

Kantonalbankgesetz

(Änderung vom; Anpassung an die OECD-Mindeststeuer)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 14. Dezember 2023,

beschliesst:

I. Das Kantonalbankgesetz vom 28. September 1997 wird wie folgt geändert:

§ 15. Abs. 1 und 2 unverändert.

Bankrat

³ Dem Bankrat steht zu:

Ziff. 1–3 unverändert.

4. die Ernennung und Abberufung der Mitglieder der Generaldirektion und von deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter, der Leiterinnen und Leiter der Geschäftsstellen im Direktionsrang sowie der Leiterin oder des Leiters Audit und der Stellvertreterin oder des Stellvertreters der Leiterin oder des Leiters Audit.

Ziff. 5–14 unverändert.

§ 15 a. Abs. 1 unverändert.

Ausschüsse

² Zu bilden sind insbesondere:

1. ein Prüfausschuss,
2. ein Entschädigungs- und Personalausschuss,
3. ein Risikoausschuss.

Ziff. 4 unverändert.

* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Sylvie Matter, Zürich (Präsidentin); Anita Borer, Uster; Martin Farner-Brandenberger, Stammheim; Thomas Forrer, Erlenbach; Anne-Claude Hensch Frei, Zürich; Marzena Kopp, Meilen; Sibylle Marti, Zürich; André Müller, Uitikon; Markus Schaaf, Zell; Christa Stünzi, Horgen; Jürg Sulser, Otelfingen; Urs Waser, Langnau am Albis; Tobias Weidmann, Hettlingen; Monika Wicki, Zürich; Christoph Ziegler, Elgg; Generalsekretär: Moritz von Wyss.

General-
direktion

§ 17. Abs. 1 unverändert.

² Sie ist zuständig für die Ernennung und Entlassung des Kaders, mit Ausnahme desjenigen des Audits.

Abs. 3 unverändert.

Audit

§ 19. ¹ Die interne Revision wird durch ein von der Generaldirektion unabhängiges, dem Bankrat direkt unterstelltes Audit durchgeführt. Das Audit berichtet dem Bankpräsidium und dem Prüfausschuss zuhanden des Bankrates.

² Die Leiterin oder der Leiter Audit ist zuständig für die Ernennung und Entlassung des ihr oder ihm unterstellten Kaders.

Verwendung
der Dividende

§ 26 a. Der Kanton verwendet die Dividende zunächst zur Bestreitung der Kapitalkosten für die Refinanzierung des Dotationskapitals. Der verbleibende Betrag wird so aufgeteilt, dass dem Kanton unter Anrechnung des Rohertrags der Ergänzungssteuer zur Umsetzung der Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen zwei Drittel und den Gemeinden der restliche Betrag zusteht. Die Zuteilung an die politischen Gemeinden erfolgt im Verhältnis zur Einwohnerzahl.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

IV. Die Gesetzesänderung tritt am 1. Januar 2025 in Kraft. Wird das Referendum ergriffen, bestimmt die Geschäftsleitung des Kantonsrates über den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 14. Dezember 2023

Im Namen der Geschäftsleitung
des Kantonsrates

Die Präsidentin:
Sylvie Matter

Der Generalsekretär:
Moritz von Wyss

Begründung

1. Ausgangslage

Anlass und Grund für die Änderung des Kantonalbankgesetzes ist die OECD/G20-Steuerreform, die eine Mindestbesteuerung von 15% für alle Unternehmensgruppen mit einem weltweiten Umsatz von mehr als 750 Mio. Euro im Jahr fordert. Der Bundesrat will die Steuerreform mit einer Ergänzungssteuer umsetzen. Die dafür nötige Verfassungsänderung ist von Volk und Ständen am 18. Juni 2023 angenommen worden. Ursprünglich war geplant, die OECD-Steuerreform in der Schweiz ab 2024 umzusetzen, und zwar vorerst mit einer Verordnung, die innerhalb von sechs Jahren durch ein Gesetz abgelöst werden soll.

Die Umsetzung dieser Reform hat zur Folge, dass die gesetzliche Grundlage für die Gewinnausschüttung der Zürcher Kantonalbank an die Gemeinden fehlt bzw. sich der heutige Verteilschlüssel zuungunsten der Gemeinden verändert. Der Bankrat der Zürcher Kantonalbank nahm deshalb sein Initiativrecht gemäss § 79 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 (KRG, LS 171.1) wahr und beantragte bei der Geschäftsleitung des Kantonsrates vorliegende Revision des Kantonalbankgesetzes betreffend Dividendenausschüttung an Kanton und Gemeinden. Ziel ist es, dass die Revision am 1. Januar 2025 in Kraft tritt und somit der heutige Verteilschlüssel beibehalten werden kann. Bei dieser Gelegenheit beantragte der Bankrat ausserdem, gewisse veraltete Begriffe im Kantonalbankgesetz zu ersetzen (vgl. §§ 15, 15a, 17, 19).

Die Geschäftsleitung nahm den Antrag des Bankrates unverändert auf und führte eine Vernehmlassung durch. Währenddessen änderte der Bundesrat den Zeitplan zur Inkraftsetzung der Mindeststeuerverordnung und liess offen, wann und wie die OECD-Steuerreform umgesetzt werden soll. Auf Anfrage der Geschäftsleitung meinten der Bankrat und die Finanzdirektion, dass diese Revision weiterverfolgt werden könne, da die beantragte Ergänzung von § 26a des Kantonalbankgesetzes keine Veränderung der heutigen Gewinnverteilung bewirke, unabhängig davon, ob die Mindeststeuerverordnung später oder gar nicht in Kraft gesetzt werde. Die Geschäftsleitung beschloss deshalb, dem Kantonsrat vorliegende Vorlage zu unterbreiten.

2. Ziel der Vorlage

Gemäss Art. 197 Ziff. 15 Abs. 6 Bundesverfassung (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft [BBl 2022 3216], Inkrafttreten 1. Januar 2024) steht der Rohertrag zu 75 %

aus der Ergänzungssteuer der gewinnsteuerbefreiten Zürcher Kantonalbank als «Geschäftseinheit» des Kantons auch dem Kanton als dem «jeweiligen Gemeinwesen» zu. Bankrat, Finanzdirektion und Geschäftsleitung verfolgten mit dieser Revision das Ziel, dass nach der Einführung der Ergänzungssteuer Kantone und Gemeinden an den Ausschüttungen der Zürcher Kantonalbank im selben Umfang wie heute partizipieren zu lassen.

3. Vernehmlassung

Das Ziel wurde bereits in informellen Gesprächen mit den Fraktionen und der Geschäftsleitung des Kantonsrates aufgegriffen. Dabei wurde der heutige Verteilschlüssel von niemandem infrage gestellt.

Im Vernehmlassungsverfahren erklärten sich der Verband der Gemeindeprasidien des Kantons Zürich (GPV) und die nachfolgenden 21 Gemeinden und Städte mit der vorgeschlagenen Revision des Kantonalbankgesetzes einverstanden: Affoltern a. A., Bonstetten, Dägerlen, Dalikon, Dietlikon, Fällanden, Fehraltorf, Gossau, Hochfelden, Höri, Kleinandelfingen, Klotten, Niederhasli, Oberembrach, Oberglatt, Rafz, Schleinikon, Stallikon, Wangen-Brüttisellen, Winkel und Winterthur. Die Gemeinden Dättlikon, Hittnau und Hinwil sowie die Stadt Zürich verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme, während sich die übrigen Gemeinden und Städte nicht vernehmen liessen.

4. Auswirkungen der Einführung der Ergänzungssteuer auf die Gewinnausschüttung anhand von Rechenmodellen

Das Kantonalbankgesetz (LS 951.1) enthält folgende Bestimmungen zur Ausschüttung und Verteilung des Gewinns:

§ 26 Bilanzgewinn

Aus dem Bilanzgewinn oder dafür gebildeten Reserven kann dem Kanton für die Bereitstellung des Dotationskapitals eine Dividende bezahlt werden.

§ 26a Verwendung der Dividende

Der Kanton verwendet die Dividende zunächst zur Bestreitung der Kapitalkosten für die Refinanzierung des Dotationskapitals. Vom verbleibenden Betrag steht ein Drittel den politischen Gemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl zu.

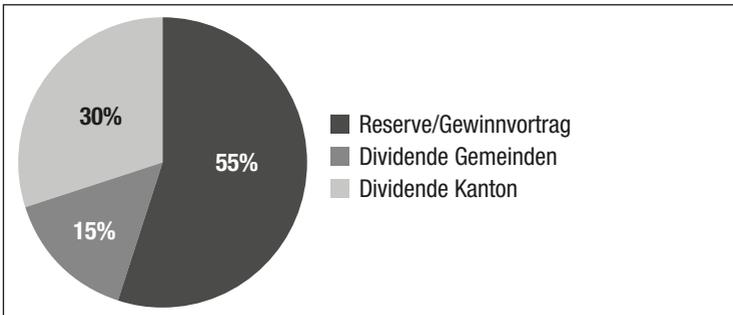
Demnach steht die Dividende nach Abzug der Kapitalkosten zur Refinanzierung des Dotationskapitals zu zwei Dritteln dem Kanton und zu einem Drittel den Gemeinden zu.

Ein vereinfachtes Rechenbeispiel soll die Auswirkung der Ergänzungssteuer auf die Gewinnausschüttung der Zürcher Kantonalbank illustrieren.

Wenn die Bank heute einen (gewinnsteuerbefreiten) Gewinn von z. B. 1000 Mio. Franken erzielt, dann würde heute davon rund 450 Mio. Franken ausgeschüttet, während 550 Mio. Franken zur Finanzierung des steigenden Geschäftsvolumens und zur Stärkung des Eigenkapitals als Reserve und Gewinnvortrag bei der Bank verbleiben. Von der ausgeschütteten Dividende gehen (unter Vernachlässigung der Finanzierungskosten für das Dotationskapital) 300 Mio. Franken an den Kanton und 150 Mio. Franken an die Gemeinden. 550 Mio. Franken verbleiben als Reserve und Gewinnvortrag bei der Bank. Dieser Fall wird in Grafik 1 dargestellt.

	in Franken
Jahresgewinn vor Steuern	1000 Mio.
./.. Dividende Kanton	300 Mio.
./.. Dividende Gemeinden	150 Mio.
Zuweisung an die freiwilligen Gewinnreserven	550 Mio.
Mittelzufluss Kanton	300 Mio.
Mittelzufluss Gemeinden	150 Mio.

Grafik 1: Dividendenausschüttung (heute) – anteilmässig am Gewinn

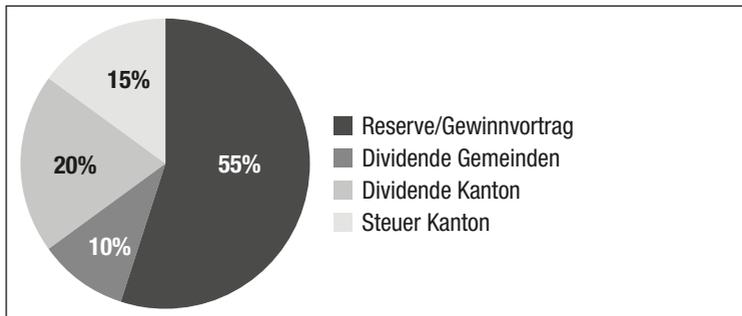


Nach Inkrafttreten der neuen Ergänzungssteuer müsste die Bank bei einem Gewinn vor Steuern von 1000 Mio. Franken 15% Ergänzungssteuer, also 150 Mio. Franken, bezahlen. Weil die Bank gewinnsteuerbefreit ist (vgl. Art. 197 Ziff. 15 Abs. 6 letzter Satz der neuen Verfassungsbestimmung; siehe vorne 2. Abschnitt), fliessen diese 150 Mio. Franken vollumfänglich an den Kanton. Der Bank verbleiben nach

Bezahlung der Ergänzungssteuer 850 Mio. Franken als Gewinn nach Steuern. Wenn sie mit einem gleichen Gewinnrückbehalt (Reserve/Gewinnvortrag) von 550 Mio. Franken bzw. einem «Cash-out» (Ergänzungssteuer und Dividende) von 450 Mio. Franken kalkuliert, verbleiben für die Dividendenausschüttung noch 300 Mio. Franken. Aufgrund der Ergänzungssteuer sähe die Verteilung des Gewinns neu wie folgt aus (siehe auch Grafik 2):

	in Franken
Jahresgewinn vor Steuern	1000 Mio.
./. Ergänzungssteuer (Kanton)	150 Mio.
Dividendenberechtigter Jahresgewinn	850 Mio.
./. Dividende Kanton	200 Mio.
./. Dividende Gemeinden	100 Mio.
Zuweisung an die freiwilligen Gewinnreserven	550 Mio.
Mittelzufluss Kanton	350 Mio.
Mittelzufluss Gemeinden	100 Mio.

Grafik 2: Dividendenausschüttung ohne Anrechnung der Steuer – anteilmässig am Gewinn



Wie das Zahlenbeispiel zeigt, würde die Zahlung der Ergänzungssteuer an den Kanton (zusätzlich zur Ausschüttung der Dividende) dazu führen, dass dem Kanton insgesamt aus Ergänzungssteuer und Dividende 350 Mio. Franken zufließen, während die Gemeinden nur 100 Mio. Franken erhalten. Damit würden über drei Viertel statt wie bisher zwei Drittel der Zahlungen aus den Gewinnen der Bank an den Kanton fließen.

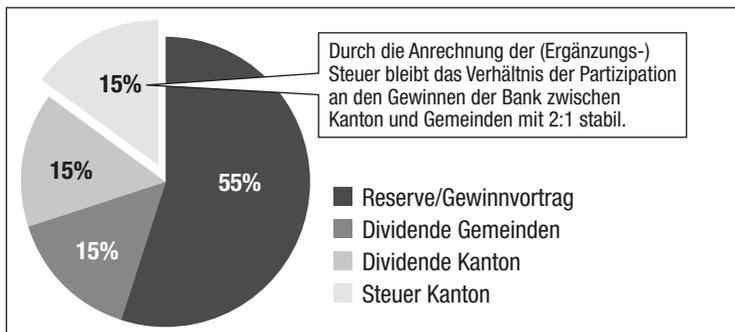
5. Berechnung der Ausschüttung nach der neuen Gesetzesbestimmung

Um die heutige Gewinnverteilung der Bank von zwei Drittel zu einem Drittel zwischen Kanton und Gemeinden unter Berücksichtigung der neuen Ergänzungssteuer beibehalten zu können, bedarf der Bankrat der Zürcher Kantonalbank einer gesetzlichen Grundlage, die ihn dazu ermächtigt, bei der Dividendenausschüttung gemäss § 26a des Kantonalbankgesetzes die dem Kanton geschuldete bzw. geleistete Ergänzungssteuer bei dessen Dividendenanteil in Anrechnung zu bringen.

Das folgende Zahlenbeispiel soll zeigen, wie die Gewinnverteilung der Zürcher Kantonalbank unter Berücksichtigung der Ergänzungssteuer erfolgen würde, wenn die dem Kanton geleistete Ergänzungssteuer bei dessen Dividendenanteil in Abzug gebracht würde (siehe auch Grafik 3):

	in Franken
Jahresgewinn vor Steuern	1000 Mio.
./. Ergänzungssteuer (Kanton)	150 Mio.
Dividendenberechtigter Jahresgewinn	850 Mio.
./. Dividende Kanton	150 Mio.
./. Dividende Gemeinden	150 Mio.
Zuweisung an die freiwilligen Gewinnreserven	550 Mio.
Mittelzufluss Kanton	300 Mio.
Mittelzufluss Gemeinden	150 Mio.

Grafik 3: Dividendenausschüttung unter Anrechnung der Steuer – anteilmässig am Gewinn



Nach Inkrafttreten der neuen Ergänzungssteuer müsste die Bank bei einem Gewinn von 1000 Mio. Franken 15% Ergänzungssteuer, also 150 Mio. Franken, bezahlen. Ihr verbleiben danach noch 850 Mio. Franken, wovon sie 550 Mio. Franken als Reserve/Gewinnvortrag zurückbehält. 300 Mio. Franken plant sie als Dividende auszuschütten, wobei dem Kanton die bereits als Ergänzungssteuer geleisteten 150 Mio. Franken anzurechnen sind. Zusammen mit der geplanten Dividende von 300 Mio. Franken führt dies zu einem (rechnerischen) Gesamtbetrag von 450 Mio. Franken, der gemäss § 26a des Kantonalbankgesetzes zu zwei Dritteln an den Kanton und zu einem Drittel an die Gemeinden zu verteilen ist. Da der Kanton bereits 150 Mio. Franken Ergänzungssteuern eingenommen hat, werden ihm nur noch 150 Mio. Franken Dividende ausgeschüttet.

6. Erwägungen zur neuen Gesetzesbestimmung

Die vorgeschlagene Ergänzung von § 26a des Kantonalbankgesetzes ist kurz und pragmatisch gehalten. Verschiedene Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Anwendung stellen, sowie gewisse Sonderfälle, werden nicht explizit abgehandelt, um die Bestimmung nicht unnötig aufzublähen. Diese offenen Punkte können unseres Erachtens auf der Basis des gesetzgeberischen Gedankens (finanzielle Gleichstellung von Kanton und Gemeinden im Vergleich zum heutigen System ohne Ergänzungssteuer) und der Ausführungen geklärt bzw. einer Lösung zugeführt werden:

1. Würde die Zürcher Kantonalbank in einem Geschäftsjahr einen Gewinn vor Steuern von beispielsweise lediglich 100 Mio. Franken erzielen, entrichtete sie zwar die 15 Mio. Franken Ergänzungssteuer an den Kanton, würde aber vermutlich auf die Ausschüttung einer Dividende an Kanton und Gemeinden verzichten. Damit hätte zwar der Kanton für das entsprechende Geschäftsjahr einen Mittelzufluss erhalten, nicht aber die Gemeinden. Diese Steuer wäre dem Kanton im Folgejahr oder allenfalls auch im übernächsten Jahr, wenn wieder eine Dividende ausgeschüttet wird, anzurechnen. Seine Dividende würde also um den bereits im Vorjahr erhaltenen Steuerbetrag von 15 Mio. Franken gekürzt.
2. Das Verfahren zur Veranlagung und Begleichung der Ergänzungssteuer wird im so genannten Verordnungspaket 2 geregelt, das seit Mai 2023 in Vernehmlassung ist. In Anlehnung an das Verfahren der direkten Bundessteuer ist vorgesehen, dass die Unternehmen, wie bei der direkten Bundessteuer, gestützt auf eine provisorische Veranlagung für das Vorjahr die geschuldete Ergänzungssteuer beglichen. Der Eingang der Steuer beim Kanton könnte bei der Divi-

dende, die ebenfalls für das Vorjahr geleistet wird, in Abzug gebracht werden. Sollte die Vernehmlassung ergeben, dass die Steuer erst nach der definitiven Veranlagung, die durchaus zwei oder drei Jahre nach dem Ende der jeweiligen Steuerperiode erfolgen kann, zu bezahlen ist, müsste der Gesetzestext, der sich gemäss Vorschlag auf den dem Kanton zustehenden Rohertrag der Ergänzungssteuer bezieht, überprüft und je nach Ausgestaltung des Veranlagungsverfahrens nochmals angepasst werden.

3. Der Bankrat fasst den Beschluss über die Dividendenausschüttung jeweils an seiner Januarsitzung. Zu diesem Zeitpunkt wird der genaue Betrag der für das Vorjahr geschuldeten Ergänzungssteuer noch nicht bekannt sein. Die Zürcher Kantonalbank wird einen mutmasslichen Steuerbetrag berechnen, der kaum mit der später tatsächlich zu bezahlenden Ergänzungssteuer übereinstimmen wird. Dies wird bei der Festlegung und Ausschüttung der Dividende im Folgejahr zu berücksichtigen sein.

7. Formelle Anpassungen des Kantonalbankgesetzes

Bei dieser Gelegenheit wird beantragt, gewisse veraltete oder wenig gebräuchliche Begriffe im Kantonalbankgesetz zu ersetzen (vgl. §§ 15, 15a, 17, 19). Es handelt sich um ausschliesslich formelle Anpassungen ohne materielle Wirkung. Konkret geht es um folgende Begriffe: «Chefinspektor», «Inspektorat», «Prüfungsausschuss», «Entschädigungsausschuss» und «Risiko-Management-Ausschuss».

Die Bezeichnung «Chefinspektor» ist nicht mehr gebräuchlich und wird als Funktionsbezeichnung auch nicht verstanden. Dasselbe gilt für den Begriff «Inspektorat». Deshalb ist es innerhalb der Bank, aber auch bei der Kommunikation gegen aussen, seit Jahren üblich, stattdessen die Begriffe «Audit» und «Leiter Audit» zu verwenden.

Das FINMA-Rundschreiben 2017/01 Corporate Governance – Banken verwendet für die beiden regulatorisch vorgeschriebenen Ausschüsse die Begriffe «Prüfausschuss» und «Risikoausschuss». Die Bank hat im Rahmen der Umsetzung des erwähnten Rundschreibens die Terminologie der FINMA übernommen und in ihren internen Regelwerken «Prüfungsausschuss» durch «Prüfausschuss» sowie «Risiko-Management-Ausschuss» durch «Risikoausschuss» ersetzt.

Seit Jahren wird innerhalb der Bank der «Entschädigungsausschuss» des Bankrates als «Entschädigungs- und Personalausschuss» bezeichnet, da sich dieser nicht nur mit Entschädigungsfragen, sondern auch mit weiteren Fragestellungen der Personalpolitik befasst. Insofern ist die Bezeichnung «Entschädigungs- und Personalausschuss» präziser.

8. Finanzielle Auswirkungen

Sowohl der neu eingefügte § 26a als auch die Revision der bisherigen Bestimmungen führen entweder den jetzigen Rechtszustand weiter oder nehmen eine begriffliche Anpassung vor. Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen.

9. Inkraftsetzung

Ursprünglich bestand die zeitliche Dringlichkeit, die Vorlage möglichst rasch, d. h. auf den 1. Januar 2025, in Kraft zu setzen. Mit der Planänderung des Bundesrates entfällt diese Dringlichkeit. Die Geschäftsleitung möchte mit der Umsetzung dieser Revision des Kantonalbankgesetzes aber für alle Fälle gewappnet sein, zumal die Änderung von § 26a des Kantonalbankgesetzes an der heutigen Gewinnverteilung nichts ändert.

10. Antrag der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung beantragt dem Kantonsrat mit 10 zu 0 Stimmen, der Gesetzesänderung zuzustimmen.