

## 8. Finanzpolitische Reserve

Postulat André Müller (FDP, Uitikon), Tobis Weidmann (SVP, Hettlingen), Farid Zeroual (Die Mitte, Adliswil) vom 27. März 2023

KR-Nr. 112/2023, Entgegennahme, Diskussion

*Ratspräsidentin Sylvie Matter:* Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Selma L'Orange Seigo hat an der Sitzung vom 26. Juni 2023 Antrag auf Nichtüberweisung des Postulates gestellt. Der Rat hat über die Überweisung zu entscheiden.

*André Müller (FDP, Uitikon):* Es tut mir fast ein bisschen leid, dass ich Sie an diesem schönen Montagnachmittag mit zu viel Technischem belästigen muss. Mit dem vorliegenden Postulat schlagen wir vor, dass der Regierungsrat mit gewissen Erträgen eine finanzpolitische Reserve bildet. Gespiessen soll die finanzpolitische Reserve vor allem durch Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank oder eben anderen Erträgen, die nicht aufgrund eines staatlichen Handels des Kantons Zürich oder der Übernahme einer Risikoposition durch den Kanton Zürich ausgeschüttet werden. Damit ist explizit die Dividende der ZKB angenommen, denn mit der Dividende der ZKB wird die aufgrund der Staats- und Institutsgarantie durch den Kanton Zürich implizit übernommene Risikoposition abgegolten. Anders als bei einer Geschäftsbank gehört es nicht zu den Zielen der SNB, für ihre Eigentümer eine angemessene Kapitalrendite zu erwirtschaften. Mit einer regelmässigen Gewinnausschüttung darf daher nicht gerechnet werden. Wir haben in den letzten Jahren erfahren, wie das mit der Ausschüttung der SNB ist. Auch in den nächsten Jahren darf der Kanton Zürich keine Ausschüttung der SNB erwarten. Dieses Postulat der bürgerlichen Parteien ist daher auch ein Auftrag an den Regierungsrat, dass das Budget des Kantons Zürich auch ohne diesen Zustupf der SNB auskommt.

Nun, was ist eine finanzpolitische Reserve? Finanzpolitische Reserven stellen einen Bilanzüberschuss dar, der für schlechtere Zeiten auf die Seite gelegt wird. Buchhalterisch hat dies zur Folge, dass der Gewinn zum Zeitpunkt der Einlage reduziert wird. Dagegen kann ein zukünftiges schlechtes Jahresergebnis durch eine Entnahme verbessert werden. Finanzpolitische Reserven funktionieren analog einer Vorfinanzierung. Der Unterschied besteht darin, dass sie nicht im Zusammenhang mit einem Investitionsguthaben stehen, sondern einzig zur Bilanzpolitik verwendet werden. Technisch gesehen ist eine finanzpolitische Reserve eine Rückstellung für einen zukünftigen Aufwand. Daher werden finanzpolitische Reserven im Eigenkapital ausgewiesen. Sie stellen aber keine Verbindlichkeit dar. Mit der Einführung der finanzpolitischen Reserve verändert sich das Bilanzbild nicht signifikant. Der Bilanzleser muss lediglich zukünftig für die Beurteilung des Bilanzüberschusses auch die finanzpolitischen Reserven berücksichtigen. Der Vorteil der finanzpolitischen Reserven ist, dass wesentliche Planungsunsicherheiten im kantonalen Budget-Prozess eliminiert werden, da die volatilen

Ausschüttungen, speziell der SNB, nicht mehr in das ordentliche Budget einfließen.

Komplexer wird es aber bei der Beurteilung der Ertragslage. Das Jahresergebnis ist nicht mehr gleich transparent, nicht mehr gleich vergleichbar, nicht mehr willkürfrei und die wirtschaftliche Betrachtungsweise ist nicht mehr gegeben. Also, man könnte meinen, wir lassen lieber die Hände davon. Aber, wir haben auch finanzpolitische Reserven auf Gemeindeebene zugelassen. Ich denke, dass wir der Finanzkommission des Kantonsrats sicher genau so viel Aufsichtskompetenz zugestehen sollten wie einer Rechnungsprüfungskommission in einer kleinen Gemeinde, die eine finanzpolitische Reserve in ihrer Beurteilung miteinbeziehen muss. Ich bitte Sie daher, das Postulat zu überweisen, damit uns der Regierungsrat aufzeigen kann, wie eine solche Reserve ausgestaltet werden könnte. Danke.

*Selma L'Orange Seigo (Grüne, Zürich):* Auch diesen Vorstoss lehnen wir Grünen ab. Was ich an diesem Vorstoss sympathisch finde: Die Gewinnausschüttung der SNB, die kann sicher nicht als gegeben hingenommen werden. Da sind wir uns, glaube ich, einig. Wir Grünen haben in der Vergangenheit auch immer wieder darauf hingewiesen, dass der Kanton Zürich von solchen Sondereffekten unabhängig sein sollte und dass solche Gelder in die Tilgung von Schulden fließen, dagegen ist auch nichts einzuwenden. Das ist aber in den letzten Jahren passiert. Der Kanton hat Überschüsse geschrieben und er hat stetig Schulden abgebaut. Ich hoffe, der Finanzdirektor (*Regierungsrat Ernst Stocker*) kann das bestätigen.

Was aus unserer Sicht aber nicht geht, ist, dass der Kanton Sonderkässeli einrichtet und dem Staatshaushalt Geld entzieht, dass er separate Kässeli führt. Das ist normalerweise auch nicht etwas, wofür die SVP, die FDP und die Mitte sonst eintreten. In unseren Augen ist dieses Postulat – es war ja ursprünglich eine Motion – ein eher schlecht verschleierter Versuch, einfach dem allgemeinen Staatshaushalt Geld zu entziehen und die Steuern zu senken. Es ist auch nicht ganz logisch, dass Sie in einem Satz darauf hinweisen, dass man nicht mit regelmässigen Gewinnausschüttungen rechnen darf, dass das eben etwas Besonderes ist, das nur gelegentlich eintritt. Dann im nächsten Satz rufen Sie nach Steuersenkungen, und Steuersenkungen sind auch nicht etwas Einmaliges, sondern etwas, das wiederkehrt und für mindestens zwei Jahre gleichbleibt.

Wenn Sie einmalige aussergewöhnliche Einnahmen dazu verwenden, die Steuern dauerhaft zu senken, dann trägt das somit nichts zu nachhaltigen Finanzen des Kantons bei, wie es in der Medienmitteilung zu diesem Vorstosspaket hiess. Es ist einfach Klientelpolitik, wie wir es von diesen Parteien kennen und von der Spar-Allianz erwarten. Wir Grünen lehnen Steuersenkungen ab, auch wenn sie unter dem Titel «Finanzpolitische Reserve» daherkommen. Wir lehnen sie erst recht ab, wenn sie als Automatismen ins Gesetz geschrieben werden sollen.

*Ronald Alder (GLP, Ottenbach):* Das Postulat verlangt, dass die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank und andere Erträge, die nicht aufgrund eines staatlichen Handelns des Kantons Zürich oder der Übernahme einer Risi-

koposition durch den Kanton Zürich ausgeschüttet werden, einer finanzpolitischen Reserve zugeführt werden können und somit nicht direkt in das ordentliche Budget einfließen. Auf diese Weise soll eine wesentliche Planungsunsicherheit im kantonalen Budget-Prozess eliminiert werden. Konkret heisst dies, dass die Ausschüttungen der SNB nicht mehr im mittelfristigen Ausgleich budgetiert werden. In den letzten Jahren ist dem Kanton Zürich sehr viel Geld aus diesen Ausschüttungen zugeflossen. Wie sich nun dieses Jahr zeigt, ist dies jedoch mit grossen Unsicherheiten behaftet. Im Jahr 2022 gab es noch 761 Millionen Franken, dieses Jahr wird es wohl nichts geben. Somit macht es durchaus Sinn, darüber nachzudenken, ob und wie solche Erträge im mittelfristigen Ausgleich berücksichtigt werden oder nicht. Die Postulanten fordern auch, allfällige Gewinnausschüttungen der SNB sollen nicht zur Finanzierung laufender Staatsausgaben verwendet werden. Den Grünliberalen geht diese Bedingung zu weit, schränkt sie die Handlungsfähigkeit des Kantons doch unnötig ein. Gerade in Zeiten des Klimawandels oder der geopolitischen Unsicherheiten kann es Sinn machen, dass ausserordentliche Erträge den ordentlichen Aufgaben zufließen. Die Grünliberalen unterstützen deshalb das Postulat nicht.

*Farid Zeroual (Die Mitte, Adliswil):* Vor Wochenfrist haben wir in diesem Rat das Budget für das Jahr 2024 beraten. Budget-Beratungen haben in den vergangenen Wochen in den Gemeinden des Kantons landauf, landab stattgefunden. Dabei sind in zahlreichen Gemeinden die ausserordentlichen Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer Gegenstand der Beratungen gewesen. Diese Erträge sind in den vergangenen Jahren aufgrund der gestiegenen Landpreise häufig höher ausgefallen als budgetiert. Solche Schwankungen führen zu Verzerrungen in den kommunalen Finanzen und erschweren die langfristigen Prognosen und die kurzfristige Planung. Im Gegensatz zum kantonalen Haushalt verfügen die Gemeinden mit der finanzpolitischen Reserve, wie sie im Gemeindegesetz definiert ist, über die Möglichkeit, solche Effekte zu glätten und Schwankungsreserven zu bilden. Im Kanton Zürich sind solche ausserordentliche Erträge jeweils in die laufende Rechnung eingeflossen. Letzte Woche wurde klar, dass im Jahr 2024 kaum eine Ausschüttung der SNB zu erwarten ist und dass aus den ausserordentlichen Erträgen der Vergangenheit keine Reserve gebildet wurde. Mit diesem Postulat wird der Regierungsrat eingeladen aufzuzeigen, wie in Zukunft Erträge einer finanzpolitischen Reserve zugeführt werden können.

*Tobias Langenegger (SP, Zürich):* Die SP ist immer sehr kritisch bei der Gründung neuer Kässelis. Ich erinnere Sie daran: Wir hatten 2015 entschieden, dass die ZKB eine Prämie für ihre Staatsgarantie zahlt, hatten dann auch gesagt, das soll in ein Kässeli fließen, das sich schön äufnet. Das hat sich dann auch sehr schnell geüffnet. Und die Finanzkommission hat einstimmig entschieden, dass das so keinen Sinn mehr macht, dass wir hier ein Kässeli, das in guten Jahren über 100 Millionen Franken Vermögen hat, äufnen, und wir das Geld besser dazu brauchen, um die Schulden abzubauen, weil, wenn wir die Schulden abbauen, dann können wir, wenn wir bei der ZKB wirklich ein Problem haben, rasch auf dem

Finanzmarkt Geld aufnehmen. Die beste Bedingung dazu ist eine tiefe Verschuldung und nicht irgendein Kässeli.

Dieser Vorstoss ist ein Schwestervorstoss, den es auch bei den Gemeinden gab. Das wurde bereits erwähnt. Dort haben wir die Problematik, dass eine Einzahlung in eine Reserve nur möglich ist, wenn sie auch budgetiert wird. Wenn es budgetiert ist, dann muss man es auch auszahlen, auch wenn das Jahr gar nicht so erfolgreich herauskommt. Auch dort haben wir unterstützt. Ich lasse die Katze aus dem Sack, wir unterstützen das hier, weil wir eine andere Analyse machen als Ronald Alder. Der sagt, hier sei klar, das werde für irgendwelche Steuersenkungen gebunden. Das macht offensichtlich keinen Sinn, das ist klar. So einfach ist es nicht möglich. Es ist ein Teil der Begründung. Für uns zählt immer ausschliesslich der Postulatstext.

Wir werden das Postulat unterstützen, denn in einem Punkt – das möchte ich kurz ausführen –, der für uns zentral ist, geben wir den drei Postulanten Recht. Ronald Alder hat es bereits erwähnt: die Schwankungen der SNB. Wir haben ein Problem mit den Schwankungen der SNB. Wir hatten in den letzten Jahren sehr hohe Zuwendungen seitens der SNB. Wir haben dieses Jahr keine, nächstes Jahr sieht es sehr schlecht aus. Ich habe Ihnen genau vor einer Woche sehr energisch versucht zu erläutern, wieso Sie mit der Steuerfuss-Senkung einen Fehler machen – Sie haben nicht auf mich gehört, leider –, nämlich, weil der mittelfristige Ausgleich sehr dynamisch reagiert. Es fallen gute Jahre weg, in der die SNB sehr matchentscheidend beigetragen hat, dass sie gut ausgefallen sind. Jetzt kommen schlechte Jahre dazu, weil wahrscheinlich die SNB wieder nicht zahlen wird, wir aber eine einfache Ausschüttung im Budget haben. Hier begrüssen wir, wenn es eine Auslegeordnung der Regierung gibt, dass wir hier eine Glättung erfahren, weil der mittelfristige Ausgleich nicht dieser Volatilität ausgeliefert werden soll.

Ich möchte noch eine wichtige Bemerkung machen: André Müller hat sehr ausführlich von diesen anderen Erträgen gesprochen. Ich wüsste jetzt nicht welche; er hat die ZKB rausgenommen. Das sind vermutlich die wesentlichsten anderen Erträge, die es gibt. Wir sehen keine anderen Erträge. Wir gehen davon aus, dass die Postulatsantwort eine Auslegeordnung ist, in der der Regierungsrat uns aufzeigt, wie er den mittelfristigen Ausgleich, das Budget, robuster machen kann gegen die SNB-Ausschüttungen. Das darf aber nicht mit einem Leistungsabbau passieren. Besten Dank.

*André Müller (FDP, Uitikon) spricht zum zweiten Mal:* Vielen Dank, Herr Langenegger, ich stimme in den wesentlichen Punkten zu. Ich möchte allerdings klarstellen, dass wir ganz bewusst die ZKB da rausgenommen haben. Ich sehe im Moment auch keine weiteren Erträge – da stimme ich Ihnen zu –, die reinkommen könnten. Aber, eventualiter haben wir das so reingenommen, aber es ist ein wesentlicher Unterschied zwischen der ZKB, wo wir eine Risikoposition übernehmen, und der SNB.

Noch ein kurzes Wort an Frau L'Orange Seigo. Ich weiss, Sie hat im Moment Wichtigeres zu tun; Journalisten sind auch sehr wichtig. Wenn es mir um Steuersenkungen ginge, dann wäre es natürlich viel einfacher, wir könnten die SNB-

Ausschüttung weiterhin im ordentlichen Haushalt behalten. Es geht mir hier um etwas ganz anders. Wir sind in den letzten Jahren wie ein Junkie vom nächsten Schuss ein bisschen abhängig von der SNB-Ausschüttung geworden. Es geht mir darum, den ordentlichen Haushalt zu stabilisieren. Wenn wir dann dieses Kässeli, wie Sie, Herr Langenegger, es nennen, gefüllt haben, dann können wir politisch entscheiden, was wir damit tun. Mir wären natürlich Steuersenkungen lieb. Wenn es aber eine Klima-Allianz gibt, die anderes vorhat: so be it. Aber ich denke, was wichtig ist, dass wir den ordentlichen Haushalt, den mittelfristigen Ausgleich unabhängig von der SNB-Ausschüttung gestalten. Besten Dank.

*Judith Anna Stofer (AL, Dübendorf):* Ich kann es sehr kurz machen. Die Alternative Liste ist kein Fan von solchen separaten Kässeli. Zudem haben wir demokratiepolitische Bedenken. Sollte dann dieses Kässeli zur Steuersenkung verwendet werden können, sind wir überhaupt nicht damit einverstanden. Wir lehnen das Postulat ab.

*Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 119 : 50 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), das Postulat KR-Nr. 112/2023 zu überweisen.** Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Berichts innert zweier Jahre.

Das Geschäft ist erledigt.