



An den Grossen Rat

21.1809.02

20.5442.02

Basel, 14. März 2024

Kommissionsbeschluss

vom 14. März 2024

Bericht der Finanzkommission

zum

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-Gesetzes»

sowie

Mitbericht der Geschäftsprüfungskommission

Inhalt

1. Begehren.....	2
2. Ausgangslage.....	2
3. Vorgehen der Kommission.....	2
4. Kommissionsberatung.....	3
4.1 Gesetzliche Verankerung einer Konzernleitung	3
4.2 Gesetzliche Verankerung eines Weisungsrechts	4
4.3 Erwägungen der Finanzkommission	5
4.4 Fazit.....	5
4.5 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»	6
5. Anträge.....	7
Grossratsbeschluss	9

1. Begehren

Mit dem Ratschlag Nr. 21.1809.01 beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Teilrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank zu beschliessen und gleichzeitig 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» Nr. 20.5442 abzuschreiben.

Die detaillierten Ausführungen zu diesem Vorhaben sind dem Ratschlag zu entnehmen.

2. Ausgangslage

Nach dem Einstieg der Basler Kantonalbank (BKB) als Mehrheitsaktionärin bei der Bank Cler AG (ehemals Bank Coop) im Jahr 1999 wurde die Bank schliesslich im Jahr 2017 vollständig durch diese übernommen. Seit Frühling 2019 ist sie schliesslich eine 100%-ige Tochtergesellschaft der BKB.

Nach der vollständigen Übernahme der Bank Cler hat die BKB die bereits bestehende Konzernstruktur 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, nachgenannt BKB-Gesetz) vereinbar, jedoch nicht explizit im BKB-Gesetz abgebildet.

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hatte die Finanzkontrolle mit einer Spezialprüfung zur Übernahme der Bank Cler durch die BKB beauftragt. Hintergrund der Spezialprüfung war die Aufhebung der organisatorischen Trennung der beiden Banken durch die Überführung der Bank Cler in die Konzernstruktur der BKB. Mit Bericht Nr. 71 vom 25. März 2020 hielt die Finanzkontrolle fest, dass die vollständige Übernahme der Bank Cler durch die BKB mit den Vorgaben des BKB-Gesetzes vereinbar sei und mit der engeren Einbindung der Bank Cler für die BKB eine Reduktion des Nettorisikos resultiere.

Die Finanzkontrolle hielt jedoch weiter fest, dass das BKB-Gesetz weder Regelungen zur Organisation auf Konzernebene enthalte, noch den gesetzlich geregelten Organen Aufgaben zuweise, welche die Konzernführung betreffen. Die Finanzkontrolle empfahl deshalb, die Frage der Konzernbildung und -führung explizit im BKB-Gesetz zu regeln.

Im Rechenschaftsbericht zum Jahresbericht 2020 des Regierungsrats der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt vom 9. Juni 2020 Nr. 21.5496 sprach die GPK die Erwartung aus, dass der Empfehlung der Finanzkontrolle Folge geleistet werde. Der Regierungsrat kommt dem Ansinnen mit der vorliegenden Teilrevision nun nach.

3. Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat überwies das Geschäft an seiner Sitzung vom 16. März 2022 zur Vorberatung an die Finanzkommission (FKom) sowie zur Erstattung eines Mitberichts an die Geschäftsprüfungskommission (GPK).

Die GPK erstattete Mitbericht und stellte diesen am 28. September 2023 der FKom zur Verfügung.

Die FKom befasste sich an vier Sitzungen mit der Vorlage. An ihrer ersten Sitzung vom 19. Mai 2022 liess sich die Kommission das Geschäft durch die Vorsteherin des Finanzdepartements (FD), dem Leiter der Finanzverwaltung und dem Bankratspräsidenten sowie dem Vorsitzenden der Konzernleitung / CEO der BKB (nachfolgend CEO BKB) präsentieren. Im Rahmen dieser Sitzung wurde seitens des FD auf ein Gutachten von Prof.

Dr. Peter Nobel, Nobel & Partner Rechtsanwälte, Zürich verwiesen, welches Basis des nun dem Grossen Rat vorgelegten Ratschlags der Teilrevision sei.

Die FKom beschloss, vor der weiteren Beratung des Geschäfts, das Gutachten von Prof. Dr. Peter Nobel vom 15. Januar 2021 (Gutachten Nobel I) beim FD einzufordern, sowie den Mitbericht der ebenfalls beratenden GPK abzuwarten.

Mit dem Vorliegen des Mitberichts der GPK am 28. September 2023 stellte die FKom fest, dass seitens der GPK ein Gutachten beziehungsweise eine Stellungnahme bei Dr. Lukas Morscher, Kanzlei Lenz & Staehelin, Zürich in Auftrag gegeben wurde (März 2023), auf welches sich der Mitbericht der GPK in den zentralen Aspekten der Teilrevision dem Vorschlag des Regierungsrats widersprach, beschloss die FKom, in Absprache mit der GPK, den Mitbericht der GPK vor der Wiederaufnahme der Beratung des Geschäfts in der FKom dem Finanzdepartement zuzustellen und damit diesem die Möglichkeit zu geben, seinerseits zu den Anträgen der GPK im Mitbericht Stellung zu nehmen.

Nach einem erneuten Hearing in der FKom mit der Vorsteherin des FD, dem Leiter der Finanzverwaltung sowie dem Bankratspräsidenten sowie dem CEO BKB am 7. Dezember 2023 wurde vereinbart, dass das Kurzgutachten Morscher, welches die GPK in Auftrag gegeben hatte, dem Finanzdepartement zur Stellungnahme zugestellt werden soll, um so dem FD die Gelegenheit zu einer abermaligen Stellungnahme zu geben. Seitens FD wurde der Finanzkommission zudem die Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA zur vorliegenden Teilrevision zugestellt und ergänzend darauf hingewiesen, dass eine Änderung der vom Regierungsrat verabschiedeten Gesetzesänderungen vor einer allfälligen Beschlussfassung sowohl in der Finanzkommission als auch im Grossen Rat nochmals der FINMA zugestellt werden müsste.

Das FD wiederum liess das Kurzgutachten Morscher seinerseits nochmals von Prof. Dr. Nobel (Gutachten Nobel II vom 10. Januar 2024) begutachten und bat diesen um eine Stellungnahme. Gleichzeitig liess die BKB, welche das Kurzgutachten Morscher ebenfalls erhielt, dieses durch die Kanzlei VISCHER AG, Basel bewerten.

Nach Vorliegen des Gutachtens Nobel II und dem ergänzenden Gutachten der Kanzlei Vischer (Gutachten Vischer), beriet die FKom an ihrer Sitzung vom 18. Januar 2024 das Geschäft abschliessend.

4. Kommissionsberatung

Die Finanzkommission befasste sich insbesondere mit der Frage, ob sich durch die Teilrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank die geltende Staatshaftung für die BKB auf die Bank Cler ausweitet und damit das Haftungsrisiko für den Kanton allgemein vergrössert wird.

4.1 Gesetzliche Verankerung einer Konzernleitung

Sämtliche in Kapitel 3 genannten Gutachter halten in ihren Stellungnahmen fest, dass eine Konzernleitung gefordert ist. Die FINMA befürwortet in ihrer Stellungnahme aus aufsichtsrechtlicher Sicht die gesetzliche Verankerung der Konzernrealität. Unterschiedliche Auffassungen bestehen, auf welcher Stufe die Konzernleitung geregelt sein soll. So besteht die Möglichkeit, analog der heutigen Situation, die Konzernleitung auf Stufe des Geschäfts- und Organisationsreglements der BKB zu regeln. Mit der nun vorliegenden gesetzlichen Verankerung der Konzernleitung wird vollzogen, was sowohl aus aufsichtsrechtlicher Sicht begrüsst als auch in der Realität bereits existiert. In der heutigen Situation entspricht die Geschäftsleitung der BKB auch der Konzernleitung. Der CEO der Bank Cler wohnt den Konzernleitungssitzungen bei, verfügt jedoch nicht über ein Stimmrecht. Mit dem vorliegenden Vorschlag der Teilrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank kann der CEO der

Bank Cler zum vollwertigen Mitglied der Konzernleitung ernannt und diese für externe Personen geöffnet werden.

Letztendlich stellt sich die Frage, ob mit der gesetzlichen Verankerung der Konzernleitung das Haftungsrisiko verstärkt wird und damit das Risiko für den Kanton Basel-Stadt, im Falle der Staatshaftung des Kantons Basel-Stadt, auch für die Schieflage der Bank Cler, in Anspruch genommen werden könnte. Einhellig kann dazu festgehalten werden, dass mit der Schaffung einer Konzernleitung, ein Konzernorgan über der Bank Cler gebildet wird, womit die Organstellung der BKB beziehungsweise des BKB-Konzerns nicht mehr wegdiskutiert werden kann.

Die Finanzkommission teilt die Ansicht des Regierungsrates, gestützt auf die beiden Stellungnahmen des Gutachters Prof. Dr. Nobel, dass damit das rechtliche Haftungsrisiko der BKB beziehungsweise des Kantons Basel-Stadt mit der Schaffung der Konzernleitung einerseits leicht zunimmt. Es stellt sich nicht mehr die Frage, ob es sich beim BKB-Konzern um ein faktisches Organ handelt oder nicht, sondern es wurde ein tatsächliches Organ, also der BKB-Konzern geschaffen. Dieses tatsächliche Organ erlaubt es dem BKB-Konzern andererseits jedoch, direkt auf die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens mindernd Einfluss zu nehmen. Die Risiken, welche eingegangen werden, werden im Wesentlichen durch Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen der BKB beziehungsweise vom Bankrat gewählten Personen festgelegt und bestehende oder aufkommende Probleme früher erkannt. Durch das Mehr an Einflussnahme, Kontrolle und Informationszugang verkleinert sich deshalb aus Sicht der Finanzkommission das tatsächliche Haftungsrisiko für die BKB beziehungsweise den Kanton Basel-Stadt, da sie die Risikobereitschaft der Bank Cler weitgehend selbst in der Hand haben.

4.2 Gesetzliche Verankerung eines Weisungsrechts

Im Ratschlag des Regierungsrates ist vorgesehen, dass gemäss §5 Abs. 3 die Konzernleitung Weisungen an die Vertreterinnen und Vertreter der BKB im Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen erteilen kann. Zudem wird in §5 Abs. 5 festgehalten, dass «Mindestens ein Mitglied des Verwaltungsrates von kontrollierten Unternehmen durch eine Person der Basler Kantonalbank zu besetzen ist.»

Die Kommission erachtet es als fraglich, dass neben dem Entsendungs- zusätzlich ein Weisungsrecht der Konzernleitung gegenüber ihren Mitgliedern in den Verwaltungsräten der Konzerngesellschaften gesetzlich verankert wird. Damit erhielte die Konzernleitung ein Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsleitung der BKB, als auch gegenüber der Geschäftsleitung der Bank Cler. So hat die Kanzlei VISCHER AG in ihrem Gutachten festgehalten, dass mit dem Entsendungsrecht die delegierten Mitglieder des Verwaltungsrats verpflichtet sind, die Weisungen der Körperschaft zu befolgen (in diesem Falle der Konzernleitung der BKB) und an die Stelle der persönlichen Verantwortlichkeit des Delegierten die Haftung des entsendenden Gemeinwesens tritt. Die Konsequenz eines Entsendungsrechts mit Weisungsgebundenheit der delegierten Mitglieder des Verwaltungsrats sei somit die primäre Haftung des entsendenden Gemeinwesens. Dies würde nach Ansicht des Gutachtens eine klare Ausweitung des potenziellen Haftungsrisikos der BKB bedeuten.

Die Kommission erachtet das zusätzliche Weisungsrecht der BKB gegenüber der durch sie entsandten Mitglieder des Verwaltungsrats in den Tochterunternehmen als haftungssteigernd, ohne dass gleichzeitig eine Haftungsminderung durch eine stärkere Kontrolle eintritt. Die entsandten Mitglieder des Verwaltungsrats sind bereits durch die Möglichkeit des BKB-Konzerns, diese zu entsenden und auch wieder abzurufen, implizit an die Weisungen des BKB-Konzerns gebunden. Die gesetzliche Verankerung des Weisungsrechts würde damit einzig dazu führen, dass die Haftung von der persönlichen Verantwortung zum delegierenden Gemeinwesen verschoben würde.

4.3 Erwägungen der Finanzkommission

Im Austausch mit den Vertretungen des Finanzdepartements und der BKB befasste sich die FKom schwergewichtig mit der Fragestellung, wie das Risiko durch die gesetzliche Verankerung des Konzerns insgesamt reduziert werden kann, wenn doch das formelle Haftungsrisiko mit dieser Gesetzesrevision ansteigen würde. Die gesetzliche Verankerung des Konzerns wirkt zwar haftungssteigernd, so dass bei einer Schieflage der Bank Cler allenfalls in einem ersten Schritt die BKB für die Verbindlichkeiten in der Verantwortung stehen würde. Falls letztere dadurch selber in Schieflage geraten würde, würde letztendlich der Kanton Basel-Stadt mit seiner Staatshaftung für die BKB eintreten müssen. Seitens des Finanzdepartements wurde dargelegt, dass bei der Erarbeitung der Teilrevision der Fokus in erster Linie auf der präventiven Verhinderung des Risikos lag. Des Weiteren sei zentral, dass die beiden Banken so aufgestellt seien, dass — sollte es zu Schwierigkeiten bei der Bank Cler kommen — diese durch die BKB selber gestützt werden könne. Erst in dritter Priorität würde der Aspekt einer Staatshaftung in Betracht gezogen.

Die Finanzkommission begrüsst, dass in Sachen präventiver Risikominimierung die BKB bereits in der heutigen Konzernstruktur die zentralen Konzernfunktionen wie HR, IT, Controlling, Finanzwesen, Accounting usw. im Stammhaus, sprich im BKB-Konzern konzentriert hat. Formal müssen heute die beiden Geschäftsleitungen sowohl der BKB als auch der Bank Cler die Entscheide des BKB-Konzerns beschliessen, bevor diese für das jeweilige Haus Gültigkeit erlangen. In diesem Sinne ist die gesetzliche Verankerung die konsequente und formaljuristische Abbildung der geschaffenen Governance. Die präventive Risikominderung erfolgt auf der strategischen Ebene, durch die Einflussnahme auf das Businessmodell und auf der operativen Ebene mit der Durchsetzung der Risiko- und Personalpolitik.

Im Falle von finanziellen Schwierigkeiten verfügt die Bank Cler über ein substanzielles Haftungssubstrat. So übersteigen die Eigenmittel gemäss Angaben der BKB mit 18% deutlich die aufsichtsrechtlich vorgeschriebenen minimalen 13%. In den zurückliegenden vier Jahren sei, so die BKB, an der Erhöhung dieses Haftungssubstrat gearbeitet worden, so dass die Bank Cler ihr Risiko heute selber tragen könne.

Letztendlich ist es aber auch für die Finanzkommission eine unwiderlegbare Tatsache, dass die Haftungsfrage erst in deren Eintretensfall abschliessend durch die Gerichte beurteilt werden kann. Sie schliesst sich hier der Einschätzung der Vorsteherin des FD an. Beachtet werden muss zudem auch, dass Ereignisse wie die Corona-Pandemie und der Fall der Credit Suisse zeigten, dass staatliche Eingriffe nicht nur im Falle rechtlicher Vorgaben erfolgen können oder müssen.

Die Finanzkommission hat die Anträge der GPK gemäss ihrem Mitbericht vom 21. September 2023 geprüft und mit der Vertretung des FD und der BKB besprochen. Die Anträge der GPK lehnen insbesondere das zentrale Element der Teilrevision des BKB-Gesetzes, die rechtliche Verankerung einer Konzernleitung, ab. Die Finanzkommission hält dazu fest, dass mit der Übernahme der Bank Cler die Tatsache geschaffen wurde, dass der BKB-Konzern mittels einer Tochtergesellschaft ausserhalb der im BKB-Gesetz definierten Region tätig ist. Da diese Beteiligung nicht zur Diskussion steht, erachtet die Finanzkommission die gesetzliche Abbildung der Konzernrealität als folgerichtig.

4.4 Fazit

Zusammenfassend schliesst sich die Finanzkommission weitgehend den Ausführungen und der Auffassung des Gutachters Prof. Nobel an, dass das rechtliche Haftungsrisiko der BKB beziehungsweise des Kantons Basel-Stadt mit der Schaffung der Konzernleitung leicht zunimmt. Es stellt sich nicht mehr die Frage, ob es sich bei der BKB um ein faktisches Organ handelt oder nicht, sondern es wurde ein tatsächliches Organ des BKB-Konzerns geschaffen. Dieses tatsächliche Organ erlaubt es dem BKB-Konzern jedoch, direkt auf die

Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens mindernd Einfluss zu nehmen. Die Risiken, welche eingegangen werden, werden im Wesentlichen durch Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen der BKB beziehungsweise vom Bankrat gewählten Personen festgelegt und bestehende oder aufkommende Probleme früher erkannt. Durch das Mehr an Einflussnahme, Kontrolle und Informationszugang verkleinert sich nach Meinung des Gutachters jedoch das tatsächliche Haftungsrisiko für die BKB beziehungsweise den Kanton Basel-Stadt, die die Risikobereitschaft der Bank Cler weitgehend selbst in der Hand haben.

Die Finanzkommission beschloss mit 12:0 Stimmen, dem Antrag des Regierungsrats zu folgen und die Konzernleitung in §5 Abs. 3 ff. gesetzlich zu verankern.

Wie in Kapitel 4.2 ausgeführt, erachtet die FKom das Weisungsrecht der BKB-Konzernleitung gegenüber ihren delegierten Mitglieder des Verwaltungsrats in den Tochtergesellschaften als nicht notwendig und in der Summe haftungssteigernd. Sie schliesst sich hier dem Gutachten Vischer an. Die FKom hat zur Streichung des entsprechenden Satzes in § 5 Abs. 3 des vorliegenden regierungsrätlichen Vorschlags Rücksprache mit dem FD genommen und dieses gebeten, die Einschätzung der FINMA einzuholen. Sowohl das FD des Kantons Basel-Stadt wie auch die FINMA haben keine Bedenken bezüglich der Streichung des Weisungsrechts angemeldet.

Die Finanzkommission beschloss in der Folge, dem Antrag aus der Kommission zur Streichung des Weisungsrechts in §5 Abs. 3, dritter Satz mit 12:0 zuzustimmen.

Weiter diskutierte die Finanzkommission eine weitere formale schwächere Einbindung der Konzernleitung, so dass diese eine Personen in den Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen entsenden könne und nicht müsse.

Den Antrag aus der Kommissionsmitte gestellt, §5 Abs. 5 dahingehend anzupassen, dass ein Mitglied in den Verwaltungsrat entsandt werden könne, aber nicht müsse, wurde mit 11:1 Stimmen abgelehnt.

4.5 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»

Gemäss den Ausführungen im vorliegenden Ratschlag bestehen für die Abgeltung der Staatsgarantie grundsätzlich die zwei Modelle, das Kostenvorteils- und das Versicherungsmodell. Im Gesetz wird das Modell bewusst offengelassen, damit dieses periodisch überprüft und gegebenenfalls angepasst werden kann. Der Regierungsrat hält das heute gewählte Kostenvorteilmodell für vorteilhafter, da es auf konkreten Marktdaten beispielsweise zu Zinssätzen basiert. Das Versicherungsmodell dagegen beziehe sich auf Annahmen zu Ausfallswahrscheinlichkeit und Schadensausmass. Einzig der Kanton Zürich wendet das Versicherungsmodell an. In einem solchen würde die heutige Abgeltung von rund 10 Mio. Fr. auf rund 5.9 Mio. Fr. sinken, so das Finanzdepartement.

Der Anzug Wüest-Rudin und Konsorten forderte jedoch die Prüfung eines dritten Modells, auf welches im Ratschlag seitens des Regierungsrates nicht eingegangen wurde. Das sogenannte «Eigenkapitalsicherungsmodell» basiert auf dem Eigenkapital, also dem durch den Kanton beziehungsweise Steuerzahler zur Verfügung gestellten Kapital. Gemäss dem «Eigenkapitalsicherungsmodell» solle sich die Abgeltung der Staatsgarantie auf dieses zur Verfügung gestellte Eigenkapital beziehen. Damit würde nicht der Nutzen aus der Staatsgarantie abgegolten, sondern das Eigenkapital. Zur Berechnung der Abgeltung sollte demgemäss als Hilfsmittel die sogenannten Additional-Tier-1-Anleihen (AT1-Anleihen) beigezogen werden. Dabei handelt es sich um Anleihen mit Eigenkapitalcharakter und es wird ein Zins als Abgeltung für das Kapital und das Risiko berechnet. Die Abgeltung der Staatsgarantie würde so als Zins auf das durch den Kanton zur Verfügung gestellte Kapital vor der Gewinnablieferung erfolgen und damit gemäss den Anzugstellenden ein transparenteres

Bild schaffen. Die Bank liefere damit die Abgeltung auf das erhaltene Eigenkapital ab und nicht auf den erhaltenden Nutzen gegenüber den anderen Banken.

Seitens des FD wurde festgehalten, dass sich die Staatsgarantie nicht auf das Eigenkapital beziehe. Die Staatsgarantie komme erst zum Tragen, wenn das Eigenkapital aufgebraucht sei. Die Staatsgarantie betreffe vielmehr die Sparer, so dass deren Einlagen durch den Kanton abgesichert werden, auch wenn die Bank diese nicht mehr auszahlen könne.

Der Regierungsrat hat in seiner Beantwortung des Anzugs das Kostenvorteils- dem Versicherungsmodell gegenübergestellt. Dazu hält er fest, dass das Kostenvorteilsmodell gegenüber anderen Modellen auf Marktdaten beruht und nicht auf Annahmen abgestützt werden muss. Dieses erlaube eine faire Abgeltung für die Risiken aus der Staatsgarantie, was auch seitens der Finanzkontrolle als sachgerecht beurteilt werde. Zudem erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, die Methode zur Berechnung der Abgeltung nicht im Gesetz festzuschreiben. So könne diese periodisch überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Die FKom betrachtet die Teilrevision des BKB-Gesetzes als massgebliches Instrument zur Klärung der Haftungsfrage und sieht daher keinen Bedarf für einen Wechsel des Modells. Die FKom nimmt weiter zur Kenntnis, dass der Regierungsrat in seiner Beantwortung des Anzugs nicht auf das darin vorgeschlagenen «Eigenkapitalsicherungsmodell» eingegangen ist. Dennoch sieht sie keinen weiteren Abklärungsbedarf und stützt das heute gewählte Kostenvorteilsmodell.

Einen Antrag auf Rückweisung des Ratschlags zur Prüfung und erneuten Berichterstattung zum «Eigenkapitalsicherungsmodell» im Sinne des ursprünglich eingereichten Anzuges lehnte die Finanzkommission mit 10:1 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

Die Finanzkommission beantragt mit 7:2 Stimmen bei 3 Enthaltungen 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», wie es der Regierungsrat beantragt, abzuschreiben.

5. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Finanzkommission

1. mit 12 zu 0 bei 0 Enthaltungen den nachfolgenden Grossratsbeschluss anzunehmen.
2. 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» mit 7 zu 2 bei 3 Enthaltungen abzuschreiben.

Die Kommission hiess vorliegenden Bericht mit einstimmig mit 13 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung gut und bestimmte ihren Präsidenten zum Sprecher.

Basel, 14. März 2024

Namens der Finanzkommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

Joël Thüring

Präsident

Beilagen:

- Grossratsbeschluss
- Synopse
- Mitbericht der Geschäftsprüfungskommission

Grossratsbeschluss

Gesetz über die Basler Kantonalbank

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 21.1809.01 vom 19. Januar 2022 sowie in den Bericht der Finanzkommission Nr. 21.1809.02 vom 14. März 2024,

beschliesst:

I.
Gesetz über die Basler Kantonalbank vom 9. Dezember 2015 ¹⁾ (Stand 6. Juni 2016) wird wie folgt geändert:

§ 5 Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu), Abs. 6 (neu) Tochtergesellschaften, kontrollierte Unternehmen, Beteiligungen und Konzernführung (Überschrift geändert)

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.

⁴ Kontrollierte Unternehmen werden in der Regel als eigenständige Einheit geführt und treten eigenständig am Markt auf.

⁵ Mindestens ein Mitglied des Verwaltungsrates von kontrollierten Unternehmen ist durch eine Person der Basler Kantonalbank zu besetzen.

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.

§ 10 Abs. 1

¹ Die Organe der Basler Kantonalbank sind:
a^{bis}) **(neu)** die Konzernleitung,

§ 12 Abs. 2

² Dem Bankrat obliegen folgende unübertragbare und unentziehbare Oberleitungs-, Aufsichts- und Kontrollaufgaben:

- c) **(geändert)** Ernennung und Abberufung der Mitglieder der Konzernleitung, 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;
- k) **(neu)** Oberleitung des Konzerns gemäss § 5 Abs. 3.

¹⁾ SG [915.200](#)

§ 14a (neu)

Konzernleitung

¹ Der Konzernleitung obliegt die Geschäftsführung des Konzerns im Rahmen von § 5 Abs. 3.

² Die Konzernleitung stellt ein konzernweites Risikomanagement sicher.

³ Die Zusammensetzung und Organisation der Konzernleitung sowie deren Aufgaben und Kompetenzen legt der Bankrat im Geschäfts- und Organisationsreglement fest.

§ 18 Abs. 1

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:

i) **(geändert)** Entlastung des Bankrates, der Konzernleitung und der Geschäftsleitung;

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie tritt am fünften Tag nach der Publikation in Kraft.

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]

Synopse

Teilrevision Gesetz über die Basler Kantonalbank

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SG Nummern)

Neu: –
 Geändert: **915.200**
 Aufgehoben: –

Geltendes Recht	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderung der FKom
	Gesetz über die Basler Kantonalbank	Gesetz über die Basler Kantonalbank
		<p><i>Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,</i></p> <p>nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 21.1809.01 vom 19. Januar 2022 sowie in den Bericht der Finanzkommission Nr. 21.1809.02 vom 14. März 2024,</p> <p><i>beschliesst:</i></p>
	I.	I.
	Gesetz über die Basler Kantonalbank vom 9. Dezember 2015 (Stand 6. Juni 2016) wird wie folgt geändert:	Gesetz über die Basler Kantonalbank vom 9. Dezember 2015 (Stand 6. Juni 2016) wird wie folgt geändert:

Geltendes Recht	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderung der FKom
<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 Zusammenarbeit<u>Konzernführung</u></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>§ 5 Tochtergesellschaften, kontrollierte Unternehmen, Beteiligungen und Zusammenarbeit<u>Konzernführung</u></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>

Geltendes Recht	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderung der FKom
	<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>	<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>
<p>§ 10 Organe</p> <p>¹ Die Organe der Basler Kantonalbank sind:</p> <p>a) der Bankrat,</p> <p>b) die Geschäftsleitung,</p> <p>c) die Prüfgesellschaft.</p>	<p>a^{bis}) die Konzernleitung,</p>	<p>a^{bis}) die Konzernleitung,</p>
<p>§ 12 Aufgaben und Befugnisse des Bankrates</p> <p>¹ Der Bankrat ist das oberste Organ der Basler Kantonalbank. Ihm steht die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle der Geschäftsführung zu. Er besorgt alle 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>		

Geltendes Recht	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderung der FKom
<p>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;</p> <p>b) Beschlussfassung über die Unternehmensstrategie im Rahmen des Gesetzes und der Eignerstrategie sowie über die Risikopolitik;</p> <p>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;</p> <p>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;</p>	<p>c) Ernennung und Abberufung der Mitglieder der <u>Konzernleitung, der</u> 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>c) Ernennung und Abberufung der Mitglieder der <u>Konzernleitung, der</u> 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>

Geltendes Recht	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderung der FKom
<p>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;</p> <p>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;</p> <p>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 Kontrollsystem (IKS);</p> <p>h) die Festlegung des Entschädigungsmodells für den Bankrat unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat;</p> <p>i) Verabschiedung des Geschäftsberichtes (Jahresbericht und -rechnung) unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat;</p>		

Geltendes Recht	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderung der FKom
<p>j) die Beschlussfassung über die Schaffung, Erhöhung und Reduktion des Partizipationskapitals und die Ausgabe von Partizipationsscheinen 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>	<p>k) Oberleitung des Konzerns gemäss § 5 Abs. 3.</p>
	<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>	<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>
<p>§ 18 Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates</p>		

Geltendes Recht	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderung der FKom
<p>¹ Der Regierungsrat übt die Aufsicht über die Basler Kantonalkbank 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>d) Wahl und Abberufung der Prüfgesellschaft auf Antrag des Bankrates;</p> <p>e) Festlegung der Entschädigung für die gewährte Staatsgarantie;</p> <p>f) Entscheid über die Gewinnverwendung im Rahmen von § 21 und auf Antrag des Bankrates;</p> <p>g) Genehmigung des Geschäftsberichts (Jahresbericht und Jahresrechnung) und dessen Weiterleitung an den Grossen Rat zur Kenntnisnahme;</p> <p>h) Entgegennahme der Berichte der Prüfgesellschaft über die Aufsichts- und Rechnungsprüfung unter Beachtung des Bankkündengeheimnisses;</p> <p>i) Entlastung des Bankrates und der Geschäftsleitung;</p>	<p>i) Entlastung des Bankrates, <u>der Konzernleitung</u> und der Geschäftsleitung;</p>	<p>i) Entlastung des Bankrates, <u>der Konzernleitung</u> und der Geschäftsleitung;</p>

Geltendes Recht	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderung der FKom
<p>j) Beurteilung von Haftungsansprüchen gegenüber dem Bankrat;</p> <p>k) Genehmigung der Entschädigungen des Bankrates;</p> <p>l) Genehmigung der Bankratsbeschlüsse bezüglich Schaffung, Erhöhung und Reduktion des Partizipationskapitals und der Ausgabe von Partizipationsscheinen sowie der Dividende auf das Partizipationskapital;</p> <p>m) Festlegung der maximalen Höhe des Dotationskapitals unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat.</p> <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>		
	II.	II.
	<i>Keine Änderung anderer Erlasse.</i>	<i>Keine Änderung anderer Erlasse.</i>
	III.	III.

Geltendes Recht	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderung der FKom
	<i>Keine Aufhebung anderer Erlasse.</i>	<i>Keine Aufhebung anderer Erlasse.</i>
	IV.	IV.
	Dieses Änderung ist zu publizieren; sie tritt am fünften Tag nach der Publikation in Kraft. [Behörde]	Dieses Änderung ist zu publizieren; sie tritt am fünften Tag nach der Publikation in Kraft. [Behörde]



Basel, 20. Dezember 2023

Kommissionsbeschluss vom 21. September 2023

Mitbericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

zur

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

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-Gesetzes»**

zuhanden der

Finanzkommission (FKom)



Inhalt

1. Ausgangslage	3
2. Vorgehen	5
3. Erwägungen	5
3.1 Fragen, die im Rahmen der Teilrevision nicht geklärt werden können.....	5
3.2 Verankerung der Konzernleitung als formelles Organ der BKB	6
3.3 Doppelorganstellung und Frage der Haftung.....	6
3.4 Von der GPK vorgeschlagene Anpassungen	7
3.4.1 § 5 Umgang mit Tochtergesellschaften, kontrollierten Unternehmen und Beteiligungen sowie die Frage der Konzernführung	7
3.4.2 § 10 Organe	9
3.4.3 § 12 Aufgaben und Befugnisse des Bankrats.....	9
3.4.4 § 14a Konzernleitung	10
3.4.5 § 18 Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates.....	11
4. Antrag der Geschäftsprüfungskommission	11
5. Anhang: Synopse (§ 5, § 10, § 12, § 14a und § 18).....	12

1. Ausgangslage

Ende 2010 geriet die Basler Kantonalbank (BKB) in den Strudel internationaler Streitigkeiten um Beihilfe zu Steuerhinterziehung. Damals wurde publik, dass die damalige BKB-Filiale in Zürich grössere Summen von amerikanischen Steuerpflichtigen angenommen hatte, die der UBS den Rücken gekehrt hatten. Zudem wurde eine Adresse der BKB auf der Kanalinsel Guernsey bekannt. Der GPK erwachsen Zweifel, ob manche Aktivitäten der Bank mit dem BKB-Gesetz vereinbar waren.

Im Zusammenhang mit Strafermittlungen wegen Beihilfe zur Steuerhinterziehung schloss die BKB – als erste Schweizer Inlandbank – 2015 eine Vereinbarung mit deutschen Behörden ab. Den Steuerstreit mit den USA legte die BKB 2018 durch eine Zahlung von 60 Millionen Franken bei.

Neben dem Steuerstreit machte die BKB auch anderweitig wiederholt Negativschlagzeilen. So rügte die eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) die BKB Ende 2013 wegen unzulässigem Marktverhalten in vier Vorjahren, namentlich wegen des Eigenhandels von Partizipationsscheinen zwecks Kurspflege. Die Aufsichtsbehörde machte der BKB Auflagen und liess unrechtmässig erzielte Gewinne von 2,64 Millionen Franken einziehen. 2012 hatte die BKB ihrerseits Unregelmässigkeiten auf Konten der ASE Investment AG entdeckt und Strafanzeige eingereicht, was eine Kaskade von Rechtsstreitigkeiten auslöste. Ende 2013 versandte die BKB-Tochter Bank Coop zahlreiche Kontoauszüge an falsche Postadressen. Überdies erhielt 2014 auch die Bank Coop wegen unzulässigen Aktien-Eigenhandels zwecks Marktmanipulation von der FINMA Auflagen.

Die Revision des Schweizer Bankengesetzes 1999 führte zur Schaffung eines neuen gesetzlichen Rahmens für die Kantonalbanken, was zur Folge hatte, dass die Aufsicht über die BKB umstritten wurde. Seither unterstehen nämlich auch die Kantonalbanken einer umfassenden Aufsicht durch die FINMA. In ihrem Jahresbericht des Jahres 2011 forderte die GPK eine Revision des damals geltenden BKB-Gesetzes von 1994, weil aus ihrer Sicht die Aufgaben der Exekutive und Legislative sowie die Aufsicht unklar geregelt waren.

Im Vorfeld der letzten Gesetzesrevision von 2015 lehnte der Regierungsrat die GPK-Forderung nach Oberaufsichtskompetenz über die BKB mit Verweis auf die FINMA-Zuständigkeit ab. Die GPK setzte sich aber mit ihrer Position durch, dass sie nicht eine Oberaufsicht wie die FINMA wolle, sondern eine finanzrechtliche Aufsicht und eine zur Einhaltung der Gesetze und Vorgaben des Kantons an diese Bank.

Damals hielt die BKB einen Anteil von 61 Prozent an der Bank Coop – die Mehrheitsbeteiligung hatte sie dem Grossverteiler 1999 abgekauft – und führte diese als eine Art Tochterfirma mit separatem Auftritt, separatem Verwaltungsrat und separater Aktionärsversammlung. Die BKB begründete ihre Beteiligung an der Bank Coop mit der vergrösserten Reichweite und dem besser gestreuten Risiko, namentlich durch Immobiliengeschäfte der Tochter in der ganzen Schweiz. 2017 baute die BKB ihren Anteil auf knapp 76 Prozent aus, und 2019 erwarb sie in einem öffentlichen Kaufangebot alle restlichen Aktien und dekotierte die Tochter von der Börse.

Seit der Mehrheitsbeteiligung sah die GPK in dieser Konstruktion eine Konzernstruktur, die im BKB-Gesetz nicht abgebildet war, was sie aufgrund der Staatsgarantie für unzulässig hielt. Die BKB argumentierte, die Staatsgarantie gelte nicht für die Bank Coop, was mittels klar getrennter Verwaltungsräte und Aktionariate sichergestellt werde. Bei einer Vermischung könnte nach aussen der Eindruck entstehen, dass ein Kunde der Bank Coop auch Kunde des Konzerns BKB sei und somit auch unter dem Schirm von dessen Staatsgarantie stehe. Letztlich geht es hier um einen Wettbewerbsvorteil, da der Kanton Basel-Stadt für Einlagen auf Privat- und Sparkonten, Festgeldanlagen und für Guthaben auf Freizügigkeits- und Vorsorgekonten bei der Basler Kantonalbank sowie für Verbindlichkeiten der Basler Kantonalbank aus Kassenobligationen und Anleiheobligationen

gationen unbegrenzt haftet. Bei Banken, die nicht unter der Staatsgarantie stehen, sind im Konkursfall hingegen lediglich Guthaben von Kundinnen und Kunden bis 100'000.- Franken durch das System der Einlagensicherung geschützt.

Die GPK bestand darauf, dass man mit einer gesetzlichen Neuregelung ausschliessen müsse, dass die BKB geradezustehen hätte, wenn die Bank Coop zusammenbräche. Die BKB verwies auf ihr Organisationsreglement, in dem die Unabhängigkeit der Bank Coop festgeschrieben sei. Bei der Revision im Jahr 2015 wurde diese Vorgabe umgesetzt und im BKB-Gesetz festgehalten, dass die Staatsgarantie nicht für die Bank Coop gelte.

2017 verkaufte der Grossverteiler seine restlichen Anteile an die BKB, was in einer Umbenennung der Bank Coop in Bank Cler resultierte. 2019 übernahm die BKB schliesslich die Tochter zu hundert Prozent. Darauf löste die BKB auch den Verwaltungsrat der Bank Cler auf, respektive «konzernierte» die Tochter noch enger als vorher und integrierte sie in den BKB-Konzern. Heute ist der BKB-CEO gleichzeitig auch der Verwaltungsratspräsident der Bank Cler. Stichdatum für die Konzernintegration war das überarbeitete Geschäfts- und Organisationsreglement (GOR), welches per 1. September 2019 in Kraft trat.

Damit wurde allerdings just jenes Konstrukt preisgegeben, das die BKB früher als Schutz vor einer Staatsgarantie für die Tochter bezeichnet hatte, nämlich die organisatorische Trennung der beiden Banken. Diese Kehrtwende wurde damit begründet, künftig könne man so besser sicherstellen, dass die Bank Cler keine zu grossen Risiken eingehen. Das Argument des vermiedenen Konzernvertrauens wurde folglich zugunsten des neuen Arguments aufgegeben, dass der Konzern seine Tochter auf diese Weise besser kontrollieren könne und damit weniger Risiken habe.

Die GPK konnte diesen Erklärungen nur bedingt folgen. Im Herbst 2019 beauftragte sie die Finanzkontrolle (FiKo), erstens abzuklären, ob die vollständige Übernahme der Bank Coop/Cler mit dem BKB-Gesetz vereinbar ist, und zweitens die Abgeltung der Staatsgarantie zu beurteilen. Die Finanzkontrolle kam in ihrem im März 2020 vorgelegten Bericht zum Schluss, dass die Vollübernahme gesetzeskonform sei und auch die Risikosituation vertretbar sei:

«[...] Zwar führt die verstärkte Einbindung der Bank Cler in den BKB-Konzern bei der BKB als bestimmende Muttergesellschaft formell zu einer Erhöhung des Risikos, aufgrund faktischer Organschaft oder Doppelorganschaft für Fehlverhalten der Bank Cler gegenüber Dritten eintreten zu müssen. Die erweiterten Einsichts- und Einflussmöglichkeiten der BKB gegenüber der Bank Cler sowie deren Einbindung ins konzernweite Risikomanagement dürften diesen Effekt allerdings neutralisieren. Berücksichtigt man ausserdem den faktischen Beistandszwang, dem die BKB im Verhältnis zu ihrer Tochterbank unterliegt und welcher von Beteiligungsquote und Integrationsgrad weitgehend unabhängig ist, so resultiert aus der engeren Einbindung der Bank Cler per Saldo eher eine Reduktion des Nettorisikos, welches der BKB aus der Beteiligung an der Bank Cler erwächst. Infolgedessen sehen wir auch keinen Widerspruch zum impliziten Willen des Gesetzgebers, das Staatshaftungsrisiko des Kantons einzugrenzen. [...]»

Laut dem Bericht der Finanzkontrolle entspricht zudem die neu engere Führung auch Vorgaben des Finanzmarktaufsichtsrechts sowie des BKB-Gesetzes und der darauf basierenden Eignerstrategie. Ferner sei die bisherige Art der Abgeltung für die formelle Staatsgarantie mit dem so genannten «Kostenvorteilsmodell» nachvollziehbar und sachgerecht.

Damit gab die Finanzkontrolle zwar grünes Licht für die Konzernbildung und die Staatsgarantie-Abgeltungsmethode. Sie hielt in ihrem Bericht aber auch explizit als Mangel fest, dass eine explizite Regelung der Frage der Konzernbildung und -führung im BKB-Gesetz fehle, und empfahl eine solche nachzutragen.

«Eine klare Antwort lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen, da es die Konzernbildung schlicht nicht thematisiert. Es enthält weder Regelungen zur Organisation auf Konzernebene, noch weist es den gesetzlich geregelten Organen Aufgaben zu, welche die Konzernführung betreffen würden. Angesichts der zentralen praktischen Bedeutung wäre es u.E. wünschenswert, die Frage der Konzernbildung und -führung ausdrücklich im Gesetz zu regeln.»

Die GPK sprach in ihrem Rechenschaftsbericht vom 9. Juni 2020 an den Regierungsrat die Erwartung aus, dass der Empfehlung der Finanzkontrolle Folge geleistet werden solle. Mit der vorliegenden Teilrevision des Kantonalbankgesetzes will die Exekutive dieses Anliegen erfüllen.

Der Grosse Rat überwies die Vorlage am 16. März 2022 stillschweigend an die Finanzkommission (FKom) zur Hauptberichterstattung sowie gleichzeitig an die GPK zum Mitbericht, dies gemäss deren Antrag.

2. Vorgehen

Die GPK hat das Geschäft an insgesamt neun Sitzungen intern behandelt sowie zusätzlich an drei Hearings Expertenmeinungen eingeholt.

Zunächst wurde der Ratschlag durch die Vorsteherin des Finanzdepartements sowie den Verwaltungsratspräsidenten und den CEO der BKB erläutert. Des Weiteren lud die GPK einen Fachexperten zur Klärung von Fragen zur Konzernierung, zur Doppelorganschaft und zu den daraus hergehenden Haftungsrisiken sowie zum geografischen Geschäftskreis ein.

Die GPK hat anschliessend Anpassungen am Gesetzesentwurf erarbeitet, die der Vorsteherin des Finanzdepartements zur schriftlichen Stellungnahme vorgelegt wurden. Die Regierung hat darauf in einem Schreiben Stellung zu den Änderungsvorschlägen der GPK genommen und eine Kurzbeurteilung eines Experten, der bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfes mitgewirkt hat, beauftragt. In der Folge hat die GPK die regierungsrätliche Stellungnahme und das erwähnte Kurzgutachten dem bereits im Vorfeld beigezogenen Fachexperten vorgelegt.

Zusätzlich hat die Kommission Kontakt mit dem Präsidium der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU) des Zürcher Kantonsrat aufgenommen, um sich über die Gesetzgebung und die Aufsicht über die Zürcher Kantonalbank (ZKB), dem grössten Schweizerischen Bankkonzern, der von einer Kantonalbank als Stammhaus-Obergesellschaft geführt wird, zu informieren. Interessant ist, dass die AWU die direkte Aufsicht über die ZKB wahrnimmt – bei der ZKB handelt es sich folglich um eine «Parlamentsbank», was in der Schweiz einmalig ist. Im Rahmen eines Austausches zwischen den beiden Kommissionen hat sich die GPK insbesondere für die Regelung der Staatsgarantie, die Haftung der Muttergesellschaft für die schweizerischen und internationalen Niederlassungen und Tochtergesellschaften sowie die rechtliche Struktur der Tochtergesellschaften interessiert.

Per Zirkularbeschluss hat die Kommission am 20. Dezember 2023 dem Rückkommensantrag zugestimmt, dass die Hinweise, die das Finanzdepartement bezüglich bestimmter Inhalte auf Seite 3 (Kapitel 1) angebracht hat, übernommen und entsprechende Korrekturen vorgenommen werden.

3. Erwägungen

3.1 Fragen, die im Rahmen der Teilrevision nicht geklärt werden können

Aus Sicht der GPK sollte im Rahmen der Teilrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank die reale Situation der Basler Kantonalbank und ihrer Tochtergesellschaft möglichst genau und transparent abgebildet werden. Die Klärung von politischen Fragen, wie Sinnhaftigkeit eines staats-eigenen Bankkonzerns, schweizweite Tätigkeit des Konzerns etc. gehörten nicht dazu und es herrschte Konsens, dass diese Fragen nicht im Rahmen der Teilrevision des aktuellen Gesetzes geklärt werden können.

Im Zusammenhang mit dem Ende der Credit Suisse und deren Übernahme durch die UBS hat sich die GPK jedoch zudem Überlegungen zur Frage der Staatsgarantie gemacht, insbesondere in Bezug auf die Tochtergesellschaft der BKB, die Bank Cler. Das vorliegende Gesetz basiert darauf, dass die Staatsgarantie für die Bank Cler nicht gilt. Der Fall der Credit Suisse hat aber deutlich

gemacht, dass die Staatsgarantie, die eigentlich ausschliesslich für die Kantonalbanken gilt, de facto zumindest implizit auch für andere grosse Bankinstitute zum Tragen kommen kann. Als Gesellschaft kann man es sich nicht leisten, eine Bank, die über eine gewisse Grösse verfügt, untergehen zu lassen. Da die Bank Cler zu hundert Prozent der BKB gehört und die BKB zufolge der Konzernierung die Bank Cler direkt kontrolliert, kann die Situation entstehen, dass sie diese retten muss. Gelingt dies der BKB nicht, wird der Kanton als Eigner einspringen müssen. Diese Entwicklung muss zukünftig auch auf der Gesetzesebene berücksichtigt werden, sobald die entsprechenden bundesrechtlichen Vorgaben vorliegen. Letztlich stellt sich die Frage, inwieweit die Staatsgarantie als solche überhaupt noch zeitgemäss ist und ob die indirekt auf diese Weise auch für die Bank Cler geltende Staatsgarantie nicht von dieser bzw. vom Konzern abgegolten werden muss.

Die GPK möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass seitens des Grossen Rats zwingend reagiert werden muss, sollte die Bank Cler einmal grösser werden als ihr Stammhaus.

3.2 Verankerung der Konzernleitung als formelles Organ der BKB

Im Schweizerischen Aktienrecht wird nicht definiert, was ein Konzern ist. Ein eigentliches Konzernrecht gibt es in der Schweiz nicht. Im Kurzgutachten, das die GPK in Auftrag gegeben hat, wird festgehalten, dass «im Interesse der Gesetzessystematik sowie der organisatorischen und führungsmässigen Flexibilität des obersten Organs Bankrat die Konzernleitung als Organ und ihre Aufgaben und Kompetenzen nicht im BKB-Gesetz, sondern weiterhin (nur) im Geschäfts- und Organisationsreglement (GOR) geregelt werden sollten». Für die angestrebte ausdrückliche Regelung der Konzernbildung und -führung im BKB-Gesetz braucht es darum nach Auffassung der GPK keine gesetzliche Konstituierung eines Organs «Konzernleitung». Die neuen Bestimmungen zur Konzernführung in § 5 und § 12 samt Hinweis auf die Regelung der Einzelheiten der Geschäftstätigkeit im Geschäfts- und Organisationsreglement gemäss § 6 sind ausreichend. Auch sollte die Konzernleitung kein viertes formelles Organ der rechtlichen Einheit BKB sein (so aber gemäss Ratschlag der neue § 10), zumal sich § 10 nur auf die rechtliche Einheit BKB und nicht auf den Konzern als Ganzes bezieht (ansonsten ja auch die Verwaltungsräte und Prüfgesellschaften der Tochtergesellschaften dort erwähnt werden müssten). Zudem widerspräche eine Konzernleitung mit Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsleitung der BKB (so der Ratschlag, Seite 4) der Kompetenzordnung in § 12, wonach dem Bankrat **allein** die «unübertragbaren und unentziehbaren Oberleitungs-, Aufsichts- und Kontrollaufgaben» obliegen, einschliesslich Ernennung und Abberufung der Geschäftsleitung sowie deren Beaufsichtigung und Erteilung entsprechender Weisungen. Zum Vergleich: Im Gesetz über die Zürcher Kantonalbank finden die Begriffe «Konzern» oder «Konzernleitung» keine Erwähnung. Dies wird stattdessen im «Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank (Organisationsreglement Konzern und Stammhaus)» geregelt.

3.3 Doppelorganstellung und Frage der Haftung

Im von der GPK in Auftrag gegebenen Kurzgutachten wird ausgeführt, dass § 5 (Tochtergesellschaften, kontrollierte Unternehmen und Beteiligungen sowie die Frage der Konzernführung) zwei eher haftungsreduzierende und zwei eher haftungssteigernde Vorgaben enthält. So sind die Bestimmungen in Absatz 4 zur Vermeidung einer etwaigen Vertrauenshaftung (eigenständige Führung und eigenständiger Marktauftritt der kontrollierten Unternehmen) und jene unter Absatz 6 zur Vermeidung von Vermögensverschiebungen (dass bei Kooperationen im Konzern Marktkonditionen anzuwenden sind) tendenziell haftungsreduzierend. Demgegenüber sind die Vorgaben in Absatz 3 (Erteilung von Weisungen an die Vertreter der BKB in den kontrollierten Unternehmen) und Absatz 5 (Entsendung von Vertretern der BKB in den Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen) tendenziell haftungserhöhend. Denn die unter Absatz 5 genannte Entsendung von Vertretern der BKB in den Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen verpflichtet zur Errichtung einer Doppelorganstellung. Im Kurzgutachten wird darauf verwiesen, dass das BKB-Gesetz «damit von der

BKB mit zwei Vorgaben [verlange], sich im Rahmen der Konzernführung tendenziell haftungssteigernd für sich selbst und damit den Kanton Basel-Stadt zu verhalten». Hier offenbart sich nach Ansicht der GPK ein Widerspruch. Der Kanton macht der BKB einerseits mit der zwingenden Entsendung von BKB-Vertretern (Abs. 5) und Erteilung von Konzernweisungen (Abs. 3) zwei tendenziell haftungssteigernde Vorgaben und hält die Bank damit an, sich als Obergesellschaft in der Tochtergesellschaft Bank Cler tendenziell haftungserhöhend, auch für sich selbst, zu verhalten. Andererseits lehnt der Kanton dann aber im eigenen Interesse eine Staatshaftung im Zusammenhang mit der Bank Cler ab, wenn für die BKB eine Haftung durchschlagen sollte (vgl. § 9 lit. c und lit. d).

Für die GPK ist im Sinne eines geringstmöglichen Staatshaftungsrisikos eine zwingende Entsendung von Vertretern der BKB in den Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen (einschliesslich der Bank Cler) abzulehnen. Die GPK hält maximal eine Kann-Vorschrift für angemessen – auf die Muss-Vorschrift sollte hingegen verzichtet werden.

3.4 Von der GPK vorgeschlagene Anpassungen

3.4.1 § 5 Umgang mit Tochtergesellschaften, kontrollierten Unternehmen und Beteiligungen sowie die Frage der Konzernführung

Geltendes Gesetz	Neue Regelung gemäss Ratsschlag 21.1809.01	Von der GPK vorgeschlagene Änderung
§ 5 Tochtergesellschaften, kontrollierte Unternehmen, Beteiligungen und Zusammenarbeit	§ 5 Tochtergesellschaften, kontrollierte Unternehmen, Beteiligungen und Zusammenarbeit Konzernführung	§ 5 Tochtergesellschaften, kontrollierte Unternehmen, Beteiligungen und Konzernführung
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.	¹ Keine Änderungen	¹ Keine Änderungen
² Sie wirkt darauf hin, dass von ihr kontrollierte Unternehmen die Auflagen gemäss § 3 Abs. 2 bis 4 und § 4 Abs. 2 erfüllen.	² Keine Änderungen	² Keine Änderungen
	³ Die Basler Kantonalbank nimmt die Konzernleitung wahr und führt diese im Rahmen des Geschäfts- und Organisationsreglements aus. Sie erfüllt die Aufgaben gemäss	³ Die Basler Kantonalbank nimmt die Konzernführung wahr –Konzernleitung wahr und führt diese im Rahmen des Geschäfts- und Orga-

	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	nisationsreglements 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 in den Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen entsenden und diesen Weisungen erteilen.
	⁴ Kontrollierte Unternehmen werden in der Regel als eigenständige Einheit geführt und treten eigenständig am Markt auf.	⁴ Keine Änderungen
	⁵ Mindestens ein Mitglied des Verwaltungsrates von kontrollierten Unternehmen ist durch eine Person der Basler Kantonalbank zu besetzen.	⁵ Mindestens ein Mitglied des Verwaltungsrates von kontrollierten Unternehmen ist durch eine Person der Basler Kantonalbank zu besetzen.
	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.	⁶ ⁵ Transaktionen mit kontrollierten Unternehmen sind zu Bedingungen abzuwickeln, die einem Drittvergleich standhalten, sofern ein kontrolliertes Unternehmen in ihrem seinem Zweck nicht einzig auf Dienstleistungen im Konzern ausgerichtet ist.

Wie im Titel von § 5 ist auch in dessen Absatz 3 die «Konzernführung» als Aufgabe angesprochen, nicht das Organ «Konzernleitung». Die GPK schlägt deshalb vor, in Absatz 3 «Konzernleitung» durch «Konzernführung» zu ersetzen.

Die in Absatz 3 aufgeführten Hinweise auf die Ausführung im Rahmen des Geschäfts- und Organisationsreglements, namentlich die Erfüllung der Aufgaben gemäss den regulatorischen Richtlinien sowie die Sicherstellung der Erreichung der Konzernziele und die Einhaltung der generellen Verhaltensleitlinien, sind zu streichen. Es ist nicht notwendig, hier auf das Geschäfts- und Organisationsreglement und die regulatorischen Vorschriften hinzuweisen, da diese separat geregelt sind – auf das Geschäfts- und Organisationsreglement wird in § 6 verwiesen und die regulatorischen Vorgaben gelten qua Bundesrecht. Auch der Hinweis auf die Konzernziele ist zu streichen, da im BKB-Gesetz keine eigenen Ziele des Konzerns vorgesehen sind, sondern lediglich die Ziele des Kantons als Eigner im Rahmen der Eignerstrategie (§ 19). Die Verhaltensleitlinien sind wiederum bereits über die *compliance* vom Bundesrecht gesetzlich geregelt.

Im zweiten Satz sind nach Meinung der GPK die Instrumente der Konzernführung zu nennen. Hierbei handelt es sich um die Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern der Basler Kantonalbank in den Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen, was zur Schaffung einer Doppelorganschaft führt. Dass diesen Vertreterinnen und Vertretern Weisungen erteilt werden können, ergibt sich aus dem Instruktionsrecht, was wiederum eine faktische Organstellung begründen kann. Bei diesen beiden Einfallstoren für eine allfällige Haftung der Obergesellschaft (tendenziell haftungssteigernde Vorgaben), die an dieser Stelle in den Gesetzestext aufgenommen werden, sollte es sich nach Ansicht der GPK, wenn überhaupt, um Kann-Vorschriften handeln.

Absatz 4 kann unverändert stehen gelassen werden. Hier geht es um die Reduktion der Vertrauenshaftung, die durch den eigenständigen Marktauftritt der kontrollierten Unternehmen und deren Eigenständigkeit als rechtliche Einheit bewirkt wird. Denn durch die Vorgabe, dass kontrollierte

Unternehmen in der Regel als eigenständige Einheit zu führen sind und eigenständig am Markt auftreten sollen, wird das Haftungsrisiko tendenziell reduziert.

Absatz 5 kann hingegen gestrichen werden, weil dessen Inhalt bereits unter Absatz 3 als Kann-Vorschrift aufgenommen worden ist.

Absatz 6 (neu: Absatz 5) kann aus Sicht der GPK so belassen werden. Wie bei Absatz 4 handelt es sich hier um eine tendenziell haftungsreduzierende Vorgabe.

3.4.2 § 10 Organe

Geltendes Gesetz	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Von der GPK vorgeschlagene Änderung
§ 10 Organe ¹ Die Organe der Basler Kantonalbank sind: a) der Bankrat, b) die Geschäftsleitung, c) die Prüfgesellschaft.	§ 10 Organe ¹ Die Organe der Basler Kantonalbank sind: a) der Bankrat, a bis) die Konzernleitung, b) die Geschäftsleitung, c) die Prüfgesellschaft.	§ 10 Organe ¹ Die Organe der Basler Kantonalbank sind: a) der Bankrat, a bis) die Konzernleitung, b) die Geschäftsleitung, c) die Prüfgesellschaft.

Mit der Begrifflichkeit der Konzernleitung wird im Ratschlag der Regierung ein viertes formelles Organ der rechtlichen Einheit BKB geschaffen, was weder rechtlich noch inhaltlich notwendig ist.

Die GPK schlägt aus den unter Kapitel 3.2 genannten Gründen vor, die Konzernleitung unter Absatz 1a bis) ersatzlos zu streichen. Wie in Kapitel 3.2 ausgeführt, sind die neuen Bestimmungen zur Konzernführung in § 5 und § 12 samt Hinweis auf die Regelung der Einzelheiten der Geschäftstätigkeit im Geschäfts- und Organisationsreglement gemäss § 6 ausreichend.

3.4.3 § 12 Aufgaben und Befugnisse des Bankrats

Geltendes Gesetz	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Von der GPK vorgeschlagene Änderung
§ 12 Aufgaben und Befugnisse des Bankrates ² Dem Bankrat obliegen folgende unübertragbare und unentziehbare Oberleitungs-, Aufsichts- und Kontrollaufgaben:	§ 12 Aufgaben und Befugnisse des Bankrates <i>Keine Änderungen</i>	§ 12 Aufgaben und Befugnisse des Bankrates <i>Keine Änderungen</i>
...	<i>a) und b) Keine Änderungen</i>	<i>a) und b) Keine Änderungen</i>
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, Regle-	c) Ernennung und Abberufung der Mitglieder der Konzernleitung, der Geschäftsleitung und der zweiten Führungsebene, Aufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Ge-	c) Ernennung und Abberufung der Mitglieder der Konzernleitung, der Geschäftsleitung und der zweiten Führungsebene, Aufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Reglemente und

mente und Weisungen sowie Entgegennahme der periodischen Berichterstattung der Geschäftsleitung über die Lage der Basler Kantonalbank und den laufenden Geschäftsgang;	setze, Reglemente und Weisungen sowie Entgegennahme der periodischen Berichterstattung der Geschäftsleitung über die Lage der Basler Kantonalbank und den laufenden Geschäftsgang;	Weisungen sowie Entgegennahme der periodischen Berichterstattung der Geschäftsleitung über die Lage der Basler Kantonalbank und den laufenden Geschäftsgang;
...	d) bis j) Keine Änderungen	d) bis j) Keine Änderungen
	k) Oberleitung des Konzerns gemäss § 5 Abs. 3.	k) Oberleitung des Konzerns die strategische Konzernführung gemäss § 5 Abs. 3 und die Sicherstellung eines konzernweiten Risikomanagements.

Wenn es die Konzernleitung als formelles Organ nicht gibt, ist §12 Abs. 2 lit. c ebenfalls nicht notwendig. Nach Ansicht der GPK entfällt diese Änderung somit. Neu sollte unter §12 Abs. 2 lit. k die strategische Konzernführung (nicht «die Oberleitung des Konzerns») gemäss § 5 Abs. 3 definieren werden. Dort ist unter anderem festgehalten, wie die strategische Konzernführung über die Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern der Basler Kantonalbank in den Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen und die Erteilung von Weisungen an dieselben zu funktionieren hat. Ausserdem sollte die Sicherstellung des konzernweiten Risikomanagements dem Bankrat zugeordnet werden. Denn das Oberleitungsorgan einer Bank – bei einer Aktiengesellschaft der Verwaltungsrat und bei der Kantonalbank der Bankrat – ist gemäss Bundesrecht verpflichtet, das konzernweite Risikomanagement sicherzustellen.

3.4.4 § 14a Konzernleitung

Geltendes Gesetz	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Von der GPK vorgeschlagene Änderung
	§ 14a Konzernleitung	§ 14a Konzernleitung
	¹ Der Konzernleitung obliegt die Geschäftsführung des Konzerns im Rahmen von § 5 Abs. 3.	¹ Der Konzernleitung obliegt die Geschäftsführung des Konzerns im Rahmen von § 5 Abs. 3.
	² Die Konzernleitung stellt ein konzernweites Risikomanagement sicher.	² Die Konzernleitung stellt ein konzernweites Risikomanagement sicher.
	³ Die Zusammensetzung und Organisation der Konzernleitung sowie deren Aufgaben und Kompetenzen legt der Bankrat im Geschäfts- und Organisationsreglement fest.	³ Die Zusammensetzung und Organisation der Konzernleitung sowie deren Aufgaben und Kompetenzen legt der Bankrat im Geschäfts- und Organisationsreglement fest.

§ 14a (neu) Konzernleitung kann nach Ansicht der GPK gestrichen werden, da die Konzernleitung im Geschäfts- und Organisationsreglement geregelt ist.

3.4.5 § 18 Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates

Geltendes Gesetz	Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Von der GPK vorgeschlagene Änderung
§ 18 Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates	§ 18 Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates	§ 18 Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates
...	¹ Keine Änderungen a) bis h) Keine Änderungen	¹ Keine Änderungen a) bis h) Keine Änderungen
i) Entlastung des Bankrates und der Geschäftsleitung;	i) Entlastung des Bankrates, der Konzernleitung und der Geschäftsleitung;	i) Entlastung des Bankrates, der Konzernleitung und der Geschäftsleitung;
...	k) bis m) Keine Änderungen	k) bis m) Keine Änderungen

Auch in § 18 Abs. i ist eine Nennung der Konzernleitung gemäss den weiter oben gemachten Ausführungen nicht notwendig.

4. Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Gestützt auf diese Ausführungen empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission der Finanzkommission, die von der GPK vorgeschlagenen Gesetzesänderungen aufzunehmen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat den vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 21. September 2023 einstimmig mit 12 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Namens der Geschäftsprüfungskommission des
Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

Christian von Wartburg, Präsident

Beilage:

- Synopse

5. Anhang: Synopse (§ 5, § 10, § 12, § 14a und § 18)

Teilrevision Gesetz über die Basler Kantonalbank

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SG Nummern)

Neu: –

Geändert: **915.200**

Aufgehoben: –

Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderungen der GPK	Anträge der GPK
Gesetz über die Basler Kantonalbank	<i>Keine Änderungen</i>	<i>Keine Änderungen</i>
<i>Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,</i>	<i>Keine Änderungen</i>	<i>Keine Änderungen</i>
nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 21.1809.01 vom 19.1.2022 sowie in den Bericht der Finanzkommission Nr. [Kommissionsbericht-Nr.] vom [Datum],	<i>Keine Änderungen</i>	<i>Keine Änderungen</i>
<i>beschliesst:</i>	<i>Keine Änderungen</i>	<i>Keine Änderungen</i>
I.	<i>Keine Änderungen</i>	<i>Keine Änderungen</i>
§ 5 Tochtergesellschaften, kontrollierte Unternehmen, Beteiligungen und Zusammenarbeit	§ 5 Tochtergesellschaften, kontrollierte Unternehmen, Beteiligungen und Zusammenarbeit Konzernführung	§ 5 <i>Keine Änderungen</i>
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.	¹ <i>Keine Änderungen</i>	¹ <i>Keine Änderungen</i>

Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderungen der GPK	Anträge der GPK
<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>² Keine Änderungen</p>	<p>² Keine Änderungen</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>³ Die Basler Kantonalbank nimmt die Konzernleitung Konzernführung 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-in den Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen entsenden und diesen Weisungen erteilen.</p>	<p>³ Die Basler Kantonalbank nimmt die Konzernführung wahr. Hierfür kann sie Vertreterinnen und Vertreter der Basler Kantonalbank in den Verwaltungsrat der kontrollierten Unternehmen entsenden und diesen Weisungen erteilen.</p>
<p>⁴ Kontrollierte Unternehmen werden in der Regel als eigenständige Einheit geführt und treten eigenständig am Markt auf.</p>	<p>⁴ Keine Änderungen</p>	<p>⁴ Keine Änderungen</p>
<p>⁵ Mindestens ein Mitglied des Verwaltungsrates von kontrollierten Unternehmen ist durch eine Person der Basler Kantonalbank zu besetzen.</p>	<p>⁵ Mindestens ein Mitglied des Verwaltungsrates von kontrollierten Unternehmen ist durch eine Person der Basler Kantonalbank zu besetzen.</p>	<p>⁵ Gelöscht.</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>	<p>⁶ 5 Transaktionen mit kontrollierten Unternehmen sind zu Bedingungen abzuwickeln, die einem Drittvergleich standhalten, sofern ein kontrolliertes Unternehmen in ihrem seinem Zweck nicht einzig auf Dienstleistungen im Konzern ausgerichtet ist.</p>	<p>⁵ Transaktionen mit kontrollierten Unternehmen sind zu Bedingungen abzuwickeln, die einem Drittvergleich standhalten, sofern ein kontrolliertes Unternehmen in seinem Zweck nicht einzig auf Dienstleistungen im Konzern ausgerichtet ist.</p>
<p>IV. Organisation</p>	<p>IV. Organisation</p>	<p>IV. Organisation</p>
<p>§ 10 Organe</p>	<p>§ 10 Keine Änderungen</p>	<p>§ 10 Keine Änderungen</p>
<p>¹ Die Organe der Basler Kantonalbank sind:</p>	<p>¹ Keine Änderungen</p>	<p>¹ Keine Änderungen</p>

Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderungen der GPK	Anträge der GPK
a) der Bankrat,	a) Keine Änderungen	a) Keine Änderungen
a ^{bis}) die Konzernleitung,	a ^{bis}) Konzernleitung	a ^{bis}) Gelöscht
b) die Geschäftsleitung,	b) Keine Änderungen	b) Keine Änderungen
c) die Prüfgesellschaft.	c) Keine Änderungen	c) Keine Änderungen
§ 12 Aufgaben und Befugnisse des Bankrates	§ 12 Keine Änderungen	§ 12 Keine Änderungen
1 Der Bankrat ist das oberste Organ der Basler Kantonalbank. Ihm steht die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle der Geschäftsführung zu. Er besorgt alle Angelegenheiten und kann in allen Angelegenheiten Beschluss fassen, die nicht nach Gesetz oder Reglement einem anderen Organ übertragen sind.	1 Keine Änderungen	1 Keine Änderungen
2 Dem Bankrat obliegen folgende unübertragbare und unentziehbare Oberleitungs-, Aufsichts- und Kontrollaufgaben:	2 Keine Änderungen	2 Keine Änderungen
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;	a) Keine Änderungen	a) Keine Änderungen
b) Beschlussfassung über die Unternehmensstrategie im Rahmen des Gesetzes und der Eigentümerstrategie sowie über die Risikopolitik;	b) Keine Änderungen	b) Keine Änderungen

Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderungen der GPK	Anträge der GPK
<p>c) Ernennung und Abberufung der Mitglieder der Konzernleitung, 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>c) Ernennung und Abberufung der Mitglieder der Konzernleitung, 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>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;</p>
<p>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;</p>	<p>d) <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>d) <i>Keine Änderungen</i></p>
<p>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;</p>	<p>e) <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>e) <i>Keine Änderungen</i></p>
<p>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;</p>	<p>f) <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>f) <i>Keine Änderungen</i></p>

Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderungen der GPK	Anträge der GPK
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 Kontrollsystem (IKS);	g) <i>Keine Änderungen</i>	g) <i>Keine Änderungen</i>
h) die Festlegung des Entschädigungsmodells für den Bankrat unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat;	h) <i>Keine Änderungen</i>	h) <i>Keine Änderungen</i>
i) Verabschiedung des Geschäftsberichtes (Jahresbericht und -rechnung) unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat;	i) <i>Keine Änderungen</i>	i) <i>Keine Änderungen</i>
j) die Beschlussfassung über die Schaffung, Erhöhung und Reduktion des Partizipationskapitals und die Ausgabe von Partizipationsscheinen sowie Festsetzung der Dividende auf das Partizipationskapital unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat.	j) <i>Keine Änderungen</i>	j) <i>Keine Änderungen</i>
k) Oberleitung des Konzerns gemäss § 5 Abs. 3.	k) Oberleitung des Konzerns die strategische Konzernführung gemäss § 5 Abs. 3. und die Sicherstellung eines konzernweiten Risikomanagements.	k) die strategische Konzernführung gemäss § 5 Abs. 3 und die Sicherstellung eines konzernweiten Risikomanagements.
³ Der Bankrat hat zusätzlich die ihm im Geschäfts- und Organisationsreglement zugewiesenen weiteren Oberleitungs-, Aufsichts- und Kontrollaufgaben und Kompetenzen.	³ <i>Keine Änderungen</i>	³ <i>Keine Änderungen</i>
§ 14a Konzernleitung	§ 14a Konzernleitung	§ 14a Gelöscht.

Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderungen der GPK	Anträge der GPK
<p>¹ Der Konzernleitung obliegt die Geschäftsführung des Konzerns im Rahmen von § 5 Abs. 3.</p>	<p>¹ Der Konzernleitung obliegt die Geschäftsführung des Konzerns im Rahmen von § 5 Abs. 3.</p>	<p>¹ <i>Gelöscht.</i></p>
<p>² Die Konzernleitung stellt ein konzernweites Risikomanagement sicher.</p>	<p>² Die Konzernleitung stellt ein konzernweites Risikomanagement sicher.</p>	<p>² <i>Gelöscht.</i></p>
<p>³ Die Zusammensetzung und Organisation der Konzernleitung sowie deren Aufgaben und Kompetenzen legt der Bankrat im Geschäfts- und Organisationsreglement fest.</p>	<p>³ Die Zusammensetzung und Organisation der Konzernleitung sowie deren Aufgaben und Kompetenzen legt der Bankrat im Geschäfts- und Organisationsreglement fest.</p>	<p>³ <i>Gelöscht.</i></p>
<p>§ 18 Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates</p>	<p>§ 18 <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>§ 18 <i>Keine Änderungen</i></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>¹ <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>¹ <i>Keine Änderungen</i></p>
<p>a) Genehmigung des Geschäfts- und Organisationsreglements;</p>	<p>a) <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>a) <i>Keine Änderungen</i></p>
<p>b) Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten, der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten sowie der übrigen Mitglieder des Bankrates;</p>	<p>b) <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>b) <i>Keine Änderungen</i></p>
<p>c) Abberufung von Mitgliedern des Bankrates;</p>	<p>c) <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>c) <i>Keine Änderungen</i></p>
<p>d) Wahl und Abberufung der Prüfgesellschaft auf Antrag des Bankrates;</p>	<p>d) <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>d) <i>Keine Änderungen</i></p>
<p>e) Festlegung der Entschädigung für die gewährte Staatsgarantie;</p>	<p>e) <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>e) <i>Keine Änderungen</i></p>

Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderungen der GPK	Anträge der GPK
f) Entscheid über die Gewinnverwendung im Rahmen von § 21 und auf Antrag des Bankrates;	f) <i>Keine Änderungen</i>	f) <i>Keine Änderungen</i>
g) Genehmigung des Geschäftsberichts (Jahresbericht und Jahresrechnung) und dessen Weiterleitung an den Grossen Rat zur Kenntnisnahme;	g) <i>Keine Änderungen</i>	g) <i>Keine Änderungen</i>
h) Entgegennahme der Berichte der Prüfgesellschaft über die Aufsichts- und Rechnungsprüfung unter Beachtung des Bankkundengeheimnisses;	h) <i>Keine Änderungen</i>	h) <i>Keine Änderungen</i>
i) Entlastung des Bankrates, der Konzernleitung und der Geschäftsleitung;	i) Entlastung des Bankrates, der Konzernleitung und der Geschäftsleitung;	i) Entlastung des Bankrates und der Geschäftsleitung;
j) Beurteilung von Haftungsansprüchen gegenüber dem Bankrat;	j) <i>Keine Änderungen</i>	j) <i>Keine Änderungen</i>
k) Genehmigung der Entschädigungen des Bankrates;	k) <i>Keine Änderungen</i>	k) <i>Keine Änderungen</i>
l) Genehmigung der Bankratsbeschlüsse bezüglich Schaffung, Erhöhung und Reduktion des Partizipationskapitals und der Ausgabe von Partizipationsscheinen sowie der Dividende auf das Partizipationskapital;	l) <i>Keine Änderungen</i>	l) <i>Keine Änderungen</i>
m) Festlegung der maximalen Höhe des Dotationskapitals unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat.	m) <i>Keine Änderungen</i>	m) <i>Keine Änderungen</i>

Neue Regelung gemäss Ratschlag 21.1809.01	Änderungen der GPK	Anträge der GPK
<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 Bankkundsgeheimnisses Auskunft zu verlangen.</p>	<p>² <i>Keine Änderungen</i></p>	<p>² <i>Keine Änderungen</i></p>