

«Risikogerechte» Abgeltung der Staatsgarantie?

Indem sie den Kantonalbanken eine Staatsgarantie geben,
übernehmen die Kantone Risiken. Allerdings erzeugen die Staatsgarantien nicht nur im Konkursfall Lasten für die Kantone.

Text: DANIEL PIAZZA

Schon alleine durch die Gewährung einer Staatsgarantie übernehmen die Kantone Eventualverbindlichkeiten, welche ihr Rating und somit ihre Refinanzierungsmöglichkeiten und Refinanzierungskosten beeinflussen können. Allfällige Konsequenzen werden vom kantonalen Steuerzahler getragen. Es ist nicht undenkbar, eine solche Bürgschaft umsonst zu vergeben, das kann politisch durchaus gewollt sein. Typischerweise lässt sich aus kantonaler Eignersicht allerdings eine adäquate Gegenleistung mit guten Argumenten rechtfertigen. In den letzten Jahren der Finanzkrise wurde in vielen Kantonen intensiv über eine möglichst risikogerechte Abgeltung diskutiert.

Folgende Abgeltungsvarianten sind denkbar und können je nach (politischer) Auslegung im Grunde als «risikogerecht» bezeichnet werden:

Leistungsauftragserfüllung als Abgeltung

Der Leistungsauftrag (der öffentliche Auftrag) wird dabei als adäquates Gegenstück zur Staatsgarantie interpretiert. Die keineswegs geringe Herausforderung bei dieser Variante ist, dass neben der Frage nach dem Wert der Staatsgarantie zudem auch der Wert des Leistungsauftrags grosse Herausforderungen mit sich bringt. Der Versuch der Quantifizierung des Leistungsauftrags bringt (insbesondere politisch) noch höhere Herausforderungen als die Bewertung der Staatsgarantie mit sich. Den mehrheitsfähigen (Risiko-)Gerechtigkeitssinn gilt es hierbei hart zu erarbeiten.

Abgeltung als Teil der Gewinnausschüttung

Mit der Gewinnausschüttung an den Kanton wird auch die Staatsgarantie abgegolten. Die Abgeltung ist damit integrierter Bestandteil der Gewinnausschüttung. Die Höhe der Abgeltung kann Teil inoffizieller Vereinbarungen zwischen der Kantonalbank und dem Kanton sein, oder sie ist als solches nicht weiter expliziert und quantifiziert.

Pauschalabgeltung

Bei der Pauschalabgeltung wird ein fixer Betrag definiert, welcher jährlich an den Kanton für die Staatsgarantie abgegolten werden soll. Es können jährlich neue Verhandlungen zwischen der Kantonalbank und dem Kanton stattfinden, welche den Pauschalbetrag aufs Neue festlegen.

Bei dieser Abgeltungsvariante handelt es sich um ein sehr einfaches Verfahren, welches ohne komplizierte oder (schein)objektive Berechnungsansätze auskommt. Zudem zeichnet sich diese Variante durch eine gute Budgetierbarkeit seitens der Kantonalbank sowie auch des Kantons aus. Die Abgeltungshöhe kann schwankungsfrei ausgestaltet und durch eine neue Verhandlungsrunde oder eine neue Vereinbarung zwischen der Kantonalbank und dem Kanton verändert werden.

Der Nachteil der Pauschalabgeltung ist, dass diese die sich im Verlauf der Zeit verändernde Risikosituation sowie den allgemeinen Zustand der Kantonalbank nicht automatisch reflektiert. Es ist ein starres Modell, ohne Anhaltspunkte, die ein Berechnungsgerüst liefern würde.

Substanzbezogene Abgeltung

Bei der substanzorientierten Abgeltung beruht die Höhe der Abgeltung der Staatsgarantie auf Kennzahlen, welche mit den Eigenmitteln oder Bilanzsumme der Kantonalbank in Verbindung stehen. Letzteres wird aktuell in keinem Kanton als Referenzgrösse beigezogen. Die aufgrund der Bankengesetzgebung erforderlichen Eigenmittel allerdings dienen einigen Kantonen als Ausgangsgrösse. Die Graubündner Kantonalbank hat beispielsweise für die Staatsgarantie jährlich 0,5% der regulatorisch erforderlichen Eigenmittel abzugelten. Bei höher liegenden effektiven Eigenmitteln erhält die Graubündner Kantonalbank einen «Abgeltungs-Rabatt» von bis zu 40%. Dieser Rabatt basiert auf der Überlegung, dass mit zunehmendem Eigenmitteldckungsgrad das Risiko, dass die Staatsgarantie zum Tragen kommen muss, für den Kanton gesenkt wird.

Die Substanzorientierte Abgeltung hat den Vorteil, dass dieses Verfahren relativ einfach in der Praxis umgesetzt werden kann. Zudem werden die zur Berechnung benötigten Messgrössen wie bspw. die regulatorisch erforderlichen Eigenmittel oder die Bilanzsumme so oder so ermittelt und von neutraler Stelle und ohne definitorische Probleme festgelegt. Zudem wird indirekt an die Risikopositionen angeknüpft.

Erfolgsbezogene Abgeltung

Bei der erfolgsbezogenen Abgeltung ist nicht in erster Linie das Ausmass des Risikos des Kantons, sondern die Vorteile der

Bank durch die Staatsgarantie massgebend: Die Kantonalbanken profitieren bei der Mittelbeschaffung am Obligationen- und Interbankenmarkt dank der Staatsgarantie indirekt vom guten Rating des Kantons. Es besteht also ein Spread zwischen den effektiven Kapitalkosten und den Kapitalkosten, die ohne Staatsgarantie vorliegen würden.

Eine bestimmte Summe oder ein Prozentsatz des Gewinns der Kantonalbank wird definiert und als Abgeltung bezeichnet. Zum Beispiel kann eine Kantonalbank eine Abgeltung leisten, welche sich ausschliesslich am Reingewinn orientiert.

Die erfolgsorientierte Abgeltung ist einfach implementierbar. Allerdings ist das Abstützen des Berechnungsverfahrens auf Basis des Reingewinns einer Bank nur bedingt zufriedenstellend. Die Staatsgarantie ist ein Schutz bei Vorliegen zu grosser Risiken. Der Reingewinn einer Bank ist natürlich auch risikoabhängig, aber er kann auf verschiedenste Weise gestaltet und beeinflusst werden (u.a. auch strategische, betriebswirtschaftliche, fiskalische oder politische Faktoren).

Substanz- und erfolgsbezogene Abgeltung

Im Sinne einer kombinierten Lösung fliesst bei dieser Abgeltungsart sowohl eine Komponente aus der Substanz als auch aus der Ertragslage in die Berechnung der Abgeltung ein. Einerseits vergrössert sich die Haftungssumme des Kantons im Falle eines Konkurses, wenn die Aktiven und damit auch die erforderlichen Eigenmittel der Bank wachsen. Andererseits kann die Kantonalbank auf der Ertragsseite von der Staatsgarantie profitieren.

Der einzige Kanton, der heute eine solche gemischte Abgeltungsart mit der Kantonalbank vereinbart hat, ist der Kanton Luzern. Konkret hat die Luzerner Kantonalbank 0,2% des gesetzlichen Eigenmittelbedarfs sowie 2% des Zwischenergebnisses als jährliche Abgeltung für die Staatsgarantie zu leisten.

Konkursversicherungsprämienansatz

Dieser Ansatz basiert auf den in der Versicherungswirtschaft angewendeten mathematischen Modellen zur Berechnung einer risikogerechten Prämie. Die Idee setzt in diesem Sinne gedanklich bei der Versi-

cherung des Konkursrisikos an. Eigene Recherchen haben gezeigt, dass sich in der Schweiz keine Versicherung finden lässt, die eine Staatsgarantie für den Kanton versichern könnte und würde. Entsprechend kann nicht auf Erfahrungen mit mathematischen Konkursversicherungsprämienmodellen zurückgegriffen werden. Dieser Ansatz bleibt damit vorerst ein interessanter Ideenansatz, mehr nicht.

Put-Optionsansatz

Geht ein privatwirtschaftliches Unternehmen Konkurs, müssen die Aktionäre und die Fremdkapitalgeber (in Abhängigkeit der Schuldnerklasse) die Verluste tragen. Liegt hingegen eine Staatsgarantie vor, muss der Kanton, der als Eigenkapitalgeber den Buchwert des Fremdkapitals garantiert, für die entsprechenden Verluste aufkommen. Nach dieser Logik handelt es sich bei der Staatsgarantie um einen Finanzkontrakt, der einen positiven ökonomischen Wert aufweist und dessen Wert sich in Analogie zu einer Put-Option mit dem Verfahren der wirtschaftswissenschaftlich fundierten Optionsbewertungstheorie bestimmen lässt.

Die Situation des Versicherers, in diesem Falle des Kantons, entspricht damit jener des Verkäufers einer Put-Option auf das Vermögen der Kantonalbank, wobei der Wert der Garantie durch jenen der Put-Option ausgedrückt wird. Die jährliche Prämie in Prozenten der versicherten Passiven bestimmt sich auf der Grundlage der Black & Scholes-Formel.

Obwohl die Praxistauglichkeit aufgrund der diversen Bewertungsprobleme (Verbindlichkeiten, Aktiven sowie die Rendite bzw. deren Volatilität) in Frage gestellt werden muss, bietet dieser Ansatz immerhin einen durchdachten Versuch, das Risiko für den versichernden Kanton auf eine sophistizierte Art zu erfassen.

Kostenvorteilsbezogene Abgeltung

Die Entschädigungshöhe stellt auf den Refinanzierungsvorteil ab, welchen eine Kantonalbank durch die Staatsgarantie erhält. Für die Berechnung ist für jede Kantonalbank jeweils ein Rating mit und eines ohne die Staatsgarantie erforderlich. Der Wert der Staatsgarantie wird anschliessend aufgrund von Renditedifferenzen



Daniel Piazza, lic. oec. HSG, ist Berater und Projektleiter im Bereich «Kantonalbank-Governance» am Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ der Hochschule Luzern.

(Credit Spreads, Risikoprämien) zwischen den beiden Ratings festgelegt. Die Credit Spreads werden in der Folge auf die ratingabhängige Mittelbeschaffung (z.B. Obligation, Interbankengelder) angerechnet.

Der Vorteil bei diesem Verfahren ist, dass durch die Messung der Refinanzierungsvorteile ein bedeutender Teil des effektiven finanziellen Wettbewerbsvorteils einer Kantonalbank mit einer gesetzlich festgelegten Staatsgarantie erfasst wird. Nicht zuletzt deswegen ist diese Abgeltungsvariante eine prüfungswürdige Variante mit grossem Potenzial zur stärkeren Annäherung an eine risikogerechte Abgeltung. Mit dem Kanton Glarus hat sich inzwischen bereits ein erster Kanton für die kostenvorteilsbezogene Abgeltungsvariante entschieden.

Festlegung ist jährliche Adjustierungsaufgabe

Obgenannte Varianten stehen den Entscheidungsträgern der Kantone sowie den Kantonalbanken zur Verfügung. Zur Anwendung kommt typischerweise jene Variante, die nicht nur betriebswirtschaftlich als tragbar erachtet wird, sondern politisch ausgefeilt und mehrheitsfähig ist.

Veränderten politischen, kantonalbankbezogenen oder auch makroökonomischen Rahmenbedingungen soll mit einer jährlichen, institutionalisierten Debatte begegnet werden. Immer wieder soll von neuem die Frage beantwortet werden müssen, wie hoch die «risikogerechte» Abgeltung für die Staatsgarantie betragen soll. Denn diese ist nie abschliessend beantwortet und kann nie unbestritten sein.