

## Bericht der Finanzkommission an den Landrat

### betreffend Grundlegende Überprüfung der bestehenden Staatsgarantie für die Basellandschaftliche Kantonalbank BLKB

2019/708

vom 16. August 2021

Das Wichtigste in Kürze	
<b>Inhalt der Vorlage</b>	<p>In der Vorlage zeigt der Regierungsrat auftragsgemäss die Grundlagen für eine strategische und risikobasierte Überprüfung der Eigentümerstrategie der Basellandschaftlichen Kantonalbank (BLKB) auf. Er präsentiert dabei insbesondere sechs mögliche strategische Varianten der institutionellen Ausgestaltung der Bank, die sich bezüglich Rechtsform, Staatsgarantie und Beteiligungsquote unterscheiden.</p> <p>Der Regierungsrat kommt aufgrund seiner Auslegeordnung zum Schluss, sowohl aus Sicht des Kantons als Haupteigner als auch aus Sicht der weiteren Stakeholder bestehe derzeit kein dringender Handlungsbedarf zur Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen. Er beantragt dem Landrat Abschreibung des Postulats. Gleichzeitig bringt er dem Landrat eine Anpassung der Eigentümerstrategie zur Kenntnis, wonach Regierungsrat und BLKB die Entwicklungen laufend beobachten und jährlich dazu berichten sollen. Innert Zweijahresfrist sollen zudem Vorschläge zur Modernisierung des Kantonalbankgesetzes geprüft werden (expliziter Ausschluss der Staatsgarantie für Tochtergesellschaften, angepasste Vorgaben in Bezug auf den Umgang mit Risiken, Reservebildung sowie Governance innerhalb einer Konzernstruktur).</p>
<b>Beratung Kommission</b>	<p>Die Abschreibung des Postulats war in der Kommission unbestritten. Die umfassende Auslegeordnung in der Vorlage wurde gelobt; sie stelle eine gute Grundlage für weitere Arbeiten dar. Auch die Absicht des Regierungsrats, die Entwicklungen in Bezug auf die BLKB weiter zu beobachten, regelmässig dazu zu berichten und eine Teilrevision des Kantonalbankgesetzes zu prüfen, stiess auf Zustimmung. Die Kommission sieht aus Sicht des Landrats keinen dringenden Handlungsbedarf. Es wurde aber klar, dass von den möglichen strategischen Varianten zur institutionellen Ausgestaltung der BLKB vorab der Status quo oder eine Vollprivatisierung infrage kommen würden, was sich mit der Einschätzung des Regierungsrats deckt. Zur Frage, welche dieser Varianten aus ganz grundsätzlicher Perspektive mittel- bis langfristig zu priorisieren wäre, gingen die Meinungen allerdings auseinander. Für Details wird auf das Kapitel <a href="#">Kommissionsberatung</a> verwiesen.</p>
<b>Antrag an den Landrat</b>	<p>Die Kommission beantragt dem Landrat einstimmig mit 12:0 Stimmen Zustimmung zum unveränderten Landratsbeschluss.</p> <p>Zum <a href="#">Landratsbeschluss</a> gemäss Kommission.</p>

## 1. Ausgangslage

Der Landrat überwies das von den Fraktionen FDP, SVP und CVP/glp eingereichte Postulat 2019/708 am 13. Februar 2020 stillschweigend. Er beauftragte damit den Regierungsrat, die Grundlagen für eine strategische und risikobasierte Überprüfung der Eigentümerstrategie zur BLKB bezüglich Rechtsform und Staatsgarantie zu erarbeiten und dem Landrat eine entsprechende Auslegeordnung inkl. möglichen finanziellen Auswirkungen für die BLKB, den Kanton und die Gemeinden zu unterbreiten.

In seinem Bericht zeigt der Regierungsrat die historisch bedingte «raison d'être» der Beteiligung des Kantons Basel-Landschaft an der Basellandschaftlichen Kantonalbank (BLKB) auf. Er relativiert sie für die heutige Zeit insofern, als die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit Bankdienstleistungen durch den freien Markt gewährleistet sei. Allerdings sei die BLKB als «Bank des Kantons für den Kanton» in der Bevölkerung tief verwurzelt und erbringe mit ihrem hohen Marktanteil und ihrem engen Filialnetz gemäss Gesetzesauftrag weiterhin einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons. Die Eigentümerinteressen des Kantons als Mehrheitseigner mit alleinigem Stimmrecht schliessen laut Regierungsrat nicht nur diesen Versorgungsauftrag, sondern auch die Finanzierung des Staatshaushalts und ein möglichst tiefes Risiko für den Kanton mit ein. Dabei gehe die Erreichung eines der Ziele tendenziell zulasten anderer Ziele (magisches Zieldreieck).

Der Regierungsrat beurteilt die Verfassung der BLKB als robust: Auch unter unvorteilhaften Marktbedingungen habe sie seit der Finanzkrise kontinuierlich gute Ergebnisse erzielt und dem Kanton regelmässig einen Gewinnanteil und eine Abgeltung der Staatsgarantie abgeliefert. Dank ihrer soliden Eigenkapitalbasis seien die Beteiligungsrisiken für den Kanton moderat. Dies, obwohl die Bilanzsumme der BLKB mittlerweile das 1,3-fache des kantonalen Bruttoinlandsprodukts betrage und die BLKB für den Kanton das grösste finanzielle Risiko darstelle, das aus den Beteiligungen hervorgehe. Die Risikosituation sei auch durch die geltenden Regularien und Berichterstattungspflichten unter strenger Kontrolle. Gleichzeitig verfüge der Kanton über wirkungsvolle Instrumente, um seine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen und die Eigentümerinteressen umzusetzen. Diese Einschätzung untermauert der Regierungsrat mit dem Ergebnis eines Benchmarks, das er bei einem Institut in Auftrag gegeben hatte: In Bezug auf andere Kantone sei die verhältnismässige Bedeutung der Kantonalbank für den Kanton tief, was für den Kanton auch ein tieferes Risiko bedeute, während ihre Widerstandsfähigkeit hoch sei.

Der Regierungsrat präsentiert im Bericht sechs strategische Varianten der institutionellen Ausgestaltung, die sich bezüglich Rechtsform, Staatsgarantie und Beteiligungsquote des Kantons unterscheiden. Da sie nicht sinnvoll erscheint, wurde die Möglichkeit einer Aufrechterhaltung der expliziten Staatsgarantie bei einer Vollprivatisierung in Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft oder bei einer Minderheitsbeteiligung des Kantons nicht weiter berücksichtigt. Aus qualitativer Sicht beurteilt der Regierungsrat Zwischenvarianten mit einer Tendenz zur Abschaffung der heutigen expliziten Staatsgarantie und zur Reduktion der Beteiligung an der BLKB skeptisch. Denn dabei würde wohl eine implizite Staatsgarantie («too big to fail») bestehen bleiben. Der Kanton verlöre Einflussmöglichkeiten, hätte aber weiterhin das Risiko zu tragen. Eine Aktiengesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons und unveränderter Staatsgarantie würde gegenüber der bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalt kaum Vorteile oder gar finanzielle Nachteile bringen. Übrig blieben folglich der Status quo (öffentlich-rechtliche Anstalt mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons und expliziter Staatsgarantie) und eine Vollprivatisierung in Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft, ohne Beteiligung des Kantons und ohne explizite Staatsgarantie.

Die sechs Varianten wurden zudem aus finanzieller Sicht bewertet, dies im Rahmen einer Studie im Auftrag des Regierungsrats. Demnach würde das Rechtskleid einer Aktiengesellschaft der Bank mehr Flexibilität bei der Eigenkapitalfinanzierung ermöglichen. Allerdings würde die BLKB steuerpflichtig. Aufgrund der Bundessteuerpflicht käme es dabei zu einem Geldabfluss aus dem Kanton. Die heutige (explizite) Staatsgarantie stelle für den Kanton ein Risiko dar, Sorge aufgrund des Sicherheits-Signals jedoch für Kundenbindung. Ihre Abschaffung könne zwar zu höheren

Gewinnausschüttungen führen, aber das Rating der Bank verschlechtern, wodurch die Refinanzierungskosten auf dem Kapitalmarkt steigen würden. Zudem würde eine implizite Staatsgarantie bestehen bleiben. Insgesamt unterscheiden sich die in der Studie für die verschiedenen Varianten ermittelten Unternehmenswerte und Anteile des Kantons am Unternehmenswert («Wert zugunsten des Kantons») nicht erheblich; der Status quo schneidet aus Kantonssicht jedoch am besten ab.

Der Regierungsrat kommt aufgrund der Auslegeordnung zum Schluss, sowohl aus Sicht des Kantons als Haupteigner als auch aus Sicht der weiteren Stakeholder bestehe derzeit kein dringender Handlungsbedarf zur Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen. Er schätzt eine fundamentale Abkehr von der aktuellen Eigentümerstrategie zudem politisch als nicht mehrheitsfähig ein. Daher hat er beschlossen, die Eigentümerstrategie wie folgt anzupassen:

*An der finanziellen Mehrheitsbeteiligung, an der Rechtsform, der Staatsgarantie für die Bank sowie an der Steuerbefreiung soll bis auf weiteres festgehalten werden. Der Regierungsrat und die BLKB analysieren weiterhin laufend die Entwicklung der Finanz- und Bankenbranche sowie die politischen und regulatorischen Rahmenbedingungen und berichten jährlich darüber. Innert einer 2-Jahresfrist sollen Vorschläge zur Modernisierung des Kantonalbankgesetzes geprüft werden. Sie beziehen sich voraussichtlich auf den expliziten Ausschluss der Staatsgarantie für Tochtergesellschaften, auf angepasste Vorgaben in Bezug auf den Umgang mit Risiken, auf die Reservebildung sowie auf die Governance innerhalb einer Konzernstruktur.*

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat Abschreibung des Postulats und Kenntnisnahme der so geänderten Eigentümerstrategie.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

## **2. Kommissionsberatung**

### **2.1. Organisatorisches**

Die Finanzkommission beriet die Vorlage am 26. Mai und 2. Juni 2021 in Anwesenheit von Regierungspräsident Anton Lauber, Finanzverwalter Tobias Beljean und Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanzkontrolle, sowie Eva Muttенzer, akademische Mitarbeiterin / Beteiligungscontrolling, FKD, und Michel Berset, akademischer Mitarbeiter der Finanzverwaltung, FKD (nur am 2. Juni).

### **2.2. Eintreten**

Eintreten war in der Kommission unbestritten.

### **2.3. Detailberatung**

In der Kommission herrschte Einigkeit darüber, dass das Postulat beantwortet sei und abgeschrieben werden könne. Die umfassende Auslegeordnung im Rahmen der Vorlage wurde gelobt. Sie biete eine sehr gute Grundlage für weitere Arbeiten. Für den Landrat machte die Kommission keinen dringenden Handlungsbedarf aus.

In Bezug auf die in der Vorlage präsentierten sechs **strategischen Varianten der institutionellen Ausgestaltung der BLKB** wurde während den Beratungen klar, dass vorab der Status quo oder eine Vollprivatisierung in Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft infrage kommen würden, was der Einschätzung des Regierungsrats entspricht. Alle anderen Varianten würden keines der allfälligen übergeordneten strategischen Probleme tatsächlich lösen, so ein Mitglied. Allerdings gingen die Meinungen auseinander, ob – in ganz grundsätzlicher Hinsicht und mit mittel- bis langfristiger Perspektive – der Status quo oder eine Vollprivatisierung zu priorisieren wäre. Für den **Status quo** wurde vorgebracht, die BLKB sei die Bank des Kantons für die Menschen und Betriebe des Kantons. Auch künftig solle der Kanton daher Haupteigentümer der BLKB als Universalbank bleiben, die ihren Service public in Form des Filialnetzes und ihre Ausbildungsplätze beibehalten solle. Gleichzeitig wurde die Frage aufgeworfen, wie lange und unter welchen Umständen der Status quo zu halten sei. Einigkeit herrschte darüber, dass es wichtig sei, dass sich die Bank weiterentwickeln könne – und dass bei mehr Weiterentwicklungsmöglichkeiten das Risiko für den Kanton steigen könnte. Nötig seien daher eine laufende Analyse und eine Eventualplanung,

um die verschiedenen Möglichkeiten für die Zukunft prüfen zu können. Ein Mitglied mahnte jedoch, nicht auszublenden, dass grössere Entwicklungsmöglichkeiten bei gleichzeitig unveränderter Staatsgarantie zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnten. Der Kanton dürfe nicht nur sein Eigeninteresse, sondern müsse auch das volkswirtschaftliche Gesamtbild im Blick haben. Daher sollte auch die Frage bearbeitet werden, ob es richtig sei, Weiterentwicklung zu ermöglichen, aber den Grundsatzentscheid (z. B. mittel- oder langfristig keine Staatsgarantie) noch nicht zu fällen. Denn die Weiterentwicklungsmöglichkeiten sollten sich an der Richtung orientieren, in die man gehen wolle. Der Finanz- und Kirchendirektor bekräftigte, gerade aufgrund solcher Fragen sollen ein Monitoring und eine regelmässige Berichterstattung an den Landrat über die Entwicklungen und Erkenntnisse zur Bank eingeführt werden. Weiter wies er darauf hin, dass Zwischenschritte nötig werden könnten, sollte dereinst eine Vollprivatisierung angestrebt werden. Es erscheine nicht realistisch, vom Status quo direkt zu einer Privatisierung überzugehen.

Einige Mitglieder bezeichneten den mittelfristigen Schritt hin zu einer **Privatisierung** der BLKB denn auch als sinnvoll. Dies insbesondere aus Sicht der Kapitalallokation: Es sei nicht nachhaltig, dass der Kanton zwei Drittel seines Kapitals für etwas bereitstelle, das keine staatliche Kernaufgabe darstelle, und dass er gleichzeitig in seinen Kerngeschäften Schulden in Milliardenhöhe aufweise. Würde in der Zukunft einmal eine Privatisierung angestrebt, müsse das dem Kanton dadurch zufließende Geld entsprechend zum Schuldenabbau verwendet werden. Demgegenüber vertrat ein anderes Mitglied ausdrücklich die Haltung, der Kanton Basel-Landschaft brauche keine Kantonalbank mit Staatsgarantie mehr. Zwar sei es für den Kanton komfortabel, über eine Hausbank zu verfügen und dafür entschädigt zu werden. Das Betreiben einer Bank sei aber keine öffentliche Aufgabe mehr, weil der Markt diese Leistungen abdecke beziehungsweise sogar eine gewisse Überkapazität bereitstelle.

In Bezug auf die **Staatsgarantie** als einzelnes Gestaltungselement wurde thematisiert, dass sie im Kanton Basel-Landschaft als Ausfallgarantie ausgestaltet ist. Sollte die BLKB je in Schwierigkeiten geraten – was derzeit höchst unwahrscheinlich erscheint –, könnte der Kanton jedoch nicht zuwarten, bis die Bank Konkurs ist. Vielmehr würde er vorher Sanierungsmassnahmen ergreifen. Ein Mitglied argumentierte nun, die Tatsache, dass solche Massnahmen mit dem Ziel eingeleitet würden, eine Anwendung der Staatsgarantie gerade zu vermeiden, spreche gegen die bestehende Staatsgarantie.

Thematisiert wurde auch noch die im Bericht des Regierungsrats wiedergegebene **finanzielle Bewertung** der BLKB durch eine externe Firma. Sie zeige einerseits, dass mit den Werten, von denen der Landrat Kenntnis habe, auch aus fachlicher Sicht sinnvollerweise gearbeitet werde. Andererseits bestätige sie, dass der Landrat in Bezug auf den aktuellen Wert der Bank über ein korrektes Bild verfüge.

Mit Blick auf allfällige **weitere Schritte** fand die Absicht des Regierungsrats in der Kommission grossen Anklang, die Thematik weiter zu beobachten und dazu regelmässig Bericht zu erstatten, die offenen Fragen weiter zu bearbeiten und die skizzierte **Teilrevision des Kantonalbankgesetzes** im Detail zu prüfen.

### **3. Antrag an den Landrat**

Die Finanzkommission beantragt dem Landrat einstimmig mit 12:0 Stimmen Zustimmung zum unveränderten Landratsbeschluss.

16.08.2021 / cr

#### **Finanzkommission**

Laura Grazioli, Präsidentin

**Beilage**

- Landratsbeschluss (unveränderter Entwurf)

## **Landratsbeschluss**

### **betreffend Grundlegende Überprüfung der bestehenden Staatsgarantie für die Basellandschaftliche Kantonalbank BLKB**

vom **Datum wird durch die LKA eingesetzt.**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Postulat 2019/708: «Grundlegende Überprüfung der bestehenden Staatsgarantie für die BLKB» wird abgeschrieben.
2. Die angepasste Eigentümerstrategie (Anpassung der Stossrichtung gemäss Ziff. 11.2.3. des vorliegenden Berichts) für die BLKB wird gemäss § 10 Absatz 2 Buchstabe a des Gesetzes über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, PCGG) zur Kenntnis genommen.

Liestal, **Datum wird durch die LKA eingesetzt.**

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: