



**Interpellation von Thomas Meierhans und Heinz Achermann
betreffend: Wie hoch soll das Eigenkapital des Kantons Zug sein?**

(Vorlage Nr. 3454.1 - 17026)

Antwort des Regierungsrats
vom 22. November 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Thomas Meierhans, Steinhausen, und Heinz Achermann, Hünenberg, haben am 29. Juni 2022 sechs Fragen bezüglich der angemessenen Höhe des Eigenkapitals des Kantons Zug eingereicht. Die Überweisung an den Regierungsrat zur Beantwortung erfolgte am 25. August 2022.

Die in der Interpellation gestellten Fragen beantwortet der Regierungsrat wie folgt:

1. Bestehen Bestrebungen seitens der Regierung, eine Eigenkapitalstrategie zu erarbeiten?

Die Bildung von Eigenkapital (Reinvermögen) ist die – erfreuliche – Folge der Einnahmenüberschüsse der letzten Jahre und der Finanzstrategie des Regierungsrats. Bei dieser Ausgangslage ist die Erarbeitung einer Eigenkapitalstrategie im Sinne der Interpellanten nicht angezeigt, was auch die Antworten auf die nachfolgenden Fragen zusätzlich aufzeigen.

Vorgreifend kann an dieser Stelle zusammengefasst festgehalten werden, dass der Kanton Zug im interkantonalen Vergleich weder einen aussergewöhnlich hohen Eigenkapitalbestand noch eine einmalig hohe Eigenkapitalquote aufweist. Es besteht daher kein zwingender Bedarf, das bestehende Eigenkapital abzubauen.

2. Wie hoch soll aus Sicht des Regierungsrates das Eigenkapital im Kanton Zug optimalerweise sein? Dabei bitten wir um eine Antwort aus ökonomischer und politischer Sicht.

Das Eigenkapital des Kantons Zug beläuft sich per 31. Dezember 2021 auf 1,59 Milliarden Franken. Davon sind 214,5 Millionen Franken Spezialfinanzierungen für den Strassenbau, Deponienachsorge sowie die Parkraumbewirtschaftung. Die Finanzdirektion hat bei Prof. Christoph A. Schaltegger (Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern) ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches Einschätzungen zur Beantwortung der vorliegenden Interpellation enthält (vgl. Beilage Memorandum «Haushaltsteuerung und Eigenkapital im Kanton Zug: Eine Kurzanalyse» von Prof. Christoph A. Schaltegger vom 19. September 2022). Das Eigenkapital als Saldo von Vermögen und Schulden zeigt, wie stark sich ein Kanton aus eigener Kraft finanziert. Kantone mit höherem Eigenkapital sind nachhaltiger finanziert und resilienter gegen unerwartete Ausgaben. Neben der absoluten Zahl wird das Eigenkapital zur Bilanzsumme, zum Fiskalertrag oder zur Bevölkerungszahl ins Verhältnis gesetzt. Insbesondere die Eigenkapitalquote – also im Verhältnis zur Bilanzsumme – stellt eine hilfreiche und verbreitete Grösse dar. Gemäss beiliegendem Memorandum besagt eine Faustregel aus der Privatwirtschaft, dass ein Unternehmen als solide finanziert angesehen werden kann, wenn die Eigenkapitalquote grösser als 35 Prozent ist. Die Eigenkapitalquoten der in der Schweiz kotierten Unternehmen liegen im Schnitt über die letzten Jahre bei rund 50 Prozent. Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

Entwicklung (OECD) empfehlen ihren Mitgliedsstaaten ein positives Eigenkapital. In Bezug auf einen klaren Grenzwert gibt es für Staaten und Kantone aber bisher keine allgemeingültigen Standards oder Vorschriften.

Der Kanton Zug steht in finanzieller Hinsicht gut da und verfügt über eine sehr solide Eigenkapitaldecke. Der interkantonale Vergleich zeigt aber, dass weder ein aussergewöhnlich hoher Eigenkapitalbestand (1,59 Milliarden Franken) noch eine einmalig hohe Eigenkapitalquote (51,7 Prozent) zu konstatieren sind. Der Kanton liegt hinsichtlich der Eigenkapitalausstattung im oberen Mittelfeld. Ein zeitlicher Vergleich relativiert zudem insbesondere die Eigenkapitalquote: Sie liegt nur leicht über dem Durchschnitt der letzten 30 Jahre. Aus ökonomischer Sicht besteht kein zwingender Abbaubedarf.

Im Sinne einer vorausschauenden Finanzpolitik sind die nachfolgend aufgeführten konkreten Unsicherheiten der näheren und fernerer Zukunft zu berücksichtigen, welche einen grossen Einfluss auf die Höhe des Eigenkapitals haben können:

- **Mindeststeuer (OECD):** Unternehmen mit einem weltweiten Mindestumsatz von 750 Millionen Euro sollen laut den geplanten OECD-Richtlinien künftig mindestens 15 Prozent Gewinnsteuer zahlen. Aufgrund der aktuell verhältnismässig tiefen Steuerbelastung wird dies für den Kanton kurz- und möglicherweise mittelfristig zu höheren Steuereinnahmen führen. Allerdings sind derzeit die Verteilmechanismen noch Spielball der politischen Diskussionen auf Bundesebene. Langfristig birgt diese Steuerhöhung jedoch Risiken. Die Anhebung der Steuersätze könnte die Standortentscheidung von ansässigen Firmen zu Ungunsten des Kantons Zug beeinflussen. Aufgrund der Wichtigkeit von internationalen Grossunternehmen für den Standort sind potenzielle Standortverschiebungen nicht zu vernachlässigen.
- **Nationaler Finanzausgleich (NFA):** Die Durchschnittsbetrachtung führt im NFA dazu, dass die NFA-Zahlungen und die Haushaltsergebnisse asynchron sind, was das Eigenkapital kurzfristig erheblich beeinflussen kann. Der ressourcenstarke Kanton Zug ist als Geberkanton besonders davon betroffen. Aber auch langfristig spielt der NFA hinsichtlich der Kapitalsubstanz eine Rolle. Nach einer Phase gleichbleibender Zahlen dürfte die Höhe der Beitragszahlungen des Kantons Zug an den NFA in den kommenden Jahren weiter ansteigen.
- **Konzentration der Steuerzahlenden:** Im Kanton Zug bezahlt das Top-1-Einkommensprozent rund die Hälfte der Steuern von natürlichen Personen. Dieser Wert ist im interkantonalen Vergleich sehr hoch. Der Wegzug von einzelnen Personen könnte damit einen erheblichen Einfluss auf den Fiskalertrag haben.
- **Gewinnausschüttungen der Schweizer Nationalbank (SNB):** Die SNB schüttete im letzten Jahr knapp 60 statt 10 Millionen Franken Gewinn (sechsfache Ausschüttung) an den Kanton Zug aus. Dies ist keine garantierte Ausschüttung und abhängig von der finanziellen Situation der SNB. Die aktuellen Kurseinbrüche bei Aktien und Anleihen als Folge des Zinsanstiegs hinterlassen tiefe Spuren in der Bilanz der Nationalbank: Die Ausschüttungsreserven und damit auch die Gewinnausschüttungen werden folglich zurückgehen.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass konjunkturelle Einbrüche auch zu Mindereinnahmen führen (vgl. zum Ganzen Kapitel 3.2 des Memorandums in der Beilage).

Damit besteht auch aus politischer Sicht kein Abbaubedarf. Die momentane Eigenkapitaldecke des Kantons ist solid genug, um die kommenden finanziellen Herausforderungen abzudecken (kantonale Resilienz). Die Frage, wie hoch das Eigenkapital des Kantons Zug optimalerweise sein sollte, lässt sich aufgrund der vorstehenden Ausführungen insofern beantworten, als

festgestellt werden kann, dass das vorhandene Eigenkapital als nicht zu hoch zu qualifizieren ist. Im Vergleich mit anderen Kantonen liegt die Eigenkapitalquote des Kantons Zug im oberen Mittelfeld. Einem weiteren Anstieg des Eigenkapitals ist derzeit nicht mittels drastischer Massnahmen entgegenzuwirken.

3. Bis auf welchen Mindestbetrag soll das Eigenkapital des Kantons Zug mittels Steuerensenkungen oder durch den Ausbau von Staatsaufgaben (z. B. Zug+) aus Sicht des Regierungsrates abgebaut werden können?

Es besteht weder aus ökonomischer noch aus politischer Sicht ein Abbaubedarf des Eigenkapitals (vgl. vorstehend Antwort auf Frage 2 und Kapitel 3.2 des Memorandums in der Beilage).

4. Könnte die optimale Höhe des Eigenkapitals an sich verändernde Perimeter wie Bevölkerungszahlen, Wirtschaftsleistung etc. gekoppelt werden?

Die Beantwortung dieser Frage erübrigt sich gestützt auf die vorstehenden Antworten.

5. Kann der Kanton Zug mit dem gültigen Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG), insbesondere der gültigen Schuldenbremse, während sieben mageren Jahren mit jährlich ausgewiesenen Aufwandüberschüssen von über 100 Millionen Franken das Eigenkapital ohne Massnahmen halbieren?

Die in § 2 des Finanzhaushaltgesetzes geregelte Schuldenbremse erlaubt grundsätzlich keinen langfristigen Bezug von Eigenkapital über tiefere Einnahmen oder höhere Ausgaben. Die Schuldenbremse des Kantons Zug verhindert einen solchen Abbau von Eigenkapital explizit. Verlangt wird ein ausgeglichenes Ergebnis. Allerdings gilt es zu beachten, dass der Ausgleich über acht Jahre erfolgen muss. Im Budget erstreckt sich der Betrachtungszeitraum gemäss der Finanzverordnung über die letzten drei abgeschlossenen Rechnungsjahre, das Vorjahresbudget, das aktuelle Budget sowie die drei folgenden Finanzplanjahre.

Gemäss aktueller Planung sieht der Kanton Zug ein steigendes Eigenkapital vor. Die geplanten Haushaltsüberschüsse könnten jedoch durch Anpassungen, beispielsweise der Steuersätze, adressiert werden. Ein solches Szenario würde nicht zu einem weiteren Aufbau führen und wäre gleichzeitig mit der Schuldenbremse vereinbar, da kein Eigenkapital verzehrt wird. Die Steuerung erfolgt damit hauptsächlich über reduzierte Einnahmen. Hierzu ist – unter Berücksichtigung der voraussichtlich positiven Rechnungsabschlüsse der kommenden Jahre aus kurzfristiger Sicht – keine Anpassung der Haushaltsregel notwendig (vgl. auch Kapitel 3.3.1 des Memorandums in der Beilage sowie Antwort auf Frage 6).

6. Wenn nein, wie müssten die Gesetzesgrundlagen angepasst werden, damit ein angelegter Vorrat aus Steuereinnahmen in schlechten Zeiten wieder abgebaut werden kann?

In Kapitel 3.3.2 des beiliegenden Memorandums wird das Anpassungspotenzial der heutigen Schuldenbremse skizziert. Demnach soll eine allfällige Anpassung der Schuldenbremse nicht nur im spezifischen Kontext eines gewünschten Eigenkapitalabbaus betrachtet werden. Für die Beurteilung von Fiskalregeln stehen generell folgende Kriterien im Vordergrund:

- Zweckmässigkeit: Sichern die Ziele die Tragfähigkeit innerhalb eines angemessenen Zeitraums? Werden die Ausgaben effektiv beschränkt?
- Flexibilität: Ermöglicht die Haushaltsregel die nötige Flexibilität? Berücksichtigt sie die Konjunktur?
- Geltungsbereich: Werden Budget und Rechnung beschränkt? Ist eine «Flucht aus dem Budget» möglich? Kann die Haushaltsregel buchhalterisch umgangen werden?
- Legitimität: Ist die Haushaltsregel vom Volk legitimiert und möglichst hoch in der Normenhierarchie?

Die Funktionsweise einer Haushaltsregel sollte gemäss Prof. Christoph A. Schaltegger nicht so angepasst werden, dass sie den Verzehr von Eigenkapital generell erlaubt. Das würde dem Sinn der Regelbindung für einen nachhaltigen Kantonshaushalt zuwiderlaufen (vgl. Kapitel 2.1 des Memorandums in der Beilage). Eine Regel, welche den Verbrauch von Eigenkapital ermöglichen würde, wäre folglich nicht zweckmässig – im Gegenteil. Stattdessen könnte die Regel aber flexibler ausgestaltet werden. Hier ist wichtig, dass die Flexibilität an klare und objektive Kriterien geknüpft wird. Das könnte beispielsweise über Eigenkapital-Schwellenwerte erfolgen. Die Festlegung solcher potenzieller Schwellenwerte bedarf jedoch umfassender Simulationen, die etwa auf einer evidenzbasierten Analyse der kantonalen Krisenresilienz bei unterschiedlichen Eigenkapitalquoten beruhen könnten.

Für eine grundlegende Veränderung der Schuldenbremse im Rahmen des interpellierten Abbauzwangs gibt es aufgrund der aktuellen Lage der Kantonsfinanzen keinen Anlass. Dies auch vor dem Hintergrund, dass in den kommenden vier Jahren keine negativen Jahresabschlüsse zu erwarten sind, welche es auszugleichen gilt (vgl. zum Ganzen Kapitel 3.3.2 des beiliegenden Memorandums). Mittelfristig ist das heutige Regelwerk im Finanzhaushaltrecht jedoch anpassungsbedürftig. Zu prüfen sind in erster Linie mögliche Mechanismen, welche bei negativen Rechnungsabschlüssen Entnahmen aus dem geäuften Eigenkapital zulassen, um nicht sofort mit Entlastungsprogrammen und Sparpaketen reagieren zu müssen. Denkbar ist beispielsweise die Einführung eines gewissen Betrags als sogenannter Eigenkapitalsockel.

7. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 22. November 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:

- Memorandum «Haushaltsteuerung und Eigenkapital im Kanton Zug: Eine Kurzanalyse» von Prof. Christoph A. Schaltegger vom 19. September 2022