

REGIERUNGSRAT

27. September 2017

Eigentümerstrategie zur Aargauischen Kantonalbank (AKB)

1. Ausgangslage

Die vorliegende Eigentümerstrategie legt die strategischen Interessen des Eigentümers Kanton Aargau dar. Der Regierungsrat verfolgt mit den Beteiligungen nachhaltige und langfristige Ziele. Die vorliegende Strategie mit den Stossrichtungen hat einen Zielhorizont von vier Jahren. Die Unternehmensstrategie der AKB ist darauf abzustimmen. Die Eigentümerziele richten sich an die Beteiligung. Die Stossrichtungen umfassen die beabsichtigten Änderungen des Kantons mit der Beteiligung. Die Eigentümerstrategie wird spätestens nach vier Jahren überarbeitet.

Die durch den Grossen Rat als Aktiengesellschaft gegründete, damals zur Hälfte dem Kanton gehörende "Aargauische Bank" nahm ihre Tätigkeit im Jahr 1855 auf. Nach der Zustimmung des Volks zur Umwandlung in eine Staatsbank ist die Aargauische Kantonalbank (AKB) seit dem Jahr 1913 unter dem heutigen Namen tätig. § 57 der Verfassung des Kantons Aargau verlangt, dass der Kanton zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Kantonalbank unterhält.

Gemäss Gesetz über die Aargauische Kantonalbank (AKBG) erstreckt sich der Geschäftskreis der AKB schwergewichtig auf den Kanton und die angrenzenden Gebiete. Die Bank kann auch in anderen Kantonen sowie im Ausland ihre Geschäfte tätigen und ihre Dienstleistungen anbieten, soweit die Befriedigung der Kredit- und Anlagebedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt wird und ihr daraus keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen. Der Kanton haftet für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit deren eigene Mittel nicht ausreichen. Davon ausgenommen sind allfällige nachrangige Darlehen sowie Verbindlichkeiten von Tochtergesellschaften.

Am 30. Juni 2015 beschloss der Grosse Rat Änderungen des AKBG. Damit wurden neue regulatorische Anforderungen des Bundes umgesetzt, eine neue Zielvorgabe für die Gesamtkapitalquote zur Bestimmung der Ausschüttungen sowie Anpassungen zur Corporate Governance definiert und die Vergütungen der Geschäftsleitung neu geregelt.

In Rahmen dieser Gesetzesrevision wurde die Frage, ob eine Staatsbank mit Staatsgarantie noch zeitgemäss ist, ausführlich diskutiert. In der Anhörung im Jahr 2014 zeigte sich, dass sowohl die Abschaffung der Staatsgarantie als auch die Umwandlung der Rechtsform derzeit politisch keine Mehrheit finden. Aus diesem Grund steht eine erneute Prüfung dieser Punkte zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht zur Diskussion.

Der Regierungsrat wird zu einem späteren Zeitpunkt diese Prüfung erneut vornehmen, unter Einbezug der AKB. Prüfungen, welche politisch keine Mehrheiten fanden, erfolgten bereits im Jahr 2001 im Rahmen der damaligen Totalrevision des AKBG, im Jahr 2008 im Rahmen der Botschaft der Eigentümerstrategien zu den Beteiligungen des Kantons Aargau und im Jahr 2014 im Rahmen der Änderung des AKBG.

2. Umfeldentwicklung

Der Bankensektor befindet sich im Wandel. Nicht nur die strengeren regulatorischen Vorgaben erhöhen den (Kosten-)Druck auf Banken, sondern auch das historisch tiefe Zinsumfeld. Dazu kommen alternative Anbieter, die auf den Markt drängen und die traditionellen Banken konkurrenzieren. Begünstigt wird diese Entwicklung durch die zunehmende Digitalisierung, die für die Banken Chance und Risiko zugleich ist.

2.1 Regulation

Regulatorische Anforderungen werden komplexer und binden bei den Banken Ressourcen. Seit 2013 sind mit der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (SR 952.03) und der Verordnung über die Liquidität der Banken (SR 952.06) die neuen Eigenkapitalanforderungen (Basel III) in Kraft. Die Schweiz hat die weltweiten Minimalstandards für Liquidität im Inland noch verschärft (Swiss Finish). Mit Basel III hat die SNB seit 2012 die Möglichkeit, beim Bundesrat den Antrag auf Aktivierung eines antizyklischen Kapitalpuffers auf dem gesamten Kreditmarkt bis maximal 2,5 % zu stellen, falls es Anzeichen für Fehlentwicklungen gibt. Seit dem 30. Juni 2014 beträgt der Kapitalpuffer 2 % auf Wohnliegenschaften. Mit dem automatischen Informationsaustausch und dem Finanzdienstleistungsgesetz (Fidleg) kommen weitere regulatorische Herausforderungen auf den Bankensektor zu beziehungsweise beschäftigen diesen schon heute.

Für kleinere Banken sind die steigenden regulatorischen Anforderungen nur mit grossen Anstrengungen zu bewältigen. Oft sind sie auf die Expertise von Aussenstehenden angewiesen, was mit Kosten verbunden ist. Mittlere und grosse Banken haben einen Grössenvorteil.

2.2 Digitalisierung

Die Digitalisierung hat Auswirkungen auf das traditionelle Bankgeschäft. Mit dem Internet hat sich nicht nur die (Preis-)Transparenz erhöht. Neu können Produkte und Dienstleistungen ortsunabhängig und jederzeit über Onlinekanäle bezogen werden, falls die Bank einen entsprechenden Service bietet. Dies wirkt sich auf das Filialnetz aus, das mit den digitalen Kanälen abgestimmt werden muss. Die digitale Veränderung wird sich künftig auch in den Anforderungsprofilen von Bankangestellten widerspiegeln.

Dank Effizienzsteigerungen können Prozesse verschlankt und somit Kosten eingespart werden. Neue Produkt- und Absatzkanäle (zum Beispiel e-Hypothek) bieten Expansionsmöglichkeiten. Kleinere Wettbewerber können unter Umständen rascher auf Veränderungen reagieren, jedoch sind technische Innovationen teuer. Mittlere und grosse Banken haben auch hier einen Grössenvorteil.

2.3 Hypothekengeschäft

Das historisch tiefe Zinsniveau stellt Retailbanken, die den Grossteil ihres Ertrages mit dem Zinsengeschäft erwirtschaften, eine grosse Herausforderung dar. Einerseits sind die Hypothekarzinsen auf tiefem Niveau und lassen sich aufgrund des grossen Konkurrenzdrucks nicht anheben, andererseits lassen sich die Passivzinsen kaum weiter senken oder es müssten generell Negativzinsen verlangt werden. Ein Teil dieser Margeneinbusse kann durch Kosteneinsparungen und Wachstum der Hypothekarforderungen kompensiert werden.

Bei gleichbleibendem Zinsniveau ist die Rentabilität des Zinsengeschäfts noch stärker von der Bautätigkeit im Marktgebiet abhängig. Alternative oder institutionelle Anbieter oder Plattformen drängen in den Markt und konkurrenzieren die traditionellen Banken. Innovation bei Produkten und Dienstleistungen sowie Kosteneffizienz sind nötig, um am Markt bestehen zu können.

2.4 Firmenkundengeschäft

Das Firmenkundengeschäft umfasst das gesamte Spektrum von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) über grosse und multinationale Unternehmen bis hin zu öffentlichen Institutionen mit Sitz oder Dienstleistungsbedarf im Wirtschaftsraum Aargau. Hierbei erbringen Banken vielfältige Dienstleistungen wie die einfache Ausführung von Zahlungen oder von komplexen, strukturierten Kreditfinanzierungen in verschiedenen Ländern und Währungen. Die Qualität der angebotenen Finanzdienstleistungen stellt dabei einen wesentlichen Vorteil für den Wirtschaftsraum dar.

2.5 Anlagegeschäft

Neben dem Zinsengeschäft leidet auch das Anlagegeschäft unter Margendruck. Seit einem Bundesgerichtsentscheid von 2012 (4A_127/2012) müssen Retrozessionen und Provisionen im Vermögensverwaltungsgeschäft an die Kunden weitergegeben werden. Dies führt zu Einnahmeausfällen bei den Bankinstituten. Neue Preismodelle werden entwickelt, um einen Teil der Ausfälle aufzufangen.

Steigende Transparenzanforderungen können helfen, das Vertrauen ins Bankgeschäft zu stärken. Wie im Geschäft mit Hypotheken, drängen auch im Anlagegeschäft alternative Anbieter auf den Markt, die dem traditionellen Anlagegeschäft Marktanteile streitig machen können.

3. Positionierung der AKB

Die AKB als klassische Universalbank kann sich den unter Kapitel 2 genannten Entwicklungen nicht entziehen. Sie befindet sich in vollständigem Wettbewerb, der nicht an den Kantonsgrenzen endet. Ihre angebotenen Produkte und Dienstleistungen unterscheiden sich kaum von anderen Retailbanken. Die Marke "Kantonalbank" mit Staatsgarantie kann in wirtschaftlich anspruchsvollen Zeiten jedoch ein Vorteil sein, was sich im Verlaufe der Finanzkrise 2007 und 2008 bestätigte. Die Kunden bringen "ihrer" Kantonalbank viel Vertrauen entgegen.

Der Eigentümer erwartet, dass die Bank auf neue Herausforderungen angemessen reagiert und so die heutige gute Positionierung im Heimmarkt verteidigen kann. Es wird vom Eigentümer begrüsst, wenn die AKB die regulatorischen Vorgaben zeitgerecht umsetzt und ihre Weissgeldstrategie konsequent anwendet.

Die AKB soll als Bank, die mit einer Staatsgarantie ausgestattet ist, risikobewusst handeln. Dies bringt auch die Regelung im AKBG zum Ausdruck, dass die Gesamtkapitalquote die regulatorischen Mindestanforderungen um vier Prozentpunkte übersteigen soll. Dies bedeutet gemäss den heutigen Vorschriften eine Gesamtkapitalquote von 16 %.

Die AKB hat die Gesamtkapitalquote von 16 % erstmals im Geschäftsjahr 2015 übertroffen. Der Regierungsrat erwartet, dass die Bank bei Übertreffen dieser Quote deutlich höhere Ausschüttungen als bis zum Geschäftsjahr 2014 der AKB an den Kanton vornimmt. Der Regierungsrat geht aufgrund der guten Marktposition der AKB davon aus, dass sie auch bei höheren Ausschüttungen und höherem Geschäftsvolumen die Gesamtkapitalquote von 16 % halten kann.

Bei den Hypothekarforderungen sowie den Spar- und Anlagegeldern hält die AKB im Aargau einen Marktanteil von rund 20 %. Gut 70 % des Betriebsertrags wird mit dem Zinsgeschäft erwirtschaftet. Das Wachstumspotenzial ist in diesem Markt jedoch beschränkt. Die geografische Konzentration auf den Kanton Aargau birgt auch insbesondere im Hypothekengeschäft Risiken, sollte es zu einer regional beschränkten Immobilienblase kommen. Über eine Erweiterung des Marktgebiets, darunter fällt auch das Wachstum über den Onlinekanal, oder auch Zukäufe kann die Bank weiteres Wachstum anstreben. Aus diesen Geschäften dürfen der AKB aber keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen. Eingegangene Risiken müssen überschaubar und durch den Markt entsprechend entschädigt sein.

Die AKB war die letzten Jahre für den Kanton eine ertragsbringende Beteiligung. Um auch künftig am Markt bestehen zu können, schafft der Eigentümer mit der vorliegenden Eigentümerstrategie Voraussetzungen für eine erfolgreiche Weiterführung der Geschäftstätigkeit, unter Berücksichtigung der unternehmerischen Freiheiten der AKB.

3.1 Corporate Governance

Als Alleineigentümer der Bank ist dem Kanton viel an einer guten Corporate Governance gelegen. Der Eigentümer legt Wert auf einen regelmässigen, transparenten Austausch. Bei der Führung ist eine Balance zwischen den Eigentümerinteressen und der unternehmerischen Freiheit der AKB zu finden.

Als Ansprechpartner steht dem Eigentümer ein professionalisierter und entpolitisierter Bankrat gegenüber. Bei der Zusammensetzung des Bankrats ist darauf zu achten, dass das Gremium personell gut durchmischt ist. Neben der Einhaltung der Vorgaben der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht müssen im Bankrat ausgewiesene Kenntnisse in Unternehmensführung, in den Bereichen Finanzdienstleistung, Rechnungslegung und Bankenrecht vorhanden sein.

4. Eigentümerziele

Gemäss Verfassungsauftrag unterhält der Aargau eine eigene Kantonalbank zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Kantons. Dieser Auftrag spiegelt sich in den Eigentümerzielen wider.

Die soziale Entwicklung des Kantons wird auch mit den Ausschüttungen gefördert, da der Kanton Aargau damit unter anderem seine Aufgaben indirekt im sozialen Bereich wahrnehmen kann.

Die AKB kann ihren Verfassungsauftrag dann gut erfüllen, wenn sie selber erfolgreich ist. Aufgrund der Staatsgarantie, die der Kanton der Bank gewährt, ist deren Belastbarkeit gegenüber Stressszenarien von grosser Bedeutung. Die Ausfallrisiken aufgrund regulatorischer Vorgaben, des wachsenden Hypothekar- und Immobilienmarkts und der gemäss ihrem Auftrag beschränkten Diversifizierungsmöglichkeit müssen dabei besonders beobachtet werden.

Eigentümerziele	Indikatoren
1. Ziele gemäss Vorgaben der Kantonsverfassung und des AKBG	
Förderung wirtschaftlicher Entwicklung im Kanton	Produkt- und Dienstleistungspalette einer Retailbank, stetige Gewinnentwicklung
Förderung sozialer und gesellschaftlicher Entwicklungen	Thematisierung im Nachhaltigkeitsbericht der AKB respektive im Jahresbericht und am Eigentümergespräch
2. Ziele zur Zusammenarbeit mit dem Kanton	
Absprache mit dem Eigentümer für Auswahl neuer Bankräte	Eigentümerversorger werden in das Auswahlverfahren miteinbezogen
Professionalisierung und Entpolitisierung Bankrat	Diversity Bankrat (guter Mix Knowhow, Alter, Frauenanteil, regionale Verankerung)
Eigentümergehörigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Mindestens zweimal jährlich stattfindendes Gespräch mit zwei Regierungsräten • Periodisch Orientierung des gesamten Regierungsrats
Einhalten der gesetzlichen Bestimmungen zur Vergütung der Geschäftsleitung	Ausweis ab Geschäftsjahr 2016 im Jahresbericht der AKB. Das Übergangsjahr 2016 sowie das Vorjahr werden im Jahresbericht der AKB sowie in der Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat speziell kommentiert.
Offene und transparente Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> • Information Regierungsrat und Kommission Grosser Rat • Betreffend Gewinnverwendung mit dem Jahresabschluss spricht sich der Bankrat vorgängig mit dem Regierungsrat ab
3. Finanzielle Ziele	
Kosteneffizienz	Cost-Income-Ratio (inklusive Abgeltung Staatsgarantie) langfristig < 55 % und im vorderen Drittel der Kantonalbanken
Stetige Gewinnentwicklung	Im Durchschnitt von drei Geschäftsjahren entwickelt sich der Gewinn mindestens analog der Entwicklung des Eigenkapitals. Massgebend für die Gewinnentwicklung ist der Jahresgewinn und die Zuweisung an die Reserven für allgemeine Bankrisiken
Stetige und verlässliche Ausschüttungen an Kanton (exklusive Abgeltung der Staatsgarantie)	Die Gesamtkapitalquote als Zielgrösse soll die regulatorischen Mindestanforderungen um vier Prozentpunkte gemäss § 17 Abs. 2 AKBG übersteigen. Die jährliche Ausschüttung ist so festzulegen, dass die Mindestanforderungen im laufenden Geschäftsjahr (Referenzjahr), im folgenden Ausschüttungsjahr und in den nachfolgenden zwei Planungsjahren um 3,8 – 4,2 Prozentpunkte übertroffen werden. Als jährliche Mindestausschüttung werden 60 Millionen Franken angestrebt.

Stossrichtungen

Stossrichtungen	Zeitlicher Rahmen und Zuständigkeiten
Umsetzung Gesetzesrevision 2015	Darstellung der neuen Anforderungen erstmals mit dem Jahresbericht 2016 der AKB
Beibehalten der Beteiligung	Prüfung und Beurteilung durch den Regierungsrat, unter Einbezug der AKB
Prüfung Rechtsformanpassung und Staatsgarantie	Prüfung und Beurteilung durch den Regierungsrat, unter Einbezug der AKB