

An den Landrat

Glarus, 1. Dezember 2020

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus
B. Gesetz über die Glarner Kantonalbank

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage im Überblick

Die Glarner Kantonalbank (GLKB) wurde an der Landsgemeinde 1883 geschaffen. Seither versorgt sie die Bevölkerung und Wirtschaft mit banküblichen Dienstleistungen. In den 2000er Jahren verfolgte die Bank eine risikoreiche und befremdende Wachstumsstrategie. Ein Wertberichtigungsbedarf von 96,8 Millionen Franken und ein Verlust von 56,8 Millionen Franken in der Jahresrechnung 2008 waren die Folge. Die Politik reagierte umgehend: Der Landrat verabschiedete 2008 eine Eigentümerstrategie und die Landsgemeinde 2009 eine Änderung des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz, KBG).

Wie eine externe Evaluation zeigt, wurde die Eigentümerstrategie von Bank und Kanton umgesetzt. Sie hat sich bewährt. Die GLKB entwickelte sich gut. Die Bank hat ihre Rentabilität und ihre Eigenmittel deutlich verbessert. Davon profitierte der Kanton, welcher Einnahmen von insgesamt über 77 Millionen Franken verbuchte. Als das wichtigste Element der Eigentümerstrategie bewährte sich die Professionalisierung und Entpolitisierung des Bankrates. Dadurch entstand das Klima, innerhalb dessen die Vorgaben bezüglich Risikobeschränkung und Stärkung der Eigenmittel erfolgreich umgesetzt wurden. Ebenfalls positiv beurteilt wird die Verteilung der Risiken auf weitere Aktionäre und auf die Inhaber der nachrangigen Obligationen und Darlehen.

Die Landsgemeinde 2009 genehmigte die Änderung des Kantonalbankgesetzes wortlos und machte aufgrund eines Beschlusses des Landrates die verbindliche Vorgabe, dass die Bank sich so zu positionieren hat, dass sie mittel- bis langfristig (5–10 Jahre) auf die Staatsgarantie verzichten kann. Bank und Kanton arbeiteten auf diesen Auftrag hin. Ein externes Gutachten hält fest, dass die GLKB dank den seit 2008 gemachten Fortschritten heute ohne gesetzliche Staatsgarantie leben kann. Die GLKB kann die meisten Stress-Szenarien auch ohne Staatsgarantie überstehen. Deren Abschaffung bringt gewisse (vorübergehende) Nachteile für den Kanton hinsichtlich Einnahmen mit sich, jedoch nicht für die Glarner Kunden. Das durchschnittliche Kontoguthaben der einheimischen Bevölkerung bei der GLKB beträgt rund 50'000 Franken. Dafür braucht es gar keine Staatsgarantie, weil in der Schweiz Einlagen bei jeder Bank bis 100'000 Franken geschützt sind. Die Vorteile der Abschaffung überwiegen auch beim Kanton, weil er sich von einem finanziellen Risiko entlasten kann, falls die Bank wider Erwarten in arge Schieflage geraten sollte. Plausibilitätsberechnungen zeigen,

dass die Inanspruchnahme der Staatsgarantie den Kanton eine Summe von 300 bis 350 Millionen Franken kosten könnte. Überspitzt formuliert: Würde die GLKB Konkurs gehen und müsste der Kanton Glarus die Verbindlichkeiten der Bank garantieren, wäre die Bank gerettet, der Kanton dafür bankrott. Daneben wäre mit gravierenden volkswirtschaftlichen Folgen zu rechnen. Die Steuern müssten erhöht und die Ausgaben gesenkt werden. Der Verlust an Attraktivität würde zu einer Abstimmung «mit den Füßen» führen, indem Unternehmen sowie gute Steuerzahler wegziehen, Arbeitsplätze verschwinden und die Immobilien im Wert fallen.

Statistische Werte zeigen, dass die GLKB im Kanton zwar eine starke Stellung einnimmt. Sie ist jedoch nicht systemrelevant und somit nicht «too big to fail». Die Marktanteile der GLKB in Bezug auf die einheimische Bevölkerung und Wirtschaft belaufen sich bei den natürlichen Personen auf mindestens 20 Prozent und bei den Firmen auf 67–80 Prozent. Es gibt auf dem Markt eine Vielzahl von Banken und Versicherungen, die ihre Produkte regional oder im ganzen Land anbieten. Die Konkurrenz ist gross, es bestehen genügend Angebote, um eine Immobilie im Kanton Glarus zu finanzieren oder sein Vermögen anzulegen. Einzig der Glarner Unternehmenssektor ist aufgrund seiner kleingewerblichen Struktur etwas verletzlicher gegenüber Finanzierungsproblemen. Allerdings sind nur 6 Prozent der Firmen dringend auf die GLKB angewiesen. Das Ziel einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft und der Bevölkerung dank Versorgung mit Bankdienstleistungen ist auch ohne GLKB sichergestellt. Es braucht nicht einmal zwingend einen Leistungsauftrag für die Bank. Eine implizite Staatsgarantie gibt es auch deshalb nicht, weil die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finma) als Aufsichtsbehörde vom Bundesgesetzgeber verpflichtet ist, im Bedarfsfall eine Bank zu retten oder zu sanieren. Das revidierte Bankensanierungs- und Bankeninsolvenzrecht räumt der Finma weitreichende Kompetenzen. Sie hat in einem Worst-Case-Szenario das Sagen und nicht die Eigentümer der Bank. Sie müssen ausführen, was Finma anordnet und verfügt, um den Untergang einer Bank zu verhindern oder zu deren Gesundung beizutragen.

Finanzielle Gefahr droht dem Kanton, wenn einerseits die Abschaffung der expliziten Staatsgarantie zu einer impliziten Staatsgarantie führen würde. Andererseits gilt es zwei rechtliche Risiken – Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortung und Vertrauenshaftung – zu beachten. Der Wechsel von der Eigentümer- zu einer Beteiligungsstrategie zeigt Lösungen, wie diesen Gefahren vorgebeugt werden kann. Die Beteiligungsstrategie bildet die strategischen Ziele und Rahmenbedingungen des Kantons in Bezug auf seine Finanzbeteiligung an der GLKB ab. Sie beinhaltet die Entscheidungskriterien für die Ausgestaltung und den Fortbestand der kantonalen Beteiligung. Der Regierungsrat definiert den ordnungspolitischen Rahmen sowie die Kriterien für den Erwerb und die Veräusserung bzw. den Umfang der Beteiligung. Gleichzeitig dient die Beteiligungsstrategie dem Kanton dazu, periodisch die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit seiner Beteiligung zu überprüfen. Sie gibt somit namentlich Auskunft über die strategischen Ziele und den Zweck, den der Kanton mit der Beteiligung verfolgt. Sie enthält auch Aussagen zur Art und zum Umfang der Beteiligung und Risikoüberlegungen in Bezug auf die kantonale Beteiligung.

Der Kanton wird sich auf die Ausübung seiner Aktionärsrechte fokussieren, nicht aber die Kontrollmöglichkeit über seine Kantonalbank aus der Hand geben. Aktienrechtliche Massnahmen stellen sicher, dass nicht andere Investoren den Kanton Glarus als grössten Aktionär majorisieren oder gar die Kontrolle über die GLKB erlangen. Das Gleiche gilt im Übrigen für die Einhaltung des Leistungsauftrags. Es ist sichergestellt, dass auch künftig nichts ohne Zustimmung des Kantons verändert oder aufgehoben werden kann.

Positiv zu würdigen sind die finanziellen Auswirkungen der Vorlage. Es kommt zwar auf der einen Seite zu vorübergehenden Mindereinnahmen infolge Abschaffung der Staatsgarantie. Andererseits wird es Mehreinnahmen infolge Aufwertungsgewinnen bzw. Verkauf von Aktien geben, welche die Mindereinnahmen bei Weitem kompensieren. Eine genaue Prognose des Gewinns ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, da zu viele Parameter noch unbekannt

sind. Der wohl zentrale Vorteil ist, dass der Kanton von einem grossen finanziellen Risiko (Staatsgarantie) entlastet wird.

Das Gesetz über die Kantonalbank erfährt eine Totalrevision. Die Staatsgarantie wird abgeschafft und die bewährte Strategie der Entpolitisierung fortgesetzt. Der Kanton wird sich aus der strategischen Führung zurückziehen und seine Beteiligung am Aktienkapital von heute 68 Prozent schrittweise in eine Minderheitsbeteiligung reduzieren. Die GLKB wird von einer spezialgesetzlichen in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Erhalten bleibt der Leistungsauftrag, wonach die GLKB zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft beitragen muss.

1. Ausgangslage

1.1. *Entwicklung der Glarner Kantonalbank von 1883 bis 2009*

Die GLKB wurde an der Landsgemeinde 1883 geschaffen. Wie die meisten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entweder durch Umwandlung einer bereits bestehenden Bank oder durch Neugründung entstandenen Kantonalbanken sollte das neu geschaffene 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 Hypothekenzinssatzes 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 eine Altersvorsorge ermöglichte. Die öffentliche Hand sah darin aber auch eine wesentliche Voraussetzung für eine wirtschaftliche Expansion des Kantons.

Der ursprüngliche Leistungsauftrag wurde im Lauf der Jahre weiterentwickelt. So erweiterte die Landsgemeinde 1961 den Geschäftszweck zu demjenigen einer Universalbank. Die Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) erwähnt die Kantonalbank in Artikel 49 in knapper Form. Danach betreibt der Kanton eine Kantonalbank, deren Verbindlichkeiten er garantiert. Die Bank muss nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden und hat vor allem der gesamten Glarner Volkswirtschaft zu dienen. Die GLKB hat sich zu einer Universalbank entwickelt, die alle wichtigen Bankdienstleistungen für die Kunden im Kanton Glarus und den angrenzenden Wirtschaftsgebieten offeriert.

Bis Mitte der 2000er Jahre wurde die GLKB vor allem nach politischen Kriterien geführt. In dieser Zeit verfolgte die GLKB eine risikoreiche und befremdende Wachstumsstrategie, die auf drei Beinen beruhte: Als Erstes wurde in Zürich eine Filiale der GLKB eröffnet. Zweitens versuchte die GLKB im November 2006, die Bank Linth zu übernehmen. Drittens wurde ein Wachstum über die Vergabe von Krediten ausserhalb des angestammten Tätigkeitsgebietes angestrebt. Um gegenüber den dort ansässigen Banken konkurrenzfähig zu sein, wurden (zu) hohe Risiken eingegangen. Diese Strategie scheiterte in allen drei Bereichen und hatte einschneidende Konsequenzen für den Kanton und die Bank selber.

Der Regierungsrat forderte als Eigner von der Bank eine umfassende Risikoanalyse. Diese kam zu Schluss, dass die GLKB einen unmittelbaren Wertberichtigungsbedarf von rund 64 Millionen Franken aufwies. Die GLKB musste infolge der Aufarbeitung dann effektiv eine Wertberichtigung von 96,8 Millionen Franken vornehmen. Dies hatte einen Verlust von 56,8 Millionen Franken in der Jahresrechnung 2008 zur Folge. Der Kanton sah sich genötigt, dass Dotationskapital mit einem Einschluss von insgesamt 25 Millionen Franken zu stützen, um die Bank für deren Überleben wieder mit genügend Eigenkapital auszustatten. Zudem

musste er während Jahren ausbleibende bzw. reduzierte Gewinnablieferungen in Kauf nehmen. Diese fehlten in der Erfolgsrechnung des Kantons und waren nicht unerheblich.

Der Kanton reagierte sofort. Nach Vorliegen der Risikoanalyse definierte er eine Eigentümerstrategie für seine Bank. Diese ist nach wie vor gültig und baut auf den folgenden Grundsteinen auf:

- der Leistungsauftrag wird ausgeweitet bzw. konkretisiert;
- die Staatsgarantie bleibt erhalten;
- die von der Bank an den Kanton zu leistende Abgeltung für die Staatsgarantie orientiert sich am Risiko, das der Eigentümer trägt;
- die gesetzlichen Grundlagen für eine Umwandlung der GLKB in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft werden geschaffen;
- der Kanton bleibt Mehrheitsaktionär;
- es wird angestrebt, einen strategischen Partner an der GLKB zu beteiligen oder den Börsengang zu vollziehen;
- diese spezialgesetzliche Aktiengesellschaft untersteht der Steuerpflicht;
- Corporate Governance geht vor Political Governance.

Die Umsetzung der Eigentümerstrategie bedingte eine Anpassung des Kantonalbankgesetzes, welcher die Landsgemeinde 2009 diskussionslos zustimmte. Die Gesetzesänderung brachte eine Anpassung an reale Gegebenheiten in Bezug auf die Bereiche Leistungsauftrag und Geschäftsgebiet. Es wurden Leitplanken bezüglich Geschäftspolitik und Zuständigkeiten gesetzt. Die Gesetzesänderung berücksichtigte aktuelle Trends und Empfehlungen betreffend Zuständigkeitsordnung und Zusammensetzung der Oberaufsicht (Orientierung an den Fachempfehlungen des Verbandes Schweizerischer Kantonalbanken und dem Swiss Code of Best Practice) und brachte eine Reduktion des finanziellen Risikos für den Kanton, indem die Rechtsform angepasst und die Eigenmittelausstattung erhöht wurde.

1.2. Entwicklung der Glarner Kantonalbank seit 2009

Die GLKB schaffte den Turnaround bereits ein Jahr später (2009) mit einem Reingewinn von 10,5 Millionen Franken. Mit der Auswechslung sämtlicher Organe in den Jahren 2008 und 2009 war die Grundlage für die Zukunftssicherung der GLKB gelegt. Die Verantwortlichen verfolgten eine Strategie, welche auf Nischen fokussierte und risikoarme Opportunitäten nutzte. So konnte sich die Bank erholen und erfolgreich entwickeln, wie die nachfolgend aufgeführten, wichtigsten Kennzahlen der GLKB zeigen (vgl. Ziff. 1.2.1 bis 1.2.10 für den Zeitraum von 2009 bis und mit 2019). Die Meilensteine in diesem Zeitraum fassen die Entwicklung zusammen:

Tabelle 1. Meilensteine der GLKB seit 2009

<i>Jahr</i>	<i>Ereignis</i>
2009	- 125-Jahr-Jubiläum - Auftrag Verantwortlichkeitsklage
2010	Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft
2011	Aufnahme 40 Mio. Fr. nachrangige Wandeldarlehen von 8 Kantonalbanken
2012	Lancierung hypomat.ch – erste echte Online-Hypothek in der Schweiz
2013	Start Dualstrategie / Digitalisierungsstrategie
2014	- Börsengang an die Schweizer Börse (SIX Swiss Exchange); Glarnerinnen und Glarner können sich an ihrer GLKB beteiligen; Hauptaktionär bleibt der Kanton Glarus mit 68,26 Prozent Beteiligung; - Lancierung kontomat.ch und risikomat.ch als weitere Online Produkte
2015	- Lancierung viertes Onlineprodukt investomat.ch - Im März hiess das Kantonsgericht die Verantwortlichkeitsklage teilweise gut. Im Mai 2015 haben alle Parteien Berufung eingereicht
2016	- Lizenzierung der Online-Hypothek hypomat.ch an Freiburger und Tessiner Kantonalbank

<i>Jahr</i>	<i>Ereignis</i>
	- Einführung Videoidentifizierung für Neukunden - Lancierung der «GLKB Kreditfabrik» für die Verwaltung und Abwicklung von Finanzierungen für Dritte
2017	Start Zusammenarbeit mit Finnova zur Entwicklung der Loan Advisory
2018	- Refinanzierung und Aufstockung Additional Tier-1-Anleihe - Obergericht des Kantons Glarus weist Verantwortlichkeitsklage gegen ehemalige Organe an das Kantonsgericht zurück
2019	Vergleich im Verantwortlichkeitsprozess gegen ehemalige Bankorgane

1.2.1. Bruttoertrag

Der Bruttoertrag setzt sich aus dem Nettoerfolg aus dem Zinsengeschäft, dem Erfolg aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft, aus dem Erfolg aus dem Handelsgeschäft sowie aus dem übrigen ordentlichen Erfolg zusammen. Wie jede Kantonalkbank erzielt auch die GLKB den grössten Teil ihrer Erträge aus dem Zinsengeschäft. Der GLKB gelang es insbesondere in den vergangenen sechs Jahren, diese Ausprägung im Zinsdifferenzgeschäft durch die Digitalisierungsstrategie zu diversifizieren. Sie ist heute in der Lage, im Hypothekengeschäft mit Service-Dienstleistungen Erträge zu erwirtschaften, ohne diese Finanzierungen auf die eigene Bilanz zu nehmen. Viele Kostenelemente einer Hypothek entfallen dadurch und die Bank kann in ihrem Kerngeschäft risikoarme Kommissionserträge generieren. Während im 2009 Bruttoerträge von 51,2 Millionen Franken erwirtschaftet wurden, steht diese Zahl im 2019 bei 81,1 Millionen Franken. Dies entspricht einer Steigerung um 58,4 Prozent.

1.2.2. Geschäftserfolg

Der Geschäftserfolg zeigt die operative Leistung einer Bank. Dem Bruttoertrag werden der Personalaufwand, der Sachaufwand und im Falle der GLKB die Abgeltung der Staatsgarantie abgezogen, um den Geschäftserfolg zu berechnen. Im Quervergleich mit anderen Banken wird oft diese Zahl verwendet. Auch diese Leistungskennzahl konnte die GLKB um 56,9 Prozent oder um 10,9 Millionen Franken auf 30,0 Millionen Franken im 2019 sehr positiv entwickeln.

1.2.3. Reingewinn

Der Reingewinn ist die zentrale Kennzahl, um den unternehmerischen Erfolg zu messen. Die erfolgreiche Strategie der GLKB manifestiert sich in dieser Zahl eindrücklich. Sie konnte von 10,4 Millionen Franken auf 25,2 Millionen Franken gesteigert werden, was einer Erhöhung um 140,8 Prozent entspricht.

1.2.4. Bilanzsumme

Die Bilanzsumme einer Retailbank ist auf der Aktivseite durch die Ausleihungen und auf der Passivseite durch die Kundengelder geprägt. Die Erhöhung der Bilanzsumme der GLKB basiert auf der Ausweitung des Hypothekengeschäfts einerseits und andererseits auf dem substanziellen Ausbau der ihr anvertrauten Spar- und Deposit-Guthaben. Die positive Geschäftsentwicklung schlägt sich in einer Ausweitung der Bilanzsumme von 3,3 Milliarden Franken per 31. Dezember 2009 auf 6,4 Milliarden Franken per 31. Dezember 2019 nieder. Damit konnte das Geschäftsvolumen mit einer Steigerung von 94 Prozent beinahe verdoppelt werden.

1.2.5. Eigene Mittel

Eine der grössten Herausforderungen, die GLKB positiv zu entwickeln, bestand darin, die durch die Verluste arg in Mitleidenschaft gezogene Substanz in Form der eigenen Mittel zu stabilisieren und zu stärken. Im Rahmen der Neudefinition der Eigentümerstrategie folgte der Souverän dem Vorschlag von Regierungs- und Landrat und führte einen sogenannten «Glarner Finish» bezüglich der Eigenmittel der GLKB ein. Im Kantonalkbankgesetz wurde bereits

2009 ein erforderlicher Eigenmitteldeckungsgrad von 165 Prozent vorgegeben. Die Vorgabe der eidgenössischen Gesetzgebung sieht einen solchen von 140 Prozent vor.

Im 2009 erfüllte die GLKB die Vorgabe des Kantonalbankgesetzes mit 191,9 Millionen Franken und einem Eigenmitteldeckungsgrad von 152 Prozent noch nicht. Per 31. Dezember 2019 kann die GLKB als eine sehr sichere und solide finanzierte Bank bezeichnet werden. Die anrechenbaren Eigenmittel betragen 538,5 Millionen Franken und der Eigenmitteldeckungsgrad liegt mit 235 Prozent substanziell höher, als es die gesetzliche Vorgabe verlangt.

Drei Faktoren trugen zu dieser Entwicklung hauptsächlich bei: Erstens nahm die GLKB Ende 2011 bei acht Kantonalbanken ein nachrangiges Wandeldarlehen von 40 Millionen Franken auf. Die Darlehensgeber können ihr Darlehen am 27. Dezember 2021 in Aktien wandeln, wofür 2 Millionen Aktien als bedingtes Aktienkapital geschaffen wurden. Der Wandelpreis beträgt somit 20 Franken. Mit dieser Massnahme konnte der Eigenmitteldeckungsgrad damals um rund 28 Prozent erhöht werden.

Der zweite Meilenstein in der Stärkung der eigenen Mittel war der Börsengang vom Juni 2014. Nach einer Kapitalerhöhung, welche durch den Kanton Glarus fest gezeichnet wurde, platzierte die Bank 3'650'000 Aktien über die Schweizer Börse SIX bei mittlerweile mehr als 3000 Aktionärinnen und Aktionären. Im Eigenmitteldeckungsgrad schlug sich dieser Börsengang mit einem einmaligen Anstieg um knapp 40 Prozent nieder.

Als drittes Element nutzte die GLKB die Eigenmittelvorschriften und platzierte anrechenbare Anleihen am Kapitalmarkt. Diese unendlich laufenden Tier-1-Anleihen können dem Eigenkapital angerechnet werden. Per Ende 2019 beläuft sich der Bestand an solchen Tier-1-Anleihen auf 200 Millionen Franken.

Alle diese Massnahmen stärkten das risikotragende Eigenkapital substanziell. Andererseits konnte die Bank mit einer restriktiven Kreditrisikopolitik die Höhe der erforderlichen Eigenmittel bedeutend reduzieren. Somit konnte die Eigenmittelsituation auf der Bestandes- wie auch auf der Anforderungsseite verbessert werden. Das Ganze resultiert im Eigenmitteldeckungsgrad per Ende 2019 von 235 Prozent. Die Anforderungsseite kann u. a. mit der Eigenmittelbedarfsquote gemessen werden. Je höher dieser Prozentsatz, desto höher sind die Risiken im Aktivgeschäft. Mit einer Senkung dieser Kennzahl von 3,93 Prozent im 2009 auf 3,4 Prozent per Ende 2019 kann die Aussage des risikoarmen Wachstums eindrücklich untermauert werden. Sie entspricht einer Risikominderung um 13,5 Prozent.

1.2.6. Strategische Kennzahlen

Die gesamte prosperierende Entwicklung der GLKB zeigt sich in den strategischen Kennzahlen. Damit gibt der Verwaltungsrat der operativen Führung die Marschrichtung und die Langfristziele vor. Die Entwicklung dieser Kennzahlen in den letzten Jahren kommt in der folgenden Tabelle zum Ausdruck.

Tabelle 2. Strategische Kennzahlen der GLKB 2009–2019 in Prozent

Kennzahl	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapitalrendite	5.53	5.52	4.27	5.01	6.20	6.30	6.10	6.70	7.90	8.40	9.50
Cost-Income-Ratio	62.66	66.60	71.79	69.07	62.70	59.90	60.30	57.80	55.60	55.00	56.80
Brutto-Gewinnspanne	-	-	-	-	0.39	0.40	0.37	0.48	0.51	-	-
Eigenmittelbedarfsquote	3.93	3.92	4.03	3.97	3.88	3.76	3.65	3.74	3.63	3.56	3.40
Eigenmitteldeckungsgrad	152.00	152.20	177.00	202.70	195.00	205.00	244.00	226.40	221.00	231.00	235.00
Refinanzierungsgrad	-	-	-	-	75.40	78.40	76.40	72.80	72.60	-	-
Steigerung bilanzneutrale Geschäfte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.60	21.10
Steigerung Betriebsertrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.20	10.20

1.2.7. Mitarbeiterbestand

Eine solche Entwicklung ist nur mit einer substanziellen Ausweitung der personellen Ressourcen realisierbar. Sämtliche neuen Stellen wurden im Kanton Glarus geschaffen. Die Volkswirtschaft des Kantons kann somit auch auf dieser Ebene von der ausgezeichneten Entwicklung der GLKB profitieren. Die Zahl der Mitarbeitenden erhöhte sich von 182 auf 240 (+31,9 %), während die Zahl der Vollzeitstellen von 149,7 auf 208,4 (+39,2 %) stieg. In Anbetracht der substanziell höheren Wachstumsraten in den finanziellen Kennzahlen gegenüber der Entwicklung des Mitarbeiterbestandes kann von einer Effizienzsteigerung gesprochen werden.

1.2.8. GLKB-Aktie

Wie erwähnt ging die GLKB im Juni 2014 an die Schweizer Börse. Der Emissionspreis der Aktie lag bei 17.50 Franken. Der Kurs per Ende 2019 lag bei 33.30 Franken. Die in den sechs Jahren seit der Kotierung ausgeschütteten und eingerechneten Dividenden ergeben zusammen mit dem Kursgewinn eine Gesamtrendite der GLKB-Aktie von 116 Prozent.

1.2.9. Abgeltung Staatsgarantie

Die Abgeltung der Staatsgarantie besteht gestützt auf die Verordnung über die Entschädigung der Staatsgarantie für die Kantonalbank aus zwei Komponenten. Einerseits soll die Risikoexponierung entschädigt werden und andererseits soll die Bank den theoretischen Refinanzierungsvorteil abgelden. Aufgrund der vorerwähnten Entwicklung der Eigenmittelverhältnisse sowie der Risiko vermeidenden Kreditpolitik musste die Bank seit Einführung dieser Verordnung für den Risikoteil nie eine Entschädigung leisten. Beim Refinanzierungsvorteil wird die Zinsdifferenz zwischen einer zweijährigen Bundesobligation und dem zweijährigen Swapsatz auf dem bonitätsabhängigen Kapital berechnet. Diese Zinsdifferenz weitete sich in den letzten Jahren aus, weshalb seit 2017 immer die Maximalabgeltung von 3 Millionen Franken zum Tragen kam.

1.2.10. Total Ablieferung an Kanton / öffentliche Hand

Der Kanton profitierte vom guten Geschäftsgang der GLKB, nicht nur wegen der Dividende und der jährlich zu leistenden Abgeltung für die Staatsgarantie. So ist die GLKB mittlerweile vollumfänglich steuerpflichtig. Bis zum Geschäftsjahr 2011 konnten aufgrund der Verrechnung des Verlustvortrages keine Dividenden an den Kanton geleistet werden. Ab 2012 konnten in allen drei Bereichen, d. h. also Dividenden, Abgeltung der Staatsgarantie sowie Steuern Einnahmen verzeichnet werden. Tabelle 3 zeigt die ausgeschütteten Dividenden und abgelieferten Abgeltungen und Steuern seit 2009.

Tabelle 3. Ausschüttungen der GLKB an private Aktionäre und die öffentliche Hand (in 1000 Fr.)

	Private	Öffentliche Hand				Total
	Dividenden	Dividenden	Abgeltung Staatsgarantie	Steuern	Total	
2009	-	-	377	0	377	377
2010	-	0	500	434	934	934
2011	-	0	1'904	711	2'615	2'615
2012	-	4'900	1'510	694	7'104	7'104
2013	-	5'800	1'475	682	7'957	7'957
2014	2'190	4'710	1'275	790	6'775	8'965
2015	2'555	5'495	1'583	873	7'951	10'506
2016	2'920	6'280	2'976	3'342	12'598	15'518
2017	3'285	7'065	3'000	4'130	14'195	17'480
2018	3'650	7'850	3'000	4'259	15'109	18'759
2019	4'015	8'635	3'000	4'951	16'586	20'601
Total	18'615	50'735	20'600	20'866	92'201	110'816

1.3. Externe Evaluationen

Der Regierungsrat setzte in der Legislaturplanung 2019–2022 das Ziel, die Eigentümerstrategie der GLKB rund zehn Jahre nach deren Inkrafttreten zu evaluieren (WM2). Die Evaluation soll einerseits rückblickend beurteilen, ob sich die Eigentümerstrategie bewährt hat. Andererseits ist eine (allfällige) Anpassung im Hinblick auf bestehende und künftige Entwicklungen zu prüfen. Dazu wurden zwei externe Gutachten in Auftrag gegeben: eine ökonomische Analyse der beiden Professoren Dr. Christoph Basten und Professor em. Dr. Urs Birchler vom Institut für Banking und Finance der Universität Zürich und ein juristisches Gutachten von Professor Dr. Christoph Bühler, ebenfalls von der Universität Zürich. Professor Bühler hat den Kanton schon bei der Erarbeitung der Eigentümerstrategie vor zwölf Jahren beraten.

Das ökonomische Gutachten hatte dabei die folgenden Fragen zu beantworten:

- Wie wurde die Eigentümerstrategie in den Jahren 2009–2018 umgesetzt?
- Wie ist die Eigentümerstrategie rückwirkend im Vergleich zur allgemeinen Entwicklung im Bankensektor zu beurteilen? Welche Elemente haben sich bewährt bzw. nicht bewährt?
- Wie ist die Variante einer vollständigen Entpolitisierung zu würdigen? Als vollständige Entpolitisierung wurde die Abschaffung des Kantonalbankgesetzes, der Verzicht auf die Staatsgarantie, die Rückführung der Beteiligung des Kantons am Aktienkapital auf 51 Prozent bzw. 33 Prozent sowie der Verzicht auf weitere Vorgaben wie z. B. Geschäftsgebiet, politische Vertretung und dergleichen definiert. Die Beurteilung sollte insbesondere eine Sichtweise des Kantons als Eigentümer, seiner Bevölkerung und seiner Wirtschaft beinhalten (u. a. Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken).
- Wie müsste als subsidiäre Variante zur vollständigen Entpolitisierung die Eigentümerstrategie – und damit verbunden gegebenenfalls das Kantonalbankgesetz – mit dem Ziel einer weiterhin eigenständigen und erfolgreichen Kantonalbank unter Berücksichtigung der erwarteten Entwicklungen in den nächsten fünf bis zehn Jahren angepasst werden?

Basierend auf dem ökonomischen Gutachten sollte schliesslich das juristische Gutachten die folgenden Fragen beantworten:

- Wie müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen ausgestaltet werden, wenn die GLKB von einer spezialgesetzlichen in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt wird, damit der Kanton Glarus von einer Eigentümerstrategie zu einer Beteiligungsstrategie übergehen kann?
- Durch welche gesetzlichen Einschränkungen und Rahmenbedingungen kann das Risiko einer impliziten Staatsgarantie möglichst minimiert werden?

Aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung liess das Departement in einem Zusatzgutachten von Professor Bühler zudem prüfen, ob und wie eine Vinkulierung der Aktien der GLKB vorgenommen werden kann. Das Zusatzgutachten sollte die folgenden Fragen beantworten:

- Kann der Kanton Glarus mit einer Vinkulierungsklausel im Sinne von Artikel 685d ff. OR in den Statuten der Glarner Kantonalbank gewährleisten, dass er trotz einer Beteiligung von einem Drittel plus eine Aktie grösster Aktionär bleibt und inskünftig nicht durch andere Aktionäre majorisiert wird?
- Wie wäre eine solche Regelung im zu revidierenden Kantonalbankgesetz umzusetzen?
- Welche Auswirkungen hätte eine solche Regelung auf das Risiko einer impliziten Staatsgarantie?

Dieser Vorlage nimmt mannigfaltig Bezug auf die beiden Gutachten. Die ökonomische Studie trägt den Titel «Gutachten zur Eigentümerstrategie für die Glarner Kantonalbank» und datiert vom 5. November 2019. Das Rechtsgutachten trägt den Titel «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» und datiert vom 15. April 2020. Das aufgrund der Vernehmlassung in Auftrag gegebene Zusatzgutachten «Vinkulierung der Aktien der Glarner

Kantonalbank» stammt vom 23. November 2020. Alle drei Gutachten liegen diesem Antrag bei. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit des Textes wird auf konkreten Verweise auf die jeweiligen Gutachten jedoch verzichtet.

2. Evaluation Eigentümerstrategie

2.1. Gutachten zur Eigentümerstrategie für die Glarner Kantonalbank

2.1.1. Umsetzung der Eigentümerstrategie

In einem ersten Schritt beurteilte das Gutachten, inwiefern die Eigentümerstrategie umgesetzt wurde. Die Umsetzung oblag zum Teil direkt dem Kanton (Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, Revision des Kantonalbankgesetzes) und zum Teil der GLKB (Geschäftspolitik). Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Eigentümerstrategie in den meisten Punkten ganz oder weitgehend umgesetzt wurde.

Tabelle 4 vermittelt einen Überblick über den Erfüllungsgrad der Ziele der Eigentümerstrategie. Die Beurteilung erfolgt anhand von Noten: 6 = soweit realistisch voll umgesetzt; 5 = weitgehend umgesetzt oder vermutlich voll umgesetzt, aber nicht zweifelsfrei überprüfbar; 4 = deutlich verbessert; 3 = kaum umgesetzt. Ein Strich (–) bedeutet: nicht geprüft. Kurz kommentiert seien hier die Rubriken mit Beurteilung von 4 und weniger. Der Wert 4 für das Ziel «Streuung des risikotragenden Kapitals» ergibt sich dadurch, dass der Kanton nach wie vor eine Mehrheitsbeteiligung halten muss (Note 6); eine volle Streuung ist dabei gar nicht möglich. Die Beurteilung 6 (3) bei der Staatsgarantie bedeutet: Bezüglich der gesetzlichen Garantie sind die Ziele der Eigentümerstrategie erreicht. Eine in der Strategie nicht explizit erwähnte allfällige implizite oder faktische Staatsgarantie könnte aber auch nach Abschaffung der gesetzlichen Staatsgarantie weiterbestehen.

Tabelle 4. Erfüllung der Ziele der Glarner Eigentümerstrategie

	<i>Bereich</i>	<i>Ziele</i>	<i>Ziel- erreichung</i>
Geschäftstätigkeit	Geschäftspolitik	Betriebswirtschaftliche Universalbank	5
		Adäquate Risikopolitik	5
	Leistungsauftrag	Versorgung des Kantons	6
	Geschäftsgebiet	«Kanton plus»	5
	Eigenmittel	165–180 % des Minimums	6
Verhältnis zum Kanton	Staatsgarantie für Verbindlichkeiten	Ohne nachrangige Schulden	6 (5)
		In 5–10 Jahren überflüssig	6 (3)
		Risikobezogene Abgeltung	5
	Kantonsbeteiligung	Streuung des risikotragenden Kapitals	4
		Umwandlung in AG	6
		Mehrheitsbeteiligung	6
	Ausschüttung	Dividende (< 70 % Reingewinn)	6
Governance	Zuständigkeit	Oberleitung durch VR	–
		Proaktive Kommunikation	5
		Überwachung durch RR	–
	Zusammensetzung VR	5–7 Mitglieder	6
		Reputation und Fähigkeiten	6
		Regierungsrat vertreten	6
Skala 1 (Minimum) – 6 (Maximum). Angaben in Klammern unter Prämisse einer fortbestehenden impliziten Staatsgarantie. Strich (–) bedeutet: nicht geprüft.			

2.1.2. *Hat sich die Eigentümerstrategie bewährt?*

In einem zweiten Schritt beurteilte das Gutachten, inwiefern die Eigentümerstrategie nicht bloss umgesetzt wurde, sondern sich auch bewährt hat. Als Kriterien für die Beurteilung dieser Fragestellung wurden verwendet: Wertschöpfung, Anlageseite und Finanzierungsseite. Danach folgt ein Gesamturteil.

2.1.2.1. Wertschöpfung

Die Wertschöpfung setzt sich aus den Komponenten Zunahme der Börsenkapitalisierung, Dividenden an Privataktionäre, Ausschüttung an die öffentliche Hand sowie Personalkosten zusammen. Sie beläuft sich in der Periode 2009–2018 auf rund 350 Millionen Franken. Die GLKB hat demnach dem Kanton in den letzten Jahren via Abgeltung der Staatsgarantie und Dividenden beträchtliche Einnahmen beschert. Der Kanton habe 2008 bei der Formulierung der Eigentümerstrategie klugerweise darauf verzichtet, der Bank die Aufgabe einer Milchkuh zuzuweisen. Die Abgeltung der Staatsgarantie wurde als risikogerechte Versicherungsprämie konzipiert, und die Dividende ist eine Folge einer erfolgreichen Geschäftstätigkeit. Diese Elemente der Strategie haben sich gemäss Auffassung der externen Gutachter bewährt.

2.1.2.2. Anlageseite

Die Beurteilung der Anlageseite erfolgte über die Kriterien Kreditversorgung des Kantons, Kreditwachstum und Kreditrisiken. Die GLKB hat ihren Leistungsauftrag erfüllt. 67 bis 80 Prozent der Glarner Unternehmen benutzen die GLKB als ihre Hauptbank und werden mit Investitionskrediten, Betriebskrediten und Handelsfinanzierungen versorgt. Hinsichtlich Kreditwachstum zeigte sich, dass das Wachstum des Hypothekarvolumens innerhalb des Kantons etwas schwächer ausfiel als bei einer Vergleichsgruppe bestehend aus Regional- und Sparkassen einerseits und Raiffeisenbanken andererseits. Umgekehrt verhält es sich mit Zunahme der Hypothekarkredite an ausserkantonale Schuldner. Das Wachstum führte jedoch nicht zu höheren Kreditrisiken. Die Eigenmittelbedarfsquote der GLKB sank von 3,92 Prozent (2010) auf 3,56 Prozent (2018). Die Kreditrisiken der GLKB entsprechen der erwähnten Vergleichsgruppe bestehend aus Raiffeisen- und Regionalbanken sowie Sparkassen.

2.1.2.3. Finanzierungsseite

Die Finanzierungsseite umfasst die beiden Bereiche Finanzierungsstruktur und Zinsänderungsrisiken. Die Finanzierungsstruktur erachtet das Gutachten als unproblematisch, auch wenn die Interbankenverpflichtungen bei der GLKB etwas höher ausfallen als im Mittel der anderen Kantonalbanken. Das Gleiche gilt für die Zinsänderungsrisiken. Das Exposure der GLKB gegenüber den Zinsänderungsrisiken hat sich normalisiert, in einem Quervergleich der Finma erweisen sich die Resultate der GLKB als unauffällig.

2.1.2.4. Gesamturteil

Zusammenfassend kommen die Gutachter zum Schluss, dass die Eigentümerstrategie von Kanton und Bank (weitestgehend) umgesetzt wurde und sich bewährt hat. Die GLKB hat sich günstig entwickelt. Die Versorgung der kantonalen Wirtschaft und Bevölkerung mit Bankdienstleistungen gemäss Leistungsauftrag funktioniert, die GLKB ist gemessen an der kantonalen Wirtschaftstätigkeit die zweitgrösste Kantonalbank der Schweiz. Gleichzeitig hat die Bank ihre Rentabilität und ihre Eigenmittelposition gestärkt.

Möglicherweise das wichtigste Element der Eigentümerstrategie war die Professionalisierung und Entpolitisierung des Bankrates und späteren Verwaltungsrates. Dadurch entstand das Klima, in dem die Umsetzung der Vorgaben bezüglich Risikobeschränkung und Stärkung der Eigenmittel von der Bankleitung mitgetragen wurde. Ebenfalls positiv beurteilt wird die Verteilung der Risiken auf weitere Aktionäre und auf die Inhaber der nachrangigen Obligationen. Zur Risikostreuung beigetragen hat auch die Zulassung ausserkantonomer Kredite. Allerdings werden in diesem Bereich auch Grenzen sichtbar: Ein weiterer Anstieg des Anteils ausserkantonomer Hypotheken steht irgendwann mit dem Charakter der Bank als Kantonalbank mit

Staatsgarantie im Widerspruch. Ausserdem stösst die angestrebte stärkere Risikostreuung (ausgehend vom gegenwärtigen Kantonsanteil von 68 % der Aktien) auf die Grenze der im Kantonalbankgesetz geforderten Mehrheitsbeteiligung.

Unklar ist, inwieweit die günstige Entwicklung der Bank seit 2008 der Eigentümerstrategie geschuldet ist oder dem ab 2010 günstigen Umfeld der Banktätigkeit. Hier ist den Gutachtern entgegenzuhalten, dass die Finanzkrise zu einer Regulierungsflut führte, was insbesondere für die kleinen Banken eine grosse Herausforderung für ihre Geschäftstätigkeit darstellte. Ausserdem ist das Zinsniveau mit den Negativzinsen aus den Fugen geraten, die tiefen Margen haben auch im Bankensektor zu Strukturbereinigungen geführt. Die Gutachter machen denn auch darauf aufmerksam, dass ein echter Test der Eigentümerstrategie erst bei einer geldpolitischen Normalisierung mit einem Anstieg des Zinsniveaus und Stress-Symptomen im Immobilienbereich zu erwarten ist. Die im Sinne der Strategie verbesserte und entpolitisierte Governance und die gestärkte Eigenmittelbasis dürften der Bank aber auch in einer ungünstigeren Konjunktur zugutekommen.

Die GLKB hat dem Kanton in den letzten Jahren via Abgeltung der Staatsgarantie und Dividenden beträchtliche Einnahmen beschert. Der Kanton hat aber 2008 bei der Formulierung der Eigentümerstrategie klugerweise darauf verzichtet, der Bank die Aufgabe einer Milchkuh zuzuweisen. Die Abgeltung der Staatsgarantie wurde als risikogerechte Versicherungsprämie konzipiert, und die Dividende ist ein Residuum aus guter Geschäftstätigkeit. Diese Elemente der Strategie haben sich ebenfalls bewährt.

Grundlegende strategische Entscheide wie beispielsweise Kooperationen mit anderen Banken fielen im Beobachtungszeitraum nicht an. Hier wären die geltende Eigentümerstrategie bzw. die Staatsgarantie und die Aktienmehrheit des Kantons möglicherweise ein Hemmnis gewesen.

2.2. *Selbstevaluation GLKB*

Bereits vorgängig zum externen Gutachten zur Eigentümerstrategie nahm der Verwaltungsrat der GLKB eine Selbstevaluation vor und beurteilte, inwiefern die GLKB die Eigentümerstrategie umgesetzt hatte. Der Verwaltungsrat kam dabei zum Schluss, dass sämtliche Vorgaben aus der Eigentümerstrategie per Ende 2018 erfüllt waren (s. Beilage).

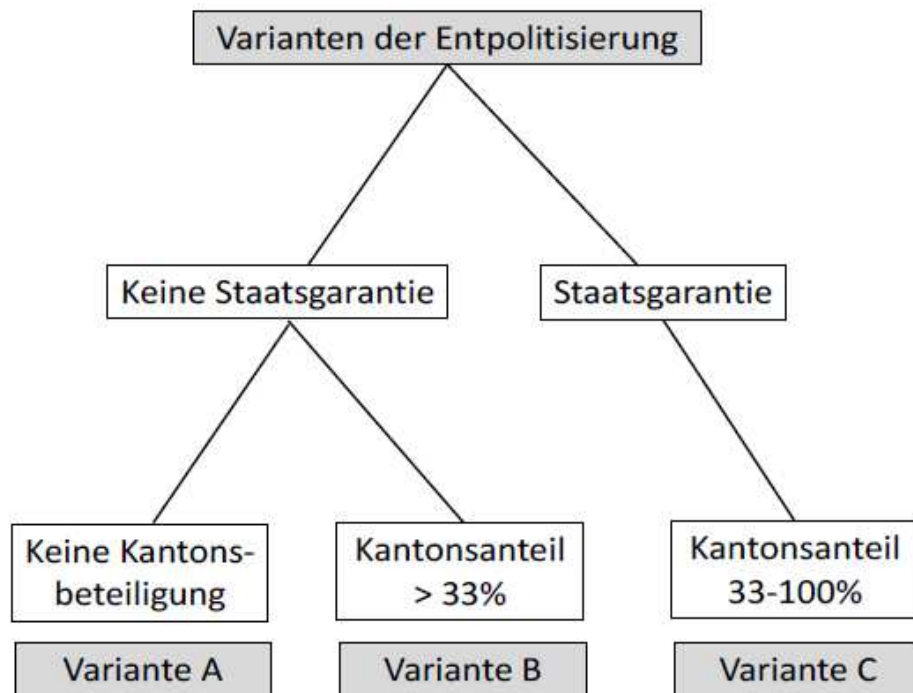
Der Selbstevaluation des Verwaltungsrates stimmt im Wesentlichen auch das Gutachten zur Eigentümerstrategie (s. Ziff. 2.1) zu. Eine Differenz besteht höchstens in den Bereichen Risikostreuung und Abbau der Staatsgarantie.

3. Handlungsoptionen und Handlungsbedarf

3.1. *Handlungsoptionen*

Die Eigentümerstrategie für die GLKB hat sich, wie dargelegt, bewährt. Dennoch bedingt eine sorgfältige Überprüfung der Eigentümerstrategie die Beantwortung der Frage, ob eine grundsätzliche Neuausrichtung im Hinblick auf eine weitere «Entpolitisierung» angebracht wäre. Der Kanton hat diesbezüglich drei Optionen einer ganzen oder teilweisen Trennung von Bank und Kanton, wie aus **Abbildung 1** hervorgeht.

Abbildung 1. Handlungsoptionen



Variante A: Vollständige Trennung

- Abschaffung der Staatsgarantie
- Aufhebung des Kantonalbankgesetzes und Verfassungsänderung
- Verkauf der Beteiligung des Kantons am Aktienkapital

Diese Variante wäre die radikalste Form einer Entpolitisierung. Die GKLB würde zu einer normalen Bank. Sie dürfte sich aufgrund der gesetzlichen Bedingungen (Art. 3a Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Bankengesetz, BankG) nicht mehr «Kantonalbank» nennen.

Variante B: Kantonalbank ohne Staatsgarantie

- Abschaffung der Staatsgarantie
- Aktienanteil des Kantons von mindestens einem Drittel
- Kantonalbankgesetz allenfalls ohne Leistungsauftrag, Vorgaben zur Geschäftstätigkeit u. ä.

In dieser hybriden Variante versucht der Kanton, sich von der Staatsgarantie zu befreien, ohne der Bank den Wettbewerbsvorteil des Namens «Kantonalbank» zu entziehen.

Variante C: Subsidiäre Variante

- Beibehaltung der Staatsgarantie (eventuell nur für einen Teil der Verbindlichkeiten)
- Kanton weiterhin Mehrheitsaktionär

Diese Variante entspricht einer schrittweisen Weiterentwicklung des Status quo. Der Kanton würde seinen Aktienanteil abbauen, aber noch einen wesentlichen Anteil der Aktien und der Stimmen behalten.

Alle drei Varianten haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Variante A wie auch Variante C widersprechen jedoch den Vorgaben, die in der Eigentümerstrategie beschlossen wurden. Der politische Wille und Auftrag waren klar: Die GLKB soll eine Bank des Kantons bleiben,

aber mittelfristig auf die Staatsgarantie verzichten. Deshalb kommt nur Variante B in Frage. Dabei kommt der Abschaffung der Staatsgarantie eine zentrale Bedeutung zu.

3.2. Handlungsbedarf

3.2.1. Staatsgarantie

Der Landrat macht in der Eigentümerstrategie der GLKB die verbindliche Vorgabe, sich so zu positionieren, dass es der GLKB mittel- bis langfristig (5–10 Jahre) möglich ist, auf die Staatsgarantie zu verzichten. Der Regierungsrat wollte ursprünglich die Staatsgarantie auf Spar- und Anlagegelder sowie Anleihen und Kassaobligationen bis 250'000 Franken pro Kunde beschränken. Die vorberatende Kommission des Landrates diskutierte nicht nur die vorgeschlagene Beschränkung, sondern auch die sofortige und gänzliche Abschaffung der Staatsgarantie. Unbestritten war, dass falls der Kanton für die Verbindlichkeiten der GLKB geradestehen müsste, er in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten geraten würde. Der Vorschlag auf Verkleinerung des Haftungsrisikos stiess auf Verständnis. Auf der anderen Seite wurde die Abschaffung oder Beschränkung der Staatsgarantie zum damaligen Zeitpunkt als extrem ungünstig beurteilt und erhebliche Nachteile für die GLKB befürchtet. Man entschied sich deshalb für den Mittelweg, wonach die GLKB mittel- bis langfristig sich so zu positionieren hat, dass sie auf eine Staatsgarantie verzichten kann. Als Orientierung diente das Modell des Kantons Bern (Berner Kantonalbank). Das bedeute, dass die GLKB nun eine hohe Rentabilität und hohe Eigenmittel erarbeiten müsse. Der Landrat schloss sich dem Antrag seiner Kommission an und fügte der Eigentümerstrategie eine neue Ziffer 5.3 ein: «Die Bank positioniert sich als Zielvorgabe so, dass sie mittel- bis langfristig (5–10 Jahre) über eine Rentabilität und eine Eigenkapitalbasis verfügt, die ihr ermöglicht, auf eine Staatsgarantie zu verzichten.»

Damit verbunden war eine Diskussion über die Abgeltung der Staatsgarantie, die damals im Vergleich mit ähnlich gelagerten Banken eher tief war. Der Regierungsrat schlug vor, dass die Entschädigung zwischen 0,1 und 0,3 Prozent des gesetzlichen Eigenmittelbedarfs per Jahresende beträgt. Die Kommission konnte sich damit nicht anfreunden. Regierungs- und Landrat waren sich einig, dass die Staatsgarantie besser zu entschädigen ist und analog einer Versicherungsprämie auch dann zu bezahlen sei, wenn die GLKB ein schlechtes Ergebnis ausweise. Die Beratungen umfassten die Methode und damit die Höhe der Abgeltung. Der Landrat änderte auch in diesem Punkt den Vorschlag des Regierungsrates und regelte in der Eigentümerstrategie in Ziffer 5.4: «Die Bank leistet dem Kanton für die Staatsgarantie eine jährliche Abgeltung. Diese Abgeltung bemisst sich nach der Höhe des Kostenvorteils, welcher die Kantonalbank bei der bonitätsabhängigen Mittelbeschaffung (Kassenobligationen, Interbanken- und Kapitalmarkt) durch die Staatsgarantie entsteht.» Diese Bestimmung wurde in Artikel 5 Absatz 3 KBG verankert. Der Regierungsrat regelte die Details in der Verordnung über die Entschädigung der Staatsgarantie für die Kantonalbank.

Das ökonomische Gutachten untersuchte die Frage, ob die GLKB in der Lage ist, auf die Staatsgarantie zu verzichten. Eine Staatsgarantie kommt in Krisenzeiten zum Tragen. Es stellt sich daher die zentrale Frage, ob die GLKB ohne Staatsgarantie eine Krise überstehen könnte. Hier spielen Faktoren auf beiden Seiten der Bilanz eine Rolle: Auf der Aktivseite das Verlustpotenzial auf dem Kreditportefeuille, auf der Passivseite die Gefahr eines Rückzugs von Kundengeldern oder von marktbasierten Finanzierungen.

Zunächst wird analysiert, ob die GLKB ohne Staatsgarantie einen Verlust auf ihren Aktiven absorbieren könnte, wie er in einer ernsten Krise auftritt. Die letzte grössere allgemeine Krise im Schweizer Bankensystem war die Regionalbankenkrise in den Jahren 1991–1996. Die Kreditverluste der Kantonalbanken in jenen Jahren überstiegen gesamthaft 5 Prozent ihrer Bilanzsumme. Die GLKB in ihrer heutigen Struktur, mit einem Bilanzanteil der Eigenmittel (hartes Eigenkapital) von 5,2 Prozent, könnte einen solchen Verlust gerade noch verkraften, käme aber kaum um eine Rekapitalisierung herum. Ferner erlitten nach 1991 eine Reihe von Kantonalbanken grössere Verluste. Im Durchschnitt erreichten die Fehlbeträge 8 Prozent der

Bilanzsumme (bei grosser Streuung von 0,7 bis 15 %). Der Verlust der GLKB im Jahr 2008 gehörte dabei zu den leichteren Fällen. In fünf der acht Fälle übertrafen die Verluste einen Eigenmittelanteil (hartes Kernkapital), wie ihn die GLKB per Ende 2018 auswies. In einem Worst-Case-Szenario müsste also mit einem Verlust gerechnet werden, der das harte Kernkapital der GLKB auffrisst. Allerdings hat die GLKB auch verlustabsorbierende nachrangige Anleihen im Umfang von 3 Prozent der Bilanzsumme ausstehend. Es müsste daher ein Verlust von über 9 Prozent der Bilanzsumme bzw. 13 Prozent des Kreditgeschäfts eintreten, bis nach den Eigenmitteln und den nachrangigen Verbindlichkeiten auch die Staatsgarantie zur Verlustdeckung herangezogen werden müsste.

Unklar ist, inwieweit in dieser Frage die Vergangenheit als Richtschnur für die Zukunft taugt. Grösstes Risiko für die Aktivseite der GLKB dürfte in nächster Zeit eine, vermutlich durch einen relativ abrupten Zinsanstieg ausgelöste, gesamtschweizerische Krise im Hypothekarmarkt sein. Die GLKB dürfte von einer solchen Krise eher unterdurchschnittlich betroffen sein, solange sie die bisherigen Kriterien für die Online- und Offline-Hypothekarvergabe auch künftig einhält. Zwar hat sich ihr Hypothekarvolumen in den vergangenen acht Jahren dank Ausgreifen in andere Kantone mehr als verdoppelt. Doch die Werte der Pfandobjekte ausserhalb des Heimkantons dürften bei Anfangsbelehungen von maximal zwei Dritteln auch nach einem deutlichen Preissturz mit hoher Wahrscheinlichkeit in den meisten Fällen ausreichen.

Die grösseren Risiken nach einer Abschaffung der Staatsgarantie lauern grundsätzlich auf der Passivseite. Gegenwärtig sind diese Risiken eher versteckt: Aufgrund der expansiven Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank (SNB) seit 2009 verfügt die GLKB über Liquiditätspolster, mit der sie einen Abfluss von einem Fünftel der Kundengelder oder sämtlicher Gelder anderer Banken finanzieren könnte. Längerfristig, bei einer Normalisierung von Geldpolitik und Liquiditätssituation, hängt die Stabilität der Kundengelder am Vertrauen in die GLKB. Die GLKB finanziert sich leicht stärker als andere Kantonalbanken über das Interbankgeschäft. Diese Abhängigkeit von marktbasierter Finanzierung wurde von der Ratingagentur Standard & Poor's (S&P) als potenzielle Schwäche gezählt. In Krisenzeiten kann sich die Abhängigkeit von den Finanzmärkten – in Abwesenheit einer Staatsgarantie – als Achillesferse erweisen. Im Falle der GLKB scheint das Argument von S&P jedoch übertrieben, weil sie vermutlich auch die nachrangigen Anleihen mit Forderungsverzicht zur Marktfinanzierung zählte. Die normalen Obligationen der GLKB können kaum zu einem akuten Problem werden, da ihre Fälligkeiten über die nächsten zehn Jahre fast gleichmässig gestaffelt sind. Der kritische Fall einer Vertrauenskrise wäre ein gravierendes Problem für alle Banken. Dieser Fall ist aufgrund der gegenwärtig guten Verfassung der GLKB unwahrscheinlich, aber wie die Erfahrung lehrt, nie ganz auszuschliessen. Anders als in einer allgemeinen Vertrauenskrise gegenüber den Banken wäre in einer Einzelkrise ein markanter Abfluss der Gelder anderer Banken und teilweise von Kundengeldern zu befürchten. Die Überlebensfähigkeit in einer individuellen Liquiditätskrise hängt am Bestand an Aktiven, die im Notfall von der SNB belehnt werden können, ab. Die GLKB, deren Hypothekarverträge in der überwiegenden Mehrheit eine Verbriefungsklausel aufweisen, ist diesbezüglich gut positioniert.

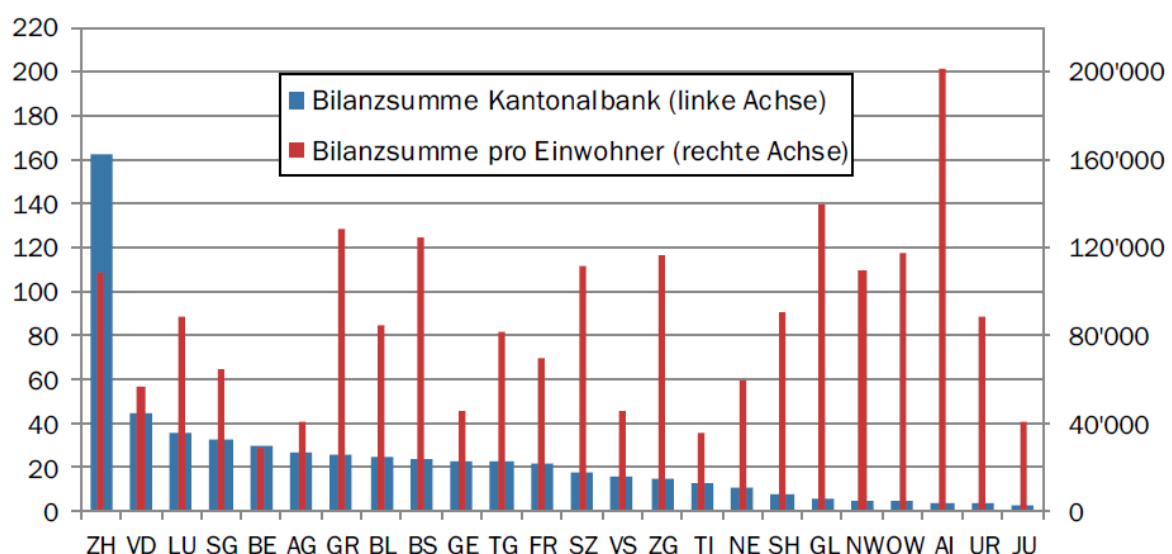
Zusammenfassend halten die Gutachter fest, dass die GLKB dank den seit 2008 erreichten Fortschritten ohne gesetzliche Staatsgarantie leben kann. Das grösste Risiko wäre das Liquiditätsrisiko bei einer Vertrauenskrise. Im Hinblick auf den Fall eines gravierenden individuellen Problems mit starkem Abfluss von Kundengeldern müsste deshalb stets ein genügender Anteil des Hypothekarportefeuilles verbrieft und handelbar bzw. mindestens belehnbar bleiben. Die GLKB könnte die meisten Stressszenarien auch ohne Staatsgarantie überstehen.

Die Abschaffung der Staatsgarantie hat Auswirkungen auf die Kunden der Kantonalbank sowie den Kanton. Erstere haben keine Sicherheit mehr, dass der Kanton im Falles eines Konkurses für ihre Vermögen haftet. Das durchschnittliche Guthaben der Glarner Bevölkerung bei der GLKB beträgt rund 50'000 Franken. Ein Guthaben in dieser Höhe ist auch ohne

Staatsgarantie geschützt. Im Konkursfall einer Bank in der Schweiz sind die Einlagen basierend auf einem dreistufigen System geschützt: Erstens werden privilegierte Einlagen sofort aus der vorhandenen Liquidität der konkursiten Bank ausbezahlt. Der Bundesgesetzgeber sieht in Artikel 37 Bankengesetz vor, dass Einlagen bei einer Bank im Fall ihres Zusammenbruchs bis 100'000 Franken pro Einleger gegenüber den Forderungen der übrigen Gläubiger privilegiert werden. Die Privilegierung bedeutet, dass diese Einlagen vorab und ausserhalb der Kollokation sowie unter Ausschluss jeglicher Verrechnung aus den Aktiven der konkursiten Bank und damit vor den Forderungen der übrigen (nicht privilegierten) Gläubiger sofort befriedigt werden. Die Banken müssen im Umfang von 125 Prozent ihrer privilegierten Einlagen ständig inländisch gedeckte Forderungen oder übrige in der Schweiz gelegene Aktiven halten. Sollten die verfügbaren liquiden Mittel nicht zur Deckung aller privilegierten Einlagen ausreichen, kommt für die privilegierten Einlagen in einem zweiten Schritt die Einlagensicherung zum Zug. Dazu haben die Schweizer Banken und Effekthändler eine Vereinbarung über die Einlagensicherung unterzeichnet. Drittens werden schliesslich die privilegierten Einlagen im Konkursfall bevorzugt und gleichzeitig mit den anderen Forderungen der zweiten Konkursklasse gemäss Artikel 219 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) beglichen. Im Endeffekt heisst das, dass der Kanton eine Staatsgarantie aufrecht erhält, welche der durchschnittliche Glarner Kunde der GLKB gar nicht braucht.

Die Nachteile der Abschaffung der Staatsgarantie für den Kanton sind finanzieller Natur. Sie werden unter Ziffer 9 thematisiert. Umgekehrt stellt die Staatsgarantie für die Kantone zwar kein unmittelbares reales, dafür ein erhebliches potenzielles Risiko in den Büchern dar. Dieses Risiko kann veranschaulicht werden, indem man schaut, auf wie viele Schultern die Last verteilt werden kann. Man stellt mit anderen Worten die Bilanzsumme der Kantonalbank in Bezug zur Einwohnerzahl des Kantons. Je grösser die Bilanzsumme pro Kopf ist, desto grösser ist das Risiko für einen Kanton. **Abbildung 2** veranschaulicht diesen Zusammenhang. Es zeigt sich, dass die GLKB betreffend Bilanzsumme pro Einwohner die zweitgrösste Kantonalbank und somit das Risiko für die Steuerzahler entsprechend gross ist. Nur im Kanton Appenzell Innerrhoden ist das Verhältnis noch ausgeprägter. Generell kann festgehalten werden, dass kleine Kantone wie Glarus, Appenzell Innerrhoden, Nidwalden oder Obwalden mit ihren Kantonalbanken ein grosses Risiko in ihrer Bilanz haben. Dies steht im Zusammenhang mit den Marktanteilen der Kantonalbanken. In kleinen Kantonen sind die Marktanteile substanziell höher als in grossen Kantonen.

Abbildung 2. Bilanzsummen der Kantonalbanken¹



¹ BAK Economics AG. (2018). *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Kantonalbanken für die Schweiz und ihre Kantone*. S. 35. (Anmerkungen: 2017, linke Achse: in Mrd. Fr., rechte Achse: in Fr.).

Schon Verluste im Ausmass eines vergleichsweise kleinen Teils der Bilanzsumme könnten für die Kantonsfinanzen sehr teuer werden. Diese Thematik wurde im Rahmen der europäischen Schuldenkrise in mehreren Staaten sehr deutlich. Auch die Schweiz hat Erfahrungen. Die Kantonalbanken Solothurn und Appenzell Ausserrhoden wurden in den Jahren 1994 bzw. 1996 von Grossbanken übernommen; eine Rettung hätte die beiden Kantone aufgrund der notwendigen Steuererhöhungen und der Mobilität der Steuersubjekte kleiner Kantone vermutlich ruiniert. Bei der Rettung der UBS mussten Bund und SNB vorübergehend einen Zehntel des schweizerischen Bruttoinlandprodukts aufs Spiel setzen.

Die Abschaffung der Staatsgarantie hat Vor- und Nachteile. Die Vorteile überwiegen die Nachteile. Der Kanton Glarus würde in arge Schieflage geraten, sollte seine Kantonalbank die Staatsgarantie in Anspruch nehmen müssen. Plakativ formuliert: Würde die GLKB Konkurs gehen und müsste der Kanton Glarus die Verbindlichkeiten der Bank garantieren, wäre er dann selber bankrott. Interessanterweise haben jene Kantone, die eine tiefe Krise durchleiden mussten, ihre Institute entweder verkauft (Appenzell Ausserrhoden und Solothurn) oder die Staatsgarantie ganz abgeschafft (Bern, Genf und Waadt). Offenbar muss man zuerst schmerzhaft Erfahrungen machen, bevor die Gefahr wirklich erkannt und gebannt wird.

3.2.2. *Leistungsauftrag: GLKB «too important to fail»?*

Die GLKB hat den gesetzlichen Auftrag, im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft beizutragen, indem sie die Bevölkerung des Kantons Glarus und bestimmte Kundengruppen mit Bankdienstleistungen versorgt. Im Vordergrund stehen dabei kleinere und mittlere Unternehmen, Privatpersonen, Landwirtschaft und öffentlich-rechtliche Körperschaften. Sie muss sich an deren Grundbedürfnissen orientieren, zu welchen insbesondere das Anlage- und Spargeschäft, das Hypothekar- und Kreditgeschäft sowie der Zahlungsverkehr zählen (Art. 2 Abs. 2 KBG).

Ein Vergleich der GLKB mit anderen Kantonalbanken, Regionalbanken, Sparkassen und Raiffeisenbanken zeigt, dass diese Banken auf das Bilanzgeschäft fokussiert sind. Der Ertrag kommt im Wesentlichen aus dem Hypothekargeschäft, während das Anlagegeschäft eine vergleichsweise eher untergeordnete Rolle spielt. Das Hypothekargeschäft verlief bei der GLKB in der jüngeren Vergangenheit besser als bei den drei anderen Bankengruppen. Das vergleichsweise stärkere Wachstum des Hypothekargeschäfts bei der GLKB beruht jedoch massgeblich auf der Zunahme der Hypothekarkredite an ausserkantonale Schuldner. Der Marktanteil der GLKB bei den Glarner Hypotheken beträgt gemäss der Basisstudie «Bankenlandschaft Schweiz 2019», welche durch das Link Institut durchgeführt wurde, 54 Prozent. Weitere Banken mit einem bedeutenden Marktanteil sind die Raiffeisenbank mit 14 Prozent, gefolgt von der UBS mit 10 Prozent und der Glarner Regionalbank (GRB) mit 9 Prozent.

Die erwähnte untergeordnete Bedeutung des Anlage- und Spargeschäftes bei Regional-, Raiffeisen- und kleineren Kantonalbanken zeigt sich bei der GLKB in deren tiefen Marktanteil. Die Glarner Bevölkerung versteuerte in den Jahren 2017 und 2018 ein durchschnittliches Vermögen an Geld und Wertschriften von ziemlich genau 260'000 Franken pro Steuerpflichtigen (Ziffer 400 der Steuererklärung: Wertschriften und Guthaben in der Höhe von insgesamt etwa 6,1 Mia. Fr. bei rund 23'500 Primärsteuerpflichtigen). Wie dargelegt, beträgt das durchschnittliche Kontovermögen eines Kunden bei der GLKB mit Wohnsitz Kanton Glarus rund 50'000 Franken. Der Rest (210'000 Fr.) ist bei anderen Instituten.

Betreffend Kreditgeschäft nutzen 67–80 Prozent der Glarner Unternehmen die Kantonalbank als ihre Hauptbank. Dies, obwohl diese Dienstleistungen von mehreren anderen Banken angeboten werden. Allerdings werden selbst in den aktuellen Zeiten billigen Geldes Investitionskredite, Betriebskredite und Handelsfinanzierungen und insbesondere Leasing tendenziell eher von grösseren Unternehmen genutzt. So zeigt eine im Jahr 2019 durch das Marktforschungsinstitut «amPuls» für die GLKB durchgeführte Umfrage, dass 82 Prozent der Glarner

Unternehmen bei anstehenden Investitionen auf eigene, liquide Mittel zurückgriffen, 50 Prozent sogar ausschliesslich auf diese Quelle. Nur 34 Prozent der Unternehmen nutzten Bankkredite, und nur 6 Prozent waren ausschliesslich auf Bankkredite angewiesen.

Die statistischen Werte belegen, dass die GLKB im Kanton zwar eine starke Stellung einnimmt. Sie ist jedoch nicht systemrelevant und somit nicht «too big to fail». Die Marktanteile der GLKB in Bezug auf die einheimische Bevölkerung und Wirtschaft belaufen sich bei den natürlichen Personen auf mindestens 20 Prozent und bei den Firmen auf 67–80 Prozent, wobei nur 6 Prozent der Firmen auf die GLKB effektiv angewiesen sind.

Die GLKB erfüllt ihren Leistungsauftrag sehr gut, soweit er überhaupt notwendig ist. Dennoch stellt sich die Frage, was passiert, wenn der Leistungsauftrag wegfällt, bzw. ob ein Festhalten am Leistungsauftrag mit dem Wegfall der Staatsgarantie kompatibel ist. Für die im Gesetz erwähnten Grundbedürfnisse des Anlage- und Spargeschäftes sowie des Zahlungsverkehrs braucht es keinen Leistungsauftrag an die GLKB. Privatkonto- und Depositenkunden dürften keine grösseren Probleme haben. Sie können zu einer anderen Bank wechseln, das Angebot ist gross und jede Kundin und jeder Kunde ist willkommen. Der Zahlungsverkehr führt die GLKB in Kooperation mit der zum Postkonzern gehörenden Swiss Post Solution (SPS) durch. Die SPS ist verantwortlich für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und würde dies auch ohne Leistungsauftrag an die GLKB weiterhin ausführen. Beim Hypothekar- und Kreditgeschäft stellt sich hingegen sehr wohl die Frage, ob die Kantonalbank «too important to fail» ist. Die Mehrzahl der Hypothekarkunden wird kein grösseres Problem haben, ihre Hypothek bei einem anderen Bankinstitut zu finanzieren. Der Hypothekarmarkt ist stark umkämpft, zumal neben Banken auch Versicherungen ihre Produkte im ganzen Land anbieten. Der Glarner Unternehmenssektor ist aufgrund seiner kleingewerblichen Struktur verletzlich gegenüber Finanzierungsproblemen. 86 Prozent der Unternehmen im Kanton beschäftigen nur 1–9 Mitarbeiter, kommen aber zusammen auf immerhin 32 Prozent der Beschäftigten. Solche Unternehmen sind nicht kapitalmarktfähig und im Notfall auf Banken angewiesen. Finanzierungsschwierigkeiten dieser Unternehmen hätten zwar gesamtwirtschaftlich begrenzte Effekte. Mildernd fällt ins Gewicht, dass angesichts starker Eigenfinanzierung selbst in den aktuellen Zeiten billigsten Geldes Investitionskredite, Betriebskredite und Handelsfinanzierungen insgesamt vergleichsweise wenig genutzt werden, und wenn dann eher von grösseren Unternehmen mit besseren Alternativen. Ein Problem der Verfügbarkeit von Bankkrediten scheint nicht zu bestehen. Dennoch ist rund ein Drittel der Unternehmen mindestens zu gewissen Zeiten bei der Investitionsfinanzierung auf Bankkredite angewiesen. Angesichts der dauernden Drohung eines starken Schweizerfrankens kann sich dies ändern. Eine Kreditklemme im Krisenfall wäre damit in einzelnen Fällen durchaus möglich, zumal der Kreditbedarf der Unternehmen gerade in der Krise stark ansteigen pflegt. Insgesamt wird das Risiko grösserer Kreditklemmen als Folge eines fehlenden Leistungsauftrags aber als beschränkt erachtet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Versorgung mit Bankdienstleistungen im Kanton auch ohne Leistungsauftrag der GLKB gewährleistet ist. Die Kantonalbank besitzt zwar im Geschäft mit Hypotheken für Private und Krediten für Firmen eine marktdominante Stellung. Dennoch ist sie nicht «too important to fail». Es gibt auf dem Hypothekarmarkt eine Vielzahl von Banken und Versicherungen, die ihre Produkte im ganzen Land anbieten. Die Konkurrenz ist gross, es bestehen genügend Angebote, um eine Immobilie im Kanton Glarus ohne GLKB zu finanzieren. Die GLKB ist ferner wichtig für die Kreditversorgung von Glarner Unternehmen. Die GLKB als Kreditgeberin wäre für grössere Unternehmen relativ leicht ersetzbar aus den erwähnten Gründen: es gibt genügend (Gross-)Banken, die eine Finanzierung anstelle der GLKB machen würden. Ein Vorbehalt ist bei kleineren und mittleren Unternehmen anzubringen. In Krisenzeiten könnten diese Firmen ohne GLKB in Schwierigkeiten geraten. Allerdings zeigt sich, dass nur ein Drittel aller KMU Bankkredite nutzt und nur 6 Prozent aller Unternehmen auf die Kreditversorgung angewiesen sind. Das gesetzliche Ziel ei-

ner ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft und der Bevölkerung ist aus den dargelegten Gründen gewährleistet, es braucht dafür nicht unbedingt einen Leistungsauftrag an die GLKB.

Ein Leistungsauftrag ist ein Ausdruck politischen Willens. Der Eigentümer fordert von seiner Bank ein gegenüber dem allgemeinen Bankgeschäft abweichendes Verhalten. Der Leistungsauftrag gebietet der Kantonalkbank, sich in bestimmten Situationen nach gesetzlich oder statutarisch vorgesehenen Kriterien anders zu verhalten als ein privater Konkurrent ohne einen solchen Leistungsauftrag. Der öffentliche Auftrag kann die jeweilige Kantonalkbank Geld kosten und den Unternehmensertrag mindern. Er kann insoweit einen Verzicht auf eine Gewinnmaximierung bedeuten. Mit der Staatsgarantie soll auf der anderen Seite die Refinanzierung der Kantonalkbanken erleichtert werden. Damit werden die Gewinneinbussen aus der Wahrnehmung des Leistungsauftrags kompensiert und die sich aus dem Leistungsauftrag ergebenden höheren Risiken abgedeckt.

Aus diesem Verständnis heraus geht eine Lehrmeinung nun dahin, zwischen der Staatsgarantie und dem Leistungsauftrag bestehe eine enge Wechselbeziehung und die beiden Elemente seien als korrelative Begriffe zu sehen. Aus dem Leistungsauftrag ergebe sich der Anspruch der Kantonalkbanken auf Sonderbehandlung. Unter diesem Gesichtspunkt wird die Staatsgarantie teilweise auch als mögliche Form der Abgeltung des Leistungsauftrags diskutiert. Dabei wird allerdings eingeräumt, der Wert von Staatsgarantie und Leistungsauftrag sei schwer bestimmbar. Ausserdem handle es sich bei dieser Ansicht eigentlich um die Verrechnung von zwei völlig ungleichen Leistungen. Auch wenn beide Elemente schwierig zu bewerten und zu bemessen seien, fehle ihnen die Gleichartigkeit.

Ein anderer Teil der Lehre vertritt in dieser Frage hingegen die Auffassung, die Staatsgarantie einerseits und der Leistungsauftrag andererseits müssten auseinandergehalten werden, denn sie würden unterschiedliche Zwecke verfolgen. Die Staatsgarantie setze auf der Passivseite an; im Zentrum stehe der Gläubigerschutz. Der Leistungsauftrag hingegen setze auf der Aktivseite an. Zudem bestehe auch unter rechtlichen Gesichtspunkten kein Grund, die Staatsgarantie und den Leistungsauftrag gegeneinander auszuspielen. Im Leistungsauftrag würden sich wesentliche Gesamtinteressen konkretisieren. Diese seien Voraussetzung für die Beteiligung an und den Betrieb von öffentlichen Unternehmen bzw. Kantonalkbanken.

In der Praxis lässt sich feststellen, dass der Leistungsauftrag der Kantonalkbanken namentlich vor dem Hintergrund der Entwicklung der Kantonalkbanken hin zu Universalbanken sowie aufgrund der Tatsache, dass die traditionellerweise von Kantonalkbanken wahrgenommenen Aufgaben auch durch private Banken erbracht werden, zunehmend in Frage gestellt wird. Gleichzeitig wird auch die Meinung vertreten, dass der Leistungsauftrag ganz allgemein nicht mehr geeignet sei, die Existenz der Staatsgarantie zu rechtfertigen.

Es ist also mit anderen Worten verantwortbar und zulässig, dass der kantonale Gesetzgeber der GLKB weiterhin einen Leistungsauftrag erteilt, auch wenn die Staatsgarantie abgeschafft wird. Zu berücksichtigen ist aber, dass eine Abschaffung der Staatsgarantie bei einem gleichzeitigen Ausbau des öffentlichen Leistungsauftrags kaum nachvollziehbar wäre. Notwendig ist er nicht. Die Versorgung im Kanton mit Bankdienstleistungen ist auch ohne Leistungsauftrag sichergestellt. Es ist vielmehr eine politische Frage, ob am Leistungsauftrag festgehalten werden soll oder nicht.

4. Von der Eigentümerstrategie zur Beteiligungsstrategie und die Rolle der impliziten Staatsgarantie

Es gibt verschiedene Gründe, die für eine Umwandlung der Eigentümerstrategie in eine Beteiligungsstrategie sprechen. Sie werden im Folgenden näher erläutert.

Die Eigentümerstrategie setzt eine Stufe höher an als die Unternehmensstrategie, nämlich auf der Aktionärsebene. Mit dem Instrument der Eigentümerstrategie gibt der Kanton als Allein- oder Mehrheitsaktionär die gewünschte strategische Entwicklung des Unternehmens und deren Rahmenbedingungen sowie seine Wertvorstellungen als normative Grundsätze vor. In Ergänzung zu den gesetzlichen Bestimmungen stellt die Eigentümerstrategie ein dynamisches und flexibel einsetzbares Instrument dar, um den Autonomiegrad und die Gestaltungsfreiheit des Unternehmens zu konkretisieren.

Mit der Beteiligungsstrategie nimmt der Kanton eher eine finanzielle Sichtweise ein. Die Beteiligungsstrategie sollte primär die strategischen Ziele und Rahmenbedingungen des Kantons in Bezug auf seine Finanzbeteiligung abbilden. Sie beinhaltet die Entscheidungskriterien für das Eingehen, die Ausgestaltung und den Fortbestand der kantonalen Beteiligung. Der Regierungsrat definiert in der Beteiligungsstrategie den ordnungspolitischen Rahmen sowie die Kriterien für den Erwerb und die Veräusserung bzw. den Umfang der Beteiligung. Gleichzeitig dient die Beteiligungsstrategie dem Kanton dazu, periodisch die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit seiner Beteiligung zu überprüfen. Die Beteiligungsstrategie sollte somit namentlich Auskunft geben über die strategischen Ziele und den Zweck, den der Kanton mit der Beteiligung verfolgt. Sie sollte auch Aussagen zur Art und zum Umfang der Beteiligung enthalten und den Risikoappetit des Kantons in Bezug auf die Beteiligung zum Ausdruck bringen. Sie enthält jedoch im Gegensatz zur Eigentümerstrategie grundsätzlich keine lenkenden Vorgaben zur Unternehmenspolitik der Kantonalbank.

Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist die ideale Gesellschaftsform für den Vollzug einer Eigentümerstrategie. So kann der Kanton seinen steuernden Einfluss wirksam auf den ausgegliederten Aufgabenträger durchsetzen. Im Gegensatz zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen, welche der Kanton bei einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft setzt und mit welchen dieser die Organisation und Struktur vorgibt und sich bestimmte Einflussmöglichkeiten auf die Kantonalbank in Abweichung von der aktienrechtlichen Ordnung vorbehält, ist er bei einer Kantonalbank in der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft weitgehend an die zwingenden Bestimmungen des Bundesprivatrechts bzw. Aktienrechts gebunden.

Das private Aktienrecht sieht die Möglichkeit einer Staatsgarantie nicht vor, sie müsste im kantonalen Gesetz verankert werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob mit dem Wechsel des Rechtskleides zu einer rein privatrechtlichen Kantonalbank und der formellen Abschaffung der (expliziten) Staatsgarantie nicht die Gefahr einer impliziten Staatsgarantie entsteht. Von «faktischem Beistandszwang» oder auch «impliziter» bzw. «versteckter» Staatsgarantie wird gesprochen, wenn es sich ein Kanton nicht leisten kann, sein finanziell in die Schieflage geratenes Bankinstitut zu liquidieren, weshalb er sich ungeachtet des Bestehens einer gesetzlich verankerten Staatsgarantie zur Sanierung desselben gezwungen sieht.

4.1. *Rechtliche Haftungsrisiken*

Das rechtliche Risiko des Kantons, auch nach einer Abschaffung der formellen Staatsgarantie für die Schulden der GLKB haftbar gemacht zu werden, lässt sich im Wesentlichen in zwei Gruppen einteilen.

4.1.1. *Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit*

Ein gewisses Haftungsrisiko besteht für den Kanton hinsichtlich dessen aktienrechtlicher Verantwortlichkeit als «faktisches Organ» der GLKB dann, wenn sich der Kanton organtypisch in die Geschäftsführung der GLKB einmischt, ihr spezifische Pflichtwidrigkeiten in dieser von ihr ausgeübten Rolle nachgewiesen werden können und diese Pflichtverstösse adäquat kausal einen bestimmten, dem Gericht nachgewiesenen Schaden verursacht haben. Haftungsauslösend ist dabei nicht bereits der Umstand, dass der Kanton Hauptaktionär der GLKB ist oder bestimmte Vertreter zur Wahl in das oberste Aufsichts- und Leitungsorgan der

GLKB vorschlägt, sondern die tatsächliche und andauernde Einflussnahme auf die Geschäftsführung der GLKB seitens des Kantons, sei es direkt durch die Erteilung von Weisungen an die Organe der GLKB, sei es indirekt durch die individuelle Weisungserteilung an die von ihr entsandten Vertreter im Verwaltungsrat der GLKB. Aus prozessrechtlichen Gründen sind einer aktienrechtlichen Verantwortlichkeitsklage gegen den Kanton als «faktisches Organ» für die Schulden der GLKB nach einer Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und Abschaffung der Staatsgarantie allerdings relativ enge Grenzen gesetzt: Ausserhalb des Konkurses sind praktisch nur die aussenstehenden Minderheitsaktionäre zur Erhebung einer Verantwortlichkeitsklage auf Leistung an die Gesellschaft aktivlegitimiert. Im Konkurs könnte demgegenüber die Konkursverwaltung die Verantwortlichkeitsansprüche der indirekt geschädigten Gläubiger gegen den Kanton als faktisches Organ der GLKB einklagen.

Das Rechtsgutachten zeigt auf, wie der Kanton seine Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit vermeiden kann. Er reduziert sein Haftungsrisiko für die GLKB am stärksten, indem er seine Mehrheitsbeteiligung an der GLKB gemäss Artikel 8 KBG, seine ihm gesetzlich vorbehaltenen Einflussmöglichkeiten auf die Führung der Bank (jederzeitiges Auskunftsrecht des Landrates über die Angelegenheiten der Bank gemäss Art. 23 Abs. 3 KBG sowie diverse gesetzliche Vorgaben zur Organisation der Kantonalbank in Art. 12–22 KBG usw.) und seinen ihm gesetzlich eingeräumten Vertretungsanspruch im Verwaltungsrat der GLKB (Vertretung des Regierungsrates im Verwaltungsrat gemäss Art. 14 Abs. 2 KBG) aufgibt. Damit unterstreicht er, dass er auf die Kantonalbank keinen steuernden bzw. organotypischen Einfluss im Sinne der rechtlichen Anforderungen an die faktische Organschaft ausübt, sondern die GLKB vielmehr als eine reine Finanzbeteiligung betrachtet und sich diesbezüglich auf die Wahrnehmung seiner Rechte als Hauptaktionär namentlich in den Generalversammlungen der GLKB beschränkt.

Der Kanton hat dennoch die Möglichkeit, auf die GLKB als wichtige Finanzbeteiligung weiterhin Einfluss zu nehmen, ohne sich dadurch dem Risiko einer Verantwortlichkeit aus faktischer Organschaft auszusetzen. Die substantielle Beteiligung an der GLKB oder der Vorschlag von bestimmten Vertretern in das oberste Aufsichts- und Leitungsorgan der GLKB begründet keine faktische Organschaft. Vielmehr wäre dafür eine tatsächliche und andauernde Einflussnahme auf die Geschäftsführung der GLKB seitens des Kantons erforderlich. Der Kanton kann als Hauptaktionär also weiterhin der Generalversammlung bestimmte, aus seiner Sicht ihm geeignete Vertreter zur Wahl in den Verwaltungsrat vorschlagen. Diese müssen jedoch ihre Aufgaben grundsätzlich weisungsfrei und eigenverantwortlich wahrnehmen und sind primär dem Gesellschaftsinteresse verpflichtet. Der Regierungsrat darf somit den von ihm vorgeschlagenen Vertretern oder dem Gesamtverwaltungsrat nicht Instruktionen zu konkreten Massnahmen der Geschäftsführung erteilen. Der Regierungsrat überwacht sodann grundsätzlich weiterhin die Einhaltung der Bestimmungen des (totalrevidierten) Kantonalbankgesetzes und übt weiterhin die dem Kanton in Bezug auf die GLKB zustehenden Aktionärsrechte aus (analog der bestehenden Regelung in Art. 23a KBG).

4.1.2. Vertrauenshaftung des Kantons

Eine Vertrauenshaftung wird nicht allein dadurch begründet, dass der Kanton eine massgebliche Beteiligung an der GLKB hält und bestimmte Vertreter zur Wahl in den Verwaltungsrat der GLKB vorschlägt. Eine Vertrauenshaftung des Kantons kommt grundsätzlich erst in Frage, wenn die vom Bundesgericht aufgestellten, relativ strengen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Kanton müsste durch sein konkretes Verhalten in einer Sonderverbindung zu Dritten ein schützenswertes Vertrauen oder bestimmte Erwartungen erwecken, welche diese Dritten zu einem spezifischen Tun oder Unterlassen veranlasst, das sich später als schädlich herausstellt. Der Kanton müsste dieses in ihn berechtigterweise gesetzte Vertrauen anschliessend in krasser Weise verletzen.

Eine Vermeidung des Risikos der Vertrauenshaftung wird erreicht, indem sowohl der Kanton Glarus als auch die GLKB in ihrem Marktauftritt und in sämtlichen öffentlich zugänglichen

Geschäftsunterlagen nicht den Eindruck erwecken, der Kanton sei Garant oder Solidarbürge für die Verbindlichkeiten der GLKB. Insbesondere aber kann eine Klarstellung erreicht werden, indem in der Kantonsverfassung und im Kantonalbankgesetz die Gewährleistung der Staatsgarantie nicht einfach nur gestrichen wird, sondern explizit festgehalten wird, dass eben keine Staatsgarantie besteht.

4.2. Massnahmen zur Verhinderung der impliziten Staatsgarantie

Der Kanton hat verschiedene Möglichkeiten, das Risiko eines faktischen Beistandszwangs einzuschränken bzw. zu vermeiden. Diese werden im Folgenden näher vorgestellt. Gleich vorwegzunehmen ist, dass das juristische Gutachten eine Einschränkung des geografischen und sachlichen Geschäftskreises der GLKB im Leistungsauftrag bzw. Zweckartikel der Bank zur Verhinderung einer impliziten Staatsgarantie nicht empfiehlt. Der Geschäftskreis sollte offen formuliert werden, damit die GLKB als gleichberechtigter Partner im Wettbewerb mit anderen Banken wahrgenommen wird.

4.2.1. GLKB als privatrechtliche Aktiengesellschaft

Die GLKB ist heute eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft gemäss Artikel 763 OR. Diese Rechtsform erlaubt relativ weitgehende Eingriffe des Gesetzgebers in das Gefüge des Aktienrechts und ermöglicht es dem Kanton, der Kantonalbank bestimmte öffentlich-rechtliche Einschränkungen für ihre Tätigkeit aufzuerlegen. Aus diesen Sonderrechten ergeben sich auch gewisse Pflichten, unter die man auch die implizite Staatsgarantie subsummieren könnte. Beteiligt sich der Kanton jedoch an einer rein privatrechtlich strukturierten Aktiengesellschaft nach Artikel 620 ff. OR, so geniesst der staatliche Eigner im Vergleich zu einem privaten Investor grundsätzlich keine Sonderrechte. Bei der privatrechtlich organisierten Kantonalbank bestimmen sich die Organisation und damit auch die Informations- und Einsichtsrechte des Kantons nach dem Aktienrecht. Es gilt also der Umkehrschluss: Wer keine besonderen Rechte hat, hat auch keine besonderen Pflichten. Falls der Kanton in einem kantonalen Erlass in Bezug auf die Beteiligung an der privatrechtlichen GLKB bestimmte Rahmenbedingungen aufstellen und Leitplanken setzen will, dann sind diese Auflagen zwingend auf die aktienrechtliche Kompetenzordnung abzustimmen und mit den Mitteln des Aktienrechts (Vertretung in den Organen der Gesellschaft, Ausübung der Aktionärsrechte usw.) umzusetzen.

4.2.2. Anforderungen an die Eigenmittelausstattung

Die Eigenmittelanforderung des Kantons an seine Bank ist bereits heute schon das wohl zentrale Kernelement im Zusammenhang mit dem Risiko einer impliziten Staatsgarantie. Eigenmittel federn im Krisenfall Verluste ab und bilden die finanzielle Basis für allfällige Entwicklungs- und Wachstumsstrategien der Kantonalbank. Der Kanton kann sein Risiko einer Haftung aus faktischem Beistandszwang insoweit mindern, indem die Kantonalbank über ausreichende Mittel zur Verlustdeckung verfügt. Diese greifen vor einer impliziten Staatsgarantie.

Das Rechtsgutachten empfiehlt, an diesem Instrument festzuhalten. Auflagen zur Eigenmittelausstattung im Kantonalbankgesetz würden bei einer privatrechtlich organisierten Kantonalbank zwar in ein gewisses Spannungsverhältnis zur aktienrechtlichen Kompetenzordnung treten, wonach an sich der Verwaltungsrat im Rahmen der bankenaufsichtsrechtlichen Vorgaben über die Höhe der Eigenmittelausstattung der Bank entscheidet und die Generalversammlung über die Dividende aus dem frei verwendbaren Bilanzgewinn beschliesst. Soweit jedoch die Auflagen des Kantons in Bezug auf die Kantonalbank, an welcher er massgeblich beteiligt ist, hinsichtlich der Eigenmittelausstattung strenger sind als die Vorgaben im Bankenaufsichtsrecht des Bundes, dürfte jedoch kein Konflikt im Verhältnis zum Bundesrecht bestehen.

Eine risikobegrenzende Massnahme wurde bereits vorweggenommen. Unter Risikogesichtspunkten ist die Beteiligung von Privaten an der Kantonalbank sinnvoll, da diese das finanzielle Klumpenrisiko des Kantons mindert. Namentlich die Börsenkotierung der Kantonalbank

erweist sich im Zusammenspiel mit der Privatisierung als vorteilhaft, um zusätzliche Informationen für den Kanton zu gewinnen und die Eigenmittelbeschaffung zu vergünstigen. Durch die breite Streuung der Aktien beim Publikum und eine weitere Reduktion der Beteiligung des Kantons wird das Haftungsrisiko des Kantons gemindert. Ausserdem kann die Bank nachrangige Anleihen mit Forderungsverzicht ausgeben, welche von Privaten gezeichnet werden.

4.2.3. Auflagen zur Berichterstattung der Eigenmittel- und Risikosituation der GLKB

Es stellt sich überdies die Frage, wie der Kanton sicherstellen kann, dass seine Auflagen gemäss Kantonalbankgesetz auch eingehalten werden. Bei der privatrechtlich organisierten Kantonalbank erfolgen die Informationsversorgung und Einflussnahme des Kantons im Rahmen seiner Rechte als Hauptaktionär über die Generalversammlung und die dort gewählten Verwaltungsräte. Dabei kann der Kanton auf sämtliche aktienrechtlichen Kontroll- und Aufsichtsmittel zurückgreifen. Das ist neben den Wahlrechten vornehmlich die Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung. Weitere Aufsichtsmittel umfassen die Bekanntgabe des Geschäftsberichts, die Auskunfts- und Informationsrechte sowie das Recht auf Einleitung einer Sonderprüfung.

Die drei Kantone Bern, Luzern und St. Gallen haben eine privatrechtlich organisierte Kantonalbank. Sie alle machen von der in Artikel 731a OR vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, die Aufgabe der aktienrechtlichen Revisionsstelle statutarisch zu erweitern. Diese muss zuhanden des jeweiligen Regierungsrates einen jährlichen Spezialbericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der Bank bzw. zu den Haftungsrisiken des Kantons aus der Staatsgarantie erstatten.

4.2.4. Bail-in-Verfahren als zusätzliche Absicherung für den Kanton

Das Risiko einer impliziten Staatsgarantie wird ferner durch das revidierte Bankensanierungs- und Bankeninsolvenzrecht des Bundes minimiert. Dieses sieht diverse Schutzvorkehrungen zur Verminderung des Risikos der Insolvenz einer Bank vor.

Besteht eine begründete Sorge, dass eine Bank überschuldet ist oder ernsthafte Liquiditätsprobleme hat, oder erfüllt diese die Eigenmittelvorschriften nach Ablauf einer von der Finma gesetzten Frist nicht, so kann die Finma zunächst Schutzmassnahmen anordnen. Falls die finanzielle Schieflage der Bank anhält oder sich verschärft und falls eine begründete Aussicht auf Sanierung der Bank oder auf Weiterführung einzelner Bankdienstleistungen besteht, kann die Finma ein Sanierungsverfahren einleiten. Sie erlässt dabei die für die Durchführung des Sanierungsverfahrens notwendigen Verfügungen und Anordnungen.

Geht die Bank trotz alledem in Konkurs, so geht es hauptsächlich darum, die Einlagen der Privatkunden zu retten und die insolvente Bank so rasch und geräuschlos wie möglich abzuwickeln. Dadurch sollen Reputationsschäden für den Finanzmarkt wie etwa im Fall der Spar- und Leihkasse Thun verhindert werden. Zu diesem Zweck wurde in den vergangenen Jahren ein Sonderinsolvenzrecht entwickelt, das die geordnete Abwicklung von Banken bei gleichzeitiger Weiterführung von für die Volkswirtschaft vitalen Funktionen ermöglichen soll. Dazu steht den Behörden ein Instrumentenkasten zur Verfügung, der typischerweise den zwangsweisen Verkauf der Bank, die Übertragung von Unternehmensteilen oder Vermögenswerten auf einen neuen Rechtsträger oder auf eine Brückenbank (Bridge Bank) oder die Aufspaltung einer Bank in einen guten und einen schlechten Teil (Good/Bad Bank) umfasst.

Ein Abwicklungsinstrument, das in den vergangenen Jahren immer mehr in den Vordergrund getreten ist, ist der Bail-in. Als Bail-in wird die Befugnis bezeichnet, zur Sanierung einer Bank die Passivseite einer Bankbilanz – also Fremd- und Eigenkapital – zu restrukturieren. Sowohl in der Abwicklungsstrategie der Finma für global systemrelevante Banken wie auch im neuen Bankeninsolvenzrecht der Europäischen Union (EU) ist der Bail-in das bevorzugte Abwicklungsinstrument. Das Konzept umfasst die Befugnis, Fremd- in Eigenkapital umzuwandeln

(Debt-Equity-Swap) oder Fremdkapital ganz oder teilweise abzuschreiben (debt write-down). Zur Wahrung der Gläubigerhierarchie sind dazu auch Eingriffe in die Eigenkapitalstruktur notwendig, indem bestehendes Eigenkapital herabgesetzt und neues Eigenkapital ausgegeben wird. Die Bezeichnung Bail-in ist ein bewusstes Antonym zum Begriff Bail-out, der die Haftungsübernahme durch den Staat zur Rettung von Banken oder anderen Unternehmen bezeichnet.

Das Gesetz regelt den Bail-in wie auch die übrigen Abwicklungsinstrumente im Rahmen des Sanierungsverfahrens (Art. 28–32 BankG). Das Sanierungsverfahren kann also eine Fortsetzung der Geschäftstätigkeit der Bank wie auch ihre geordnete Zerschlagung durch Übertragung von Aktiven und Passiven auf eine Brückenbank oder durch Aufspaltung (Good/Bad Bank; Art. 28 Abs. 1 i. V. m. Art. 30 BankG) zum Ziel haben. Geht es um die Weiterführung des Geschäftsbetriebs (going concern), so ist sicherzustellen, dass die Bank die Bewilligungsvoraussetzungen wieder einhält (Art. 29 BankG), namentlich, dass sie wieder über ausreichend Eigenkapital verfügt. Ist demgegenüber die Weiterführung einzelner Bankdienstleistungen das Ziel (Art. 30 BankG), so dient der Bail-in der Finanzierung einer ordentlichen Abwicklung beispielsweise durch Kapitalisierung einer Brückenbank.

Das Risiko eines faktischen Beistandszwangs kann somit praktisch ausgeschlossen werden. Die dargestellten Massnahmen gewährleisten, dass die Bank Konkurs gehen kann. Einerseits handelt es sich um präventive Vorkehrungen, die u. a. der Klarstellung dienen, dass der Kanton Glarus keine Staatsgarantie übernimmt. Sollte die Kantonalbank dennoch dereinst gerettet werden müssen, ist die Finma als Regulatorin in der Verantwortung. Sie muss die Bank mittels den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten wieder auf die Beine bringen bzw. auf den Beinen halten. Im Vordergrund steht dabei das Bail-in-Verfahren.

4.3. *Massnahme zur Sicherstellung der Kontrollmöglichkeit des Kantons*

Wenn der Kanton einer Firma seinen Namen zur Verfügung stellt und einen erheblichen Teil seines Volksvermögens in diese Unternehmung investiert, ist der politische Wille klar: Der Kanton möchte gewisse Kontrollmöglichkeiten haben. Dies zeigen Diskussionen in der Vergangenheit und Gegenwart (vgl. dazu auch die Ausführungen unter Ziff. 7 zur Vernehmlassung, welche dazu geführt hat, dass die Vorlage mit diesem Kapitel ergänzt wurde). Aus diesem Blickwinkel betrachtet ist nachvollziehbar, dass die heute gültigen Statuten der GLKB in Artikel 8 eine sogenannte Vinkulierungsbestimmung enthalten. Diese dient der Beschränkung des Stimmrechts. Das Schweizer Obligationenrecht unterscheidet zwei Arten von Vinkulierungsbestimmungen. Bei der Prozentvinkulierung wird ein Aktionär, der mit seinem Aktienanteil eine definierte Grenze überschreitet, als Aktionär ohne Stimmrecht eingetragen. Der Aktionär kann mit den Aktien, die über der Grenze liegen, weder das Stimmrecht noch die damit zusammenhängenden Rechte ausüben. Hingegen stehen dem Aktionär für alle Aktien die Vermögensrechte zu, also für das Recht auf Dividende und Liquidationsanteil sowie für das Bezugsrecht. Bei der Treuhändervinkulierung will man sicherstellen, dass alle Aktionäre mit offenen Visier auftreten. Die wirklichen Eigentumsverhältnisse müssen klar dargelegt werden, sodass die realen Eigentümer der Aktien und nicht die vorgeschobenen Treuhänder im Aktienregister aufgeführt werden. Der Zweck dieser Bestimmung liegt mithin in der Unterbindung des Strohmännertums zur Umgehung einer statutarischen Beschränkung. Daneben unterscheidet man noch Gruppenklauseln. Das sind Statutenbestimmungen, welche ähnlich wie im Offenlegungsrecht gemäss Finanzmarktinfrastrukturgesetz kapital- und stimmenmässig durch einheitliche Leitung oder auf andere Weise verbundene Unternehmen sowie all jene Personen, welche in Bezug auf Aktienbesitz und Stimmrechtsausübung gemeinsamen Absprachen unterstehen, als einen Aktionär betrachten.

4.3.1. *Heutige Lösung*

Die Statuten der GLKB sehen derzeit sowohl eine Prozent- als auch eine Treuhändervinkulierung vor. Die Prozentvinkulierung ist zudem mit einer Gruppenklausel kombiniert. Sie gilt

jedoch nicht gleichermassen für alle Aktionäre: Der Kanton Glarus als Mehrheitsaktionär sowie Dritte, an welche der Kanton Glarus Teile seiner Aktienbeteiligung verkauft, sind von ihr ausgenommen. Vereinfacht gesagt, besagen heute die Statuten, dass ein Aktionär maximal 5 Prozent des Aktienkapitals halten darf, ohne dass sein Stimmrecht beschränkt wird. Der Aktienanteil, welcher die 5 Prozent-Schwelle überschreitet, berechtigt nicht zur Stimmabgabe. Wie erwähnt, gilt diese Einschränkung selbstverständlich nicht für den Kanton Glarus.

4.3.2. *Zukünftige Lösung*

Mit einer Vinkulierungsklausel in den Statuten der GLKB soll gewährleistet werden, dass der Kanton Glarus stimmenmässig grösster Aktionär bleibt und nicht durch andere Aktionäre majorisiert wird, wenn die Bank in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt wird und der Kanton seinen Aktienanteil unter 50 Prozent senken sollte. Funktional zweckmässig ist eine Prozent- sowie eine Treuhändervinkulierung, welche mit einer Gruppenklausel kombiniert wird. Zusätzlich ist mit einer sogenannten Petrifizierungsklausel in den Statuten sicherzustellen, dass die entsprechende Vinkulierungsbestimmung nur mit einem qualifizierten Quorum von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen und der absoluten Mehrheit des vertretenen Aktienkapitals wieder aufgehoben oder gelockert werden kann.

Der Kanton Glarus soll seine Mitwirkung auf die Ausübung der Aktionärsrechte in der Generalversammlung beschränken und nicht auf die strategische Führung der GLKB Einfluss nehmen. Er will aber auf der Aktionärsebene auch weiterhin seiner Rolle als Hüter der öffentlichen Interessen gerecht werden, indem er der grösste Aktionär bleibt und über seine Mindestbeteiligung von mehr als einem Drittel in der Generalversammlung eine Sperrminorität bzw. faktisch eine Kontrollmöglichkeit behält. Die Vinkulierung in den Statuten der GLKB bezweckt, ihm diese Rolle als Hauptaktionär der GLKB zu sichern. Mit einer kombinierten Prozent- und Treuhändervinkulierung sowie einer Gruppenklausel wird also verhindert, dass ein anderer Investor den Kanton Glarus majorisieren oder gar die Kontrolle über die GLKB erlangen kann.

Vinkulierungsregelungen und Stimmrechtsbeschränkungen können abschreckend auf Investoren wirken und eine effiziente Preisbildung der Aktie behindern. Insbesondere institutionelle Investoren sowie professionelle Stimmrechtsberater favorisieren grundsätzlich Titel, bei welchen der Grundsatz «one share one vote» zum Tragen kommt und deren Übertragung nicht durch Vinkulierungsbestimmungen eingeschränkt ist. Vinkulierungen schränken die direkten Mitwirkungsrechte der Aktionäre ein und behindern insoweit die Aktionärsdemokratie. Soweit bei einer Aktiengesellschaft eine Prozentklausel statutarisch vorgesehen ist, werden tendenziell höhere Prozentschwellen kleineren vorgezogen. Insgesamt kennen rund ein Fünftel aller börsenkotierten Gesellschaften im SPI eine Prozentvinkulierung.

Die heutige Prozentvinkulierung sieht – wie erwähnt – eine Schwelle von 5 Prozent vor. Da die Prozentvinkulierung in den Statuten der GLKB aufrechterhalten werden soll, stellt sich die zentrale und sensible Frage, wie hoch die Prozentschwelle nach der Umwandlung der GLKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft anzusetzen ist. Folgende Aspekte sind bei diesem Entscheid besonders zu berücksichtigen:

- Wahrung der Marktfähigkeit des Aktientitels der GLKB;
- Verhinderung der Majorisierung des Kantons durch andere Grossaktionäre sowie von Übernahmeversuchen;
- Ermöglichung des Verkaufs grösserer Aktienpakete durch den Kanton Glarus im Zuge des Abbaus der Beteiligung;
- Benchmarkvergleich zu anderen Kantonalbanken.

Wird die Prozentschwelle bei der Vinkulierung hoch angesetzt (z. B. bei 20 %), steigt theoretisch das Risiko, dass ein Drittinvestor zusammen mit weiteren Streuaktionären eine höhere Stimmkraft an der Generalversammlung erlangen und den Kanton als grössten Aktionär sogar überstimmen könnte. Dies gilt insbesondere, wenn der Anteil der Dispoaktien, mit welchen keine Stimmrechte ausgeübt werden, wie bei der GLKB relativ klein ist. Immerhin dürfte

in diesen Fällen, soweit Drittinvestoren sich im Hinblick auf die Stimmrechtsausübung absprechen, auch die erwähnte Gruppenklausel greifen und sich insoweit die Prozentvinkulierung auf alle sich entsprechend aufeinander abgestimmten Investoren zusammen erstrecken.

Abklärungen haben ergeben, dass es bei einem geringen Handelsvolumen wie demjenigen bei der GLKB (ca. 100'000 Fr. pro Tag) unabhängig vom Bestehen einer statutarischen Prozentgrenze sehr schwierig ist, innert nützlicher Frist einen grösseren Aktienanteil als 5 Prozent über die Börse aufzubauen. Aktionäre, welche direkt, indirekt oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten Aktien einer börsenkotierten Gesellschaft erwerben oder veräussern und einen Grenzwert von 3, 5, 10, 15, 20, 25, 33 1/3, 50 oder 66 2/3 Prozent des Stimmrechts erreichen (unabhängig davon, ob ausübbar oder nicht), sind gemäss Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastukturgesetz, FinfraG) zur Meldung an die Gesellschaft und die Börse verpflichtet. Reine Finanzinvestoren neigen dazu, bereits den tiefsten Schwellenwert einer Beteiligung von 3 Prozent, welcher die Meldepflicht auslöst, möglichst nicht zu erreichen. Für Investoren besteht wegen des damit einhergehenden Risikos und administrativen Aufwands auch ohne eine Prozentvinkulierung ein gewisser Anreiz, keine Beteiligungen über 3 Prozent aufzubauen.

Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften mit einer Beteiligung der öffentlichen Hand gibt es verschiedene Beispiele mit Prozentvinkulierungen in ihren Statuten: Die Flughafen Zürich AG, die MCH-Group AG oder die Swisscom AG sehen eine Schwelle von 5 Prozent vor. Die beiden anderen hinsichtlich Börsenkotierung und Rechtsform vergleichbaren Kantonalbanken sehen eine Schwelle von 5 Prozent (Berner Kantonalbank [BEKB]) bzw. 10 Prozent (Luzerner Kantonalbank [LUKB]) vor. Das spezifische Ziel des Übergangs von der Eignerstrategie zu einer Beteiligungsstrategie, die Wahrung der Marktfähigkeit des Aktientitels der GLKB und die Ermöglichung des Verkaufs auch grösserer Aktienpakete durch den Kanton Glarus im Zuge des Abbaus der Beteiligung sprechen für eine höhere Prozentgrenze als 5 Prozent. Gegen einen deutlich über 10 Prozent liegende Limite spricht dagegen das Anliegen der Vermeidung einer Majorisierung durch andere Grossaktionäre sowie von Übernahmeversuchen. Unter allen relevanten Gesichtspunkten dürfte somit eine Prozentlimite von 10 Prozent der besonderen Konstellation bei der GLKB nach der Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ohne Staatsgarantie am besten entsprechen.

Welchen Einfluss hat die Vinkulierungsbestimmung auf das Risiko einer impliziten Staatsgarantie? Diese Frage wurde juristisch abgeklärt. Mit einer im Kantonalbankgesetz vorgeschriebenen und in den Statuten der GLKB konkret geregelten Vinkulierung gemäss Artikel 685a OR stellt der Kanton vor allem sicher, dass er im Zuge der Umwandlung der GLKB als grösster Aktionär der GLKB nicht majorisiert werden kann. Er verschafft sich dadurch jedoch keine Einflussmöglichkeiten auf der obersten Führungsebene der GLKB. Der Kanton bringt mit dieser gesetzlichen und statutarischen Regelung lediglich deutlich zum Ausdruck, dass er künftig auf der Aktionärssebene die Kontrolle über seine substanzielle Finanzbeteiligung an der Glarner Kantonalbank behalten und auch seine Rolle als Hüter des im Zweckartikel des Kantonalbankgesetzes näher definierten öffentlichen Interesses weiterhin wahrnehmen möchte. Indem sich der Kanton bei der Ausübung seiner Kontrollmöglichkeiten auf der Aktionärssebene darauf beschränkt, seine Aktionärsrechte wahrzunehmen, ohne in organotypischer Weise auch Einfluss auf die Führungsebene der GLKB zu nehmen, setzt er sich dadurch nicht einem erhöhten Risiko einer zivilrechtlichen Haftung aus. Die Vinkulierungsregelung hat auch keinen Einfluss auf das Risiko eines faktischen Beistandszwangs. Eine Vertrauenshaftung wird – wie dargelegt – nicht dadurch begründet, dass der Kanton eine massgebliche Beteiligung an der GLKB hält. Sie kommt erst in Frage, wenn der Kanton durch sein konkretes Verhalten in einer Sonderverbindung zu Dritten ein schützenswertes Vertrauen oder bestimmte Erwartungen erwecken würde, welche diese Dritten zu einem spezifischen Tun oder Unterlassen veranlassen, das sich später als schädlich herausstellt, und der Kanton müsste

dieses in ihn berechtigterweise gesetzte Vertrauen anschliessend in krasser Weise verletzen. Eine Vinkulierungsregelung lässt das Haftungsrisiko grundsätzlich unberührt. Die Vinkulierung gemäss Artikel 685a OR steht vielmehr im Einklang mit einer bei börsenkotierten privatrechtlichen Aktiengesellschaften verbreiteten und etablierten Praxis zur Absicherung der Stellung eines Hauptaktionärs unter gleichzeitiger Gewährleistung einer minimalen Streuung und Granularität im Publikumsaktionariat.

5. Beteiligungsstrategie GLKB

5.1. Einführung

Eine staatliche Aufgabe liegt dann vor, wenn sie im öffentlichen Interesse erfüllt werden muss und sie nicht angemessen durch Private erfüllt werden kann. Eine vom Kanton im öffentlichen Interesse zu erfüllende Aufgabe ist dann einem selbstständigen Aufgabenträger zu übertragen, an welchem der Kanton beteiligt ist, wenn die Auslagerung aus der Zentralverwaltung zu einem wirtschaftlicheren Mitteleinsatz und zu einer wirksameren Aufgabenerfüllung beiträgt und die Aufgabe nicht angemessen durch Private erfüllt wird bzw. werden kann. Eine Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt und durch Private angemessen erfüllt wird bzw. werden kann, ist nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht der Verwaltung zu übertragen, sondern dem Privaten zu belassen. Es ist zumindest fraglich, ob die Versorgung von Privatpersonen, kleineren und mittleren Unternehmen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Geld- und Kreditdienstleistungen (Bankdienstleistungen) eine öffentliche Aufgabe ist. Selbst wenn dem so wäre, kann eine private Organisation im Sinne des Subsidiaritätsprinzips diese Aufgabe sicher angemessen erfüllen. Der Kanton hat darum zu entscheiden, ob er eine Beteiligung an diesen privaten Organisationen hält und welche Strategie er damit verfolgt. Im Falle der GLKB hat man diesen Entscheid vor Jahrzehnten gefällt. Die Auslagerung erfolgte an die Kantonalbank. Im Verlauf der Zeit hat man die Beteiligung angepasst und auch die Strategie verändert.

Der Kanton hält heute eine Beteiligung von 68 Prozent am Aktienkapital der GLKB. Er ist im Unterschied zu vor zehn Jahren – damals wurde die geltende Eigentümerstrategie definiert – nicht mehr alleiniger Besitzer der Bank. Heute gehört die GLKB zu fast einem Drittel privaten Kapitalgebern. Sie sind am Wohl und Gedeihen der GLKB genauso interessiert wie der Kanton. Dieser hatte damals entschieden, dass Voraussetzungen für eine Aussenfinanzierung durch Dritte zu schaffen sind. Ziel war, durch Veräusserung von Aktien eine Streuung des risikotragenden Kapitals zu erreichen (Ziff. 6 Eigentümerstrategie). Ferner hat der Kanton die Auflage gemacht, dass die GLKB sich mittelfristig so zu positionieren hat, dass sie ohne Staatsgarantie auskommen kann. Es wurde ein Zeitraum von fünf bis zehn Jahren als Vorgabe definiert (Ziff. 5 der Eigentümerstrategie).

Der politische Auftrag war klar. Kanton und Bank haben diesen Auftrag umgesetzt bzw. darauf hingearbeitet, diesen Auftrag zu erfüllen. Die Ausführungen unter Ziffer 4.2 legen dar, was der Kanton vorkehren muss, damit die Abschaffung der expliziten Staatsgarantie nicht zu einer bloss impliziten Staatsgarantie führt. Eine rein finanzielle Betrachtung des Engagements bei der GLKB stellt sicher, dass der Kanton eine Sichtweise wie alle anderen Eigentümer einnimmt. Mit seiner Beteiligung erlaubt er der GLKB, die Bezeichnung «Kantonalbank» zu tragen. Dies berechtigt ihn im Gegenzug, die groben gesetzlichen Rahmenbedingungen zu setzen. Ansonsten ist sein Engagement aber primär finanzorientiert. Das ist im Übrigen schon heute teilweise der Fall. Er bringt dies zum Ausdruck, indem ein Teil der Aktien im Finanzvermögen verbucht sind.

Die Eigentümerstrategie wird aus diesen Gründen durch eine Beteiligungsstrategie abgelöst. Der Regierungsrat definiert in der Beteiligungsstrategie den ordnungspolitischen Rahmen, der relevant ist für seine Beteiligung bei der Kantonalbank. Sie enthält Richtlinien und Entscheidungskriterien für die Ausgestaltung der kantonalen Beteiligung.

5.2. Kanton Luzern als Beispiel²

Der Kanton Luzern besitzt wie alle anderen Kantone auch Anteile an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts. In der Beteiligungsstrategie zeigt der Regierungsrat seine strategischen Überlegungen in Bezug auf die Beteiligung des Kantons an seinen einzelnen Organisationen auf. Die Umsetzung erfolgt, indem zu jeder Organisation mit kantonaler Beteiligung umfangreichere Aussagen gemacht werden. Es erfolgen Darlegungen zur Risikobeurteilung sowie über die Strategie und deren Umsetzung. Die Art und der Umfang der Beteiligung werden dargestellt. Es werden Eckwerte der Jahresberichterstattung sowie der obersten Führungsorgane aufgezeigt.

Die Risikoeinteilung (A: hohes Risiko, B: mittleres Risiko, C: tiefes Risiko) zeigt auf, welche Bedeutung die Beteiligung risikomässig für den Kanton hat. Massgeblich für die Risikobewertung ist einerseits die Eintretenswahrscheinlichkeit und andererseits die potenzielle Schadenhöhe. Die Schadenhöhe umfasst nicht nur die finanziellen, sondern auch die politischen Auswirkungen (z. B. bei einem Abbau von Arbeitsplätzen). Für die einzelnen Beteiligungen werden die Überlegungen und Begründungen aufgezeigt, die der Risikoeinteilung zugrunde liegen, und es wird ausgeführt, wie sich die Risikoeinschätzungen gegenüber dem Vorjahr verändert haben. Zudem wird ausgewiesen, welche Hauptrisiken bestehen und welche Massnahmen im Hinblick auf die Risikominimierung im Berichtsjahr vorgenommen worden sind. Dies gilt jedoch nicht für alle Beteiligungen. Einer Organisation mit hohem Risiko oder grosser politischer Wichtigkeit (Schlüsselbeteiligungen) für den Kanton soll mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden als anderen.

Unter «Basisinformationen» sowie «Art und Umfang» wird aufgezeigt, ob es sich um eine finanzielle Beteiligung und/oder eine Einsitznahme handelt. Es wird die Rechtsform, die Höhe des Aktien- oder des Dotationskapitals und der prozentuale Anteil des Kantons am Kapital aufgeführt.

Der Bereich «Strategie» definiert, welche Ziele mit der Beteiligung verfolgt werden. Darin eingeschlossen ist eine periodische Überprüfung, d. h. der Grad der Umsetzung der strategischen Ziele wird mit einer Zahl zwischen 1 und 10 ausgedrückt (1 = kein Ziel erreicht, 10 = alle Ziele erreicht).

Der Transparenz dient die Rubrik «oberstes Führungsorgan». Dieses trägt die Verantwortung für das Unternehmen und die Einhaltung aller gesetzlichen Vorgaben. Der Kanton Luzern erstellt darum eine Übersicht über personelle Veränderungen und führt die Kantonsvertreterinnen und -vertreter auf, die Einsitz in die strategischen Leitungsorgane nehmen.

Ebenfalls der Transparenz geschuldet ist der Bereich «Finanzielles». Hier wird ein Überblick darüber vermittelt, wie sich Aufwand und Ertrag der Organisation über die letzten vier Jahre entwickelt haben. Weiter werden die Zahlungsströme zwischen dem Kanton und der Organisation aufgezeigt, dies ebenfalls über die letzten vier Jahre. In den Zahlungsflüssen sind alle Geldzuflüsse und Geldabflüsse ausgewiesen. Einnahmenseitig können das z. B. Dividendenzahlungen, Mietzinseinnahmen, Beratungshonorare oder Materialverkäufe sein. Ausgabenseitig sind es mehrheitlich Geldabflüsse aus Transferaufwänden.

5.3. Inhalt

Die Beteiligungsstrategie des Kantons Luzern ist eine sehr gute Orientierungshilfe. Sie hat sich bereits bewährt und ist bei den verschiedenen Instanzen auf Ebene Politik und Wirtschaft (Unternehmen) etabliert. Ausgehend vom Grundmuster in Luzern nimmt die Beteiligungsstrategie des Kantons Glarus für dessen Kantonalbank eine Adaption auf Glarner Verhältnisse vor. Einzelne Elemente der bisherigen Eigentümerstrategie, sofern sie sich bewährt

² Vgl. https://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2011-2015/b_104.pdf und https://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2015-2019/b_040.pdf.

haben und für die neue Zielsetzung empfehlen, werden übernommen. Wie im Kanton Luzern wirft die Beteiligungsstrategie einerseits den Blick in die Zukunft (was will man erreichen), andererseits dient sie der Transparenz der jetzigen Situation (was hat man erreicht).

5.3.1. Strategische Ziele der Beteiligung

IST:

- Der Kanton ist Haupteigentümer einer Bank, die den Kanton mit den banküblichen Dienstleistungen zu versorgen hat. Sie ist eine Universalbank, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt wird und einen ihrem Zweck angemessenen Gewinn erwirtschaftet.
- Der Kanton muss eine Mehrheit der Aktien halten, diese sind im Verwaltungsvermögen verbucht. Der Rest ist dem Finanzvermögen zugeordnet.

Veränderung zur letzten Berichterstattung:

- Der Kantonsanteil hat sich von 100 auf 68 Prozent reduziert (seit Inkraftsetzung der Eigentümerstrategie).

SOLL:

- Der Kanton beteiligt sich an der GLKB aus finanziellen Überlegungen: Er erwartet von der Beteiligung eine marktgerechte Rendite, konkret eine jährliche Ausschüttung von mindestens 50 Prozent des Jahresgewinns.
- Die Bank des Kantons erfüllt (weiterhin) einen Leistungsauftrag: Sie trägt im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft bei, indem sie die Bevölkerung des Kantons Glarus und bestimmte Kundengruppen mit Bankdienstleistungen versorgt.

5.3.2. Risiko der Beteiligung

IST:

- Risikoeinteilung: A-Risiko (höchste Risikokategorie für den Kanton).
- Hauptrisiken sind die Inanspruchnahme der Staatsgarantie, der Ausfall oder eine Minderung der Dividende und ein dauernder Wertverlust der Beteiligung.
- Volkswirtschaftliche Risiken: Der Anteil der GLKB am Glarner Bruttoinlandprodukt ist beachtlich, die GLKB bietet viele und qualifizierte Arbeitsplätze im Kanton an.
- Die Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken ist als eher gering einzustufen, die potenzielle Schadenshöhe ist jedoch sehr hoch.

Veränderung zur letzten Berichterstattung:

- Der Geschäftsbericht der GLKB enthält eine ausführliche Darstellung der Risikosituation. So wird unter anderem die Eigenmittelbedarfsquote als Risiko-Kennzahl ausgewiesen. Sinkende Werte bedeuten eine Verbesserung der Risikosituation, was bei der GLKB in den letzten Jahren der Fall war.
- Die Vorgaben zur Eigenmittelausstattung (mindestens 165–180 % der regulatorisch benötigten Eigenmittel) sind weit übertroffen worden, was das Risiko für den Kanton senkt.
- Der Kanton hat sich vom risikotragenden Kapital entlasten können (von 100 auf 68 %).
- Die Kantonalbank ist nach wie vor im politischen Fokus (verschiedene parlamentarische Vorstösse), was mit Blick auf die damals geforderte Entpolitisierung heikel ist. Es wurde jedoch keine direkte politische Einflussnahme ausgeübt.

SOLL:

- Die GLKB wird in eine rein privatwirtschaftliche Aktiengesellschaft umgewandelt.
- Die Staatsgarantie wird abgeschafft.
- Der Kanton verkauft Aktienbestände, um das risikotragende Kapital weiter zu streuen.
- Die Revisionsstelle wird verpflichtet, jährlich einen Bericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der GLKB zu erstellen.

- Die Eigenmittelanforderungen mit «Glerner Finish» bleiben höher als der Schweizer Standard.
- Die GLKB lässt ein Rating durch die Agentur S&P erstellen.
- Der Regierungsrat wirkt und kooperiert mit den Bundesaufsichtsbehörden bei einem drohenden Schadenfall in Richtung «Bail-In»-Verfahren.

5.3.3. *Art und Umfang der Beteiligung*

IST:

- Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft
- Gesellschaftskapital: 115 Millionen Franken
- Eigenkapital insgesamt: 338,5 Millionen Franken
- Anteil Kanton am Gesellschaftskapital: 78,5 Millionen Franken (68,26 %)

Veränderungen zur letzten Berichterstattung

- Das Gesellschaftskapital erhöhte sich um 35 Millionen Franken.
- Das Eigenkapital erhöhte sich um 149,4 Millionen Franken.
- Der Kanton reduzierte seine Beteiligung um 1,5 Millionen Franken nominal oder um 31,74 Prozent relativ.

SOLL:

- Der Kanton reduziert sein Engagement schrittweise. Er behält in einem ersten Schritt noch die Mehrheitsbeteiligung an der Kantonalbank (mindestens 50,1 %). Er achtet auf die Marktaufnahmefähigkeit. Ein Verkauf wird bei guten Kursen angestrebt, damit für den Kanton ein Gewinn resultiert.
- Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Beteiligung nicht den Eindruck erweckt, der Kanton sei Garant oder Solidarbürge für die Verbindlichkeiten der GLKB, was im Gesetz auch explizit klargestellt ist.

5.3.4. *Führung*

IST:

- Der Regierungsrat überwacht und steuert die Umsetzung der Eigentümerstrategie, der Landrat übt im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Vorschriften die Oberaufsicht über den Regierungsrat aus.
- Oberste Vertreter der strategischen und operativen Organe: Martin Leutenegger, Glarus, amtiert als Verwaltungsratspräsident. Sven Wiederkehr, Wollerau, ist Vorsitzender der Geschäftsleitung.
- Wahlkriterien in den Verwaltungsrat (Anforderungen Aktionär): Dem Verwaltungsrat sollen Personen mit den erforderlichen Fähigkeiten angehören, damit eine eigenständige Willensbildung im kritischen Gedankenaustausch mit der Geschäftsführung gewährleistet ist. Gewählt werden Personen, die einen guten Ruf genießen, initiativ und unabhängig sind und über ausgewiesene Kenntnisse in den Bereichen Unternehmensführung, Finanzdienstleistung, Rechnungslegung, Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) oder Recht verfügen.

Veränderungen zur letzten Berichterstattung:

- Seit Inkraftsetzung der Eigentümerstrategie gab es auf Stufe Verwaltungsrat als auch auf Stufe Geschäftsleitung verschiedene Wechsel.

SOLL:

- Wählbar sind nur unabhängige Mitglieder des Verwaltungsrates im Sinne der Bestimmungen der Finma.
- Der Regierungsrat setzt die Beteiligungsstrategie um und überwacht deren Einhaltung. Der Landrat übt im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Vorschriften die Oberaufsicht über den Regierungsrat aus.

- Der Regierungsrat nutzt seine Beteiligung, um seine Aktionärsrechte an der Generalversammlung auszuüben. Es erfolgt keine politische Einflussnahme auf die Geschäftsführung der GLKB, weder direkt durch die Erteilung von Weisungen an die Organe der GLKB noch indirekt durch die individuelle Weisungserteilung an die vom Kanton vorgeschlagenen Verwaltungsräte.

5.3.5. *Finanzielle Sichtweise*

Tabelle 5. Finanzielle Perspektive 2017–2019 (in Mio. Fr.)

	2017	2018	2019
Geschäftserfolg	23,35	25,49	30,03
Reingewinn	20,01	21,94	25,18
Bilanzsumme	5'641	5'982	6'404
Zahlungsströme zwischen Kanton und GLKB: Einnahmen Kanton	11,2	12,0	12,9

6. **Fallbeispiel Berner Kantonalbank**

Die BEKB verfügt wie die Genfer Kantonalbank (GEKB) und die Waadtländer Kantonalbank (BCV) über keine explizite Staatsgarantie mehr. Die schrittweise Aufhebung zog sich über mehrere Jahre hin, was insbesondere in der sehr aufwendigen Aufarbeitung der Krise der BEKB begründet ist. Nachdem die BEKB mit Geldern der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons Bern saniert und vor der Insolvenz gerettet werden musste, wollte die Bank den Weg der Aufhebung der Staatsgarantie mit Bedacht angehen. Ansonsten hätte die Gefahr bestanden, dass sich die Bernerinnen und Berner von ihrer Kantonalbank abwenden. Das war nicht der Fall. Die Aufhebung der Staatsgarantie war für die BEKB hinsichtlich der Auswirkungen ein sogenannter Non-Event. Nachfolgend werden die einzelnen Themen im Detail beleuchtet, in denen die Abschaffung der Staatsgarantie potenziell Einfluss hätte ausüben können.

6.1. **Auswirkungen auf Bank**

«Keine negativen Auswirkungen durch Wegfall Staatsgarantie» lautet die Überschrift auf einem Schaubild der BEKB im Dokument «Geschichte BEKB mit Umwandlung AG und Wegfall der Staatsgarantie». Diese Aussage wird mit vier Kernaussagen untermauert:

- In Bezug auf die Entwicklung der Kundenausleihungen und der Kundengelder hatte der Wegfall der Staatsgarantie keine Auswirkungen. Die Geschäftsvolumina wuchsen seither weiter; zum Teil deutlich.
- Die Gewinne sind kontinuierlich gestiegen, die Dividende konnte 2019 zum 24. Mal in Folge erhöht werden.
- Im Vergleich zu anderen Banken erhält die BEKB (auch ohne Staatsgarantie) von der Ratingagentur Moody's nach wie vor eines der höchsten Ratings der Schweiz.
- Mit über 53'000 Aktionärinnen und Aktionären gehörte die BEKB bereits damals seit vielen Jahren zu den zehn grössten börsenkotierten Unternehmen der Schweiz.

6.2. **Auswirkungen auf Bevölkerung**

Die Berner Bevölkerung stimmte in der Volksabstimmung vom 23. November 1997 der Umwandlung der BEKB in eine Aktiengesellschaft zu. Der Anteil der Ja-Stimmen betrug 53,4 Prozent. Am 16. September 2004 stimmte der Grosse Rat der Gesetzesänderung zum schrittweisen und vollständigen Wegfall der Staatsgarantie zu. Gegen diese Gesetzesänderung wurde kein Referendum ergriffen, weshalb sie rechtskräftig wurde. Per 1. Januar 2006 wurde die Staatsgarantie in einem ersten Schritt bis auf Spargelder bis 100'000 Franken je Kunde aufgehoben. Per 31. Dezember 2012 fiel die Staatsgarantie definitiv weg; lediglich auf Anleihen bestand die Staatsgarantie noch bis zu deren Endfälligkeit. Die Bevölkerung war somit direkt lediglich im Zusammenhang mit der Volksabstimmung von der Abschaffung der Staatsgarantie tangiert. Anschliessend kamen die Bernerinnen und Berner mit dem Thema

nur noch in Berührung, wenn sie bei der BEKB ihre Bankbeziehung unterhielten. Eine Diskussion über die Abschaffung der Staatsgarantie wurde in der Bevölkerung nicht geführt.

Die BEKB kommunizierte während des Abschaffungsprozesses mit dem Hauptargument, eine erfolgreiche Unternehmensführung unter professioneller Aufsicht biete den besten Gläubigerschutz, weshalb die Staatsgarantie überflüssig sei.

6.3. *Rechtliche Regelung*

Am 30. April 1997 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Bern das Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank (AGBEKBG). Das Gesetz besteht aus 11 Artikeln, wobei die Artikel 1 und 7–11 die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft betreffen und heute keine Bedeutung mehr haben. Artikel 4 ist aufgehoben. Materiell beziehen sich lediglich vier Artikel auf die heutige BEKB. Der Inhalt dieser vier Artikel bezieht sich auf die Themen Zweck, Mehrheitsbeteiligung des Kantons, Organisation und Aufsicht sowie Verantwortlichkeit. Mehrheitlich wird auf die Bestimmungen des Bundesrechts Bezug genommen oder darauf verwiesen. Der Verwaltungsrat der BEKB setzt sich ausschliesslich aus unabhängigen Mandatsträgern zusammen. Weder der Regierungsrat noch der Grosse Rat des Kantons Bern sind darin vertreten.

6.4. *Weitere vergleichbare Fälle*

Ein weiterer vergleichbarer Fall ist die Liechtensteinische Landesbank (LLB). Auch sie verfügt nicht mehr über eine Staatsgarantie. Bei der LLB wurde die Garantie des Landes Liechtenstein per 1. Juli 2019 komplett abgeschafft. Seit der Teilprivatisierung 1993 und dem im gleichen Jahr vollzogenen Börsengang umfasste die Staatsgarantie noch sämtliche Spareinlagen und Kassenobligationen.

Die Auswirkungen auf die Bank waren wie bei der BEKB minimal. Gemäss Auskunft der LLB hatte die Abschaffung der Staatsgarantie kundenseitig keinerlei Einfluss. Es gab «überhaupt keine Kundenreaktionen». In der Refinanzierung stellte sich heraus, dass das Agenturrating eine höhere Bedeutung ausübte als die Staatsgarantie. Auch im Bereich der Refinanzierung war die Garantie-Abschaffung ein Non-Event. Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Ratingagentur Moody's die Garantie des Landes Liechtensteins bereits vor deren Abschaffung nicht mehr berücksichtigte. Dies stand im Zusammenhang mit der EU-Regulierung, die solche Garantien nicht mehr zulässt.

Die Abschaffung der Staatsgarantie für die LLB wurde durch die Regierung beschlossen. Deshalb tangierte diese die Bevölkerung auf der politischen Ebene nicht. Auch anderweitige Einflüsse auf die Bevölkerung gab es nicht. In den sozialen Medien stellte das Projektteam wenige Reaktionen aus der Bevölkerung fest. Diese unterstützten jedoch die Garantie-Abschaffung mehrheitlich.

Die Belange der LLB sind im Gesetz über die Liechtensteinische Landesbank (LLBG) sowie in der «Beteiligungsstrategie der Regierung des Fürstentums Liechtenstein für die Beteiligung an der Liechtensteinischen Landesbank AG» vom 22. November 2011 geregelt. Das LLBG umfasst 24 Artikel, wovon drei Artikel aufgehoben sind. In den übrigen Artikeln sind die üblichen Punkte wie Firma, Sitz und Zweck sowie eigene/fremde Mittel, Organisation und weitere Bestimmungen enthalten. Die Beteiligungsstrategie umfasst folgende Punkte: Grundlagen, Zweck der Beteiligungsstrategie, Erwartungen und Ziele der Regierung, politische Ziele, unternehmerische und finanzielle Ziele, soziale und ökologische Ziele, Kommunikation, Zusammenarbeit und Schlussbestimmungen. Die Regierung des Landes Liechtenstein ist im Verwaltungsrat nicht vertreten. Dieser setzt sich ausschliesslich aus unabhängigen Vertretern zusammen.

7. Vernehmlassung

Der Regierungsrat führte bei den Gemeinden, den politischen Parteien, den Wirtschaftsverbänden sowie den Departementen der kantonalen Verwaltung eine Vernehmlassung zur vorliegenden Vorlage durch.

7.1. Vorgehen und Rücklauf

Der Regierungsrat beauftragte das Departement Finanzen und Gesundheit am 9. Juni 2020 mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf der Änderung der Verfassung des Kantons Glarus und dem Gesetz über die Glarner Kantonalbank. Die Vernehmlassung dauerte bis am 16. August 2020.

24 Organisationen (Gemeinden, politische Parteien, Glarner Handelskammer, Gewerbeverband des Kantons Glarus, Departemente der kantonalen Verwaltung) erhielten ein Einladungsschreiben zur Vernehmlassung. Die Vernehmlassung wurde zudem im Amtsblatt vom 11. Juni 2020 öffentlich angekündigt.

Innert der (erstreckten) Frist gingen insgesamt 17 Rückmeldungen ein. Vier Vernehmlassungsadressaten (kantonale Departemente: DBK, DBU, DSJ, SK) teilten ihren Verzicht mit, womit insgesamt 13 Stellungnahmen (s. Tabelle 6) ausgewertet werden konnten.

Tabelle 6. Eingegangene Stellungnahmen zum Vorentwurf der Änderung der Verfassung des Kantons Glarus und des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank

<i>Bereich</i>	<i>#</i>	<i>Stellungnahmen von</i>
Gemeinden	3	Glarus Nord, Glarus, Glarus Süd
Politische Parteien	6	BDP, CVP, FDP, Grüne, SP, SVP
Verbände	1	Glarner Handelskammer
Organisationen	1	Glarner Kantonalbank
Kantonale Verwaltung	2	DVI, Finanzkontrolle

7.2. Vernehmlassungsergebnis

Der Vorentwurf der Änderung der Verfassung des Kantons Glarus und des totalrevidierten Gesetzes über die Glarner Kantonalbank stiess in der Vernehmlassung grossmehrheitlich auf Zustimmung.

Namentlich die Abschaffung der Staatsgarantie wurde ausser von der SP von allen Gemeinden, Parteien und Organisationen begrüsst (s. Tabelle 7). Die Vernehmlassungsteilnehmer beurteilten die Abschaffung der Staatsgarantie – angesichts der heutigen national geregelten Einlagensicherung, der beschränkten Wachstumsmöglichkeiten der GLKB innerhalb des Kantons und des für den Kanton bestehenden Risikos aufgrund der Grösse der GLKB – als einen folgerichtigen und zeitgemässen Schritt. Von der Abschaffung der Staatsgarantie wurden allgemein nur geringe praktischen Auswirkungen erwartet.

Die SP befürchtete hingegen, dass der Kanton bei einer finanziellen Schieflage der Bank politisch gezwungen wäre, diese trotz allen rechtlichen Vorkehrungen zu retten. Sie hielt zudem fest, dass ein Kantonskonkurs aus ihrer Sicht nicht vorstellbar sei. Angesichts dieser ohnehin bestehenden impliziten Staatsgarantie, die nach Ansicht der SP auch nicht wegbedungen werden kann, sei auch eine Abgeltung für die Staatsgarantie gerechtfertigt.

Die allfällige politische Notwendigkeit einer Unterstützung in einer Notlage wurde auch von weiteren Vernehmlassungsteilnehmern (Gemeinde Glarus Süd, BDP, CVP) angeführt. Diese forderten daher, auf den vorgesehenen expliziten Ausschluss einer Unterstützung in einer Notlage zu verzichten (Art. 49 Abs. 3 Satz 2 KV). Diese Vernehmlassungsteilnehmer waren der Ansicht, dass der Kanton im Falle eines Totalverlustes oder eines drohenden Konkurses

der Bank diese aufgrund ihrer Bedeutung auch nach Wegfall der Staatsgarantie aus politischen und volkswirtschaftlichen Gründen unterstützen müsste.

Umstritten war im Vorentwurf der Umfang der Kantonsbeteiligung. Insgesamt unterstützte eine knappe Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer die schrittweise Reduktion der heutigen Mehrheits- auf eine Minderheitsbeteiligung und die damit verbundene weitere Entpolitisierung. Mit dem Leistungsauftrag werde sichergestellt, dass sich die GLKB auch künftig im Kanton engagiere. Die Glarner Handelskammer regte zudem an, die Erlöse aus der Veräusserung von Aktien für Investitionen in den Wirtschaftsstandort zu verwenden.

Die Mitte- und Linksparteien (BDP, CVP, Grüne und SP) sowie die Gemeinde Glarus Süd sprachen sich hingegen für eine Beibehaltung der heutigen Mehrheitsbeteiligung aus. Sie argumentierten, dass sich die Mehrheitsbeteiligung des Kantons bewährt habe und auch künftig eine stabile Entwicklung mit dem Fokus auf den Kanton Glarus garantiere. Es wurde befürchtet, dass als Folge einer Minderheitsbeteiligung das soziale und regionale Engagement sowie der volkswirtschaftliche Auftrag der Bank verloren gingen und auch nicht eingefordert werden könnten. Zudem gelte es zu verhindern, dass die Bank durch Dritte übernommen werden könne. Sollte die Mehrheitsbeteiligung beibehalten werden, forderten diese Vernehmlassungsteilnehmer zudem, dass der Kanton weiterhin im Verwaltungsrat ist. Die CVP schlug zudem als allfällige Alternative zu einer Mehrheitsbeteiligung eine Vinkulierung der Aktien vor. Konkret solle die Beteiligung Dritter auf maximal 15 Prozent beschränkt werden.

Die Glarner Kantonalbank als von der Gesetzesänderung direkt betroffene Institution begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen und den Übergang von der Eigentümer- zur Beteiligungsstrategie. Sie verwies mit Blick auf den Leistungsauftrag und die Minderheitsbeteiligung auf den Umstand, dass es im ureigenen Interesse der Bank sei, im Heimmarkt eine führende Rolle einzunehmen. Die GLKB wisse, dass ihr Erfolg auf der Verankerung im Glarnerland gründe und das Glarnerland als ihr Zuhause ihre Daseinsberechtigung darstelle.

Die Stellungnahmen der einzelnen Vernehmlassungsteilnehmer zu den beiden Schwerpunkten der Gesetzesvorlage, der Kantonsbeteiligung und der Staatsgarantie, sind in Tabelle 7 zusammengefasst.

Tabelle 7. Stellungnahmen zur Kantonsbeteiligung und Abschaffung der Staatsgarantie

	<i>Kantonsbeteiligung</i>		<i>Staatsgarantie</i>	
	<i>Mehrheit</i>	<i>Minderheit</i>	<i>Beibehalten</i>	<i>Abschaffen</i>
Gemeinde Glarus Nord	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Gemeinde Glarus		X		X
Gemeinde Glarus Süd	X			X
BDP	X			X
CVP	X			X
FDP		X		X
Grüne	X			X
SP	X		X	
SVP		X		X
Glarner Handelskammer		X		X
Glarner Kantonalbank		X		X
DVI	(X)	X	(X)	X
Finanzkontrolle		X		X
<i>Total</i>	<i>5</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>11</i>

Neben den beiden erläuterten Schwerpunkten äusserten sich die Vernehmlassungsteilnehmer auch noch zu folgenden Themen:

- *Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (Art. 1):* Damit namentlich der Landrat im Krisenfall an die nötigen Informationen gelangen kann, regte die SVP an, die Beibehaltung einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft nochmals zu prüfen.
- *Leistungsauftrag (Art. 2):*
 - Die GLKB schlug eine Verwesentlichung des Leistungsauftrags vor. Insbesondere sollen keine einzelnen Geschäftsfelder erwähnt werden, damit diese einer im Zeitverlauf geänderten Nachfrage angepasst werden können. Aus Sicht der SVP und der Glarner Handelskammer könnte auf den Leistungsauftrag gänzlich verzichtet werden. Nach Auffassung der SVP sollten, wenn überhaupt, nur Dienstleistungen aufgeführt sein, welche nicht im gewünschten Rahmen und Umfang angeboten werden. Zudem sei es Aufgabe des Kantons bzw. der Wirtschaftsförderung, eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft zu fördern. Aus Sicht der Glarner Handelskammer hat die GLKB in den letzten Jahren bewiesen, dass sie die Zusammenarbeit mit Glarner KMU als ihr Kerngeschäft sieht. Eine rechtliche Verankerung des Leistungsauftrags sei daher nicht nötig und würde zudem in die Logik der Abschaffung der Staatsgarantie und der Reduktion der Beteiligung passen.
 - Die Gemeinde Glarus wollte im Leistungsauftrag festhalten, dass der Kanton, die Gemeinden und die weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften weiterhin die von ihnen benötigten, zum Teil sehr spezifischen Produkte (Konten) angeboten erhalten.
 - Die Gemeinde Glarus Süd und die BDP plädierten dafür, die heutige Bestimmung, wonach die GLKB Projekte mit volkswirtschaftlicher Bedeutung unterstützen und Finanzdienstleistungen im Rahmen der Wohneigentumsförderung erbringen kann, beibehalten wird.
 - Die Grünen forderten, dass die GLKB keine Finanzierungen leisten darf, welche dem Pariser Klimaabkommen widersprechen. Eine staatliche Bank habe hier eine Vorbildfunktion. Zudem würde damit auch das geschäftliche Risiko vermindert.
- *Verkauf der Aktien durch die Landsgemeinde oder den Landrat (Art. 3):* Aus Sicht der Gemeinde Glarus und der SVP ist der Verkauf der Aktien ein wichtiger Schritt, der auch Einfluss auf den Aktienkurs haben kann. Aus ihrer Sicht sollte nicht nur der Grundsatzentscheid, sondern auch die Umsetzung politisch breiter abgestützt werden. Daher soll die Unterschreitung von gewissen Beteiligungsgrenzen nochmals von der Landsgemeinde oder dem Landrat bestätigt werden.
- *Einsitz in den Verwaltungsrat (Art. 5):* Die Gemeinde Glarus Süd erachtete die Einsitznahme von einzelnen Landräten im Verwaltungsrat grundsätzlich als nicht problematisch und bezweifelt, dass eine solche eine Haftung des Kantons auslösen kann oder die Oberaufsicht nicht mehr korrekt wahrgenommen werden könnte. Die SVP würde sämtliche Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung von einer Wahl in den Verwaltungsrat der GLKB ausschliessen.
- *Sonderberichterstattung (Art. 6):* Die SVP forderte aufgrund der Grösse der Kantonsbeteiligung eine zusätzliche Berichterstattung an den Landrat.
- *Gleichmässige Verteilung der Gemeindesteuern auf alle drei Gemeinden:* Die SP forderte, dass die Steuerauscheidung für die Gewinnsteuern der Gemeindesteuern so gemacht wird, dass in jeder Gemeinde ein Drittel des Gewinns versteuert wird. Die GLKB sei die Bank aller Glarner und damit auch aller Gemeinden.

7.3. Würdigung der Vernehmlassung durch den Regierungsrat

7.3.1. Abschaffung der Staatsgarantie

Die Abschaffung der Staatsgarantie ist im Grundsatz und mit Ausnahme von der SP unbestritten. Der Regierungsrat hält deshalb an der Vernehmlassungsvorlage fest. Er hält aber auch entgegen den Stellungnahmen der Gemeinde Glarus Süd, der CVP und der BDP am Ausschluss der Notrechtskompetenz gemäss Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV fest. Der Regierungsrat ist dezidiert der Ansicht, dass dieser Ausschluss ein zentraler Bestandteil der vorgeschlagenen Revision ist, um eine allfällige implizite Staatsgarantie zu verhindern. Würde die Bestimmung gestrichen, bestünde die Gefahr, dass die GLKB von einer impliziten Staatsgarantie profitieren kann, ohne dafür eine Abgeltung zu leisten.

Diverse Vernehmlassungsteilnehmende wiesen zu Recht darauf hin, dass es unwahrscheinlich sei, dass der Glarner Kantonalbank ein Totalverlust oder ein Konkurs droht. Sie begründeten dies mit dem faktischen Beistandszwang des Kantons. Die Begründung selbst jedoch ist falsch. Nicht der Kanton als Eigentümer verhindert ein solches Szenario, sondern die Finma. Diese ist vom Bundesgesetzgeber verpflichtet, den Untergang einer Bank zu verhindern. Ein solcher würde das Vertrauen in den Finanzplatz massiv erschüttern und hätte weitreichende Folgen für die gesamte Branche und das ganze Land. Genau darum räumt das Bankeninsolvenzrecht der Finma weitreichende Kompetenzen ein, wie in Ziffer 4.2.4 ausführlich dargelegt wird. Die Verfechter einer impliziten Staatsgarantie verkennen schlicht, dass das Bankensanierungs- und Bankeninsolvenzrecht revidiert wurde und die Ausgangslage komplett anders ist als im Jahre 2007, als die GLKB in Schwierigkeiten geriet. Das Sagen hat in einem Worst-Case-Szenario die Finma als Aufsichtsbehörde, nicht die Eigentümer der Bank. Die Finma wird primär das Finanzsystem bei einer allfälligen Rettungsaktion im Auge behalten und erst subsidiär die Interessen der Bank und seiner Aktionäre.

Die SP redete der impliziten Staatsgarantie ebenfalls das Wort und wies darauf hin, dass der Kanton gar nicht Bankrott gehen könne. Dieser Argumentation ist insofern zuzustimmen, als dass ein Staat, welcher Steuern erheben kann, per Definition nicht Konkurs gehen kann. Der Kanton kann sich zwar auf dem Kapitalmarkt nahezu unbeschränkt verschulden, was aber faktisch einem Konkurs gleichkommen würde. Die volkswirtschaftlichen Folgen wären gravierend. Die Steuern müssten erhöht und die Ausgaben gesenkt werden. Der Verlust an Attraktivität würde zu einer Abstimmung mit den Füßen führen, indem Unternehmen sowie gute Steuerzahler wegziehen, Arbeitsplätze verschwinden und die Immobilien im Wert fallen. Die Kapitalgeber würden – wie das Fallbeispiel Griechenland zeigt – mitunter auch Auflagen definieren, der Handlungsspielraum eines hochverschuldeten Kantons würde massiv eingeschränkt.

Die GLKB selbst machte in ihrer Vernehmlassungsantwort darauf aufmerksam, dass sie selbst als Bank der Aufsichtskategorie 4 gilt und die Finma eine Bank in dieser Kategorie im Problemfall über den Markt abwickeln würde. Konkret bedeute dies, dass kleinere oder mittlere Banken in Schwierigkeiten von einem Konkurrenten übernommen werden. Insbesondere machte die GLKB aber darauf aufmerksam, dass ihre Tier-1-Anleihen zwar als Eigenkapital angerechnet werden, aber im Fremdkapital der Bank gebucht sind. Sollte die GLKB gewisse, definierte Grenzen in der Eigenkapitalisierung unterschreiten, werden diese Gelder in effektives Eigenkapital umgewandelt. Die Tier-1-Anleihen belaufen sich auf 200 Millionen Franken. Gemessen am Eigenkapital und drohenden Verlustpotenzial (beides um die 350 Mio. Fr.) handelt es sich um einen substanziellen Wert des risikoabsorbierenden Kapitals. Die mehrfach erwähnte Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital ist folglich bereits aufgegleist.

7.3.2. Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung und Vinkulierung

Einziger in der Vernehmlassung sehr umstrittener Punkt war die Frage, ob der Kanton weiterhin das Sagen haben soll. Fast die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmenden hat sich dafür ausgesprochen, dass der Kanton seine Mehrheitsbeteiligung behalten soll, und begründet dies mit der Befürchtung, dass ansonsten das soziale und regionale Engagement sowie der volkswirtschaftliche Auftrag der Bank verloren gehen und die GLKB durch Dritte übernommen werden könnte. Diesen Bedenken gilt es Rechnung zu tragen. Die Vorlage soll nicht an diesem umstrittenen Punkt scheitern, zumal es Lösungen gibt. Für die Sicherstellung der Anliegen der Mehrheitsbefürworter braucht es nämlich keine Mehrheitsbeteiligung, sondern entsprechende Vinkulierungsbestimmungen. Diese gewährleisten (wie unter Ziffer 4.3 umfassend dargelegt), dass die Kontrollmöglichkeiten des Kantons über seine Kantonalbank erhalten bleiben und nicht andere Investoren den Kanton Glarus als grössten Aktionär majorisieren oder gar die Kontrolle über die GLKB erlangen.

Folglich muss bei Annahme des Gesetzes die bestehende Vinkulierungsregelung in Artikel 8 der Statuten der GLKB über den Kanton als Hauptaktionär in der Generalversammlung wie folgt angepasst werden:

«¹Ein Erwerber von Aktien wird als Aktionär ohne Stimmrecht betrachtet, bis der Verwaltungsrat der Gesellschaft ihn gestützt auf ein Gesuch um Anerkennung als Aktionär mit Stimmrecht anerkannt hat. Lehnt der Verwaltungsrat das Gesuch um Anerkennung nicht innert 20 Tagen ab, ist der Erwerber als Aktionär mit Stimmrecht anerkannt.

²Der Verwaltungsrat kann die Eintragung eines Erwerbers als stimmberechtigter Aktionär in folgenden Fällen verweigern:

- a. Wenn ein einzelner Aktionär oder eine Gruppe von Aktionären gemäss Definition des Bundesgesetzes über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel mehr als 10 Prozent des Aktienkapitals auf sich vereinigt. Diese Begrenzung findet auch Anwendung im Fall der Zeichnung oder des Erwerbs von Namenaktien in Ausübung von Bezugs-, Options- oder Wandelrechten, die mit den durch die Gesellschaft oder Dritte ausgegebenen Wertpapieren oder sonstigen Instrumenten verbunden sind;*
- b. wenn ein Aktionär auf Verlangen nicht ausdrücklich erklärt, dass die Aktien in eigenem Namen und auf eigene Rechnung erworben worden sind;*
- c. soweit und solange die Eintragung die Gesellschaft daran hindern könnte, durch Bundesgesetze geforderte Nachweise über die Zusammensetzung des Kreises der Aktionäre zu erbringen.*

³Die Gesellschaft ist berechtigt, die Genehmigung und die Eintragung im Aktienbuch, welche unter Verwendung falscher Angaben erlangt worden sind, nach Anhörung der betroffenen Personen mit Rückwirkung auf das Datum der Eintragung rückgängig zu machen.»

Die Bestimmung zur Beschlussfassung durch die Generalversammlung (heute Art. 14 der Statuten) wäre sodann um einen Absatz mit folgendem Inhalt zu ergänzen:

Für die Aufhebung oder Lockerung der Beschränkung der Übertragung von Namenaktien (Art. 8) oder die Umwandlung von Namenaktien in Inhaberaktien ist die Zustimmung von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen und der absoluten Mehrheit des vertretenen Kapitals notwendig.

Die Kann-Vorschrift in Artikel 8 Absatz 2 der Statuten ist gesetzlich in Artikel 685d OR vorgesehen wie auch in den Statuten praxismässig üblich (so auch bei der BEKB, nicht aber bei der LUKB). Sie ermöglicht es dem Verwaltungsrat, in Ausnahmefällen eine Eintragung über die Prozentlimite hinaus zu bewilligen. Er darf dies aber trotz Kann-Vorschrift nicht nach freiem Ermessen tun, sondern ist dabei an das Willkürverbot gebunden. Es bedarf für die Bewilligung einer solchen Ausnahme somit eines sachlichen Grundes wie beispielsweise: Der eintragungswillige Aktionär ist durch Fusion zu weiteren Aktien gekommen oder er nimmt der Gesellschaft eigene Aktien ab, welche sie sonst an niemanden veräussern kann. Lehnt der Verwaltungsrat ein Gesuch um Ausnahmebewilligung zu Unrecht ab oder handelt er willkürlich, so kann der abgelehnte Aktienerwerber gemäss Artikel 685f Absatz 4 OR auf Anerkennung und Eintragung in die Rubrik «Aktionäre mit Stimmrecht» klagen. Erteilt der Verwaltungsrat jedoch eine Ausnahme in Verletzung des Willkürverbots, so gibt es an sich keine Anfechtungsklage eines Aktionärs (z. B. des Kantons) gegen den betreffenden Verwaltungsratsbeschluss. Denkbar wäre hier einzig eine Klage auf Feststellung, dass die Ausnahmebewilligung gegen das Gesetz oder die Statuten verstösst.

Es wäre durchaus auch möglich, die Prozentvinkulierung als Pflichtvorschrift zu formulieren, falls man sichergehen will, dass der Verwaltungsrat nicht in Verletzung des Willkürverbots dem Erwerber eines grösseren Aktienpakets die Eintragung des Stimmrechts bewilligt. Diesfalls wäre jedoch in Kauf zu nehmen, dass Sonderfälle, welche an sich eine Eintragung trotz

Überschreitung der Schwelle rechtfertigen würden, nicht bewilligt werden können. Ausserdem dürfte dann ein qualifiziertes Mehr für die Anpassung der bestehenden Vinkulierungsklausel im Zuge der Umwandlung erforderlich sein, weil dadurch letztlich eine Verschärfung der bestehenden Vinkulierung bewirkt würde.

Im Falle der GLKB ist zu berücksichtigen, dass die Beteiligung des Kantons an der GLKB mit Blick auf das Wandeldarlehen durch die Ausübung von Wandlungsrechten Dritter per Anfang 2022 noch vor dem einschlägigen Umwandlungsbeschluss der Generalversammlung auf 58 Prozent sinken könnte. Dadurch ist nicht gänzlich sichergestellt, dass dannzumal die erwähnten Vinkulierungs- und Petrifizierungsklauseln mit dem erforderlichen Zweidrittelmehr der Aktienstimmen auch tatsächlich angenommen werden. Der kantonale Gesetzgeber kann dieses Risiko ausschliessen, indem er durch entsprechende Bestimmungen auf Stufe des Kantonalbankgesetzes sicherstellt, dass der Kanton selber bzw. der ihn auf Aktionärschene vertretende Regierungsrat dann im Zuge der Umwandlung der GLKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft auch tatsächlich eine Vinkulierungs- und Petrifizierungsbestimmung in den Statuten der GLKB einführt. Entsprechend enthält das Kantonalbankgesetz in Ergänzung zu den Vinkulierungsbestimmungen ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis für deren nachträgliche Aufhebung oder Lockerung (vgl. dazu Ausführungen in Ziff. 8.3).

7.3.3. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft

Die geplante Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist Ausdruck der mit der Vorlage angestrebten Abschaffung der Staatsgarantie und weiteren Entpolitisierung der GLKB, welche ihren Ausdruck auch in der Reduktion der Kantonsbeteiligung findet. Die SVP befürchtete, dass in einem Krisenfall die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft Vorteile gegenüber einer privatrechtlichen AG hat. Wie vorgängig dargelegt, gibt in einem solchen Fall die Finma als Aufsichtsbehörde den Takt an. Sie entscheidet und nicht die Politik bzw. der Kanton als Aktionär. Davon abgesehen: Sollte die Unterstützung durch die Politik bzw. den Kanton gewünscht sein, hat die Bank ein ureigenes Interesse, dem Kanton alle gewünschten Informationen zukommen zu lassen, falls sie im Gegenzug eine Unterstützung erwarten darf.

7.3.4. Leistungsauftrag

Der Regierungsrat hält am Leistungsauftrag gemäss Vernehmlassungsvorlage und damit auch am bestehenden, leicht verwesentlichten Leistungsauftrag unverändert fest.

Aus Sicht des Regierungsrates sind die Geschäftsfelder im aktuellen Leistungsauftrag allgemein genug gehalten, um eine Weiterentwicklung der GLKB zu ermöglichen. Wie die vergangenen Jahre zeigten, hat denn auch die bisherige Formulierung die Entwicklung der GLKB zu einer der digitalsten Banken der Schweiz nicht behindert. Auch sind die öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kanton, Gemeinden und weitere) bereits als eine der zentralen Kundengruppen aufgeführt, womit die Forderung der Gemeinde Glarus erfüllt ist. Auf die Aufführung der Möglichkeit, Projekte mit volkswirtschaftlicher Bedeutung zu unterstützen und Finanzdienstleistungen im Rahmen der Wohneigentumsförderung anzubieten, soll wie erläutert aus Gründen der Verwesentlichung verzichtet werden. Die GLKB kann solche Projekte bzw. Angebote heute und auch in Zukunft nach eigenem Gutdünken unterstützen.

Ein gänzlicher Verzicht auf den Leistungsauftrag oder ein Fokus auf nur vermeintlich ungenügend angebotene Dienstleistungen lehnt der Regierungsrat ab. Wie in der Vorlage erläutert, ist es legitim, einer Bank, die sich Kantonalbank nennen möchte, auch Vorgaben zu den zu erbringenden Leistungen aufzuerlegen.

Schliesslich lehnt der Regierungsrat ebenfalls ein absolutes Verbot von Finanzierungen, welche dem Pariser Klimaabkommen widersprechen, ab. Er schlägt aber vor, den Leistungsauftrag dahingehend zu ergänzen, dass die GLKB bei ihrer Geschäftstätigkeit soziale und öko-

logische Ziele wie die Einhaltung anerkannter nationaler und internationaler Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltschutzstandards zu beachten hat. Dies entspricht einer Verankerung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes im Leistungsauftrag.

7.3.5. Verkauf der Aktien

Für die Anlage des Finanzvermögens und damit auch für den Verkauf (bzw. allenfalls auch Ankauf) von Aktien, welche der Kanton nicht halten muss, ist gemäss Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe d KV der Regierungsrat zuständig. Eine Mitbestimmung des Landrates oder gar der Landsgemeinde beim Verkauf von Aktien bzw. bei allfälliger Überschreitung von gewissen Beteiligungsgrenzen widerspricht der Kantonsverfassung. Landsgemeinde und Landrat können und sollen im Rahmen der Beratung der vorliegenden Vorlage entscheiden, ob der Kanton an der Mehrheitsbeteiligung festhalten oder sich künftig auf eine Minderheitsbeteiligung beschränken soll. Mit diesem Entscheid legen sie auch fest, welcher Anteil der Aktien im Verwaltungs- und welcher Anteil im Finanzvermögen zu führen ist.

Neben der verfassungsmässig geregelten Zuständigkeit sprechen zudem auch praktische Überlegungen gegen eine Kompetenzübertragung an den Landrat oder gar die Landsgemeinde: Müsste der Regierungsrat öffentlich auskündigen, er beabsichtige demnächst den Verkauf einer gewissen Anzahl Aktien, kann dies bzw. die entsprechende Debatte in der Öffentlichkeit sowie im Landrat und allenfalls gar an der Landsgemeinde den Aktienkurs direkt beeinflussen. Zudem benötigte eine entsprechende breite Diskussion unweigerlich eine gewisse Zeit, in welcher sich der Aktienkurs auch aufgrund äusserer Umstände markant verändern könnte, sodass ein Verkauf nach Entscheid des Landrates bzw. der Landsgemeinde dann allenfalls aus finanzieller Sicht nur noch bedingt sinnvoll ist und der Regierungsrat allenfalls von seinem geäusserten Vorhaben wieder Abstand nehmen muss.

7.3.6. Einsitz in den Verwaltungsrat

Im Sinne einer einfachen und klaren Regelung ist der Regierungsrat mit dem Vorschlag der SVP einverstanden, sämtliche Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung von einer Einsitznahme im Verwaltungsrat der GLKB auszuschliessen. Demgegenüber soll am grossen Ziel der weiteren Entpolitisierung des Verwaltungsrates festgehalten werden. Dem von der Gemeinde Glarus Süd geäusserten Anliegen der Zulassung von einzelnen Vertretern des Landrates sind aufsichtsrechtliche Grenzen gesetzt. Landräte wie Regierungsräte gelten als abhängige Verwaltungsratsmitglieder. Die Aufsichtsbehörde würde sofort einschreiten, wenn die abhängigen Vertreter im Verwaltungsrat in der Mehrzahl sind.

7.3.7. Sonderberichterstattung

Wie bei den Erläuterungen zu Artikel 7 (s. Ziff. 8.2) ausgeführt, soll die Revisionsstelle jährlich zuhänden des Regierungsrates einen Spezialbericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der Bank abliefern. Dadurch kann der Regierungsrat die Einhaltung der im Leistungsauftrag vorgegebenen «gesunden Eigenmittelausstattung» (Art. 2 Abs. 3) überwachen. Selbstverständlich kann auch die Geschäftsprüfungskommission im Rahmen der Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht in diese Zusatzberichterstattungen Einsicht nehmen. Auf eine generelle Weiterleitung der Berichte bzw. eine direkte Berichterstattung an den Landrat ist hingegen zu verzichten. Dies insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit. Gemäss dem erstellten Rechtsgutachten ist darauf zu achten, dass der Kanton keinen steuernden bzw. organtypischen Einfluss auf die GLKB ausübt, sondern diese in erster Linie als eine Finanzbeteiligung betrachtet und sich auf die Wahrnehmung seiner Rechte als (Haupt-)Aktionär namentlich an den Generalversammlungen der GLKB beschränkt. Eine stärkere Einflussnahme, wozu z. B. auch das jederzeitige Auskunftsrecht des Landrates gehört, könnte hingegen unter Umständen eine Haftung begründen.

7.3.8. Gleichmässige Verteilung der Gemeindesteuern auf alle drei Gemeinden

Ist eine (juristische) Person in mehreren glarnerischen Gemeinden steuerpflichtig, wird gemäss Artikel 205 des Steuergesetzes des Kantons Glarus (StG) zwischen den beteiligten Gemeinden durch die kantonale Steuerverwaltung eine Steuerauscheidung vorgenommen. Gemäss Artikel 205 Absatz 2 StG richtet sich die Steuerauscheidung nach den Grundsätzen des Bundesrechts zur Vermeidung der interkantonalen Doppelbesteuerung.

Bezüglich Steuerauscheidung bei Banken hat die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) das Kreisschreiben Nr. 5 (aktuellste Version: 14.11.2018) erlassen. Entsprechende Praxisanleitungen sind sinnvoll. Sie führen gesamtschweizerisch zu einer Vereinheitlichung und Vereinfachung des Veranlagungsverfahrens und erhöhen die Transparenz. Der Kanton Glarus hält sich bei der interkommunalen Steuerauscheidung der GLKB an dieses Kreisschreiben und weist den einzelnen Gemeinden die steuerbaren Faktoren (für Gewinn und Kapital) basierend auf der jeweiligen AHV-Bruttolohnsumme zu. Die SSK kommt in ihrem Kreisschreiben zum Schluss, dass sich die AHV-Bruttolohnsumme als der sinnvollste Schlüssel für die interkantonale Steuerauscheidung herauskristallisiert, da diese bei den Banken sehr gut an den einzelnen Standorten lokalisierbar ist und eine hohe Korrelation mit der Wertschöpfung aufweist. Deshalb wird auch dem Hauptsitz – im vorliegenden Fall Glarus – kein pauschales Präzipium bzw. ein Vorausanteil zugewiesen.

Bei den Empfehlungen der SSK sowie des Bundes in Form von Kreisschreiben und Wegleitungen handelt es sich formaljuristisch lediglich um Praxisanweisungen, die im Hinblick auf eine rechtsgleiche und korrekte Gesetzesanwendung geschaffen werden. Grundsätzlich wäre es daher möglich, die von der SP vorgeschlagene gesetzliche Regelung vorzunehmen. In diesem Fall würde jedoch über den innerkantonalen Finanzausgleich eine Korrektur erfolgen: Die Gemeinden Glarus Süd und Glarus Nord würden etwas höhere Steuereinnahmen verbuchen, müssten aber gleichzeitig Mindereinnahmen beim Finanzausgleich in Kauf nehmen. Bei der Gemeinde Glarus verhält es sich gerade umgekehrt.

Aus Sicht des Regierungsrates wäre eine solche Regelung ein finanzielles Nullsummenspiel für die Gemeinden. Die GLKB soll als privatrechtliche Aktiengesellschaft gleich behandelt werden wie die anderen Unternehmen im Kanton Glarus. Zudem gebieten die horizontale und vertikale Steuerharmonisierung sowie die zahlreichen Fälle mit interkantonalem Bezug eine möglichst einheitliche Anwendung der vom Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) und vom Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vorgegebenen Normen.

8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

8.1. Änderung der Kantonsverfassung

Artikel 49; Kantonalbank

Artikel 49 KV verpflichtet den Kanton zum Betrieb einer Kantonalbank. Gemäss Artikel 3a Bankengesetz gilt als Kantonalbank eine Bank, die aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses als Anstalt oder Aktiengesellschaft errichtet ist. Der Kanton muss an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügen. Er kann für deren Verbindlichkeiten die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen.

Da der Kanton Glarus eine Kantonalbank betreibt, muss er deren Errichtung in einem gesetzlichen Erlass regeln. Mit der Revision von Artikel 3a Bankengesetz, welche am 1. Oktober 1999 in Kraft trat, wurde die vollumfängliche Staatsgarantie als notwendiges Merkmal einer Kantonalbank jedoch aufgehoben. Die Staatsgarantie muss somit nicht mehr gewährt

werden. Um das Risiko einer Vertrauenshaftung zu reduzieren (s. Ziff. 4.1.2), soll entsprechend im neuen Artikel 49 Absatz 3 KV (und Art. 9 KBG) explizit festgehalten werden, dass der Kanton die Verbindlichkeiten der GLKB nicht garantiert.

Wie der Fall der Rettung der UBS durch den Bund im Oktober 2008 zeigte, stützte sich der Bundesrat beim Erlass seiner Verordnung über die Rekapitalisierung der UBS AG auf das in der Bundesverfassung in Artikel 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 verankerte Notverordnungsrecht bzw. die innen- und aussenpolitische Polizeigeneralklausel. Um zu verhindern, dass sich der Regierungsrat dereinst in einer Notlage oder einem anderen Fall zeitlicher Dringlichkeit gedrängt sehen könnte, ebenfalls gestützt auf die in Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV verankerte Notverordnungskompetenz die Kantonalkbank zu unterstützen, wird die Anwendung dieser Verfassungsbestimmung in Artikel 49 Absatz 3 Satz 2 explizit ausgeschlossen. Eine allfällige finanzielle Unterstützung der Kantonalkbank wäre demnach selbst in einer solchen Notlage nur auf dem regulären politischen Entscheidungsprozess möglich. Aufgrund der Gesetzgebungs- wie auch der Finanzkompetenzen müsste dabei letztlich zwingend die Landsgemeinde über eine solche Unterstützung beschliessen.

8.2. *Gesetz über die Glarner Kantonalkbank*

Artikel 1; Gegenstand

Artikel 1 umschreibt den Inhalt des Gesetzes. Dieses regelt erstens die Umwandlung der GLKB von der Rechtsform einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft in diejenige einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft (Bst. a). Mit der Umwandlung der GLKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft muss sich der kantonale Gesetzgeber an das aktienrechtliche Regelwerk halten: Unter Vorbehalt anderslautender Bestimmungen im Bankengesetz ist in organisatorischer Hinsicht ausschliesslich privates Gesellschaftsrecht anwendbar.

Das Gesetz regelt sodann die Rechtsbeziehungen des Kantons zu seinem Bankinstitut (Bst. b). Es umfasst hauptsächlich Normen über die Gründung (inkl. Leistungsauftrag) bzw. Beteiligung sowie über das interne Verhältnis der in der Unternehmung tätigen Organe zum delegierenden Gemeinwesen. Das Kantonalkbankgesetz setzt den Umfang der Kantonsbeteiligung fest und regelt die Wahrnehmung der Aktionärsrechte. Weitere Bestimmungen im Kantonalkbankgesetz betreffen den Ausschluss der Staatsgarantie.

Artikel 2; Umwandlung

Die Umwandlung der GLKB von der Rechtsform einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft in diejenige einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft und die damit einhergehende Organisationsprivatisierung ist in einem kantonalen Erlass zu beschliessen. Der Gesetzgeber hat in einem Rechtssatz den Willen zu bekunden, seine Kantonalkbank in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft zu überführen bzw. seine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft in eine solche nach Artikel 620 ff. OR zu transformieren. Auf Umwandlungen findet dabei das Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung sinngemäss Anwendung.

Die Umwandlung bedingt sodann eine Änderung der bestehenden Gesellschaftsstatuten. Über Statutenänderungen bestimmt die Generalversammlung unter Mitwirkung der kantonalen Stellen. Die Generalversammlung ist folglich das zuständige Organ für die Umwandlung. Für die Einberufung einer Generalversammlung, für die Einberufungsform sowie das zu einer Statutenänderung erforderliche Mehr sind das Kantonalkbankgesetz und die Statuten massgebend.

Eine Umwandlung setzt an sich keine neue Bewilligung der Finma zum Geschäftsbetrieb voraus. Kantonalkbankenumwandlungen bedingen jedoch regelmässig Statuten- und Reglementsänderungen. Diese sind ebenfalls der Finma anzuzeigen und dürfen nach Artikel 3 Absatz 3 Bankengesetz nicht ins Handelsregister eingetragen werden, bevor die Finma sie nicht genehmigt hat. Die Finma stellt dadurch die Einhaltung der bankengesetzlichen Bewilligungsvoraussetzungen sicher.

Artikel 3; Leistungsauftrag

Artikel 98 Absatz 2 der Bundesverfassung sieht vor, dass der Bund bei der Regulierung der Banken der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung trägt und dass die Kantone befugt sind, Kantonalbanken zu führen. Eine Sonderbehandlung und Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerbsneutralität ist jedoch nur notwendig und gerechtfertigt, wenn der Kantonalbank durch den kantonalen Gesetzgeber auch ein konkreter Leistungsauftrag erteilt wird, der sie verpflichtet, bestimmte Dienstleistungen zu erbringen oder Konditionen zu gewährleisten. Daher ist es grundsätzlich angezeigt, dass das Kantonalbankgesetz auch beim Übergang von einer Eigner- in eine Beteiligungsstrategie weiterhin eine Zweckbestimmung enthält, aus welcher hervorgeht, welchen Leistungsauftrag der Kanton der GLKB erteilt.

Der Leistungsauftrag beantwortet letztlich die Frage, weshalb es eine Kantonalbank braucht. Der Betrieb der GLKB lag historisch betrachtet stets im Interesse der Glarner Volkswirtschaft. Dies ist auch ihr Zweck gemäss Artikel 49 Absatz 2 Satz 2 KV. Angesichts der geografischen Lage des Kantons Glarus, seiner Grösse und der besonderen strukturellen Bedürfnisse behielt die GLKB ihre Bedeutung für das Geld- und Kreditwesen sowie den Erhalt und Ausbau einer gesunden und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung. Im Bewusstsein, dass dieser Aspekt zwar im Verlauf der Zeit an Bedeutung eingebüsst hat, besteht nach wie vor ein öffentliches Interesse an der Versorgung des ganzen Kantonsgebietes mit Bankdienstleistungen.

Die Absätze 1–3 decken sich mit den bisherigen Bestimmungen in Artikel 2 Absätze 1 und 2 KBG. Einzig die Landwirtschaft wird nicht mehr explizit erwähnt, sondern im Sinne der Verwesentlichung unter den kleinen und mittleren Unternehmen bzw. Privatpersonen subsummiert. Weggelassen wird hingegen der bisherige Artikel 2 Absatz 3 KBG, wonach die GLKB insbesondere Projekte mit volkswirtschaftlicher Bedeutung unterstützen und Finanzdienstleistungen im Rahmen der Wohneigentumsförderung erbringen kann. Es handelt sich dabei um eine Kann-Bestimmung und keinen verbindlichen Leistungsauftrag. Sie soll zugunsten eines klaren, dafür aber verbindlichen Leistungsauftrags aufgehoben werden. Dies verhindert nicht, dass die GLKB solche Projekte unterstützen oder Finanzdienstleistungen anbieten darf.

Neu wird im Leistungsauftrag explizit verankert, dass die GLKB bei ihrer Geschäftstätigkeit soziale und ökologische Ziele wie die Einhaltung anerkannter nationaler und internationaler Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltschutzstandards zu beachten hat (Abs. 4). Es handelt sich dabei vereinfacht gesagt um eine Verpflichtung zum nachhaltigen Handeln. Diese Vorgabe deckt sich einerseits mit dem Leitbild der GLKB, wonach sich diese zur Nachhaltigkeit verpflichtet und ihr Handeln durch ökologisches, wirtschaftliches und soziales Denken geprägt ist.³ Andererseits sind Grundrechte, Arbeitsschutzvorgaben oder Umweltschutzziele wesentliche Elemente der Bundes- und Kantonsverfassung. Es ist daher selbstverständlich, dass auch eine Kantonalbank diese Ziele bei ihrer Geschäftstätigkeit beachtet. Die Einhaltung nationaler Standards ist zudem insofern selbstverständlich, als diese auch aufgrund entsprechender gesetzlicher Bestimmungen ohnehin massgebend sind. Konkret soll die GLKB bei ihrer Geschäftstätigkeit darauf achten, dass sie selber nicht in Bereichen tätig ist, in denen international anerkannte Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltschutzstandards verletzt werden, und dass sie nicht bewusst entsprechende Produkte anbietet. Mit international anerkannten Standards ist im Bereich der Menschenrechte primär die Internationale Menschenrechtscharta gemeint. Diese umfasst die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und ihre beiden wichtigsten Umsetzungsinstrumente, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II). Dieser Grundstock des universellen Menschenrechtsschutzes wird auf UNO-Ebene durch eine Reihe weiterer Kern-Menschenrechtsübereinkommen und deren Zusatzprotokolle ergänzt, von denen die meisten für die Schweiz verbindlich sind. Auf regionaler Ebene sind dies die einschlägigen Übereinkom-

³ <https://www.glkb.ch/%C3%BCber-uns/unser-unternehmen/leitbild>.

men des Europarates, namentlich die Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Im Bereich der Arbeitsrechtsstandards sind die acht Kernübereinkommen der International Labour Organization (ILO) wesentlich. Zu respektieren sind ferner die internationalen Umweltstandards. Darunter können Standards verstanden werden, die das Völkerrecht (z. B. die Klimakonvention der Vereinten Nationen, das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht, die Immissionsgrenzwerte der Weltgesundheitsorganisation usw.) vorsieht. Die Umwelt oder deren Schutz ist dann betroffen, wenn es um die natürlichen Lebensgrundlagen geht. Darunter fallen namentlich der (fruchtbare) Boden, die (reine) Luft, das (saubere) Wasser und das Funktionieren des Ökosystems an sich.

Artikel 4: Eigenmittel

Die Eigenmittelplanung der Kantonalbank stellt namentlich im Zusammenhang mit dem Risiko einer impliziten Staatsgarantie des Kantons ein Kernelement dar: Eigenmittel federn im Krisenfall Verluste ab und bilden die finanzielle Basis für allfällige Entwicklungs- und Wachstumsstrategien der Kantonalbank. Der Kanton als Hauptaktionär hat ein zentrales Interesse an risikobegrenzenden Auflagen, auch um die Werthaltigkeit seines finanziellen Engagements zu schützen. Eine Vorgabe zur Eigenmittelausstattung bezweckt, dass die GLKB über ausreichende Mittel zur Verlustdeckung verfügt.

Auflagen zur Eigenmittelausstattung im Kantonalbankgesetz treten bei einer Kantonalbank, die als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert ist, in ein gewisses Spannungsverhältnis zur aktienrechtlichen Kompetenzordnung, wonach an sich der Verwaltungsrat im Rahmen der bankenaufsichtsrechtlichen Vorgaben über die Höhe der Eigenmittelausstattung der Bank entscheidet und die Generalversammlung über die Dividende aus dem frei verwendbaren Bilanzgewinn beschliesst. Soweit jedoch die Auflagen des Kantons in Bezug auf die Kantonalbank, an welcher er massgeblich beteiligt ist, hinsichtlich der Eigenmittelausstattung strenger sind als die Vorgaben im Bankenaufsichtsrecht des Bundes, dürfte jedoch kein Konflikt im Verhältnis zum Bundesrecht bestehen. Immerhin kann das Spannungsfeld zur aktienrechtlichen Kompetenzordnung entschärft werden, indem die Grundanforderung einer gesunden Eigenmittelausstattung in den Leistungsauftrag bzw. Zweckartikel der Kantonalbank integriert wird.

Der Gesetzgeber muss definieren, was er unter einer gesunden Eigenmittelausstattung versteht. Damit die Details nicht auf Gesetzesstufe verankert werden müssen, bedarf es an Präzisierungen in den Materialien, welche für die Verantwortlichen auf Stufe Bank und Kanton massgebend sind. Ein wichtiger Grundsatz in der Rechtslehre lautet, dass man Gleiches mit Gleichem vergleichen soll. Das bedeutet für die GLKB, dass einerseits börsennotierte Kantonalbanken in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft und andererseits Banken mit einer etwa gleichen Grösse als Benchmark in Frage kommen. Acht Kantonalbanken aus den Kantonen St. Gallen, Luzern, Zug, Bern, Jura, Waadt, Genf und Wallis erfüllen dieses Kriterium. Eine vergleichbare Grösse wie die GLKB weisen die Obwaldner Kantonalbank, die Nidwaldner Kantonalbank, die Schaffhauser Kantonalbank, die Acrevis, die Hypothekarbank Lenzburg, die Bank Linth sowie die Baloise Bank Sobas auf. Der Eigenmitteldeckungsgrad dieser 15 Banken beträgt im Median 222 Prozent, der Wert der GLKB beläuft sich auf 235 Prozent (Stand Ende 2019).

Die GLKB verfügt somit im Moment über eine gesunde Eigenmittelsituation, die zweifelsohne marktkonform ist. Die gesunde Eigenmittelausstattung ist gefährdet, wenn sich diese Werte zuungunsten der GLKB entwickeln, d. h., wenn sie diese Schwellenwerte von Durchschnitt und Median der 15 Vergleichsbanken (deutlich) unterschreitet. Der Medianwert ist weniger anfällig auf Ausreisser, weshalb dieser massgebend sein soll. Konkret verlangt der Gesetzgeber mit Blick auf das Ziel einer gesunden Eigenmittelausstattung, dass ausgehend vom Medianwert der definierten 15 Vergleichsbanken die Organe der GLKB eine Kapitalverstärkung planen müssen, wenn der Eigenmitteldeckungsgrad das 2. Quantil unterschreitet. Das bedeutet bei 15 Messungen mit Vergleichsbanken, dass die GLKB Massnahmen ergreifen muss, falls die Eigenmittelsituation tiefer ist als die Bank mit der Nummer 6 in der Rangliste. Im heutigen Zeitpunkt wäre dies die Waadtländer Kantonalbank mit einer Eigenmittelausstat-

tung von 215 Prozent. Es handelt sich somit um einen Automatismus, der mit einer Zeitverzögerung wirkt, aber die Sicherstellung der Anforderung einer gesunden Eigenmittelausstattung gewährleistet. Die Regelung ist im Übrigen strenger als der heutige Glarner Finish, der eine im Vergleich mit der bundesrechtlichen Vorgabe um 25 Prozentpunkte höhere Eigenmittelausstattung verlangt.

Unter Risikogesichtspunkten ist sodann die Beteiligung von Privaten an der GLKB sinnvoll, da diese das finanzielle Klumpenrisiko des Kantons mindert. Unter diesem Aspekt ist namentlich auch die Kotierung der Kantonalbank im Zusammenspiel mit der Privatisierung vorteilhaft, um zusätzliche Informationen für den Kanton zu gewinnen und die Eigenmittelbeschaffung zu vergünstigen. Die breite Streuung der Aktien beim Publikum und eine weitere Reduktion der Beteiligung des Kantons sind weitere risikobegrenzende Massnahmen für den Kanton. Diese Zielsetzung wird im Übrigen aus der bestehenden Eigentümerstrategie übernommen. Ausserdem kann die Bank nachrangige Anleihen mit Forderungsverzicht ausgeben, welche von Privaten gezeichnet werden.

Eine Bestimmung zur Höhe der Ausschüttung ist nicht mehr erlaubt. Das heutige Kantonalbankgesetz sieht eine Regelung der Reservebildung und Gewinnverteilung vor. Danach sind mindestens 40 Prozent zur Äufnung verschiedener Reserven vorgesehen. Maximal 60 Prozent des Gewinns können somit ausgeschüttet werden. Die Glarner Kantonalbank begrüsst in ihrer Vernehmlassungsantwort den Wegfall der Bestimmung über die Gewinnausschüttung und machte gleichzeitig zuhanden der Materialien die Anmerkung, dass sich eine Ausschüttungsquote von 40 bis 60 Prozent bewährt habe. Die Festlegung der Gewinnausschüttung ist ein unentziehbares Recht der Generalversammlung gemäss Artikel 698 OR. Der kantonale Gesetzgeber kann in dieser Hinsicht das Bundesrecht nicht übersteuern, eine Bestimmung in dieser Hinsicht wäre unzulässig. Die Genehmigung der Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns, d. h. die Festsetzung der Dividenden und Tantiemen, fallen bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft in die Kompetenz und Verantwortung der Generalversammlung.

Artikel 5: Beteiligung des Kantons

Absatz 1: Artikel 3a Bankengesetz schreibt als konstitutives Element einer Kantonalbank vor, dass der Kanton an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügen muss. Diese Regelung verfolgt einen doppelten Zweck:

1. Einerseits verfügt der Kanton mit einem Stimmrechtsanteil von mehr als einem Drittel über eine Sperrminorität. Er ist dadurch in der Lage, gegen wichtige Beschlüsse der Generalversammlung (z. B. betreffend Änderung des Gesellschaftszwecks, genehmigte oder bedingte Kapitalerhöhungen und Auflösung der Gesellschaft) sein Veto einzulegen. Auf diese Weise kann der Kanton insbesondere auch seiner Rolle als Hüter der öffentlichen Interessen gerecht werden. Die Sperrminorität sichert eine dauerhafte und verlässliche Einflussmöglichkeit der Kantone auf ihre Kantonalbanken. Eine höhere Mindestbeteiligung würde demgegenüber die Privatisierungs- und Kooperationsfähigkeit der Kantonalbank signifikant schwächen, das Management in seiner Tätigkeit nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen behindern und das Interesse potenzieller privater Anleger reduzieren.
2. Andererseits wird durch die kantonale Beteiligung am Eigenkapital auch die rechtliche Bindung des Kantons zu «seiner» Bank ergänzt und vertieft. Unter der Bezeichnung «Kantonalbank» soll keine Bank betrieben werden, an welcher der betroffene Kanton überhaupt nicht oder nur in sehr beschränktem Ausmass beteiligt ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist es unwesentlich, ob sich der Trägerkanton als Aktionär oder Partizipant engagiert. Unter Kapital ist daher Partizipations- und Aktienkapital zu verstehen.

Reduziert der Kanton seine Beteiligung unter die Schwelle der Mehrheit, so setzt er ein klares Zeichen, dass er seinen Einfluss als Eigner auf die Ausübung der Aktionärsrechte in der Generalversammlung beschränken möchte. Seine Rolle wird vergleichbar mit derjenigen eines grösseren Aktionärs bei einer privaten Aktiengesellschaft. Die politische und die unternehmerische Verantwortung werden klarer getrennt. Sind die Aktien der Kantonalbank jedoch, wie im Falle der GLKB, an der Börse kotiert und befindet sich ein substanzieller Anteil

im Besitz eines unkoordiniert agierenden Streuaktionariats, so kann der Kanton mit einer Beteiligung von über einem Drittel der Stimmen praxisgemäss nach wie vor die Kontrolle über die Kantonalbank ausüben. Aus diesem Grund schreibt auch Artikel 135 FinfraG vor, dass jede Person, die Beteiligungspapiere erwirbt und damit zusammen mit den Papieren, die sie bereits besitzt, den Grenzwert von einem Drittel der Stimmrechte einer Gesellschaft mit börsenkotierten Beteiligungsrechten überschreitet, für alle kotierten Beteiligungspapiere dieser Gesellschaft ein Kaufangebot unterbreiten muss (Angebotspflicht).

Der Kanton Glarus kann mithin durch die Reduktion seiner Mehrheitsbeteiligung bis zur zwingenden Untergrenze von einem Drittel plus eine Aktie nach aussen den Wechsel von der bisherigen Eigentümerstrategie hin zu einer Beteiligungsstrategie signalisieren. Faktisch behält er jedoch zumindest auf der Aktionärssebene aufgrund der Kotierung der Aktien der GLKB an der Börse die Kontrollmöglichkeit. Soll auch diese aufgegeben werden, so liesse sich das letztlich nur durch eine Dekotierung der Bank von der Börse erreichen.

Absatz 2: Wie bisher (Art. 23a Abs. 2 KBG) und auch bei den anderen kantonalen Beteiligungen soll der Regierungsrat die dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte in der Generalversammlung ausüben. Angesichts des Wechsels von einer Eigner- zu einer Beteiligungsstrategie steht diese Regelung auch in Einklang mit Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe d KV, wonach der Regierungsrat für die Verwaltung des Kantonsvermögens zuständig ist.

Absatz 3: Die Vinkulierungsbestimmungen müssen in den Statuten enthalten sein. Sie können nicht ins Kantonalbankgesetz aufgenommen werden. Die Bestimmungen des Bundesprivatrechts sind zwingend, öffentlich-rechtliche Sonderbestimmungen auf Stufe des Kantonalbankgesetzes, welche das Aktienrecht überlagern, sind nicht zulässig. Dies ist auch gar nicht nötig. Ist die Vinkulierungsregelung gemäss Artikel 685d OR mit der Umwandlung der GLKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft nämlich erst einmal eingeführt und hat sich der Kanton über das Kantonalbankgesetz eine Mindestbeteiligung von einem Drittel plus eine Aktie gesichert, kann diese Vinkulierungsregelung ohne seine Zustimmung künftig nicht mehr geändert oder aufgehoben werden. Die Beteiligung des Kantons an der GLKB könnte allerdings durch die Ausübung von Wandlungsrechten Dritter per Anfang 2022 noch vor dem einschlägigen Umwandlungsbeschluss der Generalversammlung auf 58 Prozent sinken. Dadurch ist dannzumal nicht mehr gänzlich sichergestellt, dass die vorerwähnten Vinkulierungs- und Petrifizierungsklauseln mit dem erforderlichen Zweidrittelmehr der Aktienstimmen auch tatsächlich zustande kommen. Darum ist im Gesetz sicherzustellen, dass der Kanton selber bzw. der ihn auf Aktionärssebene vertretende Regierungsrat im Zuge der Umwandlung der GLKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft auch tatsächlich eine Vinkulierungs- und Petrifizierungsbestimmung in den Statuten der GLKB einführt und die Vinkulierung später auch nicht wieder aufhebt, ohne dass der Gesetzgeber einer solchen Änderung vorher zustimmt.

Artikel 6; Organisation und Aufsicht

Je mehr eine ausgegliederte Institution verselbständigt und dem direkten staatlichen Einfluss entzogen werden soll, desto weniger ist eine Kantonsvertretung angebracht. Kann der Kanton bei einer Beteiligung seine Interessen auch ohne Kantonsvertretung durchsetzen, sollte auf eine Entsendung von Kantonsvertretern verzichtet werden. Das entspricht auch der Stossrichtung eines Wechsels von einer Eigentümerstrategie hin zu einer blossen Beteiligungsstrategie. Bei dieser nimmt der Kanton grundsätzlich keinen steuernden strategischen Einfluss mehr auf die Kantonalbank. Vielmehr sieht er seine Beteiligung in erster Linie als eine finanzielle Investition zur monetären Versorgung des Kantons.

Um eine Entpolitisierung des Verwaltungsrates der GLKB und eine strikte Trennung zwischen der kantonalen Aufsicht und Oberaufsicht über die GLKB zum einen und dem Verwaltungsrat als Organ der Oberleitung und Aufsicht über die Geschäftsleitung zum anderen zu erreichen, sollten die Mitglieder des Land- und Regierungsrates sowie Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung nicht mehr in den Verwaltungsrat der GLKB gewählt werden können. Mitglieder des Landrates, die gleichzeitig im Verwaltungsrat oder in der Geschäftsleitung einer Beteiligung des Kantons Einsitz nehmen, können ihre Oberaufsichtsfunktion mangels

Unabhängigkeit im Grund auch nicht mehr wahrnehmen. Der Landrat kann seine Oberaufsichtsfunktion gegenüber dem Regierungsrat und die Kantonalbank mithin nur wahrnehmen, wenn er nicht die Oberaufsicht über seine eigenen Mitglieder ausüben muss. Gegen eine Einsitznahme von amtierenden Mitgliedern des Regierungsrates im Verwaltungsrat spricht namentlich, dass dieser zusammen mit den bestimmten Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung die GLKB als Trägerin öffentlicher Aufgaben (Leistungsauftrag) beaufsichtigt und über die Einhaltung der Bestimmungen des Kantonalbankgesetzes wacht. Im Rahmen der allgemeinen Aufsicht können unterschiedliche Interessen zwischen der GLKB und dem Kanton als Eigentümer bestehen. Um Rollen- und Interessenskonflikte zu vermeiden, sollten im strategischen Führungsorgan der GLKB somit grundsätzlich keine Mitglieder des Landrates, des Regierungsrates oder Mitarbeitende des Kantons vertreten sein.

Die Ausführungen unter Ziffer 4.2 thematisieren, dass der Kanton Vorkehrungen treffen soll zur Vermeidung einer impliziten Staatsgarantie. Die grösste Gefahr lauert bei der Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit. Der Kanton kann zu einem faktischen Organ der Bank werden, wenn er bestimmte Vertreter zur Wahl in das oberste Aufsichts- und Leitungsorgan der GLKB vorschlägt und über diese eine Einflussnahme auf die Geschäftsführung sicherstellen will. Der Kanton soll darum mit Blick auf die mögliche Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit seinen ihm gesetzlich eingeräumten Vertretungsanspruch im Verwaltungsrat der GLKB (Vertretung des Regierungsrates im Verwaltungsrat gemäss Art. 14 Abs. 2 KBG) aufgeben. Damit unterstreicht er, dass er auf die Kantonalbank keinen steuernden bzw. organtypischen Einfluss im Sinne der rechtlichen Anforderungen an die faktische Organschaft ausübt, sondern die GLKB vielmehr als eine reine Finanzbeteiligung betrachtet. Bei einer Kantonalbank in der Rechtsform einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft regelt der Kanton als Eigner, wie er von seiner Organisationskompetenz in Bezug auf die Kantonalbank Gebrauch macht und in welchen Bereichen er sich bestimmte – teilweise von der aktienrechtlichen Kompetenzordnung abweichende – Einflussmöglichkeiten vorbehält. Somit werden typischerweise die Organisation der Kantonalbank sowie die Zusammensetzung und Strukturierung der Organe im Kantonalbankgesetz geregelt. Bei einer Kantonalbank in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft nach Artikel 620 ff. OR verfügt der Kanton als Eigner demgegenüber über kein Ermessen zur einer von der zwingenden aktienrechtlichen Ordnung abweichenden Organisation der Kantonalbank. Soweit der Kanton im Rahmen des durch das Aktienrecht eingeräumten Ermessens auf die Organisation und Kompetenzordnung der Kantonalbank Einfluss nehmen möchte, muss er dies in seiner Rolle als Aktionär in der Generalversammlung auf der Ebene der Statuten tun. Es ist dem Kanton jedoch möglich, in das Kantonalbankgesetz eine Regelung in Bezug auf die Unvereinbarkeit seiner eigenen Amtsträger mit einer Einsitznahme im Verwaltungsrat der Kantonalbank aufzunehmen. Die Zuständigkeit der Finma als Aufsichtsbehörde der GLKB bleibt durch den Rechtskleidwechsel der Bank unverändert.

Artikel 7; Berichterstattung

Wie unter Ziffer 4.2.3 ausgeführt, sollen gestützt auf Artikel 731a OR die Aufgaben der Revisionsstelle dahingehend erweitert werden, als diese zuhanden des Regierungsrates einen jährlichen Spezialbericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der Bank abliefern muss. Damit soll die Einhaltung der im Leistungsauftrag explizit erwähnten «gesunden Eigenmittelausstattung» (Art. 2 Abs. 3) überwacht werden.

Artikel 8; Verantwortlichkeit und Haftung

Auch hinsichtlich der Haftung besteht für die Organe der Kantonalbank im Rechtskleid der privatrechtlichen Aktiengesellschaft kein Raum für eine eigenständige Regelung im Kantonalbankgesetz. Massgeblich sind vielmehr die einschlägigen zivilrechtlichen Haftungsbestimmungen, namentlich die Vorschriften zur aktienrechtlichen Verantwortlichkeit im Obligationenrecht, auf welche zu verweisen ist.

Artikel 9; Ausschluss der Staatsgarantie

Wie unter Ziffer 4 erläutert, kann das Risiko einer Haftung des Kantons für die Verbindlichkeiten der GLKB durch eine blosse Abschaffung der formellen Staatsgarantie bei gleichzeitiger Beibehaltung des Namens «Kantonalbank» und einer entsprechenden Mindestbeteiligung von mehr als einem Drittel an der börsenkotierten Bank letztlich nicht völlig beseitigt werden. Dafür bedarf es flankierender Massnahmen. Zwecks Vermeidung des Risikos einer Vertrauenshaftung soll in der Kantonsverfassung (s. oben) und im Kantonalbankgesetz explizit festgehalten werden, dass keine Staatsgarantie besteht und der Kanton nicht als Garant oder Solidarbürge für die Verbindlichkeiten der GLKB haftet.

Artikel 10; Übergangsbestimmungen zur Reduktion der Beteiligung des Kantons

Die Bestimmungen zum Leistungsauftrag, zur gesunden Eigenmittelausstattung und zur Vinkulierung (inkl. Petrifizierungsklausel) müssen in den Statuten verankert werden. Sind sie einmal in den Statuten festgeschrieben, können sie nur mit einer Zweidrittelmehrheit wieder geändert werden (Art. 704 Abs. 1 OR). Da der Kanton voraussichtlich zum Zeitpunkt der Umwandlung jedoch nicht mehr über zwei Drittel der Stimmen verfügt, ist er – je nach Beteiligung an der Generalversammlung – auf die Unterstützung von weiteren Aktionären angewiesen um diese Bestimmungen in den Statuten verankern zu können.

Mit der vorliegenden Übergangsbestimmung soll daher gewährleistet werden, dass der Kanton seine Mehrheitsbeteiligung erst aufgibt, wenn diese Bestimmungen in den Statuten verankert sind und der Kanton auch mit einer Minderheitsbeteiligung von einem Drittel und einer Stimme sicherstellen kann, dass der Gesellschaftszweck und die Vinkulierung ohne seine Zustimmung nicht mehr geändert werden kann. Es ist also einerseits eine Vorsichtsmassnahme, andererseits sollen die anderen Aktionäre damit motiviert werden, den entsprechenden Statutenbestimmungen zuzustimmen.

Artikel 11; Übergangsbestimmungen zur Aufhebung der Staatsgarantie

Der Kanton ist bei der Abschaffung der Staatsgarantie in materieller Hinsicht nicht völlig frei. Er hat dabei den Gläubiger- und Publikumsschutz zu beachten. Im Auge zu behalten sind namentlich die Interessen der bestehenden Bankgläubiger. Das Gegenstück der durch die Bankgläubiger freiwillig vorgenommenen Einlage bei einer Kantonalbank ist grundsätzlich die Verpflichtung der Bank zur Verzinsung des Guthabens sowie die gesetzlich normierte Pflicht des Kantons zur Befriedigung des durch Zahlungseinstellung bzw. Liquidation des Kreditinstituts erlittenen Ausfalls. Aufgrund dieser spezifischen Interessenlage verdient das subjektive Recht des Bankgläubigers besonderen Schutz und ist nach einem Teil der Lehre deshalb als «wohlerworbenes Recht» zu qualifizieren. Als solches stehe es unter dem Schutz der Eigentumsgarantie und dürfe nur eingeschränkt (oder aufgehoben) werden, wenn diese Massnahme auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, im öffentlichen Interesse liege und gegen volle Entschädigung erfolge. Weil aber der Anspruch des Bankgläubigers nur unter der Bedingung einer Zahlungseinstellung oder Liquidation der Bank entsteht, gibt es auch nichts zu entschädigen, solange die Staatsgarantie nicht in Anspruch genommen wird.

Da der Bankkunde seine vertragliche Beziehung mit der Kantonalbank unter anderem deshalb eingegangen ist, weil er seine Gelder sicher anlegen wollte und auf die Haftung des Kantons als Instrument des Gläubigerschutzes vertraute, sind seine Interessen hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes zu wahren. Die Staatsgarantie als generell-abstrakte Norm stellt eine Vertrauensgrundlage dar, bei deren Änderung der Gesetzgeber an die Grundsätze des Vertrauensschutzes gebunden ist. Neben diesen Grundsätzen sind auch die bundesrechtlichen Schranken des Willkür- und des Rückwirkungsverbotes und – weil die Geschäftsbeziehungen zu den Bankkunden nicht nach öffentlichem Recht zu beurteilen sind – auch diejenigen des Privatrechts zu beachten.

Wie dieser Gläubigerschutz konkret ausgestaltet sein soll, ist nicht definiert. Zu denken ist zunächst etwa an eine frühzeitige Information, sodass die Kunden ihre Bankbeziehungen neu regeln bzw. sich auf die Beschränkung der Staatsgarantie einrichten können. Da die Be-

schränkung der Staatsgarantie einer Rechtsänderung bedarf, dürfte eine entsprechende Information des Publikums aufgrund der politischen Diskussion, die geführt werden muss, allerdings in der Regel weitgehend sichergestellt sein. In der Literatur besteht sodann weitgehend Einigkeit, dass die Staatsgarantie zur Einhaltung der verfassungsmässigen und privatrechtlichen Rahmenbedingungen des Bundesrechts in Bezug auf die bestehenden Rechtsbeziehungen mit den Gläubigern im bisherigen Umfang aufrechterhalten werden muss, und zwar bis zum Ablauf von ordentlichen Kündigungsterminen oder bis zum Ende der Laufzeit bei festen Verbindlichkeiten. Fehlt ein besonderer Termin, so müsse eine angemessene Übergangsfrist für bestehende Passivgeschäfte festgelegt werden. Als angemessen gilt eine Frist von drei Jahren. In den Kantonen Solothurn und Appenzell Ausserrhoden wurde damals allen betroffenen Gläubigerkategorien eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewährt.

Die GLKB selber steht mit verschiedenen Gläubigergruppen in unterschiedlichen Rechtsbeziehungen. Es existieren verschiedene Arten von Verbindlichkeiten mit vertraglichen Verpflichtungen. Wie vorgängig dargelegt, muss die Staatsgarantie bis zum Ablauf des ordentlichen Kündigungstermins oder bis zum Ende der Laufzeit der Verbindlichkeiten aufrechterhalten werden. Fehlt ein vertraglich vereinbarter Termin, ist bekanntlich eine angemessene Übergangsfrist festzulegen. Konkret sieht die Situation bei der Kantonalbank folgendermassen aus:

Tabelle 8. Entwicklung Garantiesumme durch Kanton Glarus (in Mio. Fr., jeweils per Jahresende, ausser 2021 mit Stichdatum 30.6.2021)

	<i>Verpflichtungen ggü Banken (fix und variabel)</i>	<i>Verpflichtungen ggü Kunden (fix und variabel)</i>	<i>Kassen- obligationen</i>	<i>Anleihen</i>	<i>Pfandbrief- darlehen</i>	<i>Übrige Positionen</i>	<i>Total Garantie Kanton</i>	<i>Nicht garantiert</i>
2021	1189	3510	47	800	547	75	6168	240
2022	99	1882	27	600	428	75	3111	3297
2023	99	82	25	600	356	0	1162	5246
2024	89	72	20	500	260	0	941	5467
2025	74	67	15	400	183	0	739	5669
2026	74	40	11	300	137	0	562	5846
2027	10	40	10	200	129	0	389	6019
2028	10	20	6	100	78	0	214	6194
2029	10	10	2	0	66	0	88	6320
2030	0	0	0	0	41	0	41	6367
2035	0	0	0	0	10	0	10	6398
2040	0	0	0	0	0	0	0	6408

Verpflichtungen gegenüber Banken (inkl. Geldmarktpapiere)

Verpflichtungen der GLKB ergeben sich aus Geldmarktpapieren. Die entsprechende Bilanzposition wurde jedoch im Rahmen der neuen Rechnungslegungsverordnung für Banken (RVB) aufgehoben. Solche Verbindlichkeiten werden neu unter den Verpflichtungen gegenüber Banken geführt. Diese umfassen vorwiegend Geldmarktgeschäfte mit festen Laufzeiten bis zu maximal 24 Monaten. Nur vereinzelt bestehen Verpflichtungen mit längeren Laufzeiten. Die darauf bestehende Staatsgarantie fällt mit der Fälligkeit der jeweiligen Verpflichtung dahin. Dies entspricht der gleichen Regelung wie bei Obligationenanleihen (nachfolgend). Zusätzlich bestehen in sehr geringem Umfang Kontokorrentkonti gegenüber Banken. Die Regelung bezüglich des Wegfalls der Staatsgarantie auf diesen Konti muss die Kantonalbank mit den jeweiligen Banken direkt vereinbaren. Die Staatsgarantie endet bei dieser Verpflichtungskategorie auf jeden Fall am 30. Juni 2024 (2 Jahre nach dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes).

Verpflichtungen aus Kundeneinlagen

Bei den Kundengeldern bestehen vertraglich vereinbarte Kündigungsfristen. Mit Blick auf den Wegfall der Staatsgarantie drängt sich jedoch eine für alle Passivprodukte generell grosszügigere Übergangsfrist als die Kündigungsfrist auf. Geht man von der Annahme aus, dass die Landsgemeinde vom 2. Mai 2021 der Aufhebung der Staatsgarantie zustimmt und die Generalversammlung der GLKB vom April 2022 die notwendigen Anpassungen der Statuten vornimmt, soll in Anlehnung an die dargestellten Erfahrungen anderer Banken (s. Ziff. 6 bzw. oben) die Staatsgarantie auf dem gesamten Kontosortiment pro Kunde (Einleger) auf maximal 250'000 Franken per 30. Juni 2023 (1 Jahr nach dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes) reduziert werden. Ein vollständiger Wegfall der Staatsgarantie auf sämtlichen Kontoprodukten und somit auf sämtlichen Kundeneinlagen ist per 31. Dezember 2024 (2,5 Jahre nach dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes) vorgesehen.

Kassenobligationen

Bei Kassenobligationen gilt die Staatsgarantie bis zum Ablauf der vereinbarten festen Laufzeit und sie fällt im Zeitpunkt der erfolgten Rückzahlung durch die GLKB dahin.

Schuldscheindarlehen

Sämtliche Schuldscheindarlehen verfügen über eine feste Laufzeit. Die Staatsgarantie fällt somit per Rückzahlung der jeweiligen Darlehen dahin. Dies würde der Regelung entsprechen, wie sie bei Kassenobligationen umgesetzt wird.

Obligationenanleihen

Bei Obligationenanleihen bleibt die Staatsgarantie bis zu deren Fälligkeit im Sinne des «Grandfathering»-Prinzips bestehen. Diese «Grandfathering»-Regelung wurde bereits bei der Aufhebung der Staatsgarantie der Genfer sowie auch der Berner Kantonalbank angewendet. Sie ist im Kapitalmarkt üblich und anerkannt.

Privatplatzierungen

Bei den Geldaufnahmen im Rahmen von sogenannten Privatplatzierungen besteht die Staatsgarantie bis zum vereinbarten Rückzahlungstermin. Dies würde der Regelung entsprechen, wie sie bei den Kassenobligationen umgesetzt wird.

Tier-1-Anleihen

Bei dieser Anleiheform besteht aufgrund deren Nachrangigkeit bereits heute keine Staatsgarantie, was in den entsprechenden Prospekten abgebildet und somit rechtsverbindlich mit den jeweiligen Gläubigern vereinbart ist.

Pfandbriefdarlehen

Bei Pfandbriefdarlehen besteht zusätzlich zur Schuldbriefdeckung die Staatsgarantie bis zu deren Fälligkeit ebenfalls im Sinne des «Grandfathering»-Prinzips.

Nachrangige Wandeldarlehen

Wie es der Name bereits sagt, sind diese Darlehen nachrangig und unterliegen somit nicht der Staatsgarantie. Dies ist in den entsprechenden Darlehensverträgen so vereinbart und manifestiert.

Aktienkapital

Beteiligungspapiere unterliegen bereits heute nicht der Staatsgarantie, da sie Eigenkapital und nicht Fremdkapital sind.

Auf sämtlichen Kategorien von Verbindlichkeiten, die nach dem Inkrafttreten des totalrevidierten Kantonalbankgesetzes – voraussichtlich am 1. Juli 2022 (s. Ziff. 8.4) – abgeschlossen und eingegangen werden, besteht aufgrund der von der Landsgemeinde zu beschliessenden Abschaffung sowie der durch die Generalversammlung der GLKB vom April 2022 zu beschliessenden Anpassung der Statuten keine Staatsgarantie des Kantons Glarus mehr.

Die Verordnung über die Entschädigung der Staatsgarantie für die Kantonalbank vom 5. Oktober 2010 wird der Regierungsrat bei Annahme des Gesetzes durch die Landsgemeinde anpassen müssen. Die Staatsgarantie gilt ab dem 1. Januar 2025 noch auf einem Betrag von rund 800 Millionen Franken. Dieser nimmt laufend ab, bis die letzte Obligationenanleihe der GLKB zurückbezahlt ist. Damit der Aufwand für den Kanton und die GLKB nicht unverhältnismässig hoch wird, ist geplant, dass der Kanton eine Pauschalabgeltung mit der GLKB vereinbart. Diese wird für die Restlaufzeit der noch laufenden Obligationenanleihen per 31. Dezember 2025 bezahlt und deckt sämtliche dannzumal noch offenen, garantierten Verbindlichkeiten per Saldo aller Ansprüche ab.

Eine detaillierte Beschreibung und eine Bezifferung dieser Abgeltung – wie in der Vernehmlassung von der Gemeinde Glarus gefordert – ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Die Pauschalabgeltung hat sich aber ebenfalls nach dem Haftungsrisiko und der Höhe des Kostenvorteils zu bemessen, welcher der Bank bei der bonitätsabhängigen Fremdmittelbeschaffung durch die Staatsgarantie entsteht.

8.3. *Gesetz über die Glarner Kantonalbank vom 4. Mai 2003*

Das Gesetz über die Glarner Kantonalbank vom 4. Mai 2003 ist mit Inkrafttreten des totalrevidierten Kantonalbankgesetzes aufzuheben.

8.4. *Inkrafttreten*

Bei einer Umwandlung einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft wirkt nicht die Gesetzesänderung, sondern der Handelsregistereintrag konstitutiv. Daher ist der Zeitpunkt der Inkraftsetzung des neuen Kantonalbankgesetzes mit dem Eintrag ins Handelsregister zu koordinieren. Wie mehrfach erwähnt, bedarf es zudem eines Beschlusses der Generalversammlung der GLKB, die diesen Entscheid voraussichtlich im Frühling 2022 fällen würde. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird daher am besten durch den Regierungsrat bestimmt. Als Ziel wird ein Inkrafttreten per 1. Juli 2022 angestrebt.

9. *Finanzielle Auswirkungen*

9.1. *Auswirkungen der Abschaffung der Staatsgarantie auf die Refinanzierungskosten der Glarner Kantonalbank*

9.1.1. *Beurteilung gemäss Gutachten zur Eigentümerstrategie*

Der Wegfall der Staatsgarantie wird dazu führen, dass die GLKB erstens ihre Fremdmittel höher verzinsen muss und zweitens kurzfristige oder auf Sicht lautende Fremdmittel im Krisenfall abfliessen könnten. Der letztere Effekt ist schwer quantifizierbar. Man muss sich daher im Folgenden auf den erstgenannten Punkt, auf eine Schätzung der Mehrkosten aufgrund höherer Risikoprämien, fokussieren. Diese Schätzung ist aber mit verschiedenen Unsicherheitsfaktoren behaftet. So ist die gegenwärtige Situation durch einen Anlagenotstand und tiefen bzw. sogar negativen Zinssätzen sowie verzerrten Risikoprämien gekennzeichnet. Es ist nicht absehbar, wie lange diese Situation anhält im Bewusstsein, dass theoretisch das Zinsniveau keinen direkten Einfluss auf die bonitätsbedingten Risikoaufschläge haben sollte.

Das Gutachten zur Eigentümerstrategie geht bei der Schätzung vom historischen Normalfall positiver Zinssätze aus. Die Berechnungen basieren auf verschiedenen Annahmen und führen zu den in Tabelle 9 zusammengestellten Kostensteigerungen. Die Finanzierung der GLKB würde sich unter den gemachten Annahmen um rund 7,1 Millionen Franken verteuern, wenn die Staatsgarantie vollständig wegfiel. Die Autoren machen drei Einschränkungen: Erstens fielen die erhöhten Finanzierungskosten nicht sofort an. Die ausstehenden Anleihen haben zeitlich gestaffelte Fälligkeiten. Eine Abschaffung der Staatsgarantie würde deshalb erst in rund zehn Jahren voll wirksam. Zweitens wäre möglich, dass die Märkte annehmen, der Kanton lasse seine Bank im Ernstfall auch ohne formelle Garantie doch nicht ganz im Stich; in jenem Fall käme es zu geringeren Renditeaufschlägen. Drittens ist zur Annahme, wonach das Rating der GLKB durch den Wegfall der Staatsgarantie schlechter wird, anzumerken, dass die Verschlechterung nicht zwangsläufig und insbesondere nicht unmittelbar eintritt. Die 7,1 Millionen Franken sind also mit anderen Worten der Maximalbetrag.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass bei einem Wegfall der Staatsgarantie auch deren Abgeltung an den Kanton entfiel. Diese betrug in den letzten Jahren jeweils 3 Millionen Franken. Netto ergäben sich für die GLKB also noch Mehrkosten der Finanzierung von 4,1 Millionen Franken pro Jahr. Dieser Betrag entspricht, bezogen auf das Geschäftsjahr 2018 7 Prozent des Netto-Erfolgs im Zinsgeschäft von knapp 57 Millionen Franken bzw. einem Sechstel des Jahresgewinns oder gut einem Drittel der Dividende. Nicht eingerechnet ist eine tiefere Steuerbelastung bei Wegfall eines Teils des Reingewinns. Der Wegfall der Staatsgarantie wäre also gesamthaft gesehen für die Bank und ihre Eigentümer aus Sicht der Gutachter nicht schmerzlos, aber verkraftbar.

Tabelle 9. Renditeaufschläge bei Abschaffung der Staatsgarantie

<i>Verbindlichkeit</i>	<i>Betrag (Mio. Fr.)</i>	<i>Renditeaufschlag (Basispunkte)</i>	<i>Kosten p. a. (1'000 Fr.)</i>
Geldmarktpapiere	0	0	0
Banken	544	20	1'088
Kunden (ohne Konkursprivileg)	2'433	0	0
Kassenobligationen	63	25	189
Pfandbriefdarlehen	451	0	0
nicht nachrangige Anleihen	750	80	6'000
Bonitätsabhängiges Fremdkapital	4'241		
Nachrangige Anleihen	200	0	0
<i>Zusatzkosten GLKB Total</i>			<i>7'129</i>

9.1.2. Beurteilung der GLKB

Anders sieht die Beurteilung der GLKB aus. Im Hinblick auf eine allfällige Abschaffung der Staatsgarantie beurteilte die GLKB, wie sich in einem solchen Szenario die Refinanzierungskosten der Bank verändern würden.

Auswirkungen auf die Konditionen der Produkte für Kundengelder sind keine zu erwarten. Wie erwähnt, löste die Abschaffung der Staatsgarantie weder bei der Berner Kantonalbank noch bei der Liechtensteinischen Landesbank Kundenreaktionen aus. In beiden Fällen wurden weder die Produkte für die Kundinnen und Kunden dieser Institute, noch die Konditionen angepasst. Ebenfalls fand kein Kundengeldabfluss statt. Beide Banken konnten in der Folge der Abschaffung der Staatsgarantie ihre Volumina an Kundengeldern erhöhen. Zudem ist der Bankenmarkt derart kompetitiv, dass insbesondere Konto- und Sparkonditionen absolut konkurrenzfähig sein müssen. Bereits geringe Abweichungen in den Zinskonditionen führen zu umfangreichen Kundengeld-Migrationen. Auch dieser Fakt unterstreicht die potenzielle Unabhängigkeit der Kundengelder von der Staatsgarantie.

Anders könnte es sich mit den Geldern verhalten, die am Kapitalmarkt bei institutionellen Geldgebern oder bei Banken aufgenommen werden. Die Festlegung der Konditionen basiert

in diesen Märkten auf dem Agenturrating der GLKB. Die Bonitätsbeurteilung von S&P dürfte sich nach der allfälligen Aufhebung der Staatsgarantie verändern.

Um diese potenzielle Ratingveränderung einschätzen zu können, wird die Methodologie von S&P herangezogen. Diese beurteilt nicht nur die explizite Staatsgarantie als solche, sondern schätzt die Wichtigkeit einer Kantonalbank für die Volkswirtschaft des jeweiligen Kantons ein. Im Falle der GEKB, welche über keine Staatsgarantie mehr verfügt, beurteilt S&P die Wichtigkeit für den Kanton Genf als hoch und die Verbindung zwischen der GEKB und dem Kanton Genf als stark. Daneben beurteilt S&P die Wahrscheinlichkeit einer Unterstützung durch den Kanton im Krisenfall. Eine «extrem hohe Wahrscheinlichkeit einer Unterstützung», also eine explizite Staatsgarantie, wird mit einer Verbesserung des Alleinstellungsratings um vier Stufen definiert. Auf der anderen Seite der Skala wird eine «moderate Wahrscheinlichkeit einer Unterstützung», also einer maximal impliziten Staatsgarantie, mit einer Stufe höher klassifiziert.

In den bisherigen Rating-Einstufungen erhöhte S&P bei der GLKB das Alleinstellungsrating aufgrund der expliziten Staatsgarantie um vier Stufen. Wird die Staatsgarantie für die GLKB nun abgeschafft, wird diese Hochstufung dank der nicht ganz unwichtigen Rolle der GLKB für die Volkswirtschaft des Kantons Glarus allenfalls nicht komplett wegfallen. Falls aber eine Herabstufung erfolgt, wird das Auswirkungen auf die Finanzierungskosten haben. Man darf davon ausgehen, dass die GLKB während dieser langen Übergangszeit andere zusätzliche Finanzierungsquellen erschliessen kann, um die Kosten gering zu halten. Im Idealfall gelingt es der Bank, dank ihrer Marktpositionierung und ihrem Netzwerk die zusätzlichen Refinanzierungskosten gegenüber heute weitgehend kostenneutral gestalten zu können.

Wird das potenziell zukünftige Rating mit gleich bewerteten Finanzinstituten bezüglich deren Refinanzierungskosten verglichen, ergibt sich ein Aufschlag auf die im Kapitalmarkt aufgenommenen Finanzierungen zwischen 25 und 30 Basispunkten. Damit erhöhen sich die jährlichen Refinanzierungskosten um rund 3 Millionen Franken. Dieser Betrag entspricht den in den letzten Jahren bezahlten Abgeltungen für die Staatsgarantie.

Damit kann aus Sicht der GLKB das Fazit gezogen werden, dass sich die Aufhebung der Staatsgarantie bezüglich der Finanzierungskosten der GLKB praktisch kostenneutral verhalten wird.

9.2. *Auswirkungen der Abschaffung der Staatsgarantie auf den Kanton Glarus*

Die Abschaffung der Staatsgarantie bedeutet für den Kanton Glarus den Wegfall der Abgeltung der Staatsgarantie und den Verzicht auf diese Einnahmen. Tabelle 10 zeigt die Beträge, welche der Kanton seit 2009 von der GLKB erhalten hat. Die durchschnittliche Abgeltung der Staatsgarantie beläuft sich auf rund 2 Millionen Franken pro Jahr. Die drei Jahre von 2009 bis 2011 waren speziell: die Steuerpflicht begann erst im Mai 2010 und die enormen Wertberichtigungen aus der verfehlten Wachstumsstrategie ermöglichten erst ab dem Jahr 2012 die Ausschüttung einer Dividende. Seit dem Jahr 2012 haben sich die Einnahmen für den Kanton nahezu verdoppelt, was ein durchschnittliches Wachstum von rund 750'000 Franken pro Jahr bedeutet.

Tabelle 10. Kantonale Erträge von der GLKB (in 1000 Fr.)

	<i>Dividende</i>	<i>Abgeltung Staatsgarantie</i>	<i>Kantonssteuern</i>	<i>Total</i>
2009	-	377	0	377
2010	0	500	200	700
2011	0	1'904	314	2'218
2012	4'900	1'510	308	6'718
2013	5'800	1'475	302	7'577
2014	4'710	1'275	332	6'317
2015	5'495	1'583	323	7'401
2016	6'280	2'976	981	10'237
2017	7'065	3'000	1107	11'172
2018	7'850	3'000	1184	12'034
2019	8'635	3'000	1215	12'850
<i>Total</i>	<i>50'735</i>	<i>20'600</i>	<i>6'266</i>	<i>77'601</i>

Ausgehend von dieser Betrachtungsweise dürfte es knapp drei Jahre dauern, bis der Wegfall der Staatsgarantie kompensiert werden kann. Der Kanton muss in dieser Zeit aber nicht mit Mindereinnahmen rechnen. Einerseits fällt die Staatsgarantie zeitlich gestaffelt weg und nicht auf einen Schlag. Andererseits gibt es einen Aufwertungsgewinn in der Höhe von 29 bis 45 Millionen Franken, der erfolgswirksam verbucht wird. Von den gesamten Kantonsaktien sind aktuell 2'088'500 Aktien im Finanzvermögen zu Marktwerten verbucht. Die restlichen Aktien sind zum Nominalwert von 10 Franken im Verwaltungsvermögen verbucht. Nimmt man den Börsenkurs von 33.30 Franken per Ende 2019 als Ausgangsbasis, würde allein die Umbuchung der Aktien vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen dem Kanton einen einmaligen Ertrag von annähernd 45 Millionen Franken (1'928'166 Aktien à 23.30 Fr.) generieren. Würden die Wandeldarlehen per Ende 2021 in 2 Millionen Aktien gewandelt (s. Ziff. 1.2.5), müsste der Kanton langfristig rund 4'500'001 Aktien halten. Der potenzielle Einmaleffekt auf Basis des Börsenkurses per Ende 2019 würde sich dann auf 29 Millionen Franken belaufen. Beim Börsengang der GLKB wurde ein Fonds gebildet, aus welchem jährlich Beiträge entnommen und erfolgswirksam verbucht wurden. Beispielsweise könnte bei einem Einmalertrag von 29 Millionen Franken der Fonds für eine Dauer von zehn Jahren reaktiviert werden. Der Erfolgsrechnung würden dann jährlich rund 3 Millionen Franken zufließen. Die entgangenen Einnahmen aus der Staatsgarantie würden bei Weitem kompensiert.

Die Beteiligungsstrategie definiert, dass der Kanton seinen Aktienanteil reduziert. Die Finanzkontrolle regte in ihrer Vernehmlassungsantwort an, den Verkaufserlös aus der Beteiligung analog zum Anlagekonzept für die Heimfallverzichtsabgeltung der Kraftwerke Linth-Limmern AG anzulegen. Damit könnte der Kanton das aufgrund der heutigen Beteiligung bestehende grosse Klumpenrisiko erheblich reduzieren und sein Finanzvermögen diversifizieren. Die Finanzkontrolle geht davon aus, dass durch eine entsprechende Diversifikation jährlich rund 4–5 Millionen Franken als Finanzertrag in die Erfolgsrechnung fliessen könnten.

Die Kantonalbank wies in ihrer Vernehmlassungsantwort darauf hin, dass sie eine schrittweise Reduktion der Kantonsbeteiligung befürwortet. Beim Verkauf der Aktien müsse auf die Aufnahmefähigkeit des Marktes geachtet werden. Eine geschickte Planung der Aktienverkäufe sei von immenser Wichtigkeit, um die Interessen der Gesellschaft und speziell der bestehenden Aktionäre zu wahren. In diesem Thema seien einige Risiken enthalten, die nur im engen Austausch zwischen Mehrheitsaktionär und Gesellschaft für alle Beteiligten interessenswährend gemildert werden können.

Bei einem Verkauf der Aktien wird der Kanton effektive Einnahmen verbuchen können. Die genaue Höhe hängt einerseits vom Börsenkurs der GLKB-Aktie zum Verkaufszeitpunkt ab. Andererseits ist die Anzahl an Aktien entscheidend, die verkauft werden. Eine grosse Rolle spielt hierbei die Frage, ob die Wandelanleihe effektiv gewandelt wird. Dies beeinflusst das

Kontingent an Aktien, die auf den Markt kommen können. Es gelten die gleichen Überlegungen, die bereits vorgängig angestellt wurden.

Der Wegfall der Staatsgarantie hat für den Kanton umgekehrt zur Folge, dass er nicht mehr subsidiär für die Verbindlichkeiten der Kantonalbank haften muss. Die Bilanzsumme der GLKB beläuft sich per Ende 2019 auf 6,4 Milliarden Franken. Das anrechenbare Eigenkapital beläuft sich auf 538 Millionen Franken. Bei einem – wohlverstanden völlig unrealistischen – Ausfall der gesamten Aktivbilanzpositionen müsste der Kanton im Umfang von nahezu 6 Milliarden Franken geradestehen. Eine realistische Schätzung der mutmasslichen Schadenhöhe für den Kanton bei Inanspruchnahme der Staatsgarantie ist sehr schwierig bis unmöglich. Für eine vergangenheitsbezogene statistische Annäherung kann beispielsweise die Regionalbankenkrise zwischen 1991 und 1996 herangezogen werden. Damals verloren die Kantonalbanken rund 6 Prozent auf ihrem Kreditgeschäft (Grossbanken 12 %, Regionalbanken 4 %). Bei einem Schadenereignis in dieser Grössenordnung wäre der Kanton mit 300 Millionen Franken gefordert.

Der grösste Verlust eines Kantons war wohl derjenige von Solothurn bei seiner Kantonalbank Mitte der 1990er Jahre. Der Kanton hätte für die Rettung und Weiterführung der Bank 1,2 Milliarden Franken an Bereinigungs- und Rekapitalisierungskosten aufwenden müssen. Die Stimmbevölkerung entschied sich in der kantonalen Abstimmung für eine Vollprivatisierung und Übernahme durch den Schweizerischen Bankverein. Dem Kanton entstanden trotzdem noch Kosten von 363 Millionen Franken, davon 193 Millionen Franken in Form von Garantien und 170 Millionen Franken aus der Abschreibung des Dotationskapitals. Die Bilanzsumme der Solothurner Kantonalbank zum damaligen Zeitpunkt (1993) betrug 6,248 Milliarden Franken. Die GLKB ist heute somit praktisch gleich gross wie sein Pendant aus Solothurn damals. Geht man von der Annahme aus, dass für den Kanton Glarus bei dieser Grösse der Bank mit einer Bilanzsumme von etwas über 6 Milliarden Franken auch die Schadenssumme in etwa gleich hoch ausfallen würde, dann müsste man mit einer Garantieleistung von rund 360 Millionen Franken rechnen.

Die Inanspruchnahme der Staatsgarantie könnte den Kanton eine Summe von 300 bis 350 Millionen Franken kosten. Beide Berechnungsvarianten kommen somit zu einem sehr ähnlichen Resultat, was vermuten lässt, dass man bei dieser Grössenordnung von einem einigermaßen realistischen Wert ausgehen darf. Es gilt nochmals zu betonen, dass man die Schadenssumme, die von der Staatsgarantie für den Kanton ausgeht, lediglich anhand von Plausibilitätsüberlegungen schätzen kann. Eine versicherungsmathematische Berechnung der Schadenssumme wäre eine Alternative. Doch auch bei dieser Vorgehensweise müssen Annahmen beispielsweise zur Eintretenswahrscheinlichkeit getroffen werden. Diese erweisen sich in der Realität erst im Nachhinein als wahr oder falsch. Es gibt mit anderen Worten somit keine Methode, welche ein zutreffendes Ergebnis garantiert.

Daneben würde eine Inanspruchnahme der Staatsgarantie gravierende volkswirtschaftliche Folgen haben. Die Steuern müssten erhöht und die Ausgaben gesenkt werden, um die finanzielle Last im kantonalen Haushalt tragen zu können. Die Finanzpolitik müsste also geändert werden, was für den Kanton ein Verlust an Attraktivität bedeuten würde. Es wäre damit zu rechnen, dass Unternehmen und gute Steuerzahler wegziehen und auch Arbeitsplätze verschwinden könnten. Die Immobilien würden im Wert fallen.

Die Auswirkungen der Abschaffung der Staatsgarantie sind aus finanzieller Perspektive positiv zu würdigen. Es kommt zwar auf der einen Seite zu vorübergehenden Mindereinnahmen infolge Abschaffung der Staatsgarantie. Andererseits kommt es zu Mehreinnahmen infolge Aufwertungsgewinne bzw. Verkauf von Aktien, welche die Mindereinnahmen bei Weitem kompensieren. Was unter dem Strich übrig bleibt, kann im Voraus nicht beziffert werden. Zu viele Parameter der Formel Preis (Börsenkurs) mal Menge (Anzahl Aktien) sind zum jetzigen Zeitpunkt noch unbekannt. Der wohl zentrale Vorteil ist aber, dass der Kanton gleichzeitig von einem grossen finanziellen Risiko (Staatsgarantie) entlastet wird.

10. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegende Verfassungsänderung und den beiliegenden Gesetzentwurf der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE Änderung Kantonsverfassung
- Synopse Änderung Kantonsverfassung
- SBE Kantonalkbankgesetz
- Eigentümerstrategie 2008 (nur online)
- «Gutachten zur Eigentümerstrategie für die Glarner Kantonalkbank» vom 5. November 2019 (nur online)
- Evaluation Eigentümerstrategie 2008 vom 20. Februar 2019 durch die GLKB (nur online)
- Rechtsgutachten betreffend «Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Umwandlung der Glarner Kantonalkbank (GLKB) in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und zur Minimierung des Risikos einer impliziten Staatsgarantie nach Abschaffung der formellen Staatsgarantie» vom 15. April 2020 (nur online)
- Zusatzgutachten betreffend «Vinkulierung der Aktien der Glarner Kantonalkbank» vom 23. November 2020 (nur online)