

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR–Nr. 112/2023
betreffend Finanzpolitische Reserve**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. November 2025,

beschliesst:

I. Das Postulat KR–Nr. 112/2023 betreffend Finanzpolitische Reserve wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. Dezember 2023 folgendes von den Kantonsräten André Müller, Uitikon, Tobias Weidmann, Hettlingen, und Farid Zeroual, Adliswil, am 27. März 2023 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten aufzuzeigen, wie die Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und andere Erträge, die nicht aufgrund eines staatlichen Handelns des Kantons Zürich oder der Übernahme einer Risikoposition 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 Budgetprozess eliminiert werden.

Der Regierungsrat zeigt auf, welche Gesetze, insbesondere das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) wie angepasst werden müssen, dass eine entsprechende finanzpolitische Reserve gebildet werden kann.

Bericht des Regierungsrates:

1. Einleitung

Gemäss Art. 122 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) richten sich Budget und Rechnung nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit. Diese Grundsätze bedingen eine «Fair Presentation» des Finanzhaushalts. Gemäss § 46 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) erfolgt die Rechnungslegung nach allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung. Der Regierungsrat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk in einer Verordnung und weist Abweichungen davon aus. Diese Verordnung ist dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Das anzuwendende Regelwerk sind die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) (§ 3 Abs. 1 Rechnungslegungsverordnung, LS 611.1).

Die Bildung einer finanzpolitischen Reserve zulasten des Saldos der Erfolgsrechnung ist aus Rechnungslegungssicht unzulässig, da es sich um eine Gewinnverwendung des Jahresergebnisses und nicht um einen Aufwand zulasten des Jahresergebnisses handelt. Die Bildung einer finanzpolitischen Reserve ist somit Bestandteil der Gewinnverwendung. Die Zuweisung zum übrigen Eigenkapital fällt entsprechend tiefer aus. Sie hat keinen Einfluss auf den Schuldenabbau. Einen Einfluss auf den Schuldenabbau hat nur eine Verbesserung des tatsächlichen Geldflusses, d. h. tiefere Ausgaben oder höhere Einnahmen als geplant. Es bedarf somit eines anderen Lösungsansatzes.

2. Mittelfristiger Ausgleich

Art. 123 Abs. 1 KV bestimmt, dass der Finanzhaushalt mittelfristig auszugleichen ist. Massgebend für den mittelfristigen Ausgleich ist gemäss § 4 Abs. 1 CRG die konsolidierte Erfolgsrechnung. § 3 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (LS 611.2) legt fest, dass die Mittelfristigkeit einen Zeitraum von acht Jahren umfasst. In der Praxis berechnet sich der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung aus den Ergebnissen der vergangenen drei Rechnungsjahre, des laufenden Budgets und der vier Planjahre des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF). Mit dem mittelfristigen Ausgleich verfügt der Kanton Zürich über eine hinreichende Steuerungsgrösse, mit der sich das Anliegen des Postulats umsetzen lässt.

3. Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank

Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank (NBG, SR 951.11) vereinbaren das Eidgenössische Finanzdepartement und die Schweizerische Nationalbank (SNB) zum Zweck der mittelfristigen Verstetigung für einen bestimmten Zeitraum die Höhe der jährlichen Gewinnausschüttung. Laut der derzeitigen Vereinbarung vom 29. Januar 2021 wird der Grundbetrag von 2 Mrd. Franken ausgeschüttet, sofern ein Bilanzgewinn von mindestens 2 Mrd. Franken vorliegt und die Ausschüttungsbeträge mit der Dividende an die Aktionärinnen und Aktionäre nicht zu einer negativen Ausschüttungsreserve führen. Nach Art. 31 Abs. 2 und 3 NBG erfolgt die Gewinnverteilung zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone in Abhängigkeit von deren Wohnbevölkerung. Die Höhe der Gewinnausschüttung erfolgt in Abhängigkeit des Bilanzgewinns (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Gewinnausschüttung der SNB

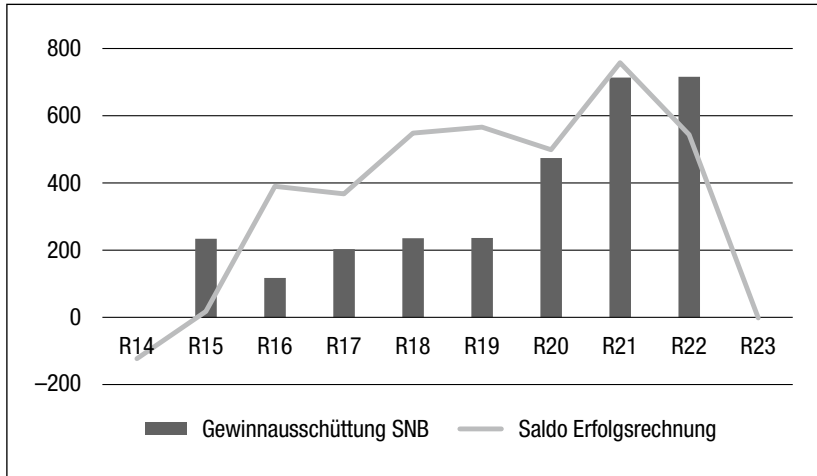
Höhe des Bilanzgewinns	Höhe der Gewinnausschüttung
unter 10 Mrd. Franken	höchstens 2 Mrd. Franken (Ausschüttung plus Dividende an Aktionärinnen und Aktionäre darf nicht zu einer negativen Ausschüttungsreserve führen)
10 Mrd. Franken oder mehr, aber unter 20 Mrd. Franken	3 Mrd. Franken
20 Mrd. Franken oder mehr, aber unter 30 Mrd. Franken	4 Mrd. Franken
30 Mrd. Franken oder mehr, aber unter 40 Mrd. Franken	5 Mrd. Franken
40 Mrd. Franken oder mehr	6 Mrd. Franken

In den Geschäftsjahren 2021 und 2022 wurde aufgrund der Vereinbarung erstmals 6 Mrd. Franken Gewinn ausgeschüttet. Da im Geschäftsjahr 2023 die Gewinnausschüttung der SNB ausblieb, wird das Ziel der mittelfristigen Verstetigung mit der geltenden Vereinbarung bzw. ihrer Umsetzung im Kanton nicht erreicht. Auch in Zukunft ist von einer bedeutenden Volatilität auszugehen, was die Planbarkeit und Verlässlichkeit finanzpolitischer Festlegungen ohne entsprechende Massnahmen beeinträchtigen würde. Aus diesem Grund wird seit dem KEF 2024–2027 in der Finanzplanung (Leistungsgruppe Nr. 4930, Zinsen und Beteiligungen) in jedem Planjahr der kantonale Anteil an einer Gewinnausschüttung der SNB von 1 Mrd. Franken berücksichtigt. Er entspricht im Durchschnitt der für die vier Planjahre total erwarteten Ausschüttung.

4. Auswirkung volatiler Erträge auf den Staatshaushalt

Die nachfolgende Abbildung vergleicht die Rechnungsergebnisse mit der jeweiligen SNB-Gewinnausschüttung.

Abbildung 1: Gegenüberstellung Gewinnausschüttungen SNB, Rechnungsergebnisse des Kantons Zürich (in Mio. Franken)



Die Gewinnausschüttung der SNB hatte insbesondere in den Jahren 2020 bis 2022 einen massgeblichen Anteil an den hohen Ertragsüberschüssen. In den Jahren 2014 und 2023, in denen die Gewinnausschüttung der SNB ausgeblieben war, kam es hingegen zu Aufwandüberschüssen.

Tabelle 2: Gewinnausschüttung der Beteiligungen 2016–2023

in Mio. Franken	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Schweizerische Nationalbank	117	203	235	236	474	714	716	0
Zürcher Kantonalbank	200	220	230	230	330	297	280	320
Weitere Beteiligungen	65	67	69	72	32	45	47	45
Summe	382	490	534	538	835	1056	1043	365

Volatilität in bedeutendem Ausmass ist vor allem bei der SNB zu beobachten. Die anderen Beteiligungen liefern stabile Erträge ab oder ihre Volatilität ist im Vergleich zum Gesamthaushalt zu unbedeutend.

Fliessen volatile Erträge, die in den vergangenen Rechnungsjahren hoch waren, in die Planung ein, ergibt sich der Eindruck eines dauerhaft hohen finanzpolitischen Handlungsspielraums bzw. können gesetzliche Grundlagen ausgeweitet werden, die einen dauerhaften Aufwand verursachen. Sinken danach die volatilen Erträge wieder oder bleiben ganz

aus, geraten die Finanzen in ein Ungleichgewicht. Einen bereits in die KEF-Planung aufgenommenen Aufwand in den folgenden Planungen tiefer anzusetzen ist unmöglich, wenn Rechtsgrundlagen angepasst und Vorhaben bereits in der Umsetzung sind. Dies verdeutlicht, dass aus finanzpolitischen und finanztechnischen Überlegungen Sondererträge nicht zur Finanzierung der laufenden ordentlichen Kantonsaufgaben verwendet werden sollten.

5. Rechtsanpassung

Mit einer Änderung der Bestimmung des CRG zum Haushaltsgleichgewicht (§ 4 CRG) könnte ein Vorgehen geschaffen werden, das diese Verwerfungen verhindert und sich gleichzeitig positiv auf den Schuldenabbau auswirkt.

Werden Erträge vom mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung (vgl. § 4 Abs. 1 CRG) ausgenommen, verschlechtert sich die Steuerungsgrösse «Saldo der Erfolgsrechnung im mittelfristigen Ausgleich» im gleichen Umfang. Es stellen sich entsprechend gewollte Überschüsse in der Rechnung ein. Dadurch steigt das Eigenkapital und die Nettoschulden I werden abgebaut. Die Verschuldungskapazität für unerwartete finanzielle Belastungen steigt entsprechend an. Dies kommt einer vom Postulat geforderten finanzpolitischen Reserve gleich.

Der Kanton Zürich erhält aufgrund seiner Bevölkerungsgrösse einen bedeutenden Anteil an der Gewinnausschüttung der SNB und trägt infolgedessen ein gewisses Risiko mit. Werden die vergangenen Jahre betrachtet (vgl. Tabelle 2), kann dauerhaft mit einer einfachen Gewinnausschüttung von 1 Mrd. Franken gerechnet werden. Um der Anforderung des Postulats gerecht zu werden, nur Erträge zu berücksichtigen, die nicht aufgrund der *«Übernahme einer Risikoposition ausgeschüttet werden»*, ist höchstens der Anteil des Kantons Zürich von rund 119 Mio. Franken an einer einfachen Gewinnausschüttung pro Jahr in den mittelfristigen Ausgleich aufzunehmen. Darüber hinausgehende Gewinnausschüttungen bzw. der kantonale Anteil daran sind dem mittelfristigen Ausgleich nicht anzurechnen. Der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung stellt sich unter Anwendung der möglichen Rechtsanpassung wie folgt dar:

Tabelle 3: Mittelfristiger Ausgleich im KEF 2026–2029 der Erfolgsrechnung mit Ausnahmeregelung für die Gewinnausschüttung der SNB (Stand: Nachträge zum Budgetentwurf 2026, Vorlage 6043a)

in Mio. Franken	R22	R23	R24	B25	P26	P27	P28	P29	2022 –2029
Saldo Erfolgsrechnung KEF 2026–2029 (Stand: Nachträge zum Budgetentwurf)	543	–2	150	695	–148	–30	97	63	1369
Nichtanrechnung Abgeltung Staatsgarantie Zürcher Kantonalbank	–28	–30	–31	–31	–32	–33	–33	–34	–253
Anrechnung einer einfachen Gewinnausschüttung ¹	–597			–240					–836
Saldo Erfolgsrechnung im mittelfristigen Ausgleich	–82	–32	119	424	–180	–63	64	29	280

¹ Rechnung 2022: 716 Mio. Franken; Rechnung 2023 und Rechnung 2024: null; Rechnung 2025: 359 Mio. Franken; erwartete Gewinnausschüttung Planjahr 2026 bis Planjahr 2029: 119 Mio. Franken

Bereits jetzt ist in allen Planjahren des KEF 2026–2029 nur eine einfache Ausschüttung eingeplant. Dies ist im mittelfristigen Ausgleich ohne weitere Massnahmen abbildbar. Als flankierende Massnahme können die nicht in den mittelfristigen Ausgleich aufgenommenen Erträge mit einem Indikator in der Leistungsgruppe Nr. 4930, Zinsen und Beteiligungen, nachverfolgt werden. Zudem ist in der Kommunikation auf die Grösse «Saldo der Erfolgsrechnung im mittelfristigen Ausgleich» zu fokussieren, um den erwähnten missverständlichen Eindruck während Perioden mit hohen Erträgen zu vermeiden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR–Nr. 112/2023 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom Kathrin Arioli