



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5224.02

FD/P105224
Basel, 22. September 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 21. September 2010

Interpellation Nr. 54 Dieter Werthemann betreffend der Abgeltung des Risikos bedingt durch die an die Basler Kantonalbank (BKB) gewährte Staatsgarantie zu Gunsten des Steuerzahlers

(eingereicht vor der Grossratssitzung September 2010)

„Der Kanton gibt der Basler Kantonalbank (BKB) eine Staatsgarantie. Die BKB selbst erläutert unter dem Begriff Staatsgarantie ihren Auftrag wie folgt:

"Als Bank des Kantons Basel-Stadt hat die Basler Kantonalbank den gesetzlichen Auftrag, zur Lösung der volkswirtschaftlichen und sozialen Aufgaben im Kanton beizutragen. Wir dienen einem öffentlichen Zweck, der seinen Ausdruck in der Aufgabe findet, für die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse der Bevölkerung und des lokalen Gewerbes zu sorgen und Gelegenheit zur sicheren und zinstragenden Geldanlage zu bieten. [...] Neben der Verzinsung des zur Verfügung gestellten Dotationskapitals erhält der Kanton Basel-Stadt jeweils eine ordentliche Gewinnablieferung sowie eine Gewährsträgerabgeltung. Die Basler Kantonalbank verfügt über eine vollumfängliche Staatsgarantie und ist von Bundes- und kantonalen Steuern befreit."

In der Zwischenzeit hat sich die Geschäftstätigkeit der BKB weit ausgedehnt und ihre Bilanzsumme von CHF 32,8 Milliarden ist mehr als das 10 fache der jährlichen Steuereinnahmen des Kantons. Diese Ausdehnung hat aber auch zu höheren Risiken geführt, welche letztlich vom Steuerzahler über die Staatsgarantie getragen werden. Angesichts der isländischen Erfahrungen stellt sich sogar die Frage, ob dieses Risiko und damit die Staatsgarantie für den Kanton überhaupt noch finanziell tragbar ist. Beispielsweise agiert die Tochter Bank Coop mehrheitlich ausserhalb des Kantons. Die BKB selbst ist im Kreditgeschäft auch ausserhalb des Kantons tätig. So wurde beispielsweise 2009 ein wesentlicher Anteil des Kreditwachstums ausserhalb der Region Nordwestschweiz generiert (Geschäftsbericht Seite 22). Die BKB selbst unterhält einen Privat Banking Ableger in Zürich, Olten und Bern. Das in den letzten Jahren stark ausgebaute Geschäft mit der Emission von Zertifikaten und strukturierten Produkten sowie der ausgebaute Eigenhandel erhöht das Risiko zusätzlich. Gerade beim Geschäft mit Zertifikaten und strukturierten Produkten profitiert die BKB auf Grund der Staatsgarantie und dem damit verbundenen geringeren Emittentenrisiko für die Kunden von einem massgeblichen Wettbewerbsvorteil. Die dadurch mögliche höhere Ertragskraft kommt der Bank und über die leistungsbezogenen Lohnbestandteile dem Management zugute, das damit verbundene Risiko trägt aber massgeblich der Steuerzahler über die Staatsgarantie. Dieser sollte für das Tragen dieses Risikos zu mindest entsprechend abgegolten werden,

insbesondere da die Geschäftstätigkeit weit über den von der BKB selbst postulierten Auftrag hinaus ausgeweitet worden ist.

Die Gewährsträgerabgeltung (inkl. Abgeltung für die Staatsgarantie) entwickelte sich in den letzten Jahren wie folgt (Quelle Geschäftsberichte BKB):

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009
Gewährsträgerabgeltung in Mio. CHF	31.2	33.4	44.6	32.4	37.5

Die BKB publiziert keine Informationen wie und auf welcher Grundlage die Gewährsträgerabgeltung resp. die Entschädigung für die Staatsgarantie berechnet wird. In einer aktuellen Studie von Prof. U. Birchler (Universität Zürich, Swiss Banking Institut, 8.7.2010, Seite 16) zur Staatsgarantie werden die Kosten der Staatsgarantie aufgrund empirischer Untersuchungen mit 0,2 bis 0,3 Prozent der Bilanzsumme veranschlagt. Für die BKB würde dies einen Betrag zwischen CHF 66 und 98 Millionen ergeben. Vergleicht man diese Werte mit der Gewährsträgerabgeltung von CHF 37,5 Millionen (2009), so ist dies zumindest ein Indiz dafür, dass die BKB die Risiken teilweise dem Steuerzahler aufbürdet und es dadurch zu Fehlallokationen von Ressourcen kommt. Dieses Problem wird zusätzlich noch dadurch verschärft, dass die BKB für einen Grossteil ihrer Aktivitäten von der Gewinn- und Kapitalsteuer befreit ist. Eine Studie der KPMG taxiert diesen Wettbewerbsvorteil der BKB gegenüber den andern Banken auf rund CHF 60,5 Millionen (davon 35,5 Millionen Gewinnsteuer und 11 Millionen Kapitalsteuer, Jahr 2006). Diese Steuerbefreiung steht dem Postulat der steuerlichen Gleichbehandlung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit klar entgegen.

Der Baselstädtische Steuerzahler als Eigentümer der BKB dürfte an folgenden Fragen, die ich hiermit den Regierungsrat zur Beantwortung bitte, interessiert sein:

1. Nach welcher Methode wird die Verzinsung des durch die Staatsgarantie gedeckten Risikos berechnet und wie gross ist diese Entschädigung resp. welcher Anteil der Gewährsträgerabgeltung entfällt auf die Komponente Staatsgarantie?
2. Wie vergleicht sich diese Methode mit auf dem Finanzmarkt üblichen Methoden zur Berechnung vergleichbarer Risiken?
3. Wie hoch wären die Kosten einer der Staatsgarantie gleichwertigen Absicherung wenn diese durch den Kanton oder die BKB selbst am Kapitalmarkt beschafft werden müsste?
4. Falls die Abgeltung an den Kanton exklusive Gewinnbeteiligung für das Dotationskapital weniger ist als die marktübliche Abgeltung derartiger Risiken (Frage 2 und 3), welchen Vorteil hat dann der Steuerzahler für das Gewähren seiner Staatsgarantie und was gedenkt der Regierungsrat als Vertreter der Steuerzahler allenfalls zu unternehmen damit das Risiko in Zukunft zu marktüblichen Konditionen abgegolten wird.
5. Aus welchen gewichtigen Gründen wird der Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei der Kantonalbank verletzt?

Dieter Werthemann“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Bevor auf die einzelnen Fragen der Interpellation eingegangen wird, möchten wir eingangs einige allgemeine Bemerkungen machen.

Es ist nachvollziehbar, dass die staatliche Rettung der UBS AG, ohne dass diese über eine explizite Staatsgarantie verfügte, auch eine Diskussion über die Staatsgarantie der Kantonalbanken ausgelöst hat. Der Regierungsrat begrüsst die Stossrichtung der Fragen des Interpellanten, die ein gestiegenes Risikobewusstsein betreffend der Beteiligungen des Staats zum Ausdruck bringen. Auch der Regierungsrat beschäftigt sich im Dialog mit der Leitung der BKB mit solchen Fragen.

Ebenso teilt der Regierungsrat die Ansicht des Interpellanten, dass die Staatsgarantie adäquat abgegolten werden soll und hat dafür in den letzten Jahren auch einiges unternommen. So ist die Gewinnablieferung von 46.9 Mio. Franken im Jahr 2004 auf 96.2 Mio. Franken im Jahr 2009 gestiegen. (vgl. untenstehende Tabelle).

Abgeltung BKB an Kanton 2004 bis 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Verzinsung Dotationskapital	8.6	8.7	7.7	6.9	6.5	5.5
Abgeltung Staatsgarantie	4.3					
Gewährsträgerabgeltung (inkl. Staatsgarantie)		31.2	33.9	44.6	32.4	37.5
ordentliche Gewinnausschüttung	34.0	35.6	37.2	48.3	48.3	53.2
Total Abgeltung an Kanton	46.9	75.5	78.8	99.8	87.2	96.2

Soweit die Bilanzsumme für die Beurteilung des Ausfallrisikos überhaupt relevant ist, ist auf die Bilanzsumme des Stammhauses der BKB abzustellen und nicht auf die Konzernbilanz. Denn die Staatsgarantie gilt nur für die BKB und nicht für die Bank Coop AG. Sie gilt auch nicht indirekt für die Bank Coop, weil die BKB nicht für die Verbindlichkeiten der Bank Coop AG haftet. Die Bilanzsumme des Stammhauses der BKB beträgt gemäss Halbjahresabschluss 2010 rund 23.6 Mia. Franken.

Die Bilanzsumme alleine ist aber nur bedingt ein geeigneter Massstab, um das Risiko abschätzen zu können. Wichtiger sind insbesondere das Verhältnis zwischen den Schulden und dem Eigenkapital und die Qualität der Schuldner (das Ausfallrisiko).

Im Gegensatz zu anderen Banken hat die BKB ihre Eigenmittel im Verhältnis zu ihren Verpflichtungen nie zurückgeführt und verfügt über eine solide Eigenmittelbasis: Die Eigenmittelbasis für das Stammhaus BKB beträgt per 30. Juni 2010 2.4 Mrd. Franken. Vor zehn Jahren betrug die Eigenmittelbasis für das Stammhaus BKB noch 1.1 Mrd. Franken. Der von der Bankenaufsicht berechnete Eigenmitteldeckungsgrad (anrechenbare Eigenmittel in Prozent der erforderlichen Eigenmittel netto) beträgt bei der BKB per Ende 2009 161%. Noch unklar ist, ob die Anforderungen an die Eigenkapitaldecke der Banken aufgrund der aktuell diskutierten internationalen und nationalen Regulierungen auch für Kantonalbanken ansteigen werden.

Das Ausfallrisiko darf bei der BKB als vergleichsweise klein bezeichnet werden. Ein Totalverlust in Höhe der Bilanzsumme ist bei der BKB vollkommen unrealistisch, da die Aktiven zu 50% aus Hypothekarkrediten bestehen. Immobilien werden (in der Regel) nicht sofort völlig wertlos. Das Gesamtportfolio der Ausleihungen verfügt zudem über ein überdurchschnittlich gutes Durchschnittsrating mit "Investment Grade". Auch bei den bestehenden Finanzanlagen handelt es sich durchwegs um Gegenparteien mit sehr guter Bonität. Die BKB setzt damit seit Jahren auf eine vorsichtige und konservative Kreditpolitik, welche auf qualitatives Wachstum ausgerichtet ist.

Für den Kanton als Garant ist es in erster Linie wichtig, dass die BKB in der Lage ist, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass – neben einer vorsichtigen Kreditpolitik, die vorausgesetzt wird – eine solide Eigenkapitalbasis die wichtigste Voraussetzung für die Stabilität einer Bank ist. Die BKB und der Regierungsrat haben sich schon vor einiger Zeit darauf geeinigt, dass die Zielgrösse für die Eigenkapitalisierung der BKB bei einem Eigenmitteldeckungsgrad von 200% liegt. Diesem mittelfristigen Ziel wird bei der Festlegung der Gewinnablieferung Rechnung getragen. Würde die Gesamtablieferung der BKB, wozu auch die Gewährträger-Abgeltung gehört – ohne Rücksicht auf die Entwicklung der Eigenkapitalisierung der BKB erhöht, so würde damit dem Kanton als Garant ein Bärendienst erwiesen.

Zu den einzelnen Fragen ist Folgendes festzuhalten:

Zur Frage 1: *Nach welcher Methode wird die Verzinsung des durch die Staatsgarantie gedeckten Risikos berechnet und wie gross ist diese Entschädigung resp. welcher Anteil der Gewährsträgerabgeltung entfällt auf die Komponente Staatsgarantie?*

Die Gesamtablieferung der BKB an den Kanton Basel-Stadt besteht aus drei Komponenten:

1. Gewährträger-Abgeltung:

Die Gewährträger-Abgeltung gilt die Vorteile ab, die der Kanton der BKB gewährt. Dazu gehören unter anderem die Staatsgarantie und die Befreiung von den direkten kantonalen Steuern. Die Gewährträger-Abgeltung ist nicht im Gesetz über die Basler Kantonalbank vom 30. Juni 1994 geregelt, sondern ist eine zwischen der BKB und dem Regierungsrat einvernehmlich festgelegte Ablieferungskomponente. Die Höhe der Gewährträger-Abgeltung wird jährlich auf Vorschlag der Organe der BKB im Einvernehmen mit dem Regierungsrat festgesetzt. Sie stellt eine Kombination von substanz- und erfolgsbezogener Abgeltung sowie einer Pauschalabgeltung dar: So werden die erforderlichen Eigenmittel und der Eigenmittelüberschuss (substanzbezogene Abgeltung), eine Art Risikoprämie und das Betriebsergebnis des Stammhauses der BKB (erfolgsbezogene Abgeltung) bei der Berechnung jeweils berücksichtigt. Zudem muss die Abgeltung mindestens 3.5 Mio. Franken betragen (Pauschalabgeltung). Die jährliche Neuverhandlung der Höhe der Gewährträger-Abgeltung ermöglicht, dass verschiedenste Faktoren wie die tatsächliche Risikolage, der Geschäftsgang, die mittelfristigen Gewinnaussichten, der Bedarf und der aktuelle Stand der Eigenmittel des Stammhauses der BKB besser und flexibler berücksichtigt werden können. Bei einer fixen, nicht verhandelbaren Berechnungsart wäre dies nicht der Fall.

2. Verzinsung des Dotationskapitals:

Die Verzinsung des Dotationskapitals ist im Gesetz über die Basler Kantonalbank vom 30. Juni 1994 unter § 4, Absatz 2 geregelt:

„Das Dotationskapital wird vom Kanton zur Verfügung gestellt und durch Beschluss des Grossen Rates festgelegt. Es wird dem Kanton zu dessen Selbstkosten aus dem Reingewinn verzinst.“

3. Ordentliche Gewinnablieferung:

Wie die Verzinsung des Dotationskapitals ist auch die Gewinnverteilung im Gesetz über die Basler Kantonalbank vom 30. Juni 1994 unter §21 geregelt:

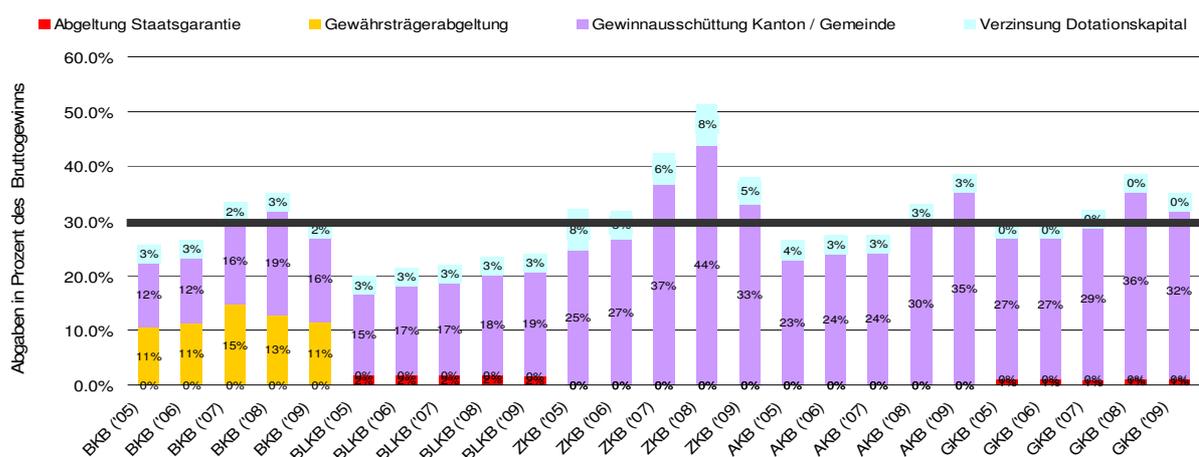
„Aus dem Reingewinn, der sich nach Verbuchung der Geschäftskosten und Verluste sowie nach Vornahme der erforderlichen Abschreibungen und Rückstellungen ergibt, ist zunächst das Dotationskapital zu verzinsen und eine Dividende auf den Partizipationsscheinen – im Verhältnis zum Nennwert – auszuschütten. Soweit der Rest nicht auf neue Rechnung vorgetragen wird, sind davon 1/4 dem Reservefonds der Bank und 3/4 dem Kanton Basel-Stadt zuzuweisen.“

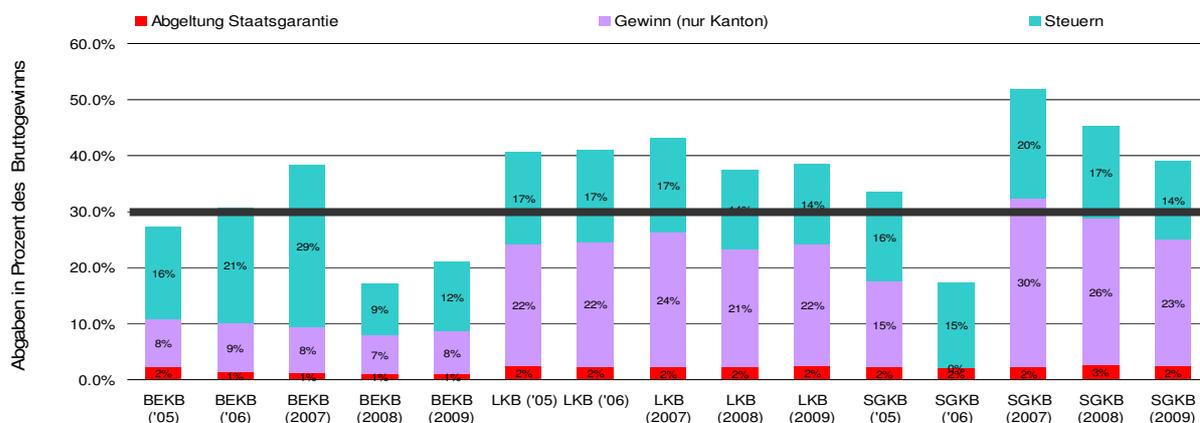
² Sind offene Reserven beansprucht worden, so sind diese aus dem Reingewinn der folgenden Jahre auf die frühere Höhe zu ergänzen, bevor Zuweisungen an die Staatskasse erfolgen.“

Neben der Ablieferung des Stammhauses der BKB an den Kanton Basel-Stadt (siehe Übersicht in der Einleitung) öffnet die BKB jeweils die Reserven für die allgemeinen Bankrisiken weiter, was auch dem Kanton als Eigentümer zugute kommt. Im Geschäftsjahr 2009 waren dies 109.1 Mio. Franken. Zudem bezahlt die Bank Coop AG im Kanton Basel-Stadt Steuern, die sich für das Geschäftsjahr 2009 auf 4.5 Mio. Franken belaufen haben.

2009 machte die gesamte Ablieferung des Stammhauses der BKB rund 30% des Bruttogewinns des Stammhauses der BKB aus. Wie die nachfolgenden beiden Grafiken zur gesamten Ablieferung nach Art der Abgabe ausgewählter Kantonalbanken zeigen, ist die Summe der Ablieferung der BKB im Vergleich zu anderen Kantonen durchaus angemessen und soll, mindestens bis zur Erreichung des angestrebten Eigenmitteldeckungsgrades von 200%, nicht erhöht werden.

Abgaben nach Art (öffentlich-rechtliche Körperschaften)



Abgaben nach Art (Aktiengesellschaften)**Zur Frage 2: Wie vergleicht sich diese Methode mit auf dem Finanzmarkt üblichen Methoden zur Berechnung vergleichbarer Risiken?**

In der Praxis herrscht keineswegs Einigkeit darüber, wie die Risiken einer Bank zu quantifizieren sind. Gerade in jüngster Zeit wurden zu dieser Frage sehr verschiedene Modelle und Ansichten publiziert, was es schwierig macht, einen so genannt üblichen Standard zu definieren. Die letzte Finanzkrise zeigte auch die Grenzen der bisherigen Berechnung von Risiken. So wurden doch erhebliche Risiken mit so genannt üblichen Methoden (zum Beispiel von Rating-Agenturen) nicht erkannt.

Wie bereits bei der Beantwortung der Frage 1 erwähnt, wird bei der BKB eine Kombination von drei verschiedenen Methoden zur Berechnung der Gewährsträger-Abgeltung angewendet: erstens die substanzbezogene Abgeltung, zweitens die erfolgsbezogene Abgeltung und drittens die Pauschalabgeltung. Diese Methoden kommen auch bei anderen Kantonalbanken einzeln oder in Kombination zum Einsatz. (So wird zum Beispiel bei der Luzerner Kantonalbank zur Berechnung der Abgeltung der Staatsgarantie auch eine Kombination von erfolgs- und substanzbezogener Abgeltung herangezogen.)

Weitere Methoden zur Abgeltungsberechnung wären unter anderem die Abgeltung als Teil der Gewinnausschüttung oder die kostenvorteilsbezogene Abgeltung. Bei der kostenvorteilsbezogenen Abgeltung errechnet sich die Entschädigungshöhe aus dem Refinanzierungsvorteil, den eine Kantonalbank durch die Staatsgarantie erhält. Das heisst, dass für die Berechnung dieser Abgeltung jeweils ein Rating mit und ohne die Staatsgarantie vonnöten ist. Der aus der Staatsgarantie resultierende Refinanzierungsvorteil der BKB beläuft sich derzeit gemäss Schätzungen der BKB auf rund vier Mio. Franken pro Jahr (vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen zur Frage 4).

Die Berechnung der Kosten der Staatsgarantie der BKB auf Basis des in der Interpellation herangezogenen Schlussberichtes von Professor U. Birchler zur faktischen Staatsgarantie von Grossbanken vom 8. Juli 2010 ist nicht korrekt. So geht es im zitierten Schlussbericht von Prof. Birchler nicht um Kantonalbanken, sondern um systemrelevante, international täti-

ge Grossbanken, die ein völlig anderes Risikoprofil aufweisen als eine Schweizer Kantonalbank.

Zur Frage 3: *Wie hoch wären die Kosten einer der Staatsgarantie gleichwertigen Absicherung wenn diese durch den Kanton oder die BKB selbst am Kapitalmarkt beschafft werden müsste?*

Diese Frage kann nicht beantwortet werden, weil eine unlimitierte Garantie auf dem Markt gar nicht beschafft werden kann.

Zur Frage 4: *Falls die Abgeltung an den Kanton exklusive Gewinnbeteiligung für das Dotationskapital weniger ist als die marktübliche Abgeltung derartiger Risiken (Frage 2 und 3), welchen Vorteil hat dann der Steuerzahler für das Gewähren seiner Staatsgarantie und was gedenkt der Regierungsrat als Vertreter der Steuerzahler allenfalls zu unternehmen damit das Risiko in Zukunft zu marktüblichen Konditionen abgegolten wird.*

Aus Sicht des Regierungsrates ist die Höhe der Gewährträger-Abgeltung durchaus angemessen. So ist die Höhe der Abgeltung der BKB an den Kanton Basel-Stadt im Verhältnis zum Bruttogewinn – wie bei der Beantwortung der Frage 1 ersichtlich wird – vergleichbar mit derjenigen von anderen Kantonen und damit im schweizweiten Vergleich der Kantonalbanken angemessen. Anzumerken ist, dass eine Aufhebung der rechtlich verankerten Staatsgarantie den Kanton kaum davon abhalten würde, die BKB im Krisenfall zu unterstützen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass sowohl auf kantonaler Ebene (Waadt und Genf) als auch auf nationaler Ebene Banken im Krisenfall staatliche Unterstützung erhalten haben, obwohl keine explizite, also rechtlich verankerte Staatsgarantie bestand.

Der Unterschied zwischen einer expliziten, also rechtlich verankerten und einer impliziten, also rein faktischen Staatsgarantie liegt wohl weniger in der tatsächlichen Reaktion des Staatswesens im Krisenfall, sondern eher in der Auswirkung auf die Fremdkapitalkosten beim normalen Geschäftsgang. Im Unterschied zu einer impliziten Staatsgarantie reduziert die explizite Staatsgarantie tatsächlich die Fremdkapitalkosten der betreffenden Bank. Die internationale Rating-Agentur Standard & Poor's hat im Juni 2010 erstmals das so genannte Stand-Alone-Rating der BKB extern publiziert. Dabei wird die Bonitätseinschätzung der BKB ohne Berücksichtigung der Staatsgarantie durch den Kanton Basel-Stadt bewertet. Die BKB erzielte ein Stand-Alone-Rating von AA-. Bei der Bonitätseinschätzung der BKB mit Berücksichtigung der Staatsgarantie lautet AA+. Der aus dieser Differenz der beiden Bewertungen resultierende Refinanzierungsvorteil der BKB beläuft sich derzeit gemäss Schätzungen auf rund vier Mio. Franken pro Jahr.

Als Haupteigentümer der BKB profitiert auch der Kanton wesentlich vom wirtschaftlichen Ergebnis dieser Bank, weshalb der Kanton durchaus auch ein eigenes ökonomisches Interesse hat, der BKB zu günstigen Fremdkapitalkonditionen zu verhelfen.

Zur Frage 5 *Aus welchen gewichtigen Gründen wird der Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei der Kantonalbank verletzt?*

Mit der Gewährträger-Abgeltung wird – wie bereits bei der Beantwortung der Frage 1 erwähnt – nicht nur die Staatsgarantie – sondern auch die Steuerfreiheit abgegolten. Die Steuerfreiheit betrifft jedoch nur die Geschäftstätigkeit im Kanton Basel-Stadt. Die Geschäftstätigkeit der BKB in anderen Kantonen ist normal steuerpflichtig. Ferner ist selbstverständlich die Bank Coop AG insgesamt normal steuerpflichtig.

Wie erwähnt wird bei der Höhe der Gewährträger-Abgeltung auch der Steuerbetrag berücksichtigt, den die BKB bezahlen müsste, wenn sie nicht von den direkten kantonalen Steuern befreit wäre. Würde die Befreiung von den direkten kantonalen Steuern aufgehoben und im Gegenzug auch die Gesamtablieferung an den Kanton im Umfang des kantonalen Steueraufkommens reduziert, so wäre dies für den Kanton kein gutes Geschäft. Denn unter dem Strich wäre dies kein Nullsummenspiel, sondern im Ergebnis würde dies zu einem Mittelabfluss vom Kanton an den Bund führen, weil damit die BKB auch auf Bundesebene steuerpflichtig würde.

Letztlich ist die Steuerfreiheit der Kantonalbanken ein Privileg, das der Bund den Kantonen gewährt. Es ist aus Sicht des Kantons Basel-Stadt nicht angezeigt, auf dieses Privileg zu verzichten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin