



An den Grossen Rat

21.1809.01

20.5442.02

FD/P211809/P205442

Basel, 19. Januar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 18. Januar 2022

Ratschlag betreffend

**Teilrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank vom
9. Dezember 2015 (SG 915.200)**

sowie

**Bericht zum Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend
«Anpassung der Berechnung der Abgeltung der Staatsgarantie für
die Basler Kantonalbank im Zuge der Revision des BKB-Geset-
zes»**

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Teilrevision Gesetz über die Basler Kantonalbank	3
2.1 Ausgangslage	3
2.2 Geschäftsprüfungskommission und Finanzkontrolle	3
2.3 Vorgehen Teilrevision	3
2.4 Grundzüge der Teilrevision	4
2.5 Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen	4
2.6 Finanzielle Auswirkungen.....	8
3. Beantwortung des Anzugs von Wüest-Rudin und Konsorten	9
3.1 Einleitung.....	10
3.2 Vergleich mit anderen Kantonen	10
3.3 Methoden zur Abgeltung der Staatsgarantie.....	11
3.4 Spezialprüfung der Finanzkontrolle	12
3.5 Stellungnahme zum Anzug	12
3.5.1 Risikosituation	12
3.5.2 Berechnung der Abgeltung im Anzug.....	13
3.5.3 Wechsel zum Versicherungsmodell	14
3.5.4 Verwendung der Abgeltung.....	14
3.6 Fazit	14
4. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....	15
5. Antrag.....	15

1. Begehr

Mit diesem Ratschlag beantragen wir dem Grossen Rat, die Teilrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank zu beschliessen und den Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend «Anpassung der Berechnung der Abgeltung der Staatsgarantie für die Basler Kantonalbank im Zuge der Revision des BKB-Gesetzes» abzuschreiben.

2. Teilrevision Gesetz über die Basler Kantonalbank

2.1 Ausgangslage

Die Basler Kantonalbank (BKB) ist seit 1999 Mehrheitsaktionärin der Bank Cler AG (nachfolgend Bank Cler), ehemals Bank Coop. Die Gründe für den damaligen Erwerb gelten heute noch und haben sogar an Bedeutung gewonnen. Für die BKB weist der Kanton ein sehr kleines Einzugsgebiet auf. Sie ist damit alleine abhängig von der Wirtschaftsentwicklung des Stadtkantons. Mit dem Erwerb der Bank Cler konnten die Risiken diversifiziert, Synergien genutzt und die BKB gestärkt werden. Im Jahr 2017 verkaufte Coop ihre verbleibenden Aktien an die BKB, womit sich deren Anteil auf 75.8% erhöhte. Der Rückzug von Coop bedingte die Umbenennung in Bank Cler. Seit Frühling 2019 ist die Bank Cler eine 100% Tochtergesellschaft der BKB.

Bereits vor der vollständigen Übernahme der Bank Cler haben bei der BKB Konzerngremien bestanden. Die Struktur war jedoch kompliziert. Nach der vollständigen Übernahme der Bank Cler hat die BKB diese Struktur vereinfacht. Sie hat die Konzernsteuerung verstärkt und die Bank Cler stärker in den Konzern eingebunden. Die Konzernleitung besteht heute aus der Geschäftsleitung der BKB und dem CEO der Bank Cler (Beisitz ohne Stimmrecht). Die heutige Konzernstruktur der BKB ist mit dem Gesetz über die Basler Kantonalbank vom 9. Dezember 2015 (SG 915.200, nachgeannt BKB-Gesetz) vereinbar, jedoch nicht explizit im BKB-Gesetz abgebildet.

2.2 Geschäftsprüfungskommission und Finanzkontrolle

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hat die Übernahme der Bank Cler durch die BKB untersucht und die Finanzkontrolle mit einer Spezialprüfung beauftragt. In ihrem Bericht Nr. 71 vom 25. März 2020 kommt die Finanzkontrolle zum Schluss, dass die vollständige Übernahme der Bank Cler durch die BKB mit den Vorgaben des BKB-Gesetzes vereinbar ist und mit der engeren Einbindung der Bank Cler für die BKB eine Reduktion des Nettorisikos resultiert.

Weiter hält die Finanzkontrolle fest, dass das BKB-Gesetz weder Regelungen zur Organisation auf Konzernebene enthält, noch den gesetzlich geregelten Organen Aufgaben zuweist, welche die Konzernführung betreffen. Sie empfiehlt, die Frage der Konzernbildung und –führung explizit im BKB-Gesetz zu regeln. Im Rechenschaftsbericht vom 9. Juni 2020 an den Regierungsrat spricht die GPK die Erwartung aus, dass der Empfehlung der Finanzkontrolle Folge geleistet werde.

Mit der vorliegenden Teilrevision wird diesem Anliegen entsprochen.

2.3 Vorgehen Teilrevision / Konsultationen

Für die Erarbeitung der Gesetzesrevision wurde Prof. Dr. P. Nobel beratend beigezogen. Die BKB unterstützt die geplante Revision. Ebenso befürwortet die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) aus aufsichtsrechtlicher Sicht die Gesetzesrevision und die damit verbundene gesetzliche Verankerung der Konzernrealität.

2.4 Grundzüge der Teilrevision

Nach der Übernahme hat die BKB die Bank Cler enger in den Konzern eingebunden und die Konzernführung verstärkt. Sie nutzt Synergien und hat Strukturen für ein wirksames Risikomanagement geschaffen. Neu soll die Konzernführung explizit auf Gesetzesstufe geregelt werden. Die Konzernleitung wird als zusätzliches Organ der BKB im Gesetz verankert. Die Konzernleitung wird vom Bankrat gewählt und rapportiert diesem. Der Konzernleitung obliegt die Geschäftsführung des Konzerns. Sie erfüllt die Aufgaben gemäss den regulatorischen Vorgaben und stellt sicher, dass die Konzernziele erreicht und die generellen Verhaltensleitlinien eingehalten werden. Weiter soll die Konzernleitung ein konzernweites Risikomanagement sicherstellen. Im Rahmen dieser Aufgaben nimmt sie Einfluss auf den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung der Bank Cler. Zu diesem Zweck kann die Konzernleitung Weisungen an die Vertreterinnen und Vertreter der BKB im Verwaltungsrat der Bank Cler erteilen. Die Konzernleitung hat in den oben erwähnten Aufgaben auch ein Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsleitung der BKB.

Die heutige Struktur der Konzernleitung ist mit der geplanten Gesetzesrevision vereinbar. Mit der Einführung der Konzernleitung als eigenes Organ können neu auch Mitglieder der Geschäftsleitung der Bank Cler oder externe Dritte in der Konzernleitung Einsitz nehmen.

2.5 Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen

Bisherige Regelung	Neue Regelung
<p>§ 5 Tochtergesellschaften, kontrollierte Unternehmen, Beteiligungen und Zusammenarbeit</p> <p>¹ Die Basler Kantonalbank kann in der Schweiz und in der ausländischen Grenzregion Tochtergesellschaften gründen, sich an anderen Unternehmen beteiligen oder mit anderen Banken strategische Kooperationen eingehen, soweit dies mit ihrem Zweck übereinstimmt sowie entweder im öffentlichen Interesse oder im Interesse der Basler Kantonalbank selbst liegt.</p> <p>² Sie wirkt darauf hin, dass von ihr kontrollierte Unternehmen die Auflagen gemäss § 3 Abs. 2 bis 4 und § 4 Abs. 2 erfüllen.</p>	<p>§ 5 Tochtergesellschaften, kontrollierte Unternehmen, Beteiligungen und Konzernführung</p> <p>¹ Unverändert</p> <p>² Unverändert</p> <p>³ Die Basler Kantonalbank nimmt die Konzernleitung wahr und führt diese im Rahmen des Geschäfts- und Organisationsreglements aus. Sie erfüllt die Aufgaben gemäss den regulatorischen Vorgaben und stellt sicher, dass die Konzernziele erreicht und die generellen Verhaltensleitlinien eingehalten werden. Hierfür kann sie Weisungen an die Vertreterinnen und Vertreter der Basler Kantonalbank im Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen erteilen.</p> <p>⁴ Kontrollierte Unternehmen werden in der Regel als eigenständige Einheit geführt und treten eigenständig am Markt auf.</p> <p>⁵ Mindestens ein Mitglied des Verwaltungsrates von kontrollierten Unternehmen ist durch eine Person der Basler Kantonalbank zu besetzen.</p> <p>⁶ Transaktionen mit kontrollierten Unternehmen sind zu Bedingungen abzuwickeln, die einem Drittvergleich standhalten, sofern ein kontrolliertes Unternehmen in ihrem Zweck nicht einzig auf Dienstleistungen im Konzern ausgerichtet ist.</p>

Erläuterungen zu § 5:

Mit der expliziten Verankerung der Strukturen der Konzernführung, ist der Titel dieses Paragraphen entsprechend anzupassen.

Mit dem neuen Abs. 3 wird die Konzernführung geregelt und die Instrumente definiert, um die Konzernführung effektiv wahrzunehmen und ein wirksames konzernweites Risikomanagement zu schaffen. Damit kommt die BKB den Anforderungen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (Bankengesetz, BankG, SR 952.0) und der FINMA nach (siehe Art. 3f Abs. 2 BankG sowie FINMA-RS 2017/1, Rz. 99). Zwar steigt dadurch das Risiko einer Organhaftung. Zugleich steigen die Möglichkeiten der Risikosteuerung im Konzern. Die BKB erhält die Möglichkeit, bei den kontrollierten Unternehmen angesiedelte Risiken frühzeitig zu erkennen, zu kontrollieren und auf deren Vermeidung hinzuwirken. Die Risikosteuerung und Risikokontrolle wird verbessert, was sich risikomindernd auswirkt. Die BKB kann sicherstellen, dass die von ihr kontrollierten Unternehmen die Auflagen gemäss § 3 Abs. 2 bis 4 und § 4 Abs. 2 des BKB-Gesetzes erfüllen.

Gemäss Abs. 4 werden kontrollierte Unternehmen im BKB Konzern in der Regel als eigenständige Einheit geführt. Sie treten eigenständig auf dem Markt, wodurch das Risiko einer Haftung aus erwecktem Konzernvertrauen minimiert wird. Damit bleibt die Bank Cler weiterhin eine eigenständige juristische Person mit eigener Rechtspersönlichkeit, eigenem Haftungssubstrat, eigenem Marktauftritt und eigener FINMA-Bewilligung.

Zu Abs. 5: Es ist in Konzernen verbreitete Praxis, dass die Muttergesellschaft zur Gewährleistung der einheitlichen Leitung Vertreterinnen oder Vertreter in die Verwaltungsräte ihrer Tochtergesellschaften schickt. Um den Informationsfluss sicherzustellen, soll mindestens ein Mitglied des Verwaltungsrates eines kontrollierten Unternehmens durch eine Person der BKB besetzt werden.

Zu Abs. 6: Konzerninterne Transaktionen sind zu Bedingungen abzuwickeln, die einem Drittvergleich standhalten. Weitere Einschränkungen sind nicht notwendig, zumal die Kapitalvorschriften i.S. von Art. 671 ff des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht, SR 220) unzulässigen Vermögensverschiebungen bereits Inhalt gebieten. Auch das BankG regelt das Verhältnis der Eigenmittel und Liquidität und hält in Art. 4 fest, dass Banken einzeln und auf konsolidierter Basis über angemessene Eigenmittel und Liquidität verfügen müssen. Art 4^{ter} hält sodann fest, dass Kredite an massgebende Aktionäre sowie die ihnen nahestehenden Personen und Gesellschaften nur nach den allgemein anerkannten Grundsätzen des Bankgewerbes gewährt werden dürfen.

§ 10 Organe	§ 10 Organe
¹ Die Organe der Basler Kantonalbank sind: a) der Bankrat, b) die Geschäftsleitung, c) die Prüfgesellschaft.	¹ Die Organe der Basler Kantonalbank sind: a) der Bankrat, a ^{bis}) die Konzernleitung, b) die Geschäftsleitung, c) die Prüfgesellschaft.

Erläuterungen zu § 10:

Mit der Ergänzung von Abs. 1 lit. a^{bis} wird die Konzernleitung explizit im Gesetz verankert und damit ein tatsächliches Organ des BKB-Konzerns geschaffen. Damit könnte auch eine Vertreterin oder ein Vertreter der Bank Cler mit Stimmrecht oder externe Organpersonen in der Konzernleitung sein. Die Konzernleitung kann Weisungen an den Verwaltungsrat der Tochtergesellschaften erteilen.

§ 12 Aufgaben und Befugnisse des Bankrates	§ 12 Aufgaben und Befugnisse des Bankrates
¹ Der Bankrat ist das oberste Organ der Basler Kantonalbank. Ihm steht die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle der Geschäftsführung zu. Er besorgt alle	¹ Unverändert

<p>Angelegenheiten und kann in allen Angelegenheiten Beschluss fassen, die nicht nach Gesetz oder Reglement einem anderen Organ übertragen sind.</p> <p>² Dem Bankrat obliegen folgende unübertragbare und unentziehbare Oberleitungs-, Aufsichts- und Kontrollaufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Festlegung der Organisation, Erlass des Geschäfts- und Organisationsreglements unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat und weiterer Spezialreglemente der Basler Kantonalbank sowie Erteilung der dafür notwendigen Weisungen; b) Beschlussfassung über die Unternehmensstrategie im Rahmen des Gesetzes und der Eignerstrategie sowie über die Risikopolitik; c) Ernennung und Abberufung der Mitglieder der Geschäftsleitung und der zweiten Führungsebene, Aufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Reglemente und Weisungen sowie Entgegennahme der periodischen Berichterstattung der Geschäftsleitung über die Lage der Basler Kantonalbank und den laufenden Geschäftsgang; d) Ernennung und Abberufung der Leiterin oder des Leiters des Inspektorates sowie Entgegennahme der Berichte des Inspektorates und die Aufsicht über die Umsetzung der Verbesserungsvorschläge des Inspektorates; e) Antragsstellung an den Regierungsrat bezüglich Wahl der Prüfgesellschaft sowie Entgegennahme und Besprechung der Berichte der Prüfgesellschaft über die Aufsichts- und Rechnungsprüfung, Weiterleitung derselben an den Regierungsrat unter Beachtung des Bankkundengeheimnisses und die Aufsicht über die Umsetzung ihrer Verbesserungsvorschläge; f) Entscheid über Eröffnung und Schliessung von Geschäfts- und Zweigstellen, über Gründung, Erwerb und Veräußerung von Tochtergesellschaften und anderen wesentlichen Beteiligungen sowie über Errichtung von Stiftungen; g) Verantwortung für die Errichtung und Aufrechterhaltung einer den Erfordernissen der Basler Kantonalbank und den gesetzlichen Bestimmungen genügende Rechnungslegung und Finanzplanung sowie für ein den gesetzlichen Anforderungen genügendes Risikomanagement und internes Kontrollsysteem (IKS); h) die Festlegung des Entschädigungsmodells für den Bankrat unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat; 	<p>² a) und b) unverändert</p> <p>c) Ernennung und Abberufung der Mitglieder der <u>Konzernleitung</u>, der Geschäftsleitung und der zweiten Führungsebene, Aufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Reglemente und Weisungen sowie Entgegennahme der periodischen Berichterstattung der Geschäftsleitung über die Lage der Basler Kantonalbank und den laufenden Geschäftsgang;</p> <p>d) bis j) unverändert</p>
--	--

<p>i) Verabschiedung des Geschäftsberichtes (Jahresbericht und -rechnung) unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat;</p> <p>j) die Beschlussfassung über die Schaffung, Erhöhung und Reduktion des Partizipationskapitals und die Ausgabe von Partizipationscheinen sowie Festsetzung der Dividende auf das Partizipationskapital unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat.</p> <p>³ Der Bankrat hat zusätzlich die ihm im Geschäfts- und Organisationsreglement zugewiesenen weiteren Oberleitungs-, Aufsichts- und Kontrollaufgaben und Kompetenzen.</p>	<p>k) Oberleitung des Konzerns gemäss § 5 Abs. 3.</p>
--	---

Erläuterungen zu § 12:

Zu Abs. 2 lit. c: Dadurch, dass in § 10 Abs. 1 lit. a^{bis} neu die Konzernleitung explizit verankert wird, ist auch festzuhalten, wer diese ernennt.

Zu Abs.2 lit. k: Die Oberleitung des Konzerns gehört zu den Aufgaben des Bankrates.

	<p>§ 14a Konzernleitung</p> <p>¹ Der Konzernleitung obliegt die Geschäftsführung des Konzerns im Rahmen von § 5 Abs. 3.</p> <p>² Die Konzernleitung stellt ein konzernweites Risikomanagement sicher.</p> <p>³ Die Zusammensetzung und Organisation der Konzernleitung sowie deren Aufgaben und Kompetenzen legt der Bankrat im Geschäfts- und Organisationsreglement fest.</p>
--	---

Erläuterungen zu § 14a:

Zu Abs. 1: Mit der gesetzlichen Verankerung einer Konzernleitung sind auch deren Aufgabenbereiche und Kompetenzen zu definieren.

Zu Abs. 2: Der Konzernleitung obliegt die Geschäftsführung des Konzerns, ebenso wie die Sicherstellung eines konzernweiten Risikomanagements.

Zu Abs. 3: Die Modalitäten der Zusammensetzung und der Organisation der Konzernleitung sind durch den Bankrat in einem Geschäfts- und Organisationsreglement festzulegen.

<p>§ 18 Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates</p> <p>¹ Der Regierungsrat übt die Aufsicht über die Basler Kantonalbank aus, soweit sie nicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) untersteht. Er hat insbesondere folgende Rechte und Pflichten:</p> <p>a) Genehmigung des Geschäfts- und Organisationsreglements;</p> <p>b) Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten, der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten sowie der übrigen Mitglieder des Bankrates;</p> <p>c) Abberufung von Mitgliedern des Bankrates;</p>	<p>§ 18 Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates</p> <p>a) bis h) unverändert</p>
--	--

<ul style="list-style-type: none"> d) Wahl und Abberufung der Prüfgesellschaft auf Antrag des Bankrates; e) Festlegung der Entschädigung für die gewährte Staatsgarantie; f) Entscheid über die Gewinnverwendung im Rahmen von § 21 und auf Antrag des Bankrates; g) Genehmigung des Geschäftsberichts (Jahresbericht und Jahresrechnung) und dessen Weiterleitung an den Grossen Rat zur Kenntnisnahme; h) Entgegennahme der Berichte der Prüfgesellschaft über die Aufsichts- und Rechnungsprüfung unter Beachtung des Bankkundengeheimnisses; i) Entlastung des Bankrates und der Geschäftsleitung; j) Beurteilung von Haftungsansprüchen gegenüber dem Bankrat; k) Genehmigung der Entschädigungen des Bankrates; l) Genehmigung der Bankratsbeschlüsse bezüglich Schaffung, Erhöhung und Reduktion des Partizipationskapitals und der Ausgabe von Partizipationscheinen sowie der Dividende auf das Partizipationskapital; m) Festlegung der maximalen Höhe des Dotationskapitals unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat. <p>² Das vom Regierungsrat als zuständig bezeichnete Departement vermittelt den Verkehr zwischen Regierungsrat und Bankrat. Die zuständige Departementsvorsteherin oder der zuständige Departementsvorsteher hat das Recht, jederzeit über den Stand der Geschäfte im Allgemeinen oder in Bezug auf einzelne Angelegenheiten unter Beachtung des Bankkundengeheimnisses Auskunft zu verlangen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) Entlastung des Bankrates, <u>der Konzernleitung</u> und der Geschäftsleitung j) bis m) unverändert
---	--

Erläuterungen zu § 18:

Zu Abs. 1 lit. i: § 18 Abs. 1 lit. i sieht vor, dass die Kompetenz, den Bankrat sowie die Geschäftsleitung zu entlasten, dem Regierungsrat zukommt. Diese Kompetenz ist ihm auch für die Konzernleitung zu übertragen.

2.6 Finanzielle Auswirkungen

Für den Kanton ergeben sich aus der Teilrevision des BKB-Gesetzes keine unmittelbar erhöhten Haftungsrisiken. Der Kanton haftet auch bei einer verstärkten Integration subsidiär für die Verbindlichkeiten der BKB, nicht jedoch für die Verbindlichkeiten der Bank Cler. Indirekt schlägt das Haftungsrisiko der BKB mittels Staatsgarantie zwar auf den Kanton durch. Dies ist allerdings nur dann der Fall, wenn die BKB durch eine Haftung gegenüber den Gläubigerinnen und Gläubigern der Bank Cler oder des faktischen Beistandszwangs selbst in eine finanzielle Schieflage geraten würde. Das rechtliche Haftungsrisiko für den Kanton steigt damit im Grundsatz leicht an, ist aber in Relation zu setzen zu den erzielbaren Synergiepotenzialen zwischen den beiden Bankbetrieben, den Effizienzgewinnen in der Konzernführung und der verbesserten Risikosteuerung.

3. Beantwortung des Anzugs von Wüest-Rudin und Konsorten

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. Januar 2021 den nachstehenden Anzug von Wüest-Rudin und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«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 Geschäftsrisiko. 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 Risikoprämien, 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 Teilrevi-

sion 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 Schuldentilgung eingeht.

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

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

3.1 Einleitung

Die Anzugstellenden beauftragen den Regierungsrat zu prüfen, wie die Regelung zur Abgeltung der Staatsgarantie so abgeändert werden könnte, dass die BKB den Kanton explizit für die Bestandsgarantie entschädigt. Die Abgeltung der Staatsgarantie soll zudem nicht in die allgemeine Staatskasse fliessen, sondern für den Schuldentilgung verwendet werden.

Der Kanton Basel-Stadt wendet seit 2017 für die Abgeltung der Staatsgarantie das sogenannte Kostenvorteilsmodell an. Die Abgeltung der Staatsgarantie bemisst sich bei diesem Modell nach der Höhe des Kostenvorteils bei der Fremdmittelaufnahme. Es sind für die Ermittlung der Abgeltung zwei Größen zu bestimmen: Einerseits ist der Risikoabschlag zu ermitteln, der den Zinsvorteil der BKB abbildet. Aufgrund der Staatsgarantie kann sich die BKB günstiger am Kapitalmarkt finanzieren. Andererseits zeigt das ratingabhängige Fremdkapital, bei welchen Bilanzpositionen die BKB von den tieferen Finanzierungskosten profitiert.

Bei der Ermittlung der Abgeltung für die Jahre 2021 bis 2024 resultierte ein Finanzierungsvorteil von 8.0 Basispunkten und ein Kapital von 12.8 Mrd. Franken, das vom Finanzierungsvorteil profitiert. Werden die beiden Größen multipliziert, ergibt sich ein jährlicher Kostenvorteil von 10.2 Mio. Franken. Der Regierungsrat hat die Abgeltung der Staatsgarantie für die Jahre 2021 bis 2024 auf jährlich 10.2 Mio. Franken festgelegt. Die detaillierte Berechnung der Abgeltung findet sich auf der Homepage des Finanzdepartements (<https://www.fv.bs.ch/dam/jcr:d50f37f3-704a-4dfc-b3d7-1bb4e106691d/Berechnung%20Abgeltung%20Staatsgarantie%20der%20BKB%202021-2024.pdf>).

3.2 Vergleich mit anderen Kantonen

Von 24 Kantonalbanken haben 21 eine Staatsgarantie. Aktuell sehen 18 davon im Gesetz eine Abgeltung ausdrücklich vor. In drei Kantonen (SH, AI und TI) sieht das Gesetz keine Abgeltung vor. Die Berner, Waadtländer und Genfer Kantonalbank haben keine Staatsgarantie.

Die folgenden Abbildungen vergleichen die Abgeltung der Staatsgarantie der verschiedenen Kantonalbanken im Jahr 2019. Für die BKB ist dabei der ermittelte Wert von 10.2 Mio. Franken für die Periode 2021-2024 eingesetzt. Die erste Abbildung vergleicht die absolute Höhe der Abgeltung. In der zweiten Abbildung wird die Abgeltung in Relation zur Bilanzsumme gestellt. Es ist zu berücksichtigen, dass bei den anderen Kantonalbanken die Abgeltungen auf sehr unterschiedliche Weise ermittelt werden und teilweise auch pragmatisch festgelegt wurden. Die Abgeltung widerspiegelt daher nicht unbedingt das damit verbundene Risiko. Im Kanton Freiburg entspricht die Abgeltung der Gewinnausschüttung an den Kanton. Im Quervergleich mit den anderen Kantonen ist die Abgeltung der BKB als hoch zu beurteilen, sie liegt über dem Mittelwert im oberen Drittel der Kantone.

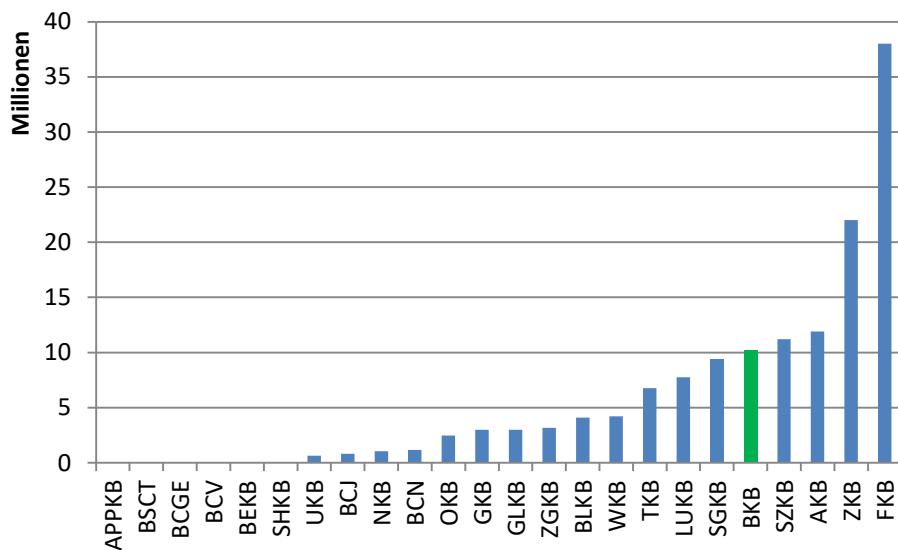


Abbildung 1: Abgeltung der Staatsgarantie in Mio. Franken

Hinweis: Werte 2019, für die BKB die Abgeltung von 10,2 Mio. Franken.

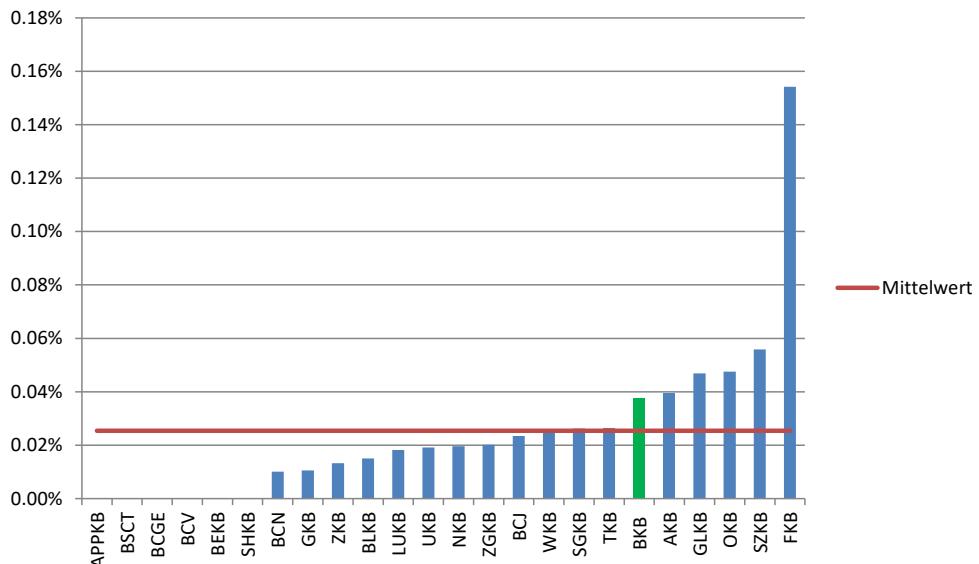


Abbildung 2: Abgeltung der Staatsgarantie im Verhältnis zu Bilanzsumme (in %)

Hinweis: Werte 2019, für die BKB die Abgeltung von 10.2 Mio. Franken.

3.3 Methoden zur Abgeltung der Staatsgarantie

Es gibt verschiedene methodische Ansätze, um die Abgeltung der Staatsgarantie zu berechnen. Die Frage nach einer angemessenen Höhe der Entschädigung lässt sich nicht abschliessend beantworten. Weder der aus der Staatsgarantie resultierende Nutzen noch die effektiven Risikokosten für den Kanton können exakt beziffert werden.

In den Kantonen kommen verschiedene Berechnungsarten der Staatsgarantieabgeltung zur Anwendung. Die meisten Kantone verfolgen entweder eine sogenannte substanz- oder erfolgsbezogene Abgeltung. Die Abgeltung entspricht dabei entweder einem Prozentsatz der regulatorisch erforderlichen Eigenmittel der jeweiligen Kantonalbank oder einem Prozentsatz des Gewinns der Kantonalbank. Damit wird ein pragmatischer Weg verfolgt, der sich nur bedingt an einer risikogerechten Abgeltung orientiert. Der Kanton Zürich verwendet ein Versicherungsmodell, bei dem die Abgeltung auf Grundlage von versicherungsmathematischen Annahmen berechnet wird. Dabei

wird die Wahrscheinlichkeit hochgerechnet, dass es zu einem Ausfall kommt, bei dem der Kanton Eigenmittel nachschiessen muss. Die im Anzug vorgeschlagene Berechnungsmethode entspricht dem Versicherungsmodell.

Der Kanton Basel-Stadt wendet seit 2017 für die Abgeltung der Staatsgarantie das sogenannte Kostenvorteilsmodell an. Der Hauptunterschied zum Versicherungsmodell besteht darin, dass das Kostenvorteilsmodell das Risiko des Kantons aus der Staatsgarantie auf indirekte Art bewertet und ermittelt. Dank der indirekten Methode beruht das Kostenvorteilsmodell auf Marktdaten. Im Vergleich zum Versicherungsmodell sind beim Kostenvorteilsmodell weniger Annahmen zu treffen. Mit dem Kostenvorteilsmodell kann die Abgeltung der Staatsgarantie nachvollziehbar und transparent ermittelt werden. Da sowohl das Versicherungsmodell wie auch das Kostenvorteilsmodell das Risiko aus der Staatsgarantie zu bewerten versuchen, führen beide Methoden unter idealtypischen Bedingungen zur gleich hohen Abgeltung.

3.4 Spezialprüfung der Finanzkontrolle

Die GPK hat die Finanzkontrolle am 24. Oktober 2019 im Rahmen der Untersuchung der Übernahme der Bank Cler beauftragt, eine Beurteilung „der Risikoprämie, welche die BKB dem Kanton jährlich in Form der Abgeltung der Staatsgarantie vergütet“, vorzunehmen. Die Finanzkontrolle erachtet das Kostenvorteilsmodell als nachvollziehbar und sachgerecht (Bericht Nr. 71 vom 25. März 2020). Weil weder eine genügende Datenbasis für eine zuverlässige Schätzung der Ausfallwahrscheinlichkeit vorliegt, noch ein Versicherungsmarkt für vergleichbare Bankausfallrisiken existiert, der den Vergleich konkreter Offerten ermöglichen würde, erachtet die Finanzkontrolle das Versicherungsmodell als nicht geeignet. Sie weist darauf hin, dass das Kostenvorteilsmodell gegenüber anderen Modellen den Vorteil hat, dass die Abgeltung auf objektiven, regelmässig ermittelten und öffentlich verfügbaren Daten beruht und über den Ratingvergleich auch die aktuelle Risikoeinstufung der BKB mitberücksichtigt.

3.5 Stellungnahme zum Anzug

Im Folgenden wird auf die einzelnen Punkte des Anzuges eingegangen.

3.5.1 Risikosituation

Der Anzug weist auf die Risiken durch die Staatsgarantie hin. Er vergleicht dazu die Bilanzsumme des BKB Konzerns mit den Einnahmen des Kantons Basel-Stadt. Mit der Verwendung der gesamten Bilanzsumme des Konzerns wird das Risiko überzeichnet. Die Staatsgarantie gilt nur für das Stammhaus der BKB und nicht für die Bank Cler. Die Beschreibung des Risikos kann sich daher nicht auf Kennzahlen des Konzerns abstützen. Die im Anzug verwendete Bilanzsumme als Risikomass ist nicht geeignet. Es wird damit unterstellt, dass sämtliche Ausleihen und Forderungen der BKB ohne Deckungen erfolgen oder sämtliche Sicherheiten auf einen Schlag nicht mehr werthaltig sein könnten. Um das finanzielle Risiko einer Bankbilanz einzuschätzen, eignet sich das notwendige Eigenkapital. Dieses Modell wird von der FINMA angewendet und berücksichtigt einerseits die Bonität und damit die Ausfallwahrscheinlichkeit der Gegenpartei sowie allfällige Wertverluste von Deckungen und Sicherheiten. Gemäss den regulatorischen Vorschriften muss die BKB (Stammhaus) 12% Eigenmittel und somit 2.2 Mrd. Franken Eigenkapital halten. Effektiv verfügt die BKB per Ende 2020 über 3.4 Mrd. Franken an regulatorischen Eigenmitteln. Damit resultiert eine Gesamtkapitalquote (anrechenbare Eigenmittel / Risikogewichtete Positionen) von 19%, welche deutlich über der aufsichtsrechtlichen Eigenmittelzielgrösse von 12% liegt. Die BKB verfügt damit über eine grosse eigene Widerstandskraft im Falle einer Krise.

Die folgende Grafik zeigt die Bilanzsumme der Kantonalbanken im Verhältnis zur jährlichen Wirtschaftsleistung des jeweiligen Kantons, gemessen am BIP. Im Durchschnitt haben die Kantonal-

banken eine Bilanzsumme, die 118% des BIP ausmacht.¹ Im Kanton Basel-Stadt beträgt die Bilanzsumme der BKB 68% des BIP und liegt damit unterhalb des schweizerischen Durchschnitts im unteren Drittel (Abbildung 3).

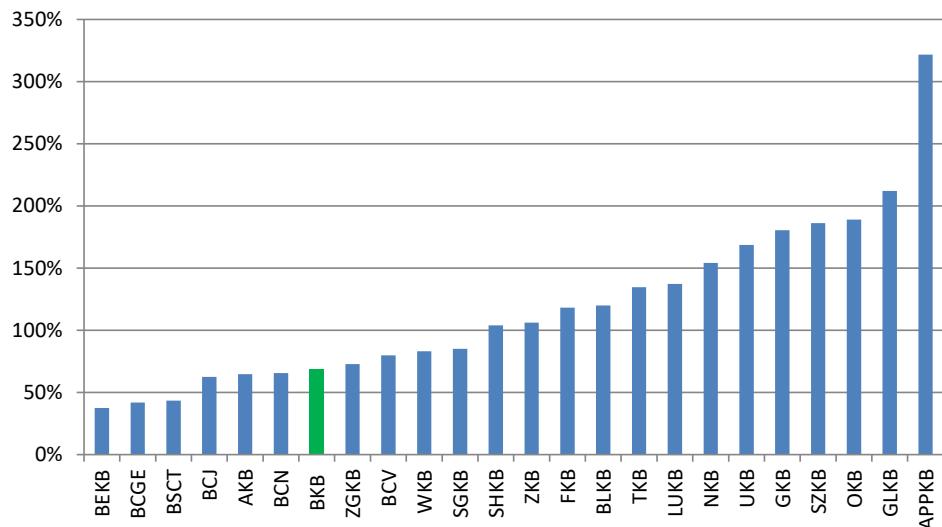


Abbildung 3: Verhältnis der Bilanzsumme einer Kantonalbank zum kantonalen BIP

3.5.2 Berechnung der Abgeltung im Anzug

Die Anzugstellerinnen und –steller berechnen im Anzug eine Abgeltung, die zwischen 34 und 51 Mio. Franken pro Jahr betragen müsste. Sie verwenden dazu einen Zinssatz von 1.75% und die Mindesteigenmittel gemäss Eigenmittelverordnung bzw. die aufsichtsrechtlich notwendigen Eigenmittel. Diese Berechnung ist aus mehreren Gründen nicht adäquat:

Der verwendete Zinssatz von 1.75% wird als Differenz zwischen einer AT1-Anleihe und einer normalen Anleihe ermittelt. Bei einer AT1-Anleihe handelt es sich um eigenkapitalähnliche Mittel. Das Eigenkapital eines Unternehmens wird in der Regel höher abgegolten als Fremdkapital. Auch bei Unternehmen ohne Staatsgarantie ist eine unterschiedliche Verzinsung zwischen Eigenkapital und Fremdkapital feststellbar, die letztlich auf die höheren Risiken des Eigenkapitals zurückzuführen ist. Auch bei der Raiffeisen, die über keine Staatsgarantie verfügt, ist eine deutliche Zinsdifferenz zwischen AT1-Anleihe und einer normalen Anleihe feststellbar. Der verwendete Zinssatz misst damit nicht den Effekt der Staatsgarantie. Der Effekt der Staatsgarantie liegt in der Differenz des Zinssatzes für eine normale Anleihe mit Staatsgarantie und einer normalen Anleihe ohne Staatsgarantie. Diese Zinsdifferenz wird beim Kostenvorteilsmodell verwendet.

Die Zinssätze von Anleihen hängen von der aktuellen Kapitalmarktsituation, dem emittierten Volumen sowie der Laufzeit ab. Die beiden im Anzug herangezogenen Anleihen haben unterschiedliche Volumen und Laufzeiten.

Die Berechnungen verwenden die Mindesteigenmittel des Konzerns. Die Staatsgarantie gilt jedoch nur für das Stammhaus.

Die Berechnungen klammern die Ausfallwahrscheinlichkeit aus. Es wird davon ausgegangen, dass das gesamte Eigenkapital ausfällt. Effektiv sind die Ausleihen, Forderungen und Investitionen grösstenteils mit Deckungen und Sicherheiten unterlegt. Ein Totalausfall sämtlicher Sicherheiten und Deckungen ist auch in einem Krisenszenario nicht realistisch.

¹ Es werden die Zahlen von 2018 verwendet, da dies das aktuellste Jahr ist, für welches das Bundesamt für Statistik kantonale BIP-Zahlen veröffentlicht.

Zudem ist festzuhalten, dass unabhängig vom gewählten Abgeltungsmodell die Höhe der Gesamtablieferung an den Kanton (d.h. Abgeltung Staatsgarantie, Verzinsung Dotationskapital und ordentliche Gewinnablieferung) beschränkt ist. Bei einer deutlichen Erhöhung der Abgeltung der Staatsgarantie müsste die ordentliche Gewinnablieferung reduziert werden.

3.5.3 Wechsel zum Versicherungsmodell

Die Anzugsstellerinnen und –steller schlagen für die Berechnung der Abgeltung im Grundsatz ein Versicherungsmodell vor. Bei der Verwendung eines Versicherungsmodells müssten Annahmen getroffen werden über den potentiellen Sanierungsbeitrag und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Sanierungsfalls (Ausfallwahrscheinlichkeit).

Seit 2015 sieht der Kanton Zürich eine Abgeltung der Staatsgarantie mit dem Versicherungsmodell vor. Er geht dabei von einer jährlichen Wahrscheinlichkeit einer Sanierung (Ausfallwahrscheinlichkeit) von 0.5% und einem potentiellen Sanierungsbeitrag von 7% der risikogewichteten Aktiven aus. Damit beträgt die Abgeltung 0.035% der risikogewichteten Positionen des Stammhauses. Eine Verwendung dieser Schätzung der Ausfallwahrscheinlichkeit würde zu einer Abgeltung von 5.9 Mio. Franken durch die BKB führen und würde damit deutlich unter der aktuellen Abgeltung von 10.2 Mio. Franken liegen.

3.5.4 Verwendung der Abgeltung

Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Anzugsstellerinnen und -steller, dass eine separate Rücklage für die Abgeltung der Staatsgarantie nicht sinnvoll ist. So hat jüngst der Kantonsrat des Kantons Zürich einstimmig beschlossen, den Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie der Zürcher Kantonalbank nach nur fünf Jahren wieder aufzulösen. Die Fondslösung wurde als unbefriedigend angesehen, da die Anlage von Mitteln zu Transaktionskosten führt und die Anlagen einem Wert schwankungsrisiko unterliegen. Zudem sind die angelegten Mittel im Bedarfsfall nicht sofort verfügbar, sondern müssen veräusserst werden. Ein Zeitdruck erhöht das Risiko von Kursverlusten.

Der Kanton Basel-Stadt steuert den Aufwand über das sogenannte zweckgebundene Betriebsergebnis. Da die Abgeltung der Staatsgarantie nicht im zweckgebundenen Betriebsergebnis verbucht wird, führt die Abgeltung nicht zu einem grösseren Handlungsspielraum bei der Ausgabenentwicklung.

3.6 Fazit

Bei dem heute angewendeten Kostenvorteilsmodell handelt es sich um eine faire Abgeltung für die Risiken aus der Staatsgarantie. Das Kostenvorteilsmodell hat gegenüber anderen Modellen den Vorteil, dass es auf Marktdaten beruht und weniger auf Annahmen abgestützt werden muss. Gemäss Einschätzung der Finanzkontrolle ist die Wahl des Kostenvorteilsmodells zur Festlegung der Entschädigung für die Staatsgarantie nachvollziehbar und sachgerecht. Im Vergleich zu anderen Kantonen liegt die Abgeltung der Staatsgarantie durch die BKB im oberen Drittel. Ein Versicherungsmodell mit den Parametern des Kantons Zürich würde zu einer wesentlich tieferen Abgeltung der Staatsgarantie führen.

Der Regierungsrat erachtet es nicht als sinnvoll, die Methode zur Berechnung der Abgeltung im Gesetz festzuschreiben. Er überprüft die Methode alle vier Jahre. Eine Verankerung der Methode im Gesetz würde eine Anpassung der Abgeltung an neue Erkenntnisse verhindern. Der Regierungsrat erachtet die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Abgeltung der Staatsgarantie als angemessen.

4. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz, SG 610.100) überprüft, das Justiz- und Sicherheitsdepartement gemäss § 4 Publikationsgesetz vom 19. Oktober 2016 in redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht geprüft. Die Vorprüfung hat ergeben, dass keine Regulierungsfolgenabschätzung notwendig ist.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragt der Regierungsrat, den nachstehenden Beschlussentwurf zur Änderung des BKB-Gesetzes anzunehmen. Weiter beantragen wir, den Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend «Anpassung der Berechnung der Abgeltung der Staatsgarantie für die Basler Kantonalbank im Zuge der Revision des BKB-Gesetzes» als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss