



An den Grossen Rat

20.1128.01

FD/P201128

Basel, 2. September 2020

Regierungsratsbeschluss vom 1. September 2020

Ermächtigung des Regierungsrates zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zum Betrag von 4'000'000'000 Franken

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Einleitung	3
3. Verschuldung des Kantons	3
3.1 Bewirtschaftung der Schulden.....	3
3.2 Schuldenbremse	4
4. Kapitalaufnahme 2017 bis 2020	5
5. Kapitalbedarf 2021 bis 2024	5
6. Formelle Prüfung.....	7
7. Antrag.....	7

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, den Regierungsrat für die Jahre 2021 bis 2024 zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zur Höhe von maximal 4 Mrd. Franken zu ermächtigen.

2. Einleitung

Gemäss § 88 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung vom 23. März 2005 beschliesst der Grosse Rat über den Rahmen der Fremdmittelaufnahme, die für die Staatsbedürfnisse erforderlich sind. Als Fremdmittel gelten die auf dem Kapitalmarkt aufgenommen langfristigen Schulden (Laufzeit länger als 1 Jahr), nicht jedoch die kurzfristigen Verpflichtungen mit einer Laufzeit von höchstens zwölf Monaten. Kurzfristige Schulden werden insbesondere zur vorübergehenden Sicherung der Zahlungsbereitschaft des Kantons benötigt und werden am Geldmarkt aufgenommen.

Am 14. Dezember 2016 hat der Grosse Rat beschlossen, den Regierungsrat zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt von insgesamt nicht mehr als 4 Mrd. Franken zu ermächtigen (GRB 16/50/11G). Diese Ermächtigung ist bis zum 31. Dezember 2020 befristet.

Mit dem vorliegendem Bericht beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, für die Jahre 2021 bis 2024 zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zur Höhe von maximal 4 Mrd. Franken ermächtigt zu werden. Gemäss § 52 Abs. 2 lit. d unterstehen Beschlüsse über den Rahmen der Aufnahme von Fremdmitteln nicht dem Referendum.

3. Verschuldung des Kantons

3.1 Bewirtschaftung der Schulden

Die Bewirtschaftung der Schulden und Vermögenswerte des Kantons Basel-Stadt erfolgt seit 2000 auf der Basis eines vom Regierungsrat verabschiedeten Reglements für das Asset & Liability Management (ALM). Übergeordnete Ziele sind hierbei die Minimierung der Zinsbelastung über einen längeren Zeitraum und die daraus resultierende Entlastung der Kantonsfinanzen, sowie die Absicherung gegen starke Schwankungen der Zinskosten. Zu diesem Zweck enthält das ALM-Reglement eine Vorgabe für die langfristige Zinsstrategie des Kantons.

Die Höhe der Zinskosten des Kantons ist einerseits abhängig vom Zinssatz und der Höhe der Schulden, andererseits spielt auch die Zinsbindungsfrist eine Rolle. Der Kanton finanziert einen Teil seiner Schulden längerfristig. Der Grund hierfür ist, dass so das Risiko sich rasch ändernder Zinssätze minimiert werden kann. Auf der anderen Seite sind Zinssätze für Schulden mit langen Laufzeiten im langjährigen Durchschnitt höher als die für Schulden mit kürzeren Laufzeiten. Dies bedeutet, dass es kostengünstiger wäre, sich eher kurzfristig zu verschulden. Es besteht also – ähnlich wie bei einem Vermögensportfolio, wo der Zielkonflikt zwischen Rendite und Risiko liegt – in der Schuldenbewirtschaftung ein Zielkonflikt zwischen Zinskosten und Variabilität dieser Kosten.

Betrachtet man zwei unterschiedliche Zinsstrategien mit einer Mittelaufnahme jeweils auf 10 Jahre (lange Finanzierung) bzw. 2 Jahre (kurze Finanzierung): Steigt das Zinsniveau stark an, so dauert es im Fall der langen Finanzierung 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

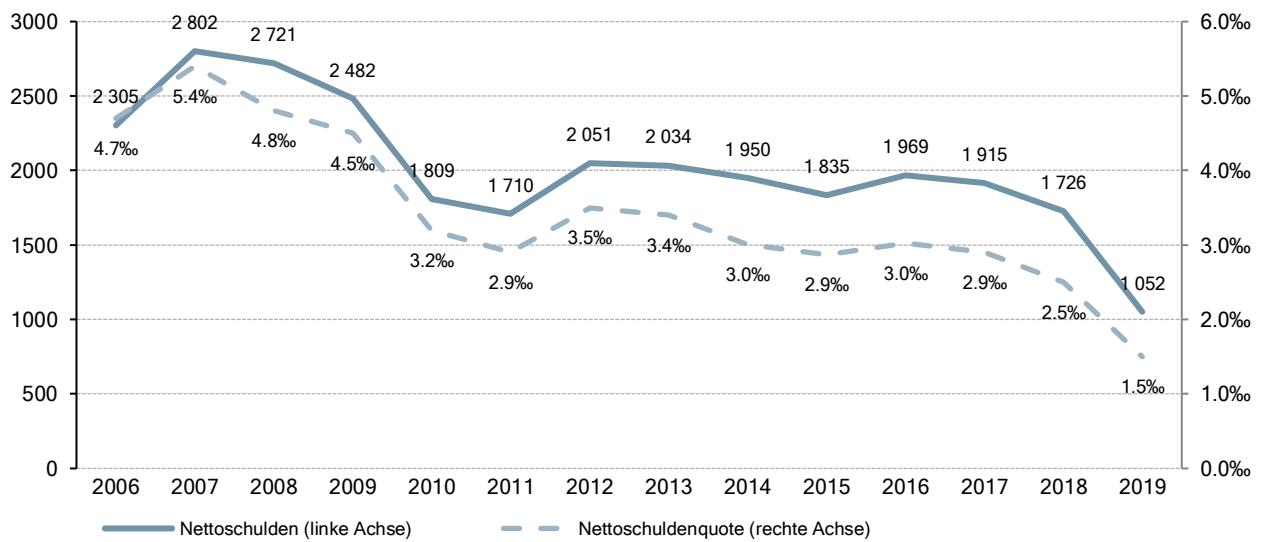
langen Finanzierung lange, bis der Kanton davon voll profitieren würde, eine kurze Finanzierung würde in diesem Fall schnell zu tieferen Zinskosten führen.

Der Kanton Basel-Stadt orientiert sich im Allgemeinen an einer durchschnittlichen Restlaufzeit der Schulden von rund drei Jahren. Das ist im Vergleich zu anderen Kantonen und zur Eidgenossenschaft eine Finanzierung mit eher kurzer Laufzeit. Angesichts der historisch tiefen Zinssätze hat sich der Regierungsrat entschieden, gezielt Fremdkapital mit längeren Laufzeiten aufzunehmen, was eine Verlängerung der durchschnittlichen Restlaufzeit der Schulden zur Folge hat. Die Aufnahme von Fremdkapital mit einer längeren Laufzeit ermöglicht es dem Kanton, über Jahre von den derzeit niedrigen Zinsen zu profitieren. Aktuell beträgt die durchschnittliche Restlaufzeit der Schulden rund sechs Jahre.

3.2 Schuldenbremse

Die hier beantragte Ermächtigung zur Aufnahme von langfristigen Schulden ist kein Instrument zur Steuerung der Verschuldung. Hierzu sieht § 120 der Kantonsverfassung eine Schuldenbremse vor, welche besagt, dass die Verschuldung des Kantons im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mittelfristig einen definierten Wert nicht überschreitet darf. Gemäss § 4 Finanzhaushaltgesetz darf die Nettoschuldenquote des Kantons, definiert als Nettoschuld relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, nicht mehr als 6.5 Promille betragen. Die Nettoschulden ergeben sich als Fremdkapital abzüglich des Finanzvermögens und sind von den langfristigen Finanzmarktschulden am Kapitalmarkt zu unterscheiden. Seit 2003 konnte die Schuldenlast des Kantons um rund 2.5 Mrd. Franken abgebaut werden. Die Nettoschulden beliefen sich Ende 2019 auf 1051.6 Mio. Franken, was einer historisch tiefen Nettoschuldenquote von 1.5 Promille entspricht. Neben der Schuldenbremse kann mit der jährlichen Festlegung des Budgets sowie den Beschlüssen zu einzelnen Investitionsvorhaben und Ausgaben Einfluss auf die Verschuldung genommen werden.

Entwicklung der Nettoschulden des Kantons Basel-Stadt



4. Kapitalaufnahme 2017 bis 2020

Die am 14. Dezember 2016 vom Grossen Rat bewilligte Aufnahme von Schulden auf dem Kapitalmarkt von maximal 4 Mrd. Franken für die Jahre 2017 bis 2020 wurde wie folgt ausgeschöpft:

in Mio. Franken	2017	2018	2019	2020	Total
Anleihen	200.0	480.9	450.4	0.0	1131.3
Darlehen	0.0	300.0	0.0	0.0	300.0
Total pro Jahr	200.0	780.9	450.4	0.0	1431.3
Nicht ausgeschöpfter Betrag					2568.7

Die Geldaufnahme wird sich Ende 2020 auf 1431 Mio. Franken belaufen. Die Gesamtlimite von 4 Mrd. Franken wird somit zum Jahresende voraussichtlich zu 36% ausgeschöpft werden. Die Abweichung ist im Wesentlichen auf bessere Rechnungsergebnisse, einem geringeren Bedarf der Beteiligungen sowie die nicht benutzte Reserve zurückzuführen. Der Finanzierungssaldo aus der Erfolgs- und Investitionsrechnung fiel aufgrund der positiven Jahresabschlüsse in den Jahren 2017 bis 2019 deutlich besser als geplant aus. Im Ratschlag 2016 war für die vier Jahre ein negativer Finanzierungssaldo von 635 Mio. Franken geplant. Effektiv betrug der Finanzierungssaldo in den Jahren 2016 bis 2019 kumuliert plus 783 Mio. Franken. Für die Beteiligungen war ein Kapitalbedarf von 706 Mio. Franken geplant. Dies hatte eine Umfrage im Jahr 2016 bei den grossen Beteiligungen ergeben. Tatsächlich war der Bedarf viel geringer und netto zahlten die Beteiligungen Darlehen in Höhe von 280 Mio. Franken zurück. Zudem mussten die eingeplanten Reserven nicht beansprucht werden. Aus diesen Gründen konnte der bewilligte Rahmen von 4 Mrd. Franken um 2.6 Mrd. Franken unterschritten werden.

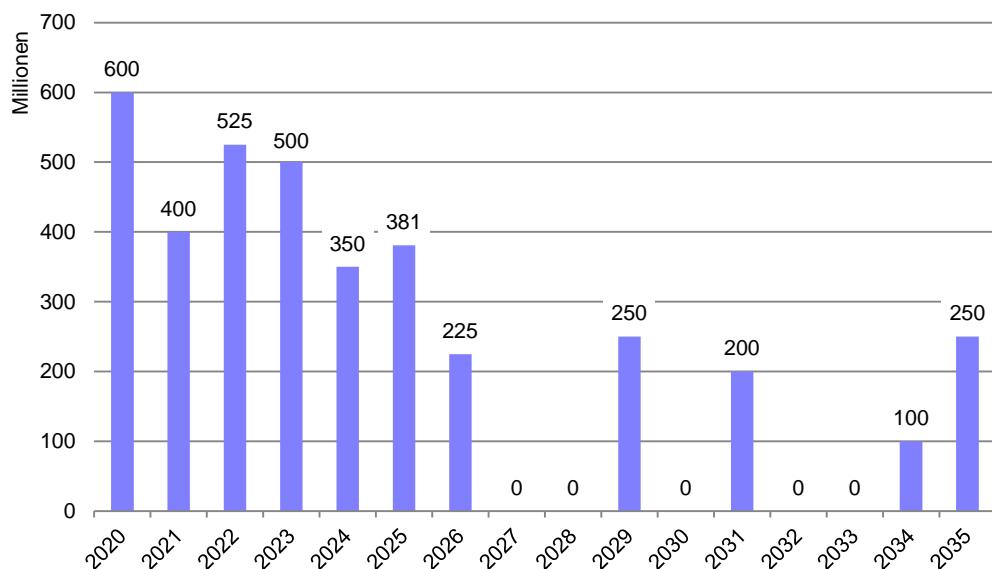
5. Kapitalbedarf 2021 bis 2024

Das Finanzierungsvolumen für die nächsten vier Jahre beläuft sich gemäss aktuellen Schätzungen wiederum auf 4 Mrd. Franken und setzt sich wie folgt zusammen:

in Mio. Franken	2021	2022	2023	2024	Total
Refinanzierung fälliger Schulden	400	525	500	350	1775
Negativer Finanzierungssaldo gemäss Finanzplan ¹	146	273	276	276	971
Kapitalbedarf Immobilieninvestitionen im Finanzvermögen	150	200	100	100	550
Kapitalbedarf Beteiligungen	50	50	50	50	200
Reserve					504
Total	746	1048	926	776	4000

¹ Finanzplan 2021–2023 gemäss Budget 2020. Für 2024 wurden die Werte fortgeschrieben.

Das in der nachfolgenden Grafik dargestellte Fälligkeitsprofil zeigt, dass zwischen 2021 und 2024 beim Kanton Schulden von 1775 Mio. Franken zur Rückzahlung fällig werden. Diese Schulden müssen refinanziert werden.

Geld- und Kapitalmarktfälligkeiten des Kantons Basel-Stadt

Durch die Umsetzung der Steuerreform erwartet der Regierungsrat in den kommenden Jahren ausgeglichene Ergebnisse in der Erfolgsrechnung. Aufgrund hoher Investitionsausgaben ist mit negativen Finanzierungssaldi zu rechnen. Gemäss Finanzplan beträgt der Finanzierungsbedarf 2021 bis 2024 rund 971 Mio. Franken. In diesem Umfang werden sich die Schulden des Kantons erhöhen. Die Kosten für die Corona-Pandemie sind hier noch nicht berücksichtigt.

Ab 2021 wird der Kapitalbedarf im Finanzvermögen zunehmen. Für die Jahre 2021 bis 2024 sind derzeit Immobilienprojekte mit einem Investitionsvolumen von total rund 550 Mio. Franken geplant (wertvermehrende Investitionen). Das hohe Volumen liegt in der aktiven Bodenpolitik begründet. Zum einen hat der Regierungsrat das kommunale Wohnbauprogramm 1'000+ zur Schaffung von mehr preisgünstigen Wohnungen lanciert. Zum anderen fokussiert die aktive Bodenpolitik des Kantons auf die Förderung der Ansiedlung von hochwertigen Arbeitsplätzen. Hierzu wurde mit dem Kauf des Rosental-Areals und der späteren Arrondierung mit dem Sygenta-Areal ein Grundstück an zentraler Lage direkt gegenüber des Badischen Bahnhofs erworben. Zur Transformation des Areals unter dem Namen „Rosental Mitte“ sind in den Jahren 2021–2024 Initialinvestition geplant. Auch der Kauf und die Transformation des Lysbüchel-Areals treiben die Investitionskosten im Finanzvermögen.

Im Rahmen des Beteiligungsmanagement werden die Tochtergesellschaften bei der Fremdfinanzierung unterstützt. Der Kanton nimmt dabei Gelder am Schweizer Finanzmarkt auf und gibt sie als Darlehen zu den Selbstkosten an die Tochtergesellschaften weiter. Auf Seiten des Kantons wird dieses Darlehen im Finanzvermögen verbucht. Da der Kanton ein höheres Finanzierungsvolumen hat, über ein professionelles Treasury verfügt und allgemein über einen besseren Zugang zum Finanzmarkt verfügt, sind die Finanzkonditionen des Kantons besser als die der rechtlich eigenständigen Tochtergesellschaften des Kantons. Für die Beteiligungen des Kantons wird für die Jahre 2021 bis 2024 mit einem Kapitalbedarf in Höhe von 200 Mio. Franken gerechnet.

Nach heutiger Schätzung beträgt der Finanzierungsbedarf 2021 bis 2024 aus der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung 971 Mio. Franken. Zusammen mit den Fremdkapitalfälligkeiten von 1775 Mio. Franken, dem Kapitelbedarf im Finanzvermögen von 550 Mio. Franken und der Finanzierung für Beteiligungen von 200 Mio. Franken beziffert sich der zu refinanzierende Betrag in den Jahren 2021 bis 2024 somit auf 3.5 Mrd. Franken. Hinzu kommen planerische Unsicherheiten. Neben den noch nicht bezifferbaren Kosten der Corona-Pandemie ist der wirtschaftliche Ausblick derzeit getrübt. Deshalb ist eine Reserve in die Ermächtigung zur Aufnahme von Fremd-

kapital einzustellen. Um die Handlungsfähigkeit für die Bewirtschaftung der Schulden zu gewährleisten, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Maximalbetrag von 4 Mrd. Franken zu beschliessen. Der Regierungsrat ist daher zu ermächtigen, in den Jahren 2021 bis 2024 höchstens 4 Mrd. Franken Schulden am Kapitalmarkt aufzunehmen.

6. Formelle Prüfung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

7. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Ermächtigung des Regierungsrates zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zum Betrag von 4'000'000'000 Franken

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie den Bericht der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Der Regierungsrat wird in den Jahren 2021 bis 2024 zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt von insgesamt höchstens Fr. 4'000'000'000 ermächtigt
2. Diese Ermächtigung ist befristet bis zum 31. Dezember 2024.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.