



80. Sitzung, Montag, 2. November 2020, 08:15 Uhr

Vorsitz: *Roman Schmid (SVP, Opfikon)*

Verhandlungsgegenstände

- 1. Mitteilungen 2**
 Antworten auf Anfragen
 Ratsprotokoll zur Einsichtnahme
- 2. Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG), Änderung, Vermögensobergrenzen 3**
 Antrag der Redaktionskommission vom 28. Oktober 2020
 Vorlage 5643b
- 3. Lotteriefondsgesetz (LFG)..... 4**
 Antrag der Redaktionskommission vom 28. Oktober 2020
 Vorlage 5520b
- 4. Erhöhung des Dotationskapitalrahmens der Zürcher Kantonalbank (ZKB) von 3,0 Mrd. auf 3,425 Mrd. Franken.. 5**
 Antrag des Bankrates der Zürcher Kantonalbank vom 26. März 2020 und geänderter Antrag der Finanzkommission vom 17. September 2020
 KR-Nr. 140a/2020
- 5. Gesetz über die Administrativuntersuchung..... 21**
 Antrag des Regierungsrates vom 11. Juli 2018 und geänderter Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 16. Januar 2020
 Vorlage 5479a
- 6. Elektronisches Büro im Steueramt 33**
 Antrag des Regierungsrates vom 5. Juni 2018 zum Postulat KR-Nr. 135/2017 und gleichlautender Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 25. Februar 2020

Vorlage 5555

**7. Reduktion der Besteuerung von Kapitaleistungen aus
Vorsorge 36**

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 5. Mai
2020 zur parlamentarischen Initiative Andreas Geistlich

KR-Nr. 377a/2016

8. Modernisierung des Personalgesetzes 54

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 15. Mai
2020 zur parlamentarischen Initiative Michael Zeugin

KR-Nr. 298a/2017

9. Verschiedenes 66

Fraktions- und persönliche Erklärungen

Gratulation zur Geburt eines Kindes

Absage der Kantonsrats-Jassmeisterschaften am 9. November
2020

Rücktrittserklärungen

Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse

1. Mitteilungen

Geschäftsordnung

Ratspräsident Roman Schmid: Das Wort wird nicht verlangt. Die
Traktandenliste ist in der vorliegenden Form genehmigt.

Antworten auf Anfragen

Ratspräsident Roman Schmid: Der Regierungsrat hat uns die Antworten auf acht Anfragen zugestellt:

- KR-Nr. 246/2020, Diskriminierung von Kulturschaffenden mit religiösem Hintergrund?

Hanspeter Hugentobler (EVP, Pfäffikon), Markus Schaaf (EVP, Zell), Mark Anthony Wisskirchen (EVP, Kloten)

- KR-Nr. 247/2020, Wasserversorgungsanlagen in abgelegenen Gebieten
Walter Honegger (SVP, Wald)
- KR-Nr. 249/2020, Prüfung Jahresrechnungen – Mehraufwand für das Gemeindeamt
Michael Biber (FDP, Bachenbülach), Erika Zahler (SVP, Boppelsen), Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil)
- KR-Nr. 250/2020, Liegenschaften im Finanzvermögen
Hans Egli (EDU, Steinmaur), Walter Honegger (SVP, Wald)
- KR-Nr. 252/2020, Einheitliche Praxis im Einbürgerungsverfahren
Sibylle Marti (SP, Zürich), Rafael Steiner (SP, Winterthur), Nicola Yuste (SP, Zürich)
- KR-Nr. 253/2020, Zeitnahe Rechnungstellung der Quellensteuer
Beat Huber (SVP, Buchs), Martin Farner-Brandenberger (FDP, Stammheim), Rochus Burtscher (SVP, Dietikon)
- KR-Nr. 296/2020, Seldwylerei in Stäfa
Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht), Nina Fehr Düsel (SVP, Küsnacht), Domenik Ledergerber (SVP, Herrliberg)

Ratsprotokoll zur Einsichtnahme

Auf der Webseite des Kantonsrates ist einsehbar:

- Protokoll der 77. Sitzung vom 19. Oktober 2020, 14.30 Uhr

2. Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG), Änderung, Vermögensobergrenzen

Antrag der Redaktionskommission vom 28. Oktober 2020

Vorlage 5643b

Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich): Die Redaktionskommission hat an dieser Vorlage keine Änderungen vorgenommen. Besten Dank.

Redaktionslesung

I. Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 29. April 2019 wird wie folgt geändert:

§ 3

II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Roman Schmid: Die Dringlicherklärung dieses Gesetzes bedarf nach Artikel 37 der Kantonsverfassung der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder.

Die Tür ist zu schliessen. Die Anwesenden drücken bitte die Präsenztaste.

Es sind 147 Ratsmitglieder anwesend. Die Zweidrittelmehrheit beträgt demnach 98 Stimmen.

III.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 147 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), Ziffer III der Vorlage 5643 zuzustimmen und die Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz als dringlich zu erklären.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 152 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der Vorlage 5643 zuzustimmen.

Ratspräsident Roman Schmid: Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum.

Im Namen der Gesundheitsdirektorin (*Regierungsrätin Natalie Rickli*) danke ich der Kommission und dem Rat für die speditive Arbeit und für die Dringlicherklärung dieses Gesetzes.

Das Geschäft ist erledigt.

3. Lotteriefondsgesetz (LFG)

Antrag der Redaktionskommission vom 28. Oktober 2020

Vorlage 5520b

Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich), Präsidentin der Redaktionskommission: Die Redaktionskommission hat auch diese Vorlage geprüft. Wir haben redaktionelle Änderungen vorgenommen. Ich möchte nur auf eine Änderung in Paragraph 5 hinweisen. Dort haben wir gegenüber der a-Vorlage den Begriff der «konsolidierten Rechnung» ersetzt, und zwar ist «konsolidierte Rechnung» ein Fachbegriff gemäss Paragraph 54

CRG (*Gesetz über Controlling und Rechnungslegung*) und in diesem Zusammenhang nicht sinnvoll. Denn in diesem Gesetz war die Absicht, dass dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit jährlich ein Überblick über die Lotteriegelder verschafft wird, ohne dass die Information aus vier verschiedenen Quellen zusammengesucht werden muss. Deshalb haben wir in Paragraf Absatz 1 die Änderung vorgenommen. Besten Dank.

Redaktionslesung

Titel und Ingress

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

§§ 1–15

II.–IV.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 159 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der Vorlage 5520b zuzustimmen.

Ratspräsident Roman Schmid: Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum.

Das Geschäft ist erledigt.

4. Erhöhung des Dotationskapitalrahmens der Zürcher Kantonalbank (ZKB) von 3,0 Mrd. auf 3,425 Mrd. Franken

Antrag des Bankrates der Zürcher Kantonalbank vom 26. März 2020 und geänderter Antrag der Finanzkommission vom 17. September 2020

KR-Nr. 140a/2020

Eintretensdebatte

Tobias Langenegger (SP, Zürich), Präsident der Finanzkommission (FIKO): Die folgenden Ausführungen sind relativ finanztechnisch. Ich versuche es so einfach wie möglich zu halten, was mir sicher nicht immer gelingen wird, wofür ich mich jetzt schon entschuldige.

Die Vorgeschichte dieses Geschäfts geht weit zurück: In der Finanzkrise 2007/2008 musste der Bund mit der Nationalbank die UBS (*Schweizer Grossbank*) «retten». Darauf entfachte eine grosse Diskussion um die Too-big-too-fail-Problematik in der Bankbranche. Die Politik sah anschliessend Handlungsbedarf und nahm sich der Thematik an. Primär wollte sie für diejenigen Banken, welche systemrelevant sind, also eben too big too fail, strengere Regeln, insbesondere bezüglich Eigenkapital und Liquidität.

Am 1. November 2013 verfügte die Schweizerische Nationalbank, dass die Zürcher Kantonalbank eine national systemrelevante Bank ist, ebenso wie die UBS, die CS, die Raiffeisen sowie die PostFinance (*Schweizer Grossbanken und Bankengruppen*). Gemäss Artikel 9 Absatz 2 Bankengesetz müssen systemrelevante Banken erhöhte Anforderungen bezüglich Eigenmittel sowie Liquidität erfüllen. Zudem müssen die systemrelevanten Banken auch eine Notfallplanung haben, die umgehend umgesetzt werden kann, sodass im Falle einer drohenden Insolvenz die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen entsprechend gewährleistet ist.

Im Rahmen der Prüfung der Notfallplanung der Zürcher Kantonalbank hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA die Höhe des erforderlichen Rekapitalisierungsbetrags für den potenziellen Fall einer Sanierung oder Abwicklung der Bank auf 7,86 Prozent der risikogewichteten Aktiven festgelegt. Dies entspricht per 31. Dezember 2019 einem Betrag von 5,11 Milliarden Franken. Gemäss Artikel 132a litera a der Eigenmittelverordnung kann diese sogenannte Gone-concern-Kapitalanforderung zu 50 Prozent mit der Staatsgarantie abgedeckt werden. Die anderen 50 Prozent müssen in Form von vorgehaltenen zusätzlichen verlustabsorbierenden Mitteln zur Verfügung stehen, das sogenannte vorgehaltenes Gone-concern-Kapital.

Das bewilligte und noch nicht abgerufene Dotationskapital, also die Dotationskapitalreserve, kann gemäss FINMA bis maximal 1 Milliarde Franken an das regulatorisch erforderliche vorgehaltene Gone-concern-Kapital angerechnet werden; dies insofern, als sichergestellt ist, dass die Dotationskapitalreserve im Umfang, in welchem sie dafür berücksichtigt werden soll, nur auf Anordnung der FINMA oder eines von dieser eingesetzten Sanierungsbeauftragten abgerufen wird. Die Aktivierung der Dotationskapitalreserve darf also beispielsweise explizit nicht noch vorab eine Bewilligung des Kantonsrates benötigen.

Zur Abdeckung des regulatorisch erforderlichen vorgehaltenen Gone-concern-Kapitals stehen der Zürcher Kantonalbank verschiedene Instrumente zur Verfügung, die miteinander kombiniert werden können.

Der ZKB-Bankrat hat verschiedene Varianten geprüft und sich nach Abwägung von Vor- und Nachteilen entschieden, von der Möglichkeit der Anrechnung der Dotationskapitalreserve bis maximal 1 Milliarde Franken Gebrauch zu machen. Der verbleibende Kapitalbedarf – unter Berücksichtigung der von der Eigenmittelverordnung festgelegten Übergangsfrist – soll durch Tier-2-Kapital sowie alternativ durch teilweise Umqualifizierung von Going-concern-Kapital abgedeckt werden. Eine Ausschöpfung des von der FINMA akzeptierten Anrechnungsbetrags von 1 Milliarde Franken ist nach Auffassung der Verantwortlichen der Zürcher Kantonalbank sinnvoll. Ihres Erachtens hat sie bis auf weiteres keine Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung sowie Kapital- und Investitionspläne, weder des Kantons Zürich noch der Zürcher Kantonalbank. Somit ist die Ausschöpfung des akzeptierten Anrechnungsbetrags quasi kostenneutral und steht nicht in Konkurrenz zu anderen Investitionen oder Ausgaben. Zudem ist sie für den Kanton Zürich auch risikoneutral, da die Dotationskapitalreserve Teil des potenziellen Sanierungsbeitrags bildet, welchen der Kanton unter der Staatsgarantie – Sie erinnern sich, Kantonsverfassung Artikel 109 – zur Rekapitalisierung seiner Bank einschiessen müsste. Faktisch kann damit 70 Prozent des regulatorischen Going-concern-Mittelbedarfs der Zürcher Kantonalbank durch die Staatsgarantie abgedeckt werden. Damit kommt man nahe an die Forderung des Kantons- und des Regierungsrates im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision der Eigenmittelverordnung von 2018, wo beide – oder besser gesagt: wir und die Regierung – gefordert haben, dass die Staatsgarantie vollumfänglich an die regulatorischen Going-concern-Kapitalanforderungen angerechnet werden soll.

Insbesondere der Punkt der Kostenneutralität gab in der Finanzkommission zu Diskussionen Anlass. Es ist in der Tat so, dass diese Dotationskapitalerhöhung von 425 Millionen Franken nicht in der Erfolgs- oder Investitionsrechnung auftaucht. Die Verbindlichkeit des Kantons für diese Zahlung besteht jedoch ab dem heutigen Entscheid. Und es ist auch klar, dass mit vielen solchen Verbindlichkeiten die Bonität des Kantons leidet und somit die Zinsen auf Fremdkapital mittelfristig steigen würden. Für die Kommissionsmehrheit überwogen die Vorteile dieser Lösung jedoch klar, weil sie verhindern wollte, dass die ZKB den Rest des benötigten Going-concern-Kapitals primär im Ausland zu hohen Zinsen beschaffen muss, was wiederum den Erfolg und auch die entsprechenden Ausschüttungen an den Kanton und die Gemeinden mindern würde.

Eine Kommissionsminderheit lehnt die Erhöhung ab. Sie ist der Meinung, dass die notwendigen Kapitalanforderungen nicht über weitere

Verpflichtungen des Kantons gedeckt werden sollen. Zur Verringerung der Risiken des Kantons soll die Zürcher Kantonalbank beauftragt werden, sich auf dem Kapitalmarkt zu bedienen respektive ihr eigenes überschüssiges Kapital einzusetzen.

Die Finanzkommission empfiehlt Ihnen nach eingehenden Beratungen, die unter Beizug des Finanzdirektors (*Regierungsrat Ernst Stocker*) und des ZKB-Bankpräsidiums nicht immer ganz reibungslos erfolgten, mit einer Mehrheit von 8 zu 3 Stimmen, den Dotationskapitalrahmen der ZKB von 3 Milliarden auf neu 3,425 Milliarden Franken festzusetzen. Der Erhöhungsbetrag von 425 Millionen Franken soll dabei ausschliesslich für den Zweck der Notfallplanung verwendet werden. Besten Dank.

Minderheitsantrag Cyrill von Planta und Ronald Alder:

I. Auf die Vorlage wird nicht eingetreten.

II. Mitteilung an den Bankrat der Zürcher Kantonalbank und den Regierungsrat.

Cyrill von Planta (GLP, Zürich): Die Grünliberalen stellen Ihnen zu diesem Geschäft den Antrag auf Nichteintreten, und zwar ist es für uns – im Gegensatz zu den etwas langatmigen Ausführungen des Kommissionspräsidenten – eine sehr einfache Frage. Es geht hier um die Frage «Gewinn versus Risiko». Die Fragen, um die es hier nun geht: Wollen wir wirklich noch mehr Gewinn haben zulasten des Kantons mit mehr Risiko? Oder benutzen wir die Chance, hier jetzt ein bisschen Risiko abzugeben, mit dem kleinen Opfer von ein wenig Gewinn. Sie haben es gehört: Was machen wir hier? Wir schaffen eigentlich ein virtuelles Asset auf Kantonsseite. Wir haben diese Dotationskapital-Reserve, die wir auf 1 Milliarde Franken erhöhen, und wir haben das Gefühl als Kantonsrat, dass uns das nichts kostet, dass wir so mit ein bisschen Gesetzesänderungen bei der FINMA durchschlüpfen können und dass uns das weder zusätzliches Risiko noch zusätzliche Kosten bringt. Das ist einfach falsch. Bloss weil die Eintretenswahrscheinlichkeit eines Bankrotts bei der Zürcher Kantonalbank sehr tief ist, heisst das nicht, dass es nie passiert. Und – das wurde am Schluss noch angedeutet – das heisst eben auch nicht, dass sich das nicht in Form von höheren Zinsen niederschlägt. Also dieses «Gratis» ist einfach eine Illusion. Und wenn man dann ein bisschen herumredet mit «quasi kostenneutral», dann muss man einfach sagen: Nein, das ist eben wirklich nur «quasi», es kostet wirklich ein wenig. Wir von den Grünliberalen sind der Ansicht,

dass die ZKB genug Gewinn macht für den Kanton, aber bereits heute schon mit zu viel Risiko.

Interessant an diesem Geschäft ist auch die Haltung der FINMA zur Staatsgarantie. Die Haltung der FINMA zur Staatsgarantie ist, wie Sie der Gesetzesweisung entnehmen können: 50 Prozent. Auch das ist ein Signal, dass der Kantonsrat zur Kenntnis nehmen sollte. Es ist mir und der GLP nicht ganz klar, weshalb sich die FINMA auf ein so windiges Finanzinstrument wie die Dotationskapitalreserve einlässt, um den Kapitalbedarf zu decken. Es ist uns insbesondere nicht klar, weshalb sich die FINMA auf so etwas einlässt, weil es eigentlich locker Alternativen für die Zürcher Kantonalbank gäbe. Sie wurden auch schon kurz angedeutet: Die Zürcher Kantonalbank könnte weitere Tier-2-Anleihen aufnehmen und sie könnte die Umqualifizierung von Going-concern-Kapital vornehmen. Also hier wären Alternativen vorhanden – mit nur minimalem Impact auf den Gewinn der ZKB, und das wäre das, was sich die Grünliberalen wünschen: Ein bisschen Risiko vom Kanton wegnehmen, gerade weil die FINMA hier ganz klar Signale gibt, dass ihr das auch ganz recht wäre, weil die Staatsgarantie allein für sie nicht gilt.

Was in der Diskussion auch noch ein bisschen aufgefallen ist, ist, dass die Diskussion in der Kommission teilweise ein wenig ins Unsachliche abglitt. Wir von den Grünliberalen mussten uns anhören, dass man bei diesem Geschäft auf keinen Fall anderer Meinung sein kann, weil das dem Ansehen der ZKB schaden könnte; als ob es nicht mehr möglich wäre, andere Meinungen zu haben, gerade zu einem Risikoproblem. Und ich bin der Meinung, dass die Argumentation für diese Dotationskapitalreserve auch ein bisschen unehrlich war, insbesondere die Aussage, dass man nicht möchte, dass Kapital oder Zinsen ins Ausland abfliessen. Wir haben just ein paar Wochen, nachdem wir das Geschäft in der Kommission beraten haben, die Mitteilung der Zürcher Kantonalbank gekriegt, dass sie wieder erfolgreich eine neue Anleihe aufgenommen habe. Also diese Aussage, dass man kein Geld ins Ausland abgeben möchte, ist doch sehr fadenscheinig.

Nochmals zusammenfassend: Die Grünliberalen lehnen die Erhöhung der Dotationskapitalreserve ab. Es geht hier um Gewinn versus Risiko. Und die GLP findet, die ZKB macht genug Gewinn und die ZKB hat bereits schon zu viel Risiko für den Kanton Zürich.

Elisabeth Pflugshaupt (SVP, Gossau): Über die finanziellen sowie die rechtlichen Aspekte dieses Antrags hat der Präsident der FIKO sehr gut informiert, ich werde sie daher nicht wiederholen. Klar ist: Der Kanton ist Eigentümer der Bank und haftet über die Staatsgarantie auch für sie.

Er hat somit ein Interesse daran, dass die Zahlungsfähigkeit zu jeder Zeit gewährleistet ist. Die Verantwortung für die Bank trägt im Endeffekt der Kantonsrat. Im Zusammenhang mit diesem Antrag geht es aber auch um die Grundsatzfrage: Wollen wir, der Kantonsrat, die Verantwortung für unsere Bank weiterhin behalten und stehen dazu? Oder finden wir – auch als Kantonsrat –, dass dies nicht mehr zeitgemäss, dazu wettbewerbsverzerrend und eine zu grosse Verantwortung für ein sehr komplex gewordenes Geschäft ist?

Die SVP ist mit grosser Mehrheit der Meinung: Ja, das wollen wir und dazu stehen wir. Die ZKB ist eine der bestkapitalisierten Banken auf der Welt mit dem Triple-A-Rating – auch dank dieser Staatsgarantie. Mit der Erhöhung des Dotationskapitals kann die ZKB bis 70 Prozent der geforderten Sicherheiten durch die Staatsgarantie abdecken. Diese Garantie ist, wie wir gehört haben, nicht gratis für die ZKB. Gratis ist übrigens nichts auf dieser Welt, auch nicht für den Kanton. Das Risiko, das der Kanton übernehmen muss, ist ein Preis, den wir zu zahlen bereit sind, denn wir sind überzeugt, dass die Bank sehr gut aufgestellt ist. Weiter hat sich die Bank als Partnerin in der Corona-Krise (*Covid-19-Pandemie*) bestens bewährt. Durch diese Erhöhung wird die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Bank und ihre Ausrichtung durch den Kantonsrat bestärkt. Die SVP wird eintreten und sagt Ja zur Erhöhung des Dotationskapitals.

Hannah Pfalzgraf (SP, Mettmenstetten): In den vergangenen Monaten haben wir viel über Systemrelevanz gesprochen, über die Systemrelevanz des Pflegepersonals, der Angestellten in der Migros um die Ecke, die Tramfahrerinnen und Tramfahrer. In der Schweiz – natürlich – können aber auch Banken systemrelevant sein, so auch unsere ZKB. Eine systemrelevante Bank muss nach Bestimmungen der FINMA erhöhte Anforderung bezüglich Liquidität und Eigenkapital erfüllen. Denn auch in Krisenzeiten oder bei drohender Insolvenz sollen die systemrelevanten Funktionen gewährleistet werden können.

Der vorliegende Antrag fordert eine Erhöhung des Dotationskapitalrahmens, um eben diese Anforderungen erfüllen zu können. Es ist ein Weg, der die ZKB weniger kostet, als wenn sie den gleichen Betrag selbst auf dem Kapitalmarkt beschaffen müsste. Zudem kostet es den Kanton Zürich nichts, es sei denn, ein solcher Krisenfall würde eintreten. Zur Beruhigung: Das ist ein sehr unwahrscheinliches Szenario. Doch selbst wenn, dann müsste der Kanton Zürich aufgrund der Staatsgarantie sowieso reagieren.

Natürlich kann man nun der Meinung sein, es herrsche Ungerechtigkeit, weil die ZKB durch ihre Staatsgarantie, dadurch, dass sie im Besitz des Kantons Zürich ist, einen Wettbewerbsvorteil hat. Nur hat dieses Verständnis von Gerechtigkeit oder eben Ungerechtigkeit in meinen Augen nicht gerade viel Substanz. Der Kapitalismus ist ungerecht und darauf ausgelegt, dass sich alle ihre Vorteile im Wettbewerb holen. Warum sollte dies nun aber genau der ZKB angelastet werden? Man kann auch der Meinung sein, dass die Staatsgarantie abgeschafft gehört, eine Meinung, die aus Sicht des Kantons nicht gerade nachvollziehbar erscheint. Denn vergessen wir bitte nicht, wie viel der Kanton Zürich von der ZKB profitiert, wie viel die Gemeinden von der ZKB profitieren und welch ein Privileg es ist, eine Bank in Besitz der Bevölkerung zu wissen, statt von irgendwelchen Grossaktionären, welche lediglich an der eigenen Bereicherung, nicht aber am Gemeinwohl, interessiert sind. Die SP-Fraktion wird der Erhöhung des Dotationskapitalrahmens der ZKB zustimmen. Besten Dank

Christian Schucan (FDP, Uetikon a. S.): Kommen wir zuerst zum Thema «Ist es notwendig?»: Ja, es ist notwendig, weil die ZKB systemrelevant ist und somit die Eigenkapitalvoraussetzungen sichergestellt werden müssen. Nun die Frage zur Wirkung: Was bedeutet dies für den Kanton Zürich? Wir erhöhen mit dieser Vorlage den Dotationskapitalrahmen, das heisst aber nicht, dass Geld fliesst. Geld fliesst nur, wenn tatsächlich der Krisenfall zutreffen sollte und die FINMA oder der zuständige Sanierer dann diese Dotationskapitalerhöhung auslösen würde, sprich: Dann müsste der Kanton das Geld effektiv sprechen. Wieso will die FINMA das zum heutigen Zeitpunkt? Wenn wir sehen, wie lange die Behandlung dieses Geschäfts mit der Diskussion in der Finanzkommission und dann im Kantonsrat und so weiter gebraucht hat, dann braucht das seine Zeit, bis ein solcher Rahmen gesprochen wird. Wenn Sie aber in einer Krise sind, dann müssen Sie handeln können und dann können Sie nicht einen Entscheid des Kantonsrates abwarten. Deshalb macht es Sinn, dass man, wenn man die Erhöhung des Dotationskapitals als Massnahme sieht, um die Eigenkapitalstärke der ZKB sicherzustellen, das auch heute spricht. Man kann sich fragen, wie die FINMA die Staatsgarantie beurteilt. Offenbar ist sie da ein bisschen kritisch, denn sonst würde sie nicht nur 50 Prozent, sondern 100 Prozent anrechnen. Das dürfte damit zusammenhängen, dass die ZKB ja vor allem in der Marktregion, also im Zürcher Wirtschaftsraum tätig ist. Das heisst: Wenn der Krisenfall zutrifft, ist die Situation so, dass der Wirtschaftsraum Zürich Schwierigkeiten hat. Somit dürfte auch für den

Kanton Zürich die Finanzierung dieses Dotationskapitals zum dannzumaligen Zeitpunkt nicht ganz einfach sein.

Nun stellt sich die Frage: Gibt es denn Alternativen zu dieser Finanzierungsmöglichkeit, die wir heute anschauen? Hier muss man einfach im Kopf behalten: Wir haben die Staatsgarantie, also der Kanton haftet für die ZKB und die ZKB gehört dem Kanton. Wir müssen dabei also berücksichtigen, dass diese Bank dem Kanton gehört, sprich: Wenn es dieser Bank gut geht, dann wirkt sich dies finanziell auch auf den Kanton positiv aus. Wenn es dieser Bank nicht so gut geht, dann hat das entsprechend auch Auswirkungen auf die Finanzen des Kantons. Was wäre die Alternative Nummer 1? Man könnte einfach sagen: «ZKB, bitte blockiere die entsprechenden liquiden Mittel, sperr sie in den Tresor, du darfst sie für nichts anderes brauchen.» Das wäre eine Variante. Nur, wenn ich 1 Milliarde Franken einfach in den Tresor sperre und damit nicht wirtschaften kann, dann verzichte ich auf die entsprechenden Erträge, die daraus resultieren, und auch die wirtschaftliche Leistung, die damit gewährleistet werden kann.

Es wurde schon erwähnt, man könnte auch die Finanzierung über Tier-2-Anleihen machen. Das hat Kosten zur Folge. Bei der ersten Variante haben wir einen Einnahmeverzicht, bei der zweiten Variante haben wir zusätzliche Kosten, die sich auf das Ergebnis der ZKB auswirken. Das, was sich auf das Ergebnis der ZKB auswirkt, wirkt sich auch auf den Kanton aus, wie wir das vorher gesehen haben.

Nun sollten wir uns durchaus überlegen: Das mit dem Risiko für den Kanton haben wir damit ja noch nicht «gegessen». Wie können wir also dem Risiko begegnen, sodass wir, falls dieser Krisenfall eintritt, doch sinnvoll handeln können? Das liegt in der Hand des Kantons. Wir bekommen ja jährlich Dividenden von der ZKB, und diese Dividenden könnten wir, statt dass wir sie einfach für irgendwas oder für die Verbesserung der Erfolgsrechnung brauchen, auch dazu benutzen, um die Schulden abzubauen oder zu verkleinern. Damit verbessern wir entsprechend auch das Rating des Kantons, wir erhalten das Triple-A-Rating für den Kanton, und damit erhalten wir auch die entsprechenden Konditionen, wenn es um die Finanzierung geht. Mit anderen Worten: Diejenigen, die gesagt haben, wir sollten vorsorgen für dieses Risiko, das wir ja ohnehin tragen, sollten die FDP-Haltung mittragen, dass man die Dividenden verwenden sollte, um Schulden abzubauen oder zu vermeiden, weitere Schulden aufzubauen. In diesem Sinne wird die FDP dieser Vorlage zustimmen. Besten Dank.

Selma L'Orange Seigo (Grüne, Zürich): Die Grüne Fraktion hat bei diesem Geschäft Stimmfreigabe beschlossen. Ein Teil der Fraktion ist der Ansicht, dass die ZKB das Geld selbst bereitstellen soll, schliesslich ist sie eine der bestkapitalisierten Banken der Welt. Gemäss eigenen Angaben der ZKB ist dies problemlos möglich, und ein Teil unserer Fraktion möchte das auch einfordern. Störend ist insbesondere, dass der Bankrat über das zusätzliche Dotationskapital nicht selbst verfügen kann, sondern seinen Handlungsspielraum an die FINMA abtritt. Der Betrag kann nur verwendet werden, wenn die FINMA dazu auffordert, und die Verwendung ist zum vornherein eingeschränkt. Diese beiden Einschränkungen, bezüglich Zeitpunkt und Verwendung, empfindet ein Teil der Grünen Fraktion als inakzeptabel, insbesondere, weil die Kontrolle an die FINMA abgegeben wird und diese so indirekt Zugriff auf die Zürcher Staatskasse erhält. Mit der Erhöhung des Dotationskapitals geht der Kanton eine Eventualverpflichtung ein, die ihn voraussichtlich im ungünstigsten Moment treffen wird. Denn wenn es der ZKB so schlecht geht, dass der Notfallplan aktiviert wird, steht es um den Kanton Zürich wohl auch nicht allzu rosig. Er müsste dann in einer für ihn schwierigen Zeit Geld zu ungünstigen Konditionen auf dem Kapitalmarkt aufnehmen, und das soll vermieden werden.

Ein anderer Teil der Fraktion wiederum ist der Ansicht, dass die Erhöhung des Dotationskapitalrahmens eine sinnvolle Lösung ist, um die erhöhten Anforderungen in Bezug auf das Gone-concern-Kapital an eine systemrelevante Bank zu erfüllen. Die ZKB ist nun mal eine systemrelevante Bank, und es ist richtig, dass darum erhöhte Anforderungen an Eigenkapital und Liquidität gestellt werden. Dass die FINMA als Aufsichtsbehörde diese Notfallplanungen überprüft und die Abläufe drehbuchartig standardisiert sind, sieht dieser Teil der Fraktion nicht als Schwäche, sondern eher als Stärke. Denn wenn sich in der Krise 180 Kantonsrätinnen und Kantonsräte zusammenraufen müssen, ist nicht zwingend mit schnellen und gleichzeitig auch guten Beschlüssen zu rechnen. Als Eigentümer der ZKB haben wir ein Interesse, dass die Kapitalanforderungen an die ZKB korrekt und kostengünstig – nicht gratis, wie wir gehört haben, aber immerhin kostengünstig – erfüllt sind. Die vorgeschlagene Erhöhung des Dotationskapitalrahmens, die für den Notfall vorbehalten bleibt, scheint diesem Teil der Fraktion eine sinnvolle Lösung unter den aktuellen Bedingungen. Selbstverständlich stellen die 425 Millionen Franken eine Eventualverpflichtung dar. Die grösste Eventualverpflichtung ist allerdings die Tatsache, dass in der Kantonsverfassung steht, dass der Kanton Zürich eine Kantonalbank betreibt. Sollte es zum Sanierungs- oder gar Abwicklungsfall kommen,

werden wir uns mit deutlich grösseren Forderungen als 425 Millionen Franken konfrontiert sehen.

Sie sehen, wir sind uns hier nicht einig und haben darum, wie eingangs erwähnt, in der Grünen Fraktion Stimmfreigabe beschlossen. Danke.

Farid Zeroual (CVP, Adliswil): Die CVP-Fraktion hat sich schon bei der Beratung der parlamentarischen Initiative zur Beschränkung der Staatsgarantie (KR-Nr. 69/2019) gegen eine Reduktion der Staatsgarantie ausgesprochen. Solange die Kantonsverfassung den Betrieb einer Bank vorsieht, hat der Kanton als Eigentümer die von Gesetz und Regulator vorgesehenen Bestimmungen zu gewährleisten. Dies soll auch zur Erfüllung der Eigenmittelvorschriften und Notfallmassnahmen gelten. Wir haben die Überlegungen und das Ergebnis der Beratung in der Finanzkommission bereits im Votum des Kommissionspräsidenten und zusätzliche Überlegungen von weiteren Votanten gehört. Die entscheidende Grundlage für den Antrag des Bankrates bildet die Einschätzung der FINMA und des Bundesrates in Bezug auf die Verlässlichkeit der Staatsgarantie. Mit dem revidierten Notfallplan hat die ZKB zwar die erforderlichen Massnahmen für das Sanierungskonzept umgesetzt, aber mit der aktuellen Eigenmittelverordnung des Bundes werden nur 50 Prozent der Staatsgarantie als Gone-concern-Kapital angerechnet. Die nun vom Bankrat vorgeschlagene Massnahme zur Erfüllung der Eigenmittelverordnung nimmt den Kanton als Eigentümer in die Pflicht. Neben anderen untersuchten Möglichkeiten zur Erfüllung der Eigenmittelverordnung erachtet es die CVP-Fraktion unter den gegebenen Bedingungen als die praktikable und kostengünstige Variante, den Dotationskapitalrahmen zu erhöhen. Die CVP stimmt dem Antrag der FIKO zu.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Ich gebe der GLP recht, «There is no free Lunch», dieser Grundsatz gilt auch hier. Es ist völlig klar, der Kanton Zürich führt diese ZKB, hat diese ZKB, und ohne Risiko ist das nicht. Es ist risikoreich, eine Bank zu führen. Nur ist es nicht so, dass wir aus heiterem Himmel zu diesem Risiko gekommen sind, das wissen wir seit 150 Jahren. Und wir haben das auch in der Vergangenheit mehrfach diskutiert. Wir sind dazu gestanden, nicht nur zu dieser Bank, sondern vor allem auch zu dieser Rechtsform. Man könnte ja sagen: Wir machen eine AG, Zweidrittelmehrheit hat der Kanton, einen Drittel werfen wir auf den freien Markt. Das gibt dann noch ziemlich Kapital, wenn wir diese Aktien verkaufen. Dann muss die ZKB Steuern bezah-

len. Und wir erhalten Dividenden, dafür haben wir die Gewinnablieferung nicht mehr. Unter dem Strich haben wir vielleicht sogar mehr Geld – vielleicht auch weniger Geld, das wissen wir nicht – und das Risiko wäre minimiert. Das wollten wir aber nicht. Wir wollten ganz klar diese Bank anders führen, und zwar vollumfänglich mit Staatsgarantie, vollumfänglich im Besitz des Kantons, vollumfänglich mit einem Verwaltungsrat, der politisch zusammengesetzt ist, mit einem Bankrat aus 13 Personen und einer Aktionärsversammlung, die aus 180 Kantonsräten und Kantonsrätinnen besteht. Das ist der politische Entscheid, den wir hier drin schon mehrfach diskutiert haben. Und jetzt kommt die GLP und sagt: «Es muss ein bizzeli weniger sein, das Risiko ist doch zu hoch». Jetzt diskutieren Sie über 425 Millionen Franken Risikominimierung, Entschuldigung, um das geht es ja nun, glaube ich, wirklich nicht. Es geht Ihnen um eine Systemdiskussion, aber führen Sie diese Systemdiskussion doch einmal grundsätzlich. Machen Sie eine Motion zur Privatisierung der ZKB oder irgendetwas, das klar ist, aber nehmen Sie nicht dieses Detailproblem, um eine Grundsatzdiskussion zu führen. Ich glaube, die Rechtsform hat sich bewährt. Das heisst nicht, dass es in Zukunft immer so sein muss, man darf das hinterfragen. Aber es hat erhebliche politische Vorteile, so wie wir diese ZKB führen, und deshalb wird die Alternative Liste diesem Antrag zustimmen.

Valentin Landmann (SVP, Zürich): Ich stimme dieser Vorlage ebenfalls zu. Zustimmung schliesst aber nicht aus, einige Fragen aufzuwerfen. Und eine Frage stellt sich mir schon bei diesem Dotationskapital, nicht eine Frage, die einfach in der Kompetenz der Kantonalbank liegt, offenbar auch nicht mehr bei uns, sondern die Frage: Wieso soll die FINMA als Einzige über den Zugriff zum Dotationskapital entscheiden können? Bei anderen Banken, die kein solches Dotationskapital eines Kantons haben, ist es auch nicht die FINMA, die einfach darüber entscheidet, wann eine Bank auf ihre Reserven greifen kann, wann sie Reserven mobilisieren kann. Die FINMA neigt zurzeit unter der jetzigen Direktion dazu, frei zu kreieren, was Kompetenzen der FINMA sein sollen, und auch Kompetenzen, wenn nötig, zu erfinden. Ich habe jedenfalls keine Bestimmung gefunden, gemäss welcher zwingend die FINMA über Verwendungen von Dotationskapitalien entscheidet, die durch die Kantone den Kantonalbanken zur Verfügung gestellt werden. Es schliesst meine Zustimmung zur Vorlage in keiner Weise aus, aber es ist eine Frage, die man sich mit Fug und Recht durch den Kopf gehen lassen kann: Warum soll im Krisenfall nicht zum Beispiel der Regierungsrat den Zugriff freigeben können, wenn denn schon gesagt wurde,

der Kantonsrat sei viel zu langsam; wobei ich der Meinung bin, dass auch der Kantonsrat in einer dringlichen Sitzung, in einer Krisensitzung sehr wohl schnell handeln kann. Aber gut, wie gesagt, das ändert nichts an meiner Zustimmung zur Vorlage. Vielleicht nimmt auch die Kantonalbank einmal den Gedanken auf, die FINMA zu fragen, woher sie eigentlich die vielen Kompetenzen nimmt, die sie sich andichtet. Ich danke für die Aufmerksamkeit.

Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht): Geschätzte Damen und Herren Besitzerinnen und Besitzer dieser Staatsbank und Lenker dieser Staatsbank, ich spreche nicht im Namen meiner Fraktion. Es ist Ihnen allen seit Jahren bekannt, was ich von der Gesetzes- und Verfassungskonformität dieser Bank respektive, wie sie geführt wird, halte. Um das geht es hier auch nicht. Es geht um das, was der Vertreter der AL, der Kommunisten, Herr Bischoff, vorhin gesagt hat. Es geht darum: There ist no free Lunch. Und Frau L'Orange Seigo hat es sehr gut erklärt. Sie hat uns nämlich erklärt, dass das, was Sie hier heute beraten – oder das wir hier heute beraten – und das scheinbar die Mehrheit hier bedenkenlos durchwinken wird, kommt dann im dümmsten Moment, Valentin Landmann. Das kommt dann im dümmsten Moment, wenn wir noch schnell eine halbe Milliarde hinbröseln können, wenn der ganze Kanton Zürich «im Seich» ist. Das ist ein «Buebetrickli», das hier gemacht wird, ein «Buebetrickli» dieser Geschäftsleitung, die weiter diese Bank aufblasen will, weiter den Klumpen «Zürcher Kantonalbank» aufblasen will. Und da kann und darf ich als Volksvertreter dieses Kantons nicht dahinterstehen. Ich werde diesem Geschäft sicher nicht zustimmen.

Esther Guyer (Grüne, Zürich): Ich gehöre zu der Minderheit oder der Mehrheit – es hat sich immer wieder geändert – der Grünen, die dieser Vorlage nicht zustimmen will. Herr Bischoff, Sie machen es sich schon ganz einfach, wenn Sie sagen, es sei eine Systemfrage. Dann müssen Sie die Systemfrage klären. Wollen Sie eine Staatsbank oder wollen Sie sie nicht? Nein, gerade eben weil wir, wie das hier so schön gesagt wird, Besitzer der Staatsbank sind, müssen wir uns manchmal auch über Detailfragen eine Meinung bilden und Detailfragen klären. Und dann muss man die Detailfrage anschauen und kann nicht einfach nur sagen: 150 Jahre war alles gut, also bleiben wir dabei. Aus meiner Sicht ist das Problem auch: Wir sind nicht mit der FINMA in einem geschäftlichen Kontakt. Die FINMA geschäftet mit der Bank und nicht mit uns. Und wenn wir jetzt gefragt werden, ob wir quasi eine Einlage machen, auf die nur die FINMA Zugriff hat, dann ist das ein Fehler. Und ja, ich gebe

zu, ich finde auch: Diese Bank ist sehr gross, ist riesig geworden und eigentlich zu gross. Mir ist der Kanton auch etwas wert. Und wenn wir dann in einer Krise sind, dann kommt die FINMA als Erstes und greift in unsere Tasche, genau dann. Und wenn wir in einer Krise zuerst die Bank erlösen müssen und nicht den Kanton, dann stimmt bei mir etwas nicht mehr. Das gebe ich zu, ich stehe dieser Staatsgarantie sehr kritisch gegenüber. Ich werde dieser Vorlage nicht zustimmen und hoffe auch, dass der Bankrat in Zukunft ein bisschen – wie muss ich jetzt sagen? – vorsichtiger ist, einerseits im Geschäften und andererseits auch in der Anfrage und im Begehren an den Kantonsrat. Danke.

Jörg Müller-Ganz, Präsident des Bankrates der Zürcher Kantonalbank: Ich danke dem Präsidenten der Finanzkommission für die umfassende Darstellung der regulatorischen und finanziellen Aspekte dieser Vorlage. Ich kann hinter all diesen gemachten Aussagen vollumfänglich stehen. Ich danke auch den Mitgliedern der Finanzkommission für die eingehende und qualifizierte Auseinandersetzung mit unserem Antrag.

Ich möchte zu Beginn noch einmal betonen: Die Zürcher Kantonalbank hat weder zu wenig Eigenkapital noch zu wenig Liquidität. Wie Sie dem Geschäftsbericht 2019 und dem Halbjahresbericht 2020 entnehmen können, übererfüllen wir zurzeit alle regulatorischen Vorgaben. Das ist auch am heutigen Tag immer noch so, die ZKB ist finanziell kerngesund. Unser Antrag – es wurde gesagt – ist einzig dem Umstand geschuldet, dass wir regulatorisch verpflichtet sind, als national systemrelevante Bank bis ins Jahr 2026 für den fiktiven Fall einer durch die FINMA angeordneten Sanierung oder Liquidation der Bank nach Artikel 64 der eidgenössischen Bankenverordnung zusätzliches sogenanntes Gone-concern-Kapital für den Abwicklungsfall vorzuhalten. Diese bundesrechtliche Vorgabe – das kommt auch aus der heutigen Diskussion ein bisschen hervor – steht im Gegensatz zum kantonalen Recht. Aber bekanntlich übersteuert Bundesrecht kantonales Recht, und wir haben uns hier dem eidgenössischen Recht zu unterziehen.

Noch zum Thema «Gratis» beziehungsweise «Free Lunch»: Für den Fall der Sanierung seiner Bank hat das Zürcher Volk bekanntlich in Verfassung und ZKB-Gesetz die Staatsgarantie festgeschrieben. Seit 2014 entschädigt die Zürcher Kantonalbank diese Staatsgarantie mit einem Reglement, das Sie hier im Parlament verabschiedet haben. Die gemäss Bankenverordnung für uns notwendige Höhe von 5 Milliarden Franken entschädigen wir seit 2014 mit dieser Staatsgarantie-Entschädigung von jährlich rund 22 Millionen Franken. Wären wir in derselben

Situation wie zum Beispiel die UBS oder die Credit Suisse, die als Aktiengesellschaften Gone-concern-Kapital auf dem Markt aufnehmen können, durch sogenannte Bail-in-Anleihen, müssten wir für denselben Betrag, für dieselben 5 Milliarden Franken nur etwa 17 Millionen Franken bezahlen. Ich darf also ohne rot zu werden feststellen, dass wir die Staatsgarantie besser als zu Marktbedingungen abgelten. Das bedeutet aber nichts anderes, als dass die Zürcher Kantonalbank das Gone-concern-Kapital – nur schon deshalb ist der Ausdruck «Free Lunch» nicht ganz korrekt – zweimal bezahlen müssen, einmal über die Abgeltung der Staatsgarantie und einmal durch die Aufnahme von zusätzlichem sogenanntem Tier-2-Kapital auf dem Kapitalmarkt.

Die FINMA ist uns in diesem Dilemma etwas – aber nur etwas – entgegengekommen, indem sie einen nicht bezogenen Dotationskapitalrahmen von maximal 1 Milliarde Franken als Gone-concern-Kapital akzeptiert. Der Bankrat muss aber diesen nicht vom Kanton bezogene Dotationskapitalrahmen gegenüber der FINMA und dem Kantonsrat für den Fall eines Notfalls notifizieren. Wir haben dies bereits für die jetzt schon bestehenden Dotationskapitalreserve von 525 Millionen Franken getan und würden dies auch umgehend, sollten Sie heute zustimmen, für die beschlossenen 425 Millionen Franken tun.

Es wurde von Herrn Schucan gesagt und es ist wahrscheinlich auch der Kern dieser Diskussion, dass es in der Krise dann schnell gehen muss, wenn die Bank in einer Krise steht, um das Gone-concern-Kapital für die Sanierung zur Verfügung zu stellen. Das passt aus Sicht der FINMA nur bedingt zur Dynamik einer parlamentarischen Debatte, deshalb diese Notifizierung.

Sollten Sie dem Minderheitsantrag der GLP folgen, müssten wir diesen Betrag ausserhalb der Schweiz auf dem Eurokapitalmarkt aufnehmen, da der Schweizer Kapitalmarkt für derartige Anleihen zu klein ist. Das dürfte für die Bank zu zusätzlichen Zinskosten von etwa 7 Millionen Franken führen. Und hier möchte ich noch eine Differenz aufmachen zwischen Tier-1- und Tier-2-Kapital, das wurde in der Debatte vorhin nicht ganz korrekt wiedergegeben. Wir haben – Sie haben es gelesen – im September auf dem schweizerischen Kapitalmarkt sogenanntes Tier-1-Kapital, 400 Millionen Franken, aufgenommen. Tier-1 ist besseres Kapital, das ist für den Fortführungsfall einer Bank vorgesehen. Wir sprechen hier aber nicht von Tier-1, wir sprechen von Tier-2 für den Insolvenzfall. Das ist schlechteres Kapital aus Sicht des Kapitalgebers, und für dieses Kapital ist der Schweizer Kapitalmarkt zu klein. Da müssen wir zwangsläufig auf den Euromarkt umsteigen, deshalb die

Differenz zwischen Tier-1 und Tier-2, Schweizer und europäischer Markt.

Der Antrag der Zürcher Kantonalbank – ich möchte es nochmals sagen – ist für den Kanton Zürich ergebnis- und risikoneutral. Er ist für die Bank und ihre Eigentümer die kostengünstigste Variante. Ich danke für Ihre Unterstützung.

Regierungsrat Ernst Stocker: Es wurde jetzt viel gesagt, viel Richtiges und einige Sachen, auf die ich noch eingehen möchte. Es wurde gesagt, und ich glaube, das wissen Sie alle: Dieser Rat hat die Rechtsform dieser Bank erst vor kurzer Zeit überprüft und neu geschrieben und war sich immer auch des Risikos bewusst, was das bedeutet. Wir haben eine Kantonalbank mit Staatsgarantie. Ob es ein Wettbewerbsvorteil ist, dass man eine Staatsgarantie hat, und ob das in der heutigen Zeit noch richtig ist, das kann man sich fragen, da gebe ich Ihnen recht. Und eine dieser Fragen wird sich ja eventuell bald einmal stellen, wenn nämlich im Rahmen des Rahmenvertrags (*Institutionelles Rahmenabkommen mit der EU*) diese Diskussion, die bis jetzt nicht auf dem Tisch des Schweizer Hauses ist, stattfinden wird. Die Diskussion rund um Beihilfen und die Wettbewerbsvorteile, die sich daraus ergeben, das alles wird sicher einmal ein Thema werden in nicht allzu ferner Zeit.

Wir sind überzeugt, dass der vorliegende Antrag des Bankrates der Kantonalbank, den Dotationskapitalrahmen um 425 Millionen Franken auf 3,425 Milliarden Franken zu erhöhen, ein richtiger und gangbarer Weg ist. Sie wissen alle – ich glaube, das ist unbestritten –, dass aus der Finanzkrise heraus die Eigenkapitalvorschriften aller Schweizer Banken, insbesondere der systemrelevanten, erhöht wurden. Unsere Zürcher Kantonalbank – ich sage das jetzt halt als Regierungsrat, obschon ich weiss, dass es die Kantonalbank des Kantonsrates ist, aber schliesslich bin ich auch noch Zürcher durch und durch und deshalb erlaube ich mir, das zu sagen –, die Zürcher Kantonalbank ist eine Bank, die systemrelevant ist. Dadurch ergibt sich natürlich eine besondere Konstellation, indem eine systemrelevante Bank eine Staatsgarantie hat. Wir, das heisst ein Teil der Geschäftsleitung (*des Kantonsrates*) und die Finanzdirektion hat das mit dem Bundesrat, mit dem Finanzminister (*Bundesrat Ueli Maurer*) besprochen, wir haben es – ich jedenfalls – mit der SNB (*Schweizerische Nationalbank*) besprochen und es wurde auch mit der FINMA diskutiert. Wir Zürcher – und das kann ich Ihnen sagen – waren gar nicht erfreut, als die FINMA und die Nationalbank dem starken Kanton Zürich sagten: «Eure Staatsgarantie, na ja, da ist nicht ganz so klar, wie das funktionieren soll.» Diese Lösung hier wurde

dann in gemeinsamen Schritten erarbeitet, deshalb glaube ich, dass sie richtig ist.

Über die Kostenfrage möchte ich mich jetzt nicht auslassen, ob es nun 17 oder 22 Millionen Franken sind. Ich glaube, die Lösung ist auch finanziell interessant. Ich möchte einfach nochmals sagen, dass die FINMA, Herr Kantonsrat Landmann, natürlich jetzt sagt, nur wir könnten auslösen. Selbstverständlich kann man sich das fragen, aber ich kann Ihnen den wahren Grund – wir müssen heute ja Tacheles reden – schon sagen: Die FINMA und auch die Nationalbank wollten ausschliessen, dass jemand Nein sagen kann. Es geht nicht darum, ob ein Parlament in der Not schnell entscheiden kann, sondern es geht darum: Kann jemand noch Nein sagen? Und ein Parlament kann immer Nein sagen. Das war mit den Risikoabwägungen der FINMA nicht vereinbar, deshalb haben wir jetzt diese Lösung hier auf dem Tisch. Ich glaube, wenn Sie dieser Lösung zustimmen, dann bekräftigen Sie die Unterstützung der ZKB. Es ist unsere Bank. Wir statten sie, wie im Gesetz festgehalten, mit dem nötigen Kapital und den Garantien aus. Wir sind ja schliesslich auch Alleineigentümer.

Ich bitte Sie, der Vorlage zuzustimmen. Besten Dank.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Cyrill von Planta gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 133 : 33 Stimmen (bei 1 Enthaltung), dem Antrag der Kommission zuzustimmen und auf das Geschäft KR-Nr. 140a/2020 einzutreten.

Detailberatung

Titel und Ingress

I. und II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 132 : 32 Stimmen (bei 2 Enthaltungen), dem Geschäft KR-Nr. 140a/2020 zuzustimmen.

Das Geschäft ist erledigt.

5. Gesetz über die Administrativuntersuchung

Antrag des Regierungsrates vom 11. Juli 2018 und geänderter Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 16. Januar 2020

Vorlage 5479a

Tobias Mani (EVP, Wädenswil), Präsident der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS): Das Gesetz über die Administrativuntersuchung kommt sehr unaufgeregt daher. Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Vorfeld oder im Nachgang zur Eröffnung einer Administrativuntersuchung sehr viel Aufregung und zuweilen auch Hektik herrschen kann. Mit der Vorlage 5479, dem Gesetz über die Administrativuntersuchung soll eine Regelungslücke im Bereich des Personalwesens geschlossen werden. Für die Durchführung einer Administrativuntersuchung bei kantonalen Angestellten fehlte bislang nämlich eine gesetzliche Grundlage. Das erstaunt. Das heisst: Bis anhin war lediglich eine regierungsrätliche Weisung vom 1. November 2009 über die Koordination zwischen Strafverfahren, Verfahren betreffend personalrechtliche Massnahmen und Administrativuntersuchungen vorhanden, der RRB (*Regierungsratsbeschluss*) Nummer 1580 aus dem Jahr 2009. Regierungsrätliche Weisungen in Ehren, aber für so bedeutsame Untersuchungen ist das doch eine eher magere Grundlage.

Als Administrativuntersuchung wird normalerweise ein verwaltungsinternes, aufsichtsrechtliches Verfahren bezeichnet, mit dem ein Sachverhalt, zum Beispiel ein fehlbares Verhalten einer kantonalen Angestellten, innerhalb eines Bereiches der Verwaltung abgeklärt wird.

Bei der Vorlage handelt es sich um ein sogenanntes Mantelgesetz. Das heisst, das Gesetz über die Administrativuntersuchung vereint mehrere andere Gesetze in sich. Im Rahmen der Beratung dieser Vorlage in der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit führte diese Tatsache denn auch zu einer gewissen Unsicherheit, weil nicht immer klar war, inwiefern bestimmte Bereiche abschliessend geregelt sind. Überhaupt zeigte sich, dass das Gesetz in der Kommission relativ umstritten war. Entsprechend entging es einmal sogar nur knapp einer Rückweisung an den Regierungsrat.

Seitens der Kommission wurde die Vorlage in verschiedener Hinsicht kritisiert. Während gewisse Stimmen den Regelungsbedarf an und für sich infrage stellten, befürchteten andere, dass die Rechte des kantonalen Personals untergraben würden. Da es sich grundsätzlich um eine personalrechtliche Fragestellung handelte, lud die Kommission neben dem VPOD (*Verband des Personals öffentlicher Dienste*) Zürich auch

eine Vertretung der Vereinigten Personalverbände (VPV) des Kantons Zürich zur Stellungnahme ein. Während der VPOD grundsätzlich nichts gegen die Vorlage einzuwenden hatte, äusserte der VPV, gestützt auf ein Kurzgutachten von Professor Thomas Gächter, doch einige Kritikpunkte. Das Kurzgutachten warf einerseits Fragen im Zusammenhang mit der Mitteilungspflicht der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte auf. Vor allem aber bemängelte es, dass das Akteneinsichtsrecht der zuständigen Direktion zu weit gehe. Im Lauf der weiteren Beratung nahm die Kommission diese Kritikpunkte auf und brachte einerseits eine klarere Umschreibung der Unvereinbarkeit mit der jeweiligen Tätigkeit ein und strich andererseits das uneingeschränkte Akteneinsichtsrecht der zuständigen Direktion bei der Staatsanwaltschaft.

Aufgrund dieser Anpassungen und nachdem auch noch der kantonale Datenschutzbeauftragte (*Bruno Baeriswyl, ehemaliger Datenschutzbeauftragte*) angehört worden war, fand sich nach ausgiebig geführter Diskussion schlussendlich eine Mehrheit für die Vorlage. An ihrer Schlussabstimmung stimmte die Kommission der Vorlage 5479a und damit dem Gesetz über die Administrativuntersuchung mit 10 zu 5 Stimmen zu. Im Namen der Kommissionsmehrheit, beantrage ich dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Als EVP-Fraktion sind wir der gleichen Meinung wie die Kommissionsmehrheit. Es geht um viel. Es geht häufig um nichts weniger als um die berufliche Zukunft der betroffenen Personen. Es gilt eine Abwägung der öffentlichen Interessen und der Interessen der betroffenen Personen vorzunehmen. Die bisherige Grundlage war klar ungenügend. Das neue Mantelgesetz ist zwar kein Leuchtturm, insbesondere auch nicht für andere Kantone. Aber es gibt immerhin jetzt eine Grundlage für diese doch wichtigen Verfahren. Und mit den in der Kommission gemachten Änderungen sind auch die Interessen der betroffenen Angestellten berücksichtigt worden. Zusammenfassend sagen wir als EVP-Fraktion «so weit, so gut» und unterstützen die Vorlage im Sinne der KJS. Danke.

René Isler (SVP, Winterthur): Wir haben es gehört, die Vorlage soll bei Verdacht auf Fehlverhalten einer Person in der Verwaltung oder bei Verdacht auf fehlerhafte Abläufe von einer gewissen Schwere das Vorgehen formulieren, damit hinsichtlich des Verfahrens Rechtssicherheit besteht. Aus Sicht der SVP ist es nun so, dass eine Mehrheit – nicht geschlossen, aber eine Mehrheit – dieses neue Gesetz ablehnt, weil der Aufwand das Verhältnis, wie es bis heute vonstattengegangen ist, nicht

widerspiegelt. Aus unserer Sicht hat die Vorlage zudem diverse Mängel, die nichts mit der Frage zu tun haben, ob die Beamten zu viel oder zu wenig Rechte haben. Es geht auch nicht um die Frage, wie streng man mit den Beamten sein soll. Es ginge eigentlich nur darum, dass uns das Gesetz handwerklich nicht ganz so ausgereift erscheint und, wie gesagt, die Administrativuntersuchungen und der administrative Aufwand in keinem Verhältnis zum heute bestehenden Status quo ist. Bisher wurden Administrativuntersuchungen gestützt auf das bisherige Recht durchgeführt, was eben gewisse Unsicherheiten zwar mit sich gebracht, aber letztlich immer wieder funktioniert hat und nie gross Anlass zu Beanstandungen gegeben hätte. Wenn wir uns nun entscheiden, das Vorgehen zu formalisieren, müssten wir das vollständig tun und nicht nur die Hälfte regeln, wie es aus diesem heutigen Antrag käme. Wenn man an einer Kreuzung Ampeln aufstellt, macht man dies auch nicht nur in einer Fahrtrichtung.

Wie gehört, wir sind nicht überzeugt von diesem Gesetz. Man kann, aber muss es nicht zwingend erlassen. Es gab bis dato kaum Beanstandungen. Der Mehraufwand würde nie in einem Verhältnis zum heutigen Status quo stehen und das Ziel, die Rechtsunsicherheit zu beseitigen, wird nicht erreicht mit dieser Vorlage. Wir bitten Sie deshalb, dieses Gesetz nicht umzusetzen beziehungsweise nicht darauf einzutreten. Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Rafael Steiner (SP, Winterthur): Administrativuntersuchungen sind sowohl für die Verwaltung wie auch für die betroffenen Personen keine angenehme Sache. Bisher waren die Regelungen über solche Untersuchungen in einem Reglement festgelegt, heute schreiben wir einige Grundsätze gesetzlich fest. Es handelt sich hierbei nicht um ein neues Gesetz, sondern, wie bereits gesagt wurde, um ein Mantelgesetz. Es wird nur in bestehenden Gesetzen etwas geändert. Entsprechend ist die Kritik, dass man hier quasi kein vollständiges Gesetz macht, aus meiner Sicht nicht ganz korrekt, da man ja nur bestehende Gesetze ändert.

Die Gewerkschaft VPOD und die Personalverbände haben sich zunächst sehr kritisch gegenüber dem neuen Gesetz geäußert. Herr Professor Gächter, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Uni Zürich, hat dann, wie erwähnt, das Gutachten erstellt. Für dieses Gutachten möchte ich mich an dieser Stelle bei den Personalverbänden und bei Herrn Gächter bedanken. Die darin enthaltene Expertise war für die Vorlage und die Bewertung sehr wertvoll. Auch möchte ich mich an dieser Stelle für die gute Zusammenarbeit bei meinen Kommissionskolleginnen und -kollegen bedanken. Es war eine lange Beratung, aber wir

können hier nun ein Gesetz ohne Minderheitsanträge beraten, bei dem man dann ablehnen oder zustimmen kann, aber nicht noch gross an Details feilen muss.

Vom Gutachten als problematisch angesehen wurden insbesondere die Mitteilungspflichten der Strafbehörden an Arbeitgeber und das Akteneinsichtsrecht. Letztlich geht es um die komplexe Antwort auf eine eigentlich sehr einfache Frage: Wie viel darf der Arbeitgeber von Dingen wissen, die in der Freizeit geschehen? Dieses Thema ist heikel, auch bei privaten Arbeitgebern. Dort haben wir keine Administrativuntersuchung, sondern die Arbeitgeber erfahren in der Regel nichts über Strafuntersuchungen. Hier sind wir bereits beim ersten Punkt, der Mitteilungspflicht: Muss der Chef wissen, wenn ein Pfleger am Abend deutlich zu schnell mit dem Auto unterwegs war? Meiner Meinung nach nicht. Muss es die Abteilungsleiterin wissen, wenn eine Steuerkommissarin Geld von ihrem Grossvater veruntreut hat? Dies hat schon eine gewisse Relevanz für ihre Arbeit. Ist es für eine Schulleiterin wichtig zu wissen, dass ein Lehrer beschuldigt wird, ein Kind im Fussballverein missbraucht zu haben? In solchen Fällen würde wohl jeder sagen: Ja, hier muss sogar präventiv gehandelt werden. Diese Fragen sind im Einzelfall aber eben oft nicht einfach zu beantworten. Staatsangestellte haben in vielen Fällen eine erhöhte Verantwortung, weil sie eben den Staat vertreten oder, wie zum Beispiel bei der Polizei, sogar das Gewaltmonopol innehaben. Die Bevölkerung erwartet denn auch eine hohe Integrität von Staatsangestellten. Dennoch gilt es, den gläsernen Staatsangestellten zu verhindern. Auch Staatsangestellte haben eine Freizeit, in der es den Arbeitgeber, also den Staat, nichts angeht, was die Person tut, und in der es den Staat in seiner Funktion als Arbeitgeber auch nichts angeht, wenn es in den strafbaren Bereich geht. Aber eben, das hat seine Grenzen. Wichtig zu erwähnen ist auch, dass auch hier die Unschuldsvermutung gilt. Zum Zeitpunkt einer solchen Meldung ist eben noch keine Verurteilung erfolgt, sondern eben nur ein Strafverfahren eröffnet worden. Und das heisst, dass die Person zu diesem Zeitpunkt eigentlich noch unschuldig ist. Aber nur schon eine Meldung kann Konsequenzen haben: Selbst bei einem Freispruch bleiben Gerüchte zurück, es bleibt ein Unbehagen, ein Misstrauen zurück. Und gerade bei schweren Straftaten sind sich viele dann nicht sicher, ob nicht doch etwas am Vorwurf dran war. Es war zwar ein Freispruch, aber vielleicht war ja doch etwas dran. Deshalb sind die Meldepflichten im neuen Gesetz sehr eng auszulegen, grundsätzlich auf Fälle zu beschränken, bei denen das Arbeitsverhältnis bei Verurteilung nicht mehr fortgeführt werden kann, weil es mit der Arbeit völlig unvereinbar ist. Es

geht hier um die wirklich klaren, um die offensichtlichen Fälle. Ich denke, darüber haben wir auch in diesem Rat einen Konsens. Das ist wichtig auch bei der Auslegung dieser neuen Paragraphen.

Das Gesetz sah in der Version der Regierung auch noch ein Akteneinsichtsrecht vor. Dieses ist nun gestrichen, da es lediglich eine Wiederholung der Strafprozessordnung darstellte und eher zu Unsicherheit als zu Sicherheit geführt hätte. Mit der Präzisierung und einer engen Auslegung der Meldepflichten und der Streichung des Akteneinsichtsrechts sind die wichtigsten Kritikpunkte des Gutachtens Gächter aus unserer Sicht adressiert und wir können dem Gesetz zustimmen.

Angie Romero (FDP, Zürich): Anders als auf Bundesebene ist im Kanton Zürich die Administrativuntersuchung nicht gesetzlich geregelt. Dies soll mit diesem Gesetz geändert werden. Drei Punkte wurden bei der Beratung dieses Gesetzes intensiver diskutiert: die Mitteilungspflicht der Strafbehörden, das Akteneinsichtsrecht und die Frage, welcher Inhalt im Gesetz und welcher auf Verordnungsstufe geregelt werden soll. Was die Mitteilungspflicht der Strafbehörden angeht, so ist es nicht so, dass eine solche vollkommen neu eingeführt werden soll. Schon heute müssen Strafverfolgungsbehörden den zuständigen Behörden eine Mitteilung machen, wenn gegen Lehrpersonen oder Schulleitungen gewisse Strafverfahren laufen; aber eben nur im Fall von Lehrpersonen oder Schulleitungen, nicht des übrigen kantonalen Personals. Diese Ungleichbehandlung ist nicht sachgerecht, deshalb soll diese Lücke dank der Schaffung der dafür notwendigen gesetzlichen Grundlage geschlossen werden, wobei die Kommission gegenüber dem Antrag des Regierungsrates eine etwas präzisere Formulierung vorschlägt. Das von der Regierung vorgeschlagene bedingungslose Akteneinsichtsrecht wurde von der Kommission einstimmig abgelehnt, da eine solche Regelung gegen Bundesrecht verstossen würde.

Lang diskutierte die Kommission darüber, ob das nun vorliegende Gesetz inhaltlich nicht weitergefasst und zusätzliche Verfahrensbestimmungen enthalten sollte. Die FDP ist der Meinung, dass das nicht nötig ist. Gesetze sind möglichst schlank zu halten und Details auf Verordnungsstufe zu regeln. Die entscheidende Frage ist hier, ob man der Verwaltung grundsätzlich vertraut oder nicht. Wir haben keinen Grund, daran zu zweifeln, dass die Verwaltung bei der Ausarbeitung der Vollzugsbestimmungen mit dem vorhandenen Spielraum angemessen umgehen wird. Im Übrigen ist sie ohnehin nicht völlig frei, sondern an das VRG (*Verwaltungsrechtspflegegesetz*), an das Personalgesetz und an allgemein geltende rechtsstaatliche Prinzipien gebunden. Mit den von

der Kommission vorgenommenen Anpassungen wurden die Bedenken der Personalverbände und von Professor Gächter, der, wie wir gehört haben, in dieser Angelegenheit ein Rechtsgutachten verfasst hat, aufgegriffen. Auch der angehörte Datenschützer hatte keinerlei Beanstandungen. Somit gibt es keine Gründe, gegen diese Vorlage zu sein. Die FDP wird zustimmen.

Simon Schlauri (GLP, Zürich): Das Gesetz über die Administrativuntersuchung ist in der Kommission in seinen wesentlichen Zügen eigentlich doch unbestritten geblieben. Einige heikle Punkte sorgten jedoch für rote Köpfe, wir haben es bereits gehört. Auch wir Grünliberalen begrüßen es aber, dass die Administrativuntersuchung nun auf eine saubere gesetzliche Grundlage gestellt werden soll. Gerade, weil Behörden Daten über Strafverfahren untereinander austauschen, braucht es dazu ein Gesetz, eine regierungsrätliche Weisung reicht nicht. Insbesondere die Gewerkschaften befürchteten, auch gestützt auf ein Gutachten von Professor Gächter, das bereits erwähnt wurde, dass der Datenschutz zu kurz kommen könnte. Die ursprüngliche Vorlage des Regierungsrates war hinsichtlich Datenschutz tatsächlich problematisch. Dies deshalb, weil die Voraussetzungen für den Austausch von Daten zwischen Strafuntersuchungsbehörden und Verwaltung zu offen formuliert waren. Eine Mitteilung der Strafuntersuchungsbehörden an eine betroffene Verwaltungsstelle sollte insbesondere bereits dann erfolgen, wenn ein untersuchtes Delikt mit der Tätigkeit des oder der Verwaltungsangestellten nicht vereinbar erscheint. Angesichts des Risikos für betroffene Personen war uns das zu sehr Wischiwaschi. Allerdings muss man auch zugestehen, dass diese Mitteilung als solche natürlich schon wichtig ist. Darauf zu verzichten kommt nicht infrage, weil wir uns sonst dem Vorwurf aussetzen, Datenschutz über Täterschutz zu stellen. Wir sollten etwa an die Fälle denken, bei denen Delikte von Lehrern begangen worden sind, die mit ihren Tätigkeiten an Schulen nicht vereinbar sind. Wir haben vorhin schon weitere Beispiele gehört.

Die Lösung, die wir nun in der Kommission gefunden haben, ist eine Präzisierung des Begriffs der Vereinbarkeit mit der Tätigkeit der oder des Verwaltungsangestellten. Die Mitteilung muss nach unserer neuen Formulierung gemacht werden, wenn das begangene Delikt mit der Tätigkeit des Delinquenten bei der Verwaltung nicht vereinbar erscheint und dann eben insbesondere, weil es das Ansehen der Verwaltung oder das Vertrauen in die ordnungsgemässe Erfüllung öffentlicher Aufgaben erheblich beeinträchtigt. Neu ist auch, dass nur bei einer erheblichen Beeinträchtigung des Vertrauens oder der ordnungsgemässen Erfüllung

der Aufgaben eine Mitteilung zu machen ist. Die mitteilende Strafbehörde muss sich also genau überlegen, ob die Tat wirklich eine wesentliche Auswirkung hat, vor allem, ob das Delikt überhaupt eine Bedeutung hat für die Verwaltungsstelle.

Diese Ergänzung bleibt notgedrungen immer noch recht abstrakt. Die Verwaltungstätigkeit ist aber sehr breit. Man kann deshalb zum Beispiel keine Liste von Delikten ins Gesetz schreiben, bei denen eine Mitteilung gemacht werden muss. Die Ergänzung sieht nun erklärend die genannten zwei Gründe vor, bei denen wir eine Mitteilung wollen, nämlich eine Beeinträchtigung des Ansehens der Verwaltung oder eben eine Beeinträchtigung des Vertrauens in die ordnungsgemässe Erfüllung der Verwaltungsaufgaben. Wir Grünliberalen unterstützen diesen Kommissionsantrag für die entsprechenden Ergänzungen, denn er schafft zumindest eine gewisse zusätzliche Klarheit.

Die ursprüngliche Vorlage, das haben wir ebenfalls bereits gehört – enthielt ein Akteneinsichtsrecht der Verwaltung in die Akten der Strafuntersuchungsbehörden. In der Kommission gingen wir dabei zunächst davon aus, dass es sich einfach um eine Erinnerung, einen Reminder, an die eidgenössische Regelung in der Strafprozessordnung handelte, wo dies eigentlich schon geregelt ist. Die Bildungsdirektion hat sich dann aber zu unserer Überraschung dahingehend geäußert, dass sie davon ausgeht, dass dieses Akteneinsichtsrecht weiter gehe als das schon von Bundesrechts wegen bestehende Akteneinsichtsrecht der Behörden. Das sehen wir Grünliberalen aber nicht so, das sehen wir kritisch. Der Datenschutz ist uns wichtig. Es soll weiterhin die ausgewogene Lösung des eidgenössischen Gesetzgebers gelten, die vor allem auch ausdrücklich jene Interessenabwägung vorschlägt, die im Datenschutzrecht so wichtig ist. Man muss im Einzelfall schauen, ob das Einsichtsrecht gerechtfertigt ist oder nicht, und das ist so im Bundesrecht vorgesehen. Der kantonale Vorschlag der Regierung ging da deutlich zu weit. Wenn das Akteneinsichtsrecht in der Administrativuntersuchung nicht weiter gehen soll, als die eidgenössische Strafprozessordnung dies ohnehin vorsieht – und das ist unsere Vorstellung –, dann muss das kantonale Gesetz die Akteneinsicht aber auch nicht gesondert regeln. Wir Grünliberalen sind daher zusammen mit der Kommission für die Streichung der entsprechenden Passage.

Florian Heer (Grüne, Winterthur): Für uns Grüne stellte sich schon von Anfang an die Frage, ob die Regierung im Bereich der Administrativuntersuchung tatsächlich so viel Spielraum erhalten sollte; insbesondere

deshalb, weil die Direktionen in der ursprünglichen Version eine erhebliche Grundlage erhalten hätten, um vorschnell Akteneinsicht zu erlangen. Vor allem galten für Lehrpersonen um einiges strengere Richtlinien als für die übrigen kantonalen Verwaltungsmitarbeitenden. Die Direktion wollte ursprünglich bereits Akteneinsicht, bevor ein Strafverfahren eröffnet wurde, nämlich bereits dann, wenn sie die Mitteilung erhält, dass ein Verdacht besteht. Dies widerspricht unserem Verständnis von Datenschutz. Deshalb haben wir Grüne in diesem Bereich auch umgehend Anträge eingereicht, welche vom Datenschutzbeauftragten deutlich unterstrichen wurden. Die in der Kommission anwesenden Direktionen brachten leicht halbherzige Argumente vor, was den Verdacht nahelegen könnte, dass hier bewusst etwas zu machtvollen Artikeln formuliert wurden. Die Begründung ist grundsätzlich da nachvollziehbar, wo es sich zum Beispiel um die Arbeit mit Kindern oder mit Schutzbefohlenen handelt. Ob aber bei einem übergriffigen Vorfall die Administrativuntersuchung und Akteneinsicht vor Eröffnung eines Strafverfahrens das Problem vereinfacht, wage ich wirklich zu bezweifeln. Sicher ist aber, dass jemand, wenn er oder sie, ob Lehrperson oder sonst mit Schutzbefohlenen tätig, unschuldig verdächtigt wird, sich von der gewählten beruflichen Laufbahn verabschieden kann. Der Makel wird bleiben, weshalb es hier gilt, sensibel zu agieren. Diese unbestritten wichtige Vorlage setzte sich in ihrer ursprünglichen Form über die Grundrechte hinweg. Anfangs waren drei Artikel enthalten, welche unnötig waren, da die Strafprozessordnung dasselbe Akteneinsichtsrecht gewährt. Ja, sie war sogar deutlich schärfer als die klaren eidgenössischen Bestimmungen. Dies hätte zu mehr als nur Verwirrung geführt. Es gibt weder beim Bund noch bei anderen Kantonen vergleichbare Regelungen.

Die Grüne Fraktion stimmt dem Geschäft, wie es die Kommission heute beantragt zu; dies unter anderem, weil der Datenschutzbeauftragte ebenfalls empfohlen hat, unsere Anträge auf Streichung der Absätze gutzuheissen, und sie so in der Kommission eine Mehrheit erlangt haben. Besten Dank.

Janine Vannaz (CVP, Aesch): Eine klare Rechtsgrundlage zu schaffen, ist das Bestreben des Regierungsantrags, den wir unterstützen. Gesetzliche Regeln sind insbesondere auch bei der Koordination von parallel laufenden Strafprozessen wichtig. Die Behörden haben eine Mitteilungspflicht, wenn Kantonsangestellte sich strafrechtlich relevant verhalten und es sich nicht mit der Tätigkeit der Mitarbeitenden vereinba-

ren lässt sowie dem Kanton schadet. Ziel einer Administrativuntersuchung ist es, Unklarheiten zu beseitigen und das einwandfreie Funktionieren der Verwaltung zu gewährleisten. Deshalb unterstützen wir von der CVP-Fraktion die entsprechenden Anpassungen. Besten Dank.

Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich): Die Alternative Liste wird auf diese Vorlage eintreten, wenn auch nicht laut jubilierend. Hier wird eine Gesetzeslücke geschlossen und in ein Mantelgesetz gefasst, einmal abgesehen von den Lehrpersonen der Volksschule. Der Staat soll nämlich als Arbeitgeber oder auch als Aufsichtsbehörde über mögliche Straftaten der Angestellten rasch und umfassend informiert werden, und dies bereits im Stadium der Untersuchung. Es braucht dazu nicht den dringenden Tatverdacht, ein simpler Verdacht genügt. Das ist immer heikel, Rafael Steiner hat das in seinem Votum bereits klar dargelegt, und auch, weshalb es unter gewissen Umständen doch notwendig ist. Hingegen sind wir sehr froh, dass die Kommission den Antrag des Regierungsrates in zwei wesentlichen Punkten abgeschwächt beziehungsweise zurückgestutzt und das Gutachten von Professor Gächter berücksichtigt hat. Erstens wurde die Mitteilungspflicht der Strafbehörden in Paragraph 55b litera c, die Formulierung «wenn die Angestellten verdächtigt werden, ein Verbrechen oder ein Vergehen verübt zu haben, das mit ihrer Tätigkeit nicht vereinbar erscheint» noch mit einschränkenden Präzisierungen ergänzt. Wir begrüßen diesen Zusatz, da er sicherstellen soll, dass nicht unnötige und zu private Informationen weitergeleitet werden. Zweitens begrüßen wir die Streichung der Akteneinsicht der Direktion. Hier sollte der vom Regierungsrat vorgeschlagene Anspruch auf Akteneinsicht der Direktion nach erfolgter Mitteilung durch die Strafverfolgungsbehörden gewährt werden. Die Alternative Liste findet wie die Kommission, dass dies dann doch zu weit geht. In solchen Akten stehen sehr private Angaben zur angeschuldigten Person, zum Beispiel Einvernahmen zur Person, Auszüge aus dem Strafregister, Auskünfte des Steueramtes zu Vermögen und Einkünften et cetera. Dies ist ein geschützter persönlicher Bereich von angeschuldigten Personen. Wir finden nicht, dass der Staat sich hier als Arbeitgeber oder Aufsichtsbehörde auf ein öffentliches Interesse abstützen kann. Die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen sollen eingehalten werden – und werden es ja dann auch, wenn wir das Gesetz so annehmen. Dasselbe gilt selbstverständlich auch für all die analogen Streichungen im Mittelschul- und Berufsbildungsbereich bei den verschiedenen Ausbildungsstätten und Lehrpersonen.

Die Alternative Liste AL stimmt also dem Antrag der zuständigen Kommission zu, da dies ein zufriedenstellender Kompromiss im Sinne eines gemeinsamen Nenners ist und die Persönlichkeitsrechte der kantonalen Angestellten eingehalten werden können. Besten Dank.

Benedikt Hoffmann (SVP, Zürich): Der Kommissionspräsident hat das Wesentliche eigentlich gesagt, hat aber dann vielleicht nicht die ganz richtigen Schlüsse daraus gezogen. Die bisherige Grundlage war mager, ungenügend. Das Problem ist: Die neue ist es eben auch, es wird keine genügend klare rechtliche Grundlage geschaffen. Es wurde gesagt, dass es hier je nachdem um Existenzen gehen kann, auch dem wird zu wenig Rechnung getragen. Es bräuchte hier aus unserer Sicht klare verfahrensrechtliche Grundlagen im Gesetz und nicht in der Verordnung. Man darf hier nicht vergessen, dass die Regierung die Verordnung macht. Hier geht es nicht um Vertrauen oder Misstrauen, es geht darum, dass die Regierung im Konfliktfall Partei ist, die dann auch diese Regeln erlässt. Und es geht hier eben nicht nur um Datenschutz. Der ist sicher wichtig, das wurde hier von allen betont, aber es geht nicht nur um den Datenschutz. Wir konnten diesbezüglich in der Kommission ein paar Pferdefüsse aus der Vorlage entfernen, aber es geht hier auch andere Verfahrensfragen. Und Angie Romero, Verfahrensfragen sind keine Details. Zum Beispiel die Frage eines Mitwirkungsverweigerungsrechts ist kein Detail, das ist ein wesentlicher Punkt. Ich denke, dann ist es Sache des Gesetzgebers, das zu regeln, und nicht Sache der Regierung. Aus diesem Grund lehnen wir die Vorlage ab. Man kann sich jetzt natürlich, anschliessend an das Votum von René Isler, umgekehrt fragen, ob es die Vorlage braucht. Es gab genau einen Fall, der zu dieser Vorlage geführt hat. Wahrscheinlich wären die Fehler, die damals passiert sind, auch unter dem neuen Gesetz passiert. Daher kann man sich umgekehrt fragen: Braucht es das Gesetz? Wenn es aber dieses Gesetz braucht, dann machen wir es doch bitte richtig und nicht so, wie es auch René Isler gesagt hat, indem wir auf halbem Weg stehenbleiben. Deshalb lehnen wir dieses nicht ganz ausgegorene Gesetz ab. Vielen Dank.

Regierungsrat Ernst Stocker: Administrativuntersuchungen sind ein Mittel der verwaltungsinternen Aufsicht. Sie werden durchgeführt, um Vorgänge und Sachverhalte innerhalb einer Verwaltungseinheit vertieft zu untersuchen. Gegenstand der Untersuchung kann ein organisatorischer Mangel sein, aber auch ein dienstwidriges Verhalten von Einzelpersonen, zum Beispiel denke ich da an die uns bekannten Fälle der BVK-Affäre (*Versicherungskasse für das Staatspersonal*), der Fall

«Carlos» oder die Entlassung des Statthalters von Dietikon (*Adrian Leimgrübler*). Das Ziel einer Administrativuntersuchung ist es, ein tadelloses Funktionieren der Verwaltung sicherzustellen und wiederherzustellen. Das entspricht einem grundlegenden Interesse der Öffentlichkeit, des Parlaments und, so denke ich, beispielsweise auch aller Kommissionen dieses Rates, insbesondere der GPK (*Geschäftsprüfungskommission*). Bisher wurden Administrativuntersuchungen im Kanton Zürich gestützt auf allgemeine rechtsstaatliche Prinzipien und die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens durchgeführt. Dies hat in der Vergangenheit wiederholt zu Unklarheiten geführt. Zum Beispiel konnte die Informationsbekanntgabe von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten an die zuständige Verwaltungsbehörde nur unter Schwierigkeiten stattfinden. Strafbehörden dürfen andere Behörden über ihre Verfahren nämlich nur informieren, wenn dies eine formelle Gesetzesbestimmung erlaubt. Eine solche Grundlage fehlte bisher. Gleichzeitig werden durch die verbesserte Koordination der Verfahren Doppelspurigkeiten vermindert und die Effizienz des Verfahrens gesteigert. Im Rahmen des Personalgesetzes werden die Mitwirkungspflichten der Angestellten, die unter dem Anwendungsbereich des Personalgesetzes fallen, sowie die Mitteilungspflichten der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte festgehalten. Die Mitwirkungspflichten finden dort ihre Grenzen, wo sich eine Person selbst strafrechtlich belasten müsste. Eine Mitteilungspflicht der Strafbehörden besteht nur dann, wenn ein Verdacht auf Begehung eines Verbrechens oder Vergehens vorliegt, das dem Kanton, seinen Mitarbeitern oder seinen Tätigkeiten Schaden zufügen könnte. Zusammenfassend meine ich nach wie vor mit der Mehrheit dieses Rates, dass die Gesetzesvorlage zu mehr Rechtssicherheit führt und gleichzeitig dazu beiträgt, die Koordination zwischen verschiedenen Verfahren zu verbessern und damit Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Es wurde gesagt, ein simpler Verdacht genüge und dann werde eine Administrativuntersuchung mit dem ganzen Verfahren eingeleitet. Glauben Sie denn wirklich, eine Regierungsrätin, ein Regierungsrat oder eine Amtschefin oder ein Amtschef werde aufgrund eines simplen Verdachts, aufgrund von etwas, das sie oder er gehört hat, eine Administrativuntersuchung einleiten? Es hat ja gar niemand ein Interesse daran in so einem Amt. Aber wenn etwas Gravierendes passiert, das die Tätigkeit der kantonalen Verwaltung schädigen kann, dann ist sie oder er gehalten, dies zu tun. Darum braucht es auch eine klare Regelung. Der Kommissionspräsident hat es gesagt: Wir haben lange diskutiert

mit der Kommission und es war eine umfangreiche, konstruktive Diskussion. Ich bin manchmal etwas erstaunt gewesen, wer welche Position vertreten hat. Das war etwas erstaunlich, das muss ich sagen. Genau diejenigen, die vielfach Vorbehalte gegen die Verwaltung haben, die sich kritisch äussern, genau diese sagen jetzt wieder «Nein, das geht nicht, das geht uns zu weit». Trotzdem glaube ich, dass diese Vorlage, die ja auch in gewissen Teilen von der Kommission geändert wurde – hinter diesen Änderungen, kann ich Ihnen klar sagen, steht die Regierung und stehe auch ich persönlich –, was wir jetzt haben, ist richtig. Das gehört sich, um ein gutes Funktionieren des Staates Zürich zu haben, mit all den Pflichten, die man halt hat. Wenn man beim Kanton arbeitet, dann erwarten wir eine korrekte, saubere Abwicklung. Und wenn etwas nicht stimmt, dann braucht es auch die Mittel, um ein Verfahren solide, gut und transparent durchzuführen. Ich bitte Sie, der Vorlage zuzustimmen. Besten Dank.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

I. Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 wird wie folgt geändert:

Titel nach § 44:

D. Administrativuntersuchung

§ 44a

E. Bezirksverwaltung

Keine Bemerkungen; genehmigt.

II. Das Personalgesetz vom 27. September 1998 wird wie folgt geändert:

Titel nach § 55:

IV. Administrativuntersuchung

§ 55a und 55b

Keine Bemerkungen; genehmigt.

V. Schlussbestimmungen

III. Das Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999 wird wie folgt geändert:

§§ 1, 11a, 24b und 24c

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*IV. Das Mittelschulgesetz vom 13. Juni 1999 wird wie folgt geändert:
§§ 4d, 4e, 4f, 11b, 38a*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*V. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung
vom 14. Januar 2008 wird wie folgt geändert:
§§ 14a, 21a und 21b*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*VI. Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:
§ 53*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Roman Schmid: Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht nun an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in etwa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über Ziffer VII der Vorlage.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

6. Elektronisches Büro im Steueramt

Antrag des Regierungsrates vom 5. Juni 2018 zum Postulat KR-Nr. 135/2017 und gleichlautender Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 25. Februar 2020
Vorlage 5555

Beat Bloch (CSP, Zürich), Präsident der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK): Die WAK beantragt Ihnen einstimmig, das im Mai 2017 eingereichte Postulat als erledigt abzuschreiben. Mit dem Postulat wurde der Regierungsrat beauftragt, eine Lösung für eine rein elektronische Kommunikation zwischen Steueramt und Steu-

erzahlenden zu ermöglichen und diese so rasch wie möglich umzusetzen. Heute haben die Steuerpflichtigen die Möglichkeit, ihre Steuererklärung in Papierform oder elektronisch einzureichen. Wer Letzteres tut, muss eine Freigabequittung ausdrucken, sie handschriftlich unterzeichnen und mit den Belegen einreichen.

Im Frühjahr 2018 hat der Regierungsrat die Digitalisierungsstrategie und das Impulsprogramm festgesetzt. In Bezug auf die Steuern sieht dieses vor, dass natürliche Personen das vollständige Steuererklärungsverfahren bis 2022 medienbruchfrei abwickeln können. Dies soll in drei Phasen geschehen:

Zum einen soll die Steuererklärung auch ohne elektronische Unterschrift rein elektronisch eingereicht werden können, weil sich bisher keine Art der elektronischen Unterschrift auf dem Markt durchsetzen konnte, Stichwort «SwissID». Das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste bildete dafür die gesetzliche Grundlage. Dagegen wurde allerdings am 12. Februar 2020 das Referendum ergriffen. Die Digitalisierungsstrategie sieht weiter vor, die Kommunikation zwischen Steuerämtern und Steuerpflichtigen beim Veranlagungsverfahren durch ein sogenanntes Front Office zu ermöglichen. Es soll mittels eines persönlichen und sicheren Zugangs alle relevanten Deklarations-, Veranlagungs- und Bezugsdaten zur Verfügung stellen. Mit dem Front Office sollen auch Benachrichtigungen über neue Dokumente oder Änderungen in den Verfahren möglich sein.

Schliesslich gehört zu einem vollelektronischen Deklarationsprozess auch die Möglichkeit, Belege zur Steuererklärung elektronisch einreichen zu können. Dafür soll auf einem gesamtschweizerischen Deklarationsstandard für Beilagen aufgebaut werden.

Die Abschreibung des Postulates war in der Kommission unbestritten. Die WAK beantragt Ihnen einstimmig, der Abschreibung des Postulates zuzustimmen.

Cristina Cortellini (GLP, Dietlikon): Mit diesem Postulat hatten wir Grünliberalen den Regierungsrat beauftragt, eine Lösung für die elektronische Kommunikation zwischen dem Steueramt und den Steuerzahlenden zu ermöglichen und so rasch wie möglich umzusetzen. Beim Wort «Digitalisierung» dürften in der Steuerwelt Gefühle zwischen Begeisterung und Verzweiflung ausgelöst werden: Begeisterung über mögliche Prozessoptimierungen, die sich durch den Einsatz der neuen Technologien ergeben, Verzweiflung über die hohen Hürden des Datenschutzes und der Datensicherheit.

Im Kanton Zürich tut sich was. Für den Deklarations- und Veranlagungsprozess soll die rein elektronische Kommunikation zwischen Steuerpflichtigen und Gemeindesteuerämtern und kantonalem Steueramt ermöglicht werden. Dieser Wandel ist Bestandteil des Impulsprogramms und soll, aufgeteilt in drei Phasen, voraussichtlich bis 2022 verwirklicht werden. Das Steuerwesen bewegt sich somit mit kleinen, aber stetigen Schritten in Richtung Zukunft. Noch zielen die Neuerungen vor allem auf die Automatisierung manueller Prozesse, mehr Transparenz und die einfache Auswertung von Daten. Nun geht es darum, die nächsten grossen Schritte zu machen und die vielfältigen Chancen der Digitalisierung für die Steuerämter zu nutzen. Hier geht es insbesondere darum, weitere Bürokratiehürden für Unternehmen abzubauen, Prozesse zu standardisieren und zu automatisieren. Digitale Anwendungen sollen die Prozesseffizienz bei der öffentlichen Hand und bei Unternehmen steigern. Die Verwaltung ist daran, eine umfassende digitale Neugestaltung des Steuerverfahrens zu verwirklichen. Unser Postulat kann nun als erledigt abgeschrieben werden. Herzlichen Dank.

Jasmin Pokerschnig (Grüne, Zürich): Das Postulat kann schönerweise abgeschrieben werden. Die Steuerverwaltung ist in voller Arbeit, es ist alles im Prozess. Die Neugestaltung soll voraussichtlich 2022 verwirklicht werden. Wir können also festhalten: Die digitale Neugestaltung der Steuerverwaltung ist in Arbeit und das Postulat aus dem Jahr 2017 kann als erledigt abgeschrieben werden. Danke an die Steuerverwaltung.

Kaspar Bütikofer (AL, Zürich): Auch die Alternative Liste AL ist für Abschreibung dieses Postulates. Die GLP ist Digitalisierungspartei, das ist soweit auch in Ordnung. Es steht jeder Partei frei, ihre Nische zu suchen und zu definieren. Die GLP hat aber die Digitalisierung nicht erfunden, das sieht man auch an der Stossrichtung dieses Postulates. Denn es ist nicht trivial, eine medienbruchfreie Kommunikation zwischen dem Steueramt und den Steuerzahlenden zu konstruieren. Es gibt hier ein paar Unwägbarkeiten, die sich nicht einfach so lösen lassen. Das eine Problem ist die elektronische Unterschrift, hier gibt es im Moment noch keine Lösung. Dann haben wir das Problem, dass E-Mails im Bereich der Steuern nicht das geeignete Mittel der Kommunikation sind. Und letztendlich ist es auch nicht zielführend, die Beilagen zur Steuererklärung elektronisch einzureichen. Das Steueramt ist seit einiger Zeit daran, an diesem Problem zu arbeiten; dies auch unabhängig

vom Postulat der GLP. Wir lassen das Steueramt an dieser Digitalisierung weiterarbeiten und sind für Abschreiben des Postulates. Besten Dank.

Ratspräsident Roman Schmid: Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Somit ist das Verfahren beendet.

Das Postulat KR-Nr. 135/2017 ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

7. Reduktion der Besteuerung von Kapitalleistungen aus Vorsorge

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 5. Mai 2020 zur parlamentarischen Initiative Andreas Geistlich

KR-Nr. 377a/2016

Beat Bloch (CSP, Zürich), Präsident der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK): Die Kommission beantragt Ihnen, dem Mehrheitsantrag zur geänderten parlamentarischen Initiative von Andreas Geistlich zuzustimmen. Der Antrag beruht auf einem Vorschlag des Regierungsrates.

Ziel der parlamentarischen Initiative ist es zum einen, der Gefahr entgegenzuwirken, dass Steuerpflichtige in einen anderen Kanton mit einer tieferen Steuerbelastung ziehen, wenn sie insbesondere ein hohes Vorsorgekapital von mehr als 1 Million Franken beziehen. Zum anderen soll die Position des Kantons Zürich bei der Besteuerung hoher Vorsorgekapitalleistungen verbessert und Steuersubstrat gesichert und erhöht werden.

Zu Beginn gehe ich kurz auf das heutige Besteuerungsregime sowie auf die ursprüngliche und die erste geänderte parlamentarischen Initiative ein, welche beide von der Kommission abgelehnt wurden: Wer sich selbstständig macht, auswandert oder Wohneigentum finanzieren will, kann sich Vorsorgekapital aus der Zweiten Säule oder der Säule 3a ganz oder teilweise auszahlen lassen. Diese Kapitalleistungen werden zu einem günstigeren Tarif, dem sogenannten Vorsorgetarif, separat besteuert, das heisst ohne progressionswirksame Berücksichtigung der übrigen Einkünfte. Im Kanton Zürich werden jährlich Kapitalleistungen

von über 3 Milliarden Franken bezogen. Dem Kanton und den Gemeinden resultierten daraus für das Jahr 2014 Steuereinnahmen von insgesamt 180 Millionen Franken.

Die ursprüngliche PI hätte zur Folge gehabt, dass die Steuerbelastung für tiefe und mittlere Kapitalbezüge bis rund 1 Million Franken zwischen rund 15 und 20 Prozent und für hohe Kapitalbezüge über 2 Millionen Franken um rund 65 bis 70 Prozent reduziert worden wäre. Die jährlichen Steuerausfälle für den Kanton und die Gemeinden hätten bei einer statischen Betrachtung je rund 40 Millionen Franken betragen. Die massive Entlastung hoher Kapitalbezüge hätte weiter eine Ungleichbehandlung von Bezügerinnen und Bezüglern von Kapitalleistungen gegenüber Rentenbeziehenden bedeutet, was auch bei der ersten geänderten PI der Fall wäre. Und schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der von der PI vorgeschlagene Mindeststeuersatz von 1 Prozent anstelle der bisherigen 2 Prozent auch bei kleinem und mittlerem Vorsorgekapital einen starken Anreiz geschaffen hätte, anstelle einer Rente eine Kapitalleistung zu beziehen.

Dieser Anreiz hätte die Gefahr vergrössert, dass das bezogene Kapital später nicht mehr für die Bestreitung des Lebensunterhalts genügt hätte und vermehrt Ergänzungsleistungen zur AHV beansprucht und somit die Staatsausgaben erhöht worden wären.

Gegenüber der ursprünglichen PI sah die erste geänderte PI nicht mehr eine einfache Staatssteuer von mindestens 1 Prozent, sondern von neu mindestens 2 Prozent vor. Die Steuersätze bei der geänderten PI hätten zu Steuerausfällen von rund 26 Prozent der Steuereinnahmen aus Vorsorgekapitalleistungen geführt. Für den Kanton hätten die jährlichen Steuerausfälle rund 23 Millionen Franken und für die Gemeinden rund 24 Millionen Franken betragen.

Die geänderte PI hätte weiter zur Folge gehabt, dass die Entlastung noch einseitiger zugunsten hoher Kapitalbezüge erfolgt wäre. Während Bezüge von über 2 Millionen Franken weiterhin mit rund 65 bis 70 Prozent entlastet worden wären, wären kleine und mittlere Kapitalleistungen nun gar nicht mehr entlastet worden. Bei der geänderten PI wäre noch ein weiteres Problem hinzugekommen: Der Steuersatz für Vorsorgekapitalleistungen hätte höchstens 2,6 Prozent betragen, der maximale Steuersatz des ordentlichen Einkommenssteuertarifs jedoch 13 Prozent. Eine derart geringe Progression bei der Besteuerung von Kapitalleistungen hätte dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht mehr ausreichend Rechnung getragen.

Aus all diesen Gründen hat die Kommission sowohl die ursprüngliche als auch die erste geänderte PI abgelehnt.

Der Regierungsrat hat im Rahmen seiner Stellungnahme einen eigenen Vorschlag für eine geänderte PI unterbreitet. Der Vorschlag berücksichtigt einerseits, dass vor allem höhere Vorsorgekapitalleistungen im Kanton Zürich im Vergleich mit anderen Kantonen eher hoch besteuert werden, und andererseits trägt er der gestiegenen Lebenserwartung Rechnung. Der Vorsorgetarif sollte grundsätzlich so ausgestaltet sein, dass sich beim Bezug des Vorsorgeguthabens als Kapital eine ungefähr gleich hohe steuerliche Belastung ergibt wie beim Bezug als Rente. 1997 betrug die mittlere Lebenserwartung in der Schweiz für Männer rund 76 Jahre und für Frauen rund 82 Jahre. Die Umwandlungssätze der Vorsorgeeinrichtungen zur Bestimmung der jährlichen Rente für ein vorhandenes Vorsorgekapital betrugen in diesem Zeitraum noch rund sieben Prozent. Unter diesen Gegebenheiten war der bisherige Vorsorgetarif, der rechnerisch von einer Auszahlung des Vorsorgekapitals über eine Zeitdauer von rund zehn Jahren ausgeht, durchaus gerechtfertigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben der Rente aus dem Vorsorgekapital oft noch andere steuerbare Einkünfte, wie etwa AHV, Vermögenserträge, Eigenmietwert, Versicherungsleistungen, vorhanden sind und dass nach dem Vorsorgezweck die Auszahlung des Vorsorgeguthabens als Rente im Vordergrund steht und diese steuerlich nicht benachteiligt werden sollte.

Heute beträgt die mittlere Lebenserwartung für Männer rund 81 Jahre und für Frauen rund 85 Jahre. Weiter liegen die Umwandlungssätze der Vorsorgeeinrichtungen insbesondere für mittlere und höhere Vorsorgeguthaben, das sogenannte Überobligatorium, heute vermehrt im Bereich von 5 Prozent. Die heutigen Gegebenheiten entsprechen daher eher einer Auszahlung des Vorsorgekapitals über eine Zeitdauer von rund 15 bis 20 Jahren. Mit Blick auf diese geänderten Verhältnisse rechtfertigt es sich nach Ansicht des Regierungsrates, anstelle der heutigen Teilung der Kapitalleistung durch zehn eine Teilung der Kapitalleistung durch 20 zur Bestimmung des Steuersatzes vorzusehen.

Die Kommissionsmehrheit stimmt dem regierungsrätlichen Vorschlag für eine geänderte PI zu. Der angepasste Vorsorgetarif für Kapitalleistungen von 500'000 bis zu 2 Millionen Franken führt bei Verheirateten zu einer Entlastung von rund 30 bis 50 Prozent, wobei die stärkste Entlastung für Kapitalleistungen im Bereich von rund 750'000 bis 1 Million Franken erfolgt. Auch für hohe Kapitalleistungen von 2 und 3 Millionen Franken erfolgt noch eine wesentliche Entlastung von rund 25 bis 30 Prozent. Der Vorschlag berücksichtigt die erhöhte Lebenserwartung

und, damit einhergehend, den tieferen Umwandlungssatz. Weiter wird damit die Gleichbehandlung von Renten- und Kapitalbezügen sichergestellt. Der regierungsrätliche Vorschlag ermöglicht es gleichzeitig, dass der Kanton Zürich im interkantonalen Steuervergleich wieder mithalten kann. Die jährlichen Steuerausfälle für den Kanton von rund 16 Millionen und für die Gemeinden von rund 17 Millionen Franken erachtet die Kommissionsmehrheit als vertretbar.

Die Kommissionsminderheit hingegen lehnt auch den regierungsrätlichen Vorschlag ab. Die Anpassung der theoretischen Rente für die Satzbestimmung von zehn Jahren auf zwanzig Jahre ist zwar mit Blick auf die gestiegene Lebenserwartung nachvollziehbar. Durch die Anpassung wird allerdings auch die Progression bei hohen Kapitalien verschoben; weniger als 10 Prozent der Kapitalbezügerinnen und -Bezüger profitieren von einer Steuersenkung. Hinzu kommt, dass heute das Kapital aus der Zweiten Säule in der Regel gesplittet, also auf zwei Jahre hinaus bezogen wird, was die Steuerbelastung entsprechend reduziert.

Die Minderheit der Kommission lehnt im derzeitigen Umfeld jegliche zusätzlichen Steuerausfälle ab. Die finanziellen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform sind noch nicht absehbar und die Steuerausfälle im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie sind beträchtlich. Zudem ist auf die Folgen der Änderungen des Strassen- und des Zusatzleistungsgesetzes hinzuweisen, denen die Stimmberechtigten am 27. September 2020 zustimmten. Sie sind mit erheblichen Mehrkosten für den Kanton in den nächsten Jahren von je rund 250 Millionen Franken zu veranschlagen.

Abschliessend weist die Kommissionsminderheit darauf hin, dass sie zwar im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung einen Handlungsbedarf bei der Besteuerung von Vorsorgekapitalleistungen anerkennt. Sie ist jedoch der Meinung, dass die Entwicklungen auf Bundesebene abgewartet werden sollten.

Namens der Kommission bitte ich Sie, der geänderten parlamentarischen Initiative im Sinne des regierungsrätlichen Vorschlags zuzustimmen.

Kaspar Bütikofer (AL, Zürich): Die Alternative Liste beantragt Ihnen, auch die geänderte parlamentarische Initiative abzulehnen. Es reicht, einen Blick in unsere Rechnung des Kantons zu werfen, und dann sehen Sie, dass wir keinen Spielraum für Steuersenkungen mehr haben. Der mittelfristige Ausgleich 2017 bis 2024 rechnet mit einem kumulierten Minus von 1,22 Milliarden Franken, und es ist auch für die Zukunft keine Besserung in Sicht. Hinzu kommen die Corona-Pandemie und die

damit verknüpfte Wirtschaftskrise. Wir werden weniger Einnahmen haben beim Kanton und gleichzeitig werden wir zusätzliche Ausgaben tätigen müssen, damit wir die Härten bei selbständigerwerbenden Kulturschaffenden abfedern können. Aber auch bei Barbetreibern und so weiter wird der Kanton wohl finanziell gefordert sein. Wir haben also keinen Spielraum. Würde eine Privatperson so sorglos mit den Finanzen umgehen, wie das die FDP mit den Kantonsfinanzen tun möchte, dann würde man diese Person stante pede in eine Budgetberatung schicken. Also: Wo liegt der Handlungsbedarf? Wir können es eindeutig sagen: Es gibt nirgends Handlungsbedarf für diese PI.

Die Kapitaleleistungen, die aus der beruflichen Vorsorge bezogen werden, werden bereits heute privilegiert besteuert. Und das Ziel der PI ist offenbar, diese noch privilegierter zu besteuern. Ich muss es hier ehrlich sagen, die ursprüngliche PI war eher dreist. Sie wollte den Steuersatz durch fünf teilen, das hätte Steuerausfälle von etwa 180 Millionen Franken pro Jahr bewirkt. Und die Kapitaleistung wäre besser besteuert worden als der Rentenbezug, der Kapitalbezug wäre also zusätzlich privilegiert worden.

Nun ist also die Finanzdirektion der «abverheiten» PI zu Hilfe geeilt und macht einen Vorschlag, der auf den ersten Blick rational scheint. Der Vorschlag lautet, dass die Bemessungsgrundlage nicht mehr ein Zehntel des bezogenen Kapitals sein soll, sondern ein Zwanzigstel. Begründet wird dies mit der Langlebigkeit. Die Leute leben heute länger als noch zur Zeit, als das Steuergesetz Ende der 90er-Jahre in Kraft gesetzt wurde. Doch muss man ehrlich sagen: Es geht hier eben nicht um das Rentengesetz, um das BVG (*Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge*), sondern es geht hier um das Steuergesetz. Es werden somit Birnen mit Äpfeln vermischt, und man muss klar sagen: Es geht hier um die Steuern und es geht um die Steueroptimierung. Denn wer Geld hat, der plant seinen Ruhestand langfristig voraus. In der Regel zehn oder mehr Jahre vorher beginnen Sie sich auf den Ruhestand vorzubereiten. Und es gibt auch eine ganze Beraterindustrie, die Sie hier beraten und für Sie planen. Der Schlüssel dazu ist, dass Sie Geld in die Zweite oder Dritte Säule einzahlen können und so die Progression bei der Einkommenssteuer brechen können. Auf der anderen Seite haben Sie dann den Kapitalbezug. Hier wird dieser Bezug gesondert besteuert, es ist also nicht relevant für die Progression der Einkommenssteuer. Und jetzt soll also dieser Satz für die Besteuerung noch tiefer werden. Das führt dazu: Wer Geld hat, der profitiert. Denn im Grundsatz ist es so, dass, wer Kapital aus der beruflichen Vorsorge rausnimmt, einen Steuersatz von 2 Prozent zahlt. Die Reduktion

der Bemessungsgrundlage wirkt sich also erst etwa ab einer halben Million Franken aus. Der Steuerrabatt wird bei etwa 750'000 Franken am höchsten, dort haben Sie eine Reduktion der Steuer um fast 50 Prozent. Wir können ein paar Beispiele machen, ich gehe immer von der einfachen Staatssteuer und dem Verheiratetentarif aus: Wenn Sie also eine zehnjährige Steuerplanung machen und ein steuerbares Einkommen von 250'000 Franken haben – davon legen Sie 50'000 Franken in die Pensionskasse ein –, dann können Sie durch das Brechen der Progression pro Jahr 5200 Franken bei den Steuern sparen. Auf zehn Jahre macht das eine Steueroptimierung von 52'000 Franken aus. Im Gegenzug bezahlen Sie dann beim Kapitalbezug nach heutigem Recht 14'200 Franken, wenn Sie die ganze halbe Million rausnehmen, neu werden Sie noch 10'000 Franken bezahlen. Sie haben also nach heutigem Recht eine Nettosteuroptimierung von 37'800 Franken, neu werden Sie eine Steueroptimierung von 42'000 Franken haben. Sie können also die Steueroptimierung zusätzlich um 11 Prozent noch optimieren. Wenn wir dasselbe Rechenbeispiel mit einer halben Million steuerbarem Einkommen machen und Sie legen 100'000 Franken pro Jahr in die BVG ein, dann können Sie bisher eine Nettosteuroptimierung von 81'000 Franken machen, neu werden Sie 101'000 Franken Steueroptimierung machen können. Sie können also die Optimierung um 25 Prozent optimieren. Das heisst, die Reichen werden so immer reicher und Herr Geistlich kann da schon den Champagner kaltstellen.

Das Fazit ist also: Wer mehr als eine halbe Million Franken hat, der kann in Zukunft seine Steuern noch besser optimieren. Wer profitiert? Wenn wir die Zahlen von 2014 anschauen, dann sehen wir: 28'000 Personen haben einen Kapitalbezug gemacht. Effektiv profitiert von der geänderten PI hätten damals lediglich 2600 Personen, also knapp 10 Prozent hätten profitiert, und es sind die zehn obersten, die zehn reichsten Prozent. Es ist nicht angebracht, dass von diesen Steuerprivilegien jene profitieren, die es nicht nötig haben und die eh schon viel Geld haben. Wir werden diese Ausfälle von 16 Millionen Franken im Kanton für bessere Dinge verwenden können, beispielsweise für die Prämienverbilligung. Hier ächzen Mittelstandsfamilien unter der Prämienbelastung, sie sind dringend auf jeden Prämienverbilligungsfranken oder -rappen angewiesen.

Unterstützen Sie deshalb den Minderheitsantrag auf Ablehnung dieser geänderten PI. Besten Dank.

Marcel Suter (SVP, Thalwil): Diese Vorlage hat eine Vorgeschichte, eine lange Vorgeschichte, wie dies der WAK-Kommissionspräsident

Beat Bloch soeben ausführlich erläutert hat. Daher verzichte ich darauf, nochmals alles im Detail aufzuzählen. Die SVP steht – dies gleich vorweg – selbstverständlich zusammen mit einer Mehrheit der WAK zur abgeänderten PI beziehungsweise zum Vorschlag des Regierungsrates. Dieser ist insgesamt ausgewogen und ein guter Kompromiss. Ich erwähne vor allem die Tatsache, dass mit der abgeänderten Vorlage die einfache Staatssteuer neu mindestens 2 Prozent – und nicht mehr 1 Prozent, wie das mit der ursprünglichen parlamentarischen Initiative gefordert wurde – betragen wird. Das ist ein Kompromiss. Es geht hier ein weiteres Mal um die Verbesserung des Standorts Kanton Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb. Die vorausgesagten Steuerausfälle sind für den Kanton und die Gemeinden in einem massvollen und vertretbaren Rahmen. Sie haben vor kurzem viel höhere Beträge vom Kanton an die Gemeinden verschoben, lieber Herr Bütikofer, und das relativ unnötig (*gemeint sind die Volksabstimmungen über Änderungen des Strassen- und des Zusatzleistungsgesetzes*). Aber die Stimmbevölkerung hat das so angenommen, wir nehmen es zur Kenntnis. Hier geht es um ganz andere Zahlen, viel tiefere. Die vorausgesagten Steuerausfälle sind für den Kanton, wie gesagt, in vertretbarem Ausmass.

Das ursprüngliche Ziel der PI Geistlich war es eigentlich, nicht nur den Standort wettbewerbsfähiger zu machen, sondern den Abfluss, das heisst den Wegzug von stark betroffenen Steuerzahlern zu reduzieren und somit Steuereinnahmen beim Kanton und bei den Gemeinden zu behalten. Ob dies mit der angepassten Vorlage auch gelingen wird, werden wir sehen, und selbstverständlich hoffen ich und die SVP dies.

Gern sage ich noch etwas zu den grün-linken Parteien: Wieder haben wir eine Kompromissvorlage auf dem Tisch, wo, wie bereits erwähnt, die bürgerlichen Parteien bereit waren, massive Abstriche von der ursprünglichen Forderung zu machen, und zwar bereits vor Corona (*Covid-19-Pandemie*), damit hat es nix zu tun. Und wieder einmal ist links-grün komplett dagegen. Egal, ob bei der Umsetzung der SV17 (*Steuer- vorlage 17*), bei potenzieller Senkung des Steuerfusses für alle oder aber bei der heute vorliegenden Vorlage, egal, wie gross oder wie klein der theoretische – genau kann das im Voraus ja niemand sagen – Steuerausfall ist, Links-grün ist immer in Totalopposition und immer gegen alles, was irgendwie nur schon nach weniger Steuern riecht. Nochmals: Mit der aktuellen Situation hat dies nix zu tun, weil es dem Kanton, den meisten Städten und Gemeinden vor Covid sehr gut ging und vielen immer noch gut geht und gehen wird – hoffentlich. Trotzdem wurden Steuersenkungen im Kanton Zürich, der Stadt Zürich und so weiter Ihrerseits jeweils abgelehnt. Ich persönlich glaube langsam, dass Links-

grün vorher Überschüsse in der Staatskasse verbrennen würde, als die Steuerzahler und Firmen mittels weniger Steuern zu entlasten. Indirekt machen Sie das ja bereits: Sie erfinden laufend immer neue Aufgaben oder bereits bestehende werden erhöht. Immer wieder wird der SVP vorgeworfen, wir seien nicht kompromissfähig. Dies stimmt bei den Steuervorlagen in letzter Zeit explizit nicht. Wir sind überall kompromissfähig gewesen und stützen diese Kompromisse, die irgendwo in der Mitte gefunden wurden, auch. Was aber stimmt: Genau diese Eigenschaft der Nichtkompromissfähigkeit stimmt für Rotgrün. Sie sind immer gegen alles, egal, was und wo, was mit Steuern zu tun hat, unfähig, irgendwelche Kompromisse zu finden, sobald es um Steuern geht. Sie praktizieren den Sozialismus und die Umverteilung pur, unwillig, irgendwelche Kompromisse einzugehen, und wären wahrscheinlich erst zufrieden – vermute ich –, wenn 100 Prozent des Einkommens direkt in den Staat fliessen würden. Und da passt es sehr gut, dass die JUSO ja bereits eine Steuerinitiative eingebracht hat mit dem Namen «99 Prozent». Es ist mir ein Anliegen zu erwähnen, dass es selbstverständlich auch bei SP, AL und Grünen ein paar vernünftige Personen gibt, die vielleicht zu Kompromissen bereit wären. Leider verstummen diese Stimmen jeweils in der Masse, das ist schade. Diese Grundhaltung ist schlecht für alle natürlichen Personen im Kanton Zürich, die Steuern zahlen, und führt schlussendlich nicht zwingend zu mehr Steuereinnahmen, sondern am Ende zu Abwanderung und nicht Zuwanderung von sehr guten Steuerzahlern, wie uns leider die Statistik recht gibt. Konkret bedeutet diese Haltung weniger Geld in den Taschen der Einwohner im Kanton Zürich, lieber Kaspar. Man kann es auch, statt mittels Krankenkassenprämienverbilligung zu verteilen, in den Taschen der Leute lassen. Das wäre die einfachere Variante, weniger Bürokratie, um zu investieren. Das wäre aber aktuell nötiger denn je. Machen wir einen kleinen Schritt in die richtige Richtung und sagen wir Ja zu dieser Kompromissvorlage. Besten Dank.

Harry Robert Brandenberger (SP, Gossau): Ich finde es immer besonders schön, wenn ich nach der Sozialismus-Keule hier nach vorne kommen und das eine oder andere richtigstellen kann. Kaspar Bütikofer hat bereits detailliert und mit Beispielen geschildert, um was es geht. Ob Staffelung, Splitting, Wohnortswechsel, Einkauf in die Pensionskasse, Kauf von Wohneigentum oder sonst noch kurz ein Trust gründen – die Möglichkeiten zur Vorsorgeplanung sind gross, ein schönes Wort für «Steuervermeidung». Die ursprüngliche Initiative umwehte noch der leicht angestaubte Geschmack der letzten Legislatur, als die bürgerliche

Ratsseite gerne auch einmal etwas übermarchte und Steuergeschenke an die Reichen durchgedrückt hat. Der immer wieder heraufbeschworene Nachteil im Steuerwettbewerb soll zu einer Nivellierung gegen unten führen. Werden die Zahlen vom Bundesamt für Statistik für den Zeitraum 2015 bis 2017 analysiert, kann abgeschätzt werden, dass nur rund 5 Prozent aller neuen Rentnerinnen und Rentner einen Kapitalbezug gemacht haben, der in Zukunft tiefer besteuert werden soll; dies allerdings bis zu 46 Prozent tiefer. Nun, lieber Marcel Suter, ist das jetzt der Kompromiss, dass wir 5 bis 10 Prozent entlasten und die restlichen 90 Prozent nicht? Das ist für uns einfach kein Kompromiss. Mit dieser Vorlage entlasten wir also wieder diejenigen, die es am wenigsten notwendig haben, ganz nach dem Credo «Für wenige statt für alle». Vielleicht hat der eine oder andere von Ihnen gestern die Hauptausgabe der «Tagesschau» gesehen. Dort wurden die Resultate einer Umfrage präsentiert, wo die grossen Bruchlinien in der schweizerischen Gesellschaft sind. An erster Stelle mit 71 Prozent war dort zu lesen, es sei zwischen Arm und Reich. Liebe Volkspartei, ihr seid doch am Puls des Volkes. Nehmt das zur Kenntnis, dass ein Graben zwischen Arm und Reich in der Gesellschaft gesehen wird, und wir versuchen den nun mit der sogenannten Umverteilung, wie es immer wieder genannt wird, ein bisschen zu schliessen.

Die Zweite Säule hat Reformbedarf. Es besteht zurzeit eine stossende Umverteilung von Erwerbstätigen zu Rentnerinnen und Rentnern. Mit dieser Vorlage wird dieser Umstand noch verstärkt. Die Neurentner zahlen weniger Steuern und der Staat muss sparen oder andere Einnahmen generieren. Gerade in der aktuellen Wirtschaftslage sehen wir Steuersenkungen an Wohlhabende als falsches Mittel und lehnen die Initiative beziehungsweise den neuen Gegenvorschlag ab.

Andreas Geistlich (FDP, Schlieren): Der Bezug von Vorsorgekapital wird sehr unterschiedlich besteuert. In den Kantonen Aargau, Zug oder Schwyz oder sogar beim Bund wird dafür ein stark reduzierter Steuersatz angewendet, also beispielsweise ein durch fünf geteilter. Dies ergibt dann Maximalsteuersätze in der Grössenordnung von 2 bis 4 Prozent, welche selbstverständlich dann noch mit dem Steuerfuss der Wohngemeinde multipliziert werden müssen. Zürich hingegen wendet als einer von wenigen Kantonen die gleiche Progression wie beim Einkommen an, das heisst also mit dem berühmt-berüchtigten Dreizehner (*13 Prozent als höchste Progressionsstufe*) als Maximalsteuersatz. Dafür nimmt man hier nur einen Zehntel des Kapitalbezugs als Basis zur Ermittlung des Steuersatzes. Dieser Zehntel stammt von der Idee und

aus einer Zeit, wo man den Kapitalbezug zehn jährlichen theoretischen Renten gleichgesetzt hat, was der damaligen statistischen Lebensdauer entsprach. Nun, wir Menschen werden älter und das führt auch dazu, dass heute ein Kapitalbezug für eine längere Restlebenszeit als die ursprünglichen zehn Jahre reichen muss. Ergo sinkt auch die jährliche theoretische Rente und somit die Bemessungsgrundlage der Besteuerung. Es war deshalb höchste Zeit, dass der Regierungsrat unsere damalige PI zum Anlass genommen hat, die Situation zu überdenken und uns vorzuschlagen, dass nicht mehr ein Zehntel des Bezugs, sondern neu ein Zwanzigstel als Bemessungsgrundlage für den Steuersatz herangezogen werden soll. Mit der Teilung der Kapitaleistung durch eine angepasste Rentendauer und der gleichzeitigen Anwendung des ordentlichen Tarifs, wie bis anhin, wird also die Relation zwischen der Besteuerung der Kapitaleistung und der Rente wiederhergestellt. Diese Korrektur ist somit ein Gebot der Gleichbehandlung.

Ein zweiter Punkt, auf den ich hinweisen möchte, ist die Bedeutung des Kapitalbezugs für unsere Pensionskassen. Wer anstelle einer Rente Kapital oder auch nur einen Teil davon bezieht, stärkt die Bilanz der Pensionskasse, weil er seinen Anteil an der Wertschwankungsreserve zurück in der Kasse lässt. Auch reduzieren sich mit jedem Bezug die Risiken der Kasse in Bezug auf Langlebigkeit und Anlagerendite. Beides – dies ist wichtig zu wissen – kommt eins zu eins den aktiven Versicherten, den Arbeiterinnen und Arbeitern, vor allem aber den Jungen zugute. Denn diese tragen ja die Risiken der Rentner. Wir sollten hier also auch in deren Interesse den Kapitalbezug steuerlich wenigstens nicht benachteiligen.

Das eingangs erwähnte Zürcher System führt dazu, dass hohe Kapitalbezüge hier deutlich stärker besteuert werden als in anderen Kantonen, weil hier der Steuersatz ungeteilt angewendet wird. Dies ist ein klarer Standortnachteil. Wie wir alle wissen, wird die Pensionierung sorgfältig geplant und gerne auch steuerlich optimiert. Dazu gehört auch die Wahl des Wohnortes für den Zeitpunkt des Bezuges, Gespräche mit Finanzberatern, aber auch viele spontane Zuschriften bestätigen mir dies. Somit findet aber nicht nur die Besteuerung des Kapitalbezugs nicht im Kanton Zürich statt, sondern das ganze Vermögen und weitere Einkommensströme wandern ebenfalls für die kommenden Steuerperioden mit aus, was für uns hier ein herber Verlust ist. Auch hier schafft der Gegenvorschlag des Regierungsrates eine klare Verbesserung. Bei Bezügen ab circa 500'000 bis circa 2 Millionen Franken wird der Kanton Zürich endlich wettbewerbsfähig mit anderen Kantonen. Dies ist sehr

zu begrüssen und wird bei den Steuererträgen auch dynamische Effekte auslösen.

Eine kurze Replik auch zu Kaspar Bütikofer und dem Minderheitsantrag, wenn der Präsident mir noch eine Minute zugesteht: Es ist richtig, dass der freiwillige Einkauf in die Dritte Säule ein Instrument ist, von dem vor allem Gutverdienende Gebrauch machen können. Aber vergessen Sie bei Ihren Erwägungen nicht, was diese Gutverdienenden zur Finanzierung der AHV beitragen. Man schätzt, dass sie jedes Jahr fast 5 Milliarden Franken nicht rentenbildende Beiträge in die AHV abliefern. Und die gleichen Leute leisten den Löwenanteil an die Bundessteuern, aus welchen ja die AHV mit Milliardensubventionen jedes Jahr gestützt wird. Zusammen sind das rund 15 Milliarden Franken Umverteilung jedes Jahr oder circa 3 Milliarden allein aus dem Kanton Zürich. Und bitte vergessen Sie auch nicht, dass das, was hier vorliegt, ein Kompromiss ist, der eben genau die ganz hohen Bezüge nicht übervorteilt, weil der extreme Dreizehner als Grenzsteuersatz stehenbleibt. Darum verstehe ich den Klassenkampf nicht, der hier angezettelt wird, sondern wir sollten vielmehr ein Zeichen auch der Wertschätzung aussenden und dieser Vorlage zustimmen.

Ich komme zum Schluss: Eine eigenverantwortliche und möglichst individuell gestaltbare Altersvorsorge nützt allen und ist deshalb zu fördern. Steuerliche Mechanismen sollten dabei möglichst wenig lenkend eingreifen. Bitte stimmen Sie dem Antrag des Regierungsrates zu. Besten Dank.

Cristina Cortellini (GLP, Dietlikon): «PI» steht nicht für «Partikularinteressen», das scheinen die Initianten dieser parlamentarischen Initiative missverstanden zu haben. Behauptet wird, dass wohlhabende Rentner vor dem Kapitalbezug vom Kanton Zürich abwandern und dadurch dem Kanton Steuereinnahmen entgehen würden. Und hier kommen die Partikularinteressen besonders zum Vorschein, denn gemäss letzter Jahreserhebung des Regierungsrates sind 14 Personen, die kurz vor der Pensionierung standen und ein entsprechendes Vermögen vorwiesen, ins Ausland oder in einen anderen Kanton umgezogen. Ob diese 14 Personen BVG-Kapital bezogen haben, ist nicht bekannt. Zieht ein Pensionierter, welcher sich seine Pensionskasse auszahlen lässt, tatsächlich nur mit dem Argument der günstigeren Besteuerung in einen anderen Kanton oder ins Ausland? Oder ist es nicht vielmehr so, dass diese Rentner ohnehin weggezogen wären, und der günstigere Steuersatz kommt als «Goodie» hinzu? Nutzniesser wären vor allem Arbeitnehmende, die ihr Leben lang gut verdient haben. Sie konnten zusätzliche

Einlagen in die Pensionskasse vornehmen und auch vom Einkommen steueroptimierend abziehen. Nach jahrelanger Steueroptimierung wird aktuell bei der Pensionierung der Kapitalbezug bereits zu einem privilegierten tieferen Satz besteuert. Eine starke Senkung des Besteuerungssatzes würde zu einer Ungleichbehandlung der Bezüger führen. Einerseits würden die mittleren Kapitalbezüger nur in geringerem Umfang entlastet, während hohe Kapitalbezüger zu über 70 Prozent entlastet würden. Andererseits würden Rentenbezüger massiv benachteiligt werden. Der Anreiz, anstelle einer Rente eine Kapitalleistung zu beziehen, würde verstärkt werden. Dies vergrössert die Gefahr, dass das bezogene Vorsorgekapital später nicht für die Bestreitung des Lebensunterhalts genügt oder das Vermögen vorher frisch fröhlich verprasst wird. Weniger Vorsorgegeld führt zu mehr AHV-Ergänzungsleistungen und folglich zu erhöhten Staatsausgaben; ein Feld, welches üblicherweise von derselben Ratshälfte, welche diese Initiative eingereicht hat, massiv kritisiert wird.

Diese Forderung geht deutlich zu weit. Mit Blick auf die noch nicht absehbaren finanziellen Auswirkungen der Corona-Krise und der Reform bei der Unternehmensbesteuerung 17 sind weitere Steuerausfälle zu vermeiden.

Wir Grünliberalen konzentrieren uns lieber darauf, den Wirtschaftsstandort attraktiver zu gestalten und die Rahmenbedingungen für den Erhalt von Arbeitsplätzen, die Innovation, Förderung von Unternehmensansiedlungen und Start-ups zu verbessern. Wenn generell Vermögende im Kanton Zürich halten wollen, dann gibt die Besteuerung des Pensionskassenbezugs nicht den Ausschlag, die weiteren Besteuerungsparameter dürften deutlich relevanter sein. Mit dieser Initiative soll eine Klientelpolitik betrieben werden, der wir nicht folgen. Hingegen unterbreitet der Regierungsrat eine Anpassung, welche die derzeitige demografische Entwicklung berücksichtigt. Die geschätzten Mindereinnahmen seien für den Kanton und für die Gemeinden verkraftbar. Mit der derzeitigen unsicheren Wirtschaftslage stehen Steuerausfälle sicher nicht auf dem weihnachtlichen Wunschzettel unseres Rates.

Die Originalinitiative lehnen wir Grünliberalen ab. Der Vorschlag des Regierungsrates mit dem Aspekt der veränderten Lebenserwartung ist plausibel und wird von uns unterstützt. Besten Dank.

Jasmin Pokerschnig (Grüne, Zürich): Der Zürcher Regierungsrat will die Steuern für die private Vorsorge senken. Mitte Mai schrieb eine grosse Tageszeitung dazu sehr trefflich, ich zitiere: «Reduzierte Ein-

kommenssteuer – Wohlhabende profitieren besonders.» Nach der ersten PI und der geänderten PI, über die wir ja schon Ausführliches gehört haben, haben wir nun den Vorschlag des Regierungsrates zu behandeln. Und auch der Vorschlag der Regierung bevorzugt ohne Notwendigkeit die Personen, die eine gutgefüllte Zweite oder Dritte Säule haben. Bei Verheirateten würden die Steuern ab einem Bezug von 500'000 Franken um 30 Prozent sinken. Bei einem Bezug von 1 Million Franken würden die Steuern um rund 40 Prozent sinken. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass aufgrund der höheren Lebenserwartung und der tiefen Umwandlungssätze für mittlere und höhere Vorsorgeguthaben eine Anpassung nötig sei, damit die Auszahlung der Vorsorgeguthaben gegenüber den Renten steuerlich nicht benachteiligt werde. Nun muss man einen Schritt zurückmachen und sich fragen, was es denn braucht, damit überhaupt ein solch hohes Kapital angehäuft werden kann: Es braucht entweder ein sehr gutes Einkommen während des ganzen Erwerbslebens oder allenfalls eine Erbschaft. Es handelt sich also um Personen, denen es finanziell bereits sehr gut ergangen ist.

Wir Grünen wollen keine Steuerausfälle von jährlich rund 16 Millionen Franken auf kantonaler und 17 Millionen Franken auf Gemeindeebene in Kauf nehmen, nur damit eine kleine Gruppe von wohlhabenden Personen weniger Steuern bezahlen muss. Nach wie vor wissen wir nicht, wie sich die Steuerreform SV17 auf die Einnahmen des Kantons und der Gemeinden auswirken wird, ganz zu schweigen von der aktuellen Wirtschaftskrise durch die Corona-Krise. Und dazu kann ich noch sagen, liebe SVP, mir wurde auch schon gesagt, als Grüne sollten wir doch auf unsere Klientel schauen, das seien gutverdienende Leute. Ja, das stimmt, wir stimmen trotzdem anders. Aber Sie müssten ein volles Interesse haben, Ihre Klientel hier in diesem Rat wirklich zu vertreten. Dankeschön.

Ruth Ackermann (CVP, Zürich): Der vorliegende Vorschlag des Regierungsrates ist eine Kompromisslösung mit Augenmass und pragmatisch. Es ist schön, dass wir immer älter werden, es bedeutet aber auch, dass der Umwandlungssatz unserer Zweiten Säule entsprechend nach unten angepasst wird. Mit dieser Änderung des Steuergesetzes wird dieser Tatsache Rechnung getragen und die hohen Kapitalleistungen werden etwas entlastet. Diese Anpassungen haben selbstverständlich Steuerausfälle für Kanton und Gemeinden zur Folge. Zürich ist jedoch im kantonalen Steuervergleich für hohe Kapitalleistungen sehr schlecht positioniert. Mit dieser Anpassung können wir im internationalen Vergleich wieder mithalten. Grundsätzlich wäre es sicherer, wenn jeder

Mann, jede Frau die Zweite Säule als Rente beziehen würde. Das Risiko, irgendwann auf finanzielle Unterstützung angewiesen zu sein, wäre geringer. Leider bieten die Versicherungen immer weniger Rentenlösungen an, da das Risiko einer Rente viel schlechter berechenbar ist als eine Kapitalleistung. Mit steuerlich attraktiveren Bedingungen kann dazu beigetragen werden, dass auch Personen mit hohen Kapitalleistungen im Kanton Zürich wohnhaft bleiben und nicht ihre Ferienwohnung im Bündnerland zum Wohnsitz machen. Wir erwarten, dass durch diese Anpassung Personen mit hohen Kapitalbezügen, erstens, von ihren Steuerberatern nicht mehr den Rat bekommen, den Kanton Zürich sofort zu verlassen, und, zweitens, die Lockrufe aus den diversen Kantonen mit aktuell tieferen Steuerbelastungen in Zukunft erfolglos verhallen.

Die CVP-Fraktion stimmt der geänderten parlamentarischen Initiative im Sinne des Vorschlages des Regierungsrates zu.

Beat Monhart (EVP, Gossau): Die heute vorliegende, geänderte PI ist immerhin eine wesentlich abgeschwächte Version und bedeutet gegenüber der ursprünglichen PI noch etwa halb so hohe Steuerausfälle. Trotzdem schliesse ich mich der Kommissionsminderheit an, welche auch diesen Vorschlag ablehnt, auch wenn es den einen oder anderen durchaus nachvollziehbaren Aspekt darin gibt; den gibt es fast immer. Und es ist ja nicht so, dass sich die EVP einfach grundsätzlich allem verschliesst, was in Sachen Steuern von der rechten Ratsseite eingebracht wird. Ich erinnere nur am Rand an unsere differenzierte Haltung zur SV17. Nun ganz kurz zusammengefasst, worum es jetzt und heute geht: Personen, welche eine halbe Million Franken oder mehr beziehen, sollen steuerlich massiv entlastet werden. Das erachte ich jetzt nicht das vordringlichste zu lösende Problem im Kanton Zürich. Die EVP lehnt ab.

René Isler (SVP, Winterthur): Wir haben jetzt in dieser Debatte sehr viel Unsinn und auch in einem erschreckenden Masse ideologischen Sozialismus gehört. Ich kann mir nicht erklären, wie man hier vorne stehen und sagen kann, man schenke Steuern. Es ist ganz klar geregelt, es gibt nie ein Geschenk, auch kein steuerliches. Es sind aber nicht nur die höheren Steuern, die immer mehr Personen vor dem Rentenalter aus dem Kanton Zürich wegziehen lassen. Und ich sehe auch nichts Verwerfliches, wenn alleinstehende Menschen, ganz normale Búezer, ein Schreiner oder ein Werkstattarbeiter, ein Postbote sich einen kleinen Teil auszahlen lässt, das ist doch nichts Verwerfliches und hat auch

nichts mit den oberen Zehntausend zu tun. Ich stelle aber persönlich fest, ich stehe auch kurz vor der Rente: Es ist eben das Gift mehrerer Faktoren, welche das Dasein im Kanton Zürich für mich zusehends infrage stellen. Steuermässig, das wissen wir mittlerweile, sind wir im Kanton Zürich bald am hinteren Ende der Skala, und wenn ich in meine Heimat ziehen würde, Stein am Rhein im Kanton Schaffhausen, würde ich allein dort schon für mein Motorfahrzeug 42 Prozent weniger Verkehrsabgaben zahlen. Auch wenn ich mein Eigenheim im Kanton Zürich verkaufen und ein neues im Kanton Schaffhausen, sprich in Stein am Rhein, erstellen würde, würde ich einen Drittel mehr Kapital sparen. Ich sehe mich nicht als Bonzen an, ich bin ein normaler Büezer, habe 40 Jahre lang in meine Pensionskasse einbezahlt. Das heisst, ich hatte auch Glück, ich durfte 40 Jahre lang in meine Pensionskasse einzahlen. Ich mache mir aber tatsächlich Gedanken darüber, mir in ein, zwei Jahren einen kleinen Teil davon auszahlen zu lassen und in die Sanierung eines meiner Gebäude zu investieren. Von einem Bonzen können Sie jetzt bei mir weiss Gott nicht reden. Was uns vorliegt, ist ja nur ein Kompromissvorschlag. Gehen Sie mal auf Ihre Klientschaft zu, wie viele davon sich bereits heute schon Gedanken machen, sich bei den fallenden Umwandlungssätzen – das müssen wir eben auch noch erwähnen, die fallenden Umwandlungssätze –, einen kleinen Teil auszahlen zu lassen und eventuell auch ein, zwei Jahre früher in Pension zu gehen. Vielleicht sind sie auch gesundheitlich angeschlagen und möchten einen kleinen Teil noch ihren Kindern oder ihren Partnerinnen oder Partnern übergeben. Also wer sich heute einen Teil der Rente auszahlen lässt, ist weiss Gott kein Bonze.

Kaspar Bütikofer (AL, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Erlauben Sie mir, dass ich noch auf das eine oder andere Votum eingehe. Zuerst zu René Isler: Ich muss Sie leider enttäuschen, Sie werden von dieser geänderten PI nicht profitieren. Es wird auch nicht der Postbote oder der Schreiner oder der Büezer davon profitieren, sondern es sind jene, die mehr als eine halbe Million Franken aus der beruflichen Vorsorge herausnehmen können.

Nur ein Wort vielleicht noch zu Marcel Suter: Er wirft uns vor, dass wir das Geld nicht in der Tasche der Leute lassen wollen. Erstens geht es um die Frage, welche Leute. Bei dieser geänderten PI geht es darum, dass die obersten, reichsten 10 Prozent unserer Gesellschaft davon profitieren werden. Und es ist nicht so, dass wir ihnen Geld aus der Tasche nehmen wollen, sondern die PI will ihnen Geld in die Tasche füllen.

Dann zu Herrn Geistlich, er nimmt Bezug auf den Steuerwettbewerb und sagt, dass die Leute kurz vor der Pensionierung rasch, rasch den Wohnort wechseln können, dass sie beim Ferienhäuschen ihre Schriften deponieren und sich dort niederlassen. Nun, so einfach ist das nicht. Sie müssen nachweisen, dass sie effektiv den Lebensmittelpunkt dort haben, und das Steuerrekursgericht wie auch das Verwaltungsgericht sind in diesen Fragen sehr, sehr streng. Und Frau Cortellini hat es auch gesagt, es sind etwa 14 Personen pro Jahr, die hier überhaupt in Betracht kommen würden.

Dann hat Herr Geistlich gesagt, er möchte eigentlich einen Anreiz schaffen, damit die Leute das Geld aus ihrer Pensionskasse rausnehmen. Da muss ich sagen, das ist natürlich eine sozialpolitische Bankrotterklärung. Ich bin selbst Stiftungsrat verschiedener Pensionskassen und kann Ihnen sagen: Ja, natürlich ist es schön, wenn die Leute ihr Vorsorgekapital rausnehmen statt sich eine Rente sprechen zu lassen, die Kasse kann dann die Pensionierungsverluste sparen. Aber auf der anderen Seite haben wir das sozialpolitische Problem, dass in der Regel der Kapitalbezug dann nicht bis ans Ende des Lebens reicht. Das heisst, diese Personen sehen wir dann wieder bei den Ergänzungsleistungen. Es war auch das Ziel der EL-Revision, dass die Leute nicht dazu gedrängt werden, ihr Kapital aus der beruflichen Vorsorge herauszunehmen, wenn sie beispielsweise ein paar Jahre vor der ordentlichen Pensionierung arbeitslos werden.

Frau Ackermann hat gesagt, dass für sie der geänderte Vorschlag logisch sei, weil ja eben die Umwandlungssätze im BVG sinken, und dass die Lebenserwartung zunehme. Das stimmt natürlich, aber das ist die Logik der Pensionskasse, das ist auch die Logik der Diskontierung der Sparbeiträge. Aber es geht hier nicht um eine BVG-Revision, sondern um eine Steuergesetzrevision, und hier haben wir eine andere Logik. Da muss man die Gesamtbetrachtung machen einerseits über das, was man an Steuern spart, wenn man Kapital in die Zweite Säule einbezahlt, und was man dann an Steuern bezahlt, wenn man dieses Kapital bezieht. Diese Rechnung muss man machen.

Sagen Sie deshalb Ja zum Minderheitsantrag. Besten Dank.

Harry Robert Brandenberger (SP, Gossau) spricht zum zweiten Mal:
Ich möchte noch eine ganz kurze Replik auf das Votum von Andreas Geistlich geben: Auch ich bin überzeugt, wir sollten das nicht zu einem Klassenkampf werden lassen, überhaupt nicht, sondern versuchen, hier möglichst sachlich und pragmatisch an die Sache zu gehen. Es ist nur

so, dass natürlich diese Umverteilung beziehungsweise diese Vermögensteilung auch in der Gesellschaft, auch in den Wirtschaftswissenschaften ein ganz grosses Thema ist. Sie müssen jetzt nicht gerade Karl Marx (*deutscher Philosoph*) lesen, aber Thomas Piketty (*französischer Wirtschaftswissenschaftler*) würde ich Ihnen sehr gerne ans Herz legen. Es ist effektiv so, dass diese Umverteilung in letzter Zeit angestiegen ist.

Das Zweite noch zu diesen 15 Milliarden Franken, die eben auch in die AHV umverteilt werden: Ja, ganz herzlichen Dank den Reichen, die das mitfinanzieren, das muss man an dieser Stelle sagen. Wir geben es aber nicht nur mit einem feuchten Händedruck zurück, sondern wir geben es natürlich auch zurück in Form von hervorragenden Lebens- und Rahmenbedingungen. Wir haben ein hervorragendes Bildungssystem, wir haben ein perfektes Gesundheitssystem, wir haben einen Super-öffentlichen-Verkehr, wir haben extrem attraktive Wohnlagen. All das sind Punkte, warum die Schweiz so reich ist. Aber dieser Reichtum muss irgendwie in einem Kontext bleiben, damit die Schere hier nicht weiter aufgeht. Besten Dank.

Regierungsrat Ernst Stocker: Sie haben die wichtigsten Aspekte beleuchtet, ich möchte auch dem Kommissionspräsidenten recht herzlich danken für sein umfassendes ausgewogenes Referat und ich werde mich nur noch auf ein paar Einzelfacetten beschränken. Wir haben der WAK diesen Vorschlag gemacht, weil wir der Meinung sind, der Kanton Zürich habe im Bereich der Kapitaleinkommenbesteuerung Handlungsbedarf, auch im Lichte dessen, dass wegen der Unsicherheiten in Vorsorgewerken und der sinkenden Umwandlungssätze zunehmend Kapitalbezüge gemacht werden. Es ist bei den Leuten eine Verunsicherung vorhanden und das fördert den Kapitalbezug. Und er wird zusätzlich gefördert durch das aktive Angehen von Kassen und grossen Firmen, die ihre Angestellten oder ehemaligen Angestellten direkt auffordern «Bezieht das Kapital!». Deshalb nimmt der Handlungsbedarf bei der Kapitaleinkommenbesteuerung unseres Erachtens zu.

Die heutige Teilung durch zehn ist nicht mehr zeitgemäss – das wurde von niemandem bestritten – und die Umwandlungssätze beim Rentenbezug sind heute weit unter 10 Prozent. Stellen Sie sich mal vor: Wenn man den dritten Beitragszahler (*gemeint sind die Zinserträge, neben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen die dritte Ertragsquelle der Pensionskassen*) noch mit 3, 4 oder 5 Prozent hätte, wären wir alle schon sehr glücklich. Und wir haben hier den Umstand, dass wir mit 10 Prozent argumentieren. Mit Blick auf die heutige Lebenserwartung und

die Umwandlungssätze von 5 Prozent scheint es uns angemessen, dass der bestimmende Steuersatz durch 20 geteilt wird. Und ich muss Ihnen sagen: Ich hätte keinen Vorschlag gemacht, wenn die Kapitalbezüger und die Rentenbezüger nicht steuerlich gleichgestellt würden. Das wäre politischer Selbstmord und denn begehe ich nicht gerne, darum war es mir wichtig, eine Lösung vorzuschlagen, die nicht gegen eine andere ausspielbar ist, und wir glauben, dass dies mit unserem Vorschlag der Fall ist. Und selbstverständlich kann man sagen, der Kanton Zürich bietet viel, da bin ich mit meinem Vorredner einig. Aber im interkantonalen Wettbewerb genau in diesem Bereich, über den wir heute sprechen, ist unser Kanton halt nicht wettbewerbsfähig. Aber er ist auch keine Insel. Ich kann Ihnen sagen: Ich werde nie so viel angegangen wie zu diesem Umstand. Letzthin war einer bei mir, der hat gesagt: Ich ziehe jetzt in mein Ferienhaus nach Arosa, das Problem seien die Steuern. Im Kanton Graubünden zahlen Sie, wenn Sie 1 Million Franken Kapitalbezug machen, den halben Betrag gegenüber dem im Kanton Zürich. Und Sie wissen, wie viele Leute Ferienhäuser in Graubünden haben. Und die Bündner arbeiten ja immer an ihrem Modell. Ich weiss, dass im Bündner Parlament bereits Vorstösse hängig sind, diesen Satz nochmals zu senken. Deshalb, glaube ich, ist es wichtig, dass wir diesen Umstand zur Kenntnis nehmen und hier halt ein Gleiches tun. Selbstverständlich wissen wir – ich weiss es wahrscheinlich am besten –, dass die finanziellen Herausforderungen gross sind. Aber ich muss Ihnen sagen: Ein bisschen Risiko gehört immer dazu. Deshalb glaube ich, dass dieser Vorschlag erstens im Lichte des Legislaturziels des Regierungsrates richtig ist und andererseits eine sinnvolle, wirksame Massnahme zur Erhaltung unseres Steuersubstrats im Kanton Zürich. Ich bitte Sie, der Vorlage zuzustimmen. Besten Dank.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

Keine Bemerkungen; genehmigt.

I.

Minderheitsantrag Kaspar Bütikofer, Beat Bloch, Harry Brandenberger, Stefan Feldmann, Jasmin Pokerschnig, Birgit Tognella:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 377/2016 von Andreas Geistlich wird abgelehnt.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Kaspar Bütikofer gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 104 : 59 Stimmen (bei 1 Enthaltung), dem Antrag der Kommission und damit der geänderten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 377/2016 zuzustimmen.

Steuergesetz

Titel und Ingress

*I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:
§ 37*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Roman Schmid: Somit ist die Vorlage materiell durchberaten. Das Geschäft geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in etwa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über Ziffer II der Vorlage und Ziffern II und III des Steuergesetzes.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

8. Modernisierung des Personalgesetzes

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 15. Mai 2020 zur parlamentarischen Initiative Michael Zeugin
KR-Nr. 298a/2017

Stefan Schmid (SVP, Niederglatt), Präsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK): Nun zum Schlusspunkt und Sahnehäubchen des heutigen Montags: Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt Ihnen, die geänderte parlamentarische Initiative von Michael Zeugin betreffend Modernisierung des Personalgesetzes anzunehmen. Das Personalgesetz sieht aktuell vor, dass vor einer Kündigung im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten eine angemessene Bewährungsfrist von längstens sechs Monaten eingeräumt werden muss. Zudem muss der Vorwurf, der zur Kündigung Anlass gibt, durch

eine Mitarbeiterbeurteilung (*MAB*) belegt werden. Die höchstmögliche Abfindung beträgt 15 Monatslöhne.

Die Kommissionsmehrheit erachtet diese Regelung, verglichen mit der Privatwirtschaft, als nicht mehr zeitgemäss. Die lange Bewährungsfrist wirkt sich für alle Betroffenen und für den Staatshaushalt nachteilig aus. Zu dem Zeitpunkt, wo eine Bewährungsfrist angesetzt wird, ist in der Regel schon so viel Geschirr zerbrochen, dass eine Rückkehr zum normalen Arbeitsverhältnis kaum mehr möglich ist. Eine abschliessende Konfliktbehandlung und Konfliktlösung wird so lediglich hinausgezögert, wodurch alle Beteiligten, die Direktbetroffenen selber, aber auch die übrigen Mitarbeitenden einer Abteilung oder eines Teams einer sehr starken Belastung ausgesetzt werden. Weiter erachtet die Kommissionsmehrheit die maximale Abfindungshöhe als grundsätzlich zu hoch. In Abänderung von Personal- und Lehrpersonalgesetz beantragt die Kommissionsmehrheit deshalb die Streichung der Bewährungsfrist und den Verzicht auf eine Mitarbeiterbeurteilung. Neu soll stattdessen der Mitarbeiter bei Fehlverhalten schriftlich gemahnt und, soweit zweckdienlich, eine Verbesserungsfrist von längstens drei Monaten angesetzt werden. Zudem soll die Abfindung auf höchstens neun Monatslöhne reduziert werden. Von der Begrenzung der Abfindung auf maximal neun Monatslöhne erhofft man sich beträchtliche finanzielle Einsparungen für den Kanton Zürich.

Die Kommissionsminderheit hingegen will die Voraussetzungen und Konsequenzen einer Kündigung von kantonalem Personal entweder gar nicht verschlechtern oder sie fordert eine systematische Betrachtung und Revision der Anstellungs- und Kündigungsbedingungen im Rahmen der derzeitigen Überprüfung der kantonalen Anstellungsbedingungen. Letzteres wäre auch im Sinne des Regierungsrates. In Bezug auf die Verkürzung der Verbesserungsfrist wurde von der Kommissionsminderheit in Übereinstimmung mit der Regierung festgehalten, dass die Frist von drei Monaten zu kurz und weder mit dem Verhältnismässigkeitsgebot noch mit einem sinnvollen Vollzug vereinbar sei. Zur Reduktion der Abfindung wurde seitens der Minderheit weiter vorgebracht, dass davon vor allem ältere Arbeitnehmende betroffen wären, die es ohnehin schwierig hätten, nach einer Kündigung wieder Fuss im Arbeitsmarkt zu fassen.

Soweit die Auslegeordnung. Namens der Kommission für Staat und Gemeinden bitte ich Sie, dem Antrag stattzugeben und die geänderte parlamentarische Initiative zu unterstützen und ihr zuzustimmen. Besten Dank.

Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden): Modernisierung, ja, das klingt immer gut. Ich skizziere Ihnen kurz, was mir in den Sinn kommt, wenn wir von einem modernisierten Personalgesetz für die Angestellten des Kantons Zürich und die Menschen in den verselbstständigten Betrieben, wie beispielsweise die Angestellten im Gesundheitswesen, im Universitätsspital Zürich, reden: Ich fände es gut, wenn es fünf oder mehr Wochen Ferien für alle gäbe, das, ja, das wäre modern. Eine regelmässige allgemeine Lohnentwicklung wäre modern, die Wiedereinstellung bei einer missbräuchlichen Kündigung, auch das sehr modern, oder die Reduktion der öffentlichen Arbeitszeit, leider geradezu revolutionär modern. Wie wäre es mit der grosszügigen Gewährung von bezahlten Urlaubstagen, zum Beispiel um Angehörige zu pflegen? Längst überfällig und immer noch Zukunftsmusik: der Elternurlaub und natürlich das Recht auf die Pensumsreduktion nach der Geburt eines Kindes. All das wäre modern.

Dass das kantonale Personalgesetz modernisiert werden muss, daran besteht kein Zweifel. Und das hat auch das Personalamt erkannt und arbeitet an einem entsprechenden Entwurf zu den Anstellungsbedingungen. Für die GLP und leider auch für die Mehrheit dieses Rates sieht Modernisierung aber ganz anders aus. Von wegen inspiriert und etwas Neues wagen: Wir nehmen das alte Personalgesetz und verschlechtern es in zwei Punkten für die Arbeitnehmenden. So viel zur Modernisierung. Die GLP schafft die Bewährungsfrist ab, welche Angestellten gewährt werden muss, bevor eine Kündigung ausgesprochen werden darf. Die Bewährungsfrist ist für den Schutz vor Willkür und die Rechtssicherheit von kantonalen Angestellten ein wichtiges Element. Wird dieses auf eine schriftliche Mahnung reduziert, schwächt dies die öffentlich-rechtlichen Grundsätze, an welche sich der Kanton auch im Umgang mit seinen Angestellten zu halten hat. Eine Kündigung durch den Kanton muss objektiv gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Das Ansetzen einer Bewährungsfrist mit klaren Zielen ist ein Mittel für eine objektive Rechtfertigung. Eine blosser Mahnung hingegen würde wohl leichtfertiger ausgesprochen und nicht erfordern, dass eine gründliche Auseinandersetzung mit den Angestellten erfolgt ist.

Die Bewährungsfrist ist zudem ein Mittel zur Erfüllung der Verhältnismässigkeit. Sie bewirkt, dass Vorgesetzte die Arbeitssituation eines Angestellten genau betrachten und beurteilen müssen. Sie müssen abwägen, ob nicht mildere Mittel als eine Kündigung infrage kommen und ob das öffentliche Interesse an einer Kündigung tatsächlich grösser ist als das private Interesse des Angestellten an der Weiterführung des Arbeitsverhältnisses. Um die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen

Grundsätze kommt der Kanton nicht herum. Das Festlegen von formalen Vorschriften für den Prozess hilft dabei. Wir sind sogar der Ansicht, dass bei der Ansetzung der Bewährungsfrist genauere Regeln festgelegt werden sollten, denn häufig sind die Ziele nur sehr schwammig formuliert. Es ist zentral, dass die vereinbarten Ziele spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert – kurz: smart – sind. Nur so ist gewährleistet, dass am Ende einer Bewährungsfrist eine objektive Beurteilung auch stattfinden kann und die Kündigung nicht willkürlich ausgesprochen wird. Zudem müssen Vorgesetzte die Bewährungsfrist frühzeitig ansetzen, damit überhaupt eine wirkliche Chance vorhanden ist, diese zu bestehen, und das Arbeitsverhältnis nicht bereits zerrüttet ist. Dafür braucht es ein gutes Führungsverhalten, welches von oben sichergestellt wird. Nur so können Problemfälle rechtzeitig erkannt und verbindlich angegangen werden. Oft fehlt es nicht an den Mitarbeitenden, die gemassregelt werden, sondern an den Vorgesetzten.

Aber die GLP und ihre Verbündeten modernisieren nicht nur das geltende Personalgesetz revolutionär, indem sie gesetzliche Unsicherheit und Willkür schaffen. Nein, sie gehen auch noch einen Schritt weiter, sie wollen die maximale Abfindungshöhe reduzieren. Ich muss hier schon einmal sagen: Es ist immer wieder erstaunlich, maximale Begrenzung von Managementlöhnen, die «1:12-Initiative» et cetera, all das findet bei der GLP und ihren Verbündeten kein Gehör. Aber die Abfindung der Angestellten beim Kanton, die beschäftigt dann hingegen stark. Vielleicht wäre es einmal an der Zeit, den Fokus hier ein bisschen neu zu setzen. Denn diese Massnahme ist in erster Linie eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von älteren Mitarbeitenden. Damit Angestellte nach der heutigen Rechtslage nach unverschuldetem Verlust ihrer Stelle eine Abfindung bekommen, die mehr als neun Monate beträgt, müssen sie schon sehr viele Jahre für den Kanton arbeiten und/oder bereits zu den älteren Arbeitnehmenden gehören. Gerade diese Arbeitnehmenden haben es schwierig, auf dem Arbeitsmarkt wieder eine Anstellung zu finden, und sie müssen deshalb zu Recht vom Kanton mit einer Abfindung in dieser Höhe entschädigt werden. Zudem wäre eine Herabsetzung auf neun Monate im Rechtsvergleich eine klare Schlechterstellung von Angestellten des Kantons Zürich. Ausser in der Stadt Winterthur haben die Städte Zürich, der Bund und andere Deutschschweizer Kantone mehr als neun Monate maximale Abfindungshöhe im Personalgesetz festgelegt.

Ich habe es schon zu Beginn gesagt: Für uns von der SP sieht ein modernes Personalgesetz anders aus. Was hier gemacht werden soll, ist keine Modernisierung, sondern eine klare «Zuleidwerkerei» und ein

schwaches Zeichen an das Personal, das zu Corona-Zeiten (*Covid-19-Pandemie*) in der kantonalen Verwaltung und in den selbstständigen Betrieben, wie dem Universitätsspital, Unglaubliches geleistet hat. Die SP lehnt diese PI und die geänderte PI ab.

Erika Zahler (SVP, Boppelsen): Mit der Änderung der Paragraphen 19 und 26 soll im kantonalen Personalgesetz eine Modernisierung vorgenommen werden. Es sollen die Weichen auf kantonaler Ebene gestellt werden, um sich der heutigen Privatwirtschaft anzunähern. In Paragraph 19 wird festgelegt, dass vor einer Kündigung die Anstellungsbehörde auf mangelnde Leistungen oder unbefriedigendes Verhalten hinweisen muss und erst danach eine schriftliche Mahnung erfolgt. Die dazwischen befindliche Frist soll von sechs Monaten auf längstens drei Monate verkürzt werden. Wenn feststeht, dass die Frist ihren Zweck nicht erfüllt, kann darauf verzichtet werden.

Weshalb betrachten wir diese Verkürzung als angebracht? Wenn der Fall akut ist und die Frist bis zur Mahnung zu lange dauert, ist bereits kostbare Zeit verstrichen. Oft ist es dann zu spät, um noch etwas zu retten. Die Zeit davor ist viel wichtiger und muss von den Vorgesetzten wahrgenommen werden, um eine schwierige Situation zu vermeiden und mögliche rechtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Mit dem Paragraphen 26 wird die Abfindung geregelt. Heute beträgt diese höchstens 15 Monate, unter Berücksichtigung des Alters und dessen Abstufung. Auch hier macht es Sinn, die Dauer von 15 auf 9 Monate zu senken und eine angemessene Frist neu festzulegen. In den Anhörungen wurde festgestellt, dass es sich nur um wenige Fälle handelt, die von diesen Anpassungen tatsächlich tangiert sind. Umgekehrt können wir somit auch feststellen, dass viele Vorgesetzte sich ihrer Verantwortung bewusst sind und diese wahrnehmen und die Gespräche im Vorfeld mit den Betroffenen suchen. Deshalb unterstützt die SVP-Fraktion die Änderungen im Personalgesetz. Besten Dank.

Hans-Peter Brunner (FDP, Horgen): Bei der vor drei Jahren durch die GLP, SVP und FDP eingereichten PI geht es um eine Anpassung an das in den letzten 20 Jahren deutlich dynamischer gewordene wirtschaftliche Umfeld und um eine Modernisierung des Personalwesens, mithin auch um eine Annäherung an eine in der Privatwirtschaft seit langem gelebte Praxis. Allerdings handelt es sich hier nicht um eine Frage, welche einen massgeblichen Teil der kantonalen Angestellten direkt trifft, sondern es geht um wenige Einzelfälle, welche aber die Verwaltung, ihr direktes Arbeitsumfeld und die betroffene Person selber emotional und

zeitlich unverhältnismässig belasten. Die Erfahrung zeigt, dass in den meisten personellen Streitfällen zu lange zugewartet wird, verbunden mit der Hoffnung, der Fall könne auskuriert oder gar ausgesessen werden. Leider endet das oft in einem Schrecken ohne Ende.

Wir drei bürgerlichen Parteien meinen hingegen, dass ein Ende mit Schrecken in aller Regel für alle Beteiligten leichter zu bewältigen ist und weniger Kollateralschäden hinterlässt als ein Schrecken ohne Ende. Entsprechend schlagen wir modernere Eckwerte für eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistungen oder unbefriedigenden Verhaltens vor. Was der Regierungsrat in seiner Antwort nicht erwähnt, ist der Umstand, dass zum Zeitpunkt einer ausgesprochenen Kündigung im heutigen Umfeld gelebter partizipativer Führung eine längere Zeit mit Gesprächen, Mahnungen und angebotenen Hilfestellungen vorausgegangen ist. Und wir sprechen hier ja nicht von den unerfreulichen Fällen einer fristlosen Kündigung. Wir erachten es als falsch, die vom Regierungsrat vorgeschlagene Formulierung «nach einer unbestimmten angemessenen Frist zur Verbesserung» zu übernehmen, längstens drei Monate müssen genügen. Geschätzter Herr Regierungsrat Stocker (*Ernst Stocker*), dies verletzt weder das Verhältnismässigkeitsprinzip noch verhindert es einen sinnvollen Vollzug.

Mit der vom Regierungsrat ebenfalls bemängelten maximalen Abfindungssumme von höchstens neun Monatslöhnen anstelle der heutigen 15 wollen wir ein weiteres unmissverständliches Zeichen für eine notwendige Mässigung beim allzu einfachen Auskaufen bei Problemen auf Kosten der Steuerzahler setzen. Neun Monatslöhne müssen auch in Fällen einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses in gegenseitigem Einvernehmen genügen. Alles andere wird von der Bürgerschaft nicht verstanden und gilt als verpöntes Verteilen von silbernen oder sogar goldenen Fallschirmen.

Liebe Michèle Dünki, ein modernes Personalgesetz, wie es dir vorschwebt, führt unter anderem dazu: Man vergleiche mit Schweden mit seiner 27-prozentigen Jugendarbeitslosigkeit. Ich weiss nicht, ob das ein Vorbild für die Schweiz und unsere kantonale Verwaltung sein kann.

Die FDP bittet Sie, diesem Beschluss in vorliegender Form zuzustimmen.

Sonja Gehrig (GLP, Urdorf): Es geht hier bei der von Michael Zeugin angestossenen Initiative um die Kündigungs- und Bewährungsfrist sowie Abfindungen bei kantonalen Anstellungen beziehungsweise Ent-

lassungen, und dies ist definitiv ein sehr sensibles Thema. Im Vordergrund steht, Angestellte vor missbräuchlicher Kündigung zu schützen. Es geht aber auch um eine sinnvolle Praxis und um einen sorgsamen Umgang mit unseren Staatsfinanzen. Zusätzlich zum Obligationenrecht, das bereits einen Schutz von Angestellten vor missbräuchlichen Kündigungen vorsieht, gibt es beim Kanton das Personalgesetz. Das Gesetz sieht bei einer Kündigung heute eine angemessene Bewährungsfrist bis zu sechs Monaten vor, von der Frist kann nur im Ausnahmefall abgerückt werden. Die Schwierigkeit besteht darin, dass es sich bei Kündigungen seitens Arbeitgeber stets um Einzelfälle handelt, und Einzelfälle müssen situativ angeschaut werden.

Im Vordergrund stehen zwei Dinge: Es braucht, wie gesagt, einen Arbeitnehmerschutz vor einer missbräuchlichen Kündigung. Liegt eine Unzufriedenheit mit dem Verhalten oder der Leistung eines Arbeitnehmers vor, so muss dieser eine reelle Chance erhalten, sich zu verbessern. Zweitens braucht es aber unter Umständen auch einen Schutz von weiteren Mitarbeitenden für den Fall, dass sich eine Vorgesetzte oder ein Arbeitskollege danebenbenimmt, sei es durch illoyales Verhalten, Mobbing, Sexismus-Vorwürfe oder anderes Fehlverhalten, das eine gute und konstruktive Zusammenarbeit gefährdet. In solchen Fällen braucht es eine möglichst rasche Entscheidung und eine Lösung, die unter Umständen auch eine Freistellung beziehungsweise Kündigung bedeuten kann. Und dass Mitarbeitende unter solchen Situationen leiden, weiss ich aus eigenem Beispiel: Ich kenne einige, die solche Sachen schon erfahren mussten. Sie sehen, in einem Fall ist zusätzliche Zeit für eine zweite Chance erwünscht, im anderen konkretes Handeln. Ein scheinbares Dilemma also? Nicht unbedingt, wie die ausführliche Diskussion in der Kommission gezeigt hat. Der neue Vorschlag trägt nämlich beidem Rechnung. Dazu muss man verstehen, dass es nie einfach so aus heiterem Himmel eine Kündigung gibt. Das Verfahren muss aber fair sein, und da ist es wichtig zu wissen: Es gibt auch eine Praxis vor dem Aussprechen einer Kündigung, welche es zu berücksichtigen gibt. Bei auffälligem Verhalten oder einer Mangelleistung gibt es in der Regel – mehrere sogar – mündliche und dann auch schriftliche Mahnungen. Bei solchen vorangehenden Eskalationsstufen gibt es bereits Fristen und Chancen und Verbesserungsmöglichkeiten, eventuell sogar begleitet von einer Mediation oder einem Coaching. Ohne Mahnfristen könnte eine Kündigung sonst sowieso als missbräuchlich gelten. Diese Mahnfrist soll nun neu im Gesetz festgehalten und verankert werden. Bringt all dies jedoch keine Verbesserung des Arbeitsverhältnisses, ist

eine Kündigung oder das Nahelegen einer Kündigung oft das letzte Mittel oder das Mittel der Wahl. Beim Ansetzen einer Bewährungsfrist ist in der Regel schon so viel Geschirr zerschlagen, dass man einen Konflikt nicht mehr einfach lösen kann und die Rückkehr zu einem normalen Arbeitsverhältnis ohnehin nicht mehr möglich ist. Eine Bewährungsfrist zögert die Lösung des Konflikts dann lediglich hinaus. Dies kann auch die anderen Mitarbeitenden wirklich belasten. Eine früher angesetzte Mahnfrist ist da die bessere Lösung. Haben also mündliche und schriftliche Verwarnungen über die vorangehenden Monate oder gar Jahre keine Besserung gebracht, ist eine zusätzliche Kündigungsfrist von sechs Monaten oft lang oder zu lang. Dazu kommt eine Abfindungssumme von 15 Monatslöhnen. Dies kann bedeuten, dass das Fehlverhalten einer Person noch mit 15 zusätzlichen Monatslöhnen ohne Arbeitsleistung entschädigt wird. Eine kürzere Kündigungsfrist oder tiefere Abfindungssummen wären zwar theoretisch möglich, der Spielraum wird in der Praxis aus juristischen Gründen jedoch nicht genutzt, da sonst mit juristischen Klagen gerechnet werden müsste. Deshalb werden in aller Regel immer die maximalen Fristen verfügt. Um den Staat bei solchen ausserordentlichen Situationen zu entlasten und um für die Mitarbeitenden möglichst rasch wieder einen geregelten Arbeitsalltag herbeizuführen, braucht es eine zeitgemässe Modernisierung des Personalgesetzes. Es stimmt also nicht, dass der Kanton massenhaft ältere Personen entlässt, wie dies von Michèle Dünki unterstellt wird. Und ausserdem haben wir eine sehr gute Vorsorgeleistung und auch ein Absicherungsprogramm für solche älteren Leute.

Die Grünliberalen unterstützen die geänderte parlamentarische Initiative mit dem Kommissionsmehrheitsantrag. Darin ist neu festgehalten, dass eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens eine schriftliche Mahnung vorangehen muss. Diese ist verbunden mit einer Frist zur Verbesserung von längstens drei Monaten. Wenn feststeht, dass die Frist ihren Zweck nicht erfüllen kann, kann darauf verzichtet werden; dies beispielsweise, wenn eine Person nicht willens ist, ihr Verhalten zu ändern oder sich zu verbessern, oder sie dies nicht möchte. Die neue Regelung ist eine klare Handlungsrichtlinie und somit eine Verbesserung und Konkretisierung zugleich. Ein faires Verfahren ist weiterhin gewährleistet. Die Abfindungssumme soll, abgestuft nach Alter, höchstens neun Monatslöhne betragen anstatt wie heute 15, was auch eine finanzielle Entlastung für den Kanton ist in den wenigen Fällen, die es betrifft.

Bitte unterstützen Sie also mit den Grünliberalen und den anderen Fraktionen diese Vorlage. Besten Dank.

Silvia Rigoni (Grüne, Zürich): Unter dem staatlichen Personalrecht zu arbeiten, das hat viele Vorteile, aber auch einige Nachteile. Ein Nachteil zum Beispiel ist das Lohnniveau. Gegenüber vergleichbaren Firmen auf dem Platz Zürich hinkt es seit Jahren hintendrein. Ebenfalls eher schlecht schneidet das Personalrecht bei den Fragen von Wochenarbeitszeit oder Ferien ab. Vorteile gibt es natürlich auch, zum Beispiel das Verbot von Willkür bei personalrechtlichen Geschäften oder eine grosse Arbeitsplatzsicherheit. Das macht das Gesamtpaket alles in allem einigermaßen attraktiv. Die Ratslinke fordert ja immer wieder, das Lohnniveau an die Privatwirtschaft anzupassen. Und seitens der Bürgerlichen wird dann gerne auf die guten Arbeitsbedingungen hingewiesen. Das Gesamtpaket stimme auch bei bestehendem Lohn, hört man dann.

Unter dem schönfärberischen Titel «Modernisierung des Personalrechts» brechen Sie nun dieses Gesamtpaket auf und verschlechtern die Arbeitsbedingungen. Sie wollen den Kündigungsschutz aufweichen und bei den Abfindungen knausern. Dem Personal steht verfassungsmässig ein faires und verhältnismässiges Vorgehen zu, auch bei einer unbefriedigenden Beurteilung. Man soll eine zweite Chance erhalten und man hat maximal sechs Monate Zeit, sein Verhalten oder seine Leistung zu verbessern. Bei einem Verzicht auf eine differenzierte Beurteilung und bei einer Beschränkung auf drei Monate werden die Korrektur und die Bewährung oft gar nicht mehr möglich sein. Dadurch werden die verfassungsmässigen Rechte des Personals klar verletzt. Wer lange beim Staat gearbeitet hat, vielleicht noch in einem der vielen Monopolberufe, der wird auch nach einer nicht selbstverschuldeten Kündigung Mühe haben, wieder eine adäquate Stelle zu finden. Genau wegen den vielen Monopoltätigkeiten und wegen der Verantwortung, welche der Staat als guter Arbeitgeber gegenüber langjährigen und dann häufig eben auch älteren Mitarbeitenden übernimmt, gerade deshalb sind diese Abfindungen in der maximalen Ausprägung von 15 Monaten so hoch. Bestimmt ist es sinnvoll, die aktuelle Regelung zu überprüfen. Man ist ja bereits daran und überarbeitet das Personalgesetz. Für uns Grüne ist es nicht undenkbar, dass es vielleicht ein faireres Abfindungssystem geben könnte, und wir sind gespannt auf die Vorschläge. Hier aber einen Schnellschuss zu unterstützen, der einzig und allein auf die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen abzielt, das lehnen wir klar ab. Wir brauchen einen starken Service public, und wer das bis jetzt noch nicht begriffen hat, wird wohl spätestens in den nächsten Wochen und Monaten merken, dass das auch im Kanton Zürich nicht ohne geht. Und

dazu braucht es attraktive Arbeitsbedingungen und ein hochmotiviertes Personal. Wir können es uns nicht leisten, dies mit einer solchen Verschlechterung aufs Spiel zu setzen.

Bitte lehnen Sie diese PI und auch die geänderte PI ab und unterstützen Sie mit uns Grünen den Minderheitsantrag.

Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil): Die Diskussion um ein modernes Personalrecht für öffentliche Angestellte ist so alt wie der Staat selbst. In den letzten Jahren wurde versucht, eine Angleichung an das privatrechtliche Obligationenrecht herzustellen. Auf den 1. Juli 1999 wurde im Kanton Zürich das noch heute gültige neue Personalgesetz in Kraft gesetzt. Selbstverständlich hat es in der Zwischenzeit einige Revisionen gegeben. Das kantonale Personalgesetz gilt noch heute für die Gemeinden sinngemäss, soweit diese keine eigenen Vorschriften erlassen haben.

Nun sind über 20 Jahre vergangen. Der Arbeitsmarkt hat sich verändert, die Kündigungsbestimmungen des heutigen Personalgesetzes sind zum Teil sehr restriktiv und einschränkend. Dies gilt sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer. Die heute vorgesehene Bewährungsfrist ergibt in der Praxis kaum positive Resultate. Schlussendlich werden die betroffenen Anstellungsverträge trotzdem aufgelöst. Die Belastung für beide Seiten ist aber hoch. Trotzdem ist man gesetzlich verpflichtet, dieses beschwerliche Prozedere durchzuziehen. Als Gemeindepräsident von Volketswil werde ich immer wieder von den Personalverantwortlichen auf die Schwerfälligkeit und häufig die Sinnlosigkeit des Verfahrens hingewiesen und dass Remedur dringend notwendig ist. Im Kanton, aber auch in den Gemeinden ist die Auflösung des Arbeitsverhältnisses Ultima Ratio. Vorher hat man alles versucht, eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen. Als Arbeitgeber sind der Kanton und die Gemeinden absolut fair. In der Praxis wird in der kantonalen Verwaltung trotz der Möglichkeit einer kürzeren Bewährungsfrist fast immer die maximale Bewährungsfrist angesetzt. Nur selten wird überhaupt auf die Bewährungsfrist verzichtet. Warum die einzelnen Vorgesetzten beziehungsweise HR-Fachpersonen (*Human Resources*) individuell konkret auf den Spielraum verzichten, wurde aber nie erhoben. Offenbar bildet das stark formalisierte Kündigungsverfahren generell ein hohes Prozessrisiko. Darum wird in der Praxis der kantonalen Verwaltung offenbar alles vermieden, was einen weiteren Streitpunkt im Verfahren darstellen und das Prozessrisiko erhöhen könnte. Es ist also faktisch für die Vorgesetzten beziehungsweise HR-Fachpersonen also schlicht sicherer, sechs Monate Bewährungsfrist einzuräumen. Wird

die maximale Bewährungsfrist also angesetzt, ist das bereits ein Punkt weniger, der in einem Rekursverfahren angefochten werden könnte. Mit einer kürzeren Bewährungsfrist kann sich die Gefahr, dass die Kündigung im Rekursverfahren als missbräuchlich eingestuft wird, erheblich erhöhen. Die geänderte PI bringt hier mit einer Frist von längstens drei Monaten eine klare und zeitgemässe Regelung. Die Mitarbeitenden werden in jedem Fall fair behandelt. Sie haben aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips Anspruch auf eine zweite Chance.

Nun zum zweiten Punkt: Auch eine Abfindung von maximal 15 Monatslöhnen ist nicht mehr zeitgemäss. Eine Reduktion auf neun Monatslöhne macht Sinn. In der Praxis betrifft dies ohnehin nur sehr wenige Einzelfälle. Auch die Regierung erachtet die Stossrichtung der PI als richtig. Die Bedenken der Regierungsrat wurden grösstenteils aufgenommen. Die CVP unterstützt die geänderte PI.

Walter Meier (EVP, Uster): Eine Kündigung ist immer eine schwierige Sache. Sie ist emotional belastend für die Person, welche die Kündigung erhält, und für die Person oder Personen, welche die Kündigung aussprechen müssen. Und vermutlich könnte man das Personalgesetz in diesem Punkt verbessern. Die EVP ist jedoch der Meinung, dass die Initianten und dann auch die STGK an dieser Stelle das Fuder überladen haben. Wir lehnen die geänderte PI ab. Trotzdem: Der Regierungsrat will noch in dieser Legislatur die Personalstrategie überarbeiten und das Personalgesetz anpassen. In diesem Zusammenhang sind wir zu konstruktiven Gesprächen und Kompromissen bereit.

Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich): Die hier vorgeschlagene Änderung des Personalgesetzes lehnt die Alternative Liste ab. Bei der Abschaffung des Beamtenstatus wurde vom Regierungsrat zugesichert, dass es nicht darum gehe, Anreize für schlanke Kündigungen zu schaffen. Es wurden deshalb damals einige Sicherungen ins Personalgesetz eingebaut. Diese sollen nun in typischer neoliberaler Manier mit den Änderungen dieser PI entsorgt werden. Interessanterweise geht dieser Änderungsvorschlag sogar dem Regierungsrat zu weit, wenn auch natürlich nicht in allen Punkten. Die Alternative Liste stört sich an der Abschaffung der Bewährungsfrist in Paragraph 19 Absatz 1. An ihre Stelle tritt eine schriftliche Mahnung, welche längstens drei Monate – anstatt sechs, wie bei der Bewährungsfrist – dauern soll. Begründet wird dies damit, dass zum Zeitpunkt des Ansetzens der Bewährungsfrist der Konflikt bereits nicht mehr einfach zu lösen und daher eine Kündigung fürs ganze Team viel besser sei. Dies ist in unseren Augen etwas

gar simpel argumentiert, auch wenn es manchmal schwierige Fälle gibt. Das Zürcher Verwaltungsgericht hielt übrigens 2010 fest, dass das Ansetzen einer Bewährungsfrist sowohl Ausdruck des Willkürverbotes wie auch des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes sei. Das soll also nun gekippt werden.

Mit der Streichung von Paragraf 19 Absatz 2 wird ein Frontalangriff auf die Verfahrensgarantien getätigt. Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben, müssen nicht mehr durch eine Mitarbeiterbeurteilung oder durch ein gleichwertiges Verfahren belegt werden. Das heisst konkret, dass die Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben, auch nur vorgeschoben werden könnten. Sie müssen nämlich nicht mehr zwingend belegt oder untersucht werden. Dies könnte also ein Blankoscheck für eine Kündigung ohne sachlichen Grund sein und so missbraucht werden. Da nützen auch die besänftigenden Worte des Regierungsrates nichts, dass Mitarbeitende auf jeden Fall fair zu behandeln seien, wie er es in seiner Stellungnahme zum STGK-Bericht schreibt. Wichtige Leitplanken werden hier einfach abgebaut, auch wenn sie anderenorts durchaus noch vorhanden sind.

Kritisch sehen wir ebenfalls die Herabsetzung der maximalen Abfindung von 15 auf 9 Monatslöhne in Paragraf 26. Davon erhofft man sich beträchtliche finanzielle Einsparungen für den Kanton Zürich. Seriöse Schätzungen dieses Sparpotenzials fehlen allerdings. Es dürfte eher bescheiden sein und vor allem auf Kostenverlagerungen vom Kanton zur Arbeitslosenversicherung oder zu Sozialhilfe beruhen. Aber Hauptsache, wir konnten sagen, dass wir dem seligmachenden Sparmantra gedient haben. Dabei ist die Abfindung für den Fall vorgesehen, wenn das Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Staates und ohne Verschulden der oder des Angestellten aufgelöst wird. Aufgrund mangelnder oder unbefriedigender Leistung besteht kein Anspruch auf eine Abfindung. Es steht leider zu befürchten, dass dieser Leistungsabbau vor allem ältere und langjährige Angestellte treffen wird.

Sie sehen, dass diese Modernisierung vor allem eine Streichung ist. Modernisiert wird hier gar nichts. Und die vielbesungene und erwünschte Steigerung der Attraktivität des Kantons Zürich als Arbeitgeber wird ebenfalls nicht wirklich verwirklicht.

Aus all diesen Gründen wird die AL dem Minderheitsantrag der Kommission folgen und diese PI ablehnen. Besten Dank.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

*Detailberatung**Titel und Ingress**I.****Minderheitsantrag von Michelle Dünki, Urs Dietschi, Sybille Marti, Walter Meier, Silvia Rigoni und Nicola Yuste:****I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 298/2017 von Michael Zeugin wird abgelehnt.**Abstimmung***Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Michelle Dünki gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 103 : 58 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission zuzustimmen.***Personalgesetz**Titel und Ingress**I. Das Personalgesetz vom 27. September 1998 wird wie folgt geändert: §§ 19 und 26**II. Das Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999**§ 8*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Roman Schmid: Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Das Geschäft geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in etwa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über Ziffern III und IV der Vorlage.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

9. Verschiedenes***Fraktions- und persönliche Erklärungen******Persönliche Erklärung von Hans-Peter Amrein, Küsnacht, betreffend rückwirkende Inkraftsetzung der Entschädigungsverordnung***

Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht): Ich gebe Ihnen eine persönliche Erklärung ab zur Abwehr von Missverständnissen, dies unter dem Titel «Dreist und juristisch fragwürdig oder nicht verstanden»:

Am letzten Freitag hat die Geschäftsleitung in einer nicht usanzmässigen Pressemitteilung – es wurde nämlich eine eventuelle Minderheitsmeinung nicht erwähnt, auch welchen Gründen, geht auch nicht hervor – mitgeteilt, dass sie die neue Entschädigungsverordnung für diesen Rat rückwirkend auf den 1. Mai dieses Jahres in Kraft setzt. Sie hat dabei unterschlagen, dass zwei Verfahren beim Bundesgericht hängig sind, nämlich jenes von Altkantonsrat Ruedi Bolli und das von mir. Dies ist meines Erachtens juristisch sehr fragwürdig und ich denke, da braucht es wahrscheinlich – ich lasse das von meinen Anwälten abklären – eine Antwort darauf.

Gratulation zur Geburt eines Kindes

Ratspräsident Roman Schmid: Nun noch eine erfreuliche Mitteilung: Ich gratuliere Pia Ackermann zur Geburt ihres Sohnes Arthur Massin. Herzliche Gratulation, liebe Pia, zu deinem Sprössling. Gerne überreiche ich dir den Plüschlöwen des Kantonsrates. (*Applaus. Der Ratspräsident überreicht Pia Ackermann das Plüschtier.*)

Absage der Kantonsrats-Jassmeisterschaften am 9. November 2020

Ratspräsident Roman Schmid: Aufgrund der aktuellen Entwicklungen (*Covid-19-Pandemie*) ist die Durchführung des Kantonsrats-Jassturniers nicht möglich. Im Auftrag des Organisators, Altkantonsrat Samuel Ramseyer, muss ich Ihnen mitteilen, dass der Anlass, der am 9. November 2020 stattgefunden hätte, abgesagt wurde.

Rücktrittserklärungen

Rücktritt als Richter am Handelsgericht von Felix Graber, Zürich

Ratssekretärin Yvonne Bürgin verliest das Rücktrittsschreiben: «Zufolge Erreichung der Altersgrenze von 70 Jahren erkläre ich per Ende 2020 meinen Rücktritt als Handelsrichter des Handelsgerichts des Kantons Zürich. Ich habe diese Aufgabe seinerzeit sehr gerne übernommen. Mit der Bitte um Kenntnissnahme verbleibe ich mit freundlichen Grüssen, Felix Graber.»

Ratspräsident Roman Schmid: Handelsrichter Felix Graber, Zürich, ersucht um vorzeitigen Rücktritt. Gestützt auf Paragraph 35 und folgende

des Gesetzes über die politischen Rechte, hat der Kantonsrat über dieses Rücktrittsgesuch zu entscheiden.

Ich gehe davon aus, dass Sie mit dem Rücktritt einverstanden sind. Das ist der Fall. Der Rücktritt per 31. Dezember 2020 ist genehmigt.

Rücktritt als Richterin am Sozialversicherungsgericht von Verena Daubenmeyer, Zürich

Ratssekretärin Yvonne Bürgin verliest das Rücktrittsschreiben: «Ich teile Ihnen hiermit meinen Rücktritt als ordentliche teilamtliche Richterin am Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich auf den 30. April 2021 mit. Ich durfte als von Ihnen 1994 gewählte Richterin der ersten Stunde mithelfen, das neue Sozialversicherungsgericht von Grund auf aufzubauen – eine einmalige Chance, für die ich Ihnen zu grossem Dank verpflichtet bin. Auf für das mir in den nachfolgenden Bestätigungswahlen immer wieder entgegengebrachte Vertrauen danke ich Ihnen sehr. Ich habe mein Amt während den inzwischen mehr als 25 Jahren immer ausserordentlich gerne ausgeübt. Nun werde ich Ende April 2021 66 Jahre alt werden. Ich denke, es ist dann Zeit für meinen Rücktritt, um Platz für eine jüngere Kollegin oder einen jüngeren Kollegen zu machen. Für Ihre Wertschätzung meiner Arbeit als Sozialversicherungsrichterin während all den Jahren danke ich Ihnen bestens. Mit freundlichen Grüssen, Verena Daubenmeyer.»

Ratspräsident Roman Schmid: Sozialversicherungsrichterin Verena Daubenmeyer, Zürich, ersucht um vorzeitigen Rücktritt. Gestützt auf Paragraf 35 und folgende des Gesetzes über die politischen Rechte, hat der Kantonsrat über dieses Rücktrittsgesuch zu entscheiden.

Ich gehe davon aus, dass Sie mit dem Rücktritt einverstanden sind. Das ist der Fall. Der Rücktritt per 30. April 2021 ist genehmigt.

Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse

– **Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber ohne schweizerische Staatsbürgerschaft**

Anfrage Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht)

– **Erweiterung des Sicherheitsperimeters JVA Pöschwies**

Anfrage Wilma Willi (Grüne, Stadel), Thomas Schweizer (Grüne, Hedingen)

Schluss der Sitzung: 12.15 Uhr

Zürich, den 2. November 2020

Die Protokollführerin:
Heidi Baumann

Von der Protokollprüfungskommission der Geschäftsleitung genehmigt am 23. November 2020.