



Bericht zur kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG (BEKB)

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung:	5. März 2025
Geschäftsnummer:	2024.FINGS.2
Direktion:	Finanzdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Management Summary.....	4
2. Ausgangslage.....	6
2.1 Herbstsession 2022 des Grossen Rates: Politische Debatte zur kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB	6
2.2 Rechtsgutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini zu Artikel 53 der Kantonsverfassung	7
2.3 Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Tragweite von Artikel 53 der Kantonsverfassung	7
2.4 Wintersession 2023: Grosser Rat weist Bericht mit einer Auflage zurück an den Regierungsrat.....	8
2.5 Erarbeitung eines Berichts zur kantonalen Beteiligung an der BEKB.....	8
3. Die Kantonalbanken.....	10
4. Die BEKB.....	11
4.1 Porträt.....	11
4.2 Aktuelle Strategie der BEKB	16
4.3 Die BEKB im Vergleich mit den anderen Kantonalbanken	18
4.4 Die BEKB in der Berner Bankenlandschaft	27
5. Die kantonale Beteiligung an der BEKB	28
5.1 Rechtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit der kantonalen Beteiligung an der BEKB auf Bundesebene	28
5.2 Rechtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit der kantonalen Beteiligung an der BEKB auf kantonomer Ebene	29
5.3 Kantonale Eignerstrategie.....	30
5.4 Entwicklung des kantonalen Aktienanteils an der BEKB	32
5.5 Bisherige politische Vorstösse und Beschlüsse zur Höhe des kantonalen Beteiligungsanteils an der BEKB	32
6. Entwicklungen in anderen Kantonen	34
7. Die Bedeutung der BEKB für die Entwicklung der bernischen Volkswirtschaft und den Kanton Bern ganz generell.....	36
8. Finanzielle Aspekte und Entwicklungen im Zusammenhang mit der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB	38
8.1 Finanzielle Aspekte und Entwicklungen mit Fokus auf das Unternehmen BEKB	38
8.2 Finanzielle Aspekte und Entwicklungen mit Fokus auf die kantonale Beteiligung an der BEKB.....	41
9. Rechtliche Einflussmöglichkeiten des Kantons auf die BEKB	43
10. Risiken für den Kanton Bern aus der Mehrheitsbeteiligung an der BEKB.....	47
10.1 Volkswirtschaftliche Risiken.....	47
10.2 Finanzielle Risiken	49
10.3 Rechtliche Risiken.....	51
11. Chancen und Herausforderungen für die Kantonalbanken.....	53
12. Kurzbeschreibung der drei Varianten zur Fortsetzung der kantonalen Beteiligung an der BEKB	54
12.1 Variante 1: Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung («Status quo»).....	54
12.2 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)	54

12.3	Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)	54
13.	Beurteilung der drei Varianten	55
13.1	Volkswirtschaftliche Beurteilung	56
13.2	Finanzpolitische Beurteilung	59
13.3	Rechtliche Beurteilung	65
13.4	Risikobeurteilung	69
14.	Weitere Beurteilungen	72
14.1	Auswirkungen auf die Eignerstrategie des Kantons	72
14.2	Auswirkungen auf die BEKB	73
14.3	Auswirkungen auf das Aktionariat	74
14.4	Auswirkungen auf die Mitarbeitenden	75
14.5	Auswirkungen auf die Kundinnen und Kunden	76
14.6	Auswirkungen auf die Konkurrentinnen und Konkurrenten	77
15.	Zusammenfassung der wichtigsten Vor- und Nachteile der drei Varianten	78
16.	Übergeordnete politische Überlegungen des Regierungsrates	83
16.1	BEKB als historisches und identitätsstiftendes Element des Kantons	83
16.2	Kanton und BEKB haben ihre Hausaufgaben gemacht	84
16.3	Reduktion oder Verkauf der kantonalen Beteiligung wirkt sich nachteilig auf den Finanzhaushalt aus	84
16.4	Verschuldungssituation des Kantons erfordert keine Reduktion oder Verkauf der kantonalen Beteiligung an der BEKB	85
16.5	Risiken aus der Mehrheitsbeteiligung an der BEKB sind für den Kanton tragbar	85
16.6	Nachhaltige und positive Entwicklung dank stabilen Besitzverhältnissen	86
16.7	Wettbewerbsverzerrungen fallen im Kanton Bern weniger ins Gewicht als in anderen Kantonen	86
16.8	Hohe politische Hürde für Reduktion oder Verzicht auf kantonale Beteiligung an der BEKB	87
16.9	Regierungsrat spricht sich für Variante 1 bzw. für Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an BEKB aus	87
17.	Weiteres Vorgehen	87
18.	Antrag an den Grossen Rat	88
19.	Anhang	89
19.1	Abbildungsverzeichnis	89
19.2	Tabellenverzeichnis	90

1. Management Summary

Mit dem vorliegenden Bericht zur kantonalen Beteiligung an der BEKB kommt der Regierungsrat dem Auftrag des Grossen Rates aus der Wintersession 2023 nach. Wie vom Grossen Rat gefordert, werden darin sowohl die Vor- wie auch die Nachteile der drei Varianten «Status quo» (Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung), «Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität» (Reduktion der kantonalen Beteiligung auf einen Drittel plus eine Aktie) und «Verzicht auf eine kantonale Beteiligung» (vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung) dargestellt. Thematisiert werden aber auch mögliche Risiken, die dem Kanton aus seiner Beteiligung an der BEKB erwachsen. Gleichzeitig werden auch verschiedene Quervergleiche zu anderen Kantonen und ihren Beteiligungen an den jeweiligen Kantonalbanken angestellt.

Dem Grossen Rat soll mit dem vorliegenden Bericht wie verlangt ermöglicht werden, in Kenntnis der Vor- und Nachteile der drei Varianten – im Sinne einer langfristigen Klärung – einen Grundsatzbeschluss zur Höhe der kantonalen Beteiligung an der BEKB zu fällen. Im Zentrum steht die Beurteilung der drei Varianten aus volkswirtschaftlicher, finanzpolitischer und rechtlicher Sicht. Darüber hinaus wird auch eine Beurteilung der drei Varianten aus der kantonalen Risikooptik vorgenommen.

Der Regierungsrat hat im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Berichts sowohl ein volkswirtschaftliches (zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der BEKB für den Kanton) wie auch ein rechtliches (u.a. zur Beurteilung von Haftungsrisiken) Gutachten in Auftrag gegeben. Die Erkenntnisse der beiden Gutachten sind in die Beurteilung der drei Varianten eingeflossen. Für die Beurteilung der drei Varianten von Bedeutung ist zudem weiterhin ein bereits im Jahr 2023 durch Prof. Dr. Giovanni Biaggini erstelltes Rechtsgutachten. Gemäss dem Gutachten müsste für eine allfällige Reduktion der Mehrheitsbeteiligung des kantonalen Aktienanteils auf unter 50 Prozent des Aktienkapitals an der BEKB zwingend vorgängig eine Verfassungsänderung vorgenommen werden, die der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen würde.

Für die volkswirtschaftliche Beurteilung (Kapitel 13.1) hat die Finanzdirektion ein volkswirtschaftliches Gutachten durch die Firma Swiss Economics aus Zürich erstellen lassen. Das Gutachten informiert über die Kantonalbankenlandschaft der Schweiz und analysiert den Status quo der kantonalen Beteiligung an der BEKB. In diesem Zusammenhang wird auch die Rolle der BEKB in der Berner Bankenlandschaft erörtert. Weiter wird die Bedeutung der BEKB für die Berner Volkswirtschaft dargelegt. Schliesslich erfolgt im Gutachten der Swiss Economics eine Auseinandersetzung mit den drei Varianten aus einer rein volkswirtschaftlichen Perspektive. Dabei werden auch die Auswirkungen einer allfälligen Umsetzung der einzelnen Varianten auf verschiedene Anspruchsgruppen untersucht.

Im Rahmen der finanzpolitischen Beurteilung (Kapitel 13.2) werden die finanziellen Auswirkungen der drei Varianten erörtert. Die Beurteilung umfasst insbesondere die Auswirkungen der drei Varianten auf die Dividendenerträge, den Zinsaufwand sowie die Verschuldung des Kantons.

Für die Beurteilung der drei Varianten aus rechtlicher Sicht (13.3), hat die Finanzdirektion Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Managing Partner von böckli bühler partner und Titularprofessor für Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Zürich, beauftragt. Kern des Rechtsgutachtens stellen die Erörterung allfälliger Haftungsrisiken, welche dem Kanton aus seiner Beteiligung an der BEKB erwachsen, und eine rechtliche Beurteilung der Varianten 2 und 3 unter den Aspekten der Haftungsrisiken und der Governance dar. Weiter werden die Vor- und Nachteile der drei Varianten aus einer rein rechtlichen Sicht beurteilt.

Bei der Beurteilung der drei Varianten aus einer kantonalen Risikooptik (Kapitel 13.4) wird schliesslich zu weiten Teilen ebenfalls auf die beiden in Auftrag gegebenen Gutachten abgestützt.

Schliesslich informiert der Regierungsrat in Kapitel 16 über seine übergeordneten politischen Überlegungen zu den drei Varianten. Dabei spricht sich der Regierungsrat aus verschiedenen Gründen (u.a. nachteilige finanzielle Folgen einer Reduktion/eines Verkaufs, erfolgreiche Entwicklung der BEKB, Risiken aus Beteiligung sind für den Kanton tragbar etc.) für die Variante 1 und somit für die Fortsetzung der bisherigen kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB aus. Sollten sich die Rahmenbedingungen – sei dies in politischer, finanzieller, volkswirtschaftlicher oder rechtlicher Hinsicht – ändern, so kann sich der Regierungsrat eine Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils weiterhin vorstellen. Eine solche muss für den Kanton und seine Bevölkerung aber insgesamt vorteilhaft ausfallen. Dies ist derzeit nicht der Fall. Vor diesem Hintergrund beurteilt der Regierungsrat die Erfolgsaussichten hinsichtlich der Änderung oder Abschaffung von Art. 53 der Kantonsverfassung im Rahmen einer allfälligen Volksabstimmung skeptisch.

Der Regierungsrat sieht zudem auch angesichts der – im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen – weit entwickelten Governance hinsichtlich seiner Beteiligung an der Kantonalbank keinen Grund, als erster Kanton schweizweit seinen Anteil auf einen Drittel plus eine Aktie zu reduzieren bzw. vollumfänglich zu verkaufen. Er ist sich zwar bewusst, dass die volkswirtschaftliche Bedeutung der BEKB für den Kanton in den letzten Jahrzehnten abgenommen hat. Trotzdem ist der Beibehalt der Mehrheitsbeteiligung für den Regierungsrat weit mehr als eine rein finanziell motivierte Beteiligung. Als Mehrheitsaktionär kann der Kanton – anders als wenn er sich aus finanziellen Gründen an irgendeiner Unternehmung anteilmässig beteiligen würde – wichtige Entscheide selbst treffen¹. Gleichzeitig hat der Kanton einen klaren – historisch gewachsenen – Bezug zur BEKB. Hinzu kommt, dass die BEKB primär im Lebens- und Wirtschaftsraum Kanton Bern tätig ist.

Sofern der Grosse Rat im Rahmen der Beratung des vorliegenden Berichts dem Regierungsrat folgen und damit einen Grundsatzbeschluss im Sinne von Variante 1 («Status quo») treffen sollte, so wird der Regierungsrat die kantonale Beteiligung gemäss der bisherigen Governance unverändert fortsetzen. Falls sich der Grosse Rat für die Variante 2 («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität») oder für die Variante 3 («Verzicht auf kantonale Beteiligung») aussprechen sollte, so wird der Regierungsrat gestützt auf das in Kapitel 2.2 erläuterte Gutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini eine Revision von Art. 53 KV einleiten, damit sich das bernische Stimmvolk an der Urne zur Anpassung (Variante 2) oder Streichung (Variante 3) von Art. 53 KV äussern kann.

¹ Vgl. Kapitel 9

2. Ausgangslage

Regierungsrat und Parlament haben sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit der kantonalen Beteiligung an der BEKB auseinandergesetzt. Nachfolgend wird über die wichtigsten Entwicklungen und Beschlüsse seit der Beratung der Motion 278-2021 Brönnimann (Mittelhäusern, glp) «Der Kanton Bern schafft die rechtlichen Grundlagen, um die Aktienmehrheit an der BEKB abzugeben» durch den Grossen Rat (Herbstsession 2022) bis heute berichtet.

2.1 Herbstsession 2022 des Grossen Rates: Politische Debatte zur kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB

Anlässlich der Herbstsession 2022 beriet der Grosse Rat die Motion 278-2021 Brönnimann (Mittelhäusern, glp) «Der Kanton Bern schafft die rechtlichen Grundlagen, um die Aktienmehrheit an der BEKB abzugeben». Die Motion beinhaltete drei Forderungen:

1. Dem Grossen Rat sind alle in seine Kompetenz fallenden Rechtsanpassungen vorzulegen, die nötig sind, damit der Kanton Bern keine Mehrheitsbeteiligung an der BEKB mehr halten muss.
2. Die Streichung von Artikel 53 aus der Kantonsverfassung ist einzuleiten.
3. In einem Gutachten ist zu klären, ob der Kanton Bern sich auch unter Beibehaltung von Artikel 53 in der Kantonsverfassung von seiner Aktienmehrheit trennen kann.

Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat die Annahme aller drei Ziffern in Form eines Postulats. In seiner Antwort auf die Motion 278-2021 hielt er fest, die Reduktion der Beteiligung oder gar der vollständige Verkauf der BEKB hätten weitreichende staats-, finanz- und wirtschaftspolitische Konsequenzen, welche schwer abschätzbar seien. Ein solcher Entscheid könne aus Sicht des Regierungsrates nur auf der Basis fundierter Entscheidungsgrundlagen erfolgen.

Der Regierungsrat hielt weiter fest, dass für ihn die Vorteile einer Mehrheitsbeteiligung zwar überwiegen würden, er aber dennoch bereit sei, diese Entscheidungsgrundlagen – allenfalls unter Beizug von externen Experten – zu erarbeiten und dem Grossen Rat darüber Bericht zu erstatten. Die entsprechende Auslegeordnung würde auch die rechtlichen Abklärungen in Bezug auf Art. 53 der Kantonsverfassung umfassen.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion als Postulat anzunehmen.

Am 14. September 2022 stimmt der Grosse Rat Ziffer 1 mit 88 zu 57 Stimmen als Motion und den Ziffern 2 und 3 mit 85 zu 59 Stimmen (Ziffer 2) bzw. mit 87 zu 55 Stimmen (Ziffer 3) in Form eines Postulates zu.

In der Debatte wurde u.a. darauf hingewiesen, es gehe vorliegend noch nicht um einen Verkauf der Mehrheitsbeteiligung, sondern lediglich darum, die rechtlichen Voraussetzungen für die mögliche Aufgabe der kantonalen Mehrheitsbeteiligung zu schaffen.

In der Folge beschloss der Regierungsrat, ein Rechtsgutachten einzuholen, um zu klären, ob sich der Kanton von seiner Aktienmehrheit (51.5% des Aktienkapitals) trennen kann, wenn Artikel 53 der Kantonsverfassung (*«Der Kanton betreibt zur Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Bank. Sie unterstützt den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.»*) unverändert beibehalten wird.

2.2 Rechtsgutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini zu Artikel 53 der Kantonsverfassung

Gestützt auf den vorstehend erwähnten Beschluss des Regierungsrates beauftragte die Finanzdirektion Anfang Oktober 2022 Herrn Prof. Dr. Giovanni Biaggini, Ordinarius für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens.

Ende Februar 2023 wurde das Rechtsgutachten der Finanzdirektion zugestellt. Die Analyse von Artikel 53 KV durch Prof. Dr. Giovanni Biaggini im Lichte verschiedener Auslegungsgesichtspunkte sowie der Rechtsentwicklung auf Bundesebene ergab, dass eine blosser Minderheitsbeteiligung des Kantons Bern an der BEKB zwar mit dem Bundesrecht in Einklang stünde (sofern die Mindestbeteiligung von mehr als einem Drittel gemäss Artikel 3a des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen [SR 952.0] gewahrt bleibt), dass sie aber nicht mit Artikel 53 KV vereinbar wäre. Gemäss dem Rechtsgutachten verpflichtet Artikel 53 KV den Kanton, eine (Kantonal-)Bank zu betreiben. Dies wiederum setze voraus, dass der Kanton bestimmenden Einfluss auf diese Bank nehmen könne. Dies wäre gestützt auf das Rechtsgutachten bei einer Minderheitsbeteiligung nicht ausreichend gewährleistet.

Demzufolge müsste gemäss dem Gutachten für eine allfällige Reduktion der Mehrheitsbeteiligung des kantonalen Aktienanteils auf unter 50 Prozent des Aktienkapitals an der BEKB zwingend vorgängig eine Verfassungsänderung vorgenommen werden, die der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen würde.

2.3 Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Tragweite von Artikel 53 der Kantonsverfassung

Am 16. August 2023 verabschiedete der Regierungsrat einen Bericht an den Grossen Rat, in welchem er diesen über das Ergebnis des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Giovanni Biaggini informierte. Dabei hielt der Regierungsrat fest, seines Erachtens habe sich mit Vorliegen des Gutachtens von Prof. Dr. Giovanni Biaggini eine neue politische Ausgangslage ergeben. So sei im Rahmen der Debatte über die M 278-2021 anlässlich der Herbstsession 2022 weder dem Regierungsrat noch den Mitgliedern des Grossen Rates abschliessend klar gewesen, dass die Reduktion des kantonalen Mehrheitsanteils an der BEKB auf unter 50 Prozent des Aktienkapitals zwingend eine Verfassungsänderung und somit eine Volksabstimmung bedingen würde.

Mit Ziffer 1 der Motion 278-2021 sei der Regierungsrat im September 2022 beauftragt worden, dem Grossen Rat alle in seine Kompetenz fallenden Rechtsanpassungen vorzulegen, damit der Kanton keine Mehrheitsbeteiligung mehr an der BEKB halten müsse. Dabei sei in der Begründung zum Vorstoss gefordert worden, Artikel 3 AGBEKBG sei dahingehend zu ändern, dass auch eine Minderheitsbeteiligung möglich sei.

Wie das Gutachten nun zeige, sei die geforderte Anpassung des AGBEKBG ohne eine vorgängige Revision von Artikel 53 KV aber nicht möglich. Der Regierungsrat könne dem Grossen Rat somit nicht in Erfüllung der überwiesenen Ziffer 1 der Motion 278-2021 eine Revision von Artikel 3 des AGBEKBG vorlegen. Vielmehr müsste er dem Grossen Rat vorgängig eine Vorlage zur Revision von Artikel 53 KV unterbreiten, welche anschliessend den Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung vorzulegen wäre. Die politische Hürde, um eine Reduktion des kantonalen Mehrheitsanteils an der BEKB vorzunehmen, liege damit sehr hoch.

Weiter wies der Regierungsrat auf die Turbulenzen rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS AG hin. Für ihn – so der Regierungsrat – sei klar, dass in einem solchen Umfeld jegliche Veränderungen am Beteiligungsanteil des Kantons an der BEKB in der Bevölkerung auf grosse Skepsis stossen würden.

Zusammenfassend hielt der Regierungsrat in seinem Bericht an den Grossen Rat fest, er lehne sowohl eine Anpassung von Artikel 53 KV wie auch den mit Ziffer 2 überwiesenen Prüfauftrag nach «Einleitung der Streichung von Artikel 53 aus der Kantonsverfassung» derzeit ab. So schätze er die Aussichten, dass das bernische Stimmvolk kurz- bis mittelfristig einer Anpassung oder gar Streichung von Artikel 53 KV zustimmen würde, als gering ein. Dies nicht zuletzt auch angesichts der starken Verankerung der BEKB im Kanton Bern. Desweiteren wies der Regierungsrat darauf hin, dass seines Erachtens weiterhin eine Vielzahl von Gründen für den vorläufigen Beibehalt der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB sprechen würde. Dazu würden unter anderem auch finanzpolitische Überlegungen gehören. Zudem sei der Kanton Bern in Bezug auf die Rahmenbedingungen seiner Beteiligung an der BEKB weiterhin deutlich fortschrittlicher als dies andere Kantone seien.

2.4 Wintersession 2023: Grosser Rat weist Bericht mit einer Auflage zurück an den Regierungsrat

Anlässlich der Wintersession 2023 beriet der Grosse Rat den in Kapitel 2.3 erörterten Bericht des Regierungsrates. Dabei beantragte eine Mehrheit der Finanzkommission, den Bericht an den Regierungsrat zurückzuweisen. Dies mit der Auflage, dem Grossen Rat einen Grundsatzbeschluss (nach Art. 46 Abs. 2 GRG) mit den drei folgenden Varianten (inkl. Darstellung der Vor- und Nachteile zu jeder Variante) zu unterbreiten²:

- a. Der Kanton bewahrt seine Mehrheitsbeteiligung an der BEKB (Status quo).
- b. Der Kanton strebt eine Minderheitsbeteiligung an der BEKB an (mind. 33,33 % Beteiligung).
- c. Der Kanton stösst seine Beteiligung an der BEKB vollständig ab.

Im Rahmen der Debatte folgte das Parlament dem Antrag der Finanzkommission und wies den Bericht mit 85 zu 56 Stimmen (1 Enthaltung) zurück an den Regierungsrat. Dabei wurde u.a. betont, es gehe nun darum, eine ergebnisoffene Übersicht über alle Vor- und Nachteile der drei Varianten zu erarbeiten, damit der Grosse Rat gestützt darauf – im Sinne einer langfristigen Klärung – einen Grundsatzbeschluss zur Höhe der kantonalen Beteiligung an der BEKB fällen könne.

2.5 Erarbeitung eines Berichts zur kantonalen Beteiligung an der BEKB

Mit dem vorliegenden, umfassenden Bericht zur kantonalen Beteiligung an der BEKB kommt der Regierungsrat den in Kapitel 2.4 erwähnten Aufträgen des Grossen Rates nach. Wie gefordert werden sowohl die Vor- wie auch die Nachteile der drei Varianten «Status quo», «Minderheitsbeteiligung» und «Verzicht auf eine kantonale Beteiligung» dargestellt. Thematisiert werden aber auch mögliche Risiken, die dem Kanton aus seiner Beteiligung an der BEKB erwachsen. Gleichzeitig werden auch verschiedene Quervergleiche zu anderen Kantonen und ihren Beteiligungen an den jeweiligen Kantonalbanken angestellt.

² Hinweis des Regierungsrates: Vorliegend entspricht Buchstabe a) – anders als im Antrag der Finanzkommission – auf den Beibehalt der Mehrheitsbeteiligung und Buchstabe c) auf den vollständigen Verkauf der Mehrheitsbeteiligung (Buchstabe b ist mit dem Wortlaut des Antrags der Finanzkommission identisch). Die gegenüber dem Antrag der Finanzkommission geänderte Reihenfolge ermöglicht im vorliegenden Bericht nach Auffassung des Regierungsrates eine einfachere bzw. sachlogischere Beschreibung und Beurteilung der drei Varianten.

Im Zentrum des Berichts steht aber die Beurteilung der drei Varianten aus volkswirtschaftlicher, finanzpolitischer und rechtlicher Sicht. Darüber hinaus wird auch eine Beurteilung der drei Varianten aus der kantonalen Risikooptik vorgenommen.

Für die volkswirtschaftliche Beurteilung (Kapitel 13.1) hat die Finanzdirektion ein volkswirtschaftliches Gutachten durch die Firma Swiss Economics aus Zürich erstellen lassen. Das Gutachten informiert über die Kantonalbankenlandschaft der Schweiz und analysiert den Status quo der kantonalen Beteiligung an der BEKB. In diesem Zusammenhang wird auch die Rolle der BEKB in der Berner Bankenlandschaft erörtert. Weiter wird die Bedeutung der BEKB für die Berner Volkswirtschaft dargelegt. Schliesslich erfolgt im Gutachten der Swiss Economics eine Auseinandersetzung mit den drei Varianten aus einer rein volkswirtschaftlichen Perspektive. Dabei werden auch die Auswirkungen einer allfälligen Umsetzung der einzelnen Varianten auf verschiedene Anspruchsgruppen untersucht.

Im Rahmen der finanzpolitischen Beurteilung (Kapitel 13.2) werden die finanziellen Auswirkungen der drei Varianten erörtert. Die Beurteilung umfasst insbesondere die Auswirkungen der drei Varianten auf die Dividendenerträge, den Zinsaufwand sowie die Verschuldung.

Für die Beurteilung der drei Varianten aus rechtlicher Sicht (13.3), hat die Finanzdirektion Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Managing Partner von böckli bühler partner und Titularprofessor für Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Zürich beauftragt. Kern des Rechtsgutachtens stellen die Erörterung allfälliger Haftungsrisiken, welche dem Kanton aus seiner Beteiligung an der BEKB erwachsen, und eine rechtliche Beurteilung der Varianten 2 und 3 unter den Aspekten der Haftungsrisiken und der Governance dar. Schliesslich werden die Vor- und Nachteile der drei Varianten aus einer rein rechtlichen Sicht beurteilt.

Bei der Beurteilung der drei Varianten aus einer kantonalen Risikooptik (Kapitel 13.4) wird schliesslich zu weiten Teilen ebenfalls auf die beiden in Auftrag gegebenen Gutachten abgestützt.

3. Die Kantonalbanken

Die 24 Kantonalbanken (die Kantone Solothurn und Appenzell Ausserrhoden haben keine Kantonalbank mehr) stellen einen charakteristischen Bestandteil des schweizerischen Bankensystems dar. Gemeinsames Merkmal der Kantonalbanken sind der staatliche Charakter und die geografische Beschränkung auf das jeweilige Kantonsgebiet. Die einzelnen Institute unterscheiden sich aber infolge der Vielfältigkeit der politischen Strukturen in Ursprung, Grösse, Aktivität und Rechtsform voneinander. Sie sind auf Grund der kantonalen gesetzlichen Vorgaben unterschiedlich organisiert; der staatliche Einfluss äussert sich in der Definition der sozioökonomischen Ziele im Hinblick auf das Gemeinwohl, in der Kapitalbildung, in der Haftungsgarantie, in der Ernennung der leitenden Gremien, in der Partizipation am Ertrag und in der Beteiligung an der Aufsicht.³

Die Kantonalbanken definieren sich – per Gesetz – durch eine tragende Beteiligung der Kantone. Das Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG) schreibt in Art. 3a eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht und eine Beteiligung des Kantons von mindestens einem Drittel (an Stimmen und Kapital) vor.

Als (Mit-)Eigentümer entscheiden die Kantone über die organisatorische Ausgestaltung und die Rechtsform ihrer jeweiligen Kantonalbank. 15 Kantonalbanken sind öffentlich-rechtliche Körperschaften, neun sind als Aktiengesellschaften organisiert. Diese sind je nach spezifischen Bedürfnissen der Eigner als privatrechtliche (nach OR 620), gemischtwirtschaftliche (nach OR 762) oder spezialgesetzliche Aktiengesellschaften (nach OR 763) ausgestaltet.

Die Kantonalbanken gehören in der Schweiz zu den wichtigsten Anbietern von Bankdienstleistungen. Knapp die Hälfte aller Einwohnerinnen und Einwohner sind gemäss dem Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) Kunden bei einer Kantonalbank. Die Kantonalbanken halten inländische Kundengelder (Verpflichtungen aus Kundeneinlagen inkl. Kassenobligationen) im Umfang von CHF 458 Milliarden (VSKB, Stand 31. Dezember 2023). Dies entspricht einem Marktanteil von etwa einem Drittel.⁴

Die Kantonalbanken sind zudem Marktführerinnen im KMU-Geschäft. Für einen Drittel der kleinen und mittleren Unternehmen der Schweiz ist eine Kantonalbank die wichtigste Bankpartnerin beziehungsweise die Hauptbank.⁵

Die Kantonalbanken betreiben landesweit ein dichtes Filialnetz mit rund 580 Geschäftsstellen. Mit über 20'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Vollzeitäquivalente inkl. Tochtergesellschaften) sind sie zudem wichtige Arbeitgeberinnen. Die Kantonalbanken sind inlandorientiert. Gemessen an ihren Ausleihungen und Verbindlichkeiten sind sie gruppenweit zu 95 Prozent im Inland tätig. Die kumulierte Bilanzsumme der Kantonalbanken beläuft sich auf rund CHF 780 Milliarden (per 31.12.2023). Damit vereinen sie 36 Prozent an der inländischen Gesamtbilanzsumme aller Banken und sind die bedeutendste inlandorientierte Bankengruppe der Schweiz.⁶

Die Kantonalbanken sind schwerpunktmässig im klassischen Zinsgeschäft tätig. Dieses stellt mit einem Anteil von über 65 Prozent den wichtigsten Ertragspfeiler dar.⁷

Weitere Informationen zur Kantonalbanken-Landschaft in der Schweiz sowie namentlich zu deren Gründungsmotiven, den spezifischen Merkmalen von Kantonalbanken sowie den sich ihnen

³ Vgl. Historisches Lexikon der Schweiz, Artikel «Kantonalbanken»: [Kantonalbanken \(hls-dhs-dss.ch\)](https://hls-dhs-dss.ch) [04.10.2024]

⁴ Vgl. Website des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), [Hauptbanken für Schweizerinnen und Schweizer](https://vskb.ch) | VSKB [04.10.2024]

⁵ Vgl. Website des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), [Wichtige Partnerinnen des lokalen Gewerbes](https://vskb.ch) | VSKB [04.10.2024]

⁶ Vgl. Website des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), [In der Schweiz – für die Schweiz](https://vskb.ch) | VSKB [04.10.2024]

⁷ Vgl. Website des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), <https://vskb.ch/kantonalbanken/portrait/mit-kontinuitat-und-stabilitat-zum-erfolg> [04.10.2024]

stellenden Chancen und Herausforderungen finden sich im Gutachten von Swiss Economics in Kapitel 2 (S. 9).

4. Die BEKB

In Kapitel 4 wird die BEKB näher vorgestellt. Neben den wichtigsten Eckdaten zur Unternehmung wird über die relevantesten Entwicklungen der vergangenen Jahre und die aktuelle Strategie der BEKB informiert. Gleichzeitig wird die BEKB anhand ihrer Governance sowie von verschiedenen Kennzahlen mit den anderen Kantonalbanken verglichen.

4.1 Porträt

In den nachfolgenden Kapiteln werden verschiedene Aspekte rund um die BEKB sowie ihre unternehmerischen Aktivitäten erörtert.

Weitere Informationen zur BEKB – insbesondere hinsichtlich ihrer Marktanteile sowie ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung für den Kanton Bern – finden sich im Gutachten von Swiss Economics in Kapitel 3 (ab S. 26ff.).

4.1.1 Geschichte⁸

Die «Kantonalbank von Bern» wurde 1834 als eine der ersten Kantonalbanken gegründet. Drei Jahre zuvor nahmen die Berner Stimmbürger die liberale Staatsverfassung an. Zu den neuen verfassungsmässigen Freiheitsrechten gehörte auch die Handels- und Gewerbefreiheit. So konnte sich das freie Unternehmertum entfalten – dieses war allerdings auf eine Bank angewiesen, die die Mittel für die Finanzierung der Betriebe zur Verfügung stellte. Die neu gegründete Kantonalbank erbrachte Dienstleistungen für breite Bevölkerungskreise und trug zur Entwicklung der regionalen Wirtschaft bei. Nach und nach baute sie ihr Dienstleistungs- und Produktangebot aus und eröffnete 1858 ihre ersten drei Niederlassungen in Saint-Imier, Burgdorf und Biel/Bienne.

Anfang des 20. Jahrhunderts (1906) beteiligte sich die BEKB massgeblich an der Finanzierung der BLS und trug damit wesentlich zum Zustandekommen des bernischen Eisenbahnnetzes bei.

1988 beschloss der Grosse Rat am 16. Mai mit 136 zu 0 Stimmen den Zusammenschluss der Kantonalbank von Bern mit der Hypothekarkasse des Kantons Bern. Die aus der Fusion entstandene Berner Kantonalbank nahm in der Folge am 1. Januar 1991 ihre Geschäftstätigkeit auf. Das neue Institut sollte «erstens eine moderne Universalbank sein, zweitens volkswirtschaftliche und soziale Aufgaben im Interesse der Öffentlichkeit und des Staates erfüllen und drittens sich im Marktgeschehen bewähren, indem sie konkurrenzfähig ist und sich neuen Entwicklungen beweglich anpasst».

Wegen der Immobilienkrise musste die Berner Kantonalbank zu Beginn der 1990er-Jahre ihre Geschäfts- und Kreditpolitik neu ausrichten. Sie hatte im Vorfeld besonders im Baubereich Kredite gewährt, die nach der neuen Kreditpolitik nicht im gleichen Ausmass oder gar nicht hätten eingeräumt werden sollen. 1993 wurde die gesunde Bank von der neu gegründeten Dezenium-Finanz AG (DFAG) getrennt. Aktiven, die nicht der neuen Geschäfts- und Kreditpolitik der

⁸ Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Berner_Kantonalbank (abgerufen am 9. Oktober 2024) und 175 Jahre Berner Kantonalbank AG, Die Jahre 1985-2009, BEKB, Bern, Dezember 2010 S. 7-13

Berner Kantonalbank entsprachen, wurden in die DFAG überführt. Der Verlust für die Berner Kantonalbank betrug CHF 1,14 Milliarden. Die Beanspruchung der vom Kanton Bern gebildeten Rückstellungen in der Höhe von CHF 1,9 Milliarden belief sich letztlich auf CHF 1,45 Milliarden⁹.

1998 wurde die BEKB als erste Kantonalbank der Schweiz in eine private Aktiengesellschaft nach Art. 620 des Obligationenrechts umgewandelt. Im Jahr 2000 erfolgte die Kotierung der Namenaktien der BEKB an der SWX Swiss Exchange Zürich. In den folgenden Jahren wurde der Aktienanteil des Kantons schrittweise reduziert.

Per 1. Januar 2006 wurde in einem ersten Schritt die Staatsgarantie auf Spargelder bis CHF 100'000 Franken je Kunde und auf Obligationenanleihen reduziert. Der definitive Wegfall der Staatsgarantie erfolgte per Ende 2012.

Weitere Informationen zur Entwicklung des kantonalen Aktienanteils an der BEKB finden sich in Kapitel 5.4.

4.1.2 Die BEKB heute

Die BEKB versteht sich als Universalbank mit dem Schwerpunkt der Geschäftsaktivitäten im Hypothekengeschäft, in der Entgegennahme von Kundengeldern sowie in der Vermögensberatung und der Vermögensverwaltung. Mit einer erfolgreichen Unternehmensführung will sie ihren Beitrag zur eigenständigen Entwicklung des Kantons und seiner Lebensgrundlagen leisten und dadurch auch die volkswirtschaftliche und soziale Entwicklung fördern.

Die BEKB verfolgt eine langfristige und nachhaltige Geschäftsstrategie. Die langfristige Ausrichtung äussert sich unter anderem darin, dass die BEKB mit einem vertretbaren Risiko ein vernünftiges Renditeziel erreichen will und über eine solide Bilanzstruktur sowie eine starke Eigenmittelausstattung verfügt.

Aktuell beschäftigt die BEKB beschäftigt 1'165 Mitarbeitende (966 VZE), davon über 100 Lernende, Berufsmaturitätsschülerinnen und -schüler, Trainees und Stagiaires. Sie zählt rund 481'000 Kundinnen und Kunden¹⁰. Gemäss Angaben der BEKB verfügen im Kanton Bern 33 Prozent der KMU und 36 Prozent der Privatpersonen über eine Bankverbindung mit der BEKB. Im Kanton Solothurn sind es rund 10 Prozent der Bevölkerung¹¹.

Der Hauptsitz der BEKB befindet sich am Bundesplatz in Bern. Mit der aity AG, mit Sitz in Liebfeld, verfügt die BEKB seit dem 1. März 2022 über eine 100-prozentige Tochtergesellschaft, welche als IT-Dienstleisterin für die BEKB fungiert.

Die BEKB fokussiert ihre Tätigkeiten auf die Kantone Bern und Solothurn sowie die unmittelbar angrenzenden Wirtschaftsräume. Wohnbaufinanzierungen über Kooperationspartner, das Konsortialgeschäft, digitale Angebote sowie das Anlagekundengeschäft stehen indes Kundinnen und Kunden in der ganzen Schweiz zur Verfügung. Die BEKB hat keine Standorte oder qualifizierten Beteiligungen im Ausland. Die Auslandsanlagen werden durch die Statuten (Artikel 2) und das Organisations- und Geschäftsreglement (Artikel 31) beschränkt. Das Auslandkreditgeschäft beträgt maximal 5 Prozent des dreijährigen Durchschnitts der Bilanzsumme.

⁹ Eine grobe Schätzung der inflationsbereinigten und abdiskontierten Einnahmen des Kantons aufgrund seiner Beteiligung an der BEKB lässt darauf schliessen, dass es seit der Umwandlung der BEKB in eine Aktiengesellschaft 20 Jahre gedauert hat, um den Kanton für die damals übernommenen Verluste der BEKB zu kompensieren (vgl. dazu das Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 50)

¹⁰ Stand Ende 2023

¹¹ Vgl. <https://report.bekb.ch/2023/de/regionale-wirtschaft> (abgerufen am 10. Oktober 2024)

Die strategische Führung der BEKB wird durch einen neunköpfigen Verwaltungsrat unter der Leitung von Antoinette Hunziker-Ebner wahrgenommen. Für die operative Leitung der BEKB zeichnet sich seit dem Jahr 2019 Armin Brun verantwortlich.

Die Ratingagentur Moody's hat das Langfrustrating der BEKB zuletzt am 4. Oktober 2024 erneut mit «Aa2» bewertet, womit die Bank über eines der höchsten Ratings für Finanzinstitute in der Schweiz verfügt. «Aa2» entspricht der dritthöchsten Ratingstufe und bedeutet «Sehr hohe Bonität / hohe Wahrscheinlichkeit für Erfüllung von Verpflichtungen / langfristig etwas schwerer einschätzbar» (Anm.: Dies im Vergleich zum höchsten Rating Aaa). Der Ausblick wird von Moody's weiterhin als «stabil» bewertet.

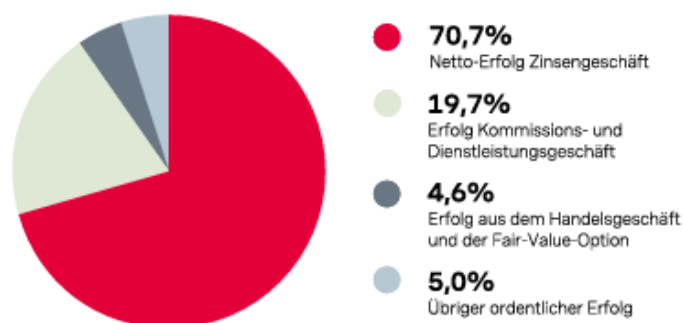
Erwähnenswert ist schliesslich auch noch die durch die BEKB betriebene elektronische Handelsplattform OTC-X¹². Auf OTC-X werden Wertpapiere von nicht börsenkotierten Unternehmen aus der Schweiz und aus Liechtenstein gehandelt. Die Plattform erhöht die Transparenz im OTC-Markt und ermöglicht einen liquideren, übersichtlicheren Handel.

Weitere Informationen zur Strategie und zum Selbstverständnis der BEKB finden sich in Kapitel 4.2.

4.1.3 Hauptgeschäftsfelder

Die BEKB bezeichnet sich selbst als Universalbank mit dem Schwerpunkt der Geschäftsaktivitäten im Hypothekengeschäft, in der Entgegennahme von Kundengeldern sowie in der Vermögensberatung und der Vermögensverwaltung.

Die wichtigsten Ertragsquellen der BEKB stellen das Zinsengeschäft und das Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft dar. Die nachfolgende Grafik aus dem Geschäftsbericht 2023 der BEKB macht dies deutlich:



Hauptgeschäftsfelder: Die wichtigsten Ertragsquellen der BEKB sind das Zinsengeschäft und das Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft. (Basis: Geschäftsertrag)

Abbildung 1: Die wichtigsten Ertragsquellen der BEKB¹³

Was das Zinsengeschäft anbelangt, so erfolgt die Refinanzierung der Kundenausleihungen durch Kundengelder und Pfandbriefdarlehen. Die Ausleihungen werden zum überwiegenden Teil auf hypothekarisch gedeckter Basis gewährt. Als Teil des Zinsengeschäfts hält die Bank einen bedeutenden Bestand an Wertschriften im Anlagevermögen, wobei das Portefeuille im Sinne der Anlagerichtlinien des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen-

¹² OTC = «Over the counter»

¹³ Geschäftsbericht 2023 der BEKB, S. 99

und Invalidenvorsorge zusammengesetzt ist. Das Interbankengeschäft spielt eine untergeordnete Rolle. Im Rahmen des Passivgeschäfts bietet die BEKB ein breites Angebot an Spar- und Anlagekonten an. Zur weiteren Refinanzierung des Aktivgeschäfts werden Kassenobligationen ausgeben und Pfandbriefdarlehen sowie Anleihen aufgenommen.

Hauptpfeiler des Kommissionsgeschäftes bildet die Vermögensberatung und -verwaltung. Die BEKB bietet umfassende Dienstleistungen in der Vermögensberatung und -verwaltung sowie in der Finanzberatung an. Neben standardisierten Angeboten für Privat- und Firmenkunden bietet die BEKB auch massgeschneiderte Anlagelösungen für vermögende Privatpersonen und für institutionelle Kunden wie Pensionskassen, Stiftungen und Unternehmen an.

4.1.4 Aktionariat

Seit dem Jahr 2000 ist die Aktie der BEKB an der Swiss Exchange Zürich (SWX) kotiert. Grösster Aktionär ist der Kanton Bern. Seit dem Jahr 2006 beträgt der kantonale Anteil unverändert 51,5 Prozent des Aktienkapitals. Damit ist der Kanton Mehrheitsaktionär der BEKB. Weitere 33,5 Prozent des Aktienkapitals verteilen sich auf gegen 50'000 Aktionärinnen und Aktionäre. Damit zählt die BEKB-Aktie zu den zehn grössten Publikumsaktien der in der Schweiz.

Die nachfolgende Abbildung informiert über die Aktionariatsstruktur der BEKB:

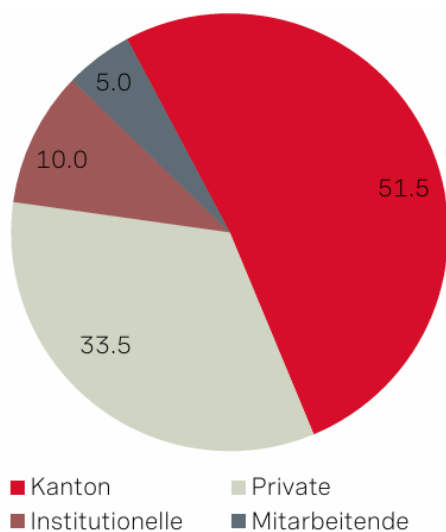


Abbildung 2: Prozentuale Aufteilung der Aktionariatsstruktur der BEKB

Gemäss Artikel 5 der Statuten der BEKB vom 21. Mai 2024 besteht eine Vinkulierungsbestimmung hinsichtlich des Erwerbs von Namenaktien der BEKB. So ist der Verwaltungsrat u.a. berechtigt, die Eintragung einer erwerbenden Person als stimmberechtigte Aktionärin oder stimmberechtigter Aktionär zu verweigern, wenn eine einzelne Aktionärin oder ein einzelner Aktionär mehr als fünf Prozent des Aktienkapitals der Gesellschaft auf sich vereinigt.

4.1.5 Standorte

Mit 73 Standorten (54 bedient und 19 selbstbedient) in den Kantonen Bern und Solothurn ist die BEKB geografisch breit verankert. Mit den veränderten Kundenbedürfnissen haben sich in den vergangenen Jahren auch Aussehen und Funktionalität der Standorte gewandelt. Im Vordergrund stehen die Förderung des Kundendialogs sowie die klare Fokussierung auf die Beratertätigkeit. Mit dem BEKB-Atelier wurde eine Plattform geschaffen, wo sich die regionale Bevölkerung trifft und ihr Wissen zu Finanz- und Gesellschaftsthemen erweitern und vertiefen kann. Die BEKB-Ateliers stehen den Kundinnen und Kunden zur Nutzung zur Verfügung.

Die nachfolgende Abbildung informiert über die Standorte der BEKB im Wirtschaftsraum Bern-Solothurn (Stand 31. Dezember 2023):

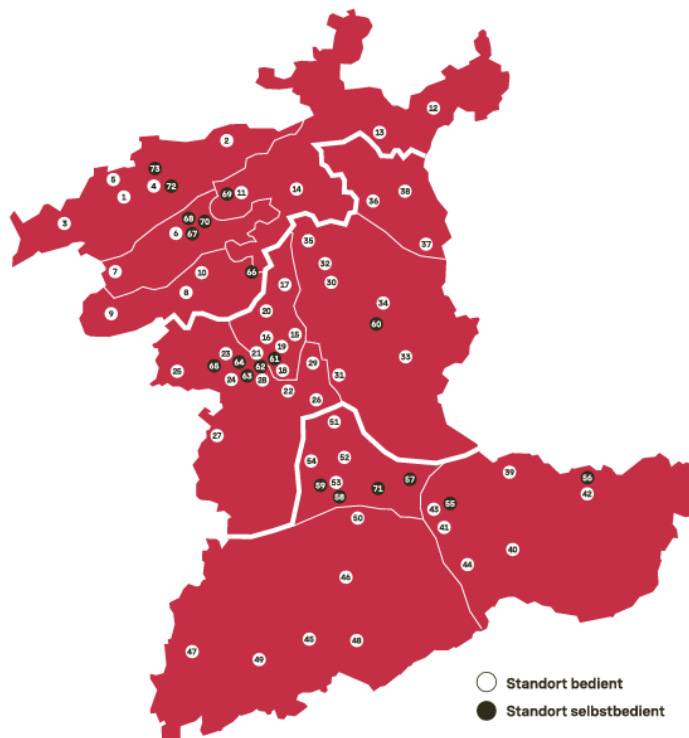


Abbildung 3: Standorte der BEKB

Neben den Niederlassungen stehen den Kundinnen und Kunden auch ein Kundencenter sowie digitale Dienstleistungen für die Kontaktaufnahme mit der BEKB zur Verfügung.

4.1.6 Nachhaltigkeit

Die BEKB engagiert sich seit mehr als zwanzig Jahren für eine nachhaltige Entwicklung. Ihre Strategie ist denn auch auf den langfristigen Erfolg ausgerichtet: Die Bank setzt auf nachhaltige Wertschöpfung statt auf kurzfristig maximierte Gewinne. Die nachhaltige Geschäftspolitik hat zum Ziel, den wirtschaftlichen Erfolg der BEKB in ein gesundes Verhältnis zu ihrem gesellschaftlichen und ökologischen Engagement zu stellen und die Nachhaltigkeitsleistung der Bank kontinuierlich zu verbessern.

Das Umweltmanagement der BEKB ist Bestandteil der Nachhaltigkeitsstrategie und erfüllt die Anforderungen der ISO-Norm 14001. Die Nachhaltigkeitsstrategie trägt namentlich dazu bei,

Aspekte der Nachhaltigkeit in Bankprodukte und -dienstleistungen einzubeziehen und die unternehmerische Verantwortung gegenüber den Mitarbeitenden und der Gesellschaft wahrzunehmen. So berücksichtigt die BEKB in allen ihren Anlagelösungen sowie in der Anlageberatung neben der konventionellen Finanzanalyse die BEKB-Nachhaltigkeitskriterien. Für die Definition ihrer Anlagenportfolios wendet die BEKB einerseits generelle Ausschlüsse (z.B. für Hersteller und Händler von geächteten Waffen oder für Unternehmen im Geschäftsfeld der fossilen Brennstoffe) an und integriert andererseits Nachhaltigkeits- und Klimafaktoren in die Portfoliokonstruktion (den sog. «ESG-Risikofilter»¹⁴).

Als eine der ersten Schweizer Banken ist die BEKB zudem der Net-Zero Banking Alliance (NZBA) der UNO beigetreten. Damit verpflichtet sich die BEKB, die Kredit- und Anlageportfolios bis spätestens 2050 auf Netto-Null-Emissionen auszurichten und zu einer klimafreundlichen Wirtschaft beizutragen – gemeinsam mit allen involvierten Akteuren. Im Jahr 2023 hat die BEKB erstmals die finanzierten Emissionen aus dem Kredit- und Anlageportfolio berechnet, offengelegt und wissenschaftsbasierte Klimaziele für das Hypothekarportfolio mit Zwischenzielen per 2030 festgelegt.

Ausdruck der nachhaltigen Geschäftspolitik ist schliesslich auch das Nachhaltigkeitsleitbild 2025, welches neben ökologischen Aspekten auch Grundsätze und konkrete Ziele zu Produkten und Dienstleistungen sowie zur sozialen Verantwortung der Bank gegenüber ihren Mitarbeitenden und der Gesellschaft beinhaltet.

4.1.7 Wirtschaftliches, regionales und soziales Engagement

Basierend auf ihrem Rollenverständnis als Finanzinstitut mit einem staatlichen Mehrheitsaktionär, nimmt die BEKB verschiedene Engagements zur Stärkung der bernischen Volkswirtschaft wahr. Dabei handelt es sich beispielsweise um Veranstaltungen für Eltern und Schulen zum Umgang mit Geld oder um Sponsoring von Anlässen im Sport- und Kulturbereich.

Zum Engagement der BEKB zählt aber beispielsweise auch der BEKB-Förderfonds. Seit 2018 hat die BEKB rund 600 nicht gewinnorientierte Projekte aus den Bereichen Kultur, Sport und Freizeit, Ökologie, Bildung, Gesundheit und Soziales in den Kantonen BE und SO mit rund CHF 6,2 Millionen (Stand Mitte 2024) unterstützt (z.B. Schul- und Klassenlager im Kanton Bern, Rendez-vous Bundesplatz, Young Enterprise Switzerland YES). In zahlreichen Niederlassungen der BEKB stehen zudem sog. «Ateliers» zur Verfügung, welche von interessierten Personen und Vereinen kostenlos z.B. für Workshops, Versammlungen und Besprechungen gemietet werden können.

4.2 Aktuelle Strategie der BEKB

Im August 2020 hat der Verwaltungsrat der BEKB die «Strategie 2025» verabschiedet. Mit der Strategie 2025 will die BEKB auch in Zukunft ihre Stellung als führende Finanzdienstleisterin in ihrem Wirtschaftsraum behaupten. Kern der Strategie stellen der Fokus auf Kundennähe und ein ganzheitliches Betreuungsverständnis dar. Konkret hat die BEKB mit der Strategie 2025 einen neuen Betreuungsansatz («Seite an Seite») lanciert. Kundinnen und Kunden sollen sich auf einen kompetenten und persönlichen Finanzcoach an ihrer Seite verlassen können. Dieser begleitet sie, erkennt frühzeitig Themen in ihrem Leben oder in ihrem Unternehmen und nimmt damit vorausschauend die Kundenbedürfnisse auf.

¹⁴ ESG steht für Environment, Social, Governance

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strategie 2025 wurde die Zusammenarbeit zwischen Spezialistinnen und Spezialisten sowohl organisatorisch wie auch inhaltlich gestärkt. Ausserdem wurden in branchenübergreifenden und interdisziplinären Kooperationen, sogenannten Ökosystemen, gemeinsam mit externen Partnern neue und innovative Lösungen lanciert. Beispiele hierfür sind Myky (Kooperation mit GVB und NNH zur energetischen Sanierung von Eigenheimen), newhome (Immobilienplattform der Kantonalbanken), be advanced (Innovations-Coaching für Berner KMU und Startups) und sitem-insel (Swiss Institute for Translational and Entrepreneurial Medicine).

In finanzieller Hinsicht hat sich die BEKB bis 2025 kumuliert einen Unternehmensgewinn zwischen CHF 700 und CHF 800 Millionen zum Ziel gesetzt. Weiter soll die Ausschüttungsquote zwischen 50 und 70 Prozent liegen und die Dividende kontinuierlich gesteigert werden. Zudem will die Bank ihre Position als führende Finanzdienstleisterin im Bereich Nachhaltigkeit stärken.

Die Nachfolgende Übersicht zeigt die vier strategischen Stossrichtungen im Detail:



Abbildung 4: Die vier strategischen Stossrichtungen der BEKB

Auch in der Strategie 2025 weiterhin ihre Gültigkeit haben die langjährigen Unternehmenswerte «Engagement», «Nachhaltigkeit» und «Vertrauen».

Die BEKB will ihren Angaben zufolge auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag zur eigenständigen Entwicklung der Kantone Bern und Solothurn leisten¹⁵. Zudem will die BEKB eine wesentliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Rolle – als Partnerin und Beraterin von KMU und Privatpersonen, als Arbeitgeberin, als Ausbildungsbank und als Steuerzahlerin spielen. Gestützt darauf hat der Verwaltungsrat acht strategische Grundsätze festgelegt:

¹⁵ Vgl. dazu beispielsweise den Geschäftsbericht 2023 der BEKB, S. 90

Strategische Grundsätze des Verwaltungsrates der BEKB	
Strategische Grundsätze	1. Die BEKB fördert als engagierte, lebendige und unabhängige Bank mit Entscheidungszentrum im Kanton Bern die volkswirtschaftliche Entwicklung in ihrem Marktgebiet. 2. Die Ambitionen der BEKB sind Kundennähe, regionale Verankerung und eine ganzheitliche, persönliche Beratung in allen Lebensphasen. Sie bietet bedürfnisorientierte und erstklassige Finanzdienstleistungen in verständlicher Sprache auf verschiedenen Vertriebskanälen an. 3. Die digitale Interaktion gestaltet die BEKB einheitlich, durchgängig und sicher. Damit schafft sie einfach anwendbare und verständliche Lösungen für ihre Kundinnen und Kunden. 4. Die BEKB ist im Privat- und Firmenkundengeschäft sowie im Asset Management die führende Finanzdienstleisterin in ihrem Marktgebiet. Sie betreibt ein wachsendes Anlagegeschäft. 5. Die BEKB lebt Diversität. Ihre Mitarbeitenden sind die wichtigsten Botschafterinnen und Botschafter der Bank. Sie sind kompetent und arbeiten lösungsorientiert und vernetzt. Sie stellen die Kundinnen und Kunden und deren Bedürfnisse in den Mittelpunkt und schaffen Mehrwert. Ihre Weiterentwicklung ist der Bank wichtig. 6. Die BEKB verfügt über eine solide Bilanzstruktur mit starker Eigenmittelausstattung. Sie strebt ein qualitatives Wachstum primär aus eigener Kraft und ergänzend durch Akquisitionen an. 7. Ziel der BEKB ist die nachhaltige Steigerung des Unternehmenswerts. Sie will mit einem vertretbaren Risiko ein vernünftiges Renditeziel erreichen und setzt auf eine stabile und attraktive Ausschüttungspolitik. 8. Die BEKB ist langfristig auf finanzielle Stabilität und Vertrauen ausgerichtet. Sie hat eine massvolle Lohnpolitik.

Tabelle 1: Strategische Grundsätze des Verwaltungsrates

Die Aktualisierung der Strategie 2025 wird rollend im Rahmen des jährlichen Strategieworkshops des Verwaltungsrats erfolgen.

4.3 Die BEKB im Vergleich mit den anderen Kantonalbanken

In den nachfolgenden Kapiteln 4.3.1 und 4.3.2 werden zwei Vergleiche zwischen der BEKB und den anderen Kantonalbanken angestellt. In Kapitel 4.3.1 wird vorab die Governance der einzelnen Kantonalbanken verglichen. In Kapitel 4.3.2 erfolgt anschliessend ein Vergleich von für die Kantonalbanken wichtigen Kennzahlen.

4.3.1 Vergleich der Kantonalbanken in Bezug auf ihre Governance

Die Kantonalbanken sind in Bezug auf ihre Governance (z.B. Rechtsform, kantonaler Beteiligungsanteil, Staatsgarantie) sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die nachfolgende Übersicht macht dies deutlich:

Name	Kant. Anteil	Rechtsform	Staatsgarantie	Steuerpflicht	Handelbarkeit Aktie	Kantonsvertretung im strategischen Führungsorgan
Aargauische Kantonalbank	100%	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Teilweise steuerbefreit ¹⁶	Nein	Nein.
Appenzeller Kantonalbank	100%	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Steuerbefreit	Nein	Ja.
Banca dello Stato del Cantone Ticino	100%	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Teilweise steuerbefreit ¹⁷	Nein	Nein.
Banque Cantonale de Fribourg	100%	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Teilweise steuerbefreit ¹⁸	Nein	Nein.
Banque Cantonale de Genève	44,27%	Spezialgesetzliche AG	Nein	Teilweise steuerbefreit ¹⁹	Ja (SIX Swiss Exchange)	Nein
Banque Cantonale du Jura	55,66%	Spezialgesetzliche AG	Ja	Steuerpflichtig	Ja (SIX Swiss Exchange)	Nein
Banque Cantonale du Valais	70,03%	Spezialgesetzliche AG	Ja	Teilweise steuerbefreit ²⁰	Ja (SIX Swiss Exchange)	Nein
Banque Cantonale Neuchâteloise	100%	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Steuerbefreit	Nein	Nein
Banque Cantonale Vaudoise	66,95%	Spezialgesetzliche AG	Nein	Steuerpflichtig	Ja (SIX Swiss Exchange)	Nein
Basellandschaftliche Kantonalbank	73,73% (Kapital), 100% (Stimmen)	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Teilweise steuerbefreit ²¹	Ja (SIX Swiss Exchange [PS])	Nein
Basler Kantonalbank	85,84% (Kapital),	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Teilweise steuerbefreit ²²	Ja (SIX Swiss Exchange [PS])	Nein

¹⁶ Befreiung von der direkten Bundessteuer und der kantonalen Steuerpflicht. Eingeschränkte Steuerpflicht auf kommunaler Ebene.

¹⁷ Befreiung von der direkten Bundessteuer und der kantonalen Steuerpflicht. Steuerpflicht auf kommunaler Ebene.

¹⁸ Steuerbefreiung auf Bundesebene.

¹⁹ Steuerpflicht auf Bundesebene. Proportional zum Anteil des bestehenden Kapitals (85%) von den kantonalen und kommunalen Gewinn- und Kapitalsteuern befreit.

²⁰ Proportional zum Anteil des Kantons am Aktienkapital von den kantonalen und kommunalen Gewinn- und Kapitalsteuern befreit.

²¹ Befreiung von der direkten Bundessteuer und der kantonalen Steuerpflicht. Steuerpflicht jedoch für Filialen in anderen Kantonen.

²² Steuerbefreit auf Bundesebene und im Kanton Basel Stadt. Ausgenommen sind die Filialen in anderen Kantonen und steuerpflichtige Konzerngesellschaften.

Name	Kant. Anteil	Rechtsform	Staatsgarantie	Steuerpflicht	Handelbarkeit Aktie	Kantonsvertretung im strategischen Führungsorgan
	100% (Stimmen)					
Berner Kantonalbank	51,5%	Privatrechtliche AG	Nein	Steuerpflichtig	Ja (SIX Swiss Exchange)	Nein.
Glarner Kantonalbank	58,15%	Spezialgesetzliche AG	Ja	Steuerpflichtig	Ja (SIX Swiss Exchange)	Ja
Graubündner Kantonalbank	84,5% (Kapital), 100% (Stimmen)	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Steuerbefreit	Ja (SIX Swiss Exchange [PS])	Nein.
Luzerner Kantonalbank	61,5%	Privatrechtliche AG	Ja	Steuerpflichtig	Ja (SIX Swiss Exchange)	Nein
Nidwaldner Kantonalbank	84,21% (Kapital), 100% (Stimmen)	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Steuerbefreit	Ausserbörslich über Gesellschaft (PS)	Nein
Obwaldner Kantonalbank	78,57% (Kapital), 100% (Stimmen)	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Steuerbefreit	Ausserbörslich über Gesellschaft (PS)	Nein ²³
Schaffhauser Kantonalbank	100%	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Steuerbefreit	Nein	Ja
Schwyzner Kantonalbank	100%	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Steuerbefreit	Nein	Nein
St. Galler Kantonalbank	51%	Gemischt-wirtschaftliche Aktiengesellschaft	Ja	Steuerpflichtig	Ja (SIX Swiss Exchange)	Ja
Thurgauer Kantonalbank	80% (Kapital), 100% Stimmen	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Teilweise steuerbefreit ²⁴	Ja (SIX Swiss Exchange [PS])	Nein
Urner Kantonalbank	100%	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Steuerbefreit	Nein	Nein
Zuger Kantonalbank	50,11% (Kapital), 33,33%	Spezialgesetzliche AG	Ja	Steuerpflichtig	Ja (SIX Swiss Exchange)	Nein

²³ Gem. Art. 11, Abs. 2 des Gesetzes über die Obwaldner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz; GDB 661.1) kann der Regierungsrat im Bankrat mit einem Mitglied vertreten sein.

²⁴ Steuerbefreiung auf Bundesebene

Name	Kant. Anteil	Rechtsform	Staats- garantie	Steuer- pflicht	Handelbar- keit Aktie	Kantons- vertre- tung im strategi- schen Füh- rungsor- gan
	(Stim- men)					
Zürcher Kantonal- bank	100%	Öffentlich-recht- liche Anstalt	Ja	Teilweise steuerbe- freit ²⁵	Nein	Nein

Tabelle 2: Übersicht ausgewählte Governance-Aspekte von Kantonalbanken

Gestützt auf diese Übersicht lässt sich feststellen, dass der Kanton Bern in Bezug auf die Rahmenbedingungen seiner Beteiligung an der BEKB deutlich fortschrittlicher als andere Kantone ist. So verfügen neben der BEKB nur gerade noch die Waadtländer und die Genfer Kantonalbank über keine wettbewerbsverzerrende Staatsgarantie mehr. Weiter ist neben der BEKB ausschliesslich die Luzerner Kantonalbank als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert. Aufgrund ihrer Rechtsform ist die BEKB zudem – im Gegensatz zu zahlreichen anderen Kantonalbanken – steuerpflichtig.

Darüber hinaus liegt der kantonale Beteiligungsanteil bei den meisten Kantonalbanken deutlich höher als derjenige des Kantons Bern. Von den 24 Kantonalbanken weist derzeit nur gerade ein Finanzinstitut einen kantonalen Beteiligungsanteil von unter 50 Prozent auf. Dabei handelt es sich um die Banque Cantonale de Genève (BCGE) mit 44,27 Prozent. Allerdings ist mit der Stadt Genf (20,87%) und den Genfer Kommunen (7,43%) die öffentliche Hand auch noch stark an der BCGE beteiligt. Einen Anteil von 5,96 Prozent hält zudem die Pensionskasse des Kantons Genf (CPGE).

Im Zusammenhang mit der Delegation von Kantonsvertretungen in das strategische Führungsorgan ist im Übrigen festzustellen, dass die meisten Kantone zwar nicht über eine Kantonsvertretung im strategischen Führungsorgan verfügen. Aufgrund der Rechtsform der einzelnen Kantonalbanken und/oder der kantonalen rechtlichen Grundlagen sind indessen entweder die Exekutive oder die Legislative für die Wahl einzelner oder sämtlicher Mitglieder des strategischen Führungsorgans zuständig.

²⁵ Von direkter Bundessteuer und von Gewinn- und Kapitalsteuer befreit. Die Gesellschaften der Swisssanto unterstehen den Kantons- und Bundessteuern.



4.3.2 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich basiert auf den Geschäftsabschlüssen der Kantonalbanken des Jahres 2023.

Name	Bilanzsumme (in CHF 1'000.-)	Anz. Mitarbei- tende (in VZE)	Gewinn (in CHF 1'000.-)	Return on Assets (RoA) ²⁶	Cost-Income- Ratio (CIR) ²⁷	Gefährdete Forderungen zu Banken- ausleihun- gen ²⁸	Gesamtkapi- talquote ²⁹	Steuern ³⁰	Ausschüttung an Kanton ³¹ (in Mio. CHF)
Aargauische Kantonalbank	35'986'457	807	253'830	0,68%	40,35%	1,79%	18,9%	13'251	131,0
Appenzeller Kantonalbank	4'167'504	89	12'233	0,30%	46,29%	0,86%	20,0%	0	7,5
Banca dello Stato del Can- tone Ticino	17'994'871	441	100'977	0,55%	46,29%	1,00%	18,7%	9'198	65,1
Banque Canto- nale de Fribourg	27'960'449	443	161'496	0,58%	31,74%	1,88%	18,8%	10'762	75,0
Banque Canto- nale de Genève	30'269'565	917	231'240	0,77%	47,70%	0,83%	17,0%	40'960	30,1
Banque Canto- nale du Jura	4'287'427	140	13'237	0,31%	49,45%	2,47%	17,1%	5'578	5,0
Banque Canto- nale du Valais	20'109'096	496	90'363	0,46%	42,06%	2,22%	17,8%	18'894	47,3

²⁶ Der Return on Assets (ROA) bezeichnet das Verhältnis zwischen Jahresgewinn und Bilanzsumme. Die Kennzahl zeigt auf, wie viel Ertragsüberschuss mit jedem eingesetzten Franken unter Berücksichtigung des Steueraufwands erwirtschaftet werden kann. Der hier vorliegende Vergleich bezieht sich auf ROA nach Zuweisung (Auflösung) der Reserven für allgemeine Bankrisiken.

²⁷ Die Cost/Income-Ratio (CIR) misst das Verhältnis zwischen operativem Geschäftsaufwand und -ertrag. Die CIR zeigt auf, wie viel von jedem eingenommenen Franken (Income) für die Erbringung der Leistung aufgewendet worden ist (Cost).

²⁸ Diese Kennzahl misst den Anteil der gefährdeten Forderungen (Brutto-Schuldbetrag) am Total der Kundenausleihungen. Rechnerisch werden dazu der Bruttoschuldbetrag in Prozenten der Kundenausleihungen (Forderungen gegenüber Kunden und Hypothekarforderungen) dargestellt.

²⁹ In Prozent der risikogewichteten Aktiven

³⁰ Gem. Geschäftsbericht 2023 an Bund, Kanton und Gemeinden entrichteter Steueraufwand (sofern für die jeweilige Kantonalbank überhaupt eine Steuerpflicht besteht; vgl. dazu Tabelle 2: Übersicht ausgewählte Governance-Aspekte von Kantonalbanken).

³¹ Inkl. Abgeltung Staatsgarantie, Verzinsung Dotationskapital, Dividenden und Gewinnablieferungen aber ohne Steuern

Name	Bilanzsumme (in CHF 1'000.-)	Anz. Mitarbei- tende (in VZE)	Gewinn (in CHF 1'000.-)	Return on Assets (RoA) ²⁶	Cost-Income- Ratio (CIR) ²⁷	Gefährdete Forderungen zu Banken- ausleihun- gen ²⁸	Gesamtkapi- talquote ²⁹	Steuern ³⁰	Ausschüttung an Kanton ³¹ (in Mio. CHF)
Banque Canto- nale Neuchâteloise	11'878'908	279	47'544	0,41%	45,14%	0,66%	21,3%	0	35,0
Banque Canto- nale Vaudoise	58'870'000	1'982	469'194	0,79%	46,60%	0,35%	18,0%	74'200	247,8
Basellandschaft- liche Kantonal- bank	34'146'235	919	152'508	0,44%	52,17%	1,27%	19,1%	4'413	68,7
Basler Kantonal- bank	52'676'596	922	169'420	0,31%	52,47%	0,56%	18,7%	15'685	92,6
<i>Berner Kanto- nalbank</i>	<i>40'053'489</i>	<i>966</i>	<i>174'885</i>	<i>0,44%</i>	<i>46,75%</i>	<i>0,93%</i>	<i>19,6%</i>	<i>55'000</i>	<i>48,0</i>
Glarner Kanto- nalbank	8'792'550	272	26'003	0,30%	62,23%	0,44%	18,5%	4'860	11,6
Graubündner Kantonalbank	32'769'099	861	230'638	0,70%	44,28%	0,86%	18,7%	6'185	103,7
Luzerner Kanto- nalbank	52'397'079	1'095	265'396	0,46%	45,60%	0,50%	18,0%	38'079	86,4
Nidwaldner Kan- tonalbank	6'391'016	150	16'862	0,26%	45,20%	0,42%	19,2%	0	11,3
Obwaldner Kan- tonalbank	6'023'142	162	13'765	0,23%	48,79%	0,81%	17,9%	0	8,7
Schaffhauser Kantonalbank	9'379'551	300	58'300	0,63%	39,66%	0,46%	25,7%	0	46,7
Schwyzner Kan- tonalbank	23'133'923	533	98'171	0,42%	37,44%	0,12%	24,1%	0	68,2
St. Galler Kanto- nalbank	41'336'590	1'168	207'202	0,50%	49,68%	0,45%	16,5%	35'655	68,9

Name	Bilanzsumme (in CHF 1'000.-)	Anz. Mitarbei- tende (in VZE)	Gewinn (in CHF 1'000.-)	Return on Assets (RoA) ²⁶	Cost-Income- Ratio (CIR) ²⁷	Gefährdete Forderungen zu Banken- ausleihun- gen ²⁸	Gesamtkapi- talquote ²⁹	Steuern ³⁰	Ausschüttung an Kanton ³¹ (in Mio. CHF)
Thurgauer Kan- tonalbank	32'802'993	731	158'950	0,48%	42,45%	0,60%	19,3%	14'136	64,0
Urner Kantonal- bank	3'543'962	98	22'375	0,62%	51,05%	0,77%	20,0%	0	9,2
Zuger Kantonal- bank	18'820'324	477	124'820	0,67%	42,18%	0,32%	18,2%	20'119	35,0
Zürcher Kanto- nalbank	201'259'000	5'539	1'238'417	0,62%	51,75%	0,43%	19,5%	7'000	358,0 ³²

Tabelle 3: Kennzahlenvergleich (Stand per Ende 2023)

Erläuterungen:

- **Bilanzsumme:**
Mit einer Bilanzsumme von rund CHF 40 Mia. weist die BEKB den sechsthöchsten Wert aller Kantonalbanken aus. Mit über CH F200 Mia. ist die Bilanzsumme der Zürcher Kantonalbank die höchste aller Kantonalbanken.
- **Anzahl Mitarbeitende:**
Die BEKB beschäftigt im Jahr 2023 am fünftheisten Mitarbeitende (in VZE) aller Kantonalbanken. Während für die Zürcher Kantonalbank 5'539 Vollzeiteinheiten ausweist, sind es bei der Urner Kantonalbank nur gerade deren 98.
- **Gewinn:**
Im Jahr 2023 betrug der Gewinn der BEKB CHF 174,9 Mio.. Dies entspricht dem achthöchsten Gewinn aller Kantonalbanken. Die Zürcher Kanton-
albank weist auch beim Gewinn mit über CHF 1,2 Mia. wiederum den höchsten Wert aller Kantonalbanken aus. Auf dem anderen Ende der
Skala steht die Appenzeller Kantonalbank mit einem Gewinn von CHF 12,2 Mio.

³² Exkl. CHF 170 Mio. Ausschüttung an die Gemeinden

- *Return on Assets (RoA):*
Der Mittelwert sämtlicher Kantonalbanken beträgt 0.47 Prozent. Mit einem Wert von 0,44 Prozent liegt die BEKB leicht darunter.
- *Cost-Income-Ratio (CIR):*
Der Mittelwert sämtlicher Kantonalbanken liegt bei 46,1 Prozent. Mit einem Wert von 46,75 Prozent liegt die BEKB leicht darüber.
- *Gefährdete Forderungen zu Bankausleihungen:*
Der Mittelwert sämtlicher Kantonalbanken liegt bei 0,88 Prozent. Mit einem Wert von 0,93 Prozent liegt die BEKB über dem Mittelwert.
- *Gesamtkapitalquote:*
Der Mittelwert sämtlicher Kantonalbanken liegt bei 19,19 Prozent. Mit einem Wert von 19,6 Prozent liegt die BEKB über dem Mittelwert.
- *Steuern:*
Mit CHF 55 Mio. wies die BEKB im Jahr 2023 nach der Banque Cantonale Vaudoise (CHF 74,2 Mio.) den zweithöchsten Steueraufwand aller Kantonalbanken aus.
- *Ausschüttung an Kanton:*
Der Kanton Zürich hat im Jahr 2023 von seiner Kantonalbank insgesamt CHF 358 Mio. vereinnahmt (Dividende von CHF 340 Mio. sowie Anteil zur Deckung der Selbstkosten von CHF 18 Mio. [ohne Entschädigung Staatsgarantie von CHF 30 Mio. und ohne Dividendenanteil Gemeinden von CHF 170 Mio.]). Dies stellt den höchsten Wert aller Kantonalbanken dar. Der Mittelwert sämtlicher Kantonalbanken betrug 2023 CHF 73,4 Mio. (ohne ZKB = CHF 59,8 Mio.). Der Kanton Bern vereinnahmte im Jahr 2023 Dividendenerträge in der Höhe von CHF 48 Mio.



4.3.3 Die BEKB in der Kantonalbankenlandschaft³³

Im Rahmen ihres Gutachtens hat Swiss Economics verschiedene Feststellungen und Kernaussagen zur BEKB im Vergleich zu den anderen Kantonalbanken gemacht. Nachfolgend werden einzelne Erkenntnisse und Aussagen aus dem Gutachten aufgeführt.

Gemäss Swiss Economics ist auffällig, dass die Marktanteile der BEKB im Vergleich zu anderen Kantonalbanken eher tief sind. So lag – gemäss Daten der SNB – der Marktanteil der BEKB im Jahr 2022 im Hypothekarmarkt bei rund zwanzig Prozent. Dies entsprach dem zweittiefsten Marktanteil aller Kantonalbanken³⁴. Auch bei den Privat- und Sparkonti pro Kanton zeigt sich, dass die BEKB mit rund 25 Prozent – im Vergleich mit anderen Kantonalbanken – einen eher geringen Marktanteil aufweist.

Für andere Tätigkeitsbereiche der BEKB liegen gestützt auf das Gutachten keine direkt auswertbaren Daten vor. Betreffend Unternehmenskredite halte der Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) jedoch fest, dass rund 45 Prozent aller KMU in der Schweiz eine Bankbeziehung mit einer Kantonalbank hätten. Gemäss dem Geschäftsbericht der BEKB unterhalten hingegen nur rund ein Drittel aller Berner KMU eine Bankverbindung zur BEKB. Dies deutet gemäss Swiss Economics darauf hin, dass der BEKB im Kanton Bern auch im Segment der Unternehmenskredite eine eher geringere Bedeutung zukommt als anderen Kantonalbanken in ihrem Heimatkanton.

Als Hauptgrund für die insgesamt relativ geringe wirtschaftliche Bedeutung der BEKB im Kanton Bern wird im Gutachten auf die finanzielle Notlage der BEKB im Zuge der Immobilienkrise in den 1990er Jahren hingewiesen. Die damalige Rettung durch den Kanton habe einerseits in einen Vertrauensverlust der Bevölkerung, der sich über Jahre hinweg in einem vergleichsweise geringen Wachstum an Neukunden ausdrückte, gemündet. Andererseits hätten die Krisenerfahrungen zu einer konservativen, nicht primär auf Wachstum ausgelegten Risikostrategie der BEKB geführt.

Schliesslich wird im Gutachten auf verschiedene Unterschiede in der Governance der BEKB zu anderen Kantonalbanken hingewiesen. So sei die BEKB – neben der LUKB – die einzige als privatrechtliche Aktiengesellschaft konstituierte Kantonalbank in der Schweiz. Sie gehöre auch zu einer der wenigen Kantonalbanken, deren strategisches Führungsorgan ohne Kantonsvertretung auskomme. Zudem unterstehe sie vollumfänglich der bankengesetzlichen Aufsicht der Finanzmarktaufsicht (FINMA) und geniesse keine Steuerprivilegien.

Umfassende Informationen zur Positionierung der BEKB in der Kantonalbankenlandschaft finden sich in Kapitel 3.1 des Gutachtens von Swiss Economics.

³³ Vgl. Kapitel 3.1 des Gutachtens von Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024

³⁴ Zu beachten ist gemäss dem Gutachten von Swiss Economics, dass ein Grossteil der für den Kanton Solothurn ausgewiesenen Marktanteile der Kantonalbanken mutmasslich ebenfalls der BEKB zuzuschreiben sind, da der Kanton Solothurn im geografischen Fokus der BEKB liegt und dort keine eigene Kantonalbank mehr tätig ist.

4.4 Die BEKB in der Berner Bankenlandschaft

Wie bereits in Kapitel 4.3 zur Rolle der BEKB in der Kantonalbankenlandschaft hat Swiss Economics in ihrem Gutachten auch zur Rolle der BEKB in der Berner Bankenlandschaft verschiedene Feststellungen gemacht. Die wichtigsten Erkenntnisse und Aussagen aus dem Gutachten der Swiss Economics werden nachfolgend wiedergegeben³⁵:

Vorab stellt Swiss Economics fest, dass den Regionalbanken und Sparkassen im Kanton Bern (und auch im Kanton Solothurn) – im Vergleich zu anderen Kantonen – eine sehr grosse Bedeutung zukomme. Allerdings pflege die BEKB über 480'000 Kundenbeziehungen, was Ende 2023 rund 45 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Bern ausmache. Selbst wenn man die Wohnbevölkerungen des Kantons Solothurn berücksichtige, indem die BEKB einen geringeren Marktanteil habe, entspreche dies noch immer mehr als einem Drittel der Wohnbevölkerung beider Kantone. Mehr als die Hälfte der Kundinnen und Kunden bezeichne die BEKB zudem als ihre Hauptbank. Diese Tatsache sowie die breite Aktionärsbasis von rund 50'000 Aktionärinnen und Aktionären, die hauptsächlich in den Kantonen Bern und Solothurn ansässig seien, weise auf eine breite Verankerung der BEKB in der regionalen Bevölkerung hin.

Allerdings spiegelt sich gemäss Swiss Economics die Nähe zur Bevölkerung nicht direkt im Filialnetz der BEKB. So sei der Anteil der BEKB-Filialen an den Geschäftsstellen aller Banken im Kanton Bern eher gering. Auffällig sei im Kanton Bern indes der überdurchschnittlich hohe Anteil der Regionalbanken und Sparkassen.

Eine mögliche Erklärung für die überdurchschnittlich hohe Marktpräsenz von Regionalbanken und Sparkassen im Kanton Bern stelle gemäss verschiedenen Experten die Grösse des Kantons sowie die hohe Relevanz der Landwirtschaft und des Kleingewerbes, die vor allem Produkte des klassischen Zinsgeschäfts nachfragen, dar. Dies schaffe ein gutes Marktumfeld für regional verankerte Banken mit traditionellen Geschäftsmodellen. Zudem könne davon ausgegangen werden, dass die Regionalbanken und Sparkassen bis zu einem gewissen Grad von der Krise der BEKB in den 1990er Jahren profitieren konnten.

Die gleichartige Ausrichtung der Regionalbanken und der BEKB bestätigt gemäss Swiss Economics auch ein Blick auf die Filialnetze. So hätten Regionalbanken und Sparkassen in ländlichen Regionen des Kantons – und speziell im Berner Oberland – eine ähnlich starke Standortpräsenz. Allerdings, so Swiss Economics, sei die Geschäftstätigkeit von Regionalbanken und Sparkassen typischerweise lokal begrenzt, während das Filialnetz der BEKB den ganzen Kanton (sowie auch Solothurn) abdecke. Swiss Economics weist an dieser Stelle im Übrigen auch noch auf die wichtige Rolle von Valiant, Postfinance und UBS, im Berner Bankenmarkt hin.

In der Bankenlandschaft Bern zeichne sich die BEKB somit durch eine hohe Standortpräsenz gekoppelt mit kurzen Entscheidungswegen aus. Dies sei – gemäss einstimmigen Einschätzungen ihrer Gesprächspartner – direkt auf die kantonale Beteiligung und Eignerstrategie und den dadurch vergleichsweise geringen Kostendruck der BEKB zurückzuführen, der eine Aufrechterhaltung der persönlichen Beratung auch in Randregionen ermögliche.

In ihrem Gutachten weist Swiss Economics schliesslich auf «einen gewissen Vorteil bei den Refinanzierungskosten aufgrund der Mehrheitsbeteiligung des Kantons» an der BEKB hin. Auch wenn die BEKB über keine explizite Staatsgarantie verfüge, behalte sich die Ratingagentur Moody's ausdrücklich eine Herabsetzung des Kreditratings der BEKB vor, sollte sich eine Reduktion der kantonalen Beteiligung auf unter 50.1 Prozent abzeichnen.

³⁵ Vgl. das Gutachten von Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 34-37

Umfassende Informationen zur Positionierung der BEKB in der Berner Bankenlandschaft finden sich in 3.2 des Gutachtens von Swiss Economics.

5. Die kantonale Beteiligung an der BEKB

Nachfolgend wird die Beteiligung des Kantons an der BEKB beleuchtet. Neben den rechtlichen Grundlagen wird über die Inhalte der kantonalen Eignerstrategie sowie über in den vergangenen Jahren eingereichte Vorstösse und in diesem Zusammenhang getroffene Parlamentsentscheide informiert.

5.1 Rechtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit der kantonalen Beteiligung an der BEKB auf Bundesebene³⁶

Mit Art. 98 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) wird der Bund ermächtigt und verpflichtet, Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen zu erlassen. Art. 98 Abs. 2 BV verlangt, dass der Bund dabei der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung trägt. Damit bringt der Verfassungsgeber zum Ausdruck, dass die Kantone befugt sind, Kantonalbanken zu führen.

Gestützt auf Art. 98 Abs. 1 BV hat der Bundesgesetzgeber die Bestimmung in Art. 3a des Bankengesetzes [BankG] erlassen, der die Kantonalbanken wie folgt definiert:

«Als Kantonalbank gilt 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 einem Drittel der Stimmen verfügen. Er kann für deren Verbindlichkeiten die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen.»

Damit bestehen seitens des Bundesgesetzgebers drei zwingende Vorgaben für die Konstituierung einer Kantonalbank:

1. Die Kantonalbank muss aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses errichtet werden, wobei den Kantonen die Wahl zwischen kantonalem öffentlichem Recht - oder Bundesprivatrecht offen bleibt.
2. Der Bund schränkt sodann die Rechtsformfreiheit der Kantonalbanken ein, indem diese entweder als öffentlich-rechtliche Anstalt oder aber als Aktiengesellschaft errichtet sein muss. Als letztere gelten nebst der privatrechtlichen Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR auch die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft gemäss Art. 762 OR sowie die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft gemäss Art. 763 OR.
3. Ausserdem muss der Kanton an der Bank eine qualifizierte Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügen.

Im Übrigen sind die Kantonalbanken jedoch in ihrer Organisationsautonomie – unter Vorbehalt der für alle Finanzinstitute geltenden finanzmarktrechtlichen Regulierungen – aufgrund ihrer besonderen Stellung durch die bundesrechtlichen Vorschriften nicht eingeschränkt. Weitere gesetzliche Vorgaben zur Organisation bestehen einzig auf kantonaler Ebene.

³⁶ Vgl. das Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 31 bis 33

Vertiefte Informationen zu den rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene finden sich im Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Christoph Bühler im Teil 2, Kapitel II.A (Seiten 31 bis 33).

5.2 Rechtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit der kantonalen Beteiligung an der BEKB auf kantonomer Ebene

Die Beteiligung des Kantons an der BEKB basiert einerseits auf Art. 53 der Kantonsverfassung [BSG 101.1; KV] und andererseits auf dem Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank [BSG 951.10; AGBEKBG]). Die entsprechenden Bestimmungen werden nachfolgend kurz erörtert.

5.2.1 Verfassung des Kantons Bern

Anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 1993 wurde die BEKB erstmals ausdrücklich im Verfassungsrecht des Kantons Bern verankert. Konkret wird in Art. 53 der Kantonsverfassung Folgendes festgehalten³⁷:

«Der Kanton betreibt zur Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Bank. Sie unterstützt den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.»

Der Verfassungsauftrag enthält somit drei Teilelemente:

- Die Pflicht zum Betrieb einer Kantonalbank,
- den Auftrag zur Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie
- den Auftrag, den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

Wie sich aus den Materialien ergibt, ist der verfassungsrechtliche Auftrag bewusst offen formuliert³⁸. Auf welche Art und Weise die wohlfahrtsstaatlichen Ziele erreicht werden sollen, wird durch die Kantonsverfassung nicht definiert.

Die BEKB ist im Übrigen bis heute das einzige öffentliche Unternehmen, welches in der Kantonsverfassung ausdrücklich erwähnt wird. Sie untersteht – wie alle anderen Träger öffentlicher Aufgaben (Art. 95) – der Aufsicht durch den Regierungsrat (Art. 95 Abs. 3 KV) sowie der Oberaufsicht durch den Grossen Rat (Art. 78 KV).

Vertiefte Informationen zu den rechtlichen Grundlagen der kantonalen Beteiligung auf Verfassungsebene finden sich u.a. in dem in Kapitel 2.2 erörterten Rechtsgutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini erstellten Rechtsgutachtens zur Tragweite von Art. 53 KV³⁹.

³⁷ Art. 53 der Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 6. Juni 1993 [BSG 101.1; KV]

³⁸ Vgl. dazu Kapitel IV.3 im Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini zur Tragweite von Art. 53 KV/B («Kantonalbank»), 2023

³⁹ Vgl. das Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini zur Tragweite von Art. 53 KV/BE («Kantonalbank»), 2023

5.2.2 Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank (AGBEKBG)

Im Zuge der Umwandlung der BEKB von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft im Sinne von Art. 620 ff. OR hat der Grosse Rat des Kantons Bern am 23. November 1997 das Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank (AGBEKBG) (kurz «Kantonalbankgesetz») erlassen.

Darin werden namentlich der Zweck (Art. 2), die Mehrheitsbeteiligung des Kantons (Art. 3) sowie die Organisation und Aufsicht (Art. 5) geregelt.

Gemäss Art. 2 Abs. 1 AGBEKBG erfüllt die BEKB den folgenden Zweck: «Die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank bezweckt als Universalbank die Besorgung aller banküblichen Geschäfte. Sie unterstützt den Kanton und die Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und fördert die volkswirtschaftliche und soziale Entwicklung im Kanton.»

Art. 3 AGBEKBG schreibt sodann vor, dass der Kanton Bern kapital- und stimmenmässig über die absolute Mehrheit in der BEKB verfügen muss.

In Bezug auf die Organisation und Aufsicht legt Art. 5 AGBEKBG fest, dass sich diese nach den Statuten und den Bestimmungen der eidgenössischen Bankengesetzgebung richten. Es bestehen somit keine spezialgesetzlichen Vorgaben zur Organisation der BEKB.

Vertiefte Informationen zu den rechtlichen Grundlagen auf kantonomer Ebene finden sich im Gutachten von Prof. Dr. iur. Christoph Bühler in Kapitel II.B (Seiten 33 bis 36).

5.3 Kantonale Eignerstrategie

Gemäss Ziffer 9.1 der Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von anderen Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse (Public-Corporate-Governance-Richtlinien) legt der Regierungsrat für die BEKB eine Eignerstrategie fest. Die Eignerstrategie enthält die Absichten des Kantons, die er mit seiner Beteiligung verfolgt. Sie dient zum einen dazu, festzulegen, welche Zwecke mit der Beteiligung verfolgt werden. Zum anderen dient die Eignerstrategie auch den Führungsgremien des Trägers der öffentlichen Aufgabe und der Beteiligung im öffentlichen Interesse, die Absichten des Kantons mit der Beteiligung zu kennen⁴⁰.

Die aktuelle Eignerstrategie der BEKB datiert vom 21. Dezember 2022⁴¹. Sie basiert auf den rechtlichen Grundlagen gemäss Artikel 53 der Kantonsverfassung (KV) sowie dem Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank (AGBEKBG). Demzufolge betreibt der Kanton zur Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Bank. Sie unterstützt den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

In der nachfolgenden Übersicht werden die wichtigsten Kernelemente bzw. Zielsetzungen der kantonalen Eignerstrategie vom 21. Dezember 2022 zusammengefasst:

Zielsetzungen	Inhalte
Unternehmerische und organisatorische Ziele	- Führung der BEKB nach wirtschaftlichen und unternehmerischen Zielen - Unabhängige und in allen Regionen des Kantons Bern sowie in Teilen des Kantons Solothurn vertretene Bank - Entscheidungszentrum in Bern

⁴⁰ Vgl. Public-Corporate-Governance-Richtlinien des Kantons Bern vom 29. November 2023, S. 20 und 21
⁴¹ Vgl. RRB 1385/2022

	- Universalbank - Angebot erfolgt ausschliesslich nach marktwirtschaftlichen Kriterien - Beitrag zur eigenständigen Entwicklung des Lebens- und Wirtschaftsraumes Bern - Nutzung von Digitalisierungschancen - Vorsichtige, nachhaltige und verantwortungsvolle Geschäfts- und Risikopolitik
Wirtschaftliche und finanzielle Ziele	- Nachhaltige Entwicklung der Bank - Verfolgung langfristiger Zielsetzungen und Verzicht auf kurzfristige Gewinnmaximierung - Nachhaltige Steigerung des Unternehmenswertes - Eigenmittelausstattung einer überdurchschnittlich soliden Bank - Stabile, risikogerechte und attraktive Dividendenpolitik - Sicherstellung einer überdurchschnittlich gesunden Bilanzstruktur geniesst gegenüber einer (höheren) Dividendenausschüttung in jedem Fall Priorität
Soziale und personelle Ziele	- Beitrag leisten zur eigenständigen Entwicklung des Kantons Bern und seiner Lebensgrundlagen sowie zur Stärkung der bernischen Volkswirtschaft - Einsatz für kulturelle, gesellschaftliche und soziale Anliegen in der Region - Verlässliche Arbeitgeberin mit attraktiven und familienfreundlichen Arbeitsbedingungen - Wahrnehmung der sozialen Verantwortung wahr - BEKB als bedeutende Anbieterin von Ausbildungsplätzen - Lohngleichheit wird regelmässig von externen Stellen überprüft - Förderung von Diversität im Unternehmen (unter anderem durch Chancengleichheit und Gleichberechtigung) - Einhaltung der Richtwerte für die Vertretung der Geschlechter in der Geschäftsleitung und im Verwaltungsrat gemäss Art. 734f des Obligationenrechts (OR SR 220)
Nachhaltige Entwicklung	- Im Rahmen der Dienstleistungserbringung, des Bankbetriebs sowie als Arbeitgeberin und im Rahmen des kulturellen, gesellschaftlichen und sozialen Engagements sind die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen - Es ist eine vollständig klimaneutrale Geschäftstätigkeit anzustreben
Kooperationen	- Gründung von Tochtergesellschaften, die Beteiligung an Unternehmen sowie das Eingehen von strategischen Kooperationen und Partnerschaften aller Art müssen mit dem gesetzlichen Zweck (Art. 2 AG BEKBG) vereinbar sein und mit den Zielen der Eignerstrategie übereinstimmen - Bei Kooperationen ist Risikoaspekt Rechnung zu tragen, d.h. aus Kooperationen dürfen BEKB keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen

Tabelle 4: Wichtigste Kernelemente bzw. Zielsetzungen der kantonalen Eignerstrategie vom 21. Dezember 2022

Neben den vorstehend aufgeführten Zielsetzungen sind in der Eignerstrategie auch Vorgaben zur Führung, Steuerung und Aufsicht der BEKB enthalten.

Ganz generell kommt in der Eignerstrategie verschiedentlich zum Ausdruck, dass der Regierungsrat von der BEKB eine vorsichtige, verantwortungsvolle, risikoarme und nachhaltige Geschäfts- und Risikopolitik erwartet.

5.4 Entwicklung des kantonalen Aktienanteils an der BEKB

Nachfolgend wird über die wichtigsten Entwicklungen seit der Umwandlung der BEKB im Jahr 1998 in eine privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaft orientiert. Die Basis hierfür wurde am 23. November 1997 durch das bernische Stimmvolk gelegt, welches dem Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank mit 53,4 Prozent Ja-Stimmen gegenüber 46,6 Prozent Nein-Stimmen zustimmte.

Gestützt auf diesen Entscheid erfolgte 1998 die Umwandlung der BEKB in eine private Aktiengesellschaft. Anschliessend erfolgte im Jahr 2000 die Kotierung der BEKB-Aktie an der SWX Swiss Exchange Zürich.

Zwischen 1998 und 2007 erfolgte gestützt auf die damalige Eignerstrategie eine schrittweise Reduktion des kantonalen Aktienanteils. Zuerst erfolgte eine Reduktion des kantonalen Stimmenanteils von 100 Prozent auf 91,6 Prozent durch Umwandlung von Partizipationsscheinen in Aktien. Anschliessend wurde im Rahmen von marktschonenden Platzierungen zwischen 1999 und 2007 der kantonale Aktienanteil sukzessive von 91,6 Prozent auf den heutigen Anteil von 51,5 Prozent reduziert.

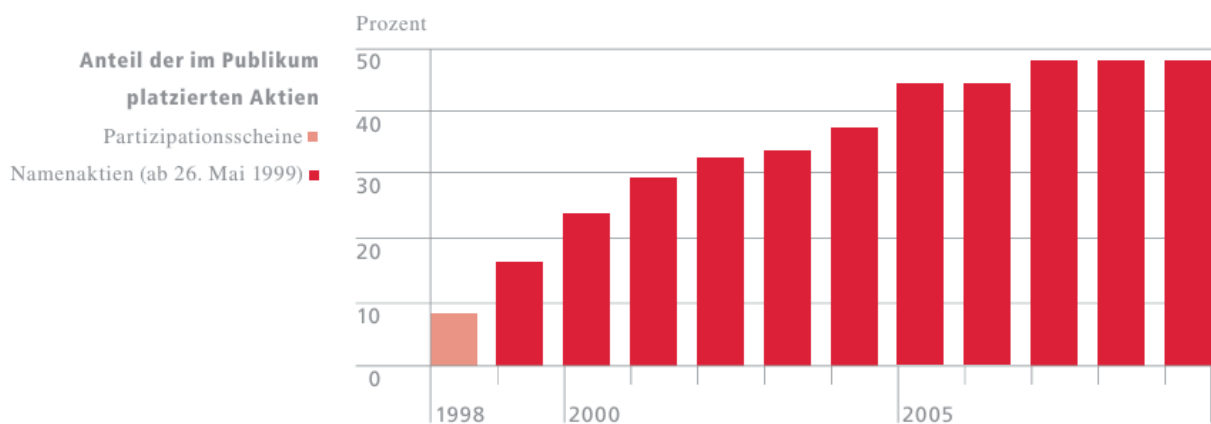


Abbildung 5: Schrittweise Reduktion des kantonalen Aktienanteils an der BEKB⁴²

Mit der Reduktion des kantonalen Aktienanteils wurde im Übrigen auch die Staatsgarantie abgeschafft. In einem ersten Schritt wurde sie auf Spargelder bis CHF 100'000 Franken (je Kunde) und auf Obligationenanleihen reduziert (ab 2006). Per Ende 2012 erfolgte anschliessend der definitive Wegfall der Staatsgarantie.

5.5 Bisherige politische Vorstösse und Beschlüsse zur Höhe des kantonalen Beteiligungsanteils an der BEKB

In den «Nullerjahren» war die kantonale Beteiligung an der BEKB wiederholt Gegenstand von politischen Vorstössen. So wurde einerseits der vollständige Verkauf oder die teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung an der BEKB gefordert und andererseits wurde Auskunft über die finanziellen Folgen bereits erfolgter Aktienreduktionen verlangt⁴³. Dazu gehören namentlich die folgenden Vorstösse:

- Motion 181-2005 Meyer (Roggwil, SP-JUSO) Henne, die goldene Eier legt

⁴² 175 Jahre Berner Kantonalbank AG, Die Jahre 1985-2009, BEKB, Bern, Dezember 2010 S. 109

⁴³ Vgl. dazu Kapitel 5.4

- Interpellation 155-2006 Meyer (Roggwil, SP-JUSO) Mögliche Buchgewinne des Kantons Bern
- Interpellation 157-2006 Meyer (Roggwil, SP-JUSO) Entgangene Gewinne
- Motion 290-2006 Kohler-Jost (Mühlethurnen, FDP) Liberale Lösungen für den Kanton Bern – BEKB ohne Staatsbeteiligung
- Motion 158/2007 Grunder (Hasle-Rüegsau, SVP) Kneubühler (Nidau, FDP) Vollständiger Verkauf der Beteiligungen des Kantons Bern an den Aktiengesellschaften BKW FMB Energie AG, Berner Kantonalbank BEKB BCBE und Bedag Informatik AG
- Motion 208/2007 Kohler-Jost (FDP, Mühlethurnen) Schrittweise Reduktion der Staatsbeteiligung an der Berner Kantonalbank (BEKB/BCBE)

Der Regierungsrat lehnte sämtliche Vorstösse, die auf eine teilweise oder vollständige Veräusserung des kantonalen Anteils an der BEKB zielten, ab (Motion 290-2006, Motion 158-2007 und Motion 208-2007). Er begründete die Ablehnung u.a. damit, dass vorab der eingeschlagene Weg zum vollständigen Abbau der Staatsgarantie bis in das Jahr 2012 fortgesetzt werden solle und in diesem Zusammenhang ein stabiles Aktionariat – sinngemäss – wichtig sei. Gleichzeitig verwies die Regierung auf ein Kurzgutachten des damaligen Staatsschreibers, wonach eine Reduktion des Aktienanteils auf unter 50 Prozent nicht ohne Anpassung von Art. 53 der Kantonsverfassung möglich sei.

In der Antwort auf die Motion 208-2007 Kohler-Jost (FDP, Mühlethurnen) wurden zudem erstmals auch finanzpolitische Überlegungen (voraussichtlicher Dividendenverlust vs. Entlastungen tieferer Passivzinsen) hinsichtlich einer möglichen Reduktion der kantonalen Mehrheitsbeteiligung angestellt.

Auch der Grosse Rat lehnte – soweit er überhaupt darüber befinden konnte (die Motionen 290-2006, 158-2007 und Ziffer 3 der Motion 208-2007 wurden vor der parlamentarischen Beratung zurückgezogen) – die Reduktion der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB am 3. April 2008 mit 62 zu 75 Stimmen (1 Enthaltung) ab⁴⁴.

Im Jahr 2016 beriet der Grosse Rat die Motion 038-2016 Brönnimann (Mittelhäusern, glp) Verkauf des Aktienanteils des Kantons an der Berner Kantonalbank – Bildung statt Banking. Anlässlich der Septembersession 2016 lehnte der Grosse Rat Ziffer 1 («Der Regierungsrat wird beauftragt, den Aktienanteil des Kantons Bern an der Berner Kantonalbank zu verkaufen.» der in ein Postulat gewandelten Motion mit 106 zu 30 Stimmen (5 Enthaltungen) ab.

Schliesslich überwies der Grosse Rat anlässlich der Herbstsession 2022 die Motion 278-2021 Brönnimann (Mittelhäusern, glp) «Der Kanton Bern schafft die rechtlichen Grundlagen, um die Aktienmehrheit an der BEKB abzugeben» an den Regierungsrat. In der Debatte im Grossen Rat wurde u.a. darauf hingewiesen, es gehe vorliegend noch nicht um einen Verkauf der Mehrheitsbeteiligung, sondern lediglich darum, die rechtlichen Voraussetzungen für die mögliche Aufgabe der kantonalen Mehrheitsbeteiligung zu schaffen. Gestützt darauf holte Regierungsrat ein Rechtsgutachten ein, um zu klären, ob sich der Kanton von seiner Aktienmehrheit (51.5% des Aktienkapitals) trennen kann, wenn Artikel 53 der Kantonsverfassung («Der Kanton betreibt zur

⁴⁴ Vgl. Tagblatt des Grossen Rates vom 3. April 2008, S. 302

Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Bank. Sie unterstützt den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.») unverändert beibehalten wird⁴⁵.

6. Entwicklungen in anderen Kantonen

Wie aus Kapitel 4.3.1 hervorgeht, ist die BEKB hinsichtlich ihrer Governance (keine Staatsgarantie, keine Regierungs- oder Kantonsvertretung im Verwaltungsrat, privatrechtliche Aktiengesellschaft, keine Steuerbefreiung, tieferer kantonaler Beteiligungsanteil im Vergleich zu anderen Kantonen etc.) deutlich weniger stark an den Kanton Bern angebunden, als dies in anderen Kantonen in Bezug auf ihre Kantonalbanken der Fall ist.

Unabhängig davon ist im Kanton Bern die kantonale Beteiligung an der BEKB mit der Einreichung der Motion 278-2021 Brönnimann (Mittelhäusern, glp) «Der Kanton Bern schafft die rechtlichen Grundlagen, um die Aktienmehrheit an der BEKB abzugeben» wieder stärker in den politischen Fokus gerückt. In anderen Kantonen ist dies trotz der engeren Anbindung der jeweiligen Kantonalbanken, nicht oder weniger der Fall.

In drei Kanton fanden in den vergangenen Jahren indes Diskussionen rund um die Governance und den kantonalen Beteiligungsanteil statt. Es handelt sich dabei um die Kantone Baselland, Glarus und Luzern:

- *Kanton Baselland*

Im Kanton Baselland hat der Regierungsrat gestützt auf einen Prüfauftrag des Landrates eine strategische und risikobasierte Überprüfung der Eigentümerstrategie zur Basellandschaftlichen Kantonalbank BLKB bezüglich Rechtsform und Staatsgarantie vorgenommen. Bei der BLKB handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit Staatsgarantie. Der Kanton Baselland ist mit 73,73 Prozent an der BLKB beteiligt und verfügt über 100 Prozent der Stimmrechte. In einem Bericht des Regierungsrates an den Landrat im Jahr 2021 wurden sechs mögliche Varianten geprüft:

Variante	Staatsgarantie	Rechtsform	Beteiligung	Stimmrechte
V1: Status quo	Ja	öffentlich-rechtliche Anstalt	73,73%	100%
V2: AG mit Staatsgarantie und unveränderter Beteiligungsquote	Ja	Aktiengesellschaft (OR)	73,73%	entsprechend Beteiligung
V3: Status quo ohne Staatsgarantie	Nein	öffentlich-rechtliche Anstalt	73,73%	100%
V4: AG ohne Staatsgarantie – Mehrheitsanteil	Nein	Aktiengesellschaft (OR)	73,73%-50,01%	entsprechend Beteiligung
V5: AG ohne Staatsgarantie – Minderheitsanteil	Nein	Aktiengesellschaft (OR)	50,01%-33,33%	entsprechend Beteiligung
V6: Privatisierung (100%-Veräusserung)	Nein	Aktiengesellschaft (OR)	0%	0%

Tabelle 5: Die sechs Prüfvarianten des Kantons BL hinsichtlich der Governance seiner Kantonalbank¹

⁴⁵ Vgl. dazu Kapitel 2.2

Im Bericht stellte der Regierungsrat fest: «(...) Aus Sicht des Kantons als Haupteigner, aber auch aus Sicht der weiteren Stakeholder besteht zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein dringender Handlungsbedarf zur Veränderung der kantonalen institutionellen Rahmenbedingungen der BLKB. Einerseits erhält der Kanton als Haupteigner bei einem mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit eingeschätzten Risiko regelmässige Gewinnausschüttungen und Abgeltungen. Andererseits belassen die gesetzlichen Rahmenbedingungen der BLKB aktuell genügend Handlungsspielraum, und die Rechtsform wirkt im Wettbewerb mit anderen Finanzdienstleistern nicht besonders hinderlich. Die Kundinnen und Kunden der BLKB ihrerseits profitieren von einer Bank mit Staatsgarantie. Die «raison d'être» der Beteiligung des Kantons an der BLKB ist aber letztlich historisch bedingt. Heute würde wohl kein Kanton mehr eine Kantonalbank gründen, da die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit Bankdienstleistungen durch den freien Markt gewährleistet wäre. Trotzdem ist die BLKB als «Bank des Kantons für den Kanton» in der Bevölkerung tief verwurzelt – und in der Kantonsverfassung und im Kantonalbankgesetz verbriefte. Eine fundamentale Abkehr von der aktuellen Eigentümerstrategie ist deshalb für den Regierungsrat im jetzigen Zeitpunkt nicht angezeigt. Sie würde von der Bevölkerung auch nicht mitgetragen und wäre politisch wohl chancenlos.»⁴⁶.

In der Folge bestätigte der Landrat am 16. September 2021 im Rahmen der Beratung des Berichts die Haltung des Regierungsrates und verzichtete vorerst auf eine Anpassung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung, der Rechtsform, der Staatsgarantie sowie der Steuerbefreiung der BLKB.

- *Kanton Glarus*

Im Kanton Glarus lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 1. Mai 2022 an der Landsgemeinde eine Vorlage des Regierungsrates, welche auch im Landrat auf Zustimmung gestossen war, mit klarem Mehr ab. Die Vorlage sah vor, die Staatsgarantie abzuschaffen, die bisherige Mehrheitsbeteiligung auf eine Minderheitsbeteiligung zu reduzieren, auf die zwingende Vertretung im strategischen Führungsorgan zu verzichten und die heute spezialgesetzliche Aktiengesellschaft in eine privatgesetzliche Aktiengesellschaft umzuwandeln. Die Landsgemeinde befürchtete, dass mit der Abschaffung der Staatsgarantie und des damit verbundenen Wegfalls der Abgeltungszahlungen, dem Kanton eine bedeutende Einnahmequelle entzogen würde. Es herrschte die allgemeine Auffassung vor, dass der Kanton im Krisenfall dennoch für die Verbindlichkeiten der Bank aufkommen müsste. Unter diesen Umständen erschien es wenig sinnvoll, auf die Einnahmen der Bank zu verzichten. Ein wesentlicher Treiber des Abstimmungsergebnisses war das Festhalten am bisherigen System, da argumentiert wurde, dass es keine Notwendigkeit zur Änderung gäbe⁴⁷.

- *Kanton Luzern*

Im Dezember 2021 gab die Luzerner Kantonalbank LUKB bekannt, dass sie zur weiteren Stärkung ihrer Eigenmittelbasis eine Kapitalerhöhung von rund CHF 500 Millionen plane. Der Schritt bezweckte die Weiterentwicklung des Geschäftsmodells der LUKB sowie die Sicherung der langfristigen Handlungsfreiheit bei steigenden Eigenmittelanforderungen. Gleichentags gab die Luzerner Kantonsregierung bekannt, dass sie ihre Bezugsrechte ausüben und sich mit CHF 308 Millionen an der Kapitalerhöhung beteiligen werde, um den kantonalen Anteil von 61.5 Prozent unverändert beizubehalten. Als Hauptargumente führte sie dabei an, dass eine solidere Kapitalisierung der LUKB deren Risiken reduziere und die Kapitalerhöhung somit ein Vorteil für den Gewährleister der Staatsgarantie darstelle. Zudem würden dem Kanton als Aktionär finanzielle Vorteile entstehen. So sei mit einer Erhöhung

⁴⁶ Bericht des Regierungsrates zum Postulat 2019/708 von Andreas Dürr: «Grundlegende Überprüfung der bestehenden Staatsgarantie für die BLKB» vom 18. Mai 2021, S. 3 und 4

⁴⁷ Vgl. Landsgemeinde Glarus (2022), Traktandum 7 [18.10.2024]

der Einnahmen zu rechnen, die jährlich rund CHF 84 Millionen (Summe aus Dividenden, Abgeltung für Staatsgarantie und Steuern) betrugen⁴⁸.

Weitere Informationen zu den Entwicklungen in den Kantonen Baselland, Glarus und Luzern finden sich in Kapitel 2.3.3 des Gutachtens von Swiss Economics (insbesondere in der «Box 1» und in der «Box 2»).

7. Die Bedeutung der BEKB für die Entwicklung der bernischen Volkswirtschaft und den Kanton Bern ganz generell

Gemäss Artikel 53 der Kantonsverfassung betreibt der Kanton zur Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Bank. Mit Blick auf diese Bestimmung sowie den Auftrag des Parlamentes, die Vor- und Nachteile der drei Varianten («Status quo», «Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität» und «Verzicht auf kantonale Beteiligung») aufzuzeigen, wurde im Zusammenhang mit dem vorliegenden Bericht ein volkswirtschaftliches Gutachten zur Bedeutung der BEKB für die bernische Volkswirtschaft und den Kanton Bern ganz generell erarbeitet.

Mit der Erarbeitung des Gutachtens wurde die Firma Swiss Economics aus Zürich beauftragt. Das Gutachten von Swiss Economics kommt hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Bedeutung der BEKB für den Kanton Bern zu folgendem Schluss⁴⁹:

«Die BEKB spielt – gemessen an den Marktanteilen – eine bescheidenere Rolle in der Berner Bankenlandschaft als andere Kantonalbanken in ihren Heimkantonen. Dies zeigen zumindest Auswertungen der Bankenstatistik der Schweizerischen Nationalbank zu den kantonalen Hypothekarmärkten, Einlagen auf Privat- und Sparkonten sowie der Anzahl Geschäftsstellen. Hingegen ist die Gruppe der Regionalbanken und Sparkassen im Kanton Bern in allen drei Dimensionen im interkantonalen Vergleich stark vertreten.».

Swiss Economics hat im Rahmen ihres Gutachtens eine Wertschöpfungsanalyse durchgeführt, welche das vorstehend skizzierte Bild bestätigt. Die nachfolgende Abbildung aus dem Gutachten von Swiss Economics gibt einen Überblick über die Wertschöpfungskette der BEKB. Darin enthalten sind die Inputs der BEKB (Stufe 1), die direkten Outputs (Stufe 2), Zweitrundeneffekte (Stufe 3) sowie nicht quantifizierbare Soft Factors (Stufe 4)⁵⁰:

⁴⁸ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 22 und 23

⁴⁹ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 4

⁵⁰ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 38ff

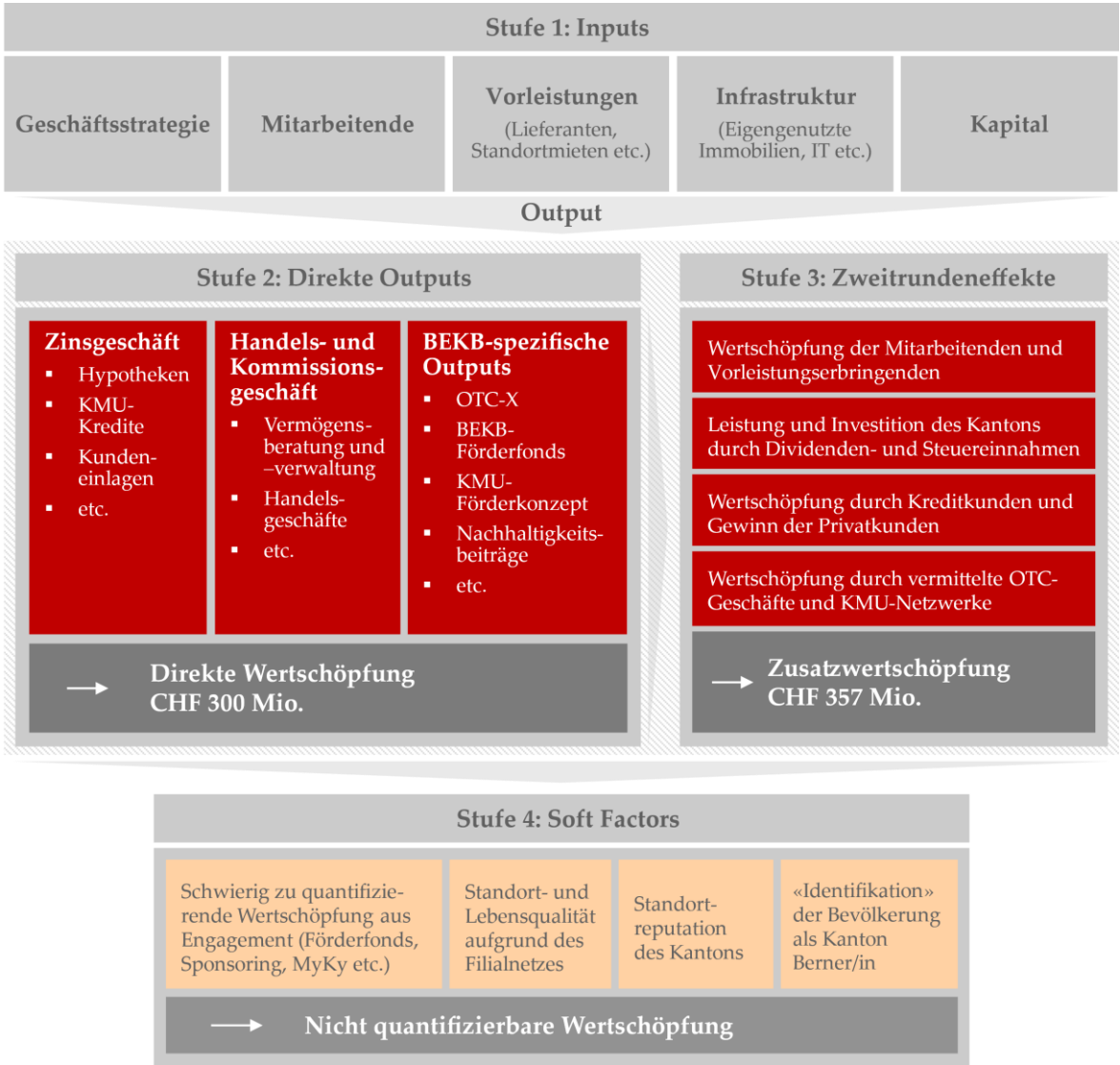


Abbildung 6: Wertschöpfungskette der BEKB (Gutachten Swiss Economics. S. 38)

Gemäss der durch Swiss Economics durchgeführten Wertschöpfungskettenanalyse generierte die BEKB im Durchschnitt der letzten fünf Jahre unter Berücksichtigung von allfälligen Zweit-rundeneffekten in allen Industriesektoren eine direkte Wertschöpfung von rund CHF 477 Millionen. Werden zusätzlich auch die Zweitrundeneffekte der privaten Haushalte eingerechnet, resultiert eine totale Wertschöpfung von CHF 657 Millionen.

Wird nun die geschätzte direkte Wertschöpfung der BEKB ins Verhältnis zum kantonalen Brutto-inlandprodukt (BIP) des Kantons Bern gesetzt, zeigt sich, dass diese in den letzten fünf Jahren zwischen 0.32 und 0.45 Prozent betrug. Werden zudem die Zweitrundeneffekte berücksichtigt, steigt der Anteil am kantonalen BIP auf 0.69 bis 0.99 Prozent.

Daraus lässt sich gemäss Swiss Economics schliessen, dass der BEKB insgesamt – und soweit sich dies messen lässt – im Vergleich zu anderen Kantonalbanken eine eher geringe Bedeutung für die kantonale Volkswirtschaft zukommt. Diese Erkenntnis deckt sich mit der Wahrnehmung der durch Swiss Economics im Rahmen der Erarbeitung des Gutachtens befragten Expertin und Experten⁵¹.

⁵¹ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 47

Umfassende Informationen zur Bedeutung der BEKB für die Berner Volkswirtschaft finden sich in Kapitel 3.3 des Gutachtens von Swiss Economics.

8. Finanzielle Aspekte und Entwicklungen im Zusammenhang mit der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB

Der Kanton Bern verfügt seit Jahren (2007) über 4,8 Millionen Aktien an der BEKB, was 51,5 Prozent des Aktienkapitals entspricht. Die Beteiligung an der BEKB wird in der Bilanz des Kantons mit dem Buchwert von CHF 96 Millionen (CHF 20.- / je Aktie) geführt.

In den nachfolgenden Kapiteln 8.1 und 8.2 werden verschiedene finanzielle Aspekte rund um die kantonale Mehrheitsbeteiligung erörtert.

8.1 Finanzielle Aspekte und Entwicklungen mit Fokus auf das Unternehmen BEKB

Nachfolgend wird über verschiedene finanzielle Aspekte und Entwicklungen informiert, die sich in erster Linie auf die BEKB selbst (und weniger bzw. nur indirekt auf die kantonale Beteiligung) beziehen (u.a. Entwicklung Aktienkurs und Jahresgewinn, Entwicklung des Steueraufwands etc.).

8.1.1 Aktienkurs

Seit ihrer Kotierung an der SWX Swiss Exchange Zürich im August 2000 hat sich die Aktie der BEKB bis Ende 2023 wie folgt entwickelt:



Abbildung 7: Aktienentwicklung BEKB in den Jahren 2000 bis Ende 2023

Im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2023 hat sich der Wert je Aktie der BEKB von CHF 104.91 um CHF 131.09 auf CHF 236.- erhöht. Dies entspricht einer Wertsteigerung um insgesamt 125 Prozent. Im gleichen Zeitraum hat der Swiss Performance Index (SPI) um 194.1 Prozent (gewichtet) zugelegt. Die Performance des Swiss Market Index (SMI) betrug im gleichen Zeitraum 48.7 Prozent.

8.1.2 Jahresgewinn nach Steuern

Seit der Umwandlung der BEKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft im Jahr 1998 konnte die BEKB ihren Jahresgewinn nach Steuern kontinuierlich steigern. Während der Jahresgewinn nach Steuern im Jahr 1998 noch CHF 52 Millionen betrug, so belief er sich 25 Jahre später im Jahr 2023 auf CHF 175 Millionen. Dies entspricht einer Gewinnzunahme von deutlich über 300 Prozent.

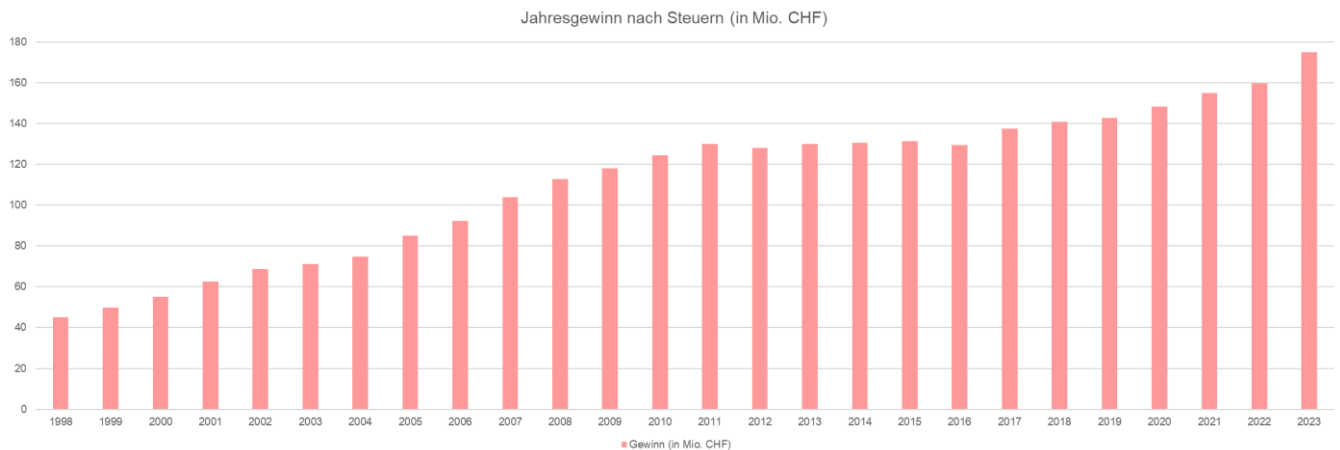


Abbildung 8: Entwicklung «Jahresgewinn nach Steuern» 1998-2023⁵²

Die Gewinnausschüttungspolitik der BEKB sieht vor, dass die Ausschüttungsquote bei mindestens 50 bis maximal 70 Prozent liegt, solange die Basel-III-Gesamtkapitalquote mindestens 18,0 Prozent beträgt. Im Jahr 2023 lag die Ausschüttungsquote bei rund 53 Prozent. Die Basel-III-Gesamtkapitalquote betrug dabei 19,6 Prozent.

8.1.3 Dividendenerträge je Aktie

Seit dem Jahr 1996 hat die BEKB jedes Jahr eine Dividende ausgeschüttet, welche von Jahr zu Jahr gesteigert werden konnte. Seit 1998 (Dividende von CHF 2.- pro Aktie) ist die Höhe der Dividende bis 2023 um insgesamt 500 Prozent gestiegen. Die nachfolgende Übersicht macht diese Entwicklung deutlich:

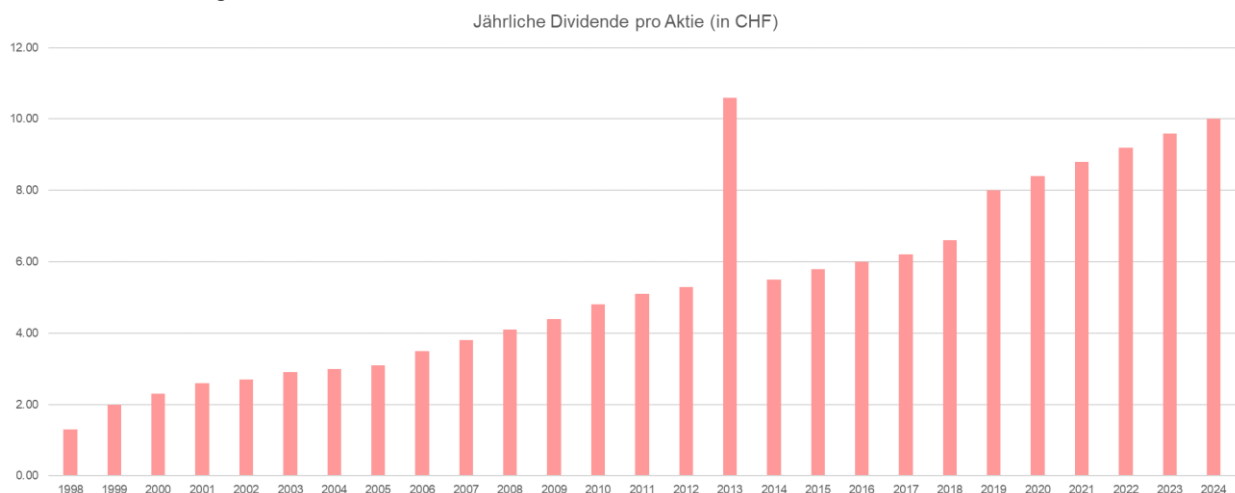


Abbildung 9: Entwicklung der Dividende der BEKB-Aktie seit 1998 (inkl. Sonderdividende im Jahr 2013)

⁵² 2007 exkl. Veräusserungserfolg aus Beteiligung

Im Jahr 2012 wurde zusätzlich zur ordentlichen Dividende eine Sonderdividende ausgeschüttet.⁵³

8.1.4 Dividendenrendite

Die Dividendenrendite misst das prozentuale Verhältnis der jährlichen Dividendenausschüttung zum Aktienkurs. Seit dem Jahr 2008 ist die Dividendenrendite kontinuierlich gestiegen.

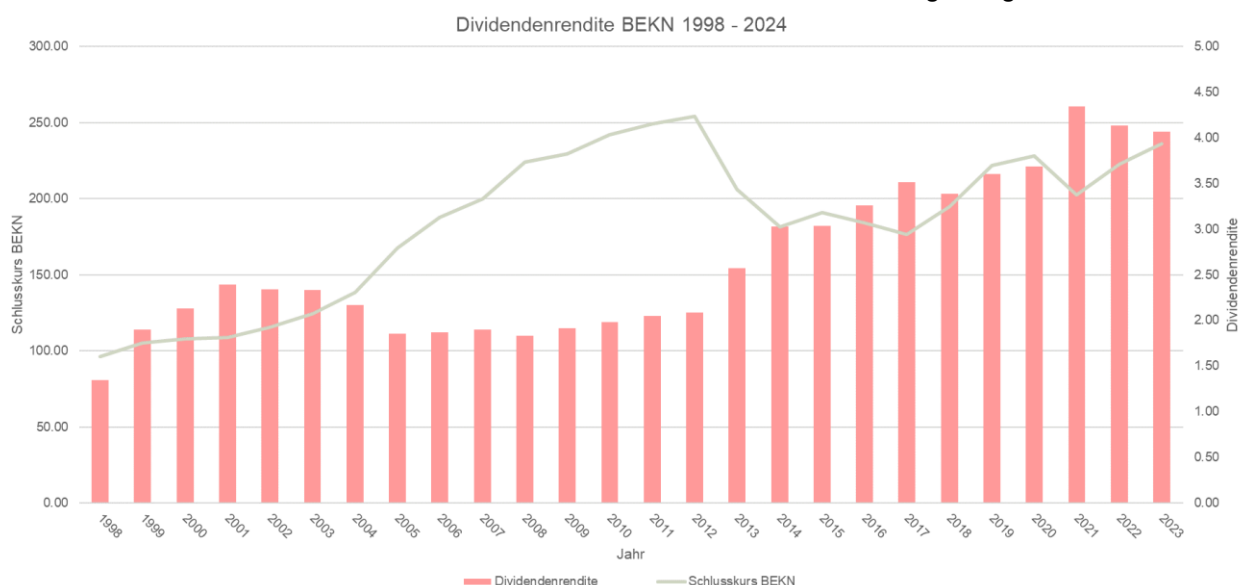


Abbildung 10: Entwicklung der Dividendenrendite der BEKB-Aktie seit 1998

Wie die vorstehende Grafik deutlich macht, liegt die Dividendenrendite seit dem Jahr 2021 immer über 4,0 Prozent.

⁵³ Da die BEKB im Geschäftsjahr 2012 ihr damaliges Zehnjahresziel erreichte, beschloss die Generalversammlung im Mai 2013 zusätzlich zur ordentlichen Dividende von CHF 5.30 eine Sonderdividende in der gleichen Höhe auszuschütten.

8.1.5 Steueraufwand

Aus staatlicher Perspektive (weniger aus einer reinen Beteiligungssicht) von Bedeutung sind schliesslich auch die durch die BEKB an die drei staatlichen Ebenen entrichteten Steuern. Die nachfolgende Grafik informiert über die jährlichen Steueraufwände der BEKB an Bund, Kantone (BE und SO) und Gemeinden:

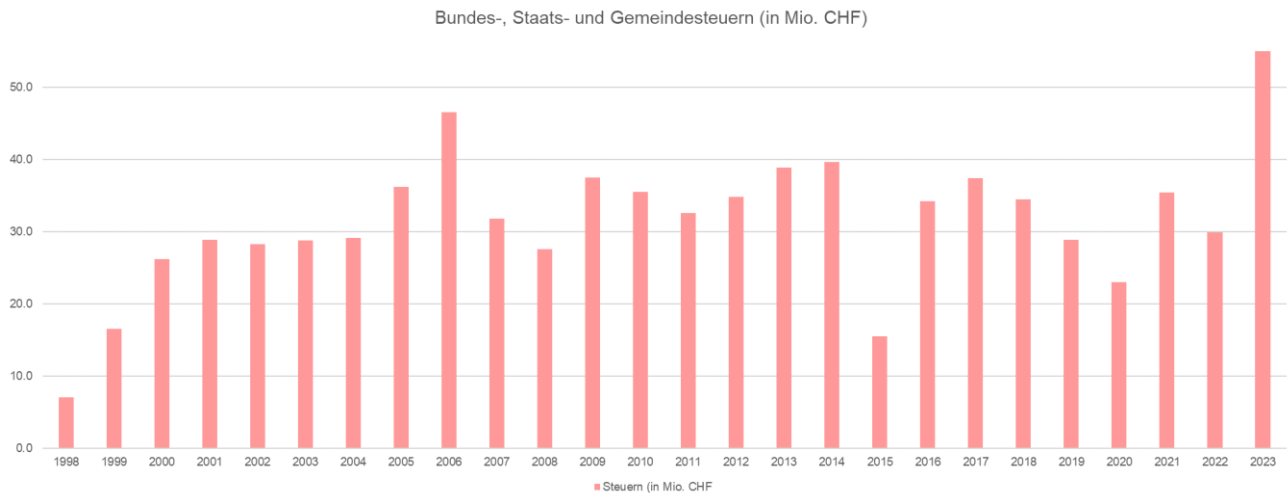


Abbildung 11: Entwicklung Steueraufwand BEKB 1998-2023

Der durchschnittliche Steueraufwand der BEKB in den Jahren 1998 bis 2023 an Bund, Kantone und Gemeinden betrug CHF 31,5 Millionen.

8.2 Finanzielle Aspekte und Entwicklungen mit Fokus auf die kantonale Beteiligung an der BEKB

In Kapitel 8.2.1 und in Kapitel 8.1.5 wird über die durch den Kanton seit 1998 vereinnahmten Dividendenerträge sowie die Entwicklung der Dividendenrendite berichtet.

8.2.1 Gewinnausschüttung an den Kanton

Seit dem Jahr 1998 konnte die Gewinn- bzw. die Dividendenausschüttung an den Kanton kontinuierlich gesteigert werden. Dabei gilt es zu beachten, dass Anfang der Nullerjahre der Beteiligungsanteil des Kantons an der BEKB schrittweise gesenkt wurde. Seit dem Jahr 2007 liegt der kantonale Beteiligungsanteil unverändert bei 51,5 Prozent.

Die nachfolgende Abbildung dokumentiert den stetigen Anstieg der Dividendenausschüttungen an den Kanton⁵⁴:

⁵⁴ Hinweis: Für ihr Geschäftsjahr 2012 schüttete die BEKB im Jahr 2013 – zusätzlich zur ordentlichen Dividende von CHF 5.30 / Aktie – eine Sonderdividende von CHF 5.30 / Aktie aus.

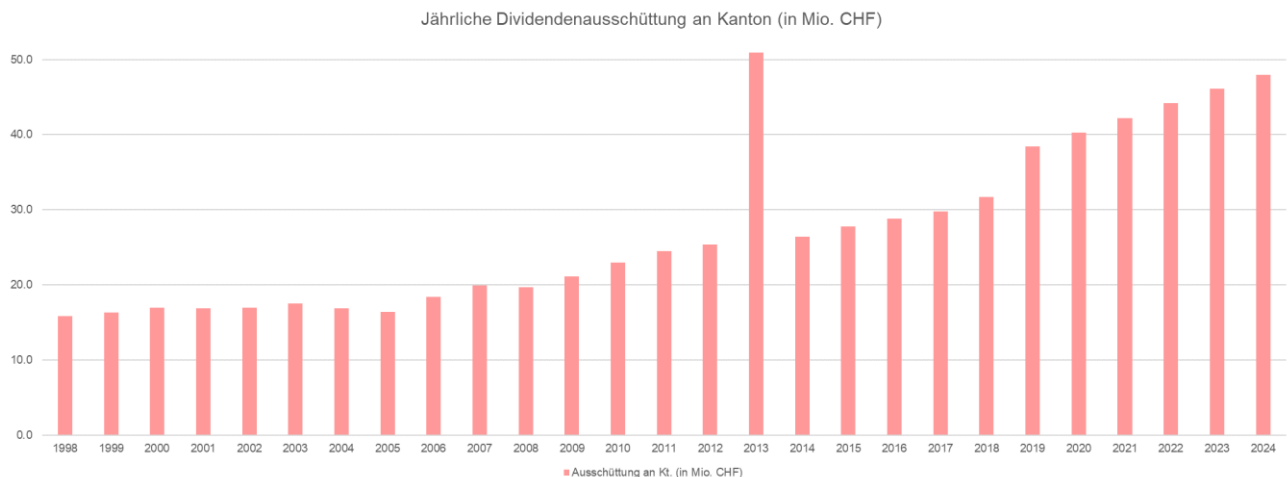


Abbildung 12: Entwicklung der jährlichen Gewinnausschüttung an den Kanton (inkl. Sonderdividende im Jahr 2013)⁵⁵

Während die BEKB im Jahr 1998 noch CHF 15,8 Millionen an den Kanton entrichtete, so betrug die Dividende 26 Jahre später im Jahr 2023 CHF 48 Millionen. Insgesamt vereinnahmte der Kanton in den Jahren 1998-2024 über CHF 740 Millionen an Dividendenerträgen.

8.2.2 Börsenwert der kantonalen Beteiligung

Nachfolgend wird die Entwicklung des Börsenwertes der kantonalen Beteiligung an der BEKB dargestellt. Der ausgewiesene Jahreswert entspricht jeweils dem Jahresendkurs multipliziert mit der seit Ende 2007 unveränderten Anteil des Kantons von insgesamt 4,8 Millionen Aktien.

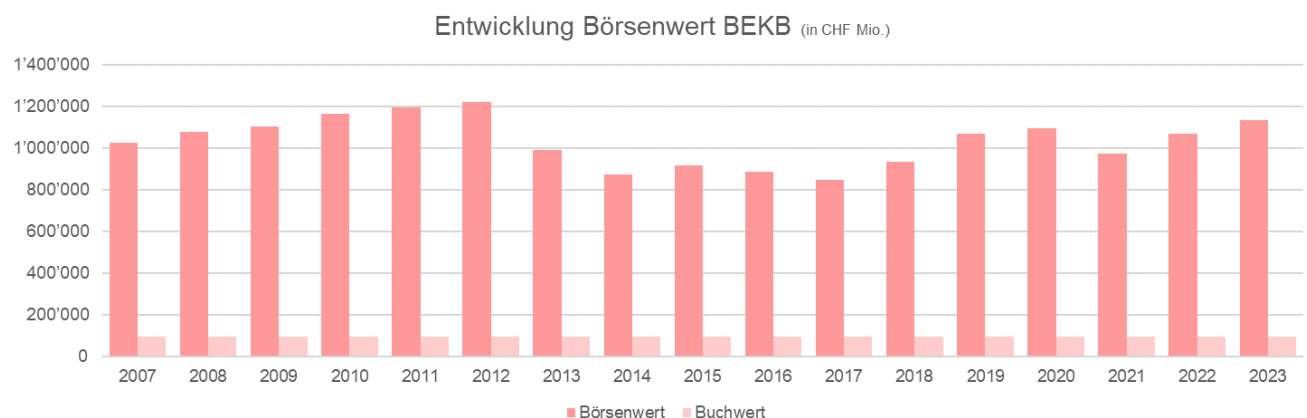


Abbildung 13: Entwicklung Börsenwert der kantonalen Beteiligung an der BEKB

Nach einem stetigen Anstieg des Börsenwertes in den Jahren 2007 bis 2012 sank der Aktienkurs im Jahr 2013 auf unter CHF 200.- pro Aktie. Dementsprechend sank auch der (unveränderte) Beteiligungswert des Kantons. Ab dem Jahr 2019 lag der Aktienkurs wiederum über CHF 200.-, was sich entsprechend positiv auf den Beteiligungswert auswirkte.

Per Ende 2023 betrug der Börsenwert der kantonalen Beteiligung an der BEKB CHF 1'132,8 Millionen. In der Bilanz des Kantons wird die Beteiligung an der BEKB zum Buchwert von CHF 96 Millionen im Verwaltungsvermögen geführt.

⁵⁵ Hinweis: Für ihr Geschäftsjahr 2012 schüttete die BEKB im Jahr 2013 – zusätzlich zur ordentlichen Dividende von CHF 5.30 / Aktie – eine Sonderdividende von CHF 5.30 / Aktie aus.

9. Rechtliche Einflussmöglichkeiten des Kantons auf die BEKB

Der Regierungsrat hat im Rahmen des Berichts im Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Christoph Bühler u.a. die heutigen rechtlichen Einflussmöglichkeiten des Kantons als Mehrheitsaktionär der BEKB klären lassen. Im Rechtsgutachten werden diese wie folgt zusammengefasst⁵⁶:

Der Kanton Bern verfügt derzeit über eine Beteiligung von 51.5 % des Kapitals und der Stimmen an der BEKB. Die übrigen Aktien befinden sich im breiten Besitz des Publikums (Freefloat von 48,5% mit rund 50'000 Aktionärinnen und Aktionären). Es gibt neben dem Kanton Bern keine weiteren bedeutenden Aktionäre oder Aktionärsgruppen, welche eine wesentliche Beteiligung an der BEKB von mehr als fünf Prozent halten. Es bestehen weder Stimmrechts- noch Vorzugsaktien; es gilt somit das Prinzip «one share one vote».

Die Aktien der BEKB sind *vinkuliert*.⁵⁷ Der Verwaltungsrat ist gemäss Art. 5 Abs. 3 der Statuten der BEKB berechtigt, die Eintragung einer aktienerwerbenden Person als stimmberechtigte Aktionärin oder stimmberechtigten Aktionär zu verweigern, wenn diese mehr als fünf Prozent des Aktienkapitals der Gesellschaft auf sich vereinigt (sog. *Prozentklausel*) oder wenn eine einzelne Aktionärin oder ein einzelner Aktionär auf Verlangen hin nicht ausdrücklich erklärt, dass die Aktien in eigenem Namen und auf eigene Rechnung erworben worden sind (sog. *Treuhandklausel*) oder soweit und solange ihre Anerkennung die Gesellschaft daran hindern könnte, durch Bundesgesetze geforderte Nachweise über die Zusammensetzung des Kreises der Aktionärinnen und Aktionäre zu erbringen. *Der Kanton Bern ist von der Eintragungsbegrenzung befreit.*

Aufgrund der Mehrheitsbeteiligung kann der Kanton Bern derzeit an der Generalversammlung die folgenden Beschlüsse des Katalogs der unübertragbaren Kompetenzen von Art. 10 der Statuten⁵⁸ *aus eigener Kraft* durchsetzen, die gemäss Art. 703 Abs. 1 OR und Art. 14 der Statuten eine *einfache Mehrheit der abgegebenen Aktienstimmen* erfordern:⁵⁹

1. Beschlussfassung über die Abänderung oder die Ergänzung der Statuten einschliesslich der Erhöhung und Herabsetzung des Aktienkapitals, soweit nach Gesetz hierfür nicht der Verwaltungsrat zuständig ist;
2. Genehmigung der Jahresrechnung, des Lageberichts und einer allfälligen Konzernrechnung;
3. Genehmigung des Berichts über nichtfinanzielle Belange nach Art. 964a ff. OR und gegebenenfalls anderer gesetzlich vorgeschriebener Berichte;
4. Genehmigung der Vergütungen an den Verwaltungsrat und an die Geschäftsleitung;
5. Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns und Festsetzung der Dividende sowie des Zeitpunkts ihrer Auszahlung;
6. Festsetzung einer Zwischendividende und Genehmigung des dafür erforderlichen Zwischenabschlusses;
7. Beschlussfassung über die Rückzahlung der gesetzlichen Kapitalreserve;

⁵⁶ Rechtsgutachten Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 69 bis 73

⁵⁷ Vgl. oben, Rz. 37.

⁵⁸ Gestützt auf Art. 698 Abs. 2 OR.

⁵⁹ Vgl. DUBS/TRUFFER, BSK (2024) Art. 703 N. 1 ff.; vgl. zu den unübertragbaren Beschlusskompetenzen der Generalversammlung auch PETER BÖCKLI (2022) § 8 N. 8 ff.

8. Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates;
9. Wahl und Abberufung:
 - a) der Mitglieder des Verwaltungsrats;
 - b) der Verwaltungsratspräsidentin oder des Verwaltungsratspräsidenten;
 - c) der Mitglieder des Vergütungsausschusses;
 - d) der unabhängigen Stimmrechtsvertretung;
 - e) der Revisionsstelle.
10. Dekotierung der Beteiligungspapiere der Gesellschaft;
11. Auflösung der Gesellschaft auch ohne Liquidation infolge Fusion der Gesellschaft auf dem Wege der Vereinigung mit einer oder der Übernahme durch eine andere Gesellschaft;
12. Beschlussfassung über weitere Gegenstände, die der Generalversammlung durch das Gesetz oder die Statuten vorbehalten sind.

Damit hat der Kanton *auf der Aktionärsebene* der BEKB eine relativ breite Einflussmöglichkeit auf die BEKB, die ihre Grenze nur in den sog. «*wichtigen Beschlüssen*» der Generalversammlung gemäss Art. 704 Abs. 1 OR findet. Diese bedürfen gemäss Art. 15 der Statuten nämlich zu ihrer Gültigkeit *mindestens zwei Drittel der vertretenen Stimmen und die Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte*. Es handelt sich dabei um die folgenden Beschlussgegenstände:⁶⁰

1. die Änderung des Gesellschaftszwecks,
2. die Zusammenlegung von Aktien, soweit dafür nicht die Zustimmung aller betroffenen Aktionäre erforderlich ist;
3. die Kapitalerhöhung aus Eigenkapital, gegen Sacheinlage oder durch Verrechnung mit einer Forderung und die Gewährung von besonderen Vorteilen;
4. die Einschränkung oder Aufhebung des Bezugsrechts;
5. die Einführung eines bedingten Kapitals, die Einführung eines Kapitalbands oder die Schaffung von Vorratskapital gemäss Art. 12 BankG;
6. die Umwandlung von Partizipationsscheinen in Aktien;
7. die Beschränkung der Übertragbarkeit von Namenaktien;
8. die Einführung von Stimmrechtsaktien;
9. den Wechsel der Währung des Aktienkapitals;
10. die Einführung des Stichentscheids des Vorsitzenden in der Generalversammlung;
11. eine Statutenbestimmung zur Durchführung der Generalversammlung im Ausland;

⁶⁰ Vgl. PETER BÖCKLI (2022) § 8 N. 510 ff.; DUBS/TRUFFER, BSK (2024) Art. 704 N. 2 ff.

12. die Dekotierung der Beteiligungspapiere der Gesellschaft;
13. die Verlegung des Sitzes der Gesellschaft;
14. die Einführung einer statutarischen Schiedsklausel;
15. die Auflösung der Gesellschaft.

Indirekt – über die *Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates, der Verwaltungsratspräsidentin bzw. des Verwaltungsratspräsidenten und der Mitglieder des Vergütungsausschusses* – hat der Kanton Bern damit auch einen Einfluss auf die *Führungsebene* der BEKB. Die gewählten Mitglieder des Verwaltungsrates sind zwar keine «Vertreter» des Kantons, und sie müssen die ihnen gemäss Art. 716a Abs. 1 OR übertragenen unentziehbaren Kernkompetenzen grundsätzlich eigenverantwortlich und ohne Weisung Dritter wahrnehmen; der Mehrheitsaktionär hat es jedoch grundsätzlich in der Hand, Mitglieder des Verwaltungsrates, welche ihre Aufgaben aus seiner Sicht nicht im besten Interesse des Unternehmens oder im Sinne der Eignerstrategie erfüllen, an der nächsten ordentlichen Generalversammlung nicht wiederzuwählen oder sogar jederzeit in einer ausserordentlichen Generalversammlung abzurufen.⁶¹ Aufgrund des in einer Publikumsgesellschaft zwingend jährlich durchzuführenden Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates⁶² besteht für diese somit latent ein gewisser Druck, bei der Ausübung ihrer Funktion auch die spezifischen Interessen des Mehrheitsaktionärs im Auge zu behalten.

Weiter verstärkt wird die ohnehin bereits weitgehende Einflussmöglichkeit des Kantons Bern auf die BEKB sodann durch die vorerwähnte *Vinkulierungsbestimmung* in Art. 5 Abs. 3 der Statuten der BEKB, namentlich durch die Prozentklausel, wonach der Verwaltungsrat berechtigt ist, die Eintragung einer erwerbenden Person als stimmberechtigte Aktionärin oder stimmberechtigter Aktionär zu verweigern, wenn eine einzelne Aktionärin oder ein einzelner Aktionär mehr als fünf Prozent des Aktienstimmens auf sich vereinigt.⁶³ Dabei gelten juristische Personen und Personengesellschaften, andere Personenzusammenschlüsse oder Gesamthandverhältnisse, die untereinander kapital- oder stimmenmässig, durch eine einheitliche Leitung oder auf andere Weise verbunden sind, sowie natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine Umgehung der Eintragungsbegrenzung (insbesondere als Syndikat) vorgehen, in Bezug auf die Eintragung in das Aktienregister als eine Aktionärin.⁶⁴ Kommt hinzu, dass diese Eintragungsbegrenzung für den Kanton Bern *nicht* gilt.⁶⁵ Aufgrund dieser Vinkulierung können sich im Aktionariat keine grösseren Stimmengengewichte zur Mehrheitsbeteiligung des Kantons Bern bilden. Ausgeschlossen ist aufgrund der Vinkulierung namentlich auch die Bildung einer *Sperrminorität* von 33.33% plus 1 Stimme unter den Minderheitsaktionären zur Verhinderung der wichtigen Beschlüsse, die gemäss Art. 704 OR bei der Beschlussfassung die «Doppelhürde» von mindestens zwei Dritteln der vertretenen Stimmen und der einfachen Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte erfordern.

Da die BEKB an der Börse kotiert ist und über ein breit gestreutes Publikumsaktionariat verfügt, das sich in der Regel unkoordiniert und in Bezug auf die Stimmausübung eher passiv verhält,⁶⁶ dürfte die Stimmenmehrheit des Kantons Bern zusammen mit der Prozentvinkulierung in der Praxis sogar dazu führen, dass der Kanton Bern in der Regel auch die vorerwähnten «wichtigen Beschlüsse» des Art. 704 Abs. 1 OR faktisch durchsetzen kann.

⁶¹ Vgl. zum jederzeitigen Abberufungsrecht statt vieler PETER BÖCKLI (2022) § 9 N. 85.

⁶² Art. 710 Abs. 1 OR; vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER, ZK (2018) Art. 710 N. 8 ff.; PETER BÖCKLI (2022) § 9 N. 66.

⁶³ Vgl. FRANZISKA BUOB (2008) N. 114 ff. und 183.

⁶⁴ Vgl. Art. 5 Abs. 3 Bst. a der Statuten der BEKB; vgl. zu solchen statutarischen Gruppenklauseln HANS CASPAR VON DER CRONE (2020) N. 389 f.; PETER BÖCKLI (2022) § 5 N. 54 ff.

⁶⁵ Art. 5 Abs. 3 Bst. a Abs. 3 der Statuten der BEKB.

⁶⁶ Vgl. dazu oben Rz.167.

Mit dem Stimmrecht ist sodann eine Anzahl *weiterer Mitwirkungsrechte des Aktionärs* verbunden, welche die Ausübung des Stimmrechts und dessen sinnvollen Gebrauch ermöglichen sollen.⁶⁷ Es handelt sich um:

- das *Auskunfts- und Einsichtsrecht* gemäss Art. 697-697b OR
- das Recht auf Einleitung einer *Sonderuntersuchung* gemäss Art. 697c-h^{bis} OR
- das Recht auf Erhalt des *Geschäftsberichts* gemäss Art. 699a OR;
- das *Traktandierungs- und Antragsrecht* gemäss Art. 699b OR;
- das Recht auf Einladung und Bekanntgabe der *Traktanden* gemäss Art. 700 OR;
- das Recht zur *Teilnahme an den Generalversammlungen* gemäss Art. 689 OR;
- das Recht, gegen die Teilnahme Unbefugter Einspruch zu erheben;
- das Recht, sich *vertreten* zu lassen gemäss Art. 689b OR;
- das Recht auf *Anfechtung* von Generalversammlungsbeschlüssen gemäss Art. 706 OR.

⁶⁷ FRANZISKA BUOB (2008) N. 173; siehe zu den Mitwirkungs- bzw. Aktionärsrechten auch HANS CASPAR VON DER CRONE (2020) N. 763 ff.; PETER BÖCKLI (2022) § 8 N. 245 ff.

10. Risiken für den Kanton Bern aus der Mehrheitsbeteiligung an der BEKB

Im Kapitel 10 werden die dem Kanton aus seiner Mehrheitsbeteiligung an der BEKB erwachsenden Risiken erörtert. Der Fokus liegt dabei auf volkswirtschaftlichen (Kapitel 10.1), finanziellen (Kapitel 10.2) und rechtlichen (Kapitel 10.3) Risiken (jeweils aus Sicht des Kantons). Es ist zu beachten, dass teilweise keine klare Trennung zwischen den volkswirtschaftlichen und finanziellen Risiken möglich ist. Demzufolge finden sich im Kapitel 10.1 auch Hinweise auf finanzielle Risiken.

10.1 Volkswirtschaftliche Risiken

Wie in Kapitel 7 gestützt auf das volkswirtschaftliche Gutachten von Swiss Economics dargelegt wird, kommt der BEKB insgesamt – und soweit sich dies messen lässt – im Vergleich zu anderen Kantonalbanken eine eher geringe Bedeutung für die bernische Volkswirtschaft zu.

Die BEKB ist für die Volkswirtschaft des Kantons Bern zudem auch nicht systemrelevant⁶⁸. So kommt der BEKB – zumindest gemäss den durch Swiss Economics befragten Experten – auch keine entscheidende Rolle für das Funktionieren des Berner Finanzsystems zu. Dies – so das Gutachten von Swiss Economics – zeige sich auch daran, dass sie keine für die Volkswirtschaft wichtigen Dienstleistungen anbiete, die nicht auch andere Banken in ihrem Dienstleistungsangebot führen würden.

Auch wenn die BEKB nicht als systemrelevant eingestuft werden kann, ist aber natürlich davon auszugehen, dass ein Konkurs der BEKB zu einem volkswirtschaftlichen Schaden führen würde. Ein Grossteil der befragten Experten äusserte sich gemäss dem Gutachten von Swiss Economics dahingehend, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass der Kanton Bern in seiner heutigen Rolle als Mehrheitsaktionär die BEKB – trotz der im Jahr 2012 abgeschafften Staatsgarantie – in einer Krisensituation finanziell unterstützen würde. Als Gründe hierfür wurde – neben der Vermeidung von volkswirtschaftlichen Schäden – insbesondere auch der politische Druck und das Interesse des Kantons, seinen finanziellen Schaden als Mehrheitsaktionär zu begrenzen, genannt.

In einem im Jahr 2024 in der Zeitschrift für Lehre und Praxis im Bereich des Gesellschafts- und Kapitalmarktrechts publizierten Aufsatz wird hinsichtlich der Risiken von Eignern von Kantonalbanken dargelegt, die Besonderheit bei Kantonalbanken liege darin, dass diese im Krisenfall zu- meist auch den kantonalen Staatshaushalt in Mitleidenschaft ziehen würden. Dies zum einen, weil das Gemeinwesen je nach Ausgestaltung der Staatsgarantie für die Ausfälle der Gläubiger hafte. Zum anderen, weil bei einer angespannten Finanzlage der Kantonalbank Sanierungsbeiträge des Kantons auch ohne Inanspruchnahme der Staatsgarantie notwendig seien. Denn solche Situationen würden es erfordern, die Bank zu restrukturieren, zu rekapitalisieren oder neu zu positionieren. All dies mache in der Regel den Einsatz beträchtlicher Mittel aus der Staatskasse notwendig, da die betroffene Bank diese nicht (mehr) aus eigener Kraft aufbringen könne.⁶⁹

Demzufolge können auch Kantonalbanken ohne explizite Staatsgarantie – wie dies bei der BEKB zutrifft – ein finanzielles Risiko für den Eigneranton darstellen. Swiss Economics hält

⁶⁸ Eine Bank ist grundsätzlich dann systemrelevant, wenn ihr Ausfall die Volkswirtschaft und das Finanzsystem erheblich schädigen würde. Die SNB hat die UBS, PostFinance, Raiffeisen-Gruppe und die ZKB als systemrelevant eingestuft. Zu den massgeblichen Kriterien der Systemrelevanz vgl. bspw. <https://www.finma.ch/de/durchsetzung/recovery-und-resolution-n/das-schweizer-too-big-to-fail-konzept/banken/> [11.02.2024].

⁶⁹ Reto Schiltknecht, Die Risiken der Eigner von Kantonalbanken. Massnahmen zur Risikominderung und Schutzkonzepte, GesKR, Zeitschrift für Lehre und Praxis im Bereich des Gesellschafts- und Kapitalmarktrechts, Nr. 3/2024, S. 359

dazu fest, es könne allenfalls im Interesse des Kantons sein, bereits vor Eintritt der Zahlungsunfähigkeit seiner Kantonalbank – und somit unabhängig von der Existenz einer Staatsgarantie – finanzielle Unterstützung zu leisten.

In dem vorstehend erwähnten Aufsatz wird denn auch die Frage gestellt, ob die Kantone überhaupt in der Lage wären, in Schwierigkeiten geratene Staatsinstitute aus eigener Kraft zu «retten». Oder anders ausgedrückt: Angesichts beschränkter staatlicher Ressourcen werde es sich erst in der konkreten Situation erweisen, ob für die Sanierung und die damit verbundenen Massnahmen, wie etwa die Verwertung nicht mehr werthaltiger Kredite, genügend Mittel zur Verfügung stehen⁷⁰.

Mit Blick auf diese Zusammenhänge interessiert vorliegend, wie hoch das (finanzielle und damit einhergehend auch das volkswirtschaftliche) Risiko für die Eigner der Kantonalbanken, sprich die Kantone, ausfällt. Gemäss Schiltknecht stellt die Relation der Bilanzsumme der Kantonalbanken zur kantonalen Wirtschaftsleistung die verbreitetste Methode dar, um die Risikoexposition auszudrücken⁷¹.

Im Gutachten von Swiss Economics wird gestützt auf diese Methode die Risikoexposition der einzelnen Kantone dargestellt. Die nachfolgende Abbildung zeigt die entsprechenden Ergebnisse (Bilanzsummen der einzelnen Kantonalbanken in Relation zum entsprechenden kantonalen Bruttoinlandprodukt ([BIP]):

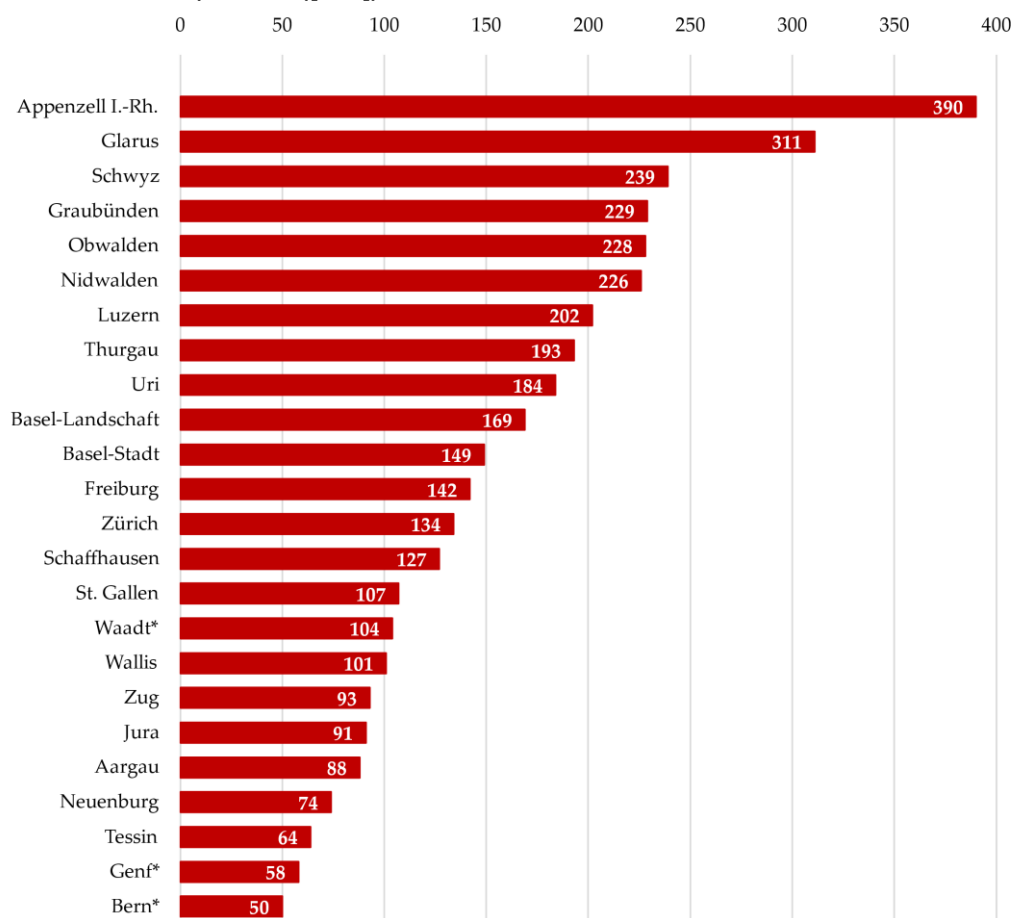


Abbildung 14: Bilanzsummen der Kantonalbanken relativ zum kantonalen BIP⁷² (Gutachten Swiss Economics, S. 49)

⁷⁰ Reto Schiltknecht, GesKR, 3/2024, S. 360

⁷¹ Reto Schiltknecht, GesKR, 3/2024, S. 359

⁷² Anmerkungen: * Keine explizite Staatsgarantie; alle Bilanzen per 2022; kantonale BIP geschätzt für 2020. Quelle: Darstellung Swiss Economics auf Basis NZZ vom 14.08.2023

Aus der Abbildung 14: Bilanzsummen der Kantonalbanken relativ zum kantonalen BIP (Gutachten Swiss Economics, S. 49) geht hervor, dass die Haftungs- oder Sanierungslast des Kantons Bern – selbst wenn eine implizite Staatsgarantie bestehen würde oder es zu einem Sanierungsfall kommen sollte – im interkantonalen Vergleich relativ gering ausfällt. So zeigt der Vergleich von Bilanzsumme und kantonalem BIP, dass die BEKB bei diesem Verhältnis mit rund 50 Prozent den schweizweit geringsten Wert aufweist.⁷³

Mit Blick auf dieses Ergebnis kommt Swiss Economics in ihrem Gutachten zu folgendem Schluss⁷⁴:

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Kanton als Mehrheitsaktionär der BEKB grundsätzlich auch ohne explizite Staatsgarantie ein gewisses finanzielles Risiko trägt. Dieses Risiko dürfte jedoch deutlich geringer sein als in anderen Kantonen. Dies, weil die Bilanzsumme der BEKB «nur» rund die Hälfte des kantonalen BIP ausmacht, diese nicht systemrelevant ist und der maximale Schadensbetrag somit als überschaubar bezeichnet werden kann. Die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Krisenfalls ist – wie von mehreren Experten bestätigt – bei der BEKB zudem als vergleichsweise gering einzuschätzen, da die BEKB eine konservative Risikostrategie verfolgt. Allerdings hat sich historisch gezeigt, dass Finanzkrisen typischerweise nicht vor einzelnen Instituten haltmachen.

10.2 Finanzielle Risiken

Basierend auf der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB sind aus einer rein finanziellen Perspektive nach Auffassung des Regierungsrats insgesamt drei relevante Risiken festzustellen. Diese werden im Folgenden kurz erläutert:

- *Ausfall Dividende oder tieferer Dividendenertrag*

Der Kanton Bern hat in den vergangenen Jahren mit seiner Beteiligung an den seit dem Jahr 1996 stetig gestiegenen Dividendenausschüttungen der BEKB partizipiert. Zuletzt erreichte der Dividendenertrag im Jahr 2024 mit CHF 48 Millionen einen neuen Höchstwert. Gemäss ihrer Strategie verfolgt die BEKB eine Gewinnausschüttungsquote von 50 bis 70%. Gleichzeitig beabsichtigt sie auch in Zukunft eine kontinuierliche Steigerung der Dividende⁷⁵.

Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass die BEKB bei einer bedeutenden Verschlechterung ihrer Rahmenbedingungen bzw. des Geschäftsgangs, die Höhe der Dividende reduzieren oder die Dividende – im schlechtesten Fall – sogar gänzlich über ein (oder allenfalls auch mehrere) Jahre aussetzen muss. Dies würde sich entsprechend negativ auf die Erfolgsrechnung des Kantons auswirken.

- *Kurseinbruch der BEKB-Aktie*

Ein allfälliger Einbruch des Kurses der BEKB hätte keine unmittelbaren Folgen auf den kantonalen Finanzhaushalt, da die Beteiligung an der BEKB in der Bilanz des Kantons zum Nominalwert von CHF 20.- je Aktie bilanziert wird⁷⁶. Bedeutsam würde ein (nachhaltiger) Kurseinbruch der BEKB-Aktie erst dann, wenn der Kanton seine Beteiligung an der BEKB reduzieren möchte. Diesfalls würde sich ein tieferer Kurs negativ auf den Verkaufserlös des Kantons auswirken.

⁷³ Vgl. NZZ vom 14.08.2023: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/too-big-to-fail-die-kantonalbanken-sind-ein-klumpenrisiko-fuer-den-steuerzahler-ld.1750881> [28.08.2024].

⁷⁴ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 49

⁷⁵ Vgl. Kapitel 4.2

⁷⁶ Vgl. dazu auch die Ausführungen in diesem Kapitel zu «Sanierung oder Konkurs der BEKB»

- **Sanierung oder Konkurs der BEKB**

Der kantonale Beteiligungsanteil an der BEKB (4,8 Mio. Aktien) wird in der Bilanz des Kantons zum Nominalwert von CHF 20.- je Aktie bilanziert. Bei einem Konkurs würde der Kanton somit maximal einen Betrag in der Höhe von CHF 96 Millionen abschreiben. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass bei einer Bewertung zum Marktpreis (z.B. CHF 236.- per Ende 2023) der maximale Buchverlust massiv höher ausfallen würde.

Gerade mit Blick auf Letzteres könnte sich der Kanton auch veranlasst sehen, seine substanzielle Beteiligung an der BEKB durch ein Nachschliessen von Kapital zu schützen. Dies, um beispielsweise einen erheblichen Wertverlust im Rahmen einer Sanierung oder einer Liquidation zu vermeiden.⁷⁷.

Sofern die BEKB in eine schwierige finanzielle Lage käme, so würde sich dies auch auf die an den Kanton zu entrichtenden Steuern auswirken. Dabei handelt es sich aber nicht um ein finanzielles Risiko, welches dem Kanton aus seiner Beteiligung an der BEKB erwächst. Rückläufige Steuererträge oder ein Steuerertragsausfall können selbstredend auch bei anderen juristischen Personen mit Steuersitz im Kanton Bern eintreffen.

Szenario eines Verlusts von 20 Prozent der Aktiven der BEKB und der LUKB

In dem im Kapitel 10.1 erwähnten Aufsatz von Schiltknecht wird neben der Risikoexposition des Kantons aus der Bezugsgrösse der Bilanz der jeweiligen Kantonalbank und dem kantonalen BIP zusätzlich ein Vergleich zwischen den Kantonen Bern und Luzern hinsichtlich ihrer «maximalen Verlusttragfähigkeit» oder «Rettungskapazität» unter Berücksichtigung der Grösse des Staatshaushaltes (Gesamtaufwand) sowie der langfristigen Verbindlichkeiten (Verschuldung) angestellt⁷⁸. Konkret wird von einem Verlust bei der jeweiligen Kantonalbank von 20 Prozent der Aktiven ausgegangen (Bilanzsumme 2023). Werden die jeweiligen Verluste der beiden Kantonalbanken bei einem solchen Szenario in das Verhältnis zum jährlichen Staatsaufwand gesetzt, so entsprächen diese im Kanton Bern 65,4 Prozent und im Kanton Luzern 279,9 Prozent des jährlichen Aufwands (Rechnungen 2023).

Schiltknecht stellt fest, dass die Verluste, wenn überhaupt, wegen des grossen Anteils an gebundenen Ausgaben nur sehr beschränkt über die jährlichen Ausgaben abgedeckt werden könnten. Deshalb rücke eine Neuverschuldung ins Zentrum des Interesses. Zwar wäre seines Erachtens gestützt auf die Finanzkraft und der aktuellen Verschuldung bei beiden Kantonen eine Sanierung über eine Aufnahme von Anleihen am Kapitalmarkt möglich. Allerdings bezweifelt Schiltknecht, ob der Kanton Luzern in der Lage wäre, kurzfristig einen Anleihensbetrag zu platzieren, der in etwa dem sechsfachen der bisherigen Verschuldung entspräche. Dazu komme, dass die Bank kaum mehr über Eigenmittel verfügte und durch den Kanton rekapitalisiert werden müsste⁷⁹.

Zusammenfassend erkennt Schiltknecht beim Kanton Luzern «ein gewisses Klumpenrisiko»⁸⁰. Demgegenüber scheine die Situation des Kanton Bern weit komfortabler als diejenige des Kantons Luzern zu sein. Allerdings weist der Autor daraufhin, dass auch im Falle des Kantons Bern eine substanzielle Erhöhung der Verschuldung die Folge wäre.

⁷⁷ Vgl. dazu auch die Ausführungen zum faktischen Beistandszwang in Kapitel 10.3

⁷⁸ Reto Schiltknecht, GesKR, 3/2024, S. 360 und 361

⁷⁹ Reto Schiltknecht, GesKR, 3/2024, S. 361

⁸⁰ Reto Schiltknecht, GesKR, 3/2024, S. 361

10.3 Rechtliche Risiken

Wie in Kapitel 4.1.1 dargelegt wird, erfolgte per Ende 2012 der definitive Wegfall der expliziten Staatsgarantie. Neben der BEKB verfügen nur gerade noch die Waadtländer und die Genfer Kantonalbank über keine Staatsgarantie mehr. Im Kontext der Erarbeitung des vorliegenden Berichts ist allerdings von Interesse, inwiefern dem Kanton Bern – trotz dem Verzicht auf eine explizite Staatsgarantie – aus seiner heutigen Mehrheitsbeteiligung allenfalls (noch) Haftungsrisiken erwachsen.

Der Regierungsrat hat im Rahmen des Berichts in einem Rechtsgutachten u.a. abklären lassen, inwiefern dem Kanton Bern aus seiner heutigen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB Haftungsrisiken erwachsen⁸¹. Im beiliegenden Rechtsgutachten wird die Frage nach allfälligen Haftungsrisiken für den Kanton aus seiner Mehrheitsbeteiligung an der BEKB wie folgt beantwortet⁸²:

- Der Kanton haftet grundsätzlich nicht für die Verbindlichkeiten der BEKB gestützt auf die *öffentlich-rechtliche Staatshaftung*.
- Das Schweizer Aktienrecht kennt sodann als Grundsatz *keine (zivilrechtliche) Haftung des Mehrheits- oder Hauptaktionärs*, sei er eine natürliche oder eine juristische Person bzw. eine öffentlich-rechtliche Körperschaft.
- Das Risiko des Kantons Bern, trotz des Nichtbestehens einer formellen Staatsgarantie für die Schulden der BEKB *zivilrechtlich* haftbar gemacht zu werden, lässt sich damit im Wesentlichen in drei Gruppen einteilen:
 1. Haftung des Kantons Bern wegen «Durchgriffs»:

Ein Risiko des Kantons, gestützt auf einen «Durchgriff» für Verbindlichkeiten der BEKB haftbar gemacht zu werden, besteht nur dann, wenn der Kanton als Hauptaktionär die rechtliche Selbständigkeit der BEKB verletzt. Ob die Voraussetzungen für einen Haftungsdurchgriff auf den Kanton allenfalls erfüllt wären, lässt sich nicht ex ante beurteilen, sondern könnte letztlich nur anhand der konkreten Umstände im Falle eines Konkurses der BEKB beurteilt werden. Soweit der Kanton bzw. dessen Amtsträger die aktienrechtlichen Spielregeln einhalten und sich auf die Ausübung der Aktionärsrechte beschränken, bestehen jedenfalls keine Anhaltspunkte, welche die Berufung auf die rechtliche Selbständigkeit der BEKB als *krass rechtsmissbräuchlich* erscheinen lassen würden. Die BEKB tritt grundsätzlich *eigenständig am Markt* auf, verfügt über *ein eigenes Sondervermögen mit separatem Gläubigerkreis*, und es findet – soweit ersichtlich – auch keine Vermögensvermischung zwischen dem Kanton und der BEKB statt. Das Risiko einer echten Durchgriffshaftung des Kantons Bern für die Schulden der BEKB ist somit unter Vorbehalt von krassen Missbrauchstatbeständen im konkreten Einzelfall als *relativ gering* einzustufen.
 2. Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit gemäss Art. 39 BankG i.V.m. Art. 754 OR:

Ein gewisses Haftungsrisiko besteht für den Kanton hinsichtlich deren aktienrechtlicher Verantwortlichkeit als *«faktisches Organ»* der BEKB, nämlich dann, wenn sich diese organotypisch in die Geschäftsführung der BEKB einmischt, ihr spezifische Pflichtwidrigkeiten in dieser von ihr usurpierten 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

⁸¹ vgl. die Gutachterfrage 1 im Rechtsgutachten von Prof. Dr. Christoph Bühler (S. 86 und 87)

⁸² Rechtsgutachten Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 86 und 87 (Markierungen aus dem Gutachten wurden nicht übernommen)

Kanton Bern Mehrheitsaktionär der BEKB ist oder allenfalls bestimmte Mitglieder zur Wahl in das oberste Aufsichts- und Leitungsorgan der BEKB vorschlägt, sondern die *tatsächliche und andauernde Einflussnahme auf die Geschäftsführung der BEKB* seitens des Kantons, sei es direkt durch die Erteilung von Weisungen an die Organe der BEKB, sei es indirekt durch die individuelle Weisungserteilung an einzelne Mitglieder des Verwaltungsrates der BEKB. Im Umkehrschluss ergibt sich: Solange sich der Kanton Bern jedoch gerade nicht in diesem Sinne organotypisch verhält, besteht für ihn *kaum ein Haftungsrisiko aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit*. Auch aus prozessrechtlichen Gründen sind einer aktienrechtlichen Verantwortlichkeitsklage gegen den Kanton als «faktisches Organ» für die Schulden der BEKB aufgrund ihrer Konstituierung als privatrechtliche Aktiengesellschaft und aufgrund der Abschaffung der Staatsgarantie 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 BEKB einklagen.

3. Vertrauenshaftung des Kantons gestützt auf Art. 2 ZGB:

Eine Vertrauenshaftung wird nicht allein dadurch begründet, dass der Kanton eine Mehrheitsbeteiligung der BEKB hält und allenfalls bestimmte Mitglieder zur Wahl in den Verwaltungsrat der BEKB vorschlägt. Auch der Auftritt der BEKB im Markt unter Verwendung der Bezeichnung «*Kantonalbank*» begründet für sich allein noch keine Vertrauenshaftung des Kantons. Diese kommt grundsätzlich erst in Frage, wenn die vom Bundesgericht aufgestellten, relativ strengen Voraussetzungen erfüllt sind, d.h. der Kanton Bern müsste durch sein konkretes Verhalten in einer *Sonderverbindung* zu Dritten ein schützenswertes Vertrauen oder bestimmte Erwartungen in einen finanziellen Rückhalt durch den Kanton erwecken, welche diese Dritten zu einem spezifischen Tun oder Unterlassen veranlasst, das sich später als schädlich herausstellt, und der Kanton müsste dieses in sie berechtigterweise gesetzte Vertrauen anschliessend in krasser Weise verletzen.

Ausserhalb der zivilrechtlichen Haftungstatbestände könnte sich der Kanton Bern schliesslich trotz Fehlens einer Rechtspflicht dennoch veranlasst sehen, in einer finanziellen Schiefelage der BEKB für deren Verbindlichkeiten einzustehen. Von einem sogenannten «faktischen Beistandszwang» spricht man, wenn es sich der Kanton nicht leisten kann, die finanziell angeschlagene Kantonalbank zu liquidieren, weshalb er sich ungeachtet des Bestehens einer gesetzlich verankerten Staatsgarantie oder des Bestehens einer zivilrechtlichen Haftungsgrundlage zur Sanierung derselben gezwungen sieht. Eine *rechtliche* Grundlage für einen derartigen faktischen Beistandszwang des Kantons gibt es begriffsnotwendigerweise nicht bzw. besteht eben gerade nicht in der Regelung einer ausdrücklichen Staatsgarantie. Vielmehr gibt es eine solche faktische Staatsgarantie, doch liegt dies im reinen Ermessen des Kantons. Dieser hat im Sinne einer klassischen *Interessenabwägung* zu prüfen, ob er die Kantonalbank auch ohne gesetzliche Verpflichtung allenfalls unter Aufwendung erheblicher finanzieller Mittel retten will bzw. muss oder nicht.

11. Chancen und Herausforderungen für die Kantonalbanken

Im volkswirtschaftlichen Gutachten von Swiss Economics werden in Kapitel 2.4 verschiedene Chancen und Herausforderungen rund um die zukünftige Entwicklung der Kantonalbanken bzw. deren Rahmenbedingungen skizziert⁸³.

Swiss Economics weist einleitend darauf hin, dass sich die Regulierung der Schweizer Banken seit der letzten Finanzkrise stark verändert habe. Hinzu kämen weitere Herausforderungen im Finanzmarkt wie die fortschreitende Digitalisierung und Globalisierung. Swiss Economics stellt indes auch fest, dass die traditionelle Bankfiliale mit der persönlichen Beratung ein wichtiger Kontaktpunkt für einen Teil der Kundschaft bleibe. So sei die Dichte des Filialnetzes, gerade auch in Randgebieten, ein Diversifikationsmerkmal von Kantonal-, aber auch Regional- und Raiffeisenbanken gegenüber den Grossbanken. Trotzdem müssten auch die Kantonal- und Regionalbanken mit der Digitalisierung mithalten und ihre Produkte sowie Vertriebskanäle entsprechend anpassen und gestalten. Eine weitere wichtige Entwicklung betreffe das neu entstandene Kundenbedürfnis nach Nachhaltigkeit in Finanzfragen, das zunehmend einen relevanten Wettbewerbsfaktor darstelle, so Swiss Economics weiter.

Konkret hat Swiss Economics fünf Entwicklungen im Finanzsektor identifiziert, die für die Kantonalbanken – und somit auch für die BEKB – teils mit Risiken und teils mit Chancen einhergehen:

- Zunehmende Regulierung
- Entwicklung des Zinsumfeldes
- Digitalisierung im Bereich der Finanzdienstleistungen
- Transformation der traditionellen Bankfiliale
- Sustainable Finance (Nachhaltigkeit im Finanzsystem)

Ausführlichere Informationen zu den durch Swiss Economics identifizierten Chancen und Risiken finden sich in Kapitel 2.4 des Gutachtens von Swiss Economics.

⁸³ Vgl. Kapitel 2.4 im Gutachten von Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024

12. Kurzbeschreibung der drei Varianten zur Fortsetzung der kantonalen Beteiligung an der BEKB

Anlässlich der Wintersession 2023 beriet der Grosse Rat den in Kapitel 2.3 erörterten Bericht des Regierungsrates⁸⁴. Dabei beantragte eine Mehrheit der Finanzkommission, den Bericht an den Regierungsrat mit der Auflage, dem Grossen Rat einen Grundsatzbeschluss (nach Art. 46 Abs. 2 GRG) mit drei Varianten (inkl. Darstellung der Vor- und Nachteile zu jeder Variante) zu unterbreiten. In den nachfolgenden Kapiteln 12.1, 12.2 und 12.3 werden die drei Varianten kurz beschrieben.

12.1 Variante 1: Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung («Status quo»)

Die Variante 1 sieht die unveränderte Fortsetzung der aktuellen Mehrheitsbeteiligung auf der Basis von Artikel 3 des Gesetzes über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank (AGBEKBG) vor. Diesem zufolge verfügt der Kanton Bern kapital- und stimmenmässig über die absolute Mehrheit an der BEKB.

Gestützt auf den Wortlaut von Artikel 3 wäre im Rahmen von Variante 1 theoretisch noch eine Reduktion der aktuellen kantonalen Beteiligung von 51,5 Prozent auf 50 Prozent des Aktienkapitals plus eine Aktie möglich. In der durch den Regierungsrat am 21. Dezember 2022 beschlossenen Eignerstrategie ist indes keine weitere Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils vorgesehen.

12.2 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Bei Variante 2 würde sich der Kanton von der bisherigen Mehrheitsbeteiligung von 51,5 Prozent trennen und um 18,16 Prozent auf 33,33 Prozent plus eine Aktie auf eine «Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität» reduzieren.

Gestützt auf das Gutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini (vgl. Kapitel 2.2) hätte der Verzicht auf die Mehrheitsbeteiligung eine Anpassung von Art. 53 der Kantonsverfassung und somit eine obligatorische Volksabstimmung zur Folge. Ebenfalls müsste Art. 3 des Gesetzes über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank (AGBEKBG) angepasst werden.⁸⁵

12.3 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Die Variante 3 sieht schliesslich vor, dass sich der Kanton vollumfänglich von seiner Beteiligung an der BEKB trennt, d.h. er würde seinen gesamten Aktienanteil von 51,5 Prozent verkaufen.

Gemäss Artikel 3a des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) gilt eine Bank dann als Kantonalbank, wenn sie aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses als Anstalt oder Aktiengesellschaft errichtet wird. Gleichzeitig muss der Kanton an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügen. Bei einem vollständigen Verkauf der Aktien des Kantons, würde die BEKB somit nicht mehr als Kantonalbank gelten. Mit Variante 3 wäre für die Bank somit ein

⁸⁴ Vgl. dazu Kapitel 2.4

⁸⁵ Zu den weiteren Auswirkungen vgl. die Kapitel 13 und 14

Namenswechsel (mit entsprechenden Marketing- und Kommunikationsmassnahmen) verbunden.

Gestützt auf das Gutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini (vgl. Kapitel 2.2) hätte ein vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung eine Anpassung von Art. 53 der Kantonsverfassung und somit eine obligatorische Volksabstimmung zur Folge. Ebenfalls müsste das Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank (AGBEKBG) aufgehoben werden.

Gleichzeitig würde der Kanton über keinerlei Einflussmöglichkeit mehr über die BEKB verfügen. Demzufolge würden auch die Erarbeitung der Eignerstrategie, des Aufsichtskonzeptes sowie die beiden jährlichen Controllinggespräche und alle weiteren Controllinginstrumente des Kantons hinfällig.⁸⁶

13. Beurteilung der drei Varianten

In den nachfolgenden Kapiteln 13.1 bis 13.4 werden die drei Varianten beurteilt. Vorab erfolgt in Kapitel 13.1 eine volkswirtschaftliche Beurteilung, welche auf dem Gutachten von Swiss Economics basiert. Anschliessend folgen in Kapitel 13.2 eine finanzpolitische und in Kapitel 13.3 eine rechtliche Beurteilung. Die rechtliche Beurteilung wird basierend auf dem Gutachten von Prof. Dr. iur. Christoph Bühler vorgenommen. Schliesslich werden in Kapitel 13.4 die drei Varianten auch noch aus einer Risikooptik beurteilt.

Hinweis des Regierungsrates

Die volkswirtschaftlichen und die rechtlichen Beurteilungen in den Kapiteln 13.1 und 13.3 basieren ausschliesslich auf den beiden Gutachten von Swiss Economics und Prof. Dr. iur. Christoph Bühler. Die Beurteilungen des Regierungsrates können in einzelnen Teilen von den beiden Gutachten abweichen. Der Regierungsrat legt seine Haltung zu den drei Varianten in Kapitel 16 des Berichts dar.

⁸⁶ Zu den weiteren Auswirkungen vgl. die Kapitel 13 und 14

13.1 Volkswirtschaftliche Beurteilung

Nachfolgend erfolgt eine volkswirtschaftliche Beurteilung der drei Varianten «Status quo», «Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität» und «Verzicht auf kantonale Beteiligung». Die Beurteilungen basieren auf dem volkswirtschaftlichen Gutachten von Swiss Economics.

13.1.1 Variante 1: Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung («Status quo»)

Die aktuelle Bedeutung der BEKB für die kantonale Volkswirtschaft wird in Kapitel 7 dargelegt. Sofern die kantonale Beteiligung an der BEKB im Sinne der Variante 1 unverändert fortgesetzt werden sollte, so dürfte sich an den in Kapitel 7 gemachten Einschätzungen nichts ändern.

Gleichzeitig hätte Art. 53 KV unverändert weiterhin Bestand. Diesem zufolge betreibt der Kanton zur Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Bank. Sie unterstützt den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.⁸⁷

13.1.2 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Reduktion der kantonalen Beteiligung auf eine Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität wie folgt beschrieben⁸⁸:

Bereits die Übersicht zu den Unterschieden zwischen den einzelnen Varianten in Tabelle 4 lässt erkennen, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf den Kanton bei einer Reduktion seiner Beteiligung auf ein Drittel überschaubar ausfallen dürften. Allerdings hinterliesse der Verzicht auf die damit verbundenen Dividendeneinnahmen eine Lücke beim Finanzertrag von öffentlichen Unternehmen: Im Jahr 2023 betrugen die Dividendenzahlungen der BEKB an den Kanton rund CHF 48 Millionen, was knapp einem Drittel des Finanzertrags der öffentlichen Unternehmen entspricht. In Relation zu den Gesamteinnahmen des Kantons handelt es sich allerdings hierbei nur um 0.4 Prozent.

Angenommen die Dividendenpolitik und Gewinnsituation der BEKB bliebe im Falle einer kantonalen Minderheitsbeteiligung in etwa gleich wie im Status quo, dann würden sich die Dividenden um weniger als einen Fünftel oder rund CHF 17 Millionen reduzieren. Zudem würde sich ein Verkaufserlös erzielen lassen. Wie hoch dieser ausfallen würde, hängt vom zum Verkaufszeitpunkt geltenden Börsenkurs der BEKB-Aktien ab. Dabei ist nicht nur das Marktumfeld entscheidend, sondern insbesondere auch die Liquidität des BEKB-Titels und die Veräusserungsstrategie (vgl. hierzu Abschnitt 5.1). Würde der Kanton Bern sein Aktienanteil zum heutigen Kurs auf einen Drittel reduzieren, betrüge der Verkaufserlös rund CHF 375 Millionen.⁸⁹ Da die BEKB auch im Status quo keine Steuerprivilegien genießt, kann (wiederum unter der Annahme einer ähnlichen Gewinnsituation) von gleichbleibenden Steuereinnahmen ausgegangen werden.

Bei Umsetzung von Variante 2 würde sich voraussichtlich weder das finanzielle Risiko des Kantons aus dem faktischen Beistandszwang – dies auch gemäss Einschätzungen der Ex-

⁸⁷ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993

⁸⁸ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 53 und 54 (Markierungen aus dem Gutachten wurden nicht übernommen)

⁸⁹ Die Berechnung basiert auf dem Kurs vom 13.09.2024 von rund CHF 230 und den grob 1'631'000 zu veräussernden Aktien.

perten – entscheidend reduzieren, noch sollte der Einfluss auf die BEKB über die Eignerstrategie des Kantons merklich abnehmen.⁹⁰ Anders ausgedrückt, kann davon ausgegangen werden, dass sich das im Status quo bestehende Verhältnis zwischen Risiko und Kontrolle im Falle einer Minderheitsbeteiligung an der BEKB nicht signifikant ändern würde. Allerdings bliebe dem Kanton im Falle einer Kapitalerhöhung – der er aufgrund der benötigten qualifizierten Mehrheit gemäss Art. 15 Abs.1 der Statuten⁹¹ zustimmen müsste – kein Spielraum, sich nicht daran zu beteiligen; zumindest, wenn der Status einer Kantonalbank für die BEKB erhalten bleiben soll.

Auch sonst lässt Variante 2 im Vergleich zum Status quo für den Kanton wenig Änderungen erwarten. So ändert sich grundsätzlich nichts am Leistungsauftrag der BEKB und auch mit einer drastischen Strategiewende ist nicht zu rechnen. Insbesondere dürfte die BEKB auch ihre sozialen Engagements weiterführen. Zu rechnen wäre hingegen mit einer Herabsetzung des Kreditratings (vgl. Abschnitt 3.2), was einer gewissen Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen der BEKB und privaten Banken gleichkäme.

Abhängig vom Verlauf der politischen Diskussion bei der Umsetzung von Variante 2 könnte zudem allenfalls das Vertrauen der Kundschaft in die BEKB leiden. Gegeben, dass sich bei Variante 2 jedoch nichts Grundsätzliches verändert und der Kanton über die Eignerstrategie sowie Sperrminorität bei wichtigen Beschlüssen nach wie vor Kontrolle über die BEKB behalten würde, handelt es sich hier wohl in erster Linie um eine Frage der Kommunikation.

13.1.3 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines vollumfänglichen Verkaufs der kantonalen Beteiligung wie folgt beschrieben⁹²:

Während die Dividendeneinnahmen bei einem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung gänzlich entfielen, würden die Steuereinnahmen nicht nur von der gewählten Geschäftsstrategie und deren Erfolg abhängen, sondern hauptsächlich von der Wahl des Hauptsitzes des Nachfolgeinstituts der BEKB. Rein finanziell könnte die Verlegung des Steuersitzes aus Sicht des Unternehmens zwar Sinn machen, zur Einschätzung der – mutmasslich personell anders besetzten – Führungsorgane bezüglich Erfolgsaussichten einer anderen geografischen Ausrichtung lässt sich jedoch zum heutigen Zeitpunkt keine Aussage machen. Auch eine Quantifizierung des anfallenden Verkaufserlöses müsste auf starken Annahmen, unter anderem bezüglich Marktliquidität und Veräusserungsstrategie beruhen (vgl. Abschnitt 5.1). Festgehalten werden kann jedoch, dass sich der Wert des BEKB-Aktienpakets des Kantons – bewertet zum heutigen Börsenkurs – auf mehr als CHF 1 Mrd. beläuft.

Die Aufgabe der eigenen Kantonalbank dürfte für den Kanton mit einer drastischen Senkung des finanziellen Risikos aus dem faktischen Beistandszwang einhergehen: So würde die FINMA bei Gefahr der Insolvenz nicht mehr den Kanton informieren und diesen auch bei der Ausarbeitung des Sanierungsplans des Nachfolgeinstituts der BEKB nicht konsultieren. Denkbar wäre diesfalls auch, dass Politik und Bevölkerung nach dem Verzicht auf eine Beteiligung an der BEKB nicht mehr bereit wären, Steuergelder in grösserem Umfang für die Rettung des Nachfolgeinstituts der BEKB aufzuwenden. Sollte das Nachfolgeinstitut der

⁹⁰ Im Falle, dass ein grosser Investor einsteigen würde, könnte dieser möglicherweise über die Besetzung eines Verwaltungsratsmandats Einfluss auf die Geschäftsstrategie nehmen.

⁹¹ Vgl. Statuten der BEKB: <https://www.bekb.ch/-/media/bekb/portal/documents/ueber-bekb/aktionaere/corporate-governance/bekb-statuten-de.pdf?la=de&vs=2&hash=B39FDFA39079EBD5652825381F6B22731F91F1E9> [11.02.2025].

⁹² Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 55 und 56 (Markierungen aus dem Gutachten wurden nicht übernommen)

BEKB jedoch nach wie vor eine wichtige Rolle in der regionalen Bankenlandschaft spielen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieses im Falle einer drohenden Insolvenz staatlich unterstützt würde. Wohl jedoch kaum in einem grösseren Ausmass als dies bei anderen privaten Banken der Fall wäre.⁹³

Zu erwarten wäre bei einem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB – wie auch die Experten betonten – zudem, dass das neue Aktionariat höchstwahrscheinlich eine Steigerung der Profitabilität fordern würde. Dies würde in der Konsequenz wohl eine Reduktion des bedienten Filialnetzes bedingen. Ob dies einen spürbaren volkswirtschaftlichen Schaden verursachen würde, ist schwer abschätzbar. So verfügen die privaten Konkurrentinnen, insbesondere die Regionalbanken und Sparkassen, in ländlichen Regionen des Kantons – und speziell im Berner Oberland – über eine starke Standortpräsenz (vgl. Abbildung 4). Des Weiteren könnte ein zunehmender Kostendruck auch zu einer Verringerung der Nachhaltigkeitsbemühungen und des sozialen Engagements, beispielsweise durch den Förderfonds, führen.

Die Auswirkungen eines Verzichts auf die kantonale Beteiligung resp. auf eine Berner Kantonalbank auf die Standortattraktivität ist schwierig einzuschätzen: Zwar könnte der bereits angesprochene, mutmasslich höhere Kostendruck zu einem geringeren Engagement des Nachfolgeinstituts im Bereich der KMU-Förderung führen. Ob es dadurch jedoch tatsächlich weniger Netzwerkangebote im Kanton Bern gäbe, ist unklar.

Abschliessend ist erneut hervorzuheben, dass die BEKB im Status quo kein Marktversagen adressiert – auch nicht punkto wünschenswerter Versorgung mit Finanzdienstleistungen im Kanton Bern. Mit einer (langfristigen) Versorgungslücke der kantonalen Bevölkerung, wäre somit auch bei einem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB sicherlich nicht zu rechnen.

⁹³ In einer kürzlich durchgeführten Umfrage unter Branchenkennern wurde die Wahrscheinlichkeit einer finanziellen Stützungsmassnahme durch den Bund für Retailbanken klar geringer eingestuft als für systemrelevante Banken. Auf einer Skala von 1 bis 10 antwortete aber immerhin knapp ein Drittel der Befragten mit «3» und stuften Stützungsmassnahmen somit nicht als völlig unwahrscheinlich ein. Vgl. Branchenanalyse regional tätige Banken 2024: https://www.schweizeraktien.net/wp-content/uploads/2024/09/Branchenanalyse_Regional-taetige-Banken_2024.pdf [10.09.2024].

13.2 Finanzpolitische Beurteilung

Bei den nachfolgenden finanzpolitischen Beurteilungen wird – insbesondere in den Kapiteln 13.2.2 und 0 – jeweils davon ausgegangen, dass der Erlös aus einem allfälligen Verkauf von kantonalen Aktienanteilen an der BEKB in erster Linie für den Schuldenabbau eingesetzt würde und dies eine Reduktion des Zinsaufwandes zur Folge hätte. Diese Prämisse schliesst beispielsweise auch eine Begrenzung einer allfälligen Neuverschuldung aufgrund des stark gestiegenen Investitionsbedarfs mit ein⁹⁴. Sollte die Zunahme der Investitionen zu einer Erhöhung der Verschuldung führen, so könnte diese mit dem Erlös aus dem Verkauf von Beteiligungsanteilen wieder reduziert werden. Eine «direkte Finanzierung» von Investitionen mittels des Verkaufs von Beteiligungsanteilen ist allerdings nicht möglich. Einerseits wäre dies schon nur in zeitlicher Hinsicht kaum realistisch (der Zeitpunkt bzw. das Jahr der Vereinnahmung der Verkaufserlöses und der Finanzierung der Investitionen dürfte in den wenigsten Fällen kongruent sein), andererseits würde ein Verkaufserlös ganz generell (und nicht zweckgebunden) im Finanzhaushalt vereinnahmt. Eine «direkte Finanzierung» von Investitionen aus dem Verkaufserlös wäre lediglich mittels einer Fondslösung möglich.

Bei den in Kapitel 13.2.2 und 0 angestellten (groben) Berechnungen wird davon ausgegangen, dass der Verkaufserlös unmittelbar vereinnahmt und gleichzeitig ein Schuldenabbau stattfinden kann. Dies würde in der Praxis aber kaum so zutreffen. Dies aus den folgenden Überlegungen: Sofern sich der Kanton von einem Teil oder allenfalls gänzlich von seinem Aktienanteil an der BEKB trennen möchte, so stünden hierfür verschiedene Möglichkeiten zur Auswahl⁹⁵. Aus Sicht des Kantons gälte es in jedem Fall festzulegen, wie mit dem Liquiditätszufluss oder – sofern die Verkäufe über einen längeren Zeitraum stattfinden würden – mit den Liquiditätszuflüssen umgegangen werden soll. Kurzfristig könnten mit einem allfälligen Liquiditätszufluss unterjährige Schwankungen im Rahmen der Liquiditätsplanung ausgeglichen und die kurzfristigen Mittelaufnahmen reduziert werden. Mittel- bis längerfristig würde sodann auf die Konvertierung von auslaufenden Staatsanleihen und damit auf Neuemissionen verzichtet werden. Je nach Höhe des Liquiditätszuflusses sowie der generellen Entwicklung des Finanzhaushaltes müssten während der Übergangszeit allenfalls auch die aus dem Verkauf der Aktienanteile resultierenden «überflüssigen» Mittel temporär angelegt werden.

Zu beachten gilt es überdies, dass ein allfälliger Verkauf der kantonalen Beteiligungsanteile gemäss den Varianten 2 oder 3 an eine/n einzelne/n Investor/in – sofern der Verwaltungsrat gestützt auf Art. 5 der Statuten der BEKB einen solchen nicht verweigern würde – mit einem Abschlag verbunden wäre, was zu einem tieferen Verkaufspreis führen würde⁹⁶.

Diese Überlegungen gilt es im Zusammenhang mit den in den Kapiteln 13.2.2 und 0 vorgenommenen Berechnungen zu berücksichtigen.

Ebenfalls zu berücksichtigen gilt es bei den nachfolgenden Überlegungen die aktuelle Verschuldungssituation des Kantons. Dies wurde im Rahmen des Berichts des Regierungsrates zur gesamtsstaatlichen Priorisierung des Investitionsbedarfs einlässlich erörtert⁹⁷. Der Regierungsrat stellte in diesem Zusammenhang fest, dass die Verschuldung des Kantons Bern in den vergangenen Jahren deutlich reduziert werden konnte und die Verschuldungssituation – sowie diese an den Richtwerten gemäss HRM2 beurteilt werden könne, derzeit Werte in einem guten Bereich aufweise⁹⁸. An dieser Ausgangslage hat sich in der Zwischenzeit nichts geändert.

⁹⁴ vgl. dazu den Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Priorisierung des Investitionsbedarfs vom 21. August 2024

⁹⁵ Vgl. hierzu das Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 66-73

⁹⁶ vgl. die Ausführungen in Kapitel 13.2.2 hinsichtlich eines möglichen Verkaufs an eine/n einzelne/n Investor/in

⁹⁷ vgl. dazu den Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Priorisierung des Investitionsbedarfs vom 21. August 2024, S. 9-14

⁹⁸ Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Priorisierung des Investitionsbedarfs vom 21. August 2024 S. 14

Einfluss einer Devestition von kantonalen Aktienanteilen an der BEKB im Sinne der Varianten 2 und 3 auf die Anwendung der Schuldenbremsen für die Erfolgsrechnung und für die Investitionsrechnung

Würde der Kanton Aktien der BEKB im Sinne der Varianten 2 und 3 verkaufen, so würde er nach Abzug des Bilanzwertes der veräusserten Aktien einen Buchgewinn realisieren. Dieser Buchgewinn würde im Jahr des Verkaufs in der Erfolgsrechnung vereinnahmt. Unter den gegebenen rechnungslegerischen und haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen verbessert dieser ausserordentliche Ertrag im entsprechenden Rechnungsjahr das Ergebnis in der Erfolgsrechnung und den Finanzierungssaldo.

Gemäss Artikel 101a der Kantonsverfassung, Absatz 5, dürfen Buchgewinne und Wertberichtigungen auf Anlagen des Finanzvermögens für die Anwendung der Absätze 1 und 2 der gleichen Bestimmung indes nicht berücksichtigt werden. Demzufolge hätte die Devestition keinen Einfluss auf eine allfällige Anwendbarkeit der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung.

Was die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung anbelangt, so hat das bernische Stimmvolk am 18. Juni 2023 der Einführung einer Mehrjahresbetrachtung zugestimmt. Gemäss Art. 101b, Abs. 3 der KV ist ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht innert fünf Jahren zu kompensieren, soweit er nicht durch Finanzierungsüberschüsse der fünf dem Rechnungsjahr vorausgegangenen Jahre gedeckt ist.

Der Erlös aus einer allfälligen Devestition würde sich demnach positiv auf die dem Verkaufsjahr der Aktien nachfolgenden fünf Jahre auswirken. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung gemäss Art. 101b, Abs. 5 KV nur dann zur Anwendung gelangt, wenn die Nettoschuldenquote, definiert als Nettoschuld I relativ zum kantonalen Bruttoinlandprodukt, einen Wert von sechs Prozent übersteigt (massgebend ist die Quote am Ende des vorausgegangenen Kalenderjahres). Per Ende 2023 betrug die Nettoschuldenquote genau 6,0 Prozent. Sollte dieser Wert in den kommenden Jahren unterschritten werden, so käme die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung in den kommenden Jahren ohnehin nicht mehr zur Anwendung.

13.2.1 Variante 1: Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung («Status quo»)

Die Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung hätte in finanzpolitischer Hinsicht keine Konsequenzen gegenüber der heutigen Ausgangslage. Der Kanton hat in den vergangenen Jahren von stetig steigenden Dividendenerträgen profitiert⁹⁹. Im Jahr 2024 vereinnahmte der Kanton Dividenden in der Höhe von CHF 48 Millionen. Die Strategie der BEKB sieht vor, die Dividende auch in Zukunft stetig zu steigern. Mit Blick auf die bisherige Entwicklung der Dividendenerträge, das erfolgreiche Geschäftsmodell und die gute Positionierung am Markt sowie die strategischen Ziele spricht nach Auffassung des Regierungsrates viel dafür, dass das Ziel von weiteren Dividendensteigerungen auch in Zukunft erreicht werden dürfte. Demzufolge dürfte der Kanton im Rahmen der Variante 1 auch in Zukunft von stetig wachsenden Dividendenerträgen profitieren.

Von Interesse ist dabei auch die Dividendenrendite der BEKB-Aktie: Seit dem Jahr 2014 betrug die jährliche Dividendenrendite stets mehr als drei Prozent. Seit dem Jahr 2021 liegt die jährliche Dividendenrendite über vier Prozent. Gleichzeitig erfuhr der Börsenwert der BEKB seit 2021 eine kontinuierliche Steigerung.

⁹⁹ vgl. Kapitel 8.1.3 und 8.2.1

Zusammengefasst dürfte der Kanton bei einer Fortsetzung des Status quo hinsichtlich der Beteiligungshöhe an der BEKB weiterhin von steigenden Dividendenerträgen sowie einem langfristigen Wertzuwachs seiner Beteiligungsanteile profitieren.

Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils im Rahmen der Variante 1

Im Rahmen der Variante 1 wäre denkbar, dass der Kanton seinen Aktienanteil von derzeit 51,5 Prozent auf 50,0 Prozent plus eine Aktie reduzieren würde. Gemäss Artikel 3 des Gesetzes über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank (AGBEKBG) vom 23. November 1997 verfügt der Kanton «(...) kapital- und stimmenmässig über die absolute Mehrheit in der Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank.». Demzufolge wäre ohne Gesetzesänderung eine Devestition auf 50,0 Prozent plus eine Aktie möglich. Per Ende 2023 (Aktienkurs per Ende Jahr) hätte mit einer Reduktion von 51,5% auf 50% plus eine Aktie ein Ertrag in der Grössenordnung vor rund CHF 30 Millionen erzielt werden können.

13.2.2 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Bei der Variante 2 würde der heutige Aktienanteil von 51,5% auf 33,33 Prozent (plus eine Aktie) reduziert. Die Reduktion der Kantonsbeteiligung um 18,17% hätte per Ende 2023 zu einem Verkaufserlös von CHF 399,9 Millionen geführt. Nach Abzug des Bilanzwertes der veräusserten Aktien von CHF 33,9 Millionen hätte der Kanton Bern einen Buchgewinn (Nettoerlös) von CHF 365,8 Millionen realisiert. Gleichzeitig hätte der tiefere Beteiligungsanteil bzw. der Verkauf von rund 1,7 Millionen Aktien eine um rund CHF 17 Millionen tiefere Dividende zur Folge gehabt.

Variante 2	Beteiligungsanteil (in Prozent)	Anzahl Aktien	Börsenwert (in Mio. CHF)	Dividendenertrag (in Mio. CHF)
Bisher (Var. 1)	51,50	4'800'000	1'133	48,0
Veränderung	18,17	1'693'333	400 (Bruttoerlös)	16,9
Neu (Var. 2)	33,33	3'106'667	733	31,1

Tabelle 6: Finanzielle Auswirkungen (Börsenwert, Dividendenertrag) Reduktion Beteiligungsanteil auf 33,33% (plus eine Aktie)

Den vorstehenden Zahlenwerten liegt der Schlusskurs der BEKB-Aktie per Ende 2023 von CHF 236.- sowie die für das Geschäftsjahr 2023 der BEKB und durch den Kanton im Jahr 2024 vereinbarte Dividende von CHF 10.- pro Aktie zugrunde. In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass die Dividende seit dem Jahr 1996 einen stetigen Zuwachs verzeichnete¹⁰⁰.

Gleichzeitig hätte der Verkaufserlös zu einer Haushaltsverbesserung in der Erfolgsrechnung geführt. Sofern mit dem Verkaufserlös ein Schuldenabbau hätte realisiert werden sollen, dann hätte sich dieser wie folgt auf die Nettoschuld I sowie die Passivzinsen des Kantons ausgewirkt:

¹⁰⁰ Vgl. Kapitel 8.1.3

Variante 2	Reduktion Netto- schuld I (in Mio. CHF)	Nettoschulden- quote	Passivzinsen (in Mio. CHF)	Zinersparnis (in Mio. CHF)
Bisher (Var. 1)	5'533,0	6,0%	58,8	-
Veränderung	399,7	0,4%	4,0	4,0
Neu (Var. 2)	5'133,3	5,6%	54,8	-

Tabelle 7: Finanzielle Auswirkungen (Nettoschuld, Passivzinsen, Zinersparnis) Reduktion Beteiligungsanteil auf 33,33% (plus 1 Aktie)

Bei einer Reduktion der Nettoschuld I im Umfang des Bruttoerlöses hätte sich diese um CHF 399,7 Millionen auf CHF 5'133,3 Millionen reduziert. Die relative Veränderung hätte somit 7,2% betragen. Gleichzeitig hätte sich der Verkauf – unter Annahme eines unveränderten kantonalen Bruttoinlandproduktes – auch auf die Nettoschuldenquote ausgewirkt. Diese wäre von 6,0% (Stand per Ende 2023) auf 5,6% gesunken. Dadurch würde gemäss den verfassungsrechtlichen Bestimmungen die Schuldenbremse zur Investitionsrechnung nicht mehr zur Anwendung (vgl. Art. 101b, Abs. 5 KV) gelangen.

Die tiefere Nettoschuld I hätte weiter einen tieferen Passivzinsaufwand zur Folge gehabt. Dieser wäre um CHF 4 Millionen tiefer ausgefallen (Annahme: Durchschnittlicher mittel- und langfristiger Zinssatz der kantonalen Staatsanleihen per 31.12.2023 von 1,009%). Demgegenüber wären allerdings die Mindererträge aus den entgangenen Dividenden auf den verkauften Aktien von CHF 16,9 Millionen gestanden.

Zusammenfassend hätte sich eine Reduktion des kantonalen Aktienanteils an der BEKB auf 33,33 Prozent plus eine Aktie nachteilig auf die Erfolgsrechnung ausgewirkt (minus von CHF 12,9 Mio. pro Jahr). Hinzu kommt die bereits angesprochene – positive – Dividen- denentwicklung in den vergangenen Jahren. Mit dem Verkauf eines Teils der Beteiligung könnte der Kanton an dieser Entwicklung zukünftig nicht mehr vollumfänglich partizipieren. Die Reduk- tion auf einen Drittel hätte sich für den Kanton somit aus einer finanzpolitischen Optik als nach- teilig erwiesen. Mit Blick auf das aktuelle Zinsumfeld ist festzustellen, dass sich in Bezug auf diese Einschätzung zumindest kurzfristig nichts ändern dürfte.

Hinweis zur Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils auf 33,33% (plus eine Aktie)

Bei den vorstehend angestellten (groben) Berechnungen wird davon ausgegangen, dass der Verkaufserlös unmittelbar vereinnahmt und gleichzeitig ein Schuldenabbau stattfindet. Dies würde in der Praxis aber kaum so zutreffen. Detailliertere Ausführungen dazu finden sich in Ka- pitel 13.2. Zu berücksichtigen gilt es zudem, dass beispielsweise der Verkauf des gesamten Ak- tienpaketes an eine/n Investor/in mit einem Abschlag verbunden wäre, was zu einem tieferen Verkaufserlös führen würde. Gemäss Art. 5 der Statuten der BEKB ist der Verwaltungsrat be- rechtigt, die Eintragung in das Aktienbuch zu verweigern, wenn eine einzelne Aktionärin oder ein einzelner Aktionär mehr als fünf Prozent des Aktienkapitals der BEKB auf sich vereinigt. Der Verkauf eines Aktienpakets von mehr als fünf Prozent des Aktienkapitals müsste demnach durch den Verwaltungsrat der BEKB gutgeheissen werden. Eine Anpassung dieser Statutenbe- stimmung könnte gemäss Art. 704 Abs. 1 Ziff. 7 OR nur mit einem qualifizierten Mehr erfolgen.

13.2.3 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Bei der Variante 3 würde die kantonale Beteiligung an der BEKB vollumfänglich verkauft, d.h. der heutige Aktienanteil von 51,5% würde auf Null Prozent reduziert. Die Reduktion der Kantonsbeteiligung um 51,5% hätte per Ende 2023 zu einem Verkaufserlös von CHF 1'132,8 Millionen geführt. Nach Abzug des Bilanzwertes der veräusserten Aktien von CHF 96 Millionen hätte der Kanton Bern einen Buchgewinn (Nettoerlös) von CHF 1'036,8 Millionen realisiert. Gleichzeitig hätte der vollumfängliche Verkauf der Aktien dazu geführt, dass der Kanton keine Dividendenenerträge mehr hätte realisieren können. Dies wäre mit entsprechenden Haushaltsverschlechterungen gegenüber der bisherigen Ausgangslage im Umfang von CHF 48 Millionen verbunden gewesen.

Variante 2	Beteiligungsanteil (in Prozent)	Anzahl Aktien	Börsenwert (in Mio. CHF)	Dividendenenertrag (in Mio. CHF)
Bisher (Var. 1)	51,50	4'800'000	1'132,8	48,0
Veränderung	51,50	4'800'000	1'132,8 (Bruttoerlös)	48,0
Neu (Var. 3)	0	0	0	0

Tabelle 8: Finanzielle Auswirkungen (Börsenwert, Dividendenenertrag) vollumfänglicher Verkauf BEKB-Aktien

Den vorstehenden Zahlenwerten liegt der Schlusskurs der BEKB-Aktie per Ende 2023 von CHF 236.- sowie die für das Geschäftsjahr 2023 der BEKB und durch den Kanton im Jahr 2024 vereinbarte Dividende von CHF 10.- pro Aktie zugrunde. In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass die Dividende seit dem Jahr 1996 einen stetigen Zuwachs verzeichnete¹⁰¹.

Gleichzeitig hätte der Verkaufserlös zu einer Haushaltsverbesserung in der Erfolgsrechnung geführt. Sofern mit dem Verkaufserlös ein Schuldenabbau hätte realisiert werden sollen, dann hätte sich dieser wie folgt auf die Nettoschuld I sowie die Passivzinsen des Kantons ausgewirkt:

Variante 3	Reduktion Netto- schuld I (in Mio. CHF)	Nettoschulden- quote	Passivzinsen (in Mio. CHF)	Zinersparnis (in Mio. CHF)
Bisher (Var. 1)	5'533	6,0%	58,8	-
Veränderung	1'132,8	1,2%	11,4	11,4
Neu (Var. 3)	4'400,2	4,8%	47,4	-

Tabelle 9: Finanzielle Auswirkungen (Nettoschuld, Passivzinsen, Zinersparnis) vollumfänglicher Verkauf BEKB-Aktien

Bei einer Reduktion der Nettoschuld I im Umfang des Bruttoerlöses hätte sich diese um CHF 1'132,8 Millionen auf CHF 4'400,2 Millionen reduziert. Die relative Veränderung hätte somit 20,5% betragen. Gleichzeitig hätte sich der Verkauf – unter Annahme eines unveränderten kantonalen Bruttoinlandproduktes – auch auf die Nettoschuldenquote ausgewirkt. Diese wäre von

¹⁰¹ Vgl. Kapitel 8.1.3

6,0% (Stand per Ende 2023) auf 4,8% gesunken. Dadurch würde gemäss den verfassungsrechtlichen Bestimmungen die Schuldenbremse zur Investitionsrechnung nicht mehr zur Anwendung (vgl. Art. 101b, Abs. 5 KV) gelangen.

Die tiefere Nettoschuld I hätte weiter einen tieferen Passivzinsaufwand zur Folge gehabt. Diese wäre um CHF 11,4 Millionen tiefer ausgefallen (Annahme: Durchschnittlicher mittel- und langfristiger Zinssatz der kantonalen Staatsanleihen per 31.12.2023 von 1,009%). Demgegenüber wären allerdings die Mindererträge aus den entgangenen Dividenden auf den verkauften Aktien von CHF 48,0 Millionen gestanden.

Zusammenfassend hätte sich der vollumfängliche Verkauf des kantonalen Aktienanteils an der BEKB nachteilig auf die Erfolgsrechnung ausgewirkt (minus von CHF 36,6 Mio. pro Jahr). Hinzu kommt die bereits angesprochene – positive – Dividendenentwicklung in den vergangenen Jahren. Mit dem Verkauf der Beteiligung könnte der Kanton an dieser Entwicklung zukünftig nicht mehr partizipieren. Der vollumfängliche Verkauf hätte sich für den Kanton somit aus einer finanzpolitischen Optik als nachteilig erwiesen. Mit Blick auf das aktuelle Zinsumfeld ist festzustellen, dass sich in Bezug auf diese Einschätzung zumindest kurzfristig nichts ändern dürfte.

Hinweis zum vollumfänglichen Verkauf der kantonalen Beteiligung an der BEKB

Bei den vorstehend angestellten (groben) Berechnungen wird davon ausgegangen, dass der Verkaufserlös unmittelbar vereinnahmt und gleichzeitig ein Schuldenabbau stattfinden kann. Dies würde in der Praxis aber kaum so zutreffen. So würde ein vollumfänglicher Verkauf zu einem massiven Liquiditätsüberschuss im kantonalen Finanzhaushalt führen. Aus einer rein finanziellen Optik müsste die Abwicklung eines solchen Geschäfts aufgrund der unterschiedlichen Fristigkeiten der aktuell herausgegebenen Anleihen sowie dem bei einem Verkauf drohenden Kurszerfall (sofern der Verkauf nicht mittels eines Abschlags an eine/n Investor/in erfolgen würde¹⁰²) über mehrere Jahre hinweg im Rahmen einer klar definierten Strategie erfolgen. Detailliertere Ausführungen dazu finden sich in Kapitel 13.2 .

¹⁰² vgl. dazu die Ausführungen in der Box in Kapitel 13.2.2

13.3 Rechtliche Beurteilung

Nachfolgend erfolgt eine rechtliche Beurteilung der drei Varianten «Status quo», «Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität» und «Verzicht auf kantonale Beteiligung». Die Beurteilungen der Varianten 2 und 3 basieren auf dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Christoph Bühler.

13.3.1 Variante 1: Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung («Status quo»)

Würde die heutige Mehrheitsbeteiligung von 51,5 Prozent unverändert fortgesetzt, so bestünde in rechtlicher Hinsicht kein direkter Handlungsbedarf. Allerdings könnten – allenfalls im Rahmen der Erarbeitung eines Beteiligungsgesetzes – nicht mehr notwendige Bestimmungen im AGBEKBG aufgehoben werden (u.a. Art. 1, 7, 8 und 9 sowie die Übergangs- und Schlussbestimmungen).

13.3.2 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Im Gutachten von Prof. Dr. iur. Christoph Bühler werden die rechtlichen Auswirkungen einer Reduktion der kantonalen Beteiligung auf eine Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität wie folgt beschrieben¹⁰³:

Würde der Kanton Bern seine Beteiligung an der BEKB nach der Variante 2 auf mindestens 33.33 % plus 1 Aktie des Kapitals und den entsprechenden Umfang der Stimmrechte reduzieren, so hätte dies in Bezug auf seine aktienrechtlichen Einflussmöglichkeiten auf die BEKB die folgenden Auswirkungen:

1. Der Kanton Bern könnte mit lediglich 33.33 % plus 1 Aktie *formell* und *aus eigener Kraft* – also ohne ein entsprechendes Zutun der übrigen Aktionäre, sei dies durch ein passives Verhalten der Publikumsaktionäre oder durch ein Stimmverhalten im Sinne des Kantons Bern – in der Generalversammlung der BEKB *keine Mehrheit mehr* erreichen und somit die Beschlüsse gemäss Art. 703 OR und Art. 14 der Statuten (Statutenänderungen, Genehmigung der Jahresrechnung, Wahl und Abberufung der Mitglieder des Verwaltungsrates etc.) nicht mehr mit Sicherheit durchsetzen.¹⁰⁴ Sichergestellt wäre damit insbesondere nicht länger, dass der Kanton Bern auch auf die *Zusammensetzung des Verwaltungsrates* und damit indirekt auf die Führungsebene der BEKB weiterhin einen bestimmenden Einfluss nehmen könnte.
2. *Faktisch* würde es dem Kanton Bern jedoch insbesondere aufgrund der rationalen Apathie der Publikumsaktionäre und dem substanziellen Passivbestand von Aktien in den Depots der Banken¹⁰⁵ voraussichtlich in der Regel dennoch gelingen, auch mit einem Stimmenanteil von lediglich 33.33% plus 1 Stimme künftig weiterhin die erforderliche einfache *Mehrheit* in der Generalversammlung zu erreichen, solange die BEKB an der Börse kotiert bleibt und die statutarische Prozentvinkulierung von 5 % (ohne Anwendung auf den Kanton Bern) aufrecht erhalten bleibt. Nicht ohne weiteres sichergestellt wäre es jedoch, dass der Kanton Bern mit einer Minderheitsbeteiligung von lediglich 33.33% plus 1 Aktie auch weiterhin die wichtigen Beschlüsse gemäss Art. 704 OR, welche das Doppelmehr von

¹⁰³ Rechtsgutachten Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 74 und 75 (Markierungen aus dem Gutachten wurden nicht übernommen)

¹⁰⁴ Vgl. aber zur faktischen Beherrschung einer Publikumsgesellschaft bei über 15% bis 20% der Stimmen oben Rz. 167.

¹⁰⁵ Vgl. oben Rz. 167.

mindestens zwei Drittel der vertretenen Stimmen und der Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte erfordern, durchsetzen könnte. Es müsste dem Kanton Bern dann jeweils gelingen, zusätzlich 33.33% der Stimmen aus dem Streuaktionariat für sich zu gewinnen, um das erforderliche Doppelmehr zu erreichen und die von ihm unterstützten wichtigen Beschlüsse durchsetzen zu können. Hier ist es zumindest denkbar, dass in konkreten Einzelfällen ein Kreis von Streuaktionären eine Sperrminorität von einem Drittel der Stimmen plus 1 Stimme erreichen könnte.

3. Mit 33.33% der Stimmen plus 1 Stimme hätte der Kanton Bern weiterhin auch formell eine *Sperrminorität* in den Abstimmungen der Generalversammlung der BEKB und wäre damit weiterhin in der Lage, gegen *wichtige Generalversammlungsbeschlüsse* gemäss Art. 704 OR, wie z.B. betreffend Änderung des Gesellschaftszwecks, Kapitalerhöhungen oder die Auflösung der Gesellschaft, sein Veto einzulegen und so ihr Zustandekommen zu verhindern. Damit kann der Kanton Bern weiterhin sicherstellen, dass die grundlegenden Elemente «seiner» Kantonalbank, an deren Festlegung er als Gründer mitgewirkt hat, nicht ohne seine Zustimmung verändert werden. Er kann dabei insbesondere seiner Rolle als Hüter der öffentlichen Interessen immer noch gerecht werden.¹⁰⁶
4. Neben dem Stimmrecht in reduziertem Umfang würde der Kanton Bern auch *alle weiteren mit der Aktionärsstellung verbundenen Auskunfts- und Mitwirkungsrechte* (Auskunfts- und Einsichtsrecht, Traktandierungs- und Antragsrecht, Anfechtungsrecht etc.) behalten.¹⁰⁷
5. Mit der im Umfang von mindestens einem Drittel vorhandenen kapitalmässigen Beteiligung plus 1 Aktie an der BEKB ist sodann auch weiterhin die *Voraussetzung gemäss Art. 3a BankG* erfüllt, dass die BEKB überhaupt als «Kantonalbank» bezeichnet werden kann. Durch die kantonale Beteiligung am Eigenkapital wird die rein rechtliche Bindung des Kantons zu seiner Bank weiterhin mit einer solchen monetärer Art ergänzt und vertieft.¹⁰⁸

Hinweis:

Im Zusammenhang mit den vorstehenden Ausführungen bzw. der rechtlichen Beurteilung ganz generell, gilt es zu berücksichtigen, dass eine Reduktion des Aktienanteils auf 33,33 Prozent (plus eine Aktie) zwingend eine Verfassungsänderung zur Folge hätte, die der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen würde. Allein eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen (AG-BEKBG) würde gestützt auf das Gutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini nicht ausreichen aus, um den kantonalen Anteil am Aktienkapital der BEKB auf unter 50 Prozent zu reduzieren.¹⁰⁹

13.3.3 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Im Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Christoph Bühler werden die rechtlichen Auswirkungen eines vollumfänglichen Verkaufs der *kantonalen* Beteiligung wie folgt beschrieben¹¹⁰:

Würde der Kanton Bern seine Beteiligung an der BEKB vollständig abstossen, so hätte er auch *keine aktienrechtlichen Einflussmöglichkeiten* mehr auf die BEKB.

¹⁰⁶ ANDREAS VÖGELI (2009) 11; BOTSCHAFT (1998) 3865.

¹⁰⁷ Vgl. dazu oben, Rz. 185.

¹⁰⁸ Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 11; BOTSCHAFT (1998) 3865; vgl. auch oben, Rz. 58 ff.

¹⁰⁹ Vgl. dazu Kapitel 2.2

¹¹⁰ Rechtsgutachten Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 75 und 76

Da eine Kantonalbank gemäss Art. 3a BankG eine Beteiligung von mindestens 33.33% plus 1 Aktie voraussetzt, dürfte die BEKB sich ohne entsprechende kapitalmässige Beteiligung des Kantons auch nicht mehr als «Kantonalbank» bezeichnen. Damit entfielen grundsätzlich auch die Legitimation des Kantons Bern, auf die BEKB politisch Einfluss zu nehmen.

Theoretisch könnte der Kanton Bern jedoch *auf vertraglicher Basis* der «BEKB» (mit neuer Firma) auch ohne kapitalmässige Beteiligung mit Zustimmung der Bank weiterhin einen *öffentlichen Leistungsauftrag* erteilen und sodann gestützt auf diesen Vertrag als Besteller einen Einfluss auf die Bank nehmen, soweit es um die Erfüllung der sich aus dem Vertrag ergebenden Pflichten geht.¹¹¹ Denn auch privatrechtliche Organisationen ohne Beteiligung des Staates können mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben betraut werden. Beispiele sind etwa der *Verein Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR)* oder der *Genossenschaft Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten*. In diesen Fällen beschränkt sich die Einflussnahme des Kantons auf die Aufsicht über die private Trägerschaft.¹¹²

Ist das öffentliche Interesse an der Erfüllung einer Aufgabe durch den Staat oder in dessen Auftrag ganz dahingefallen, so hat sich der Kanton von dieser Aufgabe vollständig zurückziehen und sie allenfalls Privaten zu überlassen; in diesem Fall ist ein Aufgabenverzicht am Platz. Der Kanton ist dann an der Aufgabenerfüllung nicht mehr beteiligt, und es erfolgt auch nicht eine Beilehung Privater mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.¹¹³ In diesem Sinn haben sich etwa die Kantone Solothurn und Appenzell-Ausserrhodens aus der Tätigkeit als Bankiers zurückgezogen.¹¹⁴

Hinweis:

Im Zusammenhang mit den vorstehenden Ausführungen bzw. der rechtlichen Beurteilung ganz generell, gilt es zu berücksichtigen, dass ein vollumfänglicher Verkauf des kantonalen Aktienanteils an der BEKB zwingend eine Verfassungsänderung zur Folge hätte, die der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen würde. Allein eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen (AG-BEKBG) würde gestützt auf das Gutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini nicht ausreichen aus, um den kantonalen Anteil am Aktienkapital der BEKB vollumfänglich zu verkaufen.¹¹⁵

13.3.4 Möglichkeiten zur Milderung der Abnahme der Einflussnahme des Kantons bei den Varianten 2 und 3¹¹⁶

In seinem Rechtsgutachten weist Prof. Dr. iur. Christoph Bühler auf Möglichkeiten zur Milderung der Abnahme der Einflussnahme des Kantons, welcher aus der Umsetzung der Varianten 2 und 3 resultieren würde, hin. Sofern hierfür der entsprechende politische Wille bestünde, wären gemäss dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Christoph Bühler folgende Möglichkeiten denkbar¹¹⁷:

Die rechtliche Analyse der Auswirkungen einer Reduktion der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB auf 33.33% plus 1 Aktie hat ergeben, dass der Kanton nach dieser *Variante 2*

¹¹¹ Vgl. dazu etwa MARKUS SCHEFER (2002) 1131 ff.; BERNHARD RÜTSCHKE (2016) 71 ff.

¹¹² TOBIAS JAAG (2000) 32.

¹¹³ TOBIAS JAAG (2000) 33.

¹¹⁴ Gesetz über die Privatisierung der Solothurner Kantonalbank vom 4. Dezember 1994 (Bereinigte Gesetzessammlung 617.11); Gesetz über die Privatisierung und den Verkauf der Appenzell-Ausserrhodischen Kantonalbank vom 28. April 1996 (Ausserrhodische Gesetzessammlung 611.2). vgl. dazu GIOVANNI BIAGGINI (1998) 89 ff.

¹¹⁵ Vgl. dazu Kapitel 2.2

¹¹⁶ Rechtsgutachten Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 89 und 90

¹¹⁷ Rechtsgutachten Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 80 und 81

unter dem Aspekt der Governance zwar kaum Einfluss auf die BEKB verlieren würde. Immerhin wäre bei einer Beteiligung von lediglich einem Drittel plus 1 Aktie an der BEKB jedoch nicht mehr sichergestellt, dass der Kanton auch ohne Weiteres das für «wichtige Beschlüsse» erforderliche Doppelmehr erreichen könnte. Das qualifizierte Mehrheitserfordernis für wichtige Beschlüsse gemäss Art. 704 OR ist eine zwingende Gesetzesbestimmung, welche seitens der Aktionäre nicht durch eine statutarische abweichende Regelung reduziert werden kann. Somit liesse sich die Abnahme der entsprechenden Einflussnahme des Kantons Bern auf die BEKB auch nicht durch eine abweichende Regelung der Mehrheitserfordernisse mildern.

Der Kanton Bern hätte es jedoch immerhin in der Hand, über den *öffentlichen Leistungsauftrag* in der Kantonsverfassung und dem Kantonalbankgesetz und die daraus abgeleitete Eigentümerstrategie die Abnahme seiner aktienrechtlichen Einflussmöglichkeit nach Variante 2 (Drittelbeteiligung an der BEKB) auf den Zweck und damit die Rahmenvorgabe zum Tätigkeitsbereich der BEKB zu mildern.

Durch die Kombination der bestehenden *Prozentvinkulierung* in den Statuten der BEKB mit dem Erfordernis eines qualifizierten Mehrs für deren Veränderung gemäss Art. 704 Abs. 1 Ziff. 7 OR wird schliesslich auch der mit 33.33% plus 1 Stimme Stimmeteiligung des Kantons an sich nicht mehr ohne Weiteres zu erreichende Beschluss über eine allfällige Aufhebung der bestehenden Beschränkung der Übertragbarkeit der Aktien zu Gunsten des Kantons Bern verunmöglicht und insoweit die diesbezügliche potentielle Abnahme seines Einflusses auf die BEKB verhindert.

Eine Milderung der Abnahme der Einflussnahme des Kantons Bern auf die BEKB bei einer Reduktion der Beteiligung auf einen Drittel der Aktien plus 1 Aktie liesse sich sodann zwar grundsätzlich auch durch eine Mehrheitsbildung zusammen mit anderen Aktionären gestützt auf einen *Aktionärbindungsvertrag* erreichen. Im Falle der BEKB sind dem Kanton Bern bei der Poolbildung im Aktionariat jedoch Grenzen gesetzt, zumal er dadurch riskieren würde, sein Sonderrecht auf Ausklammerung von der bestehenden Prozentvinkulierung zu verlieren.

Eine Milderung der verlorenen Einflussnahme des Kantons auf die BEKB *bei einem vollständigen Abstossen der Beteiligung nach Variante 3* liesse sich schliesslich theoretisch nur dadurch erzielen, dass sich der Kanton Bern in einem vertraglich vereinbarten *öffentlichen Leistungsauftrag* mit der Bank gewisse Einflussmöglichkeiten vorbehalten würde.

13.4 Risikobeurteilung

In Kapitel 10 werden die dem Kanton aus seiner aktuellen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB (= Variante 1) entstehenden Risiken umfassend beschrieben. Gleichzeitig werden im Rahmen der volkswirtschaftlichen, finanzpolitischen und rechtlichen Beurteilungen der Varianten 1 bis 3 in den Kapiteln 13.1, 13.2 und 13.3 verschiedene Risiken bereits ausführlich erörtert. Vor diesem Hintergrund erfolgt nachfolgend eine summarische Zusammenfassung der wichtigsten Risiken je Variante.

Hinweis

In den in Kapitel 14 vorgenommenen Beurteilungen werden ebenfalls verschiedene Risiken, welche sich aus der Umsetzung der Varianten 2 und 3 ergeben, erwähnt. Allerdings beziehen sich diese nicht auf den Kanton bzw. seine Beteiligung an der BEKB. Vielmehr handelt es sich dabei um Risiken aus Sicht der einzelnen Anspruchsgruppen (z.B. BEKB, Aktionariat, Mitarbeitende etc.).

13.4.1 Variante 1: Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung («Status quo»)

Bei Variante 1 würden die in Kapitel 10 beschriebenen Risiken unverändert bestehen bleiben. Im Sinne eines Fazits kann an dieser Stelle noch einmal auf die durch Swiss Economics in ihrem Gutachten gemachten Feststellungen verwiesen werden¹¹⁸:

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Kanton als Mehrheitsaktionär der BEKB grundsätzlich auch ohne explizite Staatsgarantie ein gewisses finanzielles Risiko trägt. Dieses Risiko dürfte jedoch deutlich geringer sein als in anderen Kantonen. Dies, weil die Bilanzsumme der BEKB «nur» rund die Hälfte des kantonalen BIP ausmacht, diese nicht systemrelevant ist und der maximale Schadensbetrag somit als überschaubar bezeichnet werden kann. Die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Krisenfalls ist – wie von mehreren Experten bestätigt – bei der BEKB zudem als vergleichsweise gering einzuschätzen, da die BEKB eine konservative Risikostrategie verfolgt. Allerdings hat sich historisch gezeigt, dass Finanzkrisen typischerweise nicht vor einzelnen Instituten haltmachen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass sich ein tieferer Dividendenertrag oder ein vollständiger Ausfall der Dividende (Stand Geschäftsjahr 2023 der BEKB = CHF 48 Mio.) in finanzieller Hinsicht negativ auf die Erfolgsrechnung des Kantons auswirken würde. Inwieweit ein vollständiger Ausfall im Rahmen der Jahresrechnung kompensiert werden könnte, würde von den entsprechenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen abhängen. Sollte die Dividende beispielsweise über mehrere Jahre hinweg ausfallen, so hätte dies eine bedeutende Belastung für den Finanzhaushalt zur Folge. Dieses Risiko kann aus heutiger Optik aber als «sehr gering» bezeichnet werden.

In finanzieller Hinsicht zu erwähnen sind weiter die in Kapitel 10.2 beschriebenen Risiken «Kurseinbruch der BEKB-Aktie» sowie «Sanierung oder Konkurs der BEKB».

In rechtlicher Hinsicht werden in Kapitel 10.3 die Haftungsrisiken wegen Durchgriff, aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit sowie aus Vertrauenshaftung als gering eingestuft. Weiter wird der bereits in Kapitel 10.3 erörterte «Faktische Beistandszwang» erwähnt. Davon wird gesprochen, wenn es sich ein Kanton nicht leisten kann oder will, eine finanziell angeschlagene Kantonal-

¹¹⁸ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 49

bank zu liquidieren, weshalb er sich ungeachtet des (Nicht-)Bestehens einer gesetzlich verankerten Staatsgarantie oder des Bestehens einer zivilrechtlichen Haftungsgrundlage zur Sanierung derselben gezwungen sieht.

13.4.2 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Bei Variante 2 ist davon auszugehen, dass sich das im Status quo bestehende Verhältnis zwischen Risiko und Kontrolle im Falle einer Minderheitsbeteiligung an der BEKB nicht signifikant ändern würde. Allerdings bliebe dem Kanton im Falle einer Kapitalerhöhung – der er aufgrund der benötigten qualifizierten Mehrheit gemäss Art. 15 Abs.1 der Statuten zustimmen müsste – kein Spielraum, sich nicht daran zu beteiligen; zumindest, wenn der Status einer Kantonalbank für die BEKB erhalten bleiben soll.¹¹⁹

Offen ist, inwieweit sich die Reduktion der kantonalen Beteiligung auf die Geschäftsstrategie der BEKB auswirken würde. Sollte sich das Management der BEKB nicht mehr im gleichen Masse dem Kanton verpflichtet fühlen (weil Art. 53 KV bei einer Minderheitsbeteiligung gestrichen würde), könnte dies Auswirkungen auf die Standortdichte der Bank und damit auf die lokale Volkswirtschaft haben.

In finanzieller Hinsicht würde sich das finanzielle Risiko punkto Reduktion oder Ausfall des Dividendenertrags selbstredend reduzieren, da dieser aufgrund der tieferen Beteiligung ohnehin geringer ausfällt.

Aus einer rein rechtlichen Perspektive wird im Gutachten von Prof. Dr. Christoph Bühler festgehalten, dass sich das Risiko einer Haftung des Kantons für die Verbindlichkeiten der BEKB durch eine blosser Reduktion der Beteiligung des Kantons an der BEKB auf eine Mindestbeteiligung von 33.33% plus eine Aktie kaum mindern würde¹²⁰. Prof. Dr. iur. Christoph Bühler hält in diesem Zusammenhang fest, dass sowohl das potenzielle (beschränkte) Risiko einer Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit gestützt auf eine «faktische Organschaft» des Kantons, als auch das Risiko einer Vertrauenshaftung praktisch in gleichem Masse fortbestehen würden. Auch das Risiko des faktischen Beistandszwangs würde sich durch eine Reduktion auf eine qualifizierte Minderheitsbeteiligung letztlich nicht verändern.¹²¹

13.4.3 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Bei Variante 3 besteht in volkswirtschaftlicher Hinsicht das Risiko einer Reduktion der Standorte der BEKB. Weiter besteht das Risiko – aufgrund der mutmasslich zunehmenden Kostendrucks – einer Verringerung der Nachhaltigkeitsbemühungen und des sozialen Engagements¹²². Die beiden letzten Punkte dürften die bernische Volkswirtschaft indessen kaum tangieren.

Swiss Economics erachtet das Risiko eines Marktversagens punkto Versorgung mit Finanzdienstleistungen im Kanton Bern für gering. So sei auch bei einem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB sicherlich nicht mit einer (langfristigen) Versorgungslücke der kantonalen Bevölkerung zu rechnen.

¹¹⁹ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 54

¹²⁰ Rechtsgutachten Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 6

¹²¹ Rechtsgutachten Prof. Dr. iur. Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 6

¹²² Vgl. dazu Kapitel Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

In finanzieller Hinsicht würden angesichts des vollumfänglichen Verkaufs der kantonalen Beteiligung keine Risiken mehr punkto tieferer oder gänzlich ausfallender Dividendenerträge bestehen.

Hinsichtlich der rechtlichen Risiken würde sich die Variante 3 gemäss dem Gutachten Bühler fundamental auf die Haftungsrisiken auswirken¹²³. In diesem Fall, so das Gutachten, bestünde für den Kanton Bern unter allen relevanten rechtlichen Gesichtspunkten – nach Ablauf der gesetzlichen Verwirkungs- und Verjährungsfristen – praktisch kein Haftungsrisiko mehr in Bezug auf die BEKB¹²⁴.

Im Gutachten von Swiss Economics wird dazu überdies Folgendes ausgeführt¹²⁵:

Die Aufgabe der eigenen Kantonalbank dürfte für den Kanton mit einer drastischen Senkung des finanziellen Risikos aus dem faktischen Beistandszwang einhergehen: So würde die FINMA bei Gefahr der Insolvenz nicht mehr den Kanton informieren und diesen auch bei der Ausarbeitung des Sanierungsplans des Nachfolgeinstituts der BEKB nicht konsultieren. Denkbar wäre diesfalls auch, dass Politik und Bevölkerung nach dem Verzicht auf eine Beteiligung an der BEKB nicht mehr bereit wären, Steuergelder in grösserem Umfang für die Rettung des Nachfolgeinstituts der BEKB aufzuwenden. Sollte das Nachfolgeinstitut der BEKB jedoch nach wie vor eine wichtige Rolle in der regionalen Bankenlandschaft spielen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieses im Falle einer drohenden Insolvenz staatlich unterstützt würde. Wohl jedoch kaum in einem grösseren Ausmass als dies bei anderen privaten Banken der Fall wäre.

¹²³ Rechtsgutachten Prof. Dr. iur Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 6

¹²⁴ Rechtsgutachten Prof. Dr. iur Christoph Bühler, Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern, 2024, S. 6

¹²⁵ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 55

14. Weitere Beurteilungen

Nachfolgend werden weitere Beurteilungen hinsichtlich der Auswirkungen der Varianten 2 und 3 vorgenommen. Diese betreffen zum einen die Auswirkungen auf die Eignerstrategie (Kapitel 14.1) und zum anderen die Auswirkungen auf ausgesuchte Anspruchsgruppen (14.2 bis 14.6).

Es versteht sich von selbst, dass die unveränderte Fortsetzung der heutigen Mehrheitsbeteiligung im Sinne der Variante 1 keine relevanten Auswirkungen auf die aktuelle Eignerstrategie sowie die Anspruchsgruppen zur Folge hätte. Aus diesem Grund wird nachfolgend darauf verzichtet, die Auswirkungen der Variante 1 darzustellen. Ausführungen zur IST-Situation gemäss der Variante 1 zur Eignerstrategie finden sich in Kapitel 5.3. Informationen zu den Anspruchsgruppen (im Sinne der Variante 1) finden sich insbesondere in Kapitel 4.

14.1 Auswirkungen auf die Eignerstrategie des Kantons

Die aktuelle Eignerstrategie des Kantons bzw. des Regierungsrates wird in Kapitel 5.3 ausführlich beschrieben. Bei Umsetzung der Variante 2 oder der Variante 3 ist mit folgenden Auswirkungen auf die Eignerstrategie zu rechnen:

14.1.1 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Die Reduktion der Beteiligung um rund 18 Prozent von 51,5 Prozent auf 33,33 Prozent plus eine Aktie hätte gemäss dem Gutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini eine Anpassung von Artikel 53 der Kantonsverfassung zur Folge. Sofern im Rahmen der Anpassung der Kantonsverfassung mit Ausnahme des Wortes «betreiben» keine Änderungen am verfassungsrechtlichen Auftrag der BEKB vorgenommen würden («Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung» und «unterstützt den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben») so würde auch die Eignerstrategie voraussichtlich keine relevanten Anpassungen erhalten.

Nicht auszuschliessen ist indes, dass sich der Kanton aufgrund der Aufgabe der Mehrheitsbeteiligung bei der Formulierung einzelner Zielsetzungen der Eignerstrategie zurückhaltender äussern würde. Auch muss davon ausgegangen werden, dass die operativen und strategischen Führungsorgane der BEKB der Eignerstrategie des Kantons möglicherweise weniger Gewicht beimessen würden, als dies heute der Fall ist.

14.1.2 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Bei einem vollumfänglichen Verkauf der kantonalen Beteiligung würde die Erarbeitung einer Eignerstrategie obsolet. Der Kanton hätte – ausser er würde mit dem «Nachfolgeinstitut» zum Beispiel einen Leistungsauftrag abschliessen – den gleichen Bezug wie zu anderen Finanzinstituten, welche im Kanton unternehmerisch tätig sind.

14.2 Auswirkungen auf die BEKB

Nachfolgend werden die Auswirkungen der Varianten 2 und 3 auf die BEKB und ihre Strategie beschrieben. Die Ausführungen erfolgen dabei insbesondere gestützt auf das volkswirtschaftliche Gutachten von Swiss Economics.

14.2.1 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die Auswirkungen einer Reduktion der kantonalen Beteiligung auf eine Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität auf die BEKB wie folgt beschrieben¹²⁶:

Die Umsetzung von Variante 2 setzt eine Veräusserung von rund 18 Prozent der Aktien des Kantons voraus, was grundsätzlich mit der Gefahr eines (temporären) Kursrückgangs einhergeht (vgl. dazu Abschnitt 5.1). In Sachen Kontrolle bzw. Einflussnahme durch den Kanton dürften sich für die BEKB in diesem Szenario jedoch kaum grössere Änderungen ergeben. Auch im Status quo sind die formellen Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Stimmrecht als Hauptaktionär und die Formulierung der Eignerstrategie beschränkt. Vermutlich bliebe der Kanton nach einer Umsetzung der Variante 2 der grösste Aktionär der BEKB.¹²⁷ Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, könnte er aufgrund seiner Sperrminorität Beschlüsse verhindern, die eine qualifizierte Mehrheit benötigen. Nicht vollständig ausgeschlossen werden kann jedoch, dass es bei einer Konzentration der übrigen Stimmanteile auf grosse Akteure zu Interessenkonflikten innerhalb des Aktionariats käme und sich insbesondere der Einfluss des Kantons auf die Besetzung des Verwaltungsrats und somit die Geschäftsstrategie abschwächen würde.

Auch an der Wahrscheinlichkeit einer finanziellen Unterstützung durch den Kanton im Krisenfall dürfte sich nur wenig ändern (vgl. die obigen Ausführungen betreffend die Auswirkungen auf den Kanton). Allerdings wäre wohl, wie bereits erwähnt, mit einer Herabsetzung des Kreditratings zu rechnen, was die Refinanzierungskosten der BEKB erhöhen würde und – aus ihrer Sicht – somit einer Verschlechterung der Situation gegenüber dem Status quo gleichkäme. Allzu gross dürfte diese Verschlechterung jedoch nicht ausfallen, refinanziert sich die BEKB doch vergleichsweise stark über Kundeneinlagen.

Sollte die Umsetzung der Variante 2 mit einem Vertrauens- oder Reputationsverlust der kantonalen Bevölkerung und der Kundschaft der BEKB einhergehen, könnte dies insbesondere die Neukundenakquisition der BEKB erschweren. Die Abwanderung von Bestandskunden scheint hingegen weniger wahrscheinlich, ist doch die Auflösung bestehender Bankbeziehungen regelmässig mit hohen Kosten – oder bei fehlenden Kreditverträgen zumindest mit hohem Aufwand – verbunden. Grundsätzlich ist jedoch kaum mit solchen Auswirkungen zu rechnen, behält die BEKB in Variante 2 ja weiterhin den Status einer Kantonalbank und auch an den Kontrollverhältnisse ändert sich, wie gezeigt, aufgrund der Sperrminorität des Kantons nichts Entscheidendes.

¹²⁶ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 56 und 57 (Markierungen aus dem Gutachten wurden nicht übernommen)

¹²⁷ Da die Konzentration von mehr als einem Drittel der Stimmen bei einer neuen Investorin entweder eine signifikante Kapitalerhöhung oder einen Verkauf durch viele Kleinaktionären voraussetzen würde, scheint die Rolle des Kantons als grösster Aktionär selbst dann weitgehend gesichert, wenn Art. 5 Abs. 3 Bst. a) der Statuten der BEKB vom 21. Mai 2024 angepasst oder gestrichen würde. Der Artikel berechtigt den Verwaltungsrat, die Eintragung einer erwerbenden Person als stimmberechtigte Aktionärin zu verweigern, wenn sie mehr als fünf Prozent des Aktienkapitals auf sich vereinigt. Vgl. https://www.bekb.ch/-/media/bekb/portal/documents/ueber-bekb/aktionaeere/bekb_statuten_2024.pdf?la=de&vs=1&hash=625724A7F8C01212A827117EDE05D5CCBCA14F95 [11.10.2024].

14.2.2 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die Auswirkungen eines vollumfänglichen Verkaufs der kantonalen Beteiligung wie folgt beschrieben¹²⁸:

Im Falle eines Verzichts auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB und dem damit einhergehenden Verlust des Status als Kantonalbank, dürften die für Variante 2 beschriebenen negativen Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit des Nachfolgeinstituts deutlich stärker ausfallen: Neben den direkten Kosten, die ein «Rebranding» verursacht, ginge Variante 3 höchstwahrscheinlich mit einem Vertrauensverlust einher, der nicht nur die Neukundenakquisition erschweren, sondern auch die bestehende Kundschaft beträfe. Zudem dürfte der Wegfall von potenzieller staatlicher Unterstützung im Krisenfall eine Herabsetzung des Kreditratings nach sich ziehen. Letztlich würde dies bedeuten, dass die BEKB (bzw. ihr Nachfolgeinstitut) über keinerlei Vorteile aufgrund des Staatseigentums mehr verfügen würde. Weniger ins Gewicht fiel hingegen wohl der Wegfall der Synergien mit dem VSKB, insbesondere bezüglich politischer Arbeit und Marketing.

Ohne kantonale Beteiligung würde sich der Entscheidungsspielraum des Nachfolgeinstituts merklich erweitern. Beispielsweise könnte es vom – in den Expertengesprächen als relativ konservativ eingeschätzten – Risikoverhalten der heutigen BEKB abweichen und eine stärkere Diversifizierung über verschiedene Geschäftsfelder hinweg anstreben. Zudem würde sich auch die Möglichkeit einer Änderung bzw. Erweiterung des geografischen Wirkungsfelds eröffnen. Inwiefern eine solche Strategie mit einem allenfalls verstärkten Fokus auf die Kosten eines rein privaten Aktionariats vereinbar wäre, was insbesondere in einer reduzierten Anzahl Filialen und Arbeitsplätzen münden könnte, sei dahingestellt. Grundsätzlich ist jedoch nochmals auf die Pfadabhängigkeit von Strategien hinzuweisen, gerade auch in gesättigten Märkten wie dem Retailbanking. Es scheint wenig wahrscheinlich, dass das Nachfolgeinstitut der BEKB seine Strategie über Nacht vollständig umstellen würde.

14.3 Auswirkungen auf das Aktionariat

Nachfolgend werden die Auswirkungen auf das Aktionariat der beiden Varianten 2 und 3 beschrieben. Die Ausführungen erfolgen gestützt auf das volkswirtschaftliche Gutachten von Swiss Economics.

14.3.1 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die möglichen Auswirkungen auf das Aktionariat bei einer Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils von rund 18 Prozent wie folgt beschrieben¹²⁹:

Mit rund 50'000 Aktionärinnen hat die BEKB im Status quo eine Vielzahl an Eigentümerinnen mit jeweils sehr geringen Aktienanteilen. Die Auswirkungen einer Veräusserung des kantonalen Anteils von (immerhin) rund 18 Prozent des gesamten Aktienkapitals auf die restlichen Aktionäre hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dabei kommt es nicht nur auf die Frage an, wie genau der Kanton sich von seinem Anteil trennen würde, sondern auch wie liquide der

¹²⁸ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 57 (Markierungen aus dem Gutachten wurden nicht übernommen)

¹²⁹ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 59

Markt ist und wie die restlichen Aktionäre (resp. deren Vermögensberaterinnen) auf diesen Schritt reagierten. Entscheidend wäre zudem, ob Dritte die Reduktion der kantonalen Beteiligung als attraktive Investitionsmöglichkeit betrachten. Je nachdem könnten die restlichen Aktionäre von Kurserhöhungen profitieren oder müssten Kursrückgänge hinnehmen. Grundsätzlich kann jedoch gesagt werden, dass die Veräusserung hoher Aktienvolumen durchaus mit der Gefahr von Kursrückgängen einhergehen kann.

14.3.2 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die möglichen Auswirkungen auf das Aktionariat bei einem Verkauf des gesamten kantonalen Beteiligungsanteils von 51,5 Prozent wie folgt beschrieben¹³⁰:

Da das zu veräussernde Aktienvolumen bei Variante 3 weit höher ist als in Variante 2 – und überdies Unsicherheit über eine allfällige Neuausrichtung des Nachfolgeinstituts besteht –, muss die Gefahr von Kursverlusten bei der Umsetzung von Variante 3 grundsätzlich höher als bei Variante 2 eingestuft werden. Auch könnte der vollständige Verzicht des Kantons auf eine Beteiligung an der BEKB bei gewissen Aktionären mit einem Vertrauensverlust einhergehen. Zu denken ist hierbei zudem daran, dass sich das Aktionariat der BEKB durch eine Vielzahl an Kleinaktionären zusammensetzt, die gleichzeitig auch Kunden der Bank sind. Konkret würde aber letztlich sicher vieles davon abhängen, ob sich ein grosser Investor finden liesse und welchen Ruf ihm vorausseilt resp. welche Investitionsstrategien er in der Vergangenheit verfolgte. Für potenzielle neue Investoren ergeben sich aus der Umsetzung von Variante 3 schliesslich Anlagemöglichkeiten, was aus ihrer Sicht positiv zu werten ist. Würde eine Nachfolgeinstitution der BEKB zudem unter einem rein privaten Aktionariat profitabler als heute betrieben, könnte sich das längerfristig positiv auf den Aktienkurs auswirken.

14.4 Auswirkungen auf die Mitarbeitenden

Nachfolgend werden die Auswirkungen der beiden Varianten 2 und 3 auf die Mitarbeitenden beschrieben. Die Ausführungen erfolgen gestützt auf das volkswirtschaftliche Gutachten von Swiss Economics.

14.4.1 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die möglichen Auswirkungen auf die Mitarbeitenden bei einer Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils von rund 18 Prozent wie folgt beschrieben¹³¹:

Da bei einer Reduktion der kantonalen Beteiligung an der BEKB von einem geringen Rückgang des Einflusses des Kantons ausgegangen werden kann, sollte die Umsetzung von Variante 2 keine relevante Erhöhung des Kostendrucks mit sich bringen. Deshalb ist nicht mit grösseren Auswirkungen auf die Mitarbeitenden resp. die Anzahl Arbeits- und Ausbildungsplätze zu rechnen.

¹³⁰ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 59

¹³¹ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 58

14.4.2 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die möglichen Auswirkungen auf die Mitarbeitenden bei einem Verkauf des gesamten kantonalen Beteiligungsanteils von 51,5 Prozent wie folgt beschrieben¹³²:

Vorangehende Einschätzung¹³³ ist bei einem Verzicht auf eine kantonale Beteiligung an der BEKB anders: Wie bereits ausgeführt, scheint es durchaus plausibel, dass sich der Kostendruck merklich erhöhen würde, was auch mit einer Reduktion der Arbeits- und Ausbildungsplätze einhergehen könnte. Wahrscheinlich wären von einem Stellenabbau insbesondere Geschäftsstellen in Randregionen betroffen. Aus ökonomischer Sicht ist allerdings damit zu rechnen, dass ein solcher Stellenabbau von den regionalen Arbeitsmärkten weitgehend absorbiert werden könnte. Ob die privaten Banken allerdings eine ähnliche Anzahl von Ausbildungsplätzen in der Region wie die heutige BEKB schaffen würden, scheint fraglich.

14.5 Auswirkungen auf die Kundinnen und Kunden

Nachfolgend werden die Auswirkungen der beiden Varianten 2 und 3 auf die Kundinnen und Kunden der BEKB beschrieben. Die Ausführungen erfolgen gestützt auf das volkswirtschaftliche Gutachten von Swiss Economics.

14.5.1 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die möglichen Auswirkungen auf die Kundinnen und Kunden der BEKB bei einer Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils von rund 18 Prozent wie folgt beschrieben¹³⁴:

Bei einer Umsetzung von Variante 2 würde sich für die Kundinnen und Kunden der BEKB wohl kaum etwas ändern. Grundsätzlich ist deshalb nicht von langfristig spürbaren Kundenbewegungen auszugehen, zumindest nicht betreffend die bestehenden Kundenbeziehungen. Hingegen könnten gewisse potenzielle Neukunden mit einer Beziehungseröffnung etwas zurückhaltender sein, insbesondere auch, falls sich eine allfällige Herabsetzung des Ratings der BEKB direkt in schlechtere Kreditkonditionen niederschlagen würde.

14.5.2 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die möglichen Auswirkungen auf die Kundinnen und Kunden der BEKB bei einem Verkauf des gesamten kantonalen Beteiligungsanteils von 51,5 Prozent wie folgt beschrieben¹³⁵:

Im Falle des Verzichts an einer Beteiligung des Kantons an der BEKB ist grundsätzlich mit grösseren Auswirkungen auf die bestehende und potenzielle Kundschaft zu rechnen als bei Variante 2. Dies insbesondere, weil die BEKB das Label «Kantonalbank» verlieren würde,

¹³² Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 58

¹³³ Anmerkung. Gemeint sind die Ausführungen in Kapitel 14.4.1

¹³⁴ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 58

¹³⁵ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 58

was für gewisse Kundensegmente möglicherweise ein wichtiges Entscheidkriterium bei der Wahl ihrer Bankbeziehung darstellt. Zudem könnten sich als Folge der Herabsetzung des Kreditratings auch in dieser Variante allenfalls die Kundenkonditionen verschlechtern. Umgekehrt eröffnet der Wegfall einer kantonalen Beteiligung der BEKB aber auch die Chance, die Geschäftsstrategie anzupassen, was allenfalls die Akquisition von neuen Kundensegmenten erlaubt. Insgesamt lässt sich somit nicht voraussagen, ob Variante 3 aus Kundensicht vor- oder nachteilig ist.

14.6 Auswirkungen auf die Konkurrentinnen und Konkurrenten

Nachfolgend werden die Auswirkungen der beiden Varianten 2 und 3 auf die Konkurrentinnen und Konkurrenten der BEKB beschrieben. Die Ausführungen erfolgen gestützt auf das volkswirtschaftliche Gutachten von Swiss Economics.

14.6.1 Variante 2: Teilweise Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33% plus eine Aktie («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die möglichen Auswirkungen auf die Konkurrentinnen und Konkurrenten der BEKB bei einer Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils von rund 18 Prozent wie folgt beschrieben¹³⁶:

Die wettbewerbsrelevanten Aspekte der drei Varianten wurden bereits in Tabelle 4 übersichtsmässig dargestellt¹³⁷. Dabei ergibt sich, dass die heute noch bestehenden Vorteile der BEKB gegenüber ihren Konkurrentinnen bei Umsetzung der Variante 2 – also einer Reduktion der kantonalen Beteiligung auf ein Drittel des Aktienkapitals – teilweise abgeschwächt würden. Aus ökonomischer Sicht sind insbesondere die Refinanzierungskosten zu nennen, die sich in Variante 2 – ceteris paribus – tendenziell in Richtung der privaten Banken bewegen dürften. Dies, weil die BEKB voraussichtlich in ihrem Kreditrating zurückgestuft würde. Zudem könnte sich der Teil des Vertrauens der Kundschaft in die BEKB, der rein auf ihren Status als Kantonalbank zurückzuführen ist, verringern. Auch dies würde eine bestehende Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der privaten Konkurrentinnen abmildern, wovon diese insbesondere im Retailbanking und KMU-Geschäft profitieren könnten.

14.6.2 Variante 3: Vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung («Verzicht auf kantonale Beteiligung»)

Im Gutachten von Swiss Economics werden die möglichen Auswirkungen auf die Konkurrentinnen und Konkurrenten der BEKB bei einem Verkauf des gesamten kantonalen Beteiligungsanteils von 51,5 Prozent wie folgt beschrieben¹³⁸:

Naturgemäss bringt eine vollständige Veräusserung der kantonalen Beteiligung an der BEKB einen weiteren Angleich der Wettbewerbsbedingungen mit sich, was aus Sicht der Konkurrenz zu begrüßen ist. Dabei könnten nicht nur konkurrierende Retailbanken profitieren, die ein ähnliches Angebot an Finanzdienstleistungen wie die heutige BEKB führen. Auch das Nachfolgeinstitut der BEKB könnte von einem erweiterten Entscheidungsspielraum Nutzen ziehen.

¹³⁶ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 60

¹³⁷ Die Aussage bezieht sich auf die Tabelle 4 auf Seite 53 des Gutachtens von Swiss Economics.

¹³⁸ Gutachten Swiss Economics, Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG, 2024, S. 60



15. Zusammenfassung der wichtigsten Vor- und Nachteile der drei Varianten

In der nachfolgenden Übersicht werden die wichtigsten Vor- und Nachteile drei Varianten einander gegenübergestellt. Die Aufzählung der Vor- und Nachteile erfolgt dabei aus jeweils unterschiedlichen Perspektiven (z.B. aus Sicht Volkswirtschaft, Finanzen, Recht, Aktionärinnen und Aktionären, Mitarbeitenden – siehe die Spalte ganz links in der Tabelle).

	Variante 1 Status quo	Variante 2 Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität	Variante 3 Verzicht auf kantonale Beteiligung
Volkswirt- schaft	Vorteile ▪ Fortsetzung / Kontinuität hinsichtlich Umsetzung Leistungsauftrag gemäss KV Art. 53 ▪ Kantonsweit breit verankertes Netz mit 73 Standorten Nachteile ▪ Ordnungspolitische Bedenken / Wettbewerbsverzerrungen bleiben unverändert bestehen	Vorteile ▪ Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zw. Berner Banken Nachteile ▪ Ordnungspolitische Bedenken bleiben weiterhin ▪ Reduktion Filialnetz nicht auszuschliessen, da Art. 53 KV entfällt ▪ Reduktion soziales und wirtschaftliches Engagement der BEKB zugunsten des Wirtschaftsraums Bern möglich	Vorteile ▪ Angleich der Wettbewerbsbedingungen zwischen Berner Banken ▪ Geringere oder keine Erwartungshaltung der Bevölkerung im Krisenfall Nachteile ▪ Reduktion Filialnetz wahrscheinlich ▪ Reduktion soziales und wirtschaftliches Engagement der BEKB zugunsten des Wirtschaftsraums Bern möglich ▪ Evtl. Effekt auf Standortattraktivität Kt. BE ▪ Je nach neuem/neuer Eigentümer/in: Erhöhter Kostendruck und Reduktion von Arbeitsplätzen – insbesondere auch in Randregionen – wahrscheinlich ▪ Reduktion Ausbildungsplätze scheint wahrscheinlich

	Variante 1 Status quo	Variante 2 Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität	Variante 3 Verzicht auf kantonale Beteiligung
Finanzen	Vorteile - Hoher (und in der Vergangenheit stets gestiegener) Dividendenertrag von jährlich CHF 48 Mio. - Der Kanton partizipiert weiterhin am Wertwachspotential der BEKB Nachteile - Verlustrisiko auf dem investierten Kapital (im Umfang des bilanzierten Nominalwertes von CHF 96 Mio.) - Risiko von Kursverlusten und tieferen Dividendenerträgen - Faktische Beistandspflicht bzw. implizite Staatsgarantie des Kantons gegenüber BEKB (aus politischen und finanziellen Gründen, Werterhalt)	Vorteile - Einmaliger Verkaufserlös - Geringerer Kapitaleinsatz und damit geringeres absolutes Verlustrisiko im Konkurs der BEKB Nachteile - Tiefere Dividendenerträge - Zwang, bei Kapitalerhöhungen mitzuziehen, wenn der Status als Kantonalbank erhalten bleiben soll - Verringerung des kantonalen Anteils birgt Gefahr eines (temporären) Kursrückgangs - Tiefere Beteiligung am Wertwachspotential der BEKB - Risiko von Kursverlusten und tieferen Dividendenerträgen (geringer als in Variante 1) - Faktische Beistandspflicht bzw. implizite Staatsgarantie des Kantons gegenüber BEKB bleibt praktisch gleichermassen bestehen (aus politischen und finanziellen Gründen, Werterhalt)	Vorteile - Einmaliger Verkaufserlös - Kein Risiko mehr von Kursverlusten oder tieferen Dividendenerträgen - Kein absolutes Verlustrisiko mehr im Konkurs der BEKB (bzw. ihrer Nachfolgebank) - Grundsätzlich keine faktische Beistandschaft bzw. implizite Staatsgarantie mehr (siehe dazu auch unter Nachteile) Nachteile - Keine Dividende mehr - Keine Beteiligung am Wertwachspotential der BEKB mehr - Verkauf des kantonalen Anteils birgt Gefahr eines Kursrückgangs - Falls das Nachfolgeinstitut den Hauptsitz verlegt: geringerer Fiskalertrag - Eventuell nach wie vor faktische Beistandspflicht bei erwarteter Schädigung der Berner Volkswirtschaft, jedoch unter Wegfall des Risikos eines erheblichen Wertverlusts im Rahmen einer Liquidation
Recht	Vorteile - Aktienrechtliche Kontrolle (auf Aktionärs- und indirekt über die Wahl des VR auf der Führungsebene) und starke politische Einflussmöglichkeit des Kantons auf BEKB - Sicherstellung der Durchsetzung der politischen Vorgaben aus öffentlichem Leistungsauftrag und der Eignerstrategie gegenüber BEKB - Kanton ist primäre Ansprechpartnerin der FINMA im Insolvenzfall (Art. 28a BankG)	Vorteile Faktisch behält der Kanton die Kontrolle über BEKB, solange diese an der Börse kotiert ist	Vorteile Kein rechtliches Haftungsrisiko mehr (nach Ablauf Verjährungs- und Verwirkungsfristen)

	Variante 1 Status quo	Variante 2 Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität	Variante 3 Verzicht auf kantonale Beteiligung
	Nachteile (Beschränktes) rechtliches Haftungsrisiko des Kantons aus «faktischer Organschaft» oder Vertrauenshaftung	Nachteile - Reduktion der Beteiligung auf unter 50% des kantonalen Aktienanteils erfordert Verfassungsänderung bzw. Volksabstimmung - Formell besteht in rechtlicher Hinsicht keine Mehrheit mehr aus eigener Kraft - Wichtige Beschlüsse gemäss Art. 704 OR (Gesellschaftszweck, Kapitalerhöhung, Auflösung etc.) sind nicht mehr aus eigener Kraft durchsetzbar - Zwang, bei Kapitalerhöhung mitzumachen, da ansonsten gem. Art. 3a BankG Status als Kantonalbank verloren gehen würde - Praktisch unverändertes beschränktes rechtliches Haftungsrisiko des Kantons aus «faktischer Organschaft» oder Vertrauenshaftung	Nachteile - Reduktion der Beteiligung auf unter 50% des kantonalen Aktienanteils erfordert Verfassungsänderung bzw. Volksabstimmung - Wegfall sämtlicher aktienrechtlicher Einflussmöglichkeiten - Wegfall der politischen Vorgaben und des öffentlichen Leistungsauftrages zur Versorgung des Kantons Bern (Streichung von Art. 53 KV nach Volksabstimmung)
Eignerstrategie	Vorteile - Geschäftsstrategie BEKB und Eignerstrategie Kanton sind aufeinander abgestimmt. Nachteile - Regierungsrat hat gestützt auf PCG-Richtlinien eine Eignerstrategie zu erarbeiten	Vorteile - Nachteile - Kantonaler Einfluss auf die BEKB bzw. dessen operative und strategische Führungsorgane dürfte in der Tendenz sinken (nicht nur in rechtlicher Hinsicht) - Regierung würde sich in Eignerstrategie möglicherweise zurückhaltender zu Zielsetzungen äussern. - Operative und strategische Führungsorgane der BEKB messen Eignerstrategie des Kantons möglicherweise geringeres Gewicht bei	Vorteile - Die Erarbeitung einer Eignerstrategie entfällt. Nachteile - Aufgrund des Wegfalls der kantonalen Beteiligung entfällt jeglicher Einfluss auf die BEKB bzw. das Nachfolgeinstitut und somit auch die Erarbeitung einer Eignerstrategie.

	Variante 1 Status quo	Variante 2 Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität	Variante 3 Verzicht auf kantonale Beteiligung
BEKB	Vorteile - Fortsetzung der bisherigen Strategie - Fortsetzung der eingespielten Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat und der bewährten Governance (klare Trennung zwischen politischer und unternehmerischer Verantwortung) - Vergleichsweise geringe Refinanzierungskosten aufgrund sehr gutem Kreditrating - Fortsetzung Nutzung von Synergien mit VSKB (insb. politische Arbeit und Marketing) Nachteile -	Vorteile - Je nach neuer Aktionariatsstruktur allenfalls geringeres Gewicht der Eignerstrategie Nachteile - Allfälliger Vertrauensverlust in BEKB (insb. für Neukundenakquisition relevant) - Verpflichtungsgefühl gegenüber kantonalen Interessen könnte sinken - Geringe Herabsetzung des Kreditratings ist wahrscheinlich (was die Refinanzierungskosten der BEKB erhöhen würde) - Vorübergehende Reputationsdiskussion möglich	Vorteile - Erweiterter Entscheidungsspielraum für das Nachfolgeinstitut und dessen Management (z.B. in Bezug auf geographische Ausdehnung) Nachteile - Wegfall des Status als Kantonalbank gem. Art. 3a BankG - Herabsetzung des Kreditratings ist wahrscheinlich - Vertrauensrückgang aufgrund des Verlusts des Status als Kantonalbank - Rebranding führt zu hohen Kosten - Je nach neuem Eigentümer: Erhöhter Kostendruck
Aktionariat	Vorteile - Beibehalt der heutigen Aktionariatsstruktur (breit gestreute Publikumsaktie) mit starker Verankerung im Kanton Bern Nachteile -	Vorteile - Evtl. Investitionsmöglichkeit für (neue) Anleger/innen bzw. Investoren/Investorinnen - Längerfristig allenfalls höhere Gewinnaussichten; jedoch allenfalls mit erhöhtem Risiko einhergehend Nachteile (Temporärer) Rückgang des Aktienkurses aufgrund Veräusserung des Kantons wahrscheinlich (insbesondere aufgrund beschränkter Marktliquidität) - Allenfalls längerfristig erhöhtes Risiko, dafür höhere Gewinnaussichten	Vorteile - Investitionsmöglichkeit für (neue) Anleger/innen und grosse Investoren/Investorinnen - Längerfristig allenfalls höhere Gewinnaussichten; jedoch allenfalls mit erhöhtem Risiko einhergehend Nachteile (Temporärer) Rückgang des Aktienkurses aufgrund Veräusserung des Kantons wahrscheinlich (insb. aufgrund beschränkter Marktliquidität und Vertrauensverlust der Aktionäre) - Unsicherheit bezüglich künftiger Aktionariatsstruktur und Besetzung der Führungsorgane/Geschäftsstrategie - Allenfalls längerfristig erhöhtes Risiko, dafür höhere Gewinnaussichten

	Variante 1 Status quo	Variante 2 Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität	Variante 3 Verzicht auf kantonale Beteiligung
Mitarbei- tende	Vorteile - Fortsetzung der aktuellen Arbeitsbedingungen Nachteile -	Vorteile - Nachteile - Evtl. leicht höherer Kostendruck - Verunsicherung wegen teilweisem Rückzug des Kantons möglich	Vorteile - Höhere Vergütungen für Mitarbeitende in Management-Positionen möglich Nachteile - Erhöhter Kostendruck auf Personal - Abbau von Arbeits- und Ausbildungsplätzen möglich (insbesondere auch auf Niederlassungen in Randregionen) - Verunsicherung aufgrund Rückzug des bisherigen Ankeraktionärs
Kundinnen und Kunden	Vorteile - Hohes Vertrauen in Label «Kantonalbank» - Dienstleistungsangebot einer Universalbank Nachteile -	Vorteile - Nachteile - Allfälliger Vertrauensverlust für bestehende Kunden - Allenfalls Verschlechterung von Konditionen für BEKB-Kunden aufgrund Herabsetzung des Kreditratings	Vorteile - Chancen für (Neu-)Kunden aufgrund eines möglichen Strategiewechsels der Nachfolgeinstitution Nachteile - Genereller Vertrauensrückgang aufgrund Verlusts des Status als Kantonalbank wahrscheinlich - Bestehende Kundinnen und Kunden in ländlichen Gebieten von allfälligen Filialschliessungen betroffen
Konkurrenz	Vorteile - Fortsetzung Status quo mit bekannten Rahmenbedingungen Nachteile - Wettbewerbsverzerrung durch kantonale Beteiligung bleibt – wie in anderen Kantonen auch – bestehen (BEKB profitiert von höherem Kreditrating)	Vorteile - Erhöhung bzw. Angleichung der Refinanzierungskosten der BEKB wahrscheinlich - Allfälliger Vertrauensverlust bisheriger sowie potenzieller Neukundinnen und -kunden in die BEKB Nachteile -	Vorteile - Verlust der BEKB aller Wettbewerbsvorteile basierend auf dem Status einer Kantonalbank - Vertrauen und Erwartungshaltung mittelfristig wie bei vergleichbaren Konkurrentinnen Nachteile - Nachfolgeinstitut als allfällig zusätzliche Konkurrentin (insb. im Handels- und Kommissionsgeschäft)

Tabelle 10: Die wichtigsten Vor- und Nachteile der drei Varianten



16. Übergeordnete politische Überlegungen des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat sich in der Vergangenheit wiederholt mit der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB auseinandergesetzt¹³⁹. Er hat dabei jeweils die Argumente für und wider die Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung sorgfältig gegeneinander abgewogen. Ein vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Aktienanteile an der BEKB – wie dies die Variante 3 vorsieht – stand dabei für den Regierungsrat nie zur Diskussion.

Mit dem vorliegenden Bericht nimmt der Regierungsrat eine umfassende Auslegeordnung rund um die Beteiligung des Kantons an der BEKB vor. Dabei werden – wie durch den Grossen Rat gefordert – alle drei Varianten («Status quo», «Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität», «Verzicht auf kantonale Beteiligung») ausführlich und gleichwertig beschrieben und analysiert.

In den nachfolgenden Kapiteln 16.1 bis 16.9 informiert der Regierungsrat über seine Überlegungen bezüglich der kantonalen Beteiligung an der BEKB.

16.1 BEKB als historisches und identitätsstiftendes Element des Kantons

Vorab ist dem Regierungsrat wichtig, auf den historischen Kontext der Beteiligung zu weisen. Bei der BEKB handelt es sich um eine jahrzehntealte Beteiligung des Kantons. Die BEKB hat den Kanton seit ihrer Gründung ganz wesentlich (mit-)geprägt. Gleichzeitig ist sie mit ihren Standorten über das ganze Kantonsgebiet hinweg präsent.

Auch wenn der Kantonalbank heute in volkswirtschaftlicher Hinsicht nicht mehr die gleiche Bedeutung für die Entwicklung des Kantons wie im vergangenen Jahrhundert zukommt, so ist sie doch nach wie vor auch ein wichtiges identitätsstiftendes Element des Kantons. Gleichzeitig ist sie in der bernischen Volkswirtschaft sowie in der Bevölkerung stark verankert. So wie dies die anderen Kantonalbanken für ihre jeweiligen Kantone auch sind.

Nach Auffassung des Regierungsrates gilt es die identitätsstiftenden und historischen Aspekte der kantonalen Beteiligung – neben den im Bericht umfassend erörterten rechtlichen, finanziellen und volkswirtschaftlichen Aspekten – ebenfalls zu beachten und entsprechend zu würdigen. Der Regierungsrat gibt in diesem Zusammenhang denn auch zu bedenken, dass ein Entscheid zur Reduktion der Mehrheitsbeteiligung auf unter 50 Prozent unumkehrbar sein dürfte. Er kann sich zum heutigen Zeitpunkt jedenfalls nur schwer vorstellen, dass zu einem späteren Zeitpunkt die kantonale Beteiligung an der BEKB wieder erhöht wird und hierfür entsprechende finanzielle Mittel eingesetzt werden.

Angesichts dieser Ausgangslage gilt es nach Auffassung des Regierungsrates den Variantenentscheid durch den Grossen Rat sehr sorgfältig zu fällen.

¹³⁹ Vgl. u.a. die Antwort des Regierungsrates auf die Motion 278-2021 Brännimann (GLP, Mittelhäusern) *Der Kanton schafft die rechtlichen Grundlagen, um die Aktienmehrheit an der BEKB abzugeben oder den Bericht des Regierungsrates zur Tragweite von Artikel 53 der Kantonsverfassung*.

16.2 Kanton und BEKB haben ihre Hausaufgaben gemacht

Durch ihre Geschichte und insbesondere als Folge der Reformen nach der Rettungsaktion des Kantons im Zuge der Immobilienkrise in den 1990er Jahren, kann die BEKB heute gemäss Swiss Economics als «institutionell unabhängigste aller Kantonalbanken bezeichnet werden». So verfügen neben der BEKB nur gerade noch die Waadtländer und die Genfer Kantonalbank über keine wettbewerbsverzerrende Staatsgarantie mehr. Weiter ist neben der BEKB ausschliesslich die Luzerner Kantonalbank als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert. Aufgrund ihrer Rechtsform ist die BEKB zudem – im Gegensatz zu zahlreichen anderen Kantonalbanken – steuerpflichtig.

Darüber hinaus liegt der kantonale Beteiligungsanteil bei den meisten Kantonalbanken deutlich höher als derjenige des Kantons Bern. Der Regierungsrat macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass von den 24 Kantonalbanken derzeit nur gerade ein Finanzinstitut einen kantonalen Beteiligungsanteil von unter 50 Prozent aufweist. Dabei handelt es sich um die Banque Cantonale de Genève (BCGE) mit 44,27 Prozent. Allerdings ist mit der Stadt Genf (20,87%) und den Genfer Kommunen (7,43%) die öffentliche Hand auch noch stark an der BCGE beteiligt. Einen Anteil von 5,96 Prozent hält zudem die Pensionskasse des Kantons Genf (CPGE).

Hinzu kommt schliesslich die klare Trennung der politischen und unternehmerischen Verantwortlichkeiten. So verzichtet der Kanton auf eine Vertretung im Verwaltungsrat der BEKB.

Der Regierungsrat stellt deshalb fest, dass der Kanton Bern in Bezug auf seine Kantonalbank gewissermassen «seine Hausaufgaben gemacht» hat. Demzufolge besteht nach Auffassung des Regierungsrates aus einer reinen Governance-Sicht kein Anlass oder Druck zu einer weiteren Entflechtung des Verhältnisses zwischen dem Kanton und der BEKB.

16.3 Reduktion oder Verkauf der kantonalen Beteiligung wirkt sich nachteilig auf den Finanzhaushalt aus

Der Regierungsrat hat in der Vergangenheit bei seinen Stellungnahmen zu politischen Forderungen (vgl. Antwort auf die Motion 278-2021 und den Bericht des Regierungsrates zur Tragweite von Artikel 53 KV) stets die finanzpolitische Bedeutung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB hervor gestrichen. Dabei hat er jeweils auch betont, dass eine Reduktion der Mehrheitsbeteiligung aus finanzpolitischer Optik keinen Sinn ergebe. An dieser Einschätzung hat sich nichts geändert. Wie in den Kapiteln 13.2.2 und 0 einlässlich hergeleitet wird, würde sich sowohl eine Reduktion auf rund einen Drittel (plus eine Aktie) wie auch ein vollumfänglicher Verkauf der kantonalen Beteiligung nachteilig auf den bernischen Finanzhaushalt auswirken.

Hinzu kommt die positive Dividendenentwicklung in den vergangenen Jahren mit einer Dividendenrendite von über vier Prozent. Mit dem Verkauf eines Teils der Beteiligung oder einem vollumfänglichen Verkauf, könnte der Kanton an dieser Entwicklung zukünftig nicht mehr (vollumfänglich) partizipieren. Dies – wiederum – im Gegensatz zu anderen Kantonen, welche aus ihrer Beteiligung an der jeweiligen Kantonalbank teilweise sehr hohe Erträge erzielen.

Der Kanton Bern würde mit einer Reduktion oder dem Verkauf seiner Beteiligung an der BEKB in Zukunft – ohne Not – auf eine wertvolle Ertragsposition verzichten und damit seinen finanziellen Handlungsspielraum in der Erfolgsrechnung einschränken.

16.4 Verschuldungssituation des Kantons erfordert keine Reduktion oder Verkauf der kantonalen Beteiligung an der BEKB

In Bezug auf die finanzpolitische Beurteilung des kantonalen Engagements an der BEKB gemäss dem Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** kommt noch folgende Überlegung hinzu:

Sowohl die Brutto- wie auch die Nettoschulden des Kantons Bern konnten in den vergangenen Jahren deutlich reduziert werden. Soweit die Verschuldungssituation anhand von Richtwerten gemäss HRM2 beurteilt werden kann, weist der Kanton Bern derzeit Werte in einem guten Bereich auf.

Parallel zur abnehmenden Verschuldung sank in den vergangenen Jahren auch der Zinsaufwand in einem beträchtlichen Ausmass. Während beispielsweise im Jahr 2000 die Jahresrechnung noch mit einem Zinsaufwand von über CHF 300 Mio. pro Jahr belastet wurde, so betrug dieser Wert in der Jahresrechnung 2023 noch CHF 59 Mio. Die entsprechende Reduktion ist einerseits auf die tiefere Verschuldung, andererseits aber auch auf die – im langjährigen Vergleich – nach wie vor tiefen Zinsen zurückzuführen.

Sowohl die in den vergangenen Jahren gesunkene Verschuldung wie auch die weiterhin tiefe Zinsbelastung eröffnen – insbesondere in Bezug auf den stark gestiegenen Investitionsbedarf – finanzpolitische Handlungsspielräume. So besteht mit Blick auf die aktuelle Verschuldung des Kantons und dem aktuellen Zinsumfeld nach Auffassung des Regierungsrates kein Anlass zu einem «finanzpolitischen Primat des Schuldenabbaus» oder dem Verkauf von Beteiligungsanteilen zur Finanzierung des stark gestiegenen Investitionsbedarfs.

16.5 Risiken aus der Mehrheitsbeteiligung an der BEKB sind für den Kanton tragbar

Im vorliegenden Bericht werden in den Kapiteln 10 sowie 13.4.1 die Risiken, welche dem Kanton aus der Mehrheitsbeteiligung an der BEKB erwachsen, beschrieben. Dabei wird festgestellt, dass der Kanton Bern als Mehrheitsaktionär aufgrund des faktischen Beistandszwangs zwar auch ohne explizite Staatsgarantie ein gewisses finanzielles Risiko trägt, dieses jedoch deutlich geringer als in anderen Kantonen ausfällt. Dies weil die Bilanz der BEKB nur rund die Hälfte des kantonalen BIP ausmacht, die BEKB nicht systemrelevant ist und der maximale Schadensbetrag als überschaubar bezeichnet werden kann. Hinzu kommt die durch den Regierungsrat geforderte und von der BEKB konsequent verfolgte konservative Risikostrategie¹⁴⁰.

Aus einer rein rechtlichen Perspektive wird im Gutachten von Prof. Dr. Christoph Bühler festgehalten, dass sich das Risiko einer Haftung des Kantons für die Verbindlichkeiten der BEKB durch eine blosser Reduktion der Beteiligung des Kantons an der BEKB auf eine Mindestbeteiligung von 33.33% plus eine Aktie kaum mindern würde. Das Gutachten hält in diesem Zusammenhang fest, dass sowohl das potentielle (beschränkte) Risiko einer Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit gestützt auf eine «faktische Organschaft» des Kantons, als auch das Risiko einer Vertrauenshaftung praktisch in gleichem Masse fortbestehen würden. Auch das Risiko des faktischen Beistandszwangs würde sich durch eine Reduktion auf eine qualifizierte Minderheitsbeteiligung letztlich nicht verändern¹⁴¹.

Der Regierungsrat zieht daraus zwei Schlüsse: Erstens sind die Risiken, die dem Kanton aus seiner Mehrheitsbeteiligung an der BEKB erwachsen, für ihn tragbar. Zweitens liessen sich

¹⁴⁰ Vgl. Kapitel 10.1

¹⁴¹ Vgl. Kapitel 13.4.2

auch mit einer Minderheitsbeteiligung die Risiken nicht bedeutend verringern. Zu beachten gilt zudem, dass den – für den Kanton tragbaren – Risiken bedeutende finanzielle Erträge gegenüberstehen.

16.6 Nachhaltige und positive Entwicklung dank stabilen Besitzverhältnissen

Gemäss der Eignerstrategie will der Kanton Bern mit der BEKB eine unabhängige und erfolgreiche, in allen Regionen tätige Bank mit Entscheidungszentrum in Bern erhalten. Die vorsichtige, stabile und auf den langfristigen Erfolg ausgerichtete Geschäftspolitik der BEKB hat sich in den vergangenen Jahren bewährt. Die BEKB hat sich erfolgreich entwickelt. Inwieweit eine Veränderung der bislang stabilen Besitzverhältnisse mit dem Kanton als Hauptaktionär die solide und risikoarme Ausrichtung der BEKB sowie die von ihr angestrebte nachhaltige Entwicklung gefährden könnte, bleibt für den Regierungsrat offen.

Sowohl die strategische wie auch die operative Leitung der BEKB haben sich in der Vergangenheit klar zur Fortsetzung der bisherigen Aktionariatsstruktur mit dem Mehrheitsaktionär Kanton Bern ausgesprochen. Der Austausch zwischen dem Regierungsrat und dem Management der BEKB funktioniert gut. Die BEKB ist mit dem Kanton eng verbunden. Dies hat sich beispielsweise zu Beginn der COVID-19 Pandemie gezeigt, als die BEKB aus eigener Initiative ihren KMU-Kundinnen und – bevor der Bund seine Deckung für die Überbrückungskredite bekannt gab – Risikokapital im Umfang von CHF 50 Mio. zur Verfügung gestellt hat. Hinzu kommt das wirtschaftliche, regionale und soziale Engagement der BEKB zugunsten des Wirtschafts- und Lebensraums Kanton Bern¹⁴².

Inwieweit diese Verbundenheit bei einer Reduktion des kantonalen Aktienanteils im Sinne der Variante 2 oder gar bei einem vollständigen Verkauf gemäss der Variante 3 längerfristig weiterhin Bestand hätte, kann nach Auffassung des Regierungsrates nur bedingt abgeschätzt werden.

Gleiches gilt in Bezug auf das breit gestreute Aktionariat der BEKB. Wie sich die gegen 50'000 Aktionärinnen und Aktionäre bei einer Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils oder einem vollständigen Verkauf verhalten würden, bleibt für den Regierungsrat offen.

16.7 Wettbewerbsverzerrungen fallen im Kanton Bern weniger ins Gewicht als in anderen Kantonen

Der Regierungsrat anerkennt die ordnungspolitischen Bedenken im Zusammenhang mit der kantonalen Beteiligung an der BEKB. So trifft es zu, dass das kantonale Engagement zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Dies trifft aber nicht nur auf die BEKB, sondern generell auf alle Kantonalbanken zu. Anders als in den meisten anderen Kantonen verfügt die BEKB aber über keine Staatsgarantie mehr. Zudem ist sie – ebenfalls im Gegensatz zu vielen anderen Kantonalbanken – steuerpflichtig.

Für den Regierungsrat ist im Zusammenhang mit ordnungspolitischen Bedenken die folgende Überlegung wichtig: Eine Reduktion der kantonalen Beteiligung auf 33,33 Prozent (plus eine Aktie) vermag diese Bedenken nicht zu beseitigen. Nur ein vollumfänglicher Verkauf im Sinne der Variante 3 und damit auch der Verzicht auf das Label «Kantonalbank» gemäss Art. 3 des Bankengesetzes könnte die Wettbewerbsverzerrungen tatsächlich beseitigen. Die Variante 3 kommt für den Regierungsrat aber weiterhin nicht in Frage. Insofern und mit Blick auf die Situation in den anderen Kantonen, in welchen die Wettbewerbsverzerrungen teilweise deutlich grösser als

¹⁴² Vgl. Kapitel 4.1.7

in Bern ausfallen (z.B. in Bezug auf Staatsgarantie, Rechtsform, Beteiligungsanteil), erachtet der Regierungsrat die aus der kantonalen Beteiligung an der BEKB im Kanton Bern resultierenden Wettbewerbsverzerrungen auch in Zukunft für insgesamt vertretbar.

16.8 Hohe politische Hürde für Reduktion oder Verzicht auf kantonale Beteiligung an der BEKB

Es ist dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen, an dieser Stelle noch einmal auf das Ergebnis des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Giovanni Biaggini hinzuweisen. Diesem zufolge müsste für eine allfällige Reduktion der Mehrheitsbeteiligung des kantonalen Aktienanteils auf unter 50 Prozent des Aktienkapitals an der BEKB zwingend vorgängig eine Verfassungsänderung vorgenommen werden, die der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen würde. Die politische Hürde, um eine Reduktion des kantonalen Mehrheitsanteils oder gar einen vollständigen Verkauf an der BEKB vorzunehmen, liegt damit sehr hoch.

16.9 Regierungsrat spricht sich für Variante 1 bzw. für Fortsetzung der kantonalen Mehrheitsbeteiligung an BEKB aus

Unter den gegebenen und vorstehend ausführlich beschriebenen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen spricht sich der Regierungsrat zusammenfassend für die Variante 1 und somit für die Fortsetzung der bisherigen kantonalen Mehrheitsbeteiligung an der BEKB aus. Der Regierungsrat verschliesst sich einer späteren Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils weiterhin nicht. Sollten sich die Rahmenbedingungen – sei dies in politischer, finanzieller, volkswirtschaftlicher oder rechtlicher Hinsicht – ändern, so kann sich der Regierungsrat eine Reduktion des kantonalen Beteiligungsanteils weiterhin vorstellen. Eine solche muss für den Kanton und seine Bevölkerung aber insgesamt vorteilhaft ausfallen. Dies ist derzeit nicht der Fall. Vor diesem Hintergrund beurteilt der Regierungsrat die Erfolgsaussichten hinsichtlich der Änderung oder Abschaffung von Art. 53 im Rahmen einer allfälligen Volksabstimmung skeptisch.

Der Regierungsrat sieht zudem auch angesichts der – im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen – weit entwickelten Governance hinsichtlich seiner Beteiligung an der Kantonalbank keinen Grund, als erster Kanton schweizweit seinen Anteil auf einen Drittel zu reduzieren bzw. vollumfänglich zu verkaufen. Er ist sich zwar bewusst, dass die volkswirtschaftliche Bedeutung der BEKB für den Kanton in den letzten Jahrzehnten abgenommen hat. Trotzdem ist der Beibehalt der Mehrheitsbeteiligung für den Regierungsrat weit mehr als eine rein finanziell motivierte Beteiligung. Als Mehrheitsaktionär kann der Kanton – anders als wenn er sich aus finanziellen Gründen an irgendeiner Unternehmung anteilmässig beteiligen würde – wichtige Entscheide selbst treffen¹⁴³. Gleichzeitig hat der Kanton einen klaren – historisch gewachsenen – Bezug zur BEKB. Hinzu kommt, dass die BEKB primär im Lebens- und Wirtschaftsraum Kanton Bern tätig ist.

17. Weiteres Vorgehen

Sofern der Grosse Rat im Rahmen der Beratung des vorliegenden Berichts dem Regierungsrat folgen und damit einen Grundsatzbeschluss im Sinne von Variante 1 («Status quo») treffen sollte, so wird der Regierungsrat die kantonale Beteiligung gemäss der bisherigen Governance unverändert fortsetzen.

¹⁴³ Vgl. Kapitel 9

Falls sich der Grosse Rat für die Variante 2 («Minderheitsbeteiligung mit Sperrminorität») oder für die Variante 3 («Verzicht auf kantonale Beteiligung») aussprechen sollte, so wird der Regierungsrat gestützt auf das in Kapitel 2.2 erläuterte Gutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini eine Revision von Art. 53 KV einleiten, damit sich das bernische Stimmvolk an der Urne zur Anpassung (Variante 2) oder Streichung (Variante 3) von Art. 53 KV äussern kann.

18. Antrag an den Grossen Rat

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht gemäss Art. 51 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG) Kenntnis zu nehmen und einen Grundsatzbeschluss im Sinne der Variante 1 («Status quo») zu treffen.

Beilagen

- Volkswirtschaftliches Gutachten Swiss Economics
- Rechtliches Gutachten Prof. Dr. iur. Christoph Bühler
- Rechtliches Gutachten von Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini

19. Anhang

19.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die wichtigsten Ertragsquellen der BEKB	13
Abbildung 2: Prozentuale Aufteilung der Aktionariatsstruktur der BEKB	14
Abbildung 3: Standorte der BEKB	15
Abbildung 4: Die vier strategischen Stossrichtungen der BEKB	17
Abbildung 5: Schrittweise Reduktion des kantonalen Aktienanteils an der BEKB	32
Abbildung 6: Wertschöpfungskette der BEKB (Gutachten Swiss Economics, S. 38)	37
Abbildung 7: Aktienentwicklung BEKB in den Jahren 2000 bis Ende 2023	38
Abbildung 8: Entwicklung «Jahresgewinn nach Steuern» 1998-2023	39
Abbildung 9: Entwicklung der Dividende der BEKB-Aktie seit 1998 (inkl. Sonderdividende im Jahr 2013)	39
Abbildung 10: Entwicklung der Dividendenrendite der BEKB-Aktie seit 1998	40
Abbildung 11: Entwicklung Steueraufwand BEKB 1998-2023	41
Abbildung 12: Entwicklung der jährlichen Gewinnausschüttung an den Kanton (inkl. Sonderdividende im Jahr 2013)	42
Abbildung 13: Entwicklung Börsenwert der kantonalen Beteiligung an der BEKB	42
Abbildung 14: Bilanzsummen der Kantonalbanken relativ zum kantonalen BIP (Gutachten Swiss Economics, S. 49)	48

19.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Strategische Grundsätze des Verwaltungsrates	18
Tabelle 2: Übersicht ausgewählte Governance-Aspekte von Kantonalbanken	21
Tabelle 3: Kennzahlenvergleich (Stand per Ende 2023)	24
Tabelle 4: Wichtigste Kernelemente bzw. Zielsetzungen der kantonalen Eignerstrategie vom 21. Dezember 2022	31
Tabelle 5: Die sechs Prüfvarianten des Kantons BL hinsichtlich der Governance seiner Kantonalbank	34
Tabelle 6: Finanzielle Auswirkungen (Börsenwert, Dividendenertrag) Reduktion Beteiligungsanteil auf 33,33% (plus eine Aktie)	61
Tabelle 7: Finanzielle Auswirkungen (Nettoschuld, Passivzinsen, Zinersparnis) Reduktion Beteiligungsanteil auf 33,33% (plus 1 Aktie)	62
Tabelle 8: Finanzielle Auswirkungen (Börsenwert, Dividendenertrag) vollumfänglicher Verkauf BEKB-Aktien	63
Tabelle 9: Finanzielle Auswirkungen (Nettoschuld, Passivzinsen, Zinersparnis) vollumfänglicher Verkauf BEKB-Aktien	63
Tabelle 10: Die wichtigsten Vor- und Nachteile der drei Varianten	82