

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative von Michael Zeugin  
betreffend Verbesserte Corporate Governance  
bei der Gewinnausschüttung der ZKB**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen vom 3. Juli 2024,

*beschliesst:*

Die parlamentarische Initiative 96/2022 wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag Stefanie Huber:***

*Der parlamentarischen Initiative 96/2022 wird zugestimmt. Sie wird an die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zurückgewiesen.*

Zürich, 3. Juli 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:      Die Sekretärin:  
Stefanie Huber      Sandra Freiburghaus

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Stefanie Huber, Dübendorf (Präsidentin); Thomas Anwander, Winterthur; André Bender, Oberengstringen; Beat Bloch, Zürich; Astrid Furrer, Wädenswil; Hanspeter Göldi, Meilen; Andrea Grossen, Wetzikon; Roland Kappeler, Winterthur; Monika Keller, Greifensee; Thomas Lamprecht, Bassersdorf; René Truninger, Illnau-Effretikon; Sekretärin: Sandra Freiburghaus.

## Bericht

### 1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 28. März 2022 reichten Michael Zeugin und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Verbesserte Corporate Governance bei der Gewinnausschüttung der ZKB» ein. Sie wurde am 25. April 2022 im Kantonsrat behandelt und mit 107 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

*«Das Gesetz über die Zürcher Kantonalbank wird wie folgt ergänzt:*

#### Kantonsrat

*§ 11. <sup>2</sup> Dem Kantonsrat obliegt:*

10. (NEU): *Genehmigung über die Gewinnverwendung auf Antrag des Bankrats.»*

### 2. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Der Erstinitiant hat sein Recht auf Anhörung wahrgenommen und die parlamentarische Initiative (PI) in der Kommission vorgestellt. In der Folge hörte die Kommission das Bankpräsidium der Zürcher Kantonalbank (ZKB) sowie den Finanzdirektor an; der Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich (GPV) sowie die FINMA äusseren sich schriftlich.

Die PI bezweckt, eine aus ihrer Sicht verbesserte Corporate Governance bei der Gewinnausschüttung der Zürcher Kantonalbank zu erreichen, indem künftig der Kantonsrat als Vertreter der Eigentümerschaft über die Gewinnverwendung der Bank, namentlich die Dividendenausschüttung, mitentscheidet. Damit wäre weiterhin gewährleistet, dass die Bank als Oberleitungsorgan fungiert und verantwortlich ist für das Jahresergebnis; betreffend Festlegung ihrer Ausschüttungsstrategie jedoch würde dem Kantonsrat als Eigentümer das Recht eingeräumt, den Antrag der Bank auf Gutheissung ihrer Gewinnausschüttungsstrategie zu genehmigen oder nicht zu genehmigen.

Die ZKB sprach sich für eine Beibehaltung des bisherigen Systems aus, welches sich in der Vergangenheit stets gut bewährt habe. Sie wies darauf hin, dass der Kantonsrat bereits heute indirekt über die Gewinnverwendung beschliessen könne, indem er die Jahresrechnung genehmige, von der die Gewinnverwendung Bestandteil ist. Eine Änderung dieses Vorgehens im Sinne der PI würde für die Bank im Grunde lediglich bedeuten, dass, sollte ihr Gewinnverwendungsantrag einmal abgelehnt werden, die dafür vorgesehene Summe dem Eigenkapital der Bank

zufließen und eine Gewinnausschüttung hinfällig würde. Dies könne aber kaum im Interesse des Kantonrates und der Zürcher Bevölkerung sein. Ausserdem gab die ZKB für diesen Fall zu bedenken, dass eine Ablehnung der Gewinnverwendung nicht zwangsläufig einer eindeutigen Willensbekundung des Kantonsrates gleichkäme, sondern vielseitigen Interpretationsspielraum bieten würde und damit die Gefahr einer Verpolitisierung der Gewinnverwendung bestünde. Ausserdem wies die ZKB darauf hin, dass eine öffentlich-rechtliche Anstalt aus verschiedenen Gründen nicht mit einer Aktiengesellschaft zu vergleichen sei. Nicht zuletzt deshalb sei diese Rechtsform für die ZKB auch nicht gewählt worden.

Auch der GPV und der Finanzdirektor unterstützten die Beibehaltung des bisherigen, bewährten Systems. Letzterer wies darauf hin, dass mit einem separaten Recht des Kantonsrates, den Gewinnverwendungsantrag der Bank zu genehmigen, lediglich die Höhe der Ausschüttung in den Fokus gerückt würde. Im Fall einer allfälligen Nichtgenehmigung würde der Bankrat seitens der Politik und schliesslich auch der Öffentlichkeit unter Druck gesetzt, die Ausschüttung zu erhöhen. Dies wäre dem Vertrauensverhältnis der Kundschaft gegenüber der Bank abträglich und nähme letztlich den Bankrat bezüglich der Höhe der Ausschüttung aus der Verantwortung. Die langfristig sichere Bankführung würde so zu einem Teil indirekt in die Hände des Kantonsrates gelegt. Weiter wies der Finanzdirektor darauf hin, dass die ZKB die in den letzten Jahren gestiegenen Anforderungen an die gesetzlichen Reserven seit der Finanzkrise stets aus eigener Kraft zu erfüllen vermochte. Auch sei jedes Jahr ein namhafter Beitrag zugunsten der Budgets von Kanton und Gemeinden ausgeschüttet worden. Die Budgetplanung der Gemeinden wäre bei einer Nichtgenehmigung zumindest infrage gestellt.

Die FINMA liess vernehmen, dass aus aufsichtsrechtlicher Perspektive keine Einwände gegen die initiierte Gesetzesanpassung sprächen, zumal die vorgesehene Kompetenzaufteilung zwischen Eigentümer und Oberleitungsorgan dem bewährten Governance-Modell des Aktienrechts entspreche.

#### *Vorbehaltener Beschluss*

Die Kommission stimmte der PI mit 6 zu 3 Stimmen bei zwei Abwesenheiten zu. Dabei herrschte insbesondere Einigkeit, dass die Einhaltung von Corporate-Governance-Regeln für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung von grösster Wichtigkeit ist.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 15. Mai 2024**

Der Regierungsrat nahm am 15. Mai 2024 Stellung:

#### **A. Allgemein**

Die verlangte Gesetzesänderung führt zu zwei separaten Anträgen bzw. Debatten und hat zur Folge, dass ein besonderer Fokus auf die Höhe der Gewinnausschüttung gelegt wird. Dadurch ist mit einer Zunahme der politischen Einflussnahme auf die Höhe der Gewinnausschüttung zu rechnen. Bei einer Ablehnung des Antrags zur Gewinnausschüttung durch den Kantonsrat würde der Bankrat unter Druck stehen, einen neuen Antrag im Sinn der Debatte zu stellen. Angesichts einer auf das Geschäft und die eigene Stabilität fokussierten Bank ist von einer Veränderung der bestehenden Praxis abzuraten. Diese Praxis hat sich bewährt, indem der Bankrat stets sinnvolle Anträge zur Gewinnverwendung formuliert und bedachtsam zwischen der Erhöhung der Sicherheit mittels Äufnung der Reserve und Gewinnausschüttung abgewogen hat. Für die Änderung ist kein erkennbarer Nutzen ersichtlich, es würden sich jedoch neue, nicht einschätzbare Risiken ergeben.

#### **B. Vernehmlassung**

Der Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich (GPV) sowie die 160 politischen Gemeinden des Kantons Zürich wurden von der Finanzdirektion am 4. Dezember 2023 zur Vernehmlassung eingeladen. Der GPV lehnt die parlamentarische Initiative KR-Nr. 96/2022 ab, indem er unter anderem ausführt:

«Die unsicheren Konsequenzen der vorgesehenen Neuregelung bei einem ablehnenden Entscheid des Kantonsrates auf die Umsetzung der OECD-Steuerreform im Zusammenhang mit der ZKB und auf die Planungssituation bei den Gemeinden sind nebst dem neu zu erwartenden politisch motivierten Prozess rund um die Gewinnausschüttung einer stabilen Situation zwischen Kantonalbank und Gemeinden nicht förderlich. Wir sind deshalb unverändert der Ansicht – wie bereits in der ersten Vernehmlassung vom 28. November 2022 ausgeführt –, dass die vorgesehene Gesetzesanpassung nicht nötig ist und die etablierte Praxis funktioniert. Die Entscheide über die Gewinnausschüttung sind weiterhin durch den Bankrat vorzunehmen.»

28 Gemeinden schliessen sich der Stellungnahme des GPV ausdrücklich oder sinngemäss an. Eine Gemeinde unterstützt die vorliegende parlamentarische Initiative. Die übrigen Gemeinden haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

### ***C. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgen***

Eine Ablehnung oder Rückweisung eines Dividendenantrags durch den Kantonsrat kann zu finanzieller Unsicherheit für Kanton und Gemeinden führen. Die Stabilität der Gewinnausschüttung der ZKB wird infrage gestellt und sorgt für weniger Planungssicherheit.

Der Regierungsrat beantragt, die parlamentarische Initiative abzulehnen.

#### **4. Abschliessende Beratung der Kommission**

Nach Eingang der Stellungnahme des Regierungsrates, der sich, wie der Grossteil der betroffenen Kreise, ablehnend zur PI äusserte, nahm die Kommission die Beratungen erneut auf. Dabei kam sie grossmehrheitlich zum Schluss, dass die PI letztlich keinen Mehrwert bringe, weil von keiner Seite Handlungsbedarf erkannt oder eine Änderung gewünscht wurde. Ausserdem sei der Spielraum klein, mit der angestrebten Änderung an der bestehenden Gewinnverwendungsstrategie etwas zu ändern. Demgegenüber seien die möglichen Unsicherheiten, die bei Kanton und Gemeinden geschaffen würden, erheblich grösser und unberechenbarer. Auch einer Verpolitisierung der Gewinnverwendung wollte die Kommission keinesfalls Vorschub leisten. In der Schlussabstimmung lehnte die Kommission die PI daher in grossmehrheitlicher Übereinstimmung mit den betroffenen Kreisen ab.

Eine Kommissionsminderheit<sup>1</sup> befürwortet die PI weiterhin: Die Trennung der beiden Anträge ermögliche es, unabhängig von der Genehmigung der Jahresrechnung zu differenzieren, ob man auch mit der Gewinnverwendung einverstanden sei. Zudem sei als Ausdruck einer sauberen Corporate Governance beim Ausschüttungsentscheid der Einbezug einer Vertretung der Eigentümerschaft anzustreben.

#### **5. Chronologischer Ablauf**

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt neun Sitzungen:

- 13. Juli 2022: Anhörung Initiant in der Kommission
- 31. August 2022: Beratung
- 28. September 2022: Anhörung ZKB und Beratung
- 11. Januar 2023: Anhörung Finanzdirektion und Beratung
- 25. Januar 2023: Beratung
- 28. Juni 2023: Wiederaufnahme der Beratung
- 06. September 2023: Vorbehaltener Beschluss
- 05. Juni 2024: Beratung
- 03. Juli 2024: Schlussabstimmung

---

<sup>1</sup> Stefanie Huber

## **6. Antrag der Kommission**

Die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen beantragt dem Kantonsrat mit 10 zu 1 Stimmen, die PI abzulehnen. Eine Minderheit beantragt die Rückweisung zwecks Ausarbeitung einer Vorlage.