

Beschluss Nr. 685/2025
Schwyz, 16. September 2025 / ju

Postulat P 10/25: Errichtung eines Staatsgarantiefonds prüfen
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 16. April 2025 haben Kantonsrat Dr. Alexander Lacher und vier Mitunterzeichner folgendes Postulat eingereicht:

«Ausgangslage: Heute fliesst die jährliche Abgeltung der Schwyzer Kantonalbank für die Staatsgarantie in den allgemeinen Staatshaushalt unseres Kantons. Damit stünden die Mittel der Staatsgarantie im Krisenfall nicht gesondert bzw. unmittelbar zur Verfügung. Zudem können diese Mittel nicht wertvermehrend angelegt werden.

Fragestellung: Mit diesem Postulat wird der Regierungsrat höflich aufgefordert, dem Kantonsrat eine diesbezügliche Auslegeordnung zu unterbreiten, indem er den Handlungsspielraum und -bedarf in den folgenden Bereichen aufzeigt:

- 1. Könnte der Kanton seiner Bank im Krisenfall schnell und ausreichend liquide Mittel zur Verfügung stellen?*
- 2. Erachtet der Regierungsrat die Gründung eines separaten Fonds zur Äufnung der Abgeltung für die Staatsgarantie grundsätzlich als sinnvoll?*
- 3. Wie könnte ein solcher Staatsgarantiefonds in seinen Grundzügen aussehen (Zweck, Verwaltung, Zielgrösse, Anlagestrategie)?*
- 4. Möchte der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Vorlage zur Errichtung eines Staatsgarantiefonds unterbreiten oder eine andere Massnahme diesbezüglich treffen?*

Wir bedanken uns beim Regierungsrat bestens für die Berichterstattung zu den vorgenannten Handlungsfeldern.»

2. Antwort des Regierungsrates

Die vorliegende Postulatsantwort ergänzt die Beantwortung des Postulats P 9/25 «Abgeltung der Staatsgarantie: Berechnungsmethode überprüfen» (RRB Nr. 684/2025).

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Rechtsgrundlagen und Staatsgarantie

Die Schwyzer Kantonalbank (SZKB) ist eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit. Gemäss § 7 des Gesetzes über die Schwyzer Kantonalbank vom 17. Februar 2010 (SZKBG, SRSZ 321.100) verfügt sie über eine unbeschränkte Staatsgarantie des Kantons. Das bedeutet, der Kanton haftet subsidiär für alle Verbindlichkeiten der SZKB, falls deren eigenen Mittel zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nicht ausreichen – Anlegern wird somit faktisch eine vollständige Rückzahlungsgarantie gewährt. Unter die Staatsgarantie fallen insbesondere sämtliche Kundenguthaben (Privat- und Sparkonten etc.), Kassenobligationen, Festgelder und durch die SZKB begebene Anleihen sowie Vorsorgegelder der 2. und 3. Säule, soweit sie bei der SZKB angelegt sind. Nicht von der Staatsgarantie erfasst sind Vermögenswerte in Kundendepots (Wertschriften), da diese gemäss Bundesrecht ohnehin zugunsten der Kunden ausgesondert sind.

2.1.2 Finanzielle Situation der SZKB

Die SZKB befindet sich seit Jahren in ausgezeichneter Verfassung. Sie ist überdurchschnittlich solide kapitalisiert und weist eine Eigenmittelquote deutlich über den regulatorischen Anforderungen auf. Inklusive Jahresgewinn betrug das Eigenkapital per Ende 2024 rund 2.4 Mia. Franken, was einer risikogewichteten Kapitalquote von 23.9 % entspricht. Damit gehört die SZKB zu den am besten kapitalisierten Banken der Schweiz. Die Ratingagentur Standard & Poor's bestätigt der Bank regelmässig ein hohes Rating (aktuell AA+), was die erstklassige Bonität und das geringe Kreditrisiko, aber auch den finanzstarken und stabilen Kanton als Eigner im Hintergrund widerspiegelt. Der Kanton Schwyz ist Alleineigentümer der SZKB. Er trägt somit das volle Eigentümer- und Haftungsrisiko, erhält im Gegenzug aber auch den gesamten ausgeschütteten Gewinn der Bank. Gemäss Gesetz über die SZKB leistet die Bank dem Kanton eine jährliche Abgeltung für die Staatsgarantie in Höhe von 1 % der nach Bundesrecht erforderlichen Eigenmittel. Im Jahr 2025 entsprach dies einer Zahlung von rund 13.4 Mio. Franken. Inklusive Verzinsung des Dotationskapitals und der Gewinnausschüttung flossen 2025 57.3 Mio. Franken an den Kanton. Aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Natur ist die SZKB von der Gewinnsteuer befreit, sodass sämtliche Ausschüttungen vollständig dem Kanton zufließen. Wichtig ist festzuhalten, dass die Staatsgarantie seit Bestehen der SZKB (über 135 Jahre) noch nie in Anspruch genommen werden musste. Diese Ausgangslage – eine robuste Bank mit hoher Substanz und ein finanzstarker Kanton als Gewährträger – bildet den Hintergrund für die Beurteilung der Forderung nach einem spezifischen Garantiefonds.

2.1.3 Rolle des Kantons als Garant

Der Kanton Schwyz müsste im äussersten Fall (Konkurs oder Zahlungsunfähigkeit der Bank) für deren verbleibenden Schulden geradestehen. Faktisch fungiert der Staat dadurch als ultimativer Sicherungsgeber für die Bankkunden. Allerdings ist der Kanton kein Versicherungsunternehmen im klassischen Sinn – er erhebt zwar eine Risikoprämie (Abgeltung), doch diese orientiert sich nicht an versicherungsmathematischen Schadenswahrscheinlichkeiten, sondern pauschal an der Eigenmittelgrösse. Mangels historischer Schadensfälle wäre ein rein aktuarisches Prämienmodell ohnehin kaum praktikabel, da die Versicherungslösung nur für einen Versicherten, die SZKB, konstruiert wäre. Die bestehende Rechtsordnung der Staatsgarantie enthält bewusst keine Pflicht des

Kantons zur Reservenbildung. Vielmehr obliegt es dem Parlament, allfällige Mittel für eine Bankstützung im Krisenfall über den ordentlichen Haushalt bereitzustellen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern die Einrichtung eines spezifischen Fonds einen Mehrwert bieten könnte.

2.1.4 Wirtschaftliche Bedeutung der SZKB

Die SZKB zählt zu den mittelgrossen Kantonalbanken der Schweiz, ist aber relativ zum Kanton Schwyz von herausragender Grösse. Per Ende 2024 wies die SZKB eine Bilanzsumme von 23.9 Mia. Franken aus. Zum Vergleich betrug das Bruttoinlandprodukt (BIP) des Kantons Schwyz im Jahr 2022 rund 11.6 Mia. Auch pro Kopf ergibt sich mit 167 000 Einwohnern (2024) eine Bilanzsumme von rund Fr. 138 000.-- je Einwohner, während das BIP pro Kopf im Kanton Schwyz etwa Fr. 70 700.-- beträgt (2022). Dies unterstreicht die wirtschaftliche Bedeutung der SZKB. Sie verwaltet und bewegt Summen, die um ein Vielfaches über der jährlichen Wertschöpfung und dem durchschnittlichen Einkommen im Kanton liegen. Schwyz rangiert mit seiner Wirtschaftsleistung im hinteren Mittelfeld der Schweizer Kantone (Platz 18 von 26) und beim BIP pro Kopf am unteren Ende (Platz 21). Die SZKB als führende Finanzinstitution im Kanton trägt signifikant zur Kreditversorgung, zum Vermögensmanagement und zur regionalen Wertschöpfung bei. Ihr Kerngeschäft liegt im Retail- und Firmenkundengeschäft, insbesondere im Hypothekarkreditgeschäft und Zinsdifferenzgeschäft. Durch ihren Marktanteil im Kanton (647 Mitarbeitende, 22 Geschäftsstellen) beeinflusst sie die lokale Wirtschaftsentwicklung deutlich. Allerdings geht mit dieser Grösse und Bedeutung auch eine erhebliche Risikoexposition für den Kanton einher, was im Folgenden zum Gesamtverständnis zur Beantwortung des Postulates näher ausgeführt wird.

2.2 Risikoanalyse

Als Alleineigentümer und Garantiegeber der SZKB trägt der Kanton Schwyz eine Reihe von Risiken. Diese ergeben sich sowohl aus dem Geschäftsmodell der Bank (starke Fokussierung auf das Zins- und Hypothekargeschäft) als auch aus den rechtlichen und finanziellen Verantwortlichkeiten des Kantons. Nachfolgend werden die wichtigsten Risiken analysiert.

2.2.1 Klumpenrisiko aufgrund der Grösse der Bank

Die SZKB stellt potenziell ein Klumpenrisiko für den Kanton dar, da sie einen erheblichen Anteil der kantonalen Finanz- und Wirtschaftskennzahlen auf sich vereint. Unter Klumpenrisiko versteht man hier die Gefahr, dass die Konzentration auf ein einzelnes grosses Engagement – nämlich die Bank – die finanzielle Stabilität des Kantons gefährden könnte, sollte die Bank tatsächlich in Schieflage geraten. Ein Indikator dafür ist das Verhältnis der Bankbilanz zum kantonalen BIP. Wie oben gezeigt, liegt diese Kennzahl für Schwyz bei rund 200 %. Damit gehört der Kanton Schwyz wie z. B. der Kanton Luzern (190 %) zu den exponiertesten Kantonen in der Schweiz. Für Schwyz besteht daher mit der SZKB grundsätzlich ein bedeutendes Klumpenrisiko, auch wenn dem gegenüber die positiven volkswirtschaftlichen Effekte der Bank zu stellen sind. Historische Erfahrungen zeigen, dass sich Klumpenrisiken durchaus realisieren können. In den 1990er-Jahren gerieten mehrere Kantonalbanken (u. a. Bern, Genf, Waadt) in existenzielle Krisen und zwei Kantone (Appenzell Ausserrhoden und Solothurn) verloren ihre Kantonalbank infolge einer Immobilienkrise vollständig. Diese Beispiele unterstreichen, dass eine Kantonalbank in schweren Krisenzeiten den zuständigen Staatshaushalt stark belasten kann. Die Ausgangslage in Schwyz – eine vergleichsweise kleine Staatswirtschaft gegenüber einer grossen Bank – erfordert daher eine besonders sorgfältige Beobachtung und Steuerung dieses Klumpenrisikos.

2.2.2 Staatsgarantie und Haftungsverpflichtungen des Kantons

Wie die grosse Mehrheit der Kantonalbanken verfügt die SZKB über eine unbeschränkte Staatsgarantie. Das heisst, der Kanton haftet für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit deren eigene Mittel nicht ausreichen. Diese gesetzliche Haftung ist im Kantonalbankgesetz verankert und impliziert, dass im Insolvenzfall oder bei einer Bankensanierung der Kanton mit seinem Vermögen und seiner Kreditfähigkeit für die Gläubiger der Bank einsteht. Für den Kanton stellt die Staatsgarantie ein Doppelrisiko dar. Zum einen handelt es sich um eine enorme Eventualverbindlichkeit – faktisch eine Versicherung für die Bank und alle Bankgläubiger –, die im Krisenfall in einen akuten Zahlungsbedarf umschlagen kann. Zum anderen kann die Existenz der Garantie theoretisch Anreizwirkungen auf das Verhalten der Bank und ihrer Stakeholder haben. Gläubiger und Kunden fühlen sich dank Staatsgarantie sicher und fordern weniger Risikoprämie, was die Bank zu riskanterem Wachstum verleiten könnte. Auch ohne Fehlanreize bedeutet die Garantie aber vor allem, dass letztendlich die öffentliche Hand Verluste tragen muss, sollte die Bank diese nicht selbst decken können.

2.2.3 Finanzierungsverpflichtungen im Krisenfall

Sollte die SZKB in eine ernste Schieflage geraten – etwa durch massive Kreditausfälle oder andere Verluste –, hätte der Kanton als Eigentümer und Garant die Verpflichtung, die Bank zu rekapitalisieren oder ihre Gläubiger finanziell abzufinden (Verlustdeckung), um eine Insolvenz abzuwenden bzw. einzudämmen. Insbesondere in einem Szenario, in dem das Eigenkapital der Bank aufgebraucht ist, müsste der Kanton die Verluste tragen und frisches Kapital zuführen, um die Bank zu stabilisieren oder die Sanierung bzw. Liquidation geordnet abzuwickeln. Eine gängige Annahme in Stresstests ist z. B. ein Verlust von 20 % der Bankaktiven in einer schweren Finanzkrise. Für die SZKB (Aktiven mit rund 23.9 Mia. Franken Ende 2024) entspräche dies einem Verlust von rund 4.8 Mia. Franken. Das jährliche Gesamtbudget des Kantons Schwyz (Aufwand 2024) liegt im Vergleich bei rund 1.89 Mia. Franken. Ein solcher Verlust würde also etwa dem 2.5-fachen des kantonalen Jahresetats oder rund dem 5.5-fachen jährlichen Steuerertrag (rund 880 Mio. Franken im 2024) entsprechen. Selbst wenn nicht der gesamte Betrag sofort finanziert werden müsste, könnte der Kanton solche Summen nur durch eine drastische Neuverschuldung aufbringen. Im genannten Beispiel (20 % Verlustquote) hätte der Kanton unter Verrechnung der eigenen Mittel der Bank nach Deckung der Verluste rund 1.7 Mia. Franken zusätzliche Schulden. Zusätzlich müsste die Bank allenfalls neu kapitalisiert werden. Aktuell verfügt der Kanton über ein Nettovermögen von 873 Mio. Franken, ein Eigenkapital von 938 Mio. Franken und ist schuldenfrei. Auch wenn Schwyz eine ausgesprochen solide Finanzlage und ein AAA-Rating genießt, müsste er in einem solchen Szenario eine signifikante Neuverschuldung und womöglich bedeutende Steuererhöhungen in Kauf nehmen, um seine Pflicht aus der Staatsgarantie zugunsten der SZKB zu erfüllen.

2.2.4 Liquiditätsrisiken

Neben der Solvenzfrage (Verlusttragung und Rekapitalisierung) spielt auch die Liquidität eine entscheidende Rolle in Banken Krisen. Liquiditätsrisiken bedeuten, dass eine Bank zahlungsunfähig werden kann, noch bevor sie tatsächlich bilanziell überschuldet ist – etwa, wenn viele Kunden gleichzeitig ihre Guthaben abziehen (Bankansturm, «Bank-Run»). Spätestens seit der Notübernahme der Credit Suisse im März 2023 ist einem breiten Publikum bewusst, wie rasch heute digitale «Bank-Runs» auftreten können. Über Online-Banking können Kunden in Sekundenbruchteilen ihre Gelder abziehen, und schon Gerüchte in (sozialen) Medien können unter Umständen panikartige Abflüsse auslösen. Die SZKB verfügt Ende 2024 über Kundengelder von rund 16.9 Mia. Franken und über flüssige Mittel von 3.0 Mia. Franken. Sollte ein bedeutender Teil dieser Einlagen kurzfristig abgezogen werden, müssten innerhalb weniger Tage entsprechende Liquiditätsreserven bereitstehen, um die Auszahlungswünsche zu erfüllen. Der Kanton selbst kann solche Reserven nicht bereitstellen – die Staatsgarantie greift hier nicht, da sie erst nachrangig,

ex post im Insolvenzfall, zur Gläubigerbefriedigung dient. In einer akuten Liquiditätskrise ist vielmehr die Schweizerische Nationalbank (SNB) gefragt. Sie hat 2023 die Regeln gelockert, sodass nun alle Banken – nicht nur systemrelevante – Zugang zu Notfallliquiditätshilfe (ELA) bekommen können. Voraussetzung ist ein vorher mit der SNB vereinbartes und von der FINMA gebilligtes Liquiditäts-Notfallkonzept. Letztlich muss die SNB als «Lender of Last Resort» einspringen, wenn eine solvente Bank illiquide zu werden droht. Die Staatsgarantie schützt zwar die Kunden vor Verlusten, verhindert aber keinen Bankansturm, da sie nicht zeitnah in Liquidität gewandelt werden kann. Dieses Risiko besteht prinzipiell bei jeder Bank, doch ein Vertrauensverlust träfe bei einer Kantonalbank immer auch den Kanton und dies unabhängig von einer allfälligen Staatsgarantie. Es gilt also, präventiv Vertrauen zu wahren (u. a. durch solide Liquiditätssteuerung der Bank und transparente Kommunikation in Krisen) und auf Ebene der SNB/FINMA entsprechende Notfallvereinbarungen sicherzustellen.

2.2.5 Abhängigkeit vom Hypothekarmarkt und Zinsänderungsrisiken

Das Geschäftsmodell der SZKB ist – wie bei den meisten Kantonalbanken – stark auf das Zinsdifferenzgeschäft ausgerichtet. Rund zwei Drittel der Erträge stammen aus dem Zinsgeschäft, vor allem der Vergabe von Hypothekarkrediten. Entsprechend hoch ist die Abhängigkeit vom Immobilien- und Hypothekarmarkt sowie vom Zinsniveau. Externe Faktoren wie ein konjunktureller Einbruch, ein Platzen einer Immobilienpreisblase oder rasche Zinsschwenks können signifikante Auswirkungen auf die Vermögensqualität der Bank und ihre Ertragslage haben. Insbesondere ein unerwartet starker Zinsanstieg stellt ein zentrales Risiko dar. Er kann den Wert des bestehenden Kreditportfolios mindern (z. B. durch sinkende Immobilienpreise und Bonitätsverschlechterungen) und zugleich die Zinsmarge drücken, falls die Zinskosten schneller steigen als die Erträge angepasst werden können. Ein extremes Szenario eines plötzlichen Zinsanstiegs – wie Anfang der 1990er-Jahre – kann kurzfristig zu einer Erosion der Bankeigenmittel führen. In der Schweizer Immobilienkrise der 1990er fielen tatsächlich Verluste in zweistelliger Prozenzhöhe der Kreditbestände an, was mehreren Kantonalbanken in starke Schwierigkeiten brachte. Für den Kanton Schwyz bedeutet die starke Fokussierung seiner Bank auf Hypotheken, dass ein Einbruch am Immobilienmarkt die SZKB und damit indirekt den Kanton empfindlich treffen könnte. Zwar haben die Kantonalbanken heute höhere Eigenmittelquoten (durchschnittlich 19 % Gesamtkapitalquote, die SZKB sogar 23.9 %) und strengere regulatorische Limitierungen für die Kreditvergabe, dennoch bleibt das Klumpenrisiko innerhalb der Bankbilanz – viele ähnliche Kredite, vor allem grundpfandgesichert – ein Verlustpotenzial bei systemischen Krisen. Diese Konzentration erfordert ein umsichtiges Risikomanagement seitens der Bank (Diversifikation, vorsichtige Belehnungspolitik, ausreichende Wertberichtigungen) und seitens des Kantons ein Verständnis der Exponierung gegenüber dem Hypothekarmarkt.

2.3 Rettungskapazität des Kantons Schwyz

Die Rettungskapazität bezeichnet die Fähigkeit des Gemeinwesens, seine Kantonalbank im Krisenfall finanziell zu stützen, ohne die eigene Solvenz zu gefährden. Um sie abzuschätzen, müssen die skizzierten Risikogrößen den finanziellen Ressourcen und der Verschuldungsmöglichkeit des Kantons gegenübergestellt werden. Wesentliche Parameter sind dabei das Verhältnis der Bankbilanz zum kantonalen BIP, das Verhältnis des potenziellen Verlusts zur jährlichen Staatsrechnung, aktuelle Schulden und Eigenmittel des Kantons sowie dessen Bonität bzw. das Rating. Nur ein kleiner Bruchteil eines grossen Bankenverlusts könnte somit direkt gedeckt werden. Grössere Beträge müssten über Schuldenaufnahme finanziert werden, was aufgrund der soliden Finanzbasis des Kantons, dem hohen und stabilen Steuersubstrat und einem ausgezeichneten AAA-Ratings grundsätzlich möglich wäre. Trotz der guten Ausgangslage wäre die notwendige Neuverschuldung in einer Bankkrise aber enorm. Wie oben aufgezeigt können im schlimmsten Fall sehr hohe Beträge erforderlich sein (z. B. 1.7 Mia. Franken bei 20 % Verlust der Bankaktiven). Relativ zu den aktuellen Kantonsfinanzen entspräche das einem Sprung der Schuldenquote von 0 % auf rund 14 % des BIP bzw. knapp einem gesamten Jahresaufwand oder einem doppelten jährlichen

Steuerertrag. Die Kreditmärkte würden eine solche Emission wahrscheinlich nur bei deutlicher Risikoprämie mittragen und das Kantonsrating käme unter Druck.

2.4 Risikoeinschätzung

Trotz der aktuell sehr komfortablen Lage der SZKB können die mit der Staatsgarantie verbundenen Risiken nicht negiert werden. In einem Immobilienkrisen-Szenario, etwa infolge stark steigender Zinsen oder eines Preiszerfalls am Immobilienmarkt, können auch solide Banken unter Druck geraten. Ein Rückblick auf die 1990er-Jahre zeigt, dass mehrere Kantonalbanken damals in existenzielle Schwierigkeiten gerieten. Die Kantonalbanken Solothurn und Appenzell Ausser rhoden verschwanden infolge der Immobilienkrise ganz vom Markt, und andere mussten vom Staat mit hohem finanziellem Aufwand gerettet werden. So wurden die Kantonalbanken Bern und Waadt in den 1990ern durch milliardenschwere Rettungsaktionen stabilisiert – verbunden allerdings mit dem Verlust der Staatsgarantie in der Folgezeit. Auch die Banque Cantonale de Genève (BCGE) erlitt in jener Zeit eine Krise. Sie konnte zwar gerettet werden, verlor aber teilweise ihre Staatsgarantie und belastete den Genfer Kantonshaushalt erheblich. Die verbliebenen Banken schütteten allerdings heute wieder Erträge an ihre Eigentümer aus.

Neben Marktrisiken im Kreditportfolio sind weitere Gefahren zu beachten. Ein längerfristiger Zinsanstieg könnte die Zinsmarge der Bank unter Druck setzen und die Attraktivität von Wohneigentum schmälern – mit möglichen negativen Folgen für das Hypothekengeschäft. Ebenso wird der Markt zunehmend durch neue Akteure geprägt. Versicherungen und Pensionskassen drängen mit teils attraktiveren Konditionen in den Hypothekarmarkt, und technologiegetriebene FinTech-Unternehmen punkten mit effizienten digitalen Onboarding-Prozessen. Eine jüngere, digital-affine Kundengeneration ist weniger filialgebunden und vergleicht Angebote vermehrt online, was den Konkurrenzdruck erhöht. Diese Entwicklungen können das traditionelle Hauptgeschäft der Bank mittelfristig beeinträchtigen.

Die vorstehenden Szenarien machen deutlich, dass die Haftung des Kantons im schlimmsten Fall enorm grosse Summen umfassen könnte. Die SZKB verfügt über eine Bilanzsumme von rund 23.9 Mia. Franken und verwaltet Kundengelder von etwa 28.1 Mia. Franken. Würde die Bank in eine existenzbedrohende Krise schlittern, müsste zunächst ihr Eigenkapital (2.4 Mia. Franken) Verluste abfedern – darüber hinausgehende Ausfälle hätte letztlich der Kanton zu tragen. Theoretisch unbegrenzte Haftung bedeutet, dass im Extremfall zweistellige Milliardenbeträge notwendig werden könnten, um alle Gläubiger zu befriedigen. Dieser Fall ist höchst unwahrscheinlich und würde bedeuten, dass sämtliche Aktiven ihren Wert verloren hätten, ist aber als theoretisch maximal mögliches Restrisiko denkbar. In einer grossen Krise müsste der Kanton – und damit letztlich der Steuerzahler – die «Löcher stopfen». Unabhängig der Staatsgarantie oder eines Staatsfonds zur expliziten Sicherung der SZKB ist davon auszugehen, dass der Kanton im Falle einer Schief-lage der Bank sowieso handeln müsste, da die SZKB für den Kanton als systemrelevant betrachtet werden kann. Ein Fonds könnte allenfalls Teile des finanziellen Bedarfs decken, aber nicht das gesamte Haftungsrisiko eliminieren. Denn selbst ein jahrzehntelang geäußneter Fonds bliebe begrenzt, während die Haftungssumme potenziell unlimitiert ist.

2.5 Vergleichsmodelle mit anderen Kantonen

Die Fragestellung eines Staatsgarantiefonds oder alternativer Absicherungsmechanismen der Kantonalbank stellt sich nicht nur im Kanton Schwyz. Ein Blick auf andere Kantone zeigt jedoch, dass kein anderer Kanton der Schweiz einen spezifischen Fonds zur Absicherung der Kantonalbank-Staatsgarantie kennt. Stattdessen wurden unterschiedliche Wege gewählt, um mit dem Staatsgarantierisiko umzugehen.

2.5.1 Kanton Basel-Stadt

Die Basler Kantonalbank (BKB) verfügt über eine uneingeschränkte Staatsgarantie. Der Kanton Basel-Stadt verlangt von der BKB eine jährliche Risikoprämie (Abgeltung), die jüngst deutlich erhöht wurde. Ab 2025 bezahlt die BKB jährlich 15.2 Mio. Franken an den Kanton – gegenüber zuvor 10.2 Mio. Franken – um dem stark gewachsenen Geschäftsvolumen Rechnung zu tragen. Grundlage der Bemessung ist ein Kostenvorteilsmodell, das den finanzierungstechnischen Vorteil der Bank durch die Staatsgarantie quantifiziert. Durch die Staatsgarantie kann sich die BKB günstiger refinanzieren. Diese ersparten Zinskosten werden teilweise in Form der Abgeltung an den Staat zurückgeführt, wodurch Wettbewerbsverzerrungen vermieden und der Kanton für sein Risiko entschädigt werden soll. Die Baselstädtische Lösung gleicht somit mehr einer «Garantiegebühr» als einer Rücklagenbildung. Die vereinnahmten Beträge fliessen in den allgemeinen ordentlichen Staatshaushalt.

2.5.2 Kanton St. Gallen

Die St. Galler Kantonalbank (SGKB) ist eine Aktiengesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons und verfügt ebenfalls über eine Staatsgarantie. Im Kantonalbankgesetz St. Gallen ist festgelegt, dass die Bank dem Kanton für die Garantie eine jährliche Abgeltung zwischen 0.3 % und 0.8 % der notwendigen Eigenmittel entrichtet. Die genaue Quote wird risikoorientiert festgelegt. Das St. Galler System koppelt die Prämie somit an die Risikogrösse der Bank (gemessen am Eigenmittelbedarf). Einen Fonds gibt es auch hier nicht – die Beiträge fliessen ins ordentliche Staatsbudget. 2012 diskutierte der Kanton St. Gallen sogar die Aufhebung der Staatsgarantie. Letztlich beschloss der Kantonsrat 2013 jedoch, Garantie und staatliche Mehrheitsbeteiligung unverändert beizubehalten. Statt einer Fondsbildung setzt man weiterhin auf eine laufende Risikokompensation und auf die finanzielle Solidität von Bank und Kanton.

2.5.3 Kanton Zürich

Die Zürcher Kantonalbank (ZKB) geniesst eine Staatsgarantie des Kantons Zürich (und der Gemeinden) und entrichtet dafür eine vom Bankrat festgelegte jährliche Entschädigung. Zürich verfolgt ein versicherungsmathematisches Modell. Es wird ein potenzieller Sanierungsbeitrag (d. h. Kapital, das in einer existenziellen Krise nötig wäre) ermittelt und mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit multipliziert. Für eine Bank mit dem erstklassigen Rating der ZKB wurde die jährliche Wahrscheinlichkeit eines Ausfallereignisses konservativ mit 0.5 % angenommen. Daraus ergab sich zuletzt eine Abgeltung von rund 30 Mio. Franken pro Jahr. Bis 2021 schrieb das Zürcher Gesetz vor, dass die ZKB-Abgeltungen in einen Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie fliessen mussten. Dieser Spezialfonds erwies sich jedoch als nicht zweckmässig und wurde per Gesetzesänderung 2021 abgeschafft. Es wurde begründet, dass im Garantiefall die angesparten Mittel nicht sofort liquidierbar wären (da investiert), sodass der Kanton dennoch vorfinanzieren müsste. Gerade im Falle eines «Bank-Runs» ist die Abrufung der Mittel ohne Kenntnisnahme der Öffentlichkeit nicht möglich. Zudem führten die Fondsanlagen zu Wertschwankungsrisiken und Verwaltungskosten, während parallel die kantonalen Schulden unverändert blieben. Die Zürcher Finanzkommission gelangte zum Schluss, dass es effizienter sei, die Gelder direkt zur Schuldentilgung zu verwenden. Durch Schuldenabbau bzw. Eigenkapitalerhalt verbessere der Kanton seine Kreditfähigkeit für den Krisenfall deutlicher, als wenn Mittel in einem Fonds parkiert würden. Zürich stellt somit ein wichtiges Präzedenzbeispiel dar. Ein ursprünglich vorhandener Garantiefonds wurde aus Überlegungen der Flexibilität und Risikominimierung wieder aufgehoben, zugunsten einer Stärkung des allgemeinen Staatshaushalts.

2.5.4 Kantone ohne Staatsgarantie

Einige Kantone haben infolge schlechter Erfahrungen die Staatsgarantie ganz aufgegeben. Die Kantonalbanken der Kantone Bern, Waadt und Genf operieren seit einigen Jahren ohne Staatsgarantie. Diese Entwicklung war meist das Ergebnis von Bankenkrisen. In Bern (BEKB), Waadt (BCV) und Genf (BCGE) sah man den Staat nach massiven Rettungsaktionen nicht mehr in der Lage oder willens, dauerhaft als Garant aufzutreten. Stattdessen wurden diese Banken teil- oder vollprivatisiert und dem allgemeinen Einlagensicherungssystem unterstellt. Die Kehrseite dieser Lösung ist allerdings, dass die betreffenden Kantone nun keine entsprechenden jährlichen Abgeltungen mehr vereinnahmen, zugleich aber im Ernstfall trotzdem politisch gefordert wären, eine systemrelevante Bank zu stützen.

2.6 Allgemeine Staatsfonds als Vergleich

Norwegen sei in diesem Kontext als internationales Beispiel genannt. Norwegen unterhält bekanntlich einen der grössten Staatsfonds der Welt (Government Pension Fund Global), jedoch nicht primär zur Bankensicherung, sondern als Rohstofffonds zur intergenerationalen Vermögensvorsorge. Dieser Fonds speist sich aus ausserordentlich hohen Öl- und Gaseinnahmen und ist in seiner Zweckbestimmung nicht mit einer Kantonalbank-Garantie vergleichbar. Vielmehr dient der norwegische Staatsfonds dazu, die Volkswirtschaft und Staatsfinanzen gegen Schwankungen der Öleinnahmen abzusichern und langfristig zu stabilisieren.

2.7 Finanz- und staatspolitische Erwägungen

2.7.1 Flexibilität des öffentlichen Finanzhaushalts

Ein Fonds entzieht dem ordentlichen Staatshaushalt Mittel und überführt diese in ein zweckgebundenes Sondervermögen. Dies schmälert die finanzpolitische Flexibilität. Während der jährliche Budgetprozess erlaubt, Mittel je nach aktueller Priorität und Notwendigkeit neu zuzuweisen, sind einmal in den Fonds überwiesene Gelder fix gebunden. Solche separierten Fondsgefässe erweisen sich im Vergleich zum demokratisch aufgestellten Staatshaushalt als unflexibel und kaum an veränderte Bedürfnisse anpassbar. Selbst wenn dringender Investitionsbedarf in anderen Bereichen bestünde oder eine Steuerentlastung angezeigt wäre, könnten die im Fonds liegenden Beträge dafür nicht verwendet werden, ohne den Fondszweck zu verletzen. Dies widerspricht dem Prinzip einer dezentralen und anpassungsfähigen Mittelverwendung. Der Regierungsrat favorisiert daher einen Haushalt, in dem Überschüsse bei Bedarf für vielfältige Zwecke (etwa Schuldenabbau, Infrastruktur, Steuerentlastung) eingesetzt werden können, anstatt sie strikt zu reservieren (vgl. finanzstrategische Zielbänder 16 und 17 «Unnötige Zweckbindungen staatlicher Finanzmittel» und «Kausalzusammenhang der spezialfinanzierten Gefässe», Seite 24 Aufgaben- und Finanzplanung 2025–2028).

2.7.2 Transparenz und Rechnungslegung (HRM2)

Das Schweizer Finanzhaushaltsrecht (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2, HRM2) legt Wert auf eine klare, wahrheitsgetreue Darstellung der Vermögens- und Ertragslage des Staates. Durch das gezielte Aussondern von Überschüssen oder Zuwendungen in einen Fonds würde das Ergebnis der ordentlichen Staatsrechnung verzerrt bzw. geglättet, was der Transparenz abträglich ist. Good Governance Prinzipien verlangen aber, dass Parlament und Öffentlichkeit die tatsächliche Finanzlage klar erkennen können. Zudem läuft ein solches Konstrukt dem True and Fair View-Prinzip zuwider, das unter HRM2 angestrebt wird (zweckbestimmte Schattenhaushalte). Bereits die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) sowie der Bundesrat haben sich Anfang 2022 explizit gegen die Einrichtung souveräner Staatsfonds ausgesprochen, da diese oft Intransparenz fördern und keinen echten Mehrwert gegenüber einer soliden ordentlichen Haushaltspolitik bieten.

2.7.3 Demokratische Budgethoheit

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Wahrung der demokratischen Kontrolle über die öffentlichen Mittel. Das Postulat schlägt vor, einen festen Teil künftiger Überschüsse bzw. Zuwendungen automatisch in einen Fonds fliessen zu lassen. Dadurch würden dem Kantonsrat Gestaltungsmöglichkeiten verwehrt, da diese Mittel dem jährlichen Budgetprozess entzogen wären. Der Regierungsrat lehnt solche Automatismen ab. Es gilt der Grundsatz, dass die Zuordnung von Finanzmitteln zu Staatsaufgaben jährlich neu durch das Parlament beschlossen wird. Sollte Handlungsbedarf für zukünftige Risiken gesehen werden, kann der Kantonsrat jederzeit im Rahmen der Budgetdebatte oder mittels spezieller Vorlagen entsprechende Rückstellungen oder Reserven beschliessen – und dies konkret bedarfsorientiert und nicht schematisch. Die Erfahrung zeigt, dass starre finanzielle Gefässe oft versucht sind, den demokratischen Prozessen auszuweichen. Entweder werden sie zweckentfremdet oder sie umgehen die Ausgaben- bzw. Schuldenbremse-Mechanismen. Der Regierungsrat verweist in diesem Zusammenhang auch auf seine Beantwortung des Postulates P 16/21 «Bildung eines Zukunftsfonds zwecks generationenübergreifender Nutzung übermässiger Steuererträge» (RRB Nr. 435/2022, vom Kantonsrat an seiner Sitzung vom 26. Oktober 2022 deutlich nicht erheblich erklärt), worin festgehalten wird, dass auf Fondsbildungen grundsätzlich zu verzichten sei, da der ordentliche Haushalt mit dem demokratischen Budgetprozess alle nötigen Instrumente bereits bereitstelle.

2.7.4 HRM2 und Spezialfinanzierungen

Nach finanzrechtlichen Normen sollen zweckgebundene Finanzierungen möglichst kausal (verursachergerecht) erfolgen, etwa durch Gebühren für bestimmte Leistungen. Alternativ zielführender ist es, stattdessen über eine langfristig orientierte ordentliche Haushaltsführung notwendige Mittel für zukünftige Verpflichtungen zu erwirtschaften, bereitzuhalten und einen stabilen Staat zu pflegen. Das Eigenkapital stellt letztlich das Risikokapital eines Unternehmens oder auch des Gemeinwesens dar und dient als allgemeine Reserve für Unvorhergesehenes. Eine Aufteilung dieses Eigenkapitals auf verschiedene «Töpfe» (etwa ein Fonds für Staatsgarantie, einer für den Finanzausgleich, einer für andere Eventualrisiken) wäre künstlich und wenig sinnvoll. Freie Mittel sollten im Gesamtkontext disponiert werden können.

2.7.5 Umgehung zukünftiger Ausgabenbeschränkungen

Schliesslich ist zu bedenken, dass das Ansammeln von Geldern in einem Fonds politisch den Druck erhöhen kann, diese Mittel später dem Zweck zu entfremden, damit diese überhaupt wieder genutzt werden können. Erfahrungsgemäss wecken prall gefüllte Fonds politisch Begehrlichkeiten. Zudem würde es sich faktisch um ausgelagerte Eigenmittel der SZKB handeln, so dass diese alternativ auch bei der SZKB im Eigenkapital belassen werden könnten.

2.8 Finanzielle Auswirkungen

Zur Veranschaulichung der diskutierten Thematik werden einige exemplarische Berechnungen angestellt.

2.8.1 Mögliche Fondsdotierung

Würde tatsächlich ab 2025 ein Staatsfonds mit jährlich rund 13 Mio. Franken zur Sicherung der SZKB pro Jahr geäufnet, so käme in 20 Jahren nominal ein Kapital von 260 Mio. Franken zusammen. Würde auch noch die Gewinnausschüttung mit zusätzlichen rund 50 Mio. Franken eingelegt, hätte man ein Kapital inklusive Zinserträgen von rund 1.1 Mia. Franken. Dieser Betrag klingt substantiell, läge aber immer noch unter der maximalen denkbaren Schadenshöhe in einem gravierenden Krisenszenario. Folglich bliebe im Ernstfall trotz Staatsfonds eine erhebliche Deckungslücke, die der Kanton auf anderem Wege schliessen müsste (Notkredite, Garantien oder

direkte Kapitalzufuhr). Hätte man einen solchen Fonds aber über beispielsweise 100 Jahre mit jährlich durchschnittlich rund 30 Mio. Franken geäufnet, läge ein Kapital von über 3 Mia. Franken vor (ohne Berücksichtigung von Kapitalerträgen). Da in den vergangenen 130 Jahren dieser Fall nicht eingetreten ist, würde das Geld jährlich als Guthaben einer Spezialfinanzierung ausgewiesen. Die so nicht verwendbaren Mittel hätten während dieser ganzen Zeit vom Steuerzahler erhoben werden müssen. Heute bei jährlichen Ausschüttungen der Schwyzer Kantonalbank von rund 60 Mio. würde diese Lücke rund 15 zusätzliche Steuerfussprozenten entsprechen.

2.8.2 Finanzielle Vor- und Nachteile einer Fondsbildung

Ein Fonds müsste gemäss zu definierenden gesetzlichen Vorgaben sicher und liquide angelegt werden, was im aktuellen Zinsumfeld begrenzte Renditen erwarten lässt. Gerade in einer Krisensituation dürfte die Auflösung von Anlagen höchstens erschwert und mit Sicherheit zu wenig vorteilhaften Bedingungen möglich sein. Es müsste dann trotz Fonds auf die allgemeine Staatskasse zurückgegriffen werden, um schnell liquiditätswirksam handeln zu können. In Zürich wurde explizit festgestellt, dass das Geld im Garantiefonds im Ernstfall zunächst dennoch aus der Staatskasse vorgeschossen werden müsste. Dies relativiert den Nutzen eines Fonds erheblich. Hätte man die gleichen Mittel statt in einen Fonds in den Schuldenabbau, in Eigenkapitalstärke und attraktive steuerliche Rahmenbedingungen gesteckt, wäre der Kanton Zürich im Krisenfall finanziell beweglicher (höheres Kreditpotenzial) und hätte unterwegs Zinsausgaben gespart. Der Kanton könnte in einer Notsituation schnell am Kapitalmarkt Milliarden aufnehmen (da schuldenfrei und mit erstklassiger Bonität), anstatt auf einen unzureichenden Fonds zurückgreifen zu müssen. Aus staatspolitischer Sicht erzeugt ein Fonds zudem laufende Verwaltungskosten und erfordert eine separate Anlagepolitik mit zugeteilten Kompetenzen und Kontrollaufgaben. Dies alles sind Aufwände und Unwägbarkeiten, die vermieden werden können, wenn man beim bewährten Prinzip bleibt, Überschüsse im allgemeinen Finanzhaushalt zu belassen.

2.8.3 Worst-Case-Betrachtung

Sollte – wider Erwarten – die SZKB eines Tages in eine Schieflage geraten, müsste der Kanton voraussichtlich ein Sanierungspaket schnüren. Dieses könnte aus einer Kombination von Eigenkapitalzuführung, Garantien und Liquiditätshilfen bestehen. Der Bundesrahmen sieht für systemrelevante Banken (die SZKB gilt allerdings nicht als «too big to fail») Notfallinstrumente wie SNB-Notkredite mit Bundesgarantie vor. Für nicht systemrelevante Institute wie die SZKB würde man sich im Krisenfall auf eigene Mittel und die SNB stützen. Eine direkte Staatsbeihilfe ist hier nicht vorab vorgesehen. Das heisst, der erste Verteidigungsring ist stets die Bank selbst (Eigenmittel, Liquiditätsreserven), gefolgt von möglichen SNB-Liquiditätshilfen. Sollte danach immer noch eine Unterdeckung bestehen, käme der Kanton ins Spiel. Ein Fonds würde die dann erforderliche staatliche Nothilfe bestenfalls teilweise reduzieren, aber kaum gänzlich ersetzen können, was eine jahrzehntelange Bindung beträchtlicher finanzieller Mittel nicht rechtfertigt. Im Weiteren funktionieren Versicherungsmodelle nur bei bewertbarem Schadenausmass und Eintretenswahrscheinlichkeit eingebettet in eine Portfolio-Betrachtung. Bei Extremereignissen funktionieren diese nicht.

2.9 Alternative Krisenvorsorge

Ein zentraler Baustein ist die Erstellung eines umfassenden Notfallplans für den Krisenfall. Ein solcher Plan – idealerweise gemeinsam von Kantonsvertretern und der Bank erarbeitet – legt ex ante fest, wie im Falle einer ernsten Schieflage der Bank vorzugehen ist. Elemente könnten Eskalationsstufen und Verantwortlichkeiten, Kommunikationspläne, vorbereitete Beschlüsse für Kapitalnachsüsse oder Garantien und technische Abwicklungspläne sein. Gemäss FINMA-Rundschreiben müssen systemrelevante Banken einen solchen Recovery- und Resolution-Plan vorhalten. Für nicht systemrelevante Kantonalbanken ist dies noch freiwillig. Denkbar wäre zusätzlich,

einen ständigen Risikomanagement-Prozess zu etablieren, der die Bankbeteiligung überwacht inklusive eines institutionalisierten Zusammenwirkens von Bankaufsicht und Exekutive. In einigen Kantonen gibt es bereits Risikoausschüsse oder Berichte, die vergleichbar sind mit dem Aktionärs-Controlling grosser staatlicher Beteiligungen. Im Kanton Schwyz wählt hierzu der Kantonsrat den Bankrat, welcher für die Aufsicht zuständig ist, und konstituiert eine kantonsrätliche Aufsichtskommission (KRAK). Zentral wäre, dass die Zusammenarbeit zwischen Bank, Bankrat, Parlament, Regierungsrat und Verwaltung im Krisenfall funktioniert sowie die Verantwortungen klar geregelt sind. Dieser Prozess sollte langfristig und strukturiert im Risikomanagement und im Business Continuity Management (BCM) der Kantonalen Verwaltung verankert werden.

2.10 Fazit und Antrag

Nach sorgfältiger Abwägung aller Aspekte kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Einrichtung eines spezifischen Staatsfonds zur Absicherung der Staatsgarantie der SZKB weder nötig noch zielführend ist. Im Einzelnen lässt sich die Haltung des Regierungsrates wie folgt zusammenfassen:

- Solidität der SZKB und des Kantons: Die SZKB ist hervorragend kapitalisiert und verfügt über hohe Reserven. Der Kanton seinerseits hat in den letzten Jahren erhebliche Eigenmittel angesammelt, ein attraktives Steuerumfeld, einen stabilen Staatshaushalt und eine ausgezeichnete Kreditwürdigkeit geschaffen. Diese finanzielle Stärke bildet die beste Absicherung für den Eventualfall – stärker als es ein starrer Fonds je könnte.
- Ordentlicher Haushalt statt Sonderfonds: Der Kanton hat bewährte finanzpolitische Mechanismen, um auf Herausforderungen zu reagieren. Überschüsse können im Rahmen des demokratischen Budgets gezielt Rücklagen zugewiesen oder (falls vorhanden) Schulden direkt getilgt werden. Der ordentliche Haushalt bietet alle nötigen Mittel und Prozesse, um Vorsorge zu treffen bzw. sich mit guter Bonität zeitnah verschulden zu können. Eine Fondsbildung ausserhalb dieses Rahmens würde Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten reduzieren.
- Kein vollumfänglicher Schutz durch Fonds: Ein Staatsgarantiefonds würde das Haftungsrisiko des Kantons reduzieren, nicht aber eliminieren. Im Eintretensfall wäre er kaum ausreichend. Anderenfalls hingegen stehen die nicht benötigten Mittel keinem anderen Zweck zur Verfügung. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist negativ und mit erhöhtem Risiko und Verwaltungsaufwand verbunden.
- Erfahrung anderer Kantone: Andere Kantone haben entweder keinen Fonds geschaffen oder – wie Zürich – diesen wieder abgeschafft, weil die Nachteile überwogen. Die bevorzugte Strategie in der Schweiz ist eine Entschädigung der Staatsgarantie (Prämie) sowie die Stärkung des allgemeinen Staatshaushalts anstelle zweckgebundener Vermögen. Dieser Linie schliesst sich der Regierungsrat an.
- Eine Staatsfondsbildung würde die Handlungsmöglichkeiten künftiger Behörden unnötig einschränken, ohne einen echten Sicherheitsgewinn zu bringen. Im Sinne einer klaren, schlanken Staatsführung lehnt der Regierungsrat daher die Idee des Postulats ab. Vielmehr sollte die organisatorischen Krisenvorsorge (Verantwortung zwischen Parlament, Bankrat und Regierung, Risikosteuerung, Notfallpläne, BCM, vorbehaltene Beschlüsse usw.) verstärkt beachtet und optimiert werden.

Abschliessend hält der Regierungsrat fest, dass die Sicherheit der Schwyzer Kantonalbank und die Absicherung der Kundengelder durch die Kombination aus bankinterner Stärke und kantonaler Bonität bereits heute sehr hoch sind. Das Postulat P 10/25 zeigt einen möglichen Ansatz, dieses Sicherheitsnetz durch einen spezifischen Staatsfonds weiter zu stärken. Bei genauerer Prüfung erweist sich die bestehende Lösung hingegen als vorteilhafter. Der ordentliche Haushalt mit seinen bestehenden Reserven und demokratischen Prozessen gewährleistet besseren Schutz und flexiblere Handlungsfähigkeit. Der Regierungsrat beantragt, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 10/25 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Amt für Finanzen.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

