

Beschluss Nr. 568/2022
Schwyz, 5. Juli 2022 / ju

Motion M 3/22: Zeitgemässe Fraktionsbeiträge anstatt Mandatssteuern
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 16. Februar 2022 hat Kantonsrat Dr. Alexander Lacher im Namen der Aufsichtskommission für die Schwyzer Kantonalbank folgende Motion eingereicht:

«Ausgangslage: Der Bankrat der Schwyzer Kantonalbank (SZKB) besteht aus dem Bankpräsidenten und acht weiteren Mitgliedern, die vom Kantonsrat für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden (vgl. § 11 Abs. 1 des Gesetzes über die SZKB). Bislang werden die Bankratsmandate gemäss dem sog. Parteienproporz zugeteilt. Aktuell setzt sich der Bankrat folgendermassen zusammen: Präsident: parteilos; SVP und Die Mitte: je drei Mitglieder; FDP und SP: je ein Mitglied.

Schwächen des heutigen Systems: Dieser Parteienproporz weist bedeutsame Schwächen auf: Er ist, erstens, gesetzlich nirgends geregelt. Der Sitzanspruch wird jeweils zu Beginn der Legislatur in informellen Absprachen zwischen den Fraktionschefs festgelegt. Die damit verbundene Intransparenz ist umso heikler, als dass die Parteien von «ihren» Bankräten sog. Mandatssteuern erhalten. Aus demokratiepolitischer Sicht ist die heutige Zusammenfassung, zweitens, unvollkommen, da zum Beispiel die GLP als relativ neue Partei nicht vertreten ist (und dementsprechend als einzige Partei keine Mandatssteuern einnehmen kann). Drittens schränkt der Parteienproporz den Pool geeigneter Kandidaten enorm ein, da lediglich eine Minderheit der Schwyzerinnen und Schwyzer einer Partei angehören (wollen). Gleichzeitig sind aber die fachlichen, regulatorischen, zeitlichen und persönlichen Anforderungen an die SZKB-Bankrätinnen und -Bankräte enorm gestiegen. Damit besteht die Gefahr, dass wir nicht die besten Kandidaten und Kandidatinnen für unsere Kantonalbank gewinnen, sondern jene mit dem «richtigen Parteibuch». Das kann weder im Interesse unserer Bank, unseres Kantons noch unserer Bürgerinnen und Bürger liegen. Angesichts dieser Schwächen soll nach einstimmiger Ansicht der KRAK das heutige System unter Berücksichtigung der politischen Gegebenheiten in unserem Kanton weiterentwickelt werden.

Einführung zeitgemässer Fraktionsbeiträge: Wir schlagen konkret vor, die heutigen Mandatssteuern der Bankrätinnen und Bankräte sowie die jährlichen, pauschalen Fraktionsbeiträge der SZKB (CHF 5'000 pro Fraktion) folgendermassen zu ersetzen: Alle im Kantonsrat vertretenen Fraktionen sollen einen fixen Beitrag von jährlich CHF 10'000 sowie CHF 1'500 pro Fraktionsmitglied und Jahr aus der allgemeinen Staatskasse erhalten. Gleichzeitig sollen Bewerbende für den Bankrat bzw. für das Bankpräsidium keiner Partei mehr angehören müssen -wohl aber können, wenn sie die nötigen Voraussetzungen erfüllen. Dies erlaubt es künftig, bei Ersatzwahlen das Kandidatenfeld zu öffnen, wenn die Fraktionen keine geeigneten Kandidaten vorschlagen.

Angesichts der erhöhten Fraktionsbeiträge sollen die Parteien auf die bisherigen Mandatssteuern verzichten, falls sich der Bankpräsident und/oder Bankratsmitglieder offiziell zu einer Partei bekennen. Weiterhin möglich sind freiwillige Parteispenden gemäss den Vorgaben des Transparenzgesetzes. Gleichzeitig stellt die SZKB die Ausrichtung von Sponsoring-Beiträgen an politische Parteien ein. Da die Mandatssteuern wegfallen, behält sich die KRAK vor, die Entschädigungen für das Bankpräsidium und die Bankratsmitglieder anzupassen.

Im Übrigen soll das Wahlsystem (Erarbeitung des Wahlvorschlags durch die KRAK zu Händen des Kantonsrats) beibehalten werden. Die KRAK muss insbesondere weiterhin darauf achten, dass die Bankratskandidaten und -kandidatinnen kulturell zur SZKB passen (z.B. bescheiden, bodenständig und langfristig orientiert sind), beruflich/milizmässig breit aufgestellt sind und im Kanton in ausgewogener Weise regional verankert sind. Schliesslich wird der Kantonsrat als politische Wahlbehörde das letzte Wort behalten.

Antrag: Wir schlagen vor, den Kantonsratsbeschluss vom 15. Februar 1978 über Beiträge an die Geschäftsführungskosten der Fraktionen des Kantonsrates folgendermassen anzupassen und ggf. in die ohnehin zu revidierende Geschäftsordnung des Kantonsrates (GOKR) zu überführen (Änderungen markiert):

1.

¹ Der Kanton richtet den Fraktionen des Kantonsrates Beiträge an ihre Kosten aus, die durch die Sekretariatsarbeit, die Dokumentation, den Beizug von Referenten und Experten und die interne Bildungsarbeit entstehen.

² Die Beiträge bestehen in:

- a) einer für alle Fraktionen gleich hohen Grundentschädigung von ~~4000~~ 10'000 Franken im Jahr,*
- b) einem Zuschuss an jede Fraktion von ~~200~~ 1500 Franken pro Fraktionsmitglied und Jahr.*

2.

Mitgliedern des Kantonsrates, die keiner Fraktion angehören, wird eine Entschädigung von ~~500~~ 2000 Franken im Jahr ausgerichtet.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Aufnahme unseres Antrags.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Mandatsträgerabgaben und Parteienproporz

Vorderhand ist aus Sicht des Regierungsrates der Begriff der Mandatssteuern zu klären, da dieser eine öffentliche Abgabe suggeriert, was offensichtlich und aufgrund einer fehlenden (staatlichen) Vorschrift oder Gesetzesgrundlage nicht der Fall ist. Der Begriff der Mandatsträgerabgaben ist aus Sicht des Regierungsrates treffender. Mandatsträgerabgaben sind Beiträge, die von den Parteimitgliedern mit bestimmten Mandaten zugunsten der Parteikasse erhoben werden. Mandatsträgerab-

gaben sind eine zusätzliche Finanzierungsquelle für politische Parteien und können je nach Partei oder Amt unterschiedlich ausgestaltet sein. Es liegt in der Kompetenz der jeweiligen Parteien, Mandatsträgerabgaben einzufordern und deren Höhen festzulegen.

Die im Kanton Schwyz implementierte Wahlmodalität für Bankräte ist – dort, wo sie zur Anwendung kommt – recht verbreitet und im politischen System grundsätzlich akzeptiert. Der Regierungsrat kann aus der Sicht der Motionäre respektive der Aufsichtskommission nachvollziehen, dass Mandatsträgerabgaben an die Parteien theoretisch mit Fehlanreizen verbunden sein können. Sie können potentiell dazu führen, dass Parteien möglichst viele Mandate für sich beanspruchen wollen, um damit auch eine gewisse Finanzierung zu sichern. Andererseits würden mit steigenden Abgaben in der Form von Mandatsträgerabgaben die Anreize sinken, eine entsprechende Position zu übernehmen. Dieser mögliche Effekt wird hingegen von dem im Kanton Schwyz usanzgemäss angewandten informellen Parteienproporz für die Präsentation von Bankratskandidaten weitgehend aufgefangen. Es obliegt den Parteien respektive den Fraktionen, unter diesen eingespielten Bedingungen geeignete Persönlichkeiten für das Amt des Bankrates zu finden und dem Kantonsrat als Wahlkörper vorzuschlagen. Ob dieser informell festgelegte Parteienproporz die Wahlmöglichkeiten des Kantonsrates tatsächlich einschränkt, kann nach Ansicht des Regierungsrats nicht belegt werden. Die Fraktionen sind frei, vorab die geeignetsten Kandidaten zu präsentieren – fernab von parteipolitischen und finanziellen Vorgaben, sondern richtigerweise nur der Qualität der Ansprüche verpflichtet.

2.2 Aufgaben Kantonsrat und Aufsichtskommission

Gemäss § 21 des Gesetzes über die Schwyzer Kantonalbank vom 17. Februar 2010 (SZKBG, SRSZ 321.100) übt der Kantonsrat die Oberaufsicht über die Kantonalbank aus. Ihm stehen die Befugnisse zur Ernennung und Abberufung des Bankrates sowie des Bankpräsidenten zu. Die kantonsrätliche Aufsichtskommission für die Schwyzer Kantonalbank (KRAK) erstattet gemäss § 22 Abs. 3 SZKBG dem Kantonsrat Bericht und unterbreitet ihm alle Anträge, die zur Wahrnehmung seiner Oberaufsicht erforderlich sind. Das SZKBG regelt in § 11 die Voraussetzungen für die Bankräte, wobei – wie von den Motionären korrekt angeführt – kein Parteienproporz normiert ist. Grundsätzlich steht es der KRAK und dem Kantonsrat somit frei, Bankräte unabhängig von parteipolitischen Bindungen zu wählen. Der Kantonsrat hat vielmehr in seiner Auswahl sicherzustellen, dass die Bankräte gemäss § 11 Abs. 3 SZKBG einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bieten.

2.3 Entschädigungen

Gemäss Vorschlag der KRAK sollen die Parteien auf die bisherigen Mandatsträgerabgaben verzichten, wenn die aus staatlichen Mitteln stammenden Fraktionsbeiträge erhöht werden. Freiwillige Parteispenden sollen jedoch im Rahmen der Vorgaben des Transparenzgesetzes möglich bleiben. Unabhängig davon, dass dem Regierungsrat keinerlei Kompetenzen im Bereich der Parteiabgaben zukommen, sieht er gewisse Risiken in dieser Formulierung. So könnten unter anderem Mandatsträgerabgaben über die Hintertüre via «freiwillige» Abgaben beibehalten werden. Eine Partei könnte nämlich mit ihren Mandatsträgern quasi vereinbaren, eine «freiwillige» Abgabe gleichwohl zu leisten. Dieser Bereich aber betrifft das Privat- und Vereinsrecht und kann nicht mit einschlägigen Bestimmungen in der Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) geregelt werden. Die Motionäre schlagen des Weiteren vor, dass die SZKB die Ausrichtung von Sponsoring-Beiträgen an politische Parteien einstellt. Diese Sponsoring-Beiträge liegen selbstredend nicht in der Kompetenz des Regierungsrates. Sie können also ebenso wenig wie die Mandatsträgerabgaben beeinflusst werden.

Gemäss § 6 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) fördert der Staat das politische Engagement von Einzelnen und Parteien sowie die demokratische Auseinan-

dersetzung. Die aktuellen Beiträge sind im Kantonsratsbeschluss über Beiträge an die Geschäftsführungskosten der Fraktionen des Kantonsrates vom 15. Februar 1978 (SRSZ 142.120) geregelt. Deren Anpassung liegt in der abschliessenden Kompetenz des Kantonsrates. Bei fünf Fraktionen und 100 Kantonsratsmitgliedern summieren sich die aktuellen Beiträge auf Fr. 40 000.-- jährlich. Entsprechend dem Änderungsvorschlag der KRAK würden sich die Beiträge neu auf rund Fr. 200 000.-- erhöhen.

2.4 Beurteilung Regierungsrat

Gemäss den vorliegenden Ausführungen verfügt der Kantonsrat über alle notwendigen Kompetenzen und auch die Pflicht, für eine adäquate Besetzung des Bankrats besorgt zu sein. Sollte der Kantonsrat zum Entschluss kommen, dass der geltende, unter den Parteien vereinbarte, informelle Parteienproporz diesen Bestrebungen hinderlich ist, liegt es an ihm und seinen Fraktionen, die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen. Kann die Finanzierung der Fraktionen und der Parteien ohne Mandatsträgerabgaben nicht mehr gesichert werden, sind aus Sicht des Regierungsrates in erster Priorität die Fraktionen in der Pflicht. Sie haben Finanzierungsquellen zu suchen; eine massive Vergrösserung der staatlichen Unterstützung ist aus staatspolitischen Gründen abzulehnen.

Unter den Limitationen des heute informell angewandten Parteienpropozes besteht durchaus das Risiko, dass kompetente Bewerber aus dem Wahlverfahren ausgeschlossen werden. Die Entscheidungen, Anforderungen und Herausforderungen, die mit diesem Amt in einer zunehmend komplexen und dynamischen Finanzwirtschaftswelt verbunden sind, liegen heutzutage wohl in der Tat grossmehrheitlich ausserhalb parteiideologischer Grenzen. Die Fraktionen haben es aber in der Hand, Persönlichkeiten zu portieren, die diesen Anforderungen gerecht werden; der Kantonsrat als Wahlkörper kann Kandidaten, die für die Aufgabe als ungeeignet erscheinen, ablehnen.

Hingegen kann es aus Sicht des Regierungsrates nicht angehen, dass die Beiträge an die Geschäftsführungskosten der Fraktionen und Parteien aus staatlichen Mitteln um den Faktor fünf vergrössert werden. Die Organisation und Finanzierung der Parteien darf allein schon aus staatspolitischen Gründen nicht massgeblich an die öffentliche Hand ausgelagert werden. Die Fraktionen dienen der Bündelung und Organisation von ähnlichen politischen Einstellungen und dürfen nicht zum Selbstzweck verkommen. Mittel der öffentlichen Hand sollen nicht für den eigentlichen Politikbetrieb und die Parteienfinanzierung eingesetzt werden. Im Sinne von § 6 KV soll eine Grundfunktion des politischen Betriebs ermöglicht werden, was aus Sicht des Regierungsrates mit den vorliegenden Beiträgen in ausreichendem Mass getan wird.

Eine Erhöhung der staatlichen Beiträge an die Parteienfinanzierung beurteilt der Regierungsrat somit als ungeeignete Massnahme, um ein hohes qualitatives Niveau für künftige Kandidaturen zu garantieren. Zudem liegen mit der Abschaffung von Mandatsträgerabgaben und der Ausrichtung von Sponsoring-Beiträgen der SZKB zwei Elemente des vorliegenden Vorstosses alleinig in der Hand der Parteien respektive in der Hand der SZKB. Die Motion M 3/22 ist nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 3/22 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Bankrat der Schwyzer Kantonalbank.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei; Departemente.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber