

Anzug betreffend Anpassung der Berechnung der Abgeltung der Staatsgarantie für die Basler Kantonalbank im Zuge der Revision des BKB-Gesetzes

20.5442.01

Die Basler Kantonalbank (BKB) hat eine Bilanzsumme von 33.2 Milliarden (Mia.) Franken. Sie ist damit unter den 10 grössten Banken der Schweiz. Der Kanton Basel-Stadt haftet voll für die Bank, die Steuerzahlenden stehen voll im Geschäftsrisko. Mit der Integration der Bank Cler in den BKB-Konzern steigt das potentielle Maximalrisiko für den Kanton um weitere 19.6 Mia. (Bilanzsumme Bank Cler) auf 52.8 Mia. Franken. Die BKB haftet im Rahmen ihrer Beistandspflicht auch für die Bank Cler. Zum Vergleich: Der Kanton Basel-Stadt hat Einnahmen von etwa 2,8. Mia. - etwa 5 Prozent der Bilanzsumme. Der BKB Konzern stellt für den Kanton potentiell ein gigantisches Risiko dar.

Im Nachgang der Integration der Bank Cler hat die Geschäftsprüfungskommission einen Widerspruch zum BKB-Gesetz hinsichtlich der Risikoexposition des Kantons moniert. Der Regierungsrat hat als Reaktion darauf eine Teilrevision des BKB-Gesetzes gestartet (Mitteilung am 9.9.2020). Am 16. September 2020 hat der Grosse Rat eine Umwandlung der BKB in eine Aktiengesellschaft abgelehnt, was ein anderer Weg dargestellt hätte, das potentiell gigantische Risiko im Notfall aufzufangen. Ein Verkauf der BKB würde das Risiko komplett eliminieren, wird aber momentan als politisch nicht realisierbar eingeschätzt.

Wenn der Kanton faktisch für die BKB haftet und ein so grosses Risiko übernimmt, soll er auch angemessen dafür entschädigt werden, zumindest für das Stammhaus ggf. für den ganzen Konzern. Für die Festlegung der Höhe der Abgeltung wird heute das sogenannte Kostenvorteilsmodell herangezogen. Die Abgeltung entspricht dem Wettbewerbsvorteil der BKB, sich aufgrund der Staatsgarantie günstiger am Kapitalmarkt finanzieren zu können (nicht berücksichtigt wird u.a. der Wettbewerbsvorteil durch die Steuerbefreiung). Der Regierungsrat hat die Abgeltung der Staatsgarantie der BKB neu auf jährlich 10,2 Millionen Franken festgelegt (vgl. dazu Mitteilung des RR am 9.9.2020). Aus Sicht der Anzugstellenden greift dieses Kostenvorteilsmodell zu kurz, eine Abgeltung der Staatsgarantie muss über die Abgeltung des Wettbewerbsvorteils hinausgehen. Denn die Staatsgarantie "stellt grundsätzlich eine Garantie für den Bestand der Kantonalbank bzw. eine Institutsgarantie dar" (Ratschlag betreffend Totalrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank vom 30. Juni 1994, Seite 25). Deshalb wollte der Regierungsrat die BKB gesetzlich verpflichten "für die Staatsgarantie eine Art Risikoversicherungsprämie zu bezahlen" (Ratschlag S. 27). Damit garantiert der Kanton den Fortbestand der BKB und ggf. des Konzerns. Mit anderen Worten muss der Kanton das für den Fortbestand der BKB notwendige Eigenkapital garantieren. Richtig wäre also nicht nur den Wettbewerbsvorteil (Kostenvorteilsmodell), sondern die Sicherstellung des für den Fortbestand notwendigen Eigenkapitals (und der Liquidität) für die Abgeltung heranzuziehen, also eine Art "Eigenkapitalsicherungsmodell".

Da der Kanton sich mit der Staatsgarantie in der gleichen Rolle wie der Investor einer nachrangigen Additional-Tier-1-Anleihe (AT1-Anleihe) befindet, lässt sich der Wert dieser Garantie des "Eigenkapitalsicherungsmodells" und damit die Abgeltung über Risikoprämienv, die der Markt festlegt, wie folgt bestimmen:

- Die 2020 emittierte AT1-Anleihe (ohne Staatsgarantie) musste die BKB mit 1.875% verzinsen, für die Ende 2019 emittierte Anleihe der BKB (mit Staatsgarantie) verlangten die Investoren 0.125%. Die Differenz beträgt 1.75% (Risikoprämie).
- Gemäss BKB betragen die Mindesteigenmittel des Konzerns gemäss Eigenmittelverordnung per 30.6.2020 rund CHF 1.95 Mia., die aufsichtsrechtlich notwendigen Eigenmittel rund CHF 2.93 Mia.
- Garantiert der Kanton im Sinne einer Fortbestandsgarantie das minimal notwendige Eigenkapital der BKB und verlangt dafür mit 1.75% einen markt- damit risikogerechten Zins, muss die Abgeltung rund CHF 34 Mio. betragen (Risikoprämie x Mindesteigenmittel). Garantiert der Kanton die aufsichtsrechtlich notwendigen Eigenmittel beträgt die Abgeltung rund CHF 51 Millionen pro Jahr.

Da die Abgeltung der Staatsgarantie eigentlich eine Art Versicherungsprämie ist, müsste diese zurückgelegt werden und dürfte nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen, damit sie bei einem Schaden zur Verfügung stünde. Eine separate Rücklage scheint wenig sinnvoll, jedoch entspricht eine zwingende Verwendung zur Schuldentlastung faktisch einer Art Rücklage.

Das Anliegen wäre eigentlich in Form der Motion anzubringen (Gesetzesänderung). Da der Regierungsrat aber bereits an einer Teilrevision des BKB Gesetzes arbeitet, sprechen die Fristen für eine Überweisung als Anzug. Der Auftrag ist jedoch als verbindlich zu interpretieren. Die Anzugstellenden beauftragen entsprechend den Regierungsrat zu prüfen und im Rahmen des Ratschlags zur Teilrevision des BKB Gesetzes zu berichten, wie die Regelungen zur Abgeltung der Staatsgarantie so abgeändert werden können, dass diese über den Wettbewerbsvorteil hinaus auch den eigentlichen Charakter der Staatsgarantie als Bestandsgarantie berücksichtigt (bspw. entlang obigem Ansatz) und die Abgeltung der Staatsgarantie in die Schuldentlastung eingehet.

David Wüest-Rudin, Sandra Bothe, Joël Thüring, Jürg Stöcklin, Esther Keller, Georg Mattmüller