



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

**Geschäftsprüfungskommission (GPK)**

**An den Grossen Rat**

**15.5247.01**

Geschäftsprüfungskommission  
Basel, 17. Juni 2015

Kommissionsbeschluss vom 11. Juni 2015

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommission**

**zu den Vorkommnissen bei der Basler Kantonalbank und bei  
der Bank Coop**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1 Ausgangslage.....</b>	<b>2</b>
1.1 Von der GPK nicht behandelte Vorkommnisse.....	4
<b>2 Zusammenfassung .....</b>	<b>5</b>
<b>3 Auftrag .....</b>	<b>7</b>
<b>4 Geheimhaltung .....</b>	<b>8</b>
<b>5 Mitglieder der Subkommission .....</b>	<b>9</b>
<b>6 Arbeitsweise .....</b>	<b>10</b>
<b>7 Die Vorkommnisse im Einzelnen .....</b>	<b>12</b>
7.1 ASE Investment AG Vermögensverwaltung.....	12
7.2 USA-Geschäft .....	21
7.3 Handel der BKB mit eigenen Partizipationsscheinen .....	23
7.4 Bank Coop – Fehlversand von Kontoauszügen.....	28
<b>8 Offene Fragen.....</b>	<b>30</b>
<b>9 Fazit.....</b>	<b>31</b>
<b>10Empfehlungen .....</b>	<b>33</b>
<b>11Anträge der Geschäftsprüfungskommission .....</b>	<b>35</b>

## 1 Ausgangslage

Unmittelbarer Auslöser für das Interesse und den Beginn der Aktivitäten der Geschäftsprüfungskommission in der Sache Vorkommnisse bei Basler Kantonalbank war die Mitteilung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA vom November 2013, dass sie der Basler Kantonalbank erneut eine formelle Rüge habe erteilen müssen, dieses Mal wegen Verletzung der Marktverhaltensregeln, und dass sie als Sanktion den Gewinn der BKB aus dem Partizipations-Eigenhandel eingezogen habe, wie auch die Höhe der bis heute aufkumulierten Verluste, Abschreibungen und Rückstellungen von rund 160 Mio. CHF. Diese Mitteilung hatte erneut eine breite öffentliche und politische Diskussion ausgelöst über Zustand und Verhalten der BKB, über die Fragen nach Verantwortlichkeiten, Aufsicht- und Oberaufsichtspflichten, deren Wahrnehmung bzw. deren Verletzungen, nachdem bereits frühere Vorkommnisse, wie zum Beispiel der Fall der betrügerischen Vermögensverwaltungsfirma ASE Investment AG, mit der die Zürcher Niederlassung der BKB zusammenarbeitete, aber auch die Problematik des USA-Geschäftes der BKB, Anlass zu Diskussionen und Sorge gegeben hatten.

*BKB steht im öffentlichen Interesse*

Zudem ist festzuhalten, dass unterschiedlichste, teils dramatische Ereignisse und Entwicklungen in der Schweizerischen, aber vor allem auch globalen Bankenbranche um die Jahrtausendwende und im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts, zu grossen Umwälzungen und einer völlig neuen öffentlichen Wahrnehmung und Haltung bezüglich der Banken und ihrer Geschäftstätigkeiten geführt haben. Die Vorkommnisse bei der einst kleinen und bescheidenen, dann rasant gewachsenen Basler Kantonalbank und die Gründe, welche zu diesen Vorkommnissen geführt haben, müssen deshalb auch vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen gesehen und gewertet werden.

*Banken-Branche global im Wandel*

Die Geschäftsprüfungskommission ist überzeugt, dass auch eine politische Aufarbeitung dieser Vorkommnisse, eine sorgfältige Analyse wie es zu Fehlverhalten kommen konnte, das Erkennen von Risiken und Schwachstellen und deren Behebung für eine sichere Zukunft der Basler Kantonalbank unabdingbar sind. Sie ist sich aber bewusst, dass die BKB unsere Bank, die Bank der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons Basel-Stadt ist. Es ist deshalb die erklärte Haltung und Absicht der GPK, der Kantonalbank durch diesen Bericht keinen Schaden zuzufügen.

*Aufarbeitung ja, aber ohne Schaden für unsere BKB*

Eignervertreter bei der Basler Kantonalbank ist der Regierungsrat, bzw. das dafür zuständige Finanzdepartement. Deshalb hier einleitend einige Bemerkungen zur Rolle des Regierungsrates bezüglich der BKB. Im Ratschlag betreffen Totalrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank vom 31. Mai 1994 wird dazu folgendes festgehalten: „...Der Regierungsrat ist zum Schluss gekommen, dass die noch im Kanton verbleibenden aufsichtsrechtlichen Kompetenzen der Regierung und nicht einer besonderen Kommission bzw. der grossrätlichen Geschäftsprüfungskommission oder dem Grossen Rat selbst übertragen

*Rolle des Regierungsrats*

werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in entsprechenden Krisensituationen rasch und professionell gehandelt und gleichzeitig das Bankgeheimnis bezüglich der betroffenen Geschäftsbeziehungen der BKB gewahrt werden muss. Der Regierungsrat untersteht nach diesem Konzept in Ausübung seiner Aufsichtsfunktion ebenfalls dem Bankgeheimnis. Er kann somit in genauer Kenntnis der zur Diskussion stehenden Vorgänge handeln.“

Sodann steht dem Grossen Rat in Basel-Stadt ein Instrument zur Verfügung, um über alle Behörden und Organe, die kantonale Aufgaben wahrnehmen, eine parlamentarische Kontrolle auszuüben (§ 90 KVBS). Dabei werden Tätigkeiten der Exekutive aber auch das Handeln der ausgegliederten Verwaltung und der selbständigen Anstalten überprüft. Dies geht gemäss dem Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts von Denise Buser hin bis zu subventionierten Privatinstitutionen (Theater, Sozialhilfeinstitutionen, Institutionen mit interkantonalen Trägerschaft,)<sup>1</sup> und umfasst somit auch die BKB. Diese Sichtweise wird von der BKB und dem Regierungsrat mit dem Argument in Frage gestellt, dass neben der bankenrechtlichen Aufsicht durch die FINMA dem Regierungsrat und dem Parlament nur noch beschränkte Aufsichtsrechte zukommen.

*Kompetenz des  
Grossen Rates*

Im Jahr 2012 hat der Regierungsrat seine Rolle wie folgt interpretiert (siehe Grossrats-Protokoll, 5.-7.Sitzung, Amtsjahr 2012/13): „...Der Regierungsrat verfügt über keine weitgehenden gesetzlich festgelegten Aufsichtsrechte... Neben der Oberleitung der Bank übernimmt der Bankrat die Aufsicht und die Kontrolle über die Geschäftsführung. Zudem untersteht die BKB seit der Revision des Bankengesetzes im Jahr 1999 der umfassenden Aufsicht der Finanzmarktaufsicht (FINMA). Dieser sind alle bankengesetzlichen Aufsichtsfunktionen übertragen worden, was die Aufsichtstätigkeit der kantonalen Behörden empfindlich einschränkt. Dem Regierungsrat ist es also nur sehr beschränkt möglich, auf das Geschäftsgebaren der Kantonalbank Einfluss zu nehmen... Der vom Grossen Rat gewählte Bankrat trägt die Verantwortung für die Aufsicht und Kontrolle der Geschäftsleitung und vertritt in diesem Sinne auch die Interessen des Kantons als Eigner...“

*Regierungsrat sieht  
seine  
Aufsichtspflicht  
eingeschränkt*

Gemäss dieser Aussage hätte der Grosse Rat die Eignerstrategie festlegen und die Bankräte darauf verpflichten müssen. Der Regierungsrat wälzte somit die Verantwortung als Eigner bei seinem Unternehmen aufzutreten – wie das Grossaktionäre auch bei Aktiengesellschaften machen – auf den Grossen Rat ab. Aus dem Protokoll der 32.-37. Sitzung, Amtsjahr 2013/14 des Grossen Rats geht weiter hervor: „...Die Aufsichtskompetenzen des Regierungsrats, wie dies im Paragraph 17 Absatz 2 des BKB-Gesetzes festgehalten ist, sind überholt. Die Aufsichtstätigkeit des Kantons ist damit auf seine Rolle als Eigentümer

*Wer definiert die  
Eignerstrategie?*

*Totalrevision des  
BKB-Gesetzes muss  
dringend Klärung  
bringen*

<sup>1</sup> Denise Buser, Grosser Rat, Regierungsrat, Verwaltung- und Ombudsstelle in: Buser, Herausgeberin (Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 2008, S. 354)

reduziert...“ Die GPK ist der Ansicht, dass der Regierungsrat seine Rolle als Vertreter des Eigentümers nur ungenügend wahrgenommen hat. Die GPK hat keine Evidenz erhalten, wonach der Regierungsrat konkrete Fragen oder Aufträge zu den vier Vorfällen an die Bankräte gestellt hätte.

Aber auch die GPK hat sich bis zu diesen Vorkommnissen kaum mit den Belangen der BKB auseinandergesetzt. Weder war die Bank je Thema in den Jahresberichten, noch wurde bis zu dieser Untersuchung je eine Anhörung des Bankrats oder des Präsidiums durchgeführt. Dies auch nicht, als öffentlich wurde, dass Steuerstreit mit den USA wider Erwarten auch die BKB betraf.

## 1.1 Von der GPK nicht behandelte Vorkommnisse

Während der Zeit der Untersuchungen durch die GPK der in diesem Bericht behandelten Vorkommnisse sind zwei weitere Ereignisse an die Öffentlichkeit gelangt. Die GPK hat diese beiden Ereignisse, die nach der Festlegung ihres Prüfungsauftrags publik wurden, nicht in ihre Untersuchung aufgenommen.

1.) Am 29. Oktober 2014 teilte die FINMA mit, dass sie der Bank Coop eine Rüge erteilt hat, da diese zwischen 2009 und 2013 den Börsenkurs der eigenen Inhaberaktien manipuliert hatte. Damit versties die Bank Coop in schwerer Weise gegen das aufsichtsrechtliche Verbot der Marktmanipulation und gegen ihre Gewährs- und Organisationspflichten. Die FINMA macht der Bank Coop Auflagen und erlässt gegen den ehemaligen CEO ein dreijähriges Berufsverbot. Die FINMA anerkennt die unterdessen von der Bank Coop getroffenen Massnahmen.

*Aktienkurs-  
manipulationen  
Bank Coop*

In diesem Fall erachtet die GPK die Untersuchungen der FINMA (Enforcement-Verfahren) und ihre Sanktionen als genügend.

2.) Am 28. Mai 2015 informierte die Basler Kantonalbank die Öffentlichkeit darüber, dass sie den deutschen Behörden im Rahmen einer Einigung im Zusammenhang mit nicht versteuerten Vermögenswerten deutscher Kunden der BKB eine einmalige Zahlung von 38,6 Mio. Euro bezahlt habe, „zur Aufarbeitung der Vergangenheit“. Mit dieser Einigung und Zahlung werden Mitarbeitende der BKB vor einer allfälligen Strafverfolgung durch deutsche Behörden geschützt.

*Abläss-Zahlung der  
BKB an Deutschland*

Die GPK ist irritiert darüber, dass die Verantwortlichen der BKB im Rahmen des regelmässigen und intensiven Kontaktes und Nachfrage zu weiteren Vorkommnissen die GPK nicht, bzw. erst wenige Stunden vor der Publikation ihrer Medienmitteilung, über die Vorkommnisse betreffend unversteuerter deutscher Vermögenswerte bei der BKB informiert hat. Die GPK behält sich vor, bei Bedarf auf dieses Ereignis zurückzukommen.

## 2 Zusammenfassung

Die Untersuchungen der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates der vier Vorkommnisse

- Fall der ASE Investment AG Vermögensberatung
- USA-Geschäft der BKB / Steuerstreit mit den US-Behörden
- Handel mit eigenen Partizipationsscheinen durch die BKB
- Fehlversand von Kontoauszügen durch die Bank Coop

haben im Wesentlichen zu folgenden Erkenntnissen geführt:

Das eidgenössische Bankengesetz (BankG) verlangt, dass die obersten Organe einer Bank "Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit" bieten (sog. Gewährserfordernis, vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. c BankG)

Jede Bank muss zudem über eine ihrer Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation verfügen. Sie hat hierzu die Grundzüge des Risikomanagements sowie die Zuständigkeiten und das Verfahren bei der Bewilligung risikobehafteter Geschäfte in einem Reglement oder in internen Richtlinien zu regeln, ein zweckmässiges Weisungswesen zu erlassen und ein wirksames internes Kontrollsystem mit einer funktionierenden Compliance zu schaffen (Organisationserfordernis).

*Gewährs- und  
Organisations-  
erfordernis...*

Diesen Anforderungen wurde die BKB in den vier untersuchten Vorkommnissen nicht immer gerecht.

Die BKB muss sich insbesondere vorwerfen lassen, die von ihr in Zürich gegründete Zweigstelle zu wenig überwacht und kontrolliert zu haben. Der Fehler seitens der BKB, insbesondere der damaligen Zürcher Zweigstelle, bestand in einem mangelnden Risikobewusstsein bei der Zusammenarbeit mit externen Vermögensberatern wie der ASE Investment AG sowie einer zu laschen Kontrolle der Art und Weise der Geschäftstätigkeit der Zürcher Abteilung. Im Fall ASE muss sich die BKB zudem vorwerfen lassen, erkannte Risiken nicht zeitnah bearbeitet und eliminiert zu haben.

*Zürcher Zweigstelle  
zu wenig überwacht*

In allen in diesem Bericht dargestellten Fällen ist es nicht kriminelles Vorgehen und die Absicht der persönlichen Bereicherung einzelner Mitarbeitender der BKB oder der Bank Coop, welche zu Fehlleistungen und den entsprechenden, teils empfindlichen Konsequenzen und finanziellen Verlusten für die Bank und den Kanton geführt haben, sondern eine Priorisierung der Gewinnoptimierung und ein mangelhaftes „Frühwarnsystem“ bzw. eine ungenügende Sensibilität für inakzeptable Risiken sowie ein zu langes Zuwarten beim Beseitigen von erkannten Risiken. Auch wenn es in der Natur der Sache liegt, dass das Bankengeschäft immer mit gewissen Risiken verbunden ist, müssen die Strukturen der Basler Kantonalbank, aber vor allem auch ihre Aufsichts- und Oberaufsichtsorgane in der Lage sein, aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation, ihres Verantwortungsbewusstseins und ihrer klar definierten

*Gewinnoptimierung  
trübt  
Risikobewusstsein*

Rechte und Kompetenzen Gewähr zu bieten, dass die Bank und die von ihr kontrollierten Unternehmen keine inakzeptablen Risiken eingehen.

Die Basler Kantonalbank und die Bank Coop wurden in jüngerer Vergangenheit mit Untersuchungen gegen die Bank und/oder einzelne Mitarbeitende konfrontiert. Je nach Fall waren bzw. sind die FINMA, die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt und im Fall ASE und deren Verantwortlichen die Staatsanwaltschaft Aargau beteiligt. Dies hat dazu geführt, dass sich die BKB grundlegend mit ihrer Unternehmensstrategie und ihrer bank-ethischen Haltung auseinandersetzen musste, was letztlich ein positiver Prozess ist. Die Defizite im Risikomanagement sind von der Basler Kantonalbank erkannt, umfassende Verbesserungen im strukturellen Bereich und wichtige personelle Konsequenzen wurden inzwischen angegangen und in weiten Bereichen bereits umgesetzt.

*Aus Fehlern lernen*

**Die GPK erwartet von der Basler Kantonalbank, dass die operative Geschäftsführung und die strategische Führungsebene künftig den bankenrechtlich geforderten Organisations- und Gewährserfordernissen jederzeit nachkommen. Die GPK erwartet zudem, dass in allen Bereichen, die nicht explizit in der Aufsichtspflicht und Aufsichtskompetenz der FINMA liegen, sowohl die Aufsicht durch den Regierungsrat wie auch die Oberaufsicht durch den Grossen Rat periodisch sicherstellt, dass die Bank sich konsequent allen geltenden Gesetzen und Regeln entsprechend verhält.**

Die Erkenntnisse dieser Untersuchungen sollten sinngemäss in das laufende Revisionsverfahren des BKB-Gesetzes fliessen.

### 3 Auftrag

Die Subkommission BKB der Geschäftsprüfungskommission hat von der GPK zwei Aufträge bekommen: Als ersten Auftrag am 21. November 2013 den Entwurf zum Mitbericht der GPK zur Totalrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank (Ratschlag 13.0287.01 des Regierungsrats) zu verfassen. Dies auf der Grundlage des Grossratsbeschlusses vom 13. November 2013, welcher die GPK neben der Finanzkommission zur mitberichtenden Kommission bestimmte. Als zweiter Auftrag wurde von der GPK am 5. Juni 2014 beschlossen, dass die Subkommission BKB die verschiedenen Vorkommnisse bei der BKB und der Bank Coop zu untersuchen und den entsprechenden Bericht zu verfassen habe.

*Zweifacher Auftrag*

Beide Aufträge wurden von der Subkommission parallel bearbeitet. Abgesehen davon, dass dies gewisse organisatorische Vorteile brachte, besteht natürlich ein grosser inhaltlicher Zusammenhang. Eines der wichtigsten Ziele der Totalrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank ist es, Vorkommnisse, wie sie in diesem Bericht behandelt werden, in Zukunft möglichst zu vermeiden. Dazu dienen die Erkenntnisse aus den Untersuchungen der Vorkommnisse. Durch die Schaffung besserer Strukturen, ein höheres Risiko-Bewusstsein und besseres Risiko-Management und durch eine klarere Regelung der Verantwortlichkeiten sowie eine Optimierung im Bereich Rechte und Pflichten aller involvierten Aufsichts- und Obergerichtsorgane.

*Wechselwirkung  
Untersuchung  
Vorkommnisse und  
Gesetzesrevision*

Dieser Bericht befasst sich gemäss Auftrag im Wesentlichen mit vier Vorkommnissen bei der BKB und bei der Bank Coop:

*Vier Vorkommnisse*

- Fall der ASE Investment AG Vermögensberatung
- USA-Geschäft der BKB / Steuerstreit mit den US-Behörden
- Handel mit eigenen Partizipationsscheinen durch die BKB
- Fehlversand von Kontoauszügen durch die Bank Coop

Die Subkommission und mit ihr die Geschäftsprüfungskommission, halten in aller Deutlichkeit fest, dass sie ihre Untersuchungen als parlamentarische Obergerichtskommission mit dem Hauptfokus auf die Verantwortlichkeiten der Führungsorgane, der Aufsicht- und Obergerichtsorgane durchgeführt hat. Sie verfügt weder über die Rechte noch die personellen und materiellen Ressourcen, wie sie der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA oder den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehen. Zudem hat sie keinerlei Verfügungskompetenz, ihre Mittel sind die Darlegung von Fehlern und Schwachstellen sowie die entsprechenden Empfehlungen zu Händen des Parlaments und Regierungsrats.

*Abgrenzung zu  
FINMA und  
Staatsanwaltschaften*

*Stärkstes Mittel  
Empfehlungen*



## 4 Geheimhaltung

Die GPK hat mit Beschluss vom 5. Juni 2014 die Arbeit der Subkommission grundsätzlich unter Geheimhaltung gemäss § 61 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) gestellt. Die Mitglieder der Subkommission haben zudem persönliche Vertraulichkeitserklärungen gegenüber der Basler Kantonalbank unterschrieben, was die Voraussetzung war für die Einsichtnahme in Auszüge der Bankrats-Protokolle der BKB. Allen Hearing-Gästen wurde absolute Vertraulichkeit zugesagt, die zwingende Voraussetzung für deren offene Information gegenüber der Subkommission.

*Geheimhaltung  
essentiell*

Die Sensibilität der Thematik (die BKB ist eine börsenkotierte Bank) und die aktuelle Situation bezüglich dem Rechtsstreit der BKB mit den USA und dem laufenden Verfahren gegen die ASE-Verantwortlichen erfordern eine strikte Einhaltung dieser Geheimhaltung, die sorgfältige inhaltliche Überprüfung aller Informationen auf mögliche Verletzung gesetzlicher Regelungen und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Terminierung der Kommunikation beziehungsweise der Veröffentlichung dieses Berichts.

*Arbeit im  
Bankensektor hoch  
sensibel*

Während der gesamten Arbeitszeit der GPK ist keinerlei Verletzung der Geheimhaltung festgestellt worden.

*GPK hat  
Geheimhaltung  
befolgt*

Für alle weiteren Informationen, welche die GPK im Rahmen der Aufarbeitung der Vorkommnisse bei der BKB erhalten hat und welche nicht Teil des vorliegenden und von der GPK am 19. Mai 2015 verabschiedeten Berichtes sind (dazu gehören auch frühere Versionen dieses Berichtes), gilt weiterhin die Geheimhaltung gem. § 61 GO.

*Geheimhaltung gilt  
teilweise weiterhin*

## 5 Mitglieder der Subkommission

Am 21. November 2013 hat die Geschäftsprüfungskommission die folgenden Mitglieder in die Subkommission BKB gewählt:

*Ausgewogene  
Zusammensetzung*

- Michael Koechlin, LDP (Präsidium und Protokoll)
- Erich Bucher, FDP (ab 20. Februar 2014)
- Urs Schweizer, FDP (bis 13. Dezember 2013)
- Joël Thüring, SVP
- Christian von Wartburg, SP (ab 20. Februar 2014)
- Kerstin Wenk, SP

Die Subkommission wurde unterstützt vom GPK-Sekretär David Andreetti, wofür wir uns bedanken.

## 6 Arbeitsweise

Die Subkommission der GPK hat für ihre Untersuchungen diverse schriftliche Unterlagen genutzt, eine Anzahl Hearings (Befragungen) durchgeführt und schriftliche Anfragen gestellt. Zu den schriftlichen Unterlagen gehören:

*Schriftliche  
Dokumente und  
Hearings*

- Aufsichtsrechtliche Würdigung von Ernst & Young, Basel 2015
- Corporate Governance - einige Gedanken zu den Kantonalbanken, M. Pedernaga et al., 2009
- Basler Kommentar zum Bankengesetz, R. Watter et al. (Hrsg.), Helbing u. Lichtenhahn, Basel 2013
- Vertrauliches Rechtsgutachten der Advokatur Böckli Bodmer & Partner z.H. Finanzdepartement, Basel 2014
- Von der BKB ausgewählte und zur Einsicht vorgelegte Auszüge von Bankrats-Protokollen
- Anonym der GPK zugesendete vollständige Verfügung der FINMA vom 25. März 2013 zum Fall ASE
- Anonym der GPK zugesendetes Einvernahmeprotokoll der FINMA im Fall ASE mit dem damaligen Leiter der BKB Zweigstelle Zürich
- Anonym der GPK zugesendete Aktennotiz eines Mitarbeiters der Basler Kantonalbank in Sachen ASE vom 6. Juli 2010
- Fragenliste des Audit Committee des Bankrates des BKB zum Thema „PS im Eigenbestand“
- Aktennotiz der BKB zur Aufsichtsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kanton BS betreffend die Basler Kantonalbank vom 10. April 2015
- Schreiben der BKB zur FINMA-Verfügung in Sachen Market-Making zuhanden des Regierungsrates BS
- Publierte Medienmitteilungen der FINMA
- Diverse Publikationen der BKB und Bank Coop
- Medienberichte

Hearings hat die Subkommission mit folgenden Personen durchgeführt:

- Vorsteherin Finanzdepartement
- Amtierender Präsident des Bankrats der BKB
- Zwei frühere Bankratspräsidenten

Zwei Einladungen zu einem Hearing gingen an den Verwaltungsratspräsidenten der Bank Coop. Beide Einladungen wurden von ihm abgelehnt mit der Begründung, dass eine Auskunftserteilung gegenüber der GPK einer gesetzlichen Grundlage entbehre.

*VR-Präsident Bank  
Coop verweigert  
Gespräch*

Schriftliche Anfragen, die jeweils beantwortet wurden, hat die GPK an folgende Adressaten gestellt:

- Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt
- Finanzkontrolle Basel-Stadt

- Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Aargau

## 7 Die Vorkommnisse im Einzelnen

### 7.1 ASE Investment AG Vermögensverwaltung

Mit Medienmitteilung vom 11. Mai 2012 informierte die BKB die Öffentlichkeit über eine Untersuchung, die sie bei der Anwaltskanzlei Bär & Karrer AG in Auftrag gegeben hatte im Zusammenhang mit den Aktivitäten der ASE Investment AG (nachfolgend: ASE), für deren Kunden die BKB als Depotbank fungiert hatte.

*Eklat per  
Medienmitteilung*

Mit Medienmitteilung vom 23. Oktober 2012 informierte die BKB in der Folge die Öffentlichkeit über den Abschluss dieser Untersuchung. Es wurde dargelegt, dass mutmasslich kriminelle Aktivitäten der ASE ein erschütterndes Bild zeigen würden. Es sei der ASE gelungen, ihre Handlungen vor den Kunden der BKB und vor der Bank selbst durch ein System von Lügen und Intransparenz zu vertuschen. Es wurde weiter ausgeführt, dass befürchtet werden müsse, dass die ehemaligen Kunden der ASE, welche Konten bei der BKB hatten, Verluste über 100 Millionen erlitten hätten.

Gemäss derselben Medienmitteilung wurde der BKB in besagtem Untersuchungsbericht von Bär & Karrer eine gute Organisationsstruktur bescheinigt. Allerdings hätten einzelne BKB Mitarbeiter den Anforderungen nicht genügt. Einzelne Mitarbeiter am Standort Zürich hätten es an der erforderlichen Wachsamkeit fehlen lassen und zu stark der ASE vertraut. Zudem habe die Führung des Private Bankings der BKB ihre Aufsicht und Kontrollverantwortung gegenüber dem für die ASE zuständigen Kundenbetreuer zu wenig wahrgenommen. Es bestehe aber kein Handlungsbedarf in Bezug auf die bankinterne Organisation und die Zuweisung von Kontrollfunktionen.

*Tatsächlich gute  
Organisations-  
struktur?*

Für die GPK stand ausser Frage, dass der Fall ASE Investment AG eines der Vorkommnisse bei der BKB war, die es durch die Oberaufsicht zu untersuchen galt. Die Fragestellung war dabei weniger diejenige nach Schuldzuweisungen, sondern es sollte versucht werden, im Rahmen der Untersuchung Anhaltspunkte für organisatorische Verbesserungen zu finden, um diese dann in den laufenden Gesetzgebungsprozess (Totalrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank) einfließen zu lassen.

Um eine Übersicht zu erhalten über die genauen Vorkommnisse im Zusammenhang mit der ASE Investment AG führte die Subkommission BKB der GPK verschiedene Hearings durch. Sie versuchte aber auch, sämtliche für die Analyse des Falles notwendigen Informationen von der BKB zu erhalten. Bei der Untersuchung zeigten sich die BKB-Verantwortlichen insofern kooperativ, als dass sie in den Hearings versuchten darzulegen, wie es zu diesen massiven Verlustrisiken im Zusammenhang mit diesem einen, rund 500 Kunden betreuenden Vermögensverwalter kommen konnte. Es muss jedoch konstatiert werden, dass gleichzeitig der GPK von der BKB wichtige Aktenstücke trotz wiederholter Nachfrage vorenthalten worden sind. Eine Einsicht in

*Keine vollständige  
Kooperation mit der  
GPK*

die Schlussverfügung der FINMA zum Fall ASE und eine Einsicht in den vollständigen internen Untersuchungsbericht der BKB wurden der GPK verwehrt. Die BKB vertritt den Standpunkt, dass die GPK aufgrund von § 16 f. des geltenden BKB-Gesetzes nicht die Kompetenz habe, eine aufsichtsrechtliche Paralleluntersuchung zur FINMA zu führen. Sie würden sich weder für verpflichtet noch für befugt halten, die FINMA-Verfügungen herauszugeben. Ergänzend kommt gemäss BKB hinzu, dass die Verfügung zahlreiche personenbezogene Informationen enthalte, deren Bekanntgabe nach Aussen nicht gestattet wäre. Auch der vollständige Bericht von Bär & Karrer zum Fall ASE wurde der GPK bis zum Schluss nicht offen gelegt. Dies ebenfalls mit den Argumenten, dass Bär & Karrer den Sachverhalt ausschliesslich im Lichte der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen des Bundes untersucht habe und der Bericht Informationen über Drittpersonen enthalte, welche die Bank nicht zugänglich machen dürfe. Die Bankratsprotokolle konnten immerhin zumindest auszugsweise eingesehen werden.

Die GPK teilt diese Ansicht nicht. Eine vollständige Einsicht in alle relevanten Unterlagen ist für die in der Kantonsverfassung (§ 90) festgeschriebene Arbeit einer Obergerichtskommission zwingend notwendig, um sich ein unabhängiges Bild über die konkreten Begebenheiten verschaffen und darauf reagieren zu können.

*Kein unabhängiges  
Bild ohne  
vollständige  
Akteneinsicht*

Die GPK bedauert deshalb, dass ihr die BKB im Fall ASE Investment AG zentrale Dokumente, wie z.B. die FINMA-Verfügung zum Fall ASE sowie die Vollversion des Bär & Karrer Berichts vorenthalten hat. Dies umso mehr als dass der GPK durch unbekannte Dritte eine Kopie der vollständigen FINMA-Schlussverfügung betreffend den Fall ASE sowie eine interne Aktennotiz und ein Einvernahmeprotokoll zugesendet worden waren und die Lektüre dieser Dokumente Tatsachen offenlegte, die die BKB der GPK gegenüber nicht offengelegt hatte.

Die GPK musste zudem in der Folge konstatieren, dass diejenigen Informationen, die sie direkt von der BKB zum Fall ASE erhielt, ein anderes Bild abgaben als die Ausführungen in der Verfügung der FINMA zum Fall ASE und dass zumindest der öffentliche Teil des Berichts von Bär & Karrer zum Fall ASE sich für die GPK nicht in Einklang bringen lässt mit den Erkenntnissen und Schlussfolgerungen der FINMA.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren deshalb auf den öffentlichen Publikationen der FINMA sowie deren Schlussverfügung, einer internen Aktennotiz der BKB vom 6. Juli 2010, einer FINMA-Einvernahme des Leiters der Zweigstelle Zürich der BKB sowie auf Publikationen der Bank selbst, auf Medienberichten, auf Aussagen der BKB-Verantwortlichen in verschiedenen Hearings der GPK sowie auf der eingeschränkten Einsicht in die Bankratsratsprotokollauszüge.

Nach den Hearings und nach der Einsicht in die zur Verfügung stehenden Unterlagen kommt die GPK zu folgenden Schlussfolgerungen:

## Verhalten der operativen Führungsebene

Die BKB-Geschäftsleitung hatte trotz Kreditausständen in dreistelliger Millionenhöhe bis zum Schluss kein vollständiges Bild über das Geschäftsmodell der ASE. Angaben des Inhabers der ASE zu seiner Firma wurden zu wenig oder gar nicht verifiziert.

*ASE Geschäftsmodell der BKB praktisch unbekannt*

Die Untätigkeit derjenigen Personen, die am Standort Zürich nahe mit dem Kunden ASE zusammenarbeiteten, kann sich die FINMA nur damit erklären, dass die ASE in der Zürcher Filiale der BKB die wichtigste Devisenkundin war und der variable Lohnanteil der involvierten Personen vom Devisengewinn abhing. Für das Privat Banking Zürich galt bis 2012 ein von der übrigen Bank separiertes Bonussystem. Im interessierenden Zeitraum erhielt der Leiter in Zürich den doppelten bis dreifachen Fixlohn als Bonus. Diese Akteure des Private Banking Zürich blieben jedoch untätig, obwohl sich Ihnen die Frage, ob die ASE Teil eines rechtswidrigen Sachverhalts sein könnte, gemäss FINMA aufgedrängt haben muss.

*Erklärungsversuch der FINMA*

Auch wenn es immer einfach ist, im Nachhinein zu urteilen, so steht in diesem Fall nach Auffassung der GPK fest, dass es den involvierten verantwortlichen Personen tatsächlich viel früher hätte auffallen müssen, dass etwas nicht stimmt:

- Die ASE bot ihren Kunden Devisentransaktionen mit einer Performance von bis zu 18% pro Jahr an.
- Die ASE legte ihr Geschäftsmodell gegenüber der BKB-Geschäftsleitung nie offen.

In einer Aktennotiz, welche auch die Compliance Abteilung erreichte, war im Juli 2010 explizit darauf hingewiesen worden, dass eine Überprüfung von 11 Kunden der ASE folgendes ergeben habe:

- Die Kunden der ASE hatten zwar eine Verwaltungsvollmacht der ASE unterzeichnet, nicht jedoch eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme;
- 10 von 11 Kunden hatten eine Sollposition in Kanadischen Dollars;
- 2 von 11 Kunden waren gesamthaft im Soll;
- Bei 10 von 11 Kunden wurde die Korrespondenz an die ASE verschickt;
- Es ist unklar, ob die Kunden tatsächlich wollten und gestatteten, dass Kredite aufgenommen wurden;
- Es sei für die BKB aufgrund der Vollmacht klar erkennbar gewesen, dass der Kunde die ASE nicht zur Kreditaufnahme in seinem Namen und auf seine Rechnung zulasten seiner Vermögenswerte bei der BKB ermächtigen wollte;
- Trotzdem liess die BKB zu, dass die ASE Kredite zulasten des Kunden aufnahm;

- Die Bank könne für alle Transaktionen mit Kreditcharakter haftbar werden gegenüber den Kunden;
- Ob der Kunde die Kontoauszüge erhalten hat, aus welchen die Kreditaufnahmen hervorgehen, ist unklar;
- Ein Organisationsversagen der BKB könnte im Raum stehen.

Die GPK versteht nicht, warum diese Informationen, die auch die Compliance Abteilung erreichten, nicht zu einer sofortigen Klärung der zentralen im Raum stehenden Frage, nämlich ob dieses Kredite zulasten der Kunden diesen auch bekannt waren und sie diese wollten, führte.

Die interne Risikokontrolle der BKB, die Compliance Abteilung, das Konzerninspektorat sowie der Kreditausschuss beschäftigten sich zwar in der Folge intensiv mit der ASE. Im Fokus standen aber nur die Kreditrisiken der Bank, während das Geschäftsmodell der ASE und die Seriosität von deren Exponenten nicht kritisch hinterfragt wurde.

Warum zu diesem Zeitpunkt trotz all dieser Informationen und Hinweise auf möglicherweise rechtswidrige Sachverhalte in der Folge nicht die Seriosität der Kundin ASE in den Fokus der internen Abklärungen geriet, ist für die GPK unverständlich.

Trotz diesbezüglichen Analysen und einem erkannten Problem, liess es die Geschäftsleitung der BKB in der Folge letztlich zu, dass nicht einmal der Beschluss des Kreditausschusses im Herbst 2010, die Soll-Positionen der ASE-Kunden abzubauen, umgesetzt wurde. Dies bedeutet gemäss den Erkenntnissen der FINMA, dass nicht einmal die erkannten Risiken zeitnah angegangen und begrenzt wurden. Die operative Führungsebene hat deshalb nach Auffassung der FINMA im Zusammenhang mit dem Fall ASE Investment AG ihre Aufsichtspflichten in gravierender Art und Weise vernachlässigt. Nicht nur habe sie bekannte Risiken nicht beseitigt, sondern sie habe es gleichzeitig versäumt, weiterhin bestehende Risiken ausreichend zu begrenzen. Es seien interne Richtlinien nicht eingehalten worden und es sei auch die Pflicht verletzt worden, bei Verdacht auf rechts- und sittenwidrige Geschäfte deren Umstände im Detail abzuklären und der ganzen Angelegenheit wirklich auf den Grund zu gehen. Dem ist aus Sicht der GPK nichts hinzuzufügen und die GPK schliesst sich diesen Schlussfolgerungen vollumfänglich an.

*Auch erkannte  
Risiken nicht  
begrenzt*

### **Verhalten und Aufsicht der strategischen Führungsebene (Bankrat)**

Es ist Aufgabe einer Bank, dass sie durch ihre Organisation zur Vermeidung von kriminellen Geschäften beiträgt. Aus dem Gewährs- wie auch dem Organisationserfordernis ergibt sich die Pflicht, die wirtschaftlichen Hintergründe von Geschäften abzuklären, wenn es Anzeichen gibt, dass diese rechtswidrig oder zumindest sehr ungewöhnlich sind. Die strategische Führungsebene muss dafür sorgen, dass diese Pflichten wahrgenommen werden. Im Fall der ASE Investment AG gibt es dazu folgendes anzumerken:

*Sorgfaltspflicht der  
Bank*



Bei der Analyse der Geschehnisse im Zusammenhang mit der ASE Investment AG wurde seitens des damaligen Bankratspräsidenten erklärt, dass die Bank leider irrtümlich davon ausgegangen sei, dass das Problem ein reines Kreditproblem sei, und dass bei der ASE Investment AG jedoch neben diesen Kreditproblemen keinerlei Anlass bestanden habe, Zweifel an der Seriosität der Geschäftsführung zu haben. Im Bericht der BKB zu den Untersuchungsergebnissen von Bär & Karrer, welcher veröffentlicht wurde, wird erklärt, dass die von der Bank getroffenen Massnahmen zur Steuerung der identifizierten Risiken ungenügend gewesen seien. Die Gründe dafür seien primär eine unzureichende Verantwortungswahrnehmung durch die Geschäftsleitung des Private Banking Zürich, und auf Ebene des Kreditausschusses sei dieser Leitung zu stark vertraut worden.

*Rolle des Bankrates  
beim Bericht Bär &  
Karrer kein Thema*

Die Rolle der strategischen Führungsebene wird mit keinem Wort thematisiert. Diese Analyse erachtet die GPK für unvollständig. Die GPK hat sich sowohl mit der Rolle des Gesamtbankrates wie auch mit derjenigen des damaligen Bankratspräsidenten beim Fall ASE befasst.

Der Kreditausschuss der BKB, bestehend aus dem Direktionspräsidenten und dem Leiter Firmenkunden und Institutionelle, verlangte bereits im August 2009 mehr Informationen über den Kunden ASE. Dies da Zweifel aufgekommen waren hinsichtlich dessen Bonität. Konkret wurde Klarheit über das Geschäftsmodell ASE verlangt. Der Auftrag wurde jedoch vom Private Banking Zürich ignoriert. Gleichzeitig wurde die Umsetzung bankintern nicht kontrolliert. Der erwähnte Kreditausschuss beschloss sodann im Juni 2010, dass die ASE als Gruppe maximal eine Blanko-Position von einer Million Schweizer Franken aufweisen dürfe. Zudem wurde von einem Mitarbeiter beim Kreditausschuss ein Antrag eingereicht, dass die Geschäftsbeziehung zur ASE nur noch unter der Auflage fortgeführt würde, dass die Kundenpositionen bereinigt würden. Auch hatte das Credit Office (eine zusätzliche eigene bankinterne Fachstelle mit Risikoüberwachungsfunktion) bereits im Juni 2010 den Abbruch der Geschäftsbeziehungen zur ASE empfohlen. Der Kreditausschuss verlangte dann letztlich im September 2010, dass die Geschäftsbeziehung mit der ASE nur noch unter der Auflage fortgeführt werde, dass alle ohne Kreditverträge bestehenden Sollbestände eliminiert würden.

*Wer alles war im  
Bild?*

Im Oktober 2010 war dem Kreditausschuss bekannt, dass es Soll-Positionen bei den Kunden der ASE von über 20 Millionen Schweizer Franken gab. Trotz Beschluss des Kreditausschusses, diese Soll-Position abzubauen, liess es die BKB zu, dass die ASE die Soll-Positionen auf den Konti der Kunden per Anfang 2011 nicht reduzierte, sondern gar noch ausbaute.

*Hohe Sollpositionen  
ohne Konsequenzen*

Das Vorgehen der ASE war es wohl, per Ende Jahr mit Devisengeschäften zulasten von Konti, die den Kunden nicht bekannt waren, auf deren Schweizer Franken-Konti die erforderlichen Saldi ausweisen zu können, damit die Kunden nicht feststellen konnten, dass ASE zu Unrecht über die CHF-Guthaben verfügt hatte.

Die Frage, ob die ASE gegen den Willen der Kunden Geschäfte durchführte und folglich auch die Frage, ob die ASE mit ihren angeblichen 18% Rendite aus Devisengeschäften nicht Teil eines Betrugskonstrukts sein könnte, stand im Raum. Dies umso mehr, als dass es der Geschäftsführung der BKB offensichtlich nie gelungen war, das Geschäftsmodell der ASE zu durchschauen und grosse Fragezeichen bestanden, ob die Bevollmächtigungen der ASE diese zur Aufnahme von Krediten im Namen und auf Rechnung ihrer Klienten berechnete. Auch war der BKB klar, dass die Bankkorrespondenz bei fast allen Klienten der ASE nur an die ASE versandt wurde. Sodann war es so, dass das Credit Office bereits im Juni den Abbruch der Geschäftsbeziehung mit ASE empfohlen hatte.

*Erkennen der Gefahr wäre früher möglich gewesen*

**Es darf nach Auffassung der GPK durchaus von der strategischen Führungsebene der BKB erwartet werden, dass sie die Bank so organisiert, dass sie bei einer solchen Sachlage informiert und in die weiteren Entscheidungen eingebunden wird.**

Allerspätestens Anfang 2011 war zudem die erkannte Entwicklung der Geschehnisse im Zusammenhang mit den Sollpositionen der Kunde der ASE nach Auffassung der GPK derart alarmierend, dass die operative Führungsebene, die genaue Kenntnis vom Umfang der Verschärfung des erkannten Problems hatte, die Entwicklung auch der strategischen Führungsebene hätte rapportieren müssen.

Es ist für die GPK nicht vorstellbar, dass diese dramatischen Umstände Anfang 2011 vom damaligen Direktionspräsidenten nicht zumindest dem damaligen Bankratspräsidenten rapportiert worden waren. Dies auch, da es angeblich regelmässige Gespräche zwischen Direktionspräsident und Präsident gab. Auch die Involvierung des Konzerninspektorates, welches damals nur dem Bankratspräsidenten rapportierte, in die Problematik der Kreditrisiken, lässt nur den Schluss zu, dass der Bankratspräsident Ende 2010 vom Problem Kenntnis hatte.

Die GPK geht denn auch davon aus, dass der Bankratspräsident zu diesem Zeitpunkt über die regelmässigen Gespräche mit dem Direktionspräsidenten und das ihm unterstellte Konzerninspektorat über die dramatische Entwicklung im Fall ASE informiert war. Es ist dabei für die GPK sodann unerklärlich, warum diese Situation nicht zu einer sofortigen Involvierung des Gesamtbankrates führte.

*GPK geht von informiertem Bankratspräsidenten aus*

Es wäre die Pflicht des damaligen Bankratspräsidenten gewesen, den gesamten Bankrat zeitnah über alle diejenigen Informationen zu orientieren, die ihm über das Konzerninspektorat und den Direktionspräsidenten über die der ASE Investment AG zugetragen worden waren. Nach Auffassung der GPK war allerspätestens Ende 2010 der Zeitpunkt gekommen, den gesamten Bankrat über diese Vorgänge zu orientieren. Den der GPK vorliegenden Auszügen aus den Bankratsprotokollen ist jedoch zu entnehmen, dass die ASE Investment

*Späte Information des Bankrats*

AG erst und erstmals Ende 2011 (BR-Protokoll vom 13.12.2011) Thema im Bankrat war.

Sollte der damalige Bankratspräsident Anfang 2011 tatsächlich noch nichts von der Situation mit den Sollpositionen der Kunden der ASE gewusst haben, muss er sich aus der Sicht der GPK vorwerfen lassen, dass es seine Pflicht gewesen wäre, die Bank so zu organisieren, dass er in solchen Fällen orientiert wird. Er hat als Leiter des obersten Organs der Bank Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit zu bieten. Dazu muss er sicherstellen, dass er als oberster Verantwortlicher der Bank über solche Entwicklungen orientiert wird.

Fest steht, dass die gesamte strategische Führungsebene (Bankrat) erst Ende 2011 erstmals über die erkannten Kreditrisiken und über das unprofessionelle Verhalten des Private Banking Zürich hinsichtlich der Kundenbeziehung zur ASE Investment AG orientiert worden war.

*Mangelhafter  
Informationsfluss*

Es ist nach Auffassung der GPK nicht hinzunehmen, dass der Bankrat als strategische Führungsebene nichts erfährt, wenn bei Kunden eines bereits unter Kontrolle stehenden externen Vermögensverwalters entgegen der klaren Abmachung und Anweisung die Soll-Positionen nicht abgebaut, sondern sogar massiv ausgebaut werden. Dies umso mehr, wenn man sich die in Frage stehenden Beträge vor Augen hält.

Nach Auffassung der GPK wäre es somit bei einer sorgfältigen Risikokontrolle und einer Sicherstellung des Informationsflusses zwischen Direktionspräsident, Bankratspräsident, Bankrat und Konzerninspektorat auch für die strategische Führungsebene durchaus möglich gewesen festzustellen, dass bei der ASE Investment AG sehr vieles nicht stimmte. Hätte die Weitergabe dieser Information stattgefunden, so hätte die strategische Führungsebene weit früher die Möglichkeit gehabt, auf die Situation mit der ASE Investment AG zu reagieren.

Unabhängig davon, warum der Bankrat hier erst so spät begrüsst worden ist, muss er sich jedoch als Gesamtgremium vorwerfen lassen, dass ihm solche Entwicklungen niemals hätten verborgen bleiben dürfen. Ein gut organisierter Bankrat ist wohl nicht über alle Details der Geschäftstätigkeit der Bank jederzeit orientiert, bei derartigen sich abzeichnenden Krisen ist es jedoch Teil der Organisationspflicht der strategischen Führungsebene sicherzustellen, dass sie als verantwortliches oberstes Führungsorgan zeitnah Kenntnis von solchen Entwicklungen erhält. Nur so kann jedes Mitglied des Bankrats den gesetzlichen Organisations- und Gewährserfordernissen nachkommen.

*Bankrat wird  
Anforderungen nicht  
gerecht*

Erkannte Rechts- und Reputationsrisiken sind rechtzeitig zu begrenzen und es ist die Pflicht der strategischen Führungsebene sicherzustellen, dass ihr erkannte Rechts- und Reputationsrisiken als oberstes Organ der Bank kommuniziert werden. Diesen Anforderungen wurden sowohl der damalige Bankratspräsident, aber auch der Bankrat als Ganzes nicht gerecht.

Die GPK anerkennt, dass die strategische Führungsebene, nachdem sie über die Situation orientiert wurde, die notwendigen und richtigen Schritte eingeleitet hat. Die Schliessung des BKB-Standortes in Zürich wird ausdrücklich als richtig erachtet, und auch die Statuierung strenger Richtlinien für die Zusammenarbeit mit unabhängigen Vermögensverwaltungen sowie ein diesbezügliches verschärftes Auswahl-, Kontroll- und Prüfverfahren wird als richtige Massnahme begrüsst.

*BKB reagiert spät,  
aber richtig*

### **Aufsicht durch den Regierungsrat**

Die Vorsteherin des Finanzdepartements und auch die regierungsrätliche Delegation Finanzen informieren sich nach eigener Aussage regelmässig in bilateralen Gesprächen mit der Spitze des Bankrates und der Geschäftsleitung. Teilgenommen an den Sitzungen des Bankrates hat die Vorsteherin des Finanzdepartements nicht, sie erhält jedoch die Protokolle der Bankrats-Sitzungen. Da der Bankrat in der Sache ASE Investment AG erst sehr spät orientiert worden war, hatte der Regierungsrat wohl ebenfalls erst sehr spät Kenntnis vom Problem erhalten.

*Auch Regierungsrat  
spät informiert*

Problematisch erachtet die GPK, dass die für die Wahrnehmung der Aufsicht über die BKB zuständige Regierungsrätin stets der Auffassung war, dass sie über keine weitgehenden gesetzlich festgelegten Aufsichtsrechte verfüge und der Gesetzgeber die BKB unternehmerisch sehr frei ausgestaltet habe. Sie hat dem Parlament und auch der GPK erklärt, der Gesetzgeber habe (im Gesetz über die Basler Kantonalbank von 1994) bewusst darauf verzichtet, dass der Regierungsrat auf die Geschäftsführung Einfluss nehme. Der Bankrat sei oberstes Organ der BKB. Zudem stehe die BKB unter der Aufsicht der FINMA, was die Aufsichtstätigkeit der kantonalen Behörden stark einschränken würde.

*FD sieht sich nur  
beschränkt in  
Aufsichtspflicht*

Die GPK ist der Ansicht, dass es neben der FINMA, welche die bankenrechtliche Aufsicht wahrnimmt, auch eine Aufsicht braucht, welche die Einhaltung der kantonalen gesetzlichen Vorgaben kontrolliert und die Interessen des Kantons als Eigentümer wahrnimmt und sicherstellt.

*Es braucht FINMA  
und kantonale Auf-  
und Oberaufsicht*

**Die GPK empfiehlt deshalb, dass im neuen Gesetz die Aufsicht des Regierungsrates klar geregelt wird und dieser in die Pflicht genommen wird, seinen Beitrag zur Minimierung von Risiken zu leisten.**

### **Aufsicht durch die Geschäftsprüfungskommission**

Die GPK hat sich im untersuchten Zeitraum, bis zu der öffentlichen Bekanntmachung des Falles ASE Investment AG, zu keinem Zeitpunkt mit dieser Problematik befasst. Sie wurde weder vom Regierungsrat noch von den Verantwortlichen der BKB je begrüsst oder ins Bild gesetzt. Die GPK hat sich aber auch von sich aus bis zu diesen Vorkommnissen kaum um die Belange der BKB gekümmert und hat

*GPK kümmerte sich  
kaum um die BKB*

insofern bis zu diesen Vorkommnissen auch von der Möglichkeit, die parlamentarische Oberaufsicht auszuüben, nicht Gebrauch gemacht. Die GPK muss konstatieren, dass die Kommission in der Vergangenheit ihre Rolle der Oberaufsicht über die BKB kaum wahrgenommen hat und dass dies pro futuro zu korrigieren ist.

## **Fazit und Erwartungen**

Dass im Fall ASE die operative Führungsebene vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr gesehen hat, ist für die GPK mehr als erstaunlich. Zudem darf nach Auffassung der GPK auch von der strategischen Führungsebene erwartet werden, dass sie die Bank so organisiert, dass sie bei erkannten Risiken, über die Situation informiert und in die weiteren Entscheidungen eingebunden wird.

*Rechtzeitige  
Information hätte  
Schaden gemindert*

Parallel ist es die Aufgabe des Eigners sicherzustellen, dass seine Bank so organisiert ist, dass sie bei einem hinreichenden Verdacht auf einen rechtswidrigen Sachverhalt in der Lage ist zu vermeiden, sich fahrlässig oder vorsätzlich an deliktischen Geschäften zu beteiligen.

Wenn in § 7 Abs. 2 des aktuell noch geltenden BKB-Gesetzes angeführt wird, dass besonders riskante Geschäftsarten der Bank untersagt sind, so ist es Teil der Aufgabe aller Führungs- und Aufsichtsebenen der Bank, solche Risiken zu erkennen und möglichst zu vermeiden.

Dass dies im Fall der ASE Investment AG auf verschiedenen Ebenen nicht in angemessenem, zeitnahe und erforderlichem Umfang gelungen ist, muss Konsequenzen bei der zukünftigen gesetzlichen Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten haben. Der Fall ASE kann als Modellfall dienen, da er aufzeigt, welche Folgen die Defizite auf allen Ebenen hatten.

Hätten die vom Kreditausschuss erkannten Probleme mit der ASE Investment AG nicht nur das Konzerninspektorat und den damaligen Bankratspräsidenten erreicht, sondern zeitnah den gesamten Bankrat und damit auch den Regierungsrat, und hätte zudem die zuständige Oberaufsichtskommission sich über die Entwicklung der Risiken bei einem bedeutenden Vermögensverwalter orientieren lassen, dann hätte im Zusammenspiel von strategischer Führung, Aufsicht und Oberaufsicht zumindest die Chance bestanden, den letztlich aus dem Fall ASE Investment AG resultierenden Schaden zu mindern.

Wenn aber umgekehrt eine Zweigstelle in Zürich gegründet wird, diese weitgehend autonom agiert, die damalige operative Geschäftsführung dort erkannte Probleme nicht beseitigt, der damalige Bankratspräsident und das Konzerninspektorat untätig bleiben und der Rest der strategischen Führungsebene, die Aufsicht und die Oberaufsicht erst sehr spät vom Problem erfahren, dann erstaunt es die GPK nicht, dass am Schluss der Schaden gross ist.

**Die GPK erwartet vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse, dass pro futuro das Zusammenspiel von operativer und strategischer Führungsebene sowie von strategischer Führungsebene, Aufsicht und Oberaufsicht klar geregelt wird, sodass der Informationsfluss besser gewährleistet wird.**

## 7.2 USA-Geschäft

Die Medienmitteilung der BKB vom 19. Dezember 2013 kann entnommen werden, dass die Basler Kantonalbank (BKB) sich für den Steuerstreit mit den USA rüstet. Die BKB stellt 100 Millionen Franken für Verfahrenskosten und eine mögliche Busse im Zusammenhang mit den laufenden Untersuchungen des US-Justizministeriums wegen Verletzung amerikanischer Steuergesetze zurück. Die Rückstellungen werden aus bestehenden Reserven für allgemeine Bankrisiken und damit nicht aus dem laufenden Geschäftsergebnis finanziert. Wie kam es dazu?

*Anklage wegen Verletzung US- Steuergesetze*

Das Kundengeschäft mit US-Personen (Kunden mit US-Domizil, US-amerikanischer Nationalität oder gleichgestelltem Aufenthaltsstatus, z.B. Green Card-Inhaber) war erstmals im Vorfeld der im Dezember 2000 erfolgten Unterzeichnung des Qualified Intermediaries Agreement (QI) mit der amerikanischen Steuerbehörde Internal Revenue Service (IRS), welches der Um- und Durchsetzung (weltweiter) Quellensteuern auf US-Wertschriften dient, ein Thema. Die Unterzeichnung hat es der BKB ermöglicht, weiterhin für ihre Kunden US-Wertschriften zu erwerben und zu halten. Sofern es sich dabei um US-Personen im Sinne des QI-Regelwerks handelte, war dies jedoch nur gestattet, wenn diese die dafür erforderlichen Formalitäten erfüllten, insbesondere ihrer Offenlegungen gegenüber dem IRS mittels Unterzeichnung des sog. W-9-Formulars zustimmten. Einführung bzw. Einhaltung der Vorschriften wurden periodisch durch spezielle Audits gemäss vom IRS festgelegten Prozessen geprüft und dem IRS rapportiert.

*2000-2004 Qualified Intermediary Agreements (QI)*

Im Sommer 2007 wurde gestützt auf eine Meldung des UBS-Banker Bradley Birkenfeld das US-Department of Justice (DoJ) auf die UBS AG aufmerksam. Im Mai 2008 gab die UBS AG bekannt, dass die US-Behörden eine Untersuchung gegen sie wegen ihres US-Offshore Geschäfts eingeleitet haben; diese Untersuchung umfasste auch den Vorwurf möglicher Beihilfe Steuerdelikten nach US-Recht. Die BKB Geschäftsleitung setzte sich nach Bekanntwerden der UBS-Untersuchung sofort mit der Geschäftspolitik zum Thema USA auseinander. Gestützt auf die verfügbaren Informationen entschied die BKB im Sommer 2008, weiterhin neue Kunden mit US-Domizil aufzunehmen, da sie insbesondere keinerlei Aktivitäten in den USA entfaltet und für ihre Kunden auch keine steuerbetrügerischen Konstrukte gegründet habe.

*2008: UBS bekennt sich schuldig*

Nach Abschluss des Deferred Prosecution Agreements (DPA) zwischen UBS und Department of Justice (DoJ) und der darin vorgesehenen Busszahlung sowie Herausgabe einer grossen Zahl von Kundendossiers

*2009: BKB will keine neuen US-Kunden mehr*

sowie des fast zeitgleich vom DoJ gegen die UBS eingeleiteten John Doe-Summons-Verfahrens im Februar 2009 entschied die BKB im Rahmen einer Neubeurteilung, ab 1. April 2009 keine neuen Kunden mit US-Domizil mehr anzunehmen. Der Ausbau bestehender Beziehungen sowie die Aufnahme von None US Domestic-Kunden waren unter klar bestimmten Vorkehrungen weiterhin zulässig.

Diese Praxis wurde per 1. Februar 2010 insoweit gelockert, als wieder Kunden mit US-Domizil aufgenommen wurden, jedoch nur, sofern diese – unabhängig davon ob sie US-Wertschriften hielten oder nicht – bereit waren, sich mittels Unterzeichnung des Formulars W-9 gegenüber dem IRS offen zu legen.

*2010: BKB lockert diese Praxis*

Die Nennung der BKB im Zusammenhang mit der Verhaftung des ehemaligen UBS-Bankers Renzo Gardola in der New York Times am 23. Dezember 2010 führte dazu, dass ab sofort auch dann keine neuen Beziehungen mehr zu US-domizilierten Kunden aufgenommen wurden, wenn diese vollständig steuertransparent waren. Gleichzeitig wurden verschiedene risikoreduzierende Sofortmassnahmen getroffen und die FINMA informiert. Ferner wurde anhand der in Sachen Renzo Gardola bekannten Gerichtsunterlagen eine Einschätzung der Risikosituation im konkreten Fall vorgenommen und dabei festgestellt, dass darin der BKB keine aktiven Beihilfehandlungen vorgeworfen und ihre Rolle nur als diejenige einer passiven Bank umschrieben wird. Im Rahmen einer allgemeinen Lagebeurteilung wurden die für und gegen eine generelle Risikoexposition der BKB gegenüber den US-Behörden sprechenden Punkte dargestellt. Die BKB sieht zu diesem Zeitpunkt keine Anhaltspunkte, dass unangemessene Rechts- oder Reputationsrisiken eingegangen wurden.

Problematisch ist, dass die BKB nach Bekanntwerden des UBS-Falls weiter US-Kunden aufgenommen hat – während andere Schweizer Banken bereits aus dem US-Geschäft ausgeschiedenen sind. In Absprache mit der FINMA wird die BKB-US-Policy und deren Einhaltung seit 2001 geprüft sowie eine risikoorientierte Aufarbeitung der US-Beziehungen eingeleitet.

*BKB nimmt nach UBS-Fall immer noch US-Kunden auf*

Die Konzernleitung der BKB hat die Bank Coop als kontrolliertes Unternehmen Anfangs 2009 über die Risikoeinschätzung informiert und das weitere Vorgehen abgesprochen.

*BKB informiert Bank Coop*

Im Herbst 2011 entschied die BKB, sich von sämtlichen US-domizilierten Kunden zu trennen und leitete den Exit-Prozess ein. Dessen Vollständigkeit und die korrekte Durchführung wurden im Februar 2013 durch einen unabhängigen Dritten und im Juni 2014 durch die bankengesetzliche Prüfgesellschaft bestätigt.

*2011 BKB trennt sich von US-Kunden*

Eine weitergehende Darstellung kann im Bezug zum US-Geschäft heute noch nicht gemacht werden, da die Verhandlungen mit den US-Behörden immer noch andauern und die entsprechenden Dokumente für die GPK nicht einsehbar sind.

*Verfahren noch am Laufen*

## Rolle der Oberaufsichts- und Aufsichts-Organe

Bis März 2012 haben die Mitglieder des Grossen Rats keinerlei Fragen oder Interpellationen an den Regierungsrat eingereicht, ob und in welchem Umfang die BKB im US-Geschäft involviert ist. Auch die Oberaufsichts-Kommissionen haben bis zu diesem Zeitpunkt keinerlei Kontrollen oder Hearings zum Thema durchgeführt.

*Bis 2012: Keine Reaktion des GR*

Wir haben keine Evidenz erhalten, dass der Regierungsrat, die Finanzdirektorin oder das Finanzdepartment nach dem Bekanntwerden des Falles UBS die BKB mit Fragen zum US-Geschäft konfrontiert haben. Es kann daraus geschlossen werden, dass Alarmzeichen nicht oder zu spät erkannt wurden. Was eigentlich genau die Rolle des Eignervertreeters wäre.

*Keine Evidenz für Hinterfragen durch RR*

Erstaunlich ist aber auch, dass sich der Bankrat nach Bekanntwerden des Falles UBS nicht vertieft mit den Fragen zum US-Geschäft auseinander gesetzt haben. Aus Sicht der BKB waren zum damaligen Zeitpunkt die ganze Tragweite und Folgen dieser Vorkommnisse nicht absehbar. Die Rolle des Bankrats kann von der GPK nicht abschliessend geklärt werden. Sie ist aber der Meinung, dass hier zu gutgläubig gehandelt wurde und das Geschäft mit den US-Personen viel zu wenig hinterfragt wurde.

*Bankrat setzt sich nach UBS-Fall nicht mit US-Geschäft auseinander*

## 7.3 Handel der BKB mit eigenen Partizipationsscheinen

Am 21. November 2013 wurde die Öffentlichkeit von der FINMA informiert, dass die Basler Kantonalbank den Kurs von Partizipationsscheinen (PS) über Jahre hinweg in unzulässiger Weise gestützt habe. Neben der in diesem Zusammenhang erteilten Rüge, welche die BKB akzeptierte, zog die FINMA die zwischen 2009 und 2010 mit dieser Praxis erzielten Gewinne ein.

*FINMA-Rüge*

Die FINMA stellte in ihrer am 21.11.2013 veröffentlichten Verfügung fest, dass die BKB zwischen 2009 und 2012 „in unzulässiger Weise“ den Börsenkurs der eigenen Partizipationsscheine gestützt habe. Dieser sogenannte PS-Eigenhandel wurde im Zuge einer Marktabklärung durch die FINMA festgestellt, dabei wurden „erhebliche Unregelmässigkeiten“ im Handel mit Partizipationsscheinen aufgedeckt, weshalb im Mai 2013 ein „Enforcement“-Verfahren eröffnet worden ist. Die FINMA stellte dabei fest, dass die BKB aufsichtsrechtliche Bestimmungen zum Marktverhalten verletzt und gegen ihre Gewährs- und Organisationspflicht verstossen habe, da sie „systematisch marktverzerrende Kaufaufträge“ für eigene PS erteilt habe. Die eigenen Kaufaufträge suggerierten laut FINMA eine effektiv nicht vorhandene Nachfrage, die sich kurssteigernd auswirkte. Gleichzeitig verkaufte die Bank Titel aus ihrem Eigenbestand von Frühjahr 2009 bis Sommer 2010. Da ab Herbst 2011 der PS-Bestand unter Verkaufsdruck geriet, nahm die Bank mehrere Stützungskäufe vor. Auch nach Erlass eines internen Market Making-Reglements

*Systematisches Fehlverhalten der BKB*



durch den Bankrat im Februar 2012 erfolgten infolge dessen ungenügender Anpassung an die Marktsituation weiterhin marktverzerrende Zukäufe in den Eigenbestand der BKB.

Den Gewinn in der Höhe von 2.6 Millionen Franken, den die BKB dadurch erzielte, dass sie zwischen Frühjahr 2009 und Sommer 2010 (vor Erlass des Market Making-Reglements) bei steigenden Kursen PS aus dem Eigenbestand veräusserte, musste sie der FINMA abliefern. Gemäss der BKB wusste der Bankrat über die Handelsaktivitäten im Rahmen des Market Making Bescheid sowie über die Entwicklung des PS-Eigenbestands. Er erliess hierzu besagtes Reglement, welches von einer externen Anwaltskanzlei ausgearbeitet worden war, aber im Nachhinein nicht die gewünschte Wirkung erzielt hatte. Als Konsequenz der Fehleinschätzung des Reglements und des jahrelangen Fehlverhaltens der BKB trat der damalige Präsident des Bankrates von seinen Ämtern zurück. Er wollte so die BKB vom Vertrauensverlust der Öffentlichkeit und der Politik entlasten.

*Sanktion: 2.6 Mio. Franken Gewinneinziehung durch FINMA*

### **Rolle der Geschäftsprüfungskommission**

Die Geschäftsprüfungskommission wie auch die Finanzkommission hatten über die Vorgänge bei der BKB im Zusammenhang mit dem Handel mit eigenen PS bis zur Mitteilung durch die FINMA keine Kenntnis. Auch das besagte Market Making-Reglement kannten die Oberaufsichtskommissionen nicht. Die GPK wie auch die Finanzkommission wären aber wohl auch auf Nachfrage hin nicht an die für eine Beurteilung notwendigen und relevanten Unterlagen gekommen, da sich die BKB und FINMA gleichermassen bei einer entsprechenden Nachfrage auf die Schweigepflicht berufen hätten.

*GPK war nicht orientiert*

In der Folge war es der GPK denn auch nicht möglich, detailliert Auskunft über den Inhalt der Verfügung der FINMA im Zusammenhang mit dem Handel mit eigenen PS zu erhalten. Weder die FINMA, noch der Regierungsrat noch die BKB selbst waren bereit, der GPK Einblick in die Verfügung zu gewähren. Die BKB begründete dies mit Verweis auf § 16 f. des geltenden BKB-Gesetzes (vgl. Kapitel 7.1 dieses Berichts). Somit musste sich die GPK, obschon sie eine an die Schweigepflicht und an das Kommissionsgeheimnis gebundene Oberaufsichtskommission ist, neben dem weiter unten erwähnten Bericht an die zuständige Regierungsrätin sowie von der BKB ausgewählten und der GPK zur Einsicht zur Verfügung gestellten Bankrats-Protokollauszügen hauptsächlich mit den Informationen zufrieden geben, welche auch der Allgemeinheit zugänglich sind.

*GPK wurden Einsichtsrechte verwehrt*

Dies widerspricht aus Sicht der GPK der Verfassung des Kantons Basel-Stadt. Es ist falsch zu behaupten, dass oberaufsichtsrelevante Dokumente lediglich zwischen FINMA, Bank und Regierungsrat zu zirkulieren haben. Die Oberaufsichtskommissionen des Grossen Rates sind per Verfassung und Gesetz (§ 90 Abs. 1 der Kantonsverfassung und § 69 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Grossen Rates) berechtigt, betreffende Unterlagen einzusehen. Anderslautende Texte aus

*GPK vom Volk legitimiert*

Materialien zu Gesetzesvorlagen sind hierbei sekundär. Als Bank mit Staatsgarantie haben die Handlungen des Regierungsrates sowie des Bankrates unmittelbare Folgen für die Steuerzahler des Kantons, womit es legitim ist, dass die delegierten Mitglieder der Oberaufsichtskommissionen Einsichtsrechte haben.

**Die GPK erwartet, dass inskünftig den Oberaufsichtskommissionen alle für die Oberaufsicht relevanten Dokumente – auch diejenigen, welche als vertraulich taxiert werden – zugänglich gemacht werden. Dabei spielt es im Zusammenhang mit der BKB keine Rolle, ob die Dokumente von der FINMA stammen. Dokumente, welche von der FINMA an die Bank geschickt werden, sind dem Eigner der Kantonalbank – also dem Grossen Rat resp. seinen Oberaufsichtskommissionen – für Untersuchungen zur Verfügung zu stellen. Nur so bleibt gewährleistet, dass die Oberaufsichtskommissionen ihrer verfassungsmässigen Verantwortung nachkommen können, ohne hierfür eine Parlamentarische Untersuchungskommission PUK fordern zu müssen.**

Festzuhalten ist – durchaus selbstkritisch – dass weder eine der beiden Oberaufsichtskommissionen noch das Parlament frühzeitig Fragen im Zusammenhang mit dem Handel mit eigenen PS gestellt haben, womit auch eine weitergehende Auskunftspflicht des Bankrates als Gremium nicht eingefordert werden konnte.

### **Rolle des Regierungsrates**

Der GPK liegt keine Evidenz vor, dass der Regierungsrat, die Finanzdirektorin noch das Finanzdepartment die BKB jemals im Zusammenhang mit dem Handel mit eigenen PS kritisch hinterfragt haben. Zumindest der zuständigen Regierungsrätin muss jedoch bewusst gewesen sein, dass die Frage des Handels mit eigenen PS auch im Bankrat durchaus mit einem gewissen Vorbehalt einiger Bankräte bekannt war, wie den Ausführungen der Bankenvertreter zu entnehmen war. Spätestens nach Inkraftsetzung des Market Making-Reglements hätte die zuständige Finanzdirektorin resp. die Verwaltung entsprechende Nachfragen platzieren müssen. Dies hätte die zuständige Regierungsrätin dazu veranlassen können, sich dieser Materie eingehend anzunehmen und zumindest eine ausführliche Stellungnahme einzufordern. Aus Sicht der GPK ist es die Rolle des Regierungsrates, welcher sich zwar nicht aktiv an den strategischen Entscheidungen des Bankratsgremiums zu beteiligen hat, als Empfänger der Protokolle des Bankrates und als Vertreter des Eigners kritische Nachfragen zu stellen. Dass dies der Regierungsrat unterlassen hat und sich zu einseitig auf den Bankrat und deren Präsidenten verlassen hat, ist aus Sicht der GPK eine bedauerliche Inkonsequenz.

*Keine kritischen Fragen des Regierungsrates nach Kontroverse im Bankrat*

Die GPK anerkennt aber gleichzeitig, dass nach Vorliegen der FINMA-Rüge die zuständige Regierungsrätin umgehend eine entsprechende Stellungnahme durch den Bankratspräsidenten eingefordert hat. Alleine die Tatsache, dass diese Stellungnahme erst Ende Dezember 2013

*Austausch fand zu spät statt*

vorgelegen hat (die FINMA-Verfügung wurde am 21.11.13 veröffentlicht), belegt, dass der Austausch zwischen Bankrat und Regierungsrat suboptimal organisiert ist. Auch der Umstand, dass zwischen Verfügung und Bericht an den Regierungsrat der Bankratspräsident zurückgetreten ist, befreit den Bankrat und den Regierungsrat nicht von der grundsätzlichen Verantwortung eines rascheren Informations-Austausches zur Ergreifung von Massnahmen. Nicht zuletzt deshalb hat der Bankrat eine Vizepräsidentin bestimmt, welche dieser Verantwortung in Verhinderung des Präsidenten nachkommen müsste – dies im vorliegenden Fall aber nicht getan hat. Es ist im Weiteren für die GPK unverständlich, dass nach dem Rücktritt des Bankratspräsidenten nicht die Vizepräsidentin das Amt übergangsweise übernommen hat.

**Nicht zuletzt deshalb erwartet die GPK auch, dass der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin des Bankrates künftig vom Wahlgremium separat bestimmt wird. Nur so kann bei Verhinderung oder Rücktritt des Bankratspräsidenten die Verantwortung qualifiziert sichergestellt werden.**

**Die GPK erwartet, dass sich die zuständige Vorsteherin oder der zuständige Vorsteher des Finanzdepartements intensiver mit den Protokollen des Bankrates auseinandersetzt und nicht nur bei möglichen Jahresgesprächen Fragen stellt. Zu übergeordneten Punkten – dazu gehört aus Sicht der GPK auch die Frage des Handels mit eigenen PS – ist ein regelmässiger Austausch, gerade im Wissen des Marktumfeldes, zwingend.**

### **Rolle des Bankrates**

Anders als bei den im Untersuchungsbericht weiter behandelten Vorkommnissen kann die GPK bei der Frage des Handels mit eigenen PS ein gröberes Versagen des Bankrates als Führungsgremium feststellen.

Die BKB argumentierte gegenüber der GPK – wie auch zuvor gegenüber der Öffentlichkeit – dass durch Marktinterventionen ab Herbst 2011 (aufgrund der US-Steuerproblematik) der Kursrückgang an der Börse aufgehalten oder abzuschwächen versucht worden war. Weiter argumentierte die BKB, dass sie bereits im November 2011 jede Einflussnahme auf den Börsenkurs des PK einzustellen, und stattdessen fortan ein mechanisches Market Making nach Massgabe fixer Parameter zu betreiben versucht hatte. Aufgrund der konkreten Umsetzung des entsprechenden Reglements (Market Making-Reglement) passte sich allerdings der Börsenkurs zu langsam an die sich verändernden Marktverhältnisse an, weshalb das Market Making in der Folge nochmals angepasst wurde.

*Reglement zu spät angepasst*

Den weiteren Verlauf schildert die BKB wie folgt: „Aufgrund der Vorbehalte einzelner Bankräte beschloss der Bankrat nach Verabschiedung des ersten Market Making-Reglementes, dass der

*Schilderung der BKB*

Leiter Handel regelmässig über die Entwicklung der Eigenbestände informieren muss. Nachdem die Bestandes- und Kursentwicklung nach wie vor auffällig blieb, hat sich das Audit Committee der Bank durch Verfassung einer umfassenden Frageliste zuhanden der Geschäftsleitung intensiv mit dem Thema befasst. Die dabei initiierte Untersuchung wurde in der Folge durch die Vorabklärungen der FINMA ersetzt.“ Der erwähnte Fragenkatalog wurde der GPK erst anlässlich des Abschlusshearings zu diesem Bericht vorgelegt. Über die Vorabklärungen der FINMA hat die GPK keine Kenntnis.

Die GPK anerkennt, wie auch die FINMA, dass die BKB sich weder strafrechtlich etwas zu Schulden kommen liess, noch eine Schädigung von Anlegern oder Kunden festgestellt wurde. Auch eine Bereicherung einzelner Mitarbeiter oder Mitglieder des Bankrates konnte ausgeschlossen werden. Weiter begrüsst die GPK, dass die BKB die entsprechenden Konsequenzen gezogen hat und personelle Massnahmen in die Wege leitete. Der damalige Rücktritt des Bankratspräsidenten erachtet die GPK im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme für sinnvoll, jedoch aufgrund des konkreten Falles für nicht notwendig.

*Keine Schädigung und Bereicherung festgestellt*

Nichtsdestotrotz musste die GPK erstaunt feststellen, dass im Herbst 2011 offensichtlich Massnahmen eingeleitet wurden, welche beinahe ein Jahr später noch immer nicht so umgesetzt waren, dass sie auch FINMA-konform sind. Besagtes Market Making-Reglement entsprach in keiner Weise den Anforderungen der FINMA. Der GPK konnte nicht überzeugend dargelegt werden, weshalb die Überwachung der operativen Umsetzung der neuen Regeln betreffend Handel mit eigenen PS derart schwierig sein konnte und es nicht möglich war, ein für die FINMA akzeptables Reglement auszuarbeiten. Ein Bankhaus in der Grösse der BKB sollte über das notwendige Knowhow und die Ressourcen verfügen. Es wäre Sache des Bankrates gewesen, über den Direktionspräsidenten die entsprechenden Informationen zur Einhaltung des Reglements rechtzeitig einzufordern und die in den Bankratssitzungen getätigten Aussagen kritisch zu hinterfragen, sowie eine FINMA-konforme Umsetzung vorzunehmen, oder allenfalls das Market Making einzustellen.

*Knowhow sollte vorhanden sein*

Weiter ist die GPK erstaunt, dass die BKB sich offenbar auf ein einziges externes juristisches Gutachten bezüglich des Handels mit eigenen PS verliess. Dieses Gutachten, und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen, waren selbst im Bankrat nicht unumstritten. Alleine die Tatsache, dass im April 2012 ein ähnlicher Fall bei der Valiant-Bank öffentlich wurde, und auch dort die FINMA eine deutliche Rüge aussprach, hätte den Bankrat zu einer kritischeren Auseinandersetzung mit dem Market Making bewegen müssen. Gleichzeitig hätte die BKB die angezeigten kulturellen und personellen Veränderungen rascher und energischer vorantreiben müssen, und sich dabei nicht nur auf die operative Umsetzung durch die Geschäftsleitung der BKB verlassen sollen. Generell bestätigt sich im Falle des Handels mit eigenen PS eindrücklich, wie wenig Verantwortung der Bankrat in dieser Phase des

*Bankrat zu unkritisch zu externem Gutachten*

Prozesses wahr-genommen hat, wohl auch aufgrund der Überforderung einiger Bankratsmitglieder. Vielmehr verliess man sich auf die Aussagen der operativen Leitung oder – im Falle des Handels mit eigenen PS ganz explizit – auf externe Gutachten.

**Die GPK erwartet, dass der Bankrat künftig so zusammengesetzt wird, dass ein internes Kontrollsystem auch kritisch hinterfragt und überprüft werden kann. Dafür ist es zwingend notwendig, dass die Bankräte die notwendigen bankenspezifischen Voraussetzungen und Kenntnisse mitbringen. Im Weiteren erachtet es die GPK für zwingend, dass der Bankrat, oder zumindest sein Bankausschuss, enger in den Informationsfluss eingebunden wird. Dies gewährleistet eine grössere und kritischere Selbstreflektion des Gremiums im Allgemeinen, und des Bankratspräsidenten im Speziellen.**

#### **7.4 Bank Coop – Fehlversand von Kontoauszügen**

Die Bank Coop ist im Unterschied zur Basler Kantonalbank eine gesamtschweizerisch tätige Bank. Sie offeriert alle wesentlichen Bankprodukte und Dienstleistungen für Privatkunden und KMU. Als kundennahe Bank legt die Bank Coop Wert auf faire Konditionen (Werbeslogan „Fair Banking“). Am 20. Dezember 1999 übernahm die Basler Kantonalbank die Mehrheitsbeteiligung an der Bank Coop.

*Bank Coop gesamtschweizerisch tätig*

Die Bank Coop ist eine Tochtergesellschaft der Basler Kantonalbank. Eine Tochtergesellschaft ist nach geltender Praxis eine Untergesellschaft, die der einheitlichen Leitung durch eine Obergesellschaft unterstellt ist, indem diese gewisse Leitungsfunktionen über die Tochtergesellschaft ausübt. Weiter wird eine Gesellschaft in den Konsolidierungskreis aufgenommen, wenn eine Obergesellschaft, in diesem Fall die Basler Kantonalbank, die Möglichkeit hat, einen beherrschenden Einfluss, zum Beispiel durch eine Mehrheitsbeteiligung, über eine Untergesellschaft auszuüben. Selbst dann, wenn diese nicht tatsächlich einer einheitlichen Leitung unterworfen ist. Es wird in diesem Sinne auch der Begriff „kontrolliertes Unternehmen“ verwendet.

*Bank Coop Tochtergesellschaft der Basler Kantonalbank*

*Moderner Begriff: kontrolliertes Unternehmen*

Gemäss Medienmitteilung der Bank Coop vom 8. Januar 2014 hat das Finanzinstitut die Kontoauszüge von einem Teil seiner Kunden an falsche Adressaten verschickt. Eine grössere Anzahl Kundinnen und Kunden der Bank Coop erhielten so zum Jahresende fremde Bankunterlagen zugestellt. Die Bank machte einen Programmierfehler beim Jahresversand für die Fehlzustellung verantwortlich. Die Ursache sei eruiert, und es seien Massnahmen ergriffen worden, damit sich der Fehler in Zukunft nicht wiederholen könne.

*Kontoauszüge an falsche Adressaten*

Mit dieser Panne befasste sich die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt, wegen des Verdachts auf fahrlässige Verletzung des Bankgeheimnisses.

*Staatsanwaltschaft ermittelt*

Das Verfahren gegen die Bank Coop wurde gem. Schreiben des ersten Staatsanwalts vom 6. Februar 2015 an die GPK in der Zwischenzeit

*Strafverfahren eingestellt*

eingestellt. Da es sich beim Fehlversand der Konto-Daten um eine Übertretung handelt, fällt eine Strafbarkeit des Unternehmens gemäss Art. 102 StGB ausser Betracht.

Die Bank Coop hat in ihrem Prüfbericht 18 Empfehlungen zur Verstärkung des Risikomanagements und der internen Kontrollen formuliert. Der Finanzmarktaufsicht FINMA sind diese ebenfalls bekannt. Sie überwacht die Umsetzung der von der Bank getroffenen Massnahmen im Rahmen der laufenden Aufsichtstätigkeit.

In den Medien war die Rede von einem weiteren Reputationsschaden für die Mehrheitsaktionärin der Bank Coop, die Basler Kantonalbank. Die Versandpanne bei der Bank Coop werfe vor allem ein schlechtes Licht auf die Basler Kantonalbank, mit der eine enge Zusammenarbeit im IT-Bereich besteht.

*Reputations-  
schaden für die BKB*

Am 30. Juli 2014 verschickte die GPK eine Einladung zu einem Hearing an den Präsidenten der Bank Coop, der gleichzeitig Bankratsmitglied der Basler Kantonalbank ist. Die Einladung wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die Auskunftserteilung der Bank Coop gegenüber der GPK einer gesetzlichen Grundlage entbehre. Die Bank Coop AG sei eine rein privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaft nach schweizerischem Obligationenrecht. Sie unterstehe als Bank ausschliesslich der Aufsicht durch die eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA. Am 29. August 2014 verschickte die GPK nochmals eine Einladung an den VR-Präsidenten der Bank Coop auf Grund ihrer unterschiedlichen Einschätzung der Rechtslage und begründete nochmals die aus ihrer Sicht gegebenen Voraussetzungen für ein Hearing. Das Parlament hat die verfassungsmässige Oberaufsicht über die Basler Kantonalbank, in deren Eigenschaft als selbständige öffentlich rechtliche Anstalt, wahrzunehmen, und da die Bank Coop Teil des Konzerns und ein kontrolliertes Unternehmen der Basler Kantonalbank ist, sich dadurch diese Aufsicht auch auf die Bank Coop erstrecke. Auch diese Einladung wurde abgelehnt. Die GPK kann weder diese Gesprächsverweigerung noch deren Begründung nachvollziehen.

*Beide Einladungen  
zum Hearing  
abgelehnt*

Das Konstrukt der Bank Coop und der Basler Kantonalbank muss unbedingt geklärt werden, denn die Basler Kantonalbank hat die Mehrheit an den Aktien der Bank Coop und der Verwaltungsrat der Bank Coop besteht zur Mehrheit aus Bankratsmitgliedern der Basler Kantonalbank. Das heisst, die Bank Coop ist ein durch die Basler Kantonalbank kontrolliertes Unternehmen.

*Bank Coop: ein  
durch die BKB  
kontrolliertes  
Unternehmen*

**Aus diesem Grund empfiehlt die GPK, das BKB-Gesetz so zu ergänzen, dass das Verhältnis zwischen der Basler Kantonalbank und der Bank Coop unmissverständlich geklärt wird und dass keine Fragen betreffend der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht offen bleiben.**

## **8 Offene Fragen**

Zur Zeit (Mitte Juni 2015) sind wesentliche Punkte noch offen:

- Strafverfahren der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Aargau gegen die Verantwortlichen der ASE Investment AG
- Weitere mögliche zivilrechtliche Klagen gegen die BKB durch ASE-geschädigte Kunden
- Steuerstreit zwischen der BKB und den US-amerikanischen Behörden

## 9 Fazit

Bei allen vier Vorkommnissen bei der Basler Kantonalbank und der Bank Coop, welche die Geschäftsprüfungskommission untersucht und die entsprechenden Erkenntnisse in diesem Bericht festhält, lassen sich zusammenfassend die folgenden wichtigen Aussagen machen:

Nach heutigem Kenntnisstand der GPK wurde in keinem Fall ein nach Schweizer Strafrecht relevantes, auf persönliche Bereicherung ausgerichtetes Verhalten von Mitarbeitenden der BKB oder der Bank Coop ersichtlich. Die mit einer hohen kriminellen Energie geführte Geschäftstätigkeit der ASE Investment AG lag klar in deren Bereich, es läuft entsprechend auch eine strafrechtliche Untersuchung der Oberstaatsanwaltschaft Aargau gegen die verantwortlichen Personen. Der Vorwurf, den sich die BKB machen muss, ist der einer gewissen Gutgläubigkeit, eines mangelnden Risikobewusstseins und zu langem „laissez-faire“ bzw. einer mangelhafter Kontrolle der damaligen Zürcher Private Banking-Zweigstelle der BKB und deren Zusammenarbeit mit der ASE Investment AG.

*Keine kriminellen Aktivitäten von Mitarbeitenden der BKB und Bank Coop*

Der BKB und dem Kanton als Eigner ist durch diese Vorkommnisse erheblicher Schaden entstanden. Die GPK geht davon aus, dass sowohl das zuständige Finanzdepartement wie auch die BKB selbst abgeklärt haben, ob eine Haftung gemäss § 22 Abs. 2 und 3 des geltenden BKB-Gesetzes zum Tragen kommt.

*Schaden und Haftung*

Generell lässt sich sagen, dass im Bestreben der Gewinnoptimierung eine zu hohe Risikobereitschaft bestand, und dass zu wenig griffige Frühwarnsysteme installiert und eingesetzt wurden. Aufsichts- wie Oberaufsichtsorgane haben verschiedentlich nicht oder zu spät interveniert, Fragen bezüglich risikoreicher Geschäftstätigkeiten wurden nicht oder zu spät gestellt. Diese Kritik richtet sich an alle Aufsichts- und Oberaufsichtsorgane, beginnend mit dem Bankrat, dem als Eigner-Vertreter zuständigen Department bis zu den zuständigen Oberaufsichtskommissionen des Parlaments. Die durch das Eidgenössische Bankengesetz klar definierte Aufsichtsfunktion der FINMA kann und darf die kantonalen Organe nicht von ihrer Pflicht einer angemessenen und sinnvollen Kontrolle ihrer eigenen Bank entbinden.

*Ungenügendes Risiko-Bewusstsein und lasche Kontrollen*

*FINMA entbindet Kanton nicht von Aufsichtspflicht*

Der Basler Kantonalbank ist in aller Deutlichkeit zu Gute zu halten, dass sie in allen vier Fällen umfassend nach den Ursachen der gemachten Fehler gesucht, und umgehend die entsprechenden strukturellen und personellen Konsequenzen gezogen und nachhaltig umgesetzt hat. Die Führung der Basler Kantonalbank hat sich gegenüber der FINMA immer kooperativ verhalten und deren Verfügungen akzeptiert.

*BKB hat gute Aufarbeitung geleistet*

Die Zusammenarbeit zwischen der Subkommission der GPK, dem Finanzdepartement und der Basler Kantonalbank war weitgehend konstruktiv und durch Offenheit geprägt, auch wenn in manchen Fragen, insbesondere in der Thematik der Oberaufsicht und deren Ausübung

*Zumeist konstruktive Zusammenarbeit*



durch die GPK, unterschiedliche Auffassungen bestanden und noch bestehen.

Was allerdings im Verlaufe dieser Untersuchungen durch die GPK deutlich sichtbar wurde ist, dass bezüglich der Strukturen des de-facto-Konzerns BKB, dass es in der Definition der Kompetenzen, der Verantwortlichkeiten sowie der Aufsicht- und Oberaufsicht Klärungsbedarf gibt. Die Koinzidenz, dass die Untersuchungen der GPK mit der Arbeit der beiden Oberaufsichtskommissionen des Grossen Rats (Finanzkommission und mitberichtende Geschäftsprüfungskommission) an der Totalrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank zusammen fallen, ist als einmalige Chance zu sehen. Wenn es gelingt, die gewonnenen Erkenntnisse gut und sinnvoll in das neue Gesetz über die Basler Kantonalbank einfliessen zu lassen, kann die Redensweise „aus Fehlern wird man klug“ für die BKB und ihren Eigner, den Kanton Basel-Stadt, den Weg zu einer uneingeschränkt vertrauenswürdigen und erfolgreichen Bank weisen.

*Klärungsbedarf  
gegeben*

*Totalrevision des  
BKB-Gesetzes als  
grosse Chance*

## 10 Empfehlungen

Neben den einzelnen Empfehlungen in den vorhergehenden Kapiteln dieses Berichts fassen wir hier nochmals die wichtigsten und grundlegenden Empfehlungen zusammen. Selbstverständlich ist die GPK der Meinung, dass diese Empfehlungen in geeigneter Form in die Totalrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank vom 30. Juni 1994 einfließen.

*Empfehlungen  
sollen ins neue BKB-  
Gesetz einfließen*

1. Die Verantwortlichkeiten, die Aufsicht und die Oberaufsicht müssen unmissverständlich geregelt werden. Neben der Ebene der bundesrechtlich geregelten Kontrolle und Aufsicht durch die FINMA ist dies auch auf kantonaler Ebene klar zu definieren.
2. Die Oberaufsichtsrechte der zuständigen parlamentarischen Kommissionen müssen klar definiert und gesetzlich verankert werden.
3. Die Realität, dass die Basler Kantonalbank, insbesondere durch die Mehrheitsbeteiligung an der Bank Coop, zu einem de facto Konzern geworden ist, muss im Gesetz abgebildet und entsprechend den Interessen des Kantons geregelt werden.
4. Die Fragen der Haftung wie auch die Frage der Einschränkung der Staatsgarantie für die BKB müssen juristisch einwandfrei und gesetzgeberisch klar verständlich definiert werden.
5. Der Partizipationsschein der BKB sowie die Aktien der Bank Coop sind börsenkotierte Beteiligungspapiere. Der Umgang mit Informationen, welche möglicherweise einen Einfluss auf den Kurswert dieser Wertpapiere haben (potentielle Kursrelevanz), unterliegt den einschlägigen straf- und aufsichtsrechtlichen Vorschriften betreffend das Marktverhalten im Effektenhandel. Diese sind auch durch die kantonalen politischen Aufsichtsgremien einzuhalten, sofern diese im Rahmen der laufenden Aufsicht oder anlässlich besonderer Untersuchungen in Besitz von potentiell kursrelevanten Informationen gelangen. Der Umgang mit solchen Informationen ist adäquat zu regeln.
6. Der Regierungsrat legt die Eignerstrategie für die Basler Kantonalbank fest. Er bringt diese dem Grossen Rat zur Kenntnis, wodurch sie öffentlich wird.
7. Die Basler Kantonalbank braucht im heutigen Umfeld einen qualifizierten und hoch professionellen Bankrat als oberstes strategisches Führungsorgan. Die GPK empfiehlt deshalb die künftige Wahl des Bankrats durch den Regierungsrat, auf Grund von im neuen Gesetz zu definierenden Qualifikationskriterien. Der Regierungsrat verpflichtet die von ihm gewählten BR-Mitglieder per Mandatsvertrag auf die Eignerstrategie.

8. Die Basler Kantonalbank sowie die von ihr kontrollierten Unternehmen halten sich an die geltenden Standards von Compliance und Good Governance. Der Bank ist verboten, Hochrisiko-Geschäfte zu tätigen und verfügt über entsprechende organisatorische Strukturen und Frühwarnsysteme.
9. Auf Grund der gemachten Erfahrungen erwartet die GPK, dass der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin des Bankrates künftig vom Wahlgremium gemäss Qualifikationskriterien separat bestimmt wird. Nur so kann bei Verhinderung oder Rücktritt eines Bankratspräsidenten oder einer Bankratspräsidentin sichergestellt werden, dass die Führungsverantwortung durch eine entsprechend qualifizierte Persönlichkeit wahrgenommen werden kann.
10. Ein guter, umfassender und rechtzeitiger Informationsfluss innerhalb der bank-internen Stellen, zwischen der operationellen Führung der Bank, der strategischen Führungsebene des Bankrats sowie dem zuständigen Departement (als Eigervertreter) muss jederzeit gewährleistet sein und pro aktiv gefördert werden.

## 11 Anträge der Geschäftsprüfungskommission

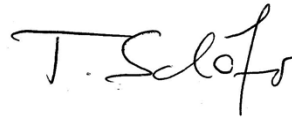
Die GPK unterbreitet dem Grossen Rat folgenden Antrag:

1. Dieser Bericht, mit seinen Erwartungen und Empfehlungen, wird in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat den vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 11. Juni 2015 einstimmig verabschiedet und den Präsidenten der Subkommission zum Referenten bestimmt.

Basel, 17. Juni 2015

Namens der Geschäftsprüfungskommission  
des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt  
Der Präsident



Tobit Schäfer