



Kanton Bern
Canton de Berne

Aufsichtskonzept

Schweizerische Nationalbank (SNB)

Genehmigungsdatum 27. April 2022
Version 1.0
Klassifizierung nicht klassifiziert
Fachdirektion Finanzdirektion

Inhaltsverzeichnis

1.	Rechtsform und spezialgesetzliche Grundlagen	3
2.	Zweck und Interesse des kantonalen Engagements	3
3.	Finanzielle Bedeutung für den Kanton	4
4.	Gesetzlich vorgesehene Aufsichtsorgan	5
5.	Kantonsvertretung im strategischen Führungsorgan	5
6.	Vertretung des Kantons an der Generalversammlung	5
7.	Vermeidung von Rollenkonflikten	5
8.	Aufgaben	6
8.1	Gesetzlich festgelegte Aufgaben des Regierungsrates	6
8.2	Weitere vom Regierungsrat wahrgenommene Aufgaben	6
8.3	Aufgaben der zuständigen Fachdirektion.....	6
8.4	Aufgaben des Grossen Rates	6
8.5	Aufgaben der Finanzkontrolle	7
9.	Berichterstattung	7
9.1	Reporting.....	7
9.2	Festlegung von Kennzahlen und Grenzwerten für die Ampelsteuerung des jährlichen standardisierten Reportings.....	7
10.	Begründung allfälliger Abweichungen zu den vorliegenden Richtlinien	8
11.	Dokument-Protokoll	10

Allgemeine Informationen zum Aufsichtskonzept

In den Aufsichtskonzepten wird dem Regierungsrat sowie dem Grossen Rat transparent gemacht, wie die Aufsicht gegenüber den jeweiligen Organisationen wahrgenommen wird. Die Aufsichtskonzepte haben einen standardisierten Aufbau mit festgelegten Komponenten. Die inhaltlichen Ausführungen zu den einzelnen Komponenten können situationsbezogen auf die einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen angepasst werden. Auf die gesetzlich ausführlich geregelte Datenschutzaufsicht ist in den Aufsichtskonzepten höchstens deklaratorisch hinzuweisen.

In den Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons Bern (PCG-Richtlinien Kanton Bern) wird der Zweck eines Aufsichtskonzepts aufgezeigt sowie festgelegt, für welche Träger öffentlicher Aufgaben ein Aufsichtskonzept Pflicht ist:

- Ziffer 10.1* In den Aufsichtskonzepten wird festgelegt, wie die Führung, die Steuerung und die Aufsicht betreffend die einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen durch die kantonalen Organe wahrgenommen wird.
- Ziffer 10.2:* Der Regierungsrat erlässt für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen des ersten Kreises ein Aufsichtskonzept.
- Ziffer 10.3:* Die zuständige Fachdirektion erlässt für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen des zweiten Kreises ein Aufsichtskonzept.
- Ziffer 10.4:* Die zuständige Fachdirektion kann für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen des dritten Kreises bei Bedarf ein Aufsichtskonzept erlassen.

Weitere Hinweise zur Erarbeitung des Aufsichtskonzepts sind in der Ziffer 10 der PCG-Richtlinien des Kantons Bern ersichtlich.

1. Rechtsform und spezialgesetzliche Grundlagen

Die Nationalbank ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft des Bundesrechts. Sie führt als unabhängige Zentralbank die Geld- und Währungspolitik des Landes. Gemäss Verfassung und Gesetz muss sie sich vom Gesamtinteresse des Landes leiten lassen, als vorrangiges Ziel die Preisstabilität gewährleisten und dabei der konjunkturellen Entwicklung Rechnung tragen. Damit setzt sie grundlegende Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Wirtschaft.

Obwohl in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft gekleidet, ist die SNB nicht mit einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft vergleichbar. Zweck der Nationalbank ist es nicht, Gewinne zu erzielen, die an ihre Aktionäre ausgeschüttet werden, sondern ihren von der Verfassung vorgegebenen Auftrag zu erfüllen.

Die SNB nimmt ihren geldpolitischen Auftrag unabhängig von Bundesrat, Parlament oder anderen Stellen wahr. Entsprechend prägt eine Kombination von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Elementen das Rechtskleid der Nationalbank. Entsprechend sind auch die Mitwirkungs- und Vermögensrechte der Aktionärinnen und Aktionäre gesetzlich stark eingeschränkt. Dazu kommt für Aktionärinnen und Aktionäre, die nicht dem schweizerischen öffentlich-rechtlichen Sektor angehören, eine Stimmrechtsbeschränkung¹.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Schweizer Währung und für die Tätigkeit der SNB Nationalbank finden sich in Art. 99 der Bundesverfassung (BV). Der Geld- und Währungsartikel verankert die Unabhängigkeit der Nationalbank und verpflichtet sie, aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven zu bilden, einen Teil davon in Gold. Der Notenbankauftrag ist so gefasst, dass die Nationalbank eine Geld- und Währungspolitik zu führen hat, die dem Gesamtinteresse des Landes dient. Ferner bestimmt Art. 99 Abs. 4 BV, dass die Nationalbank ihren Reingewinn zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone abzuliefern hat.

Auf Gesetzesstufe bildet das Nationalbankgesetz (NBG, 951.11) vom 3. Oktober 2003 den Rahmen für die Nationalbank und ihre Tätigkeit. Das Nationalbankgesetz konkretisiert den verfassungsrechtlichen Auftrag der SNB sowie ihre Unabhängigkeit.

Ausführungsbestimmungen zu den geld- und währungspolitischen Befugnissen der Nationalbank (Erhebung von Statistiken, Mindestreservevorschriften, Überwachung von systemisch bedeutsamer Finanzmarktinfrastrukturen) finden sich in einer Verordnung, die das Direktorium der SNB am 18. März 2004 verabschiedet hat. Grundlage dieser Verordnung bilden Art. 15 Abs. 3, Art. 18 Abs. 5, Art. 20 Abs. 5 NBG.

2. Zweck und Interesse des kantonalen Engagements

Die Beteiligung des Kantons Bern an der Nationalbank ist historisch bedingt. Im Jahr 1891 war die Frage, in welche Rechtsform die künftige schweizerische Zentralbank gekleidet werden sollte, heftig umstritten und verzögerte die Gründung der Nationalbank massgeblich. So scheiterten in den Jahren 1898 und 1899 zwei Vorschläge zur Rechtsform der künftigen schweizerischen Zentralbank. Erst eine dritte Vorlage, welche private und öffentlich-rechtliche Elemente vereinigte, führte am 6. Oktober 1905 zur Annahme des Nationalbankgesetzes und zur Errichtung der SNB in Form einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft, die unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes verwaltet wird.

Vom Grundkapital von CHF 50 Mio. waren zwei Fünftel für die Kantone im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung und ein Fünftel für die vormaligen Emissionsbanken im Verhältnis ihrer effektiven Notenemission

¹ vgl. dazu auch Ziffer 2

reserviert. Da der Kanton Bern damals die grösste Wohnbevölkerung der Schweiz aufwies, wurde er mit 6,63% der Aktienanteile der grösste Aktionär der SNB.

Die Aktien der SNB sind als Namenaktien ausgestaltet und an der Börse kotiert. Das Aktienkapital beträgt CHF 25 Mio. Gemäss Art. 26 NBG ist die Eintragung einer Aktionärin oder eines Aktionärs auf höchstens 100 Aktien beschränkt. Diese Beschränkung gilt nicht für schweizerische Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie für Kantonalbanken im Sinne von Artikel 3a des Bankengesetzes vom 8. November 1946. Den Kantonen und den Kantonalbanken kommt demzufolge eine besondere Stellung zu. Ende 2021 hielten 26 Kantone und 24 Kantonalbanken 77,6% der stimmberechtigten Aktien. Der Rest der eingetragenen Aktien entfiel auf die Privataktionäre. Der Bund besitzt keine Aktien. Die SNB ist interessiert daran, dass der Mehrheitsbesitz der Aktien – im Sinne einer gewissen Stabilität – auch in Zukunft im Besitz der öffentlichen Hand bleibt.

Gestützt auf die definierten Kriterien (vgl. Ziffer 6.1 PCG-Richtlinien) wurde die Beteiligung an der SNB im Rahmen der Inkraftsetzung der PCG-Richtlinien per 1. Januar 2021 dem ersten Kreis des Dreikreismodells zugeteilt.

3. Finanzielle Bedeutung für den Kanton

Der Kanton Bern ist mit 6'630 (stimmberechtigten) Aktien an der SNB beteiligt. Dies entspricht einem Aktienanteil von 6,63%. Der Kanton Bern ist damit der grösste Aktionär der SNB.

Gemäss Art. 31 Abs. 1 NBG richtet die SNB vom Bilanzgewinn eine Dividende von höchstens sechs Prozent des Aktienkapitals (= maximal CHF 1,5 Mio.) aus. Der Kanton Bern partizipiert bei Auszahlung einer maximalen Dividende jeweils mit CHF 99'450.-.

Gemäss Art. 31 Abs. 2 NBG fällt der Bilanzgewinn der Nationalbank, soweit er die Dividende übersteigt, zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone. Der den Kantonen zufallende Anteil wird unter Berücksichtigung ihrer Wohnbevölkerung verteilt. Im Januar 2021 haben das Eidg. Finanzdepartement (EFD) und die SNB eine neue Vereinbarung über die Gewinnausschüttung der SNB unterzeichnet. Unter der Voraussetzung, dass es die finanzielle Situation der Nationalbank zulässt, wird jährlich ein Betrag von bis zu CHF 6 Mrd. (sog. «6fache Ausschüttung») an Bund und Kantone ausgeschüttet.

Die Höhe der jährlichen Gewinnausschüttung an Bund und Kantone ist wie folgt festgelegt:

- Bilanzgewinn CHF 40 Mrd. oder mehr: Ausschüttung CHF 6 Mrd.
- Bilanzgewinn CHF 30 Mrd. oder mehr, aber unter CHF 40 Mrd.: Ausschüttung CHF 5 Mrd.
- Bilanzgewinn CHF 20 Mrd. oder mehr, aber unter CHF 30 Mrd.: Ausschüttung CHF 4 Mrd.
- Bilanzgewinn CHF 10 Mrd. oder mehr, aber unter CHF 20 Mrd.: Ausschüttung CHF 3 Mrd.
- Bilanzgewinn unter CHF 10 Mrd.: Ausschüttung des Bilanzgewinns, aber maximal CHF 2 Mrd. wobei die Ausschüttung zusammen mit der Dividende an die Aktionäre nicht zu einer negativen Ausschüttungsreserve führen darf.

Der Kanton Bern partizipiert an einer Ausschüttung von CHF 6 Mrd. mit rund CHF 480 Mio. Bei einer Ausschüttung von CHF 2 Mrd. mit rund CHF 160 Mio.

4. Gesetzlich vorgesehene Aufsichtsorgan

Es gibt auf Kantonsebene kein Gesetz zur Beteiligung an der SNB und damit auch keine spezialgesetzliche Regelung zur Aufsicht². Die kantonale Beteiligung an der SNB unterliegt gemäss der Kantonsverfassung der Aufsicht des Regierungsrates (Art. 95 Abs. 3 KV) und der Oberaufsicht durch den Grossen Rat (Art. 78 KV).

Auf Bundesebene gelten folgende Bestimmungen: Gestützt auf Art. 42 NBG wird die Geschäftsführung der Nationalbank durch den Bankrat beaufsichtigt und kontrolliert, namentlich im Hinblick auf die Einhaltung von Gesetz, Reglementen und Weisungen. Gemäss Art. 6 NBG dürfen die Nationalbank und die Mitglieder ihrer Organe bei der Wahrnehmung der geld- und währungspolitischen Aufgaben nach Artikel 5 Absätze 1 und 2 NBG weder vom Bundesrat noch von der Bundesversammlung oder von anderen Stellen Weisungen einholen oder entgegennehmen. Gegenstück zur Unabhängigkeit ist die Rechenschafts- und Informationspflicht der SNB gegenüber Bundesrat, Parlament und Öffentlichkeit (Art. 5-7 NBG).

5. Kantonsvertretung im strategischen Führungsorgan

Keine.

Im Bankrat der SNB ist aktuell ein Mitglied des Regierungsrates vertreten. Es handelt sich dabei aber nicht um eine Kantonsvertretung gemäss Art. 48 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG, BSG 152.01). Die Einsitznahme in den Bankrat erfolgt ad personam³.

6. Vertretung des Kantons an der Generalversammlung

Die Vertretung des Kantons an der Generalversammlung wird durch die Finanzdirektion wahrgenommen. Der Regierungsrat wird vorgängig durch die Finanzdirektion mit den Anträgen des Bankrats an die Generalversammlung befasst. Dabei erteilt er der Aktienvertreterin oder dem Aktienvertreter des Kantons verbindliche Weisungen in Bezug auf die Ausübung der Aktionärsrechte an der Generalversammlung.

7. Vermeidung von Rollenkonflikten

Es sind keine Rollenkonflikte auf Ebene des Regierungsrates erkennbar. Wichtig ist das übergeordnete Verständnis, dass der Kanton mit seiner Beteiligung an der SNB keine eigentlichen Eignerinteressen (z.B. in Bezug auf die Dividendenpolitik oder die Gewinnausschüttungen [Letztere erfolgen ohnehin unabhängig von der Höhe der Beteiligung]) verfolgt. Vielmehr trägt er, indem er seine Beteiligung unverändert beibehält, dazu bei, dass die SNB ihren verfassungsrechtlichen Auftrag wahrnehmen kann.

² Da die Grundlagen der SNB im Bundesrecht geregelt sind, ist eine kantonale gesetzliche Grundlage weder erforderlich noch sinnvoll.

³ vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 10

8. Aufgaben

8.1 Gesetzlich festgelegte Aufgaben des Regierungsrates

Gestützt auf Artikel 95 Absatz 3 KV stehen die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen unter der Aufsicht des Regierungsrates.

8.2 Weitere vom Regierungsrat wahrgenommene Aufgaben

Im Zusammenhang mit der kantonalen Beteiligung an der SNB nimmt der Regierungsrat insbesondere die folgenden Aufgaben wahr:

- Genehmigung des Aufsichtskonzeptes inkl. der begründeten Abweichungen von den PCG-Richtlinien.
- Beschlussfassung zu den Anträgen an die Generalversammlung sowie Erteilung von verbindlichen Weisungen an die Aktienvertreterin oder den Aktienvertreter des Kantons für die Ausübung der Aktionärsrechte an der Generalversammlung.
- Kenntnisnahme der Berichterstattung über die SNB im Rahmen des jährlichen PCG-Reportings.

8.3 Aufgaben der zuständigen Fachdirektion

Die Betreuung der kantonalen Beteiligung an der SNB wird durch das Generalsekretariat der Finanzdirektion sichergestellt. In diesem Zusammenhang nimmt die Finanzdirektion insbesondere folgende Aufgaben wahr:

- Erarbeitung und Aktualisierung des Aufsichtskonzeptes.
- Vorbereitung der Beschlussfassung über die jährliche Berichterstattung über das Geschäftsjahr und die Wahrnehmung der Aktionärsrechte an der Generalversammlung der SNB.
- Erarbeitung der Berichterstattung über die SNB im Rahmen des jährlichen PCG-Reportings. In diesem Zusammenhang: Beurteilung von allfälligen Beteiligungsrisiken.
- Beantwortung von Anfragen und Vorstössen im Zusammenhang mit der kantonalen Beteiligung an der SNB.

8.4 Aufgaben des Grossen Rates

Dem Grossen Rat sind weder spezialgesetzliche Aufgaben zugewiesen noch wird er mit Geschäften der SNB befasst. Desweiteren wird auf die Ausführungen in Ziffer 7.2 der PCG-Richtlinien verwiesen.

8.5 Aufgaben der Finanzkontrolle

Es existieren keine spezialgesetzlichen Vorgaben, mit denen der Finanzkontrolle Aufgaben im Zusammenhang mit der SNB übertragen werden (vgl. dazu auch die Ausführungen in Ziffer 7.2 der PCG-Richtlinien).

9. Berichterstattung

9.1 Reporting

Das Reporting zuhanden des Regierungsrates erfolgt gemäss Ziffer 14 der PCG-Richtlinien zusammen mit den übrigen Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen des ersten und des zweiten Kreises des Dreikreismodells jeweils einmal jährlich bis Ende Oktober. Mittels eines standardisierten Reporting-Schemas werden dabei die wesentlichen Informationen verdichtet dargestellt (vgl. Ziffer 14.2 der PCG-Richtlinien).

9.2 Festlegung von Kennzahlen und Grenzwerten für die Ampelsteuerung des jährlichen standardisierten Reportings

Auf konkrete Grenzwerte für die Anwendung einer Ampelsteuerung wird vorliegend bewusst verzichtet. So ist es beispielsweise nicht Zweck der Nationalbank, Gewinne zu erzielen, die an ihre Aktionärinnen und Aktionäre ausgeschüttet werden. Vielmehr hat sie ihren von Verfassung und Gesetz vorgegebenen Auftrag zu erfüllen.

In finanzpolitischer Sicht von Interesse ist für den Kanton in erster Linie die Höhe der Gewinnausschüttung der SNB an den Bund und die Kantone. Diese wird jeweils in einer Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der SNB vereinbart und hängt von der Höhe des Bilanzgewinns (Art. 31 NBG) der SNB ab⁴.

Vor diesem Hintergrund sowie gestützt auf die finanzpolitischen Interessen des Kantons werden im jährlichen Reporting an den Regierungsrat sowie im Rahmen des GV-Geschäftes mindestens die folgenden Werte ausgewiesen:

- Ausschüttbares Jahresergebnis (= Jahresergebnis – Zuweisung an Rückstellungen für Währungsreserven)
- Bilanzgewinn
- Gewinnausschüttung an Bund und Kantone
- Ausschüttungsreserve nach Gewinnverwendung
- Bilanzsumme

⁴ Vgl. oben Kapitel 3. Anm.: Bei einem Bilanzverlust erfolgt keine Ausschüttung.

10. Begründung allfälliger Abweichungen zu den vorliegenden Richtlinien

Zu den Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen (PCG-Richtlinien; RRB 1523/2020) bestehen folgende Abweichungen:

- **Eignerstrategie:** Gestützt auf Ziffer 9.1 der PCG-Richtlinien legt der Regierungsrat für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen des ersten Kreises eine Eignerstrategie fest. Darin sind u.a. die Eignerziele (z.B. unternehmerische und organisatorische sowie soziale und personelle Ziele), Vorgaben zur Führung sowie zur Aufsicht und zum Controlling festzuhalten.

Bei der SNB handelt es sich aber nicht um eine privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaft. Ihr Zweck ist es nicht, Gewinne zu erzielen, die an ihre Aktionäre ausgeschüttet werden. Der Kanton Bern verfolgt mit seiner historisch bedingten Beteiligung an der SNB denn auch keine Eignerinteressen. Vielmehr trägt er mit seiner Beteiligung mit dazu bei, dass die SNB ihren verfassungsrechtlichen Auftrag wahrnehmen kann. Weil daran auch in Zukunft unverändert festgehalten werden soll, ist die Erarbeitung einer Eignerstrategie nicht zielführend.

- **Wahl in das strategische Führungsorgan (Spezifisches Anforderungsprofil):** Gemäss Ziffer 11.2 der PCG-Richtlinien erlässt der Regierungsrat im Rahmen seiner Wahl- bzw. Vorschlagsbefugnis für sämtliche Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen des ersten Kreises ein spezifisches Anforderungsprofil für die Wahl des strategischen Führungsorgans. Bei der SNB werden von den elf Bankrätinnen und Bankräten allerdings nur deren fünf durch die Generalversammlung gewählt. Für die Wahl der übrigen sechs Bankrätinnen und Bankräte zeichnet der Bundesrat verantwortlich⁵.

Die gesetzlichen Minimalerfordernisse für die Wahl in den Bankrat sind unabhängig von der Wahlbehörde für alle Bankräte identisch. In den Bankrat gewählt werden können Persönlichkeiten mit schweizerischem Bürgerrecht, einwandfreiem Ruf und mit ausgewiesenen Kenntnissen in den Bereichen Bank- und Finanzdienstleistungen, Unternehmensführung, Wirtschaftspolitik oder Wissenschaft. Sie müssen nicht Aktionärinnen oder Aktionäre der Nationalbank sein. Zudem sollen die Landesgegenden und die Sprachregionen angemessen im Bankrat vertreten werden (Artikel 40 NBG).

Um die für die SNB wichtigen Qualitäten und Fachkompetenzen im Bankrat stets zu gewährleisten, haben das Eidgenössische Finanzdepartement und die SNB im Jahr 2011 ein Memorandum of Understanding über die Prinzipien für die personelle Zusammensetzung des Bankrats der SNB verabschiedet. Dadurch soll erreicht werden, dass den beiden Wahlbehörden (Bundesrat und Generalversammlung der SNB) Kandidaten für die Wahl in den Bankrat nach einheitlichen Prinzipien vorgeschlagen werden. Die Wahlvorschläge werden zwischen EFD und SNB koordiniert.

Der Regierungsrat orientiert sich bei der Prüfung der Wahlvorschläge im Rahmen seiner Beschlussfassung der Anträge an die GV an den im Memorandum of Understanding aufgeführten Prinzipien. Aus diesem Grund wird auf die Erarbeitung eines spezifischen Anforderungsprofils sowie die Erhebung der Interessenbindungen (Ziffer 11.6 PCG-Richtlinien) für die Wahl in den Bankrat der SNB verzichtet. Letztere werden jeweils auf der Website der SNB publiziert⁶.

- **Controllinggespräche:** Gemäss Ziffer 16.1 der PCG-Richtlinien führen der Regierungsrat oder die zuständigen Fachdirektionen mit den strategischen Führungsorganen der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen des ersten Kreises mindestens jährlich ein Controllinggespräch durch. Angesichts der besondere Rolle der SNB bzw. ihrer gesetzlichen Aufgaben (Art. 5 NBG)

⁵ vgl. Art. 39 NBG

⁶ vgl. Schweizerische Nationalbank (SNB) - Bankrat. Ausgewiesen werden die aktuellen Interessenbindungen sowie die wesentlichsten Interessenbindungen der letzten fünf Jahre.

sowie der in der Bundesverfassung verbrieften Unabhängigkeit (Art. 99 BV) verzichtet der Regierungsrat auf die Durchführung von Controllinggesprächen gem. Ziffer 16 der PCG-Richtlinien. Hinzu kommt, dass die Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren der Kantone ohnehin teilweise mehrmals jährlich direkt durch die Präsidentin oder den Präsidenten der Nationalbank im Rahmen von Sitzungen der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren über die Entwicklung der SNB informiert werden.

11. Dokument-Protokoll

Änderungskontrolle

Version	Name	Datum	Bemerkungen

Prüfung

Version	Name	Datum	Bemerkungen

Freigabe

Version	Name	Datum	Bemerkungen
1.0	Regierungsrat Kanton Bern	27. April 2022	Freigabe durch RR mit RRB-Nr. 409/2022