinnen und Bürger des Kantons betreffen.

Das Initiativkomitee argumentiert zudem, dass bei einem Teilverkauf der AKB lediglich die Gewinne privatisiert würden, der Kanton aber weiterhin für die AKB haftet, weil der Kanton die AKB bei einer allfälligen Insolvenz aufgrund der zu erwartenden negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen trotzdem sanieren müsste. Da die Beteiligungsverhältnisse und die Umstände eines solchen Ereignisses heute völlig unklar sind, ist eine solche Aussage sehr spekulativ. Der Kanton Aargau hat bislang noch nie eine private Bank gestützt. Auch aus anderen Kantonen sind keine solchen Beispiele bekannt. Im Gegenteil existieren für den Fall einer Insolvenz heute ausgebaute, gesamtschweizerische Sicherungsmassnahmen:

1. Die neuen Eigenkapitalvorschriften des Bundes senken das Risiko für Insolvenzen deutlich und noch stärker als bisher.
2. Die Banken-Einlagensicherung sichert Guthaben der Kunden bis Fr. 100'000.– ab, unabhängig von einer allfälligen Staatsgarantie.
3. Die kontinuierliche Überwachung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und spezifische Regulierungen in einzelnen Themengebieten soll die Vermeidung oder frühzeitige Entdeckung und Bekämpfung von gefährlichen Risiken fördern.
4. Hinzu kommt als drittes Instrument die aktuelle Staatsgarantie des Kantons, welches im Zug des Ausbaus der ersten beiden Instrumente jedoch an Bedeutung verliert.

Zudem geht die Argumentation des Initiativkomitees von einer faktischen Staatsgarantie gegenüber allen Banken im Kanton Aargau aus. Diese Annahme beruht jedoch nicht auf einer rechtlichen Grundlage: Eine Staatsgarantie für private Bankunternehmen ist jedoch weder auf Kantons- noch auf Bundesebene in der Verfassung oder einem Gesetz festgeschrieben. So wurden aus historischer Sicht unternehmerische Herausforderungen bei privaten Banken bislang traditionellerweise innerhalb der Branche bereinigt, in den meisten Fällen mittels Übernahmen oder Fusionen (Beispiel Schweizerische Kreditanstalt und Schweizerische Volksbank, 1993), sofern sie nicht ausnahmsweise zum Konkurs führten (Beispiel Spar- und Leihkasse Thun, 1991).

Der Fall der Bundeshilfe für die private UBS AG ist aus dieser Perspektive eine Ausnahme, ebenso wie die seinerzeit ebenfalls beispielsweise Rettung der Schweizerischen Volksbank als damals zweitgrösste Bank der Schweiz durch den Bund im Jahr 1933, gleichermassen im Zug einer gravierenden internationalen Wirtschaftskrise. Aus historischer Sicht könnte somit höchstens für schwerwiegende Einzelfälle bei systemrelevanten Grossbanken ein politischer Wille für eine staatliche Unterstützung abgeleitet werden. Die Bundeshilfe an die UBS AG hat bislang denn auch nicht zu einer formellen gesetzlichen Einführung einer Staatsgarantie für private Banken geführt.

Bei den Problemen staatlicher Banken anderer Kantone in den 90er-Jahren waren aufgrund der gesetzlich festgehaltenen Staatsgarantien die jeweiligen Kantone für die Sanierung zuständig. Die Bankbranche musste sich nicht entsprechend engagieren.

## **5. Auswirkungen bei einer Annahme der Initiative**

Mit einer Annahme der Initiative würde die 100-prozentige Kapitalbeteiligung des Kantons Aargau an der Kantonalbank in der Verfassung festgeschrieben. Diese Verfassungsänderung hätte keine zusätzlichen Anpassungen von Gesetzen, Verordnungen oder Dekreten zur Folge. Hingegen würde durch diese Verfassungsänderung die AKB in ihren künftigen Optio-

nen zur Weiterentwicklung von vornherein eingeschränkt. Die AKB sieht sich auf ihrem Heimmarkt in zunehmendem Mass mit neuen Anbietern konfrontiert. Aufgrund von Risikoüberlegungen kann sie gemäss gesetzlichen Grundlagen nur sehr eingeschränkt in andere Märkte expandieren. Langfristig kann diese ungleiche Wettbewerbssituation die Marktanteile der Kantonalbank im Kanton Aargau, und damit ihre Gewinnaussichten, schmälern. Strategische Partnerschaften mittels Kapitalverflechtungen wären beispielsweise eine mögliche Massnahme, um dieses Ungleichgewicht zu schmälern. Auch könnten so künftig allfällig verschärfte regulative Vorschriften möglicherweise besser gemeistert werden. Mit der Initiative würden solche möglichen Partnerschaften jedoch erheblich erschwert. Die Einengung der strategischen Handlungsoptionen der AKB würde daher die Bank langfristig eher schwächen und damit auch den Wirtschaftsstandort Aargau insgesamt beeinträchtigen.

**A n t r a g :**

1.

Die Aargauische Volksinitiative "Für eine sichere Aargauer Kantonalbank" wird in formeller und materieller Hinsicht als gültig erklärt.

2.

Das Volksbegehren wird ohne Gegenvorschlag dem Volk zur Ablehnung empfohlen.

Aarau, 9. November 2011

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Dr. Urs Hofmann

Dr. Peter Grünenfelder

Anhang:

– Aargauische Volksinitiative der SP "Für eine sichere Aargauer Kantonalbank"