

Finanzstrategie 2017–2025 des Kantons Zug

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 8. März 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf § 20 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz) vom 31. August 2006 (BGS 611.1), § 4 der Verordnung betreffend Steuerung der Verwaltungstätigkeit (Steuerungs-Verordnung) vom 23. August 2011 (BGS 153.62) sowie die Strategie 2010–2018 unterbreiten wir Ihnen hiermit die Finanzstrategie des Kantons Zug für die Jahre 2017–2025 zur Kenntnisnahme. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage und Handlungsbedarf	2
3.	Rückblick	4
4.	Elemente der Finanzstrategie 2017–2025	9
5.	Strategische Leitlinien für die Jahre 2017–2019 (Projekt Finanzen 2019)	13
6.	Strategische Leitlinien für die Jahre 2020–2025	15
7.	Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen	17
8.	Zeitplan	18
9.	Antrag	18

1. In Kürze

Die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Seit dem Jahresabschluss 2013 weist auch der Kanton Zug Aufwandüberschüsse aus. Mit den Leitlinien aus der bisherigen Finanzstrategie kann das Ziel des mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalts nicht mehr erreicht werden. Der Regierungsrat hat deshalb die vorliegende neue Finanzstrategie für die Jahre 2017–2025 erarbeitet.

Die bisherigen drei Finanzstrategien haben dazu beigetragen, die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der wichtigsten Aufwandpositionen seit 2005, dem Jahr der ersten Finanzstrategie, tendenziell zu senken. Im Jahr 2013 musste jedoch, trotz Entnahmen aus der Steuerausgleichsreserve, ein Defizit von 20,5 Millionen Franken ausgewiesen werden. Dieses Ergebnis und ungünstige Finanzaussichten führten zur Initialisierung des Entlastungsprogramms 2015–2018.

Verhaltende Erträge und steigende Aufwände

Das Ziel des Entlastungsprogramms, die Laufende Rechnung des Jahres 2018 um 80–100 Millionen Franken zu entlasten, wird erreicht, sofern der Kantonsrat und gegebenenfalls das Volk den notwendigen Gesetzesänderungen zustimmt. Trotzdem weist der aktuelle Finanzplan im Planjahr 2019 noch immer ein Defizit von 85,6 Millionen Franken auf, was auf ein strukturelles Defizit im Finanzhaushalt des Kantons Zug hindeutet. Das Problem zeigt sich einerseits in einer verhaltenen Entwicklung der Erträge, während andererseits die Aufwände in verschiedenen Bereichen weiterhin stark ansteigen. Aus diesem Grund legt der Regierungsrat die neue Finanzstrategie für die Jahre 2017–2025 vor.

Aufteilung in zwei Perioden

Die Finanzstrategie umfasst einen Zeitraum von neun Jahren und wird in zwei Perioden aufgeteilt:

- a) Bis Ende 2019 muss ein ausgeglichenes Ergebnis der Laufenden Rechnung erreicht werden. In der Finanzstrategie werden dafür die strategischen Leitlinien festgelegt. Die Erarbeitung und Umsetzung der konkreten Massnahmen erfolgt im Projekt Finanzen 2019.
- b) In den Jahren 2020–2025 wird der Regierungsrat gemäss den strategischen Leitlinien jedes Jahr die notwendigen Budgetvorgaben erlassen, damit die Ergebnisse der Laufenden Rechnung ausgeglichen bleiben.

Finanzpolitische Grundsätze behalten ihre Gültigkeit

Trotz der geänderten Rahmenbedingungen und des kleineren finanziellen Spielraums behalten die finanzpolitischen Ziele, die der Regierungsrat bereits in seiner ersten Finanzstrategie im Jahr 2004 definiert hat, weiterhin ihre Gültigkeit. Es sind dies das gute staatliche Leistungsangebot, die attraktive Steuerbelastung und der ausgeglichene Staatshaushalt.

2. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die nachfolgende Tabelle zeigt das vom Kantonsrat am 26. November 2015 genehmigte Budget 2016 mit einem Aufwandüberschuss von 170,3 Millionen Franken. In den Planjahren 2017–2018 sind die vom Regierungsrat im ordentlichen Budget- und Finanzplanungsprozess verabschiedeten Aufwände und Erträge eingestellt, jedoch ohne die Entnahmen aus der Ressourcenausgleichsreserve (NFA-Reserve). Im Planjahr 2019 beträgt das prognostizierte Defizit 85,6 Millionen Franken, obwohl die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2015–2018 im Umfang von rund 100 Millionen Franken bereits berücksichtigt sind:

Laufende Rechnung In Mio. Franken	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019
Aufwand	-1'458.5	-1'475.7	-1'471.3	-1'493.4
Ertrag	1'288.2	1'325.1	1'375.1	1'407.7
Operatives Ergebnis (ohne Auflösung der NFA-Reserve)	-170.3	-150.6	-96.2	-85.6

Die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Seit dem Jahresabschluss 2013 weist auch der Kanton Zug Aufwandüberschüsse aus, nachdem er vorher jahrzehntelang – mit Ausnahme des Jahres 2003 – Ertragsüberschüsse verbuchen konnte. Das Problem zeigt sich einerseits in einer verhaltenen Entwicklung der Erträge. Der Fiskalertrag und der Anteil an der direkten Bundessteuer nahmen zwischen 2011 und 2014 ab und steigen seither lediglich leicht an. Sie dürften erst 2019 wieder den Stand des Jahres 2011 erreichen. Die Steuergesetzrevisionen der letzten Jahre auf kantonaler und auf Bundesebene reduzierten den Fiskalertrag¹. Im Weiteren wirkten sich auch die schwierige Wirtschaftslage, die Frankenstärke, der sich intensivierende Standortwettbewerb sowie die Unsicherheiten für internationale Unternehmen als Folge der vielen politischen Vorstösse auf nationaler Ebene negativ auf die Erträge des Kantons aus. Auf der anderen Seite steigen die Aufwände in verschiedenen Bereichen weiterhin stark an, zum Beispiel für Abschreibungen aufgrund der hohen Investitionen, für die Beiträge an den Nationalen

¹ Details dazu siehe auch in der Antwort des Regierungsrats vom 23. Juni 2015 auf die Interpellation der SP-Fraktion betreffend Steuerausfälle (Vorlage Nr. 2492.2 - 14971)

Finanzausgleich (NFA), für das Gesundheits- oder das Asylwesen sowie für soziale Einrichtungen.

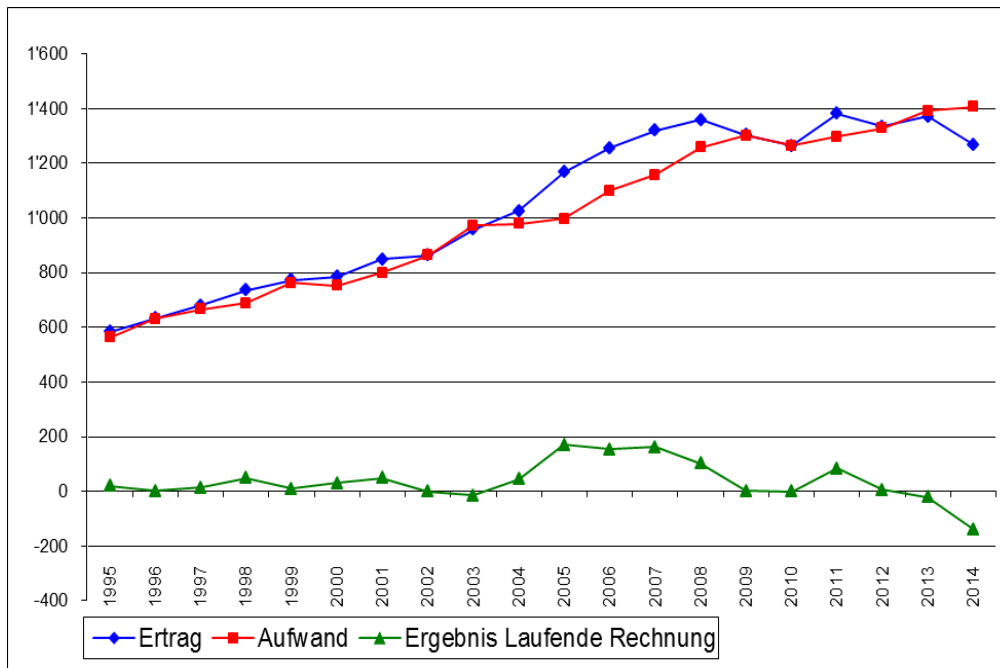
In der Strategie des Regierungsrats 2010–2018 stellt die Erhaltung der Spitzenposition im Standortwettbewerb eine von sechs zentralen Herausforderungen dar. Im Bereich Finanzen definiert der Regierungsrat für den Kanton Zug folgende strategische Ziele:

- Steuern, die für natürliche und juristische Personen zu den tiefsten in der Schweiz gehören und im internationalen Standortwettbewerb konkurrenzfähig sind,
- eine berechenbare und stabile Steuerpolitik,
- angemessene Gebühren und
- einen langfristig ausgeglichenen Staatshaushalt.

Mit den geltenden Leitlinien aus der Finanzstrategie 2012–2020 kann das Ziel des ausgeglichenen Staatshaushalts nicht mehr erreicht werden. Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, die bisherige Finanzstrategie zu überarbeiten und damit die Basis für notwendige Massnahmen zu legen, die mit dem Projekt Finanzen 2019 umgesetzt werden sollen. Das Legislativziel L10 ist fortzuführen, wonach strukturelle Defizite zu verhindern sind. Die neue Finanzstrategie gilt für die Jahre 2017–2025 und wird bei der Budgetierung 2017 zum ersten Mal Anwendung finden.

3. Rückblick

Der Rückblick umfasst die letzten zwanzig Jahre von 1995 bis 2014. In folgender Grafik sind die Entwicklungen von Aufwand und Ertrag sowie die Ergebnisse der Laufenden Rechnung dargestellt (in Mio. Franken):

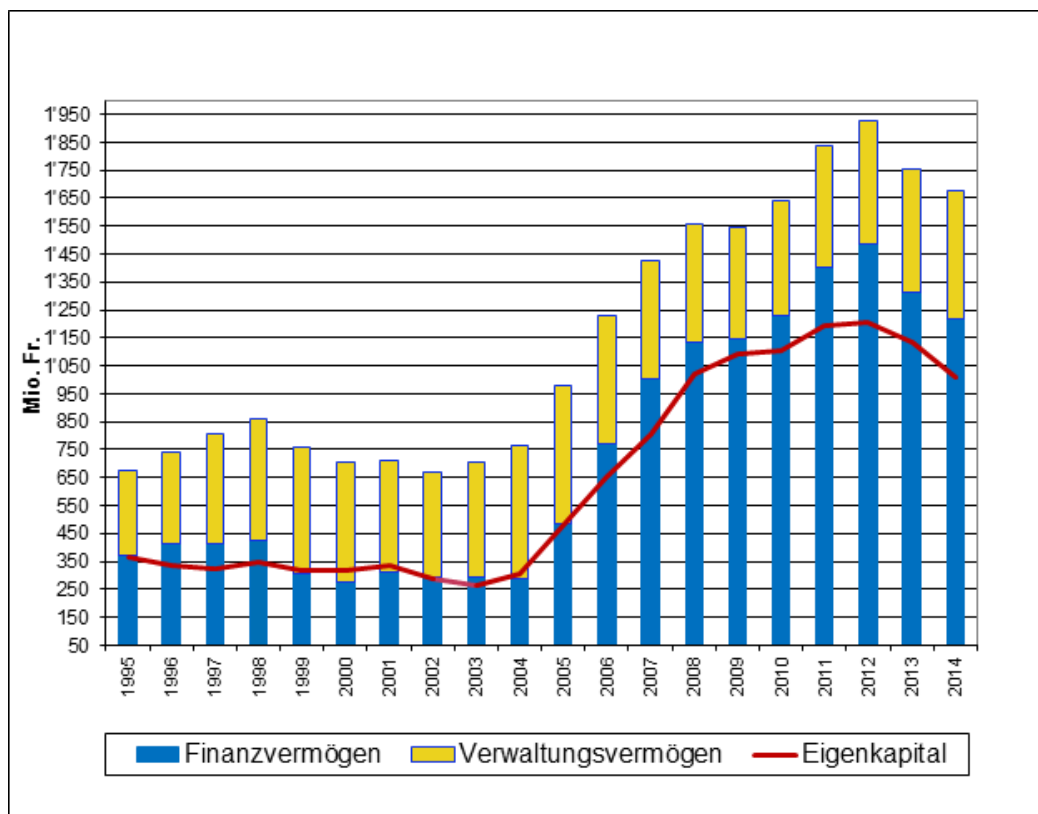


Bemerkungen zur Grafik:

- Der ausserordentlich hohe Ertrag im **Jahr 2005** ist auf die einmalige Ausschüttung des kantonalen Anteils am Erlös der von der Schweizerischen Nationalbank verkauften Goldreserven zurückzuführen.
- In den **Jahren 2006–2008** stiegen die Erträge weiterhin mit hohen Wachstumsraten. Die Folgen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise wirkten sich noch nicht auf die kantonalen Steuererträge aus. Auch die Aufwände stiegen stark an, insbesondere durch die NFA-Beiträge, zusätzliche Abschreibungen sowie Einlagen in die Spezialfinanzierung Strassenbau. Gleichzeitig wurden die NFA-Reserven geöffnet.
- In den **Jahren 2009–2010** wurden tiefere Erträge ausgewiesen. Dies hing mit den Steuergesetzrevisionen auf nationaler und kantonaler Ebene zusammen. Diese Effekte wurden durch die schwierigen weltwirtschaftlichen Entwicklungen noch verstärkt, die sich mit zeitlicher Verzögerung auch auf den Kanton Zug auswirkten. Die Aufwände stiegen im Jahr 2009 infolge der Reallohnerhöhung für das Personal und nochmaliger Einlagen in die NFA-Reserve stark an. Im Jahr 2010 konnten keine Reserven mehr geöffnet werden. Dies und ein vergleichsweise tiefer Abschreibungsaufwand waren die Hauptgründe, weshalb der Aufwand geringer ausfiel als im Vorjahr.
- Im **Jahr 2011** erreichte der Fiskalertrag einen Spitzenwert, der auf Einmaleffekte im Zusammenhang mit einem Börsengang eines grossen Rohstoffunternehmens zurückzuführen war.
- Im **Jahr 2012** wirkten sich weitere Steuersenkungen infolge der Steuergesetzrevision aus, vor allem die zeitlich gestaffelte Senkung des Gewinnsteuersatzes. Das Ergebnis der Laufenden Rechnung war jedoch noch ausgeglichen, weil die Aufwände keine aussergewöhnlichen Zuwachsraten verzeichneten.

- Im **Jahr 2013** musste ein Defizit ausgewiesen werden, obwohl die Steuerausgleichsreserve von 47,5 Millionen Franken aufgelöst wurde. Dieses Ergebnis führte zur Initialisierung des Entlastungsprogramms 2015–2018 am 8. Juli 2014 durch den Regierungsrat.
- Insbesondere durch sehr tiefe Erträge fiel das Ergebnis im **Jahr 2014** markant schlechter aus und die Finanzplanzahlen deuteten erstmals auf ein strukturelles Problem im Finanzhaushalt des Kantons Zug hin.

In folgender Grafik sind die Entwicklungen von Finanzvermögen, Verwaltungsvermögen und Eigenkapital der letzten zwanzig Jahre von 1995 bis 2014 dargestellt (in Mio. Franken):



Bemerkungen zur Grafik:

- Im **Verwaltungsvermögen** werden jedes Jahr die Investitionen aktiviert und die Abschreibungen belastet. Der Mittelwert beträgt rund 420 Millionen Franken pro Jahr.
- Das **Finanzvermögen** umfasst neben den liquiden Mitteln insbesondere die Festgeldanlagen, die Debitoren sowie Liegenschaften. Seit 2005 ist es infolge der einmaligen Ausschüttung des kantonalen Anteils am Erlös der von der Schweizerischen Nationalbank verkauften Goldreserven und aufgrund der sehr guten Rechnungsergebnisse bis ins Jahr 2012 stark angestiegen.
- Zum **Eigenkapital** gehören folgende Positionen:
 - a) das freie Eigenkapital,
 - b) das gebundene Eigenkapital, insbesondere die NFA-Reserve,
 - c) die Wertberichtigungen zum Finanzvermögen und
 - d) die Spezialfinanzierungen, insbesondere diejenige für den Strassenbau.
 In den finanziell starken Jahren zwischen 2005 und 2012 konnte das Eigenkapital bis auf 1,2 Milliarden Franken geäußert werden. Die Aufwandüberschüsse der Jahre 2013 und 2014 führten dann zu einer Abnahme auf 1,0 Milliarden Franken.

3.1. Beurteilung der bisherigen Finanzstrategien

In den bisherigen Finanzstrategien hatte der Regierungsrat Wachstumsraten für strategisch wichtige Positionen vorgegeben. Diese wurden jeweils gegenüber dem Vorjahresbudget eingehalten, soweit sie der Regierungsrat beeinflussen konnte. Abweichungen konnten insbesondere aus folgenden Gründen nicht vermieden werden:

- aufgrund von übergeordnetem Recht,
- als Folge von Kantonsratsbeschlüssen oder
- weil die Aufwände durch direkt zurechenbare Erträge kompensiert werden konnten.

Zu den Abweichungen legte der Regierungsrat jeweils in den Budgetvorlagen und den Geschäftsberichten detailliert Rechenschaft ab.

3.1.1. Rückblick auf strategisch wichtige Positionen

Die bisherigen drei Finanzstrategien haben dazu beigetragen, dass bei praktisch allen strategisch wichtigen Positionen der Aufwandseite die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten seit 2005, dem Jahr der ersten Finanzstrategie, im Verlauf der Jahre tendenziell gesenkt werden konnten, wie nachfolgende Tabelle zeigt:

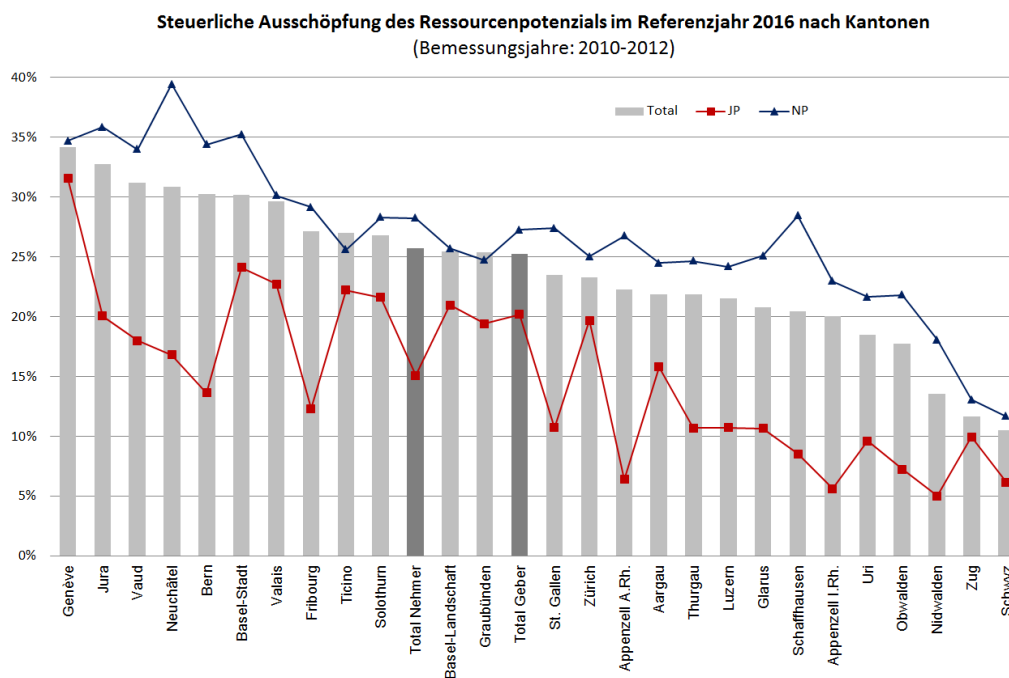
Strategisch wichtige Positionen	Effektive durchschnittliche Wachstumsraten pro Jahr real (in Klammern nominal)			Anteil am Gesamtaufwand bzw. -ertrag im Jahr 2014	
	1994–2014 [20 Jahre]	2004–2014 [10 Jahre]	2009–2014 [5 Jahre]	in Millionen Franken	in %
Personalaufwand (Kontengruppe 30)	3,4 % (4,1 %)	3,0 % (3,4 %)	3,0 % (2,8 %)	316.8	22,5
Sach- und übriger Betriebsaufwand (Kontengruppe 31)	3,1 % (3,7 %)	2,4 % (2,7 %)	1,1 % (0,9 %)	108.2	7,7
Dienstleistungen Dritter (Kontengruppen 313–315)	3,0 % (3,7 %)	1,9 % (2,3 %)	-0,1 % (-0,3 %)	63.4	4,5
Beiträge an Gemeinwesen und Dritte (Kontengruppe 363)	3,7 % (4,4 %)	2,3 % (2,6 %)	4,9 % (4,7 %)	436.9	31,1
Fiskalertrag (Kontengruppe 40)	4,0 % (4,7 %)	2,8 % (3,2 %)	-0,1 % (-0,3 %)	638.5	50,4

Bemerkungen zur Tabelle:

- Bei den **realen Wachstumsraten** ist die Teuerung berücksichtigt worden. Die Basisdaten wurden anhand des Landesindex für Konsumentenpreise (Basis Dezember 2010=100 Punkte) bereinigt. In den letzten Jahren ist praktisch keine Teuerung angefallen. Zum Beispiel sind die Gehälter das letzte Mal für das Jahr 2009 an die Teuerung angepasst worden. In Klammern sind die nominalen Werte angegeben.
- Bei den **Beiträgen an Gemeinwesen und Dritte** ist im 5-Jahres-Vergleich wieder eine Steigerung zu verzeichnen, weil sie entweder auf Bundesrecht oder auf kantonale Vereinbarungen beruhen.
- Beim **Fiskalertrag** gingen die Steigerungsraten zurück und fallen im 5-Jahres-Vergleich sogar leicht negativ aus. Der Fiskalertrag setzt sich zusammen aus den Einkommens-, Vermögens- und Quellensteuern der natürlichen Personen sowie den Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen. Dazu kommen die Nach- und Strafsteuern sowie die Motorfahrzeugsteuern. Nicht inbegriffen ist der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, der in der Kontengruppe 46 als Transferertrag ausgewiesen wird.

3.1.2. Überblick über die durchschnittliche Steuerausschöpfung

Die durchschnittliche Steuerausschöpfung des Kantons Zug gehört zu den tiefsten aller Kantone und liegt weit unter dem schweizerischen Mittel. Die nachfolgende Grafik zeigt die Werte der steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials in den einzelnen Kantonen für das Referenzjahr 2016, das den Durchschnitt der Jahre 2010–2012 umfasst.



Bemerkungen zur Grafik:

Der Steuerausschöpfungsindex gibt an, zu welchem Anteil die steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons im Durchschnitt durch Fiskalabgaben belastet werden. Bei seiner Berechnung werden die effektiven Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden aufgrund der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung ins Verhältnis zu ihrem Ressourcenpotenzial im nationalen Finanzausgleich gesetzt. Das Ressourcenpotenzial widerspiegelt das wirtschaftliche Potenzial der Steuerpflichtigen und damit die Wirtschaftskraft der Kantone.

3.1.3. Weitere wichtige Positionen

Zusätzlich zu den in der Tabelle 3.1.1 erwähnten Positionen sind noch folgende Entwicklungen zu beachten:

- Im Jahr 2008 ist die Neugestaltung der Finanz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Kraft getreten. Der Aufwand für den nationalen Finanzausgleich (NFA) ist seit 2009 von 180,2 auf 316,6 Millionen Franken im Jahr 2015 angestiegen und entspricht rund 20 Prozent des Gesamtaufwands des Kantons Zug.
- Der kantonale Anteil an der direkten Bundessteuer stagniert seit 2009 auf durchschnittlich rund 230 Millionen Franken pro Jahr. Lediglich in den Jahren 2011 und 2012 konnten aufgrund von Einmaleffekten höhere Erträge ausgewiesen werden.
- Die Nettoinvestitionen betragen im langjährigen Mittel rund 90 Millionen Franken pro Jahr. Die damit zusammenhängenden Abschreibungen belasten die Laufende Rechnung.

3.2. Erkenntnisse aus den bisherigen Finanzstrategien

Bei der Erarbeitung der letzten Finanzstrategie hat sich der Regierungsrat unter anderem auf die Prognosen von BAK Basel im Rahmen des Finanzhaushaltsmodells (FHHM) für den Kanton Zug gestützt. Diese Zusammenarbeit hat sich nicht bewährt. Um die Abhängigkeiten der einzelnen Positionen im Staatshaushalt in verschiedenen Szenarien bis ins Jahr 2031 abbilden zu können, hat die Finanzverwaltung ein Finanzplanungstool erarbeitet, das auf die Bedürfnisse des Kantons Zug zugeschnitten ist.

Die erste Finanzstrategie wurde erstmals für das Budget 2005 angewandt. Die effektiven **Gesamtaufwände** lagen seit dieser Zeit praktisch immer unter den budgetierten Werten (lediglich im Jahr 2007 lagen sie um 0,8 Prozent knapp darüber). Daraus lässt sich schliessen, dass in der Zuger Verwaltung eine gute Ausgabendisziplin herrscht.

Seit der Aufhebung der Personalplafonierung durch den Kantonsrat im Jahr 2011 steht dem Regierungsrat mit der Personalstellenübersicht ein Instrument zur Verfügung, um die Stellenentwicklung zu steuern. Seither ist der **Personalaufwand** für das generelle Wachstum und die individuelle Entwicklung jeweils innerhalb der strategischen Vorgaben angewachsen. Zusätzliche Stellen waren notwendig, wenn der Kantonsrat neue Aufgaben beschlossen hatte. Im Rahmen des Entlastungsprogramms hat der Regierungsrat als Sofortmassnahme ab dem Jahr 2015 einen Personalstellenstopp verfügt.

Bei den **Nettoinvestitionen** wurde regelmässig weniger ausgegeben als budgetiert, im Durchschnitt zwischen den Jahren 2005 und 2014 jeweils minus 35 Millionen Franken pro Jahr. Bei den Investitionen sind somit strategische Leitlinien gefordert.

Bei den **Erträgen** haben der Fiskalertrag und der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer bis im Jahr 2011 regelmässig die budgetierten Werte übertroffen. Ab dem Jahr 2012 konnten die Budgets nicht mehr erreicht werden. Es ist schwieriger geworden, realistische Prognosen anzustellen, weil sich die Einflussfaktoren in den letzten Jahren grundlegend verändert haben.

Mit den geltenden Leitlinien aus der letzten Finanzstrategie 2012–2020 kann das Ziel des ausgeglichenen Staatshaushalts nicht mehr erreicht werden. Der Regierungsrat hat deshalb eine Überarbeitung beschlossen. **Die neue Finanzstrategie** umfasst einen Zeitraum von neun Jahren und wird in folgende zwei Perioden aufgeteilt:

- a) Bis Ende 2019 muss ein ausgeglichenes Ergebnis der Laufenden Rechnung erreicht werden. Dafür werden in **Kapitel 5** die strategischen Leitlinien festgelegt. Die Erarbeitung und Umsetzung der konkreten Massnahmen erfolgt im Projekt Finanzen 2019. Dannzumal wird zu überprüfen sein, ob die Ziele erreicht worden sind.
- b) In den Jahren 2020–2025 wird der Regierungsrat gemäss den strategischen Leitlinien jedes Jahr die notwendigen Budgetvorgaben erlassen, damit die Ergebnisse der Laufenden Rechnung ausgeglichen bleiben (siehe **Kapitel 6**).

4. Elemente der Finanzstrategie 2017–2025

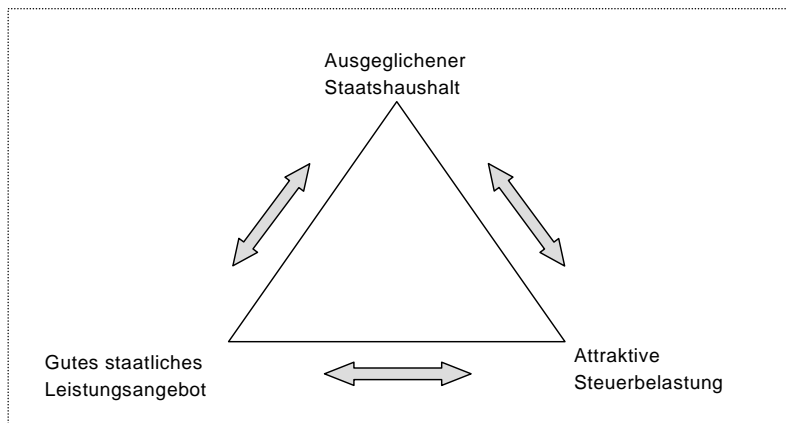
4.1. Rechtliche Grundlagen

Gemäss § 7 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) obliegt dem Regierungsrat die Steuerung der Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenfreundlichkeit und der Wirtschaftlichkeit. Er führt mit Zielvorgaben, insbesondere mit einer mehrjährigen Strategie, welche aktuell die Jahre 2010–2018 umfasst. Die Finanzstrategie ist eine Teilstrategie davon. Sie setzt Leitlinien, an denen sich der Staatshaushalt zu orientieren hat, um die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten und die finanzpolitischen Ziele zu erreichen. Nach § 20 des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (FHG; BGS 611.1) ist die Finanzstrategie ein Führungsinstrument des Regierungsrats und umfasst insbesondere

- die Ziele der zukünftigen Finanz- und Steuerpolitik (siehe Ziffer 4.2),
- einen Massnahmenkatalog und Vorschläge zur Beeinflussung der zukünftigen Entwicklung (siehe Ziffer 4.3) sowie
- eine Beurteilung der möglichen Risikofaktoren (siehe Ziffer 4.4).

4.2. Ziele der zukünftigen Finanz- und Steuerpolitik

Der Regierungsrat hat die finanzpolitischen Ziele für den Kanton Zug bereits in seiner ersten Finanzstrategie im Jahr 2004 wie folgt definiert:



Trotz geänderten Rahmenbedingungen behalten sie weiterhin ihre Gültigkeit. Bei der Umsetzung der in der Finanzstrategie vorgesehenen Massnahmen werden Zielkonflikte nicht zu vermeiden sein. Der Regierungsrat ist gefordert, jeweils eine Abwägung und Priorisierung vorzunehmen, um allen drei Zielen gerecht zu werden.

4.2.1. Ausgeglichener Staatshaushalt

Der Staatshaushalt soll mittel- bis langfristig ausgeglichen sein. Eine negative Abweichung von diesem Ziel würde dazu führen, dass Lasten von einer Generation auf eine andere verschoben werden.

4.2.2. Gutes staatliches Leistungsangebot

Mit seinen Leistungen soll der Kanton bei den Einwohnerinnen und Einwohnern sowie bei den Unternehmen den grösstmöglichen Nutzen erzielen. Die Leistungen sind kostengünstig zu erbringen und die zur Verfügung stehenden Mittel effizient und effektiv einzusetzen. Auch bei dem verstärkten Kostendruck soll ein möglichst gutes Leistungsniveau erreicht werden. Dies wird zum Teil von der Verwaltung selbst und zum Teil vom Kantonsrat und den Stimmberechtigten im Rahmen ihrer Beschlüsse festgelegt und beeinflusst. Der bisher übliche «Zuger Finish» kann nicht mehr überall angeboten werden.

4.2.3. Attraktive Steuerbelastung

Der Regierungsrat hat in seiner Strategie festgelegt, dass der Kanton Zug Steuern hat, die für natürliche und juristische Personen zu den tiefsten in der Schweiz gehören und im internationalen Standortwettbewerb konkurrenzfähig sind. Die berechenbare und stabile Steuerpolitik ist ein strategisches Ziel, das auch bei der Umsetzung der Unternehmensreform III besonders beachtet werden muss.

4.3. Massnahmenkatalog und Vorschläge zur Beeinflussung der zukünftigen Entwicklung

4.3.1. Definition und Umsetzung von Massnahmen

Mit der Finanzstrategie setzt der Regierungsrat die strategischen Leitlinien, an denen sich der Staatshaushalt orientieren muss. Diese Leitlinien werden zeitlich wie folgt aufgeteilt:

- Bis Ende 2019 muss das strukturelle Defizit abgebaut und ein ausgeglichenes Ergebnis der Laufenden Rechnung erreicht sein. Die dafür erforderlichen Massnahmen sind im Projekt Finanzen 2019 zu definieren und umzusetzen (siehe Kapitel 5).
- Ab dem Jahr 2020 ist der Staatshaushalt so zu steuern, dass das Ergebnis der Laufenden Rechnung mittel- bis langfristig ausgeglichen bleibt. Die dafür notwendigen Massnahmen wird der Regierungsrat jedes Jahr im Rahmen seiner Budgetvorgaben definieren (siehe Kapitel 6).

4.3.2. Evaluation des Finanzhaushalts als eine Grundlage

Im Evaluationsbericht vom 17. Juni 2014 hat BAK Basel anhand eines interkantonalen Benchmarkings aufgezeigt, dass Zug gegenüber vergleichbaren Kantonen in mehreren Aufgabengebieten überdurchschnittliche Leistungen erbringt. Der Bericht bildet bei der Erarbeitung des Entlastungsprogramms 2015–2018 einen Indikator und soll auch weiterhin für die Identifikation von Massnahmen zur Umsetzung der strategischen Ziele mit einbezogen werden.

4.3.3. Aktuelle Projekte des Regierungsrats

Der Regierungsrat hat in letzter Zeit mehrere Projekte initiiert, die strategischer Natur sind oder im weitesten Sinn mit dem strategischen Ziel der Verhinderung eines strukturellen Defizits zusammenhängen:

- Die aktuelle Strategie des Regierungsrats läuft per Ende 2018 aus. Mit der **«Strategie 2019–2026»** werden die Ziele und Aktionsfelder definiert, die die zentralen Herausforderungen des Lebens- und Wirtschaftsraums Zug berücksichtigen. Die Strategie fördert die nachhaltige Entwicklung des Kantons und stärkt ihn als attraktiven Lebens und Wirtschaftsraum. Dafür werden Prioritäten gesetzt. Die strategischen Ziele konkretisiert der Regierungsrat mit den Legislaturzielen.
- Die Zuger Verwaltung ist bekannt für ihre guten Dienstleistungen und für ihre kurzen Wege. Die Ansprüche steigen aber stetig. Mit dem Projekt **«Regierung und Verwaltung 2019»** werden die Strukturen des Regierungsrats und der Verwaltung geprüft. Ziel ist es, auf zukünftige Herausforderungen effizienter und effektiver reagieren zu können.
- Mit dem **«Entlastungsprogramm 2015–2018»** wollte der Regierungsrat den Finanzhaushalt bis Ende des Jahres 2018 wieder ins Gleichgewicht bringen und dazu 80 bis 100 Millionen Franken einsparen. Die Leistungserbringung wurde einer Prüfung unterzogen und mit verschiedenen Massnahmen wurden Aufwandreduktionen eingeleitet, ohne das Leistungsangebot markant zu senken.
- Die Einwohnergemeinden beteiligen sich am Entlastungsprogramm mit einem pauschalen Beitrag. Im Rahmen des Projekts **«ZFA Reform 2018»** erfolgt eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Es geht darum, die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu verbessern und mögliche Entlastungen zu identifizieren. Die Kompetenzen und die Finanzierung sind noch klarer einem Gemeinwesen zuzuordnen.
- Mit dem Projekt **«Finanzen 2019»** werden Massnahmen definiert und umgesetzt, um in der Laufenden Rechnung des Jahres 2019 ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen. Dabei müssen die kantonalen Leistungen und Ausgaben kritisch überprüft und wenn möglich reduziert oder ganz weggelassen werden. Um den Finanzhaushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen, sind einschneidende Massnahmen nicht zu vermeiden. Auch die Einnahmenseite muss durchleuchtet werden.

4.3.4. Immobilienstrategie und Büroraumbewirtschaftung

Zusätzlich zu den bereits initiierten Projekten wird sich der Regierungsrat vertieft mit der Bewirtschaftung der kantonalen Grundstücke auseinandersetzen. Für die überbauten und die nicht überbauten Grundstücke mit Entwicklungspotenzial erarbeitet die Baudirektion eine Immobilienstrategie. Ziel ist es, die Aufwände und die Erträge nachhaltig zu optimieren. Im Weiteren ist im Rahmen einer strategischen Büroraumplanung zu prüfen, wie die kantonale Bürorauminfrastruktur wirtschaftlicher genutzt werden kann.

4.4. Beurteilung möglicher Risikofaktoren

Der Regierungsrat identifiziert folgende Risikofaktoren, die die vorgesehene Umsetzung der strategischen Leitlinien dieser Finanzstrategie beeinflussen könnten:

Risiko	Eintretens- wahrschein- lichkeit	Geschätztes Schadenspotenzial in Mio. Franken
a) Belastung durch Negativzinsen	hoch	2.0–5.0
b) Ausfall der Gewinn-Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank	mittel	9.7
c) Unternehmenssteuerreform III (USR III) ab 2019: - Zunahme der NFA-Beiträge durch Systemwechsel und Neuberechnung des Ressourcenpotenzials - Zu geringer Anstieg des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer	mittel	nicht abschätzbar
d) Das Defizit ist im Jahr 2019 tatsächlich höher als die im Budget und Finanzplan 2016–2019 prognostizierten 85.6 Millionen Franken	mittel	15.0
e) Der Kantonsrat (oder das Volk) unterstützen die notwendigen Gesetzesänderungen im Projekt Finanzen 2019 nicht	mittel	15.0
f) Mehraufwand, weil der Kanton neue Aufgaben übernehmen muss	mittel	nicht abschätzbar
g) Mehraufwand, weil nicht beeinflussbare exogene Kosten ansteigen	mittel	nicht abschätzbar
h) Weitere Zunahme der NFA-Beiträge (ausser USR III)	mittel	10,0
i) Steuerausfälle durch den Wegzug wichtiger Steuerpflichtiger aus dem Kanton Zug	mittel	nicht abschätzbar
j) Steuerausfälle durch die wirtschaftliche Entwicklung von Schlüsselbranchen	mittel	nicht abschätzbar
k) Der Kantonsrat (oder das Volk) verändern das Paket 2 des Entlastungsprogramms 2015–2018	tief	1.3
l) Mehraufwand durch Erhöhung der Teuerung	tief	1.0–7.0

5. Strategische Leitlinien für die Jahre 2017–2019 (Projekt Finanzen 2019)

5.1. Ausgangslage

Trotz Entlastungsprogramm erwartet der Regierungsrat im Finanzplan 2016–2019 noch ein Defizit im 85,6 Millionen Franken im Jahr 2019. Diese Tatsache deutet auf ein strukturelles Problem hin. **Ohne weitere Massnahmen** würde sich der Staatshaushalt bis ins Jahr 2025 nach heutiger Einschätzung wie folgt entwickeln:

In Mio. Franken	Ergebnis LR	Netto-Investitionen	Freies Eigenkapital	Liquidität
2019	-85.6	-80.2	63.9	227.4
2020	-100.5	-214.9	-36.6	13.3
2021	-120.2	-200.0	-156.8	-199.4
2022	-132.8	-210.9	-289.6	-428.8
2023	-144.8	-201.7	-434.4	-654.8
2024	-161.3	-218.9	-595.7	-906.1
2025	-177.5	-226.4	-773.1	-1172.0

Bemerkungen zur Tabelle:

- Es handelt sich um **Prognoseergebnisse**, die im Finanzplanungstool aufgrund eines als realistisch eingeschätzten Szenarios berechnet worden sind.
- Die Ergebnisse der **Laufenden Rechnung (LR)** würden sich kontinuierlich jedes Jahr weiter verschlechtern.
- Die Angaben zu den **Nettoinvestitionen** stützen sich auf die Finanzierungsprognose zu kantonalen Investitionsprojekten bis 2030 auf den Seiten 20–23 des Budgetbuches 2016.
- Zum **freien Eigenkapital** wird der noch nicht beanspruchte Anteil an der NFA-Ressourcenausgleichsreserve von 340 Millionen Franken dazugerechnet, da dieser gemäss Antrag des Regierungsrats zum Geschäftsbericht 2015 ins freie Eigenkapital überführt werden soll. Ohne weitere Massnahmen würde sich das Eigenkapital per Ende 2019 wie folgt zusammensetzen (in Millionen Franken):

Freies Eigenkapital	63,9
Reserven	57,4 (insbesondere Bewertungsreserven)
Spezialfinanzierung Strassenbau	217,2
Weitere Spezialfinanzierungen	<u>7,4</u>
Total Eigenkapital	<u>345,9</u>
- Die **Liquidität** wäre bereits im Jahr 2021 aufgebraucht und der Kanton müsste auf dem Geld- und Kapitalmarkt Fremdmittel aufnehmen, um sowohl die laufenden Aufwände als auch die Investitionsausgaben decken zu können.

5.2. Konzept und Ziel

Das strukturelle Defizit muss bis Ende 2019 mit geeigneten Massnahmen abgebaut werden, damit in der Laufenden Rechnung des Jahres 2019 ein ausgeglichenes Ergebnis erreicht wird. Die dafür notwendigen Vorgaben des Regierungsrats wirken sich erstmals im Budget 2017 aus. Soweit der Abbau nicht über Aufwandreduktionen möglich ist, erfolgt er durch Ertragserhöhungen.

Die einzelnen Massnahmen sind im Rahmen des Projekts Finanzen 2019 zu definieren und umzusetzen. Dabei sind die Grundsätze des Finanzhaushaltgesetzes, die übergeordneten finanzpolitischen Ziele gemäss Ziffer 4.2 und folgende strategische Leitlinien zu berücksichtigen.

5.3. Strategische Leitlinien

Die folgenden strategischen Leitlinien bilden die Basis für das Projekt Finanzen 2019, in welchem die notwendigen Massnahmen definiert und umgesetzt werden:

- a) In der Laufenden Rechnung des Jahres 2019 ist ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen.
- b) Die Leistungen sind zu überprüfen und, wo möglich und sinnvoll, abzubauen oder ganz wegzulassen.
- c) Die Leistungsniveaus sind zu überprüfen und wenn möglich zu reduzieren (Verzicht auf «Zuger Finish»).
- d) Die Investitionen sind zu überprüfen und – im Rahmen der vom Regierungsrat vorzugebenden Werte – auf das absolut Notwendige zu beschränken.
- e) Es ist darzulegen, wie und in welchem Ausmass der Fiskalertrag erhöht werden kann.
- f) Es ist darzulegen, wie die kantonalen Immobilien wirtschaftlicher genutzt werden können.

6. Strategische Leitlinien für die Jahre 2020–2025

6.1. Ausgangslage

Es wird davon ausgegangen, dass im Rahmen von Finanzen 2019 die notwendigen Massnahmen identifiziert und umgesetzt sind, damit in der Laufenden Rechnung des Jahres 2019 ein ausgeglichenes Ergebnis erreicht worden ist.

6.2. Strategische Leitlinien

Die folgenden strategischen Leitlinien sind zu beachten:

- a) Das kumulierte Ergebnis der Laufenden Rechnung ist mittel- bis langfristig auszugleichen.
- b) Der Aufwand und die Investitionen richten sich nach der erwarteten Ertragsentwicklung.
- c) Der Regierungsrat legt **jedes Jahr** mit den Budgetvorgaben die maximalen Werte für die Aufwandpositionen der Laufenden Rechnung in den Budget- und Finanzplanjahren fest (rollende Planung).
- d) Der Regierungsrat legt **jedes Jahr** mit den Budgetvorgaben die maximalen Werte für die Investitionen in den Budget- und Finanzplanjahren fest (rollende Planung).

6.3. Szenarien

Der Regierungsrat hat drei Szenarien berechnet, die sich an drei möglichen Ertragsentwicklungen orientieren. Dabei wird erwartet, dass die Aufwandpositionen bei einer realistischen oder optimistischen Ertragsentwicklung stärker anwachsen als bei der pessimistischen Ertragsentwicklung.

Die Szenarien werden wie folgt bezeichnet:

Szenario 1 bei pessimistischer Ertragsentwicklung

Szenario 2 bei realistischer Ertragsentwicklung

Szenario 3 bei optimistischer Ertragsentwicklung

Den Berechnungen wurden die folgenden Annahmen zu Grunde gelegt:

	Szenario			Budget 2016	
	1 bei pessimistischer Ertragsentwicklung	2 bei realistischer Ertragsentwicklung	3 bei optimistischer Ertragsentwicklung	Total in Mio. Fr.	Ein Prozent entspricht rund Mio. Fr.
Ertragspositionen					
Fiskalertrag (Kontengruppe 40)	0,0 %	1,5 %	3,0 %	666.3	6.7
Anteil an direkter Bundessteuer (Konto 4600.01)	0,0 %	1,5 %	3,0 %	226.0	2.3
Restlicher Transferertrag	0,5 %	1,0 %	1,5 %	178.7	1.8
Aufwandpositionen					
Personalaufwand (Kontengruppe 30)	0,0 %	1,0 %	1,5 %	318.3	3.2
Sach- und übriger Betriebsaufwand (Kontengruppe 31)	0,0 %	0,5 %	1,0 %	101.2	1.0
Nationaler Finanzausgleich (Kontengruppe 362)	1,5 %	2,5 %	5,0 %	326.2	3.3
Beiträge an Gemeinwesen und Dritte (Kontengruppe 363)	1,0 %	1,5 %	2,0 %	459.0	4.6
Restlicher Transferaufwand	1,0 %	1,5 %	2,0 %	76.9	0.8
Investitionen					
Nettoinvestitionen maximal (Durchschnittswert pro Jahr über den gesamten Planungshorizont)	Fr. 80 Mio.	Fr. 90 Mio.	Fr. 100 Mio.	110.1	1.1

Bemerkungen zur Tabelle:

- Für die **Ertrags- und Aufwandpositionen** der Laufenden Rechnung sind Annahmen für die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten in den Jahren 2020–2025 angegeben.
- Für die **Investitionen** sind die maximalen Durchschnittswerte pro Jahr über den gesamten Planungshorizont angegeben.
- Die Spalten mit den Angaben aus dem **Budget 2016** zeigen auf, wie gross das Volumen der erwähnten Positionen ist und wie sich eine einprozentige Veränderung auswirkt.

Mit den zu Grunde gelegten Annahmen gemäss vorstehender Tabelle werden im Finanzplanungstool folgende Resultate ausgewiesen:

In Mio. Franken	Szenario								
	1 bei pessimistischer Ertragsentwicklung			2 bei realistischer Ertragsentwicklung			3 bei optimistischer Ertragsentwicklung		
	Ergebnis LR	Freies Eigen- kapital	Liqui- dität	Ergebnis LR	Freies Eigen- kapital	Liqui- dität	Ergebnis LR	Freies Eigen- kapital	Liqui- dität
2019	0.0	149.4	312.9	0.0	149.4	312.9	0.0	149.4	312.9
2020	-6.5	142.8	314.1	-1.5	147.9	310.2	0.3	149.6	302.9
2021	-11.0	131.8	306.5	-0.8	147.1	304.7	2.7	152.4	292.9
2022	-16.1	115.7	289.9	-0.5	146.6	296.4	4.7	157.1	282.5
2023	-22.6	93.2	264.3	-1.7	144.9	285.0	5.3	162.4	271.6
2024	-30.7	62.5	229.4	-4.4	140.5	270.5	4.3	166.8	260.0
2025	-39.8	22.7	185.3	-8.1	132.4	252.8	2.3	169.0	247.3

Bemerkungen zur Tabelle:

- Die **Laufende Rechnung** weist im realistischen Szenario 2 in allen Jahren ein praktisch ausgeglichenes Ergebnis auf («Rote Null»). Es zeigt sich, dass auch bei einer optimistischen Ertragsentwicklung gemäss Szenario 3 keine markant höheren Ergebnisse der Laufenden Rechnung erreicht werden («Schwarze Null»).
- Das **freie Eigenkapital** bleibt in allen drei Szenarien positiv, wobei es im Szenario 1 gegen null tendiert. Wenn das Eigenkapital aufgebraucht würde, müsste in der Bilanz ein Bilanzfehlbetrag ausgewiesen werden. Dieser wäre gemäss den Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes während fünf Jahren abzutragen. Dadurch würde die Laufende Rechnung zusätzlich belastet und der Spielraum für weitere Ausgaben wäre eingeschränkt. Dieser Mechanismus wirkt sich bremsend auf das Ausgabenwachstum aus, sofern nicht höhere Erträge erzielt werden können.
- Die **Liquidität** bleibt in allen drei Szenarien positiv. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass im Bereich der Investitionen eine Entschleunigung und Konzentration auf das absolut Notwendige stattfinden muss². Gegenüber der Finanzierungsprognose zu kantonalen Investitionsprojekten bis 2030 (siehe Seiten 20–23 des Budgetbuches 2016) sind in allen drei Szenarien markant tiefere Investitionen eingestellt. Dadurch wird die Liquidität geschont und es muss bis ins Jahr 2025 nicht mit einer verzinlichen Fremdverschuldung gerechnet werden. Gleichzeitig wird die Laufende Rechnung entlastet, indem der Abschreibungsaufwand und die betrieblichen Folgekosten auf mehrere Jahre verteilt werden können.

7. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

7.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Bis Ende 2019 muss ein ausgeglichenes Ergebnis der Laufenden Rechnung erreicht werden. Die konkreten Massnahmen werden im Projekt Finanzen 2019 erarbeitet und umgesetzt. Die Details dazu werden in den jeweiligen Budgets eingestellt und kommentiert.

7.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Finanzstrategie des Kantons hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden zur Folge. Soweit bei der Umsetzung dieser Strategie für die Gemeinden im Rahmen der Projekte «ZFA Reform 2018» und «Finanzen 2019» Kosten entstehen, werden sie dort ausgewiesen.

7.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen

Die Umsetzung der Finanzstrategie wird zu mehreren Anpassungen von Leistungsaufträgen führen, die jeweils in den Budgets erwähnt und kommentiert werden.

² Diese Ansicht vertritt auch die erweiterte Staatswirtschaftskommission, die in ihrem Bericht zum Budget 2016 (Vorlage Nr. 2559.2 - 15034) den Regierungsrat aufgefordert hat, alle Bauprojekte auf das absolut Notwendige abzuspecken und auf die Vorbereitung und Umsetzung von bereits vorgesehenen Projekte wenn immer möglich zu verzichten.

8. Zeitplan

6. April 2016	Versand per Post an die Mitglieder des Kantonsrats (ausserordentlicher Versand durch die Staatskanzlei)
6. April 2016	Übergabe an die Mitglieder der Staatswirtschaftskommission (an Stawiko-Sitzung durch den Finanzdirektor)
6. April 2016	Versand per E-Mail an die Mitglieder des Kantonsrats (zusammen mit der Medienmitteilung zum Geschäftsbericht 2015)
7. April 2016	Präsentation an der Medienkonferenz zum Geschäftsbericht 2015
12. Mai 2016	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
8. Juni 2016	Beratung erweiterte Staatswirtschaftskommission
30. Juni 2016	Kantonsrat, Kenntnisnahme

9. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 8. März 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart