

Beschluss Nr.
Schwyz,
Versandt am:

Teilrevision Gesetz über die Schwyzer Kantonalbank
Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Teilrevision sind vier politische Vorstösse umzusetzen. Der Kantonsrat hat die Einzelinitiative EI 2/23 «Zeitgemässes Wahlsystem für Bankrätinnen und Bankräte der Schwyzer Kantonalbank (SZKB)» am 13. Dezember 2023 erheblich erklärt. Ebenso hat der Kantonsrat am 24. Mai 2023 die Motion M 21/22 «Frischer Wind für unsere Kantonalbank» sowie das Postulat M 20/22 «Verschlankter Bankrat für unsere Kantonalbank» erheblich erklärt. Zudem wurde am 27. Juni 2024 die Motion M 8/24 «Limitierung der Vergütung (Entschädigung fix und variabel) der Geschäftsleitung der Schwyzer Kantonalbank» erheblich erklärt. Die Umsetzung dieser Vorstösse bedingt eine Anpassung des Gesetzes über die Schwyzer Kantonalbank vom 17. Februar 2010 (SZKBG, SRSZ 321.100).

Wie bereits mit RRB Nr. 824/2023 dargelegt, soll die EI 2/23 ebenfalls in der vorliegenden Teilrevision umgesetzt werden, obwohl die Behandlung formell grundsätzlich nicht in der Zuständigkeit des Regierungsrates liegt. Die Passagen der Aufsichtskommission für die Schwyzer Kantonalbank (KRAK) betreffen insbesondere §§ 11a, 13, 21 sowie 22 SZKBG.

2. Ziele und Grundzüge der Vorlage

Mit der Teilrevision sollen die Inhalte der verschiedenen parlamentarischen Vorstösse umgesetzt werden. Einerseits sollen die Grundlagen geschaffen werden, damit eine Verkleinerung des Bankrates möglich ist, und eine Amtszeit- sowie Altersbeschränkung eingeführt werden. Andererseits sollen der Bankrat entpolitisiert und die Mitglieder des Bankrates nicht mehr zu Mandatsentschädigungen verpflichtet werden dürfen. Das Unabhängigkeitserfordernis für den Bankrat soll im Gesetz explizit festgehalten werden. Zudem sollen die fachlichen Anforderungen und die Entschädigungen für die Mitglieder des Bankrates transparent geregelt und die diesbezüglichen Kompetenzen des Kantonsrates gestärkt werden. Des Weiteren soll die Vergütung bzw. Entschädigung für die Mitglieder der Geschäftsleitung auf Gesetzesstufe nach oben limitiert werden.

3. Haltung der KRAK

Heute zahlen Mitglieder des Bankrats der SZKB jenen Parteien, die sie nominieren, jährlich eine sogenannte «Mandatssteuer». Für die Parteien, die im Bankrat vertreten sind, sind diese Beiträge eine zentrale – wenn nicht sogar die wichtigste – Einnahmequelle. Es handelt sich de facto um ein Mittel zur Parteienfinanzierung. Dieses System birgt nach Ansicht der KRAK die Gefahr, dass handfeste Partei- und Einzelinteressen die Interessen der SZKB gefährden, obschon die Bank für unseren Kanton sowohl wegen ihrer Systemrelevanz als auch wegen ihrer Staatsgarantie «too big to fail» ist. Konkret bestehen nach Ansicht der Initianten der EI 2/23 folgende Risiken:

- Die finanziellen Abhängigkeiten der Parteien von «ihren» Bankräten gefährdet die kritische und unabhängige Oberaufsicht durch den Kantonsrat. Ein wesentlicher Ausfluss dieser parlamentarischen Oberaufsicht ist die Möglichkeit, Bankratsmitglieder jederzeit auswechseln zu können. Diese Flexibilität hat der Kantonsrat heute praktisch nicht: Es ist insbesondere für kleinere Parteien schwierig, fachlich und persönlich geeigneten Ersatz zu finden. Das Partei-erfordernis beschränkt den Pool geeigneter Kandidaten zusätzlich massiv. Dies kann in der Praxis dazu führen, dass die Parteien entweder Bankräte zu lange im Amt belassen oder verdiente Parteimitglieder nominieren, die das Bankgeschäft und seine Risiken zu wenig verstehen. Zudem könnten Kandidierende aus reinem Opportunismus einer Partei beitreten, um für den Bankrat wählbar zu sein.
- Umgekehrt kann es bei starken Verschiebungen von Wähleranteilen passieren, dass bewährte Bankräte wegen des Parteienproporz zur Unzeit abgewählt werden müssen. Das ist nicht sachgerecht.
- Staatspolitische Defizite: Das heutige Verfahren ist auch undemokratisch, weil man den Grossteil der Bevölkerung – die parteilos ist und sein will – von den Bankratswahlen ausschliesst. Der heutige Parteienproporz ist für die Bürger zudem intransparent und demokratisch schwach legitimiert. Denn die Verteilung der Bankratssitze basiert lediglich auf Absprachen zwischen den Fraktionen zu Beginn einer Legislatur. In diesem Rahmen wurde beispielsweise abgemacht, dass der parteilose Bankpräsident eine Mandatssteuer an die FDP entrichtet, weil er deren traditionellen Sitz «erben» durfte. Das ist für die Bürger nicht nachvollziehbar. Weiter ist das heutige System auch insofern undemokratisch, als dass nicht alle Parteien von der faktischen Parteifinanzierung profitieren können.

Diesen Schwächen und Risiken für die SZKB und den Kanton möchte die KRAK mit der vorliegenden Teilrevision wirksam beikommen. Die KRAK schlägt konkret vor, das Gesetz über die SZKB so zu ändern, dass der Bankrat entpolitisiert wird und die Mitglieder des Bankrates nicht mehr zu Mandatsentschädigungen verpflichtet werden dürfen. Generell soll das Unabhängigkeits-erfordernis für den Bankrat im Gesetz explizit festgehalten werden. Schliesslich sollen die fachlichen Anforderungen und die Entschädigungen für Mitglieder des Bankrats transparent geregelt und die diesbezüglichen Kompetenzen des Kantonsrats gestärkt werden.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

[...]

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 11 Bankrat

Abs. 1

Zur Grösse und Amtsdauer von Bank- oder generell Verwaltungsräten existiert kein Patentrezept. Wie bereits in RRB Nr. 324/2023 ausgeführt, existieren bei den 24 Kantonalbanken unterschiedlichste Varianten und Voraussetzungen (Rechtsformen, Vorgaben, Grösse usw.). Entsprechend der kantonsrätlichen Debatte vom 24. Mai 2023 zur Erheblicherklärung des Postulats M 20/22 soll im Gesetz nicht mehr eine fixe Anzahl Mitglieder des Bankrats vorgegeben werden. Neu wird festgehalten, dass sich der Bankrat aus dem Präsidenten und sechs bis acht weiteren Mitgliedern zusammensetzt. Damit wird eine grössere Flexibilität hinsichtlich der Zusammensetzung des Bankrats angestrebt.

Abs. 2

Über die Hälfte der Kantonalbanken kennt eine Beschränkung der Amtszeit (mehrheitlich zwölf Jahre) und mehrere verfügen ebenfalls über eine Altersbeschränkung. In der erheblich erklärten Motion M 21/22 wird eine gesamte Amtszeit von zwölf Jahren sowie eine Altersbeschränkung auf 70 Jahre gefordert. Dies wird entsprechend umgesetzt. Dabei ist es für die Beschränkung unerheblich, welche Funktion (Präsidium oder Mitglied) ein Bankrat einnimmt.

Der bisherige Abs. 6 wird zum neuen Abs. 3, die bisherigen Abs. 3 bis 5 werden zur Verbesserung der Übersichtlichkeit aufgehoben und in § 11a übernommen.

§ 11a (neu) b) Wählbarkeit

Mit der neuen Regelung in § 11a – insbesondere der aus § 11 verschobenen und ergänzten Formulierung in Abs. 1 sowie dem Abs. 6 – will die KRAK sicherstellen, dass die Mitglieder des Bankrats in der Summe über die notwendigen Voraussetzungen zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe verfügen. Um die weiteren Anforderungen dynamisch und entsprechend veränderten Rahmenbedingungen in den Finanzmärkten (insbesondere Finanzmarktaufsicht) regeln zu können, wird durch die KRAK ein entsprechendes Anforderungsprofil erstellt. Dieses ist durch den Kantonsrat als Träger der Oberaufsicht über die Kantonalbank zu genehmigen. Die Abs. 2 bis 4 entsprechen der bisherigen Regelung, welche ebenfalls aus § 11 verschoben wurde. Mit dem Abs. 5 wird ein Verbot gesetzlich verankert, die Bankräte zur Entrichtung von Mandatssteuern an politische Parteien zu verpflichten, was deren Unabhängigkeit stärkt. Dabei dürfen die Mitglieder des Bankrates selbstverständlich jedoch weiterhin Mitglied in einer politischen Partei sein.

§§ 12 – 16

Mit dem Einschub von § 11a ergeben sich insbesondere formale Anpassungen an den Überschriften. Einzig § 13 Abs. 1 Bst. n wird aufgehoben, da nach dem neuen § 22 Abs. 2 Bst. e die KRAK für den Erlass eines Reglements über die Entschädigungen der Mitglieder des Bankrates zuständig ist und die Genehmigung dem Kantonsrat obliegt.

§ 16a (neu) b) Entschädigung

Für die in der Motion M 8/24 aufgeworfene Frage der Limitierung der Entschädigung der Geschäftsleitung gibt es keine exakte theoretische oder praktische Antwort. Bei der Festsetzung der Entschädigung spielen in der Praxis u. a. sowohl ökonomische als auch politische Komponenten eine Rolle. Verschiedene Kantone haben unterschiedliche Limiten festgesetzt. Im Kanton Glarus sind für den Vorsitzenden der Geschäftsleitung fix Fr. 290 000.-- bis Fr. 390 000.-- und für ein Mitglied der Geschäftsleitung fix Fr. 220 000.-- bis Fr. 290 000.-- vorgesehen. Dazu kommt ein variabler Anteil von maximal 25 % des Fixgehältes. Zudem darf die höchste Total-Vergütung maximal das Zehnfache der niedrigsten Jahresentschädigung betragen. Im Kanton Aargau wurde der Lohn des CEO 2014 auf das Doppelte eines Regierungsratslohns beschränkt, was rund Fr. 600 000.-- entspricht. Der Urner Landrat hat im November 2024 eine Motion erheblich erklärt, welche den Fixlohn für ein Geschäftsleitungsmitglied auf Fr. 395 000.-- beschränkt, bei einer maximalen variablen Entschädigung von zusätzlich 30 % des Fixlohns.

Der Blick auf andere Regelungen zeigt, dass es im Endeffekt unerheblich ist, ob eine Beschränkung der Entschädigung ins Verhältnis zur Funktion eines Regierungsrats oder des tiefsten Lohns in einer Organisation gestellt wird. Jedes dieser Verhältnisse zielt auf eine als angemessen wahrgenommene Summe in absoluten Zahlen. Relative Lohnbegrenzungen bzw. dynamische Limiten im Verhältnis zu einem bestimmten Referenzwert eröffnen indes Spielraum, dass die Beschränkung mit anderen Mitteln umgangen wird. Somit soll im Gesetz ein klarer Wert inklusive Sozialversicherungsbeiträgen sowie Spesen als Obergrenze festgehalten werden. In der kantonsrätlichen Debatte zur Erheblicherklärung der Motion M 8/24 wurde vielfach eine Grenze von rund 3 Mio. Franken referenziert. Die Sozialversicherungsbeiträge betragen üblicherweise rund 20 % der fixen und variablen Entschädigung, weshalb ein Gesamtbetrag von 3.6 Mio. Franken als Obergrenze festgelegt werden soll. Diese Summe basiert auf einer Entschädigung von fünf Geschäftsleitungsmitgliedern bei vollem Pensum.

Diese fixe Regelung hat den Nachteil, dass – neben der faktischen Kompetenzgrenze der Entlohnung – der Organisation durch den Bankrat gemäss § 16 Abs. 2 SZKBG implizit Grenzen gesetzt sind, da die Geschäftsleitung wohl kaum verbreitert werden kann. Indes ist davon auszugehen, dass die aktuelle Organisation und Anzahl der Geschäftsleitungsmitglieder mittelfristig durchaus der Grösse der SZKB angemessen sind. Würde die Summe pro Mitglieder Geschäftsleitung festgelegt, käme die Kompetenz zur Festlegung der Limite indirekt dem Bankrat zu, da er die Summe über die Anzahl Mitglieder der Geschäftsleitung steuern könnte (§ 16 SZKBG), was nicht dem kantonsrätlichen Auftrag entspricht. Der Regierungsrat sieht in der vorliegenden, griffigen Regelung bei aller Starrheit einen verlässlichen Weg, dass der Gesetzgeber effektive Grenzen setzen kann. Der Betrag wird an die Teuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Die exakte Entschädigung der Geschäftsleitung wird weiterhin durch den Bankrat festgelegt. Mit dieser Summe besteht eine angemessene Beschränkung der Entlohnung nach oben, wobei der Bankrat weiterhin über Spielraum verfügt und die SZKB für fähige Führungspersonen durchaus attraktiv bleibt.

§ 21 Kantonsrat

Um die politische Kontrolle der SZKB zu verstärken, entscheidet der Kantonsrat neu zusätzlich über das Reglement über die Entschädigung der Mitglieder des Bankrats sowie des Anforderungsprofils für Mitglieder des Bankrats.

§ 22 Kantonsrätliche Aufsichtskommission

Die Zuständigkeit der KRAK zum Erlass eines Reglements über die Entschädigung und eines Anforderungsprofils für die Mitglieder des Bankrates soll neu explizit bei den Aufgaben der KRAK aufgeführt werden. Zudem wird die Bestimmung redaktionell überarbeitet.

§ 25a Übergangbestimmungen

Die amtierenden Mitglieder des Bankrates überschreiten bis zur kommenden Legislatur im Jahr 2028 die Alterslimite von 70 Jahren nicht. Indes ist – im Falle einer Ersatzwahl vor Inkrafttreten der neuen Regelung eine Übergangsregelung vorzusehen. Personen, die aktuell im Bankrat vertreten sind und das 70. Altersjahr vollenden, verbleiben bis zur kommenden ordentlichen Wahl im Amt. Ebenso soll im Sinne der Kontinuität kein harter Schnitt mit der Inkraftsetzung der neuen Regelung bezüglich der Amtsdauer erfolgen. Entsprechend wird Bankräten, welche bei Inkrafttreten der Regelung bereits zweimal wiedergewählt wurden – und somit über eine Amtsdauer von zwölf Jahren verfügen – eine dritte Wiederwahl ermöglicht. Das Inkrafttreten der Teilrevision ist auf den Jahresanfang 2027 vorgesehen, damit eine saubere Abgrenzung der Entlohnung sichergestellt werden kann.

6. Auswirkungen

Die vorliegende Teilrevision hat keine massgebenden Auswirkungen auf den Kanton, die Gemeinwesen, die Wirtschaft oder die Gesellschaft. Das politische Umfeld wird allenfalls eine Veränderung erfahren, wenn die Parteifinanzierung sich nicht mehr auf Mandatssteuern der Bankräte abstützen kann. Dies ist indes der politische Wille und liegt ausserhalb der Verantwortung des Regierungsrates.

Anderweitig sind keine grösseren Auswirkungen zu erwarten. Die SZKB kann im Bereich der Geschäftsleitung weiterhin attraktive Konditionen für fähige Personen anbieten. Im Bereich der Zusammensetzung des Bankrates liegt es in der Verantwortung des Kantonsrates, dass mit einer allfälligen Reduktion der Anzahl Mitglieder, keine Schwächung des Organs einhergeht.

7. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

7.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

7.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Viertel der an der Schlussabstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Viertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Die Motionen M 21/22 und M 8/24 sowie das Postulat M 20/22 werden gemäss §§ 64 Abs. 3 und 65 Abs. 3 GOKR als erledigt abgeschrieben.
3. Die Einzelinitiative EI 2/23 ist als erledigt abzuschreiben.
4. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
5. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Kommunikation.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber



Vernehmlassung