

Beschluss vom 18. Juni 2013

**Kleine Anfrage 2012/23
betreffend Staatsgarantie für die Schaffhauser Kantonalbank (SHKB)**

In einer Kleinen Anfrage vom 2. August 2012 erkundigt sich Kantonsrat Christian Ritzmann nach der Haltung des Regierungsrates in Bezug auf die Aufrechterhaltung der Staatsgarantie der Schaffhauser Kantonalbank.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Die Schaffhauser Kantonalbank hat den Zweck, der Bevölkerung und der Wirtschaft insbesondere des Kantons zu dienen, einerseits durch die Befriedigung ihrer Kredit- und Geldbedürfnisse, andererseits durch die Ermöglichung einer sicheren Anlage ihrer Ersparnisse und Kapitalien (Art. 3 Kantonalbankgesetz [Gesetz über die Schaffhauser Kantonalbank; SHR 951.100]). Der Staat stellt der Kantonalbank das erforderliche Grundkapital zur Verfügung, dessen Höhe durch Beschluss des Kantonsrates festgesetzt wird. Die Kantonalbank hat dem Staat die Selbstkosten für die Beschaffung und Verzinsung dieses Kapitals zu vergüten (Art. 5 Kantonalbankgesetz). Die weiteren Betriebsmittel beschafft sich die Kantonalbank durch die Annahme von Spargeldern, die Ausgabe von Obligationen, die Aufnahme von Pfandbrief- und anderen Darlehen, die Annahme von Kontokorrent- und anderen Geldern in banküblicher Form sowie die Äufnung von Reserven (Art. 6 Kantonalbankgesetz). Die Kantonalbank tätigt im Rahmen ihres Zweckes alle banküblichen Geschäfte. Geschäfte mit dem Ausland sind nur zulässig, wenn der Bank daraus keine besonderen Risiken erwachsen (Art. 7 Kantonalbankgesetz). Die Spekulation auf eigene Rechnung ist der Kantonalbank untersagt (Art. 10 Kantonalbankgesetz). Der Staat haftet für alle Verbindlichkeiten der Kantonalbank, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen (Art. 4 Kantonalbankgesetz).

1. *Wie kommt der Regierungsrat zu seiner Beurteilung betreffend Eintretenswahrscheinlichkeit der Eventualverpflichtung aus der Staatsgarantie? Welche Szenarien wurden in die Beurteilung einbezogen?*

Aufgrund der vorgegebenen sehr risikoarmen Geschäftspolitik, dem expliziten Verzicht auf die Bearbeitung risikoreicher Geschäftsfelder, einer der besten Eigenkapitalquoten im Ban-

kenvergleich und einer hervorragenden Ertragskraft erweist sich die Eintretenswahrscheinlichkeit der Eventualverpflichtung aus der Staatsgarantie als praktisch nicht existent.

Die Risiken einer Bank nur anhand der Bilanzsumme zu benennen, greift zu kurz. Ausschlaggebend sind, nebst der Einhaltung der gesetzlichen und regulatorischen Vorgaben, das Geschäftsmodell, die Geschäftsfelder, die geschäftspolitischen Grundsätze, die Substanz in Form einer hohen Eigenmittel-Basis sowie eine umsichtige Bankleitung.

Die Schaffhauser Kantonalbank erfüllt sämtliche gesetzlichen und regulatorischen Vorgaben. Sie wird ihrem Grundauftrag, die Kredit- und Geldbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft des Kantons zu befriedigen und eine sichere Anlage von Ersparnissen zu ermöglichen, als Universalbank vollends gerecht. Nicht zum Geschäftsmodell der Schaffhauser Kantonalbank gehören risikoreiche Sparten wie beispielsweise das Investment-Banking.

Die Festlegung der geschäftspolitischen Grundsätze obliegt dem neunköpfigen Bankrat. Dieser wird – mit Ausnahme des fest delegierten Mitglieds der Regierung – durch das Parlament gewählt und besteht aus fachlich und unternehmerisch versierten Personen. Die Bank hat den klaren Auftrag, ihre gesamtwirtschaftliche Verantwortung ausschliesslich unter Berücksichtigung von betriebswirtschaftlichen Beurteilungskriterien wahrzunehmen. Dies beispielsweise auch im kreditpolitischen Bereich. Der Bankrat übt Aufsicht und Kontrolle über die Geschäftsführung aus. Zusätzlich überwachen die externe Revision, die (Finanzmarkt-) Aufsichtsbehörden und nicht zuletzt auch die parlamentarische Geschäftsprüfungskommission die Geschicke der Bank.

Soweit die ganze Bilanzsumme der Bank ins Verhältnis zu derjenigen des Kantons oder zu den Steuererträgen gestellt wird, wird quasi ein Totalverlust bei den Vermögenswerten unterstellt. In Anbetracht der Zusammensetzung der Aktiven mit über 75 Prozent hypothekarisch gedeckten Forderungen ist ein solcher Totalverlust völlig unrealistisch. Die Schaffhauser Kantonalbank verfügt zudem mit ihrer äusserst soliden Eigenkapital-Quote über einen Wert, der die regulatorischen Anforderungen markant übertrifft und schweizweit einer der Besten ist. Entsprechend hat die Schaffhauser Kantonalbank bei den seit kurzem vorgeschriebenen Stresstests sehr gute Werte erzielt. Sie könnte selbst unter sehr widrigen Umständen im Wirtschaftsumfeld ihren Verpflichtungen aus eigener Kraft jederzeit nachkommen. Im Weiteren verfügt die Schaffhauser Kantonalbank im Quervergleich über eine überdurchschnittliche Ertragskraft. Auch dies stellt einen sehr guten Risikoabsorptionspuffer dar.

Der Bankrat und die Geschäftsleitung haben sich immer für eine gesunde Eigenmittelbasis ausgesprochen. Entsprechend berücksichtigt die Gewinnausschüttung an den Kanton stets auch die Bedürfnisse der Schaffhauser Kantonalbank. Ein gesundes Wachstum kann nur im Einklang mit einer stabilen Eigenkapitalquote einhergehen. Wie sich jeweils anlässlich der Behandlung der Geschäftsberichte zeigt, trägt der Kantonsrat diese Haltung über alle Parteien hinweg mit.

Die angeführten sieben Staatsinstitute, welche seit den 90er-Jahren Staatshilfe in Anspruch nehmen mussten, sind aufgrund riskanter Strategien und ungenügender Überwachung in Schwierigkeiten geraten. In diesen Bereichen sowie hinsichtlich der Führung der Bank erhält die Schaffhauser Kantonalbank sehr gute Beurteilungen, wovon sich unter anderem die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates mindestens einmal jährlich überzeugt.

2. Wie begründet der Regierungsrat den Bestand der Staatsgarantie und damit das Risiko für den Steuerzahler, obwohl gemäss Bundesrat die volkswirtschaftliche als auch die stabilitätspolitische Bedeutung abgenommen hat?

Die Schaffhauser Kantonalbank ist die Bank aller Schaffhauserinnen und Schaffhauser. Sie geniesst äusserst hohe Akzeptanz und ist ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend als Wertschöpfer, Arbeitgeber, Kreditversorger etc. für die Region Schaffhausen von grosser Bedeutung. Dies setzt ein stabiles Vertrauensverhältnis voraus. Genau zu diesem Zweck ist die gesetzlich bestimmte Staatsgarantie festgelegt worden.

Die gesetzlich bestimmte Staatsgarantie wird seit vielen Jahren mittels eines von einem der profiliertesten Spezialisten erarbeiteten Modells von der Kantonalbank abgegolten und das Dotationskapital verzinst. Der Kanton und damit die Steuerzahler profitieren als "Risikoträger" von einer Gewinnbeteiligung in der Höhe von jeweils zwischen 60 – 80 Prozent, wobei sich die Höhe der Ausschüttung an den Eigenmittel-Bedürfnissen der Bank orientiert. Die Rendite für den Kanton betrug in den letzten Jahren auf dem gesamten Kapital ca. vier Prozent, was im heutigen Umfeld für eine risikoarme Geschäftstätigkeit als hoch und äusserst stabil bezeichnet werden darf.

Hinzu kommen viele Zusatzleistungen, welche die Schaffhauser Kantonalbank der Region zukommen lässt: Zum Beispiel die Unterstützung von regionalen Institutionen und Vereinen (Sponsoring, 2008 eigens errichteter Jubiläumsfonds), die Berücksichtigung des lokalen Gewerbes (Umbau, Mitarbeiter-Prämien etc.), die Sonderausschüttung Jubiläum an den Kanton und alle Schaffhauser Gemeinden.

Die Argumentation, dass durch die erfolgte Reform der Einlagensicherung die stabilitätspolitische Bedeutung der Staatsgarantie abgenommen habe, greift zu kurz. Die Einlagensicherung ist ein kleiner Aspekt in der Gesamtbetrachtung. Grundsätzlich kommt den Kantonalbanken eine regionalpolitische Ausgleichsfunktion zu, denn sie bilden ein Gegengewicht zu den international ausgerichteten Grossbanken.

Die Ausstattung der Schaffhauser Kantonalbank mit einer Staatsgarantie ist daher aus Stabilitätsgründen für die Volkswirtschaft positiv zu beurteilen. Die wirtschaftliche Bedeutung für den Kanton Schaffhausen ist sehr hoch und das Risiko mit der verordneten Strategie gut tragbar. Es hat sich zudem gezeigt, dass auch Banken ohne Staatsgarantie de facto über eine solche verfügen.

3. *Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen (z.B. finanziell, Folgen für Wettbewerbsfähigkeit) eines Wegfalls der Staatsgarantie für die Schaffhauser Kantonalbank?*

Der Kanton hat 2002 fundamentale Überlegungen und Prüfungen bezüglich einer Veränderung der Rechtsform und Aufgabe der Staatsgarantie angestellt. Seither haben sich aus Sicht der Regierung die Situation und die Rahmenbedingungen nicht wesentlich verändert.

Wichtig ist aus Sicht des Regierungsrates, dass die formelle Staatsgarantie nicht allein entscheidend ist, ob der Kanton im Falle von wirtschaftlichen Schwierigkeiten einer für ihn so bedeutenden Bank nicht ohnehin mit der faktischen Staatsgarantie einzustehen hätte.

Für die Schaffhauser Kantonalbank selbst, aber auch für die Bevölkerung würde ein Sicherheitsgefühl wegfallen. Denn jeder Zweite besitzt ein Konto bei der Schaffhauser Kantonalbank. Im jetzigen unsicheren Umfeld (Euro-Krise, Schuldenkrise etc.) wäre eine Aufgabe der Staatsgarantie die falsche Lösung zum falschen Zeitpunkt. Die Aufgabe der Staatsgarantie kann in einem wirtschaftlich ruhigeren Umfeld und unter der Voraussetzung, dass auch die Nachbarkantone die Staatsgarantie für ihre Kantonalbanken aufgeben, geprüft werden. Würde man diesen Schritt jetzt und ohne Notwendigkeit vollziehen, wäre dies mit einer Verunsicherung der Bevölkerung verbunden. Ein Wechsel von vielen Kunden zu sogenannten "sicheren" Banken wäre unvermeidbar. Ein dadurch entstehender Misserfolg der Bank wäre durch den Eigner zu tragen.

4. *Wie beurteilt der Regierungsrat mögliche Wettbewerbsverzerrungen durch die Staatsgarantie zuungunsten von Anbietern von Finanzdienstleistungen ohne Staatsgarantie? Wie beurteilt der Regierungsrat gewisse Anreize erhöhter Risikobereitschaft, welche dazu führen könnten, dass die Geschäftsführung im Kreditgeschäft oder in der Geschäftspolitik bewusst oder unbewusst höhere Risiken eingeht?*

Eine Wettbewerbsverzerrung kann allenfalls gegenüber den regionalen Instituten ins Feld geführt werden. Bei grösseren Instituten, wie dies der Fall UBS deutlich gezeigt hat, besteht eine faktische Staatsgarantie. Diese kann sogar für national tätige, grössere Institute und nicht ausschliesslich für Grossbanken als gegeben erachtet werden. Damit kann man sich die Frage stellen, ob ein Wegfall der Garantie für die Schaffhauser Kantonalbank nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung im umgekehrten Sinn führen würde.

Der Regierungsrat und der Bankrat prüfen und beurteilen laufend die Entwicklungen, sowohl des Umfelds als auch der Bank, um bei Bedarf rechtzeitig entsprechende Prozesse initiieren zu können, so beispielsweise die Möglichkeiten einer Publikumsöffnung. Für einen solchen Schritt ist der richtige Zeitpunkt entscheidend. Im derzeitigen Umfeld wäre er falsch gewählt.

Bezüglich erhöhter Risikobereitschaft der Geschäftsleitung ist Folgendes festzuhalten: Die Strategie, die Kreditkompetenzen im oberen Bereich und die laufende Überwachung der Geschäftsführung und deren operative Tätigkeit werden durch das neunköpfige Bankratsgremium vorgenommen. Die Geschäftsprüfungskommission macht sich zudem mindestens einmal im Jahr ein eigenes, unabhängiges Bild. Auch der Finanzmarktaufsicht kommt eine wichtige Aufsichtsfunktion zu. Die Geschäftsleitung kann ohne die Zustimmung des Bankrates keine Risikoausdehnung vornehmen oder beispielsweise die Kreditpolitik anpassen. Durch die direkte Vertretung des Regierungsrats im Bankrat ist auch die unmittelbare Kontrolle durch die Regierung gewährleistet.

5. *Gedenkt der Regierungsrat Massnahmen zu ergreifen, um eine langfristige Unabhängigkeit der laufenden Rechnung von den Ausschüttungen der Schaffhauser Kantonalbank zu gewährleisten, so dass bei tieferen Erträgen der Kantonalbank nicht plötzlich erhebliche Defizite in der laufenden Rechnung (wie beispielsweise beim starken Rückgang der Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank) auftreten? Falls ja, welche?*

Alle staatlichen Einnahmen dienen dazu, die öffentlichen Aufgaben zu finanzieren. Sie stammen aus mehreren Quellen. 46 Prozent (Basis Budget 2013, gerundet) stammen aus Steuern, je 10 Prozent aus Regalien und Vermögenserträgen sowie Entgelten, 22 Prozent aus

zweckgebundenen Mitfinanzierungen und aus Einnahmeanteilen anderer Körperschaften sowie 12 Prozent aus verschiedenen Quellen. Die Einnahmen aus keiner dieser Quellen sind dauernd in ihrer Höhe gesichert. Eine wirtschaftliche Abschwächung kann die Steuereinnahmen einbrechen lassen. Die Vermögenserträge stammen zum überwiegenden Teil aus den kantonalen Beteiligungen, wobei die Elektrizitätsunternehmen AXPO und die EKS AG neben der Kantonalbank die grössten sind. Die Beteiligungserträge hängen von den Ergebnissen dieser Unternehmen ab. Schwankungen der oder das Ausbleiben von Ausschüttungen können eintreten. Die gesamte Wirtschaft, nicht nur die Banken oder die Elektrizitätswirtschaft, stehen vor grossen Herausforderungen. Bei den zweckgebundenen Mitfinanzierungen kann es – beispielsweise bei Sanierungsmassnahmen im Bundeshaushalt – passieren, dass diese aufgehoben oder reduziert werden. Die Anteile an den Bundeseinnahmen hängen noch ausgeprägter als die kantonalen Steuern von der konjunkturellen Lage ab.

Es ist nun nicht angezeigt, für einzelne dieser Risiken spezielle Rücklagen zu bilden. Die allgemeine Reserve des Staates ist das Eigenkapital. Dieses gilt es zu erhalten. Dazu ist es verfassungsmässige Pflicht von Regierungs- und Kantonsrat, den Staatshaushalt so zu führen, dass er mittelfristig ausgeglichen ist. Wird diese Regel eingehalten, so können die Risiken bei einzelnen Einnahmen getragen werden. Im Übrigen muss darauf hingewiesen werden, dass auch die Ausgabenseite des Kantons mittel- und langfristig erhebliche Risiken einschliesst. Wir weisen hier beispielsweise auf die möglichen Folgen der demografischen Entwicklung im Kanton hin.

Schaffhausen, 18. Juni 2013

DER STAATSSCHREIBER:



Dr. Stefan Bilger