

Sachdokumentation:

Signatur: DS 5108

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/5108



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

26.02.2025

analyse

Kantonalbanken: Garantiert im Vorteil

Die versteckten Kosten von expliziten Staatsgarantien und Steuerbefreiungen

Lukas Schmid

Die Verwerfungen auf dem Schweizer Finanzplatz mit den Ereignissen rund um die Credit Suisse haben die politische Debatte um staatliche Garantien für Banken neu entfacht. In dieser Diskussion blieb eine grosse Gruppe von Banken etwas unter dem Radar: die Kantonalbanken. Eine Mehrheit der Kantonalbanken profitiert sowohl von einer expliziten Staatsgarantie als auch von Steuerprivilegien. Der Vorteil der expliziten Staatsgarantien dürfte gemäss unseren Schätzungen pro Jahr rund 585 Millionen Franken wert sein, der Steuervorteil auf Bundesebene pro Jahr etwa 190 Millionen Franken.

In der Schweiz verfügen heute 21 der 24 Kantonalbanken noch immer über eine explizite Staatsgarantie (vgl. Box 1). Das hat historische Gründe: Als eine Art Entwicklungsbanken gegründet, dienten die kantonalen Institute dazu, Lücken in der Versorgung mit Finanzdienstleistungen für das regionale und lokale Handwerk sowie die Landwirtschaft zu schliessen (VSKBa, 2024). Doch die Zeiten haben sich geändert.

Einführung: Umfassende Privilegien

Inzwischen ist das Schweizer Finanzsystem mit über 230 Banken hochentwickelt, und viele Privatpersonen und Firmen nutzen dank der Digitalisierung Finanzdienstleistungen globaler Anbieter wie Paypal, Revolut oder Klarna (SNB, 2024; Strategy&, 2022). Dennoch hat sich bei der Politik gegenüber den Kantonalbanken nur wenig geändert. Noch immer haften 21 Kantone vollumfänglich für ihre Institute. So bietet der Kanton Zürich der Zürcher Kantonalbank (ZKB) beispielsweise nicht nur eine Ausfallgarantie (Art. 6, Gesetz über die Zürcher Kantonalbank), sondern auch eine «Instituts- bzw. Bestandesgarantie» (Art. 109, Verfassung des Kantons Zürich). Dies bedeutet, dass sowohl die Verpflichtungen der ZKB garantiert sind, als auch der Kanton Zürich im Krisenfall Kapital in die Bank nachschliessen müsste.

Ebenso hartnäckig hält sich ein anderes Privileg: die verbreitete Befreiung der Kantonalbanken mit Staatsgarantie von der Steuerpflicht. So sind 15 Kantonalbanken als

öffentlich-rechtliche Anstalten konstituiert und somit von der direkten Bundessteuer befreit (Art. 56 lit. b, DBG). Zehn Kantonalkassen zahlen auch auf Kantons- und Gemeindeebene keine Steuern.

Diese Ungleichbehandlungen – sowohl im Vergleich zu anderen Kantonalkassen als auch zur privatwirtschaftlichen Konkurrenz – führen unweigerlich zu Wettbewerbsverzerrungen. Doch welchen Wert haben diese Privilegien? Diese Frage wollen wir mit der vorliegenden Publikation beantworten. Wir beschränken uns dabei auf jene 21 Kantonalkassen, die noch immer eine explizite Staatsgarantie haben (vgl. Box 1).

Staatsgarantien verbessern Ratings

Explizite Staatsgarantien haben direkte Auswirkungen auf das Ausfallrisiko der Kantonalkasse und damit die Risikoneigung von Banken und ihren Gläubigern (Rutz, 2016). Während sie für die Gläubiger wie eine Versicherung wirken, könnten sie auf Seiten der Kantonalkassen zu riskanteren Geschäften führen.

Das niedrigere Risiko für die Gläubiger schlägt sich in der Kredit-Bewertung einer Bank nieder. Je höher eine Ratingagentur die Wahrscheinlichkeit staatlicher Unterstützung einschätzt, umso stärker korrigiert sie diese Bewertung, das sogenannte Rating, nach oben («Uplift»). Anschaulich macht dies ein Blick auf die Ratings von Schweizer Kantonalkassen. Die internationalen Ratingagenturen

S&P Global Ratings (S&P), Moody's und Fitch weisen einerseits ein «Stand-alone-Rating» ohne «Uplift» und andererseits ein Rating unter Berücksichtigung der garantierten öffentlichen Unterstützung aus (vgl. Abbildung 1).

Schweizer Banken gehören weltweit zu den am besten bewerteten (S&P, 2023). Die Staatsgarantien spielen dabei eine bedeutende Rolle. Explizite Garantien führen zu einer starken Korrektur nach oben – im Schnitt erhöht sich das Rating um drei Stufen. Die Basler Kantonalkasse (BKB) erreicht dank staatlicher Unterstützung die Höchstbewertung bei einer, die ZKB sogar bei zwei Ratingagenturen.

Staatsgarantien verbilligen Fremdkapital

Explizite Staatsgarantien reduzieren also das Ausfallrisiko einer Bank, was sich in einem besseren Rating spiegelt. Dadurch fallen die Kapitalkosten für die Kantonalkassen niedriger aus. Denn Gläubiger sind bei einem guten Rating eher bereit, einer Bank Kapital zur Verfügung zu stellen. Die Höhe dieses Refinanzierungsvorteils lässt sich schätzen. Er hängt von zwei Grössen ab: der Höhe und der Struktur des Fremdkapitals sowie vom «Uplift» durch die Staatsgarantie. Letzterer lässt sich anhand der Renditedifferenz zwischen den beiden Ratings quantifizieren. Multipliziert man diesen Wert mit den ratingabhängigen Verbindlichkeiten einer Bank, lässt sich der Wert der Staatsgarantie beziffern (vgl. Anhang).

Box 1: Von expliziten und impliziten Staatsgarantien

Im Gegensatz zur expliziten ist die implizite Staatsgarantie nicht vertraglich oder gesetzlich festgelegt. Sie beruht allein auf der Erwartung, dass die öffentliche Hand notfalls eingreift – eine Erwartung, die nicht nur Marktteilnehmer, sondern auch die Politik, die Verwaltung und weitere Akteure hegen. Implizite Staatsgarantien betreffen häufig systemrelevante Institute, da deren Scheitern die Finanzmarktstabilität bedrohen kann. Monnet et al. (2025) beziffern etwa den Wert der impliziten Staatsgarantie der UBS im Jahr 2022 auf 2,6 Mrd. Franken. Zudem können implizite Garantien auch bei nicht systemrelevanten Instituten vorkommen. Nämlich dann, wenn an den Finanzinstituten der Staat beteiligt ist – wie etwa bei den drei Kantonalkassen ohne explizite Staatsgarantie (der Berner, Genfer und Waadtländer Kantonalkasse).

Das ratingabhängige Fremdkapital umfasst vier Bilanzpositionen:

- die Interbankverpflichtungen,
- die Kundeneinlagen,
- die Kassenobligationen sowie
- die (nicht-nachrangigen) Obligationen-anleihen.

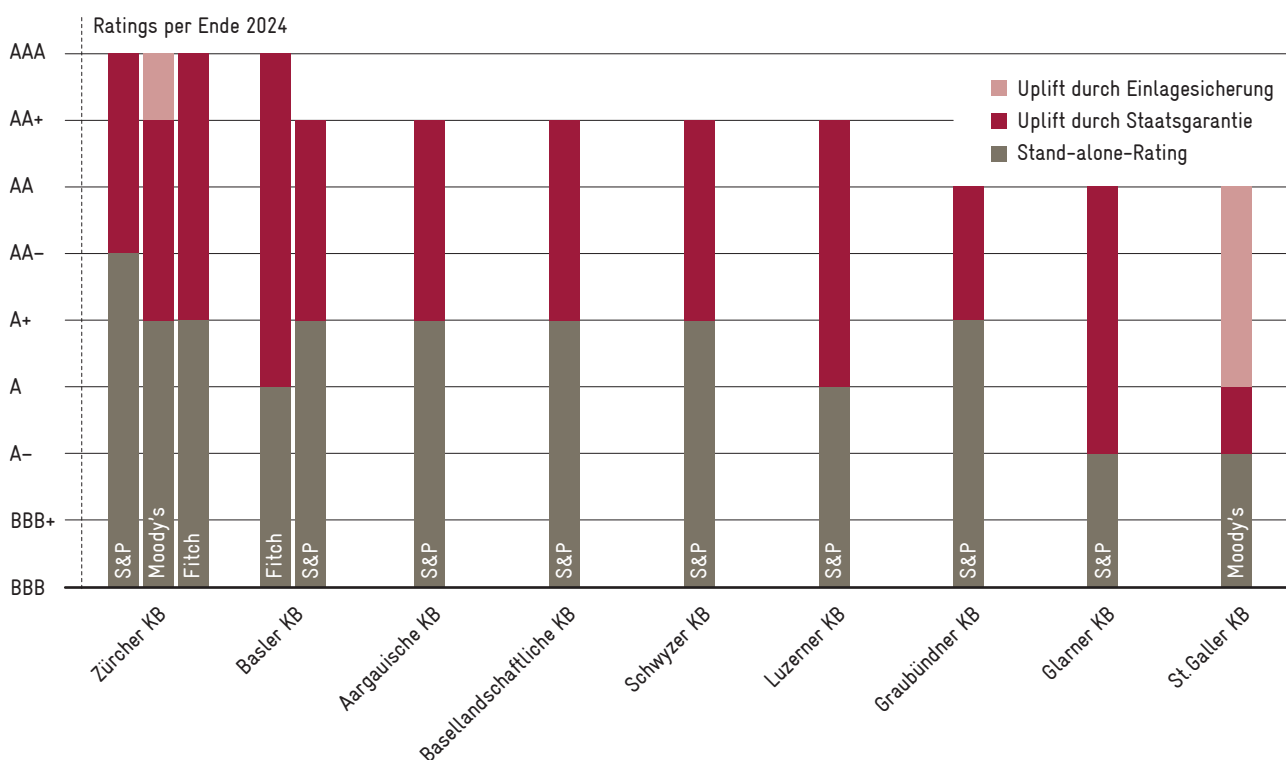
Die Kundeneinlagen sind für alle Kantonalbanken die bedeutendste Verbindlichkeit: Sie machen etwa 80 % des ratingabhängigen Fremdkapitals aus. Das hat einen Einfluss auf die Berechnungen, denn besonders bei den Kundeneinlagen lassen sich die effektiven Kostenvorteile nicht eindeutig abgrenzen. So wäre aufgrund der besseren Ratings zu erwarten,

dass die Kantonalbanken ihre Kundeneinlagen tiefer verzinsen oder geringere Gebühren verlangen können als die private Konkurrenz. Dieser Preiseffekt ist am Markt allerdings nicht klar erkennbar. Ein Grund dafür könnte sein, dass die besseren Ratings primär die Gewinne der Kantonalbanken erhöhen, indem sie die Zinsmarge erhöhen.

Neben diesem Preiseffekt kann es auch zu einem Mengeneffekt kommen. So könnten Kunden eher geneigt sein, ihr Geld bei einer Kantonalbank zu deponieren, weil sie sicher sein können, dass ihre Einlagen auch im Krisenfall geschützt sind. Dies kann zu höheren Einlagen im Vergleich zu einer vergleich-

Abbildung 1: Im Schnitt erhöhen Staatsgarantien das Rating der Kantonalbanken um drei Stufen

Internationale Ratingagenturen statten neun Kantonalbanken mit gesetzlich garantierter Unterstützung mit einem Rating aus. Der Uplift durch die Staatsgarantie beträgt mit Ausnahme der Graubündner und der St. Galler Kantonalbank drei Stufen oder mehr.



Moody's berücksichtigt für ihr Rating nicht nur die Staatsgarantie, sondern auch die Sicherung der Einlagen. Dieser Uplift fällt bei der ZKB nur deswegen tiefer aus als bei der St. Galler Kantonalbank, weil erstere die Höchstbewertung erreicht. Da es in der vorliegenden Studie um die Staatsgarantie geht, berücksichtigen wir den Uplift durch die Einlagesicherung in der Folge nicht weiter.

Quelle: S&P (2024a-f), Moody's (2024a, b), Fitch (2023, 2024)

baren privaten Bank führen. Da diese Finanzierungsquelle günstig ist, würde sich das insgesamt in geringeren Finanzierungskosten niederschlagen.

Um den gesamten Finanzierungsvorteil zu quantifizieren, berechnen wir drei Varianten des ratingabhängigen Fremdkapitals (vgl. dazu auch Anhang):

«Basler Modell»: Die erste Variante folgt den Berechnungen zur Abgeltung der Staatsgarantie der Basler Kantonalbank (FD Kanton Basel-Stadt, 2020). Kundeneinlagen werden dabei zu 50 % berücksichtigt. Diese Gewichtung kommt zustande, weil erstens Einlagen unter 100 000 Fr. ausgeschlossen sind. Unterhalb dieser Schwelle besteht kein Wettbewerbsvorteil, da Einlagen bei allen Banken durch die Einlagensicherung abgedeckt sind. Zweitens werden die Einlagen über 100 000 Fr. zu 75 % berücksichtigt, weil die Kostenvorteile nicht abschliessend bestimmbar sind.

«Basler Modell – Untergrenze»: Das Basler Modell könnte den Kostenvorteil auf den Kundeneinlagen gegenüber anderen Banken dennoch überschätzen. Denn der zu erwartende Preiseffekt, etwa in Form tieferer Zinsen auf Kantonalbankenkonten, zeigt sich am Markt nicht klar. Wir lassen die Einlagen in der zweiten Variante deshalb unberücksichtigt. Dieses Modell ist als absolute Untergrenze zu sehen, denn es ist erstens höchst unwahrscheinlich, dass bei Einlagen knapp un-

ter 100 000 Fr. eine explizite Staatsgarantie gar keine Rolle spielt. Und zweitens könnte der fehlende Preiseffekt auf höhere Gewinne zurückzuführen sein, was man als Vorteil berücksichtigen müsste.

«Glarner Modell»: Die dritte Variante berücksichtigt bei der Berechnung des ratingabhängigen Fremdkapitals die Laufzeiten der Verbindlichkeiten. Der Kostenvorteil könnte sich vor allem bei längeren Laufzeiten bemerkbar machen. Denn das Risiko ist für die Kunden höher, je länger ihr Geld in der Bank gebunden ist. Wir schliessen in dieser dritten Variante folglich alle Fremdkapitalpositionen aus, die «sofort» oder «auf Sicht» kündbar sind – analog den Berechnungen zur Entschädigung der Staatsgarantie der Glarner Kantonalbank (Glarner Regierungsrat, 2022).⁻¹ Die Berücksichtigung der Fälligkeitsstruktur führt zu bankspezifischen Gewichtung der Bilanzpositionen. Kundeneinlagen werden im Schnitt aller Kantonalbanken zu 57 % berücksichtigt.

Die drei Varianten haben entsprechenden Einfluss auf die Resultate: Werden Kundeneinlagen wie im «Basler Modell» zu drei Vierteln berücksichtigt, ergibt sich ein jährlicher Vorteil der expliziten Staatsgarantien der Kantonalbanken von knapp 793 Millionen Franken (vgl. Tabelle 1). Bleiben die Kundeneinlagen unberücksichtigt («Basler Modell – Untergrenze»), beträgt der Vorteil etwa 278 Mio. Franken. Wenden wir das Glarner Modell an,

Tabelle 1: Staatsgarantien haben einen hohen Wert

Der Vorteil der Staatsgarantie ist massgeblich davon abhängig, in welchem Umfang die Kantonalbanken von Kostenvorteilen bei den Kundeneinlagen profitieren. Im Durchschnitt der drei berücksichtigten Modelle ergibt sich ein jährlicher Vorteil der Staatsgarantie von 585 Mio. Franken.

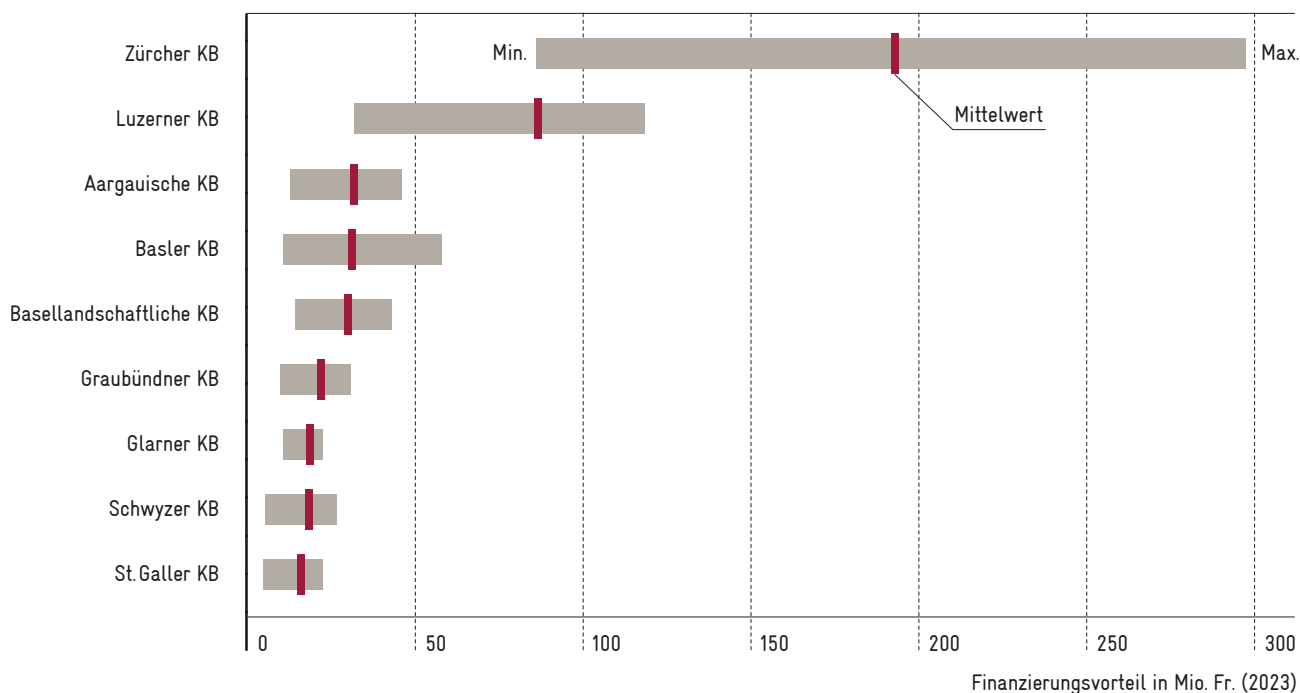
	Basler Modell	Basler Modell – Untergrenze	Glarner Modell
Wert der Staatsgarantie	793 Mio. Fr.	278 Mio. Fr.	684 Mio. Fr.

Resultate für alle Kantonalbanken mit expliziter Staatsgarantie. Vgl. Anhang für die genaue Gewichtung der Bilanzpositionen und die Annahmen für die Kantonalbanken ohne Rating.

Quelle: Damodaran (2024), S&P (2024a-f), Moody's (2024a, b), Fitch (2023, 2024), VSKB (2024b), eigene Berechnungen

Abbildung 2: Kantonalbanken sparen jährlich Hunderte Millionen an Fremdkapitalkosten

Die neun bewerteten Kantonalbanken mit expliziten Staatsgarantien profitieren jährlich im Schnitt (roter Balken) von günstigeren Finanzierungsbedingungen zwischen 16 und 193 Millionen Franken. Diesen Wettbewerbsvorteil geniessen Banken ohne staatliche Garantien nicht.



Quelle: Damodaran (2024), S&P (2024a-f), Moody's (2024a, b), Fitch (2023, 2024), VSKB (2024a), eigene Berechnungen

resultiert ein Vorteil von 684 Mio. Franken. Kantonalbanken, die kein Rating haben, sind in diesen Berechnungen inbegriffen (vgl. Anhang).

Von allen Kantonalbanken zieht die ZKB den grössten finanziellen Vorteil aus der expliziten Staatsgarantie – und zwar ungeachtet der Berechnungsmethode (vgl. Abbildung 2). Sie spart zwischen 85 und 295 Mio. Fr. an Kapitalkosten pro Jahr. Interessant ist auch der Vergleich zwischen der Basler Kantonalbank (BKB) und der St. Galler Kantonalbank (SGKB). Die BKB hat zwar weniger Fremdkapital, aber einen stärkeren «Uplift». Deshalb ist der Vorteil der Staatsgarantie pro Franken Fremdkapital grösser.

Staatsgarantien sind ein reales Risiko

Die gesetzlichen Garantien der Kantonalbanken haben nicht nur eine wettbewerbsverzerrende Wirkung gegenüber der Konkurrenz. Sie stellen zudem ein enormes finanzielles Ri-

siko für die Eigner Kantone dar (Rutz & Grabher, 2022). Gerät eine Kantonalbank in Schieflage, kann dies den Steuerzahler teuer zu stehen kommen. Diese Gefahr ist nicht einfach theoretischer Natur. So mussten in den 1990er- und 2000er-Jahren mehrere Standortkantone für ihre Kantonalbanken in die Bresche springen.

In Solothurn und Appenzell Ausserrhoden waren die Verluste der Kantonalbanken sogar so gross, dass die öffentliche Hand Mühe gehabt hätte, die zugesagten Garantien vollständig zu erfüllen. Für beide Kantone erwies sich deshalb die Privatisierung und der Verkauf der eigenen Finanzinstitute als vorteilhafteste Sanierungsoption (Rutz, 2016):

– Die Solothurner Kantonalbank (SKB) wurde 1995 an den Schweizerischen Bankverein veräussert. Für die Weiterführung der SKB als eigenständige Staatsbank hätte die ohnehin klamme öffentliche Hand 1,2 Mrd. Fr.

aufwenden müssen (Mathys, 2019). Zum Vergleich: Dieser Betrag entspricht ziemlich genau den kantonalen Ausgaben im Jahr des Verkaufs. Hätte der Kanton die SKB in ursprünglicher Form über Wasser gehalten, hätten sich dessen Ausgaben also auf einen Schlag verdoppelt.

- Auch in Appenzell Ausserrhoden war das Preisschild hoch. Der Kanton konnte die Ausserrhoder Kantonalbank (ARKB) 1996 zwar für 180 Mio. Fr. an die Schweizerische Bankgesellschaft verkaufen. Allerdings hatte er im Jahrzehnt vor dem Verkauf bereits 155 Mio. Fr. für die Erhöhung des Dotationskapitals aufgebracht, um die Verluste der ARKB zu decken (Tagesanzeiger, 2014). Wertberichtigungen auf übernommenen Liegenschaften summierten sich in den Folgejahren zudem auf schätzungsweise 100 Mio. Franken (Hertler, 2014).

Der Notverkauf bedeutete in beiden Kantonen eine Zäsur – mit langanhaltenden Folgen. Finanzpolitisch traf es vor allem den Kanton Solothurn hart. Der Verkauf war zwar attraktiver als die Weiterführung der SKB. Doch der Schaden für die öffentliche Hand belief sich dennoch auf 363 Mio. Franken (NZZ, 2003; Schaffner, 2010). Trotz mehrerer Sanierungspakete

nahm die Verschuldung des Kantons bis Mitte der 2000er-Jahre weiter zu (Graf et al., 2023). Erst eine Aufgabenreform, der wirtschaftliche Aufschwung und die Neugestaltung des eidgenössischen Finanzausgleichs schufen in den 2000er-Jahren die Voraussetzungen für die Gesundung der solothurnischen Staatsfinanzen.

Auf die Versorgung der Bevölkerung und des lokalen Gewerbes mit Finanzdienstleistungen – der Legitimationsgrund, der immer für die staatlichen Kantonalbanken ins Feld geführt wird – hatte das Fiasko hingegen keinen wesentlichen Einfluss. So waren schon damals die Kunden keineswegs auf die Kantonalbanken angewiesen. In Solothurn gab es 1995 sieben (Regional-)Banken mit eigenem Geschäftssitz im Kanton, in Appenzell Ausserrhoden deren sechs (SNB, 2024). Die Anzahl Geschäftsstellen aller im Kanton tätigen Institute belief sich auf 147 (SO) resp. 34 (AR) – und dazu kamen noch die Angebote anderer Banken von ausserhalb der Kantone.

Dass das Verschwinden der beiden Kantonalbanken auch langfristig keine Nachteile für Bevölkerung und Gewerbe gehabt hat, lässt sich vermutlich am besten daran erkennen, dass beide Kantone bis heute ohne

Box 2: Abgeltungsmodelle mit Tücken und Lücken

Die wettbewerbsverzerrenden Effekte von Staatsgarantien könnten theoretisch durch korrekte Abgeltungsmodelle kompensiert werden. In der Praxis verfolgen einige Kantone dieses Ziel, allerdings mit Abstrichen. Der Kanton Zürich etwa berücksichtigt für die monetäre Abgeltung der ZKB das Risiko für den Eigner: Anhand der eingegangenen Risiken wird eine Art Prämie berechnet (Kanton Zürich, 2015). Die Kalibrierung und Berechnung einer fairen und risikogerechten Abgeltung für das Tail-Risiko einer Bankenkrise ist in der Praxis allerdings äusserst kompliziert.⁻²

In Basel-Stadt wird der Kostenvorteil der Kantonalbank berechnet, um damit – ökonomisch gesprochen – den Wettbewerbsvorteil der Staatsgarantie zu internalisieren (FD Kanton Basel-Stadt, 2020). Das Haftungsrisiko für den Eigner bleibt hingegen unerwähnt. Anders in Glarus, wo konzeptionell sinnvoll zwischen Kostenvorteil und Haftungsrisiko unterschieden wird (Glarner Regierungsrat, 2022). Allerdings richtet sich die effektive Entschädigung primär nach dem Kostenvorteil und nur subsidiär nach dem Haftungsrisiko, statt beide zu kombinieren. Zudem kennt Glarus eine Obergrenze für die Entschädigung.

Staatsbank bestens auskommen. Die Ausser-rhoder Regierung liebäugelte zwar rund zehn Jahre nach dem Verkauf der ARKB kurz mit der Neugründung einer Kantonalbank. Sie stellte indes fest, dass dafür «weder ein volkswirtschaftlicher noch ein gesellschaftspolitischer Nutzen» erkennbar sei (Tagblatt, 2008).

Privilegien werden ungenügend kompensiert

In der Politik ist man sich der negativen Folgen der Wettbewerbsverzerrungen und des Haftungsrisikos teilweise bewusst. Deshalb entrichten die meisten Kantonalbanken im Gegenzug für ihre Staatsgarantie eine Abgeltung an den Kanton oder erfüllen einen Leistungsauftrag (VSKBa, 2024). Mit dieser Praxis sind indes mehrere Probleme verbunden (Rutz & Grabher, 2022):

Die Leistungsaufträge der einzelnen Kantonalbanken unterscheiden sich stark in Umfang und Detaillierungsgrad. Auffallend oft beschränken sich diese auf interpretationsbedürftige Formulierungen wie «Die Bank fördert die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Kantons und befriedigt die Finanzbedürfnisse der Bevölkerung». Aus der «luftigen» Formulierung lässt sich aber mehr schlecht als recht ein monetärer Wert der Kosten ableiten.

Im Gegensatz dazu würden sich monetäre Abgeltungen eher dafür eignen, die Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsgarantien zu kompensieren. Die Mehrheit der Kantone macht die Abgeltung aber allein von regulatorischen Eigenmitteln oder dem Jahresgewinn abhängig. Abgeltungsmodelle, die einen Bezug zu den mit der Staatsgarantie verbundenen Vorteilen und Risiken herstellen, sind selten (vgl. Box 2). Oft wird das Abgeltungsmodell zudem nicht konsequent umgesetzt: So beschränken viele Kantone die Abgeltung mittels Obergrenze.

Vor diesem Hintergrund kann nicht überraschen, dass zwischen den in dieser Studie geschätzten Kostenvorteilen und den effektiv

bezahlten Abgeltungen eine Lücke klafft. Im Durchschnitt der drei Varianten beläuft sich der Finanzierungsvorteil auf 585 Mio. Franken. Demgegenüber stehen Abgeltungen von schätzungsweise 165 Mio. Franken. Die expliziten Staatsgarantien sind für die Kantonalbanken also ein guter Deal. In besonderem Mass trifft dies übrigens auf die Schaffhauser und Tessiner Kantonalbank zu: Ihre Standortkantone verlangen bis heute keine Abgeltung für die Staatsgarantie.

Kantonale Einnahmoptimierung dank Steuerprivilegien

Nicht nur die Garantien der Steuerzahler können Wettbewerbsverzerrungen bewirken, sondern auch steuerliche Privilegien. Ob eine Kantonalbank auf Bundesebene steuerpflichtig ist, hängt einzig von der – von den Kantonen – gewählten Rechtsform ab. Denn der Bund befreit öffentlich-rechtliche Anstalten von der direkten Bundessteuer. In welchem Umfang Gewinn- oder Kapitalsteuern auf Kantons- und Gemeindeebene fällig werden, richtet sich hingegen nicht nach der Rechtsform, sondern nach kantonalem Recht.

Insgesamt haben zehn Kantone ihre Kantonalbanken vollständig von der Steuerpflicht befreit (vgl. Tabelle 2). Sechs weitere Kantonalbanken sind teilweise steuerbefreit. Nur fünf Institute mit expliziter Staatsgarantie, beheimatet in den Kantonen Jura, Glarus, Luzern, St. Gallen und Zug, zahlen regulär Steuern auf allen Staatsebenen.⁻³

Diese steuerliche Ungleichbehandlung – sowohl im Vergleich zu vollbesteuerten Kantonalbanken als auch zur privatwirtschaftlichen Konkurrenz – führt unweigerlich zu Wettbewerbsverzerrungen, wie auch der Bundesrat bereits 2009 und 2014 feststellte: «In der Steuerbefreiung der betreffenden Kantonalbanken kann ein gewisser Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen Banken erblickt werden».

Profiteure dieser Wettbewerbsvorteile sind nicht nur die Kantonalbanken, sondern auch

Tabelle 2: Zehn Kantonalkassen zahlen keine Steuern

Insgesamt entbinden zehn Kantone ihre Kantonalkassen vollständig von der Steuerpflicht. Sechs weitere sind teilweise steuerbefreit.

Vollständig steuerbefreit		Appenzeller KB, Basellandschaftliche KB, Basler KB, Graubündner KB, BC Neuchâteloise, Nidwaldner KB, Obwaldner KB, Schaffhauser KB, Schwyzer KB, Urner KB
Steuerbefreit...	auf kantonaler und kommunaler Ebene	Walliser KB
	auf Bundes- und kantonaler Ebene	Aargauische KB, BS del Cantone Ticino
	auf Bundes- und kommunaler Ebene	Zürcher KB*
	auf Bundesebene	Freiburger KB, Thurgauer KB
Regulär steuerpflichtig		Glerner KB, BC du Jura, Luzerner KB, St.Galler KB, Zuger KB

*Die ZKB entrichtet seit 2024 die wegen der OECD-Mindestbesteuerung eingeführte Ergänzungssteuer. Ein Viertel der Einnahmen aus dieser Steuer fließt normalerweise an den Bund. Weil die ZKB steuerbefreit ist, ist sie allerdings von der Standardregelung ausgenommen (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 6 BV). Folglich kann der Kanton Zürich die gesamten Einnahmen aus der von der ZKB entrichteten Ergänzungssteuer behalten (vgl. auch Box 3).

Quelle: Kantonale Gesetze

die Kantone als Eigentümer der staatlichen Institute. Denn der Steuervorteil führt zu höheren Gewinnen und höheren Gewinnausschüttungen. Bei der ZKB beträgt der Wert der Steuerbefreiung allein bei der direkten Bundessteuer fast 76 Mio. Franken (vgl. Abbildung 3). Dies entspricht fast 15 % der Gewinnausschüttung der ZKB im Jahr 2023. Die potenzielle Bundessteuerschuld aller steuerbefreiten Kantonalkassen beträgt etwa 240 Mio. Franken. Abzüglich des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer entgehen dem Bund so ungefähr 190 Mio. Fr pro Jahr.

Im Gegensatz zum Bund dürfte der öffentlichen Hand auf kantonaler Ebene wenig entgehen, da die betroffenen Kantonalkassen beträchtliche Gewinnausschüttungen an ihre Standortkantone leisten; 2023 betrugen diese über 1,37 Mrd. Franken. Müssen die Banken ihren Kantonen Steuern bezahlen, fielen die Dividenden an den Eigentümer einfach entsprechend tiefer aus (vgl. Box 3). Dessen ungeachtet hat diese Steuerbefreiung heikle Konsequenzen: Nämlich auf den nationalen Finanzausgleich (NFA).

Denn die steuerliche Ungleichbehandlung der Kantonalkassen verzerrt die Berechnung des NFA. Die 15 als öffentlich-rechtliche An-

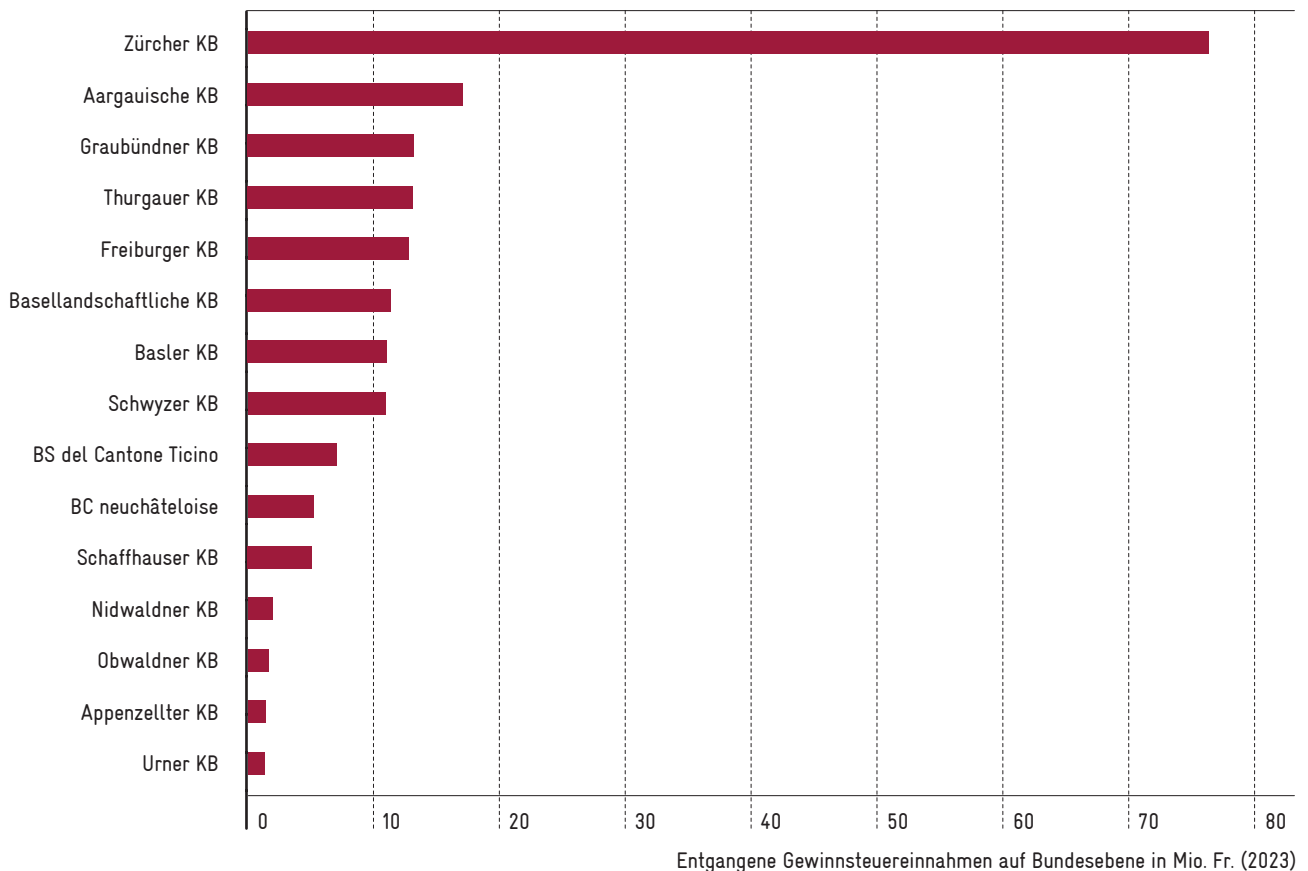
stalten organisierten Kantonalkassen erwirtschafteten 2023 laut ihren Jahresabschlüssen Gewinne in der Höhe von 2,7 Mrd. Franken. Da diese Gewinne steuerbefreit sind, erscheinen sie auch nicht im sogenannten Ressourcenpotenzial. Die NFA-Flüsse werden aus ökonomischer Sicht entsprechend falsch berechnet.

Damit werden jene Kantone schlechter gestellt, die keine Kantonalkasse haben oder ihre Kantonalkasse als Aktiengesellschaft organisieren. Bessergestellt werden jene Kantone, die ihre Kantonalkasse als öffentlich-rechtliche Anstalt organisieren und deren Ressourcenpotenzial bei Berücksichtigung der Kantonalkassengewinne stärker steigt als das gesamtschweizerische. Würde die Ungleichbehandlung korrigiert, erhielten Nehmerkantone mit grösseren Kantonalkassen wie etwa Aargau oder Graubünden weniger aus dem Finanzausgleich. Geberkantone mit grossen Kantonalkassen, allen voran Zürich, müssten hingegen mehr einzahlen.

Zahlreiche Verlierer der Steuerbefreiung finden sich schliesslich auch unter den Gemeinden. Und zwar überall dort, wo die Kantonalkassen den Kommunen wegen der Vorzugsbehandlung keine Steuern schulden –

Abbildung 3: Dem Bund entgehen jährlich Einnahmen in dreistelliger Millionenhöhe

15 als öffentlich-rechtliche Anstalten organisierte Kantonalbanken sind von der direkten Bundessteuer befreit. Dadurch entgehen dem Bund jedes Jahr etwa 190 Mio. Franken.



Die Berechnungen basieren auf den Jahresabschlüssen 2023 der Kantonalbanken auf Stufe ihrer Stammhäuser. Um die potenziellen Steuereinnahmen zu schätzen, wurden die entsprechenden Gewinne in Anlehnung an KMPG (2018) soweit wie möglich korrigiert.

Quelle: VSKB (2024b), ESTV (2024), eigene Berechnungen

einzigste Ausnahme ist hier der Kanton Zürich, wo die Gemeinden am Gewinn der ZKB beteiligt werden. Das dürfte viele Gemeinden benachteiligen. Denn in der Schweiz kann die öffentliche Hand auch auf der untersten Staatsebene Gewinnsteuern erheben oder ist an den kantonalen Einnahmen daraus beteiligt. Aufgrund der aktuellen Rechtslage entgehen den Gemeinden in elf Kantonen laut unseren Schätzungen jährlich Einnahmen von etwa 45 Mio. Franken.

Fazit: Privilegien gehören abgeschafft

Über 200 Jahre nach der Gründung der ersten Kantonalbank wäre es an der Zeit, alte Zöpfe

abzuschneiden und die Wettbewerbsverzerrungen endlich zu beseitigen. Die Sonderbehandlung ist aus der Zeit gefallen. Es gibt keine Unterversorgung mit Finanzdienstleistungen, der man entgegenwirken müsste. Gleichzeitig sind die Folgen der alten Zöpfe nicht so harmlos, wie diese Analyse zeigt.

So ist die willkürliche Steuerbefreiung auf Bundesebene aus föderaler Sicht geradezu stossend: Einzelne Kantone profitieren hier explizit auf Kosten anderer. Eine steuerliche Gleichbehandlung aller Banken wäre dabei einfach zu erreichen. Um das Steuerprivileg auf Bundesebene aufzuheben, genügt der Wechsel der Rechtsform – von einer öffent-

lich-rechtlichen Anstalt zu einer Aktiengesellschaft. Und auf kantonaler Ebene hat vor wenigen Jahren der Kanton Zug bewiesen, dass es ein leichtes ist, die Steuerprivilegien abzuschaffen: 2019 wurde der Steuerrabatt zunächst im Rahmen eines Sparpakets aufgehoben. Seit 2020 unterliegt die Zuger Kantonalbank explizit derselben Steuerpflicht wie private Firmen.

Die Abschaffung der expliziten Staatsgarantie dürfte politisch schwieriger durchzusetzen

sein. Das bedeutet nicht, dass diese Massnahme nicht ebenfalls angebracht wäre. Das Schweizer Finanzsystem ist heute hochentwickelt. Die Beispiele in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Solothurn zeigen: Erstens ist die Institution «Kantonalbank» für die regionale Versorgung mit Bankdienstleistungen längst nicht mehr nötig. Und zweitens ist der Schaden der expliziten Staatsgarantie im Krisenfall enorm – die Kosten belasten die Steuerzahler noch über Jahre. •

Box 3: Eigentlich alles beim Alten in Zürich

Seit 2024 ist die ZKB teilweise steuerpflichtig. Nicht etwa, weil die Politik im Kanton Zürich etwas gegen die steuerliche Sonderbehandlung unternehmen wollte. Das kantonale Steuergesetz befreit die ZKB weiterhin von der Steuerpflicht. Der Grund ist vielmehr die durch die OECD initiierte Mindestbesteuerung grosser Unternehmen.

Nachdem die Stimmbevölkerung im Juni 2023 der nationalen Umsetzungsvorlage zugestimmt hatte, sorgte sich die Züricher Politik vor allem um die Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden, die von der ZKB jährlich eine hohe Dividende erhalten (Fuster, 2024). Ohne Gegenstimme beschloss der Kantonsrat deshalb eine Regelung, womit die neu geschuldeten Steuerzahlungen mit der Dividende eins zu eins verrechnet werden können. Was der Kanton also seit 2024 an Steuern einnimmt, reduziert einfach seinen Anteil an der Ausschüttung. Damit ist sichergestellt, dass die Mittel, weiterhin zu zwei Dritteln dem Kanton und einem Drittel den Gemeinden zukommen.

Diese Lösung ist somit eine Art «Buebetrickli». Denn würde die ZKB wie private Finanzinstitute besteuert, wäre eine OECD-Ergänzungssteuer kein Thema – der Gewinnsteuersatz im Kanton Zürich liegt deutlich über der 15%-Schwelle. Der nun gewählte Ansatz löst derweil keine der erwähnten Probleme. So geht der Bund weiterhin leer aus, und der nationale Finanzausgleich wird weiterhin verzerrt (vgl. Fliesstext).

Endnoten

- 1 Noch besser wäre es, wir würden die Fälligkeitsstruktur der Einlagen über 100 000 Franken jeder Bank kennen. Diese Information ist aber nicht öffentlich zugänglich, und das Glarner Modell demnach eine Annäherung dazu.
- 2 Zudem ist der Begriff der «Versicherung» in diesem Kontext irreführend, da Versicherungsnehmer und Versicherungsgeber gerade im Kanton Zürich, wo die ZKB eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist, letztlich dieselbe juristische Einheit sind – nämlich der Kanton Zürich. Die Regelung dient einzig einer besseren Abgrenzung innerhalb der kantonalen Buchhaltung.
- 3 Wie eingangs erwähnt, beschränkt sich diese Analyse auf die 21 Kantonalbanken mit gesetzlich festgehaltenen Garantien. Berücksichtigt man auch jene ohne explizite Staatsgarantie aus den Kantonen Bern, Genf und Waadt, werden nicht fünf, sondern acht Institute regulär besteuert. In einer früheren Version der Studie stand, dass die Genfer Kantonalbank nur teilweise besteuert wird. Das ist seit 2021 nicht mehr der Fall.

Anhang: Wie der Wert der Staatsgarantien berechnet wurde

Wir wenden für unsere Schätzung ein sogenanntes Kostenvorteilsmodell an. Es werden nur Daten der Stammhäuser berücksichtigt, da Tochtergesellschaften nicht zwangsläufig eine Staatsgarantie geniessen.

Der Wert der Staatsgarantie ergibt sich für jede Bank aus der Multiplikation zweier Grössen: des ratingabhängigen Fremdkapitals und des monetären Vorteils der Staatsgarantie, die wie folgt bestimmt werden:

1) Ratingabhängiges Fremdkapital

Das ratingabhängige Fremdkapital basiert auf den folgenden vier Kennzahlen:

- a. Verpflichtungen gegenüber Banken (Interbankverpflichtungen)
- b. Verpflichtungen gegenüber Kunden (Einlagen)
- c. Kassenobligationen
- d. Obligationenanleihen (exkl. nachrangige Anleihen)

Das ratingabhängige Fremdkapital (RFK) jeder Bank entspricht der Summe dieser Bilanzpositionen und einer je nach Variante unterschiedlichen Gewichtung. Variante 1 (Basler Modell) und Variante 2 (Basler Modell – Untergrenze) folgen den Berechnungen zur Abgeltung der Staatsgarantie der Basler Kantonalbank (FD Kanton Basel-Stadt, 2020). Variante 3 orientiert sich an den Berechnungen zur Entschädigung der Staatsgarantie der Glarner Kantonalbank.

1.1) Basler Modell

$$\text{RFK} = a \times 80 \% + b \times (67 \% \times 75 \%) + c + d$$

- Interbankverpflichtungen werden bei der BKB ohne Korrespondentenkonten ausgewiesen, da es sich um Abwicklungskonten für den Zahlungsverkehr handelt. Wir übernehmen die daraus resultierende Gewichtung dieser Fremdkapitalposition von 80 % für alle anderen Banken.
- Kundeneinlagen werden insgesamt zu 50 % berücksichtigt.
- Kundeneinlagen unter 100 000 Franken werden zu 67 % berücksichtigt. Da es keine öffentlichen Angaben für den Anteil der Einlagen je Bank unterhalb dieser Schwelle gibt, handelt sich bei diesem Wert um eine Schätzung auf Basis der Angaben zu den Kundeneinlagen der systemrelevanten Banken im Geschäftsbericht 2023 der esisuisse (2024) und den Berechnungen der BKB.

Bei den Kundeneinlagen über 100 000 Franken übernehmen wir die Annahme aus den Berechnungen zur Abgeltung der Staatsgarantie der Basler Kantonalbank (FD Kanton Basel-Stadt).

1.2) Basler Modell – Untergrenze

$$\text{RFK} = a \times 80 \% + b \times 0 \% + c + d$$

- Interbankverpflichtungen analog Basler Modell (vgl. 1.1)

1.3) Glarner Modell

$$\text{RFK} = a \times 73 \% + b \times 57 \% + c + d$$

- Analog zu den Berechnungen zur Entschädigung der Glarner Kantonalbank bleiben im dritten Modell alle Fremdkapitalpositionen unberücksichtigt, die «sofort» oder «auf Sicht» kündbar sind. Diese hat eine bankspezifische Gewichtung des RFK zur Folge. Im Schnitt aller Kantonalbanken mit expliziter Staatsgarantie werden die Interbankverpflichtungen zu 73 % berücksichtigt, die Kundeneinlagen zu 57 %.
- Der Einlagesicherung wird analog dem Basler Modell Rechnung getragen.

Quelle: VSKB (2024b), esisuisse (2024), FD Kanton Basel-Stadt (2020), Glarner Regierungsrat (2022)

2) Vorteil der Staatsgarantie

Der Vorteil der Staatsgarantie entspricht dem in Abbildung 1 ersichtlichen «Uplift». Um diese Rating-Differenz in Basispunkte umzuwandeln, greifen wir auf Daten zu Default Spreads von US-Finanzunternehmen zurück (für Rating ohne Daten zu den Default Spreads wird linear interpoliert, z. B. wird für AA+ der Mittelwert des Spreads von AA und AAA gebildet).

- Für die Banken mit Rating folgt daraus durchschnittlich ein Finanzierungsvorteil von 27 Basispunkten.
- Für die Kantonalbanken ohne Rating wurde folgendes Vorgehen gewählt: Ihnen wurde ein AA+-Rating mit einem Uplift von 3 Notches attestiert, was einem mittleren Finanzierungsvorteil von 27 Basispunkten entspricht.

Quelle: Damodaran (2024), S&P (2024a-f), Moody's (2024a, b), Fitch (2023, 2024), VSKB (2024a), eigene Berechnungen

Quellen

- Damodaran, A. (2024). Ratings, Spreads and Interest Coverage Ratios. Current Data. <https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/esuisse>. (2024). Geschäftsbericht 2023.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2024). Steuerrechner. <https://swisstaxcalculator.estv.admin.ch/#/home>
- FD Kanton Basel-Stadt (2020). Berechnung Abgeltung Staatsgarantie der BKB. <https://www.fd.bs.ch/nm/2020-regierungsrat-legt-abgeltung-der-bkb-staatsgarantie-fest-und-plant-gesetzesrevision-fd.html>
- Fitch Ratings (2023, Aug 21). Basler Kantonalbank. Rating Report.
- Fitch Ratings (2024, Juli 24). Zuercher Kantonalbank. Rating Report.
- Fuster, T. (2024, Aug 30). Die ZKB schlägt der OECD ein Schnippchen – und führt die Mindeststeuer ad absurdum. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/die-zkb-schlaegt-der-oecd-ein-schnippchen-und-fuehrt-die-mindeststeuer-ad-absurdum-ld.1846185>
- Graf, R., Spycher, H., et al. (2023, März 3). Solothurn (Kanton), in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), https://hls-dbs-dss.ch/de/articles/007386/2023-03-08/#_bfs_references
- Hertler, R. (2014, Mai 24). Ausserrhoden verlor 25 Mio. Franken beim Verkauf der Kantonalbank. Tagblatt. <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ausserrhoden-verlor-25-millionen-franken-beim-verkauf-der-kantonalbank-ld.660598>
- Kanton Zürich (2015). Reglement über die Entschädigung der Staatsgarantie durch die Zürcher Kantonalbank. https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/gesetzessammlung/zblx-os/erlass-951_14-70-303.html#
- KPMG (2018, März 8). Potenzielle Steuerschuld der Kantonalbanken. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle.
- Mathys, U. (2019, Dez 31). Das Lehrstück hallt bis heute nach. Solothurner Zeitung. <https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/25-jahre-nach-dem-crash-das-lehrstueck-kantonalbank-hallt-bis-heute-nach-ld.1403606>
- Monnet, C., Niepelt, D., & Taudien, R. (2025, Jan 28). Pricing Liquidity Support: A PLB for Switzerland. Diskussionspapier, Universität Bern. <https://www.niepelt.ch/research/pricing-liquidity-support-a-plb-for-switzerland-unibe-dp-2025/>
- Moody's Ratings (2024a, Juli 3). Credit Opinion. St. Galler Kantonalbank AG.
- Moody's Ratings (2024b, Nov 12). Credit Opinion. Zuercher Kantonalbank.
- NZZ (2003, März 1). Auf unterschiedlichen Wegen aus turbulenten Zeiten. <https://www.nzz.ch/article8NNGI-ld.247652>
- Rutz, S. (2016). Das Märchen vom Tafelsilber: Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz. Avenir Suisse. <https://avenir-suisse.ch/publication/eine-privatisierungsagenda-fuer-die-schweiz/>
- Rutz, S., & Grabher, L. (2022, Juli 13). Kantonalbanken: Die nächste Finanzkrise kommt bestimmt. Avenir Suisse Blog. <https://avenir-suisse.ch/kantonalbanken-die-naechste-finanzkrise-kommt-bestimmt/>
- Schaffner, D. (2010, Juli 19). Kantone retteten mit Milliarden ihre taumelnden Banken. Tagesanzeiger. <https://www.tagesanzeiger.ch/kantone-retteten-mit-milliarden-ihre-taumelnden-banken-761632627389>
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2024, Juni 20). Anzahl Banken für alle Bankengruppen – jährlich. Jährliche Bankensstatistik. <https://data.snb.ch/de/topics/banken/chart/bastrazbbach>
- S&P Global Ratings (2024a, Jan 18). Ratings Direct: Glarner Kantonalbank.
- S&P Global Ratings (2024b, Feb 24). Ratings Direct: Basellandschaftliche Kantonalbank.
- S&P Global Ratings (2024c, Mai 29). Research Update: Graubündner Kantonalbank.
- S&P Global Ratings (2024d, Juni 5). Research Update: Luzerner Kantonalbank.
- S&P Global Ratings (2024e, Okt 18). Ratings Direct: Basler Kantonalbank.
- S&P Global Ratings (2024f, Okt 25). Three Swiss Cantonal Banks Ratings Affirmed.
- Strategy& (2022, Dez 1). Bezahlen in der Schweiz wird digitaler – Alternativen zu Bargeld werden immer beliebter. Pressemitteilung. <https://www.strategyand.pwc.com/ch/de/presse/bezahlen-in-der-schweiz-wird-digitaler.html>
- Tagesanzeiger (2014, Apr 3). Merz Troubleshooter Akten. <https://www.tagesanzeiger.ch/merz-unglaubliche-troubleshooter-akten-351552361681>
- VSKB, Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2024a, Juli 8). Regionale Verpflichtung – Regionales Banking. Portrait. <https://vskb.ch/kantonalbanken/portrait/kantonale-eigentumer-fur-regionales-banking>
- VSKB, Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2024b, Sept 30). Jahresberichte: Die Geschäftsberichte der Kantonalbanken und des VSKB. <https://vskb.ch/publikationen/jahresberichte>

Dank

Der Autor bedankt sich bei Prof. Dr. Aymo Brunetti von der Programmkommission von Avenir Suisse für das externe Lektorat. Speziell verdankt der Autor die wertvolle Vorarbeit zum Thema von Laurenz Grabher und Samuel Rutz. Schliesslich gilt der Dank auch zahlreichen Fachleuten aus der Branche und der Verwaltung, die mit ihrem Wissen zum Gelingen der Studie beigetragen haben. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt allein bei dem Autor und dem Direktor von Avenir Suisse, Jürg Müller.

Autoren Lukas Schmid
Lektorat Christoph Eisenring
Gestaltung Ernie Ernst
Herausgeber Avenir Suisse, Zürich
ISSN 2813-8473
Download avenir-suisse.ch/publication/kantonalbanken-versteckte-kosten-von-staatsgarantien-und-steuerbefreiungen/

avenir suisse



Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieser Publikation durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00

