

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 114/2023
betreffend Kantonale Schuldenbremse**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. November 2025,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 114/2023 betreffend Kantonale Schuldenbremse wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 5. Februar 2024 folgende von den Kantonsräten Tobias Weidmann, Hettlingen, Alex Gantner, Maur, und Farid Zeroual, Adliswil, am 27. März 2023 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen durch eine Änderung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) für eine kantonale Schuldenbremse zu erarbeiten, damit Investitionen mittelfristig möglichst aus eigenen Mitteln finanziert werden kann.

Bericht des Regierungsrates

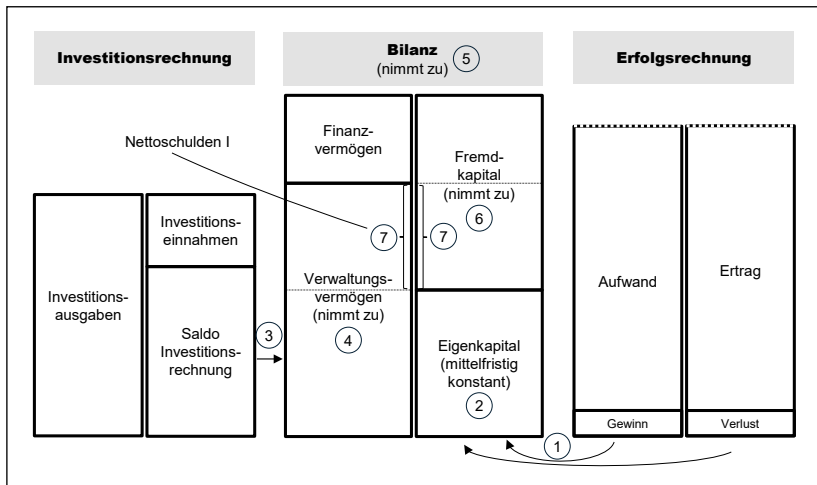
1. Wirkungsmechanismen im Finanzhaushalt

Art. 123 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101) sieht vor, dass der Finanzhaushalt mittelfristig auszugleichen ist. Massgebend für den mittelfristigen Ausgleich ist gemäss § 4 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) die konsolidierte Erfolgsrechnung. § 3 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (LS 611.2) bestimmt,

dass die Mittelfristigkeit gemäss § 4 Abs. 1 CRG einen Zeitraum von acht Jahren umfasst. Die Haushaltsregel des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung wird im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) ausgewiesen (vgl. KEF 2025–2028, Kap. Finanzentwicklung, S. 6). Zudem wird die Einhaltung bei der Erarbeitung der Finanzplanung geprüft. In der Praxis berechnet sich der mittelfristige Ausgleich aus den Ergebnissen der vergangenen drei Rechnungsjahre, des laufenden Budgets und der vier Planjahre des KEF.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Zusammenhänge zwischen Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung und Bilanz sowie die Funktionsweise der Haushaltsregel.

Abbildung 1: Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung und Bilanz



In der Erfolgsrechnung verändern Verlust bzw. Gewinn unmittelbar das Eigenkapital (Ziff. 1). Weil sich gemäss der geltenden Haushaltsregel Aufwand und Ertrag über acht Jahre ausgleichen müssen, stabilisiert der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung das Eigenkapital (Ziff. 2). Sie bewirkt nicht – wie intuitiv zu vermuten wäre – einen Zuwachs des Eigenkapitals bzw. des kantonalen Vermögens oder einen Abbau des Fremdkapitals. Investitionen werden in das Verwaltungsvermögen der Bilanz übertragen (Ziff. 3). Das Verwaltungsvermögen enthält jene Vermögenswerte, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlich sind. Dem Wertzufluss aus der Investitionsrechnung steht ein nutzungsbedingter Wertverzehr des vorhandenen Vermögens in Form von kalkulatorischen, nicht finanzierungswirksamen Abschreibungen gegenüber. Bei höheren Investitionen als Abschreibungen nimmt das Verwaltungsvermögen (Ziff. 4) und damit auch die Bilanzsumme (Ziff. 5) zu.

Mit dem Wachstum der Bevölkerung im Kanton Zürich wächst das Verwaltungsvermögen, da mehr Anlagen für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendig sind. Der heutige mittelfristige Ausgleich mit der Zielsetzung eines mittelfristig konstanten Eigenkapitals würde in einer solchen Situation tendenziell dazu führen, dass das Wachstum des Verwaltungsvermögens mit Fremdkapital bzw. langfristigen Finanzverbindlichkeiten gegenüber dem Kapitalmarkt («Staatsanleihen») finanziert werden müsste. Entsprechend säne der Anteil des Eigenkapitals gegenüber dem Fremdkapital, da zusätzlich notwendige Anlagegüter für die öffentlichen Aufgaben nicht mit Überschüssen aus der Erfolgsrechnung finanziert würden (Ziff. 6). Um neue Infrastrukturen für die wachsende Bevölkerung selbstständig finanzieren zu können bzw. den Eigenkapitalanteil zumindest konstant zu halten, sind folglich kontinuierliche Überschüsse in der Erfolgsrechnung notwendig bzw. ein entsprechend positiver mittelfristiger Ausgleich.

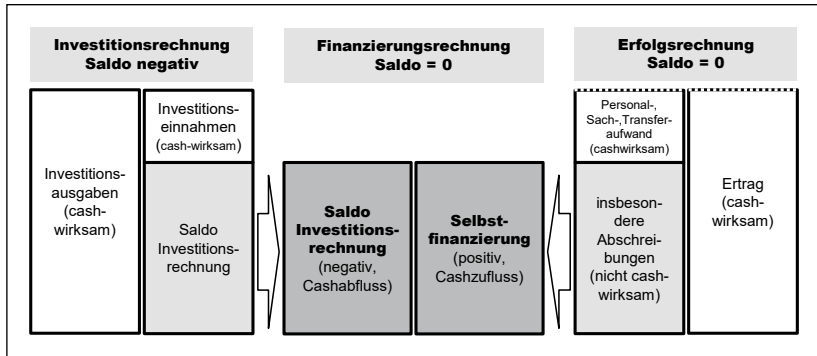
Die Kennzahl Nettoschulden I (Ziff. 7) zeigt das Ungleichgewicht zwischen aufgebautem Verwaltungsvermögen und selbstständiger Finanzierung durch Eigenkapital: Es handelt sich um jenen Anteil des Verwaltungsvermögens, der nicht durch Eigenkapital gedeckt ist, sondern durch Fremdkapital finanziert ist. Umgekehrt formuliert handelt es sich um den verbleibenden Anteil des Fremdkapitals, wenn das frei veräusserbare, nicht für öffentliche Aufgaben bestimmte Finanzvermögen abgezogen wird.

Der heutige mittelfristige Ausgleich über die Erfolgsrechnung erlaubt keine Steuerung des Fremdkapitals bzw. der Aufnahme oder des Abbaus von Finanzverbindlichkeiten, weil die Investitionen nicht im mittelfristigen Ausgleich enthalten sind (bzw. nur als Bruchteil mittels jährlicher Abschreibungen über die Nutzungsdauer). Um die Finanzverbindlichkeiten gegenüber dem Kapitalmarkt nicht ungebremst anwachsen zu lassen, sind sowohl die Erfolgsrechnung als auch die Investitionsrechnung zu berücksichtigen. Die dafür geeignete Grösse ist der Saldo der Finanzierungsrechnung. Er misst den Geldzufluss und Geldabfluss der Erfolgs- und Investitionsrechnung. Nicht enthalten sind Transaktionen im Finanzvermögen wie insbesondere vorsorglicher Land- bzw. Immobilienerwerb, da Finanzvermögen frei veräusserbar ist und sich deswegen die Kennzahl Nettoschulden I nicht ändert. Enthalten sind hingegen Rückstellungen, obwohl sie im Zeitpunkt ihrer Bildung nicht finanzierungswirksam sind, jedoch mit einem raschen Mittelabfluss zu rechnen ist. Weiter sind gewisse Transaktionen in der Erfolgsrechnung nicht sofort finanzierungswirksam, obwohl sie in die Selbstfinanzierung einfließen, so etwa die Steuernachträge. Abgesehen von solchen kurzfris-

tigen Abweichungen in der Finanzierungswirksamkeit zeigt der Saldo Finanzierungsrechnung das für eine langfristige Steuerung notwendige Bild.

Die folgende Abbildung zeigt den schematischen Zusammenhang zwischen Erfolgs-, Investitions- und Finanzierungsrechnung. In der Erfolgsrechnung ist ein ausgeglichener Saldo abgebildet, wie dies durch den mittelfristigen Ausgleich gefordert ist. Auf der Aufwandseite sind insbesondere die Abschreibungen nicht finanzierungswirksam. Werden die nicht finanzierungswirksamen Positionen der Erfolgsrechnung entfernt, ergibt sich in der vorliegenden Abbildung ein Geldzufluss bzw. eine positive Selbstfinanzierung. In der Investitionsrechnung sind alle Positionen finanzierungswirksam, es kommt daher gemäss Abbildung per Saldo zu einem Geldabfluss.

Abbildung 2: Erfolgs-, Investitions- und Finanzierungsrechnung



Zur Finanzierung der Investitionen sind Überschüsse im finanzierungswirksamen Teil der Erfolgsrechnung (Selbstfinanzierung) erforderlich. Für einen ausgeglichenen Saldo der Finanzierungsrechnung muss die (positive) Selbstfinanzierung dem (negativen) Saldo der Investitionsrechnung entsprechen.

2. Beurteilung und Massnahmen des Regierungsrates

Ein Aufbau langfristiger Finanzverbindlichkeiten gegenüber dem Kapitalmarkt ist – unabhängig davon, ob durch die Erfolgs- oder Investitionsrechnung ausgelöst – aus mehreren Gründen kritisch zu beurteilen. Einerseits schränkt er den Handlungsspielraum zukünftiger Generationen ein, ohne dass diese über die heutige Verwendung der Mittel mitentscheiden konnten. Mittel aus der Erfolgsrechnung stiften einen einmaligen Nutzen und sind damit verzehrt, ohne dass sie künftigen Generationen dienen. Im Fall von Investitionen ist nicht gesichert, ob zukünftige Generationen denselben Nutzen aus dem aufgebauten Ver-

waltungsvermögen ziehen, wie das aus heutiger Sicht unterstellt werden könnte, weil sich die Nutzungsgewohnheiten über die Zeit ändern oder entsprechende Bedürfnisse während der Nutzungsdauer wegfallen können. Zudem ist das Prinzip «wer befiehlt, soll auch zahlen» nicht eingehalten, da es sich um eine intertemporale Steuerverschiebung handelt: Heutige Kosten bzw. Entscheide werden nicht mit heutigen, sondern mit zukünftigen Steuereinnahmen bezahlt. Dies setzt einen Anreiz, in der Gegenwart zu grosse Bestellungen auszulösen, und löst weitere Verteilwirkungen in der Gesellschaft aus. Schliesslich ist auch der Aspekt der Souveränität nicht ausser Acht zu lassen: Werden der laufende Konsum oder Anlagen für öffentliche Aufgaben durch Fremdkapitalgeber finanziert, sinkt aufgrund der Abhängigkeit der eigenständige Entscheidungsspielraum des Gemeinwesens. Laufende Ausgaben wie auch ein Aufbau von Verwaltungsvermögen sollten somit grundsätzlich mit Eigenkapital und nicht mit Fremdkapital vorgenommen werden, oder dieses innert einer definierten Frist wieder abgetragen werden.

Die Investitionen befanden sich in den vergangenen Rechnungsjahren auf anhaltend hohem Niveau. In den vergangenen Jahren bis zur Rechnung 2022 lagen Ertragsüberschüsse vor und die Investitionen konnten vollständig aus eigenen Mitteln finanziert werden. In der Rechnung 2024 lag zwar ein Ertragsüberschuss vor, aber die Investitionen konnten dennoch nicht vollständig aus eigenen Mitteln finanziert werden. Aktivseitig nahm das Verwaltungsvermögen 2015 bis 2024 von 14,5 Mrd. Franken auf 17,1 Mrd. Franken zu. Passivseitig erhöhte sich das Eigenkapital 2015 bis 2024 von 8,4 Mrd. Franken auf 12,0 Mrd. Franken. Das Fremdkapital stieg in diesem Zeitraum von 12,0 Mrd. Franken auf 14,0 Mrd. Franken. Die kurz- und langfristigen Finanzverbindlichkeiten stiegen von 6,7 Mrd. auf 6,9 Mrd. Franken.

2023 wurde im Rahmen der Erarbeitung des KEF 2024–2027 deutlich, dass die kantonale Finanzplanung mittelfristig ein Ungleichgewicht aufweist. So lag der geplante Saldo der Erfolgsrechnung – insbesondere auch aufgrund von Lastenverschiebungen von den Gemeinden an den Kanton – durchschnittlich rund 370 Mio. Franken im Minus. Der Saldo der Finanzierungsrechnung lag in den Planjahren durchschnittlich sogar rund 770 Mio. Franken im Minus, was zu einer Neuverschuldung des Kantons in der Planperiode von 3 Mrd. Franken geführt hätte. Um einen stetigen und dauerhaften Anstieg der Neuverschuldung zu vermeiden, ergriff der Regierungsrat mit RRB Nr. 1413/2023 entsprechende Massnahmen und leitete unter anderem eine Investitionspriorisierung ein. Auch zeigte sich in der Rechnung 2023 erstmals seit Langem wieder ein negativer Saldo der Finanzierungsrechnung und ein Selbstfinanzierungsgrad von unter 100%. Das Finanzierungsdefizit betrug –358 Mio. Franken und der Selbstfinanzierungsgrad lag bei 65,5%. Im Rahmen der

Planung zum KEF 2025–2028 wurde entsprechend erstmalig eine Priorisierung der Investitionsvorhaben durchgeführt. Für den KEF 2025–2028 betrug der Saldo der Finanzierungsrechnung nach Abschluss der Budgetberatung durch den Kantonsrat insgesamt noch –1,3 Mrd. Franken, d. h. die Neuverschuldung konnte in den Planjahren deutlich gesenkt werden.

Der Regierungsrat ist sich der Notwendigkeit eines nachhaltigen und langfristig stabilen Finanzhaushalts bewusst. Eine unkontrollierte Höherschuldung des Kantonshaushalts soll deshalb vermieden werden. In diesem Sinn hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 28/2025 entschieden, die Investitionspriorisierung auch im KEF 2026–2029 weiterzuführen. Die Ziele des Postulats werden über eine gezielte Haushaltssteuerung in Erfolgs- und Investitionsrechnung auch ohne zusätzliche regulatorische Massnahmen erreicht. Weitere Massnahmen sind somit nicht erforderlich.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 114/2023 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli