



Aktennotiz

Datum: 15. August 2025
Für: Finanzkommission des Ständerates
Kopie an: -

Aktenzeichen: 413.1-2/3

Auswirkungen einer Aufhebung des Steuerprivilegs von nach öffentlichem Recht organisierten Kantonalbanken

Zusammenfassung

- Das Steuerrecht ist derzeit im Bereich der Kantonalbanken nicht rechtsformneutral und damit auch nicht wettbewerbsneutral.
- Die Aufhebung der Steuerbefreiung könnte durch Anpassung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) und des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) erfolgen.
- Insgesamt läge das zusätzliche Steueraufkommen 2024 geschätzt in der Grössenordnung von brutto 540 Millionen (Bund + Kantone + Gemeinden). Diese Schätzung berücksichtigt weder Verhaltensanpassungen der betroffenen Kantonalbanken und Kantone noch die Möglichkeit eines Step-up (Steuerreduktion durch Abschreibung von stillen Reserven).
- Beim Finanzausgleich dürften Kantone profitieren, deren Kantonalbank bereits heute der direkten Bundessteuer untersteht oder die über keine Kantonalbank mehr verfügen (AR, SO). Die Effekte sind vergleichsweise klein.

1. Ausgangslage und Auftrag der FK-S

Aktuell gibt es in der Schweiz 24 Kantonalbanken. 15 davon sind als öffentlich-rechtliche Anstalten konstituiert, 9 als Aktiengesellschaften.

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) sieht diverse Ausnahmen vor. So sind gemäss Artikel 56 Buchstabe b DBG «die Kantone und ihre Anstalten» von der direkten Bundessteuer für juristische Personen (Gewinnsteuer) befreit. Abhängig von der Rechtsform werden deshalb insbesondere die Kantonalbanken unterschiedlich besteuert. Die 15 als Anstalten konstituierten Kantonalbanken sind auf Bundesebene steuerbefreit. Die 9 als Aktiengesellschaften organisierten Kantonalbanken sind hingegen heute auf Bundesebene steuerpflichtig.

Analog zum DBG enthält auch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) diverse Ausnahmen. Gemäss Artikel 23 Buchstabe b StHG sind «der Kanton und seine Anstalten nach Massgabe des kantonalen Rechts» steuerbefreit. Somit ergibt sich die Steuerpflicht der Kantonalbanken auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene aus dem kantonalen Recht. Insgesamt zahlen 10 der als Anstalten konstituierten Kantonalbanken auf Kantons- und Gemeindeebene keine Steuern. Weitere 5 Kantonalbanken sind teilweise steuerbefreit. In den Genuss von Steuervorteilen gelangen auch Kantonalbanken, an denen private Investoren beteiligt sind.

Tabelle 1: Besteuerung der Kantonalbanken

Vollständig steuerbefreit	Befreit bei	Vollständig Steuerpflichtig
Appenzeller Kantonalbank	Kanton und Gemeinden	Berner Kantonalbank
Basellandschaftliche Kantonalbank	Walliser Kantonalbank (proportional Kantonsanteil am Aktienkapital)	Banque Cantonale du Jura
Basler Kantonalbank	Banque Cantonale de Genève (50 %)	Luzerner Kantonalbank
Graubündner Kantonalbank	Bund und Kanton	St. Galler Kantonalbank
Banque Cantonale Neuchâteloise	Aargauische Kantonalbank	Banque Cantonale Vaudoise
Nidwaldner Kantonalbank	Banca dello Stato del Cantone Ticino	Glarner Kantonalbank
Obwaldner Kantonalbank	Bund und Gemeinden	Zuger Kantonalbank
Schaffhauser Kantonalbank	Zürcher Kantonalbank (OECD-Mindeststeuer)	
Schwyzner Kantonalbank	Bund	
Urner Kantonalbank	Freiburger Kantonalbank	
	Thurgauer Kantonalbank	

Zurzeit liegen zwei Studien von KPMG und Avenir Suisse vor, welche die Besteuerung der Kantonalbanken thematisieren.¹ Im Jahr 2018 bezifferte die KPMG die zusätzlichen Erträge für den Bund im Fall einer allgemeinen Steuerpflicht der Kantonalbanken auf 139 Millionen Franken. Grundlage dafür waren die Jahresberichte 2016 der Kantonalbanken. Avenir Suisse befasste sich Ende Februar 2025 in einer kleineren Studie ebenfalls mit diesem Thema und beziffert die möglichen Mehreinnahmen für den Bund auf 190 Millionen (exkl. Kantonsanteil). Davon entfielen allein 76 Millionen auf die Zürcher Kantonalbank (ZKB). Diese Schätzungen basieren auf den Jahresabschlüssen 2023.

Die FK-S hat am 27. März 2025 über die Steuerpflicht von Kantonalbanken diskutiert und beauftragte die Verwaltung mit weiteren Abklärungen.

Die vorliegende Auswertung knüpft methodisch an die KPMG-Studie an. Sie basiert auf den Geschäftsberichten für das Jahr 2024, berücksichtigt neuere steuerrechtliche Entwicklungen (einschliesslich OECD-Mindeststeuer) und differenziert zwischen einzelnen Steuerhoheiten (Bund, Kanton, Gemeinde). Ziel der vorliegenden Analyse ist es, die Grössenordnung des potenziellen Mehraufkommens an Gewinn- und Kapitalsteuern bei einer vollständigen Besteuerung sämtlicher Kantonalbanken unter Einbezug aktueller Daten zu schätzen. Dabei werden neben quantitativen Berechnungen auch qualitative Überlegungen zu potenziellen Verhaltensanpassungen von Kantonen und Banken berücksichtigt. Darüber hinaus wurden die Auswirkungen auf den Finanzausgleich analysiert.

2. Übersicht zu den Kantonalbanken

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die 24 Kantonalbanken aufgeteilt nach öffentlich-rechtlichen Anstalten und Aktiengesellschaften. Für das Geschäftsjahr 2024 haben die als Anstalten konstituierten Banken insgesamt über 1,1 Milliarden an die Besitzerkantone ausgeschüttet (exkl. Abgeltung Staatsgarantie). Die Kantonalbanken in der Form von Aktiengesellschaften haben für das vergangene Geschäftsjahr rund 550 Millionen (meist in Form von Dividenden) an ihre Standortkantone ausgeschüttet.

Hinweis: Die finanziellen Vorteile von Staatsgarantien sind nicht Teil dieser Notiz. Mit Ausnahme der Berner, Waadtländer und der Genfer Kantonalbank verfügen alle Kantonalbanken über eine volle Staatsgarantie. Die jeweiligen Standortkantone sind aber auch bei diesen drei Banken massgeblich beteiligt. Obwohl sich Kantonalbanken heute kaum mehr von anderen Banken unterscheiden, stellt eine Staatsgarantie gemäss der Studie von Avenir Suisse unabhängig von ihrer Rechtsform einen Vorteil gegenüber anderen Banken dar (z.B. Refinanzierungskosten aufgrund besseren Ratings).

Zudem leisten die meisten Kantonalbanken Abgeltungen für die Staatsgarantie an ihre Kantone. Diese lagen 2024 je nach Institut im ein- bis zweistelligen Millionenbereich, insgesamt waren es 156 Mio. Franken. Diese Zahlungen mindern den steuerbaren Gewinn.

¹ Studie der KPMG zuhanden der EFK «Potenzielle Steuerschuld der Kantonalbanken» vom 8. März 2018 sowie darauf aufbauende Analyse von Avenir Suisse «Kantonalbanken: Garantiert im Vorteil - Die versteckten Kosten von expliziten Staatsgarantien und Steuerbefreiungen» vom 26. Februar 2025

Tabelle 2: Ausgewählte Angaben zu den Kantonalbanken

Öffentlich-rechtliche Anstalt	Staatsgarantie	Abteilung Staatsgarantie in Mio.	Anteil Kanton am Kapital	Anteil Kanton an Stimmen	Gewinnablieferung an Kanton in Mio. (inkl. Sonderausschüttungen und Verzinsung Dotationskapital)
Aargauische Kantonalbank	unbeschränkt	15	100%	100%	114
Appenzeller Kantonalbank	unbeschränkt	-	100%	100%	8
Basellandschaftliche Kantonalbank	unbeschränkt	6	74%	100%	67
Basler Kantonalbank	unbeschränkt	10	86%	100%	127
Freiburger Kantonalbank	unbeschränkt	30	100%	100%	68
Graubündner Kantonalbank	unbeschränkt	4	85%	100%	100
Banque Cantonale Neuchâteloise	unbeschränkt	1	100%	100%	34
Nidwaldner Kantonalbank	unbeschränkt	1	70%	100%	10
Obwaldner Kantonalbank	unbeschränkt	2	79%	100%	7
Schaffhauser Kantonalbank	unbeschränkt	-	100%	100%	45
Schwyz Kantonalbank	unbeschränkt	13	100%	100%	44
Banca dello Stato del Cantone Ticino	unbeschränkt	-	100%	100%	60
Thurgauer Kantonalbank	unbeschränkt	8	80%	100%	54
Urner Kantonalbank	unbeschränkt	1	100%	100%	10
Zürcher Kantonalbank	unbeschränkt	31	100%	100%	361
Total		122			1'109

Aktiengesellschaft	Staatsgarantie	Abteilung Staatsgarantie in Mio.	Anteil Kanton am Kapital	Anteil Kanton an Stimmen	Gewinnablieferung an Kanton in Mio. (inkl. Sonderausschüttungen und Verzinsung Dotationskapital)
spezialgesetzliche AG (OR 763)					
Banque Cantonale de Genève	keine	-	44%	44%	21
Glarner Kantonalbank	unbeschränkt	3	58%	58%	8
Banque Cantonale du Jura	unbeschränkt	1	56%	56%	4
Banque Cantonale Vaudoise	keine	-	67%	67%	254
Walliser Kantonalbank	unbeschränkt	5	70%	70%	44
Zuger Kantonalbank	unbeschränkt	3	50%	33%	32
gemischtwirtschaftliche AG (OR 762)					
St. Galler Kantonalbank	unbeschränkt	12	51%	51%	58
privatrechtliche AG (OR 620 ff.)					
Berner Kantonalbank	keine	-	52%	52%	50
Luzerner Kantonalbank	unbeschränkt	11	62%	62%	79
Total		34			550

3. Rechtliche Anpassung

Geltendes Recht

Gewinnsteuern (Bund und Kantone) und Kapitalsteuern (Kantone)

Artikel 56 DBG enthält einen abschliessenden Katalog mit steuerbefreiten Institutionen. So sind neben dem Bund und den Kantonen auch deren Anstalten steuerbefreit (Art. 56 Bst. a und b DBG). Neben den Gemeinwesen und seinen Anstalten nimmt Artikel 56 DBG u.a. auch Institutionen aufgrund ihrer gemeinnützigen oder öffentlichen Zweckverfolgung von der direkten Bundessteuer aus (Art. 56 Bst. g DBG).

Für die kantonalen und kommunalen Steuern besteht mit Artikel 23 StHG eine analoge Bestimmung.

In der Lehre werden Anstalten im Sinne von Artikel 56 DBG und Artikel 23 StHG definiert als auf öffentlichem Recht beruhende, vom Staat oder einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft errichtete und beaufsichtigte Institutionen, die mit personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet sind und den Zweck haben, auf Dauer öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Die öffentliche Hand kann selbst bestimmen, welche ihrer Institutionen sie als Anstalten errichtet. Dies ist nicht eine Frage des Steuerrechts, sondern der entsprechenden Spezialgesetzgebung.²

Kantonalbanken in Form einer Anstalt fallen unter die generelle Ausnahmebestimmung für kantonale Anstalten von Artikel 56 Buchstabe b DBG und sind somit vollständig und vorbehaltlos von der *direkten Bundessteuer* befreit.

Bei den *kantonalen und kommunalen Steuern* ist die Rechtslage wie folgt: Artikel 23 Buchstabe b StHG nimmt die kantonalen Anstalten ebenfalls von der subjektiven Steuerpflicht aus, jedoch enthält diese Bestimmung den Zusatz «...nach Massgabe des kantonalen Rechts». Dadurch überlässt das StHG den Entscheid über die Steuerbefreiung von Anstalten dem kantonalen Gesetzgeber. In der Mehrheit der Kantone mit einer Kantonalbank in der Form einer Anstalt, sind diese Institute von der kantonalen und kommunalen Steuerpflicht befreit. Einzelne Kantone besteuern jedoch solche Institute (FR, TG). Die Kantone regeln die (Nicht-)Besteuerung der Kantonalbanken jeweils im kantonalen Steuergesetz über eine generelle Ausnahmebestimmung für kantonale Anstalten (analog Art. 23

² Vgl. Marco Greter/Alexander. (2022), In: Martin Zweifel, Michael Beusch (Hrsg.) Basler Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (Art. 56 DBG, Rz. 5) mit Verweisen auf weitere Autoren.

StHG). Daneben ist die (Nicht-)Besteuerung in der Regel auch noch spezialgesetzlich im jeweiligen Kantonalbankgesetz festgeschrieben.

Während sich die Steuerbefreiung bei den Kantonalbanken in Form einer Anstalt allein aus ihrer Rechtsform ergibt (auf kantonaler und kommunaler Ebene vorbehältlich allfälligem anders lautendem kantonalem Recht), wäre eine Steuerbefreiung von Kantonalbanken in Form einer Aktiengesellschaft im Lichte von Artikel 56 Buchstabe g DBG zu prüfen. Gemäss dieser Bestimmung sind juristische Personen, die *öffentliche* oder *gemeinnützige* Zwecke verfolgen, für den Gewinn, der ausschliesslich diesen Zwecken gewidmet ist, von der direkten Bundessteuer befreit. Artikel 23 Buchstabe f StHG enthält eine analoge Bestimmung. Die heutzutage weitestgehend als Universalbanken agierenden Kantonalbanken dürften diese Voraussetzung nicht erfüllen³.

Weitere Steuern

Neben der unterschiedlichen Besteuerung von Kantonalbanken in Form von Anstalten und solchen in Form einer Aktiengesellschaft im Bereich der Gewinn- und Kapitalsteuern bestehen insbesondere auch in folgenden Bereichen *Unterschiede* in der Besteuerung:

- *Verrechnungssteuer*: Gewinnausschüttungen oder eine Verzinsung des Dotationskapitals einer Kantonalbank in Form einer Anstalt unterliegen - mangels Vorliegens eines Beteiligungsverhältnisses im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (VStG, SR 642.21) - nicht der Verrechnungssteuer. Dies im Gegensatz zu den Dividenden, die eine Kantonalbank in Form einer Aktiengesellschaft an den Kanton ausschüttet. Da die Beteiligungsquote des Kantons bei allen Kantonalbanken in Form einer Aktiengesellschaft über 10 Prozent liegt, kann dabei statt dem Abzug der Verrechnungssteuer das Meldeverfahren in Anspruch genommen werden (Art. 26a VStG).
- *Stempelabgabe*: Bei Kantonalbanken in Form einer Anstalt unterliegt die Begründung und Erhöhung des Dotationskapitals mangels Vorliegens von Beteiligungsrechten im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (StG, SR 641.10) nicht der Emissionsabgabe. Demgegenüber müssen die als Aktiengesellschaften ausgestalteten Kantonalbanken bei der Ausgabe und Erhöhung von Aktienkapital die Emissionsabgabe entrichten.

Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Steuerrecht im Bereich der Kantonalbanken nicht rechtsformneutral ist und damit auch nicht wettbewerbsneutral. Dies dürfte auch für andere Bereiche gelten, in denen steuerbefreite Anstalten im direkten Wettbewerb mit privatrechtlichen Aktiengesellschaften im Wettbewerb stehen (z.B. Elektrizitätswerke).

Gesetzesanpassung zur einheitlichen Besteuerung der Kantonalbanken

Eine Besteuerung sämtlicher Kantonalbanken im Bereich der Gewinn- und Kapitalsteuern liesse sich herbeiführen, indem Kantonalbanken explizit von der Steuerbefreiung für Anstalten in Artikel 56 Buchstabe b DBG und in Artikel 23 Buchstabe b StHG ausgenommen werden. Damit würde im Steuerrecht für den Bereich der Kantonalbanken Rechtsformneutralität hergestellt. Es würde sich indes die Frage stellen, ob konsequenterweise nicht auch andere Anstalten der Steuerpflicht unterstellt werden müssten.

Anstelle einer Änderung des Steuerrechts könnte auch bei der Rechtsform der Kantonalbanken angeknüpft werden. Zu prüfen wäre dazu eine spezialgesetzliche Regelung – z.B. im Bankengesetz – welche vorschreiben würde, dass Kantonalbanken die Rechtsform einer Aktiengesellschaft aufweisen müssen. Damit würde ebenfalls die Steuerpflicht für Kantonalbanken sichergestellt, ohne die

³ Vgl. in diesem Zusammenhang das Urteil des Bundesgerichtes 2A.254/2000 vom 2. April 2001. Das Gericht musste die Frage beurteilen, ob die von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelte Berner Kantonalbank weiterhin von der direkten Bundessteuer befreit werden kann. Das Gericht verneinte dies, indem es der Berner Kantonalbank die öffentliche Zweckverfolgung absprach.

Steuerbefreiung von Anstalten in Frage zu stellen. Die Gleichbehandlung sämtlicher Kantonalbanken würde nicht nur bei der Gewinn- und Kapitalsteuer, sondern auch bei den übrigen Steuerarten hergestellt. Allerdings hätte dies auch zur Folge, dass die Erträge aus der OECD-Ergänzungssteuer im Fall der ZKB nicht mehr vollständig an den Kanton Zürich gingen (nach Abs. 6 der Übergangsbestimmung zu Art. 129a BV), sondern nur noch im Umfang des Kantonsanteils von 75 Prozent. Es würde sich zudem die Frage stellen, ob dieser Eingriff, welcher einen Wechsel der Rechtsebene vom öffentlichen Recht ins Privatrecht bedingt, verhältnismässig wäre. Die damit verbundenen Kosten (z.B. Umstrukturierung) und Auswirkungen (z.B. auf Bereiche wie Datenschutz) dürften sehr hoch sein.

4. Finanzielle Auswirkungen einer Aufhebung der Steuerbefreiung

4.1 Vorbemerkungen

Unsicherheiten der Schätzungen

Die vorliegenden Schätzungen sind insbesondere mit folgenden erheblichen Unsicherheiten behaftet:

- Ein zentrales Risiko ergibt sich aus der potenziellen *strategischen Reaktion* von Kantonen und Kantonalbanken im Falle einer Abschaffung der Steuerbefreiung. Insbesondere haben die Kantone die Möglichkeit, höhere Abgeltungen für die Staatsgarantie festzulegen. Da solche Zahlungen gewinnmindernd wirken, könnten sie das Steueraufkommen des Bundes empfindlich schmälern, ohne dass sich für den Kanton als Eigentümer zwangsläufig ein Nachteil ergibt.
- Aus den Jahresberichten ersichtliche *Finanzkennzahlen sind oft nicht deckungsgleich mit den steuerlichen Grundlagen*, die sich aus dem DBG und dem StHG ergeben. Dies betrifft unter anderem die steuerliche Behandlung von Rückstellungen. Während einige Rückstellungen (etwa für allgemeine Bankrisiken) steuerlich nicht oder nur teilweise zulässig sind, können andere (beispielsweise Einzelwertberichtigungen oder Rückstellungen für hängige Verfahren) durchaus steuermindernd gebildet bzw. aufgelöst werden. Die exakte Abgrenzung ist den Geschäftsberichten nicht immer eindeutig zu entnehmen. Dies wirkt sich direkt auf die Ermittlung des steuerbaren Gewinns aus.
- Auch die Wirkung der *OECD-Mindestbesteuerung* (Pillar 2) lässt sich derzeit nur grob abschätzen, da die für die Steuerberechnung massgeblichen finanziellen Kennzahlen weder öffentlich verfügbar noch direkt aus den handelsrechtlichen Abschlüssen ableitbar sind. Zudem bestehen weiterhin erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der praktischen Umsetzung und Auslegung der relevanten Berechnungsregeln.
- Unsicherheiten bestehen auch bei der Anwendung des *Beteiligungsabzuges* oder bei *internen Verrechnungen* innerhalb eines Bankkonzerns.
- Die vorliegenden Schätzungen basieren auf den Finanzkennzahlen für das Jahr 2024. Die künftige Gewinnentwicklung ist jedoch nur schwer vorhersehbar und kann, je nach Marktumfeld, Zinsentwicklung oder individueller Geschäftspolitik, von Jahr zu Jahr erheblich schwanken.
- Ebenfalls wäre bei einer allfälligen Abschaffung der Steuerbefreiung die sogenannte *Step-up-Regelung* gemäss Artikel 61a DBG und Artikel 24c StHG zu berücksichtigen. Tritt eine bisher steuerbefreite juristische Person neu in die Steuerpflicht ein, kann sie vorhandene stille Reserven (einschliesslich Goodwill) steuerneutral aufdecken. Diese aufgedeckten stillen Reserven dürfen in der Folge über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren steuerwirksam abgeschrieben werden. Für die bisher steuerbefreiten Kantonalbanken würde dies bedeuten, dass das effektive Steueraufkommen nach einem Wegfall der Befreiung zunächst deutlich geringer ausfallen würde. Über einen Zeitraum von zehn Jahren wären die zusätzlichen Steuereinnahmen somit erheblich tiefer als in einer modellhaften Vollbesteuerung ohne Step-up. Auch die Auswirkungen auf den Nationalen Finanzausgleich (NFA) wären entsprechend

deutlich abgeschwächt, da der steuerbare Gewinn, der in die Ressourcenausgleichsberechnung einfließt, in den ersten Jahren nur gedämpft ansteigen würde.

Die tatsächliche Wirkung des Step-up hängt davon ab, in welchem Umfang stille Reserven vorhanden sind und ob bzw. wie stark die Kantonalbanken von der Möglichkeit Gebrauch machen würden. Beides lässt sich aus den Geschäftsberichten nur begrenzt abschätzen.

Vor dem Hintergrund der genannten Unsicherheiten wird in dieser Auswertung bewusst auf eine allzu detaillierte Darstellung einzelner Schätzwerte verzichtet. Zwar kann eine modellhafte Berechnung die grobe Grössenordnung möglicher Mehreinnahmen skizzieren, vermittelt jedoch keine präzise Prognose. Durch den Verzicht auf exakte Punktwerte soll vermieden werden, den Eindruck einer Genauigkeit zu erwecken, die aufgrund der komplexen Rahmenbedingungen und der Vielzahl an Einflussfaktoren in der Realität nicht erreichbar ist.

Datengrundlage

Die Analyse beruht auf den Daten aus den Geschäftsberichten bzw. Stammhausabschlüssen der Kantonalbanken für das Jahr 2024. Für jede Bank wurden die relevanten Kennzahlen (steuerbarer Gewinn, steuerbares Eigenkapital) manuell ermittelt und um Positionen wie Zuweisungen an Rückstellungen für allgemeine Bankrisiken bereinigt (sofern im Geschäftsbericht ausgewiesen). Es wurden ausschliesslich die steuerlich relevanten Stammhauszahlen verwendet, da die Steuerbefreiung nur die Stammhäuser betrifft.

Steuerschätzung

Direkte Bundessteuer: Für bislang befreite Banken wurde der ordentliche Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften (8.5 %) herangezogen. Die effektive Steuerbelastung wurde unter Berücksichtigung der Abzugsfähigkeit von Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern angepasst, wodurch sich kantonsspezifische Effektivbelastungen von teils deutlich unter 8.5 % ergeben.

Kantonale und kommunale Gewinnsteuern: Es wurden die jeweils gültigen kantonalen Gesamtbelastungen (inkl. Gemeindesteuer) für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften für das Jahr 2024 verwendet, wobei auch hier die Abzugsfähigkeit der Steuer in die Berechnung einfluss.

Kantonale und kommunale Kapitalsteuern: Zusätzlich wurde für jede Bank die potenzielle Kapitalsteuer auf Basis des steuerbaren Eigenkapitals (Dotations- bzw. Aktienkapital zzgl. offener Reserven) und unter Anwendung der kantonalen Kapitalsteuersätze berechnet.

OECD-Mindeststeuer: Für grosse Institute mit internationaler Präsenz (z. B. Zürcher Kantonalbank, Banque Cantonale Vaudoise) wurde geprüft, ob die OECD-Mindestbesteuerung (Pillar 2) unabhängig von der nationalen Steuerpflicht zu einer effektiven Zusatzbelastung führt. Wie gross diese Zusatzbelastung sein könnte, ist aktuell unklar, da sich die OECD-Bemessungsgrundlage aus den Geschäftsberichten nicht verlässlich ablesen lässt. Die Zürcher Kantonalbank weist 2024 Steueraufwand in der Höhe von 156 Millionen für die Ergänzungssteuer aus. Der Ertrag der Ergänzungssteuer geht im Fall der ZKB an den Kanton Zürich, da die ZKB gewinnsteuerbefreit ist (nach Abs. 6 der Übergangsbestimmung zu Art. 129a BV).

Verteilungseffekte: Neben der direkten fiskalischen Wirkung wurden auch die Auswirkungen auf das System des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) berücksichtigt. Insbesondere für die Gewinnsteuer auf Bundesebene wurde analysiert, inwiefern die neu besteuerten Gewinne in die Ressourcenausgleichsberechnung der Kantone einfließen würden (vgl. Kapitel 4.3).

4.2 Mehreinnahmen Gewinn- und Kapitalsteuern

Um das Steuerszenario mit aktuellen Daten (2024) nachzuzeichnen, wurden die relevanten Kennzahlen aller 24 Kantonalbanken aus den jüngsten Geschäftsberichten und offiziellen Mitteilungen erhoben und die oben erwähnten Bereinigungen gemacht.

Tabelle 3: Geschätzte potenzielle und bestehende Steuereinnahmen für Bund und Kantone

Öffentlich-rechtliche Anstalt	Gewinn 2024 in Mio.	Gewinnsteuerepotenzial Bund in Mio.	Gewinn- und Kapitalsteuer Kanton und Gemeinde in Mio.	
			bestehend	potenziell zusätzlich
Aargauische Kantonalbank	284	22	12	11
Appenzeller Kantonalbank	24	2		1
Basellandschaftliche Kantonalbank	186	14		18
Basler Kantonalbank	226	17		15
Freiburger Kantonalbank	227	17	18	
Graubündner Kantonalbank	217	17		19
Banque Cantonale Neuchâteloise	96	7		9
Nidwaldner Kantonalbank	46	4		2
Obwaldner Kantonalbank	26	2		1
Schaffhauser Kantonalbank	87	7		5
Schwyz Kantonalbank	152	12		9
Banca dello Stato del Cantone Ticino	146	11	8	11
Thurgauer Kantonalbank	205	16	12	
Urner Kantonalbank	21	2		1
Zürcher Kantonalbank	1270	98		171
Total	3'213	248	50	273

Öffentlich-rechtliche Anstalt	Gewinn 2024 in Mio.	Gewinnsteuer Bund in Mio.	Gewinn- und Kapitalsteuer Kanton und Gemeinde in Mio.	
			bestehend	potenziell zusätzlich
spezialgesetzliche AG (OR 763)				
Banque Cantonale de Genève	258	20	8	14
Glarner Kantonalbank	24	2	2	
Banque Cantonale du Jura	14	1	1	
Banque Cantonale Vaudoise	441	34	31	
Walliser Kantonalbank	154	12	7	8
Zuger Kantonalbank	122	9	6	
gemischtwirtschaftliche AG (OR 762)				
St. Galler Kantonalbank	218	17	15	
privatrechtliche AG (OR 620 ff.)				
Berner Kantonalbank	181	14	23	
Luzerner Kantonalbank	287	22	18	
Total	1699	131	111	22

Die grössten Gewinnbeiträge kamen von der steuerbefreiten Zürcher Kantonalbank mit über 1,2 Milliarden Gewinn. Aber auch andere Kantonalbanken wie die Banque Cantonale Vaudoise erzielten hohe Gewinne. Die Summe der Gewinne der steuerbefreiten Kantonalbanken lag 2024 bei ca. 3,2 Milliarden (von total ~4,9 Milliarden aller Kantonalbanken). Diese Grössenordnung bildet die Grundlage für die potenziellen Steuereinnahmen. Neben Gewinnen ist auch das Eigenkapital relevant (für Kapitalsteuern). Zum Beispiel verfügte die ZKB Ende 2024 über rund 14,9 Milliarden Eigenmittel (Dotationskapital und Reserven), die Schwyzer Kantonalbank über ~2,4 Milliarden, etc. – auf diesen Eigenkapitalien würden kantonale Kapitalsteuern von typischerweise ~0.1% p.a. erhoben.

Potenzielle Steuereinnahmen bei Abschaffung der Privilegien (Stand 2024)

Auf Basis der obigen Gewinne lässt sich nun abschätzen, welche Steuererträge 2024 erzielt worden wären, wenn alle Kantonalbanken voll steuerpflichtig gewesen wären. Die Berechnung orientiert sich am Vorgehen der KPMG-Studie: Gewinnsteuern für Bund und Kanton sowie Kapitalsteuern für Kantone.

Gewinnsteuer (direkte Bundessteuer): Die bisher steuerbefreiten Banken hätten auf ihren Gewinnen für das Geschäftsjahr 2024 rund 8.5% direkte Bundessteuer entrichten müssen. Der effektive Steuersatz fällt jedoch geringer aus, da sowohl die direkte Bundessteuer als auch die kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuern in Abzug gebracht werden können. Unter Berücksichtigung dieser Abzüge verbleiben geschätzt zusätzliche Einnahmen für den Bund von knapp 250 Millionen. Auch diese Zahl ist jedoch aufgrund der oben genannten Unsicherheitsfaktoren mit grosser Vorsicht zu geniessen. An diesen Einnahmen partizipieren die Kantone mit dem Kantonsanteil von 21,2%.

Gewinnsteuern Kantone/Gemeinden: Hier sind die kantonalen Steuersätze massgeblich. Seit Einführung der STAF (2020) liegen die kombinierten Gewinnsteuersätze in den meisten Kantonen bei ~12–20% (inkl. direkte Bundessteuer). Die Werte variieren je nach Kanton: In Zürich (ZKB) betrug der kombinierte Gewinnsteuersatz ca. 19.7%; in Waadt (BCV) waren es ~14%, in Graubünden (GKB) ~14.8%, etc.

Kapitalsteuern: Die befreiten Kantonalbanken weisen hohe Eigenkapitalien aus (insgesamt weit über 40 Milliarden bei den 15 Instituten). Auf dieses Eigenkapital würde typischerweise eine Kapitalsteuer in Höhe von 0.1–0.2% p.a. anfallen.

Summe: Insgesamt läge das zusätzliche Steueraufkommen 2024 geschätzt in der Grössenordnung von brutto gut 540 Millionen (Bund + Kantone + Gemeinden). Allerdings muss betont werden: Diese Summe ist vor Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen und der erwähnten Möglichkeit eines Step-up gemäss Artikel 61a DBG und 24c StHG. Würden die Banken Steuern zahlen, könnten sie tendenziell etwas weniger an die Kantone ausschütten. Viele Kantone erhalten derzeit erhebliche Gewinnablieferungen; diese Ausschüttungen wären nach Steuern wohl geringer, was die Kantonskassen auf anderem Weg belasten würde. Es käme also zu einer Ressourcenverschiebung.

Die theoretischen zusätzlichen Steuereinnahmen in Höhe von etwa 540 Millionen würden sich unterschiedlich auf Bund und Kantone verteilen. Für den Bund würden zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von knapp 250 Millionen resultieren (oder netto knapp 200 Mio. nach Abzug Kantonsanteil). Für manche Kantone, die derzeit via Gewinnausschüttungen schon profitieren, könnten sich dagegen sogar Mindereinnahmen ergeben. Aus der Modellrechnung ergäben sich insgesamt knapp 300 Millionen an zusätzlichem Einnahmepotenzial aus Gewinn- und Kapitalsteuern auf Ebene der Kantone (oder 350 Mio. inkl. Kantonsanteil DBSt).

Aufgrund der erwähnten erheblichen Unsicherheiten der Modellschätzungen können sich die tatsächlichen Mehreinnahmen spürbar reduzieren oder unterschiedlich auf die staatlichen Ebenen verteilen.

4.3 Auswirkungen im Finanzausgleich

Die Bestimmung des Ressourcenpotenzials ist in Artikel 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2) geregelt:

- Absatz 1 hält den Grundsatz fest, dass das Ressourcenpotenzial eines Kantons der Wert seiner fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen ist.
- Absatz 2 listet die Elemente für die Berechnung abschliessend auf, namentlich die steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen und die steuerbaren Gewinne der juristischen Personen nach DBG. Dazu kommen noch die Vermögen der natürlichen Personen, die sich auf kantonale Steuerdaten abstützen, da das Vermögen auf Stufe Bund nicht Gegenstand einer Besteuerung ist.

Juristische Personen, die nicht der direkten Bundessteuer unterliegen, werden demnach nicht im Ressourcenpotenzial berücksichtigt. Das Ressourcenpotenzial bildet somit nicht vollumfänglich die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen ab. Dies gilt auch für weitere fiskalische Einnahmen der

Kantone, die nicht in Artikel 3 Absatz 2 FiLaG aufgeführt sind (z.B. Grundstückgewinn- oder Motorfahrzeugsteuern).

Ein Einbezug aller fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen würde die Komplexität des Ressourcenausgleichs massiv erhöhen und es müssten Annahmen getroffen werden, wie die bisher nicht berücksichtigten Einnahmequellen im Potenzial zu berücksichtigen sind. In diesem Sinn ist Absatz 2 eine pragmatische Lösung: Die direkte Bundessteuer sorgt dafür, dass die steuerbaren Einkommen und Gewinne in allen Kantonen einheitlich ermittelt werden. Einzig bei den Vermögen wird aufgrund der kantonalen Steuerhoheit eine Unschärfe bei den Immobilienwerten in Kauf genommen. Die im Ressourcenausgleich berücksichtigten Einnahmen aus der Besteuerung von Einkommen, Gewinnen und Vermögen bilden den Löwenanteil der kantonalen Fiskaleinnahmen. Das heutige Ressourcenpotenzial der Kantone stellt deshalb einen glaubwürdigen Indikator für die Finanzstärke der Kantone dar, auch wenn es nicht alle Elemente der Fiskaleinnahmen berücksichtigt.

Die Berücksichtigung der Gewinne derjenigen Kantonalbanken im Ressourcenpotenzial, die nicht der direkten Bundessteuer unterliegen, zeigt, dass der Ressourcenindex in diesen Kantonen wie erwartet leicht ansteigt. Am ausgeprägtesten ist diese Zunahme in den Kantonen Appenzell-i.R. und Graubünden mit 1.1 bzw. 0.8 Indexpunkten. Der Ressourcenindex des Kantons Zürich, des Kantons mit der grössten Kantonalbank, nimmt um 0.4 Punkte zu. Demgegenüber nimmt der Ressourcenindex in denjenigen Kantonen ab, deren Kantonalbank bereits heute bundessteuerpflichtig ist oder die gar keine Kantonalbank mehr haben (SO, AR). Die Veränderungen der Indices sind im Vergleich zu den jährlichen Schwankungen eher tiefer. Da die Disparitäten zwischen den Kantonen und die Fiskalerträge leicht zunehmen, steigt die Dotation des Ressourcenausgleichs etwas an, was zu einer leichten Mehrbelastung des Bundes führt. Auch hier kann es aufgrund der oben erwähnten Unsicherheiten der Modellschätzungen zu unterschiedlichen Resultaten kommen.

Tabelle 4: Potenzielle maximale Auswirkungen auf den Finanzausgleich

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton									
	Ressourcenausgleich aktuell			Ressourcenausgleich inklusive Kantonalbanken			Differenz		
	Ressourcenindex	Ausgleichszahlung		Ressourcenindex	Ausgleichszahlung		Ressourcenindex	Ausgleichszahlung	
		Mio. CHF	CHF/Einw.		Mio. CHF	CHF/Einw.		Mio. CHF	CHF/Einw.
ZH	116.7	503	320	117.1	516	329	0.4	13	9
BE	72.4	-1'520	-1'444	72.1	-1'550	-1'473	-0.3	-30	-29
LU	91.8	-83	-197	91.5	-89	-211	-0.3	-6	-14
UR	70.0	-62	-1'650	70.3	-61	-1'630	0.3	1	20
SZ	185.7	269	1'643	185.9	271	1'654	0.2	2	11
OW	107.5	6	143	107.7	6	149	0.3	0	6
NW	157.6	49	1'104	158.1	49	1'117	0.4	1	13
GL	71.2	-64	-1'548	70.9	-65	-1'577	-0.3	-1	-29
ZG	287.0	469	3'582	286.0	468	3'580	-1.0	0	-3
FR	71.9	-490	-1'485	72.3	-480	-1'456	0.4	10	29
SO	70.4	-453	-1'612	70.2	-462	-1'643	-0.3	-9	-31
BS	155.9	214	1'071	156.5	217	1'087	0.6	3	15
BL	97.7	-7	-24	98.1	-6	-19	0.3	1	5
SH	108.1	13	155	108.8	14	169	0.7	1	14
AR	86.6	-25	-442	86.3	-26	-461	-0.3	-1	-19
AI	104.0	1	76	105.0	2	97	1.1	0	21
SG	78.5	-497	-955	78.2	-510	-980	-0.3	-13	-25
GR	93.4	-29	-139	94.3	-23	-111	0.8	6	28
AG	79.9	-603	-856	80.0	-600	-853	0.1	3	4
TG	79.4	-255	-891	79.8	-248	-865	0.4	7	25
TI	91.2	-79	-223	91.2	-79	-221	0.1	1	2
VD	99.7	-1	-1	99.3	-3	-4	-0.4	-2	-3
VS	68.6	-646	-1'796	68.3	-658	-1'829	-0.3	-12	-33
NE	77.3	-186	-1'048	77.7	-182	-1'024	0.4	4	23
GE	155.3	543	1'060	154.8	540	1'055	-0.5	-3	-5
JU	64.5	-163	-2'207	64.2	-166	-2'238	-0.2	-2	-31
Total	100.0	-3'098		100.0	-3'124		0.0	-26	

4.4 Gesamtsicht der geschätzten finanziellen Auswirkungen

Bund vs. Kantone: Der Bund würde *netto* profitieren (neue Einnahmen, keine direkten Gegenlasten). Aus einer ganzheitlichen Sicht verlieren die Kantone diesen Betrag, da sie von ihren Kantonalbanken entweder weniger Abgeltungen bzw. Gewinnausschüttungen erhalten oder das Eigenkapital der Kantonalbanken und damit der Beteiligungswert für die Kantone tiefer ausfallen wird. Im Finanzausgleich würde der Bund leicht stärker belastet, und die Kantone in ihrer Gesamtheit dementsprechend entlastet.

Innerhalb Kanton: Die Kantone mit Kantonalbanken würden zwar je nachdem kantonale oder kommunale Steuermehreinnahmen verbuchen, aber zugleich geringere Dividenden von ihren Banken erhalten. Unter Berücksichtigung des Beteiligungswertes der Kantonalbank wäre dies mehr oder weniger ein Nullsummenspiel.

Unter den Kantonen: Der nationale Finanzausgleich (NFA) würde die neuen Steuerflüsse teilweise umverteilen. Kantone, deren Ressourcenindex durch neue Steuereinnahmen steigt, müssten mit Abzügen bei den Ausgleichszahlungen rechnen. Kantone ohne Kantonalbank (Solothurn, Appenzell Ausserrhoden – beide haben keine eigene KB mehr) oder solche, deren Bank schon steuerpflichtig ist, würden indirekt profitieren: Sie erhalten entweder höhere NFA-Zuweisungen oder müssen weniger in den Ausgleich einzahlen, da sich das relative Ressourcenverhältnis verschiebt.

Tabelle 5: Gesamtsicht der geschätzten finanziellen Auswirkungen

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

Kanton mit Kantonalbank als öffentlich-rechtliche Anstalt	zusätzliche Gewinnsteuer Bund in Mio. (exkl. Kantonsanteil)	NFA Ausgleichszahlung in Mio.	Total in Mio.
AG	17	3	20
AI	2	0	2
BL	11	1	12
BS	13	3	16
FR	13	10	23
GR	13	6	19
NE	6	4	10
NW	3	1	4
OW	2	0	2
SH	6	1	7
SZ	9	2	11
TI	9	1	10
TG	13	7	20
UR	2	1	3
ZH	77	13	90
Total	195	53	248

Kanton mit Kantonalbank als Aktiengesellschaft	zusätzliche Gewinnsteuer Bund in Mio. (exkl. Kantonsanteil)	NFA Ausgleichszahlung in Mio.	Total in Mio.
spezialgesetzliche AG (OR 763)			
GE	0	-3	-3
GL	0	-1	-1
JU	0	-2	-2
VD	0	-2	-2
VS	0	-12	-12
ZG	0	0	0
gemischtwirtschaftliche AG (OR 762)			
SG	0	-13	-13
privatrechtliche AG (OR 620 ff.)			
BE	0	-30	-30
LU	0	-6	-6
Total	0	-69	-69

Kanton ohne Kantonalbank	zusätzliche Gewinnsteuer Bund in Mio. (exkl. Kantonsanteil)	NFA Ausgleichszahlung in Mio.	Total in Mio.
AR	0	-1	-1
SO	0	-9	-9
Total	0	-10	-10

Total alle Kantone	195	-26	169
---------------------------	------------	------------	------------