

Dimensionen zur Positionierung der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken zwischen Politik und Ökonomie

DISSERTATION
der Universität St. Gallen,
Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften
sowie Internationale Beziehungen (HSG)
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Sozialwissenschaften

vorgelegt von

Daniel Piazza

von

Wolfenschiessen (Nidwalden)

Genehmigt auf Antrag der Herren

Prof. Dr. Kuno Schedler

und

Prof. Dr. Beat Bernet

Dissertation Nr. 4036

buag AG, Baden-Dättwil (CH), 2012

Die Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften sowie Internationale Beziehungen (HSG), gestattet hiermit die Drucklegung der vorliegenden Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

St. Gallen, den 29. Mai 2012

Der Rektor:

Prof. Dr. Thomas Bieger

Zusammenfassung

Das Ziel der vorliegenden Arbeit liegt in der Identifikation von Public Corporate Governance-Steuerungsdimensionen und der entsprechenden Ausgestaltungsvarianten für Kantonalkassen im Spannungsfeld zwischen ökonomischer und politischer Steuerung aus Sicht der Kantone als Allein- oder Mehrheitseigner. Dabei liegt der eignerbezogene Ansatz der Kantonalkassen-Governance zu Grunde. Die forschungsleitende Fragestellung wird auf Basis des Forschungsansatzes der Case Study Research hergeleitet. Im weiteren Forschungsprozess wird der theoretische Bezugsrahmen mit Beschreibung der ökonomischen Perspektive (Prinzipal-Agent-Theorie sowie Finanzmarktregulierungstheorie) und der politischen Perspektive (Demokratietheorie) erörtert. Dieser Bezugsrahmen bildet das Fundament für den anschliessenden empirischen Teil. Bei diesem wird im ersten Schritt eine auf einer umfassenden Informationsbasis abgestützte Analyse von vier Fallstudien bzw. der Kantone Aargau, Basel-Stadt, Luzern und Uri der Public Corporate Governance-Steuerungsdimensionen bei den Kantonalkassen vorgenommen. Dabei können 18 Steuerungsdimensionen für die Kantone als Kantonalkassen-Eigner identifiziert werden. Diese Steuerungsdimensionen werden in die vier Steuerungsbereiche «Finanzen», «Aufgaben», «Führung» und «Recht» aufgeteilt. Sie bilden den Rahmen für insgesamt 61 Ausgestaltungsvarianten der Public Corporate Governance bei Kantonalkassen. Im zweiten Schritt des empirischen Teils werden nach der Methode der Within-Case-Analysis eine gründliche Auslegeordnung sowie die konkrete Verortung der Ausgestaltungsvarianten der 18 Steuerungsdimensionen bei den vier Fallstudien erstellt. Im dritten Schritt wird darauf basierend zur Erlangung eines Erkenntnisgewinns und zur Erreichung des Forschungsziels mittels der Methodik der Cross-Case-Comparison ein Public Corporate Governance-Framework generiert. Innerhalb dieses Frameworks werden zwei idealtypische Kantonalkassen-Governance-Konzeptionen (Typus «Ökonomie» und der Typus «Politik») sowie drei praxisnahe Kantonalkassen-Governance-Muster («Politik», «Politik und Ökonomie» sowie «Ökonomie») definiert. In der abschliessenden zusammenfassenden Betrachtung und Diskussion werden der Forschungsprozess sowie die Resultate reflektiert und weiterführende Forschungsfelder aufgezeigt.

Abstract

The objective of this dissertation is to identify public corporate governance dimensions and the corresponding implementation options for Cantonal Banks in the area of conflicting priorities between the economic and political governance, from the perspective of the cantons as either the sole or majority owner. This is based on the owner-related approach of the Cantonal Bank Governance. The leading research problem is based on the approach of the case study research. The further research process of this method debates the theoretical reference framework with a description of the economic perspective (principal-agent theory and financial market regulation theory) and the political perspective (democratic theory). This reference framework constitutes the foundation for the subsequent empirical section. The latter firstly carries out an analysis of four case studies, or rather the Cantons of Aargau, Basel-Stadt, Lucerne and Uri, with respect to the public corporate governance dimensions of the Cantonal Banks, supported by an extensive information base. In the process, 18 governance dimensions can be identified for the cantons as owners of the Cantonal Banks. These governance dimensions are divided into the following four control areas: "Finance", "Public Service and Responsibilities", "Management" and "Law". They constitute the framework for a total of 61 implementation options of public corporate governance at Cantonal Banks. Secondly, using the within-case analysis method, the empirical section prepares an in-depth abstract and the concrete positioning of the implementation options of the 18 governance dimensions for the four case studies. Thirdly, based on this, a public corporate governance framework is generated in order to gain a conclusion and to achieve the research objective by applying the cross-case comparison method. Within this framework, two ideal types of cantonal bank governance concepts (the "Economy" type and the "Policy" type), as well as three practical cantonal bank governance models "Policy", "Policy and Economy" and "Economy") are defined. The concluding synopsis and discussion reflect on both the research process and the outcome and present further fields of research.

Vorwort

Die ersten Worte der vorliegenden Dissertation möchte ich denjenigen Personen widmen, welche massgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

Ein besonderes Dankeschön gilt dabei meinem Doktorvater, Herr Prof. Kuno Schedler. Seine grosse Praxis- und Forschungs-Erfahrung, sein ansteckender Enthusiasmus und seine freundliche Art waren sowohl fachlich als auch persönlich von grosser Bedeutung und Bereicherung für mich. Danken möchte ich darüber hinaus auch Prof. Beat Bernet, der bereits Referent meiner Masterarbeit war, für die Übernahme des Koreferats und seine wertvollen inhaltlichen Anmerkungen im Rahmen des Kolloquiums zur Vorstudie und Disputation.

Von Herzen danken möchte ich meiner Familie und all meinen Freunden für ihren Rückhalt und ihre Unterstützung. Dies gilt im besonderen Masse für Madeleine, meine Ehefrau und Begleiterin auf dem Weg zur Promotion. Ohne ihre Liebe, Geduld und Bereitschaft, gemeinsam mit mir diesen Weg zu gehen, wäre diese Arbeit nie zustande gekommen. Hervorheben möchte ich darüber hinaus Prof. Christoph Lengwiler, Remo Ambühl und Franziska Kohler. Ihnen danke ich für ihre wertvolle inhaltliche bzw. sprachliche Unterstützung bei der Erstellung meiner Arbeit.

Eine besondere Danksagung gilt meinen Eltern, Brigitte und Mario Piazza. Ihre Zuneigung und ihre Förderung bilden die Basis für alles, was ich bin.

Obernau, im August 2012

Daniel Piazza

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Zusammenfassung

Abstract

1 Einleitung **1**

1.1	Ausgangssituation	1
1.2	Forschungsleitende Frage und Zielsetzung	2
1.2.1	Eigenerbezogener Ansatz der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken	2
1.2.2	Forschungsleitende Frage	6
1.2.3	Forschungsleitende Frage	7
1.3	Vorgehen und Struktur der Untersuchung	8

2 Public Corporate Governance – theoretischer Bezugsrahmen **11**

2.1	Theoretische Herleitung der Public Corporate Governance	11
2.1.1	Ökonomische Perspektive (Prinzipal-Agent- sowie Finanzmarktregulierungstheorie)	11
2.1.2	Politische Perspektive (Demokratietheorie)	21
2.2	Bausteine der Public Corporate Governance	26
2.2.1	Organisations- und Rechtsform	27
2.2.2	Finanzen und Steuern	29
2.2.3	Autonomie	29
2.2.4	Steuerungskreisläufe	30
2.2.5	Steuerungsinstrumente	31
2.2.6	Transparenz	32
2.2.7	Aufsicht und Oberaufsicht	32

3 Forschungsmethode **34**

3.1	Fallstudien als Forschungsstrategie	34
3.2	Eignungsvoraussetzungen von Fallstudien	36
3.2.1	Zirkularität in den Kantonalbank-Fallstudien	38

3.2.2	Anforderungen an die Kantonalbank-Fallstudien	39
3.3	Zweck der Kantonalbank-Fallstudien	42
3.4	Einzelfallstudien versus multiple Fallstudien	44
3.5	Vorgehen bei den Kantonalbank-Fallstudien	44
3.5.1	Fokussierung auf forschungsleitende Frage	44
3.5.2	Kriterien für die Auswahl von Kantonalbanken	45
3.5.3	Gesamtumfang und Sample der Untersuchung	47
3.5.4	Zugang zum Forschungsfeld	50
3.5.5	Verwendete Arten der Informationsbeschaffung (Quellen)	52
3.5.6	Wichtige Aspekte der Interviewtechnik	57
3.5.7	Dokumentation	60
3.5.8	Aufbereitung der Informationen	61
3.6	Within-Case-Analysis	62
3.7	Cross-Case-Comparison	63

4 Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken **65**

4.1	Grundlagen zur Charakterisierung und Eignerstruktur von Kantonalbanken	66
4.1.1	Charakterisierung von Kantonalbanken	66
4.1.2	Vielfalt der Eignerstrukturen von Kantonalbanken	67
4.2	Herleitung der Steuerungsdimensionen	71
4.3	Finanzielle Steuerung	77
4.3.1	Beteiligungsgrad des Kantons	77
4.3.2	Kapitalausstattung / Gesellschaftskapital	77
4.3.3	Eigenmitteldeckungsgrad	78
4.3.4	Art der Staatsgarantie	79
4.3.5	Abgeltungsform der Staatsgarantie	81
4.3.6	Ausschüttungsquote / Gewinnverwendung	82
4.3.7	Aussagen zur Vergütungspolitik	83
4.3.8	Steuerpflicht	85
4.3.9	Weitere unternehmensbezogene Vorgaben	86
4.4	Aufgabenbezogene Steuerung	87
4.4.1	Geschäftstätigkeit	88

4.4.2	Geschäftskreis	88
4.4.3	Leistungsauftrag	89
4.5	Führungsbezogene Steuerung	92
4.5.1	Politisches Aufsichtsgremium	92
4.5.2	Wahl des Kantonalbank-Verwaltungsrates	94
4.5.3	Auswahlkriterien für KB-Verwaltungsräte	95
4.5.4	Personelle Eignervertretung im Verwaltungsrat	97
4.6	Rechtliche Steuerung	98
4.6.1	Verankerung in der Kantonsverfassung	98
4.6.2	Rechtsform	99

5 Kantonalbank-Fallstudien 101

5.1	Fallstudie 1 – Aargauische Kantonalbank	102
5.1.1	Fallstudie im Überblick	102
5.1.2	Finanzielle Steuerung	106
5.1.3	Aufgabenbezogene Steuerung	114
5.1.4	Führungsbezogene Steuerung	120
5.1.5	Rechtliche Steuerung	125
5.1.6	Integrierende Within-Case-Betrachtung	128
5.2	Fallstudie 2 – Basler Kantonalbank	130
5.2.1	Fallstudie im Überblick	130
5.2.2	Finanzielle Steuerung	131
5.2.3	Aufgabenbezogene Steuerung	140
5.2.4	Führungsbezogene Steuerung	144
5.2.5	Rechtliche Steuerung	151
5.2.6	Integrierende Within-Case-Betrachtung	152
5.3	Fallstudie 3 – Luzerner Kantonalbank	155
5.3.1	Fallstudie im Überblick	155
5.3.2	Finanzielle Steuerung	156
5.3.3	Aufgabenbezogene Steuerung	165
5.3.4	Führungsbezogene Steuerung	168
5.3.5	Rechtliche Steuerung	171
5.3.6	Integrierende Within-Case-Betrachtung	173
5.4	Fallstudie 4 – Urner Kantonalbank	175
5.4.1	Fallstudie im Überblick	175

5.4.2	Finanzielle Steuerung	176
5.4.3	Aufgabenbezogene Steuerung	182
5.4.4	Führungsbezogene Steuerung	184
5.4.5	Rechtliche Steuerung	187
5.4.6	Integrierende Within-Case-Betrachtung	189
5.5	Within-Case-Analysis der Prozesse und Akteure	191
5.5.1	Prozesse und Akteure bei der Fallstudie Aargau	191
5.5.2	Prozesse und Akteure bei der Fallstudie Basel-Stadt	193
5.5.3	Prozesse und Akteure bei der Fallstudie Luzern	195
5.5.4	Prozesse und Akteure bei der Fallstudie Uri	197

6 Public Corporate Governance-Framework für Kantonalbanken 201

6.1	Steuerungsdimensionen und deren Ausgestaltungsvarianten	202
6.1.1	Komparative Cross-Case-Analysis der Finanziellen Steuerung	211
6.1.2	Aufgabenbezogene Steuerung	214
6.1.3	Komparative Cross-Case-Analysis der Aufgabenbezogenen Steuerung	217
6.1.4	Führungsbezogene Steuerung	218
6.1.5	Komparative Cross-Case-Analysis der Führungsbezogenen Steuerung	222
6.1.6	Rechtliche Steuerung	223
6.1.7	Komparative Cross-Case-Analysis der Rechtlichen Steuerung	225
6.2	Integrierende Cross-Case-Analysis der vier Fallstudien	226
6.2.1	Kantonalbanken-Governance-Typus «Politik»	227
6.2.2	Kantonalbanken-Governance-Typus «Ökonomie»	228
6.2.3	Fallstudien im Vergleich	230

7 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion 236

7.1	Reflexion und Bewertung der Untersuchung	236
7.2	Relevanz und Implikationen der Untersuchung	238
7.3	Weiterer Forschungsbedarf beim Kantonalbanken-Governance-Framework	241
7.4	Weiterer Forschungsbedarf auf Basis des KB-Governance-Frameworks in den Bereichen Risiko und Rendite	243

7.4.1 Forschungsbedarf im Bereich Risiko	244
7.4.2 Forschungsbedarf im Bereich Performance/Rendite	245
7.5 Ausblick	247
Literaturverzeichnis	250
Materialienverzeichnis	259
Interview- und Workshop-Verzeichnis	267
Lebenslauf	272

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil des Kantons am Kapital der Kantonalbank.....	69
Abbildung 2: Stimmanteil des Kantons an der Kantonalbank.....	69
Abbildung 3: Empirisch generierte Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken	76
Abbildung 4: Integrierende Within-Case-Betrachtung der Aargauischen Kantonalbank.....	129
Abbildung 5: Integrierende Within-Case-Betrachtung der Basler Kantonalbank.....	154
Abbildung 5: Integrierende Within-Case-Betrachtung der Luzerner Kantonalbank.....	174
Abbildung 5: Integrierende Within-Case-Betrachtung der Urner Kantonalbank.....	190
Abbildung 8: Ausgestaltungsvarianten der Steuerungsdimensionen im Steuerungsbereich «Finanzielle Steuerung»	203
Abbildung 9: Beteiligungsgrad des Kantons.....	204
Abbildung 10: Kapitalausstattung/Gesellschaftskapital	205
Abbildung 11: Eigenmitteledeckungsgrad.....	205
Abbildung 12: Art der Staatsgarantie	206
Abbildung 13: Abgeltungsform der Staatsgarantie	208
Abbildung 14: Ausschüttungsquote/Gewinnverwendung	209
Abbildung 15: Abgeltungsform der Staatsgarantie	210
Abbildung 16: Steuerpflicht.....	210
Abbildung 17: Weitere unternehmensbezogene Vorgaben	211
Abbildung 18: Ausgestaltungsvarianten der Steuerungsdimensionen im Steuerungsbereich «Aufgabenbezogene Steuerung» ...	214
Abbildung 19: Geschäftstätigkeit.....	215
Abbildung 20: Geschäftskreis	216
Abbildung 21: Leistungsauftrag.....	217
Abbildung 22: Ausgestaltungsvarianten der Steuerungsdimensionen im Steuerungsbereich «Führungsbezogene Steuerung» ...	218
Abbildung 23: Politisches Aufsichtsgremium.....	219
Abbildung 24: Wahl des Kantonalbank-Verwaltungsrates	220

Abbildung 25: Auswahlkriterien für Kantonalbank-Verwaltungsräte	221
Abbildung 26: Personelle Eignervertretung	222
Abbildung 27: Ausgestaltungsvarianten der Steuerungsdimensionen im Steuerungsbereich «Rechtliche Steuerung»	223
Abbildung 28: Verankerung in der Kantonsverfassung	224
Abbildung 29: Rechtsform	225
Abbildung 30: Kantonalbank-Typus «Politik»	228
Abbildung 31: Kantonalbank-Typus «Ökonomie»	229
Abbildung 32: Einordnung der Governance-Ausgestaltung der Fallstudien	231
Abbildung 33: Einordnung der Governance-Ausgestaltung der Fallstudien nach Steuerungsbereich	231
Abbildung 34: Governance-Ausgestaltung der Fallstudien in den Steuerungsbereichen	232
Abbildung 35: Zuteilung der Fallstudien zu Kantonalbanken- Governance-Muster	235

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Sample der Fallstudien	50
Tabelle 2: Zuteilung der PCG-Bausteine auf die Steuerungsdimensionen	74
Tabelle 3: Überblick über die Fallstudie Aargauische Kantonalbank	106
Tabelle 4: Eigenmitteldeckungsgrad der Aargauischen Kantonalbank (2008-2010)	109
Tabelle 5: Überblick über die Fallstudie Basler Kantonalbank	130
Tabelle 6: Eigenmitteldeckungsgrad der Basler Kantonalbank (2008- 2010)	133
Tabelle 7: Überblick über die Fallstudie Luzerner Kantonalbank	155
Tabelle 8: Eigenmitteldeckungsgrad der Luzerner Kantonalbank (2008- 2010)	161
Tabelle 9: Ausschüttungsquote der Luzerner Kantonalbank (2001- 2010)	163
Tabelle 10: Überblick über die Fallstudie Urner Kantonalbank	175
Tabelle 11: Eigenmitteldeckungsgrad der Urner Kantonalbank (2008- 2010)	177
Tabelle 12: Zuteilung aller Kantone zu Kantonalbanken-Governance- Muster	235

1 Einleitung

1.1 Ausgangssituation

Die Kantonalbanken sind in ihren Heimkantonen von erheblicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Per Ende 2010 betrug die kumulierte Bilanzsumme aller Kantonalbanken 438,8 Mrd. Franken und der Periodengewinn im Jahr 2010 betrug 2,6 Mrd. Franken.¹ Nicht selten übersteigen die Aktiven der Kantonalbank um das mehrfache die Aktiven des Trägerkantons.

Im Jahr 2011 sind es 24 Kantone, die sich mit der herausfordernden Rolle als Allein- oder Mehrheitseigner von Kantonalbanken konfrontiert sehen. Diese Rolle ist keinesfalls neu. Denn die meisten Kantonalbanken wurden bereits im 19. Jahrhundert gegründet. Trotzdem findet allmählich ein Umdenken statt, wenn es um die Rolle der Kantone als Eigner von Beteiligungen geht. Die verantwortlichen Gremien in den Kantonen stellen fest, dass auch diese zunehmend zum postmodernen Gewährleistungsstaat werden. Danach überträgt der Kanton die Erfüllung gewisser öffentlicher Aufgaben *explizit* auf dezentrale Einheiten.² Dies führt zu einer sich wandelnden staatlichen Verantwortung, die sich auf eine neue Ausgestaltung der Wahrnehmung von Eigenerrollen auswirkt. Hierbei besteht der Anknüpfungspunkt zu den Kantonalbanken als staatliche Banken der Kantone in der Schweiz. Diese sind traditionellerweise zwar als ausgelagerte Einheiten organisiert. Deren Steuerung wird aber durch das neue Bewusstsein sowie den politischen Druck zur aktiven ganzheitlichen Beteiligungsbe- wirtschaftung ebenfalls tangiert. Nicht zuletzt im Zuge der internationalen Finanzkrise hat sich dies in Bezug auf die Kantonalbanken akzentuiert, obwohl diese nahezu schadlos aus der Krise hervorgingen.

¹ Vgl. Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2011), S. 4 und 8.

² Vgl. Lienhard (2008), S. 44.

Kantonalbanken wurden in der Literatur bisher nur wenig berücksichtigt. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Zielsetzung und Ausgestaltung gegenüber privaten Banken schaffen sie für die Kantone als ihre Mehrheits- oder Alleigner aber spezifische Herausforderungen, die eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Führung, Steuerung und Kontrolle der Kantonalbanken erfordert. Hier setzt das Forschungsfeld der Public Corporate Governance an und hier setzt auch die vorliegende Arbeit an.

Stets bewegen sich die Kantone als Eigner nämlich im Spannungsfeld zwischen politischen und ökonomischen Anforderungen. Die vorliegende Untersuchung versucht, diesem interdisziplinären Setting gerecht zu werden.

1.2 Forschungsleitende Frage und Zielsetzung

Die nachfolgenden Ausführungen erläutern den Ausgangspunkt der Untersuchung. Dieser liegt in der Perspektive der Kantone als Allein- oder Mehrheitseignern mit ihrem ökonomischen und politischen Handlungsspielraum. Aus dieser Perspektive wird die forschungsleitende Frage der vorliegenden Untersuchung hergeleitet.

1.2.1 Eignerbezogener Ansatz der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken

In der vorliegenden Untersuchung wird mit dem eignerbezogenen Ansatz nicht nur die ökonomisch bedingte Eignerrolle als Prinzipal verstanden. Vielmehr wird darüber hinaus auch der sich in der Praxis und Theorie manifestierende Wandel des Funktions- und Rollenverständnisses des Staates hin zu einem Gewährleistungsstaat gerecht. Dieser erfordert unter Public Corporate Governance-Gesichtspunkten neue, eigenständige Steuerungsbereiche sowie entsprechend zugeteilte Steuerungsdimensionen. Faktisch setzt der Gewährleistungsstaat höhere Anforderungen an eine quantitative und qualitative Erfassung und Bewertung der zu gewährleis-

tenden Leistungen voraus.³ Dieses erweiterte Gewicht zu Gunsten eines eignerbezogenen Ansatzes wird durch aktuelle konkrete Problemfelder öffentlicher Unternehmen im Umgang mit Herausforderungen in Bezug auf Delegationsfragen, Informationsasymmetrien oder Intransparenz verstärkt.⁴ Denn gelöst werden müssen diese Problem vom Eigner, in der vorliegenden Untersuchung also durch eine geeignete Public Corporate Governance-Steuerungs- und Monitoring Handhabung der Kantone als Eigner von Kantonalbanken.

Ein aktives Monitoring der Kantonalbanken durch die Kantone als Mehrheits- oder Alleineigner ist die naheliegendste Lösung für die Probleme im Zusammenhang mit der Trennung des Eigentums und der Kontrolle. Im Rahmen dieses Monitorings kann der Eigner bspw. entscheiden, die Entschädigung sowie eine kontinuierliche Anstellung der Manager vertraglich an gewisse Bedingungen im Zusammenhang mit der Performance sowie dem Leistungserfüllungsgrad der Kantonalbank zu formulieren. Solche ex-ante-Systeme sind auch bei Kantonalbanken verbreitet, obwohl deren Wirksamkeit sowohl in empirischen wie auch theoretischen Studien kontrovers diskutiert wurde.^{5,6}

Ein Grundproblem des Monitorings – nicht nur bei Kantonalbanken - liegt in den Informationsasymmetrien zwischen den Eignern und den Managern. Denn diese geben den Managern einen grossen Spielraum in den Vertragsverhandlungen.⁷ Der Fakt, dass Manager mehr Informationen über die Führung der Unternehmung haben, mag der Grund dafür sein, dass die Verantwortlichen seitens der Eigner von den Managern als Nicht-Experten erachtet werden. Eine Folge daraus ist aber, dass selbst wenn die Umsetzung der vereinbarten Verträge mit den Managern sorgfältig überwacht wird, abweichendes Verhalten von den Managern (Soft targets) möglich

³ Vgl. Budäus und Hilgers (2009), S. 768 f.

⁴ Vgl. Ebenda, S. 769.

⁵ Vgl. Shleifer und Vishny (1995), S. 737 ff.

⁶ Nachfolgende Ausführungen in Anlehnung an Shirley und Walsh (2000), S. 28-32.

⁷ Vgl. Stiglitz (1975), S. 552 ff.

ist.⁸ Eine grössere Herausforderung in Bezug auf das Monitoring ist allerdings bei jenen Kantonalbanken anzutreffen, in welchen die Eignerschaft aufgrund eines hohen Kapital- und Stimmenanteils von Dritten sehr breit gestreut ist. In solchen Situationen hat jeder einzelne Minderheitseigner den Anreiz, das in theoretischen Studien sogenannte Free-Riding zu betreiben und das kostspielige Monitoring dem Mehrheitseigner zu überlassen. Aus dieser Situation entsteht ein suboptimales Monitoring der Unternehmung.⁹ Der Literatur zufolge ist eine potenzielle Lösung dieses Problems die verstärkte Konzentration der Eignerschaft auf weniger, dafür grössere Eigner. Dies stützt die konzentrierte Mehrheitseignerschaft der Kantone an den Kantonalbanken. Diese haben einen grösseren Anreiz und bessere Möglichkeiten, um die Manager zu überwachen.¹⁰ Shleifer und Vishny (1995) haben eine Literaturübersicht über die Vor- und Nachteile konzentrierter Eignerschaft zusammengestellt. Dabei finden sie Evidenz für folgende Zusammenhänge:

1. Die Existenz grosser Anteilseigner geht mit einer aktiveren Corporate Governance einher.¹¹
2. Es lässt sich ein Zusammenhang zwischen konzentrierter Eignerschaft und zu grosser Risiko-Konzentration finden.¹²
3. Wenn die grossen Anteilseigner ihre eigenen Interessen auf Kosten der kleineren Anteilseigner verfolgen, wird die Effizienz gesenkt.¹³
4. Wenn die Eigner (Prinzipale) selbst in die Agentenrolle treten, resultiert ein suboptimales Monitoring.¹⁴

⁸ Vgl. Hart (1983), S. 366 ff.

⁹ Vgl. Furubotn und Pejovich (1972), S. 1137 ff. sowie Shleifer und Vishny (1995), S. 737 ff.

¹⁰ Vgl. Shleifer und Vishny (1995), S. 737 ff.

¹¹ Vgl. Shivdasani (1993), S. 167 ff.

¹² Vgl. Demsetz und Lehn (1985), 1155 ff.

¹³ Vgl. Morck, Shleifer und Vishny (1988), S. 293.

¹⁴ Vgl. Ebenda.

Aber selbst konzentrierte Eignerschaft garantiert nicht ein perfektes Monitoring von Manager-Verträgen.¹⁵

Theoretische und empirische Studien zeigen auf breiter Basis, dass die Public Corporate Governance stark von der Eignerstruktur abhängt.¹⁶ Für die vorliegende Untersuchung ist insbesondere die Unterscheidung der öffentlichen von den privaten Eignern relevant. Charakteristisch ist einerseits, dass de facto alle Bürger als Eigner von staatlichen Unternehmungen bezeichnet werden können. Damit ist die Eignerstruktur faktisch nirgends breiter gestreut als bei öffentlichen Unternehmen. Andererseits steht den Bürgern in dieser Eignerfunktion keine Möglichkeit zum Erwerb oder zur Veräusserung eines Anteils an einer öffentlichen Unternehmung zur Verfügung. Diese beiden Charakteristika führen zu einem suboptimalen Monitoring im öffentlichen Sektor.¹⁷ Eine damit verbundene Herausforderung ist das Fehlen eines eigentlichen Eigner-Marktes, wie er bspw. bei kotierten privaten Unternehmen mit 100% Streubesitz besteht.¹⁸

In der Literatur lässt sich aber auch der Zugang finden, der den Kanton als Eigner von öffentlichen Unternehmen analysiert.¹⁹ Dieser Zugang entspricht dem in der vorliegenden Untersuchung postulierten eignerbezogenen Ansatz. Dabei wird argumentiert, dass der Kanton als Mehrheits- oder Alleineigner, d.h. mit einer konzentrierten Eignerstruktur, das *collective action problem*²⁰ verhindern und effektiveres Monitoring im Kontext öffentlicher Unternehmen ermöglicht.²¹ Der Kanton hat in dieser Rolle aber

¹⁵ Vgl. Shleifer und Vishny (1995), S. 737 ff.

¹⁶ Vgl. Shirley und Walsh (2000), S. 31 f.

¹⁷ Vgl. Alchian (1965), S. 127.

¹⁸ Vgl. Vickers und Yarrow (1991), S. 111.

¹⁹ Vgl. Yarrow et al. (1986), S. 323.

²⁰ Vgl. Olson (2004), S. 4-7 : Das «Collective Action Problem» stammt aus der Public Choice-Theorie und besagt, dass die Transaktionskosten für eine Mehrheit beim Erstreben eines letztlich dem Einzelnen nur wenig nutzenbringendes Zieles ungleich höher sind, als jene einer kleinen Minderheit, die beim Erstreben eines solchen durch kollektives Handeln («collective action») einen grossen Nutzen hat.

²¹ Vgl. Shirley und Walsh (2000), S. 32.

auch Nachteile in Kauf zu nehmen. So hat der Kanton als Mehrheits- und Alleineigner mehr Risiken zu tragen, als er dies allenfalls zu tragen fähig ist. Ist der Kanton in der Rolle des Mehrheitseigners, besteht theoretischen Studien zufolge zudem die Gefahr, dass er Ziele verfolgt, die nicht zwingend auch im Sinne aller privaten Minderheitseigner sein müssen.²² Der eignerbezogene Ansatz der Public Corporate Governance bringt grosse Herausforderungen mit sich. Um diese strukturiert anzugehen, wurden im Rahmen der Untersuchung vier Bereiche gebildet, welche einen strukturierten Zugang zur Thematik ermöglichen sollen. Diese Strukturierung ist im Rahmen der Rollenvielfalt der Kantone gegenüber ihren Kantonalbanken von Bedeutung. So treten diese nicht nur als Eigner, sondern auch als Besteller, Gewährleister und Gesetzgeber auf.²³

1.2.2 Forschungsleitende Frage

Im Fokus der Untersuchung steht folgende forschungsleitende Fragestellung:

Welche Public Corporate Governance-Steuerungsdimensionen und entsprechende Ausgestaltungsvarianten lassen sich unter Berücksichtigung des Spannungsfeldes zwischen ökonomischer und politischer Steuerung aus Sicht der Kantone als Allein- oder Mehrheitseigner von Kantonalbanken erkennen?

Die den Kantonen zur Verfügung stehenden Public Corporate Governance-Steuerungsdimensionen in den Bereichen Finanzen, Aufgaben, Führung und Recht, sollen mittels eines explorativen Vorgehens eruiert und charakterisiert werden. Ziel der Untersuchung ist es, Hypothesen zur Wirkung dieses spezifischen Handlungskontextes im Rahmen der ökonomischen und politischen Schnittmenge der Public Corporate Governance abzuleiten. Die Untersuchung ist damit nicht auf die Kontextwirkung eingeschränkt. Vielmehr soll aus der umfassenden Analyse von vier Fällen Er-

²² Vgl. Vickers und Yarrow (1991), S. 111 ff.

²³ Vgl. Lienhard (2008), S. 49.

kenntnisse zu den Public Corporate Governance-Steuerungsdimensionen und deren Ausgestaltungsvarianten für die Kantone generiert werden. Darüber hinaus wird angestrebt, für die politische und zugleich ökonomische Theorie und Praxis ein Steuerungsdimensions-Rahmen zu entwickeln. Die vorliegende Untersuchung kann dabei als eine primär praxisnahe empirische Forschung eingeordnet werden, welche auch Implikationen für die Weiterentwicklung der Theorie zu generieren versucht. Die Untersuchung hat damit auch einen konzeptionell-theoretischen Fokus. So gilt es, die Aspekte der klassischen Theorien der Prinzipal-Agent-Theorie und der Finanzmarktregulierungstheorie, zur Fundierung der ökonomischen Perspektive, sowie der Demokratietheorie, zur Fundierung der politischen Perspektive, zu verbinden. Damit soll eine neue ganzheitliche Übersicht auf die Public Corporate Governance und deren Steuerungsdimensionen für die Kantone als Allein- oder Mehrheitseigner von Kantonalbanken ermöglicht werden. Diese Übersicht stellt den konzeptionellen Bezugsrahmen zur empirischen Untersuchung dar. Auf Basis der im Rahmen des Forschungsprozesses gewonnen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen soll eine Bewertung vorgenommen werden, inwiefern die theoretischen Kategorien den in der Praxis auftretenden Phänomenen geeignet waren.

1.2.3 Forschungsleitende Frage

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist die empirische Eruiierung von Public Corporate Governance-Steuerungsdimensionen und den entsprechenden Ausgestaltungsvarianten für Kantonalbanken im Spannungsfeld zwischen ökonomischer und politischer Steuerung aus Sicht der Kantone als Allein- oder Mehrheitseigner mittels einer Fallstudienforschung. Dabei soll der eignerbezogene Ansatz der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken beschrieben und Erklärungen zu Ausgestaltungsvarianten im Bereich der Führung, Steuerung und Kontrolle von Kantonalbanken liefern.

Die notwendige Basis für die Untersuchung wird geschaffen, indem die Grundbausteine der Public Corporate Governance vorgestellt und ein Überblick über die Ansätze der ökonomischen Perspektive (Prinzipal-

Agent-Theorie sowie Finanzmarktregulierungstheorie) sowie der politischen Perspektive (Demokratiethorie) gegeben wird. Der Forschungsstand wird aufgearbeitet, wobei festzustellen ist, dass sowohl bei der Prinzipal-Agent-Theorie, der Finanzmarktregulierungstheorie wie auch der Demokratiethorie eine grosse Zahl an empirischen Untersuchungen existiert. In die Schnittmenge der beiden Felder sind aber nur wenige Arbeiten einzuordnen. Zur Public Corporate Governance bei Kantonalbanken besteht dabei eine Forschungslücke.

1.3 Vorgehen und Struktur der Untersuchung

Fundament der vorliegenden Arbeit ist der theoretische Bezugsrahmen der Public Corporate Governance in *Kapitel 2*. Dieser beinhaltet die Herleitung der ökonomischen Perspektive (Prinzipal-Agent-Theorie sowie Finanzmarktregulierungstheorie) sowie der politischen Perspektive (Demokratiethorie), mit besonderem Augenmerk auf den Staat als Eigner von öffentlichen Unternehmen. Diese theoretischen Ausführungen leiten zur Public Corporate Governance über, welche in der Schnittmenge der beiden Forschungsfelder liegt. Deren Bausteine werden in diesem Kapitel aufgezeigt.

In *Kapitel 3* wird die Methode der Fallstudienforschung (Case Study Research) dargestellt und begründet. Dabei wird erläutert, auf welchen Methoden das Vorgehen bei den Kantonalbank-Fallstudien aufbaut und wie der Fallstudien-Forschungsprozess vollzogen wird.

Anschliessend werden in *Kapitel 4* die Kantonalbanken als Untersuchungsobjekte charakterisiert und abgegrenzt. Darauf aufbauend bildet die Identifikation der Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance der Kantonalbanken in diesem Kapitel den ersten empirischen Teil.

Ein Kernstück der Arbeit folgt in *Kapitel 5* mit dem zweiten empirischen Teil, welcher die Darstellung der konkreten Ausgestaltung der Steuerungsdimensionen von vier konkreten Kantonalbank-Fallstudien umfasst (Within-Case-Analysis).

Das Resultat der einzelfallübergreifende Auswertung (Cross-Case-Comparison) wird das *Kapitel 6* aufzeigen. Es handelt sich dabei um ein Public Corporate Governance-Framework für Kantonalkonten, mit welchem die forschungsleitende Frage beantwortet werden kann. Dieses Kapitel bildet damit eine zentrale Erkenntnis der vorliegenden Arbeit.

In *Kapitel 7* wird im Rahmen einer zusammenfassenden Betrachtung eine Reflexion zur vorliegenden Arbeit gemacht. Zudem wird deren Relevanz und mögliche Implikationen für die Wissenschaft sowie für die Praxis beurteilt und ein Ausblick auf mögliche weitere Forschungsarbeiten eröffnet.

Die Strukturierung der Kapitel der vorliegenden Arbeit ist im untenstehenden Kasten grafisch dargestellt. Zur optimalen Leserführung werden die Kapitel in drei Teile aufgeteilt (römisch I bis III): *Theorie und Forschungsmethodik*, *Empirie* sowie *Erkenntnisse und Diskussion*. Diese Einbettung der Kapitel in den Gesamtkontext wird jeweils zu Beginn der Kapitel kommentarlos dargestellt.

I. Theorie und Forschungsmethodik

2 Public Corporate Governance – theoretischer Bezugsrahmen

I. Theorie und Forschungsmethodik
2. Public Corporate Governance - theoretischer Bezugsrahmen
3. Forschungsmethode
II. Empirie
4. Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken
5. Kantonalbank-Fallstudien
III. Erkenntnisse und Diskussion
6. Public Corporate Governance-Framework für Kantonalbanken
7. Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

2.1 Theoretische Herleitung der Public Corporate Governance

Der Public Corporate Governance liegen zwei Perspektiven zu Grunde. Zum einen die ökonomische und zum anderen die demokratiebezogene Perspektive. Die in der Folge dargelegte Herleitung macht deutlich, wie unterschiedlich die Perspektiven sind.

2.1.1 Ökonomische Perspektive (Prinzipal-Agent- sowie Finanzmarktregulierungstheorie)

Bei der theoretischen Fundierung der ökonomischen Perspektive im Kontext der Kantonalbanken-Governance rücken die Grundlagen im Spannungsfeld zwischen Staat und Markt in den Fokus. Für den Staat bzw. Kanton als Eigentümer von Kantonalbanken finden sich die Grundlagen in der Prinzipal-Agent-Theorie (Kap. 2.1.1.1 sowie Kap. 2.1.1.2). In Bezug auf den Markt geht es einerseits um die Fundierung in der Finanzmarktregulierungstheorie (Kap. 2.1.1.3) sowie andererseits um das Aufzeigen der

konkreten Rahmenbedingungen der Kantonalbanken als Akteure in den Finanzmärkten (Kap. 2.1.1.4).

2.1.1.1 Prinzipal-Agent-Theorie

In Bezug auf das Verhältnis zwischen Kanton und Kantonalbank rückt unter den Prämissen der ökonomischen Perspektive in der vorliegenden Untersuchung die Problematik der Trennung von Eigentum und Kontrolle in den Vordergrund. Die in der Institutionenökonomie angesiedelte Prinzipal-Agent-Forschung portiert die Hauptproblematik, dass sich der Agent nutzenorientiert verhält, also opportunistisch. Er maximiert seinen individuellen Nutzen, und dieser Nutzen muss nicht mit dem Nutzen des Prinzipals im Einklang stehen. Zudem hat der Agent bessere Informationen über die operativen Auswirkungen seiner Tätigkeiten als der Prinzipal. Somit resultiert die Notwendigkeit, über den Einsatz von Anreizen, Kontroll- und Sanktionssystemen gegenüber dem Agenten ein gewünschtes Verhalten zu gewähren.²⁴ Da die persönlichen Ziele der Manager sich von jenen der Eigner unterscheiden, können sich ohne weitere Massnahmen in der Zusammenarbeit der beiden Konflikte entwickeln. Gemäss der Prinzipal-Agent-Literatur haben Agenten einen Anreiz, um ihre Kontrollfunktion für ihre eigenen Ziele und damit zugleich auf Kosten der Prinzipale zu missbrauchen. Dies kann in leichteren Fällen zu Lasten der Profitabilität und in schwereren Fällen bis hin zu enteignenden Handlungen der Manager führen.²⁵ Trotz diesen sogenannten Agency-Problemen findet sich in der Literatur Evidenz dafür, dass die Trennung des Eigentums und der Kontrolle zwischen Prinzipal und Agent unter dem Strich vorteilhaft ist. Es wird dabei festgehalten, dass diese Trennung durch die Agency-Kosten mehr als aufgewogen wird, bspw. durch den Nutzen mittels eines aktiven Monitorings²⁶. Fama und Jensen (1983) identifizieren die Umstände und Rahmen-

²⁴ Vgl. Budäus und Hilgers (2009), S. 768 f.

²⁵ Vgl. Berle und Means (1932), S. 54 ff.

²⁶ Vgl. Jensen und Meckling (1976), S. 305.

bedingungen, unter welchen die verschiedenen Grade der Trennung jeweils angemessen sind. Das Ausmass, inwieweit das Prinzipal-Agent-Problem gelöst ist, hat entscheidenden Einfluss darauf, wie sich die Unternehmung in Bezug auf die Kapitalmärkte, auf die Dividendenausschüttungspraxis sowie auf die Verfügbarkeit externer Finanzierungsquellen entwickeln kann.²⁷

Da bei öffentlichen Unternehmen, wie den Kantonalbanken, in Bezug auf den Staatsanteil am Unternehmen alle Bürger die gleichen Anteile halten, besitzen sie weder die Kontrollmehrheit noch können sie über ihre Anteile verfügen und sie verkaufen, wenn sie mit der Leistung des Unternehmens unzufrieden sind.²⁸ Bis zu diesem Punkt stimmt die ökonomische Perspektive mit jener der demokratietheoretischen überein.²⁹ Allerdings steht im Kontext der vorliegenden Untersuchung bei der ökonomischen Perspektive nicht die Sicherstellung der Legitimationskette vom Volk bis zum öffentlichen Unternehmen im Vordergrund. Es geht bei dieser Sichtweise vielmehr um Lösungsansätze zur Verhinderung des Missbrauchs der Verfügungsmacht für die verantwortlichen Kantonsbehörden, die mit der Beteiligung beauftragten Personen in der Kantonsverwaltung sowie die Kantonalbank-Führungsgremien. Die ökonomische Perspektive konstatiert ein vielschichtiges Prinzipal-Agent-Problem.³⁰ Der Prinzipal (Auftraggeber=Bürger) wählt seine Agenten (Auftragnehmer=Politiker). Dabei werden die Kantonsbehörden, das Parlament sowie die Regierung gebildet. Diese beauftragen wiederum Agenten (Verwaltungsratsmitglieder) mit der Oberleitung der Kantonalbank. Nach der ökonomischen Perspektive besteht in dieser Prinzipal-Agent-Kette die Gefahr, dass Agenten ihren Informationsvorsprung für eigene Zwecke ausnutzen und nicht an die Bürger weitergeben.³¹ Der ökonomischen Theorie zufolge muss darauf geachtet

²⁷ Vgl. Fama und Jensen (1983), S. 301.

²⁸ Vgl. Hirschman (1970), S. 3 ff.

²⁹ Mehr dazu siehe Kapitel 2.1.2.

³⁰ Vgl. Blankart (1987), S. 57.

³¹ Vgl. Lütge (2006), S. 24.

werden, dass Amtsträger sich an die Vorgaben halten.³² Sie handeln regelkonform, weil sie ihren Nutzen unter gegebenen Beschränkungen maximieren. Mit einer umfassenden Kontrolle können diese sogenannten Agency-Kosten reduziert werden. Die Bürger selber haben kaum die Möglichkeit, genaue Kontrollen durchzuführen, da der Aufwand zu gross ist und die daraus entstehenden Kosten und der erzielte Nutzen in einem unangemessenen Verhältnis zueinander stehen. Des Weiteren suggeriert die ökonomische Literatur, dass jeder Bürger hofft, dass sich andere Bürger besser informieren und die Agenten kontrollieren, so dass sie selbst davon als Trittbrettfahrer (*free ride*) profitieren können. Da jeder spekuliert, wird es zu keiner umfassenden Kontrolle des obersten Prinzipals, dem Volk, kommen.³³

Wenn private Minderheitseigner hinzukommen, haben diese aufgrund ihrer höheren Beteiligung im Vergleich zu den anderen Bürgern einen Anreiz zur Kontrolle. Bei den Kantonalbanken sind es typischerweise kleine Eigner. Auch für sie stehen Kosten und Nutzen der Kontrolle nur in wenigen Fällen in einem angemessenen Verhältnis. Fakt ist aber, dass der Marktwert des Unternehmens durch diese Überwachung gesteigert wird.³⁴ Das Ausmass, inwieweit auf diesem Weg das Prinzipal-Agent-Problem gemindert wird, hat dementsprechend einen entscheidenden Einfluss darauf, wie sich die Unternehmung in Bezug auf die Kapitalmärkte, auf die Dividendenausschüttungspraxis sowie auf die Verfügbarkeit externer Finanzierungsquellen entwickeln kann.³⁵ Durch eine voraussichtlich bessere Überwachung aufgrund des Kapitalmarktbezugs könnten die Bürger zwar profitieren, aber eine verstärkte Kontrolle findet durch die privaten Eigner normalerweise nicht statt.³⁶ Es besteht umgekehrt das Risiko, dass die

³² Vgl. Downs (1967), S. 2 ff.

³³ Vgl. Lütge (2006), S. 25.

³⁴ Vgl. Pellens et al. (2000), S. 177 ff.

³⁵ Vgl. Fama und Jensen (1983), S. 301.

³⁶ Vgl. Lütge (2006), S. 25.

privaten Minderheitseigner ihren Nutzen maximierend auf die Führungsebenen der öffentlichen Unternehmen einwirken und Massnahmen auslösen, welche bspw. durch höhere Preise für die geleisteten Dienstleistungen den Bürgern als höchste Prinzipale (Mehrheitseigner) weniger Vorteile verschaffen.³⁷

2.1.1.2 Abgrenzung des Staates als Eigner in der Prinzipal-Agent-Theorie

Auf den Kontext der Untersuchung adaptiert fokussiert die ökonomische Perspektive mittels der Prinzipal-Agent-Theorie auf den Staat als Eigner und Prinzipal, welcher an seinen Agenten, vertreten durch die Geschäftsleitung und den Verwaltungsrat der Kantonalbank, Zielvorgaben macht. Der Agent soll die Ziele des Prinzipals mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen realisieren. Nach der ökonomischen Theorie liegt das Problem insbesondere darin, zieladäquates Verhalten der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates zu gewährleisten.

Die ökonomischen Grundlagen zur Darstellung der Public Corporate Governance-Forschung finden wir insbesondere in der Journal-Literatur der Achtziger- und Neunzigerjahre des vergangenen Jahrhunderts. In dieser Zeit ist es in das Bewusstsein gewachsen, dass es nicht nur bei privaten Unternehmen, sondern auch bei staatlichen Unternehmen adäquater Lösungen von Public Corporate Governance-Herausforderungen bedarf. Dabei sind zuerst einmal einige Parallelen auszumachen.³⁸ Sowohl bei privaten wie auch staatlichen Unternehmen ist der Eigner nur in seltenen Fällen in die laufende operative Entscheidungsfindung eingebunden. Entsprechend ergeben sich Prinzipal-Agent-Probleme im Verhältnis der Eigner zu jenen, die zur Erfüllung der Management-Aufgaben eingestellt wurden.

In der Journal-Literatur sowohl für staatliche wie auch für private Unternehmen wurde eine rege Diskussion um die grundlegenden Prinzipal-

³⁷ Vgl. Pellens et al. (2000), S. 177 ff.

³⁸ Vgl. Shirley und Walsh (2000), S. 28-32.

Agent-Probleme geführt. Dabei ist unbestritten, dass in Bezug auf Governance *moderne* Unternehmen die Funktionen hinsichtlich des Eigentums und der Kontrolle (*ownership and control*) trennen. Dieser Disposition inhärent ist die im Grunde wünschbare Eigenschaft der Auftrennung in eine Eigner- und eine Management-Funktion.^{39,40} Probleme der Trennung des Eigentums und der Kontrolle ergeben sich sowohl im Kontext der staatlichen wie auch der privaten Unternehmen. Einige Forschende argumentieren, dass alleine dieser Fakt die Unterschiede zwischen staatlicher und privater Eignerschaft ausgleiche. So wird bspw. ausgeführt, dass staatliche Unternehmungen genauso wie grosse private Unternehmungen mit sperriger und schwerfälliger Bürokratie fertig werden müssen. Dies wird mit damit begründet, dass bei beiden jeweils unvollkommene disziplinierende Mechanismen wirken. Bei staatlichen Unternehmungen wird dies auf unvollkommene politische Märkte und bei den privaten Unternehmungen auf unvollkommene ökonomische Märkte zurückgeführt. Es wird daraus geschlossen, dass private Unternehmungen deshalb keinen Vorteil in Bezug auf die Governance haben.⁴¹ Andere Studien stellen sich auf den Standpunkt, dass die Performance jeder Unternehmung, unabhängig davon ob sie privat oder staatlich gehalten ist, von der Management-Kultur und der Deutlichkeit und Klarheit der Zielsetzungen abhängt.⁴² Die Performance würde zerfallen, wenn die Zielsetzungen vage oder widersprüchlich wären und das Management zugleich eine Kultur ohne grosse Gewichtung von Effizienz lebte. Die Grenzen des Flickwerks zwischen Erfolg und Misserfolg lässt sich den Studien zufolge nicht entlang der Grenze zwischen staatlichen und privaten Unternehmungen ziehen.

³⁹ Fama und Jensen (1983), S. 301.

⁴⁰ Mehr dazu im Kapitel 2.1.1.

⁴¹ Vgl. Chang und Singh (1997), S. 865.

⁴² Vgl. Vernon-Wortzel und Wortzel (1989), S. 633 ff.

2.1.1.3 Finanzmarktregulierungstheorie

Insbesondere der Bankensektor gehört zu den vom Staat am stärksten überwachten und regulierten Teilen der Volkswirtschaft. Es besteht eine Vielzahl gesetzlicher Rahmenbedingungen, welche die Gründung und Führung einer Bank regulieren.⁴³ Ein System von Instituten und Strukturen kontrolliert die Einhaltung dieser Vorschriften durch die Finanzintermediäre⁴⁴. Kernelement der strukturellen Elemente der Aufsicht ist die Finanzmarktaufsichtsbehörde. In der Schweiz ist dies die FINMA⁴⁵. Die Finanzmarktaufsicht bezweckt nach Massgabe der Finanzmarktgesetze den Schutz der Gläubiger, der Anleger, der Versicherten sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Sie trägt damit zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.⁴⁶ Da die Funktionsfähigkeit von Finanzmärkten in erster Linie auf dem Vertrauen beruht, das die Marktteilnehmer dessen Akteuren wie bspw. Banken entgegenbringen, zielt die Regulierung auch auf die Festigung und den Erhalt dieses Vertrauens hin. So gibt es kein Land, das nicht eine staatlich organisierte Aufsicht über die Finanzmärkte und Finanzintermediäre institutionalisiert hat. Dies aus der Erkenntnis heraus, dass gerade im Finanzmarkt die Gefahr des Marktversagens grösser ist als in anderen Bereichen und staatliche Eingriffe nicht unbedingt das freie Wirken der Marktkräfte behindern müssen.⁴⁷ In diesem Sinn kann mit dem Begriff Regulierung jede einem Finanzmarktakteur von einer staatlichen oder

⁴³ Die konkreten Rahmenbedingungen für die Kantonalbanken sind in der Auflistung im Subkapitel 2.1.1.4 ersichtlich.

⁴⁴ Finanzintermediäre sind Anbieter von Finanzprodukten. Dazu zählen Banken und bankähnliche Organisationen, Finanzgesellschaften und banknahe Gesellschaften, Zentralbanken, Versicherungsgesellschaften, Beratungs- und vermittlungsorientierte Organisationen, Non-Banks, Anbieter von Marktplattformen, Informationsdienstleister und Technologieprovider (Vgl. Bernet (2003), S. 20 f.).

⁴⁵ FINMA ist die Abkürzung von Finanzmarktaufsicht.

⁴⁶ Vgl. Art. 5 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht.

⁴⁷ Vgl. Bernet (2003), S. 266.

nichtstaatlichen Institution auferlegte Einschränkung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit verstanden werden.⁴⁸

Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ausrichtung der ökonomischen Systeme hat sich in der Theorie der dezentrale Entscheidungsmechanismus über den Markt als effizienter herausgestellt.⁴⁹ Der theoretischen Literatur zufolge sind staatliche Eingriffe in freie Märkte aus ökonomischer Sicht nur dann gerechtfertigt, wenn die ausschliesslich über den Markt koordinierten Entscheidungen zu einer ineffizienten Verteilung des Nutzens unter den Marktteilnehmern führen. Man spricht in diesem Fall von Marktversagen.⁵⁰ Ein solches Marktversagen tritt immer dann auf, wenn Informationen zwischen den einzelnen Marktteilnehmern ungleichmässig verteilt sind (Informations-asymmetrie)⁵¹, wenn externe Effekte das Entscheidungsverhalten einzelner Marktteilnehmer bzw. die nutzenrelevanten Auswirkungen dieser Entscheidungen beeinflussen⁵², oder wenn (anbieterseitige) oligopolistische Marktstrukturen zu einer ungleichgewichtigen Verteilung der Marktmacht⁵³ führt. Die drei Ursachen von Marktversagen wirken im Rahmen der Finanzintermediation wechselseitig zusammen und können den Grad und die Auswirkungen von Marktineffizienzen gegenseitig verstärken. Die Regulierung der Finanzmärkte hat in diesem Kontext zum Ziel, die Ursachen sowie die Auswirkungen solchen Marktversagens zu reduzieren und damit in erster Linie präventiv, in zweiter Linie aber auch heilend Schaden für den einzelnen Gläubiger und für das Finanzintermediationssystem als Ganzes abzuwenden. So trägt bspw. eine Einlegerschutzvereinbarung dazu bei, dass die Gläubiger selbst im Krisenfall ihre Guthaben nicht sofort aus der gefährdeten Bank abziehen, wie sie das

⁴⁸ Vgl. Bühler (2009), N. 1 ff.

⁴⁹ Dieser Mechanismus lässt sich auch in der Praxis beobachten (Vgl. Bernet (2003), S. 270.

⁵⁰ Vgl. Ebenda, S. 270 f.

⁵¹ Vgl. Romanko (2008), S. 7 ff.

⁵² Vgl. Engelland (2001), S. 74 ff.

⁵³ Vgl. Hügler (2001), S. 92 ff.

aufgrund der am Bilanzvolumen gemessenen niedrigen Eigenkapitalausstattung des Institutes eigentlich müssten.⁵⁴

2.1.1.4 Kantonalkassen als Zielobjekt der Finanzmarktregulierung

Die Kantonalkassen als Finanzmarktintermediäre bzw. als Akteure auf den Finanzmärkten unterstehen vollumfänglich den Regulatorien der Finanzmarktaufsicht. Die direkten Regelwerke, Gesetze und Rundschreiben der Regulierung werden dabei ergänzt durch indirekte Instrumente mit Bezug zur Banken-Governance. Die Kantonalkassen sind grundsätzlich dem freien Wettbewerb ausgesetzt. Die Kantone als (Mehrheits-)Eigner sind in ihrem Handlungsspielraum bezüglich der Governance-Ausgestaltung von Kantonalkassen aber trotzdem nicht uneingeschränkt frei.

Denn die Kantonalkassen unterstehen einem dichten Geflecht von Regulierungen im Governance-Bereich, eine Auswahl:

Finanzmarktaufsicht

- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG)
- Verordnung über die Erhebung von Gebühren und Abgaben durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA-GebV)
- Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Datenverarbeitung (Datenverordnung-FINMA)

Börsen und Märkte

- Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (BEHG)
- Verordnung über die Börsen und den Effektenhandel (BEHV)
- Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Börsen und den Effektenhandel (BEHV-FINMA)
- Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (ERV)
- Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über den Konkurs von Banken und Effektenhändlern
- Verordnung der Übernahmekommission über öffentliche Kaufangebote (UEV)
- Reglement der Übernahmekommission (R-UEK)

⁵⁴ Vgl. Bernet (2003), S. 272.

Banken

- Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG)
- Verordnung über die Banken und Sparkassen (BankV)
- Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (ERV)
- Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über den Konkurs von Banken und Effektenhändlern (BKV-FINMA)

Kollektive Kapitalanlagen

- Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (KAG)
- Verordnung über die kollektiven Kapitalanlagen (KKV)
- Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die kollektiven Kapitalanlagen (KKV-FINMA)

Geldwäscherei-Bekämpfung

- Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwG)
- Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (GvW-FINMA)
- Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation
- Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 08)

FINMA-Rundschreiben, bspw.:

- 2008/24: Überwachung und interne Kontrolle bei Banken
- 2010/1: Mindeststandards für Vergütungssysteme bei Finanzinstituten
- 2008/7: Auslagerung von Geschäftsbereichen (Outsourcing)

Obligationenrecht, insbesondere Aktienrecht**Corporate Governance**

- *Richtlinie betreffend Informationen zur Corporate Governance (RLCG)*: Enthält zwingende und dispositive Elemente für Kantonalbanken mit börsenkotierten Titel. Für die anderen Kantonalbanken ist die Umsetzung freiwillig.
- *Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance*: Empfehlungen der Economiesuisse für volkswirtschaftlich bedeutende Gesellschaften und Organisationen.
- *Ethos «Grundsätze zur Corporate Governance»*: Umfassende Grundsätze zur Corporate Governance. Besonderer Fokus auch auf den Banken.
- *International*: OECD Grundsätze für Corporate Governance, OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Enhancing corporate governance for banking organisations der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, usw.

Schweizerische Nationalbank

Keine Regelwerke. Es besteht aber ein Bezug zur Governance über makroprudentielle Regulierung um dem systemischen Risiko im Finanzsektor Rechnung zu tragen. Die SNB implementiert Massnahmen, welche zum Ziel haben, dieses Risiko zu vermeiden.

Der Bankensektor gehört zu einer der am stärksten regulierten Branchen der Schweiz. Relevant sind diese konkreten ökonomischen Vorgaben für alle in der Schweiz tätigen Banken, ob sie einen staatlichen (Mehrheits-)Eigner haben oder nicht. Die ökonomische Perspektive orientiert sich am Grundsatz, dass so viel wie nötig, aber so wenig wie möglich reguliert

werden soll. Dabei kommt das Prinzip der kooperativen Wirtschaftsordnung zum Tragen. Dieses besagt, dass der Staat nicht an die Stelle der Wirtschaft treten und das Problem lösen soll. Er soll bloss Hilfe leisten und mit den Betroffenen zusammenarbeiten.⁵⁵ Die entsprechenden Entscheidungen liegen allerdings nicht im Ermessen der Kantone, da diese übergeordnet auf Bundesebene gefällt werden. Das Verhindern von Marktversagen nimmt bei solchen Entscheidungen nach der Finanzmarkttheorie auf nationaler Ebene einen wichtigen Stellenwert ein, nicht zuletzt aufgrund der Reaktion auf die Finanzkrise. Auch wenn die Kantonalbanken von der Finanzkrise kaum tangiert wurden, werden diese im Rahmen der ökonomischen Perspektive mit einer hohen Regulierungsdichte konfrontiert. Dies hat Konsequenzen auf die Governance-Ausgestaltungsmöglichkeiten der Kantone, welchen klare Leitplanken gesetzt sind.

2.1.2 Politische Perspektive (Demokratiethorie)

2.1.2.1 Begriff

Die politische Perspektive der vorliegenden Arbeit fusst in besonderem Masse auf der Demokratiethorie. Die Demokratiethorie ist der politischen Theorie und Ideengeschichte innerhalb der Politikwissenschaft angegliedert. Der zu Grunde liegende Begriff der Demokratie ist äusserst vielfältig. In der vorliegenden Untersuchung wird diese im Sinne einer «Staatsverfassung»⁵⁶ unter Einschluss von Verfassungsnormen und Verfassungswirklichkeit verstanden. Die Demokratie nach diesem Verständnis ist damit eine Staatsverfassung von Klein- und Flächenstaaten⁵⁷, d.h. in der vorliegenden Untersuchung die Kantone der Schweiz. Diese herrschen auf der Basis politischer Freiheit und Gleichheit sowie auf der Grundlage weitreichender politischer Beteiligungsrechte aller erwachsenen Staatsan-

⁵⁵ Vgl. Mastronardi (2007), S. 315.

⁵⁶ Vgl. Aristoteles (2001), S. 5-21.

⁵⁷ Vgl. Schmidt (2010), S. 19.

gehörigen. Diese werden in offenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen erörtert und unter Berufung auf das Interesse der Mehrheit der Stimmberechtigten ausgeübt. Dieses Verständnis lag auch der Aussage des US-amerikanischen Präsidenten Abraham Lincoln aus dem Jahre 1863 zu Grunde, wonach die Demokratie eine Regierungsform sei, die aus dem Volk hervorgeht und durch das Volk in seinem ureigenen Interesse ausgeübt wird.⁵⁸

In vielen Angelegenheiten herrscht allerdings weder das Volk noch die Volksvertretung unmittelbar, sondern vielmehr die Regierung, das Parlament oder die Verwaltung, mit den Funktionsgesetzmässigkeiten einer marktwirtschaftlichen Ökonomie zwischen Wirtschaft und Politik.⁵⁹ Dies bedeutet aber nicht, dass die Trennlinie zwischen dem öffentlichen Raum und dem privaten Bereich zwischen dem Staat und den Mächten der Wirtschaft und Gesellschaft gezogen werden darf. Die Grundsätze öffentlichen Handelns sind auch auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Macht anzuwenden. Daher sind alle Machtverhältnisse im öffentlichen Raum rechenschaftspflichtig zu gestalten. Der Blick muss also vom politischen System auf das Netzwerk öffentlicher und privater Träger öffentlicher Aufgaben ausgeweitet werden. Das Netzwerk umfasst dabei zahlreiche öffentliche Träger, u.a. auch selbständige Anstalten.⁶⁰ Der Staat muss damit seine Rechtfertigung auch nicht in seinen Leistungen zu suchen, sondern in der Legitimation der Entscheidungen über das, was zu leisten ist.⁶¹ Auf den Kontext der Kantonalbanken adaptiert könnte dies bspw. heissen, dass nicht der Kanton die Versorgung der Kantonsbevölkerung mit Bankdienstleistungen garantieren muss, um sich zu legitimieren. Denn das können private Banken auch. Was den Kanton ausmacht, ist, wie er darüber entscheidet und wie umfassend er seinen Leistungsauftrag formuliert. So

⁵⁸ Vgl. Schmidt (2010), S. 19: Nach Lincoln definiert sich Demokratie als «government of the people, by the people, and for the people».

⁵⁹ In Anl. an Schmidt (2010), S. 20.

⁶⁰ Vgl. Mastronardi (2007), S. 148.

⁶¹ Vgl. Ebenda.

kann er sich bspw. mit der Frage nach der gerechten Verteilung dieses Gutes befassen und als Resultat im Leistungsauftrag festhalten, dass in allen Regionen des Kantons die Versorgung mit Bankdienstleistungen sichergestellt werden soll. Der Sinn des Staates ist damit die Gewährleistung von Strukturen und Prozessen der Zuweisung und Ausübung von öffentlicher Macht. Die Gemeinwohlverantwortung gegenüber den Bürgern behält der Staat, auch wenn er die Wahrnehmung der Aufgaben, welche dieser Verantwortung dienen, mit Privaten teilt. Eine solchermaßen ausgestaltete Staatskonzeption wird Gewährleistungsstaat genannt.⁶² Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems ist auf der Seite des Staates eine Legitimationskette zwischen dem Souverän (d.h. die Stimmbürger des Kantons) und dem Entscheidungsgegenstand (d.h. der Kantonbank). Im Setting der vorliegenden Untersuchung geschieht dies in unterschiedlichen Formen und Zusammensetzungen via Kantonsregierung und/oder Kantonsparlament.

Auch aus der Teilprivatisierung einiger Kantonbanken heraus ergibt sich kein Unterbruch der Legitimationskette, denn sie ist Ausfluss eines demokratischen Volksentscheids. An einer Generalversammlung einer teilprivatisierten Kantonbank mit dem Kanton als Mehrheitseigner kommt demnach der demokratisch legitimierte Wille des Kantons zum Ausdruck, bspw. mittels der Mehrheit der Stimmen einen Verwaltungsrat zu wählen. Die den Verwaltungsräten und Geschäftsleitungen der Kantonbanken auferlegten Sorgfaltspflichten erhalten gewissermassen die Legitimationskette. Trotzdem dient es auch dem demokratiethoretisch fundierten Anliegen des Eigners, wenn der Kantonbank Flexibilität zugestanden wird, damit diese am Markt erfolgreich agieren kann.

Der aus der Demokratietheorie abgeleitete Governance-Ansatz wird meist in funktionaler Absicht eingesetzt. Er wird benutzt, um zu beschreiben, wie Staat, Gesellschaft und Wirtschaft miteinander verwoben sind. Er bildet den faktischen Anwendungsbereich einer normativen Verfassungs-

⁶² Vgl. Schedler (2011), S. 5 ff.

lehre ab: die real bestehenden Strukturen und Prozesse im öffentlichen Raum.⁶³ Das Volk ist in der vorliegenden Untersuchung nicht nur Haupt-Adressat der Dienstleistungen der Kantonalbanken, sondern faktisch auch als Eigner zu betrachten. Die damit einhergehende Öffentlichkeit ist ein wichtiges Merkmal der demokratiebezogenen Perspektive. Darüber hinaus bemisst sich der Zwang zur Öffentlichkeit bei Kantonalbanken mit Minderheitseignern auch an den Interessen des Aktien-, Partizipationsschein- oder Zertifikatskapitalmarktes. Beteiligt sich also ein Kantonsbürger mit einem Anteilsschein an der Kantonalbank, so nimmt er eine weitere Rolle im Kontext des öffentlichen Raumes wahr.

Die Eigenseite der Kantonalbanken ist nur selten homogen. Dies ist vergleichbar mit öffentlichen Unternehmen anderer Branchen. Das Volk, die Politik und die Kantonsverwaltungen können sowohl in sich wie auch untereinander gespalten sein. Eine effektive Beteiligungssteuerung ist damit eine Herausforderung. Das Volk hat immerhin im Rahmen von kantonalen Wahlen und Abstimmungen die Möglichkeit, seine Meinung kund zu tun. So kann es bspw. über einen Rechtsformwechsel oder eine Teilprivatisierung direkt an der Urne befinden (Voice).⁶⁴ Dies steht für die spezifische demokratische Legitimationskette, wie sie die demokratiepolitische Perspektive postuliert.

2.1.2.2 Neues Rollenverständnis des Staates als Eigner in der Demokratietheorie

Der aktuelle Forschungsstand der Fach-Literatur zur Public Corporate Governance nährt sich vorwiegend aus der Historie des Rollen- und Funktionsverständnisses von Staat und Verwaltung nach dem zweiten Weltkrieg. Vorab herrschte der Rechtsstaat als dominantes Staatsverständnis vor, später ergänzend gefolgt vom Planungsstaat verbunden mit dem Wohlfahrtsstaat der Sechziger- und Siebzigerjahre des letzten Jahrhun-

⁶³ Vgl. Mastronardi (2007), S. 150.

⁶⁴ Vgl. Hirschman (1970), S. 3 ff.

derts. Mitte bis Ende der Achtzigerjahre folgte dann mit Konzentration auf Mikroeinheiten das (New) Public Management, welches stark auf die Knappheitsprobleme ausgerichtet war und damit eine verstärkte Ökonomisierung des öffentlichen Sektors mit sich brachte. Seit Anfang der Nullerjahre des laufenden Jahrhunderts nun gewinnt die Diskussion um Governance, Good Governance und Corporate Governance an Raum. Immer mehr entwickelt sich wie im vorangegangenen Subkapitel hergeleitet eine Staatskonzeption bzw. ein Staatsverständnis, welches den Staat als Gewährleistungsstaat oder wahlweise als aktivierender, kooperierender, moderierender und verhandelnder Staat sieht.⁶⁵ Dies ist eine spannungsreiche Form öffentlicher Ordnung. Soweit dies zulässig und gewollt ist, wird die Rechenschaftspflicht gegenüber den Behörden des Staates teilweise aufgehoben und durch die Bewährung am Markt ersetzt.⁶⁶

Demokratiethoretisch lässt sich diese *moderne* Sichtweise mit dem Eigener-Fokus der vorliegenden Arbeit so interpretieren, dass sich die Bürger mehr und mehr nicht nur als Adressaten der Dienstleistungen der öffentlichen Unternehmen sehen, sondern auch als deren Eigner. So ist der Partner des Gewährleistungsstaates nach dem Governance-Konzept nicht einfach die Wirtschaft oder die undifferenzierte Gesellschaft. Vielmehr bildet sich aus beiden eine aktive Öffentlichkeit heraus, welche sich am staatlichen Handeln beteiligen will – sowohl bei der Erfüllung von Aufgaben wie bei deren Festlegung. Die damit an Bedeutung gewinnende Öffentlichkeit wird damit zu einem wichtigen Merkmal. Nicht umsonst sind im Sinne der Transparenzsteigerung in den letzten Jahren die Öffentlichkeitsklauseln eher ausgedehnt als eingeschränkt worden. Dieser Zwang zur Öffentlichkeit gerade auch der staatlich kontrollierten Unternehmen bemisst sich an den Interessen des staatlichen Eigners und für öffentliche Unternehmen mit privaten Miteignern sowie auch jenen der Börsenmärkte. Daneben

⁶⁵ Vgl. Budäus und Hilgers (2009), S. 771.

⁶⁶ Vgl. Mastronardi (2007), S. 153.

können die öffentlichen Unternehmen ein marktorientiertes Interesse an Öffentlichkeit haben, bspw. über Investor Relations oder Marketing.

2.2 Bausteine der Public Corporate Governance

In der Schnittmenge zwischen den im vorangegangenen Subkapitel erläuterten Prinzipal-Agent-Theorie und der Demokratietheorie ist die Public Corporate Governance anzusiedeln. Sie bezieht sich auf eine verantwortungsvolle Steuerung und Kontrolle dezentraler öffentlicher Einheiten.⁶⁷ Damit eingeschlossen der Zweck der wirksamen und effizienten Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat.⁶⁸ Es geht demnach bei der Public Corporate Governance nicht primär um die Binnenorganisation und -führung (Managementoptik), wie dies bei der Corporate Governance rein privatwirtschaftlicher Unternehmen fokussiert der Fall ist. Vielmehr betrifft die Public Corporate Governance auch die politische Optik.⁶⁹ Wie obige Ausführungen aufgezeigt haben, bringt dies einige Spannungsfelder zwischen der ökonomischen und der demokratietheoretischen Sichtweise mit sich.

In den nachfolgenden Subkapiteln werden einige ausgewählte und in der Literatur als relevant erachtete Grundbausteine bzw. Besonderheiten der Public Corporate Governance aufgezeigt. Um den Bezug zum Forschungsprozess direkt herzustellen, werden die Grundbausteine teilweise direkt auf den Kontext der Kantone und ihre Kantonalbank-Beteiligungen adaptiert. Dabei haben die Grundbausteine selbst keinen theoretischen Charakter. Sie bilden vielmehr den Bezugsrahmen, abgeleitet aus der Prinzipal-Agent-Theorie sowie der Demokratietheorie, welche idealtypische Public Corporate Governance-Ausgestaltungen nach sich ziehen. In diesem Sinn kann die zielführende Darstellung von Grundbausteinen auf vorhandene Literatur zurückgreifen, indem sie diese in den schweizerischen Kontext

⁶⁷ Vgl. Ganske (2005), S. 46.

⁶⁸ Vgl. Lienhard (2008), S. 48.

⁶⁹ Vgl. Budäus und Hilgers (2009), S. 768.

einbettet und zugleich die Grundlagen für die Suche nach Public Corporate Governance-Steuerungsdimensionen der Kantonalbanken schafft, wie sie im Kapitel 4 empirisch hergeleitet werden. Dies ermöglicht im Sinne der fokussierten Hinführung auf die forschungsleitende Frage⁷⁰ in der vorliegenden Untersuchung, den Besonderheiten der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken gerecht zu werden.

2.2.1 Organisations- und Rechtsform

Nach dem ökonomischen Grundsatz, dass die Struktur von der Funktion abhängig ist (*structure follows function*⁷¹), ist die Rechtsform Studien zufolge auf die zu erfüllende Aufgabe ausgerichtet.⁷²

Die Rechtsform ist eine formelle Regelung, aus der sich per se keine Schlussfolgerung in Bezug auf die Funktion oder auch die Ertragsorientierung ziehen lässt. Auch wenn dies politisch teilweise so interpretiert wird, bspw. bei Rechtsformänderungen wie der Umwandlung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Die Funktion der Bank oder auch die Ertragsorientierung werden mit anderweitigen Bestimmungen wie bspw. dem Gesetz oder explizit formulierten strategischen Zielvorgaben beeinflusst. Die Wahl der Rechtsform bei den Kantonalbanken ist damit in besonderem Masse Ausfluss aus den politischen Debatten im Kanton und kann auch steuerliche Überlegungen beinhalten.⁷³ Funktionen oder Ausrichtungen können bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt genauso oder mehr ausgeprägt sein. Eine veränderte Ertragsorientierung geht allerdings mit einer Börsenkotierung einher, bspw. durch Performance-Erwartungen von Anlegern und Analysten.⁷⁴

⁷⁰ Mehr zur Herleitung und Formulierung siehe Kap. 1.2.

⁷¹ Vgl. Chandler (1962), S. 40.

⁷² Vgl. Lienhard (2008), S. 56.

⁷³ Vgl. KPMG (2007).

⁷⁴ Vgl. Piazza (2006), S. 38.

In der Literatur zur Public Corporate Governance ist die Anstalt die am weitesten verbreitete Organisationsform.⁷⁵ Dies gilt auch für die Kantonalbanken, so sind 16 von 24 Kantonalbanken öffentlich-rechtliche Anstalten. Bei den privatrechtlichen Rechtsformen steht die privatrechtliche Aktiengesellschaft im Vordergrund.⁷⁶ Zwei Kantonalbanken sind als solche organisiert.⁷⁷

Eine weitere privatrechtliche Rechtsform ist die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft. Dabei handelt es sich um eine Aktiengesellschaft mit den Besonderheiten.⁷⁸ Kantone können sich mit dieser Rechtsform in den Statuten das Recht einräumen lassen, einen Vertreter in den Verwaltungsrat oder in die Revisionsstelle abzuordnen, ohne gleichzeitig Aktionär sein zu müssen. Das abgeordnete Mitglied im Verwaltungsrat oder in der Revisionsstelle kann nur durch Gremien des Kantons selbst (nicht durch die Generalversammlung) abberufen werden. Die St. Galler Kantonalbank ist die einzige Kantonalbank mit dieser Rechtsform.

Auch Mischformen zwischen öffentlichem und privatem Recht existieren, wobei die bedeutendste Erscheinungsform die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist. Sie bildet eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, die sich jedoch weitgehend an die privatrechtliche Rechtsform der Aktiengesellschaft anlehnt. Mittels Spezialgesetz kann sich der Kanton im Hinblick auf seine Funktion als Eigner Informations- und Einflussrechte sichern, die bei einer rein privatrechtlichen Konzeption nicht möglich wären.⁷⁹ Fünf Kantone haben für ihre Kantonalbanken die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft als Rechtsform gewählt.

⁷⁵ Vgl. Bundesrat (2006), S. 37.

⁷⁶ Vgl. Ebenda.

⁷⁷ Mit der Luzerner Kantonalbank ist einer der beiden Fälle ebenfalls in die vorliegende Fallstudienuntersuchung integriert. Mehr dazu im Kapitel 5.3.

⁷⁸ Vgl. Art. 762 OR.

⁷⁹ Vgl. Bundesrat (2006), S. 37.

2.2.2 Finanzen und Steuern

Mit wie viel Kapital die Kantonalbanken ausgestattet werden sollen, lässt sich nicht generell festlegen. Es gilt der aus der ökonomischen Theorie abgeleitete Grundsatz, dass einem öffentlichen Unternehmen nicht mehr Kapital zur Verfügung gestellt werden soll, als unter Berücksichtigung rechtlicher oder faktischer Staatsgarantien branchenüblich ist sowie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötig ist. Ziel ist es darüber hinaus, den Interessen der Eigner sowie den Bedürfnissen des öffentlichen Unternehmens Rechnung zu tragen.⁸⁰

Steuerlich geniessen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts aufgrund ihrer Rechtsform eine Sonderstellung. Sie sind weder dem Bund noch den Kantonen oder den Gemeinden zur Entrichtung direkter Steuern verpflichtet. Um wettbewerbsverzerrende Wirkungen zu reduzieren, können die als Anstalten organisierten Kantonalbanken als Erbringer kommerzieller Leistungen wie private Banken der Steuerpflicht unterstellt werden. Kantonalbanken im Rechtskleid der Aktiengesellschaft sind wie private Banken steuerpflichtig.⁸¹

2.2.3 Autonomie

Bei öffentlichen Unternehmen ist es eine Herausforderung, eine passende Kompetenzverteilung zwischen Regierung, Parlament, Verwaltung und dem öffentlichen Unternehmen zu definieren. Eine Autonomie, welche erhebliche Entscheidungsfreiheit sowohl bezüglich der Organisation wie auch bezüglich der Aufgabenerfüllung beinhaltet, steht den öffentlichen Unternehmen grundsätzlich zu.⁸² Mit wachsender Autonomie nehmen die Einflussrechte und -möglichkeiten ab.⁸³ Wobei Autonomie nicht «Laisser-

⁸⁰ Vgl. Ebenda, S. 51.

⁸¹ Siehe auch Bundesrat (2006), S. 51-52.

⁸² In Anl. an Lienhard (2008), S. 56.

⁸³ Vgl. Zimmerli (2008), S. 137.

faire» bedeutet. Diese soll vielmehr mit verschiedenen flankierenden Massnahmen verbunden werden.⁸⁴

2.2.4 Steuerungskreisläufe

Die Steuerung von öffentlichen Unternehmen, im vorliegenden Fall von Kantonalbanken, erfolgt demokratiethoretisch fundiert idealtypisch in der Form dreier Steuerungskreisläufe⁸⁵:

- *Politisches Controlling*: Der Kantonsrat legt die politische Zielsetzung fest und überprüft deren Einhaltung.
- *Beteiligungscontrolling*: Die Kantonsregierung «übersetzt» diese Zielsetzung in strategische Vorgaben für die Kantonalbank und überprüft, ob diese Vorgaben eingehalten werden.
- *Managementcontrolling*: Diese Vorgaben werden ihrerseits durch den Verwaltungsträger in unternehmensstrategische Ziele gekleidet und es wird deren Einhalten überprüft.

Das Parlament hat nach dieser idealtypischen Konzeption keinen eigenen direkten Steuerungskreis bezüglich der Kantonalbank. Es prüft stattdessen, ob die Kontrolle und Steuerung durch die Regierung funktioniert.⁸⁶ Des Weiteren wird sowohl die Gewährleister- wie auch die Eignerrolle gegenüber den öffentlichen Unternehmen von der Regierung wahrgenommen.⁸⁷ Beim Bund werden die Rolle dergestalt aufgeteilt, dass das betroffene Fachdepartement mit dem Fokus auf die Gewährleistungsperspektive und das Finanzdepartement mit dem Fokus auf die Eignersicht getragen.⁸⁸ Idealtypisch liegt ein zentrales Beteiligungsmanagement vor, welches eine

⁸⁴ Vgl. Lienhard (2008), S. 57.

⁸⁵ In Anl. an Lienhard (2008), S. 57.

⁸⁶ Vgl. Schedler et. al (2007), S. 19.

⁸⁷ Vgl. Schedler und Finger (2008), S. 14 ff.

⁸⁸ Vgl. Bundesrat (2006), S. 12.

einheitliche Steuerung aller durch den Kanton gehaltenen öffentlichen Unternehmen ermöglicht.⁸⁹

2.2.5 Steuerungsinstrumente

Das zentrale Steuerungsinstrument ist das Gesetz. Nebst strukturellen Elementen wie bspw. Rechtsform, Organe, Kompetenzen, Personal, Kapital, Finanzierung, werden darin die Leistungsvorgaben im Rahmen eines gesetzlichen Leistungsauftrags definiert.⁹⁰ Daneben gelangen auch dynamischere Steuerungsinstrumente wie bspw. politische Gesamtplanungen, bspw. Legislaturplanungen oder Finanz- und Aufgabenplanungen, Budget- und Finanzbeschlüsse sowie Sachplanungen, bspw. über Planungsberichte. Des Weiteren können auch Public Corporate Governance-Kodizes sowie Leistungsaufträge eingesetzt werden. Diesen kann im Sinne von Richtlinien die Funktion der Verhaltenssteuerung der beteiligten Akteure und Kommunikations- sowie Ordnungsfunktionen zukommen.⁹¹ Ebenso können auch Eignerstrategien formuliert werden, welche eigenstrategische Ziele formulieren.⁹² Nach dem Modell der drei Steuerungskreisläufe liegt die Zuständigkeit für die Erteilung von Leistungsaufträgen sowie die Formulierung von Eignerstrategien idealtypischerweise bei der Regierung. Bei politisch sehr bedeutenden Aufgaben oder bei hohem finanziellem Engagement, wie die bei den Kantonalbanken der Fall ist, können unternehmensstrategische Vorgaben oder auch Leistungsaufträge durch den Kantonsrat erlassen werden. Denkbar sind auch bestimmte Mitwirkungsrechte, wie Konsultationsmechanismen oder Aufträge mit Richtliniencharakter ohne Bindungswirkung.⁹³

⁸⁹ In Anl. an Lienhard (2008), S. 57.

⁹⁰ Vgl. jeweilige Zweckartikel der Kantonalbankengesetze.

⁹¹ Vgl. Budäus (2005), S. 21.

⁹² In Anl. an Lienhard (2006), S. 58.

⁹³ Vgl. Ebenda, S. 59.

2.2.6 Transparenz

Den Steuerungsinstrumenten steht ein Reportingsystem gegenüber, das sich stufengerecht von der detaillierten Kantonalbank-internen Berichterstattung über eine hochkonzentrierte Darstellung für die Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörden verdichtet. Insbesondere Informationen über die Umsetzung der politischen und strategischen Vorgaben, die Erfüllung der Leistungs- sowie Wirkungsziele, idealerweise anhand von Kennzahlen, sowie die Angaben der Rechnungslegung nach anerkannten Bank-Standards.⁹⁴ Im idealtypischen Fall genehmigt die Kantonsregierung die entsprechenden Berichte der Kantonalbank und leitet sie in vereinheitlichter, konsolidierter Form und mit einer Würdigung versehen dem Kantonsparlament zur Kenntnisnahme zu.⁹⁵ Zusammen mit den jährlich publizierten Kantonalbank-Geschäftsberichten wird damit die Transparenz der Aufgabenerfüllung sichergestellt und die Kommunikation ermöglicht. Damit können nötigenfalls weitere Interventionsrechte bzw. Umsteuerungen der Kantonsregierung und/oder des Kantonsparlaments aktiviert werden.⁹⁶

2.2.7 Aufsicht und Oberaufsicht

Im Rahmen der Wahrnehmung der Oberaufsicht über die Kantonalbank überwacht das Kantonsparlament im idealtypischen Fall die Kantonsregierung bei der Wahrnehmung der Interessen des Kantons. Die Oberaufsicht knüpft damit an die Kontrolle der Kantonsregierung an, welche die Aufsicht verantwortet. Dem Kantonsparlament steht aufgrund seiner Budgethoheit und der Kompetenz zur Genehmigung der Kantonsrechnung umfangreiche Prüf- und Einflussbefugnisse zu. Die Kantonsverwaltung unterstützt das Kantonsparlament dabei.⁹⁷

⁹⁴ In Anl. an Lienhard (2006), S. 60.

⁹⁵ In Anl. an die Handhabung des Bundes, vgl. bspw. UVEK (2011), S. 5.

⁹⁶ In Anl. an Lienhard (2006), S. 60.

⁹⁷ In Anl. an Bundesrat (2006a), S. 50.

Die Beaufsichtigung der Kantonalbanken ist basierend auf der Literatur zur Public Corporate Governance insbesondere durch zwei Besonderheiten charakterisiert⁹⁸:

- *Politische Perspektive*: Die der Kantonalbank gewährte Autonomie bezüglich der Aufgabenerfüllung erfordert eine Rechenschaftsablegung gegenüber dem Kanton als Gewährleister sowie als Eigentümer.
- *Ökonomische Perspektive*: Da der Kanton als Eigner für Schäden und Verluste der Kantonalbank letztlich einzustehen hat, bspw. über rechtliche oder faktische Staatsgarantien, trägt er ein finanzielles Risiko.

Aufsicht und Oberaufsicht haben den Zuständigkeits- und Autonomiebereich der Kantonalbanken aber zu respektieren.⁹⁹ Die Aufsicht und Oberaufsicht finden ihre Grenzen also dort, wo die Autonomie und Verantwortung der Kantonalbanken beginnen. Wobei im Falle von Kantonalbanken mit kotierten Wertpapieren das Kapitalmarktrecht den Informations- und Einflussmöglichkeiten der Kantone klare Grenzen setzt.¹⁰⁰

⁹⁸ In Anl. an Lienhard (2006), S. 60.

⁹⁹ Vgl. Ebenda, S. 61.

¹⁰⁰ In Anl. an Bundesrat (2006a), S. 50.

3 Forschungsmethode

I. Theorie und Forschungsmethodik
2. Public Corporate Governance - theoretischer Bezugsrahmen
3. Forschungsmethode
II. Empirie
4. Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken
5. Kantonalbank-Fallstudien
III. Erkenntnisse und Diskussion
6. Public Corporate Governance-Framework für Kantonalbanken
7. Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

Nach der theoretischen Fundierung sowie dem daraus abgeleiteten Bezugsrahmen für die Kantonalbanken im vorangegangenen Kapitel 2, soll der Fokus in den folgenden Ausführungen auf die in der vorliegenden Arbeit angewandten Forschungsmethode liegen. Dieses Kapitel dient primär dazu, die Auswahl der Fallstudie als Forschungsstrategie, die entsprechende Begründung sowie die konkrete Spezifikation der vorliegenden Untersuchung darzulegen.

3.1 Fallstudien als Forschungsstrategie

Die Fallstudie ist eine sozialwissenschaftliche Forschungsmethode. Sie fusst auf einem vertieften Forschungsprozess eines Individuums, eine Gruppe oder eines Ereignisses. Besonders geeignet für Fallstudien sind Forschungsfragen, die sich mit der Beantwortung des «Wie» und «Warum» beschäftigen. Fallstudien können deskriptiv-explorativ, explanatorisch oder theoriegenerierend sein¹⁰¹:

¹⁰¹ Vgl. Baumgarth (2003), S. 67 f.

- *Deskriptiv-explorative Fallstudien:* Sie dienen dem Forscher, ein tieferes Verständnis der Problemstellung in der Praxis zu bekommen. Bspw. im Zuge einer Hypothesenableitung, der Operationalisierung von unabhängigen und abhängigen Variablen, der Plausibilisierung und Illustration quantitativer Ergebnisse sowie der Überprüfung der Praktikabilität von Ergebnissen.
- *Explanatorische Fallstudien:* Dabei handelt es sich um einen eigenständigen Ansatz, bei denen die Fallstudien zur Überprüfung von vorab aufgestellten Hypothesen dienen.
- *Theoriegenerierende Fallstudien:* Diesen liegt eine induktive Vorgehensweise zu Grunde. Durch einen iterativen Prozess mit wenigen Fallstudien wird versucht, Theorien zu entwickeln.

Bei den verschiedenen Formen der Fallstudien handelt es sich um Idealformen. Reale Fallstudien-Untersuchungen kombinieren verschiedene Ausprägungen miteinander.¹⁰² Die vorliegende Fallstudien-Untersuchung bildet eine Kombination aus allen drei Formen von Fallstudien mit Fokussierung auf die deskriptiv-explorative sowie die explanatorische Ausprägung.

Bei Fallstudien werden typischerweise mehrere Quellen zur Informationsbeschaffung benötigt, wie bspw. Interviews, Dokumentationen und Akten, Beobachtungen usw.¹⁰³ Diese mehrteilige Informationsbeschaffung ist charakteristisch für die vorliegende Untersuchung. Dabei kann die Grenze zwischen dem zu betrachtenden Objekt, den Kantonalbanken, und dem konkreten Kontext, den föderal geprägten kantonalen Strukturen, nicht trennscharf gezogen werden.¹⁰⁴

¹⁰² Vgl. Ebenda, S. 68.

¹⁰³ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 537.

¹⁰⁴ Vgl. Yin (1981), S. 59.

3.2 Eignungsvoraussetzungen von Fallstudien

Es gilt der Grundsatz, dass die auszuwählende Forschungsmethode den Zielen des Forschungsvorhabens und dem Stand der Forschung im zu bearbeitenden Forschungsfeld Rechnung tragen muss. Dabei gibt es keine überlegene oder unterlegene Forschungsmethoden, sondern Methoden, die unter den spezifischen Umständen effektiver sind als andere.¹⁰⁵ Fallstudien eignen sich besonders, wenn untenstehende inhaltliche Eignungsvoraussetzungen erfüllt werden.¹⁰⁶ Der Bezug der vorliegenden Untersuchung wird jeweils direkt nach der Formulierung der Voraussetzung aufgezeigt und die entsprechende Erfüllung dargelegt:

- *Kontext des Phänomens ist von besonderem Interesse:* Wo vielfältige oder schwer quantifizierbare Aspekte vorliegen, kann eine Fallstudie ein Phänomen im Verhältnis zum entsprechenden Kontext besser erfassen als bspw. eine statistisch-quantitative Untersuchung.

In der vorliegenden Untersuchung ist der ganzheitliche Kontext zwischen der kantonalen Politik (politisch) und den nationalen sowie internationalen Banken- und Finanz-Märkten (ökonomisch) explizit Bestandteil des zu Grunde gelegten neuen Public Corporate Governance-Ansatzes und daher für die Untersuchung von besonderem Interesse. Der Kontext der Public Corporate Governance der Kantonalbanken ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, da herausgefunden werden soll, welche Governance-Steuerungsdimensionen und entsprechende Ausgestaltungsvarianten für den Kanton als Eigner von praktischer Relevanz sind.

- *Suche nach neuen Sichtweisen:* Fallstudien eröffnen die Möglichkeit, weitgehend ohne Hypothesen¹⁰⁷, sondern bspw. mit forschungsleitenden

¹⁰⁵ Vgl. Plag (2007), S. 106 mit Verweis auf Hamprecht (1996), S. 164.

¹⁰⁶ In Anl. an die Darstellung von Plag (2007), S. 106-108.

¹⁰⁷ Hypothesen werden dabei als diejenigen Aussagen definiert, die einen Zusammenhang zwischen mindestens zwei Variablen postulieren (Plag (2007), S. 107 mit Verweis auf Schnell et al. (1992), S. 42).

Fragen in eine Untersuchung einzutreten. Dadurch können gänzlich neue Zusammenhänge erfasst werden, die bis dahin nicht transparent waren und sich der Sichtweise einer bestehenden Theorie entzogen haben. Darüber hinaus ist es möglich, während der Untersuchung entstehende Hypothesen fortlaufend zu hinterfragen, zu verändern und neue Hypothesen hinzuzufügen.¹⁰⁸

Mit der vorliegenden Untersuchung soll eine von den bisherigen, allgemein formulierten Public Corporate Governance Grundsätzen abweichende eignerbezogene Perspektive der Kantone für ihre Kantonalbanken eingenommen werden. Diese Perspektive berücksichtigt das Spannungsfeld zwischen ökonomischer und politischer Führung, mit dem Ziel, diesen Ansatz auf seine Eignung hin zu prüfen und gegebenenfalls zu erweitern.

- *Stand der Forschung in einer frühen Phase:* Ist der Stand der Forschung auf einem Gebiet in einer frühen Phase, dann ist es wichtig, dass der Forscher dem Forschungsgegenstand unvoreingenommen und mit einem möglichst breiten Blickwinkel nähert. So kann zuerst herausgefunden werden, welche Teilbereiche und Fragestellungen des neuen Forschungsfeldes von besonderem Interesse für Theorie und Praxis sind.¹⁰⁹ In einer frühen Forschungsphase ist ein übergreifendes, grundsätzliches Verstehen des Forschungsgegenstandes anzustreben, welches durch Beobachtung und Reflexion vielfältiger Aspekte und ihrer Beziehungen untereinander entsteht.¹¹⁰ Fallstudien eröffnen die Möglichkeit, einen *holistic view* zu erlangen und dabei Erkenntnisse auf der Basis ermöglichen, dass das Ganze nicht identisch ist mit der Summe ihrer Einzelteile. Die Erfassung des Ganzen ist zumeist sogar das zentrale Ziel von Fallstudien.¹¹¹

¹⁰⁸ Vgl. Plag (2007), S. 106 f.

¹⁰⁹ Vgl. Benbasat et al. (1987), S. 371.

¹¹⁰ Vgl. Plag (2007), S. 107 mit Verweis auf McClintock et al. (1979), S. 612.

¹¹¹ Vgl. Patton und Appelbaum (2003), S. 63.

Die der vorliegenden Untersuchung zugrunde liegende Literatur zur Public Corporate Governance ist in Bezug auf die Kantonalbanken-Beteiligungen der Kantonalbanken nicht explizit erforscht. Der Stand der Wissenschaft befindet sich dabei in einem frühen Stadium.

Wie dargelegt werden konnte, werden in der vorliegenden Untersuchung alle drei inhaltlichen Eignungsvoraussetzungen erfüllt. Damit darf die Fallstudie als eine geeignete Forschungsstrategie für die Untersuchung erachtet werden.

In den nachfolgenden beiden Subkapiteln werden nun methodenbezogene Themen der Zirkularität sowie der Bewertungskriterien bei der Anwendung der Fallstudien-Methode beschrieben. Bei Ersterem steht die charakteristische Ausgangslage mit einer Vielzahl von Quellen, welche die Zirkularität zu einer methodischen Eignungsvoraussetzung von Fallstudien macht, im Mittelpunkt. Bei Letzterem ist es die Reflexions-Eignung der methodischen Arbeit durch die Bewertungskriterien, die als Voraussetzung aufgezeigt werden.

3.2.1 Zirkularität in den Kantonalbank-Fallstudien

Ein spezifisches Merkmal bei der methodischen Forschungsarbeit mit Fallstudien ist die häufige Überlappung von Informationssammlungs- und Informationsanalyse-Phasen.¹¹² Damit findet bspw. immer eine Reflexion während des Lesens von Materialien sowie während des Hörens im Rahmen von Interviews und Workshops statt. Darüber hinaus findet ein iterativer Erkenntnisgewinnungsprozess von Material zu Material und von Interview zu Interview statt. Insofern finden Informationssammlung und Informationsanalyse teilweise simultan statt. Dies führt dazu, dass Kurzfragebogen, Fragebogen sowie Interviewleitfäden nicht über alle Interviews und Workshops hinweg identisch bleiben müssen. Aus Basis der gewonnenen Informationen und Erkenntnisse werden diese fortlaufend

¹¹² Vgl. Eisenhardt (1989), S. 538.

modifiziert. Kurzfragebogen, Fragebogen sowie Interviewleitfäden werden somit um neue Aspekte ergänzt, die sich in vorangegangenen Forschungsschritten als relevant erwiesen haben. Ebenso können diese gewonnenen Informationen und Erkenntnisse auch zu einer Anpassung der Interviewpartner führen.¹¹³ Diese Freiheit ist Teil des Forschungsprozesses bei Fallstudien.¹¹⁴ Damit ergibt sich sinnvollerweise eine Zirkularität zwischen den Phasen der Informationssammlung und Informationsanalyse innerhalb einer Fallstudie sowie zwischen Fallstudien.¹¹⁵

In der Untersuchung wurden Kurzfragebogen, Fragebogen sowie Interviewleitfäden auf Basis mehrerer vorläufiger Auswertungen von Fallstudie zu Fallstudie angepasst. Um den Forschungsverlauf festzuhalten wurden alle Interviews und Workshops protokolliert. Auf Wunsch der Interviewten Kantons- und Kantonalbankvertreter muss aber darauf verzichtet werden, diese in der vorliegenden Arbeit aufzuführen.

3.2.2 Anforderungen an die Kantonalbank-Fallstudien

Es liegt eine Vielzahl von Ansätzen zur Beurteilung der Güte von Fallstudien vor.¹¹⁶ Der vorliegenden Untersuchung wurden die in der Literatur als Standard erachteten Gütekriterien zur Bewertung von Fallstudien von Yin¹¹⁷ zu Grunde gelegt.

¹¹³ Vgl. Plag (2007), S. 127.

¹¹⁴ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 539.

¹¹⁵ Vgl. Flick (1999), S. 56-62.

¹¹⁶ Vgl. bspw. Steinke (2000) oder Flick (1999).

¹¹⁷ Vgl. Yin (2009), S. 40 ff.

Yin verwendet klassische Kriterien zur Beurteilung empirischer Forschung mit Fallstudien¹¹⁸:

- **Konstruktvalidität:** Validität bedeutet in seiner Essenz, dass eine Theorie, ein Modell, ein Konzept oder eine Kategorie einen guten «Fit» zur Realität besitzt. Wie eine gute Landkarte die Erde darstellt oder ein guter Bauplan das Bauen eines Hauses ermöglicht.¹¹⁹ Ist von Konstruktvalidität die Rede, so ist das Ermitteln eines korrekten operationellen Masssystems für die untersuchten Konzepte gemeint.¹²⁰
- Konstruktvalidität in Fallstudien wird durch drei «Taktiken» sichergestellt¹²¹:
 - Durch die Nutzung verschiedener Quellen von Beweisen
 - Durch den Aufbau von Beweisketten
 - Indem wichtige Informanten aus den Fallstudien in Reviews von Entwürfen der Fallstudienberichte eingebunden werden.

In der vorliegenden Untersuchung wurden vier moderierte Workshops in kleiner Runde sowie zwei Workshops in grosser Runde durchgeführt. Jeweils teilgenommen haben je mindestens ein Entscheidungsträger aller vier Fallstudien sowie mindestens ein Experte. Dabei wurden intensive Diskussionen über die Ergebnisse ermöglicht, ohne dass diese aber abgestimmt wurden.

- **Interne Validität:** Bei der internen Validität geht es um die Ermittlung von kausalen Beziehungen. Wobei gewisse Schlussfolgerungen ausgewiesen werden, um zu weiteren konsistenten Schlussfolgerungen zu kommen. Ziel ist es, nichtplausible oder unlogische Schlussfolgerungen zu erkennen und zu vermeiden.¹²²

¹¹⁸ In Anl. an die methodische Darstellung von Plag (2007), S. 128-131.

¹¹⁹ Vgl. Gummesson (1999), S. 92.

¹²⁰ Vgl. Yin (2009), S. 40.

¹²¹ Vgl. Ebenda, S. 40-42.

¹²² Vgl. Yin (2009), S. 40.

Dieses Kriterium führte in der vorliegenden Untersuchung zu folgenden Massnahmen, die auch von der Literatur gestützt wird¹²³:

- Überprüfung der Korrektheit der getroffenen Schlussfolgerungen.
 - Hinterfragen, ob alle Erklärungsansätze herangezogen wurden, auch Rivalisierende.
 - Prüfen, ob die gesammelten Beweise und Schlussfolgerungen zusammenpassen.
- *Externe Validität*: Externe Validität bedeutet, dass das Feld, für welches die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen generalisiert werden sollen, ermittelt werden muss.¹²⁴ Der Begriff der externen Validität kann demnach mit Generalisierbarkeit gleich gesetzt werden. Es gilt die Frage zu beantworten, in welchem theoretischen Bereich die Erkenntnisse des Experiments Gültigkeit besitzen. Ziel ist damit, die Generalisierung von Erkenntnissen und damit das fundamentale Verstehen von Strukturen, Prozessen, treibenden Kräften sowie Mechanismen zu erreichen.¹²⁵ Die Generalisierbarkeit entsteht dann, wenn die Ergebnisse durch weitere Fallstudien in anderen Bereichen, auf welche die Generalisierbarkeit ausgedehnt werden soll, repliziert werden können. Damit entsteht eine Replikationslogik.¹²⁶ In multiplen Fallstudien wie in der vorliegenden Untersuchung sind somit Replikationen durchzuführen.¹²⁷
- *Reliabilität*: Reliabilität bedeutet, dass der Forschungsprozess, inklusive des Informationssammelungsprozesses, wiederholt werden kann und ein Forscher wieder auf dieselben Resultate kommt.¹²⁸ Reliabel ist jeder Forschungsprozess, der unter gleichen Rahmenbedingungen stets das

¹²³ Vgl. Ebenda.

¹²⁴ Vgl. Yin (2009), S. 40 f.

¹²⁵ Vgl. Gummesson (1999), S. 88.

¹²⁶ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 542.

¹²⁷ Vgl. Yin (2009), S. 40 f.

¹²⁸ Vgl. Yin (2009), S. 40 f.

gleiche Resultat hervorbringt.¹²⁹ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde aus diesem Grund eine klare Beschreibung der Informationsquellen und die Deklaration des Forschungsprozesses vollzogen, welche zu den Schlussfolgerungen führte.¹³⁰

Die Qualität der Forschung hängt damit von der Einhaltung dieser Kriterien ab. In der vorliegenden Untersuchung wurde versucht, sowohl den Kriterien der Fallstudienforschung von Yin sowie den allgemeinen empirischen Forschungskriterien nach Popper gerecht zu werden.¹³¹

3.3 Zweck der Kantonalbank-Fallstudien

Folgende drei Zwecke sollen die Kantonalbank-Fallstudien in der vorliegenden Untersuchung erfüllen, welche in der Literatur wie folgt festgehalten sind¹³²:

- *Deskriptiver Zweck*: Liegt ein Forschungsfeld vor, welches in einem frühen Forschungsstadium ist, was bei der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken zutrifft, bietet sich die systematische deskriptive Darstellung mit einem deskriptiven bzw. beschreibenden Zweck an.¹³³ Solchermassen beschreibende Fallstudien können auch dazu genutzt werden, um mittels anderer Methoden gewonnene Forschungsergebnisse beispielhaft zu illustrieren und dienen dem Forscher in diesem Sinne vor allem als Kommunikationsinstrument.¹³⁴
- *Hypothesentest als Zweck*: Fallstudien können demgemäss den Zweck verfolgen, um Hypothesen, die den Anspruch universeller Gültigkeit erheben, zu falsifizieren.¹³⁵ Diese Zwecksetzung fusst auf der wissen-

¹²⁹ Vgl. Hujer und Cremer (1978), S. 19.

¹³⁰ Vgl. Benbasat et al. (1987), S. 381.

¹³¹ In Anl. an Plag (2007), S. 131.

¹³² Vgl. Ebenda, S. 108 ff.

¹³³ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 535 f.

¹³⁴ Vgl. Lamnek (1995), S. 13.

¹³⁵ Vgl. Popper (2005), S. 16 ff.

schaftlichen Logik, wonach uns noch so viele weisse Schwäne nicht zu dem Satz berechtigen, alle Schwäne seien weiss.¹³⁶ Hypothesen können durch Fallstudien auch erhärtet werden, indem diese durch repräsentative Aussagen durch Offenlegung von Wirkungszusammenhängen untermauert werden.¹³⁷ Durch die Entdeckung von Kausalzusammenhängen mittels der Beantwortung von Fragen nach dem «wie» und «warum», können Hypothesen gestärkt oder geschwächt werden. In jedem Fall können Fallstudien auf diesem Weg die Untersuchung der Natur und Komplexität von Problemen ermöglichen.¹³⁸

- *Zweck der Generierung von Hypothesen oder Theorien:* Grundlegende Wirkungszusammenhänge können dank Fallstudien offengelegt werden, die ex ante nicht antizipierbar sind und damit bspw. im Rahmen einer statistisch-quantitativen Untersuchung nicht als zu testende Hypothesen vorab formuliert werden können.¹³⁹ Auf Basis empirischer Erkenntnisse ermöglichen Fallstudien also eine Theoriegenerierung, die aus dem Verstehen von Interdependenzen in den Organisationen, in ihrem historischen Kontext und mit allen vom Forscher wahrnehmbaren Facetten resultiert.¹⁴⁰ Anders als bei statistisch-quantitativen Untersuchungen ist nicht die Repräsentativität der Empirie, sondern das Erkennen von Kausalbeziehungen der eigentliche Forschungsgewinn von Fallstudien.¹⁴¹

Die vorliegende Untersuchung versucht primär, einen deskriptiven Zweck zu erfüllen. Allein dadurch erscheint die Methode der Fallstudie als die geeignete Forschungsstrategie. Dem Thema, ob sich der der Forschungszweck besser durch Betreiben einer einzelnen oder durch mehrere Fallstudien erreicht werden kann, nimmt sich nachfolgendes Subkapitel an.

¹³⁶ Vgl. Ebenda, S. 3 f.

¹³⁷ Vgl. Plag (2007), S. 109.

¹³⁸ Vgl. Yin (2009), S. 1.

¹³⁹ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 535 f.

¹⁴⁰ Vgl. Plag (2007), S. 110.

¹⁴¹ Mehr dazu im Kapitel 3.5.2.

3.4 Einzelfallstudien versus multiple Fallstudien

In der Literatur wird zwischen Einzelfallstudien und multiplen Fallstudien unterschieden.¹⁴² Ist es das Ziel, eine existierende Theorie im Sinne eines kritischen Falls (*Critical Case*¹⁴³) zu testen, dann bietet sich eine Einzelfallstudie an. Diese bietet sich insbesondere bei der Untersuchung seltener oder einmaliger Events an.¹⁴⁴ Ganz zentral dabei ist die sorgfältige Fallauswahl und Definition des Untersuchungsgegenstandes (*unit of analysis*).¹⁴⁵

Statt nur einen einzelnen Fall zu untersuchen, kann zur Erkenntnisgewinnung ein Vergleich zwischen verschiedenen Fällen vorgenommen werden. Diese Vergleichsmöglichkeit macht die empirische Basis inhaltlich, aber nicht statistisch, tragfähiger. Insbesondere aufgrund der Replikationslogik¹⁴⁶, welche sich durch gleiche aus verschiedenen Fällen Resultate manifestiert, ist die externe Validität bzw. die Generalisierbarkeit von Erkenntnissen höher. Nicht zuletzt deshalb bilden multiple Fallstudien den Regelfall und werden auch in der vorliegenden Untersuchung genutzt. Alle weiteren Ausführungen beziehen sich auf diese Forschungsstrategie.

3.5 Vorgehen bei den Kantonalbank-Fallstudien

3.5.1 Fokussierung auf forschungsleitende Frage

Eine Durchführungsobjektivität, d.h. eine Konkordanz zwischen unterschiedlichen Forschenden in der empirischen Erhebung bei qualitativen Forschungsarbeiten, ist nicht herstellbar. Zu wenig ist die Erhebungssituation standardisierbar. Sie zeichnet sich z.B. im Interview gerade durch

¹⁴² Vgl. Eisenhardt (1989), S. 534.

¹⁴³ Vgl. Otley und Berry (1994), S. 46.

¹⁴⁴ Bspw. die Untersuchung einmaliger historischer Prozesse wie der Fall der Berliner Mauer im November 1989.

¹⁴⁵ Vgl. Yin (2009), S. 5.

¹⁴⁶ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 542.

vielfältige Interaktionen zwischen Untersuchtem und Forschenden aus. Den Reaktionen der Befragten wird ein weiter Spielraum gelassen. Bei Beobachtungen werden die Beobachtungskriterien eher offen gehalten. Eine zu grosse Standardisierung der Erhebung würde zentralen Prinzipien qualitativer Forschung zuwider laufen.¹⁴⁷ Es würde das Prinzip der Offenheit gefährden.¹⁴⁸ Gemeint ist damit, dass subjektive Bedeutungen und Relevanzsetzungen der Untersuchungspartner, die sich nicht mit den theoretischen Vorannahmen decken und daher nicht in das Erhebungsverfahren eingeflossen sind (z.B. in Form von Interviewfragen oder Beobachtungskriterien) kämen möglicherweise nicht zum Ausdruck. Damit würde viel Potenzial der qualitativen Forschung geopfert. Der Forschungsgegenstand würde verkürzt erfasst.¹⁴⁹ Es muss entsprechend vermieden werden, Gefahr zu laufen, nicht neue Hypothesen zu erzeugen, sondern ausschliesslich in der Literatur oder beim Forschenden per se vorhandene Hypothesen zu testen. «Finally and most importantly, theory-building research is begun as close as possible to the ideal of no theory under consideration and no hypotheses to test.»¹⁵⁰ In diesem Sinne wird das von der Literatur vorgeschlagene Vorgehen, auf das Denken an spezifische Beziehungen zwischen Variablen und Theorien so weit möglich zu verzichten, auch in der vorliegenden Untersuchung wird dies insbesondere zu Beginn des Forschungsprozesses Die Forschungsfragen müssen entsprechend mit offenen Konstrukten fokussiert und präzise formuliert werden. Denn ohne Fokussierung ist die grosse Informationsfülle in Fallstudien nicht bewältigbar.¹⁵¹

3.5.2 Kriterien für die Auswahl von Kantonalkassen

Bei statistisch-quantitativen Untersuchungen wird in der Regel versucht, durch die Gestaltung der Datenbasis eine hohe Repräsentativität herzustellen.

¹⁴⁷ Vgl. Steinke (2005), S. 10.

¹⁴⁸ Vgl. Hoffmann-Riem (1980), S. 131-204.

¹⁴⁹ Vgl. Steinke (2005), S. 10.

¹⁵⁰ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 536.

¹⁵¹ Vgl. Ebenda.

len. Bei Fallstudien werden in der Tradition qualitativer Untersuchung theoretische Kriterien definiert (*theoretical sampling*).¹⁵² Dies bedeutet, dass die Fälle nicht anhand statistischer Kriterien, sondern anhand theoretischer Kriterien ausgewählt werden.¹⁵³ Im Rahmen des *theoretical sampling* werden also Kriterien zur Auswahl von Fällen generiert, die erwarten lassen, dass möglichst viele relevante Aspekte im Forschungsfeld und die Beziehungen zwischen diesen transparent und damit Wirkungszusammenhänge erkennbar werden.¹⁵⁴ Die theoretischen Kategorien müssen dahin führen, dass die Fälle so gewählt werden können, dass gegensätzliche sowie extreme Beispiele gefunden, Ergebnisse vorangegangener Fälle – falls vorhanden – repliziert und dadurch Theorien erweitert werden können.¹⁵⁵

Um diesen Anforderungen zu entsprechen, haben nachfolgende Kriterien zum Sampling der Fälle in der vorliegenden Untersuchung Anwendung gefunden:

1. Es wurden Fälle mit extremen und gegensätzlichen Governance-Konzeptionen in den Bereichen Finanzen, Aufgaben, Führung und Recht gewählt, um die Ausgestaltungsvarianten umfassend erkennen zu können.
2. Um das ganze Spektrum der Governance-Konzeptionen abzudecken, wurden Kantonalbanken im Allein- sowie auch im Mehrheitsbesitz ausgewählt.
3. Innerhalb der Governance-Konzeptionen wurde ein Augenmerk auf die unterschiedliche eignerspezifische Ausgangslage gelegt, um die externen Zustände der Governance-Konzeption eines Kantons und ihre Ausgestaltung intensiver und akkurater betrachten zu können.

¹⁵² Vgl. Glaser und Straus (1998), S. 53-57.

¹⁵³ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 537.

¹⁵⁴ Vgl. Plag (2007), S. 113.

¹⁵⁵ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 537.

4. Es wurde auch eine Gesetzes- und Materialiensammlung von Public Corporate Governance-Strukturen in allen anderen 20 Kantonalbanken vorgenommen, um die Breite und Aussagekraft der vorliegenden Untersuchung zu stützen. So konnte ein erweiterter Vergleich und die Einordnung der spezifischen Konzeptionen ermöglicht werden. Dies im Wissen darum, dass im Kontext der schweizerisch-föderalen Tradition kantonale Eigenheiten nicht ohne Einfluss auf die Public Corporate Governance Governance-Konzeption auf eine Kantonalbank bleiben. So konnte die Ausgestaltung verschiedener Konzeptionen bei gleicher eignerspezifischer Ausgangslage besser erfasst werden.

3.5.3 Gesamtumfang und Sample der Untersuchung

Eine Normzahl für den Gesamtumfang an Fallstudien im Rahmen einer theoriegenerierenden Untersuchung besteht nicht. Die Anzahl sollte aber im Verhältnis zur Grundgesamtheit ausreichend gross sein, um *Muster* erkennen und nicht zu hoch, um die Komplexität aus forschungspraktischen Gründen bewältigen zu können.¹⁵⁶ In einer laufenden Untersuchung soll der Forschende so lange Fälle hinzu nehmen, bis eine *theoretische Sättigung*¹⁵⁷ erreicht ist. Bis an jenen Punkt, an welchem die Erkenntnisse aus den neuen Fallstudien nur noch marginal sind und den gegenüberstehenden Aufwand nicht rechtfertigen.¹⁵⁸

Folgende vier Fallstudien wurden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführt:

- Aargauische Kantonalbank
- Basler Kantonalbank
- Luzerner Kantonalbank
- Urner Kantonalbank

¹⁵⁶ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 545 sowie Plag (2007), S. 114.

¹⁵⁷ Vgl. Glaser und Strauss (1998), S. 68-70.

¹⁵⁸ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 545.

Dabei wurden empirisch fundiert und unter aktiver Mitarbeit von Vertretern der Fallstudien zwei Workshops, sieben narrativen Interviews sowie einem Expertengespräch inhaltlich folgende vier Bereiche in den Fallstudien untersucht:

- Finanzielle Steuerung
- Aufgabenbezogene Steuerung
- Führungsbezogene Steuerung
- Rechtliche Steuerung

Die nachfolgende Tabelle zeigt anhand ausgewählter Faktoren die inhaltliche Vielfalt der vier Fallstudien:

	Finanzielle Steuerung ¹⁵⁹	Aufgabenbezo- gene Steuerung	Führungsbezo- gene Steuerung	Rechtliche Steuerung
Aargau- sche KB	Kanton als Alleineigner	Geschäftskreis Aargau und an- grenzende Gebiete für das Kredit- Geschäft, sowie unbeschränkt für das Anlage- Geschäft	Das Parlament nimmt die Auf- sichtsfunktion wahr (auf Antrag Regierungsrat)	Selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts
	Bilanzsumme von Fr. 19,2 Mrd.	Explizit definier- te Geschäfts- tätigkeit	Das Parlament wählt die Mit- glieder und den Präsidenten des Verwaltungsrates (auf Antrag des Regierungsrates)	Pflicht zur Führung einer Kantonalbank (gem. Kan- tons- verfassung)
Basler KB	Kanton als Mehrheitseig- er sowie PS ¹⁶⁰ -Inhaber als Minder- heitseigner	Geschäftskreis im In- und Ausland, Geschäftsstellen im Kanton, Toch- tergesellschaften in ausländischer Grenzregion ex- plizit erlaubt	Die Regierung nimmt die Auf- sichtsfunktion wahr (Kenntnis- nahme durch den Grossen Rat)	Selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts
	Bilanzsumme von Fr. 35,4 Mrd.	Uneingeschränkte Geschäftstätigkeit, riskante Geschäfte sind aber unter- sagt	Das Parlament wählt die Mit- glieder des Ver- waltungsrates	Keine Pflicht zur Führung einer Kanto- nalbank in der Kantons- verfassung verankert

¹⁵⁹ Zahlen jeweils aus der Bilanz per 31.12.2010.

¹⁶⁰ PS sind Partizipationsscheine. Es sind stimmrechtslose Eigneranteile von Privat-Anlegern.

	Finanzielle Steuerung ¹⁵⁹	Aufgabenbezogene Steuerung	Führungsbezogene Steuerung	Rechtliche Steuerung
Luzerner KB	Kanton als Mehrheitseigner sowie Privataktionäre als Minderheits-eigner	Uneingeschränkter Geschäftskreis	Aufsicht durch die Regierung über die Ausübung der Aktionärsrechte (delegiert aus den Reihen der Regierung eine Vertretung als Aktionär an der Generalversammlung)	Privatrechtliche Aktiengesellschaft
	Bilanzsumme von Fr. 25,8 Mrd.	Uneingeschränkte Geschäftstätigkeit	Die Generalversammlung wählt die Mitglieder des Verwaltungsrates	Keine Pflicht zur Führung einer Kantonalbank (gem. Kantonsverfassung)
Urner KB	Kanton als Alleineigner	Geschäftskreis Uri sowie auch ausserhalb des Kantons und beschränkt im Ausland	Aufsicht durch das Parlament	Selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts
	Bilanzsumme von Fr. 2,3 Mrd.	Explizit definierte Geschäftstätigkeit	Das Parlament wählt die Mitglieder des Verwaltungsrates	Berechtigung (aber keine Pflicht) zur Führung einer Kantonalbank (gem. Kantonsverfassung)

Tabelle 1: Sample der Fallstudien

3.5.4 Zugang zum Forschungsfeld

Der Zugang zum Forschungsfeld war herausfordernd. Zwei zusätzlich angefragte Kantone verweigerten die Teilnahme am Forschungsprojekt. Haupthindernis war dabei die Befürchtung kantonaler Entscheidungsträger, dass alleine die Zusage, im Rahmen einer Fallstudie Teil eines For-

schungsprozesses zu sein, parteipolitisch interpretiert werden könnte. Parteien könnten mittels parlamentarischen Vorstössen in Form von kritischen Fragen, bspw. ob und warum Handlungsbedarf vorhanden sei, oder durch Forderungen, bspw. man solle mit der Reformitis aufhören, unangenehme politische Debatten lostreten.¹⁶¹

Öffentlich zugängliche Quellen verhalfen zu Beginn des Forschungsprozesses, um einen guten Überblick zu erhalten. Zugleich standen am Anfang Bedenken bezüglich der Sicherstellung der Geheimhaltung beim Zugang des Forschers zu sensiblen Information an den Workshops. Es musste die Zusage seitens des Forschers abgegeben werden, dass keine Transkriptionen der Interviews in der vorliegenden Arbeit aufgeführt werden. Ein weiteres Hindernis war der mit der Untersuchung verbundene Aufwand für die Kantone als Forschungsobjekte, wie bspw. die Zeit für Interviews, die Betreuung des Interviewers oder das Gegenlesen von Texterzeugnissen.

In allen Fällen waren im Vorfeld persönliche Gespräche mit leitenden Mitarbeitenden oder Entscheidungsträgern der Kantone notwendig, um Interesse für die Untersuchung zu wecken und Vertrauen in die beteiligten Personen aufzubauen. Um dies zu erreichen, wurden in den Gesprächen die Ziele und das Vorgehen der Untersuchung detailliert vorgestellt und wo gewünscht Vertraulichkeit zugesichert. Als Anreiz sowie Kompensation für die Beteiligung am Forschungsprozess wurden individuell zusätzliche Ergebnisse erarbeitet und ausgewertet. So konnte ein unmittelbarer Nutzen der Untersuchung für die beteiligte Organisation erzeugt werden.¹⁶²

¹⁶¹ Ex post betrachtet, ist dies bei keiner Fallstudie eingetreten. Im Gegenteil, die kantonalen Entscheidungsträger nutzten bei der Beantwortung von kantonalbank-spezifischen parlamentarischen Vorstössen z.T. die Gelegenheit, Zwischenergebnisse aus dem Forschungsprozess dem Parlament vorzulegen.

¹⁶² In Anl. an Plag (2007), S. 116-117 sowie Benbasat et al. (1987), S. 373-374.

3.5.5 Verwendete Arten der Informationsbeschaffung (Quellen)

Folgende Arten der Informationsbeschaffung wurden in der vorliegenden Arbeit als Quellen benutzt:

(1) Kurzfragebogen

Im Vorfeld oder zu Beginn eines Interviews wird mittels eines Kurzfragebogens wichtige Basisinformationen über den Interviewpartner erhoben werden.¹⁶³ Dabei geht es darum, dass die Inhalte des anschliessenden Interviews besser eingeordnet werden können. Dazu zählen kann bspw. die Rolle des Interviewpartners in der Aufsicht der Kantonalbank-Beteiligung oder eine parteipolitische Zugehörigkeit. Herauszufinden gilt es dabei auch, ob der Interviewte eigene Interessen zu verteidigen hat oder ob er in der Ausübung der Eignerrolle des Kantons tätig ist. Die gemachten Aussagen sind im jeweiligen Licht dieser Basisinformationen zu erörtern.¹⁶⁴ Gegen die Verwendung von Kurzfragebogen wurde seitens der Interviewten nicht opponiert.

(2) Narrative Interviews

Narrativen Interviews liegt nach der Literatur die Annahme zu Grunde, dass die soziale Wirklichkeit nicht ausserhalb des Handelns der Gesellschaftsmitglieder existiert, sondern jeweils im Rahmen kommunikativer Interaktionen hergestellt wird.¹⁶⁵ Darauf aufbauend ist es das Ziel, «Lebenswelten ‚von innen heraus‘ zu beschreiben»¹⁶⁶, also die jeweilige soziale Wirklichkeit in der Perspektive der Individuen zu rekonstruieren. Der Forschende lenkt den Interviewten also nicht auf eine von ihm vorgefertigte theoretische Struktur, sondern lässt diesen weitgehend frei und unbeein-

¹⁶³ Vgl. Brown und Eisenhardt (1998), S. 252.

¹⁶⁴ Vgl. Plag (2007), S. 118.

¹⁶⁵ Vgl. Küsters (2009), S. 18.

¹⁶⁶ Vgl. Flick et al. (1999), S. 14.

flusst «seine Version der Geschichte»¹⁶⁷ erzählen. In der vorliegenden Untersuchung hat der Forscher sich zum Ziel gesetzt, dass wenn der Erzählfluss ins Stocken kommt, dem Interviewten Erzählanreize geboten werden. Bspw. in Form von Themenstichworten, an dem dieser anknüpfen kann, um «seine Geschichte» weiter zu erzählen. Dieses Credo in der Interview-Führung soll sicherstellen, dass der Interviewte diejenigen Aspekte behandelt, die er für besonders relevant hält. Damit kann der Forscher die inhaltliche Kompetenz des Interviewten in seinem Umfeld nutzen, um wichtige Forschungsaspekte zu erkennen. Dies ermöglicht dem Forscher Erkenntnisse, die er ohne diese Methode nicht hätte antizipieren oder bspw. mittels eines strukturierten Interviews hätte generieren können.¹⁶⁸

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden sieben narrative Interviews geführt, die in der Regel der Beantwortung des Kurzfragebogens folgten.

(3) Problemzentrierte Interviews

Problemzentrierte Interviews gehören zur Kategorie der halbstrukturierten Interviews. Dabei werden Informationen von Interviewten erfragt oder ausgewertet. Im Mittelpunkt stehen die Erfahrungen, Wahrnehmungen und Reflexionen der Interviewten zu einem ganz bestimmten Thema.¹⁶⁹ Der Forscher der vorliegenden Untersuchung hat Interviewleitfaden angewendet, welcher ihm als Gedächtnisstütze und Orientierungsrahmen zur Sicherung der Vergleichbarkeit der Interviews dient. Darüber hinaus sind einige Frageideen zur Einleitung einzelner Themenbereiche der Public Corporate Governance und eine vorformulierte Einstiegs-Frage zum Gesprächsbeginn enthalten.¹⁷⁰ In der Untersuchung unterstützt diese Methode insbe-

¹⁶⁷ Vgl. Lamnek (1995), S. 70.

¹⁶⁸ Vgl. Plag (2007), S. 118.

¹⁶⁹ Vgl. Witzel (2000), S. 2.

¹⁷⁰ In Anl. an Witzel (2000), S. 4.

sondere jenen Teil der Fallstudien, die sich mit Aspekten der forschungsleitenden Fragestellung¹⁷¹ befassen.

Der Literatur zufolge sollen Problemzentrierte Interviews aber auch neue Informationen und Hypothesen hervorbringen können, und nicht ausschliesslich die existierenden Konstrukte innerhalb der forschungsleitenden Frage überprüfen.¹⁷² Damit kann auch dem Vorwurf entgegnet werden, dass die Interviewten gezwungen sind, sich bei der Beantwortung der Fragen auf das durch die forschungsleitenden Vorgaben möglicherweise entstehende Korsett beschränken zu müssen.

Um die Interviewten nicht zu früh in eine vorgefertigte Denkstruktur zu lenken, wurden die problemzentrierten Interviews erst in der zweiten Phase durchgeführt. D.h. im ersten empirischen Teil¹⁷³ wurde noch darauf verzichtet und stattdessen narrative Interviews geführt, hingegen im zweiten empirischen Teil¹⁷⁴ durchgeführt.

(4) Experteninterviews

Die Methode des Experteninterviews ist im Grunde keine eigene Interviewform. Es ist eine Variante des Leitfadenterviews. Der dabei im Zentrum stehende Leitfaden kann ein unterschiedlich starkes Strukturierungsniveau aufweisen, sodass die Interviewten entweder das Gespräch selbst steuern oder der Forscher den Gesprächsfluss lenkt. Bei der offeneren Variante entscheidet der Interviewte, wann welches Thema angesprochen wird, der Forscher muss lediglich darauf achten, dass alle Themen im Interview behandelt werden.¹⁷⁵ In der vorliegenden Untersuchung wurden die zwei Experten im Rahmen der offeneren Variante interviewt.

¹⁷¹ Mehr dazu in Kapitel 1.2.

¹⁷² Vgl. Plag (2009), S. 119.

¹⁷³ Siehe Kap. 1.2.

¹⁷⁴ Im Rahmen der Within-Case-Analysis, siehe Kap. 4.

¹⁷⁵ Vgl. Heistingering (2006), S. 6.

Das Spezifische an Experteninterviews ist die Zielgruppe der Experten. Diese stehen nicht als Person im Mittelpunkt des Forschungsinteresses, sondern sie gelten als Repräsentanten für die Handlungs- und Sichtweisen bestimmter Expertengruppen. Bei Experteninterviews hat ein gut vorbereiteter Interviewleitfaden eine stark strukturierende und steuernde Funktion. Um ein Experteninterview durchführen zu können, muss der Forscher bereits gut ins Thema eingearbeitet sein und gezielte Fragen stellen können.¹⁷⁶ In der vorliegenden Untersuchung wurden die Experteninterviews deswegen jeweils erst im Anschluss an die narrativen Interviews (im ersten empirischen Teil) sowie im Anschluss an die problemzentrierten Interviews (im zweiten empirischen Teil) mit den Fallstudien-Vertretern geführt.

(5) Moderierte Workshops

Moderierte Workshops dienen dazu, gemeinsam Probleme zu lösen und können auch dazu eingesetzt werden, dass die Teilnehmer voneinander lernen können.¹⁷⁷ In diesem Sinn können gruppendynamische Prozesse ausgelöst werden, in denen die Workshop-Teilnehmer untereinander ihre Argumentationen aufgreifen und weiterentwickeln.¹⁷⁸ Je weniger Vorbereitetes präsentiert wird, desto mehr neue Erkenntnisse können mit dieser Methode gewonnen werden.¹⁷⁹ Wenn der Forscher die Workshop-Teilnehmer mit provozierenden Argumenten konfrontiert, können neue Aspekte elaboriert werden.¹⁸⁰ Moderierte Workshops spielen damit eine entscheidende Rolle, da diese den Workshop-Teilnehmern die Möglichkeit gibt, ihre eigenen Ideen zu entwickeln sowie zu verfeinern und helfen dem Forscher zugleich, disziplinäre Barrieren zu überwinden.¹⁸¹

¹⁷⁶ Vgl. Ebenda.

¹⁷⁷ Vgl. Bolland (2004), S. 177.

¹⁷⁸ Vgl. Plag (2009), S. 119.

¹⁷⁹ Vgl. Bolland (2004), S. 177.

¹⁸⁰ Vgl. Plag (2009), S. 119.

¹⁸¹ Vgl. Carruthers und Smith (1996), S. xiv.

In der vorliegenden Untersuchung wurden zwei moderierte Workshops in einer grossen Runde mit mehreren Fallstudien-Vertretern - seitens der Kantonalbanken sowie der Kantone - sowie zwei moderierte Workshops in der kleinen Runde mit je einem Fallstudien-Vertreter der Kantone durchgeführt.

(6) Vorhandene schriftliche Dokumente

Wichtige Grundlage von Fallstudien ist der Einbezug der bereits vorhandenen Informationen aus unterschiedlichen schriftlichen Quellen. Es geht also nicht darum, nur eigens erhobene Daten zu verwenden.¹⁸² Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden die Geschäftsberichte, Kantonsverfassungen, Kantonalbankengesetze sowie entsprechende Verordnungen, Kantonsrats- sowie ausgewählte Finanzkommissionsprotokolle, Eigenstrategien, Public Corporate Governance- sowie Beteiligungsstrategie-Dokumente der vier Kantone bzw. Fallstudien sowie Informationsübersichten des Kantonalbanken-Verbandes als Informationsgrundlage konsultiert. Damit konnte die Informationsbasis für die Untersuchung auf den Stand der Öffentlichkeit gebracht werden. Diese ermöglichte die Grundlage, um Governance-Ausgestaltungsmerkmale sowie – Wirkungszusammenhänge zu erkennen. Die Nutzung dieses bereits vorhandenen Materials bietet den Vorteil, dass es in der Entstehung keiner potenziellen Verzerrung durch den Forscher unterliegt, da es nicht im Zuge der Fallstudien erstellt wurde.¹⁸³

In allen Fällen der vorliegenden Untersuchung konnte die Einsicht und Auswertung der vorliegenden Dokumente und Akten als Vorbereitung auf die Interviews und Workshops erfolgen, so dass bereits ex ante eine erste Auslegeordnung über die Public Corporate Governance-Konzeption und deren potenziellen Ausgestaltungsvarianten vorlag. Gewisse Teile der Dokumente und Akten konnte mit Hilfe der Interviewpartner ins grosse

¹⁸² Vgl. Mayring (2001), S. 4.

¹⁸³ Vgl. Plag (2009), S. 120.

Ganze des föderal-kantonalen Kontexts eingeordnet und entsprechend aus Sicht der Interviewten «richtig» interpretiert werden.

(7) Quellentriangulation

Triangulation macht bei einer Informationsbeschaffung, welche aus mehreren Quellen genährt wird, eine Erhärtung von Konstrukten und Hypothesen möglich.¹⁸⁴ Wenn also ein Muster einer Informationsquelle bekräftigt werden kann durch die Evidenz einer anderen, dann ist diese Erkenntnis stärker und besser fundiert.¹⁸⁵ Ziel ist es entsprechend, eine möglichst breite und umfassende Informationsbasis zu bekommen. Darüber hinaus müssen diese gezielt hinterfragt und bewusst auf mögliche Widersprüche getestet werden. Widersprechen sich die Quellen, gilt dies als Grund, um entsprechende Aspekte stärker zu hinterfragen.¹⁸⁶

Wie anhand der Vielfalt der vorangegangenen Ausführungen erkennbar ist, wurde in der vorliegenden Untersuchung auf verschiedene Arten Informationen erhoben und genutzt. Eine entsprechende Quellentriangulation wurde fortlaufend vorgenommen.

3.5.6 Wichtige Aspekte der Interviewtechnik

Zentrale Methode der vorliegenden Untersuchung war die Informationsbeschaffung mittels Interviews. Es folgt eine Auseinandersetzung mit den wichtigsten methodischen Aspekten ihrer Vorbereitung und Durchführung.

(1) Auswahl der Interviewpartner

Ziel der Auswahl der Interviewpartner ist es, dass möglichst viele verschiedene Perspektiven der Kantonalbanken-Governance eruiert werden.¹⁸⁷ Dabei sollen möglichst viele Aspekte erfasst werden und zugleich die

¹⁸⁴ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 538.

¹⁸⁵ Vgl. Ebenda, S. 541.

¹⁸⁶ Vgl. Plag (2007), S. 117.

¹⁸⁷ Vgl. Brown und Eisenhardt (1998), S. 252.

Sichtweise der einen mit der anderen Perspektive zu konfrontieren. So können bspw. Argumente aus dem Kreise der Kantonalbanken den kantonalen Entscheidungsträgern zugespielt und durch diese neu reflektiert werden. Eigeninteressen können damit durch andere Gruppen mit andersartigen Interessen aufgedeckt und damit deren Aussagen in einem neuen Licht bewertet werden. Zudem wird die Möglichkeit eröffnet, Aussagen die durch eine breite Mehrheit der Interviewten gestützt werden, als erhärtet erklären zu können und in die Ausführungen in den empirischen Teil der Arbeit aufgenommen werden.¹⁸⁸

Folgende Gruppen wurden in die Interviews sowie auch in den moderierten Workshops einbezogen:

- Zuständige Finanzdirektoren der Kantone als Vertreter der Regierung.
- Kantonsverwaltungsmitarbeiter, welche die Eigenerinteressenvertretung seitens des Kantons operativ umsetzen.
- Präsidenten der Verwaltungsräte der Kantonalbanken.
- Je ein externer Corporate Governance- sowie ein Rechts-Experte.

Obige Gruppen wurden anhand ihrer Rolle im Governance-Kontext definiert und seitens der Kantone bzw. Kantonalbanken angefragt. Mit einer Ausnahme haben alle zugesagt, was nicht nur die Tiefe sondern auch die Breite der Perspektiven-Vielfalt der vier Fallstudien-Analysen vergleichbar macht. Forschungspraktische sowie inhaltliche Erfordernisse standen über der Forderung nach Diversität. Entsprechend konnte soziodemografischen Kriterien wie bspw. Altersgruppen oder Geschlechter keine Beachtung geschenkt werden, auch wenn sich ohne Zutun des Forschers ein ergiebiger Mix ergab. Die unterschiedlichen Interviewpartner wurden nicht ausgewählt, um Repräsentativität zu erzeugen, sondern um möglichst vielschichtige Argumente aufzudecken.¹⁸⁹ Das Setting an interviewten Personen kann dem Interviewverzeichnis entnommen werden.

¹⁸⁸ Vgl. Plag (2007), S. 121.

¹⁸⁹ Vgl. Ebenda.

(2) Durchführung der Interviews

Wichtige Grundvoraussetzung war, dass genügend Zeit für das Interview eingeplant werden konnte. Es wurde das Einverständnis zur Aufnahme auf Tonband sowie zur Verwendung des Interviews im wissenschaftlichen Kontext eingeholt. Den Interviewten ihrerseits wurde die Wahlmöglichkeit gegeben, wo das Interview stattfinden durfte. Alle Interviewten entschieden sich dafür, das Interview in einem der Sitzungszimmer innerhalb ihrer Kantonsverwaltung durchzuführen. Dies führte zu einem erhöhten Mobilitätsbedarf seitens des Forschers, was sich aber auf die Atmosphäre bei der Durchführung der Interviews positiv auswirkte. Damit, sowie mittels eines kleinen «Warm ups» zu Beginn des Interviews, in dem sich der Forscher mit seinem Forschungsvorhaben vorstellte, konnte das nötige Vertrauen zwischen dem Forscher und dem Interviewten aufgebaut werden. Auf die Aufnahme der allesamt transkribierten Interviews in der vorliegenden Arbeit musste aber nach Absprache mit den Interviewten trotzdem verzichtet werden.

Abgesehen von einem Interview wurden alle Interviews zu zweit geführt und von der Zweitperson transkribiert. Dies half, die hohe integrative Kraft der Forscher beim Generieren von Informationen für Fallstudien sicherzustellen. Aus Sicht des Forschers hierbei also einen Forschungspartner zur Seite zu haben, bot eine ausserordentlich wichtige Unterstützung im Forschungsprozess. Zwei Forschende können aus den Informationen eine grössere Reichhaltigkeit, Fülle, Vertrauenswürdigkeit und Genauigkeit der Informationsbeschaffung sicherstellen.¹⁹⁰

Die Rollen wurden vorgängig abgesprochen. Es wurde das Credo des Fokus‘ auf das Zuhören und die Zurückhaltung bei der Gesprächsführung wert gelegt. Es wirkte sich positiv aus, den Interviewten im Rahmen der narrativen Interviews den Raum und die Freiheit zuzugestehen, um ihnen als Wissensträger mit ihrer Sichtweise freien Lauf in der Argumentation sowie den Begründungen lassen zu können. So konnte ihnen indirekt sig-

¹⁹⁰ Vgl. Benbasat et al. (1987), S. 374.

nalisiert werden, dass ihre Aussagen für die Untersuchung von zentraler Bedeutung waren, was diese effektiv auch waren.

3.5.7 Dokumentation

Die Dokumentation des Vorgehens und der Ergebnisse aus den Interviews ist im Sinne eines transparenten Forschungsprozesses unerlässlich.¹⁹¹ Folgende Medien wurden zur Dokumentation eingesetzt:

- *Gesprächsprotokoll*: Von allen Interviews, auch von den durch Tonaufzeichnung dokumentierten, wurden Gesprächsprotokolle angefertigt. Bei den vier Workshops wurde jeweils durch eine Zweitperson ein Gesprächsprotokoll erstellt und zugleich auf eine Tonträgeraufzeichnung verzichtet.
- *Tonträgeraufzeichnung*: Alle Interviews wurden mit Hilfe digitaler Tonträgeraufzeichnungen aufgenommen. Die Tonträgeraufzeichnung erlaubt es im Gegensatz zu Gesprächsprotokollen, die authentische und präzise Erfassung des Kommunikationsprozesses.
- *Postskripte*: Als Ergänzung zur Tonträgeraufzeichnung wurde unmittelbar nach den narrativen und problemzentrierten Interviews sowie den Workshops Postskripte erstellt. Sie enthalten eine Skizze zu den Gesprächsinhalten, Anmerkungen zu den situativen und nonverbalen Aspekten sowie zu Schwerpunktsetzungen des Interviewten bzw. den Workshop-Teilnehmern. Zudem wurden spontane thematische Auffälligkeiten und Interpretationsideen notiert, welche Anregungen für die Auswertung geben können.
- *Elektronische Daten*: Vorhandene Dokumente wurden von Fallstudien-Vertretern wenn immer möglich in elektronischer Form übergeben und archiviert. Dabei handelte es sich um Kantonsratsprotokolle, Eignerstrategien, Public Corporate Governance- sowie Beteiligungsstrategie-Dokumente der Kantone. Andere Dokumente wie die Geschäftsberichte,

¹⁹¹ Vgl. Lamnek (1995), S. 96 ff.

Kantonsverfassungen, Kantonalbankengesetze sowie entsprechende Verordnungen waren öffentlich online erhältlich und mussten deswegen nicht von den Fallstudien-Vertretern eingebracht werden.

- *Kopien in Papierform:* In wenigen Fällen, wo entweder aufgrund des grossen Alters des Dokumentes keine elektronische Form bestand oder der Einfachheit und Aufwandminimierung halber durch die Fallstudien-Vertreter direkt in Papierform übergeben. Es handelte sich dabei um einzelne Kantonsrats- und ausgewählte Finanzkommissionsprotokolle, Präsentationen sowie Korrespondenz.

3.5.8 Aufbereitung der Informationen

Die Aufbereitung und Analyse der Informationen bildet das Herzstück bei der Arbeit im Rahmen von Fallstudien. Zugleich ist dies aber auch der schwierigste und am wenigsten kodifizierte Teil des Forschungsprozesses.¹⁹² Gerade bei multiplen Fallstudien geht es oft um die Bewältigung sehr grosser Informationsmengen.¹⁹³ Insbesondere die Aufbereitung von Interviews stellt eine wesentliche Aufgabe dar.¹⁹⁴

Im Rahmen der Untersuchung wurden bei der Informationsaufbereitung relevante von weniger relevanten Aussagen getrennt und nur die als relevant erachteten wurden nach der vollständigen Transkription für die weitere Auswertung aufbewahrt. Die Kriterien wurden aus der forschungsleitenden Frage abgeleitet.

¹⁹² Vgl. Eisenhardt (1989), S. 539.

¹⁹³ Vgl. Ebenda, S. 540.

¹⁹⁴ Vgl. Plag (2007), S. 123.

3.6 Within-Case-Analysis

Die Wichtigkeit der Within-Case-Analysis ist durch das oben erwähnte grosse Informationsvolumen begründet.¹⁹⁵ Die Within-Case-Analysis beinhaltet typischerweise eine Zuschreibung und Verbindung verschiedener Aspekte, wobei es dabei kein Standardformat für die Analyse gibt.¹⁹⁶ Kern dieses Teils des Forschungsprozesses ist es, die Phänomene einer Fallstudie aufzuzeigen. Es werden damit Fragen nach dem «Wie» und «Warum» zu beantworten versucht.¹⁹⁷

In der Untersuchung wurde die Within-Case-Analysis anhand der *phänomenologischen Analyse*¹⁹⁸ vollzogen. Folgende Forschungsschritte wurden dabei durchlaufen:

1. Definition, welche Aspekte Gegenstand einer eingehenderen Analyse der Steuerungsdimensionen und deren Ausgestaltungsvarianten sein sollen.
2. Der Forscher musste das gesamte Material sichten, um den generellen Sinn der einzelnen Steuerungsdimensionen im Kontext der gesamten Public Corporate Governance bei Kantonalbanken aufzuschlüsseln.¹⁹⁹
3. Interpretation zu den Informationen.
4. Unterschiedliche Informationen und ihre Interpretationen zu den Steuerungsdimensionen und deren Ausgestaltungsvarianten miteinander vergleichen, verknüpfen und zu einer generellen Interpretation führen.

Die damit durchgeführte Within-Case-Analysis wurde in die Cross-Case-Comparison eingebunden. D.h. es wurden alle Fallstudien miteinander in

¹⁹⁵ Vgl. Eisenhardt (1989), S. 540.

¹⁹⁶ Vgl. Ebenda.

¹⁹⁷ Vgl. Plag (2007), S. 125.

¹⁹⁸ Vgl. Ebenda S. 126 mit Verweis auf die Methodik von Mayring (2001), S. 85-87.

¹⁹⁹ In Anl. an Mayring (2001), S. 83.

Beziehung gesetzt, um Muster zu erkennen und diese auf der reichhaltigen Datenbasis der vier Fallstudien zu hinterfragen. Durch die Kombination der beiden Verfahren konnte im Rahmen der Within-Case-Analysis ein Setting von konkreten Ausgestaltungsvarianten von Steuerungsdimensionen generiert werden, die in der Cross-Case-Comparison hinterfragt und im Ergebnis erhärtet, widerlegt oder modifiziert wurden.²⁰⁰

3.7 Cross-Case-Comparison

Bei der Cross-Case-Comparison wird eine komparative Analysedurchgeführt, d.h. es wird ein systematischer Vergleich zwischen den verschiedenen Fällen durchgeführt.²⁰¹ Es wird die Erkennung von Mustern angestrebt, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu finden, die über den Einzelfall hinaus Gültigkeit besitzen.²⁰² Typische Fragen, die dabei gestellt werden, lauten bspw. «Warum ist in den Fällen etwas unterschiedlich, wo man Gleiches erwartet hätte?» oder «Warum ist in den Fällen etwas gleich, wo man Unterschiedliches erwartet hätte?»²⁰³ Durch die Cross-Case-Analysis sollen Erklärungen generiert werden, die nicht nur auf einen Fall anwendbar sind, sondern in einer Mehrzahl von Fällen Anwendung finden können. Sie bilden daher einen ersten Schritt im Forschungsprozess zur Verallgemeinerung von Schlussfolgerungen. Wenn also von mehreren Fällen die Erkenntnisse ausgewertet und verglichen werden, so erwächst mehr und mehr eine allgemein gültige Erklärung.²⁰⁴

²⁰⁰ Angelehnt an den Forschungsprozess von Plag (2007), S. 125-126.

²⁰¹ Vgl. Glaser und Strauss (1998), S. 32-41.

²⁰² Vgl. Plag (2007), S. 125.

²⁰³ Vgl. Vgl. Ebenda, S. 125 mit Verweis auf Eisenhardt (1989), S. 540.

²⁰⁴ Vgl. Yin (2009), S. 82.

II. Empirie

4 Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken

I. Theorie und Forschungsmethodik
2. Public Corporate Governance - theoretischer Bezugsrahmen
3. Forschungsmethode
II. Empirie
4. Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken
5. Kantonalbank-Fallstudien
III. Erkenntnisse und Diskussion
6. Public Corporate Governance-Framework für Kantonalbanken
7. Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

Bevor die Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken hergeleitet (Kap. 4.2) und beschrieben (4.3 bis 4.6) werden, wird im nachfolgenden Subkapitel der Kantonalbanken-Begriff erläutert und die Eignerstruktur der Banken definiert. Damit ist zugleich das Forschungsobjekt im weiteren Sinne²⁰⁵ der Fallstudien abgegrenzt, welches in seiner ganzen Heterogenität trotz allem Gemeinsamkeiten bewahrt hat.

²⁰⁵ Das Forschungsobjekt im engeren Sinne sind die Kantonalbanken der Kantone Aargau, Basel-Stadt, Luzern sowie Uri, welche die Fallstudien der vorliegenden Untersuchung sind. Sie stehen im Fokus des empirischen Teils und werden in diesem Zuge detailliert beschrieben und analysiert (siehe Kap. 4). Diese werden aber von den gleichen Charakteristika geprägt wie die übrigen 20 Kantonalbanken der Schweiz.

4.1 Grundlagen zur Charakterisierung und Eignerstruktur von Kantonalbanken

4.1.1 Charakterisierung von Kantonalbanken

Die Gründungsmotive in den einzelnen Kantonen waren unterschiedlich. Dennoch sind gewisse Gemeinsamkeiten und Parallelen erkennbar. Die Industrialisierung, insbesondere der Eisenbahnbau, sowie die Geldbedürfnisse der öffentlichen Hand absorbierten im 19. Jahrhundert grosse Teile des Privatkapitals. Die dadurch entstehende Verknappung des Geldangebots führte zur Erhöhung des Hypothekensatzes. Die Kreditbedürfnisse des «kleinen Mannes» konnten nicht mehr befriedigt werden. Zudem stellte das Bankgeschäft im wirtschaftlichen Aufschwung des 19. Jahrhunderts erhöhte Anforderungen, denen bestehende Institute teilweise nicht mehr zu genügen vermochten. Sie verspekulierten sich, was ihre Schliessung zur Folge hatte. Aufgrund sozialpolitischer Überlegungen schufen die Kantone deshalb mit der Gründung von Kantonalbanken ein Instrument, das diese Missstände aktiv beheben sollte. Neben den sozialpolitischen Faktoren zur Errichtung von Kantonalbanken spielten auch fiskalische Interessen der Kantone eine Rolle. Die Kantone profitierten fortan von einer Beteiligung am Reingewinn der Kantonalbank.

Die Kantonalbanken haben sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte zu Universalbanken entwickelt. Ihre Geschäftsstruktur ist trotzdem noch durch das traditionelle Zinsdifferenzgeschäft geprägt.²⁰⁶ Mit dem Wandel der Kantonalbanken von Hypothekar- und Sparbanken zu marktorientierten Universalbanken ist unter dem Gesichtspunkt der in Art. 98 Abs. 1 Bundesverfassung postulierten *besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken* der Unterschied zu anderen Geschäftsbanken kleiner geworden. In diesem Sinne ist auch der Status der Kantonalbanken im Bankengesetz den übrigen Banken weitgehend angepasst. So kamen die Kantonalbanken

²⁰⁶ Vgl. Russenberger (1988), S. 2 ff.

seit der letzten Bankengesetzrevision 1999 einzig noch in den Genuss eines firmenrechtlichen Privilegs. Es ist in Art. 3a BankG klar geregelt, wann ein Institut sich «Kantonalbank» nennen darf.

Bei den Kantonalbanken führte ein Konzentrationsprozess in den Neunzigerjahren zu einer Reduktion der selbständigen Institute von 29 auf 24 Kantonalbanken. Dieser Prozess hatte zwei Gründe. Einerseits erfolgte in Kantonen mit je zwei Staatsinstituten der Zusammenschluss zu einer einzigen Kantonalbank (Bern, Genf, Waadt). Andererseits trennten sich die Kantone Solothurn und Appenzell Ausserrhoden aufgrund von Krisen von ihren Kantonalbanken.²⁰⁷

Jene Kantonalbanken, die ihre Selbständigkeit wahren konnten, begegneten der erhöhten Wettbewerbsintensität mit zahlreichen Massnahmen zur Verbesserung der Betriebsorganisation und durch Kooperationen innerhalb der Kantonalbanken-Gruppe.

4.1.2 Vielfalt der Eignerstrukturen von Kantonalbanken

Die Kantonalbanken sind eine heterogene Bankengruppe. Sie unterscheiden sich in mehrerer Hinsicht stark. Diese Unterschiede manifestieren sich nicht nur in ungleichen Betriebsgrössen, andersartiger Ausrichtungen der Geschäftstätigkeit, unterschiedlichen Marktstellung innerhalb des Kantons, sondern auch in Bezug auf ihre Eignerstruktur.

Beim Erlass der Bestimmungen über das Bankwesen muss der Bund der «besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung tragen»²⁰⁸. Aus dieser Bestimmung spricht auch die Sonderstellung der Kantonalbanken im schweizerischen Bankwesen. Es kann daraus aber keine Verpflichtung der Kantone abgeleitet werden, eine Kantonalbank zu errichten und zu betreiben. Ebenso wenig legt dieser Bundesverfassungsartikel die Rechtsform oder die Trägerschaft einer Kantonalbank fest. Ein

²⁰⁷ 1995 übernahm der damalige Schweizerische Bankverein die Solothurner Kantonalbank, 1996 übernahm die Schweizerische Bankgesellschaft die Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank.

²⁰⁸ Vgl. Art. 98 Abs. 1 BV.

Kanton ist also in Bezug auf die Errichtung, Organisation der Festlegung seiner Public Corporate Governance-Strukturen seiner Kantonalbank weitgehend autonom, wobei er selbstverständlich bundesrechtliche Vorschriften, die sich hauptsächlich aus der Verfassung, dem Bankengesetz und dem Privatrecht ergeben, nicht verletzen darf. In diesem Rahmen ist er unter anderem frei, nicht nur über die Rechtsform, den Leistungsauftrag sowie die Staatsgarantiegewährung hinsichtlich der Kantonalbank zu bestimmen, sondern auch über die Eignerstruktur.

Das Bankengesetz legt fest, welche Elemente eine Bank zu einer Kantonalbank machen²⁰⁹:

«Als Kantonalbank gilt eine Bank, die aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses als Anstalt oder Aktiengesellschaft errichtet wird. Der Kanton muss an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügen. Er kann für deren Verbindlichkeiten die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen.»

Konstitutive Begriffsmerkmale einer Kantonalbank sind demnach die «Errichtung gestützt auf einen kantonalen gesetzlichen Erlass» sowie eine «qualifizierte Beteiligung» des Kantons am Kapital und an den Stimmen seiner Bank.

Dem Kanton stehen damit Eignerstrukturen zur Auswahl, bei denen der Kapital- sowie Stimmenanteil zwischen 33,3% und 100% liegt. Sinkt der Anteil des Kantons an Kapital und Stimmen unter die 33,3%-Grenze, darf sich die Bank nicht mehr «Kantonalbank» nennen.²¹⁰

Nachfolgende Abbildung stellt die Anteile der Kantone am Gesellschaftskapital ihrer Kantonalbank dar.

²⁰⁹ Vgl. Art. 3a BankG.

²¹⁰ Ausnahmen sind möglich. Genehmigt wurden diese bei der Banque Cantonale de Genève sowie bei der Zuger Kantonalbank.

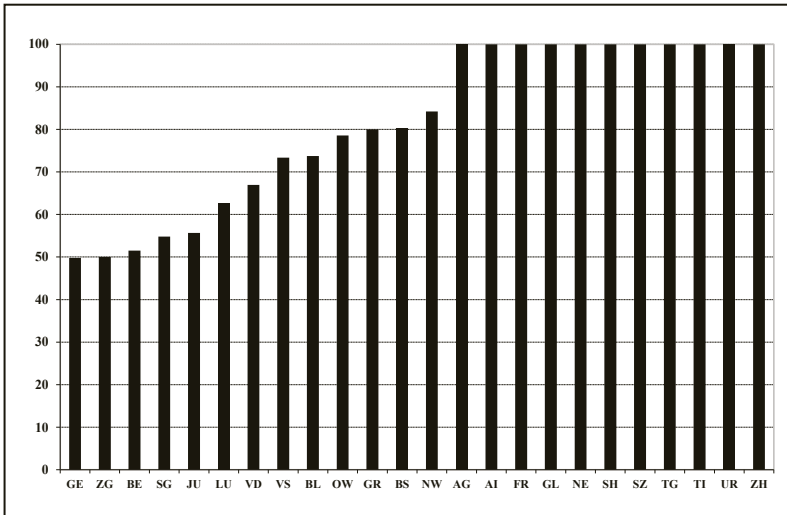


Abbildung 1: Anteil des Kantons am Kapital der Kantonalbank²¹¹

In Bezug auf die Stimmengewichte sieht das Bild folgendermassen aus:

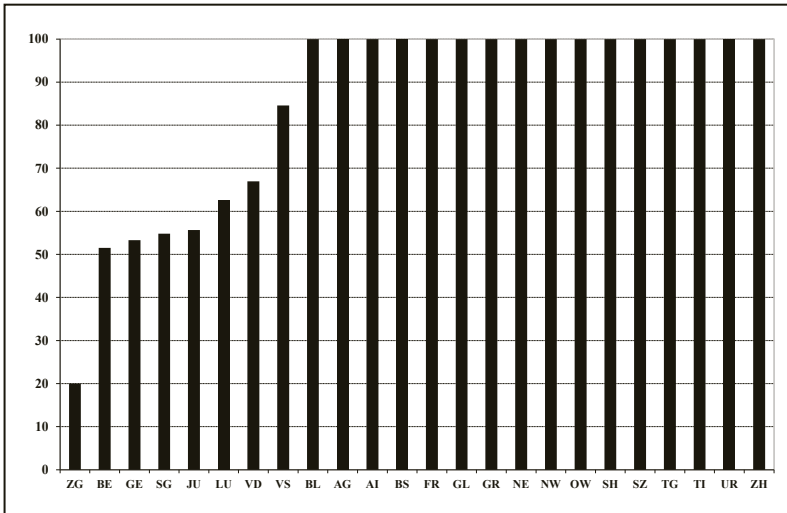


Abbildung 2: Stimmanteil des Kantons an der Kantonalbank²¹²

²¹¹ Vgl. Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2010), S. 3.

Die beiden Abbildungen zu den Stimm- sowie Kapitalanteilen unterscheiden sich bei einem Viertel der aufgezeigten Kantonalbanken. Die Unterschiede zwischen dem Kapitalanteil und dem Stimmanteil der Kantone ergeben sich dabei einerseits durch die Existenz von Stimmrechtsaktien (Kanton Genf sowie Kanton Wallis) oder Partizipations- bzw. Zertifikatskapital (Kantone Basel-Land, Basel-Stadt, Graubünden, Nidwalden und Obwalden).

Mit Blick in die Kantonalbankengesetze lassen sich keine Aussagen zum konkreten Anteil der Kantone an Kapital und Stimmen ihrer Kantonalbanken finden. Allerdings werden in den Kantonalbankengesetzen Aussagen zu «unveräusserlichen Pflichtanteilen» der Kantone am Aktienkapital der Bank gemacht. In den meisten Fällen entsprechen diese Pflichtteile den dem Verwaltungsvermögen der Kantone zugeteilten Anteil der Kantonalbank-Beteiligung. Folgende Varianten sind in den Kantonalbankengesetzen zu finden²¹³:

- Der Kanton muss kapital- und stimmenmässig über die absolute Mehrheit verfügen.
- Der Kanton muss wenigstens 51% der Aktien und des Stimmrechts halten.
- Der Kanton muss mindestens 51% des Aktienkapitals behalten.
- Der Kanton muss in jedem Fall die Hälfte des Aktienkapitals besitzen.
- Der Kanton und die Gemeinden müssen zusammen mindestens über die Mehrheit der Stimmen verfügen.

Im Mittelpunkt der Regelungen im Rahmen der Kantonalbankengesetze steht damit in verschiedenen Formulierungsvarianten die Mehrheit. Nur in wenigen Kantonen wurde bislang der politische Entscheid gefällt, die Rolle des Kantons als Mehrheits- bzw. Alleineigner aufzugeben. Inse-

²¹² Vgl. Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2010), S. 3.

²¹³ Vgl. Schwitter (2000), S. 127.

samt sind es 13 Kantonalbanken, bei denen die Möglichkeit genutzt wurde, Private am Eigenkapital zu beteiligen, indem Partizipationsscheine, Zertifikatskapital oder Aktien emittiert wurden. Die restlichen elf Kantonalbanken verzeichnen den Kanton als Alleineigner.²¹⁴ Für die Wahl der Eigenerrolle sind vorwiegend betriebswirtschaftliche sowie finanz-, versorgungs- und wettbewerbsspolitische Überlegungen von Bedeutung.

Neben der Rolle als Mehrheits- oder Alleineigner stehen den Kantonen noch weitere Varianten zur Ausgestaltung seiner Eigenerrolle zur Wahl:

- Kanton als Minderheitseigner im Besitz der Sperrminorität von mindestens 33,3% und maximal 49,9%.
- Kanton als Minderheitseigner im Besitz von weniger als 33,3%. Dies bedeutet gemäss Bankengesetz²¹⁵ allerdings, dass die Bank sich nicht mehr «Kantonalbank» nennen darf.
- Der Kanton kann eine Vollprivatisierung anstreben und seinen Anteil an Kapital und Stimmen auf null reduzieren.

Da sich die vorliegende Untersuchung auf die Rolle der Kantone als Mehrheits- oder Alleineigner fokussiert, wird auf den Einbezug der obgenannten drei Varianten Eigenerrollen verzichtet.

4.2 Herleitung der Steuerungsdimensionen

Die im Kapitel 2 aufgezeigten Elemente der Public Corporate Governance werden zur Beantwortung der forschungsleitenden Frage²¹⁶ vorliegender Untersuchung strukturiert.

Der erste Teil der empirischen Erhebung fokussiert sich auf das gemeinsam mit den Vertretern der Fallstudie erarbeitete Analyseraster. Zu Grunde liegt einerseits eine umfassende Literatur- und Materialiensammlung der vier Kantone Aargau, Basel-Stadt, Luzern und Uri in Bezug auf ihre jewei-

²¹⁴ Stand per 31.12.2009.

²¹⁵ Vgl. Art. 3a BankG.

²¹⁶ Mehr zur Herleitung und Formulierung siehe Kap. 1.2.

lige Beteiligung an der Aargauischen Kantonalbank, Basler Kantonalbank, Luzerner Kantonalbank und Urner Kantonalbank. Andererseits fundieren die Erkenntnisse dieses Kapitels auf zwei moderierten Workshops in kleiner Runde²¹⁷ sowie zwei moderierter Workshop in einer grossen Runde²¹⁸, d.h. mit Entscheidungsträgern der vier Kantonalbanken, der vier Kantone sowie mit dem Präsidenten des Verbandes Schweizerischer Kantonalbanken, sowie sieben narrativen Interviews und einem Expertengespräch²¹⁹. Diese Informationserhebungen wurden zum Zweck der Definition Steuerungsdimensionen, d.h. des eigentlichen Analyserasters vorliegender Arbeit, für die Kantonalbanken-Public Corporate Governance durchgeführt.

Ziel ist die Reduktion der komplexen Governance-Thematik bei Kantonalbanken auf das Wesentliche. Weiteres Ziel ist die Sicherstellung der Praxisnähe. Die Erreichung dieser Ziele werden gestützt durch das in der Literatur beschriebene Verfahren des frühzeitigen Ordnen von bedeutenden Erscheinungen in einem Bezugssystem im Rahmen von Fallstudien-Untersuchungen²²⁰.

²¹⁷ Es handelt sich dabei um die Workshops vom 3. November 2008 sowie vom 28. Mai 2009, siehe Interview-Verzeichnis.

²¹⁸ Es handelt sich dabei um den Workshop vom 27. Januar 2010. Teilnehmer dieses *grossen* Workshops waren seitens der Kantonalbanken die vier Verwaltungsratspräsidenten sowie seitens der Kantone einerseits die für die Beteiligungen verantwortliche Person (AG), der Finanzverwalter (BS) sowie das jeweils zuständige Mitglied des Verwaltungsrates (LU und UR), siehe Interview-Verzeichnis.

²¹⁹ Die sieben narrativen Interviews sowie das Expertengespräch fanden im Zeitraum zwischen dem 24. März 2009 bis 14. September 2009 statt, siehe Interview-Verzeichnis.

²²⁰ In Anl. an Yin (1981), S. 60 f.

Die Auswertung der Literatur und Materialien aus den Fallstudien sowie die obgenannten Workshops und Interviews brachten eine Strukturierung in vier Public Corporate Governance-Steuerungsbereiche für Kantonalbanken hervor:

- Finanzielle Steuerung
- Aufgabenbezogene Steuerung
- Führungsbezogene Steuerung
- Rechtliche Steuerung

Diesen Steuerungsbereichen werden Steuerungsdimensionen zugeteilt. Steuerungsdimensionen der vorliegenden Untersuchung sind politische Entscheidungen, die durch den Kanton als Eigner einer Kantonalbank gefällt werden müssen. Wie in Kapitel 3 hergeleitet, wird diese frühzeitige Strukturierungsmassnahme im Forschungsprozess in der Literatur empfohlen. So ist die Offenheit zu Beginn einer Fallstudien-Untersuchung zwar wichtig. Bevor der Forscher die eigentliche Untersuchung aber vollzieht, muss ein Bezugssystem geschaffen werden, um eine auf das Wesentliche fokussierte Forschung sicherzustellen. Dies bedeutet nicht, dass ein rigides konzeptuelles Bezugssystem geschaffen werden muss, aber eine Strukturierung im Sinne der forschungsleitenden Frage für eine erfolgreiche Fallstudien-Untersuchung ist nötig, auch wenn sie nicht starr sein soll.²²¹ In der vorliegenden Untersuchung ist der Bezugsrahmen das Instrument auf der Suche nach den *relevanten* Steuerungsdimensionen, welche der Besonderheit der Kantonalbank-Beteiligungen gerecht zu werden versucht. Um die Wichtigkeit der Elemente des empirischen Bezugsrahmens optimal einschätzen zu können, waren die Informationen der Vertreter der Fallstudien-Untersuchungsobjekte aus den ersten narrativen Interviews massgebend. Sie sind es, welche Entscheidungen hinsichtlich der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken im Spannungsfeld zwischen der politischen sowie auch demokratischen Perspektive fällen bzw. diese im politi-

²²¹ Vgl. Ebenda, S. 61.

schen Kontext ihres Kantons mit ihren Abläufen und Prozessen im bestehenden Entscheidungsspielraum einzuschätzen wissen.²²²

Die folgende Tabelle stellt die theoretischen Bausteine der Public Corporate Governance dar²²³ und zeigt, welchen Steuerungsbereichen diese im Kontext der Kantonalbanken zugeordnet werden können.

		Steuerungsbereiche			
		Finanzielle Steuerung	Aufgabenbez. Steuerung	Führungsbez. Steuerung	Rechtliche Steuerung
Bausteine der PCG	Organisation & Rechtsform			X	X
	Finanzen & Steuern	X			
	Autonomie			X	
	Steuerungs-kreisläufe	X	X	X	
	Steuerungs-instrumente	X	X	X	X
	Transparenz	X	X	X	
	Aufsicht & Oberaufsicht	X	X	X	X

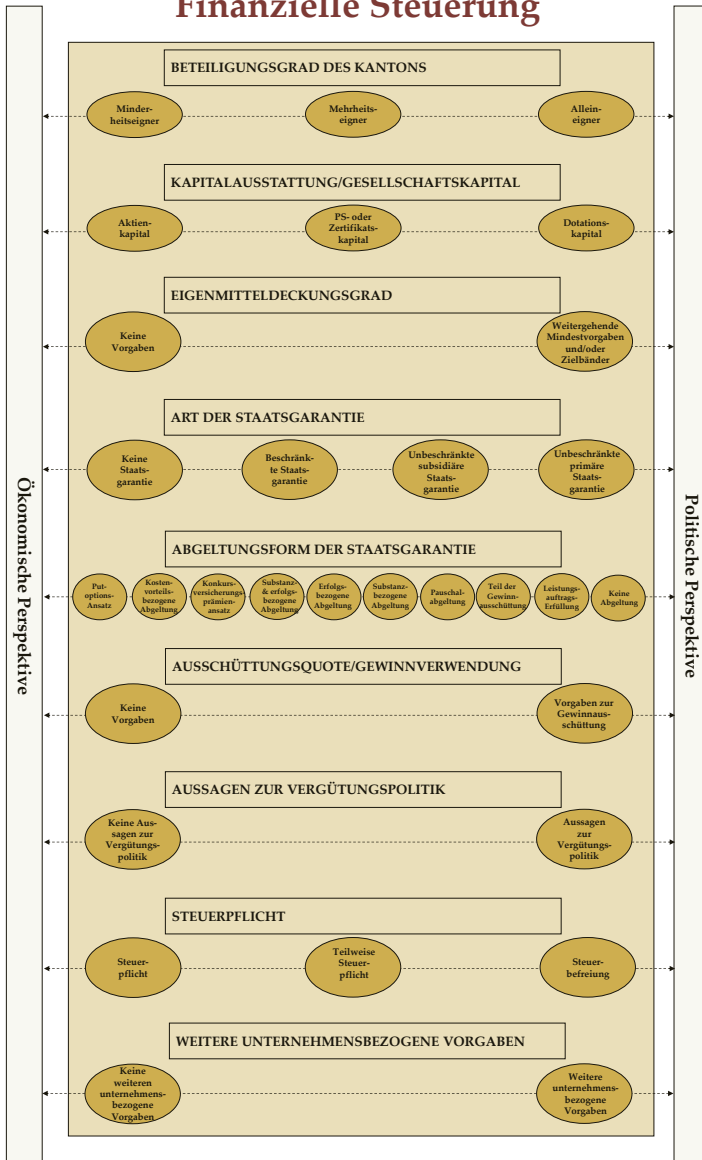
Tabelle 2: Zuteilung der PCG-Bausteine auf die Steuerungsdimensionen

Im Spannungsfeld zwischen der ökonomischen sowie der politischen Perspektive lassen sich den vier Steuerungsbereichen somit 18 Steuerungsdimensionen zuteilen.

²²² Weitere Ausführungen zur politischen sowie demokratischen bzw. demokratietheoretischen Perspektive siehe Kap. 2.1.

²²³ Weitere Ausführungen zu den Bausteinen der Public Corporate Governance siehe Kap. 2.2.

Finanzielle Steuerung



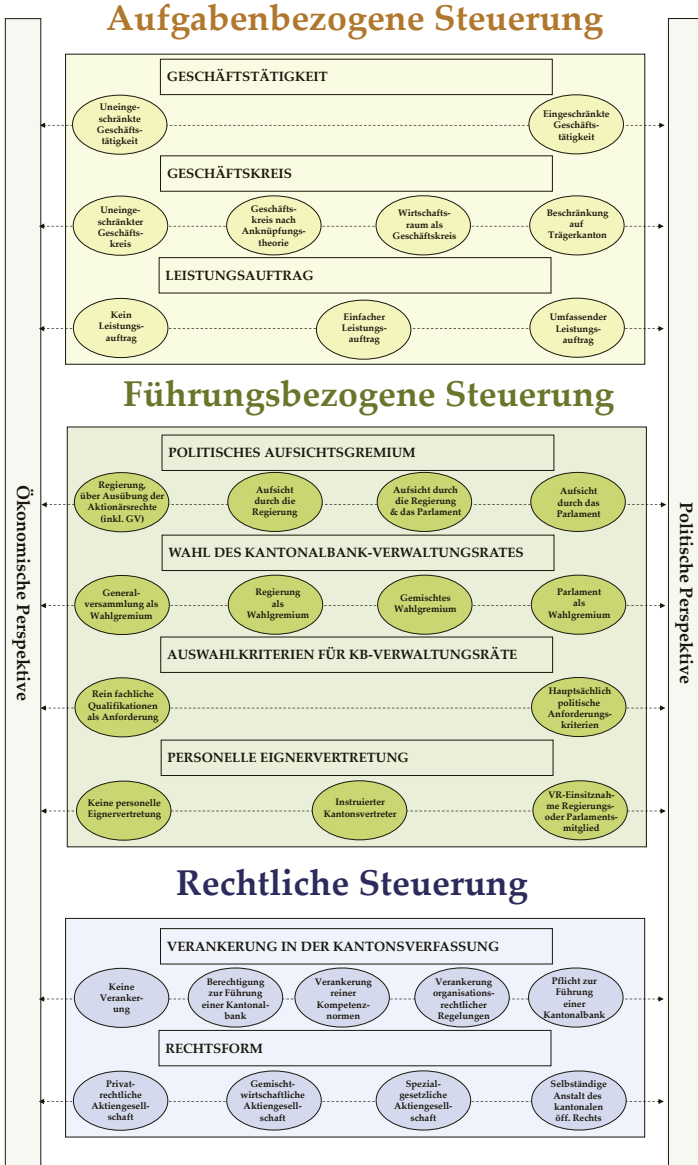


Abbildung 3: Empirisch generierte Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken

In der Folge werden die Steuerungsdimensionen, strukturiert in die vier Steuerungsbereiche aufgelistet und beschrieben.

Allen vier Steuerungsbereichen ist gemein, dass diese stets die Annahme zu Grunde legen, dass die Kantone so viel Einfluss wie nötig ausüben können, dabei aber die betriebliche Eigenständigkeit der Kantonalbanken so weit als möglich respektieren.

4.3 Finanzielle Steuerung

Die Kantone als Eigner streben den Erhalt bzw. die Steigerung des Wertes der Kantonalbanken sowie die Marktfähigkeit der Kantonalbanken in den Bankmärkten an. In diesem Spannungsfeld sind finanzrelevante Steuerungsentscheide zu fällen. Nachfolgend werden die Steuerungsdimensionen innerhalb des Steuerungsbereichs *Finanzielle Steuerung* aufgezeigt.

4.3.1 Beteiligungsgrad des Kantons

Je nach Konstitution der Kantonalbank in den Spezialgesetzen²²⁴ sind unterschiedliche staatliche Beteiligungsverhältnisse nicht nur in Bezug auf das Kapital, sondern auch in Bezug auf die Stimmen zwischen 33,3% und 100% möglich. Sinkt der Anteil des Kantons an Kapital und Stimmen unter die 33,3%-Marke, so darf sich die Bank, wie erwähnt, nicht mehr *Kantonalbank* nennen.^{225,226}

4.3.2 Kapitalausstattung / Gesellschaftskapital

Mit der Banktätigkeit sind Risiken verknüpft. Aus diesem Grund verpflichtet das Bankengesetz die Banken, ein angemessenes Verhältnis zwischen ihren Eigenmitteln und den gesamten Verbindlichkeiten herzustellen.

²²⁴ Die Spezialgesetze werden im Kontext der Kantonalbanken *Kantonalbankgesetze* genannt.

²²⁵ Weitere Ausführungen zur für die Public Corporate Governance der Kantonalbanken charakterisierenden Steuerungsdimension *Beteiligungsgrad des Kantons* ist dem obigen Kap. 4.1 zu entnehmen.

²²⁶ Genehmigte Ausnahmen wie die Banque Cantonale de Genève sowie die Zuger Kantonalbank bestätigen die Regel.

len.²²⁷ Dieses sogenannte Leverage²²⁸ hat insbesondere im Rahmen der Finanzkrise an Bedeutung gewonnen.

Eine Zunahme des Geschäftsvolumens verlangt nach einer Anpassung der Eigenmittelbasis. Eine gesunde Eigenkapitalbasis und eine hohe Bonität sind im Hinblick auf die Aufrechterhaltung einer uneingeschränkten Aktionsfähigkeit zwingende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kantonalbank und damit auch im Sinne des Kantons.

Eigenmittel können auf Basis des durch den Kanton zur Verfügung gestellten Gesellschaftskapitals durch die Kantonalbank selbst im Sinne der Selbstfinanzierung erarbeitet werden. Es kann aber sein, dass diese Mittel nicht ausreichen, um das Kantonsvermögen ausreichend durch verantwortliches Kapital zu decken. In diesem Fall kann der Kanton als Träger der Bank durch die Erhöhung des Gesellschaftskapitals direkt der Kantonalbank weitere Eigenmittel zur Verfügung stellen. Eine Gesellschaftskapitalerhöhung wird in diesem Fall von der Staatskasse gespiesen. Es ist zudem eine Option, dass Private der Kantonalbank Eigenmittel zuführen. Dies führt zu einer Reduktion des Kantonsanteils, wenn dieser der Bank nicht ebenfalls seinem Kapitalanteil entsprechend Gesellschaftskapital einlegt.

4.3.3 Eigenmitteldeckungsgrad

Der Eigenmitteldeckungsgrad erlaubt eine Aussage über die Eigenmittelausstattung der Kantonalbank. Der Bedarf an Eigenmitteln²²⁹ hängt von

²²⁷ Art. 4 Abs. 1 Bankengesetz.

²²⁸ Unter Leverage wird im Zusammenhang mit der Kapitalstruktur die Hebelwirkung des Fremdkapitals (inkl. Finanzierungskosten) auf das Eigenmittel (Verzinsung bzw. Dividende) verstanden. Da das Fremdkapital um das vielfache grösser als das Eigenmittel ist, verändert sich das eingesetzte Kapital infolge einer eintretenden Entwicklung überproportional zum in Form von Eigenmittel eingesetzten Betrag.

²²⁹ Die Eigenmittel enthalten nach Bankverordnung sowie den Richtlinien der FINMA zu den Rechnungslegungsvorschriften nicht nur den Bilanzposten Gesellschaftskapital, sondern auch Reserven für allgemeine Bankrisiken, allgemeine gesetzliche Reserven, Reserven für eigene Beteiligungstitel, Aufwertungsreserven, andere Reserven, Ge-

der Geschäftsentwicklung einerseits und von der Entwicklung der Unterlegungsvorschriften der FINMA andererseits ab. Wenn dieser Bedarf nicht rasch und flexibel befriedigt werden kann, besteht die Gefahr einer Wachstumsbeschränkung. Aus Gründen einer eigenspezifisch gewünschten erhöhten Sicherheit können Kantone weitergehende Mindestvorgaben oder Zielbänder definieren. In der heutigen Praxis wird dies meist im Rahmen von veröffentlichten oder auch unveröffentlichten Eignerstrategien formuliert. Zumeist geht es dabei um den Erhalt der strategischen und operativen Flexibilität der Bankeninstitute, welchen hohe Bedeutung zukommt. Zudem kann damit ein unternehmerischer Entscheidungs- und Handlungsspielraum eröffnet werden, damit sich die Kantonalbanken am Markt behaupten können. Dies steht immer auch im Kontext politischer Entscheidungen sowie Entscheidungsabläufe seitens des Kantons.

4.3.4 Art der Staatsgarantie

Die Staatsgarantie ist ein Gläubigerschutzinstrument. Der Trägerkanton einer Kantonalbank entscheidet selbständig über die Einführung, Beschränkung oder Aufhebung der Staatsgarantie. Abgesehen von wenigen Kantonen, die im Rahmen einer *primären* Staatsgarantie für die Verbindlichkeiten ihrer Kantonalbanken ohne Einschränkung eintreten, sehen die meisten Kantonalbankengesetze eine *subsidiäre* Staatsgarantie vor. Der Kanton haftet dabei zwar vollumfänglich für die Schulden seiner Bank, die Haftung ist jedoch sekundär, d.h. sie kommt erst zum Tragen, wenn die unternehmenseigenen Mittel zur Erfüllung der Verbindlichkeiten nicht mehr genügen. Dieser *unbeschränkten* Haftung steht eine *beschränkte* gegenüber, mit welcher nur bestimmte Forderungsrechte garantiert werden. Ebenso kann der Gesetzgeber die Haftungssumme limitieren. Durch die Staatsgarantie nicht gedeckt sind Anteile am unternehmerischen Risiko wie nachrangige Darlehen, Aktien oder Partizipationsscheine. Diese stel-

winnvortrag sowie den Jahresgewinn und Abzüge wie bspw. Verlustvortrag, nachrangige Verpflichtungen etc. (Art. 25 Bankenverordnung).

len keine Verbindlichkeiten dar, sondern zählen zu den Eigenmitteln der Bank.²³⁰

Kantonalbankengesetze, teilweise sogar die Kantonsverfassungen²³¹, enthalten Bestimmungen darüber, ob der Kanton für die Verbindlichkeiten der Kantonalbank ganz oder teilweise einsteht. Fehlen dagegen derartige Normen, besteht *de iure* keine kantonale Haftung. Kantonalbanken ohne volle Staatsgarantie können jederzeit den Status einer solchen mit voller Staatsgarantie erlangen, wenn die dafür erforderliche gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht geschaffen wird.²³² Gemäss FINMA wäre es einem Kanton, der die Haftung für die Verbindlichkeiten seiner Kantonalbank nur *beschränkt* übernimmt oder *subsidiär* zu übernehmen gedenkt, verwehrt, die Bank über einen längeren Zeitraum zu sanieren. So müsste die FINMA im Falle eines schwerwiegenden Eigenmittelmankos bei einer Kantonalbank aus Gründen des Gläubigerschutzes die Bewilligung entziehen.²³³ Da eine Zwangsliquidation jedoch potenziell zu höheren finanziellen wie auch volkswirtschaftlichen Verlusten führt, erweist sich die Beschränkung der Staatsgarantie sowie die unbeschränkte subsidiäre Staatsgarantie nur als vermeintliche Begrenzung der Haftung. Bei vergangenen Kantonalbankkonkursen stand der Kanton entweder vollständig *primär* für die Verbindlichkeiten seiner Kantonalbank ein oder leiteten die Vollprivatisierung, Veräusserung und allfällig nötige Aufhebung der Kantonalbank-Verfassungsnorm ein. Ersteres war bei der Berner Kantonalbank, der Banque Cantonale Vaudoise, der Banque Cantonale de Genève oder der Glarner Kantonalbank mittels Kapitalerhöhung oder Schaffung einer «Bad Bank»²³⁴ der Fall. Letzteres war bei der Solothurner Kantonalbank sowie der Appenzell-Ausserrhodischen Kantonalbank der Fall.

²³⁰ Vgl. Art. 18 ff. ERV sowie explizit zu Kantonalbanken Schwitter (2000), S. 112 f.

²³¹ Bspw. im Kanton Uri (Art. 54 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri).

²³² Vgl. Vögeli (2009), S. 69 ff.; Schwitter (2000), S. 136.

²³³ Vgl. Eidgenössische Bankenkommission (1994), S. 52.

²³⁴ Der Begriff «Bad Bank» erlangte im Zuge der Finanzkrise mit der UBS grosse Publizität. Es handelt sich dabei um eine Auffangbank, welche von einer sanierungsbedürfti-

4.3.5 Abgeltungsform der Staatsgarantie

Teilweise wird die Meinung vertreten, die Staatsgarantie gewähre den Kantonalbanken einen Wettbewerbsvorteil, indem sie diese einerseits bei der Refinanzierung bevorzuge, andererseits gestatte, das unternehmerische Risiko auf die Steuerzahler abzuwälzen sowie Anreize schaffe, zu betriebswirtschaftlich fragwürdigen Konditionen Kredite zu gewähren. Teilweise wird aber auch argumentiert, die Staatsgarantie schränke die Wettbewerbsfähigkeit und Selbstständigkeit der Kantonalbanken ein, weil die Kantone ihren Banken Beschränkungen auferlegen, die oftmals der Geschäftstätigkeit hinderlich sind oder sie verzögern.²³⁵ Die ehemalige Kartellkommission²³⁶ schuf in dieser Streitfrage einige Klarheit. In ihrem Bericht kommt sie zum Schluss, dass die Auswirkungen der Staatsgarantie auf den Wettbewerb zwar nicht eindeutig bestimmbar sind, erwiesenermassen wird durch die Staatsgarantie aber die Bonität der Kantonalbanken beeinflusst. Deshalb forderte die Kartellkommission eine Abgeltung der Staatsgarantie. Wollten nämlich die privaten Banken dieselben Sicherheitsleistungen beanspruchen, müssten sie diese eigens finanzieren.²³⁷

Eine Abgeltung der Staatsgarantie muss aber nicht unbedingt den Sinn haben, dass die Kantonalbank oder der Einleger ein dem Risiko entsprechendes Entgelt leisten muss. Vielmehr kann auch in der Erfüllung eines besonderen Leistungsauftrages grundsätzlich ein Äquivalent zur Gewäh-

gen Bank notleidende Kredite übernimmt. Ziel ist die Übertragung der Ausfallrisiken auf Dritte. Bereits lange vor der Finanzkrise bedienten sich der Kanton Bern Anfang der Neunzigerjahre (Dezennium AG) sowie der Kanton Genf Ende der Neunzigerjahre (Fondation Tripartite) dieser Rettungsmassnahme.

²³⁵ In Anl. Schwitter (2000), S. 141 f.

²³⁶ Die *Kartellkommission* führte Untersuchungsverfahren durch, konnte jedoch keine Verfügungen erlassen, sondern ausschliesslich Empfehlungen an die betreffenden Unternehmen abgeben. Mit dem im Februar 1996 in Kraft gesetzten Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen wurde die Behördenstruktur erneuert. Es wurde die als Wettbewerbsbehörde geschaffene *Wettbewerbskommission* geschaffen. Diese erhielt die Möglichkeit, Verfügungen zu erlassen.

²³⁷ Vgl. Kartellkommission und Preisüberwacher (1995), S. 82 f.

rung der Staatsgarantie erblickt werden.²³⁸ Ist die Erfüllung eines konkreten Leistungsauftrages als Leistung einer Kantonalbank in einem Missverhältnis zur Staatsgarantie als Gegenleistung des Kantons, ist diese Ungleichheit durch andere Aufwendungen der Kantonalbank zu kompensieren. Ein Verzicht auf derartige Kompensationsleistungen würde den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität staatlicher Wettbewerbsvorteile im wirtschaftlichen Konkurrenzkampf verschaffen.²³⁹ Eine Situation, wie sie im europäischen Gemeinschaftsrecht ab 2015 gänzlich vermieden werden soll²⁴⁰.

4.3.6 Ausschüttungsquote / Gewinnverwendung

Die Ausschüttungsquote bzw. die Gewinnverwendung der Kantonalbank gibt regelmässig Anlass zu Diskussionen in den Kantonen. In einigen Kantonen werden Vorgaben bzw. Zielbänder von Ausschüttungsquoten definiert, teilweise auch in den entsprechenden Kantonalbankengesetzen. Je tiefer die Ausschüttungsquote ist, desto mehr Gewicht wird bei der Gewinnthesaurierungsstrategie auf Reservenbildung bzw. Eigenmitteläufnung der Kantonalbank gelegt. Ein allfällig angestrebtes eigenmittelbeanspruchendes Wachstum der Bank kann damit ganz oder teilweise finanziert werden. Die unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten der Kantonalbank werden erhöht. Andererseits bedeutet eine tiefere Gewinnaus-

²³⁸ Vgl. Bodmer/Kleiner/Lutz (1999), S. 132 f.

²³⁹ Vgl. Regierung Kanton St. Gallen (1995), S. 2664.

²⁴⁰ Eine exemplarische Beihilfe-Klage der EU-Kommission vom April 2000 vor dem Europäischen Gerichtshof richtete sich gegen die Gewährträgerhaftung. Sie verschaffe gegenüber den privaten Banken den begünstigten Kreditinstituten Wettbewerbsvorteile bei den Refinanzierungskosten und den langfristigen Ratings. Die nachfolgende *Brüsseler Konkordanz* vom Juli 2001 sah vor, dass bis zum Jahresende 2002 in den deutschen Bundesländern alle zur Umsetzung der für die Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei Sparkassen und Landesbanken erforderlichen Gesetzesänderungen zu verabschieden waren. Während einer Übergangszeit bis Juli 2005 fielen neue Verbindlichkeiten noch unter Gewährträgerhaftung, sofern sie nicht nach dem 31. Dezember 2015 fällig werden. Verbindlichkeiten, die nach der Übergangsphase über den 31. Dezember 2015 hinaus eingegangen werden, unterliegen nicht mehr der Gewährträgerhaftung (Vgl. Brüsseler Pressemitteilung (2001), S. 3).

schüttungsquote für den Kanton als Mehrheits- bzw. Alleineigner einer Kantonalbank weniger Erträge für die laufende Rechnung des Staatshaushalts. Sein Aktionspotenzial, bspw. bezüglich Schuldenabbau und Steuer-senkungen, ist damit kleiner.

4.3.7 Aussagen zur Vergütungspolitik

Der Kanton als Eigner einer Kantonalbank kann aufgrund der politischen Dimension der Thematik, Aussagen zur Vergütungspolitik des Verwaltungsrates oder der Geschäftsleitung machen. Eine politische Dimension erhält die Thematik insbesondere dann, wenn die Frage nach der gerechten Entlohnung der Mitglieder des Verwaltungsrates gestellt wird. Denn in den vergangenen Jahren sind im Rahmen der Umsetzung von Corporate Governance-Vorschriften insbesondere in börsenkotierten Unternehmen Entschädigungen für Verwaltungsräte bekannt geworden, welche in der Presse als «Exzesse» beurteilt worden sind. Das Thema hat auch bei Kantonalbanken, wenn auch nicht im gleichen Umfang wie in privatwirtschaftlichen Unternehmen, Aktualität erhalten. Mehrfach wurde in den Kantonsparlamenten der Ruf nach einer Limitierung oder das Verbot von Boni laut. Auch wurden Regierungen aufgerufen, Vergleiche zwischen der Entlohnung nach privatwirtschaftlichen und staatlichen Masstäben vorzunehmen und entsprechende Ungleichheiten zu beseitigen. Bei den Entschädigungen der Verwaltungsräte steht dies aber vor dem Hintergrund, dass diese in der Regel meistens relativ tief ausfallen und sich eher an der Entschädigung von nebenamtlichen oder im Milizsystem tätigen Personen orientiert.²⁴¹ Anders ist dies in Bezug auf die Geschäftsleitungssaläre. Im Jahr 2012 sind in den Kantonen Aargau und Glarus die Entschädigungen der Geschäftsleitungen unter Druck gekommen. In beiden Kantonen hat das Parlament entschieden, die Geschäftsleitungssaläre mittels Änderung des Entschädigungsreglements²⁴² (Glarus) bzw. des Kantonalbankengeset-

²⁴¹ Vgl. Schedler/Müller/Sonderegger (2011), S. 165 f.

²⁴² Vgl. NZZ (2012b).

zes²⁴³ (Aargau) in Zukunft auf das doppelte eines Regierungsratsallärs zu limitieren.

Um die Entschädigungen an Geschäftsleitungs- und Verwaltungsratsmitglieder in angemessener und marktkonformer Höhe zu halten, wird im Swiss Code for Best Practice for Corporate Governance²⁴⁴ ein spezieller Entschädigungsausschuss empfohlen, der ausschliesslich aus nicht exekutiven und unabhängigen Mitgliedern des Verwaltungsrates zusammengesetzt sein soll.²⁴⁵ Die Aufgaben des Entschädigungsausschusses sind nachfolgend aufgelistet.

Aufgaben des Entschädigungsausschusses²⁴⁶:

- Der Entschädigungsausschuss achtet darauf, dass die Kantonalbank markt- und leistungsgerechte Gesamtentschädigungen anbietet, um Personen mit den nötigen Fähigkeiten und Charaktereigenschaften zu gewinnen und zu behalten.
- Die Entschädigung soll nachvollziehbar vom nachhaltigen Erfolg der Kantonalbank und vom persönlichen Beitrag abhängig gemacht werden. Falsche Anreize sind zu vermeiden.
- Die Arbeitsverträge mit Spitzenkadern sollen jene Kündigungsregelungen enthalten, die dem Markt angemessen sind und die Interessen der Gesellschaft schützen. Beim vorzeitigen Ausscheiden von Spitzenkadern sind nur solche Abgangsleistungen zu erbringen, welche entweder vertraglich geschuldet oder in Übereinstimmung mit dem Gesellschaftsinteresse ausgehandelt werden.

Solche und weitere für verbindlich erklärte Vorgaben des Kantons als Eigner sowie die Forderung nach der Bildung eines «Remuneration Committee» oder «Compensation Committee» können Inhalt von Eignervorgaben im Bereich der Vergütungspolitik sein. Zur Vergütungspolitik können Leitlinien definiert werden, mögliche Formulierungen sind untenstehend aufgeführt.

²⁴³ Vgl. NZZ (2012a).

²⁴⁴ Vgl. Ziff. 26, *Economiesuisse* (2007), S. 17.

²⁴⁵ Vgl. Schedler/Müller/Sonderegger (2011), S. 166.

²⁴⁶ Die Änderung von «mehrheitlich» auf «ausschliesslich» war Gegenstand der Revision des «Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance» im Jahr 2007 (Vgl. Ziff. 2 zu Anhang 1, *Economiesuisse* (2007), S. 22).

Mögliche Leitlinien zur Vergütungspolitik²⁴⁷:

- Das Vergütungssystem wird leistungsgerecht und ohne falsche Anreize ausgestattet.
- Auf Abgangsschädigungen und goldene Fallschirme wird verzichtet.
- Jährlich wird den Eignern ein Entschädigungsbericht vorgelegt, mit einer Darlegung der Entschädigungspolitik.
- Der bzw. die Eigner der Kantonalbank sollen sich – je nach Rechtsform bspw. im Rahmen einer Generalversammlung oder in der Kantonsratsdebatte – entweder im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung oder in einer Konsultativabstimmung ausdrücklich zum Entschädigungsbericht äussern können.

Kommt der Kanton zum Schluss, dass Aussagen zur Vergütungspolitik zu weit in die Autonomie und Selbstbestimmung der Kantonalbank eingreifen oder fügt er andere Gründe gegen Aussagen zur Vergütungspolitik an, besteht die Option, dass er gänzlich auf diese verzichtet.

4.3.8 Steuerpflicht

Für die Steuerpflicht der Kantonalbanken sind die jeweiligen kantonalen Steuergesetze sowie allfällige steuerrechtliche Spezialvorschriften der Kantonalbankengesetze massgebend. Steuerprivilegien der Kantonalbanken beziehen sich insbesondere auf die Liegenschafts-, Kapital- und Gewinnsteuer. Weil die kantonalen Steuergesetze in der Regel den Kanton und seine Anstalten generell von der Steuerpflicht ausnehmen, sind im speziellen die als Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts organisierten Kantonalbanken von der Zahlung der Kantons- und der Gemeindesteuern entbunden. Nur im Ausnahmefall sind sie teilweise steuerpflichtig. Aktiengesellschaften unterliegen grundsätzlich der vollen Steuerpflicht, allerdings werden einzelne Kantonalbanken mit dieser Rechtsform proportional zum Anteil des Kantons am Aktienkapital bzw. in der Höhe der gesetzlich festgelegten Beteiligung des Kantons von der Kapital- und Gewinnsteuer befreit. Privatrechtlich organisierte Kantonalbanken unterstehen nach den ordentlichen, für Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen, der Steuerpflicht.²⁴⁸

²⁴⁷ Vgl. Schedler/Müller/Sonderegger (2011), S. 167.

²⁴⁸ Vgl. Ebenda, S. 167 f.

4.3.9 Weitere unternehmensbezogene Vorgaben

Die Interessen und Aufgaben des Kantons als Eigner einer Kantonalbank unterscheiden sich wesentlich von jenen, die er als Gewährleister mit aufgabenbezogenen bzw. leistungsauftragsbezogenen Zielen verfolgt. Der Kanton ist entweder alleiniger oder mehrheitlicher Eigner von Kantonalbanken. Als solcher hat er ein ureigenes Interesse an einer gesunden Unternehmensentwicklung der Bank und an der Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Kantonalbank. Gleichzeitig ist er aber auch politisch verantwortlich für die Vorkommnisse innerhalb der Kantonalbank. Auch wenn formal die Zuständigkeit für personelle oder organisatorische Entscheide beim Verwaltungsrat oder der Geschäftsleitung liegt, so kann sich aus Unternehmensskandalen oder Banken Krisen rasch eine politische Diskussion entwickeln, der sich der Kanton nicht entziehen kann. Als Eigner hat damit der Kanton ein legitimes Interesse, die politische Kontrolle über das Unternehmen zu bewahren.²⁴⁹

Gerade im Bankenumfeld ist das Vertrauen eine zentrale Grösse. Das Vertrauen hängt einerseits von der Qualität der Bankdienstleistungen ab, andererseits von der Offenheit, mit der die Kantonalbank über ihre Performance spricht und aus Fehlern lernt.²⁵⁰ Im Rahmen der demokratischen Legitimation sowie der Gemeinwohlverpflichtung werden seitens des Kantons unternehmensbezogene Vorgaben bestimmt werden. Diese basieren typischerweise auf den unternehmensbezogenen Vorgaben bzw. Steuerungsdimensionen wie sie in den Kantonalbankengesetzen verankert sind und in den vorangegangenen Kapiteln zum Steuerungsbereich *Finanzielle Steuerung* beschrieben wurden. In einzelnen Kantonen werden darüber hinaus zusätzliche unternehmensbezogene Vorgaben formuliert.

²⁴⁹ Vgl. Schedler/Gulde/Suter (2007), S. 22.

²⁵⁰ In Anl. an The Audit Commission (2003), S. 12.

Unternehmensbezogene Vorgaben können bspw. Folgendes beinhalten:

- *Risikomanagement*: Maximalrisiken, Auslandengagement, etc.
- *Controlling und Reporting*: Form und Umfang der Berichterstattung an den Kanton, Information über Umsetzung der Eignerstrategie, etc.
- *Finanzen*: Rentabilität, Produktivität, Wachstum, etc.
- *Grundsätze der Geschäftspolitik*: Verhalten gegenüber Kunden, Mitarbeitenden, etc.

Wichtig ist, dass weitere unternehmensbezogene Vorgaben der Kantone nicht operativ sind. Dies würde die betriebliche Autonomie der Kantonalbanken verletzen.²⁵¹

4.4 Aufgabenbezogene Steuerung

Im Unterschied zum privatwirtschaftlichen Begriffsverständnis der Corporate Governance wird beim im Rahmen der vorliegenden Arbeit präsentierten eignerbezogenen Ansatz der Public Corporate Governance zusätzlich zu den Eignerinteressen auch das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung beachtet. Dieses ist nach Bankengesetz kein konstitutives Element einer Kantonalbank.²⁵² Doch werden den Kantonalbanken in den Spezialgesetzen typischerweise ein Leistungsauftrag sowie Leitplanken zum Geschäftskreis sowie der Geschäftstätigkeit zugetragen. Zu beachten gilt es dabei, dass die nachhaltige Aufgabenerfüllung im Sinne der demokratietheoretischen Perspektive insbesondere bei der aufgabenbezogenen Steuerung mit der ökonomischen Perspektive im Widerspruch stehen kann.²⁵³

Aufgabenseitige Vorgaben der Kantone drängen sich insbesondere dort auf, wo den Kantonen aus der Ausgabenerfüllung ein erhebliches Risiko erwachsen kann. Dabei ist zentral, dass analog zu den unternehmensbezo-

²⁵¹ In Anl. an Bundesrat (2006b), S. 51.

²⁵² Vgl. Art. 3a BankG.

²⁵³ In Anl. an Lienhard (2008), S. 49.

genen Vorgaben auch aufgabenbezogene Vorgaben der Kantone übergeordneter Natur sein sollen. Detaillierte Vorgaben würden die betriebliche Autonomie der Kantonalbanken verletzen und würden dazu führen, dass die gewollte Aufteilung der Verantwortung zwischen den Kantonalbanken und ihren Eignern verwischen.²⁵⁴

Nachfolgend werden drei Steuerungsdimensionen innerhalb des Steuerungsbereichs *Aufgabenbezogene Steuerung* aufgezeigt, welche für die Public Corporate Governance bei den Kantonalbanken aus Sicht der Kantone relevant sind.

4.4.1 Geschäftstätigkeit

Unter Geschäftstätigkeit ist der sachliche Aufgabenbereich einer Kantonalbank zu verstehen. Kantonalbanken tätigen im Rahmen ihres Zweckes grundsätzlich alle Arten von Bank- und Finanzgeschäften. Sie sind in allen Geschäftsbereichen aktiv, die der Betrieb einer Universalbank allgemein mit sich bringen kann. Gelegentlich sehen die Kantonalbankengesetze bzw. die Statuten auch Restriktionen vor, indem sie bestimmte Geschäfte verbieten oder an besondere Voraussetzungen knüpfen. Insbesondere Spekulationsgeschäfte²⁵⁵ auf eigene Rechnung sind den Kantonalbanken meist untersagt. Zusätzliche Einzelheiten hinsichtlich der Geschäftstätigkeit finden sich in kantonalen Vollziehungsverordnungen und Geschäftsreglementen.²⁵⁶

4.4.2 Geschäftskreis

Unter Geschäftskreis ist das geographische Tätigkeitsgebiet einer Kantonalbank zu verstehen. Trägerkantone definieren für ihre Kantonalbanken einen Zuständigkeitsbereich, in dem sie ihre Aufgaben zu erfüllen haben.

²⁵⁴ In Anl. an Bundesrat (2006b), S. 51.

²⁵⁵ Als Spekulationsgeschäfte werden Geschäfte bezeichnet, bei denen in Erwartung eines überdurchschnittlichen Gewinns unverhältnismässig hohe Risiken eingegangen werden (Vgl. Schwitter (2000), S. 145).

²⁵⁶ Vgl. Schwitter (2000), S. 144 f.

Typischerweise sind ihre wirtschaftlichen Betätigungsbefugnisse auf das Kantonsgebiet fokussiert. Dabei ist das Zuständigkeitsprinzip von der Rechtsform der Kantonalbanken unabhängig. Auch bei Kantonalbanken mit privatrechtlichem Organisationsstatut, welche ebenfalls öffentliche Unternehmen sind, sind zum örtlichen Tätigkeitsbereich statutarisch Aussagen zu machen.²⁵⁷

Grundsätzlich dürfen Kantonalbanken bei ihrer Tätigkeit den Zusammenhang mit der Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse der natürlichen und juristischen Personen im Kanton nicht aufgeben. Denn gegenüber diesem Personenkreis können und sollen sie ihre Aufgaben erfüllen. Allerdings ist eine Durchbrechung des Zuständigkeitsprinzips rechtlich möglich und wirtschaftlich angezeigt. Hierfür massgebend ist die *Anknüpfungstheorie*. Danach muss die ausserkantonale Tätigkeit einer Kantonalbank in einem unmittelbaren oder engen Zusammenhang mit der kreditwirtschaftlichen Versorgung der heimischen Bevölkerung und Wirtschaft stehen.²⁵⁸ Unter dieser Voraussetzung ist bspw. die Beteiligung an Tochtergesellschaften ausserhalb des eigenen Kantonsgebietes möglich.

4.4.3 Leistungsauftrag

Kantonalbanken sind öffentliche Unternehmen. Für deren Gründung bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Dadurch unterscheidet sich das öffentliche Unternehmen u.a. von den privaten Gesellschaften. Öffentliche Interessen an den Kantonalbanken können dahingehend definiert sein, dass sie sich nicht nach rein betriebswirtschaftlichen Grundsätzen verhalten. Hier setzt der Begriff des Leistungsauftrags ein. Mittels eines Leistungsauftrags konkretisiert sich die Pflicht der Kantonalbank, sich in bestimmten Situationen nach gesetzlich oder statutarisch vorgesehenen Kriterien anders zu verhalten als der private Konkurrent, so dass ertragsmindernde

²⁵⁷ Vgl. Schwitter (2000), S. 145 f.

²⁵⁸ Vgl. Nierhaus (1993), S. 65 ff.

Strukturen, grössere Risiken und Ertragsverzichte allenfalls in Kauf zu nehmen sind.²⁵⁹

Das Bundesrecht schreibt den Kantonalbanken keinen besonderen Leistungsauftrag vor. Dieser ist nicht konstitutives Merkmal der Kantonalbanken.²⁶⁰ Damit ist es Sache der Kantone zu bestimmen, ob ihre Kantonalbank einen Leistungsauftrag zu erfüllen hat. Teilweise wird dies bereits auf Verfassungsebene verankert.²⁶¹ Umfassende Leistungsaufträge sehen die Zweckartikel der Kantonalbankengesetze vor.^{262,263}

Der Begriff des Leistungsauftrags ist ein höchst heterogener Begriff und in den Kantonen sehr unterschiedlich definiert. Inhaltlich kann er sich aus mehreren Elementen zusammensetzen. Die Aufgabenaufzählungen in den Zweckartikeln der Kantonalbankengesetze sowie darüber hinaus in einzelnen Kantonen vorhandener Eigner- bzw. Eigentümerstrategien sind in der Regel nicht abschliessend.

Folgende Komponenten können unterschieden werden²⁶⁴:

- *Gewährleistungsfunktion*: Kantonalbanken ermöglichen nach Massgabe ihrer Mittel und den Verhältnissen am Geld- und Kapitalmarkt der Bevölkerung und der Volkswirtschaft des Kantons die Befriedigung ihrer Kredit- und Geldbedürfnisse. Zweck der Gewährleistungsfunktion ist die ausreichende, flächendeckende Versorgung des Kantons mit Bankdienstleistungen (Finanzierungsfunktion).

²⁵⁹ Vgl. Regierung Kanton St. Gallen (1995), S. 2631 ff.

²⁶⁰ Ausführungen zu den konstitutiven Merkmalen des Kantonalbankbegriff siehe Kap. 4.1.1.

²⁶¹ Bspw. im Kanton Aargau ist der Leistungsauftrag auf Verfassungsebene verankert (Art 57 Verfassung des Kantons Aargau).

²⁶² Einzig im Gesetz über die St. Galler Kantonalbank ist kein Leistungsauftrag normiert. Dieser ist stattdessen in den Statuten der St. Galler Kantonalbank berücksichtigt (Art. 2 Abs. 2 Statuten der St. Galler Kantonalbank). Alle anderen Kantone haben jeweils im Zweckartikel einen Leistungsauftrag in ihren Kantonalbankengesetzen verankert.

²⁶³ Vgl. Schwitter (2000), S. 128 f.

²⁶⁴ Vgl. Ebenda, S. 129-132.

- *Struktursicherungsfunktion*: Die Kantonalbanken werden verpflichtet, die Wirtschaft in allen Regionen des Kantons zu fördern. Sie sollen einen Beitrag zu einer ausgeglichenen räumlichen Wirtschaftsstruktur leisten und Verantwortung übernehmen, wo dies im Interesse der kantonalen Wirtschaft und Bevölkerung liegt.
- *Wettbewerbssicherungsfunktion*: Dabei geht es um das Bedürfnis, das System der Kantonalbanken als gesunden Gegenpol zu den anderen Bankengruppen zu erhalten.²⁶⁵
- *Gesellschafts- und umweltpolitische Funktion*: Kantonalbanken sind nicht nur ihren Eignern verantwortlich, sondern auch der Gesellschaft und der Umwelt verpflichtet. Auch wirtschaftsethischen Forderungen kann mittels Leistungsaufträgen eine Bedeutung zugeschrieben werden.²⁶⁶
- *Hausbankfunktion*: Die Kantone als Nachfrager von Bankdienstleistungen bevorzugen ihre Institute bezüglich Zahlungsverkehr, Depotverwaltung und Anlage kantonaler Fondsgelder.
- *Sicherungsfunktion*: Diese besteht darin, die sichere und zinstragende Anlage von Ersparnissen und Kapitalien zu ermöglichen. Der kleine, nicht risikofähige Sparer soll geschützt werden. Die Sicherung erfolgt hauptsächlich durch die Staatsgarantie, welche so zum Bestandteil des Leistungsauftrages wird.
- *Förderungsfunktion*: Durch die Bereitstellung sicherer Anlagemöglichkeiten soll der Sparsinn der Kantonseinwohner gestärkt und die Vermögensbildung gefördert werden. Dies beabsichtigten bereits die Gründer der Kantonalbanken.

²⁶⁵ Dies entspricht der Idee der *Countervailing Power*, der Gegenmacht, welche die Möglichkeit der Kompensation einer einseitigen Marktmacht durch eine weitere Macht bezeichnet (Vgl. Nobel (1994), S. 1559).

²⁶⁶ Beispiele dieser vielfältigen Komponente sind die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Arbeitnehmer, der Land- und Forstwirtschaft, des Berggebiets, des Handels bzw. Gewerbes und der Industrie, des kleinen und mittleren Grundbesitzes oder der KMU.

4.5 Führungsbezogene Steuerung

Die Kantone haben festzulegen, wie sie ihren Einfluss an der Kantonalbank geltend machen und zugleich die nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeit der Bank sicherstellen. Denn Kantonsinteressen weisen selten eine konsistente Interessenlage auf. Zumeist sind die Entscheidungen Mehrheitsmeinungen. Für die Politik besteht in diesem Kontext die Herausforderung darin, die Kantonalbank als Auftraggeberin zu steuern, ihr aber die erforderliche Entscheidungsfreiheit zu belassen, damit sich diese im Wettbewerb mit den weiteren Marktteilnehmern behaupten kann.²⁶⁷

Bei der führungsbezogenen Steuerung steht die Klärung der Funktionen im Vordergrund. Interessenskonflikte zu vermeiden.²⁶⁸ In diesem Sinne geht es um die klar definierte Balance zwischen der Führungsfunktion der Geschäftsleitung, der Oberleitungs- und Aufsichtsfunktion des Verwaltungsrates sowie den Oberaufsichtsfunktionen des Kantons. Idealerweise ist dabei Aufsichtspflicht kongruent mit dem Wahlrecht.²⁶⁹ Zudem ist das Kräftegleichgewicht zwischen der Kantonalbank, den Kapitalmärkten sowie dem Kanton und den weiteren Anspruchsgruppen auszutarieren.²⁷⁰

Nachfolgend werden die vier Steuerungsdimensionen des Steuerungsbereichs *Führungsbezogene Steuerung* aufgezeigt.

4.5.1 Politisches Aufsichtsgremium

Kantonalbanken unterliegen sowohl einer bankspezifischen Fachaufsicht als auch einer politischen Aufsicht. Letztere ist Ausfluss der Stellung der Kantonalbanken als Teil der mittelbaren Kantonsverwaltung. Die Fachauf-

²⁶⁷ Vgl. Schedler/Gulde/Suter (2007), S. 28 f.

²⁶⁸ Vgl. Schedler/Gulde/Suter (2007), S. 28.

²⁶⁹ Untersteht die Kantonalbank dem Aktienrecht, ist dies verwirklicht. So wählt und beaufichtigt die Generalversammlung in ihrem Zuständigkeitsbereich den Verwaltungsrat, der Verwaltungsrat seinerseits wählt und übt die Oberleitung des Unternehmens und die Beaufsichtigung der Geschäftsleitung aus (Vgl. Bundesrat (2006a), S. 39).

²⁷⁰ Vgl. Böckli (2000), S. 133 f.; ders. (2009), § 14 N. 31; Bühler (2009), N. 349 ff.

sicht hingegen ist Folge der Banktätigkeit.²⁷¹ Die FINMA ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Bankengesetz.²⁷²

Die Aufsicht des Kantons über die Kantonalbank zielt auf die Verwirklichung der öffentlichen Aufgabenstellung sowie auf die Rechtmässigkeit der Aufgabenerfüllung ab. Kantonale Aufsichtsinstanzen nehmen keine bankengesetzliche Aufsichtsfunktionen wahr. Deren Aufsicht bezieht sich einzig auf die Einhaltung kantonaler Gesetzesvorschriften, welche über die Anforderungen der FINMA hinausgehen.²⁷³

Tendenziell nimmt die staatliche Einflussnahme auf öffentliche Unternehmen mit zunehmendem Privatisierungsgrad ab.²⁷⁴ Ein minimales Aufsichtsrecht bleibt jedoch immer bestehen. Es umfasst die laufende Beobachtung der Aufgabenerfüllung und den Erlass nicht verpflichtender Weisungen (z.B. Empfehlungen).²⁷⁵ Bei den Kantonalbanken ergeben sich die Aufsichtsmittel grundsätzlich aus dem Kantonalbankengesetz. Dabei kann der Kanton als Gesetzgeber die erforderlichen Aufsichtsmittel weitgehend selber definieren.²⁷⁶

Die gebräuchlichsten Aufsichtsmittel bei Kantonalbanken sind folgende²⁷⁷:

- Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung
- Festsetzung des Gesellschaftskapitals
- Wahlkompetenzen, bspw. Verwaltungsrat sowie Revisionsstelle
- Entlastung der Bankorgane
- Genehmigung der Kantonalbank-Reglemente

²⁷¹ Vgl. Schwitter (2000), S. 152.

²⁷² Art. 3 Abs. 2 Bankengesetz.

²⁷³ Vgl. Vögeli (2009), S. 37 ff.

²⁷⁴ Vgl. Zimmerli/Lienhard (1997), S. 173.

²⁷⁵ Vgl. Vögeli (2009), S. 42 ff..

²⁷⁶ Vgl. Zimmerli/Lienhard (1997), S. 196.

²⁷⁷ Vgl. Bundesrat (2006b), S. 51.

Die Aufsicht durch den Kanton soll nicht die Autonomie der Kantonalkasse unterminieren.²⁷⁸ Die Auswahl der Aufsichtsmittel setzt deshalb eine sorgfältige Ermittlung des politischen Steuerungsbedarfs voraus.²⁷⁹ Bei Kantonalkassen in der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ergeben sich die Aufsichtsinstrumentarien aus der Rechtsform. Welches Organ explizit mit der Führung der Aufsicht über öffentlich-rechtliche Kantonalkasse betraut ist, ergibt sich aus den Kantonalkassengesetzen bzw. Statuten. Teilweise ist die Regierung die Aufsichtsinstanz. Dem Parlament verbleibt bei dieser Regelung die allgemeine Oberaufsicht über die Regierung und die Verwaltung. Die Überwachung der Kantonalkasse durch den Regierungsrat ist damit Gegenstand der parlamentarischen Diskussion und Oberaufsicht.²⁸⁰ Die Aufsichtskompetenzen können generell oder punktuell auch einem Departement oder einer untergeordneten Dienststelle delegiert werden. Teilweise ist das Parlament Aufsichtsinstanz, oder Regierung und Parlament nehmen die Aufsichtspflicht gemeinsam wahr.²⁸¹

4.5.2 Wahl des Kantonalkasse-Verwaltungsrates

Die Kompetenzen für die Wahl des Kantonalkasse-Verwaltungsrates des Kantons sind von der Rechtsform abhängig. Ist die Kantonalkasse als privatrechtliche Aktiengesellschaft konstituiert, sind das Aktienrecht sowie die Statuten massgebend. In den als gemischtwirtschaftliche oder spezialgesetzliche Aktiengesellschaften konstituierten Kantonalkassen sind zusätzlich das Kantonalkassengesetz sowie Art. 762 und 763 OR zu beachten. Diese Vorschriften sind auch im Rahmen des Bankengesetzes zu sehen und zu handhaben.²⁸²

²⁷⁸ Vgl. Vögeli (2009), S. 35 ff.; Schuppert (1996), S. 10.

²⁷⁹ Vgl. Zimmerli/Lienhard (1997), S. 199.

²⁸⁰ Vgl. Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalkasse (1999), S. 35.

²⁸¹ Vgl. Vögeli (2009), S. 41.

²⁸² Vgl. Ebenda, S. 44-50.

Den Anforderungen des Bankengesetzes haben auch Kantonalbanken des kantonalen öffentlichen Rechts zu genügen. Grösse, Wahlgremium sowie Zusammensetzung des Verwaltungsrates sind in den Kantonalbankgesetzen unterschiedlich geregelt. Zudem sind Ausschluss- und Unvereinbarkeitsbestimmungen für Mitglieder der Regierung oder des Parlaments in den jeweiligen Kantonalbankengesetzen zu beachten. Teilweise liegt die Wahlbefugnis alleine beim Parlament, teilweise liegt diese alleine bei der Regierung. In einigen Kantonen teilen sich das Parlament und die Regierung die Wahlaufgaben.

4.5.3 Auswahlkriterien für KB-Verwaltungsräte

Innerhalb des Verwaltungsrates gilt es, die zweckmässige Zusammensetzung und Strukturierung des Verwaltungsrates als Gremium sicherzustellen.²⁸³ Vor diesem Hintergrund kann für den Verwaltungsrat ein spezifisches Anforderungsprofil mit Auswahlkriterien erstellt werden. Der Kanton kann festlegen, ob nur fachliche Qualifikationen oder zusätzlich bzw. hauptsächlich politische Kriterien, bspw. Parteizugehörigkeit, für die Wahl entscheidend sein sollen. Je stärker die Gewichtung von demokratietheoretischen Überlegungen bei der Festlegung der Auswahlkriterien, desto mehr schlagen die politischen Kräfteverhältnisse im Parlament auf die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrates durch. Die notwendigen fachlichen und persönlichen Anforderungen an die Verwaltungsräte einer Kantonalbank sind in den Kantonen sehr unterschiedlich geregelt. Teilweise werden keine detaillierten Auswahlkriterien festgelegt. Eine minimale Anforderung legt das Bankengesetz fest, nach dem Mitglieder des Verwaltungsrates einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeiten bieten muss.²⁸⁴ Die Anforderungen an ein Mitglied eines Bank-Verwaltungsrates orientieren sich zudem an den Vorgaben der FINMA.²⁸⁵ Demgemäss muss das Verwaltungsrats-Gremium zur Wahr-

²⁸³ Vgl. Böckli (2009); § 14 N. 258 ff. und § 13 N. 19 ff.; Bühler (2009), N. 1277 ff. .

²⁸⁴ Dies gilt auch für Mitglieder weiterer Organe (Art. 3 lit. f Bankengesetz).

²⁸⁵ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2008/24, S. 6.

nehmung seiner Aufgaben die dafür notwendigen Voraussetzungen, insbesondere Fachkenntnisse, Erfahrung und zeitliche Verfügbarkeit, aufweisen. Die Mitglieder des Verwaltungsrats müssen ihre persönlichen und geschäftlichen Verhältnisse grundsätzlich so ordnen, dass Interessenkonflikte mit der Kantonalbank möglichst vermieden werden. Insbesondere ist es Verwaltungsratsmitgliedern untersagt, gleichzeitig der Geschäftsführung der Kantonalbank anzugehören.²⁸⁶

Der Verwaltungsrat muss mindestens zu einem Drittel aus Mitgliedern bestehen, welche folgende Unabhängigkeitskriterien erfüllen²⁸⁷:

- Nicht in anderer Funktion beim Institut beschäftigt und dies auch nicht innerhalb der letzten 2 Jahre gewesen.
- Innerhalb der letzten 2 Jahre nicht bei der Prüfgesellschaft des Instituts als für das Institut verantwortlicher leitender Prüfer beschäftigt gewesen ist.
- Keine geschäftliche Beziehung zum Institut, welche aufgrund ihrer Art oder ihres Umfangs zu einem Interessenkonflikt führt.
- Nicht qualifizierter Beteiligter des Instituts ist und auch keinen solchen vertritt.²⁸⁸

Das FINMA-Rundschreiben 2008/24 schreibt sodann vor, dass von Kantonen, Gemeinden oder anderen kantonalen oder kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts in den Verwaltungsrat von Kantonal- oder Kommunalbanken entsandte bzw. gewählte Mitglieder nur dann als unabhängig gelten, sofern sie folgende Bedingungen erfüllen²⁸⁹:

- Nicht der kantonalen oder kommunalen Regierung oder Verwaltung bzw. einer anderen kantonalen oder kommunalen Körperschaft des öffentlichen Rechts angehörig.
- Von ihrem Wahlorgan keine Instruktionen für die Tätigkeit als Verwaltungsrat entgegennehmend.

²⁸⁶ Art. 8 Abs. 2 Bankenverordnung.

²⁸⁷ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2008/24, S. 6 Rz 19-24.

²⁸⁸ Art. 3 Abs. 2 lit. c^{bis} Bankengesetz sowie Art. 10 Abs. 2 lit. d Börsengesetz.

²⁸⁹ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2008/24, S. 6 Rz 25-27.

4.5.4 Personelle Eignervertretung im Verwaltungsrat

Als Eigner bzw. Mehrheitseigner haben die Kantone bei der Wahl des Verwaltungsrates stets einen massgeblichen Einfluss. Insofern stellt der Kanton in der Regel die Mehrzahl der Mitglieder eines Kantonalbank-Verwaltungsrates.²⁹⁰

Teilweise nehmen in den Kantonen Vertreter der kantonalen Exekutive oder Legislative im Verwaltungsrat der Kantonalbank Einsitz, um die Eignersicht unmittelbar einbringen zu können. Nicht auszuschliessen sind dabei Interessenkollisionen. Zudem wird damit der «doppelte Pflichtnexus»²⁹¹ generiert, indem diese Personen im Verwaltungsrat die oberste Führung der Kantonalbank mitverantworten und zugleich die Aufsicht bzw. Oberaufsicht darüber wahrnehmen muss.²⁹² Der Einsitz von Personen mit politischem Sachverstand in den Verwaltungsräten wird als vorteilhaft erachtet, diese sollten aber nicht zugleich dem Kanton als Eigner angehören.²⁹³ Der Sichtweise des Bundesrates entsprechend, sind die Organe der Kantonalbanken sowie personell wie kompetenzmässig voneinander abzugrenzen, damit ihr Zusammenwirken nach dem Prinzip von «Checks and Balances»²⁹⁴ funktioniert.²⁹⁵

Auf Bundesebene wird die Rolle sogenannter *Bundesvertreter* definiert. Dabei steht dem Bund ein besonderes Instrument der Einflussnahme und Informationsbeschaffung offen: Der Bund kann einen Bundesvertreter rechtlich verpflichten, spezifische Interessen des Bundes zu vertreten. Zudem ist der Bundesvertreter dem Bundesrat gegenüber informationspflichtig. Bundesvertreter können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der

²⁹⁰ Vgl. Bundesrat (2006b), S. 29.

²⁹¹ Vgl. Forstmoser (1987), N. 698.

²⁹² Vgl. Lienhard (2008), S. 63.

²⁹³ Vgl. Lienhard und Schedler (2006), S. 15.

²⁹⁴ Der Grundsatz von «Checks and Balances» besagt, dass Führung und Kontrolle zueinander in einem Gleichgewicht stehen müssen (Vgl. Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (1992)).

²⁹⁵ Vgl. Bundesrat (2006a), S. 39.

zentralen Bundesverwaltung oder Dritte sein.²⁹⁶ Auch bei dieser Konstellation können Interessenskonflikte entstehen.

Aufgrund der herausfordernden Rolle haben einige Kantone keine personellen Eignervertretungen in den Kantonalbank-Verwaltungsrat entsandt. Als Alternative zur personellen Eignervertretung können die Kantone als Besteller einen klaren Leistungsauftrag formulieren sowie als Eigner Ziele setzen und dem jeweiligen Kantonalbank-Verwaltungsrat die Ausführung überlassen.

4.6 Rechtliche Steuerung

Für die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Kantonalbank ist das kantonale Spezialgesetz bzw. das Kantonalbankgesetz konstitutiv. Der Eintrag ins Handelsregister hat nur deklaratorischen Charakter.²⁹⁷ Bei Kantonalbanken mit der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft, gilt grundsätzlich das aktienrechtliche Regelwerk. Unter dem Vorbehalt anderslautender Bestimmungen im Bankengesetz ist ausschliesslich privates Gesellschaftsrecht anwendbar, womit Regelungen in Gesellschaftsstatuten zu regeln sind. Dabei ist der Eintrag ins Handelsregister konstitutiv.²⁹⁸ In einigen Kantonen ist die Beteiligung an der Kantonalbank bereits in der Verfassung verankert, ohne dass dies konstitutiven Charakter hat. Nachfolgend werden zwei Steuerungsdimensionen innerhalb des Bereichs *Rechtliche Steuerung* beschrieben, die für die Public Corporate Governance bei Kantonalbanken aus Sicht der Kantone relevant sind.

4.6.1 Verankerung in der Kantonsverfassung

Kantonalbanken werden auf Grund ihres grossen Stellenwertes und ihrer wirtschaftlichen Bedeutung in vielen Kantonsverfassungen ausdrücklich verankert. Insbesondere ältere Verfassungen erwähnen die Kantonalban-

²⁹⁶ Vgl. Bundesrat (2006b), S. 29.

²⁹⁷ Vgl. Art. 52 Abs. 2 ZGB.

²⁹⁸ Vgl. Art. 643 Abs. 1 OR.

ken meist nicht. Sie werden erst auf Gesetzesstufe eingerichtet.²⁹⁹ Die Kantonsverfassungen beinhalten im Zusammenhang mit den Kantonalbanken unterschiedliche Normtypen³⁰⁰:

- *Institutsnormen*: Die Verfassungsbestimmungen zur Kantonalbank können entweder eine Verpflichtung des Kantons zum Betrieb einer Kantonalbank³⁰¹ oder dessen Berechtigung zur Führung einer Kantonalbank³⁰² enthalten.
- *Organisationsrechtliche Bestimmungen*: Die Rechtsform der Kantonalbank ist in der Verfassung namentlich verankert.
- *Reine Kompetenznormen*: Regelungen zum Wahlgremium bestimmter Bankorgane wie bspw. den Verwaltungsrat, oder zur Entgegennahme der Jahresrechnung und –berichte der Kantonalbank. Die Kantonalbanken werden damit implizit in den Verfassungen mitgeregelt.

4.6.2 Rechtsform

Soweit die Rechtsform nicht bereits in der Kantonsverfassung verankert ist, wird sie im Kantonalbankengesetz festgelegt. Die Kantonalbankengesetze konstituieren die Kantonalbanken in den folgenden Formen³⁰³:

- *Selbständige Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts*: Diese Rechtsform ist nach wie vor die am meisten verbreitete Rechtsform für Kantonalbanken. Sie sieht eine Ausstattung der Kantonalbank mit Dotationskapital vor. Einige Kantonalbanken mit der Rechtsform der Anstalt sehen zudem eine Minderheitsbeteiligung von Partizipationsschein- bzw. Zertifikatskapital vor. Diese sind im Unterschied zu Aktien stimm-

²⁹⁹ Vgl. Ebenda, S. 120.

³⁰⁰ Vgl. Ebenda, S. 121 ff.

³⁰¹ D.h. in der Verfassung ist eine «Muss»-Vorschrift verankert, bspw. «Der Kanton unterhält zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Kantonalbank» (Art. 57 Verfassung des Kantons Aargau).

³⁰² D.h. in der Verfassung ist eine «Kann»-Vorschrift verankert.

³⁰³ Vgl. Böckli/Bühler (2009), S. 18; Bühler (2011), S. 514; Forstmoser/Jaag (2000), S. 18 ff.; Buob (2008), S. 10 ff.

rechtslos, womit die Kantone auch in diesen Fällen die alleinige Stimmengewalt innehaben. Diese Rechtsform wurde in nahezu allen Kantonen im Verlauf der Achtziger- und Neunzigerjahre diskutiert und führte bei einigen Kantonalbanken zu einem Wechsel der Organisationsform.³⁰⁴

- *Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft*³⁰⁵: Kantonalbanken mit dieser Rechtsform sind zwar Aktiengesellschaften, müssen sich aber nicht den aktienrechtlichen Gestaltungsvorschriften³⁰⁶ zu unterziehen. Dies ist jedoch an die subsidiäre Haftung für die Verbindlichkeiten (Staatsgarantie) der Kantonalbanken gebunden.
- *Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft*³⁰⁷: Kantone können sich bei Kantonen mit dieser Rechtsform in den Statuten das Recht einräumen lassen, einen Vertreter in den Verwaltungsrat oder in die Revisionsstelle abzuordnen, ohne gleichzeitig Aktionär sein zu müssen. Das abgeordnete Mitglied im Verwaltungsrat oder in der Revisionsstelle kann nur durch den Kanton selbst und nicht durch die Generalversammlung abberufen werden.
- *Privatrechtliche Aktiengesellschaft*³⁰⁸: Die rein privatrechtliche Aktiengesellschaft räumt dem Kanton keine Vorzugsstellung ein. Dem Kanton als Aktionär kommen die gleichen Rechte wie den übrigen Aktionären zu.

³⁰⁴ Bspw. führte diese Diskussion im Kanton Luzern zur Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Weitere Informationen siehe Kap. 5.3.6, Steuerungsdimension «Rechtsform».

³⁰⁵ Art. 763 Obligationenrecht.

³⁰⁶ Aktienrechtliche Gestaltungsvorschriften nach Art. 620 ff. Obligationenrecht.

³⁰⁷ Art. 762 Obligationenrecht.

³⁰⁸ Art. 620 ff. Obligationenrecht.

5 Kantonalbank-Fallstudien

I. Theorie und Forschungsmethodik
2. Public Corporate Governance - theoretischer Bezugsrahmen
3. Forschungsmethode
II. Empirie
4. Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken
5. Kantonalbank-Fallstudien
III. Erkenntnisse und Diskussion
6. Public Corporate Governance-Framework für Kantonalbanken
7. Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

In den nachfolgenden vier Subkapiteln werden die Ergebnisse der Within-Case-Analysis³⁰⁹ der vier Fallstudien Aargauische Kantonalbank, Basler Kantonalbank, Luzerner Kantonalbank sowie Urner Kantonalbank aufgezeigt. Anschliessend wird die Cross-Case-Comparison dargestellt. Die Ergebnisse werden systematisch nach dem Raster der vier Steuerungsbe- reiche sowie den dazugehörigen Steuerungsdimensionen³¹⁰ strukturiert.

Beobachtungen sowie ihre Wirkung und deren Erklärungen werden jeweils in allen betroffenen Kategorien dieses Rasters behandelt. Ist eine Beobach- tung in mehreren Kategorien von Relevanz, wird es bewusst mehrfach geschildert, um die empirische Bedeutung dieser Kategorien präziser bele- gen zu können.

³⁰⁹ Gemäss der in Kap. 3.6 beschriebenen Methode der Within-Case-Analysis.

³¹⁰ Gemäss der in Kap. 4 beschriebenen Steuerungsbereichen und -dimensionen.

5.1 Fallstudie 1 – Aargauische Kantonalbank

5.1.1 Fallstudie im Überblick

Im Rahmen der strategischen Steuerung all seiner Beteiligungen hat sich der Kanton Aargau mit grundlegenden ordnungspolitischen, finanzpolitischen wie auch betriebswirtschaftlichen Fragen und Problemstellungen auseinandergesetzt. Er hat seine Erwägungen und Schlussfolgerungen in einer regierungsrätlichen Botschaft im September 2008 veröffentlicht.³¹¹ Da es sich bei den Beteiligungen um teilweise sehr grosse Vermögenswerte handelt und die Risiken entsprechend hoch sind, ist der Regierungsrat davon überzeugt, dass eine umfassende, transparente und kohärente Beteiligungspolitik notwendig ist.³¹² Damit verbunden informierte der Regierungsrat darüber, dass er drei wegweisende Grundsatzentscheidungen im Rahmen einer umfassenden Beteiligungspolitik gefällt habe:

- *Einheitliche Führung der Beteiligungen*: Seit Januar 2006 werden die Beteiligungen des Kantons Aargau einheitlich geführt. Die zentrale Dokumentation und ein halbjährliches Beteiligungsreporting an den Regierungsrat und die Öffentlichkeit sollen einen wichtigen Beitrag an die Transparenz leisten. Zudem wird die Beteiligungspolitik zu Handen des Regierungsrates koordiniert.³¹³
- *Public Corporate Governance*: Im März 2007 hat der Regierungsrat Richtlinien zur Public Corporate Governance³¹⁴ verabschiedet. Diese Richtlinien sollen das Verhältnis zwischen Kanton und Beteiligungen regeln, legen die kantonalen Steuerungsinstrumente für die Beteiligun-

³¹¹ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Eigentümerstrategien zu den Beteiligungen (2008).

³¹² Vgl. Ebenda, S. 1.

³¹³ Vgl. Ebenda, S. 2.

³¹⁴ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Aargau (2007).

gen fest und beschreiben ein angemessenes institutionelles Gefüge der Unternehmensführung.³¹⁵

- *Festlegung von Eigentümerstrategien*: Als weiteres Kernelement der kantonalen Beteiligungspolitik hat der Regierungsrat auf der Grundlage der Richtlinien zur Public Corporate Governance bei Beteiligungen Eigentümerstrategien in Form von Planungsberichten³¹⁶ festgelegt.³¹⁷

In Bezug auf die Aargauische Kantonalbank ist bereits vorgängig per Januar 2007 das revidierte Gesetz über die Aargauische Kantonalbank als erster Schritt einer umfassenden Reform in Kraft getreten.³¹⁸ Die Gesetzesrevision beinhaltet in erster Linie eine Neuregelung der Gewinnverwendung und die Festlegung einer finanziellen Abgeltung der Staatsgarantie. Ein weiterer Schwerpunkt der Revision war die Umsetzung von Grundsätzen der Corporate Governance.

Im Zuge der obgenannten Botschaft sollte nun hinsichtlich der Beteiligung an der Aargauischen Kantonalbank mit der Definition einer Eigentümerstrategie ein zweiter Reformschritt erfolgen. Die vorgeschlagene Eigentümerstrategie sah folgende Eigentümerziele³¹⁹ vor:

- Beitrag zu Gunsten der Wirtschaft im Hinblick auf Wachstum der Region (volkswirtschaftliches Ziel)
- Befriedigung der Anlage- und Finanzierungsbedürfnisse von KMU und Privaten (volkswirtschaftlich-soziales Ziel)
- Konkurrenzfähig am Markt Bankdienstleistungen erbringen
- Kontrolliertes Wachstum

³¹⁵ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Aargau (2007) sowie Kommentar zu den PCG-Richtlinien Kanton Aargau (2007).

³¹⁶ Art. 12 Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen.

³¹⁷ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Eigentümerstrategien zu den Beteiligungen (2008), S. 2.

³¹⁸ Vgl. Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³¹⁹ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Eigentümerstrategien zu den Beteiligungen (2008), S. 2.

- Minimierung der Risiken des Kantons (namentlich durch konsequente Anwendung der Grundsätze der Public Corporate Governance)
- Marktübliche Abgeltung für Grundkapital und Staatsgarantie, Ausschüttungsquote im Bereich von 50%
- Möglichkeit der Generierung von Beteiligungserlösen zur Abtragung der Schuld der Spezialfinanzierung Sonderlasten

Die darüber hinaus definierten Stossrichtungen der Eigentümerstrategie waren eine Rechtsformänderung in eine Aktiengesellschaft und der Verkauf von maximal 49% der Aktien an die Öffentlichkeit sowie an strategische Partner zur Stärkung der Aargauischen Kantonalbank. Zudem sollten im Rahmen der nächsten Revision des Kantonalbankengesetzes der Leistungsauftrag und die Staatsgarantie überprüft werden.³²⁰ Nach der Planung des Regierungsrates sollte die Umsetzung auf der Grundlage der Beschlüsse des Grossen Rates ab 2009 gestartet werden.³²¹

Zur Umsetzung dieses im September 2008 veröffentlichten zweiten Reformschrittes ist es bislang aber nicht gekommen. Denn bereits rund einen Monat später, im Oktober 2008, wandte sich der Regierungsrat an die Öffentlichkeit mit einem Kommentar zur Finanzkrise und deren unmittelbaren Auswirkungen auf den Kanton Aargau. Angesichts dieser veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen beantragte der Regierungsrat den Rückzug der Botschaft zu den Eigentümerstrategien. Der Regierungsrat gab bekannt, dass er die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf seine Beteiligungen analysieren und auf dieser Basis eine Neubeurteilung vornehmen will. Nach dieser Neubeurteilung sowie nach der Stabilisierung der Finanzmärkte plant der Regierungsrat, dem Grossen Rat erneut eine Botschaft zustellen.³²²

³²⁰ Vgl. Ebenda.

³²¹ Vgl. Medienmitteilung Regierungsrat Eigentümerstrategien zu den Beteiligungen des Kantons Aargau (2008).

³²² Vgl. Medienmitteilung Regierungsrat zur Finanzkrise (2008).

Nach Einschätzung des Regierungsrates konnte auch im Oktober 2010³²³ nach wie vor noch nicht von einer Stabilisierung gesprochen werden. Der Regierungsrat gab zu bedenken, dass bei einer Neubeurteilung auch der abzuwartende Entscheid des Soveräns über die Volksinitiative «Für eine sichere Aargauer Kantonalbank» in Betracht gezogen werden muss. Diese Initiative wurde im Dezember 2009 eingereicht und fordert die Verankerung in der Verfassung, dass die Aargauische Kantonalbank sich vollständig im Eigentum des Kantons befinden soll, ergänzend zur heutigen Verankerung im Gesetz. In seiner Botschaft vom November 2011 stellt der Regierungsrat fest, dass die Initiative sowohl in formeller wie auch materieller Hinsicht als gültig erklärt werden und eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann. Er empfiehlt die Initiative aber zur Ablehnung³²⁴, da schon mit der Verankerung auf Gesetzesebene ein Referendum möglich ist und die gesetzliche Regelung die notwendige Flexibilität für eine strategische Weiterentwicklung bspw. mittels Zusammenarbeit bietet.³²⁵

³²³ Vgl. Begründung Motion Umwandlung AKB in Aktiengesellschaft (2010), S. 3.

³²⁴ Vgl. Ebenda., S. 3.

³²⁵ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Volksinitiative «Für eine sichere Aargauer Kantonalbank» (2011), S. 2.

Kurz-Überblick über die Fallstudie:

	Finanzielle Steuerung	Aufgabenbezoge- ne Steuerung	Führungsbezo- gene Steuerung	Rechtliche Steuerung
Aargauische KB	Kanton als Alleineigner	Geschäftskreis Aargau und angrenzende Gebiete für das Kredit-Geschäft, sowie unbeschränkt für das Anlage-Geschäft	Die Regierung nimmt die Aufsichtsfunktion wahr (Kenntnisnahme durch den Grossen Rat)	Selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts
	Bilanzsumme von Fr. 19,2 Mrd. ³²⁶	Explizit definierte Geschäftstätigkeit	Das Parlament wählt die Mitglieder und den Präsidenten des Verwaltungsrates (auf Antrag des Regierungsrates)	Pflicht zur Führung einer Kantonalbank (gem. Kantonsverfassung)

Tabelle 3: Überblick über die Fallstudie Aargauische Kantonalbank

5.1.2 Finanzielle Steuerung

(1) *Beteiligungsgrad des Kantons*

Ein Planungsbericht von 2008, der im selben Jahr zurückgezogen wurde, enthielt eine Eigentümerstrategie. Dabei votierte der Regierungsrat für eine Reduktion des Beteiligungsgrades des Kantons Aargau an der Aargauischen Kantonalbank und die dafür notwendige Rechtsformänderung in eine Aktiengesellschaft. Er argumentierte einerseits mit dem Risiko, das durch die Reduktion auf dem Vermögen für den Kanton besser diversifiziert und dadurch reduziert wird. Andererseits könnten die Handlungsoptionen im Fall einer Kapitalerhöhung erweitert werden. Nach Einschätzung der Regierung kann bei einer künftigen Kapitalerhöhung, welche aufgrund starken Wachstums oder infolge von Verlusten notwendig sein könnte, der

³²⁶ Zahlen aus der Bilanz per 31.12.2010.

Kanton parallel mit Privaten mitmachen, darauf verzichten oder die Kapitalerhöhung vollständig selber vornehmen. Aus Sicht der Regierung können bei einer Reduktion des Beteiligungsgrades des Kantons die Handlungsoptionen für den Kanton Aargau erhöht und seine Risikoposition je nach Situation reduziert werden.³²⁷

Die im Dezember 2009 eingereichte Volksinitiative «Für eine sichere Aargauer Kantonalbank» verlangt beim Verfassungsartikel zur Kantonalbank den Zusatz «Diese [die Kantonalbank] befindet sich vollständig im Eigentum des Kantons». Mit diesem Zusatz soll neu das vollständige Eigentum des Kantons an der Kantonalbank in der Verfassung festgeschrieben werden. Zurzeit ist das vollständige Eigentum des Kantons an der Kantonalbank auf Gesetzesstufe geregelt. Mit einer Annahme der Initiative würde eine allfällige Verringerung des Eigentums des Kantons an der Kantonalbank neu einer obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, da eine solche Massnahme eine Verfassungsänderung verlangte. Mit der heutigen Rechtslage würde eine Verringerung des Eigentums eine Anpassung auf Gesetzesstufe, d.h. eine Änderung des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank, erfordern, die dem fakultativen Referendum bzw. dem Behördenreferendum untersteht.³²⁸ Der Regierungsrat empfiehlt die Ablehnung der Volksinitiative, da sie strategische Weiterentwicklungsoptionen der Aargauischen Kantonalbank nicht von vornherein ausschliessen möchte und die notwendige Flexibilität für einen solchen Schritt, sollte er einmal notwendig oder sinnvoll sein, weiter gegeben sein sollte. Zudem besteht aus seiner Sicht zum heutigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit, den Status Quo auf Verfassungsebene zu fixieren, wie dies die Initiative beabsichtigt.³²⁹ Die Stimmbevölkerung des Kantons Aargau lehnte die Initiative in der Abstimmung vom 17. Juni 2012 ab.

³²⁷ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 11 f.

³²⁸ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Volksinitiative «Für eine sichere Aargauer Kantonalbank» (2011), S. 3.

³²⁹ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Volksinitiative «Für eine sichere Aargauer Kantonalbank» (2011), S. 9.

(2) Kapitalausstattung / Gesellschaftskapital

Der Grosse Rat legt auf Antrag des Regierungsrates nach Anhörung des Verwaltungsrates die Höhe des Dotationskapitals der Aargauischen Kantonalbank fest.³³⁰ Per Ende 2010 betrug das Dotationskapital Fr. 200 Mio. Es besteht eine vom Grossen Rat genehmigte Limite zur Erhöhung des Dotationskapitals über Fr. 50 Mio.³³¹

Durch das Zurverfügungstellen des Gesellschaftskapitals trägt der Kanton Aargau bzw. der Steuerzahler letztlich auch das unternehmerische Risiko der Aargauischen Kantonalbank.³³² Aus diesem Grund sind ihm die mit der Kantonalbank vereinbarten marktgerechten Refinanzierungskosten für das Dotationskapital zu erstatten.³³³ Dazu wurde zur klaren Berechnung eine Formel zwischen Kantonalbank und Kanton vereinbart. Die Formel lautet $\{((\text{Zinssatz für 8-jährige Anleihen des Bundes} + \text{Swap-Zinssatz 8 Jahre Brief}):2) + 15 \text{ Basispunkte}\}$. Das Ergebnis wird auf 5 Basispunkte aufgerundet.³³⁴

Im Hinblick auf geprüfte aber nicht umgesetzte Veränderungen der Flexibilität des Eigenmittelbedarfs stellte der Regierungsrat 2008 fest, dass die Gefahr einer Wachstumsbeschränkung besteht, wenn der Eigenmittelbedarf nicht rasch und flexibel befriedigt werden kann. Deswegen ist nach Ansicht der Regierung ein möglichst grosser unternehmerischer Entscheidungs- und Handlungsspielraum notwendig, um sich am Markt behaupten zu können. Dabei sollte die Rücksichtnahme auf politische Entscheidungsabläufe soweit als möglich reduziert werden.³³⁵

³³⁰ § 15 Abs. 1 lit. a) Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³³¹ Jahresbericht Aargauische Kantonalbank 2010, S. 37.

³³² Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006), S. 27.

³³³ § 4 Abs. 2 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³³⁴ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006), S. 27.

³³⁵ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 7.

(3) Eigenmitteldeckungsgrad

Im Kantonalbankengesetz ist das Ziel eines Eigenmitteldeckungsgrades von mindestens 165% definiert. Der Verwaltungsrat sowie die Geschäftsleitung der Aargauischen Kantonalbank hatten darüber hinaus im Rahmen einer grundsätzlichen Überprüfung der strategischen Ausrichtung im Jahr 2008 für die Strategieperiode 2009-2013 diese Eigenmitteldeckungsgrad-Vorgabe als eines von drei Strategie-Zielwerten gesetzt. Massgebend war dabei der Eigenmittel-Deckungsgrad ohne Kantonalbankenabzug³³⁶ und ohne Reserven für allgemeine Bankrisiken für die IT-Erneuerung auf Stammhaus-Ebene.³³⁷ Die Bank ihrerseits strebt inzwischen den Wert von 210% an.³³⁸

Der Eigenmitteldeckungsgrad des Stammhauses hat sich in den letzten Jahren folgendermassen entwickelt:

Jahr	Eigenmitteldeckungsgrad
2010	168,1%
2009	158,3%
2008	165,4%

Tabelle 4: Eigenmitteldeckungsgrad der Aargauischen Kantonalbank (2008-2010)³³⁹

³³⁶ Kantonalbankenabzug bedeutet gemäss der Bankengesetzrevision von 1999, dass die regulatorisch erforderlichen Eigenmittel um einen Achtel kleiner sein müssen, wenn der Kanton eine unbeschränkte Staatsgarantie gewährt. Dieser Rabatt wird mit der im Jahr 2009 angekündigten Revision der Eigenmittelverordnung wegfallen. Die Revision trat per 1. Januar 2010 in Kraft. Die Aufhebung des Kantonalbankenabzugs wird über zwei Jahre gestaffelt durchgeführt. Die Staffelung erlaubt es den betroffenen Banken, ihre Eigenmittel sofern erforderlich sukzessive anzupassen (Quelle: Art. 125 lit. a Eigenmittelverordnung).

³³⁷ Jahresbericht Aargauische Kantonalbank 2010, S. 62.

³³⁸ Vgl. Ebenda.

³³⁹ Jahresbericht Aargauische Kantonalbank 2010, S. 8 sowie Jahresbericht Aargauische Kantonalbank 2009, S. 7.

(4) Art der Staatsgarantie

Der Kanton Aargau haftet für alle Verbindlichkeiten der Aargauischen Kantonalbank, soweit deren eigenen Mittel nicht ausreichen. Davon ausgenommen sind allfällige nachrangige Darlehen sowie Verbindlichkeiten von Tochtergesellschaften.³⁴⁰ Damit besteht Klarheit darin, dass die Gläubiger der Bank keinen Verlust erleiden sollen.

In der Verfassung des Kantons Aargau steht festgehalten: «Der Kanton unterhält zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Kantonalbank.»³⁴¹ Dies kann als eine Verpflichtung des Kantons zum Betrieb einer Kantonalbank interpretiert werden.³⁴² Der Verfassungsartikel ist *de iure* somit eine Bestandes- bzw. Institutsgarantie.³⁴³ Das bedeutet jedoch nicht, dass die Kantonalbank damit rechnen kann, dass im Fall von Schwierigkeiten, die sie nicht mehr selber bewältigen kann, der Kanton Aargau seinem Bankinstitut den Weiterbestand der Geschäftstätigkeit sichert, da diese Verfassungsbestimmung wie auch das dazugehörige Gesetz jederzeit durch das Volk geändert werden kann. Auch im Rahmen der Totalrevision der Aargauischen Kantonalbank im Jahr 2007 wurde ausgeführt, dass die Staatsgarantie für die Aargauische Kantonalbank nach gängiger Auffassung *de facto* als eine Ausfallhaftung bezeichnet werden dürfe und nicht als Bestandes- bzw. Institutsgarantie.³⁴⁴ Ungeklärt ist im Zusammenhang mit der Staatsgarantie nicht nur die Frage nach möglichen Eintretenswahrscheinlichkeiten, Abläufen und Lösungswegen eines Staatsgarantiefalls, sondern auch die Frage nach ihrer Abwicklung unter den Vorgaben des kantonalen Finanzrechts. Insbesondere wenn es um Zuständigkeiten bezüglich Kreditbeschluss und Anleihe referendum geht. Dazu existieren keine Präzedenzfälle. Auch die Kantonalbankkrisen der

³⁴⁰ § 5 Abs. 1 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³⁴¹ Art 57 Verfassung des Kantons Aargau.

³⁴² Vgl. Schwitter (2000), S. 120 ff.

³⁴³ Vgl. Ebenda.

³⁴⁴ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 9.

Neunzigerjahre dienen nach Sichtweise des Kantons nicht als Vergleichsbeispiele, weil sie vor einem eigentlichen Staatsgarantiefall einer Lösung zugeführt wurden.

(5) Abgeltungsform der Staatsgarantie

Aus Sicht der Regierung sollte ein Abgeltungsmodell einfach, transparent und leicht nachvollziehbar sein, gerade weil sich die Garantie einer objektiven Bewertung entzieht.³⁴⁵ So leistet die Aargauische Kantonalbank dem Kanton Aargau als Abgeltung für die Staatsgarantie einen Betrag in der Höhe von exakt 1% der gemäss den banken- und börsenrechtlichen Bestimmungen erforderlichen Eigenmittel.³⁴⁶ Damit steigt die Abgeltung parallel zu den für die Geschäftsentwicklung notwendigen Eigenmittel.

Der Grosse Rat hat 2007 beschlossen, diese Mittel nicht der ordentlichen Staatsrechnung zufließen zu lassen, sondern damit Rückstellungen für das Risiko der Staatsgarantie zu bilden. Im September 2008 äusserte sich der Regierungsrat allerdings dahingehend, dass er nicht der Auffassung sei, dass die Wahrscheinlichkeit eines Sanierungsfalls hoch sei. Die Höhe der Rückstellungen korrespondiert zudem für lange Zeit nicht mit der mutmasslichen Höhe der Folgen eines Staatsgarantiefalls. Trotzdem zeige der Beschluss des Grossen Rates von 2007, dass dieser die Risiken der Staatsgarantie als bestehend einschätzt.³⁴⁷

(6) Ausschüttungsquote / Gewinnverwendung

Der Grosse Rat beschliesst auf Antrag des Regierungsrates über die Verwendung des Bilanzgewinns.³⁴⁸ Der für die Ausschüttung massgebende Betrag ergibt sich aus dem Jahresgewinn und der Zuweisung an die Reserven für allgemeine Bankrisiken abzüglich der Verzinsung des Dotationskapitals. Ein Zielband der Ausschüttungsquote ist nicht definiert. Aller-

³⁴⁵ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006), S. 9.

³⁴⁶ § 5 Abs. 2 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³⁴⁷ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 7.

³⁴⁸ § 15 Abs. 1 lit. c) Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

dings hat der Regierungsrat eine Ausschüttungsquote im Bereich von 50% vorgesehen. Der Regierungsrat sieht sich hier im Spannungsfeld zwischen dem Interesse des Kantons als Eigentümer auf eine möglichst hohe Gewinnausschüttung und dem effektiven Geschäftsgang und dem Interesse der Kantonalbank auf genügende Eigenmittelbasis.³⁴⁹

Aus Sicht der Aargauischen Kantonalbank ist über die aufsichtsrechtlich geforderten Eigenmittel hinaus ein genügender Überhang zu bilden. Dieser dient dem Wachstum der Bank. Zudem kann sie damit letztlich dem volkswirtschaftlichen Auftrag und dem Leistungsauftrag nachkommen. Sie kann zudem die Wirtschaft, die öffentliche Hand und die Privatkunden im Hinblick auf das Wachstum der Region mit den nachgefragten Mitteln versorgen. Da eine Aufstockung der Eigenmittelbasis nur begrenzt möglich ist und einem politischen Entscheid unterliegt, ist es wichtig, über einen genügend grossen Bestand selbst erarbeiteter Mittel zu verfügen. Eine zu hohe Gewinnabschöpfung würde sich in begrenzten Wachstumsmöglichkeiten niederschlagen und letztlich zur Schwächung der Aargauischen Kantonalbank im Wettbewerb führen.³⁵⁰ Um dies zu vermeiden, soll das Ziel eines Eigenmitteldeckungsgrades von mindestens 165%³⁵¹ bei der Gewinnausschüttung bzw. Gewinnverwendung mitberücksichtigt werden.³⁵² Die Bank ihrerseits strebt den Wert von 210% an.³⁵³ In der Regel soll 50% der massgebenden Berechnungsgrundlage³⁵⁴ an den Kanton ausgeschüttet werden.

³⁴⁹ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006), S. 9.

³⁵⁰ Vgl. Ebenda, S. 9.

³⁵¹ Ohne Berücksichtigung des Eigenmittelabzugs (Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006), S. 36).

³⁵² § 17 Abs. 1 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³⁵³ Vgl. Jahresbericht Aargauische Kantonalbank 2011, S. 62.

³⁵⁴ Massgebende Berechnungsgrundlage für die Ausschüttung = Jahresgewinn + Zuweisungen an die allgemeinen Bankrisiken – Verzinsung des Gesellschaftskapitals (Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006), S. 36).

(7) Aussagen zur Vergütungspolitik

Die Kompetenz zur Festlegung der Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Ausschüsse der Aargauischen Kantonalbank liegt beim Verwaltungsrat.³⁵⁵ Darüber hinaus macht der Kanton Aargau keine Aussagen zur Vergütungspolitik des Verwaltungsrates. Der Regierungsrat kann insofern Einfluss auf die Entschädigungen nehmen, indem er jene Instanz ist, welche die Entschädigungen des Verwaltungsrates genehmigt.³⁵⁶ Dies bedeutet in der Praxis sowohl die Genehmigung des Entschädigungsreglements, seiner Anpassungen wie auch die Genehmigung der jährlich ausgeschütteten Entschädigungen.

Anders ist dies in Bezug auf die Geschäftsleitungssaläre. Im Jahr 2012 sind im Kanton Aargau die Entschädigungen der Geschäftsleitungen unter Druck gekommen. Das Parlament hat dabei entschieden, die Geschäftsleitungssaläre mittels einer Änderung des Kantonalbankengesetzes³⁵⁷ in Zukunft auf das doppelte eines Regierungsratssalärs zu limitieren.

(8) Steuerpflicht

Die Aargauische Kantonalbank als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Aargau ist sowohl von den Bundes- wie auch von den Kantons- und Gemeindesteuern befreit. Auf Bundesebene ist die Aargauische Kantonalbank von den direkten Steuern befreit, da die Kantone sowie deren Anstalten grundsätzlich von der Steuerpflicht befreit sind.³⁵⁸ Auf Bundesebene besteht zudem die Regelung, dass der Kanton und seine Anstalten nach Massgabe des kantonalen Rechts von direkten Steuern befreit sind.³⁵⁹ Die Massgabe im Kanton Aargau sieht die Befreiung von der Steuerpflicht der

³⁵⁵ § 8 Abs. 1 lit. 1) Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

³⁵⁶ § 14 Abs. 1 lit. b) Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³⁵⁷ Vgl. NZZ (2012a).

³⁵⁸ Art. 56 lit. b Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer.

³⁵⁹ Art. 23 Abs. 1 Bst. 2 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden.

direkten Steuer vor. Aber Beiträge, die aus dem Geschäftsergebnis für betriebsfremde Zwecke ausgeschieden werden, sind zum für natürliche Personen geltenden Satz den Gemeinde-Einkommenssteuern unterworfen.³⁶⁰

Durch die Befreiung der direkten Steuern sowohl durch den Bund wie auch den Kanton Aargau resultiert ein tieferer Aufwand für die Aargauische Kantonalbank. Zusammen mit den günstigeren Refinanzierungskosten aufgrund der Staatsgarantie bezeichnet der Regierungsrat die Steuerbefreiung als Wettbewerbsvorteil, welcher der Verzinsung des Dotationskapitals, dem Gewinnanteil des Kantons und der Abgeltung der Staatsgarantie gegenüber steht. Er lässt die Frage offen, ob dadurch der volle Ausgleich des Vorteils erzielt wird oder für die Aargauische Kantonalbank gar Nachteile entstehen.³⁶¹

(9) Weitere unternehmensbezogene Vorgaben

Durch den Rückzug des Planungsberichts zur Eigentümerstrategie im Oktober 2008³⁶² stützen sich unternehmensbezogene Vorgaben grundsätzlich auf das Gesetz über die Aargauische Kantonalbank ab. Dabei bestehen keine zusätzlichen unternehmensbezogenen Vorgaben, als die in den vorangegangenen Subkapitel beschriebenen Steuerungsdimensionen dies abzudecken vermögen.

5.1.3 Aufgabenbezogene Steuerung

(1) Geschäftstätigkeit

Das Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank definiert die Geschäftstätigkeit der Aargauischen Kantonalbank.

³⁶⁰ Art. 159 Abs. 1 Steuergesetz des Kantons Aargau.

³⁶¹ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 14.

³⁶² Vgl. Medienmitteilung Regierungsrat zur Finanzkrise (2008).

Teilweise ist diese gekoppelt an den Geschäftskreis, der geographische mit geschäftstätigkeitsbezogenen Fokussierungen kombiniert.³⁶³

Die Geschäftstätigkeit der Aargauischen Kantonalbank wird darüber hinaus wie folgt detailliert umschrieben:

- *Zinsengeschäft*: Dieses umfasst die Entgegennahme von Geldern und deren Ausleihung in allen banküblichen Formen gemäss dem vom Verwaltungsrat erlassenen Kreditreglement. Die Exportfinanzierung ist dabei eingeschlossen. Über die Gewährung von Krediten und Darlehen entscheiden die im Kreditreglement mit den jeweiligen Kompetenzen ausgestatteten Instanzen. Diese prüfen dabei die banküblichen Kriterien wie Kreditfähigkeit und Kreditwürdigkeit.³⁶⁴
- *Bilanzneutrale Geschäfte*: Diese umfassen alle mit der Anlageberatung, Vermögensverwaltung, dem Effektenhandel und dem Zinsengeschäft zusammenhängenden Geschäfte und Dienstleistungen. Insbesondere gehören dazu³⁶⁵:
 - die Verwaltung und Aufbewahrung von ganzen Vermögen, Wertpapieren und Wertgegenständen, das Einlösen von Coupons sowie die Vermietung von Schrankfächern
 - die umfassende Finanz-, Steuer- und Erbschaftsberatung
 - die Abwicklung des Zahlungsverkehrs einschliesslich Akkreditive und Dokumentarinkasso
 - die Übernahme von Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen
 - das Ausstellen, Diskontieren und Inkasso von Wechseln und Checks
 - das Vermitteln von Kreditkarten und Reisezahlungsmitteln
 - das Ausführen von oder Beteiligen an Forfaitierungs-, Leasing-, Factoring und Syndikatsgeschäften
 - Treuhandgeschäfte

³⁶³ Siehe untenstehende Ausführungen zur Steuerungsdimension «Geschäftskreis».

³⁶⁴ § 2 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

³⁶⁵ § 3 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

-
- *Effektenhandel*: Die Aargauische Kantonalbank betreibt für eigene und für Rechnung ihrer Kunden das Geschäft mit Effekten. Sie handelt alle Arten von Effekten, namentlich Wertpapiere wie Aktien, Obligationen etc., Wertrechte, Warenkontrakte und Derivate. Darin eingeschlossen sind Fonds, Edelmetalle und «Over the counter»-Geschäfte³⁶⁶. Sie führt die Emission, Übernahme, Platzierung und Vermittlung von Effekten durch und handelt mit solchen in allen üblichen Formen.³⁶⁷
 - *Märkte*: Der Handel erfolgt entweder als Börsenmitglied oder indirekt über Banken und Broker an Effektenmärkten im In- und Ausland an Börsen, die einer angemessenen Aufsicht unterstehen. Bei «Over the counter»-Geschäften erfolgt der Handel mit erstklassigen Gegenparteien.³⁶⁸
 - *Kundenhandel*: Als Kundenhändlerin betreibt die Aargauische Kantonalbank den Handel auf Rechnung von in- und ausländischen Privat-, Firmen- und institutionellen sowie für öffentlich-rechtliche Kunden.³⁶⁹
 - *Eigenhandel*: Die Bank führt Finanzanlagen, welche sie mittel- bis längerfristig zur Sicherung ihrer Liquiditätsbedürfnisse hält. Mit einem separat geführten, aktiv bewirtschafteten Handelsbestand bezweckt sie die Erzielung von Handelsgewinnen durch das Eingehen von Eigenpositionen³⁷⁰ sowie in Währungen und Edelmetallen. Ferner legt sie auf eigene Rechnung kurzfristig liquide Mittel an und setzt zur Ertragsoptimierung, zur Absicherung des Zinssatzrisikos und zur Bilanzsteuerung Derivatprodukte und Swaps ein.³⁷¹

³⁶⁶ Es handelt sich dabei um Geschäfte, welche den ausserbörslichen Handel von Effekten beinhalten.

³⁶⁷ § 4 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

³⁶⁸ § 5 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

³⁶⁹ § 6 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

³⁷⁰ Namentlich schliesst dies die Effekten nach § 4 Abs. 2 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank mit ein.

³⁷¹ § 7 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

(2) Geschäftskreis

Der Geschäftskreis der Aargauischen Kantonalbank erstreckt sich schwergewichtig auf den Kanton Aargau und die angrenzenden Gebiete. Die Aargauische Kantonalbank kann auch in anderen Kantonen sowie im Ausland ihre Geschäfte tätigen und ihre Dienstleistungen anbieten, soweit die Befriedigung der Kredit- und Anlagebedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt wird und ihr daraus keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen.³⁷²

Gemäss Kantonalbankgesetz kann die Aargauische Kantonalbank Zweigniederlassungen, Agenturen und Repräsentationsbüros sowie Tochtergesellschaften errichten. Diese dürfen ausserhalb des Kantons Aargau und der angrenzenden Gebiete Kredite im Zusammenhang mit dem Anlagegeschäft gewähren.³⁷³ Mit der Beteiligung an der ausserkantonale und teilweise über die Landesgrenzen hinaus in der Vermögensverwaltung und Anlageberatung tätigen AKB Privatbank Zürich AG nützt die Aargauische Kantonalbank diesen gesetzlichen Spielraum. Sie stützt damit das indifferente Geschäft. Im Jahr 2001 hatte sie 100% des Aktienkapitals der Bank Austria-Creditanstalt (Schweiz) AG mit Sitz in Zürich erworben. Die Bank wurde anschliessend in die AKB Privatbank Zürich AG umfirmiert und in die Konzernstruktur der Aargauischen Kantonalbank eingebunden. Im Zusammenhang mit der Definition des Geschäftskreises ist im Gesetz über die Aargauische Kantonalbank festgehalten, dass Beteiligungen wie die AKB Privatbank Zürich AG langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen müssen und führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist besonders Rechnung zu tragen.³⁷⁴

³⁷² § 3 Abs. 1 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank sowie § 1 Abs. 1 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

³⁷³ § 3 Abs. 2 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank sowie § 1 Abs. 2 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

³⁷⁴ § 3 Abs. 3 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank sowie § 1 Abs. 3 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

Die explizite gesetzliche Erwähnung, dass das ausserkantonale Engagement der Aargauischen Kantonalbank im Zusammenhang mit dem Anlagegeschäft gewährt wird, bedeutet zugleich, dass das Kreditgeschäft grundsätzlich auf das Kantonsgebiet und angrenzende Gebiete beschränkt ist. In seinen Erwägungen zur im September 2008 vorgeschlagenen aber seit Oktober 2008 bis auf weiteres zurückgezogenen Eigentümerstrategie äussert der Regierungsrat die Befürchtung, dass die Bank durch diese Beschränkung Marktnachteile erleidet.³⁷⁵ Er führt weiter aus, dass diese Situation aus Sicht der Aargauischen Kantonalbank sowie aus Sicht des Kantons Aargau als Eigner unbefriedigend ist. Er begründet dies einerseits mit der strategischen und operativen Einschränkung, welche durch die Fixierung des Geschäftskreises auf die Kantonsgrenze und die angrenzenden Gebiete einhergeht. Andererseits ist diese Beschränkung nach Einschätzung des Regierungsrates aus Risikosicht negativ zu beurteilen, da ein geografischer Risikoausgleich somit nicht möglich ist. Aus Sicht des Regierungsrates hängt die finanzielle Entwicklung der Aargauischen Kantonalbank hauptsächlich von der wirtschaftlichen Situation im Kanton Aargau ab. Der Kanton als alleiniger Eigentümer erfährt somit ein zusätzliches Risiko, da auch die Steuereinnahmen von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Somit wird möglicherweise in einer wirtschaftlichen Schwächephase im Kanton die Staatsrechnung nicht nur durch tiefere Steuereinnahmen sondern auch gleichzeitig durch Nachschusspflichten für die Kantonalbank belastet.³⁷⁶ Mit dem oben erwähnten Rückzug des Planungsberichts zur Eigentümerstrategie für die Aargauische Kantonalbank bis zu dem Zeitpunkt, an welchem sich eine Stabilisierung der Finanzmärkte abzeichnet, der Regierungsrat eine Neubeurteilung vorgenommen hat und dem Parlament eine neue Botschaft zugestellt hat³⁷⁷, ist nicht mit einer

³⁷⁵ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 7.

³⁷⁶ Vgl. Ebenda, S. 7.

³⁷⁷ Vgl. Medienmitteilung Regierungsrat zur Finanzkrise (2008).

Änderung der Definition des Geschäftskreises seitens des Kantons Aargau zu rechnen.

(3) Leistungsauftrag

Der im Gesetz über die Aargauische Kantonalbank festgehaltene Leistungsauftrag besagt, dass der gewinnorientierte Betrieb einer Universalbank, die nach anerkannten Bankgrundsätzen bankübliche Geschäfte tätigt, Zweck der Bank ist. Sie kann zudem alle Geschäfte tätigen, die ihrer Entwicklung und der Zweckerreichung dienen. Sie kann Beteiligungen erwerben und halten sowie Grundeigentum erwerben, belasten, bewirtschaften und veräussern. Zudem fördert sie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Kantons Aargau und berücksichtigt dabei besonders die Bedürfnisse der Aargauer Bevölkerung.³⁷⁸ Im Gesetz wird der Leistungsauftrag nicht konkretisiert und es besteht auch keine Pflicht, den Aufsichtsinstanzen über die Erfüllung des Leistungsauftrags periodisch Bericht zu erstatten.³⁷⁹ Im Rahmen der mittlerweile zurückgezogenen Eigentümerstrategie kommunizierte der Regierungsrat, dass die Formulierung des Leistungsauftrags mit Reporting auf Gesetzesebene oder auch mit einem separaten Dekret zum Leistungsauftrag der Aargauischen Kantonalbank geprüft werden müsste.³⁸⁰

Bereits in seinen Ausführungen im Rahmen der Revision des Kantonalbankengesetzes im Jahr 2006 äusserte der Regierungsrat die feste Überzeugung, dass eine Einschränkung der Risiken angebracht ist. Damit soll sichergestellt werden, dass über die Rolle der Aargauischen Kantonalbank als vorwiegend regional verwurzeltes und tätiges Bankinstitut Klarheit besteht.³⁸¹ Ursprünglich schlug der Regierungsrat deshalb für die Formulierung des Zweckartikels des Gesetzes vor, dass Verluste durch das Eintreten von extremen Risiken (Stresssituationen) durch die Ertragskraft der

³⁷⁸ § 2 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³⁷⁹ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 13.

³⁸⁰ Vgl. Ebenda, S. 18.

³⁸¹ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006), S. 25.

Kantonalbank aufgefangen werden müssen. Die Risikokapazität hätte sich somit an der Ertragskraft der Kantonalbank ausrichten sollen. Dieser Teil wurde zugunsten einer expliziten Beschränkung der Risiken im Zusammenhang mit dem Geschäftskreis fallen weggelassen.³⁸² Dies entspringt nach Einschätzung des Regierungsrates der Auffassung, wonach der Leistungsauftrag sowie der Geschäftskreis der Aargauischen Kantonalbank in einer gegenseitigen Wechselwirkung zueinander stehen.³⁸³

1980 ist der Leistungsauftrag der Aargauischen Kantonalbank auch in die Kantonsverfassung eingeflossen. Darin wird folgendes verlangt: «Der Kanton unterhält zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Kantonalbank.»³⁸⁴ Bei einer Weiterführung der Aargauischen Kantonalbank als Bank zumindest mit einer Mehrheitsbeteiligung des Kantons erachtet der Regierungsrat eine Anpassung der Verfassungsbestimmungen als nicht zwingend.³⁸⁵

5.1.4 Führungsbezogene Steuerung

(1) Politisches Aufsichtsgremium

Die politische Aufsicht der Aargauischen Kantonalbank obliegt dem Grossen Rat. Dieser genehmigt auf Antrag des Regierungsrates den Jahresbericht und die Jahresrechnung sowie eine allfällige Konzernrechnung. Er beschliesst ebenfalls über die Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates und kann Mitglieder des Verwaltungsrates nach vorheriger Anhörung abberufen, wobei Entschädigungsansprüche der Abberufenen vorbehalten bleiben.³⁸⁶

³⁸² Siehe obgenannte Ausführungen zur Steuerungsdimension «Geschäftskreis».

³⁸³ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006), S. 25.

³⁸⁴ Art 57 Verfassung des Kantons Aargau.

³⁸⁵ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 18.

³⁸⁶ § 15 Abs. 1 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

Nach Einschätzung der Regierung war die Aufsichtsfunktion des Grossen Rates ursprünglich politisch motiviert. In seinen Ausführungen im Rahmen der im Jahr 2008 publizierten und im selben Jahr zurückgezogenen Eigentümerstrategie stellt der Regierungsrat fest, dass in den letzten Jahren die Grundsätze der Corporate Governance und der Ruf nach deren Umsetzung beschleunigt und gefördert wurde. In diesem Kontext erachtet er eine vorwiegend politische Aufsicht durch das Parlament über die Kantonalbank, wie sie mit der aktuellen Konzeption festgeschrieben ist, als nicht systemgerecht. Es besteht nach seiner Auffassung die Gefahr, dass bei Beschlüssen von politischen Behörden nicht die Wahrnehmung der Eigentümerrechte im Vordergrund steht, sondern dass solche Beschlüsse Ausdruck des politischen Prozesses darstellen.³⁸⁷ Konkret befürchtet der Regierungsrat, dass bei der im geltenden Recht festgeschriebene Political Governance³⁸⁸ die Gefahr besteht, dass die wirtschaftlichen und unternehmerischen Interessen hinter politische Partikularinteressen zurückzutreten haben und Entscheide letztlich dem Ergebnis des politischen Machtgefüges entsprechen. Zudem verhindert die politische Aufsicht durch das Parlament eine Corporate Governance im Sinne einer Führung und Kontrolle, die eine optimale Organisation, Trennung der Funktionen sowie Transparenz garantiert.³⁸⁹ Diese Political Governance der Kantonalbank birgt deshalb aus seiner Sicht Risiken.³⁹⁰

(2) Wahl des Kantonalbank-Verwaltungsrates

Der Leitende Ausschuss des Verwaltungsrates bereitet die Wahlgeschäfte vor. Eines der fünf Mitglieder des Leitenden Ausschusses ist der amtierende Finanzdirektor.³⁹¹ Dadurch kann die Auswahl auch in enger Absprache mit der Regierung erfolgen. Der Leitende Ausschuss erstellt ein Anforder-

³⁸⁷ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 9.

³⁸⁸ Siehe Ausführungen zur politischen Perspektive (Demokratietheorie) im Kap. 2.1.2.

³⁸⁹ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 14 f.

³⁹⁰ Vgl. Ebenda, S. 9.

³⁹¹ Vgl. Jahresbericht Aargauische Kantonalbank 2010, S. 95.

rungsprofil für die zu besetzende Stelle. Dabei muss nicht jedes Verwaltungsratsmitglied das gleiche Know-how mitbringen. Typischerweise wird ein Spezialist gesucht, welche jenen Ausschuss verstärken kann, in dem das Mitglied vertreten sein wird. Die Stelle wird öffentlich inseriert und es wird ein Kandidat nach diesem Anforderungsprofil vom Verwaltungsrat ausgewählt und dem Regierungsrat vorgeschlagen. Auf Antrag des Regierungsrates wählt der Grosse Rat schliesslich die Mitglieder des sieben bis neun Personen umfassenden Verwaltungsrates. Zusätzlich wird der Präsident des Verwaltungsrates durch den Grossen Rat ins Amt gewählt.³⁹² Da das Parlament die Wahl trifft ist nicht auszuschliessen, dass auch politische Überlegungen bei der Wahl neuer Mitglieder in den Verwaltungsrat eine Rolle spielen. Jedoch wurde das Vorgehen, einen aufgrund fachlicher Kriterien und mittels öffentlicher Ausschreibung ausgewählten Kandidaten statt aufgrund des vormals geltenden ungeschriebenen Parteienproporz zu wählen, im Grossen Rat gutgeheissen. Erst nach intensiven Diskussionen wurde dies vom Parlament akzeptiert. Das neue Vorgehen wurde erstmals zur Besetzung einer Vakanz in der Amtsperiode 2010-2013 umgesetzt.

Im Weiteren konstituiert sich der Verwaltungsrat selbst. Er wählt aus seiner Mitte einen Vizepräsidenten sowie die Mitglieder und Vorsitzenden der Verwaltungsrats-Ausschüsse.³⁹³ Zudem organisiert der Verwaltungsrat seine Arbeitsweise im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst und weist die Vorbereitung und die Ausführung seiner Beschlüsse oder einzelne Überwachungsaufgaben Ausschüssen oder einzelnen Mitgliedern zu. Der Verwaltungsrat hat zudem die Wahlkompetenz, eine Person als Sekretär zu bezeichnen. Dabei muss diese Person nicht dem Verwaltungsrat angehören.³⁹⁴

³⁹² § 7 Abs. 1 f. Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³⁹³ § 7 Abs. 1 f. Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³⁹⁴ § 7 Abs. 2 f. Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

Unvereinbar mit dem Amt als Mitglied des Verwaltungsrates sind Angestellte, Beauftragte oder Organe eines die Aargauische Kantonalbank in ihrem Kerngeschäft und in ihrem Hauptgeschäftskreis konkurrierenden Unternehmens tätig sind.³⁹⁵ Zudem dürfen sie nicht Mitglied der kantonalen Legislative, dem Grossen Rat, sein.^{396,397} Seit Mitte der Neunzigerjahre gab es vor Amtsantritt von Verwaltungsräten drei Mal Unklarheiten, die geprüft werden mussten. Alle Betroffenen haben die anderen Mandate vor ihrem Eintritt in den Verwaltungsrat der Aargauischen Kantonalbank niedergelegt. Wenn es heikel geworden wäre, hätte man dies formell im Verwaltungsrat diskutieren müssen. 1992 gab es einen Fall, bei welchem ein Mitglied des Verwaltungsrates ausgetreten ist, als er in den Verwaltungsrat eines Mitbewerbers gewählt worden ist.

(3) Auswahlkriterien für Kantonalbank-Verwaltungsräte

Um den hohen Erwartungen zu entsprechen, muss nach Ansicht der Regierung der fachlichen Qualifikation und dem Anforderungsprofil für eine Mitgliedschaft im Verwaltungsrat grosses Gewicht eingeräumt werden.³⁹⁸ Deshalb müssen dem Verwaltungsrat Personen mit den erforderlichen Fähigkeiten und einem guten Ruf angehören.³⁹⁹ Dabei ist darauf zu achten, dass Erfahrung und Wissen aus verschiedenen Bereichen eingebracht wird. Damit wird die Voraussetzung für eine ausgewogene, gesamthafte Problem- und Zusammenhangsanalyse geschaffen. Das Gesetz erachtet generelle Erfahrung in der Unternehmensführung und fachliche Kenntnisse in den Bereichen Finanzdienstleistung, Rechnungslegung oder Recht als wesentliche Voraussetzung für eine Mitgliedschaft im Verwaltungsrat, weshalb die Mehrheit des Verwaltungsrates in erster Linie diese Voraus-

³⁹⁵ § 12 Abs. 1 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³⁹⁶ § 12 Abs. 2 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

³⁹⁷ Weitere Informationen zur Unvereinbarkeit siehe Ausführungen zur untenstehenden Steuerungsdimension «Personelle Eignervertretung im Verwaltungsrat».

³⁹⁸ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006), S. 30.

³⁹⁹ § 8 Abs. 1 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

setzungen erfüllen soll.⁴⁰⁰ Damit ist nach Einschätzung des Regierungsrates eine eigenständige Willensbildung im kritischen Gedankenaustausch mit der Geschäftsleitung gewährleistet, wie es die Corporate Governance voraussetzt. Jedoch soll auch für Gedankengut aus anderen Bereichen der Weg in den Verwaltungsrat offen stehen, soweit die Person Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit im Sinne der bundesrechtlichen Voraussetzungen bietet. Einzuhalten sind auch die Anforderungen der FINMA in fachlicher Hinsicht bzw. bezüglich Unabhängigkeit des Verwaltungsrates.^{401,402}

(4) Personelle Eignervertretung im Verwaltungsrat

In seinem Entwurf zur Totalrevision des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank vom November 2006 schlug der Regierungsrat dem Grossen Rat die konsequente Umsetzung einer *zeitgemässen* Corporate Governance vor. Diese sah unter anderem eine Entflechtung der politischen Eigentümerrolle von der unternehmerischen Steuerungsfunktion vor, in dem aus Sicht des Regierungsrates politische Entscheidungsträger grundsätzlich aus den Verwaltungsräten von staatlichen Unternehmen zurückgezogen werden sollten.⁴⁰³ Diesem Anliegen hat der Grosse Rat zum Teil entsprochen, indem er die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat der Kantonalbank mit der Mitgliedschaft im Grossen Rat als unvereinbar festschrieb. Gleichzeitig hat er aber bestimmt, dass der Regierungsrat, entgegen dessen geäusserten Bedenken, im Verwaltungsrat vertreten sein soll.⁴⁰⁴ Damit ist nach dem Kantonalbankengesetz der Vorsteher des Departements Finanzen und Ressourcen als Vertreter des Regierungsrates des Kantons Aargau

⁴⁰⁰ § 8 Abs. 2 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

⁴⁰¹ Vgl. Finma-Rundschreiben 2008/24, S. 6 Rz 19-24.

⁴⁰² Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006), S. 30.

⁴⁰³ Vgl. Ebenda, S. 10-12.

⁴⁰⁴ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Gesetz über die Aargauische Kantonalbank (2007), S. 2 f.

von Amtes wegen Mitglied des Verwaltungsrates der Aargauischen Kantonalbank.⁴⁰⁵

5.1.5 Rechtliche Steuerung

(1) Verankerung in der Kantonsverfassung

In der Verfassung des Kantons Aargau steht festgehalten: «Der Kanton unterhält zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Kantonalbank.»⁴⁰⁶ Damit ist ein Element des Leistungsauftrages der Aargauischen Kantonalbank in der Kantonsverfassung verankert. Zugleich kann dies als eine Verpflichtung des Kantons zum Betrieb einer Kantonalbank interpretiert werden, zumindest so lange, wie die Verfassungsbestimmung nicht aufgehoben wird. Dies bedeutet einerseits, dass der Kanton frei ist, die Rechtsform zu bestimmen, Private an der Trägerschaft zu beteiligen oder durch deren Einbezug den Kanton bei der Eigenmittelbeschaffung zu entlasten. Andererseits bedeutet diese Verpflichtung, dass eine vollständige Privatisierung ohne Verfassungsänderung ausgeschlossen ist.^{407,408}

(2) Rechtsform

Mit dem Dekret von 1854 beschloss der Grosse Rat die Gründung der Aargauischen Kantonalbank, die ihre Tätigkeit 1855 aufnahm. Die Gründung erfolgte in Form einer Aktiengesellschaft, an welcher der Staat zur Hälfte beteiligt war. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts mehrten sich die Stimmen, die nach einer reinen Staatsbank verlangten. Eine erste Vorlage einer Verstaatlichung der Aargauischen Kantonalbank lehnte das Volk 1900 knapp ab. Im Jahr 1912 wurde der Verfassungsartikel zur Umwand-

⁴⁰⁵ § 7 Abs. 3 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

⁴⁰⁶ Art 57 Verfassung des Kantons Aargau.

⁴⁰⁷ Vgl. Schwitter (2000), S. 120 ff.

⁴⁰⁸ Weitere Ausführungen zur Gewinnausschüttung siehe Kap. 5.1.2, Steuerungsdimension «Art der Staatsgarantie».

lung der Aargauischen Kantonalbank in eine kantonale Staatsbank mit dem dazugehörigen Gesetz angenommen und von den damaligen Privataktionären die Aktien gekauft.⁴⁰⁹ In den Jahrzehnten seither hat sich die Bank zu einer Universalbank entwickelt, die Rechtsform der selbständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit aber behalten.⁴¹⁰

Dem Vorschlag der Regierung aus dem Jahr 2001, eine Umwandlung der Aargauischen Kantonalbank in die Rechtsform der Aktiengesellschaft zu vollziehen, scheiterte am Widerstand im Parlament.⁴¹¹ In der im August 2006 mit einer regierungsrätlichen Botschaft eingeleiteten Debatte über die Revision des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank war ein Rechtsformwechsel im Rahmen der Revision nicht vorgesehen, aber für einen nächsten Reformschritt angekündigt.⁴¹² So formulierte die Regierung im Jahr September 2008 mittels eines Planungsberichts zur Eigentümerstrategie für die Aargauische Kantonalbank die Absicht, einen Rechtsformwechsel anzustreben.⁴¹³ Der Planungsbericht zur Eigentümerstrategie wurde aber im Oktober 2008 wieder zurückgezogen. Der Regierungsrat teilte dabei mit, dass er die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Beteiligung analysieren und eine Neu Beurteilung erst nach Stabilisierung der Finanzmärkte vornehmen werde. Auch noch im Oktober 2010 äusserte sich der Regierungsrat hinsichtlich der Aufnahme von Rechtsetzungsarbeiten für eine Rechtsformänderung nach wie vor ablehnend. Nach Einschätzung des Regierungsrates konnte zu diesem Zeitpunkt noch immer nicht von einer Stabilisierung gesprochen werden. Drei überwiesene Motionen

⁴⁰⁹ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008), S. 3 f.

⁴¹⁰ § 1 Abs. 1 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

⁴¹¹ Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2001) sowie Botschaft des Regierungsrates Änderung der Rechtsform der AKB (2004).

⁴¹² Vgl. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006) sowie Botschaft des Regierungsrates Gesetz über die Aargauische Kantonalbank (2007).

⁴¹³ Vgl. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008).

verlangen weiterhin die Rechtsformänderung in eine Aktiengesellschaft.⁴¹⁴ Zudem muss bei einer Neuurteilung auch der abzuwartende Entscheid des Souveräns über die Volksinitiative «Für eine sichere Aargauer Kantonalbank» in Betracht gezogen werden.^{415,416}

⁴¹⁴ Vgl. Motion Rechtsformänderung AKB (2005), Motion Öffnung des Kapitals der AKB (2007) sowie Motion Umwandlung AKB, AGV, SVA in AG (2010).

⁴¹⁵ Vgl. Begründung Motion Umwandlung in Aktiengesellschaft (2010), S. 3.

⁴¹⁶ Für Informationen zur Volksinitiative vgl. Botschaft des Regierungsrates Volksinitiative «Für eine sichere Aargauer Kantonalbank» (2011).

5.1.6 Integrierende Within-Case-Betrachtung

Ein überwiegender Teil der Governance-Steuerungsdimensionen orientiert sich hauptsächlich an der politischen Perspektive. Das kann im Besonderen darauf zurückgeführt werden, dass der Kanton Aargau 100% des Kapitals und der Stimmen an der Aargauischen Kantonalbank hält. Dies beeinflusst einige weitere Steuerungsdimensionen und manifestiert sich offensichtlich im Steuerungsbereich «Führung»: Bei vier von vier Governance-Dimensionen wird eine politnahe Ausgestaltung ökonomischeren Ausgestaltungsvarianten vorgezogen. Im Steuerungsbereich «Recht» zeigt sich das gleiche Bild. So ist nicht nur die Rechtsform der selbständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts im Kantonalbankengesetz festgehalten, sondern auch eine Pflicht zur Führung einer Kantonalbank in der Kantonsverfassung verankert. In den Bereichen «Finanzen» und «Aufgaben» ist das Bild heterogener. Allerdings ist die politische Perspektive bei der Ausgestaltung der Governance ebenfalls dominanter als die ökonomische Perspektive. So gewichtet der Kanton als Alleineigner bspw. mit der Dotationskapital-Ausstattung, der unbeschränkten subsidiären Staatsgarantie sowie der Befreiung der Kantonalbank von den direkten Steuern die politische Perspektive auch in diesem Bereich stärker. In Bezug auf unternehmensbezogene Vorgaben, wie bspw. zur Vergütungspolitik sowie weiteren unternehmensbezogenen Vorgaben ist die Governance der Aargauischen Kantonalbank nach Grundsätzen der ökonomischen Perspektive konzipiert. Wobei die Regierung aufgrund einer überwiesenen Motion im Jahr 2012 per Kantonalbankengesetzes-Änderung neu Vorgaben zur Vergütungspolitik erarbeiten muss. Schon heute werden Zielwerte bei der Ausschüttungsquote sowie beim Eigenmitteldeckungsgrad vorgegeben. Im Steuerungsbereich «Aufgaben» zeigt sich ein analoges Bild. Die Geschäftstätigkeit ist explizit definiert und damit eingeschränkt. Darüber hinaus ist im Kantonalbankengesetz ein (einfacher) Leistungsauftrag festgehalten. Einzig in der Steuerungsdimension «Geschäftskreis», also in Bezug auf das geografische Ausdehnungsgebiet, gewährt der Kanton Aargau der Aargauischen Kantonalbank einen grösseren strategischen und operativen Handlungsspielraum.

5.2 Fallstudie 2 – Basler Kantonalbank

5.2.1 Fallstudie im Überblick

Zentral für die Ausgestaltung der Public Corporate Governance der Basler Kantonalbank ist das Gesetz zur Basler Kantonalbank. Dieses ist seit der Totalrevision im Jahr 1994 stabil und ohne substantielle Veränderungen geblieben.

Kurz-Überblick über die Fallstudie:

	Finanzielle Steuerung	Aufgabenbezogene Steuerung	Führungsbezogene Steuerung	Rechtliche Steuerung
Basler KB	Kanton als Mehrheits-eiger sowie PS ⁴¹⁷ -Inhaber als Minder-heitseigner	Geschäftskreis im In- und Ausland, Geschäftsstellen im Kanton, Tochtergesellschaften in ausländischer Grenzregion explizit erlaubt	Aufsicht durch die Regierung, zur Kenntnisnahme an das Parlament	Selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts
	Bilanz-summe von Fr. 35,4 Mrd. ⁴¹⁸	Uneingeschränkte Geschäftstätigkeit, riskante Geschäfte sind aber untersagt	Das Parlament wählt die Mitglieder des Verwaltungsrates	Keine Pflicht zur Führung einer Kantonalbank in der Kantonsverfassung verankert

Tabelle 5: Überblick über die Fallstudie Basler Kantonalbank

Im September 2010 veröffentlichte der Regierungsrat einen Bericht mit 28 Richtlinien zur Public Corporate Governance für den Kanton Basel-Stadt. Diese geben Handlungsempfehlungen für die Steuerung, Leitung und Überwachung der Beteiligungen des Kantons und damit auch der Basler

⁴¹⁷ PS sind Partizipationsscheine. Es sind stimmrechtslose Eigneranteile von Privat-Anlegern.

⁴¹⁸ Zahlen aus der Bilanz per 31.12.2010.

Kantonalbank. Es werden Standards für das Zusammenwirken aller Beteiligten definiert. Eingeschlossen sind dabei die Beteiligungsunternehmen, Verwaltungsrat, Regierungsrat, Grosser Rat sowie öffentliche Verwaltung. Durch verschiedene Instrumente wie der Beteiligungsstrategie, der Eigentümerstrategie, der Leistungsvereinbarung bzw. des Leistungsauftrags soll die Erfüllung der öffentlichen Interessen abgesichert werden. Zudem soll eine durchgängige Transparenz und Kontrolle gewährleistet werden. Die Richtlinien gelten für die Departemente und ihre Dienststellen als interne Weisungen. Die Richtlinien sind bindend und bei der Ausarbeitung von Vorlagen und Verträgen anzuwenden. Abweichungen von den Richtlinien sind in Einzelfällen möglich, müssen aber von den zuständigen Fachdepartementen und Dienststellen erklärt und begründet werden. Mit dieser Comply-or-Explain-Regelung⁴¹⁹ sollen einzelfallspezifische Regelungen vermieden, der allgemeingültige Charakter der Richtlinien aufrechterhalten und besondere Situationen trotzdem beachtet werden.⁴²⁰

5.2.2 Finanzielle Steuerung

(1) Beteiligungsgrad des Kantons

Der Kanton Basel-Stadt hält 80,3% des Gesellschaftskapitals der Basler Kantonalbank, während der Rest von 19,7% als an der Schweizer Börse SIX kotiertes Partizipationsscheinkapital breit im Publikum gestreut ist. Die Partizipationsscheine der Basler Kantonalbank repräsentieren ein Mit Eigentum an der Basler Kantonalbank mit einem Anspruch auf einen Anteil am Jahresgewinn in Form einer Dividende. Mit dem Besitz von Partizipationsscheinen sind keine Mitwirkungsrechte verbunden, insbesondere

⁴¹⁹ Die Comply-or-Explain-Regelung besagt, dass aufgezeigt werden muss, ob und wie die Richtlinien eingehalten werden (comply) bzw. zu begründen, warum die Richtlinien nicht eingehalten werden (explain).

⁴²⁰ Vgl. Medienmitteilung Regierung PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010).

kein Stimmrecht und keine damit zusammenhängenden Rechte.⁴²¹ Der Kanton Basel-Stadt hat damit das alleinige Stimmrecht.⁴²²

(2) Kapitalausstattung / Gesellschaftskapital

Das Gesellschaftskapital besteht aus dem Dotationskapital sowie dem Partizipationsscheinkapital. Das Dotationskapital beträgt Fr. 204,0 Mio.⁴²³ und wird vom Kanton Basel-Stadt zur Verfügung gestellt und wird durch Beschluss des Grossen Rates festgelegt.⁴²⁴ Die Höhe des aktuellen Dotationskapitals liegt damit innerhalb der vom Grossen Rat genehmigten Rahmenlimite von bis zu Fr. 350,0 Mio. Daneben besteht weder ein genehmigtes noch ein bedingtes Dotationskapital. Es wird dem Kanton zu dessen Selbstkosten aus dem Reingewinn verzinst.⁴²⁵

Das an der Schweizer Börse SIX gehandelte Partizipationsscheinkapital beträgt Fr. 50,2 Mio.⁴²⁶ Es kann von der Basler Kantonalbank durch Ausgabe von Partizipationsscheinen geschaffen werden, es darf die Höhe des ausstehenden Dotationskapitals aber nicht übersteigen. Es besteht weder ein genehmigtes noch ein bedingtes Partizipationsscheinkapital.⁴²⁷ Weitere Regelungen zum Partizipationsscheinkapital werden durch den Verwaltungsrat in einem Reglement bestimmt.⁴²⁸ Dabei beschliesst der Verwaltungsrat über die Schaffung, Erhöhung und Reduktion des Partizipationsscheinkapitals und die Ausgabe von Partizipationsscheinen. Auch setzt er die Dividende auf das Partizipationsscheinkapital unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat fest.⁴²⁹

⁴²¹ Vgl. Geschäftsbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 42.

⁴²² Vgl. Finanzbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 58.

⁴²³ Vgl. Geschäftsbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 42.

⁴²⁴ Art. 16 lit. a) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴²⁵ Art. 4 Abs. 1 sowie Art. 4 Abs. 2 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴²⁶ Vgl. Geschäftsbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 42.

⁴²⁷ Vgl. Finanzbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 33.

⁴²⁸ Art. 4 Abs. 3 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴²⁹ Art. 11 lit. m) und Art. 17 Abs. 3 lit. c) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

(3) Eigenmitteldeckungsgrad

Für den Kanton als Garant⁴³⁰ ist es in erster Linie wichtig, dass die Basler Kantonalbank in der Lage ist, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Neben einer vorsichtigen Kreditpolitik, die vorausgesetzt wird, ist eine solide Eigenkapitalbasis die wichtigste Voraussetzung für die Stabilität der Bank. Die Basler Kantonalbank und der Regierungsrat haben sich darauf geeinigt, dass die Zielgrösse für die Eigenkapitalisierung bei einem Eigenmitteldeckungsgrad von 200% liegt. Diesem mittelfristigen Ziel wird bei der Festlegung der Gewinnablieferung Rechnung getragen. Die Höhe der Gewinnablieferungen der Basler Kantonalbank soll entsprechend Rücksicht auf die Entwicklung der Eigenkapitalisierung der Bank nehmen.⁴³¹

Der Eigenmitteldeckungsgrad ohne Berücksichtigung des Kantonalbankenabzugs hat sich in den letzten Jahren folgendermassen entwickelt:

Jahr	Eigenmitteldeckungsgrad
2010	167,5%
2009	168,4%
2008	169.3%

Tabelle 6: Eigenmitteldeckungsgrad der Basler Kantonalbank (2008-2010)⁴³²

Konkret sollen bis zur Erreichung des angestrebten Eigenmitteldeckungsgrades von 200% die Gewinnausschüttungsanteile nicht erhöht werden.⁴³³

(4) Art der Staatsgarantie

Für die Verbindlichkeiten der Basler Kantonalbank haften in erster Linie ihre eigenen Mittel, in zweiter Linie mittels einer unbeschränkten Staats-

⁴³⁰ Weitere Ausführungen zur Rolle des Kantons als Garantiegeber siehe nachfolgendes Subkapitel zur Steuerungsdimension «Art der Staatsgarantie».

⁴³¹ Vgl. Schreiben Regierungsrat Basel (2010a), S. 4.

⁴³² Vgl. Geschäftsbericht Basler Kantonalbank 2010, S.

⁴³³ Vgl. Schreiben Regierungsrat Basel (2010a), S. 5.

garantie der Kanton Basel-Stadt. Keine Staatsgarantie besteht für das Partizipationskapital.⁴³⁴

Vor dem Hintergrund der hohen finanziellen Beteiligung des Kantons an der Bank ist es aus Sicht des Regierungsrates eine legitime Frage, ob die Basler Kantonalkasse für den Kanton Basel-Stadt als Haupteigner ein tragbares Risiko ist. Er betont aber, dass dies weniger mit der Staatsgarantie zu tun hat als mit der Tatsache, dass schon allein die Beteiligung an der Bank für den Kanton mit Chancen und Risiken verbunden ist. Auch wenn keine Staatsgarantie im rechtlichen Sinne bestehen würde, wäre es aus politischen und wirtschaftlichen Gründen für einen Kanton als Haupteigner kaum möglich, seine Kantonalkasse im Krisenfall nicht zu unterstützen und die Bank in den Konkurs fallen zu lassen. Vergangene Fälle, in denen keine formelle Staatsgarantie bestand zeigten, dass die Kantone faktisch grosse Beträge zur Rettung ihrer Kantonalkassen aufwendeten. Die Aufhebung der formalgesetzlich festgeschriebenen Staatsgarantie bei gleichzeitiger Beibehaltung der Eigentumsverhältnisse wäre daher nicht eine Abschaffung der Staatsgarantie, sondern ein Wechsel von einer formellen (*de iure*) zu einer faktischen (*de facto*) Garantie. So koppelt der Regierungsrat in seinem Ablehnungsvotum zur Entgegennahme einer Motion zur Abschaffung der Staatsgarantie vom Februar 2011 die Garantie an das Eignerverhältnis des Kantons. Wenn man also die Staatsgarantie abschaffen wollte, müsste der Kanton die Basler Kantonalkasse verkaufen.⁴³⁵

Des Weiteren fügte der Regierungsrat an, dass grundsätzliche Aspekte der Governance und der Transparenz gegen einen Wechsel zur rein faktischen Garantie sprechen. So könnte die Basler Kantonalkasse mit einer faktischen Staatsgarantie nicht mehr vom guten Schuldenrating des Kantons profitieren und würde gemäss der formellen Rechtslage als alleinstehende Schuldnerin bewertet. Diese Rückstufung des Ratings wäre für die Bank mit zusätzlichen Finanzierungskosten von mehreren Millionen Franken

⁴³⁴ Art. 2 Gesetz über die Basler Kantonalkasse.

⁴³⁵ Vgl. Protokoll Grosser Rat Basel (2011b), S. 47.

pro Jahr verbunden. Daran könne der Kanton als Haupteigner kein Interesse haben. Wenn der Kanton schon eine Staatsgarantie gewährt, dann muss er dies sinnvollerweise auf eine Art tun, mit der sich diese Garantie auch auszahlt. Ob die Staatsgarantie deswegen eine unerwünschte Wettbewerbsverzerrung darstellt, ist nach Ansicht des Regierungsrates eine andere Frage. Er argumentiert, dass in der Finanzkrise auch eine Grossbank in den Genuss einer faktischen Staatsgarantie kam, ohne dass sie dafür je eine Abgeltung bezahlt hätte. Die Wettbewerbsverzerrung spielt aus seiner Sicht somit eher in eine andere Richtung.⁴³⁶ Der Präsident des Verwaltungsrates, welcher zugleich Mitglied des Grossen Rates ist, meldete sich in der Debatte um obgenannte Motion vom Februar 2011 im Sinne einer persönlichen Überlegung und im Sinne einer Ausnahme ebenfalls zu Wort. Er unterstützte die Argumentation des Regierungsrates indem er anfügte, dass wenn der Kanton eine solche Garantie als Haupteigner ohnehin gewährleistet, es Sinn macht, dies auch formell im Gesetz festzuschreiben. Zudem profitiere auch der Kanton von den höheren Erträgen durch die tieferen Refinanzierungskosten der Bank.⁴³⁷

(5) Abgeltungsform der Staatsgarantie

Im Kanton Basel-Stadt wird die Abgeltung der Staatsgarantie als Gewährsträger-Abgeltung bezeichnet. Durch sie werden die Vorteile abgegolten, die der Kanton der Basler Kantonalbank gewährt. Dazu gehören unter anderem die Staatsgarantie und die Befreiung von den direkten kantonalen Steuern. Die Gewährsträger-Abgeltung ist nicht im Gesetz über die Basler Kantonalbank geregelt, sondern ist eine zwischen der Bank und dem Regierungsrat einvernehmlich festgelegte Ablieferungskomponente. Die Höhe der Gewährsträger-Abgeltung wird jährlich auf Vorschlag der Organe der Basler Kantonalbank im Einvernehmen mit dem Regierungsrat festgesetzt. Sie stellt eine Kombination von substanz- und erfolgsbezoge-

⁴³⁶ Vgl. Protokoll Grosse Rat Basel (2011b), S. 47.

⁴³⁷ Vgl. Ebenda, S. 47.

ner Abgeltung sowie einer Pauschalabgeltung dar. So werden die erforderlichen Eigenmittel und der Eigenmittelüberschuss (substanzbezogene Abgeltung) bei der Berechnung jeweils berücksichtigt. Zudem muss die Abgeltung mindestens Fr. 3,5 Mio. betragen (Pauschalabgeltung). Die jährliche Neuverhandlung der Höhe der Gewährsträger-Abgeltung ermöglicht, dass verschiedene Faktoren wie die tatsächliche Risikolage, der Geschäftsgang, die mittelfristigen Gewinnaussichten, der Bedarf und der aktuelle Stand der Eigenmittel des Stammhauses der Basler Kantonalbank besser und flexibler berücksichtigt werden können. Bei einer fixen, nicht verhandelbaren Berechnungsart wäre dies nicht der Fall.⁴³⁸

6) Ausschüttungsquote / Gewinnverwendung

Die Gewinnausschüttung besteht aus der Verzinsung des Dotationskapitals⁴³⁹, der Gewährsträger-Abgeltung⁴⁴⁰ sowie der ordentlichen Gewinnablieferung.⁴⁴¹ Zudem öffnet die Basler Kantonalbank Reserven für allgemeine Bankrisiken. Aus dem Reingewinn ist zunächst das Dotationskapital zu verzinsen und eine Dividende auf den Partizipationsscheinen im Verhältnis zum Nennwert auszuschütten. Soweit der Rest nicht auf die neue Rechnung vorgetragen wird, sind davon 25% dem Reservefonds der Basler Kantonalbank und 75% dem Kanton Basel-Stadt zuzuweisen. Sind offene Reserven beansprucht worden, so sind diese aus dem Reingewinn der folgenden Jahre auf die frühere Höhe zu ergänzen, bevor Zuweisungen an die Staatskasse erfolgen.⁴⁴² Um mittelfristig die Zielgrösse des Eigenmitteldeckungsgrades von 200% erreichen zu können, muss bei der Gewinn-

⁴³⁸ Vgl. Schreiben Regierungsrat Basel (2010a), S. 4.

⁴³⁹ Art. 4 Abs. 2 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁴⁰ Weitere Ausführungen zur Gewährsträger-Abgeltung siehe vorangegangenes Subkapitel zur Steuerungsdimension «Abgeltungsform der Staatsgarantie».

⁴⁴¹ Vgl. Schreiben Regierungsrat Basel (2010a), S. 4 f.

⁴⁴² Art. 21 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

ausschüttung Rücksicht auf die Entwicklung der Eigenkapitalisierung der Bank nehmen.⁴⁴³

(7) Aussagen zur Vergütungspolitik

Es ist Aufgabe des Verwaltungsrates der Basler Kantonalbank, die Entschädigung an die Mitglieder des Verwaltungsrates unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat festzusetzen.⁴⁴⁴ Diese Zuständigkeit hinsichtlich der Entschädigungen nimmt der Regierungsrat aktiv wahr und kommuniziert seine Einschätzung zur Entschädigungshöhe im Rahmen des rechtlichen Spielraums des Genehmigungsverfahrens.

(8) Steuerpflicht

Die Basler Kantonalbank ist als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Basel-Stadt sowohl von den Bundes- wie auch von den Kantons- und Gemeindesteuern befreit. Auch die Tochtergesellschaft BKB Finance Ltd., Guernsey, ist in der Schweiz weder für die Bundessteuer noch für die Staats- und Gemeindesteuern des Kantons Basel-Stadt steuerpflichtig.⁴⁴⁵ Die weiteren nicht vollkonsolidierten Konzerngesellschaften Bank Coop AG, Sourcag AG sowie die RSN Risk Solution Network AG sowie die ausserkantonalen Standorte der Basler Kantonalbank sind nach Regelung des kantonalen Steuergesetzes hingegen implizit steuerpflichtig.⁴⁴⁶ Diese haben laufende Steuern⁴⁴⁷ sowie latente Steuern⁴⁴⁸ zu entrichten.

⁴⁴³ Vgl. Schreiben Regierungsrat Basel (2010a), S. 4.

⁴⁴⁴ Art. 11 lit. h) und Art. 17 Abs. 3 lit. b) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁴⁵ Vgl. Geschäftsbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 21.

⁴⁴⁶ Art. 66 lit. b) Steuergesetz des Kantons Basel-Stadt.

⁴⁴⁷ Laufende Steuern sind wiederkehrende, in der Regel jährliche Gewinn- und Kapitalsteuern. Einmalige oder transaktionsbezogene Steuern sind nicht Bestandteil der laufenden Steuern. Laufende Steuern auf dem Periodenergebnis werden in Übereinstimmung mit den lokalen steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften eruiert und als Aufwand in derjenigen Rechnungsperiode erfasst, in welcher die entsprechenden Gewinne anfallen (vgl. Geschäftsbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 21).

⁴⁴⁸ Die Steuereffekte aus zeitlichen Unterschieden zwischen den in der konsolidierten Bilanz ausgewiesenen Werten von Aktiven und Verpflichtungen und deren Steuerwer-

Auf Bundesebene ist das Stammhaus der Basler Kantonalbank von den direkten Steuern befreit, da die Kantone sowie deren Anstalten grundsätzlich von der Steuerpflicht befreit sind.⁴⁴⁹ Auf Bundesebene besteht zudem die Regelung, dass der Kanton und seine Anstalten nach Massgabe des kantonalen Rechts von direkten Steuern befreit sind.⁴⁵⁰ Die Befreiung von den direkten kantonalen Steuern ist im Kanton Basel-Stadt sowohl im Steuergesetz wie auch im Kantonalbankgesetz verankert.⁴⁵¹

Zuletzt diskutierte der Grosse Rat im Februar 2011 über eine Motion, welche die Abschaffung der Steuerbefreiung für die Basler Kantonalbank forderte. Eine grosse Mehrheit des Grossen Rates teilte die Meinung des Regierungsrates, wonach die Steuerbefreiung beibehalten werden soll. Der Regierungsrat argumentierte dabei, dass im Falle einer Besteuerung der Basler Kantonalbank im Kanton Basel-Stadt die Ausschüttung an die Inhaber der Partizipationsscheine und an den Kanton nicht höher ausfallen, da die Basler Kantonalbank nicht mehr ausschütten kann, als sie erwirtschaftet hat. Insgesamt ergäbe sich daher mehr oder weniger ein Nullsummenspiel. Zudem gelte es zu bedenken, dass sich mittelfristig sogar ein negativer Effekt für den Kanton ergeben dürfte. So bezweifelt der Regierungsrat, dass der Bund es auf Dauer hinnehmen würde, dass ein Kanton eine seiner kantonalen Anstalten besteuert und gleichzeitig auf Bundesebene für dieselbe Anstalt die Steuerfreiheit beansprucht. Im Fall einer Besteuerung auf Bundesebene müsste mit einer Abführung von Mitteln an den Bund im Umfang von rund Fr. 14 Mio. pro Jahr gerechnet werden. Diese Mittel würden in wirtschaftlicher Hinsicht dem Kanton

ten werden als latente Steuern unter den Rückstellungen verbucht. Die Rückstellung für latente Steuern wird erfolgswirksam geöffnet (Vgl. Geschäftsbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 21).

⁴⁴⁹ Art. 56 lit. b Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer.

⁴⁵⁰ Art. 23 Abs. 1 Bst. 2 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden.

⁴⁵¹ Art. 66 lit. b) Steuergesetz des Kantons Basel-Stadt und Art. 6 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

zugunsten des Bundes entzogen. Aus Sicht der Regierung kann der Kanton daran kein Interesse haben. Die Steuerbefreiung der kantonalen Anstalten, somit auch die Steuerbefreiung der Basler Kantonalbank, ist ein Privileg, das der Bund den Kantonen gewährt. Nach Einschätzung des Regierungsrates wäre es nicht klug, auf dieses Privileg zu verzichten.⁴⁵²

(9) Weitere unternehmensbezogene Vorgaben

Es liegt keine explizite Eignerstrategie für die Basler Kantonalbank vor. Somit stützen sich unternehmensbezogene Vorgaben grundsätzlich auf das Gesetz über die Basler Kantonalbank ab. Dabei bestehen keine zusätzlichen unternehmensbezogenen Vorgaben, als die in den vorangegangenen Subkapiteln beschriebenen Steuerungsdimensionen dies abzudecken vermögen. Allerdings ist es nach den vom Regierungsrat im September 2010 veröffentlichten Public Corporate Governance-Richtlinien möglich, dass dieser Leistungsauftrag in Zukunft ausführlicher wird.⁴⁵³ Der Leistungsauftrag wird für die Beteiligungen des Kantons Basel-Stadt neu umfassender definiert als bisher.⁴⁵⁴ Dies kann in Zukunft neu zu weiteren unternehmensbezogenen Vorgaben führen, wie zum Beispiel⁴⁵⁵:

- Abgeltung der Leistung durch den Kanton (Basis für die «Preisfestlegung»), soweit dies gegeben ist
- Vorgaben für ein internes Controllingsystem des Leistungserstellers
- Umfang der Berichterstattung (Reporting) an den Kanton

Leistungsaufträge können dank solchen und allenfalls weiteren unternehmensbezogenen Vorgaben in Zukunft mittels einer klaren Definition der

⁴⁵² Vgl. Protokoll Grosser Rat Basel (2011b), S. 47.

⁴⁵³ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 28.

⁴⁵⁴ Weitere Ausführungen zum erweiterten Verständnis des Begriffs *Leistungsauftrag* siehe Kap. 5.2.3, zur Steuerungsdimension «Leistungsauftrag».

⁴⁵⁵ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 52.

Zielsetzungen⁴⁵⁶ eine Überprüfung und Kontrolle der erbrachten Leistungen⁴⁵⁷ (Zielerreichung) ermöglichen.

5.2.3 Aufgabenbezogene Steuerung

(1) Geschäftstätigkeit

Zur Geschäftstätigkeit macht der Kanton Basel-Stadt keine gesetzlichen Vorgaben. Er hält einzig fest, dass riskante Geschäftsarten der Basler Kantonalbank untersagt sind.⁴⁵⁸ Es ist darüber hinaus die Aufgabe des Verwaltungsrates der Basler Kantonalbank als oberstes Organ der Bank, die Festlegung und Durchsetzung der Leitlinien der Geschäftstätigkeit vorzunehmen.⁴⁵⁹ Für die einzelnen Geschäftszweige hat der Verwaltungsrat ein Reglement zu erlassen.⁴⁶⁰

Diese Rollenverteilung ist damit klar definiert. So wies der Regierungsrat in seiner Antwort auf eine parlamentarische Interpellation zur Weissgeldstrategie der Basler Kantonalbank vom Januar 2011 auf die Zuständigkeit des Verwaltungsrates hin. Dieser müsse Adressat für Fragen zur Geschäftstätigkeit sein und nicht der Regierungsrat.⁴⁶¹ Der Regierungsrat wies aber darauf hin, dass der Regierungsrat durchaus für eine klarere und stärkere Rolle des Regierungsrates als Eignervertreter sei. Änderungen dieser Kompetenzen bedürften aber einer Revision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank, welche vom Grossen Rat beschlossen werden müsste und dem fakultativen Referendum unterstehen würde.^{462,463}

⁴⁵⁶ Vgl. Ebenda, S. 15.

⁴⁵⁷ Vgl. Ebenda, S. 29.

⁴⁵⁸ Art. 7 Abs. 2 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁵⁹ Art. 11 lit. e) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁶⁰ Art. 11 lit. f) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁶¹ Vgl. Protokoll Grosser Rat Basel (2011a), S. 1218.

⁴⁶² Vgl. Ebenda.

⁴⁶³ Vgl. PCG-Richtlinien Basel (2010), S. 23.

(2) Geschäftskreis

Die Basler Kantonalbank tätigt im In- und Ausland alle Bankgeschäfte, die der Betrieb einer Universalbank üblicherweise mit sich bringen kann.⁴⁶⁴ Sie betreibt auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt Geschäftsstellen.⁴⁶⁵

Die Basler Kantonalbank ist in folgenden Fällen ermächtigt, sich an Unternehmen zu beteiligen⁴⁶⁶:

- Die Beteiligung ist entweder im öffentlichen Interesse des Kantons Basel-Stadt oder der Schweiz.
- Die Beteiligung ist im Interesse der baselstädtischen Volkswirtschaft, der regionalen Volkswirtschaft oder im Interesse der Bank selbst.

Der Konzern Basler Kantonalbank besteht aus dem Stammhaus Basler Kantonalbank, der Bank Coop AG und der AAM Privatbank AG in Liq. sowie der BKB Finance Limited, Guernsey.⁴⁶⁷ Die als vollkonsolidierte Beteiligungen gehaltenen Tochtergesellschaften der Basler Kantonalbank im Überblick⁴⁶⁸:

- An der *Bank Coop AG* hält die Basler Kantonalbank seit dem Februar 2000 eine Mehrheitsbeteiligung. Die Beteiligungsquote der Basler Kantonalbank liegt per Ende 2010 bei 57,6% des Kapitals und der Stimmen. Die Inhaberaktien der Bank Coop, Basel, sind an der SIX Swiss Exchange kotiert. Ihre Börsenkapitalisierung beträgt per Ende 2010 Fr. 1,15 Mrd.
- Die Private Banking-Aktivitäten der *AAM Privatbank AG in Liq.* wurden per Ende des 1. Quartals 2010 auf die Basler Kantonalbank übertragen und seither unter dem Namen «BKB-Private Banking» weitergeführt. Die Gesellschaft AAM Privatbank AG in Liq. befindet sich per Ende 2010 in Liquidation.

⁴⁶⁴ Art. 7 Abs. 1 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁶⁵ Art. 1 Abs. 3 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁶⁶ Art. 7 Abs. 3 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁶⁷ Art. 11 lit. g) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁶⁸ Vgl. Geschäftsbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 41.

- *BKB Finance Ltd.*, Guernsey, ist eine 100%-Tochtergesellschaft des Stammhauses der Basler Kantonalbank für Finanzdienstleistungen und zählt seit der Gründung im November 2007 zum Konsolidierungskreis. Die Gesellschaft verfügt über ein Aktienkapital von GBP 100'000, das von der Basler Kantonalbank zur Verfügung gestellt wird und das voll einbezahlt ist.

Nach der bestehenden Regelung kann die Bank in der ausländischen Grenzregion Tochtergesellschaften, als Bank oder Finanzgesellschaften, gründen und betreiben.⁴⁶⁹ Es ist Aufgabe des Verwaltungsrates, über die Eröffnung und Schliessung von Geschäftsstellen sowie die Gründung von Tochtergesellschaften in der ausländischen Grenzregion zu entscheiden.⁴⁷⁰ Es bestehen keine Tochtergesellschaften in der ausländischen Grenzregion.

(3) Leistungsauftrag

Es besteht kein öffentlich zugängliches Dokument, in welchem der Leistungsauftrag der Basler Kantonalbank explizit ausformuliert ist. Somit kommen die Ausführungen im Rahmen des Zweckartikels des Gesetzes über die Basler Kantonalbank zum Tragen. Dieses besagt, dass die Basler Kantonalbank sich als Universalbank betätigt. Sie ermöglicht ihrer Kundenschaft die sichere und zinstragende Anlage ihrer Ersparnisse und anderer Gelder. Darüber hinaus ermöglicht sie nach Massgabe ihrer Mittel und den Verhältnissen am Geld- und Kapitalmarkt zunächst der Bevölkerung und der Volkswirtschaft des Kantons Basel-Stadt die Befriedigung ihrer Kredit- und Geldbedürfnisse.⁴⁷¹

Nach den vom Regierungsrat im September 2010 veröffentlichten Public Corporate Governance-Richtlinien ist es möglich, dass dieser Leistungs-

⁴⁶⁹ Art. 1 Abs. 4 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁷⁰ Vgl. Geschäftsbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 41.

⁴⁷¹ Art. 3 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

auftrag in Zukunft ausführlicher wird.⁴⁷² Denn Begriff *Leistungsauftrag* wird für die Beteiligungen des Kantons Basel-Stadt neu umfassender definiert als bisher und gemäss den Richtlinien sollte Folgendes verbindlich vereinbart werden^{473,474}:

- Zu erbringende Leistungen (Output) und/oder die zu erreichenden Wirkungen bzw. Ergebnisse (Outcome)
- Bereitgestellte finanzielle Ressourcen
- Vorgaben für das Berichtswesen und Controlling
- Verfahren bei Abweichungen

Der Regierungsrat erlässt somit bei spezifischen und quantifizierten Leistungen, die der Kanton der Beteiligung zur Erfüllung eher auferlegt als mit ihr aushandelt und die er nur allenfalls entgeltet, einen Leistungsauftrag.⁴⁷⁵ Ein Leistungsauftrag bildet die Basis für eine Überprüfung und Kontrolle der erbrachten Leistungen (Zielerreichung). Deshalb müssen die Reportingmodalitäten im Leistungsauftrag nach Ansicht des Regierungsrates festgehalten und die Struktur des Reportings auf die Elemente des Leistungsauftrags abgestimmt werden. Leistungsaufträge sollen mehrjährig und befristet sein. Die Leistungen sind periodisch auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen.⁴⁷⁶

⁴⁷² Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 28.

⁴⁷³ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 28.

⁴⁷⁴ Darüber hinaus definiert der Regierungsrat detailliert die Mindestinhalte des Leistungsauftrags (Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 52).

⁴⁷⁵ Art. 13 Abs. 2 PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 28.

⁴⁷⁶ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 29.

5.2.4 Führungsbezogene Steuerung

(1) Politisches Aufsichtsgremium

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt genehmigt den Jahresbericht und die Jahresrechnung der Basler Kantonalbank. Er leitet diese Dokumente an den Grossen Rat zur Kenntnisnahme weiter.⁴⁷⁷ Dem Grossen Rat steht gemäss seinen verfassungsmässigen Kompetenzen⁴⁷⁸ die Oberaufsicht nicht nur über den Regierungsrat, die Verwaltung und die Gerichtsbehörden zu, sondern auch über die Beteiligungen des Kantons und damit auch der Basler Kantonalbank.⁴⁷⁹

Zwar wird der Verwaltungsrat der Basler Kantonalbank durch den Grossen Rat gewählt⁴⁸⁰, allerdings obliegt dem Regierungsrat die Wahl der bankengesetzlichen Revisionsstelle⁴⁸¹ auf Antrag des Verwaltungsrates. Zudem steht dem Regierungsrat die Genehmigung der Wahl und Entlassung der Geschäftsleitungsmitglieder und ihrer Stellvertreter⁴⁸² sowie dem Chefinspektor⁴⁸³ zu.

Im Rahmen der im September 2010 veröffentlichten Public Corporate Governance-Richtlinien portiert der Regierungsrat ein Aufsichts- und Oberaufsichtsmodell für seine Beteiligungen, welches sich vom aktuellen Modell der Kantonalbank-Beteiligung unterscheidet.⁴⁸⁴ Nach diesem Modell übt der Regierungsrat gemäss den Richtlinien nicht nur die Aufsicht aus, sondern es steht ihm auch die Kompetenz zur Wahl des Verwaltungs-

⁴⁷⁷ Art. 16 lit. c) und 17 Abs. 3 lit. d) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁷⁸ Art. 90 Abs. 1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt.

⁴⁷⁹ Art. 6 PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 22.

⁴⁸⁰ Weitere Ausführungen zur Wahlkompetenz siehe nachfolgende Steuerungsdimension «Wahl des Kantonalbank-Verwaltungsrates».

⁴⁸¹ Art. 11 lit. d) und Art. 17 Abs. 3 lit. a) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁸² Art. 13 Abs. 3 und Art. 17 Abs. 3 lit. e) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁸³ Art. 11 lit. c) und Art. 17 Abs. 3 lit. f) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁸⁴ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 10 und 22 f.

rates zu. Ebenfalls abweichend vom Status quo sind die Richtlinien, wenn es um die Unvereinbarkeit mangels Unabhängigkeit einer Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsfunktion in Beteiligungen für die Mitglieder des Grossen Rates geht.⁴⁸⁵ Dieses Modell kommt aber nicht zum Tragen, da die Richtlinien bei den Beteiligungen des Kantons Basel-Stadt nur dann gelten, wenn keine anderslautenden spezialgesetzlichen Regelungen bestehen. Dies ist bei der Basler Kantonalbank der Fall.⁴⁸⁶

Im Rahmen der heutigen Aufsicht durch den Regierungsrat vermittelt das als zuständig bezeichnete Departement, im Falle der Basler Kantonalbank ist dies das Finanzdepartement, den Verkehr zwischen dem Regierungsrat und dem Verwaltungsrat. Dessen Vorsteher kann mit beratender Stimme an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilnehmen, ist aber kein Mitglied des Verwaltungsrates. Dieser hat das Recht, jederzeit über den Stand der Geschäfte im Allgemeinen oder in Bezug auf einzelne Angelegenheiten Auskunft zu verlangen.⁴⁸⁷

Der Regierungsrat überwacht die Einhaltung der kantonalrechtlichen Vorschriften über die Basler Kantonalbank. Er leistet darüber hinaus der FINMA⁴⁸⁸ in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde Rechtshilfe in der Vollstreckung der Anordnungen und Auflagen gegenüber der Basler Kantonalbank. Der Regierungsrat kann Empfehlungen der FINMA gegenüber dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der Basler Kantonalbank durchsetzen.⁴⁸⁹

⁴⁸⁵ Art. 6 PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 22.

⁴⁸⁶ Die Unterschiede bestehen im Bereich der Wahlkompetenz sowie dem Anforderungsprofil. Weitere Ausführungen zu diesen beiden Bereichen siehe nachfolgende Steuerungsdimensionen «Wahl des Kantonalbank-Verwaltungsrates» sowie «Auswahlkriterien für Kantonalbank-Verwaltungsräte».

⁴⁸⁷ Art. 17 Abs. 4 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁸⁸ FINMA ist die Abkürzung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht. Sie beaufsichtigt und kontrolliert als schweizerische Finanzmarktaufsichtsbehörde alle Bereiche des Finanzwesens, insbesondere Banken, Versicherungen, Börsen, Effekthändler sowie kollektive Kapitalanlagen und Prüfgesellschaften.

⁴⁸⁹ Art. 17 Abs. 1 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

Der Regierungsrat kann der Kantonalbank die Bewilligung zur Ausübung der Geschäftstätigkeit entziehen, wenn die rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Bewilligung des Bankbetriebs nicht mehr erfüllt sind oder die Bank ihre gesetzlichen Verpflichtungen grob verletzt. Dabei handelt der Regierungsrat nach Anhörung der Empfehlungen der FINMA. Eine allfällige Liquidation der Bank überwacht der Regierungsrat zusammen mit der FINMA.⁴⁹⁰

(2) Wahl des Kantonalbank-Verwaltungsrates

Der Verwaltungsrat der Basler Kantonalbank besteht aus dem Verwaltungsratspräsidenten und zwölf Mitgliedern. Der Präsident und die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrates werden alle vier Jahre vom Grossen Rat gewählt und können auf Antrag des Regierungsrates vom Grossen Rat abberufen werden.⁴⁹¹ Der Verwaltungsrat seinerseits wählt den Vizepräsidenten des Verwaltungsrates und die Mitglieder des Bankratsausschusses⁴⁹² selbst.⁴⁹³

Grundsätzlich suchen die Parteien nach geeigneten Kandidierenden für den Verwaltungsrat. Diese können dem von der Basler Kantonalbank erstellten Anforderungsprofil entsprechen.⁴⁹⁴

⁴⁹⁰ Art. 17 Abs. 2 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁹¹ Art. 10 Abs. 1 und Art. 16 lit. b) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁹² Der Bankratsausschuss besteht aus fünf Mitgliedern des Verwaltungsrates, die auf eine Amtsdauer von zwei Jahren gewählt werden. Der Bankratsausschuss hat die folgende Befugnisse: (1) Kredite gemäss dem Kreditkompetenzreglement bewilligen; (2) Entgegennahme von Informationen über wichtige Vorkommnisse, die den Geschäftsgang wesentlich beeinflussen, über Finanzierungen von besonderer Bedeutung sowie wesentliche Anpassungen im Konditionenbereich; (3) Beschlussfassung über Organkredite gemäss Kompetenzordnung; (4) Beschlussfassung über die Führung materieller Prozesse mit einem Ausfallrisiko von mehr als Fr. 1 Mio. (Vgl. Geschäftsbericht Basler Kantonalbank 2010, S. 44).

⁴⁹³ Art. 11 lit. a) Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁴⁹⁴ Weitere Ausführungen zum Anforderungsprofil siehe nachfolgende Steuerungsdimension «Auswahlkriterien für Kantonalbank-Verwaltungsräte».

(3) Auswahlkriterien für Kantonalbank-Verwaltungsräte

Der Kanton Basel-Stadt macht keinen expliziten, nur auf die Basler Kantonalbank ausgerichteten Vorgaben hinsichtlich des Anforderungsprofils für Verwaltungsräte. Gemäss den im September 2010 publizierten Public Corporate Governance-Richtlinien ist das Wahlrecht für oberste Leitungs- und Verwaltungsorgane bzw. Verwaltungsräte von Beteiligungen aber auf der Grundlage eines Anforderungsprofils auszuüben. Dieses richtet sich auf die sach- und fachgerechte Willensbildung in diesen Gremien aus. Zudem ist dabei für eine angemessene Vertretung der Interessen des Kantons zu sorgen. Diese Gremien müssen als Team funktionieren, kritische Punkte müssen durch geschickte Fragen aufgedeckt und sachkompetente Voten den Entscheidungsprozess beeinflussen.⁴⁹⁵

Die Mitglieder von Verwaltungsräten von Beteiligungen des Kantons Basel-Stadt müssen folgende Anforderungen erfüllen⁴⁹⁶:

- Unternehmerisches Denken und Handeln
- Unabhängigkeit
- Integrität
- Identifikation mit dem Unternehmen
- Genügend Zeit für das Verwaltungsrats-Mandat

Allein die fachlichen Fähigkeiten bieten nach Ansicht der Regierung keine Gewähr, dass der Verwaltungsrat die Interessen des Kantons tatsächlich wahrnimmt. Die vom Kanton ausgewählten Mitglieder sollten sich deshalb mit der Stossrichtung der Eignerstrategie⁴⁹⁷ des Kantons identifizieren

⁴⁹⁵ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 23.

⁴⁹⁶ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 23.

⁴⁹⁷ Eine explizite Eignerstrategie für die Basler Kantonalbank besteht noch nicht. Im Zuge der Umsetzung der mit der Veröffentlichung der Public Corporate Governance-Richtlinien verbundenen Massnahmen soll eine Eignerstrategie für die Basler Kantonalbank erstellt werden (Vgl. Medienmitteilung Regierung PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010)).

können und bereit sein, ihr Engagement im Verwaltungsrat auf deren Umsetzung auszurichten.⁴⁹⁸

Die Basler Kantonalbank selbst formuliert ihrerseits ein Anforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungsrates. Dieses beinhaltet folgende Anforderungen⁴⁹⁹:

- Die Mitglieder des Verwaltungsrates müssen für ihre Tätigkeit bei der Bank qualifiziert sein. Sie müssen berufliche Qualifikationen aufweisen oder Erfahrung haben, vor in folgenden Bereichen:
 - Abgeschlossenes Studium in Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft oder Jurisprudenz bzw. abgeschlossene Grundausbildung mit entsprechender Fortbildung, insbesondere abgelegte Berufs- oder höhere Fachprüfung in Richtung Rechnungswesen und Controlling, Treuhand und Revision oder Allfinanz.
 - *Oder* entsprechend tiefe und breite Erfahrung auf diesem Gebiet durch mehrjährige Praxis in Unternehmensführung (mindestens höhere Kaderstelle).
 - *Oder* mehrjährige berufliche Erfahrung im Finanzwesen und/oder in der Revision.
 - Vorausgesetzt wird insbesondere ein Grundverständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge sowie Kenntnisse im Finanz- und Rechnungswesen.
- Der Präsident des Verwaltungsrates muss diesem Anforderungsprofil in ganz besonderem Mass entsprechen.
- Die Zugehörigkeit zum Grossen Rat stellt kein Wahlerfordernis dar. Ein guter Mix zwischen qualifizierten Mitgliedern des Grossen Rates und qualifizierten Nichtmitgliedern wird als ideal bezeichnet, wobei ein Mandat oder ein anderweitiges Engagement bei einem konkurrierenden Finanzdienstleister mit einer Wahl in den Verwaltungsrat als unvereinbar gilt.

⁴⁹⁸ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 23.

⁴⁹⁹ Vgl. Aufgabenstellung und Anforderungsprofil VR-BKB (2003), S. 1 f.

Das Anforderungsprofil ist im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahl ausgerichtet. Es werden keine zusätzliche spezifisch auf Vakanzen ausgerichtete Anforderungsprofile erstellt, da Einzelvakanten selten sind und typischerweise niemand vor Ablauf der vierjährigen Amtsperiode zurücktritt. Dies wird den Fraktionspräsidien abgegeben, da die Fraktionen die Kandidierenden stellen. Der Verwaltungsrat hat abgeleitet aus dem Anforderungsprofil einen Fragebogen zur Selbstevaluation im Sinne eines Selbsttests erstellt.⁵⁰⁰ Wenn sich jemand Gedanken dazu macht, ob er für das Amt des Verwaltungsrates geeignet ist, kann er eine Selbstevaluation machen und prüfen. Rechtlich ist das Anforderungsprofil nicht verbindlich. Der Grosse Rat hat uneingeschränkte Wahlbefugnis und die Personen, die von ihm gewählt wurden, gelten als gewählt. Dies ist vergleichbar mit der Wahl bspw. von Regierungsräten, welche durch das Volk gewählt werden. Auch dort geht man davon aus, dass der Regierungsrat gewisse Anforderungen für die Leistung von einem Departement erfüllen sollte. Auch da gibt es aber keine rechtliche Verbindlichkeit.

Die Erfahrung nach Einschätzung der Bank zeigt, dass das Anforderungsprofil eingehalten wird und es zugleich gelingt, im Verwaltungsrat eine der Fraktionsstärke der Parteien entsprechende Vertretung sicherzustellen. Das Anforderungsprofil wird dadurch mit einer demokratietheoretisch fundierten politischen Perspektive erweitert (sog. Political Governance).⁵⁰¹ Bei der Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates der Basler Kantonalbank im Grossen Rat wird somit auf die Parteizugehörigkeit geachtet, zugleich achten die Fraktionen bei der Auswahl der Kandidaturen mit Nachdruck darauf, dass das Anforderungsprofil eingehalten wird.

(4) Personelle Eignervertretung im Verwaltungsrat

Es haben kein Mitglied des Basler Regierungsrates oder weitere instruierte Eignervertreter Einsitz im Verwaltungsrat der Basler Kantonalbank. Mit

⁵⁰⁰ Vgl. Selbstevaluation VR-BKB (2008).

⁵⁰¹ Weitere Ausführungen zur politischen Perspektive (Demokratietheorie) siehe Kap. 2.1.2.

den im September 2010 vom Regierungsrat publizierten Public Corporate Governance-Richtlinien wird keine andere Regelung vorgeschlagen, obwohl für den Regierungsrat gemäss den Richtlinien bei gewissen Beteiligungen die Vorteile überwiegen können. Eine Entsendung von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung und Mitgliedern des Regierungsrates befürwortet er aus folgenden Gründen⁵⁰²:

- Wenn es sich um eine Beteiligung von grossem öffentlichem Interesse handelt.
- Wenn sich die spezifischen, mit der Eignerschaft an der Beteiligung verfolgten Interessen des Kantons nicht mit anderen Instrumenten, u.a. Gesetzgebung oder strategische Ziele, verwirklichen lassen.
- Wenn das an den Verwaltungsrat zu stellende Anforderungsprofil sich nicht anders erfüllen lässt. Bspw. wenn der Verwaltungsrat über Spezialwissen verfügen muss, das nur innerhalb der Verwaltung vorhanden ist.
- Wenn andere Kantone im Verwaltungsrat vertreten sind.

Der Regierungsrat definiert zudem Situationen, in welchen tendenziell auf eine Entsendung von Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung sowie Mitgliedern des Regierungsrates in Verwaltungsräte von Beteiligungen verzichtet werden sollte⁵⁰³:

- Je mehr eine Institution verselbständigt und dem direkten staatlichen Einfluss entzogen werden soll, desto weniger ist eine Kantonsvertretung angebracht.
- Bei Beteiligungen, die für den Kanton Basel-Stadt keine grosse strategische Bedeutung haben und keine Risiken aufweisen, sollte auf eine Kantonsvertretung verzichtet werden.

⁵⁰² Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 38.

⁵⁰³ Vgl. Ebenda, S. 38 f.

- Kann der Kanton Basel-Stadt bei einer Beteiligung seine Interessen auch ohne Kantonsvertretung durchsetzen, sollte auf eine Entsendung verzichtet werden.

Der Regierungsrat äussert sich im Rahmen der Ausführungen zu den Richtlinien nicht spezifisch zur Basler Kantonalbank, der Status Quo wird weitergeführt.

5.2.5 Rechtliche Steuerung

(1) Verankerung in der Kantonsverfassung

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt enthält keine unmittelbare Verankerung der Kantonalbank-Beteiligung.

(2) Rechtsform

Die Basler Kantonalbank ist eine selbständige, von der Staatsverwaltung getrennte öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener juristischer Persönlichkeit.⁵⁰⁴ Die Rechtsform wird mit den im September 2010 kommunizierten Public Corporate Governance-Richtlinien gestützt.⁵⁰⁵ Allerdings kommt den Richtlinien zufolge auch die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft in Frage, da die Beteiligung an der Basler Kantonalbank die vom Kanton dafür gestellten Bedingungen erfüllt⁵⁰⁶:

- Mit der Mehrzahl der Leistungen am Markt
- Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit bzw. Eigenwirtschaftlichkeit sind erfüllt
- Handelt nicht hoheitlich

Der Regierungsrat führt aus, dass die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform für verselbständigte Einheiten, die sich weitgehend über Preise am

⁵⁰⁴ Art. 1 Abs. 2 Gesetz über die Basler Kantonalbank.

⁵⁰⁵ Art. 4 Abs. 1 PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 20.

⁵⁰⁶ Art. 4 Abs. 2 PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 20.

Markt finanzieren und damit die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Selbständigkeit aufweisen, sinnvoll sein kann.⁵⁰⁷

5.2.6 Integrierende Within-Case-Betrachtung

Die Basler Kantonalbank ist eine teilprivatisierte Bank mit der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Diese Mischform zwischen Staat und Markt bzw. zwischen Politik und Ökonomie lässt sich anhand der heterogenen Governance-Ausgestaltung eindrücklich erkennen. Je rund ein Drittel der Steuerungsdimensionen orientieren sich an der politischen Perspektive, an der ökonomischen Perspektive sowie in der Schnittmenge der beiden Perspektiven. Dabei manifestiert sich diese Heterogenität der Ausgestaltung in allen Steuerungsbereichen. Einzig im Steuerungsbereich «Aufgaben» liegt eine verhältnismässig homogene Ausgestaltung vor. So werden weder die Geschäftstätigkeit noch der Geschäftskreis eingeschränkt und der Leistungsauftrag liegt ausschliesslich in einer nicht weiter ausformulierten (impliziten) Form im Kantonalbankengesetz vor. Mit dieser Konzeption erhält in Bezug auf die aufgabenbezogene Steuerung überwiegend die ökonomische Perspektive Gewicht.

Bei den anderen drei Steuerungsbereichen «Finanzen», «Führung» und «Recht» ist kein klarer Fokus auf eine der beiden Perspektiven feststellbar. Im Bereich «Finanzen» wird einerseits auf die Formulierung von Vorgaben zur Vergütungspolitik verzichtet. Andererseits werden in zwei anderen Bereichen Vorgaben gemacht, namentlich in Bezug auf die Gewinnverwendung sowie auf den Eigenmitteldeckungsgrad (Letztere wurde gemeinsam mit der Basler Kantonalbank definiert). Bei der führungsbezogenen Steuerung führt die Perspektiven-Mischform teilweise gar innerhalb der Steuerungsdimensionen zu Aufteilungen. Bspw. wird der Jahresbericht sowie die Jahresrechnung von der Regierung genehmigt, womit diese das politische Aufsichtsgremium darstellt, doch müssen diese Dokumente zur Kenntnis an das Parlament weitergeleitet werden. Mit gewissermassen

⁵⁰⁷ Vgl. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010), S. 20.

umgekehrten Vorzeichen waltet das Parlament als Wahlgremium des Verwaltungsrates der Basler Kantonalbank, allerdings hat der Regierungsrat das Recht, beim Parlament Antrag auf Abberufung von Verwaltungsratsmitgliedern zu stellen.

Im Steuerungsbereich «Recht» ist die Heterogenität daran zu erkennen, dass der Kanton Basel-Stadt die Kantonalbanken-Beteiligung nicht in der Verfassung verankert hat und damit das Veränderungsspektrum flexibler hält und andererseits im Kantonalbankengesetz wie eingangs erwähnt die staatsnahe Rechtsform der selbständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts definiert.

5.3 Fallstudie 3 – Luzerner Kantonalbank

5.3.1 Fallstudie im Überblick

Schlüsselmoment für die Ausgestaltung der Public Corporate Governance der Luzerner Kantonalbank ist die Rechtsformumwandlung von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und die gleichzeitige Teilprivatisierung der Luzerner Kantonalbank im März 2001. Wie nachfolgende Ausführungen zeigen, hat sich die Public Corporate Governance-Ausgestaltung wie sie heute anzutreffen ist, seit 2001 nicht verändert. Ein Kurz-Überblick über die Fallstudie:

	Finanzielle Steuerung	Aufgabenbezogene Steuerung	Führungsbezogene Steuerung	Rechtliche Steuerung
Luzerner KB	Kanton als Mehrheitseigner ⁵⁰⁸ sowie Privataktionäre als Minderheitseigner	Uneingeschränkter Geschäftskreis	Aufsicht durch die Regierung über die Ausübung der Aktionärsrechte (delegiert aus den Reihen der Regierung eine Vertretung als Aktionär an der GV)	Privatrechtliche Aktiengesellschaft
	Bilanzsumme von Fr. 25,8 Mrd. ⁵⁰⁹	Uneingeschränkte Geschäftstätigkeit	Die Generalversammlung wählt die Mitglieder des Verwaltungsrates	Keine Pflicht zur Führung einer Kantonalbank (gem. Kantonsfassung)

Tabelle 7: Überblick über die Fallstudie Luzerner Kantonalbank

⁵⁰⁸ Im Unterschied zu den Minderheitseignern erstattet die aktienrechtliche Revisionsstelle dem Regierungsrat jährlich Bericht über die Eigenmittel- und Risikosituation der Luzerner Kantonalbank (Quelle: Art. 7 Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz)).

⁵⁰⁹ Zahlen aus der Bilanz per 31.12.2010 (Quelle: Finanzbericht Luzerner Kantonalbank 2010).

In der Juni-Session 2012 des Kantonsrates wurde die Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf eines Gesetzes über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern in erster Lesung verabschiedet.⁵¹⁰ Der Kanton Luzern plant dabei aufbauend auf bereits bestehenden Corporate-Governance-Richtlinien die strategische Steuerung zu klären und zu stärken. Er sieht Handlungsbedarf beim strategischen Management bezüglich den gesetzlichen Grundlagen und Richtlinien sowie bei der Rollenteilung zwischen Gewährleister und Eigner). Sowohl in den Vorstössen des Kantonsrates als auch in den Vernehmlassungsantworten zu dieser Vorlage⁵¹¹ zeigte sich das Bedürfnis nach einer klareren Rollendefinition des Parlaments in Bezug auf die übertragenen Aufgaben.⁵¹² Konkret soll die Public Corporate Governance des Kantons Luzern in den bestehenden Gesetzen und Verordnungen zweckmässig verankert werden. Insbesondere sollen die Rollen und die Prozesse des Beteiligungs- und Beitragscontrollings gesetzlich geregelt und somit transparent gemacht werden. Zudem soll der Umgang mit den ausgelagerten Einheiten bezüglich deren Rechtsform und ihrer Organe und Finanzen vereinheitlicht und standardisierte Controlling-kreisläufe festgelegt werden.⁵¹³

5.3.2 Finanzielle Steuerung

(1) Beteiligungsgrad des Kantons

Der Regierungsrat des Kantons Luzern legte dem Grossen Rat (Kantonsparlament) im Dezember 1999 die Botschaft zum Rechtsformwechsel und zur Teilprivatisierung der Luzerner Kantonalbank (LUKB) vor. Die Vorlage wurde in enger Zusammenarbeit mit der Luzerner Kantonalbank erarbeitet. Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der LUKB standen entsprechend positiv zur Botschaft des Regierungsrates. Im Februar und Mai

⁵¹⁰ Vgl. Botschaft Mantelerlass PCG Regierungsrat Luzern (2012).

⁵¹¹ Vgl. Vernehmlassungsbotschaft Mantelerlass PCG (2011).

⁵¹² Vgl. Botschaft Mantelerlass PCG Regierungsrat Luzern (2012), S. 10.

⁵¹³ Vgl. Ebenda.

2000 behandelte der Grosse Rat das Geschäft in zwei Lesungen. Das Resultat der Schlussabstimmung im Grossen Rat fiel mit 90:19 Stimmen klar zugunsten des Rechtsformwechsels und der Teilprivatisierung der Luzerner Kantonalbank aus. Die Vorlage wurde dem obligatorischen Referendum unterstellt.⁵¹⁴ Die Luzerner Stimmberechtigten stimmten am 24. September 2000 dem Rechtsformwechsel sowie der gleichzeitigen Teilprivatisierung der Luzerner Kantonalbank mit einem Stimmenverhältnis von 53,5% und einer Stimmbeteiligung von 47,2% zu.

Mit dieser Entscheidung wurde die Rechtsform der Luzerner Kantonalbank von einer selbständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts in eine privatwirtschaftliche Aktiengesellschaft⁵¹⁵ umgewandelt. Damit wurden die bisherigen Eigner der Bank, einerseits die Partizipanten und andererseits der Kanton Luzern, zu Aktionären. Ziel ist es seither, die Luzerner Kantonalbank in ihrem Kern zu erhalten und mindestens 51% des Aktienkapitals in den Händen des Kantons Luzern zu behalten und der Bank weiterhin die volle Staatsgarantie zu gewähren.

Am 9. März 2001 erfolgte durch den Handelsregistereintrag formell der Rechtsformwechsel zur Aktiengesellschaft. Per 12. März 2001 wurde eine erste Tranche von rund 10% Aktien der Luzerner Kantonalbank platziert. Die Platzierung weiterer rund 10% erfolgte in einer zweiten Tranche in den Jahren 2002 und 2003. Mittels der im Jahr 2003 erstellten Eignerstrategie legte der Kanton Luzern in der Folge den Zielwert des Kantonsanteils auf 61% fest. Schrittweise hat er den Anteil bis Ende 2010 auf 62,6% reduziert, womit der Free Float⁵¹⁶ auf 37,4% gestiegen ist. Der Kanton

⁵¹⁴ Ob die Ermächtigung dem Regierungsrat in einem Erlass eingeräumt werden kann, der nicht obligatorisch der Volksabstimmung unterliegt, war rechtlich umstritten. Finanzrechtliche Gründe sprachen dafür, das Gesetz wegen seiner finanziellen Bedeutung dem obligatorischen Finanzreferendum zu unterstellen. Der Grosse Rat unterstellte daher das Umwandlungsgesetz dem obligatorischen Referendum. (Quelle: Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999), S. 14).

⁵¹⁵ Nach Art. 620 ff. OR.

⁵¹⁶ Im Kontext der Kantonalbanken bezieht sich der Free Float, auch *Streubesitz* genannt, auf die nicht vom Kanton gehaltenen Aktien an der Kantonalbank.

Luzern hat die Absicht geäußert, bis ins Jahr 2012 seine Beteiligung an der Luzerner Kantonalbank auf 61% zu senken.

Das Aktionariat setzte sich, ohne Berücksichtigung der vom Kanton Luzern gehaltenen Aktien, per 31. Dezember 2010 wie folgt zusammen⁵¹⁷:

- 45.8 % Natürliche Personen Kanton Luzern
- 7.1 % Übrige Personen Kanton Luzern
- 16.0 % Natürliche Personen Schweiz
- 11.0 % Übrige Personen Schweiz
- 2.1 % Ausland
- 4.7 % Von LUKB gehalten
- 13.3 % Nicht eingetragen

(2) Kapitalausstattung / Gesellschaftskapital

Vor dem Rechtsformwechsel und der gleichzeitigen Teilprivatisierung der Luzerner Kantonalbank im Jahr 2001 bestand ein vom Luzerner Kantonsparlament im Jahr 1995 bewilligtes Dotationskapital von Fr. 650 Mio. Davon wurden zuletzt vor der Umwandlung Fr. 540 Mio. beansprucht. Das Dotationskapital war in der Staatsrechnung zum Nominalbetrag im Verwaltungsvermögen bilanziert. Damals stellte der Kanton Luzern der Luzerner Kantonalbank das Dotationskapital zum gleichen Zinssatz zur Verfügung, den der Staat Luzern für die entsprechende Kapitalbeschaffung bezahlen musste.⁵¹⁸ Ab 1987 war die Luzerner Kantonalbank zudem befugt, Grundkapital durch die Herausgabe von Partizipationsscheinen zu beschaffen. Es durfte höchstens die Hälfte des Dotationskapitals betragen. Zuletzt vor der Umwandlung belief sich das Partizipationskapital nominal auf Fr. 75 Mio.⁵¹⁹

⁵¹⁷ Prozentuale Aktienanteile nach Domizil (Quelle: Luzerner Kantonalbank).

⁵¹⁸ Vgl. Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999), S. 18.

⁵¹⁹ Vgl. Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999), S. 29.

Nach der Rechtsformumwandlung und der gleichzeitigen Teilprivatisierung im Jahr 2001 wurde das gesamte Gesellschaftskapital vollständig in Einheitsnamenaktien eingeteilt. Der Nominalwert des gesamten Aktienkapitals wurde im Verhältnis spezifisch berechneter Eigenkapitalanteile zwischen den ehemaligen Partizipationsschein-Teilhabenden und dem Kanton Luzern aufgeteilt. Dies führte dazu, dass das Eigenkapital per 30. November 2000 neu festgelegt wurde, um die früheren unterschiedlichen Kriterien für die Finanzierung von Gewinn- und Kapitalreserven rückwirkend auszugleichen. Damit wurde die Basis für eine Einheitsaktie geschaffen. Die Partizipationsscheine im Gesamtwert von Fr. 75 Mio. wurden im Jahr 2001 im Verhältnis 1:5 gesplittet und in Namenaktien umgewandelt. Der Kanton brachte Fr. 350 Mio. in die Aktiengesellschaft mit ein, womit der Staatsanteil zum Zeitpunkt der Umwandlung 82,4% betrug.⁵²⁰ Mit der noch im Jahr 2001 erfolgten Platzierung von 12,0% wurde der Kantonsanteil noch im selben Jahr auf 70,4% reduziert.⁵²¹ Mittels der Emission einer Wandelanleihe im Jahr 2004 wurde der Kantonsanteil am Aktienkapital bis 2008 zusätzlich auf 62,6% per Ende 2008 reduziert.⁵²² Zur Erreichung der in der Eignerstrategie von 2003 festgelegten Zielwertes von 61,0% bis ins Jahr 2012 wurde im Verlaufe des Jahres 2010 der Kantonsanteil in einem weiteren Schritt auf 62,0% reduziert.⁵²³ Wird der Zielwert von 61,0% im Jahr 2012 erreicht, liegt der Anteil des Kanton Luzern an der Luzerner Kantonalbank 10,0% über der im Umwandlungsgesetz definierten Mindestbeteiligung von 51,0% des Aktienkapitals und der Aktienstimmen.⁵²⁴ Diese sind als Verwaltungsvermögen in der Staatsrechnung verzeichnet.⁵²⁵ Der darüber hinaus gehende Aktienanteil ist dem Finanz-

⁵²⁰ Vgl. Geschäftsbericht Luzerner Kantonalbank 2000, S. 40.

⁵²¹ Vgl. Jahresbericht Luzerner Kantonalbank 2001, S. 2.

⁵²² Vgl. Jahresbericht Luzerner Kantonalbank 2008, S. 11.

⁵²³ Vgl. Jahresbericht Luzerner Kantonalbank 2010, S. 5.

⁵²⁴ Vgl. Ebenda.

⁵²⁵ Nach Art. 36 Abs. 4 im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen des Kantons Luzern umfasst das Verwaltungsvermögen die Vermögenswerte, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.

vermögen zugeteilt und damit im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates.⁵²⁶

Aufgrund der Gewinnausschüttung für das Geschäftsjahr 2005 in Form einer Nennwertrückzahlung im August 2006 hat sich das Gesellschaftskapital absolut auf Fr. 357 Mio. Franken reduziert. Davon besitzt der Kanton Luzern per Ende 2010 nominal Aktienkapital im Wert von Fr. 221 Mio.⁵²⁷ Es besteht darüber hinaus kein genehmigtes oder bedingtes Kapital auf die im Hauptsegment an der Schweizer Börse SIX Swiss Exchange gehandelten Namenaktien der Luzerner Kantonalbank.

(3) Eigenmitteldeckungsgrad

Es ist eine strategische Zielgrösse der Luzerner Kantonalbank selbst, substantiell einen Eigenmitteldeckungsgrad ohne Berücksichtigung des bis Ende 2012 befristeten Kantonalbankenabzugs⁵²⁸ von 160 bis 180% zu halten.⁵²⁹

Der Eigenmitteldeckungsgrad ohne Berücksichtigung des Kantonalbankenabzugs hat sich in den letzten Jahren folgendermassen entwickelt:

⁵²⁶ Art. 58 Abs. 2 lit. c Verfassung des Kantons Luzern.

⁵²⁷ Art. 3 Abs. 1 Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz).

⁵²⁸ Kantonalbankenabzug bedeutet gemäss der Bankengesetzrevision von 1999, dass die regulatorisch erforderlichen Eigenmittel um einen Achtel kleiner sein müssen, wenn der Kanton eine unbeschränkte Staatsgarantie gewährt. Dieser Rabatt wird mit der im Jahr 2009 angekündigten Revision der Eigenmittelverordnung wegfallen. Die Revision trat per 1. Januar 2010 in Kraft. Die Aufhebung des Kantonalbankenabzugs wird über zwei Jahre gestaffelt durchgeführt. Die Staffelung erlaubt es den betroffenen Banken, ihre Eigenmittel sofern erforderlich sukzessive anzupassen (Quelle: Art. 125 lit. a Eigenmittelverordnung).

⁵²⁹ Vgl. Kobler (2011), S. 8.

Jahr	Eigenmitteldeckungsgrad
2010	167,2%
2009	167,5%
2008	169,2%

Tabelle 8: Eigenmitteldeckungsgrad der Luzerner Kantonalbank (2008-2010)⁵³⁰

Im Unterschied zu den Minderheitseigner erstattet die aktienrechtliche Revisionsstelle dem Regierungsrat jährlich Bericht über die Eigenmittel- und Risikosituation der Luzerner Kantonalbank.⁵³¹

(4) Art der Staatsgarantie

Gemäss Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz) haftet der Kanton für alle Verbindlichkeiten der Kantonalbank, soweit deren eigenen Mittel nicht ausreichen.⁵³² D.h. nach einem Konkurs wäre der Kanton Luzern aufgrund dieser gesetzlichen Staatsgarantie verpflichtet, noch ungedeckte Forderungen zu begleichen. Diese unbeschränkte subsidiäre Haftung umfasst sämtliche Verbindlichkeiten der Bank aus Vertrag, Delikt und ungerechtfertigter Bereicherung sowohl für bilanzwirksame wie auch für indifferente Geschäfte. Der subsidiäre Charakter der Garantie wird nach Aussagen der Luzerner Regierung relativiert. So müsste aufgrund der gesetzlichen Garantie zwar zuvor der Konkurs über die Luzerner Kantonalbank eröffnet werden, allenfalls würden faktisch aber vorgängig die Eigenmittel der Bank vom Kanton gestärkt werden, um Schlimmeres zu verhindern. Auch in einem solchen Fall würde der Kanton Luzern als Hauptaktionär aber mit

⁵³⁰ Vgl. Ebenda, S. 17.

⁵³¹ Art. 7 Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz).

⁵³² Art. 5 Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz).

einer massiven Vermögensverminderung aufgrund des Kurssturzes konfrontiert.⁵³³

Der Anspruch aus der Staatshaftung steht den Gläubigern gegenüber dem Kanton Luzern zu. Über den genauen Gegenstand der Ansprüche der Gläubiger lassen sich keine weiteren Angaben im Gesetz finden. Jeder Gläubiger hat damit entweder Anspruch auf Ersatz seines Ausfalls oder auf Nachschuss genügender Mittel durch den Kanton an die sanierungsbedürftige Bank.⁵³⁴

(5) Abgeltungsform der Staatsgarantie

In seiner Botschaft⁵³⁵ an den Grossen Rat vom Dezember 1999 führte der Regierungsrat des Kantons Luzern aus, dass er ein Abgeltungsmodell, welches jährliche Verhandlungen über die Abgeltungshöhe vorsieht, nur teilweise als befriedigend erachtet. Die Höhe einer Risikoprämie ist nach seinen Ausführungen so auszugestalten, dass ein Handlungsspielraum für zukünftige Entwicklungen verbleibt und die Wettbewerbsfähigkeit der Bank nicht beeinträchtigt wird. Die Bank soll aufgrund der Abgeltung der Staatsgarantie nicht zu erhöhten Risiken gezwungen werden, in ihrer Ertragskraft nicht übermässig geschwächt und die Erlangung der vollen Kapitalmarktfähigkeit soll nicht verhindert werden. Aus diesen Überlegungen schlug der Regierungsrat eine politunabhängige Lösung vor, die auch heute noch Bestand hat: Das sogenannte «Luzerner Modell»⁵³⁶. Ein Abgeltungsmodell, welches in dieser zweiteiligen Form einzig im Kanton Luzern zur Anwendung kommt. Dieses berücksichtigt sowohl den Eigenmittelbedarf als auch die Gewinnentwicklung. Die Abgeltung beträgt damit

⁵³³ Vgl. Begründung Postulat Bericht über Staatsgarantie-Abgeltung (2008).

⁵³⁴ Vgl. Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999), S. 18.

⁵³⁵ Vgl. Ebenda, S. 20.

⁵³⁶ Vgl. Ebenda, S. 21.

0,2% des gesetzlichen Eigenmittelbedarfs zuzüglich 2% des Zwischenergebnisses gemäss der eidgenössischen Bankenverordnung.⁵³⁷

(6) Ausschüttungsquote / Gewinnverwendung

Erklärtes Ziel der Luzerner Kantonalbank ist die Thesaurierung genügend eigener Mittel, um das ordentliche Wachstum selbst finanzieren zu können. Sie strebt eine Ausschüttungsquote⁵³⁸ von rund 50% an.⁵³⁹

Die Ausschüttungsquote hat sich in den Jahren seit dem Rechtsformwechsel und der Teilprivatisierung folgendermassen entwickelt:

Jahr	Ausschüttung je Aktie in Fr.	Ausschüttungsquote
2010	11	54,2%
2009	11	54,7%
2008	10	48,8%
2007	10	47,7%
2006	9	45,1%
2005	8	46,4%
2004	7	46,9%
2003	6.5	52,8%
2002	6.5	54,4%
2001	6.5	53,3%

Tabelle 9: Ausschüttungsquote der Luzerner Kantonalbank (2001-2010)⁵⁴⁰

⁵³⁷ Art. 6 Abs. Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz).

⁵³⁸ Die Luzerner Kantonalbank definiert den Begriff der Ausschüttungsquote mit der Ausschüttung dividiert durch den Unternehmensgewinn nach Steuern.

⁵³⁹ Vgl. Jahresbericht Luzerner Kantonalbank 2010, S. 5.

⁵⁴⁰ Vgl. Finanzberichte Luzerner Kantonalbank 2001-2010.

Der Kanton Luzern erhält den seinem Aktienanteil entsprechenden Anteil an der Gewinnverwendung sowie zusätzlich die Kantonssteuern und die Abgeltung der Staatgarantie.

(7) Aussagen zur Vergütungspolitik

Die Statuten und die Reglemente der Luzerner Kantonalbank regeln unter Berücksichtigung der Vorgaben des Obligationenrechts und des Bankengesetzes die Aufgaben und Kompetenzen der Gesellschaftsorgane der Luzerner Kantonalbank. Demzufolge ist der Verwaltungsrat für die strategische Leitung zuständig und die Geschäftsleitung für die operative.⁵⁴¹ Der Kanton Luzern macht im Rahmen dieser Aufgabenaufteilung keine Aussagen zu Vergütungen oder zur Vergütungspolitik der Luzerner Kantonalbank. Aus Sicht des Regierungsrates kann die Vergütung der Leitungsorgane in Zukunft aber Bestandteil einer Eignerstrategie bilden.⁵⁴²

(8) Steuerpflicht

Für privatrechtlich organisierte Kantonalbanken sind die ordentlichen, für Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen uneingeschränkt anwendbar. Eine solche uneingeschränkte Steuerpflicht trifft auf die Luzerner Kantonalbank zu.

Seit dem Rechtsformwechsel im Jahr 2001 fallen bei der Luzerner Kantonalbank die für Aktiengesellschaften üblichen Kapital- und Gewinnsteuern an. Sie ist damit eine der fünf von 24 Kantonalbanken, welche weder auf Bundesebene noch auf kantonaler Ebene eine steuerliche Sonderbehandlung erfährt.⁵⁴³ Die Höhe der Steuern hängt damit von der Ertragssituation sowie von Steueroptimierungsmassnahmen der Luzerner Kantonalbank ab.⁵⁴⁴

⁵⁴¹ Vgl. Antwort Anfrage Jahresentschädigung GL und VR (2008), S. 5 f.

⁵⁴² Vgl. Botschaft Mantelerlass PCG Regierungsrat Luzern (2012), S. 22.

⁵⁴³ Vgl. KPMG (2007), S. 10.

⁵⁴⁴ Vgl. Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999), S. 39.

(9) Weitere unternehmensbezogene Vorgaben

In der Botschaft von Juni 2011 äusserte sich der Regierungsrat dahingehend, dass der Staat hinsichtlich von Unternehmen, an denen er beteiligt ist, die Absichten die er als Eigner verfolgt festzulegen hat. Dies soll mit der Formulierung einer Eignerstrategie erfolgen, welche auch organisationsspezifische Elemente beinhalten kann. Der Zweck der ausgelagerten Organisation ist zudem regelmässig kritisch zu überprüfen und zu diskutieren. In der Regel ist dabei eine Überarbeitung der Eignerstrategie alle vier Jahre angezeigt. Der Verwaltungsrat muss grundsätzlich die Eignerziele des Regierungsrates kennen, um die Unternehmensstrategie darauf ausrichten zu können.⁵⁴⁵

5.3.3 Aufgabenbezogene Steuerung

(1) Geschäftstätigkeit

Vorgängig zur Rechtsformumwandlung und der gleichzeitigen Teilprivatisierung im Jahr 2001 lief ab 1996 bei der Luzerner Kantonalbank der Strategieumsetzungsprozess «Perform». Die Massnahmen von Perform zielten darauf ab, unabhängig von der Rechtsform die Privatisierungsfähigkeit zu verbessern. Dies bedeutete auch, dass zwar das Schwergewicht der Geschäftstätigkeit im Kanton Luzern zu halten ist, diese allerdings begleitet von einem Bekenntnis zum Universalbankenkonzept zu öffnen. Seit der Umwandlung im Jahr 2001 bestehen für die Luzerner Kantonalbank im Gegensatz zu anderen Kantonalbanken keine die Geschäftstätigkeit eingrenzende Vorgaben. So sind im Zweckartikel des Umwandlungsgesetzes die banküblichen Geschäfte nach anerkannten Bankgrundsätzen im Sinne einer gewinnorientierten Universalbank als Unternehmenszweck definiert.⁵⁴⁶

⁵⁴⁵ Vgl. Botschaft Mantelerlass PCG Regierungsrat Luzern (2012), S. 21 f.

⁵⁴⁶ Art. 2 Abs. 1 Statuten der Luzerner Kantonalbank AG.

(2) Geschäftskreis

Der Geschäftskreis der Luzerner Kantonalbank erstreckt sich gemäss Zweckartikel des Umwandlungsgesetzes auf das In- und Ausland.⁵⁴⁷ Damit besteht de iure keine geographische Beschränkung des Geschäftskreises. Bei der Luzerner Kantonalbank soll die ausserkantonale Tätigkeit in einem unmittelbaren oder engen Zusammenhang mit der Versorgung der Luzerner Bevölkerung und Wirtschaft stehen. Unter diesem Vorzeichen wurde ab 1998 der Betrieb und die Beteiligung der Tochtergesellschaft Bank Adler & Co. AG ausserhalb des Kantons Luzern gehalten.

Zur Verstärkung des Vermögensverwaltungsgeschäfts übernahm die Luzerner Kantonalbank im Jahr 1998 70% der Bank Adler & Co. AG in Zürich vom Schweizerischen Bankverein⁵⁴⁸. Ab 2001 war die Adler & Co. Privatbank AG zu 100% im Besitz der Luzerner Kantonalbank. Im Jahr 2006 übernahm die Adler & Co. Privatbank AG den Standort und das Team der Niederlassung Basel der swissfirst Bank AG und das Team der Niederlassung Basel der swissfirst Bank AG und war damit auch in Basel präsent. Im Oktober 2010 wurde die Adler & Co. Privatbank AG, die per Ende 2009 rund 55 Mitarbeitende beschäftigte und rund Fr. 4 Mrd. Kundenvermögen verwaltete, in die Luzerner Kantonalbank integriert. Durch die rechtlich vollzogene Fusion sind alle Verträge der Adler & Co. Privatbank auf die Luzerner Kantonalbank übergegangen und der Firmenname ist an den bisherigen Standorten in Zürich und Basel durch den Brand «Luzerner Kantonalbank AG – Private Banking Zürich bzw. Basel» ersetzt worden.⁵⁴⁹

⁵⁴⁷ Art. 2 Abs. 2 Statuten der Luzerner Kantonalbank AG.

⁵⁴⁸ Die Akquisition erfolgte im Zuge der Grossbankenfusion zwischen dem Schweizerischen Bankverein und der Schweizerischen Bankgesellschaft im Jahr 1998.

⁵⁴⁹ Vgl. Medienmitteilung LUKB zur Integration der Adler Privatbank (2010).

(3) Leistungsauftrag

Der Inhalt des Leistungsauftrages stützt sich auf den Zweckartikel des Gesetzes über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz) bzw. der Statuten der Luzerner Kantonalbank AG ab⁵⁵⁰:

¹ *Zweck der Aktiengesellschaft ist der gewinnorientierte Betrieb einer Universalbank, die bankübliche Geschäfte nach anerkannten Bankgrundsätzen tätigt. Die Bank berücksichtigt insbesondere die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft des Kantons Luzern.*⁵⁵¹

² *Der Geschäftskreis der Gesellschaft erstreckt sich auf das In- und das Ausland.*

³ *Die Gesellschaft kann Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten, mit andern Unternehmungen zusammenarbeiten und sich an ihnen beteiligen.*

⁴ *Sie ist berechtigt, Liegenschaften zu erwerben und zu veräussern.*

Mit dem allgemein formulierten Leistungsauftrag besitzt die Luzerner Kantonalbank die notwendige Flexibilität, um im Wettbewerb mit anderen Bankinstituten rasch auf veränderte Verhältnisse reagieren zu können. Die Regierung des Kantons Luzern konstatierte diesbezüglich im Jahr 1999, dass die Formulierung eines Leistungsauftrages schwierig sei. Je detaillierter der Leistungsauftrag ist, umso stärker wachsen je nach Wirtschaftslage die Begehrlichkeiten einzelner Interessengruppen. Damit würde sich auch der Druck auf die politischen Instanzen im Kanton wie auch auf die Bank selber erhöhen.⁵⁵²

⁵⁵⁰ Art. 2 Statuten der Luzerner Kantonalbank AG .

⁵⁵¹ Gleich lautend wie Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz). Dahinter steht der bewusste Entscheid der Regierung, im Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank bezüglich des Unternehmenszweckes nicht nur auf die Statuten zu verweisen. Sonst könnte der Kanton den Unternehmenszweck ohne Einbezug des Gesetzgebers abändern, solange er die Aktienmehrheit hält. Vielmehr ist es die erklärte Absicht, den Unternehmenszweck bewusst bereits im Gesetz zu verankern (Quelle: Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999), S. 25).

⁵⁵² Vgl. Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999), S. 25.

5.3.4 Führungsbezogene Steuerung

(1) Politisches Aufsichtsgremium

Die Luzerner Kantonalbank, deren Organisation sich nach dem Bundesprivatrecht richtet⁵⁵³, wird wie jede andere privatrechtliche Bank beaufsichtigt. Die politische Beaufsichtigung der Luzerner Kantonalbank erfolgt im Rahmen der Rechte und Pflichten des Kantons als Mehrheitsaktionär über die Generalversammlung. Der Finanzdirektor wird durch den Regierungsrat mandatiert, den Kanton Luzern als Aktionär an der Generalversammlung zu vertreten.

Der Kantonsrat hat keine direkte Aufsichtsfunktion über die Luzerner Kantonalbank. Ihm verbleibt die allgemeine Oberaufsicht über die Regierung und die Verwaltung. Die Überwachung der Luzerner Kantonalbank durch den Regierungsrat ist damit wie jede andere Regierungstätigkeit Gegenstand der parlamentarischen Diskussion und Oberaufsicht. Die Geschäftstätigkeit der Luzerner Kantonalbank liegt nicht im Kompetenzbereich des Parlaments.⁵⁵⁴

Während der Kanton Luzern seine Kompetenzen als Mehrheitsaktionär durch die Generalversammlung und die von ihm in Mehrheitseignerstellung mitgewählten Mitglieder des Verwaltungsrates ausübt, ist der Verwaltungsrat für die Umsetzung von Empfehlungen und Verfügungen der bankfachlichen Aufsichtsbehörde FINMA⁵⁵⁵ direkt verantwortlich.⁵⁵⁶

⁵⁵³ Vgl. Botschaft Mantelerlass PCG Regierungsrat Luzern (2012), S. 8.

⁵⁵⁴ Vgl. Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999), S. 35.

⁵⁵⁵ FINMA ist die Abkürzung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht. Sie beaufsichtigt und kontrolliert als schweizerische Finanzmarktaufsichtsbehörde alle Bereiche des Finanzwesens, insbesondere Banken, Versicherungen, Börsen, Effekthändler sowie kollektive Kapitalanlagen und Prüfgesellschaften.

⁵⁵⁶ Vgl. Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999), S. 36.

(2) Wahl des Kantonalbank-Verwaltungsrates

Um den Aktionären grösstmögliche Handlungsfreiheit bei der Wahl des Verwaltungsrats zu bieten, hat die Luzerner Kantonalbank anlässlich der Generalversammlung 2008 die jährliche Wiederwahl jedes einzelnen Mitgliedes eingeführt.^{557,558}

Der Kanton Luzern verfügt über eine Mehrheit in der Generalversammlung. Er kann jährlich die Zusammensetzung des Verwaltungsrates mitbestimmen.⁵⁵⁹ Neben der politischen Beaufsichtigung⁵⁶⁰ übt der Kanton damit seine Aktionärsrechte und insbesondere die Mitbestimmungsrechte bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates aus. Vorschriften zur Einsitznahme von Kantonsvertreterinnen und –vertretern finden sich in der Verfassung keine. Die Bestimmung über die Unvereinbarkeiten verweist auf gesetzlich zu treffende Regelungen.⁵⁶¹

In der Begründung zu einem erheblich erklärten Postulat des Kantonsrates⁵⁶² nimmt der Regierungsrat zuletzt Stellung zu seiner Rolle bei der Wahl von neuen Verwaltungsratsmitgliedern. Er führt dabei aus, dass er wie in den Jahren seit der Rechtsformumwandlung und der gleichzeitigen Teilprivatisierung im Jahr 2001 daran festhalten will, dass er als Mehrheitsaktionär Einfluss auf die Besetzung des Verwaltungsrates nehmen kann. Er bestätigt, dass er von dieser Kompetenz Gebrauch machen will und muss. Erstmals seit der Umwandlung der Luzerner Kantonalbank im Jahr 2001 hat er im Jahr 2010 beschlossen, selbst der Generalversammlung einen nicht mandatierten Verwaltungsrat direkt vorzuschlagen. Dieser hat

⁵⁵⁷ Vgl. Begründung zum Postulat Rechenschaftsbericht Kontrolltätigkeit LUKB (2008).

⁵⁵⁸ D.h. keine mehrjährige Amtsdauer und keine In-globo-Wahl.

⁵⁵⁹ Vgl. Botschaft Mantelerlass PCG Regierungsrat Luzern (2012), S. 8.

⁵⁶⁰ Siehe vorangegangenes Subkapitel.

⁵⁶¹ Vgl. Botschaft Mantelerlass PCG Regierungsrat Luzern (2012), S. 8.

⁵⁶² Vgl. Begründung zum Postulat zu den Ergänzungswahlen LUKB (2011).

das Amt ab 1. Juli 2011 übernommen.⁵⁶³ Der Regierungsrat bekräftigte dabei zugleich, dass er zudem weiterhin keine Einsitznahme von Mitgliedern aus seinen Reihen in Verwaltungsräten von Organisationen des privaten Rechts wie der Luzerner Kantonalbank vorsieht.⁵⁶⁴

(3) Auswahlkriterien für Kantonalbank-Verwaltungsräte

Der Kanton Luzern macht keine Vorgaben hinsichtlich des Anforderungsprofils für Verwaltungsräte der Luzerner Kantonalbank. Aufgrund der Stimmenmehrheit des Kantons an der Generalversammlung ist es ihm aber grundsätzlich möglich, nicht genehmen Personen die Wahl in den Verwaltungsrat zu verweigern. Die Anforderungen an Mitglieder des Verwaltungsrats der Luzerner Kantonalbank orientieren sich inhaltlich an den Vorgaben der FINMA.⁵⁶⁵

(4) Personelle Eignervertretung im Verwaltungsrat

Im Rahmen politischer Debatten im Kanton Luzern stellte sich die Frage, ob ein Mitglied des Regierungsrates im Verwaltungsrat der Luzerner Kantonalbank als Eignervertreter Einsitz nehmen soll. Die Luzerner Regierung kommunizierte in ihrem im Februar 2011 bekanntgegebenen Entscheid, dass diese weiterhin darauf verzichtet, ein amtierendes Regierungsratsmitglied für den Verwaltungsrat der Luzerner Kantonalbank vorzuschlagen.⁵⁶⁶ Er lehnte dies mit der Begründung ab, dass nach geltendem Aktienrecht ein Verwaltungsrat die Interessen des Unternehmens zu vertreten habe und im Falle einer Einsitznahme eines Regierungsratsmitgliedes Interessenskonflikte verursacht und allfällige Ausstände nötig würden. Zu Handen der Generalversammlung 2011 beantragte die Regierung im Februar 2011 stattdessen die Wahl eines per Juni 2011 abgetretenen Mitgliedes des Re-

⁵⁶³ Siehe untenstehendes Subkapitel zur Steuerungsdimension «Personelle Eignervertretung im Verwaltungsrat».

⁵⁶⁴ Vgl. Begründung zum Postulat zu den Ergänzungswahlen LUKB (2011).

⁵⁶⁵ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2008/24, S. 6.

⁵⁶⁶ Vgl. Staatskanzlei Kanton Luzern (2011).

gierungsrates. Es handelt sich dabei um jene Person, welche im Jahr 1993, damals noch als Mitglied des Kantonsparlaments zusammen mit Mitunterzeichneten mittels einer Motion unter anderem die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank von der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft verlangte.⁵⁶⁷ In der entsprechenden Medienmitteilung bezeichnet ihn die Regierung als Vertreter des Mehrheitsaktionärs der Luzerner Kantonalbank, welcher aber vom Regierungsrat nicht mandatiert ist. Er hat die Aufgabe, die Interessen des Kantons Luzern als Mehrheitsaktionär und damit der breiten Bevölkerung zu gewichten wissen und seine Kompetenz im Sinne des Aktienrechtes und einer guten Corporate Governance in den Verwaltungsrat einzubringen. Im Rahmen einer klaren Übergangsregelung wurde gewährleistet, dass der Vertreter des Kantons Luzern seinen Sitz erst nach dem Ausscheiden aus der Regierung antritt. Aus Sicht der Regierung besteht der Vorteil darin, dass der Vertreter des Mehrheitsaktionärs sich als ehemaliger Regierungsrat mit den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und insbesondere politischen Zusammenhängen im Kanton Luzern sehr gut auskennt und damit die Interessen des Luzerner Volkes kompetent einbringen kann.⁵⁶⁸

5.3.5 Rechtliche Steuerung

(1) Verankerung in der Kantonsverfassung

Die damals geltende Kantonsverfassung hielt der Umwandlung der Luzerner Kantonalbank von einer öffentlichen-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft im Jahr 2001 nichts entgegen.⁵⁶⁹ Die

⁵⁶⁷ Vgl. Motion zur Umwandlung der Luzerner Kantonalbank (1993).

⁵⁶⁸ Vgl. Staatskanzlei Kanton Luzern (2011).

⁵⁶⁹ Zumal die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft ohne Liquidation bewerkstelligt werden konnte. So ist nach der auch damals bereits geltenden Praxis des Eidgenössischen Handelsregisteramtes die liquidationslose Rechtsformänderung möglich, da die vermögensmässige Kontinuität gewahrt blieb. D.h. das Vermögen des Rechtsträgers, welcher die Rechtsform ändert, darf bei einem Umwandlungsvorgang nicht angetastet werden. Den Gläubigern aus der Umwandlung darf keinen Schaden entstehen, was bspw. bei einem tieferen Aktienkapital oder weniger strengen Kapitalschutzvorschriften

Rechtsformumwandlung war verfassungsrechtlich möglich. Auch die neue Verfassung des Kantons Luzern von 2007 enthält keine Verankerung bzw. Erwähnung der Kantonalbank-Beteiligung.

(2) Rechtsform

Neben der Berner Kantonalbank ist die Luzerner Kantonalbank die einzige Kantonalbank der Schweiz, welche privatrechtlich nach Art. 620 ff. OR organisiert ist. Regelungen ergeben sich daraus folgend weitgehend aus dem Gesetz. Darüber hinaus sind ein spezielles kantonales Gesetz sowie Statuten nötig.⁵⁷⁰ Im Unterschied zu öffentlich-rechtlich organisierten Kantonalbanken darf der Kanton Luzern nicht mehr Informationen erhalten als ein anderer Aktionär. Zudem entfallen organisatorische Bestimmungen oder besondere Zuständigkeiten des kantonalen Rechts. Der Einfluss des Kantons Luzern kann im Rahmen der Aktionärsrechte sowie an der Generalversammlung geltend gemacht werden. Neben den Auskunfts- und Einsichtsrechten der Aktionäre stehen der Generalversammlung, bei welcher der Kanton Luzern über die Mehrheit verfügt, unübertragbare Befugnisse zu.⁵⁷¹

ten der Fall wäre. Auch blieb die mitgliedschaftliche Kontinuität gewahrt. D.h. wer vor der Umwandlung Gesellschafter in einem Rechtsträger war, muss dies auch nach der Umwandlung sein (Art. 53 ff. Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz)).

⁵⁷⁰ Vgl. Statuten der Luzerner Kantonalbank AG sowie Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz).

⁵⁷¹ Vgl. Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999), S. 27.

5.3.6 Integrierende Within-Case-Betrachtung

Die Ausgestaltung der Governance der Luzerner Kantonalbank orientiert sich ausgeprägt an den Grundsätzen der ökonomischen Perspektive. So sind 14 von 18 Steuerungsdimensionen ökonomisch konzipiert. Damit unterscheidet sich die Governance der Luzerner Kantonalbank von rein privaten Schweizer Retailbanken inhaltlich «nur» noch in Bezug auf die Mehrheitseignerschaft des Kantons Luzern, in Bezug auf die unbeschränkt subsidiäre Staatsgarantie und der entsprechenden Abgeltung sowie in Bezug auf den (einfachen) Leistungsauftrag im Kantonalbankengesetz bzw. in den Statuten. Stellvertretende Beispiele für die starke Gewichtung der ökonomischen Perspektive sind im Steuerungsbereich «Finanzen» die Steuerungsdimensionen «Eigenmitteldeckungsgrad» sowie «Ausschüttungsquote/Gewinnverwendung». Nicht der Kanton Luzern als Mehrheits-eigner formuliert hierzu Vorgaben, sondern der Verwaltungsrat der Luzerner Kantonalbank definiert eigene Vorgaben. Eine Veränderung der Governance-Konzeption mit grossem Einfluss war die Rechtsformumwandlung von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft sowie die gleichzeitige Teilprivatisierung der Luzerner Kantonalbank im März 2001. So fällt seither u.a. die Steuerpflicht an (Automatismus über das kantonale Steuergesetz) und die Generalversammlung ist das Wahl- und Aufsichtsgremium. Weitere Anpassungsschritte im Steuerungsbereich «Führung», wonach rein fachliche Qualifikationen das Anforderungsprofil bilden und auf eine personelle Eignervertretung verzichtet wird, sind Teil einer konsistenten und konsequenten *Corporate Governance* im Führungsbereich. Weitere Teile, bspw. der Verzicht auf die Verankerung der Kantonalbank-Beteiligung in der Luzerner Verfassung, runden das Bild der von der ökonomischen Perspektive geprägten Governance der Luzerner Kantonalbank ab.

5.4 Fallstudie 4 – Urner Kantonalbank

5.4.1 Fallstudie im Überblick

Noch heute wegweisend für die Ausgestaltung der Public Corporate Governance der Urner Kantonalbank ist einerseits das per Volksentscheid vom Dezember 2001 gutgeheissene revidierte Gesetz zur Urner Kantonalbank sowie die entsprechende Verfassungsänderung. Andererseits der Landratsbeschluss über die per September 2003 neu in Kraft gesetzte Verordnung über die Urner Kantonalbank vom September 2002. Durch Veränderungen des rechtlichen Kontexts waren organisatorische Anpassungen nötig geworden. Eine Neuorganisation der Urner Kantonalbank wurde nach politischen Debatten festgelegt.

Kurz-Überblick über die Fallstudie:

	Finanzielle Steuerung	Aufgabenbezogene Steuerung	Führungsbezogene Steuerung	Rechtliche Steuerung
Urner KB	Kanton als Alleineigner	Geschäftskreis Uri sowie auch ausserhalb des Kantons und be- schränkt im Aus- land	Aufsicht durch das Parlament	Selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts
	Bilanzsum- me von Fr. 2,3 Mrd. ⁵⁷²	Explizit definierte Geschäftstätigkeit	Das Parlament wählt die Mitglie- der des Verwal- tungsrates	Berechtigung (aber keine Pflicht) zur Führung einer Kantonalbank (gem. Kan- tons- verfassung)

Tabelle 10: Überblick über die Fallstudie Urner Kantonalbank

⁵⁷² Zahlen aus der Bilanz per 31.12.2010 (Quelle: Geschäftsbericht Urner Kantonalbank 2010).

5.4.2 Finanzielle Steuerung

(1) Beteiligungsgrad des Kantons

Der Anteil am Gesellschaftskapital des Kantons Uri als Alleineigner beträgt seit der Gründung der Urner Kantonalbank 100%. Die Urner Kantonalbank verfügt über keine weiteren Eigner. Die Mitwirkungsrechte werden damit ausschliesslich vom Kanton Uri ausgeübt, der Fr. 30 Mio. in Form von Dotationskapital besitzt.⁵⁷³

(2) Kapitalausstattung / Gesellschaftskapital

Die Urner Kantonalbank verfügt aufgrund ihrer Rechtsform über Gesellschaftskapital in Form von Dotationskapital. Dieses wird ihr vom Kanton Uri zu den Selbstkosten zur Verfügung gestellt. Das Grundkapital wird von der Urner Kantonalbank verzinst. Überdies erhält der Kanton im Rahmen der Gewinnausschüttung einen Anteil des Reingewinns⁵⁷⁴. Von der gesetzlichen Möglichkeit, Partizipationsscheine auszugeben, wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Die Ausgabe von Partizipationsscheine ist im Kompetenzbereich des Verwaltungsrates, der in einem Reglement, welches dem Landrat zur Genehmigung vorzulegen ist, die Höhe des Partizipationskapitals sowie weitere Einzelheiten vorschlagen kann.⁵⁷⁵

Der Landrat bewilligte 1993 eine Aufstockung des Gesellschaftskapital von Fr. 25 Mio. Franken auf Fr. 35 Mio. Franken. In der Folge wurde das Dotationskapital auf 30 Mio. Franken erhöht. Die zusätzlich genehmigten 5 Mio. Franken wurden nie in Anspruch genommen, womit das Gesellschaftskapital per Ende 2010 Fr. 30 Mio. betrug.⁵⁷⁶

⁵⁷³ Weitere Ausführungen zur Prüfung einer Teilprivatisierung der Urner Kantonalbank im Kontext der Diskussion rund um eine Rechtsformänderung siehe Kap. 5.4.5, Steuerungsdimension «Rechtsform».

⁵⁷⁴ Weitere Ausführungen zur Gewinnausschüttung siehe Steuerungsdimension «Ausschüttungsquote / Gewinnverwendung».

⁵⁷⁵ Art. 3 Abs. 2 lit. b Verordnung über die Urner Kantonalbank.

⁵⁷⁶ Geschäftsbericht Urner Kantonalbank 2010, S. 23.

(3) Eigenmitteldeckungsgrad

Es bestehen weder von Seiten der Urner Kantonalbank noch von Seiten des Kantons Uri öffentlich verfügbare Zielbänder oder Zielgrössen hinsichtlich des Eigenmitteldeckungsgrades. Gemäss den schweizerischen Eigenmittelvorschriften lag der Eigenmitteldeckungsgrad per Ende 2010 bei 202,4%

Der Eigenmitteldeckungsgrad hat sich ohne Berücksichtigung des Kantonalbankenabzugs⁵⁷⁷ in den letzten Jahren folgendermassen entwickelt:

Jahr	Eigenmitteldeckungsgrad
2010	202,4%
2009	204,1%
2008	200,9%

Tabelle 11: Eigenmitteldeckungsgrad der Urner Kantonalbank (2008-2010)⁵⁷⁸

Nach der ausserordentlichen Dotierung der beiden Beitragsfonds «Urner Wirtschaft» und «Urner Gesellschaft» mit je Fr. 3 Mio. und nach Berücksichtigung der Gewinnverteilung im Jahr 2010 nahm das Eigenkapital der Urner Kantonalbank im Jahr 2010 um Fr. 0,6 Mio. ab und betrug per Ende 2010 Fr. 219,1 Mio.⁵⁷⁹ Die beiden Fonds dienen der Unterstützung der Urner Volkswirtschaft und der Förderung von Kultur, Sport und gemeinnützigen Projekten im Kanton Uri.⁵⁸⁰

⁵⁷⁷ Kantonalbankenabzug bedeutet gemäss der Bankengesetzrevision von 1999, dass die regulatorisch erforderlichen Eigenmittel um einen Achtel kleiner sein müssen, wenn der Kanton eine unbeschränkte Staatsgarantie gewährt. Dieser Rabatt wird mit der im Jahr 2009 angekündigten Revision der Eigenmittelverordnung wegfallen. Die Revision trat per 1. Januar 2010 in Kraft. Die Aufhebung des Kantonalbankenabzugs wird über zwei Jahre gestaffelt durchgeführt. Die Staffelung erlaubt es den betroffenen Banken, ihre Eigenmittel sofern erforderlich sukzessive anzupassen (Quelle: Art. 125 lit. a Eigenmittelverordnung).

⁵⁷⁸ Vgl. Geschäftsbericht Urner Kantonalbank 2010, S. 35 sowie Geschäftsbericht Urner Kantonalbank 2009, S. 39.

⁵⁷⁹ Vgl. Geschäftsbericht Urner Kantonalbank 2010, S. 35.

⁵⁸⁰ Vgl. Ebenda, S. 34.

(4) Art der Staatsgarantie

Der Kanton Uri haftet für alle Verbindlichkeiten der Urner Kantonalbank, soweit deren eigenen Mittel nicht ausreichen.⁵⁸¹ Auch in der Verfassung des Kantons Uri ist festhalten, dass der Kanton Uri die Verbindlichkeiten der Urner Kantonalbank garantiert.⁵⁸² Der Regierungsrat interpretiert diesen Verfassungsartikel dahingehend, als dass dieser als eigentliche Bestandesgarantie der Bank interpretiert werden dürfe. Somit verpflichtete sich der Kanton Uri, die Bank auch dann weiterzuführen, wenn sie aus obligationenrechtlicher, aufsichtsrechtlicher oder betriebswirtschaftlicher Sicht eigentlich nicht mehr lebensfähig wäre.⁵⁸³ Diese Interpretation entspricht einer *de facto* unbeschränkten primären Staatsgarantie. Bei der primären Staatsgarantie können die Gläubiger bereits zu einem früheren Zeitpunkt Anspruch auf Entschädigung geltend machen, nicht erst nach dem Konkurs. Jeder Gläubiger hat damit entweder den Anspruch auf Ersatz seines Ausfalles oder auf Nachschuss genügender Mittel durch den Kanton an die sanierungsbedürftige Kantonalbank.

De iure gewährt der Kanton Uri seiner Bank aber eine unbeschränkte subsidiäre Staatsgarantie. Er haftet zwar unbeschränkt, aber erst dann, wenn die Mittel der Urner Kantonalbank die Verpflichtungen nicht mehr decken, d.h. nach dem Konkurs. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer Kantone mit subsidiären Staatsgarantien sowie aufgrund der obgenannten Interpretation des Regierungsrates zum Verfassungsartikel zur Staatsgarantie ist aufgrund der obgenannten Interpretation des Regierungsrates nicht auszuschliessen, dass der Kanton Uri allenfalls vor einer drohenden Liquidation die Eigenmittel der Bank stärken würde.

⁵⁸¹ Art. 7 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁵⁸² Art. 54 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri.

⁵⁸³ Vgl. Antwort Regierungsrat Motion starke UKB (1999).

(5) Abgeltungsform der Staatsgarantie

Im Gesetz über die Urner Kantonalbank ist eine Abgeltung für die Staatsgarantie nicht explizit erwähnt. Zwar wurde die explizite Abgeltung im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung des Gesetzes über die Urner Kantonalbank im Jahr 2000 vom Regierungsrat noch vorgeschlagen.⁵⁸⁴ Sie fand aber keine Mehrheiten. So wurde die revidierte Verfassung, das revidierte Gesetz sowie die neue Verordnung über die Urner Kantonalbank ohne entsprechende Abgeltungsregelung erlassen.⁵⁸⁵

Mit der Gewinnausschüttung der Urner Kantonalbank an den Kanton Uri wird auch die Staatsgarantie abgegolten. Die Abgeltung ist damit integrierter Bestandteil der Gewinnausschüttung. Die Höhe der Abgeltung kann Teil einer inoffiziellen Vereinbarung sein oder sie ist als solches nicht weiter expliziert und quantifiziert.

(6) Ausschüttungsquote / Gewinnverwendung

Der Reingewinn errechnet sich nach den Regeln des eidgenössischen Bankenrechts und der darauf gestützten Richtlinien der FINMA⁵⁸⁶. Der Verwaltungsrat verfügt innerhalb dieser Leitplanken Gestaltungsspielraum für den Ergebnisausweis.

Die Verwendung des Reingewinns richtet sich in erster Linie nach den Regeln des Bankenrechts⁵⁸⁷. Danach ist das Grundkapital zu verzinsen. Die Verwendung des verbleibenden Reingewinns ist gesetzlich wie folgt vorgesehen: 25% Zuweisung an die ordentlichen Reserven der Urner Kantonalbank und 75% Vergütung an die Staatskasse des Kantons Uri.⁵⁸⁸ Der Landrat kann auf Antrag der landrätlichen Kantonalbankkommission be-

⁵⁸⁴ Vgl. Medienmitteilung Vernehmlassung Änderung Gesetz über UKB (2000).

⁵⁸⁵ Vgl. Medienmitteilung Inkraftsetzung Rechtsänderungen UKB (2003).

⁵⁸⁶ Art. 27 Abs. 1 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁵⁸⁷ In Art. 27 Abs. 2 des Gesetzes über die Urner Kantonalbank wird auf Art. 5 Bankengesetz verwiesen, dieser Artikel wurde per 01.01.2009 aufgehoben.

⁵⁸⁸ Art. 27 Abs. 3 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

willigen, dass die Urner Kantonalbank einen höheren Anteil des Reingewinns den Reserven zuweist.⁵⁸⁹

Bevor der Verwaltungsrat den verbleibenden Reingewinn festlegt⁵⁹⁰, hört er den Regierungsrat an und gibt ihm seine Absicht dazu bekannt.⁵⁹¹

In den vergangenen Jahren gab es eine Ausnahme dieser Regelung. So wurde im März 2005 durch den Regierungsrat des Kantons Uri sowie durch den Verwaltungsrat der Urner Kantonalbank bekannt gegeben, von 2005 bis zum Inkrafttreten der NFA im Jahr 2008 jährlich zusätzlich Fr. 4,5 Mio. an den Kanton Uri auszuschütten. Nach Angaben des Kantons Uri konnte durch diese Sonderausschüttung eine Steuerfusssenkung von 105 auf 100 Prozent ermöglicht werden. Mit der Sonderausschüttung glich die Urner Kantonalbank den in diesen drei Jahren durch die Steuerfusssenkung entstehenden Steuerertragsausfall aus. Erklärtes Ziel war es, einen zusätzlichen Beitrag zur Attraktivitätssteigerung des Lebens- und Wirtschaftsraums Uri leisten zu können. Der Regierungsrat sowie die Urner Kantonalbank wollten damit ein Zeichen setzen.⁵⁹²

(7) Aussagen zur Vergütungspolitik

Von Seiten des Kantons Uri werden keine Aussagen zur Vergütungspolitik gemacht. Im Zuge der Debatten rund um den Beschluss der Verordnung über die Urner Kantonalbank stellte die Regierung die Frage, ob es richtig sei, dass der Verwaltungsrat in eigener Kompetenz die Entschädigungen der Verwaltungsratsmitglieder erlässt, ohne dass eine Instanz des Kantons einbezogen wird.⁵⁹³ Diese Frage wurde mit der Regelung gelöst, dass ein «Reglement über die Entschädigung der Bankratsmitglieder» durch den Verwaltungsrat erlassen und gegenüber der landrätlichen Kantonalbank-

⁵⁸⁹ Art. 27 Abs. 4 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁵⁹⁰ Nach den Regelungen gemäss Art. 27 Abs. 3 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁵⁹¹ Art. 28 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁵⁹² Vgl. Medienmitteilung UKB ermöglicht Steuerfusssenkung.

⁵⁹³ Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Verordnung über die UKB (2002).

kommission offengelegt bzw. transparent gemacht werden muss ohne dass es veröffentlicht wird.

Dem Reglement zu Folge werden feste Entschädigungen, Sitzungsgelder und Spesen ausgerichtet. Die Mitglieder des Verwaltungsrates erhalten keine Vergünstigungen, keine Vorsorgeleistungen im Rahmen des BVG, keine Bonuszahlungen oder Erfolgsbeteiligungen und keine Indexierung ihrer Entschädigung.⁵⁹⁴

(8) Steuerpflicht

Die Urner Kantonalbank als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Uri ist sowohl von den Bundes- wie auch von den Kantons- und Gemeindesteuern befreit. Auf Bundesebene ist die Urner Kantonalbank von den direkten Steuern befreit, da die Kantone sowie deren Anstalten grundsätzlich von der Steuerpflicht befreit sind.⁵⁹⁵ Zudem besteht auf Bundesebene die Regelung, wonach der Kanton und seine Anstalten nach Massgabe des kantonalen Rechts von direkten Steuern befreit sind.⁵⁹⁶ Die Massgabe im kantonalen Recht in Uri sieht vor, dass auch hier die Kantone und ihre Anstalten von den direkten Steuern befreit sind.⁵⁹⁷ Ausgenommen von den Grundstückgewinnsteuern für Steuerobjekte, die nicht direkt dem Bankbetrieb dienen, ist die Urner Kantonalbank auch auf Kantons- und Gemeinde-Ebene von den Steuern befreit.⁵⁹⁸

Die Urner Kantonalbank kann aber auf allen Ebenen nur dann von der Steuerpflicht befreit sein, wenn sie als verselbständigte Anstalt konstituiert ist. Wäre sie als privatrechtliche Aktiengesellschaft konstituiert, würde auf allen Ebenen keine Steuerbefreiung erfolgen können.

⁵⁹⁴ Vgl. Geschäftsbericht Urner Kantonalbank 2010, S. 30.

⁵⁹⁵ Art. 56 lit. b Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer.

⁵⁹⁶ Art. 23 Abs. 1 Bst. 2 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden.

⁵⁹⁷ Art. 75 lit. b Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri.

⁵⁹⁸ Art. 6 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

(9) Weitere unternehmensbezogene Vorgaben

Es liegt keine explizite Eignerstrategie vor. Somit stützen sich unternehmensbezogene Vorgaben grundsätzlich auf das Gesetz über die Urner Kantonalbank sowie die Verordnung über die Urner Kantonalbank ab. Dabei bestehen keine zusätzlichen unternehmensbezogenen Vorgaben, als die in den vorangegangenen Subkapiteln beschriebenen Steuerungsdimensionen dies abzudecken vermögen.

5.4.3 Aufgabenbezogene Steuerung

(1) Geschäftstätigkeit

Die gesetzlich geregelte Geschäftstätigkeit der Urner Kantonalbank baut auf dem Unternehmenszweck auf. Dieser besagt, dass die Bank der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Kantons Uri als Universalbank die banküblichen Geschäfte nach anerkannten Bankgrundsätzen tätigt und dadurch für den Kanton Uri eine Einnahmequelle bildet.⁵⁹⁹ Sie soll nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden und auf dem durchschnittlichen Eigenkapital eine angemessene Rendite anstreben.⁶⁰⁰ Zudem sind Geschäfte spekulativer Art nur in klar bestimmtem Ausmass zulässig. Der Verwaltungsrat ordnet die entsprechend konkrete Ausgestaltung in einem Reglement.⁶⁰¹ Der Urner Kantonalbank ist der Erwerb und die Veräusserung von Grundeigentum explizit erlaubt.⁶⁰² Des Weiteren wird die Geschäftstätigkeit der Urner Kantonalbank in der Verordnung über die Urner Kantonalbank detailliert definiert.

⁵⁹⁹ Art. 2 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁶⁰⁰ Art. 4 Abs. 2 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁶⁰¹ Art. 4 Abs. 3 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁶⁰² Art. 4 Abs. 4 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

Die Urner Kantonalbank⁶⁰³:

- nimmt Gelder in allen banküblichen Formen einschliesslich Sparanlagen entgegen
- leiht Gelder aus, insbesondere gewährt sie Kredite aller Art mit und ohne Deckung
- erteilt Bürgschaften und Garantien
- kauft und verkauft in- und ausländische Wertpapiere, andere Effekten, Devisen, Edelmetalle und ausländische Banknoten auf eigene Rechnung sowie auf Rechnung Dritter
- platziert Aktien, Obligationen und andere Wertpapiere in- und ausländischer Emittenten
- betreibt Anlageberatung, Vermögensverwaltung und Treuhandgeschäfte
- verwahrt und verwaltet Wertpapiere und Wertgegenstände
- vermietet Tresorfächer
- wickelt den Zahlungsverkehr ab, vermittelt Akkreditive und erledigt Inkassogeschäfte aller Art
- wickelt Geschäfte ab für eigene Rechnung, die im Zusammenhang mit der Haupttätigkeit stehen wie Geldanlagen und Geldaufnahmen
- betreibt andere bankübliche Geschäfte

(2) Geschäftskreis

Das Geschäftsgebiet der Urner Kantonalbank umfasst das Gebiet des Kantons Uri. Die Bank kann Geschäfte ausserhalb des Kantons Uri und in beschränktem Mass im Ausland tätigen, soweit ihr daraus keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen und ihre Zweckerfüllung⁶⁰⁴ im Kanton Uri dadurch nicht beeinträchtigt wird.⁶⁰⁵

⁶⁰³ Art. 2 Verordnung über die Urner Kantonalbank.

⁶⁰⁴ Siehe die Ausführungen zur Steuerungsdimension «Leistungsauftrag» im nachfolgenden Subkapitel.

⁶⁰⁵ Art. 3 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

(3) Leistungsauftrag

Es besteht kein Dokument, in welchem der Leistungsauftrag der Urner Kantonalbank explizit ausformuliert ist. Somit kommen die Ausführungen im Rahmen des Zweckartikels des Gesetzes über die Urner Kantonalbank zum Tragen. Dieses besagt, dass die Urner Kantonalbank der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Kantons Uri zu dienen habe, indem sie als Universalbank die banküblichen Geschäfte nach anerkannten Bankgrundsätzen tätigt und dadurch für den Kanton Uri eine Einnahmequelle bildet.⁶⁰⁶

5.4.4 Führungsbezogene Steuerung

(1) Politisches Aufsichtsgremium

Das politische Aufsichtsgremium ist der Landrat. Auf Antrag der landrätlichen Kantonalbankkommission genehmigt der Landrat in dieser Funktion die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht der Urner Kantonalbank. Zudem beschliesst er über die Verwendung des Reingewinns und wählt auf Antrag der landrätlichen Kantonalbankkommission die externe Revisionsstelle.⁶⁰⁷

(2) Wahl des Kantonalbank-Verwaltungsrates

Das aus sieben Mitgliedern bestehende Verwaltungsrats-Gremium wird vom Landrat gewählt. Explizit ins Amt gewählt werden der Präsident sowie der Vizepräsident des Verwaltungsrats der Urner Kantonalbank. Im Übrigen konstituiert sich der Verwaltungsrat selbst.⁶⁰⁸ Die Wahlkompetenz des Landrates ist auch in der Verfassung des Kantons Uri verankert.⁶⁰⁹

⁶⁰⁶ Art. 2 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁶⁰⁷ Art. 24 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁶⁰⁸ Art. 13 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁶⁰⁹ Art. 92 lit. f Verfassung des Kantons Uri.

Auch die Zusammensetzung des Verwaltungsrates wird damit durch den Landrat bestimmt. Der Landrat ist politisch und deshalb hat für ihn die Parteivertretung im Verwaltungsrat eine gewisse Bedeutung. Das bedeutet, wenn ein Vertreter einer Partei im Verwaltungsrat zurücktritt, ist es grundsätzlich naheliegend, dass wieder ein Vertreter derselben Partei in den Verwaltungsrat gewählt wird. Eine gute Mischung im Verwaltungsrat wird angestrebt, genauso wie eine gewisse «Bodenhaftung» und Verbindung zur Bevölkerung. Im Verwaltungsrat wird strikte keine Parteipolitik betrieben und es gibt keine Kompetenzen der Politik in Bezug auf konkrete Bankgeschäfte. Der Verwaltungsrat trifft seine Entscheidungen, wie sie aus unternehmerischer Optik richtig sind. Entscheidungen des Verwaltungsrates sollen aber in der Öffentlichkeit und in der Politik vertretbar sein.

(3) Auswahlkriterien für Kantonalbank-Verwaltungsräte

Es besteht aus Sicht des Kantons kein Anforderungsprofil für die Verwaltungsräte der Urner Kantonalbank. Die Fraktionen des Urner Landrates nominieren Personen aus ihren Reihen. Auf dieser parteipolitischen Basis wird die Wahl von Personen in den Verwaltungsrat der Urner Kantonalbank diskutiert. Der Verwaltungsrat wird entsprechend nach dem Kriterium der Parteizugehörigkeit zusammengesetzt. Per Juni 2011 sind drei CVP-, zwei FDP-, ein SVP- sowie ein SP-Vertreter im Verwaltungsrat. Die Zusammensetzung entspricht in dieser Zusammensetzung nicht exakt den Stärkenverhältnissen im Landrat. Typischerweise wird von Seiten von Parteien, die im Vergleich zur Stärke im Landrat untervertreten sind bei Vakanzen im Verwaltungsrat Anspruch auf Sitze erhoben. Grössere Parteistärkenveränderungen im Landrat wirken sich somit meist mit Verzögerungen auf die parteipolitische Zusammensetzung des Verwaltungsrates der Urner Kantonalbank aus. Die Situation per Juni 2011 zeigt, dass die CVP sowie die FDP zum jeweiligen Zeitpunkt der Wahl der Mitglieder die beiden grössten Parteien waren, was sich in der Sitzverteilung im Verwal-

tungsrat noch heute widerspiegelt. Mittlerweile stellt allerdings die SVP seit den Landratswahlen⁶¹⁰ von 2008 die zweitgrösste Landratsfraktion.

Auf Basis der gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene definiert die kantonale gesetzliche Regelung die Voraussetzungen für die Wählbarkeit in den Verwaltungsrat. Somit ist eine Person als Verwaltungsrat nicht wählbar, wenn sie der Geschäftsleitung der Urner Kantonalbank, bei einem anderen dem Bankengesetz unterstelltes Unternehmen als Arbeitnehmer oder als Revisor tätig ist oder Mitglied einer ernerischen Gerichts- oder Steuerbehörde ist.⁶¹¹ Da auch die Unvereinbarkeits-Regelung⁶¹² der Urner Verfassung dem nicht widerspricht, ist es möglich, dass auch Regierungs- oder Landräte im Verwaltungsrat Einsitz nehmen dürfen. Per Dezember 2011 ist aber weder ein amtierender Regierungsrat noch ein Landrat Mitglied des Verwaltungsrates der Urner Kantonalbank.

(4) Personelle Eignervertretung im Verwaltungsrat

Aufgrund drohender Interessens- und Zielkonflikte wird darauf verzichtet, dass ein Mitglied des Urner Regierungsrates oder instruierte Eignervertreter im Verwaltungsrat der Urner Kantonalbank Einsitz nehmen. Die Regelung im alten Gesetz über die Urner Kantonalbank von 1968⁶¹³ sah noch vor, dass zwingend ein Mitglied des Regierungsrates sowie zwei Mitglieder des Landrates im Verwaltungsrat der Urner Kantonalbank Einsitz zu nehmen haben.

⁶¹⁰ Bei den Urner Landratswahlen von 2008 machte die CVP 24, die SVP 18, die FDP 12 und SP/Grüne 10 Sitze. In den Wahlen von 2004 machte die CVP 29, die FDP 16, die SVP 9 und SP/Grüne 10 Sitze.

⁶¹¹ Art. 16 *altes* Gesetz über die Urner Kantonalbank (nicht mehr in Kraft).

⁶¹² Art. 76 Verfassung des Kantons Uri.

⁶¹³ Art. 14 Abs. 2 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

5.4.5 Rechtliche Steuerung

(1) Verankerung in der Kantonsverfassung

Im Kantonalbank-Artikel der Verfassung des Kantons Uri ist festgehalten, dass der Kanton Uri eine Kantonalbank betreiben kann.⁶¹⁴ Grundsätzlich besteht *de iure* somit ein Recht, nicht aber die Pflicht, eine Kantonalbank zu führen. D.h. der Kanton kann eine Kantonalbank-Beteiligung halten, muss aber nicht. Der Regierungsrat interpretiert diesen Verfassungsartikel im Jahr 1999 allerdings dahingehend, dass dieser in einem *de facto* eintretenden Fall trotzdem als eigentliche Bestandesgarantie der Bank interpretiert werden dürfe.⁶¹⁵ In diesem Zusammenhang steht auch die Verankerung der Garantie des Kantons für die Verbindlichkeiten der Urner Kantonalbank in der Verfassung.^{616,617}

In der Verfassung des Kantons Uri sind des Weiteren die Aufsichts- und die Wahlkompetenz des Landrates vermerkt. Verfassungsrechtlich verankert wählt der Landrat den Verwaltungsrat der Urner Kantonalbank⁶¹⁸ und nimmt die Rechnung der Urner Kantonalbank ab.⁶¹⁹ Damit sind diese beiden Kompetenzen nicht nur im Gesetz über die Urner Kantonalbank sondern auch in der Verfassung des Kantons Uri verankert.

(2) Rechtsform

Die Urner Kantonalbank ist eine selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts.⁶²⁰ Mehrere Male in der Geschichte der Urner Kantonalbank wurde eine Teilprivatisierung geprüft. In der Antwort auf ein Postu-

⁶¹⁴ Art. 54 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri.

⁶¹⁵ Vgl. Antwort Regierungsrat Motion starke UKB (1999).

⁶¹⁶ Art. 54 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri.

⁶¹⁷ Weitere Ausführungen dazu im Kap. 5.4.2, Steuerungsdimension «Art der Staatsgarantie».

⁶¹⁸ Art. 92 lit. f Verfassung des Kantons Uri.

⁶¹⁹ Art. 91 lit. c Verfassung des Kantons Uri.

⁶²⁰ Art. 1 Abs. 1 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

lat vom September 1993 zur Teilprivatisierung antwortete der Regierungsrat im Januar 1994, dass er diese Frage im Rahmen näherer Abklärungen, inklusive einer Rechtsformänderung prüfen wolle.⁶²¹ Im April 1994 teilte der Verwaltungsrat der Urner Kantonalbank der Regierung mit, dass er beschlossen habe, das Revisionsbegehren sowie den Revisionsvorschlag zurückzuziehen. Die generelle Entwicklung im Kanton Uri einerseits sowie regelmässige Gespräche zwischen Regierungsrat und Vertretern der Bankspitze andererseits würden aufzeigen, wann und ob tatsächlich ein Revisionsbedarf bestehe. Eine durch den Regierungsrat im Jahr 1998 beauftragte Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Finanzdirektion und der Urner Kantonalbank, klärte verschiedene Fragen zur Bank ab. Es resultierte der Beibehalt der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Auf einen weiteren parlamentarischen Vorstoss vom Februar 1998 antwortete der Regierungsrat im Mai 1999, dass die bestehende Rechtsform der Urner Kantonalbank vorläufig nicht geändert werden soll.⁶²²

Im Zuge der Gesetzesrevision im Jahre 2001 wurde eine Teilprivatisierung zuletzt gründlich geprüft. Unter Berücksichtigung eines externen Gutachtens⁶²³ haben die politischen Entscheidungsträger des Kantons Uri darauf verzichtet, einen Teilprivatisierungsprozess für die Urner Kantonalbank einzuleiten. Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt sei am Markt und in Bezug auf Kooperationen mit anderen Kantonalbanken kein Nachteil, die Rechtsform habe sich bewährt.

⁶²¹ Vgl. Antwort Regierungsrat Postulat Teilprivatisierung UKB (1993).

⁶²² Vgl. Antwort Regierungsrat Motion starke UKB (1999).

⁶²³ Es handelte sich dabei um ein nicht öffentlich zugängliches Gutachten von Prof. Beat Bernet der Universität St. Gallen.

5.4.6 Integrierende Within-Case-Betrachtung

Die Ausgestaltung der Governance der Urner Kantonalbank ist stark an den Grundsätzen der politischen Perspektive ausgerichtet. Elf von 18 Steuerungsdimensionen orientieren sich ausgeprägt an dieser Perspektive.

Dies gilt auch für den Steuerungsbereich «Finanzen». Das hat viel damit zu tun, dass der Kanton Uri 100% des Kapitals und der Stimmen an der Urner Kantonalbank hält. Dies beeinflusst einige weitere Steuerungsdimensionen. Dies manifestiert sich bspw. bei der Kapitalausstattung (Dotationskapital), der Gewährung der unbeschränkten subsidiären Staatsgarantie und bei der Befreiung der Kantonalbank von den direkten Steuern auf Kantons- und Bundesebene. Zudem macht der Kanton Uri eine Vorgabe zur Gewinnverwendung. Darüber hinaus wird auf explizite Vorgaben seitens des Kantons in Bezug auf den Eigenmitteldeckungsgrad und in Bezug auf die Vergütungspolitik verzichtet, was einem Grundsatz der ökonomischen Perspektive entspricht.

Beim Steuerungsbereich «Aufgaben» folgt die Governance-Konzeption bei der Ausgestaltung der Steuerungsdimensionen «Geschäftstätigkeit» sowie «Geschäftskreis» den Grundsätzen der politischen Perspektive. Ein einfacher (impliziter) Leistungsauftrag ist im Kantonalbankengesetz definiert.

Die ausgeprägte Gewichtung der politischen Perspektive manifestiert sich insbesondere in den Steuerungsbereichen «Führung» und «Recht». Bei Ersterem zeigt sich dies durch die starke Rolle des Parlaments, welches auf Antrag der landrätlichen Kantonalbankkommission die politische Aufsicht wahrnimmt und darüber hinaus auch den Verwaltungsrat der Urner Kantonalbank wählt. Bei Letzterem, dem Steuerungsbereich «Recht», ist die verhältnismässig staatsnahe Ausgestaltung der selbständigen öffentlichen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts im Kantonalbankengesetz verankert. Darüber hinaus sind in der Verfassung des Kantons Uri nicht nur die Pflicht zur Führung einer Kantonalbank sondern auch die oben bereits erwähnten Aufsichts- und Wahlkompetenzen des Parlaments verankert.

5.5 Within-Case-Analysis der Prozesse und Akteure

Public Corporate Governance bei Kantonalbanken ist keine statische Thematik. Der im Spannungsfeld zwischen der ökonomischen und der politischen Perspektive bestehenden Dynamik der Akteure und deren Interaktion innerhalb des Frameworks soll Rechnung getragen werden. Somit wird in der Folge erläutert, welche Rollen und Zusammenarbeitsmuster die Akteure in der konkreten Ausgestaltung und Praxis der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken bei den vier Fallstudien einnehmen. Dieser abschliessende Prozessschritt der Within-Case-Analysis generiert einen prozess- und akteursbezogenen Vergleich und stellt die vier Fallstudien in diesem Sinn gegenüber.

5.5.1 Prozesse und Akteure bei der Fallstudie Aargau

Der Vorsteher des Departements Finanzen und Ressourcen ist als Vertreter des Regierungsrats von Amtes wegen Mitglied des Verwaltungsrates⁶²⁴ der Aargauischen Kantonalbank und bildet damit ein Bindeglied zwischen der Regierung und der Bank.⁶²⁵ In der Debatte zum heute gültigen Gesetz über die Aargauische Kantonalbank setzte sich das Parlament gegen den Willen der Regierung durch, dass der zuständige Regierungsrat auch im Verwaltungsrat ist. Das ist eine herausfordernde Doppelrolle, welche zu Interessenskonflikten führen kann.⁶²⁶ So müssen die wirtschaftlichen Interessen sowie die Verantwortlichkeiten gemäss Gesetz und FINMA, die er als Mitglied des Verwaltungsrates einer im

⁶²⁴ Verwaltungsrat = Bankrat: Im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist bei den Ausführungen zur Aargauischen Kantonalbank statt von der Organisationseinheit «Bankrat» aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit und Einfachheit im Zusammenhang mit den anderen Fallstudien von «Verwaltungsrat» die Rede.

⁶²⁵ § 7 Abs. 3 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

⁶²⁶ Weitere Ausführungen über die Einsitznahme des Regierungsrates im Verwaltungsrat siehe Kap.5.1.4, Steuerungsdimension «Personelle Eignervertretung im Verwaltungsrat».

Markt tätigen Bank hat, nicht immer die gleichen sind wie die Interessen, die er als Regierungsrat vertritt. Es entsteht ein sogenannter Pflichtnexus⁶²⁷, d.h. eine doppelte Pflichtenbindung. Das Kantonalbankengesetz bezeichnet die Rolle als Vertreter des Regierungsrates, woraus klar wird, dass dies die primäre Funktion ist und die doppelte Pflichtenbindung etwas mindert.⁶²⁸ Trotzdem gelten für alle Verwaltungsratsmitglieder die gleichen gesetzlichen und regulatorischen Anforderungen.

Einmal im Jahr gibt es ein institutionalisiertes Treffen zwischen dem Verwaltungsrat und der Regierung. Teilweise kann es diesbezüglich vorgängig auch zu Kontakten mit dem Grossen Rat kommen. Allfällige Vorstösse des Grossen Rates beantwortet jeweils die Regierung, die Bank wird dabei angehört.

Die weitere formelle Zusammenarbeit ist im Geschäfts- und Organisationsreglement definiert, indem der Verwaltungsrat den Regierungsrat mindestens einmal jährlich zu einem Gedankenaustausch einlädt.⁶²⁹ Solche Treffen können in unterschiedlichen Konstellationen personeller Vertretungen stattfinden. Bspw. im Frühjahr 2009, also wenige Monate nach dem Rückzug des Planungsberichts zur Eigentümerstrategie im Oktober 2008, traf sich eine Delegation des Regierungsrates mit dem Leitenden Ausschuss der Aargauischen Kantonalbank und dem CEO. Bei diesem Treffen wurde vorgängig eine Einladung versandt, aber es wurde kein Protokoll geführt. Der Verwaltungsratspräsident orientierte an der darauf folgenden Verwaltungsratssitzung die restlichen Mitglieder des Verwaltungsrates mündlich über den Inhalt des Treffens.

Der Verwaltungsrat bespricht vor einer Sitzung mit dem Regierungsrat im Verwaltungsrat Themen, die er diskutieren möchte. Dies gilt auch

⁶²⁷ Vgl. Lienhard (2008), S. 63.

⁶²⁸ § 7 Abs.3 Gesetz über die Aargauische Kantonalbank.

⁶²⁹ Art 8 Abs. 5 Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank.

für offizielle Treffen, die der Verwaltungsratspräsident alleine mit einem Mitglied der Regierung abhält. So kann er nicht nur für sich, sondern für das Verwaltungsratsgremium sprechen. Zudem zirkulieren vor einem offiziellen Treffen aufbereitete Unterlagen und Informationen im Verwaltungsrat. Situativ orientiert der Verwaltungsratspräsident die restlichen Mitglieder vorgängig auch mittels des Protokolls des Leitenden Ausschusses, dass ein Treffen stattfindet. Seitens der Regierung ist es vor Treffen mit dem Verwaltungsrat der Aargauischen Kantonalbank möglich, dass einzelne Themen in der Regierungsratssitzung besprochen werden.

Da die Exponenten sich immer wieder treffen und vernetzt sind, trifft man sich auch zu informellen ungeplanten Treffen. Primär wird der Kontakt in beide Richtungen über den Finanzdirektor, der wie eingangs erwähnt Mitglied des Verwaltungsrates ist, hergestellt.

5.5.2 Prozesse und Akteure bei der Fallstudie Basel-Stadt

Zentrale Akteure der Public Corporate Governance der Basler Kantonalbank sind die Regierung des Kantons Basel-Stadt sowie der Verwaltungsrat der Bank. Die Unabhängigkeit der Bank vom Regierungsrat im Tagesgeschäft der Bank wird sehr hoch gewichtet. Im Rahmen der Wahrnehmung der Aufsicht über die Bank steht dem Regierungsrat aber die Genehmigung des Jahresberichts und -rechnung, der Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates sowie der Dividenden für die Partizipationsscheine zu. Ansprechpersonen sind einerseits das Mitglied des Regierungsrates, welches für die Finanzen verantwortlich ist und andererseits der Präsident des Verwaltungsrates. Gegenseitig informiert und bespricht man wichtige Themen, bspw. den Beschluss zum Jahresabschluss.

In der Regel treffen sich Vertreter der Basler Kantonalbank mit einer Delegation des Kantons drei Mal pro Jahr. Wenn es das Thema erfordert, besteht die Möglichkeit von zusätzlichen Treffen ausserhalb dieses

Rhythmus. Diese Treffen sind nicht gesetzlich vorgeschrieben und können auch den Charakter eines Workshops haben. An diesen Treffen werden insbesondere Gespräche über die Entwicklung und die Strategie der Basler Kantonalbank geführt. Der Kanton ist mit der sogenannten Finanzdelegation, d.h. mit dem Mitglied des Regierungsrates, welches für die Finanzen verantwortlich ist, sowie mit zwei weiteren Mitgliedern des Regierungsrates vertreten. Die Basler Kantonalbank wird durch den Präsidenten des Verwaltungsrates sowie dem CEO sowie bis zu je zwei weiteren Mitgliedern des Verwaltungsrates sowie der Geschäftsleitung vertreten. Die Anwesenheit der zusätzlichen Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungs-Mitglieder ist situativ vorgesehen und hängt von den Traktanden der Treffen ab. Zur Vorbereitung dieser Treffen sprechen sich der Präsident des Verwaltungsrates und der CEO ab, welche Themen zur Sprache gebracht werden sollen. Bei sehr wichtigen Themen kann es vorkommen, dass diese im Gesamt-Verwaltungsrat vorbesprochen werden. Seitens der Regierung zirkulieren vor dem Treffen mit den Vertretern der Bank aufbereitete Unterlagen.

Vor den alle vier Jahre stattfindenden Gesamterneuerungswahlen des Verwaltungsrates lädt die Basler Kantonalbank alle Fraktionspräsidenten zu einem persönlichen Gespräch ein. Ihnen wird unter anderem erläutert, was die Auswahlkriterien für die Mitglieder des Verwaltungsrates sind.⁶³⁰ Ziel dieses Treffen ist, dass die Kandidaturen fraktionsintern vorbereitet werden können.

Offizielle Treffen zwischen der Basler Kantonalbank und dem Parlament, welches das Wahlgremium des Verwaltungsrates ist, finden nicht statt. Da eine Mehrheit des Verwaltungsrates der Basler Kantonalbank selbst zugleich Mitglied im Grossen Rat ist, besteht bereits ein instituti-

⁶³⁰ Weitere Ausführungen zu den Anforderungen an die Mitglieder des Verwaltungsrates siehe Kap. 5.2.4, Steuerungsdimension «Auswahlkriterien für Kantonalbank-Verwaltungsräte».

onalisierter Austausch von Bank-Vertretern mit den Kollegen im Parlament.⁶³¹ Die Parlamentarier sind zudem an den jährlichen Partizipations-schein-Versammlungen der Bank eingeladen.

Informelle Gespräche zwischen der Regierung und dem Grossen Rat erfolgen am Rande von Parlamentssitzungen. Zusätzlich treffen sich einzelne Mitglieder des Verwaltungsrates und Mitglieder des Grossen Rates bei anderen Gelegenheiten an Apéros und Mittagessen, an denen auch über die Bank gesprochen wird. Von Zeit zu Zeit trifft sich der Präsident des Verwaltungsrates mit dem Mitglied des Regierungsrates, welches für Finanzen verantwortlich ist. Bei diesen informellen Treffen wird grundsätzlich kein Protokoll verfasst. Es wird einzig dann ein Protokoll erstellt, wenn Besonderheiten besprochen werden und von Seiten der Bank oder der Regierung der Wunsch geäussert wird, dies schriftlich für alle Mitglieder ihrer Gremien festzuhalten.

5.5.3 Prozesse und Akteure bei der Fallstudie Luzern

Die kantonale Aufsicht wird über die Ausübung der Aktionärsrechte sowie der Verwaltungsrats-Wahlkompetenzen ausgeübt. Der Finanzdirektor wird durch den Regierungsrat mandatiert, den Kanton Luzern als Aktionär an der Generalversammlung zu vertreten. Legitimiert wird er dabei in der Regel von zwei Regierungsratsbeschlüssen pro Jahr betreffend der Luzerner Kantonalbank. Jeweils eine im Dezember mit einem Rück- und Ausblick zum Jahresende sowie einen zweiten Regierungsratsbeschluss im Hinblick auf die Generalversammlung. Letzterer nimmt Bezug auf den Geschäftsbericht und auf die Endjahreszahlen, Jahresgewinn, Aktienkurs und Anträge des Verwaltungsrates an die Generalversammlung. Jedes Traktandum der Generalversammlung wird

⁶³¹ Dieser Austausch bezieht sich nicht auf eigentliche Bankgeschäfte, die im Verwaltungsrat der Basler Kantonalbank behandelt werden. Diese unterstehen dem Geschäfts- sowie dem Bankgeheimnis..

in diesem Regierungsratsbeschluss behandelt. Am Schluss steht dabei die Ermächtigung des Finanzdirektors, für den Kanton Luzern an der Generalversammlung abzustimmen. Zusätzlich erhält er eine Vollmacht für Themen, die ohne Vorankündigung an der Generalversammlung behandelt oder diskutiert werden.

Eine Vertretung der Luzerner Kantonalbank lädt den Regierungsrat jedes Jahr zu einem informellen Treffen ein, zumeist zu einem Mittagessen. An diesem Essen sind immer der Verwaltungsratspräsident der Luzerner Kantonalbank anwesend und teilweise auch die beiden weiteren Mitglieder des Leitungsausschusses des Verwaltungsrates. Es ist nicht der Gesamt-Regierungsrat anwesend. Dieses Treffen ist ein informeller Austausch, somit gibt es keine Dokumentation. In allen Gesprächen erhält der Kanton Luzern nur jene Informationen, zu denen auch die übrigen Aktionäre Zugriff haben.

Des Weiteren können unter den gleichen Vorzeichen informelle Gespräche zwischen dem Finanzdirektor und dem Verwaltungsrat zu aktuellen Themen stattfinden. So können bspw. Zeitungsartikel, parlamentarische Vorstösse, politisch umstrittene Themen oder Entscheidungen weitere informelle Treffen auslösen. Die Sitzungen finden in keinem festen Sitzungsrhythmus statt. Seitens des Kantons werden auszugsweise Dokumentationen in Dossiers zur Luzerner Kantonalbank abgelegt. Auf Seiten der Luzerner Kantonalbank informiert der Verwaltungsratspräsident bei einer Verwaltungsratssitzung, mit wem er sich getroffen hat und was besprochen wurde.

In der Botschaft zum Entwurf eines Gesetzes über die Public Corporate Governance vom Februar 2012 äussert sich der Regierungsrat dahingehend, dass der Verwaltungsrat die Eigenerziele des Regierungsrates kennen muss, um die Unternehmensstrategie darauf ausrichten zu können. Obwohl der Regierungsrat letztlich die Vorgaben formuliert, sollen die zu verfolgenden Ziele im Idealfall vom Regierungsrat und dem Verwaltungsrat gemeinsam erarbeitet und vereinbart werden. Dabei soll be-

wusst die Option offengelassen werden, dass einzelne Komponenten der Eignerstrategie nicht publiziert werden, u.a. aus Gründen des Konkurrenzschutzes.⁶³²

5.5.4 Prozesse und Akteure bei der Fallstudie Uri

Ansprechpartner auf Seiten des Landrates ist die landrätliche Kantonalbankkommission, welche sich zwei Mal pro Jahr mit üblicherweise drei Mitgliedern des Verwaltungsrates⁶³³ der Urner Kantonalbank trifft. Besprochenes wird von den Mitgliedern der landrätlichen Kommission entgegengenommen und je nach politischer Relevanz der Thematik in den Landrat getragen. Damit kommt die Kantonalbankkommission ihrer Rolle als Verbindungsglied zwischen dem Verwaltungsrat und dem Landrat nach. Weiter gehende Entscheidungskompetenzen hat sie nicht, diese liegen beim Gesamt-Landrat.

Mindestens einmal pro Jahr findet ein Treffen zwischen dem Gesamt-Verwaltungsrat und dem Regierungsrat statt. Dabei ist der Gesamt-Verwaltungsrat sowie in unterschiedlicher Anzahl der Regierungsrat zugegen. Je nach Treffen sind entweder der Gesamt-Regierungsrat oder nur einzelne Mitglieder des Regierungsrats anwesend. In diesem Zusammenhang ist die Finanzdirektion die kommunikationsbezogene Schnittstelle zwischen dem Verwaltungsrat und dem Regierungsrat. Sie ist insbesondere angesprochen, wenn es um die Kantonalbank-Beteiligung geht. So gibt es zwei Mal jährlich ein Treffen zwischen dem Finanzdirektor und dem Verwaltungsratspräsidenten, wo über den Geschäftsgang der Bank orientiert wird.

⁶³² Vgl. Botschaft Mantelerlass PCG Regierungsrat Luzern (2012), S. 22.

⁶³³ Verwaltungsrat = Bankrat: Im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist bei den Ausführungen zur Urner Kantonalbank statt von der Organisationseinheit «Bankrat» (gem. Art. 11 Gesetz über die Urner Kantonalbank) aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit und Einfachheit im Zusammenhang mit den anderen Fallstudien von «Verwaltungsrat» die Rede.

Mit dem Gesamt-Landrat trifft sich der Verwaltungsrat nicht. Es kann aber vorkommen, dass es zu spontanen Treffen zwischen Verwaltungsrats- und Landratsmitglieder kommt. Dies zumeist im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss, der aktuellen Wirtschaftslage oder wenn es um das Engagement für KMU's geht.

Es gibt keine gesetzlichen Vorgaben darüber, wie oft sich einzelne oder alle Vertreter des Regierungs- sowie des Verwaltungsrates treffen. Seitens der Urner Kantonalbank werden über die Aussprachen jeweils Aktennotizen oder Protokolle erstellt. Bei spontanen Treffen zwischen Vertretern des Kantons sowie Vertretern der Urner Kantonalbank wird jeweils an der darauffolgenden Verwaltungsratssitzung mündlich orientiert. Dies wird im Verwaltungsratsprotokoll festgehalten. Auf Seiten des Kantons Uri berichtet der Finanzdirektor über den Inhalt von Gesprächen mit Vertretern der Urner Kantonalbank mündlich dem Regierungsrat.

Vorgängig von Treffen mit dem Verwaltungsrat trifft sich der Regierungsrat, um mögliche Themen zu besprechen, die er am Gespräch einbringen möchte.

Über die obgenannten Treffen hinaus spielt der Regierungsrat eine untergeordnete Rolle im Rahmen der Steuerung der Urner Kantonalbank. Seine Kompetenzen gehen aus dem Gesetz sowie der Verordnung über die Urner Kantonalbank hervor. Es handelt sich dabei um folgende Kompetenzen, die dem Regierungsrat zustehen:

- Der Regierungsrat ist die antragstellende Instanz, wenn es um Beschlüsse des Landrates über die Höhe des Gesellschaftskapitals geht.⁶³⁴ Der Regierungsrat kann genauso wie der Landrat in diesem Zusammenhang besondere Prüfungsaufträge erteilen.⁶³⁵

⁶³⁴ Art. 8 Abs. 2 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁶³⁵ Art. 8 Abs. 3 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

- Bevor der Verwaltungsrat den verbleibenden Reingewinn festlegt, hört er den Regierungsrat an und gibt ihm seine Absicht dazu bekannt.⁶³⁶
- Der Regierungsrat kann wie der Verwaltungsrat Haftpflichtansprüche der Urner Kantonalbank und des Kantons Uri geltend machen.⁶³⁷
- Der Regierungsrat bestimmt, wann das Gesetz über die Urner Kantonalbank⁶³⁸ sowie die Verordnung über die Urner Kantonalbank⁶³⁹ in Kraft tritt.

Darüber hinaus hat die Finanzdirektion den Auftrag, gemäss Finanzhaushaltsverordnung die Kantonsfinanzen zu verwalten und für den Überblick über den Finanzhaushalt des Kantons Uri zu sorgen. Dazu gehört auch die Urner Kantonalbank.

⁶³⁶ Art. 28 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁶³⁷ Art. 30 Abs. 2 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁶³⁸ Art. 35 Abs. 2 Gesetz über die Urner Kantonalbank.

⁶³⁹ Art. 24 Abs. 2 Verordnung über die Urner Kantonalbank.

III. Erkenntnisse und Diskussion

6 Public Corporate Governance-Framework für Kantonalbanken

I. Theorie und Forschungsmethodik
2. Public Corporate Governance - theoretischer Bezugsrahmen
3. Forschungsmethode
II. Empirie
4. Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken
5. Kantonalbank-Fallstudien
III. Erkenntnisse und Diskussion
6. Public Corporate Governance-Framework für Kantonalbanken
7. Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

Die in Kapitel 4 empirisch generierten und in Kapitel 5 anhand von vier Fallstudien mittels der Within-Case-Analysis ebenfalls empirisch angewendeten Steuerungsdimensionen haben das Bild der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken verdichtet. Sie können nun mittels der Cross-Case-Comparison in eine Gesamtübersicht (Kap. 6.1) sowie einen dynamischen Public Corporate Governance-Kontext (Kap. 6.2) überführt werden. Sie sind zugleich substanzieller Ansatz zur Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellung (Kap. 1.2) der vorliegenden Arbeit.

6.1 Steuerungsdimensionen und deren Ausgestaltungsvarianten

Die im vorangegangenen Subkapitel dargestellten 18 Steuerungsdimensionen und ihre Ausgestaltungsvarianten werden in der Folge aufgezeigt und beschrieben. Die Strukturierung erfolgt entlang der vier Steuerungsbereiche der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken.

Die grafische Darstellung vereinfacht die Einordnung der Ausgestaltungsvarianten auf dem Kontinuum zwischen der ökonomischen und der politischen Perspektive. Bei der Anwendung auf ein konkretes Beispiel wird dabei auf einen Blick erkennbar, ob bei der Konzeption der Public Corporate Governance bei der betreffenden Kantonalbank insgesamt oder in einzelnen Steuerungsbereichen eher die ökonomische oder die politische Perspektive dominiert. Die Reihenfolge der nachfolgend aufgezeigten Steuerungsdimensionen ist jeweils von der ökonomischen hin zur politischen Perspektive geordnet.

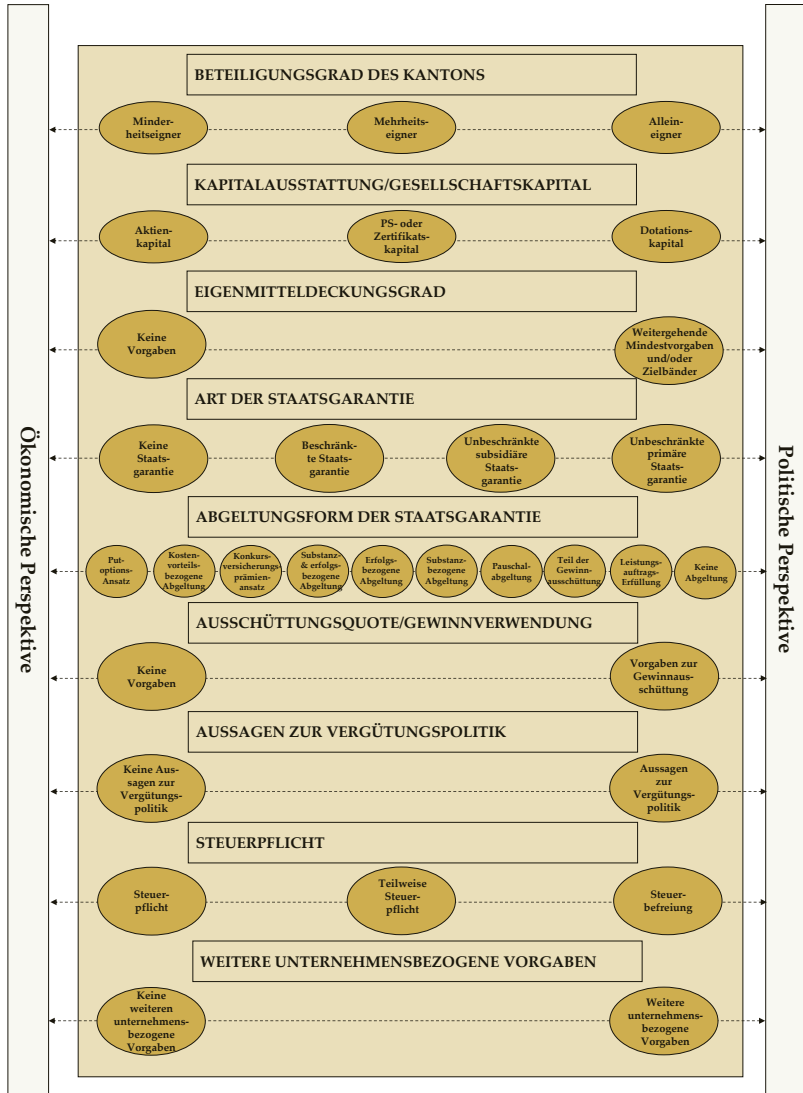


Abbildung 8: Ausgestaltungsvarianten der Steuerungsdimensionen im Steuerungsbe-reich «Finanzielle Steuerung»

Die Steuerungsdimensionen des Steuerungsbereichs *Finanzielle Steuerung* weisen folgende Ausgestaltungsvarianten auf:

(1) *Beteiligungsgrad des Kantons*

- *Minderheitsseigner*: Der Kanton verfügt über weniger als 50% des Kapitals und der Stimmen.
- *Mehrheitsseigner*: Der Kanton verfügt kapital- und stimmenmässig über die absolute Mehrheit.
- *Alleinseigner*: Der Kanton hält 100% an Kapital und Stimmen.



Abbildung 9: Beteiligungsgrad des Kantons

(2) *Kapitalausstattung/Gesellschaftskapital*

- *Aktienkapital*: Der Kanton sowie Dritte können sich an Kapital und Stimmen einer Kantonalbank mit der Rechtsform der Aktiengesellschaft beteiligen.
- *Partizipationsschein- bzw. Zertifikatskapital*: Mittels dieser stimmrechtsloser Anteilsscheine können Dritte am Geschäftsergebnis von Kantonalbanken mit der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt partizipieren.
- *Dotationskapital*: Ist eine Kantonalbank als öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert, hält der Kanton sein Gesellschaftskapital bzw. einen Anteil daran in Form von Dotationskapital.

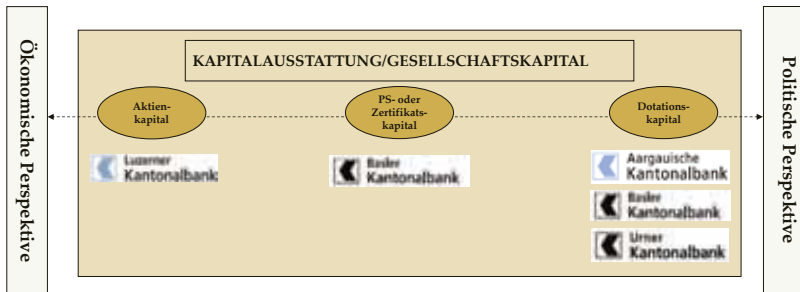
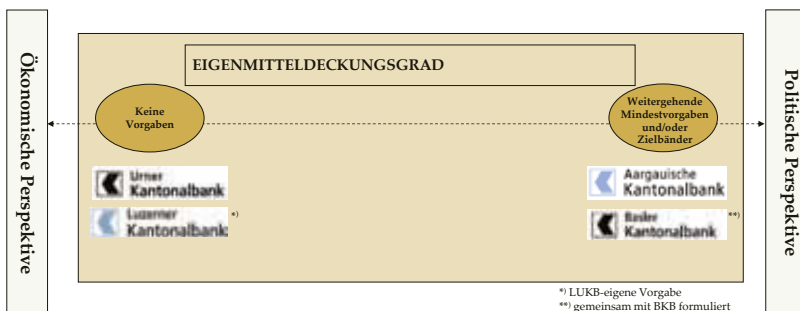


Abbildung 10: Kapitalausstattung/Gesellschaftskapital

(3) Eigenmitteldeckungsgrad

- *Keine Vorgaben*: Der Kanton verzichtet auf Vorgaben im Zusammenhang mit dem Eigenmitteldeckungsgrad und überlässt es der Kantonalkasse, weitergehende Mindestvorgaben und/oder Zielbänder zu definieren.
- *Weitergehende Mindestvorgaben und/oder Zielbänder*: Aufgrund einer vom Kanton gewünschten erhöhten Sicherheit werden Mindestvorgaben oder Zielbänder mit den Kantonalkassen, welche den von der FINMA verlangten Deckungsgrad von 120% übersteigen.



*) LUKB-eigene Vorgabe
**) gemeinsam mit BKB formuliert

Abbildung 11: Eigenmitteldeckungsgrad

(4) Art der Staatsgarantie

- *Keine Staatsgarantie:* Der Kanton verzichtet de iure auf die Gewährung einer Staatsgarantie. Dies ist möglich, da die Staatsgarantie kein konstitutives Merkmal von Kantonalbanken ist.
- *Beschränkte Staatsgarantie:* Um die Risiken zu beschränken, formuliert der Kanton Einschränkungen der Staatsgarantie. Dabei gewährt er die Staatsgarantie nur auf bestimmte Forderungsrechte (bspw. nur die Rückzahlung von Spareinlagen und Pensionskassengelder) bzw. er limitiert die Haftungssumme.
- *Unbeschränkte subsidiäre Staatsgarantie:* Der Kanton haftet ohne Einschränkung für alle Verbindlichkeiten der Kantonalbank. Der Kanton steht für die Verbindlichkeiten allerdings erst ein, wenn die Mittel der Kantonalbank die Verpflichtungen nicht mehr decken, d.h. nach einer Liquidation bzw. nach einem Konkurs.
- *Unbeschränkte primäre Staatsgarantie:* Der Kanton haftet ohne Einschränkung für alle Verbindlichkeiten der Kantonalbank. Die Gläubiger können bereits zu einem früheren Zeitpunkt Anspruch auf Entschädigung geltend machen, nicht erst nach einer Liquidation bzw. nach einem Konkurs.

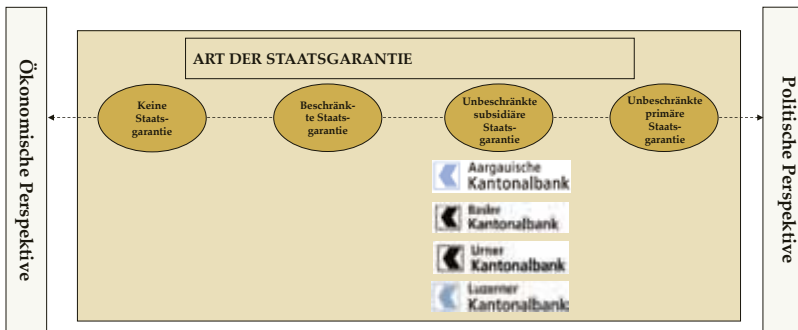


Abbildung 12: Art der Staatsgarantie

(5) *Abgeltungsform der Staatsgarantie*⁶⁴⁰

- *Put-Optionsansatz*: Die Staatsgarantie als solches wird als Put-Option⁶⁴¹ betrachtet, womit die Abgeltung auf Basis der Optionspreis-Theorie berechnet wird.⁶⁴²
- *Kostenvorteilsbezogene Abgeltung*: Die Abgeltungshöhe richtet sich nach dem konkreten finanziellen Kostenvorteil, welcher die Kantonalkbank dank der Staatsgarantie bei der Refinanzierung geniesst. Die Abgeltung entspricht damit der betragsmässigen Differenz zwischen den Refinanzierungskosten mit Staatsgarantie und jenen ohne Staatsgarantie.
- *Konkursversicherungsprämienansatz*: Die Staatsgarantie wird als Konkursversicherung erachtet. Somit wird die Abgeltung nach versicherungsmathematischen Modellen berechnet.
- *Substanz- und erfolgsbezogene Abgeltung*: Die Abgeltung setzt sich sowohl aus einem Prozentsatz der Eigenmittel oder einem anderen Substanzwert sowie aus einem Prozentsatz des Reingewinns oder einer anderen Erfolgsposition zusammen.
- *Erfolgsbezogene Abgeltung*: Zur Festlegung der Abgeltungshöhe wird ein Prozentsatz des Reingewinns oder einer anderen Erfolgsposition wie bspw. das Zwischenergebnis definiert. Damit soll der erfolgswirksame Vorteil der verbilligten Mittelbeschaffung am Obligationen- und Interbankenmarkt dank der Staatsgarantie ausgeglichen werden.

⁶⁴⁰ Vgl. Vögeli (2009), S. 124 ff.; Bank Vontobel (2008); Piazza (2010), S. 21.

⁶⁴¹ Eine Put-Option ist eine Verkaufsoption, welche dann eingesetzt wird, wenn man sich gegen Verluste bzw. ein gewisses Mass an Verlusten absichern möchte. Bei dieser Ausgestaltungsvariante geht es darum, den Verlust aus einem Kantonalkbank-Konkurs mittels einer Option abzusichern. Eine solche Absicherung mit Derivaten hat einen theoretisch berechenbaren Put-Options-Wert, der die Basis für die Abgeltung bildet.

⁶⁴² Vgl. Zimmermann/Barbrock (1993).

- *Substanzbezogene Abgeltung*: Die Höhe der Abgeltung beruht auf Kennzahlen, welche mit den Eigenmitteln der Kantonalbank in Verbindung stehen. Referenz sind dabei die aufgrund der Bankengesetzgebung erforderlichen Eigenmittel oder andere Substanzwerte wie bspw. die Bilanzsumme.
- *Pauschalabgeltung*: Es wird ein fixer Betrag definiert, welcher jährlich an den Kanton für die Staatsgarantie abgegolten wird. Es können jährlich oder in anderen Zyklen neue Verhandlungen zwischen der Kantonalbank und dem Kanton stattfinden, welche den Pauschalbetrag aufs Neue festlegen.
- *Abgeltung als Teil der Gewinnausschüttung*: Integriert in die Gewinnausschüttung an den Kanton wird auch die Staatsgarantie abgegolten. Die Höhe der Abgeltung kann Teil inoffizieller Vereinbarungen sein oder sie ist als solches nicht weiter definiert und quantifiziert.
- *Leistungsauftragserfüllung als Abgeltung*: Die Erfüllung des Leistungsauftrags wird als Gegenstück zur Staatsgarantie interpretiert. Die finanziellen Nachteile, welche aufgrund der Erfüllung des Leistungsauftrags entstehen, werden damit durch die Gewährung der Staatsgarantie entschädigt.
- *Keine Abgeltung*: Es wird keine Abgeltung für die Staatsgarantie geleistet. Ein Leistungsauftrag besteht nicht.



Abbildung 13: Abgeltungsform der Staatsgarantie

(6) Ausschüttungsquote/Gewinnverwendung

- *Keine Vorgaben*: Der Kanton verzichtet auf die Vorgaben bzw. Zielbänder für die Gewinnausschüttungsquote und überlässt die Ausschüttungspolitik der unternehmerischen Gestaltungskompetenz der Kantonalkasse.
- *Vorgaben zur Gewinnausschüttung*: Der Kanton definiert im Gesetz oder der Eigenerstrategie Vorgaben bzw. Zielbänder von Gewinnausschüttungsquoten oder vereinbart entsprechende Vorgaben gemeinsam mit der Kantonalkasse.

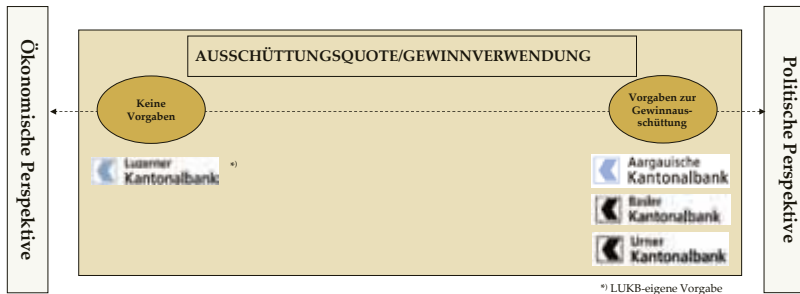


Abbildung 14: Ausschüttungsquote/Gewinnverwendung

(7) Aussagen zur Vergütungspolitik

- *Keine Aussagen zur Vergütungspolitik*: Der Kanton verzichtet darauf, Aussagen zur Vergütungspolitik des Verwaltungsrates zu machen.
- *Aussagen zur Vergütungspolitik*: Der Kanton formuliert inhaltliche Vorgaben zur Vergütungspolitik oder äussert die Forderung nach der Bildung eines separaten Vergütungsausschusses im Verwaltungsrat.

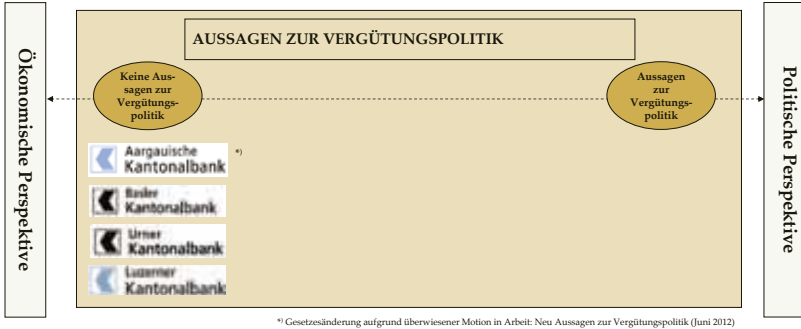


Abbildung 15: Abgeltungsform der Staatsgarantie

(8) Steuerpflicht

- *Steuerpflicht*: Die Kantonalbank untersteht nach den ordentlichen, für Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen der Steuerpflicht.
- *Teilweise Steuerpflicht*: Der Kanton befreit die Kantonalbank teilweise von der Steuerpflicht. Die teilweise Befreiung kann bspw. proportional zum Beteiligungsgrad des Kantons oder aber in Form von der Befreiung einzelner Steuern erfolgen.
- *Steuerbefreiung*: Der Kanton entbindet die Kantonalbank von der Zahlung der Kantons- und Gemeindesteuern, was insbesondere die Befreiung von der Liegenschafts-, Kapital- und Gewinnsteuer. Die Kantonalbank ist auch von der Bundessteuern befreit.

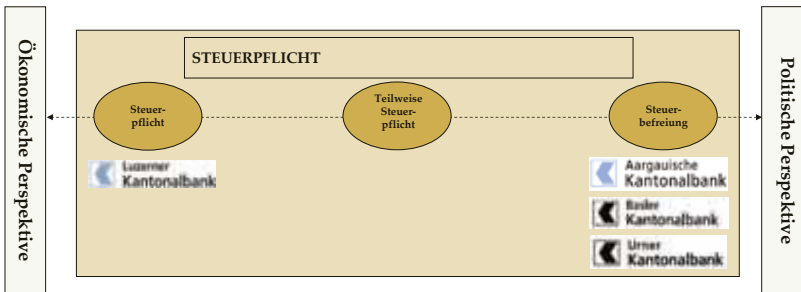


Abbildung 16: Steuerpflicht

(9) Weitere unternehmensbezogene Vorgaben

- *Keine weiteren unternehmensbezogenen Vorgaben:* Der Kanton verzichtet auf weitere unternehmensbezogene Vorgaben.
- *Weitere unternehmensbezogene Vorgaben:* Der Kanton formuliert zusätzlich zu den in den vorangegangenen Steuerungsdimensionen festgelegten Vorgaben weitere Vorgaben, bspw. im Bereich Risikomanagement, Controlling oder Reporting.

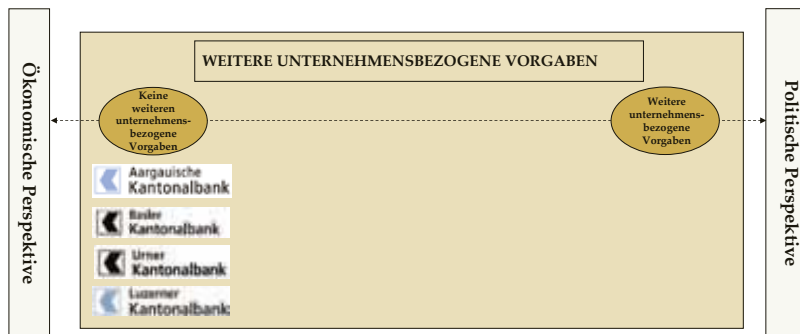


Abbildung 17: Weitere unternehmensbezogene Vorgaben

6.1.1 Komparative Cross-Case-Analysis der Finanziellen Steuerung

Bei drei von neun Steuerungsdimensionen im Steuerungsbereich «Finanzen» ist die Governance-Konzeption der vier Fallstudien identisch. Es handelt sich dabei um folgende Steuerungsdimensionen:

- *Art der Staatsgarantie:* Bei allen Fallstudien haften die Kantone vollumfänglich und subsidiär für die Schulden ihrer Kantonalkasse. Die Staatsgarantie kommt dann zu tragen, wenn die unternehmenseigenen Mittel zur Erfüllung der Verbindlichkeiten nicht mehr genügen.
- *Aussagen zur Vergütungspolitik:* In zwei Kantonsparlamenten der analysierten Fallstudien wurde in der Vergangenheit mittels parlamentarischer Vorstösse implizit oder explizit eine Limitierung bzw.

ein Verbot von Boni gefordert bzw. Fragen dazu gestellt. Bis Ende 2011 haben die Kantone nach wie vor auf solche oder weiteren Aussagen zur Vergütungspolitik verzichtet. Sie setzen dabei auf die Autonomie und die Selbstbestimmung der Kantonalbanken.

- *Weitere unternehmensbezogene Vorgaben:* Bei allen Fallstudien verzichtet der Kanton auf zusätzliche unternehmenspolitische Vorgaben.

Bei den anderen Steuerungsdimensionen ist die Heterogenität der Governance-Konzeption gross. Das Spektrum zwischen der politischen und der ökonomischen Perspektive wird dabei gänzlich ausgeschöpft und kann als Folge der föderalen Tradition der Schweizer Kantone interpretiert werden. Bei den Fallstudien Basel-Stadt und Luzern liegt eine Mehrheitseignerschaft vor. Allerdings stellt der Kanton Basel-Stadt das Gesellschaftskapital in Form von Dotationskapital zur Verfügung und der Kanton Luzern in Form von Aktienkapital. Private Investoren können bei der Basler Kantonalbank stimmrechtslose Partizipations-scheine und bei der Luzerner Kantonalbank stimmberechtigte Aktien kaufen. Dies hat Einfluss auf den Stimmrechtsanteil, welcher bei der Basler Kantonalbank trotz Kapitalbeteiligungsgrad von 80.3% bei 100% liegt. Der Kanton Luzern hält per Ende 2011 62.6% an Kapital und Stimmen, die restlichen Anteile sind im Eigentum von Dritten. Die beiden weiteren Kantone Aargau und Uri als Alleineigner stellen ihren Kantonalbanken Dotationskapital zur Verfügung. Eine Beteiligungsmöglichkeit für Dritte ist aktuell nicht vorgesehen, auch wenn der Regierungsrat des Kantons Aargau im Jahr 2008 entsprechende Absichten für die Zukunft äusserte, diese aber kurz danach aufgrund einer Neubeurteilung im Zuge der Finanzmarktkrise selbst wieder zurückzog.

Bei der Aargauischen Kantonalbank besteht seitens des Kantons eine gesetzliche Mindest-Vorgabe von 165% für den Eigenmitteldeckungsgrad. In Bezug dazu gestellt wird die Vorgabe, dass die Aargauische Kantonalbank gemäss Eignerstrategie in der Regel 50% des Jahresge-

winns (inkl. Zuweisung an die allgemeinen Bankreserven und abzüglich der Verzinsung des Gesellschaftskapitals) an den Kanton ausschütten soll. Die Basler Kantonalkonten und der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt haben sich darauf geeinigt, dass die Zielgrösse für die Eigenkapitalisierung bei einem Eigenmitteldeckungsgrad von 200% liegt. Bezüglich der Gewinnverwendung gilt die Vorgabe aus dem Kantonalkontengesetz, wonach 75% des Reingewinns nach Verzinsung des Dotationskapitals und nach Ausschüttung der Partizipationsscheindividende betragen muss. Der gleiche Gewinnverwendungsschlüssel gilt für die Urner Kantonalkonten, welche ebenfalls 75% des Reingewinns nach Verzinsung des Dotationskapitals an die Staatskasse des Kantons Uri vergüten muss. Auf Vorgaben in Bezug auf den Eigenmitteldeckungsgrad verzichtet der Kanton Uri. Bei der Fallstudie Luzern ist die Stossrichtung eine andere. Nicht der Kanton formuliert Vorgaben für den Eigenmitteldeckungsgrad oder die Ausschüttungsquote. Die Luzerner Kantonalkonten selbst definiert für sich eine strategische Zielgrösse für den Eigenmitteldeckungsgrad von 160 bis 180%. Auch eine angestrebte Ausschüttungsquote von rund 50% hat sie für sich formuliert.

Zwar gewährt der Kanton bei allen Fallstudien wie oben erwähnt eine unbeschränkt subsidiäre Staatsgarantie. Bei der Form der finanziellen Abgeltung der Staatsgarantie zeigen sich allerdings grosse Unterschiede. Kein Abgeltungs-Modus ist gleich wie der andere. Im Kanton Luzern wird die Staatsgarantie nach dem sogenannten «Luzerner Modell» abgegolten, d.h. basierend sowohl auf dem Eigenmittelbedarf (0.2% des gesetzlichen Eigenmittelbedarf) sowie zusätzlich auf der Gewinnentwicklung (2% des Zwischenergebnisses). Auch im Kanton Basel-Stadt wird die Staatsgarantie mit einer substanz- und ertragsbezogenen Abgeltung entrichtet, allerdings ist diese nicht genau beziffert. Es besteht die Regelung einer Minimal-Pauschalabgeltung von jährlich Fr. 3.5 Mio. Für die konkrete Festlegung gibt es eine jährliche Neuverhandlung über die Höhe der Abgeltung, welche «Gewährsträger-Abgeltung» genannt wird. Die Aargauische Kantonalkonten bezahlt dem Kanton Aargau eine

substanzbezogene Abgeltung, welche 1% des gesetzlichen Eigenmittelbedarfs beträgt. Bei der Urner Kantonalbank ist die Abgeltung der Staatsgarantie integrierter Bestandteil der Gewinnausschüttung. Die Höhe der Abgeltung kann auch hier Teil einer inoffiziellen Vereinbarung sein, sie ist als solches nicht weiter quantifiziert.

Die privatrechtlich organisierte Luzerner Kantonalbank untersteht nach den für Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen der Steuerpflicht. Bei den Fallstudien Aargau, Basel-Stadt sowie Uri sind die Kantonalbanken steuerbefreit, da die entsprechenden Steuergesetze die Kantonalbanken als Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts von den Steuern befreien. Eine entsprechende Gesetzesänderung ist in keinem der drei Kantone vorgesehen.

6.1.2 Aufgabenbezogene Steuerung

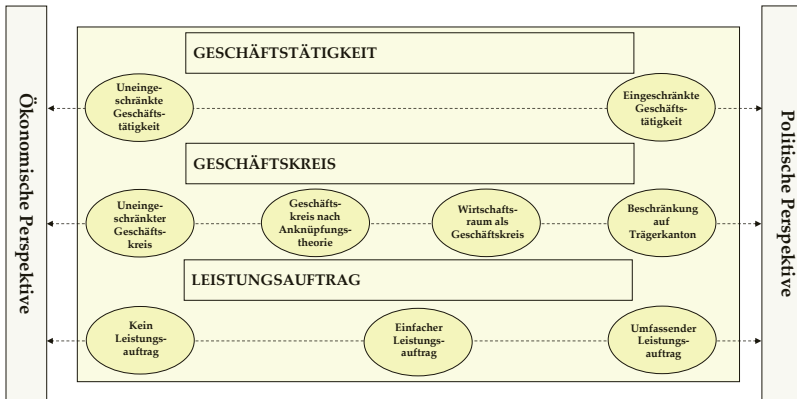


Abbildung 18: Ausgestaltungsvarianten der Steuerungsdimensionen im Steuerungsbe-
reich «Aufgabenbezogene Steuerung»

Die Steuerungsdimensionen des Steuerungsereichs *Aufgabenbezogene Steuerung* weisen folgende Ausgestaltungvarianten auf:

(1) Geschäftstätigkeit

- *Uneingeschränkte Geschäftstätigkeit*: Der Kanton verzichtet darauf, der Kantonalkasse erlaubte Aufgabenbereiche zu definieren oder Aufgabenbereiche explizit auszuschliessen. Die Kantonalkasse ist damit im Rahmen der Umsetzung ihrer Strategie frei, welche Geschäftstätigkeit sie als Universalbank tätigt.
- *Eingeschränkte Geschäftstätigkeit*: Der Kanton formuliert die Geschäftstätigkeit explizit, gibt diesbezügliche Restriktionen vor, verbietet bestimmte Tätigkeiten oder knüpft diese an besondere Voraussetzungen.

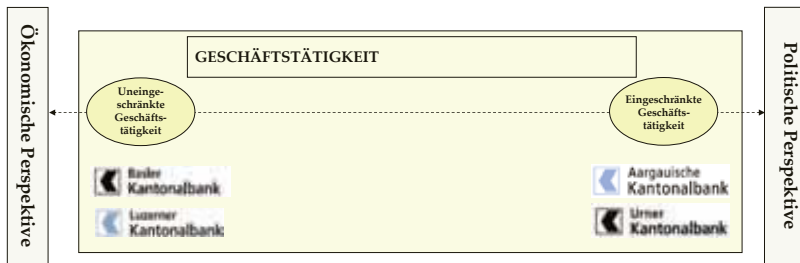


Abbildung 19: Geschäftstätigkeit

(2) Geschäftskreis

- *Uneingeschränkter Geschäftskreis*: Der Kanton formuliert keine Einschränkungen zum geographischen Tätigkeitsbereich der Kantonalkasse. Die Kantonalkasse ist damit im Rahmen der Umsetzung ihrer Strategie frei, in welchem Geschäftskreis sie Geschäfte tätigt.
- *Geschäftskreis nach Anknüpfungstheorie*: Ausserkantonale Tätigkeiten sind der Kantonalkasse erlaubt, sofern diese in einem unmittelbaren oder engen Zusammenhang mit der kreditwirtschaftlichen Versorgung der heimischen Bevölkerung und Wirtschaft steht. Damit sind auch Beteiligungen an Tochtergesellschaften ausserhalb des Kantons möglich.

- *Wirtschaftsraum als Geschäftskreis*: Der Kanton limitiert den geographischen Tätigkeitsbereich der Kantonalbank auf den Wirtschaftsraum, in welchem der Trägerkanton eingebunden oder angrenzend ist.
- *Beschränkung auf Trägerkanton*: Der Kanton beschränkt den geographischen Tätigkeitsbereich der Kantonalbank auf den Trägerkanton. Der Geschäftskreis der Kantonalbank ist damit grundsätzlich auf die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse der natürlichen und juristischen Personen im Kanton limitiert.

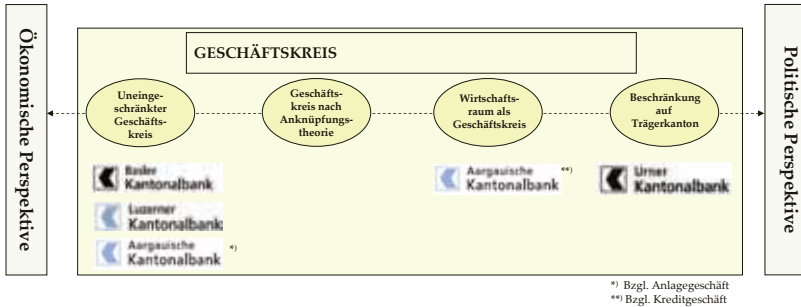


Abbildung 20: Geschäftskreis

(3) Leistungsauftrag

- *Kein Leistungsauftrag*: Der Kanton verzichtet auf die Formulierung eines Leistungsauftrags. Er schöpft damit den rechtlichen Spielraum aus, da ein Leistungsauftrag kein konstitutives Merkmal der Kantonalbank ist.
- *Einfacher Leistungsauftrag*: Der Kanton definiert im Rahmen einer Aufgabenaufzählung im Zweckartikel des Kantonalbankgesetzes den Leistungsauftrag der Kantonalbank.
- *Umfassender Leistungsauftrag*: Der Kanton formuliert über die im Zweckartikel des Kantonalbankengesetzes festgehaltene Definition des Leistungsauftrages hinaus weitere konkrete Aufgabenbereiche

der Bank. Diese werden bspw. in einer Eignerstrategie messbar festgehalten und deren Umsetzung wird kontrolliert.

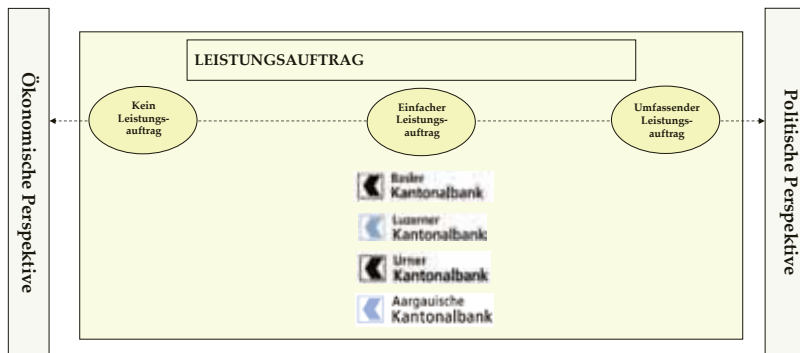


Abbildung 21: Leistungsauftrag

6.1.3 Komparative Cross-Case-Analysis der Aufgabenbezogenen Steuerung

Bei einer Steuerungsdimension im Steuerungsbereich «Aufgaben» ist die Governance-Konzeption der vier Fallstudien identisch. Es handelt sich dabei um die Steuerungsdimension «Leistungsauftrag». Zwar ist der Leistungsauftrag kein konstitutives Merkmal der Kantonalkanken, trotzdem liegt bei allen Fallstudien ein spezialgesetzlich verankerter Leistungsauftrag vor. Es sind einfache Leistungsauftragsformulierungen im Rahmen von Aufgabenaufzählungen in den jeweiligen Zweckartikeln der Kantonalkankengesetze. Es gibt dabei keine weiteren Dokumente, welche diese weiter ausführen.

Bei den Fallstudien Basel-Stadt und Luzern werden seitens des Kantons, bspw. im Kantonalkankengesetz, keine expliziten Einschränkungen der Geschäftstätigkeit oder des Geschäftskreises formuliert. Damit folgen sie den Grundsätzen der ökonomischen Perspektive. Die Basler Kantonalkbank und die Luzerner Kantonalkbank sind im Rahmen der Umsetzung ihrer Strategie frei, welche Tätigkeiten sie ausüben sowie in welchem geographischen Geschäftskreis sie als Universalbanken tätig sein

wollen. Anders ist dies bei der Steuerungsdimension «Geschäftstätigkeit» bei den Fallstudien Aargau und Uri, bei welchen der Tätigkeitsbereich im Geschäfts- und Organisationsreglement (Aargauische Kantonalbank) bzw. in der Kantonalbank-Verordnung (Urner Kantonalbank) präzise definiert und damit faktisch eingeschränkt wird. Bei der Fallstudie Uri wird die Steuerungsdimension «Geschäftskreis» grundsätzlich auf das Gebiet des Kantons Uri festgelegt. Bei der Fallstudie Aargau sind im Unterschied dazu ausserkantonale Tätigkeiten, u.a. auch Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften, der Aargauischen Kantonalbank in bestimmten Bereichen explizit erlaubt.

6.1.4 Führungsbezogene Steuerung

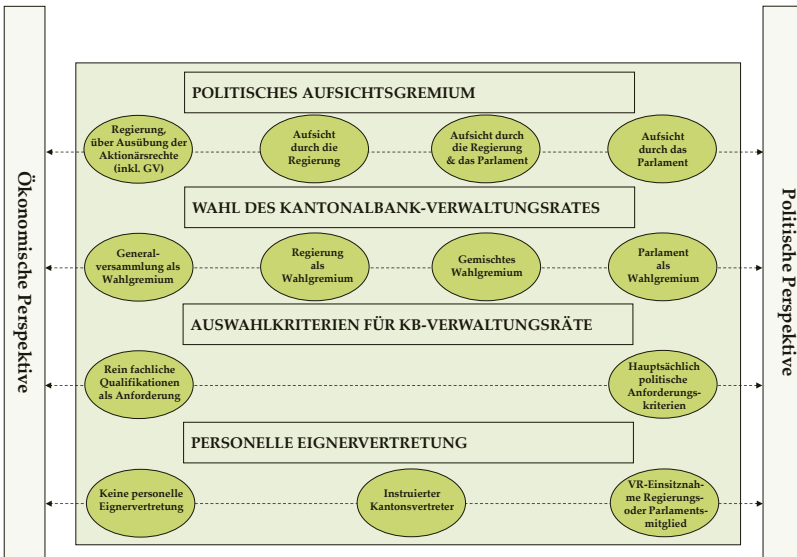


Abbildung 22: Ausgestaltungsvarianten der Steuerungsdimensionen im Steuerungsbe-
reich «Führungsbezogene Steuerung»

Die Steuerungsdimensionen des Steuerungsbereichs *Führungsbezogene Steuerung* weisen folgende Ausgestaltungsvarianten auf:

(1) *Politisches Aufsichtsgremium*

- *Regierung, über Ausübung der Aktionärsrechte (inkl. Generalversammlung)*: Die Einwirkungsbefugnisse des Kantons beschränken sich auf die ihm gemäss seinem Anteil am Aktienkapital zustehenden Stimmanteil an der Generalversammlung. Als Vertreter des Kantons als Allein- oder Mehrheitseigner kommt der Regierung eine entsprechend bedeutsame Rolle bei der Aufsicht zu.
- *Aufsicht durch die Regierung*: Die Regierung ist alleine für die Aufsicht über die Verwirklichung der öffentlichen Aufgabenstellung sowie auf die Rechtmässigkeit der Aufgabenerfüllung der Kantonalkasse verantwortlich. Dem Parlament obliegt dabei die allgemeine Oberaufsicht über die Regierung und die Verwaltung.
- *Aufsicht durch die Regierung und das Parlament*: Regierung und Parlament teilen die Aufsichtspflichten auf oder nehmen diese teilweise gemeinsam wahr.
- *Aufsicht durch das Parlament*: Das Parlament als Aufsichtsinstanz ist für die Aufsicht über die Verwirklichung der öffentlichen Aufgabenstellung sowie für die Rechtmässigkeit der Aufgabenerfüllung der Kantonalkasse verantwortlich.

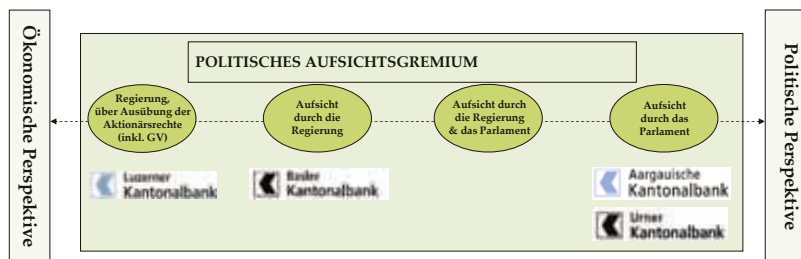


Abbildung 23: Politisches Aufsichtsgremium

(2) Wahl des Kantonalbank-Verwaltungsrates

- *Generalversammlung als Wahlgremium*: Die Wahlkompetenz des Kantons beschränkt sich auf die ihm gemäss seinem Anteil am Aktienkapital zustehenden Stimmanteil an der Generalversammlung. Als Vertreter des Kantons als Allein- oder Mehrheitseigner kommt dem Kanton eine entsprechend bedeutsame Rolle bei der Wahl von Kantonalbank-Verwaltungsräten zu.
- *Regierung als Wahlgremium*: Die Wahlbefugnis für die Mitglieder des Verwaltungsrates der Kantonalbank liegt bei der Regierung.
- *Gemischtes Wahlgremium*: Das Parlament und die Regierung teilen sich die Wahlbefugnis. Entweder wählt die Regierung auf bindenden oder nicht bindenden Vorschlag des Parlaments oder umgekehrt. Oder die Regierung wählt genauso wie das Parlament je eine gewisse Anzahl Mitglieder in den Verwaltungsrat. Bei gemischtwirtschaftlichen oder spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften kann ergänzend dazu auch die Generalversammlung einzelne Mitglieder wählen. In einzelnen Kantonen hat zudem der Kantonalbank-Verwaltungsrat selbst ebenfalls die Wahlbefugnis für einzelne Mitglieder in seinen Reihen.
- *Parlament als Wahlgremium*: Die Wahlbefugnis für die Mitglieder des Verwaltungsrates der Kantonalbank liegt beim Parlament. Zur Wahl erforderlich ist das absolute Mehr beim Wahlakt im Parlament.

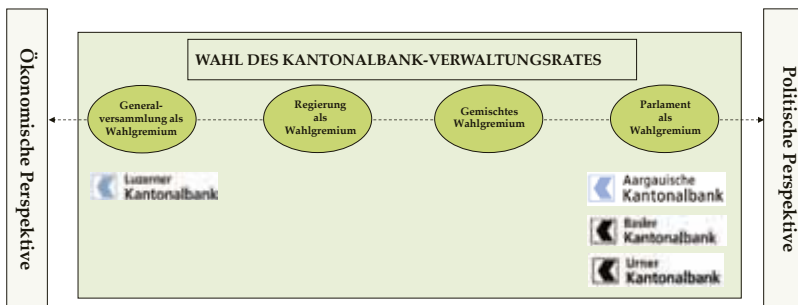


Abbildung 24: Wahl des Kantonalbank-Verwaltungsrates

(3) Auswahlkriterien für Kantonalkonten-Verwaltungsräte

- *Rein fachliche Qualifikationen:* Die Auswahlkriterien für die Wahl von Kantonalkonten-Verwaltungsräten richtet sich nach dem Bankengesetz und den Vorgaben der FINMA. Demgemäss muss das Verwaltungsrats-Gremium zur Wahrnehmung seiner Aufgaben u.a. die dafür notwendigen Fachkenntnisse, Erfahrungen und die zeitliche Verfügbarkeit aufweisen. Der Kanton kann darüber hinaus ein spezifisches Anforderungsprofil zur fachlichen Qualifikation erstellen.
- *Hauptsächlich politische Anforderungskriterien:* Für die Wahl von Kantonalkonten-Verwaltungsräten sind nicht nur fachliche Qualifikationen sondern zusätzlich bzw. hauptsächlich politische Tradition entscheidend. Die Zugehörigkeit zu einer Partei ist damit eine Anforderung an die Wahl. In Bezug auf die fachliche Qualifikation kann der Kanton darüber hinaus ein spezifisches Anforderungsprofil erstellen.

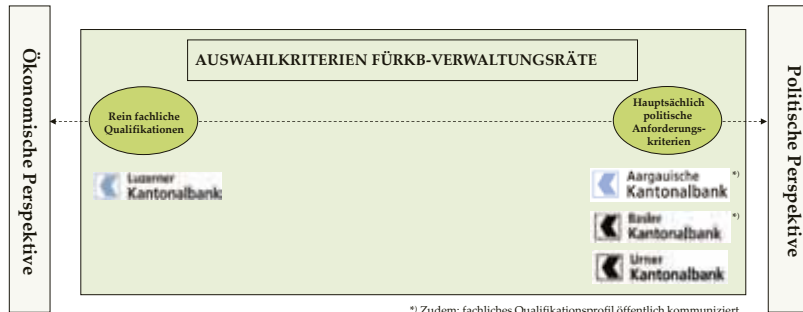


Abbildung 25: Auswahlkriterien für Kantonalkonten-Verwaltungsräte

(4) Personelle Eignerververtretung

- *Keine personelle Eignerververtretung:* Der Kanton verzichtet auf eine personelle Eignerververtretung und formuliert gegebenenfalls als Besteller einen Leistungsauftrag und setzt als Eigner Ziele, deren Ausführung dem unabhängigen Kantonalkonten-Verwaltungsrat überlassen ist.
- *Instruierter Kantonsvertreter:* Der Kanton verpflichtet einen in den Verwaltungsrat entsandten Kantonsvertreter zur spezifischen Interes-

sensvertretung des Kantons. Zudem ist der Kantonsvertreter dem Kanton gegenüber informationspflichtig.

- *VR-Einsitznahme Regierungs- oder Parlamentsmitglied*: Vertreter der Regierung und/oder des Parlaments nehmen Einsitz in den Verwaltungsrat der Kantonalbank. Sie bringen damit die Eignersicht unmittelbar in den Verwaltungsrat der Bank ein.

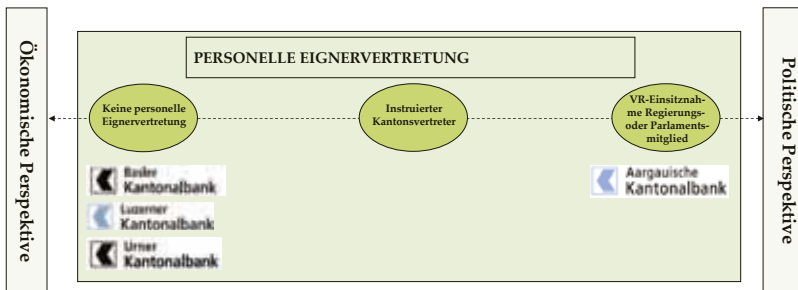


Abbildung 26: Personelle Eignerververtretung

6.1.5 Komparative Cross-Case-Analysis der Führungsbezogenen Steuerung

Im Steuerungsbereich «Führung» sind die Unterschiede zwischen den Fallstudien am grössten. Extrempole markieren die Governance-Ausgestaltung der Fallstudie Luzern sowie jene von Aargau. Auf dem Spektrum aller Ausgestaltungsvarianten geniesst die ökonomische Perspektive bei der Fallstudie Luzern bei allen vier Steuerungsdimensionen konsequent höchste Gewichtung. So übt die Regierung ihre Aktionärsrechte im Rahmen der Generalversammlung der Luzerner Kantonalbank aus, wählt im Rahmen der Generalversammlung neue Verwaltungsratsmitglieder, die alle nach rein fachlichen Qualifikationen selektioniert werden. Auch auf eine personelle Eignerververtretung wird verzichtet. Damit unterscheidet sich die Governance der Luzerner Kantonalbank im Bereich «Führung» nicht von einer rein privaten Schweizer Retailbank. Bei der Fallstudie Aargau ist dies genau umgekehrt. Alle vier Steuerungsdimensionen gewichten konsequent die politische Perspektive am

höchsten. Die politische Aufsicht der Aargauischen Kantonalkasse sowie die Wahl des Verwaltungsrates obliegen dem Parlament, welche hauptsächlich nach politischen Anforderungskriterien entscheidet. Dem Regierungsrat Aargau kommt ein Antragsrecht zu und von Amtes wegen darf dieser aus seinen Reihen ein Mitglied im Verwaltungsrat stellen. Ganz ähnlich ist die Governance-Ausgestaltung der Urner Kantonalkasse. Allerdings besteht dort eine landrätliche Kantonalkassenkommission, welche Antragsrecht hat. Der Regierungsrat hat weder Antragsrechte noch einen Sitz im Verwaltungsrat der Urner Kantonalkasse. Auch bei der Basler Kantonalkasse hat der Regierungsrat keinen Sitz im Verwaltungsrat, allerdings ist knapp die Hälfte des Verwaltungsrates auch Mitglied des Parlaments. Im Gegensatz zu Aargau und Uri obliegen dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die politische Aufsicht sowie weitere Wahl- (Revisionsstelle) sowie Wahl- und Entlassungsgeheimigungs-Rechte (u.a. der Geschäftsleitung).

6.1.6 Rechtliche Steuerung

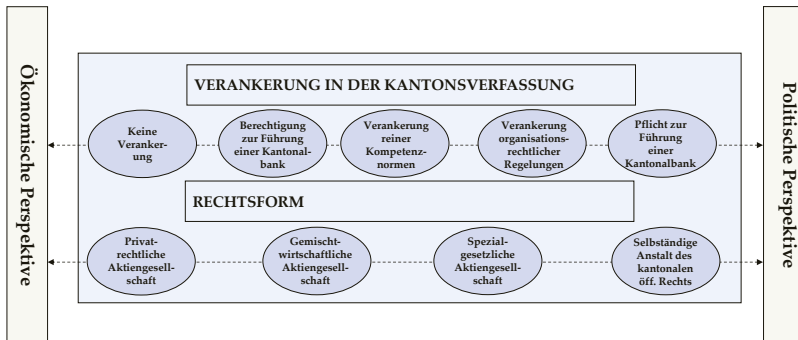


Abbildung 27: Ausgestaltungsvarianten der Steuerungsdimensionen im Steuerungsbezug «Rechtliche Steuerung»

Die Steuerungsdimensionen des Steuerungsbereichs *Rechtliche Steuerung* weisen folgende Ausgestaltungsvarianten auf:

(1) *Verankerung in der Kantonsverfassung*

- *Keine Verankerung*: Der Kanton verzichtet auf die Verankerung der Kantonalbank-Beteiligung in der Verfassung.
- *Berechtigung zur Führung einer Kantonalbank*: Im Rahmen der Vorgabe von Institutsnormen wird eine «Kann-Vorschrift», d.h. die Berechtigung zum Betrieb einer Kantonalbank in der Verfassung verankert.
- *Verankerung reiner Kompetenznormen*: Regelungen zum Wahlgremium bestimmter Bankorgane sowie Regelungen zur Entgegennahme der Jahresrechnung und –berichte der Kantonalbank werden in der Verfassung verankert.
- *Verankerung organisationsrechtlicher Regelungen*: Die Rechtsform der Kantonalbank wird in der Verfassung namentlich verankert.
- *Pflicht zur Führung einer Kantonalbank*: Im Rahmen der Vorgabe von Institutsnormen wird eine «Muss-Vorschrift», d.h. die Verpflichtung des Kantons zur Führung einer Kantonalbank in der Verfassung verankert.



Abbildung 28: Verankerung in der Kantonsverfassung

(2) Rechtsform

- *Privatrechtliche Aktiengesellschaft*: Die rein privatrechtliche Aktiengesellschaft gesteht dem Kanton die gleichen Rechte wie den übrigen Aktionären zu.
- *Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft*: Diese Form der öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft sieht die Möglichkeit vor, dass der Kanton einen Vertreter in den Verwaltungsrat oder in die Revisionsstelle abordnen darf, ohne gleichzeitig Aktionär sein zu müssen.
- *Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft*: Bei dieser Form der öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft muss sich die Kantonalkasse nicht den aktienrechtlichen Gestaltungsvorschriften unterziehen. Dies ist aber an die Staatsgarantie der Kantonalkasse gebunden.
- *Selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts*: Bei dieser Rechtsform stattet der Kanton die Kantonalkasse mit Dotationskapital aus. Er hält die alleinige Stimmengewalt, selbst wenn eine Minderheitsbeteiligung von Partizipationsschein- oder Zertifikatskapital-Inhaber besteht.

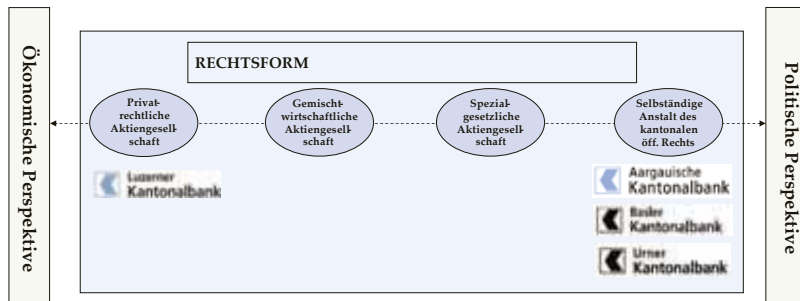


Abbildung 29: Rechtsform

6.1.7 Komparative Cross-Case-Analysis der Rechtlichen Steuerung

Bei den Fallstudien Aargau und Uri besteht eine Verankerung der Kantonalkasse-Beteiligung in der Kantonsverfassung. In der Kantonsverfassung

sung des Kantons Aargau sind die Pflicht zur Führung einer Kantonalbank-Beteiligung und zudem Elemente des Leistungsauftrages verankert. In der Kantonsverfassung des Kantons Uri ist festgehalten, dass der Kanton eine Kantonalbank betreiben kann. Da ebenfalls die Staatsgarantie des Kantons für die Verbindlichkeiten der Urner Kantonalbank in der Verfassung verankert ist, interpretiert der Urner Regierungsrat dies als eine faktische Bestandesgarantie. Dies bedeutet, dass auch bei der Fallstudie Uri eine Pflicht zu Führung einer Kantonalbank-Beteiligung vorliegt. Bei den Fallstudien Basel-Stadt und Luzern ist die Kantonalbank-Beteiligung nicht in der Kantonsverfassung verankert.

Die Luzerner Kantonalbank ist als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert. Im Unterschied dazu sind die übrigen Fallstudien als öffentlich-rechtliche Unternehmen organisiert. Die Aargauische Kantonalbank, die Basler Kantonalbank sowie die Urner Kantonalbank sind selbständige Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts.

6.2 Integrierende Cross-Case-Analysis der vier Fallstudien

Auf Basis der Within-Case-Analysis im Kapitel 5 sowie auf Basis der komparativen Cross-Case-Analysis zu den Steuerungsbereichen der vier Fallstudien wird nun eine integrierende Cross-Case-Analysis vorgenommen. Im Rahmen dieses Prozess-Schrittes der Cross-Case-Comparison wird die Erkennung von Mustern angestrebt, die über den Einzelfall hinaus Gültigkeit besitzen.⁶⁴³ Um das Ziel der Muster-Erkennung zu erreichen, wird eine Einordnung zwischen zwei idealtypischen Governance-Konzeptionen für Kantonalbanken vorgenommen. In der reinen, idealen Form kommen diese in der Realität zwar nicht vor. Doch sie dienen der besseren Orientierung innerhalb der föderal bedingt

⁶⁴³ Siehe Kap. 3.7.

grossen Ausgestaltungsvielfalt der Public Corporate Governance von Kantonalbanken. So umfasst diese 18 Steuerungsdimensionen mit 61 möglichen Ausgestaltungsvarianten. Die Definition von zwei extremen Kantonalbanken-Governance-Typen ist in diesem Kontext zweckmässig. Damit kann ein Modellrahmen generiert werden, mit dem die realen Kantonalbanken verglichen und eingeordnet werden können. Nach der Beschreibung der beiden Kantonalbanken-Governance-Typen in den beiden nachfolgenden Subkapiteln im Subkapitel 6.2.3 wird ein Vergleich der vier Fallstudien vorgenommen. Dieser liefert darüber hinaus drei praxisbezogene Kantonalbanken-Governance-Muster.

6.2.1 Kantonalbanken-Governance-Typus «Politik»

Der Kantonalbanken-Governance-Typus «Politik» orientiert sich an den Governance-Merkmalen der politischen Perspektive. Die als selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts organisierte Kantonalbank ist zu 100% im Eigentum des Kantons. Dieser stellt der Kantonalbank Gesellschaftskapital in Form von Dotationskapital zur Verfügung, welches jährlich im Rahmen der Gewinnausschüttung verzinst wird. Zur Gewinnausschüttung wie auch zum Eigenmitteldeckungsgrad und zur Vergütungspolitik definiert der Kanton alleine oder zusammen mit dem Kantonalbank-Verwaltungsrat Vorgaben. Es werden weitere unternehmensbezogene Vorgaben formuliert, bspw. zu Grundsätzen der Geschäftspolitik. Die unbeschränkt primäre Staatsgarantie wird mit einem explizit formulierten Leistungsauftrag aufgewogen, weshalb eine Abgeltung der Staatsgarantie entfällt. In der Kantonsverfassung ist die Pflicht zur Führung einer Kantonalbank verankert, womit der Kanton eine Bestandesgarantie für die Kantonalbank gewährt. Darüber hinaus ist die Kantonalbank von den direkten Steuern befreit. Dem Parlament obliegt die politische Aufsicht. Das Parlament ist zudem das Wahlgremium des Kantonalbank-Verwaltungsrates und entscheidet dabei hauptsächlich aufgrund politischer Anforderungskriterien wie bspw. der Parteizugehör-

rigkeit, wen es wählt. Im Verwaltungsrat nimmt eines oder mehrere Mitglieder der Regierung und/oder des Parlaments Einsitz.

In der untenstehenden Abbildung wird die idealtypische Ausgestaltung des Kantonalbanken-Governance-Typus «Politik» grafisch dargestellt.

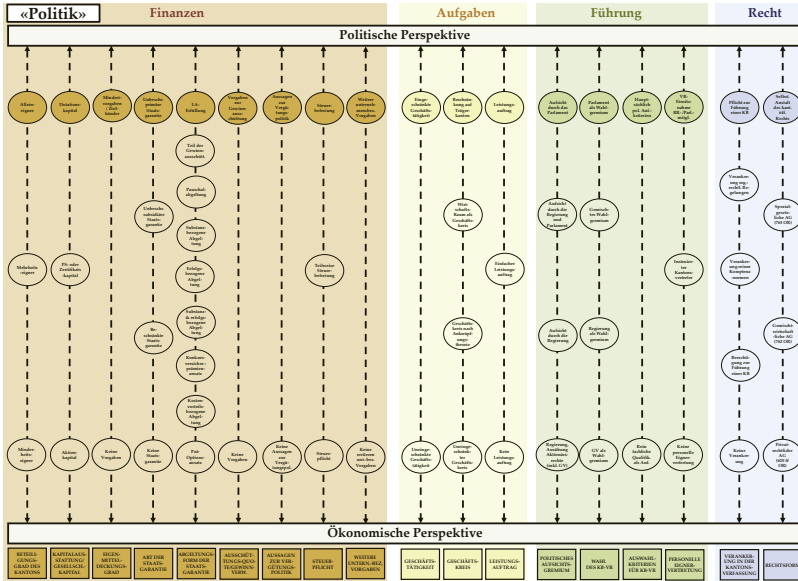


Abbildung 30: Kantonalbank-Typus «Politik»

6.2.2 Kantonalbanken-Governance-Typus «Ökonomie»

Der Kantonalbanken-Governance-Typus «Ökonomie» orientiert sich an den Governance-Merkmalen privat gehaltener Banken und damit strikt an der ökonomischen Perspektive. Einzig die Rolle als Minderheitseigner mit einem Beteiligungsgrad von unter 50% des Kapitals und der Stimmen bildet eine Verbindung vom Kanton zur Kantonalbank. Der Kanton hält eine 33.3%-Beteiligung an der Kantonalbank, damit diese den Namen «Kantonalbank» nach wie vor tragen darf. Die Kantonalbank-Beteiligung ist ein reines Finanzinvestment. Sie ist als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert, hat weder einen Leistungsauftrag noch unternehmensbezogene Vorgaben zu erfüllen. Zudem gewährt ihr

der Kanton weder eine Steuerbefreiung noch eine rechtlich verankerte Staatsgarantie, womit auch die Abgeltung der Staatsgarantie entfällt. Es besteht zwar ein Kantonalbankengesetz (generell ein konstitutives Merkmal der Kantonalbanken), aber in der Kantonsverfassung ist die Kantonalbank-Beteiligung nicht verankert. In der Festlegung ihres Tätigkeitsgebiets sowie hinsichtlich der geographischen Ausdehnung der Marktbearbeitung ist die Kantonalbank im Rahmen ihres diskretionären operativen und strategischen Spielraums frei. Die Regierung beschränkt sich auf die Ausübung der Aktionärsrechte und -pflichten, welche ihr als Inhaber der Sperrminorität (33.3%-Anteil) wie allen anderen Aktionäre gemäss dem Aktienrecht zusteht. Die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates erfolgt nach rein fachlichen Kriterien und wird durch die Generalversammlung vorgenommen. Personell ist kein Exponent des Kantonsparlaments oder –regierung im Verwaltungsrat vertreten. In der untenstehenden Abbildung wird die idealtypische Ausgestaltung des Kantonalbanken-Governance-Typus «Ökonomie» grafisch dargestellt.

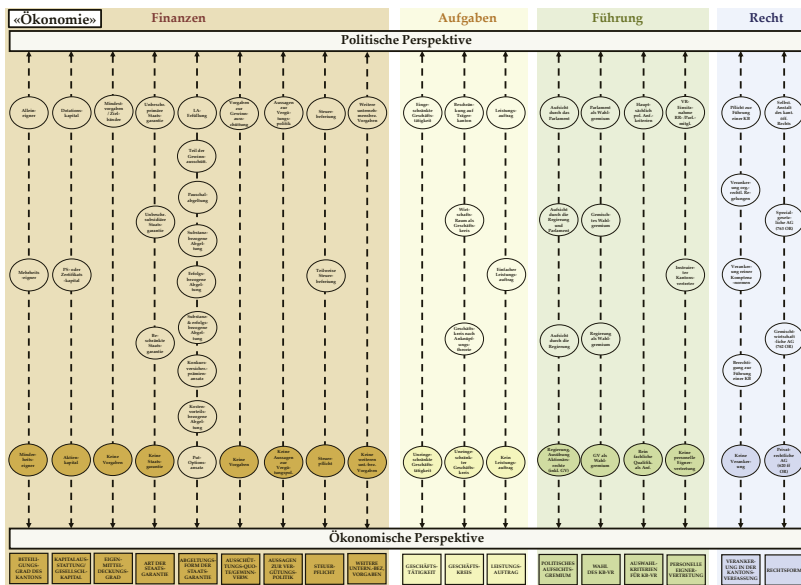


Abbildung 31: Kantonalbank-Typus «Ökonomie»

6.2.3 Fallstudien im Vergleich

Der integrierende Vergleich der vier Fallstudien wird im Rahmen einer Einordnung auf dem Spektrum zwischen den beiden idealtypischen Governance-Ausgestaltungen vorgenommen. In einem ersten Schritt werden die Ausgestaltungsvarianten der 18 Steuerungsdimensionen in drei Gruppen aufgeteilt und deren Ausgestaltung wird grafisch in untenstehender Abbildung dargestellt. Dabei wird pro Fallstudie ein Balken aufgezeigt, der sich in drei Elemente teilen kann:

- *Typus «Politik» (schwarz)*: Die Anzahl der Ausgestaltungsvarianten, welche auf dem Spektrum der möglichen Varianten dem Kantonalbanken-Governance-Typus «Politik» entsprechen.
- *Schnittmenge (dunkelgrau)*: Die Anzahl der Ausgestaltungsvarianten, welche in der Schnittmenge zwischen dem Kantonalbanken-Governance-Typus «Politik» und «Ökonomie» liegen. Diese Ausgestaltungsvarianten basieren mit unterschiedlichen Gewichtungen sowohl auf den Grundsätzen der politischen wie auch der ökonomischen Perspektive.
- *Typus «Ökonomie» (hellgrau)*: Die Anzahl der Ausgestaltungsvarianten, welche auf dem Spektrum der möglichen Varianten dem Kantonalbanken-Governance-Typus «Ökonomie» entsprechen.

Liegt bei einer Steuerungsdimension eine Kombination mehrerer Ausgestaltungsvarianten vor, wird im Sinne einer eindeutigeren Zuteilung jene am «Pol» liegende bzw. die Extremausgestaltung gezählt. In der Abbildung sind die Fallstudien von oben nach unten von der politischsten zur ökonomischsten Governance-Ausgestaltung angeordnet.

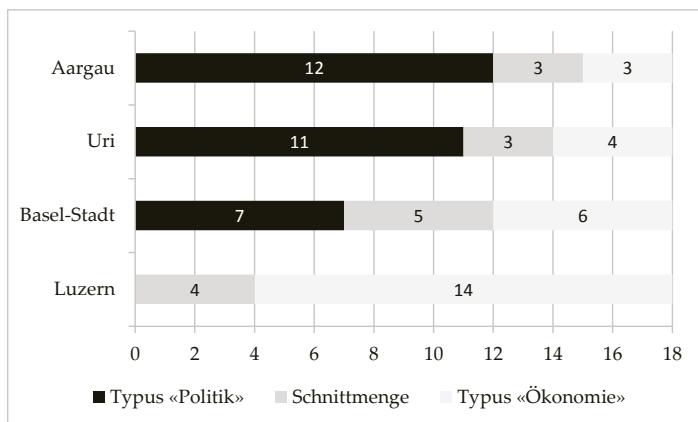


Abbildung 32: Einordnung der Governance-Ausgestaltung der Fallstudien

Um in einem zweiten Schritt die Governance-Konzeption in jedem Steuerungsbereich analysieren zu können, werden in der folgenden Abbildung die Ausgestaltungsvarianten pro Steuerungsbereich aufgezeigt.

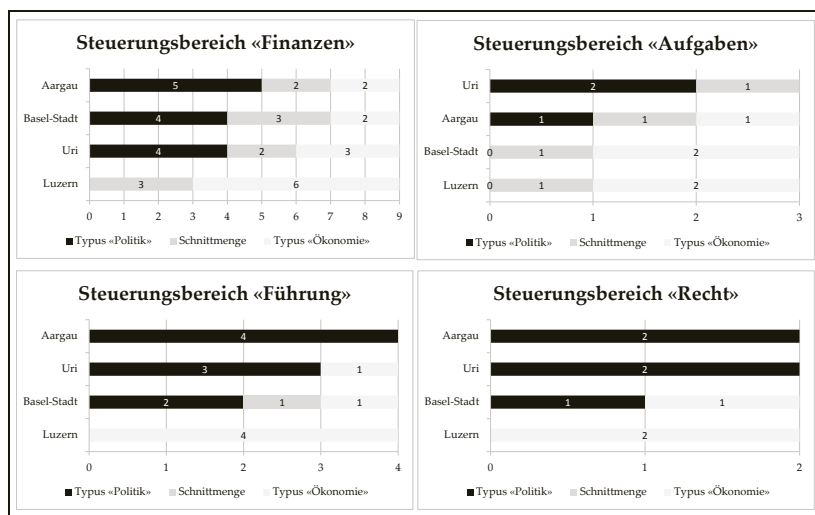


Abbildung 33: Einordnung der Governance-Ausgestaltung der Fallstudien nach Steuerungsbereich

Die Betrachtungen in den oben dargestellten Abbildungen über alle 18 Steuerungsdimensionen hinweg sowie zu den vier Steuerungsbereichen generieren einen differenzierten grafischen Überblick. Dieser bildet die Grundlage für eine integrierende Analyse der Governance der vier Fallstudien. Um eine relative Einordnung zu ermöglichen, werden im nächsten Schritt die Fallstudien in den vier Steuerungsbereichen von oben nach unten von der politischsten bis zur ökonomischsten Governance-Ausgestaltung nach Rangfolge eingeordnet und dargestellt.

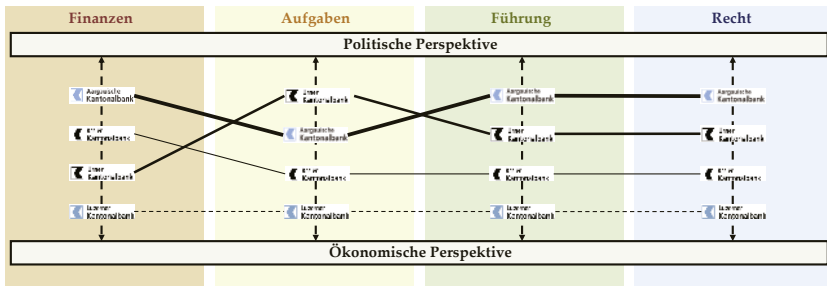


Abbildung 34: Governance-Ausgestaltung der Fallstudien in den Steuerungsbereichen

Die Governance-Konzeption der Fallstudie Aargau entspricht am stärksten den Grundsätzen der politischen Perspektive. In drei von vier Steuerungsbereichen liegt bei der Aargauischen Kantonalbank die politischste Ausgestaltung vor. Im Steuerungsbereich «Aufgaben» hat die Fallstudie Uri eine noch ausgeprägtere Nähe zum Typus «Politik». Die Governance-Konzeption der Fallstudie Uri ist ebenfalls stark von der politischen Perspektive geprägt. Bei der Fallstudie Aargau sind es 12 von 18 Steuerungsdimensionen und im Vergleich dazu sind es bei der Fallstudie Uri 11 von 18 Steuerungsdimensionen, welche dem Typus «Politik» entsprechen. In 14 von 18 Steuerungsdimensionen stimmt die Governance-Konzeption gar überein bzw. unterscheidet sich nur in Details. Im Steuerungsbereich «Finanzen» sind 7 von 9, im Bereich «Aufgaben» 2 von 3, im Bereich «Führung» 3 von 4 Steuerungsdimensionen gleich ausgestaltet und im Bereich «Recht» sind die Ausgestaltungsvarianten in einer Dimension ähnlich (Verfassungsverankerung) und in der ande-

ren sind sie gleich (Rechtsform). Die Unterschiede bei der Ausgestaltung der Steuerungsdimensionen liegen in den Bereichen «Eigenmitteldeckungsgrad», «Abgeltungsform der Staatsgarantie», «Geschäftskreis» und «Personelle Eignervertretung».

Am anderen Ende des Spektrums der Ausgestaltungsvarianten liegt die Fallstudie Luzern. Dabei ist die Einordnung der Kantonalbanken-Governance am eindeutigsten. Die Ausgestaltung der Governance der Luzerner Kantonalbank orientiert sich mit Abstand am ausgeprägtesten an den Grundsätzen der ökonomischen Perspektive. Dies trifft auf alle vier Steuerungsbereiche zu. So sind insgesamt 14 von 18 Steuerungsdimensionen ökonomisch konzipiert und bilden damit nahezu einem Gegenentwurf zur Governance-Ausgestaltung der Fallstudien Aargau und Uri. Die Ausgestaltung entspricht damit nahezu dem Typus «Ökonomie». Nur bei insgesamt vier Steuerungsdimensionen in den Bereichen «Finanzen» und «Aufgaben» unterscheidet sich die Governance-Konzeption der Luzerner Kantonalbank von der Corporate Governance rein privater Schweizer Retailbanken. Es sind dies die Steuerungsdimensionen «Beteiligungsgrad des Kantons», «Art der Staatsgarantie», «Abgeltungsform der Staatsgarantie» und «Leistungsauftrag». In den Bereichen «Führung» und «Recht» entspricht sie ganz dem Typus «Ökonomie».

In der Schnittfläche zwischen der politischen und der ökonomischen Perspektive liegt die Fallstudie Basel-Stadt. Die Ausgestaltungsvarianten sind dabei verteilt auf das ganze Governance-Spektrum, zwischen dem Typus «Politik» (7 Steuerungsdimensionen), dem Typus «Ökonomie» (6 Steuerungsdimensionen) und 5 Steuerungsdimensionen, welche im Bereich zwischen den Idealtypen liegen. In allen vier Steuerungsbereichen hält sich diese Dreiteilung ungefähr die Waage. Eher politisch sind die Steuerungsbereiche «Finanzen» und «Führung». Eher ökonomisch ist der Steuerungsbereich «Aufgaben».

Fazit des integrierenden Vergleichs der Fallstudien

Die Fallstudien repräsentieren drei Muster von Kantonalbanken-Governance-Konzeptionen:

(1) *Kantonalbanken-Governance-Muster «Politik»:
Fallstudien Aargau und Uri*

Sowohl die Governance-Ausgestaltung der Aargauischen Kantonalbank wie auch jene der Urner Kantonalbank liegen nahe am Typus «Politik». Sie weisen das idealtypische Governance-Muster von Kantonalbanken auf, bei welchen der Kanton Alleineigner einer Kantonalbank mit der Rechtsform der selbständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts ist und insbesondere die Führung eine Nähe zur kantonalen Politik aufweist.

(2) *Kantonalbanken-Governance-Muster «Politik und Ökonomie»:
Fallstudie Basel-Stadt*

Das Governance-Muster der Fallstudie Basel-Stadt steht stellvertretend für die Gruppe von teilprivatisierten Kantonalbanken mit der Rechtsform der selbständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts, der spezialgesetzlichen oder gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft. Die Vielfalt der Governance-Ausgestaltung ist hier am grössten und ist ein Beleg für den grossen Handlungsspielraum, welcher die Kantone im föderalen Kontext auch in Bezug auf ihre Kantonalbank-Beteiligung haben.

(3) *Kantonalbanken-Governance-Muster «Ökonomie»:
Fallstudie Luzern*

Das ausgeprägt ökonomische Governance-Muster der Fallstudie Luzern, nahe am Typus «Ökonomie», steht für eine privatrechtliche Kantonalbank, bei welcher der Kanton als Mehrheits- oder Minderheitseigner weitestgehend Autonomie zulässt.

Schematisch lassen sich diese drei Muster folgendermassen darstellen:

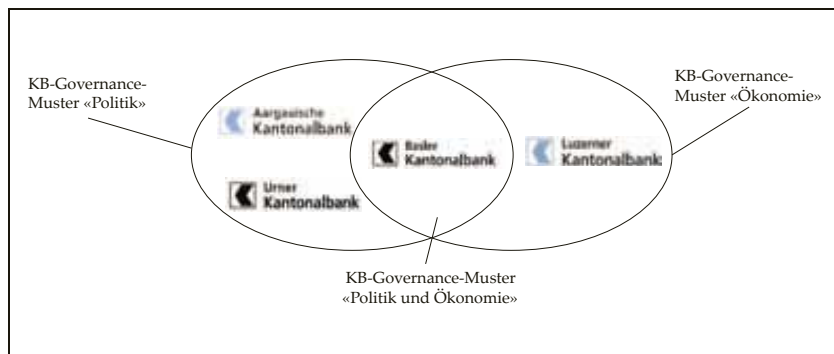


Abbildung 35: Zuteilung der Fallstudien zu Kantonalbanken-Governance-Muster

Basierend auf der Dokumentenanalyse im Rahmen der Informationsbeschaffung (Kap. 3.5.5) kann eine Zuteilung über die Governance-Konzeption aller 24 Kantone bzw. Kantonalbanken auf die drei Kantonalbanken-Governance-Muster vorgenommen werden. Die untenstehende Tabelle enthält die entsprechenden Zuteilungen. Die vier Fallstudien sind fett markiert gekennzeichnet.

KB-Governance-Muster «Politik»	KB-Governance-Muster «Politik & Ökonomie»	KB-Governance-Muster «Ökonomie»
<ul style="list-style-type: none"> - Aargau - Appenzell-IR - Freiburg - Glarus - Neuenburg - Schaffhausen - Schwyz - Tessin - Thurgau - Uri - Zürich 	<ul style="list-style-type: none"> - Basel-Land - Basel-Stadt - Genf - Graubünden - Jura - Nidwalden - Obwalden - St. Gallen - Waadt - Wallis - Zug 	<ul style="list-style-type: none"> - Bern - Luzern

Tabelle 12: Zuteilung aller Kantone zu Kantonalbanken-Governance-Muster

7 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

I. Theorie und Forschungsmethodik
2. Public Corporate Governance - theoretischer Bezugsrahmen
3. Forschungsmethode
II. Empirie
4. Steuerungsdimensionen der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken
5. Kantonalbank-Fallstudien
III. Erkenntnisse und Diskussion
6. Public Corporate Governance-Framework für Kantonalbanken
7. Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

In der abschliessenden zusammenfassenden Betrachtung und Diskussion werden der Forschungsprozess sowie die Resultate reflektiert, weiterführende Forschungsfelder aufgezeigt und ein Ausblick gemacht.

7.1 Reflexion und Bewertung der Untersuchung

Zentrales Ziel der vorliegenden Untersuchung war die empirische Eruierung von Public Corporate Governance-Steuerungsdimensionen und den entsprechenden Ausgestaltungsvarianten für Kantonalbanken im Spannungsfeld zwischen ökonomischer und politischer Steuerung aus Sicht der Kantone als Allein- oder Mehrheitseigner. Zudem sollte der eignerbezogene Ansatz der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken beschrieben werden und die Ausgestaltungsvarianten erklären.

Zuerst wurde die notwendige Basis für die Untersuchung geschaffen, indem die Grundbausteine der Public Corporate Governance vorgestellt und ein Überblick über die Ansätze der ökonomischen Perspektive (Prinzipal-Agent-Theorie und Finanzmarktregulierungstheorie) sowie

der politischen Perspektive (Demokratiethorie) gegeben wurde. Dabei wurde auch aufgezeigt, wo der aktuelle Forschungsstand in diesen Bereichen in Bezug auf den Staat als Eigner von öffentlichen Unternehmen steht. Es wurde festgestellt, dass sowohl bei der Prinzipal-Agent-Theorie, bei der Finanzmarktregulierungstheorie wie auch der Demokratiethorie eine grosse Zahl an empirischen Untersuchungen existiert. In die Schnittmenge dieser Forschungsfelder waren aber nur wenige Arbeiten einzuordnen und zur Public Corporate Governance bei Kantonalbanken wurde keine einschlägige empirisch ausgerichtete Literatur gefunden. Mit der vorliegenden Untersuchung kann diesbezüglich ein Beitrag zur Deckung einer Forschungslücke geliefert werden.

Im nächsten Schritt wurden die verwendete Forschungsstrategie *Case Study Research* sowie der eignerbezogene Ansatz der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken vorgestellt und begründet. Auch wurde aufgezeigt, warum die Forschungsstrategie und der eignerbezogene Ansatz als konzeptionelle Basis der empirischen Untersuchung als am besten geeignet erschienen. Anschliessend wurde die Governance-Konzeption der vier Kantone Aargau, Basel-Stadt, Luzern und Uri als Untersuchungsobjekte charakterisiert und abgegrenzt. Es folgte eine erste empirisch fundierte Darstellung der vier Steuerungsbereiche, 18 Steuerungsdimensionen mit den 61 Ausgestaltungsvarianten der Kantonalbanken-Governance, welche anhand der untersuchten vier Fallstudien zugeordnet und analysiert wurden (*Within-Case-Analysis*). Im letzten Schritt wurde zur Erlangung eines Erkenntnisgewinns und zur Erreichung des Forschungsziels mittels der Methodik der einzelfallübergreifenden *Cross-Case-Comparison* ein Public Corporate Governance-Framework generiert. Innerhalb dieses Frameworks wurden zwei idealtypische Kantonalbanken-Governance-Konzeptionen (Typus «Ökonomie» und der Typus «Politik») sowie drei praxisnahe Kantonalbanken-Governance-Muster («Politik», «Politik und Ökonomie» sowie «Ökonomie») definiert.

Die gewählte Forschungsstrategie Case-Study-Research erwies sich als besonders geeignet, da sie es ermöglichte, das Forschungsfeld ohne ex ante generierte Hypothesen zu betreten und aus der Innenperspektive zu betrachten. Dies gewährleistete die notwendige Offenheit für die Einordnung und Erklärung der beobachteten Phänomene. Mit dem Kantonalbanken-Governance-Framework, den beiden definierten Kantonalbank-Ideal-Typen sowie den drei praxisnahen Kantonalbanken-Governance-Muster konnte mit der vorliegenden Untersuchung einen Beitrag zur Schliessung der Forschungslücke geleistet werden.

Die Forschungsmethode bereitete aber in einzelnen Punkten auch Schwierigkeiten, die aber ausschliesslich forschungspraktischen Charakter hatten. Insbesondere der Zugang zum Forschungsfeld war mit Überwindung hoher Hürden verbunden. Es erwies sich als schwierig, Kantonalbank-Fallstudien zu akquirieren. Zudem verursachte die Durchführung und Auswertung der Fallstudien sehr hohen Aufwand und zog sich über eine lange Zeit hinweg. Zwar gibt es auch unter Berücksichtigung der weiteren 20 Kantonalbanken kurzfristig relativ wenige Änderungen der Governance-Konzeption in den Kantonen, doch ist die zu bewältigende Informationsmenge sowie –beschaffung eine Arbeit, die zu Beginn des Forschungsprojektes unterschätzt wurde.

7.2 Relevanz und Implikationen der Untersuchung

Für die Identifikation, Beschreibung und Erklärung der Steuerungsdimensionen und deren Ausgestaltungsvarianten der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken wurde auf Basis der Prinzipal-Agent-Theorie, der Finanzmarktregulierungstheorie (zusammen ökonomische Perspektive) sowie der Demokratietheorie (politische Perspektive) der eignerbezogene Ansatz generiert und angewendet. Die Steuerungsdimensionen mit ihren Ausgestaltungsvarianten konnten im Spannungsfeld zwischen diesen beiden Perspektiven positioniert und erklärt werden. Insbesondere konnte dadurch eine graduelle Einordnung im

Schnittmengenbereich zwischen den beiden Polen bzw. den dazugehörigen Theorien generiert werden. Eine solchermassen erarbeitete Positionierung der Ausgestaltungsvarianten spezifisch für Kantonalbanken entspricht einem neuen wissenschaftlich fundierten Strukturierungsmuster. Allerdings weist dieses Strukturierungsmuster die Schwäche auf, dass weder die Relevanz noch die Interdependenz der Steuerungsdimensionen untereinander unmittelbar erkennbar ist. Insbesondere die unterschiedliche Relevanz der Dimensionen ist damit abhängig von der Sicht dessen, der sich mit Public Corporate Governance beschäftigt. Zudem ist die Verteilung der Steuerungsdimensionen auf die vier Steuerungsgebiete ungleich verteilt. Während es beim Steuerungsgebiet «Finanzen» neun Steuerungsdimensionen waren, sind es beim Steuerungsgebiet «Recht» nur deren zwei. Aufgrund der prioritären Gewichtung der inhaltlichen Kriterien bei der Zuteilung zu den Steuerungsgebieten musste eine Ungleichheit bzgl. Verteilung der Steuerungsdimensionen auf die Steuerungsgebiete in Kauf genommen werden.

Mit dem vorliegenden Kantonalbanken-Governance-Framework können neben den vier Fallstudien auch die weiteren 20 Kantonalbanken fundiert analysiert und verglichen werden. Einem Reglerpult bzw. einem Stellhebelwerk ähnlich kann dieses Framework nicht nur dem Governance-Forscher, sondern auch Entscheidungsträgern in der Praxis eine wertvolle Übersicht bzw. Vergleichsmöglichkeit bieten. Diese Übersicht ist allerdings limitiert. Sie ist in ihrer Logik auf der Achse zwischen der politischen und der ökonomischen Perspektive eindimensional. Der hohen Komplexität des Governance-Geflechts zwischen Staat und Markt wird dies damit nur eingeschränkt gerecht. Zwar steckt darin eine Verdichtung und Vereinfachung, was als Ausfluss des wissenschaftlichen Untersuchungsprozesses durchaus auch positiv bewertet werden kann. Allerdings hat diese Komplexitäts-Reduktion seinen Preis. So sind bspw. zeitliche Abläufe und Veränderungen grafisch nicht erkennbar. Erst den Erläuterungen und Erklärungen im Fallstudienbeschrieb sind diese zu entnehmen. Auch die Akteure sowie deren Dynamik und

Interaktion sind in der grafischen Darstellung nicht abgebildet, dies wird textlich an den entsprechenden Stellen erwähnt und pro Fallstudie detailliert beschrieben. Trotz diesen Schwachpunkten schien es mit dem gegebenen Informationsmaterial und in Anbetracht des relativ jungen Forschungsfeldes der Kantonalbanken-Governance-Forschung angebracht, der Übersichtlichkeit hohe Bedeutung zu schenken. Und der Forschungsprozess zeigte, umso komplexer die Governance-Thematik, umso wertvoller kann ein übersichtliches Framework sein, um das «Big Picture» aufzuzeigen und Konsistenzen zu wahren bzw. Inkonsistenzen im Framework zu vermeiden. Auch wenn die Realität dann doch nicht so einfach ist, wie es das Modell *prima vista* suggeriert. Das empirische Framework in der vorliegenden Form kann sich bei einer Neu Beurteilung der Governance-Konzeption oder bei der Überweisung von Änderungswünschen durch das Parlament trotzdem eignen, Einzelveränderungen und ihre Implikationen auf die Steuerungsdimensionen im Kontext der gesamten Governance aufzuzeigen.

Der eignerbezogene Ansatz zur Untersuchung der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken hat sich als relevant und adäquat erwiesen. Insbesondere da damit ein Governance-Framework für Banken im Staatseigentum generiert wurde, welches die Definition theoretisch fundierter Governance-Idealtypen («Politik» und «Ökonomie») sowie praxisorientierter Kantonalbanken-Governance-Muster ermöglichte. Dies kann auch bei der Analyse für staatliche Banken in anderen Ländern von Nutzen sein. Auch für die Analyse und Strukturierung anderer Forschungsobjekte wie bspw. öffentliche Unternehmen wie Spitäler, Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe, usw. kann dies von Relevanz sein. Zumal bei einer Adaption für andere Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand ein Governance-Vergleich über die Branchengrenzen ermöglicht würde. So könnte die Nähe zur politischen Perspektive bzw. die Nähe zur ökonomischen Perspektive von verschiedenen Branchen verglichen und kritisch gegen-

über gestellt werden. Gute und bewährte Governance-Lösungen in der einen Branche können damit in adaptierter Form auch in anderen Branchen zur Anwendung kommen. Im zeitlichen Längsschnitt auf der Zeitachse können mit dem Kantonalbanken-Governance-Framework auch Tendenzen in die eine oder in die andere Richtung erfasst werden, bspw. ein Trend bei der Branche X zur Entpolitisierung der Verwaltungsräte. Die Untersuchung kann in diesem Sinne Implikationen für weitere empirische Studien von Mehrwert sein und als Ausgangspunkt für weiterführende Forschungsbemühungen im Bereich des Frameworks (Kap. 7.3) sowie hinsichtlich der Fokussierung auf zentrale Weiterentwicklungsbereiche (Kap. 7.4) angesehen werden. Auch wenn die oben genannten Schwächen berücksichtigt werden müssen.

7.3 Weiterer Forschungsbedarf beim Kantonalbanken-Governance-Framework

Es bleiben für zukünftige Untersuchungen eine Reihe von Forschungsfragen offen. Wie bereits im obigen Subkapitel erläutert, sollte die Bedeutung der Steuerungsbereiche des eignerbezogenen Ansatzes für Beteiligungen des Staates an anderen öffentlichen Unternehmen auf den generischen Charakter hin überprüft werden. Für die spezifische Ausgestaltung der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken mag diese Strukturierung in vier Steuerungsbereiche inhaltlich hinreichend und theoretisch begründet sein. Allerdings dürfte diese Strukturierung, abgeleitet aus der wissenschaftlichen Literatur, bei der Public Corporate Governance bei öffentlichen Unternehmen in anderen Branchen nur beschränkt anwendbar sein. Zudem sind die Interdependenzen zwischen den Steuerungsdimensionen noch detaillierter zu untersuchen. Sie sind eingebettet in ein äusserst dynamisches Setting der Public Corporate Governance, in welchem die eine Steuerungsdimension die andere beeinflusst bzw. voraussetzt und umgekehrt. So steht bspw. die Steuerungsdimension «Beteiligungsgrad» in einem partiellen und gegenseitigen

gen Zusammenhang mit der Steuerungsdimension «Rechtsform». Das Zusammenspiel der Steuerungsdimensionen, bspw. die Haupttrichtungen der Dependenz, könnte in weiteren Forschungsarbeiten analysiert werden. Zudem können die in dieser Untersuchung identifizierten Steuerungsdimensionen davon losgelöst bezüglich ihres relativen Gewichts und ihrer Relevanz vertiefend untersucht und eingeordnet werden.

Die durchgeführten Fallstudien bieten sich zudem als Basis für wissenschaftliche Langzeitstudien an. Es erscheint sinnvoll und von wissenschaftlichem Nutzen, die untersuchte Public Corporate Governance bei Kantonalbanken über einen langen Zeitraum zu verfolgen, um feststellen zu können, welche Muster und Trends sich etablieren und welche sich nach einer gewissen Zeit weiterentwickeln oder verworfen werden. Zudem könnte beobachtet werden, wie auf Basis der bestehenden Strukturierung der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken Zyklen der Veränderung gestartet, umgesetzt und beendet werden. Dabei wäre die Wirkung erfolgreicher bzw. erfolgloser Veränderungsprozesse der Vergangenheit für nachfolgende Veränderungsprozesse aufschlussreich.

Eine wichtige Aufgabe liegt darin, bereits existierende und zukünftig zu gewinnende Erkenntnisse zur Public Corporate Governance bei Kantonalbanken in die Praxis zu transferieren. Zudem kann ein allfälliger Veränderungswille in der Praxis durch die von Klarheit in der Strukturierung geprägte wissenschaftliche Literatur mit objektiven Begründungen zu besserem Gelingen verhelfen. Zukünftige Forschungsarbeiten können helfen, einen praktischen Beitrag hin zu einer in sich konsistenten Public Corporate Governance-Konzeption für Kantonalbanken sowie anderen öffentlichen Unternehmen zu leisten.

7.4 Weiterer Forschungsbedarf auf Basis des KB-Governance-Frameworks in den Bereichen Risiko und Rendite

Die wichtigsten Felder zur Weiterentwicklung des Kantonalbanken-Governance-Frameworks sind der Bereich Risiko sowie der Bereich Rendite bzw. Performance. Beides sind für sich selbst wichtige Einflussgrößen auf die Kantonalbanken-Governance. Genauso bilden umgekehrt auch die Ausgestaltungsvarianten der Steuerungsdimensionen wichtige unabhängige Variablen zur Erklärung von Risiko- und Renditeprofilen. Diese Verbindung der beiden Größen Risiko und Rendite basiert auf den Grundsätzen der Portfoliotheorie. Risiko und Rendite sind demzufolge einzeln, aber auch in Kombination von Bedeutung. So besteht in der Portfoliotheorie der Zielkonflikt zwischen dem Risiko des investierten Geldes und der Rendite, die erwartet wird. Mit steigendem Risiko steigt auch die erwartete Rendite.⁶⁴⁴ Für die Kantone als Eigner von Kantonalbanken sind die Zusammenhänge komplexer. So geht es einerseits mehr als nur um Rendite, denn es besteht typischerweise zusätzlich auch ein Leistungsauftrag. Dieser ist nur schwierig quantifizierbar, hat aber trotzdem einen materiellen Wert. Andererseits gehört das Geschäft und der Umgang mit Risiken zum Bankengeschäft. Es kann also weder aus der ökonomischen noch der politischen Perspektive Ziel sein, eine Risikoneutralisierung anzustreben. Umso wichtiger ist es dabei, dass den Kantonen als Eigner von Kantonalbanken, die Teilnehmer an ökonomisch ausgerichteten Wettbewerbsmärkten sind, aufgezeigt werden kann, wie der Risiko-Rendite-Zusammenhang im konkreten Fall wirkt. Pointiert formuliert heisst es dabei: «there's no such thing as a free lunch»⁶⁴⁵.

⁶⁴⁴ Vgl. Markowitz (1952), S. 77 ff.

⁶⁴⁵ Vgl. Friedman (1975).

7.4.1 Forschungsbedarf im Bereich Risiko

Die Kantone als Eigner von Kantonalbanken sind grossen Risiken ausgesetzt. Ein Brennpunkt und zugleich wichtige Weiterentwicklungsmöglichkeit der Kantonalbanken-Governance liegt daher in der Formulierung einer Risikopolitik. Damit können die Kantone den zahlreichen Risiken gerecht werden, wenn öffentliche Aufgaben bzw. ein Leistungsauftrag durch Dritte wie den Kantonalbanken erstellt wird. Die Stimmberechtigten und Steuerpflichtigen erwarten, dass der Kanton sich strukturiert und periodisch mit diesen Risiken auseinandersetzt. Es gilt insbesondere die Fragen zu klären, wie die Kantone jene Risiken managen, die ihnen aus der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Kantonalbanken entstehen. Zudem gilt zu klären, wie der Kanton mit jenen Risiken umgeht, die aus der Erfüllung nicht-öffentlicher Aufgaben durch Kantonalbanken, an denen der Kanton finanziell beteiligt ist, entstehen.

Die wichtigsten Risikoursachen liegen nach heutigem Forschungsstand in den folgenden Bereichen⁶⁴⁶:

- Gesetzliche Bestimmungen
- Haftung aus Aufsichtstätigkeit
- Haftung, subsidiär oder primär, für die Kantonalbanken durch die Staatsgarantie
- Politische Entscheidungsfindung

Zuerst einmal muss das Departement bzw. die Departemente, in deren Zuständigkeit die Kantonalbank fällt bzw. fallen, sicherstellen, dass diese über ein geeignetes Risikomanagement verfügen. Entsprechende Überlegungen in Bezug auf das Risikomanagement der Kantonalbanken sind sowohl in den Ausführungen zur Kantonalbanken-Governance bei

⁶⁴⁶ In Anl. an Schaerer (2007), S. 5.

den Fallstudien wie auch bei der Konzeption des Kantonalbanken-Governance-Frameworks eingeflossen. Allerdings genügt dies nicht. Weiterentwicklungsmöglichkeiten müssen im Bereich der übergeordneten Risikobewältigung der Kantone gesucht werden. Empirische Arbeiten hierzu würden eine wichtige Forschungslücke schliessen. Das grösste Potenzial liegt in der präzisen Identifizierung der konkreten Risikour-sachen und einer daraus abgeleiteten Risikokategorisierung. Im Rahmen einer Risikopolitik kann darauf basierend der Umgang bspw. mit finanziellen und wirtschaftlichen Risiken, rechtlichen Risiken (Compliance), personenbezogenen, gesellschaftlichen, organisatorischen und politischen Risiken definiert werden.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Bereich des Umgangs mit teilweise sehr komplexen Risiken aus der Eignersicht können auch in Verbesserungsmassnahmen der Risikokultur und der Etablierung eines optimalen Risikomanagement-Prozesses (u.a. mit Erfassung, Bewertung, Bewältigung und dem Controlling von Risiken) gesehen werden. Übergeordnete Herausforderung dafür ist das Verhindern einer neuen umfangreichen Administration, ohne aber zugleich das optimale Management mit den Risiken aus dem Auge zu verlieren. Es geht also aus der eignerbezogenen Optik nicht nur um die Verminderung und Finanzierung gewisser Risiken per se, sondern auch um das effiziente und effektive Entwickeln und Wirken einer Risikopolitik. In diesem Sinne besteht grosses Forschungs- und Weiterentwicklungspotenzial, insbesondere in der empirischen Forschung der Public Corporate Governance für Kantonalbanken. Denn gerade die Kantonalbank-Beteiligung ist in allen Kantonen nicht nur das grösste Beteiligungs-Aktivum, sondern auch jenes, in welchem enorme Risiken für den Kanton stecken.

7.4.2 Forschungsbedarf im Bereich Performance/Rendite

Wird «gute» Public Corporate Governance durch eine höhere Unternehmensbewertung und durch höhere Ausschüttungen entschädigt? Wie weit müssen Governance-Vorgaben seitens des Kantons als Eigner for-

muliert werden, obwohl Marktkräfte bereits Funktionen der Governance-Disziplinierung übernehmen? Rund um diese Fragen besteht insbesondere in der Schweiz eine Forschungslücke. Eine in sich konsistente Public Corporate Governance ist zwar kein Patentrezept für unternehmerischen Erfolg und auch kein unabhängiger Erfolgsfaktor oder ein Substitut für ein Geschäftsmodell mit Schwächen. In Verbindung mit einer nachhaltigen Unternehmensstrategie darf das Befassen mit der Governance-Konzeption der Kantonalbank aber trotzdem nicht primär als aufwandssteigernde Verpflichtung, sondern viel mehr als Chance und als bedeutender sowie wertsteigernder Faktor angesehen werden. Weitergehende Forschungsarbeiten in diesem Bereich können daher von grossem Nutzen sein.

Aus der Forschung zur Corporate Governance privater Unternehmen in der Schweiz ist bekannt, dass Investoren zur Zahlung eines durchschnittlichen Aufpreises von rund 18% bereit sind.⁶⁴⁷ Da die Kantone an einer hohen Unternehmensbewertung bzw. tiefen Eigenkapitalkosten interessiert sind, besteht damit auch hier ein grosser Anreiz, gute Governance-Mechanismen umzusetzen. Ein Hauptproblem dabei ist die genaue Definition von «guter» und «schlechter» Governance. So ist das in der vorliegenden Untersuchung aufgezeigte Spektrum zwischen der politischen und der ökonomischen Perspektive nicht als solches einsetzbar. Zumal die «Performance» bzw. «Rendite» von Kantonalbank-Beteiligungen nicht rein monetärer Art sind, solange nicht eine Governance-Konzeption nach dem Typus «Ökonomie» vorliegt. Die entsprechenden Forschungsarbeiten liegen nicht vor, könnten aber bspw. mittels Befragungen und anhand von öffentlich zugänglichen Informationen ermittelt werden. Bei der Messung des Einflusses von guter Corporate Governance auf Rendite- und Performance-Kennzahlen bei privaten Unternehmen ist die Forschung diesbezüglich fortgeschritten. Ansatz-

⁶⁴⁷ Vgl. McKinsey (2000).

punkte dabei sind einerseits die Höhe der erwarteten zukünftigen Zahlungsströme und andererseits die Kapitalkosten – also der Diskontierungsfaktor dieser Zahlungsströme.⁶⁴⁸ In der Corporate Governance-Literatur für private Unternehmen stösst man diesbezüglich fast ausschliesslich auf den Befund, der auf einen signifikanten Zusammenhang zwischen guter Corporate Governance und hoher Unternehmensbewertung hinweist.⁶⁴⁹ Auf die Governance von Kantonalbanken bzw. staatliche Banken ausgerichtete weitere Forschungsarbeiten müssten angepasst werden, könnten aber gewisse Elemente aus der bestehenden Corporate Governance-Forschung integrieren. Das diesbezügliche Potenzial ist gross.

7.5 Ausblick

Die Untersuchung zeigt: Die Kantone unterliegen hinsichtlich von Entscheidungen zur Kantonalbanken-Governance einem sehr spezifischen Handlungsrahmen der Public Corporate Governance für Kantonalbanken. Sie sind in besonderem Masse Rahmenbedingungen ausgesetzt, welche die Flexibilität das Veränderungspotenzial der Public Corporate Governance reduzieren. Die Gesamtdichte an für die Public Corporate Governance von Kantonalbanken relevanten Gesetzen, Verordnungen, Reglemente, Richtlinien und den komplexen Verfahrensregeln wirken wie ein Korsett für Veränderungen. Eine Herausforderung sind dabei zudem die politischen Prozesse in der Schweiz. Der Zeitraum, den es braucht, um divergierenden Interessenlagen gerecht zu werden, kann lange sein. Zur selben Zeit beschleunigt sich die Dynamik in den Märkten, in denen die Kantonalbanken tätig sind. Dies dürfte auch in Zukunft

⁶⁴⁸ Vgl. Beiner et al. (2004).

⁶⁴⁹ Vgl. u.a. Bebchuk und Weisbach (2009), Gompers et al. (2003), La Porta et al. (2002).

immer wieder zu Spannungen zwischen den Kantonen als Eignern und den Kantonalbanken führen.

Die Public Corporate Governance bei Kantonalbanken setzt sich aus vielen einzelnen voneinander losgelösten Einzelentscheidungen zusammen, die teilweise Jahrzehnte voneinander getrennt gefällt wurden. Damit ergeben sich in einigen Bereichen Kantonalbanken-Governance-Ausgestaltungen, welche auf unterschiedlichen Massstäben, Gewichtungen und Mehrheitsverhältnissen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung anzutreffen waren, basieren. Die vorliegende Untersuchung vermochte hierzu aufzuzeigen, dass es sich lohnt, die Kantonalbanken-Governance zu jedem Zeitpunkt systematisch und umfassend zu konzipieren, wie auch immer sie ausgestaltet ist. Kantonalbankgeschichtlich oder im Zuge der föderalistisch geprägten Schweizer Tradition gewachsene Eigenheiten sollen dementsprechend diesem Konzeptionsmuster aber nicht zum Opfer fallen. Im Gegenteil, das Framework lässt diesen Spielraum systematisch. In diesem praktischen Kontext erscheint der strukturierende und konzeptionelle Zugang der vorliegenden Untersuchung zwar als wertvoller Rahmen. Zugleich ist die Praxis der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken auch eingebunden in ein hoch komplexes Geflecht von Verantwortlichkeiten, unterschiedlichsten Anreizen und persönlichen Interessen. Eine konzeptionelle Public Corporate Governance bei Kantonalbanken, die sich am Grundsatz einer konsistenten Führung, Steuerung und Kontrolle orientiert, kann damit in den Kantonen nur schwer realisiert werden. Es scheint, dass je weniger politisch ein Akteur ist, desto mehr hat er Anreize, an einer konzeptionell konsistenten Public Corporate Governance bei Kantonalbanken interessiert zu sein. Politische Akteure, die aufgrund der in den Kantonen teilweise prekären Kassenlage ein Interesse an der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Kantonalbank haben, richten ihre Blicke noch zu wenig auf eine langfristig wirksame und optimale Konzeption der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken. Die tatsächliche Umsetzung von Veränderungen sowie die Nutzung der Erkenntnisse aus

der Public Corporate Governance-Forschung bleiben teilweise noch auf der Strecke. Wichtig ist daher, dass bei den politischen Akteuren in Zukunft zunehmend das Bewusstsein gesteigert werden kann, welche handfesten Chancen für die Analyse, für den Vergleich und für konsistentere Konzeptionen dieser Forschungszweig eröffnet.

Literaturverzeichnis

- Alchian, Armen (1977):** Some Economics of Property Rights, in: *Economic Forces at Work*, ed. Indianapolis, Liberty Press, Indiana, S. 127-149.
- Aristoteles (2001):** Politik, Höffe, Otfried (Hrsg.), Akad.-Verl., Berlin.
- Bank Vontobel (2008):** Nicht jede Staatsgarantie bietet gleiche Sicherheit, Vontobel Credit Report vom 10. März 2008, Bank Vontobel, Zürich.
- Baumgarth, Carsten (2003):** Wirkungen des Co-Brandings, Deutscher Universitäts-Verlag/GVV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Bebchuk, Lucian A. / Weisbach, Michael S. (2009):** The State of Corporate Governance Research, NBER Working Paper Series, Working Paper 15537, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Beiner, Stefan / Drobetz, Wolfgang / Schmid, Markus / Zimmermann, Heinz (2004):** Corporate Governance, Unternehmensbewertung und Wettbewerb – eine Untersuchung für die Schweiz, Diskussionsbeitrag für das Ottobeuren-Seminar, 13.-15. September 2004, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum Universität Basel, Basel.
- Benbasat, Izak / Goldstein, David K. / Mead, Melissa (1987):** The Case Research Strategy in Studies of Information Systems, in: *MIS Quarterly*, Vol. 11, Iss. 3, September 1987, S. 369-389.
- Berle, Adolf A. / Means, Gardiner C. (1930):** Corporations and the Public Investor, in: *American Economic Review*, No. 20 (March 1930), S. 54-71.
- Bernet, Beat (2003):** Institutionelle Grundlagen der Finanzintermediation, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München.
- BIZ (2006):** Enhancing corporate governance for banking organisations, February 2006, Bank for International Settlements, Basel.
- Blankart, Charles B. (1987):** Öffentliche Unternehmen und ökonomische Theorie, Referate und Diskussionsbeiträge eines Kolloquiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft am 2. und 3. Oktober 1986 in der Universität Mannheim, Nomos, Berlin.
- Bodmer, Daniel / Kleiner, Beat / Lutz, Benno (1999):** Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Version 1999 mit Nachträgen, Zürich.

- Böckli, Peter (2009):** Schweizer Aktienrecht, 4. Auflage, Schulthess Verlag, Zürich.
- Böckli, Peter (2007):** Corporate Governance: Der Staat in der Eigentümerrolle gegenüber seinen selbständigen Anstalten, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich, S. 1141 ff.
- Böckli, Peter (2000):** Corporate Governance auf Schnellstrassen und Holzwegen, in: Der Schweizer Treuhänder, 74. Jahrgang (3/2000), S. 133-152.
- Böckli, Peter / Bühler Christoph B. (2009):** Der Staat als faktisches Organ einer von ihm beherrschten privaten Aktiengesellschaft, Mélanges en l'honneur de François Dessementet, Lausanne, S. 17 ff.
- Bolland, Angela (2004):** Lernwerkstätten und Sachunterricht, in: Kaiser, Astrid / Pech, Detlef (Hrsg.): Geschichte und historische Konzeptionen des Sachunterrichts, Schneider-Verlag Hohengehren, Baltmansweiler.
- Brown, Shona L. / Eisenhardt, Kathleen M. (1998):** Competing on the edge: Strategy as Structured Chaos, Harvard Business School Press, Boston.
- Brüsseler Pressemitteilung (2001):** Deutschland will Vereinbarung mit der Kommission über staatliche Garantien für Landesbanken und Sparkassen umsetzen, Brüsseler Pressemitteilung IP/02/343 vom 28. Februar 2002 mit Inhalt der Vereinbarung vom 17. Juli
- Budäus, Dietrich (2005):** Public Corporate Governance Kodex – Ein Beitrag zur Bildung von Vertrauen in Politik und Management?, in: Ruter, Rudolf X. / Sahr, Karin / Graf Waldersee, Georg (Hrsg.): Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 15-26.
- Budäus, Dietrich / Hilgers Dennis (2009):** Public Corporate Governance, in: Hommelhoff, Peter / Hopt, Klaus J. / Von Werder, Axel (Hrsg.), Handbuch Corporate Governance, 2. Aufl. Stuttgart, S. 883-904.
- Bühler, Christoph B. (2011):** Eigenheiten der Corporate Governance von Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, SJZ 107 (2011), S. 513 ff.
- Bühler, Christoph B. (2009):** Regulierung im Bereich der Corporate Governance, Habilitation, Universität Zürich, Zürich.
- Bundesrat (2006a):** Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, Bern.
- Bundesrat (2006b):** Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006, Bern.

- Buob, Franziska (2008):** Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung. Einflussmöglichkeiten und vermögensrechtliche Haftungsrisiken des Staates als Aktionär, SSHW Band 273, Dike Verlag AG, Zürich.
- Carruthers, Peter / Smith, Peter K. (1996):** Theories of theories of mind, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chandler, Alfred D. (1962):** Strategy and Structure: chapters in the history of the industrial enterprise, M.I.T. Press, Cambridge, S. 1-51.
- Chang, Ha-joon / Singh, Ajit (1997):** Can Large Firms Be Run Efficiently Without Being Bureaucratic?, in: Journal of International Development, Vol. 9, Issue 6, September 1997, S. 865-875.
- Cicourel, Aron V. (1974):** Theory and method in a study of Argentine fertility, Wiley, New York.
- Demsetz, Harold / Lehn, Kenneth (1985):** The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences, in: Journal of Political Economy, Vol. 93, No. 6, Dec. 1985, S. 1155-1177.
- Downs, Anthony (1967):** Inside bureaucracy, Rand Corporation, Brown, Boston.
- Economiesuisse (2007):** Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance, Herausgabe Juli 2002, aktualisiert 2007, Economiesuisse, Zürich.
- Eidgenössische Bankenkommission (1994):** Jahresbericht 1993, Bern.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989):** Building Theories from Case Study Research, in: Academy of Management Review, 1989, Vol. 14, Nr. 4, S. 532-550.
- Engellandt, Axel (2001):** Finanzintermediation und Leitwährungen – Ein grundlegender Beitrag zu einer internationalen Geldtheorie (Dissertation), Tectum Verlag, Köln.
- Ethos (2012):** Grundsätze zur Corporate Governance - Richtlinien zur Ausübung der Stimmrechte 2012, Ethos Stiftung, Genf.
- Fama, Eugene F. / Jensen, Michael C. (1983):** Separation of Ownership and Control, in: Journal of Law and Economics, Vol. 26, No. 2, (June 1983), S. 301-325.
- Flick, Uwe (1999):** Qualitative Forschung – Theorie Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften, 4. Auflage, Rowohlt, Hamburg.
- Forstmoser, Peter (1987):** Die aktienrechtliche Verantwortlichkeit, - Die Haftung der mit der Verwaltung, Geschäftsführung, Kontrolle und Liquidation einer AG betrauten Personen, 2. Auflage, Schulthess Verlag, Zürich.

- Forstmoser, Peter / Jaag, Tobias (2000):** Der Staat als Aktionär, Schriften zum Neuen Aktienrecht, Band 15, Zürich.
- Friedman, Milton (1975):** There's no such thing as a free lunch, La Salle Open Court, Illinois.
- Furubotn, Eirik / Pejovich, Svetozar (1972):** Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, in: Journal of Economic Literature, Vol. 10, No. 4 (Dec., 1972), S. 1137-1162.
- Ganske, Matthias (2005):** Corporate Governance im öffentlichen Unternehmen, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.
- Glaser, Barney G. / Strauss, Anselm L. (1998):** Grounded theory: Strategien qualitativer Forschung, Verlag Hans Huber, Bern.
- Gompers, Paul / Ishii, Joy / Metrick, Andrew (2003):** Corporate Governance and Equity Prices, The Quarterly Journal of Economics (2003) 118(1), S. 107-156.
- Gummesson, Evert (1999):** Qualitative Methods in Management Research, 2. Auflage, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Dehli.
- Hamprecht, Markus (1996):** Controlling von Konzernplanungssystemen: theoretische Ableitung und betriebliche Realität führungsstrukturabhängiger Ausprägungsmuster, Gabler Verlag, Wiesbaden.
- Hart, Oliver D. (1983):** The Market Mechanism as an Incentive Scheme, in: Bell Journal of Economics, Vol. 14, No. 2 (Autumn, 1983), S. 366-382.
- Heisteringer, Andrea (2006):** Qualitative Interviews – Ein Leitfaden zu Vorbereitung und Durchführung inklusive einiger theoretischer Anmerkungen, Universität Wien, Wien.
- Herzog, Roman (1980):** Kommentar zu Artikel 20 Grundgesetz: Die Verfassungsentscheidung für die Demokratie, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, München.
- Hirschman, Albert O. (1970):** Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Harvard University Press, Harvard.
- Hoepfl, Marie C. (1997):** Choosing Qualitative Research: A Primer for Technology Education Researchers, in: Journal of Technology Education, Volume 9; Number 1 – Fall 1997.
- Hoffmann-Riem, Christa (1980):** Die Sozialforschung einer interpretativen Soziologie. Der Datengewinn. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 32, 339-372.

- Hujer, Reinhard / Cremer, Rolf (1978):** Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung: Verfahren zur Diagnose und Prognose makroökonomischer Prozesse, 1. Auflage, Verlage Vahlen, München.
- Hügler, Wolfgang J. (2001):** Finanzsysteme, wirtschaftliches Wachstum und die Rolle des Staates – Ein funktionaler Ansatz unter Berücksichtigung der Reformfahrung lateinamerikanischer Länder (Dissertation), Tectum Verlag, Köln.
- Jaag, Tobias (2000):** Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Schulthess Verlag, Zürich.
- Jensen, Michael C. / Meckling, William H. (1976):** Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, No. 4 (October 1976), S. 305-360.
- Kartellkommission und Preisüberwacher (1995):** Veröffentlichungen der schweizerischen Kartellkommission und des Preisüberwachers, Heft 3, S. 82 ff.
- Kobler, Bernard (2011):** Luzerner Kantonalbank AG, Referat anlässlich der Swiss Equity conference zurich 2011.
- KPMG (2007):** Wenn alle Kantonalbanken Steuern bezahlen würden..., KPMG Financial Service Tax, Zürich.
- Küsters, Ivonne (2009):** Narrative Interviews. Grundlagen und Anwendungen, 2. Aufl. Wiesbaden 2009 (Lehrbuch: Hagener Studentexte zur Soziologie), VS Verlag.
- La Porta, Rafael / Lopez-de Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei / Vishny, Robert (2002):** Investor Protection and Corporate Valuation, Journal of Finance 7, S. 1147-1170.
- Lamnek, Siegfried (1995):** Qualitative Sozialforschung – Band 2 Methoden und Techniken, 3. Korrigierte Auflage, Psychologie Verlags Union, Weinheim.
- Lienhard, Andreas (2008):** Grundlagen der Public Corporate Governance, Referat anlässlich der 3. Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) vom 31. Oktober 2008, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, Bern.
- Lienhard, Andreas / Schedler, Kuno (2006):** Medizin gegen Interessenskonflikte bei staatlichen Unternehmungen – Anregungen zu Organisation, Führung und Aufsicht, in: NZZ, Nr. 8 vom 11. Januar 2006, S. 15.
- Lütge, Cosima (2006):** Unternehmenskontrolle bei Privatunternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand – Public Corporate Governance, GRIN Verlag, Norderstedt.

- Markowitz, Harry (1952):** Portfolio Selection, *The Journal of Finance*, Vol. 7, No. 1 (Mar., 1952), S. 77-91.
- Mastronardi, Philippe (2007):** Verfassungslehre – Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, Haupt Verlag, Bern.
- Mayring, Philipp (2001):** Kombination und Integration qualitativer und quantitativer Analyse, *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum Qualitative Social Research*, 2(1), Art. 6.
- Mayring, Philipp (2010):** Qualitative Inhaltsanalyse, in: *Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie*, Springer-Verlag, Berlin.
- McClintock, Charles C. / Brannon, Diane / Maynard-Moody, Steven (1979):** Applying the Logic of Sample Surveys to Qualitative Case Studies: The Case Cluster Method, in: *Administrative Science Quarterly*, December 1979, volume 24, S. 612-629.
- McKinsey (2000):** Investor Opinion Survey on Corporate Governance, McKinsey, London.
- Morck, Randall / Shleifer, Andrei / Vishny, Robert (1988):** Management Ownership and Market Valuation, in: *Journal of Financial Economics*, Vol. 20, January-March 1988, S. 293-315.
- Nierhaus, Michael (1993):** Regionalprinzip und Sparkassenhoheit im europäischen Bankenbinnenmarkt, in: Jörn, Ipsen (Hrsg.), *Sparkassen im Wandel*, Osnabrücker Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 39, Köln/Berlin/Bonn/München, S. 65 ff.
- Nobel, Peter (1994):** Lageanalyse und rechtliche Entwicklungsperspektiven der Kantonalbanken, in: *AJP* 1994, S. 1554 ff.
- NZZ (2012a):** Weniger Lohn für Kantonalbank-Chefs, NZZ-Online-Artikel vom 12. Juni 2012, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/aargau-loehne-kantonalbank-chef-1.17228508>.
- NZZ (2012b):** Glarner Kantonalbank überarbeitet Lohnreglement für Chefs, NZZ-Online-Artikel vom 30. Juli 2012, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/aargau-loehne-kantonalbank-chef-1.17228508>.
- OECD (2004):** OECD-Grundsätze der Corporate Governance, Neufassung 2004, OECD, Paris.
- OECD (2006):** OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, OECD, Paris.
- Olson, Mancur (2004):** Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Mohr (Siebeck), Tübingen.

- Otley, David T. / Berry, Anthony J. (1994):** Case study research in management accounting and control, in: *Management Accounting Research*, 1994, 5, S. 45-65.
- Patton, Eric / Appelbaum, Steven H. (2003):** The Case for Case Studies in Management Research, *Management Research News*, Volume 26, Number 5/2003, S. 60-71.
- Pellens, Bernhard / Hildebrandt, Frank / Tomaszewski, Claude (2000):** Value Reporting, eine empirische Analyse der DAX-Unternehmen, in: Wagenhofer, Alfred / Hrebicek, Gerhard (Hrsg.), *Wertorientiertes Management*, Stuttgart, S. 177-207.
- Piazza, Daniel (2010):** Was soll die Staatsgarantie kosten? In: *Finanz und Wirtschaft*, Nr. 58, 28. Juli 2010, S. 21.
- Piazza, Daniel (2006):** Eignerstrategien für Kantonalbanken, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Plag, Martin (2007):** Veränderungsmanagement in Bundesministerien, Deutscher Universitäts-Verlag, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Popper, Karl. R. (2005):** *Logik der Forschung*, 10. Auflage, J.C.B. Mohr Verlag, Tübingen.
- Popper, Karl. R. (2009):** Falsifizierbarkeit, in: *Gabler Wirtschaftslexikon*, 8 Bände: Die ganze Welt der Wirtschaft: Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft, Wirtschaftsrecht, Recht und Steuern, 17. Auflage, Gabler,
- Regierung Kanton St. Gallen (1995):** Botschaft und Entwürfe der Regierung betreffend Grossratsbeschluss über die Umwandlung der St. Gallischen Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft und Kantonalbankengesetz vom 3. Oktober 1995 (23.95.049, Amtsblatt des Kantons St. Gallen Nr. 45/1995, S. 2631 ff.
- Romanko, Roman (2008):** Folgen von Informationsasymmetrien für die Preisbildung an den Finanzmärkten, GRIN Verlag, Norderstedt.
- Russenberger, Marc (1988):** Die Sonderstellung der Schweizerischen Kantonalbanken in der Bundesverfassung und im Bankengesetz, Universität Zürich, Zürich.
- Schaerer, Barbara (2007):** Risikopolitik des Bundes – Wo stehen wir?, Referat an der SGVW-Tagung vom 20. Juni 2007, Eidgenössisches Finanzdepartement, Bern.
- Schedler, Kuno / Finger, Matthias (2008):** 10 Thesen zur Führung öffentlicher Unternehmen, in : *IDT Blickpunkte* (18), IDT-HSG, St. Gallen.

- Schedler, Kuno / Gulde, Alexander / Suter, Simone (2007):** Corporate Governance öffentlicher Unternehmen, Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Schedler, Kuno / Müller, Roland / Sonderegger, Roger W. (2011):** Public Corporate Governance, Handbuch für die Praxis, Haupt Verlag, Bern.
- Schedler, Kuno / Proeller, Isabella (2011):** New Public Management, 5. Auflage, Haupt Verlag, Bern.
- Schmidt, Manfred G. (2010):** Demokratietheorien – Eine Einführung, 5. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.
- Schuppert, Gunnar Folke (1996):** Privatisierung und Regulierung – Vorüberlegungen zu einer Theorie der Regulierung im kooperativen Verwaltungsstaat, Discussion Paper Nr. 8/April 1996, Berlin.
- Schwitzer, Gaudenz (2000):** Die Privatisierung von Kantonalbanken, Universität Fribourg, Fribourg.
- Shirley, Mary / Walsh, Patrick (2000):** Public vs. Private Ownership: The current state of the Debate, The World Bank, Washington D.C.
- Shivdasani, Anil (1993):** Board Composition, Ownership Structure, and Hostile Takeovers, in: Journal of Accounting and Economics, Vol. 16, Issues 1-3, January-July 1993, S. 167-198.
- Shleifer, Andrei / Vishny, Robert (1997),** A Survey of Corporate Governance, in: The Journal of Finance, Vol. 52, No. 2 (Jun., 1997), S. 737-783.
- SIX (2008),** Richtlinie betr. Informationen zur Corporate Governance (Richtlinie Corporate Governance, RLCG) vom 29. Oktober 2008, SIX Exchange Regulation 07/09, Zürich.
- Steinke, Ines (2000):** Gütekriterien qualitativer Forschung, in: Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hrsg.) (2000): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Rowohlt Taschenbuch, Reinbek bei Hamburg, S. 319-331.
- Steinke, Ines (2005):** Qualitätssicherung in der qualitativen Forschung, Springer, in: Kuckartz, Udo (Hrsg.): Tagungsband zur CAQD.
- Stiglitz, Joseph E. (1975):** Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Takeovers: Reply, in: Bell Journal of Economics, 1975, Vol. 6, No. 2 (Autumn, 1975), S. 552-579.
- Stöckli, Andreas (2012):** Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Dissertation, Universität Bern, Bern.

- The Audit Commission (2003):** Corporate Governance: Improvement and trust in local public services, London, Audit Commission.
- UVEK (2011):** Steuerung und Zielerreichung der Unternehmen SBB, Post, Swisscom und Skyguide im Jahr 2010, Mediendossier, 7. April 2011, Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern.
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2010):** Kantonalbanken in Zahlen – Die wichtigsten Kennzahlen (per 31.12.2009), Adressen sowie die Rechtsform der einzelnen Institute, Basel.
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2011):** Bilanz und Erfolgsrechnung der 24 Kantonalbanken per 31.12.2010, Basel.
- Vernon-Wortzel, Heidi / Wortzel, Lawrence (1989):** Privatization: Not the Only Answer, in: World Development, Vol. 17, Issue 5, May 1989, S. 633-641.
- Vickers, John / Yarrow, George (1991):** Economic Perspectives on Privatization, in: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 2 (Spring 1991), S. 111-132.
- Vögeli, Andreas (2009):** Staatsgarantie und Leistungsauftrag bei Kantonalbanken, Schweizer Schriften zum Finanzmarktrecht, Band 92, Schulthess Verlag, Zürich.
- Witzel, Andreas (2000):** Das problemzentrierte Interview. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum, Qualitative Social Research, 1(1), Art. 22.
- Yarrow, George / King, Mervyn / Mairesse, Jacques / Melitz, Jacques (1986):** Privatization in Theory and Practice, in: Economic Policy, Vol. 1, No. 2 (April 1986), S. 323-377.
- Yin, Robert K. (1981):** The Case Study Crisis: Some Answers, in Administrative Science Quarterly, March 1981, vol. 26, S. 58-65.
- Yin, Robert K. (2009):** Case Study Research – Design and Methods, Fourth Edition, Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Zimmermann, Heinz / Barbrock, Vera (1993):** Einlagensicherung – aus ökonomischer Sicht, in: Gehrig, Bruno / Schwander, Ivo (Hrsg.): Banken und Bankrecht im Wandel, Festschrift für Beat Kleiner, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Zimmerli, Ulrich (2008):** Le contrôle parlementaire, in: Bellanger, François / Tanquerel, Thierry (Hrsg.): Surveillance et contrôles de l'administration, Genf, S. 111-149.
- Zimmerli, Ulrich / Lienhard Andreas (1997):** Privatisierung und parlamentarische Oberaufsicht, in: BTJP 1997, 167 ff.

Materialienverzeichnis

Die nachfolgend aufgeführten Materialien werden aufgeteilt nach Kanton aufgeführt. Jeweils im ersten Block sind Verfassungen, Gesetze, Verordnungen, Reglemente und Statuten aufgelistet. Im zweiten Block sind die Materialien des Kantons nach Erscheinungsdatum chronologisch aufgeführt. Im dritten Block sind die Materialien der Kantonalbank aufgelistet. Verweise auf die Materialien erfolgen durch Stichwörter sowie die Angabe des Erscheinungsjahres in Klammern (z.B. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008)).

Kanton Aargau / Aargauische Kantonalbank

Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, Stand am 29. September 2011, SR 131.227.

Gesetz über die Aargauische Kantonalbank vom 27. März 2007, Stand 1. Januar 2007 (SAR 681.100).

Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11. Januar 2005 (SAR 612.100).

Steuergesetz (StG) des Kantons Aargau vom 15. Dezember 1998, Stand 1. Januar 2010 (SAR 651.100).

Geschäfts- und Organisationsreglement der Aargauischen Kantonalbank vom 3. April 2008, Stand 27. August 2008 (SAR 681.121).

Personalreglement der Aargauischen Kantonalbank vom 3. April 2008, Stand 27. August 2008 (SAR 681.123).

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 29. August 2001: Änderung der Rechtsform der Aargauischen Kantonalbank; Totalrevision des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank, GR.01.257 (zit. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2001)).

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Januar 2004: Änderung der Rechtsform der Aargauischen Kantonalbank, Totalrevision des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank, Erste Statuten der Aktiengesellschaft, Bericht und Entwurf zur 2. Beratung, GR.0415 (GR.01.257) (zit. Botschaft des Regierungsrates Änderung der Rechtsform der AKB (2004)).

Motion Thierry Burkart, Baden, vom 7. Juni 2005 betreffend Änderung der Rechtsform der Aargauischen Kantonalbank, eingereicht am 9. Juni 2005, überwiesen am 17. März 2006 GR.05.138 (zit. Motion Rechtsformänderung AKB (2005)).

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 16. August 2006: Totalrevision des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank (AKBG), Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, GR.06.150 (zit. Botschaft des Regierungsrates Totalrevision des AKB-Gesetzes (2006)).

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 24. Januar 2007: Gesetz über die Aargauische Kantonalbank (AKBG), Bericht und Entwurf zur 2. Beratung, GR.07.20 (GR.06.150) (zit. Botschaft des Regierungsrates Gesetz über die Aargauische Kantonalbank (2007)).

Kommentar zu den Richtlinien des Kantons Aargau zur Public Corporate Governance vom 7. März 2007 (zit. Kommentar zu den PCG-Richtlinien Kanton Aargau (2007)).

Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 7. März 2007 (zit. PCG-Richtlinien Kanton Aargau (2007)).

Motion Dr. Jürg Stüssi-Lauterburg, Windisch, vom 18. September 2007 betreffend Öffnung des Kapitals der Kantonalbank, eingereicht am 18. September 2007, überwiesen am 17. März 2007, GR.07.221 (zit. Motion Öffnung des Kapitals der AKB (2007)).

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 27. August 2008: Eigentümerstrategien zu den Beteiligungen des Kantons Aargau; Genehmigung, GR.08.258 (zit. Botschaft des Regierungsrates Eigentümerstrategien zu den Beteiligungen (2008)).

Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (AKB), in: Beilage 1 zur Botschaft 08.258 «Eigentümerstrategien zu den Beteiligungen des Kantons Aargau» (zit. Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (2008)).

Medienmitteilung des Regierungsrates: Eigentümerstrategien zu den Beteiligungen des Kantons Aargau, vom 12. September 2008 (zit. Medienmitteilung Regierungsrat Eigentümerstrategien zu den Beteiligungen des Kantons Aargau (2008)).

Medienmitteilung des Regierungsrates: Regierungsrat äussert sich zur Finanzkrise, vom 29. Oktober 2008 (Medienmitteilung Regierungsrat zur Finanzkrise (2008)).

- Grundmodell zur Ausgestaltung der Vergütungsreglemente der obersten Leitungsorgane von kantonalen Beteiligungen vom 9. August 2010 (zit. Grundmodell Ausgestaltung Vergütungsreglemente kantonale Beteiligungen (2010)).
- Motion Dr. Jürg Stüssi-Lauterburg, SVP, Windisch (Sprecher), Jörg Hunn SVP, und Richard Plüss, SVP, Lupfig, vom 17. August 2010 betreffend klarere Verantwortungen und transparentere Rechnungslegung bei AKB, AGV und (soweit das Bundesrecht dies zulässt) SVA durch deren Umwandlung in Aktiengesellschaften, GR.10.225 (zit. Motion Umwandlung AKB, AGV, SVA in AG (2010)).
- Begründung zur Motion Dr. Jürg Stüssi-Lauterburg, SVP, Windisch (Sprecher, Jörg Hunn, SVP, Riniken, und Richard Plüss, SVP, Lupfig, vom 17. August 2010 betreffend klarere Verantwortung und transparentere Rechnungslegung bei AKB, AGV (soweit das Bundesrecht dies zulässt) SVA durch deren Umwandlung in Aktiengesellschaften; Ablehnung, vom 20. Oktober 2010, GR.10.225 (zit. Begründung Motion Umwandlung AKB in Aktiengesellschaft (2010)).
- Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 9. November 2011: Aargauische Volksinitiative der SP «Für eine sichere Aargauer Kantonalbank», GR.11.339 (zit. Botschaft des Regierungsrates Volksinitiative «Für eine sichere Aargauer Kantonalbank» (2011)).
- Jahresberichte 2003 bis 2010 der Aargauischen Kantonalbank.

Kanton Basel-Stadt / Basler Kantonalbank

Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, Stand am 24. Oktober 2006, SR 131.222.1.

Gesetz über die Basler Kantonalbank vom 30. Juni 1994, Stand am 1. Mai 1998, SG 915.200.

Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) des Kantons Basel-Stadt vom 12. April 2000, Stand am 1. Mai 2008, SG 640.100.

Schreiben des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 8. Februar 2006: Kleine Anfrage Dr. Bernhard Madörin betreffend Basler Kantonalbank als zweite Anfrage, 05.8152.02 (zit. Schreiben Regierungsrat Basel (2006)).

Protokoll des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt der 8. Sitzung, Amtsjahr 2008 / 2009, Mittwoch, den 15. Oktober 2008 und Mittwoch, den 22. Oktober 2008, S. 586 (zit. Protokoll Grosser Rat Basel (2008)).

Protokoll des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt der 1.-5. Sitzung, Amtsjahr 2009 / 2010, Mittwoch, den 4. Februar 2009 und Mittwoch, den 11. Februar 2009, S. 45-47 (zit. Protokoll Grosser Rat Basel (2009)).

Beteiligungsmanagement Basel-Stadt: Public Corporate Governance-Richtlinien vom 14. September 2010 (zit. PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010)).

Medienmitteilung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt: Der Regierungsrat will die kantonalen Beteiligungen mit klaren und transparenten Standards führen vom 17. September 2010 (zit. Medienmitteilung Regierungsrat PCG-Richtlinien Kanton Basel (2010)).

Schreiben des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 22. September 2010: Interpellation Nr. 54 Dieter Werthemann betreffend der Abgeltung des Risikos bedingt durch die an die Basler Kantonalbank (BKB) gewährte Staatsgarantie zu Gunsten des Steuerzahlers, 10.5224.02 (zit. Schreiben Regierungsrat Basel (2010a)).

Protokoll des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt der 32.-36. Sitzung, Amtsjahr 2010 / 2011, Mittwoch, den 10. November 2010 und Mittwoch, den 17. November 2010, S. 999 f (zit. Protokoll Grosser Rat Basel (2010b)).

Protokoll des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt der 42.-46. Sitzung, Amtsjahr 2010 / 2011, Mittwoch, den 12. Januar 2011 und Mittwoch, den 19. Januar 2011, S. 1217 f (zit. Protokoll Grosser Rat Basel (2011a)).

Protokoll des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt der 1.-5. Sitzung, Amtsjahr 2011 / 2012, Mittwoch, den 9. Februar 2011 und Mittwoch, den 16. Februar 2011, S. 46-51 (zit. Protokoll Grosser Rat Basel (2011b)).

Bankrat der Basler Kantonalbank: Aufgabenstellung und Anforderungsprofil, vom Bankrat als Empfehlung verabschiedet am 18. November 2003 (zit. Aufgabenstellung und Anforderungsprofil VR-BKB (2003)).

Fragebogen zur Selbstevaluation für Bewerber/innen für den Bankrat der Basler Kantonalbank, verabschiedet durch den Bankrat der Basler Kantonalbank am 14. Oktober 2008 (zit. Selbstevaluation VR-BKB(2008)).

Geschäftsberichte und Finanzberichte 2003 bis 2010 der Basler Kantonalbank.

Kanton Luzern / Luzerner Kantonalbank

Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007, Stand am 1. Januar 2008, SR 131.213.

Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz) vom 8. Mai 2000 (SRL 690).

Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010, Stand 1. Januar 2011 (SRL 600).

Statuten der Luzerner Kantonalbank AG, Stand 1. August 2011.

Motion Pfister und Mitunterzeichnete: Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen für die Luzerner Kantonalbank im Interesse von Bank und Kanton, eröffnet am 22. Juni 1993, erheblich erklärt als Postulat am 22. Dezember 1994 (zit. Motion zur Umwandlung der Luzerner Kantonalbank (1994)).

Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Rechtsformwechsel und zur Teilprivatisierung der Luzerner Kantonalbank vom 14. Dezember 1999, B 33 (zit. Botschaft Umwandlung Luzerner Kantonalbank (1999)).

Begründung zum Postulat Müller Guido namens der SVP-Fraktion: Bericht über die Abgeltung der Staatsgarantie für die Luzerner Kantonalbank und die Bewertung allfälliger Haftungsrisiken vom 3. November 2008, P 293 (zit. Begründung Postulat Bericht über Staatsgarantie-Abgeltung (2008)).

Begründung zum Postulat Omlin und Mitunterzeichnete: Vorlegung eines Rechenschaftsberichts der Regierung über ihre Kontrolltätigkeit in der LUKB vom 3. November 2008, P 292 (zit. Begründung zum Postulat Rechenschaftsbericht Kontrolltätigkeit LUKB (2008)).

Antwort auf die Anfrage Graf Guido und Mitunterzeichnete: Jahresentschädigung der Mitglieder der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates der Luzerner Kantonalbank vom 4. November 2008, A 319 (zit. Antwort Anfrage Jahresentschädigung GL und VR (2008)).

Medienmitteilung der Staatskanzlei des Kantons Luzern: «Regierungsrat schlägt Max Pfister als Verwaltungsrat der LUKB vor» vom 8. Februar 2011 (zit. Staatskanzlei Kanton Luzern (2011)).

Begründung zum Postulat Schmid und Mitunterzeichnete: Sistierung des Regierungsrates für die Ergänzungswahlen in den Verwaltungsrat der Luzerner Kantonalbank (LUKB) vom 4. April 2011 (zit. Begründung zum Postulat zu den Ergänzungswahlen LUKB (2011)).

Vernehmlassungsbotschaft zum Entwurf eines Gesetzes über die Normierung von Public Corporate Governance (Mantelerlass PCG) vom 20. Juni 2011 (zit. Vernehmlassungsbotschaft Mantelerlass PCG (2011)).

Geschäfts- bzw. Jahresberichte sowie Finanzberichte 2000 bis 2010 der Luzerner Kantonalbank.

Medienmitteilung der Luzerner Kantonalbank: Luzerner Kantonalbank und Adler Privatbank: Fusion vollzogen, vom 21. Oktober 2010 (zit. Medienmitteilung LUKB zur Integration der Adler Privatbank (2010)).

Kanton Uri / Urner Kantonalbank

Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984, Stand am 29. September 2011 (SR 131.214).

Gesetz über die Urner Kantonalbank vom 2. Dezember 2001, Stand am 1. Januar 2007 (RB 70.1312).

Gesetz über die Urner Kantonalbank vom 19. Mai 1968 (RB 70.1311), ausser Kraft gesetzt, ersetzt durch neues Gesetz über die Urner Kantonalbank vom 2. Dezember 2001.

Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri vom 26. September 2010, Stand am 1. Januar 2011 (RB 3.2211).

Verordnung über die Urner Kantonalbank vom 25. September 2002, Stand am 1. Januar 2007 (RB 70.1312).

Antwort des Regierungsrates zum Postulat «Teilprivatisierung der Urner Kantonalbank» vom 27. September 1993, Antwort vom 31. Januar 1994 (zit. Antwort Regierungsrat Postulat Teilprivatisierung UKB (1993)).

Antwort des Regierungsrates zur Motion Landrat Oskar Epp, Erstfeld, und 31 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern «Auch in Zukunft eine starke Urner Kantonalbank» vom 11. Februar 1999, Antwort vom 31. Mai / 2. Juni 1999 (zit. Antwort Regierungsrat Motion starke UKB (1999)).

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. Mai 2002 an den Landrat zur Verordnung über die Urner Kantonalbank, Nr. 265 R-270-11 (zit. B+A Regierungsrat Verordnung UKB).

Medienmitteilung des Regierungsrates: Änderung des Gesetzes über die Urner Kantonalbank; Vernehmlassung, vom 13. Juni 2000 (zit. Medienmitteilung Vernehmlassung Änderung Gesetz über UKB (2000)).

Medienmitteilung des Regierungsrates: Änderung der Verfassung des Kantons Uri, Gesetz sowie Verordnung über die Urner Kantonalbank, Inkraftsetzung, vom 4. September 2003 (zit. Medienmitteilung Inkraftsetzung Rechtsänderungen UKB (2003)).

Medienmitteilung des Regierungsrats des Kantons Uri (und der Urner Kantonalbank): Urner Kantonalbank ermöglicht Steuerfussenkung ab 2005, vom 3. März 2005 (zit. Medienmitteilung UKB ermöglicht Steuerfussenkung (2005)).

Geschäftsberichte 2005 bis 2010 der Urner Kantonalbank.

Interview- und Workshop-Verzeichnis

Folgende Arten von Informationsbeschaffung wurden gemäss Beschreibung in Kapitel 3.5.5 geführt:

- Narrative Interviews
- Problemzentrierte Interviews
- Experteninterviews
- Moderierte Workshops

Untenstehend sind diese in chronologischer Folge aufgelistet:

Informations-Quelle	Teilnehmende (inkl. Funktion)	Datum
Moderierter Workshop (kleine Runde)	<ul style="list-style-type: none"> - Basilius Scheidegger, Leiter Finanzpolitik und Beteiligungen Kanton Aargau - Dorothea Saner Schweizer, Mitglied des Stabes Finanzverwaltung Kanton Basel-Stadt - Walter Schuler, Leiter Controlling und Dienste Kanton Uri - Franziska Bitzi Staub, Leiterin Rechtsdienst und Departementssekretärin-Stv. Finanzdepartement Kanton Luzern - PD Dr. Christoph Bühler, Partner Böckli Bodmer & Partner - Prof. Dr. Christoph Lengwiler, Mitglied des Verwaltungsrates LUKB 	03.11.2008
Narratives Interview	- Basilius Scheidegger, Leiter Finanzpolitik und Beteiligungen Kanton Aargau	24.03.2009
Narratives Interview	- Luc P. Tschudin, Bankratssekretär AKB	24.03.2009
Narratives Interview	- Rolf Müller, Direktionssekretär Finanzdirektion Kanton Uri	15.04.2009
Narratives	- Dorothea Saner Schweizer, Mitglied des Stabes Finanzverwaltung Kanton Basel-Stadt	17.04.2009

Informations-Quelle	Teilnehmende (inkl. Funktion)	Datum
Interview		
Narratives Interview	- Dr. Hansruedi Stadler, Bankratspräsident UKB	21.04.2009
Narratives Interview	- Dr. Andreas C. Albrecht, Bankratspräsident BKB	29.04.2009
Moderierter Workshop (kleine Runde)	<ul style="list-style-type: none"> - Basilius Scheidegger, Leiter Finanzpolitik und Beteiligungen Kanton Aargau - Dorothea Saner Schweizer, Mitglied des Stabes Finanzverwaltung Kanton Basel-Stadt - Walter Schuler, Leiter Controlling und Dienste Kanton Uri - Franziska Bitzi Staub, Leiterin Rechtsdienst und Departementssekretärin-Stv. Finanzdepartement Kanton Luzern - PD Dr. Christoph Bühler, Partner Böckli Bodmer & Partner - Prof. Dr. Christoph Lengwiler, Mitglied des Verwaltungsrates LUKB 	28.05.2009
Experteninterview	- Prof. Dr. Christoph Lengwiler, Mitglied des Verwaltungsrates LUKB	13.09.2009
Narratives Interview	- Franziska Bitzi Staub, Leiterin Rechtsdienst und Departementssekretärin-Stv. Finanzdepartement Kanton Luzern	14.09.2009
Grosser Moderierter Workshop (grosse Runde)	<ul style="list-style-type: none"> - Basilius Scheidegger, Leiter Finanzpolitik und Beteiligungen Kanton Aargau - Arthur Zeller, Präsident des Bankrates AKB - Jörg Stumpf, Vizepräsident des Bankrates AKB - Dr. Peter Schwendener, Finanzverwalter Kanton Basel-Stadt - Dorothea Saner Schweizer, Mitglied des Stabes Finanzverwaltung Kanton Basel-Stadt - Dr. Andreas C. Albrecht, Bankratspräsident BKB - Fritz Studer, Präsident des Verwaltungsrates 	27.01.2010

Informations-Quelle	Teilnehmende (inkl. Funktion)	Datum
	LUKB - Prof. Dr. Christoph Lengwiler, Mitglied des Verwaltungsrates LUKB - Marcel Schwerzmann, Regierungsrat Kanton Luzern - Franziska Bitzi Staub, Leiterin Rechtsdienst und Departementssekretärin-Stv. Finanzdepartement Kanton Luzern - Rolf Müller, Direktionssekretär Finanzdirektion Kanton Uri - Walter Schuler, Leiter Controlling und Dienste Kanton Uri - Dr. Hansruedi Stadler, Bankratspräsident UKB - PD Dr. Christoph Bühler, Partner Böckli Bodmer & Partner - Hanspeter Hess, Direktor Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB)	
Problem-zentriertes Interview	- Rolf Müller, Direktionssekretär Finanzdirektion Kanton Uri - Walter Schuler, Leiter Controlling und Dienste Kanton Uri	19.04.2010
Problem-zentriertes Interview	- Basilius Scheidegger, Leiter Finanzpolitik und Beteiligungen Kanton Aargau	19.04.2010
Problem-zentriertes Interview	- Franziska Bitzi Staub, Leiterin Rechtsdienst und Departementssekretärin-Stv. Finanzdepartement Kanton Luzern	20.04.2010
Problem-zentriertes Interview	- Dorothea Saner Schweizer, Mitglied des Stabes Finanzverwaltung Kanton Basel-Stadt - Dr. Peter Schwendener, Finanzverwalter Kanton Basel-Stadt	05.05.2010
Experten-interview	- PD Dr. Christoph Bühler, Partner Böckli Bodmer & Partner	22.10.2010
Moderierter Workshop	- Basilius Scheidegger, Leiter Finanzpolitik und Beteiligungen Kanton Aargau	23.02.2011

Informations-Quelle	Teilnehmende (inkl. Funktion)	Datum
(grosse Runde)	<ul style="list-style-type: none"> - Arthur Zeller, Präsident des Bankrates AKB - Jörg Stumpf, Vizepräsident des Bankrates AKB - Dr. Peter Schwendener, Finanzverwalter Kanton BS - Mark Bachmann, Präsident des Verwaltungsrates LUKB (ab GV 2011) - Fritz Studer, Präsident des Verwaltungsrates LUKB (bis GV 2011) - Prof. Dr. Christoph Lengwiler, Mitglied des Verwaltungsrates LUKB - Franziska Bitzi Staub, Leiterin Rechtsdienst und Departementssekretärin-Stv. Finanzdepartement Kanton Luzern - Rolf Müller, Direktionssekretär Finanzdirektion Kanton Uri - Walter Schuler, Leiter Controlling und Dienste Kanton Uri - Dr. Hansruedi Stadler, Bankratspräsident UKB - PD Dr. Christoph Bühler, Partner Böckli Bodmer & Partner 	
Moderierter Workshop (kleine Runde)	<ul style="list-style-type: none"> - Marcel Schwerzmann, Regierungsrat Kanton Luzern - Heinz Bösch, Departementssekretär Finanzdepartement Kanton Luzern - Franziska Bitzi Staub, Leiterin Rechtsdienst und Departementssekretärin-Stv. Finanzdepartement - Prof. Dr. Christoph Lengwiler, Mitglied des Verwaltungsrates LUKB 	28.03.2011
Moderierter Workshop (kleine Runde)	<ul style="list-style-type: none"> - Basilius Scheidegger, Leiter Finanzpolitik und Beteiligungen Kanton Aargau - Dorothea Saner Schweizer, Mitglied des Stabes Finanzverwaltung Kanton Basel-Stadt - Walter Schuler, Leiter Controlling und Dienste Kanton Uri - PD Dr. Christoph Bühler, Partner Böckli Bodmer & Partner - Prof. Dr. Christoph Lengwiler, Mitglied des Verwaltungsrates LUKB 	02.06.2011

Lebenslauf

Persönliche Angaben

31.10.1978

geboren in Luzern, Schweiz

Ausbildung

- | | |
|------|--|
| 2012 | Universität St. Gallen: Doktoratsstudium Organisation und Kultur (DOK) |
| 2011 | Hochschule Luzern: Zertifikat für Hochschuldidaktik |
| 2007 | Universität St. Gallen: Master in Banking and Finance |
| 2003 | Hochschule Luzern – Wirtschaft: Betriebsökonom FH |
| 2000 | Kaufmännische Berufsschule Luzern: Kaufm. Berufsmatura |
| 1997 | Kaufmännische Berufsschule Luzern: Kaufm. Angestellter |

Berufserfahrung

- | | |
|-----------|--|
| 2003-2012 | IFZ Institut für Finanzdienstleistungen Zug: Projektleiter |
| 2011 | Luzerner Kantonalbank: Projektleiter |
| 1997-2000 | Luzerner Kantonalbank: Kaufmännischer Angestellter |