



An den Grossen Rat

16.1406.01

FD/P161406

Basel, 14. September 2016

Regierungsratsbeschluss vom 13. September 2016

## Bericht

betreffend

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

## Inhalt

|                                                      |          |
|------------------------------------------------------|----------|
| <b>1. Begehren.....</b>                              | <b>3</b> |
| <b>2. Einleitung.....</b>                            | <b>3</b> |
| <b>3. Kapitalaufnahme 2013 bis 2016 .....</b>        | <b>3</b> |
| <b>4. Verschuldung des Kantons .....</b>             | <b>4</b> |
| <b>5. Zinsstrategie des Kantons Basel-Stadt.....</b> | <b>5</b> |
| <b>6. Kapitalbedarf 2017 bis 2020 .....</b>          | <b>5</b> |
| <b>7. Formelle Prüfung.....</b>                      | <b>7</b> |
| <b>8. Antrag.....</b>                                | <b>7</b> |

## 1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir von Ihnen, den Regierungsrat für die Jahre 2017 bis 2020 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 aufgenommenen 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.

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat am 12. Dezember 2012 beschlossen, den Regierungsrat zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt von insgesamt höchstens 4 Mrd. Franken zu ermächtigen. Diese Ermächtigung ist bis zum 31. Dezember 2016 befristet.

Mit dem vorliegenden Bericht beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, für die Jahre 2017 bis 2020 zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zur Höhe von maximal 4 Mrd. Franken ermächtigt zu werden.

## 3. Kapitalaufnahme 2013 bis 2016

Am 12. Dezember 2012 hat der Grosse Rat den Regierungsrat zur Aufnahme von Schulden auf dem Kapitalmarkt von maximal 4 Mrd. Franken für die Jahre 2013 bis 2016 ermächtigt. Diese Limite wurde im Zeitraum 2013 bis 2016 wie folgt ausgeschöpft:

| in Mio. Franken                                                                                                                         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016             | Total        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|------------------|--------------|
| Anleihen                                                                                                                                | 400          | 0            | 250          | 800 <sup>1</sup> | 1'450        |
| Darlehen                                                                                                                                | 375          | 400          | 200          | 300 <sup>1</sup> | 1'275        |
| Geplante Geldaufnahmen                                                                                                                  |              |              |              | 300              | 300          |
| <b>Total</b>                                                                                                                            | <b>775</b>   | <b>400</b>   | <b>450</b>   | <b>1400</b>      | <b>3'025</b> |
| <b>Total kumuliert</b>                                                                                                                  | <b>775</b>   | <b>1'175</b> | <b>1'625</b> | <b>3'025</b>     | <b>3'025</b> |
| <b>Verbleibende Ausschöpfungsmöglichkeit</b> gemäss Grossratsbeschluss vom 12. Dezember 2012: Ermächtigungslimite bis 31. Dezember 2016 | <b>3'225</b> | <b>2'825</b> | <b>2'375</b> | <b>975</b>       | <b>975</b>   |

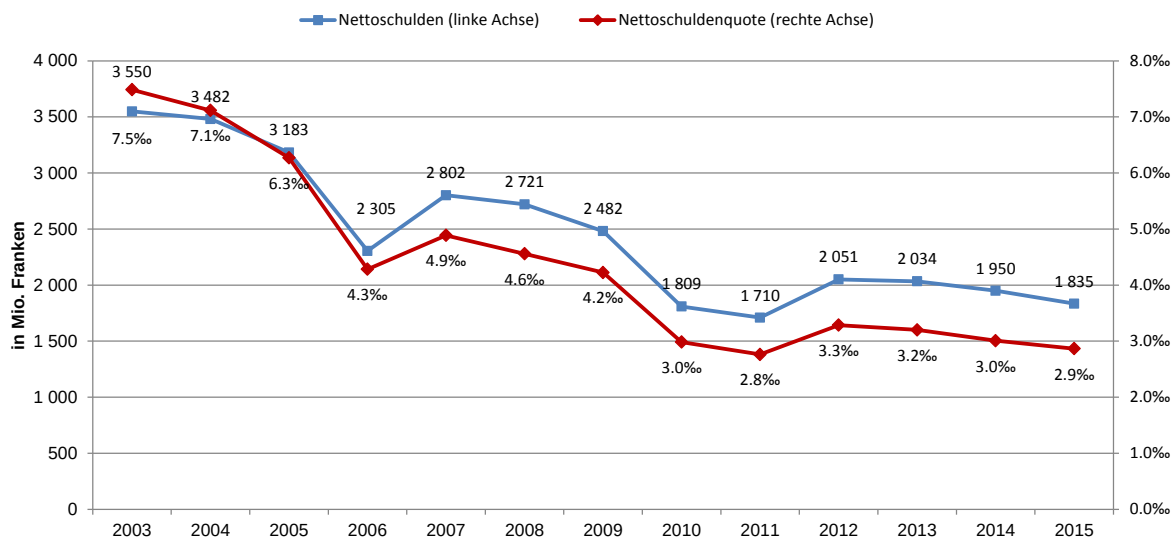
<sup>1</sup>bis 31.08.2016

Mit der bis Ende 2016 geplanten Geldaufnahme in Höhe von etwa 300 Mio. Franken wird die Gesamtlime von 4 Mrd. Franken zum Jahresende voraussichtlich zu 75.6% ausgeschöpft werden. Der Finanzierungssaldo aus der Erfolgs- und Investitionsrechnung ist aufgrund der positiven Jahresabschlüsse in den Jahren 2013 bis 2015 deutlich besser als geplant ausgefallen. Zudem mussten die eingeplanten Reserven nur teilweise beansprucht werden. Daher konnte der bewilligte Rahmen deutlich unterschritten werden.

## 4. Verschuldung des Kantons

Der Antrag zur Aufnahme von langfristigen Schulden vor vier Jahren löste Diskussionen zur Steuerung der Verschuldung aus. Dabei stellte sich die Frage, ob über die Ermächtigung zur Aufnahme von langfristigen Schulden die Verschuldung gesteuert werden kann. Zur Begrenzung der Verschuldung sieht § 120 der Kantonsverfassung (KV) vom 23. März 2005 eine Schuldenbremse für den Kanton Basel-Stadt vor. Die Verschuldung des Kantons darf im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mittelfristig einen definierten Wert nicht überschreiten. Gemäss § 4 Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 14. März 2012 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 Schulden am Kapitalmarkt zu unterscheiden. Die Nettoschulden beliefen sich Ende 2015 auf 1'835 Mio. Franken. Seit 2003 konnte die Schuldenlast des Kantons um rund 1.7 Mrd. Franken abgebaut werden. Im Jahr 2015 lag die Nettoschuldenquote mit 2.9 Promille auf einem historisch tiefen Niveau und deutlich unter der definierten Obergrenze von 6.5 Promille.

### Entwicklung der Nettoschulden des Kantons Basel-Stadt



Die Schuldenbremse dient zur Steuerung der Verschuldung des Kantons. Daneben kann mit der jährlichen Festlegung des Budgets sowie den Beschlüssen zu einzelnen Investitionsvorhaben und Ausgaben Einfluss auf die Verschuldung genommen werden. Dagegen eignet sich der mit diesem Bericht beantragte Rahmen für die Fremdmittelaufnahme nicht, um die Verschuldung zu steuern.

Neben der Aufnahme am Kapitalmarkt hat der Kanton die Möglichkeit, Schulden am Geldmarkt aufzunehmen. Am Geldmarkt werden kurzfristige Verbindlichkeiten mit Laufzeiten von weniger als einem Jahr gehandelt. Schulden am Geldmarkt fallen nicht unter die Ermächtigung. Zudem wird der notwendige Rahmen der Fremdmittelaufnahme für vier Jahre durch die Fristigkeit der Verschuldung beeinflusst. Wird beispielsweise die Zinsbindungsfrist der Schulden verlängert, reduziert sich der notwendige Mittelbedarf für die Refinanzierung während der geltenden Zeitspanne der Verschuldungsermächtigung.

## 5. Zinsstrategie des Kantons Basel-Stadt

Die Bewirtschaftung der zinstragenden 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. Im langjährigen Durchschnitt sind Zinssätze höher für Schulden mit langen Laufzeiten und tiefer für Schulden mit kürzeren Laufzeiten. Dies bedeutet, dass es kostengünstiger wäre, sich eher kurzfristig zu verschulden. Damit verbunden ist aber ein höheres Risiko einer raschen Veränderung der Zinskosten. Ähnlich wie bei einem Vermögensportfolio, wo der Zielkonflikt zwischen Rendite und Risiko liegt, besteht der Zielkonflikt in der Schuldenbewirtschaftung zwischen Zinskosten und Variabilität dieser Kosten.

Betrachten wir zwei unterschiedliche Zinsstrategien mit einer Mittelaufnahme jeweils auf 10 Jahre (lange Finanzierung) bzw. 2 Jahre (kurze Finanzierung): Steigt das Zinsniveau stark an, dann 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 an einer durchschnittlichen Restlaufzeit der Schulden von rund drei Jahren. Das ist im Vergleich zu anderen Kantonen und zur Eidgenossenschaft eine Finanzierung mit eher kurzen Kapitalmarktlaufzeiten. In den vergangenen Jahren war dies eine gute Strategie, da damit rascher von den fallenden Zinsen profitiert werden konnte.

Angesichts der historisch tiefen Zinssätze hat sich der Regierungsrat entschieden, gezielt Fremdkapital mit längeren Laufzeiten aufzunehmen.

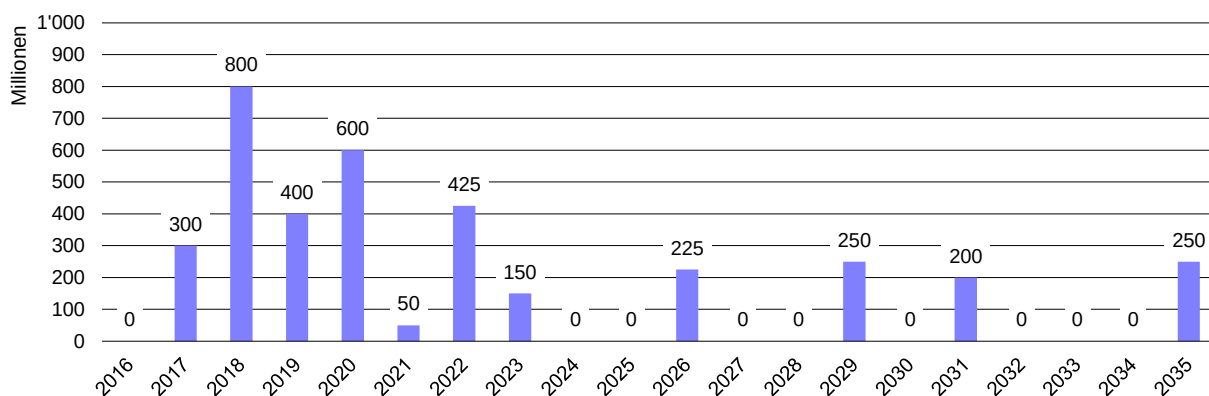
## 6. Kapitalbedarf 2017 bis 2020

Das Finanzierungsvolumen für die nächsten vier Jahre setzt sich gemäss aktuellen Schätzungen wie folgt zusammen:

| in Mio. Franken                                | 2017       | 2018         | 2019       | 2020         | Total        |
|------------------------------------------------|------------|--------------|------------|--------------|--------------|
| Rückzahlungen (Sicht per 31.12.2015)           | 300        | 800          | 400        | 600          | 2'100        |
| Finanzierungssaldo gemäss Finanzplan 2017-2020 | -215       | -128         | -109       | -183         | -635         |
| Kapitalbedarf Beteiligungen <sup>1</sup>       | 187        | 155          | 110        | 254          | 706          |
| <b>Total</b>                                   | <b>702</b> | <b>1'083</b> | <b>619</b> | <b>1'037</b> | <b>3'441</b> |

<sup>1</sup> Ergebnis einer Umfrage bei den sechs grössten Beteiligungen des Kantons mit Finanzierungsbedarf (BVB, FPS, IWB, UPK, USB und UZB)

Das in der nachfolgenden Grafik dargestellte Fälligkeitsprofil der Geld- und Kapitalmarktschulden des Kantons zeigt, dass zwischen 2017 und 2020 rund 2'100 Mio. Franken fällig werden. Diese Schulden müssen refinanziert werden.

**Geld- und Kapitalmarktfälligkeiten Schuldenportfolio Kanton Basel-Stadt per 31. August 2016**

Der Regierungsrat rechnet mit Überschüssen in der Erfolgsrechnung in den Jahren 2017 bis 2019. Aufgrund der hohen Investitionen ist trotzdem mit negativen Finanzierungssaldi zu rechnen. Gemäss dem aktualisierten Finanzplan beträgt der Finanzierungsbedarf 2017 bis 2020 aus der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung rund 635 Mio. Franken. In diesem Umfang werden sich die Nettoschulden des Kantons erhöhen.

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. Zudem hat der Kanton aktuell das zweitbeste Kreditbonitätsrating von Standard and Poor's, nämlich AA+. Dieses solide Rating ist öffentlich zugänglich und dient u.a. der Festlegung der Kreditkosten. So können die Tochtergesellschaften von den günstigeren Konditionen des Kantons profitieren. Die sechs grössten Beteiligungen des Kantons rechnen für die Jahre 2017 bis 2020 mit einem Kapitalbedarf in Höhe von 706 Mio. Franken.

Nach heutiger Schätzung beträgt der Finanzierungsbedarf 2017 bis 2020 aus der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung 635 Mio. Franken. Zusammen mit den Fremdkapitalfälligkeiten von 2'100 Mio. Franken und der Finanzierung für Beteiligungen von 706 Mio. Franken beziffert sich der zu refinanzierende Betrag in den Jahren 2017 bis 2020 somit auf 3.4 Mrd. Franken. Die Jahre 2017 bis 2020 weisen indessen planerische Unsicherheiten auf. So waren in den vergangenen vier Jahren Mittel für die Erhöhung des Dotationskapitals der Basler Kantonalbank oder die Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt zu beschaffen, die bei der damaligen Planung nicht berücksichtigt werden konnten. Deshalb ist eine entsprechende Reserve von rund 20% in die Ermächtigung zur Aufnahme von Fremdkapital 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 2017 bis 2020 höchstens 4 Mrd. Franken als langfristige Schulden am Kapitalmarkt aufzunehmen.

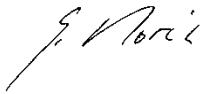
## 7. Formelle Prüfung

Das Finanzdepartement hat das vorliegende Geschäft vom 13. Juli 2016 gemäss § 8 FHG vom 14. März 2012 geprüft.

## 8. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



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 Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie den Bericht der [Kommission eingeben] Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Der Regierungsrat wird in den Jahren 2017 bis 2020 zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt von insgesamt höchstens 4'000'000'000 Franken ermächtigt.
2. Diese Ermächtigung ist befristet bis zum 31. Dezember 2020.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.