



An den Grossen Rat

13.5509.02

P135509

Basel, 18. Dezember 2013

Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2013

Interpellation Nr. 111 von Christian von Wartburg betreffend „die Art und Weise und das Volumen der Auftragsvergaben durch den Bankrat der Basler Kantonalbank (BKB)“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 11. Dezember 2013)

Gemäss den aktuellen Informationen durch die BKB kam es in den letzten Jahren zu verschiedenen externen Vergaben von Aufträgen. Begrüsst wurden dabei offenbar auch Firmen, bei welchen Mitglieder des Bankrats Mit- oder Alleinhaber sind.

Aus den von der Bank in diesem Zusammenhang vorgelegten Zahlen ergibt sich zudem im Bereich des Einkaufs von externen Rechts- und Beratungsdienstleistungen ein sehr grosses Auftragsvolumen (bspw. im Jahr 2012 ein Volumen von CHF 8'988'545 und im laufenden Jahr bereits CHF 10'559'888).

Bei der Vergabe der Aufträge soll alles korrekt verlaufen sein. Offen ist, ob sich die BKB bei ihren Vergabungen an die Vorgaben des kantonalen Beschaffungsgesetzes gehalten hat oder ob sie der Auffassung war, diesem nicht unterstellt zu sein.

Ein Gutachten, welches im Jahr 2011 die Frage der Unterstellung der Listenspitäler unter die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts¹ prüfte, kam zum Schluss, dass diese Spitäler unabhängig von deren Rechtsform den kantonalen Gesetzen über die öffentliche Beschaffung unterstehen. Das Gutachten, welches der Regierung bekannt sein durfte, liefert gewisse Hinweise, dass möglicherweise auch die BKB bei den nun bekannt gewordenen Vergabungen die Vorgaben des kantonalen Beschaffungsgesetzes einzuhalten gehabt hätte. Der Blick auf die Vorgaben des kantonalen Beschaffungsgesetzes deutet in die gleiche Richtung. § 4 dieses Gesetzes statuiert, dass dessen Vorgaben für alle Träger öffentlicher Aufgaben gelten und der Kanton auch dafür sorgen soll, dass Unternehmen, an denen der Kanton mehrheitlich beteiligt ist, diese einhalten. Dass die BKB auch eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, ergibt sich aus § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Kantonalbank, wonach die Bank nach Massgabe ihrer Mittel und den Verhältnissen am Geld- und Kapitalmarkt zunächst der Bevölkerung und der Volkswirtschaft des Kantons Basel-Stadt die Befriedigung ihrer Kredit- und Geldbedürfnisse ermöglicht.

¹ Rechtsgutachten von Walder Wyss an das interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen vom 7. Dezember 2011.

Vor diesem Hintergrund stellen sich deshalb dem Interpellanten im Zusammenhang mit den nun bekanntgewordenen Auftragsvergaben einige Fragen und er bittet den Regierungsrat um Klärung:

1. Unterstand die BKB nach der Auffassung der Regierung bisher den Vorgaben des kantonalen Gesetzes über öffentliche Beschaffungen?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat seine bisherige Position im Lichte des Gutachtens zur Unterstellung der Listenspitäler unter das öffentliche Beschaffungswesen?
3. Geben die aktuell bekannt gewordenen Vergabungen an Mitglieder des Bankrats Anlass zu einer aufsichtsrechtlichen Intervention der Regierung?
4. Hatte der Regierungsrat Kenntnis vom enormen Umfang der von der BKB ab 2009 in Anspruch genommenen externen Dienstleistungen im Bereich Recht und Beratung?
5. Wurden der Regierung als Aufsichtsbehörde die Gründe für diese enormen externen Kosten aufgezeigt und erläutert?
6. Wie hoch war der externe Beratungsaufwand in den Jahren Jahr 2003 - 2009?
7. Aus welchen Gründen stieg der externe Beratungsaufwand von CHF 3,2 Mio. im Jahr 2009 auf über CHF 10,5 Mio. im Jahr 2013?
8. Wurde der Regierungsrat vom Bankrat jeweils über die Art und Weise der Vergabungen informiert?
9. Wurden bei der Vergabe der einzelnen Aufträge Offerten von mehreren Anbietern eingeholt?

1. Beantwortung der Interpellation

Wir beantworten die Interpellation wie folgt:

Der Interpellant stellt Fragen im Zusammenhang mit der Vergabepolitik der BKB. Dabei vermissen sich bei den Fragen gewisse Sachverhalte: So geht es in Frage 3 um die Vergaben an die Bankratsmitglieder, die die Interpellation ausgelöst haben dürfen, ab Frage 4 geht es dann um alle getätigten Vergaben, von denen die obgenannten nur einen kleinen Teil ausmachen. Ab Frage vier stehen vor allem die hohen Summen von in Anspruch genommenen externen Dienstleistungen im Focus, dahinter stehen v.a. der Rechtsstreit mit den USA und der Fall ASE wie auch die Begleitung der Umsetzung der Weissgeldstrategie oder die Einführung von FATCA, welche hohe Kosten für juristische Beratung erforderlich machten. Dies ist allgemein bekannt und wird gerade im Zusammenhang mit dem US-Steuerstreit immer wieder thematisiert, da dies eine grosse – aber unausweichliche - finanzielle Belastung darstellt für die Schweizer Banken. Der Regierungsrat beantwortet die Fragen vor diesem Hintergrund.

Zur Rolle des Regierungsrates bei der Vergabe von Aufträgen lässt sich generell folgendes sagen: Die Vergabe von Aufträgen obliegt der Verantwortung der Bank und ihren Organen. Im Normalfall also der Geschäftsleitung. Die Beaufsichtigung der Vergaben obliegt dem Bankrat. Der Regierungsrat ist für die Vergaben, welche die BKB vornimmt, nicht zuständig und in der Regel auch nicht informiert, keinesfalls muss seine Zustimmung eingeholt werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Unterstand die BKB nach der Auffassung der Regierung bisher den Vorgaben des kantonalen Gesetzes über öffentliche Beschaffungen?

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die BKB – wie wohl alle Kantonalbanken – nicht dem Submissionsrecht untersteht, da sie gewerbliche Tätigkeit ausübt, die sich am Markt bewegt. Die BKB tätigt im In- und Ausland alle Bankgeschäfte, die der Betrieb einer Universalbank üblicherweise mit sich bringen kann (§ 7 Kantonalbankgesetz). Daran vermag auch die subsidiäre Staatsgarantie nichts zu ändern, da die BKB auch mit dieser Garantie dem Wettbewerb ausgesetzt ist und sich im Markt behaupten muss. Hinzu kommt, dass auch ohne die Staatsgarantie der Kanton im Notfall mit grosser Wahrscheinlichkeit aus öffentlichem Interesse und aufgrund seiner substantiellen finanziellen Beteiligung an der Bank für deren Verbindlichkeiten einstehen würde. Dementsprechend kann einigen kantonalen Wegleitung zum Beschaffungsrecht entnommen werden, dass die eigene Kantonalbank nicht dem Beschaffungsrecht untersteht. Andere kantonele Beschaffungsgesetze nehmen die Kantonalbank explizit von der Anwendung des Beschafungsrechts aus. Eine solche gesetzliche Klarstellung kann wenn gewünscht im Rahmen der laufenden Totalrevision des BKB-Gesetzes aufgenommen werden.

2. Wie beurteilt der Regierungsrat seine bisherige Position im Lichte des Gutachtens zur Unterstellung der Listenspitäler und das öffentliche Beschaffungswesen?

Der Regierungsrat ist bisher von einer Nichtunterstellung der BKB unter das Submissionsrecht ausgegangen. Das vom Interpellanten genannte Gutachten wirkt sich auf diese Auffassung nicht aus. Das Gutachten betrifft die Unterstellung von Listenspitälern unter die Regeln des Beschaffungsrechts. Listenspitäler (auch private) erfüllen gemäss Gutachten ihre Aufgaben nicht im Sinne einer gewerblichen Tätigkeit, sondern aufgrund der Spitalliste und der dazugehörigen Leistungsaufträgen, mithin in Erfüllung eines von der öffentlichen Hand erteilten Auftrages.

3. Geben die aktuell bekannt gewordenen Vergaben an Mitglieder des Bankrates Anlass zu einer aufsichtsrechtlichen Intervention des Regierungsrates?

Nein. Das Gesetz gibt dem Regierungsrat keine Kompetenz im Bereich der Kontrolle von Vergaben.

4. Hatte der Regierungsrats Kenntnis vom enormen Umfang der von der BKB ab 2009 in Anspruch genommen externen Dienstleistungen im Bereich Recht und Beratung?

Siehe Einleitung.

5. Wurden der Regierung als Aufsichtsbehörde die Gründe für diese enormen externen Kosten aufgezeigt und erläutert?

Nein.

6. Wie hoch war der externe Beratungsaufwand in den Jahren 2003 – 2009?

Laut Auskunft der BKB hat sich deren Aufwand für externe Beratungen wie folgt entwickelt:

2003: 1,33 Mio. Franken
2004: 0,91 Mio. Franken
2005: 1,00 Mio. Franken
2006: 0,99 Mio. Franken
2007: 1,40 Mio. Franken
2008: 1,78 Mio. Franken
2009: 3,27 Mio. Franken

7. Aus welchen Gründen stieg der externe Beratungsaufwand von CHF 3.2 Mio. im Jahr 2009 auf über CHF 10.5 Mio. im Jahre 2013?

Die BKB begründet den Anstieg des Beratungsaufwands insbesondere mit den zusätzlichen Kosten für die Abklärungen rund um die US-Steuerproblematik und auch für die Bearbeitung des ASE-Sachverhaltes, ferner auch wegen diversen aufwändigen Spezialprojekten (Anpassung der Regeln für das Geschäft mit ausländischen Kunden an die Weissgeldstrategie, FATCA etc.).

8. Wurde der Regierungsrat jeweils über die Art und Weise der Vergaben informiert?

Der Regierungsrat wurde nie aktiv informiert, da er auch keine Rolle einnimmt im Vergabeprozess (siehe Einleitung). Über die Bankratsprotokolle erhielt die Finanzdirektorin Kenntnis vom erfolgten Auftrag an Andreas Sturm und die phorbis Communications AG zur Erstellung des Geschäftsberichts 2013, da dies ein Auftrag des Bankrats war. Sie hat diesen Auftrag beim Bankratspräsidenten als bedenklich angemahnt. Später wurde der Auftrag zurückgezogen.

Der Regierungsrat erwartet im Übrigen, dass die Mitglieder der relevanten Aufsichtsgremien eine hohe Sensibilität in Bezug auf die Vergabe von Mandaten anwenden. Der Regierungsrat wird prüfen, ob und mit welchen Instrumenten eine generelle Einschränkung solcher Mandate möglich und sinnvoll ist.

9. Wurden bei der Vergabe der Aufträge Offerten von mehreren Anbietern eingeholt?

Die BKB beantwortet die Frage wie folgt:

„Bei Auftragsvergaben evaluieren die Geschäftsleitung und die dieser unterstellten Funktionen jeweils das beste Angebot. Dabei sind die Kosten nicht das einzige ausschlaggebende Kriterium. Es sind auch andere Faktoren zu berücksichtigen wie etwa Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit, Know-How, Erfahrung etc. des Dienstleisters. Ferner kann die zeitliche Dringlichkeit eine Rolle spielen.“

Bei gewissen Arten von Aufträgen, insbesondere im Bereich Recht, ist eine Offerte im eigentlichen Sinne kaum erhältlich zu machen, weil der Dienstleister selbst kaum im Voraus abschätzen kann, wie gross der anfallende Aufwand sein wird. Daher wurden bei der Vergabe von Aufträgen im Bereich Recht keine Offerten eingeholt. In solchen Fällen können aber hilfsweise die Stundensätze der verschiedenen Anbieter verglichen werden.“

Die allermeisten Aufträge im Bereich Recht wurden in den vergangenen Jahren an grosse Anwaltskanzleien in Zürich vergeben. Ausschlaggebend waren dabei jeweils das spezifische Fachwissen und die Praxiserfahrung für Problemstellungen des Bank- und Finanzmarktrechts und die Fähigkeit, sehr aufwändige und komplexe Sachverhalte rasch umfassend aufzuarbeiten und zu dokumentieren. Für gewisse Aufgaben kamen auch andere Kanzleien in Frage, namentlich die Kanzlei Vischer, die zwar in Basel die grösste Kanzlei ist und auch über eine entsprechende Leistungsfähigkeit verfügt, deren Stundensätze aber signifikant tiefer liegen als die der grossen Zürcher Kanzleien.“

Für den Einkauf von Versicherungsleistungen war balrisk für die Bank Coop bereits in den Jahren 2009, 2010 und 2011 als Broker zuständig. Um Synergien zu nutzen und Konditionenvorteile aus der Konzernlösung zu gewinnen, wechselte das Stammhaus Basler Kantonalbank für das Geschäftsjahr 2012 ebenfalls zu balrisk. Hierbei wurden Referenzen bei der Bank Coop eingeholt. Weiter ausschlaggebend war, dass es sich bei balrisk, entgegen dem früheren Broker, um ein in Basel ansässiges Unternehmen handelt.

Der Geschäftsabschluss mit balrisk wurde getätigt, nachdem balrisk der BKB eine gegenüber der bestehenden Lösung weitaus bessere Offerte ausstellte. Bestandteil derselben war, dass Markus Lehmann den Grossteil der Versicherungscourtage an den Konzern BKB abtritt und kein direktes Honorar von den Konzernbanken forderte. balrisk holt für die einzelnen Versicherungsgattungen jeweils mehrere Offerten von verschiedenen Versicherungen ein und berät sich anschliessend mit der Bank, wie weiter vorzugehen ist.

Bei den Aufträgen an Orna Management AG und an Jan Goepfert war das Volumen jeweils so klein, dass keine Konkurrenzofferten eingeholt wurden. Zudem war jeweils Kenntnis des Sachverhalts und der bankinternen Prozesse auf Seiten des Beauftragten von Vorteil.

Der Auftrag an die phorbis Communications AG zur Erstellung des Geschäftsberichts 2013 bewegte sich im Rahmen der Vorjahre. Bei der Auftragserteilung war entscheidend, dass mit hoher zeitlicher Dringlichkeit ein an die neue Strategie der BKB angepasster Auftritt erarbeitet werden musste und Andreas Sturm bereits bestens mit dieser Strategie vertraut war. Der Bankrat entschied über diese Auftragsvergabe, wobei Andreas Sturm sich im Ausstand befand. Andreas Sturm hat nach seiner Ernennung zum Bankpräsidenten a.i. seine Minderheitsbeteiligung an der phorbis Communications AG verkauft und ist umgehend aus dem Verwaltungsrat ausgetreten. Der Auftrag an die phorbis Communications AG wurde - auch auf ausdrücklichen Wunsch von Andreas Sturm - zurückgegeben.“

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin