



Interpellation von Etienne Schumpf und Flurin Grond betreffend braucht der Regierungsrat bald eine Banklizenz?

(Vorlage Nr. 3978.1 - 18296)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 25. November 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Etienne Schumpf und Flurin Grond haben die Interpellation betreffend Erfordernis einer Banklizenz für den Regierungsrat (Vorlage 3978.1 - 18296) am 18. August 2025 eingereicht. Der Kantonsrat hat den Vorstoss am 2. Oktober 2025 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Der Bericht und Antrag gliedert sich wie folgt:

1. Einleitung und Vorbemerkungen
2. Ausgangslage
3. Stellungnahme zu den Fragen der Interpellanten
4. Antrag

1. Einleitung und Vorbemerkungen

Die Beantwortung der Interpellation gibt dem Regierungsrat die Gelegenheit, die Kriterien für die Gewährung kantonaler Darlehen transparent darzulegen und die jüngsten Anträge in einen gesamthaften Kontext zu stellen. Die Darlehensgewährung ist ein wichtiges Instrument, um Projekte von hohem öffentlichem Interesse zu ermöglichen, die der Bevölkerung des Kantons und der hiesigen Wirtschaft zugutekommen. Der Regierungsrat wird bei der Verhandlung und Ausgestaltung von Darlehensverträgen stets die Interessen des Kantons Zug wahren und für diesen das Optimum herausholen (unter anderem betreffend Sicherheiten).

Die im Titel der Interpellation gestellte Frage, ob der Regierungsrat bald eine Banklizenz brauche, ist klar mit **nein** zu beantworten.

Gemäss Art. 1a des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) vom 8. November 1934 (SR 952.0)¹ gilt als Bank, wer hauptsächlich im Finanzbereich tätig ist und gewerbsmässig Publikumseinlagen von mehr als hundert Millionen Franken entgegennimmt oder sich öffentlich dafür empfiehlt. Der Kanton Zug erfüllt diese Kriterien klarerweise nicht. Er nimmt keine solchen Einlagen entgegen, um die Darlehen zu refinanzieren. Er vergibt Darlehen aus seinen eigenen Mitteln. Die Gewährung von Darlehen erfolgt ausschliesslich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben und zur Förderung von Projekten im öffentlichen Interesse. Es handelt sich nicht um gewerbsmässige Bankgeschäfte, sondern um öffentlich-rechtliche Massnahmen zur Wahrnehmung kantonaler Interessen wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden.

Wer gewerbsmässig Kredite an Konsumentinnen oder Konsumenten vergibt oder vermittelt, benötigt eine (kantonale) Bewilligung gemäss dem Bundesgesetz über den Konsumkredit (KKG)

¹ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/51/117_121_129/de

vom 23. März 2001 (SR 221.214.1)². Als Konsumentin oder Konsument gilt jede natürliche Person, die einen Konsumkreditvertrag zu einem Zweck abschliesst, der nicht ihrer beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit zugerechnet werden kann (vgl. Art. 3 KKG). Auch diese Bedingungen erfüllt der Kanton durch die Vergabe von Darlehen im öffentlichen Interesse klarerweise nicht.

2. Ausgangslage

Per 31. Oktober 2025 weist der Kanton Zug ausstehende Darlehen von insgesamt 53,5 Millionen Franken aus. Diese verteilen sich wie folgt:

50,9 Mio. Franken an private Unternehmen

- 26,3 Mio. Franken für das Darlehen an ZVB für den Neubau RDZ/Verwaltung
- 15,5 Mio. Franken Investitionsdarlehen nach BG über die Landwirtschaft (LwG)
- 5,4 Mio. Franken Covid-19-Härtefälle
- 2,0 Mio. Franken Betriebshilfedarlehen nach BG über die Landwirtschaft (LwG)
- 1,7 Mio. Franken drei WFG-Darlehen an Wohnbaugenossenschaften

2,4 Mio. Franken an private Haushalte für Studiendarlehen

0,2 Mio. Franken an private Organisationen ohne Erwerbszweck im Bereich Berufsbildung

Aktuell sind folgende Vorlagen bezüglich Darlehensgewährung in der parlamentarischen Beratung:

- | | |
|-------------------|--|
| 15,0 Mio. Franken | Kantonsratsbeschluss betreffend Darlehen an die Stiftung «The International School of Zug and Luzern (ISZL)» zur Finanzierung der Schulausdehnung (Vorlage Nr. 3958) ³ |
| 91,5 Mio. Franken | Kantonsratsbeschluss betreffend Darlehen an die Zugerland Verkehrsbetriebe AG (ZVB) zur Finanzierung der Umrüstung der Fahrzeugflotte auf einen fossilfreien Betrieb (Vorlage Nr. 3948) ⁴ |

Abgeschlossen und rechtskräftig ist der Kantonsratsbeschluss betreffend Darlehen an die EVZ Sport AG (EVZ) zur Finanzierung der Stadionerweiterung (max. 35 Mio. Franken)⁵.

Diese Darlehen dienen wichtigen öffentlichen Zwecken und sind keine klassischen Bankgeschäfte, sondern Investitionen in die Infrastruktur und Wirtschaft des Kantons zum Wohle der Bevölkerung.

3. Stellungnahme zu den Fragen der Interpellanten

Zu den einzelnen Fragen der Interpellanten nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

- 3.1. Nach welchen verbindlichen Kriterien entscheidet der Regierungsrat, ob ein staatliches Darlehen gewährt wird?

Die Vergabe von Darlehen durch den Kanton folgt einem mehrstufigen Kriterienprozess, der auf rechtlicher, finanzieller und demokratischer Legitimation basiert:

- Gesetzliche Grundlage: Die allgemeine Kompetenz zur Gewährung von Darlehen durch den Regierungsrat stützt sich auf § 35 Abs. 2 Bst. d des Gesetzes über den

² <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/593/de>

³ <https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/2952>

⁴ <https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/2942>

⁵ https://bgs.zg.ch/app/de/texts_of_law/417.4 und <https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/2689>

Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1)⁶. Demnach entscheidet der Regierungsrat über die Gewährung von Darlehen bis eine Million Franken. Übersteigt die Darlehenssumme diesen Betrag, ist durch den Kantonsrat eine genügende Rechtsgrundlage in Form eines allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschlusses nach Art. 34 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1)⁷ zu schaffen.

- Demokratische Legitimation: Das wichtigste verbindliche Kriterium ist der referendumsfähige Kantonsratsbeschluss. Jedes einzelne Darlehen über eine Million Franken wird dem Kantonsrat zum Beschluss vorgelegt. Damit ist die volle parlamentarische Kontrolle, die öffentliche Debatte und die demokratische Abstützung gewährleistet.
- Überwiegendes öffentliches Interesse: Das Projekt muss einen klaren, nachweisbaren und erheblichen Nutzen für den Kanton Zug aufweisen. Die Kriterien hierfür werden in der Antwort auf die Frage 3.6 detailliert dargelegt.
- Risikominimierung und Sicherheiten: Der Regierungsrat prüft die Bonität des Darlehensnehmers und minimiert das Risiko für den Kanton durch entsprechende Massnahmen (z. B. Grundpfandrechte, Faustpfandrechte, Auflagen wie Verbot von Gewinnausschüttungen oder eine ordentliche Revisionspflicht).
- Subsidiarität: Es wird geprüft, ob eine Finanzierung über den Kapitalmarkt nicht möglich ist oder nur zu unzumutbaren Konditionen erfolgen könnte.

3.2. Weshalb bestehen bislang keine klaren Leitlinien für die Vergabe von staatlichen Darlehen, und plant der Regierungsrat, solche einzuführen?

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die heutige Praxis, die auf dem Prozess des Kantonsratsbeschlusses basiert, der beste und transparenteste Weg ist. Starre, vordefinierte Leitlinien könnten der Vielfalt der Projekte und der unterschiedlichen Natur des öffentlichen Interesses nicht gerecht werden.

Die drei aktuellen Beispiele zeigen, wie unterschiedlich die gelagerten öffentlichen Interessen sind. Beim Darlehen an die Zugerland Verkehrsbetriebe AG geht es um die Umsetzung eines Auftrags aus dem kantonalen Richtplan (CO₂-Neutralität bis 2035) und um erhebliche Finanzsynergien, da der Kanton mit 68 Prozent Hauptaktionär ist. Beim Darlehen an die ISZL geht es primär um die Stärkung der Standortattraktivität für internationale Fachkräfte und beim Darlehen an den EVZ ging es um die Unterstützung einer Institution von gesamtgesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Bedeutung, einen sogenannten «Leuchtturm».

Die Beratung durch ad-hoc Kommissionen, die Staatswirtschaftskommission und durch das Plenum im Rahmen zweier Lesungen stellt sicher, dass alle Argumente öffentlich debattiert und die Bedingungen (Zins, Laufzeit, Sicherheiten) massgeschneidert für den Einzelfall festgelegt werden. Dieser parlamentarische Prozess garantiert Transparenz und klare Rahmenbedingungen. Überdies unterliegen die allgemeinverbindlichen Darlehensbeschlüsse dem Referendum. Damit ist die demokratische Kontrolle sichergestellt.

⁶ https://bgs.zg.ch/app/de/texts_of_law/611.1

⁷ https://bgs.zg.ch/app/de/texts_of_law/111.1

3.3. Weshalb sollen Einsparungen für den Kanton (z. B. beim ZVB-Darlehen rund 3 Millionen Franken) einen Kapitalmarkteingriff rechtfertigen – und wo zieht der Regierungsrat die Grenze?

Der Regierungsrat sieht dies nicht als «Kapitalmarkteingriff», sondern als einen Akt der wirtschaftlichen Vernunft und des verantwortungsvollen Umgangs mit Kantonsfinanzen. Die finanzielle Lage des Kantons erlaubt es, vorteilhafte Lösungen für Projekte mit hohem öffentlichem Interesse zu schaffen.

Fall ZVB: Der Fall der Zugerland Verkehrsbetriebe AG illustriert dies perfekt. Der Kanton ist mit 68 Prozent Hauptaktionär der ZVB. Gleichzeitig ist der Kanton via Abgeltungen der Besteller der ÖV-Leistungen und trägt das Defizit der ZVB mit. Würde die ZVB dieses Darlehen am Kapitalmarkt aufnehmen, müsste sie erheblich höhere Zinsen zahlen. Diese Mehrkosten in Millionenhöhe würden das Defizit der ZVB erhöhen. Dieses höhere Defizit müsste der Kanton als Besteller und Hauptaktionär letztlich selbst wieder decken. Das Geld würde an externe Finanzinstitute abfließen. Wenn der Kanton das Darlehen stattdessen selbst gewährt, fließen die Zinsen (zu einem günstigeren Satz) an den Kanton zurück und bleiben im kantonalen Kreislauf. Es wäre finanzpolitisch unklug, sehenden Auges Millionen an Mehrkosten zu generieren, die am Ende die steuerzahlende Bevölkerung trägt.

Fall EVZ: Beim EVZ-Darlehen ist die Rechtfertigung anders gelagert. Hier geht es nicht um direkte Einsparungen im Kantonsbudget, sondern um eine Investition in die Volkswirtschaft und die «weichen» Standortfaktoren. Der EVZ ist eine bedeutende Institution für die gesamte Region. Das Darlehen sichert die sportliche und wirtschaftliche Zukunft, erhält Arbeitsplätze und fördert wichtige gesellschaftliche Bereiche wie den Nachwuchs- und Frauensport.

Wo zieht der Regierungsrat die Grenze? Die Grenze ist klar: Der Kanton tritt nicht als Bank für beliebige kommerzielle Projekte auf. Eine Darlehensgewährung kommt nur in Frage, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht und die Finanzierung im direkten strategischen oder finanziellen Interesse des Kantons liegt oder eine Finanzierungslücke schliesst, die der Markt nicht adäquat decken kann.

3.4. Wie wird geprüft und dokumentiert, ob eine Finanzierung über den Kapitalmarkt nicht doch möglich und zumutbar wäre?

Diese Prüfung erfolgt bei jedem Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat zur Gewährung eines Darlehens. Sie wird im jeweiligen Dokument ausgewiesen und in den Kommissionen transparent erläutert. Prüfung und Dokumentation bilden einen festen Bestandteil der parlamentarischen Vorlagen und sind in den öffentlich zugänglichen Unterlagen ersichtlich.

3.5. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass staatliche Darlehen keine Wettbewerbsverzerrungen verursachen und alle potenziellen Darlehensnehmer gleichbehandelt werden?

Eine Wettbewerbsverzerrung wird vermieden, da der Kanton nicht in Konkurrenz zu Banken tritt. Der Kanton agiert subsidiär oder komplementär als Darlehensgeber. Zudem handelt es sich um singuläre, strategische Grossprojekte. Diese sind nicht vergleichbar mit Standard-Kreditgesuchen von KMU.

Die Gleichbehandlung ist durch den politischen Prozess vollständig gewährleistet. Jede Organisation, die ein Darlehen (über eine Million Franken) für ein Projekt mit strategischer Bedeutung für den Kanton anstrebt, hat denselben anspruchsvollen und öffentlichen Ablauf zu durchlaufen. Dieser umfasst:

- Überzeugung des Regierungsrats.

- Prüfung der Bonität, der Sicherheiten und des öffentlichen Interesses.
- Vorberatung der Anträge in einer ad hoc Kommission des Kantonsrats sowie in der Staatswirtschaftskommission.
- Öffentliche Debatte und Mehrheitsentscheid im Kantonsrat.
- Referendumsmöglichkeit (Volksabstimmung möglich).

Dieser Prozess stellt sicher, dass alle Gesuchstellenden gleich behandelt werden, und dass die Entscheidungsgrundlagen transparent und nachvollziehbar sind.

3.6. Nach welchen Kriterien wird das «öffentliche Interesse» definiert, das eine staatliche Finanzierung rechtfertigt?

Das öffentliche Interesse wird nicht abstrakt bestimmt, sondern anhand konkreter und für den Kanton Zug relevanter Voraussetzungen beurteilt. Je mehr dieser Aspekte ein Projekt erfüllt, desto klarer tritt das öffentliche Interesse hervor. Wesentliche Gesichtspunkte sind:

- Erfüllung eines strategischen oder gesetzlichen Auftrags:
Ein Projekt kann im öffentlichen Interesse liegen, wenn es zur Umsetzung kantonaler Strategien oder gesetzlicher Vorgaben beiträgt.
- Stärkung der Volkswirtschaft und der Standortattraktivität:
Massgebend ist, ob ein Vorhaben die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Kantons fördert, Arbeitsplätze sichert oder schafft oder die Standortattraktivität steigert.
- Direkter Mehrwert für die Bevölkerung:
Ein öffentliches Interesse kann bestehen, wenn ein Projekt der Allgemeinheit neue Angebote, Infrastrukturen oder Nutzungsmöglichkeiten bietet.
- Entlastung öffentlicher Infrastrukturen:
Wenn ein Vorhaben dazu beiträgt, staatliche Infrastrukturen spürbar zu entlasten, kann dies für ein öffentliches Interesse sprechen.
- Finanzielle Vernunft:
Ein staatliches Engagement kann gerechtfertigt sein, wenn es im Vergleich zu Alternativen nachweislich kostengünstiger ist und damit die Mittel der Steuerzahlenden schont.

3.7. Welche Rolle könnte die Zuger Kantonalbank bei der Vergabe kantonaler Darlehen einnehmen? Könnte sie – in Analogie zu ihrer Funktion als Bank mit Staatsgarantie – durch ihre professionelle Kreditprüfung sicherstellen, dass Darlehen marktkonform, transparent und nach einheitlichen Kriterien beurteilt werden?

3.8. Zieht der Regierungsrat auch in Betracht, dass solche Darlehen künftig über die Zuger Kantonalbank gewährt werden?

Die Zuger Kantonalbank (ZGKB) ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft mit unbeschränkter Staatsgarantie durch den Kanton Zug. Trotz Mehrheitsbeteiligung des Kantons ist sie eine unabhängig operierende Bank. Ihre Rolle ist klar von derjenigen des Kantons abgegrenzt. Die ZGKB wird nicht standardisiert in die Prozesse zur Darlehensgewährung durch den Kanton einbezogen. In einem konkreten Fall wurde sie im Rahmen eines Abklärungsauftrags einer vorberatenden ad hoc Kommission zur Kreditprüfung beigezogen. Die Bank lieferte dabei eine kompakte fachliche Einschätzung zu Risikominimierung, Bonität und finanziellen Kennzahlen⁸. Die betroffene Organisation war mit diesem Vorgehen einverstanden.

Die ZGKB agiert als professionelle Bank am Markt. Der Kanton nutzt ihre Expertise situativ, behält jedoch die politische Verantwortung für Entscheidungen im öffentlichen Interesse.

⁸ https://kr-geschaefte.zug.ch/dokumente/13193/3695-3-17946_Beilage2-Abklaerungsauftrag-Nr-1.pdf (vgl. dort Seiten 10-12)

Strategische Darlehen betreffen Finanzierungen, die Banken aufgrund regulatorischer Vorgaben oder struktureller Grenzen nicht oder nicht vollständig übernehmen können. Genau hier übernimmt der Kanton Verantwortung. Er springt nach sorgfältiger parlamentarischer Prüfung dort ein, wo der Markt legitime Limiten hat und ein Vorhaben ein öffentliches Interesse für den Kanton Zug aufweist.

Es liegt weder im Interesse des Kantons noch der ZGKB, die Bank zu drängen, ihre Risikopolitik oder regulatorische Vorgaben zu umgehen. Die Rollenverteilung bleibt klar. Die ZGKB agiert innerhalb des Marktrahmens. Der Kanton trägt Verantwortung für strategisch bedeutsame Elemente.

4. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 25. November 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Der Landschreiber: Tobias Moser