



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.1781.01

FD/P081781

Basel, 5. November 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 4. November 2008

**Ermächtigung des Regierungsrates zur Aufnahme von langfristigen
Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zum Betrag von
CHF 2'400'000'000**

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren	3
2. Einleitung	3
3. Kapitalaufnahme 2004 bis 2008	3
4. Die langfristige Zinsstrategie des Kantons Basel-Stadt	5
5. Kapitalbedarf 2009 bis 2012	6
6. Antrag	7

1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, den Regierungsrat für die Jahre 2009 bis 2012 zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zur Höhe von maximal 2.4 Mrd. Franken zu ermächtigen.

2. Einleitung

Gemäss § 54 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 16. April 1997 beschliesst der Grosse Rat im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit über die Aufnahme und Rückzahlung von Anleihen, welche für die Staatsbedürfnisse erforderlich werden. Als Anleihen gelten die auf dem Kapitalmarkt aufgenommen langfristigen Schulden, nicht jedoch die kurzfristigen Verpflichtungen mit einer Laufzeit von höchstens zwölf Monaten, insbesondere zur vorübergehenden Sicherung der Zahlungsbereitschaft des Kantons. Der Grosse Rat kann den Regierungsrat ermächtigen, sich für Anleihen bis zu einem jeweils festgelegten Höchstbetrag zu verpflichten und Anleihen zurückzuzahlen.

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat am 10. November 2004 auf Antrag des Regierungsrates beschlossen, den Regierungsrat für die Jahre 2004 bis 2008 zur Aufnahme von Schulden auf dem Kapitalmarkt von insgesamt höchstens 2.2 Mrd. Franken zu ermächtigen. Die Ermächtigung ist bis zum 31. Dezember 2008 befristet.

Mit vorliegendem Bericht beantragt der Regierungsrat den Grossen Rat, für die Jahre 2009 bis 2012 zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zur Höhe von maximal 2.4 Mrd. ermächtigt zu werden.

3. Kapitalaufnahme 2004 bis 2008

In den vergangenen Jahren hat der Grosse Rat den Regierungsrat zur Aufnahme von Schulden auf dem Kapitalmarkt ermächtigt. Aufgrund des Ratschlags Nr. 9368 hat der Grosse Rat am 10. November 2004 für die Jahre 2004 bis 2008 einen Betrag von maximal 2'200 Mio. Franken beschlossen. Dieser wird bis Ende Jahr wie folgt ausgeschöpft sein:

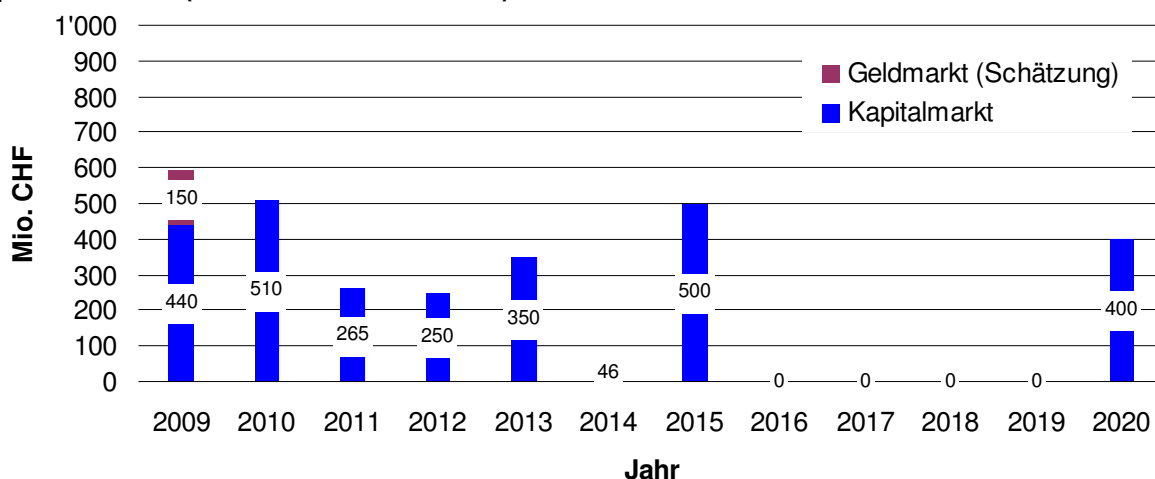
(in Mio. Franken)	2005	2006	2007	2008	Total
Anleihen	500	0	0	650	1'150
Darlehen	0	0	0	0	0
GR-Beschluss vom 10.11.2004: Ermächtigungslimite bis 31.12.2008					2'200
Verbleibende Ausschöpfungsmöglichkeit					1'050

Die Gesamtlimite von 2'200 Mio. Franken wird damit nur zu 52% ausgenützt. Die geringe Ausschöpfungsquote ist auf die gute Konjunktur, die guten Jahresabschlüsse des Kantons – vor allem aufgrund der wachsenden Steuereinnahmen durch juristische Personen – und auf die Mittel aus dem Goldverkauf der Schweizerischen Nationalbank zurückzuführen.

Der Mittelbedarf für die Ausfinanzierung der Pensionskasse (inkl. Universität) von insgesamt 1.478 Mia. Franken per Anfangs 2008 wurde einerseits durch den Abbau von liquiden Mitteln (Geldmarktanlagen) und andererseits neu über eine stärkere Verschuldung im Geldmarkt (Fälligkeit <1 Jahr) gedeckt. Die stärkere Verschuldung im Geldmarkt statt im Kapitalmarkt soll künftig bei guten Rechnungsergebnissen einen flexibleren Abbau der Finanz-Schulden des Kantons ermöglichen. Per 30. September 2008 war der Kanton im Geldmarkt deshalb mit 525 Mio. Franken verschuldet.

In der nachfolgenden Grafik ist das voraussichtliche Fälligkeitsprofil der Geld- und Kapitalmarktverschuldung des Kantons per 1. Januar 2009 dargestellt. Diese Fälligkeiten und die voraussichtliche Neuverschuldung bilden die Grundlage für den vorliegenden Ermächtigungsantrag des Regierungsrates.

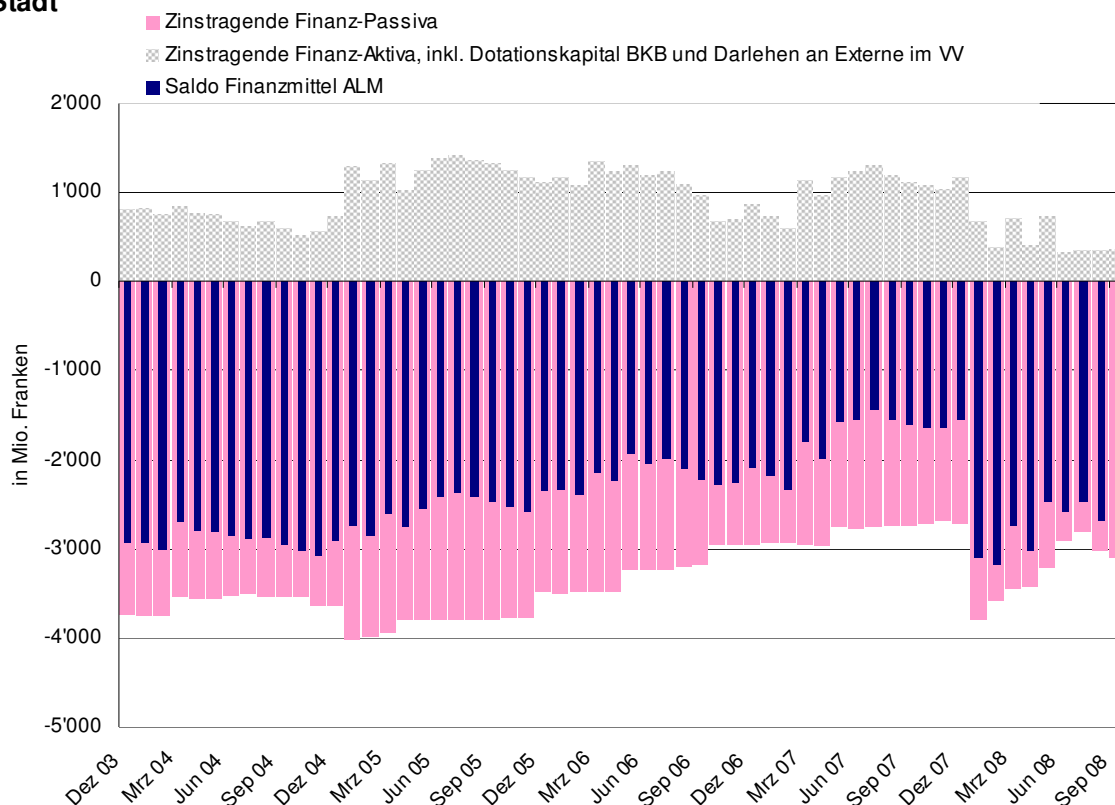
Voraussichtliche Geld- und Kapitalmarktfälligkeiten Schuldenportfolio Kanton Basel-Stadt per 01.01.2009 (Total 2'911 Mio. Franken)



Beziehen wir neben den zinstragenden Schulden auch die zinstragenden Verpflichtungen (zusammen Passiva) sowie das zinstragende Finanz- und Verwaltungsvermögen (Aktiva) in die Betrachtung mit ein, erhalten wir aus der Differenz der Passiva und Aktiva den Saldo der Finanzmittel des Asset- and Liability-Managements (ALM) des Kantons. Er beträgt per 30. September 2008 -2'719.5 Mio. Franken. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Saldo Finanzmittel ALM seit Dezember 2003.

In den Jahren 2005 bis 2007 verfügte der Kanton aufgrund der guten finanziellen Entwicklung über zum Teil sehr hohe liquide Mittel. Ursächlich für die deutliche Verbesserung des Saldos der Finanzmittel in diesen Jahren waren in erster Linie die Einnahmen aus den Goldverkäufen der Schweizerischen Nationalbank sowie die konjunkturbedingt höheren Steuereinnahmen vor allem juristischer Personen bei gleichzeitig moderatem Ausgabenwachstum.

Finanz-Aktiva und -Passiva Asset & Liability Management (ALM) des Kantons Basel-Stadt



4. Die langfristige Zinsstrategie des Kantons Basel-Stadt

Die Bewirtschaftung der zinstragenden Schulden und Vermögenswerte des Kantons Basel-Stadt erfolgt seit 2000 auf der Basis eines vom Regierungsrat verabschiedeten Reglements für das ALM. Ein übergeordnetes Ziel für den Kanton Basel-Stadt ist dabei auf der einen Seite, die Zinsbelastung über einen längeren Zeitraum zu minimieren und damit die Kantonsfinanzen zu entlasten, auf der anderen Seite vor starken Schwankungen der Zinskosten geschützt zu sein. Zu diesem Zweck enthält das ALM-Reglement eine Vorgabe für die langfristige Zinsstrategie des Kantons.

Die Höhe der Zinskosten des Kantons ist einerseits abhängig von der Höhe der Schulden, andererseits aber von der Höhe der Zinssätze und der Zinsbindung. Im langjährigen Durchschnitt sind diese Zinssätze höher für Schulden mit langen Laufzeiten und tiefer für Schulden mit kürzeren Laufzeiten. Im langfristigen Durchschnitt ist es damit eindeutig kostengünstiger, sich eher kurzfristig zu verschulden. Damit verbunden ist aber ein höheres Risiko einer raschen Veränderung der Zinskosten. (Ähnlich wie bei einem Vermögensportfolio, wo der Zielkonflikt zwischen Rendite und Risiko liegt, besteht der Zielkonflikt in der Schuldenbewirtschaftung zwischen Zinskosten und Variabilität dieser Kosten.) Betrachten wir zwei unterschiedliche Zinsstrategien mit einer Mittelaufnahme jeweils auf zehn Jahre (lange Finanzierung) bzw. zwei Jahre (kurze Finanzierung): Steigt das Zinsniveau stark an, dann dauert

es im einen Fall 10 Jahre, bis sich diese Änderung voll ausgewirkt hat (nämlich bis alle ausstehenden Schulden einmal refinanziert werden mussten), im anderen Fall hingegen nur zwei Jahre. Bei einem Absinken des Zinsniveaus dauert es umgekehrt bei einer langen Finanzierung lange, bis der Kanton davon voll profitieren würde, eine kurze Finanzierung würde in diesem Fall schnell zu tieferen Zinskosten führen.

Der Kanton Basel-Stadt orientiert sich an einer durchschnittlich sechsjährigen Laufzeit seiner Schulden. Bei einer rollenden Refinanzierung der Schulden bedeutet dies, dass die Schulden im Durchschnitt noch eine Restlaufzeit von drei Jahren aufweisen. Das ist im Vergleich zu anderen Kantonen und zur Eidgenossenschaft eine eher kurze Finanzierung. In den vergangenen Jahren war dies aber eine gute Strategie, da damit rascher von den fallenden Zinsen profitiert werden konnte.

5. Kapitalbedarf 2009 bis 2012

Das Finanzierungsvolumen für die nächsten vier Jahre setzt sich aus heutiger Sicht wie folgt zusammen:

Basisszenario:

(in Mio. Franken)

	2009	2010	2011	2012	Total
Rückzahlungen (Sicht per 01.01.2009)	590	510	265	250	1'615
Finanzierungssaldo gem. Politikplan 2009 - 2012	25	-50	-128	-139	-292
Total	565	560	393	389	1'907

In den Jahren 2009 bis 2012 werden insgesamt 1'615 Mio. Franken Schulden zur Rückzahlung fällig. Diese Schulden müssen refinanziert werden.

Der Regierungsrat rechnet im Finanzplan in einem Basisszenario mit einer weiterhin stabilen wirtschaftlichen Entwicklung, wobei sich die Wachstumsdynamik der Wirtschaft abschwächen wird. Entsprechend wird auf der Einnahmenseite für die nächsten Jahre mit einem schwächeren Wachstum auf hohem Niveau gerechnet. Kombiniert mit den vollen Auswirkungen des Steuerpakets und dem relativ hohen Investitionsvolumens fällt der Finanzierungssaldo schon ab 2010 leicht negativ und ab 2011 deutlich negativ aus. Aufgrund der zu erwartenden hohen Investitionstätigkeit in den kommenden Jahren dürfte der Selbst-Finanzierungsgrad schon ab 2010 unter 100% sinken, so dass sich die Nettoschulden des Kantons wieder erhöhen würden. Gemäss der aktuellen Planung beträgt der kumulierte Finanzierungssaldo der kommenden vier Jahre -292 Mio. Franken. Entsprechend werden sich die Staatsschulden erhöhen.

Ein Alternativszenario mit einer deutlichen Rezession in den Jahren 2009/2010 würde schon ab 2010 zu deutlichen Defiziten und einem stärkeren Anstieg der Nettoschulden führen.

Szenario Rezession 2009/2010:

(in Mio. Franken)

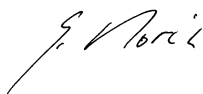
	2009	2010	2011	2012	Total
Rückzahlungen	590	510	265	250	1'615
Finanzierungssaldo gem. Politikplan 2009 – 2012	11	-201	-297	-244	-732
Total	579	711	562	494	2'347

Um die Handlungsfähigkeit für die Bewirtschaftung der Schulden auch in diesem Fall zu gewährleisten, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Erteilung einer Ermächtigung zur Rückzahlung sämtlicher fälligen Schulden und zur Aufnahme neuer langfristiger Schulden auf dem Kapitalmarkt auf Basis des Szenario Rezession festzulegen und einen Maximal-Betrag von 2'400 Mio. Franken zu beschliessen.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfs.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber

Grossratsbeschluss

betreffend

Ermächtigung des Regierungsrates zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zum Betrag von 2'400'000'000 Franken.

Vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

1. Der Regierungsrat wird ermächtigt, die fälligen langfristigen Schulden zurück zu zahlen.
2. Der Regierungsrat wird zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt von insgesamt höchstens 2'400'000'000 Franken ermächtigt.
3. Diese Ermächtigung ist befristet bis zum 31. Dezember 2012.