

Beschluss Nr. 1089/2015

Schwyz, 17. November 2015 / ju

Initiativbegehren „Für eine flächendeckende Präsenz der Schwyzer Kantonalbank“

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

Am 8. Oktober 2014 hat eine Abordnung des Initiativkomitees „Rettet die SZKB-Filialen“, Immensee, der Staatskanzlei die Unterschriftenbogen für das Initiativbegehren „Für eine flächendeckende Präsenz der Schwyzer Kantonalbank“ überreicht. Das Initiativbegehren stützt sich auf die §§ 28 und 29 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV. Es verlangt eine Änderung eines Gesetzes. Das Begehren lautet wie folgt: „Die unterzeichneten, im Kanton Schwyz stimmberechtigten Personen stellen hiermit, gestützt auf §§ 28 und 29 der Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz, folgendes Begehren:

§ 3, Absatz 3 des Gesetzes über die Schwyzer Kantonalbank vom 17. Februar 2010, SRSZ 321.100, SZKBG, sei wie folgt zu ergänzen:

³ Die Kantonalbank ist zu flächendeckender Präsenz verpflichtet und betreibt in jeder Ortschaft des Kantons Schwyz mit mehr als 2500 Einwohnern eine öffentliche Bankfiliale mit eigenem Personal.

Die Staatskanzlei hat die Unterschriftenbogen den Bezirken und Gemeinden zur Bescheinigung des Stimmrechtes zukommen lassen. Per 10. November 2014 lagen der Staatskanzlei 885 Unterschriftenbogen mit insgesamt 2146 bescheinigten Unterschriften vor. Mit dem Beschluss Nr. 1200 vom 18. November 2014 hat der Regierungsrat festgestellt, dass das Initiativbegehren „Für eine flächendeckende Präsenz der Schwyzer Kantonalbank“ mit 2146 beglaubigten Unterschriften formell zustande gekommen ist. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt Nr. 28 vom 28. November 2014, S. 2642, publiziert worden.

Bereits im Vorfeld der Initiative hat am 9. Dezember 2013 eine Aussprache zwischen Exponenten des Initiativkomitees und der Leitung der Schwyzer Kantonalbank (SZKB) stattgefunden. Dabei haben beide Parteien ihre Argumente dargelegt, konnten aber keine Einigung bezüglich Schliessung der SZKB-Filiale Immensee erzielen. Daraufhin hat das Initiativkomitee die für die vorliegende Initiative erforderlichen Unterschriften gesammelt und das Initiativbegehren eingereicht. Der Bankrat der SZKB hat mit Schreiben vom 1. Juli 2015 Stellung zum Initiativbegehren bezogen und lehnt dieses ab. Er macht zusammenfassend und sinngemäss Folgendes geltend:

- Der Gesetzgeber habe mit dem Erlass von § 13 Abs. 1 Bst. b und d SZKBG, beabsichtigt, dass die Bank ihre Organisation selbst festlegen könne und sich flexibel an ändernde Rahmenbedingungen anpassen können müsse.
- Die Schaltertransaktionen hätten abgenommen, während das Bedürfnis, Bankgeschäfte ausserhalb der Schalteröffnungszeiten online zu tätigen, zugenommen habe. Viele Kundenbedürfnisse könnten zudem nicht am Schalter erledigt werden, da diese weitergehende Beratungsleistungen bedürfen.
- Die Erfüllung der Initiative verursache Anfangsinvestitionen von 18 Mio. Franken und laufende Kosten von jährlich 4 bis 4.5 Mio. Franken. Dadurch falle auch die Gewinnablieferung an den Kanton geringer aus.
- Die SZKB weise bereits ein vergleichsweise überdurchschnittlich dichtes Netz an Bankstellen auf.

Schliesslich nahm die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) mit Schreiben vom 25. September 2015 Stellung. Sie hält es zwar für legitim, wenn der kantonale Gesetzgeber als Eigner der Bank gewisse Leitlinien bezüglich der Geschäftstätigkeit vorgibt, betrachtet die geplante Vorschrift aber als „Einschnitt“ in die unternehmerische Freiheit. Aufsichtsrechtlich sei die geplante Bestimmung unproblematisch.

2. Gültigkeit und Form

2.1 Gültigkeit

Der Kantonsrat prüft die Gültigkeit einer Initiative (§ 30 Abs. 1 KV). Eine Initiative ist gültig, wenn sie (a) die Einheit der Form und der Materie wahrt, (b) nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und (c) nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 2 KV). Die Ungültigkeit darf nicht leichthin angenommen werden. Es gilt der Grundsatz „In dubio pro populo“ (Im Zweifel für das Volk; vgl. Yvo Hanggartner/Andreas Kley, die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 428 ff.). Insofern reichen blosser Zweifel an der Gültigkeit nicht aus, um die Initiative als ungültig zu erklären.

Gegenstand der Initiative ist die gesetzliche Regelung des Filialbestandes durch das Einfügen eines neuen § 3 Abs. 3 im SZKBG. Die Initiative bezieht sich somit auf einen einzigen Punkt, weshalb Zweifel an der Einheit der Form und der Materie ausser Betracht fallen.

Bezüglich allfälliger Konflikte mit übergeordnetem Recht ist in erster Linie das Bankenaufsichtsrecht zu beachten. Gemäss Stellungnahme der FINMA vom 25. September 2015 ist die geplante Gesetzesänderung aufsichtsrechtlich unproblematisch. Problematisch seien solche Vorgaben erst dann, wenn sie zur Folge haben, dass die finanzielle Tragbarkeit nicht mehr gewährleistet wäre. Davon ist vorliegend nicht auszugehen.

Zu prüfen ist weiter, ob sich die Initiative mit der verfassungsmässigen Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 Bundesverfassung) vereinbaren lässt. Dabei ist sowohl die Optik der Kantonalbank, als auch die der Konkurrenten einzunehmen: In der Lehre ist umstritten, ob sich ein öffentliches Unternehmen, wie die Kantonalbank eines ist, auf die Wirtschaftsfreiheit berufen kann. Das Bundesgericht liess diese Frage offen (BGE 127 II 8, S. 17).

Was die Wirtschaftsfreiheit der Konkurrenten betrifft, so wäre diese verletzt, wenn die vorgesehene Gesetzesänderung den freien Wettbewerb verhindert oder verzerrt (Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 94, Rz. 5.). Mit der beabsichtigten Regelung des Filialbestandes wird der Grundsatz des freien Wettbewerbs kaum beeinträchtigt. Den übrigen Anbietern ist es freigestellt,

dieselbe Filialdichte anzubieten. Somit ist auch aus Sicht der Marktkonkurrenten keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit ersichtlich.

Aufgrund des Gesagten und unter Berücksichtigung des Grundsatzes „In dubio pro populo“ sind keine Widersprüche zu übergeordnetem Recht ersichtlich.

Die Errichtung von SZKB-Filialen in jeder Ortschaft, die mehr als 2500 Einwohner hat, ist theoretisch möglich. Die Initiative ist somit nicht offensichtlich undurchführbar bzw. umsetzbar.

2.2 Form

Die Initiative „Für eine flächendeckende Präsenz der Schwyzer Kantonalbank“ wurde in der Form eines ausgearbeiteten Gesetzesänderungsentwurfes eingereicht. Dies ist gemäss § 29 Abs. 1 KV zulässig. Die vorgeschriebene Form ist erfüllt.

2.3 Fazit

Aufgrund des Vorstehenden beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Initiative „Für eine flächendeckende Präsenz der Schwyzer Kantonalbank“ als gültig zu erklären. Folgt der Kantonsrat diesem Antrag nicht und erklärt er die Initiative als ungültig, so ist die Initiative nicht dem Volk zu unterbreiten (§ 31 Abs. 3 KV). Dieser Beschluss könnte mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 82 Bst. c in Verbindung mit Art. 88 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005, SR 173.110, BGG).

3. Stellungnahme zum Initiativbegehren

3.1 Filialnetz

Der Ausgangspunkt des Initiativbegehrens liegt in der neuen Strategie der SZKB erfolgten Schliessung der vier Filialen Freienbach, Immensee, Ibach und Seewen begründet. Deswegen sieht die Initiative eine Verpflichtung der SZKB vor, in jeder Ortschaft mit mehr als 2500 Einwohnern eine öffentliche Bankfiliale zu führen. Der Begriff der Ortschaft bezieht sich einwohnermässig dabei auf die 56 Ortschaften in den 30 politischen Gemeinden des Kantons Schwyz. Von diesen 56 Ortschaften haben per Ende 2014 gemäss Einwohnerstatistik 23 Ortschaften mehr und 33 weniger als 2500 Einwohner.

Das aktuelle Netz der 23 SZKB-Filialen deckt derzeit 19 Ortschaften mit mehr und vier Ortschaften mit weniger als 2500 Einwohnern ab. Letzteres hat damit zu tun, dass nicht nur die Einwohnerzahl massgebend für die Errichtung einer Filiale ist, sondern auch das ortsspezifische Verhalten der Bevölkerung. Dies wird u.a. aus der Gesellschafts- und Sozialstruktur, dem Einkaufsverhalten, etc. beeinflusst. Bei einer Annahme der Initiative müsste die SZKB zwei Filialen in den Ortschaften Seewen und Freienbach wiedereröffnen und drei Filialen in den Ortschaften Galgenen, Schübelbach und Wilen bei Wollerau neu eröffnen. Die Kantonalbankfiliale in Immensee müsste aufgrund der aktuellen Einwohnerzahl von 2426 per Ende 2014 gemäss der Initiative nicht wiedereröffnet werden.

3.2 Kosten

Die Kostenfolge des Initiativbegehrens beläuft sich gemäss der Stellungnahme der SZKB auf rund 18 Mio. Franken Investitionen und jährlich wiederkehrende Kosten von 4 bis 4.5 Mio. Franken. Heruntergebrochen auf die neu zu eröffnenden fünf SZKB-Filialen sind dies pro Filiale rund 3.6 Mio. Franken Investitionen und rund Fr. 900 000.-- Betriebskosten. Der Regierungsrat stützt

sich hier auf die von der SZKB gemachten Angaben ab, wobei intern durchgeführte Berechnungen ergeben haben, dass diese Werte plausibel sind. Um diese Kosten würde das Gewinnpotenzial der SZKB somit sinken und damit auch das Potenzial der Gewinnausschüttung an den Eigner der SZKB, den Kanton Schwyz. Der Ertrag der SZKB und somit auch die Ausschüttung an den Kanton würden geschmälert. Auf der anderen Seite gilt es auch zu berücksichtigen, dass mit neuen Filialen im Kanton Schwyz auch Arbeitsplätze geschaffen und Investitionen getätigt werden. Die Ausführungen der SZKB, sie würde ihren Schwerpunkt auf den Ausbau von spezialisierten Beratungsdienstleistungen legen, machen allerdings plausibel, dass die Schliessung der umstrittenen Filialen kein Nachteil in Bezug auf die Arbeitsplätze bedeutet.

3.3 Autonomie

Mit dem Erlass des SZKBG hat der Gesetzgeber die Bank mit weitreichender Autonomie ausgestattet. Die Möglichkeit staatlicher Einflussnahme besteht einzig in der Oberaufsicht des Kantonsrates (§ 21 ff.), der Wahl des Bankrates (§ 11 Abs. 1) und der Bestimmung des Dotationskapitals (§ 5). Diese Befugnisse des Kantonsrates reichen aber nicht so weit, dass von staatlicher Seite direkt auf den Geschäftsbetrieb Einfluss genommen werden kann. Entscheide über operative Belange der Bank stehen gemäss Gesetz nur den Organen der Bank (Bankrat und Geschäftsleitung) zu.

Diese Autonomie ist aus Sicht des Regierungsrates angebracht. Indem der Gesetzgeber die Führung einer Universalbank (§ 3 Abs. 1) vorsieht, die nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden muss und Gewinn abwerfen soll (§ 4), muss diese über eine gewisse Flexibilität verfügen, um den Entwicklungen am Markt folgen zu können. Die durch den Gesetzgeber vorgesehene Autonomie ist demnach zu achten und nicht weiter einzuschränken, wie es die Initiative vorsehen würde.

Entsprechend der obigen Ausführungen obliegt gemäss § 13 Abs. 1 Bst. b SZKBG auch die Festlegung der Organisation und damit die Errichtung oder Aufhebung von Filialen dem Bankrat. Der Regierungsrat geht davon aus, dass der Bankrat – wie in seiner Stellungnahme dargelegt – dies mit Verantwortungsbewusstsein, Augenmass und Weitsicht macht und dabei die Kundenbedürfnisse im Vordergrund stehen. Der Trend von rückläufigen Schaltertransaktionen ist aufgrund der technologischen Entwicklungen ein Faktum. Die Anzahl von 23 Filialen im Kanton Schwyz ist gemäss Stellungnahme der SZKB ein Zeichen für eine „klar überdurchschnittliche Versorgung mit Bankdienstleistungen“. Der Vergleich mit den anderen Kantonen macht dies deutlich: im Kanton Schwyz kommen im Jahr 2013 2417 Einwohner auf eine Bankstelle, während sich dieser Wert im schweizerischen Mittel auf 3209 Einwohner beläuft. Auch im innerkantonalen Vergleich weist die SZKB das dichteste Filial- und Bankomatnetz auf. Der Regierungsrat hat die interkantonalen Vergleichswerte von Bankstellen pro Einwohner auch zusätzlich für das Filialnetz der 24 in der Schweiz tätigen Kantonalbanken pro Kanton berechnen lassen. Auch hier zeigt sich, dass die SZKB im Vergleich zu den anderen Kantonalbanken ein überdurchschnittliches Filialnetz betreibt. Auf eine SZKB-Filiale kommen im Kanton Schwyz 6643 Einwohner. Der durchschnittliche gesamtschweizerische Wert beträgt hier 10 429 Einwohner pro Kantonalbankfiliale, der zentral-schweizerische Wert liegt bei 7292 Einwohnern pro Kantonalbankfiliale.

3.4 Staats- und sozialpolitische Aspekte

Aus staatspolitisch-föderalistischer und sozialpolitischer Sicht ist es dem Regierungsrat ein Anliegen, dass die SZKB bzw. der für die Strategie zuständige Bankrat in ihrer Ausrichtung und in ihrem Dienstleistungsangebot nicht ausschliesslich betriebswirtschaftliche Aspekte berücksichtigt. Dazu gehören im Sinne eines „Service Public“, dass sämtliche Bevölkerungsschichten Zugang zu Bankdienstleistungen haben. Die in der SZKB-Stellungnahme dargelegte Absicht, zusätzliche Bankomaten aufzustellen und Shop-Banken einzurichten, um den Bedürfnissen nach Bar-

geldversorgung nachzukommen, wertet der Regierungsrat als wichtige Elemente in den Bestrebungen, die Bankdienstleistungen für die ganze Schwyzer Bevölkerung anbieten zu wollen.

3.5 Fazit

Der Regierungsrat kommt unter Abwägung der Argumente des Initiativbegehrens und der Stellungnahmen der SZKB und der FINMA zum Schluss, dass die Initiative abzulehnen ist. Aufgrund der marktwirtschaftlichen Ausrichtung der SZKB soll dem Bankrat genügend Handlungsspielraum zukommen, um die Organisation und damit auch das Filialnetz den jeweils aktuellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Der Regierungsrat stellt weiter fest, dass die aktuelle Abdeckung durch Filialen sowohl im innerkantonalen als auch im interkantonalen Vergleich gut abschneidet und dass die SZKB bei ihrem Dienstleistungsangebot über die betriebswirtschaftlichen Kriterien hinausgehende Aspekte berücksichtigt. Somit besteht aus Sicht des Regierungsrates kein Bedarf für eine gesetzliche Verankerung einer flächendeckenden Präsenz nach einer Mindestzahl von Einwohnern in den Ortschaften des Kantons Schwyz.

4. Behandlung im Kantonsrat

4.1 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GO-KR, gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen. Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine Ausgaben zur Folge. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das Einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.

4.2 Referendum

Stimmt der Kantonsrat der Initiative zu, so wird der ausgearbeitete Entwurf dem dafür massgebenden Referendum unterstellt (§ 31 Abs. 1 KV). Lehnt der Kantonsrat das Initiativbegehren indessen ab, so entscheidet das Volk über die Initiative (§ 31 Abs. 3 KV).

5. Gegenvorschlag

Auf die Unterbreitung eines Gegenvorschlages zur Initiative wird aus oben genannten Gründen verzichtet.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Initiative „Für eine flächendeckende Präsenz der Schwyzer Kantonalbank“ als gültig zu erklären und abzulehnen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Initiativkomitee «Rettet die SZKB-Filialen», Postfach 28, 6405 Immensee; Schwyzer Kantonalbank, Peter Geisser, Postfach, 6431 Schwyz.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatskanzlei; Finanzdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber