

Memorandum

Haushaltssteuerung und Eigenkapital im Kanton Zug: Eine Kurzanalyse

Empfänger: Finanzdirektion Kanton Zug (Heinz Tännler, Regierungsrat)
Ersteller: Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Dr. Michele Salvi, Jana Jarck
Datum: 19. September 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Hintergrund	3
1.2	Fragestellung	3
2	Grundlagen	3
2.1	Fiskalregeln in den Kantonen	4
2.1.1	Numerische Beschränkungen in den Kantonen	4
2.1.2	Kontroll- und Sanktionsmechanismen	6
2.2	Bilanzorientierte Haushaltssteuerung	7
3	Analyse	8
3.1	Ausgangslage im Kanton Zug	8
3.1.1	Haushaltssteuerung	8
3.1.2	Kantonsfinanzen	9
3.2	Höhe des Eigenkapitals	10
3.2.1	Zielgrösse	10
3.2.2	Situation im Kanton Zug	11
3.2.3	Einfache Szenarien	15
3.3	Zusammenhang mit der Haushaltssteuerung	17
3.3.1	Eigenkapitalabbau	17
3.3.2	Anpassungspotenzial	17
4	Fazit	18

Zusammenfassung

Der Kanton Zug weist seit mehreren Jahren ein steigendes Eigenkapital aus. Per Ende 2021 beläuft sich der Wert auf 1,59 Milliarden Franken. Eine Interpellation der Kantonsräte Meierhans und Achermann verlangt deshalb von der Regierung, sich näher mit dem Eigenkapital des Kantonshaushalts zu beschäftigen. Einerseits soll geklärt werden, wie viel Eigenkapital aus ökonomischer Sicht anzustreben sei. Andererseits sollen aber auch ein möglicher Abbau und deren Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse geprüft werden. Das vorliegende Memorandum führte zur Beantwortung der Interpellation eine ökonomische Kurzanalyse durch:

- 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**. Eine Faustregel aus der Privatwirtschaft besagt, 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**.
- Die Zuger Schuldenbremse erlaubt heute grundsätzlich **keinen langfristigen Bezug von Eigenkapital** über tiefere Einnahmen oder höhere Ausgaben. Die kantonale Fiskalregel, welche ein ausgeglichenes Ergebnis verlangt, soll einen solchen Abbau von Eigenkapital vielmehr verhindern. Eine Anpassung der Regel, welche den Verbrauch von Eigenkapital generell ermöglichen würde, wäre folglich nicht zweckmässig. Allerdings besteht **Anpassungspotenzial hinsichtlich der Flexibilität** (z.B. Einführung einer Eigenkapitalmindestanforderung), **des Geltungsbereichs** (z.B. Einführung eines Ausgleichskontos für die transparente Kontrolle der Regeltreue) **sowie der rechtlichen Legitimation** (z.B. Verfassungsvorgabe) der Zuger Schuldenbremse. Die geplanten hohen Überschüsse in den kommenden Jahren müssen jedoch nicht über eine Änderung an der Haushaltsregel erfolgen, sondern könnten **durch Einnahmereduktionen adressiert werden**.



1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Aufgrund der Einnahmenüberschüsse der letzten Jahre erhöhte sich das Eigenkapital des Kantons Zug kontinuierlich und beträgt mittlerweile rund 1,59 Milliarden Franken. Eine Interpellation von Thomas Meierhans und Heinz Achermann (Fraktion Die Mitte, Kantonsrat Kanton Zug) verlangt von der Regierung, sich näher mit dem Eigenkapital des Kantonshaushalts zu beschäftigen. Aus Sicht der Interpellanten durchlebt der Kanton Zug finanziell sehr gute Zeiten. Zudem prognostiziert der Regierungsrat auch in naher Zukunft gute Abschlüsse. Der Kanton Zug soll gemäss Interpellationstext deshalb ein Gleichgewicht zwischen Aufbau von Reserven für schlechtere Zeiten und Abbau dieser Reserven aufgrund üppiger Steuereinnahmen sowie sonstiger Einnahmen finden.

1.2 Fragestellung

Das Memorandum soll der Finanzdirektion eine übersichtsmässige Grundlage zur Beantwortung der Interpellation liefern. Im Fokus stehen dabei Fragen der obengenannten Interpellanten:

- **Höhe des Eigenkapitals:** Wie hoch soll das Eigenkapital des Kantons Zug optimalerweise sein? Sollte die optimale Höhe des Eigenkapitals an sich verändernde Parameter wie beispielsweise die Bevölkerungszahlen oder die Wirtschaftsleistung gekoppelt werden?
- **Zusammenhang mit der Haushaltssteuerung:** Kann der Kanton Zug mit der gültigen Schuldenbremse während sieben Jahren mit jährlich ausgewiesenen Aufwandüberschüssen von über 100 Millionen Franken das Eigenkapital ohne Massnahmen halbieren? Wenn nein, wie müsste die Schuldenbremse angepasst werden, damit ein angelegter Vorrat aus Steuereinnahmen in schlechten Zeiten wieder abgebaut werden kann?

Die Analyse basiert primär auf den erhaltenen Dokumenten zu den Kantonsfinanzen sowie auf der ökonomischen Literatur. Zunächst soll eine Übersicht zu den verschiedenen Modellen der Haushaltssteuerung in den Kantonen unter spezieller Berücksichtigung der Bilanz bzw. des Eigenkapitals gegeben werden. Anschliessend stellen wir die finanzielle Lage des Kantons Zug kurz dar. Basierend darauf erfolgen die Beantwortung und Evaluation der durch die Interpellation aufgeworfenen Fragen aus ökonomischer Perspektive.

In diesem Memorandum werden *keine* eigenen Simulationen vorgenommen. Es handelt sich um eine Einordnung unter Berücksichtigung der internationalen und kantonalen Praxis betreffend Haushaltssteuerung. Allfällige juristische oder rechnungslegungstechnische Fragestellungen werden nicht beleuchtet.

2 Grundlagen

Die vorliegenden Fragestellungen werden im Kontext der fiskalischen Rahmenbedingungen des Kantons Zug beleuchtet. Nachfolgend wird in einem ersten Schritt eine kurze Übersicht zu den existierenden Fiskalregeln in den verschiedenen Kantonen gegeben. Anschliessend wird die international breit diskutierte zusätzliche Haushaltssteuerung über die Bilanz kurz erläutert.

2.1 Fiskalregeln in den Kantonen

Ein Grossteil der Schweizer Gemeinden und Kantone kennen Vorgaben, welche die finanzielle Nachhaltigkeit sicherstellen sollen. Die Rechnungslegung der Gemeinden und Kantone erfolgt in der so genannten Erfolgssicht. Das harmonisierte Rechnungsmodell (HRM 2), welches einen einheitlichen Kontenrahmen auf sämtlichen Stufen bietet (Bund, Kantone, Bezirke und Gemeinden), umfasst neben der Finanzierungsrechnung auch eine Bilanz- und eine Investitionsrechnung. Folglich ähneln sich die Fiskalregeln bei den Kantonen und den Gemeinden in der Ausgestaltung in vielen Fällen. Viele Budgetbeschränkungen beziehen sich dabei primär auf Vorgaben für die Erfolgsrechnung. Im Detail sind die kommunalen und kantonalen Fiskalregeln hingegen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Im Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG) der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen werden jedoch grundsätzliche Empfehlungen für Regelungen betreffend das Haushaltsgleichgewicht und die Schuldenbegrenzung festgehalten (FDK, 2021):

- **Haushaltsgleichgewicht:** Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein.
- **Schuldenbegrenzung:** Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit ist zu begrenzen. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 Prozent beträgt.

Fiskalregeln können sich grundsätzlich auf Bestandes- oder Stromgrössen beziehen; Ersteres wird als Schuldenregel, Letzteres in Abhängigkeit von der Zielgrösse als Defizit-, Ausgaben- oder Einnahmenregeln bezeichnet. Eine Defizitregel kann sich grundsätzlich entweder auf die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung oder gesamthaft auf die Finanzierungsrechnung beziehen (für eine Übersicht vgl. Waldmeier et al., 2015).

2.1.1 Numerische Beschränkungen in den Kantonen

Defizitregeln

Am verbreitetsten sind in den Schweizer Kantonen Vorgaben hinsichtlich der Erfolgsrechnung. Während die meisten Kantone einen mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung anstreben, kennt beispielsweise der Kanton St. Gallen jährliche Vorgaben bezüglich des maximal zulässigen Voranschlagsdefizits. In den Kantonen Bern, Fribourg, Genf, Solothurn und Waadt ist der Voranschlag grundsätzlich ausgeglichen zu gestalten. Der für den mittelfristigen Haushaltsausgleich massgebliche Zeitraum wird zudem sehr unterschiedlich definiert und reicht von vier Jahren im Kanton Neuenburg zu bis zu zehn Jahren im Kanton Obwalden; teilweise wurde auch auf eine Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffes verzichtet. Ein mittelfristiges Ausgleichsziel ist zwar im Prinzip weniger stringent, birgt aber den Vorteil, dass konjunkturelle Schwankungen mittels einer antizyklischen Finanzpolitik berücksichtigt werden können. Zudem begünstigen zu stringente Vorgaben möglicherweise eine Umgehung des Ausgleichsziels, weshalb ein gewisser Spielraum in den einzelnen Perioden allenfalls sinnvoll sein kann. Gleichzeitig erschwert ein mittelfristiges Ausgleichsziel allerdings eine Überprüfung der Einhaltung der Defizitbremse. Es scheint daher sinnvoll, explizit festzulegen, welche Rechnungs- sowie Planungsperioden vom massgeblichen Zeitraum erfasst werden. Es geht um die Kombination des mittelfristigen Ausgleichsziels mit den jährlichen Vorgaben bezüglich des maximal zulässigen

Voranschlagsdefizits, womit der Handlungsspielraum der zuständigen Behörden auch in den einzelnen Perioden klar definiert wird.

Ein Ausgleich, nicht nur der Erfolgsrechnung, sondern auch der Finanzierungsrechnung, wird neben dem Bund beispielsweise auch im Kanton Aargau angestrebt. Der Kanton Aargau verlangt eine auf Dauer ausgeglichene Finanzierungsrechnung, wobei grundsätzlich ausgeglichen zu budgetieren ist. Der Bezug des Haushaltsgleichgewichts auf die Finanzierungsrechnung anstelle der Erfolgsrechnung ist insofern vorteilhaft, als dass kurzfristig – zwecks Erreichens des Ausgleichsziels – keine Verbesserung des Rechnungsergebnisses durch eine Verschiebung von Ausgaben in die Investitionsrechnung erzielt werden kann. In verschiedenen Kantonen gibt es neben dem Ausgleichsziel für die Erfolgsrechnung auch separate Regelungen für die Investitionsrechnung, welche meistens die Form eines mindestens zu erreichenden Selbstfinanzierungsgrades der Nettoinvestitionen annehmen. Es kann zwischen Kantonen unterschieden werden, welche grundsätzlich entweder auf jährlicher (Freiburg und Jura) oder mittelfristiger (Obwalden) Basis einen bestimmten Selbstfinanzierungsgrad verlangen, sowie Kantonen, welche erst ab dem Überschreiten einer definierten Schuldenquote einen minimal zu erreichenden Selbstfinanzierungsgrad vorgeben. Sowohl der Fokus auf die Finanzierungsrechnung wie auch die Vorgabe eines bestimmten Selbstfinanzierungsgrades bergen die Gefahr, dass eine allfällige Konsolidierung zur Einhaltung des Ausgleichsziels respektive des vorgegebenen Selbstfinanzierungsgrades über eine Kürzung notwendiger Investitionen erfolgt. Denkbar wäre daher eine Ergänzung solcher Regelungen durch die Vorgabe eines im Verhältnis zu den Gesamtausgaben konstanten Investitionsvolumens. Eine solche Vorgabe ist beispielsweise im Kanton Thurgau im Zusammenhang mit der Regelung zur Ausgabenstabilisierung zu finden.

Schuldenregeln

Ebenso wie Defizitbremsen können sich auch Schuldenregeln auf unterschiedliche Zielgrößen beziehen. Grundsätzlich wird zwischen der Bruttoschuld, welche die Verbindlichkeiten eines Kantons beinhaltet, und der Nettoschuld, welche das Finanzvermögen von den Verbindlichkeiten eines Kantons in Abzug bringt, unterschieden. Vorteilhaft am Konzept der Bruttoschuld ist die internationale Vergleichbarkeit; Unterschiede in den Bewertungsstandards sowie der Definition der Vermögenswerte eines Staates kommen nicht zum Tragen. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Nettoschuld eine umfassendere Sicht der Finanzlage eines Haushalts wiedergibt. Zudem kann eine Reduktion der Bruttoschuld auch über nicht-strukturelle Massnahmen, beispielsweise Privatisierungen oder den Verkauf von Finanzvermögen, erfolgen. Solche Massnahmen reduzieren zwar die Bruttoschuld, stellen de facto aber lediglich eine Umstrukturierung der Vermögenswerte da, welche das Nettovermögen eines Staates nicht verändern.

Grundsätzlich ist an einer Schuldenregel problematisch, dass, solange der gewählte Referenzwert nicht überschritten wird, in der Regel keinerlei Handlungsvorgaben bestehen. Gerade wenn die gewählte Schuldengrenze weit über der aktuellen Verschuldung liegt, kann ein Anreiz zur Defizitfinanzierung bestehen, obwohl die Defizitdynamik zur Vorsicht mahnen würde. Dergestalt ist beispielweise die Situation im Kanton Basel-Stadt, wo die Verschuldung deutlich unter der vorgesehenen Schuldengrenze liegt, welche die Nettoschuld in Bezug zum nationalen BIP setzt. Eine Schuldenbremse kennen ebenso die Kantone Genf und Nidwalden, wobei Genf die Finanzverbindlichkeiten des Kantons in Relation zu den Einnahmen der Erfolgsrechnung begrenzt, während sich die Schuldengrenze in Nidwalden auf die Nettoschuld relativ zum

Kantonssteuerertrag bzw. den Einnahmen aus kantonalen Steuern und Wasserzinsen bezieht. Über eine Begrenzung der Verschuldung hinaus gehen die Kantone Aargau und Wallis, welche explizit eine Abtragung der Verschuldung vorsehen.

Ausgaben- und Einnahmeregeln

Während bei Defizit- und Schuldenregeln auf Basis von Saldogrössen grundsätzlich sowohl Ausgabenkürzungen als auch Einnahmeerhöhungen zur Zielerreichung möglich sind, beschränken Ausgabenregeln explizit das Ausgabenwachstum. Ein Vorteil solcher Regelungen ist, dass sie direkt auf diejenige Komponente des Budgets abzielen, welche der Neigung zur Finanzierung über Kredite zugrunde liegt und auf welche die Regierung am meisten Einfluss ausübt. Zudem ist die Einhaltung der Vorgaben einer Ausgabenbremse in der Regel einfach zu überprüfen und es besteht Spielraum für eine antizyklische Fiskalpolitik, da die Ausgaben bei einem konjunkturrell bedingten Rückgang der Einnahmen nicht angepasst werden müssen. Eine Beschränkung des Ausgabenwachstums findet sich in der Schweiz beispielsweise im Kanton Thurgau, in welchem die Ausgaben nicht stärker ansteigen dürfen als das nationale BIP. Bemerkenswert ist bei der Regelung des Kantons Thurgau, dass einerseits Ausgabenverschiebungen innerhalb des Gemeinwesens herausgerechnet werden sollen und andererseits ein konstantes Investitionsvolumen angestrebt wird. Damit soll verhindert werden, dass das vorgegebene Ausgabenwachstum einzig aufgrund von Aufgabenverschiebungen zu den Gemeinden oder einem Rückgang der Investitionsausgaben erreicht wird.

Einnahmeregeln zielen im Allgemeinen nicht unbedingt auf das Erreichen einer nachhaltigen Finanzpolitik, sondern vielmehr auf eine Beschränkung der Staatsquote ab. Einnahmeregeln können sich entweder auf die gesamten Einnahmen, beispielsweise mittels einer Vorgabe, wonach diese nur mit einer bestimmten Rate ansteigen (z.B. BIP-Wachstum) oder einen fixen Prozentsatz des BIP ausmachen dürfen, oder auf eine spezifische Einnahmequelle beziehen. Bei Letzterem wiederum kann die Steuerrate oder das Steueraufkommen begrenzt werden. Beispiele für Ersteres finden sich in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Fribourg, Obwalden, Waadt und Zug, wo der Steuerfuss für die Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern direkt im Gesetz festgelegt wird.

2.1.2 Kontroll- und Sanktionsmechanismen

Die Wirksamkeit einer Fiskalregel ist nicht nur von der Steuerungsgrösse, sondern auch von Kontroll- und Sanktionsmechanismen abhängig. Diese können sowohl Ausgabenkürzungen wie auch Einnahmeerhöhungen beinhalten. Ausschlaggebend für eine erfolgreiche Konsolidierung ist zum einen, dass die vorgesehenen Massnahmen die finanzielle Tragfähigkeit des öffentlichen Haushaltes effektiv verbessern, sowie zum anderen eine gewisse Opfersymmetrie. Umfasst der Zeitraum neben Rechnungs- auch Planungsperioden, ist eine ex-post-Kontrolle des Ausgleichsziels wünschenswert. Einerseits sind Budgetprognosen naturgemäss mit Unsicherheit behaftet, andererseits können Anreize bestehen, Einnahmen systematisch zu überschätzen, um das Ausgleichsziel formal zu erreichen. Ein solches Kontrollinstrument findet sich, in Anlehnung an die Schuldenbremse des Bundes, im Kanton Tessin in Form eines Ausgleichskontos, welchem jeweils das Ergebnis der Erfolgsrechnung belastet wird. Fehlbeträge des Ausgleichskontos müssen in einer vorgegebenen Frist kompensiert werden. Gewisse Kantone knüpfen selbst den Steuerfuss an die Entwicklung der Ertragslage. In den Kantonen Basel-Landschaft und Fribourg erfolgt die Festsetzung des Steuerfusses beispielsweise jeweils nach Massgabe des



Voranschlagsergebnisses, d.h. der Steuerfuss wird so festgelegt, dass die Vorgaben der jeweiligen Fiskalregel erfüllt werden. Beim Bund ist die Bundesversammlung an den durch die Schuldenbremse vorgegebenen Ausgabenplafond gebunden. In den Kantonen existieren ähnliche Regeln. Im Kanton Zürich wie auch im Kanton Obwalden bedarf das Abweichen im Sinne einer höheren Belastung in der Budgetberatung gegenüber dem Entwurf des Regierungsrates der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates; in Letzterem werden auch Nachtragskredite von dieser Regelung erfasst. Zudem ist der Kantonsrat im Kanton Zürich bei Anträgen des Regierungsrates zur Sicherstellung des mittelfristigen Ausgleichs des Finanzhaushaltes an den Gesamtbetrag der mit den Anträgen erzielten Saldoverbesserungen gebunden.

In einer Mehrheit der Kantone müssen allerdings erst dann Massnahmen getroffen werden, wenn kein Eigenkapital mehr vorhanden ist, wobei diese die Form einer Abschreibung des Bilanzfehlbetrages innert einer bestimmten Frist annehmen. Problematisch ist dabei, dass die Abschreibung des Bilanzfehlbetrages zwar budgetiert werden muss, aber in der Regel keine Pflicht besteht, ausgeglichen zu budgetieren. Im Prinzip ist es daher möglich, dass in jedem Jahr neue Bilanzfehlbeträge entstehen, welche dann jeweils über die vorgesehene Frist abgetragen werden müssen. Lediglich der Kanton Solothurn schreibt vor, dass nach Ablauf der Abtragsfrist kein Bilanzfehlbetrag mehr vorhanden sein darf, sprich neu entstehende Bilanzfehlbeträge müssen ebenfalls kompensiert werden. Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden darf im Falle eines Fehlbetrages kein Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung budgetiert werden.

Prinzipiell ist es somit in einem Grossteil der Kantone möglich, strukturelle Defizite während Jahren über einen Bezug von Eigenkapital zu finanzieren. Problematisch ist dies auch deswegen, weil bei der Bewertung des Verwaltungsvermögens ein gewisser Spielraum besteht, wodurch die Höhe des vorhandenen Eigenkapitals beeinflusst werden kann. Zudem ist das Verwaltungsvermögen per Definition nicht veräusserbar und kann somit nicht zur Deckung von Schulden verwendet werden, weshalb es auch nicht zur Finanzierung von Defiziten herangezogen werden sollte. Der Übergang von HRM1 zu HRM2 illustriert diese Problematik, hat doch die Neubewertung des Verwaltungsvermögens in einigen Kantonen zu einem massiven Anstieg des Eigenkapitals geführt, ohne dass sich die finanzielle Situation des Kantons real verändert hätte¹.

2.2 Bilanzorientierte Haushaltssteuerung

Öffentliche Haushalte sollten nachweisen können, dass sie ihren langfristigen Verpflichtungen nachkommen können und ihre Finanzen langfristig nachhaltig sind. Die Bilanzen des öffentlichen Sektors bieten neben der Ertrags- und Mittelflussrechnung das umfassendste Bild der öffentlichen Finanzen (vgl. IWF, 2018). Sie bilden alle angesammelten Vermögenswerte und Verbindlichkeiten ab, die der Staat kontrolliert, einschliesslich öffentlich kontrollierter Körperschaften und Sozialversicherungsverpflichtungen (vgl. OECD, 2015). Eine kombinierte Rechnung ermöglicht es dem Parlament, der Verwaltung und der Regierung, ihrer treuhänderischen Aufgabe transparenter und klarer nachzukommen. Zusammen mit einer entsprechenden Erfolgs- und Geldflussrechnung ergibt die Bilanz einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, die Finanz- und die Ertragslage

¹ Für den kantonalen Vergleich ist diesbezüglich zu berücksichtigen, dass kein einheitliches Bewertungsverfahren verwendet wird; während einige Kantone bereits die Neubewertung durchführten, steht diese in anderen Kantonen noch aus. Darunter befindet sich auch der Kanton Zug. Aufgrund der arbiträren Feststellung von Eigenkapital ist ein entsprechender Vergleich mit erheblichen Unsicherheiten belastet.



eines Staats. Dabei sind beide Seiten der Bilanz von Bedeutung. Kantone sollten die Auswirkungen von Gesetzen auf Vermögenswerte und Verbindlichkeiten über die Schulden hinaus berücksichtigen. Dies gilt insbesondere auch für das Risikomanagement, wo Bewertungsänderungen grosse Vermögenseffekte haben können. Auch ausserhalb der ordentlichen Haushalte finden erhebliche fiskalische Aktivitäten statt. Die Einbeziehung öffentlicher Unternehmen in die finanzpolitische Analyse ist notwendig, um das fiskalische Risiko besser einschätzen und steuern zu können. Ein Vergleich der derzeitigen öffentlichen Vermögen und Verbindlichkeiten mit langfristigen Haushaltsprognosen zeigt zudem, wie gut die öffentlichen Finanzen aufgestellt sind, um dem demographischen Druck im Hinblick auf die schnell alternden Gesellschaften zu begegnen.

International zeichnen sich sowohl für nationale als auch für regionale Gebietskörperschaften Entwicklungen in Richtung einer bilanzorientierten Steuerung ab. Seit rund 30 Jahren greift Neuseeland sowohl in der Berichterstattung als auch in der Führung auf die internationalen Rechnungslegungsstandards zurück (vgl. IWF, 2018). Dabei steht die langfristige Stärkung der Bilanz explizit im Vordergrund. Operativ umfasst dies die Berechnung mehrjähriger Szenarien. Die Bilanzprognosen erstrecken sich über einen Zeitraum von sechs bis zehn Jahren und decken alle wichtigen Aggregate ab: Aktiva, Passiva und Nettowert. Die Behörden verwenden diese Prognosen, um die Auswirkungen von Steueränderungen oder öffentlichen Investitionen aufzuzeigen. Hierbei ist zu beachten, dass bei langfristigen Betrachtungen erhebliche Unsicherheiten und Ermessensspielräume bestehen. Mit Unsicherheiten behaftete Schätzungen sind für eine sachgerechte Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage aber durchaus notwendig. Dasselbe gilt für Bewertungsfragen und deren Einfluss auf das Eigenkapital. Aus diesem Grund geniesst die Aufsichtsstelle in Neuseeland eine zentrale Rolle.

Ein stärkerer Fokus auf eine bilanzorientierte Haushaltsteuerung bedeutet demzufolge nicht, dass bewährte Grössen wie die Ausgaben und Einnahmen, Finanzierungsergebnisse oder Bruttoschulden zu vernachlässigen sind – im Gegenteil. Die Steuerung über die Bilanz kann die heutige Steuerungsgrösse wertvoll ergänzen (vgl. Bergmann et al., 2019).

3 Analyse

3.1 Ausgangslage im Kanton Zug

3.1.1 Haushaltssteuerung

Die Haushaltsführung richtet sich im Kanton Zug nach dem Finanzhaushaltgesetz und dem «Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2». Analog zu privatwirtschaftlichen wie auch nicht gewinnorientierten Organisationen verfügt er über allgemein anerkannte Führungsinstrumente wie eine Erfolgsrechnung und eine Bilanz. Auf Verfassungsstufe sind keine Budget- oder Rechnungsausgleichsregeln verankert, selbst die Grundsätze der Haushaltsführung sowie das Ziel des mittelfristig ausgeglichenen Haushaltes finden sich erst auf Gesetzesstufe. Für die «Schuldenbremse» und damit auch die finanzpolitische Steuerung durch das Parlament ist insbesondere die Erfolgsrechnung relevant. Es gelten insbesondere folgende Regeln (Art. 2 FHG): Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen. Im Budget erstreckt sich der Betrachtungszeitraum über die letzten drei

abgeschlossenen Rechnungsjahre, das Vorjahresbudget, das aktuelle Budget sowie die drei folgenden Finanzplanjahre (Art. 4 Abs. 1 FHV). Zudem muss der Selbstfinanzierungsgrad im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150 Prozent beträgt. Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser innert fünf Jahren pro Jahr um mindestens 20 Prozent abzutragen; die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen.

Art. 2 Grundsätze und Haushaltsregeln (Schuldenbremse)

¹ Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit.

² Für die Steuerung des Finanzhaushalts gelten insbesondere folgende Regeln:

- a) das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen
- b) der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150 Prozent beträgt

³ Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser innert fünf Jahren jährlich um mindestens 20 Prozent abzutragen; die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen.

3.1.2 Kantonsfinanzen

Die finanzielle Situation des Kantons Zug entwickelt sich aktuell sehr gut. Für das Jahr 2021 wurde ein Ertragsüberschuss von 296,4 Millionen Franken ausgewiesen. In den letzten fünf Jahren seit 2017 resultierte jährlich ein durchschnittlicher Überschuss von 172,2 Millionen Franken und auch im Budget 2022 sowie den Planjahren 2023 bis 2025 wird mit Überschüssen in dreistelliger Millionenhöhe gerechnet. Die sehr gute Finanzlage spiegelt sich auch in den gemäss den FDK-Empfehlungen weiteren wichtigen Finanzkennzahlen wider:

- Der **Nettoverschuldungsquotient** gibt an, welcher Anteil der Fiskalerträge erforderlich ist, um die Nettoschulden abzutragen. Der Fiskalertrag setzt sich zusammen aus den verschiedenen Steuererträgen natürlicher und juristischer Personen. Der Nettoverschuldungsquotient errechnet sich aus dem Fremdkapital minus das Finanzvermögen geteilt durch den Fiskalertrag. 150 Prozent bedeuten, dass Fiskalerträge von 1,5 Jahren benötigt werden, um die bestehende Nettoschuld abzubauen. Gemäss FDK-Empfehlungen gelten Werte unter 100 Prozent als gut; Werte zwischen 100 und 150 Prozent als genügend und Werte über 150 Prozent als schlecht (FDK, 2022). Da der Kanton Zug keine Nettoschulden, sondern Nettovermögen hat, bewegen sich die Werte im Minusbereich. Aktuell liegt der Wert bei -121,3 Prozent.
- Der **Selbstfinanzierungsgrad** sagt aus, welcher Anteil der Nettoinvestitionen durch die im gleichen Jahr erwirtschafteten liquiden Mittel finanziert werden kann. Gemäss FDK-Empfehlungen ist 100 Prozent die anzustrebende Zielgrösse (FDK, 2022). Ein Wert über 100 bedeutet eine Zunahme und ein Wert unter 100 Prozent eine Abnahme der liquiden Mittel. Im Schnitt lag der Selbstfinanzierungsgrad im Kanton Zug in den letzten fünf Jahren seit 2017 bei 197,2 Prozent.

- Der **Zinsbelastungsanteil** sagt aus, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens durch den Zinsaufwand gebunden ist. Je tiefer der Wert, desto grösser der Handlungsspielraum. Im Kanton Zug beträgt dieser Wert null.

Hingewiesen sei an dieser Stelle darauf, dass der Kanton Zug der mit Abstand ressourcenstärkste Kanton ist und dessen Ressourcenindex in den letzten Jahren ein überdurchschnittlich starkes Wachstum aufwies (vgl. EDF, 2022).

3.2 Höhe des Eigenkapitals

3.2.1 Zielgrösse

Das Eigenkapital als Saldo von Vermögen und Schulden zeigt, wie stark sich ein Kanton aus eigener Kraft finanziert. Neben der absoluten Zahl wird das Eigenkapital zur Bilanzsumme, zum Fiskalertrag oder zur Bevölkerungszahl ins Verhältnis gesetzt:

- **Bilanzsumme:** Das Eigenkapital durch die Bilanzsumme ergibt die Eigenkapitalquote und beschreibt das Verhältnis des Eigenkapitals zum Gesamtkapital. Die Eigenkapitalquote ist eine in der Privatwirtschaft gängige Finanzkennzahl. Je höher der Anteil an Eigenkapital ausfällt, desto weniger Fremdkapital ist vorhanden. Kantone mit einer hohen Eigenkapitalquote zeigen, dass sie stabil und solide haushalten. Von diesen Kantonen darf man annehmen, dass ihre Liquidität gesichert ist, also keine Zahlungsengpässe zu erwarten sind und selbst grössere finanzielle Verluste verkraftet werden können. Dass ein Kanton entsprechend weniger Kosten für Fremdkapital, wie zum Beispiel Zinsen und Tilgung, zu tragen hat, beeinflusst die Liquidität ebenfalls positiv.
- **Laufender Aufwand:** Das Eigenkapital ohne Spezialfinanzierungen (bzw. der kumulierte Bilanzüberschuss / -fehlbetrag) durch den laufenden Aufwand ergibt den Eigenkapitaldeckungsgrad. Die Kennzahl gibt an, wie viel frei verfügbare Reserven zur Deckung allfälliger Defizite bestehen. Es ist anzustreben, ausreichend frei verfügbare Reserven zu bilden, um Schwankungen auszugleichen. Gemäss FDK-Empfehlungen sollten 12 Prozent des Laufenden Aufwandes als Zielgrösse für den Bilanzüberschuss vorhanden sein (FDK, 2022). Dies gilt jedoch als absoluter Minimalwert.
- **Fiskalertrag:** Das Eigenkapital durch den Fiskalertrag beschreibt das Verhältnis des Eigenkapitals pro eingenommenen Steuerfranken. Diese Kennzahl gibt an, welcher Anteil der Fiskalerträge bzw. wie viele Jahrestrachten durch den Bezug von Eigenkapital kompensiert werden könnten. Sie skizziert die Finanzierungssituation bzw. die Beurteilung, ob das Eigenkapital in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Steuererträgen steht.
- **pro Kopf:** Das Eigenkapital durch die Anzahl Einwohnerinnen beschreibt das Verhältnis zur Bevölkerung. Der Wert wird für geografische Vergleiche benutzt, ist jedoch als Kennzahl zur Haushaltssteuerung nur bedingt geeignet.

Eine Faustregel aus der Privatwirtschaft besagt, dass ein Unternehmen solide finanziert ist, wenn die Eigenkapitalquote – also das Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme – grösser als 35 Prozent beträgt (vgl. Salvi, Schaltegger und Weckherlin, 2020). Die Eigenkapitalquoten der in der Schweiz kotierten Unternehmen liegen im Schnitt über die letzten Jahre bei rund 50 Prozent (vgl. HSLU, 2021). Dabei sollten Unternehmen mit zyklischen Geschäftsmodellen eher über hohe Quoten verfügen, Unternehmen mit stabilen Geschäftsmodellen können sich tiefere Quoten leisten.

Auch für Staaten gewinnt das Konzept laufend an Bedeutung: Sowohl die OECD als auch der IWF empfehlen, dass Staaten mindestens ein positives Eigenkapital ausweisen sollten. Gegenwärtig existieren für Staaten und Kantone weder klare Standards noch ein expliziter Grenzwert für die Höhe des Eigenkapitals bzw. der Eigenkapitalquote.

Insbesondere in Krisenzeiten ist ausreichend Eigenkapital aber zentral. Das Ausmass des Eigenkapitals zeigt auf, wieviel Handlungsspielraum eine Organisation in der Zukunft hat, was gerade in der Nachhaltigkeitsdiskussion eine herausragende Bedeutung erhält. Für die Resilienz eines Staates, für die Berechenbarkeit für die Bürger und im Kontext des Handlungsspielraums zukünftiger Generationen, stellt ein positives Eigenkapital eine wichtige Voraussetzung dar. Grundsätzlich ist es auch für Kantone sinnvoll, das Eigenkapital zusätzlich im Verhältnis auszudrücken. Die Werte und Erfahrungen mit unterschiedlichen Zyklen aus der Privatwirtschaft könnten dabei einen Referenzwert darstellen. Es liesse sich zwar argumentieren, dass die Solvenz eines Staats weniger schnell gefährdet ist als die eines Unternehmens, wodurch eine geringere Eigenkapitalausstattung vonnöten sei. Demgegenüber zeigte gerade die letzte Finanzkrise, dass Staaten durch Übernahme von notleidenden Krediten in die eigene Bilanz schnell an Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit verlieren, was wiederum die Refinanzierungsmöglichkeiten negativ tangiert, zumal ein starker Zusammenhang zwischen der Ertragsvolatilität eines Kantons und seiner lokalen Wirtschaftsstruktur besteht.

3.2.2 Situation im Kanton Zug

Aufgrund der Einnahmenüberschüsse der letzten Jahre erhöhte sich das Eigenkapital des Kantons Zug kontinuierlich und beträgt mittlerweile rund 1,59 Milliarden Franken. Davon sind 214,5 Millionen Franken Spezialfinanzierungen für den Strassenbau, die Deponienachsorge sowie die Parkraumbewirtschaftung. Anzumerken ist, dass diese Mittel zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben zweckgebunden sind. Um das Eigenkapital und die Kennzahlen einschätzen zu können, haben wir sowohl die Kantone als auch die vergangenen Jahre für einen Vergleich herangezogen: Die Angaben beruhen dabei auf der Bilanz per 31.12.2021²:

- Ein interkantonaler Vergleich (Abbildung 1) zeigt, dass der Kanton Zug in Bezug auf das Eigenkapital im oberen Mittelfeld aller Kantone liegt, jedoch nicht an der Spitze. Das Eigenkapital (bzw. der kumulierte Bilanzüberschuss beim Eigenkapitaldeckungsgrad) liegt sowohl als Anteil der Bilanzsumme (51,8 Prozent), als Anteil des laufenden Ertrags (95,0 Prozent) als auch als Anteil des Fiskalertrags (178,3 Prozent) sowie in der pro Kopf-Relation (12'258 Franken) über dem schweizweiten Durchschnitt.
- Ein zeitlicher Vergleich (Abbildung 2) zeigt, dass das nominale Eigenkapital im Jahr 2021 den höchsten Wert seit 1990 ausweist – das gleiche gilt für den pro-Kopf-Bestand und für den Eigenkapitaldeckungsgrad. Und auch das Eigenkapital als Anteil der Bilanzsumme bzw. des Fiskalertrags liegt über dem langjährigen Durchschnitt. Die relativen Werte für das Jahr 2021 stechen jedoch nicht übermässig hervor. Zudem deutet die Betrachtung darauf hin, dass das Eigenkapital starken zyklischen Schwankungen unterliegt.

² Zu berücksichtigen ist hierbei, dass aufgelaufene Rückerstattungssteuern in Höhe von 1,9 Milliarden Franken Guthaben beim Bund sowie die damit verbundenen Geldaufnahmen in Höhe von 525 Millionen Franken die vorliegende Bilanz per 31.12.2021 ausweiteten. Bis zu der Erstellung des vorliegenden Gutachtens wurden die entsprechenden Gelder noch nicht wieder abgeholt und in Geldmarktanlagen angelegt. Die folgenden Vergleichsrechnungen beruhen daher auf den in der Bilanz per 31.12.2021 genannten Angaben.

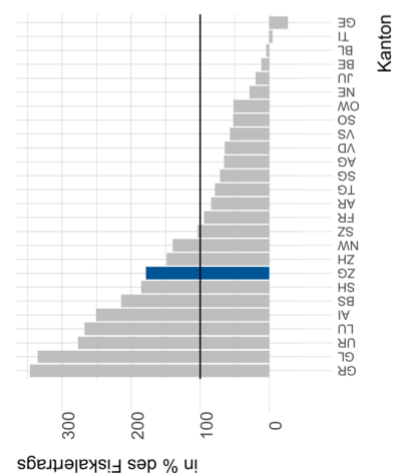
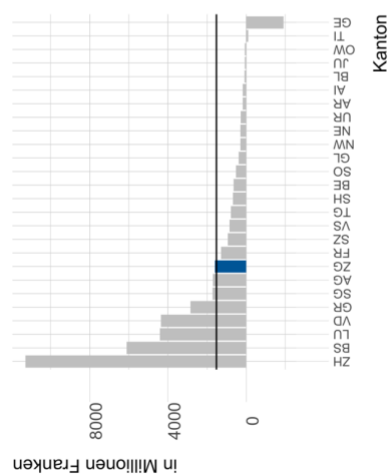
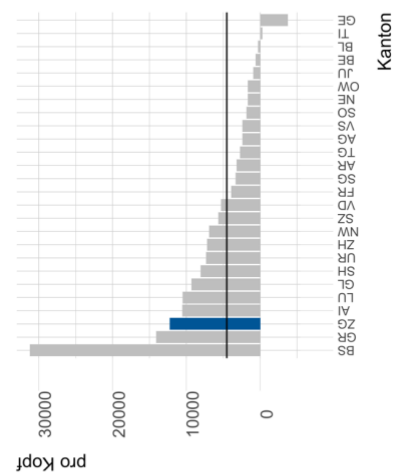
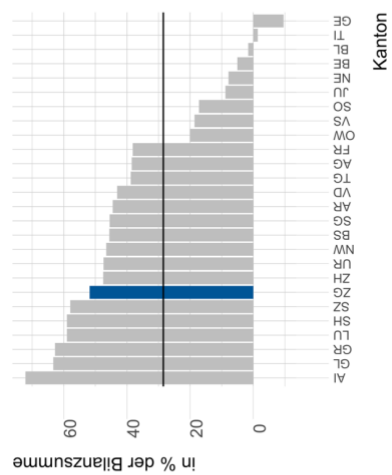
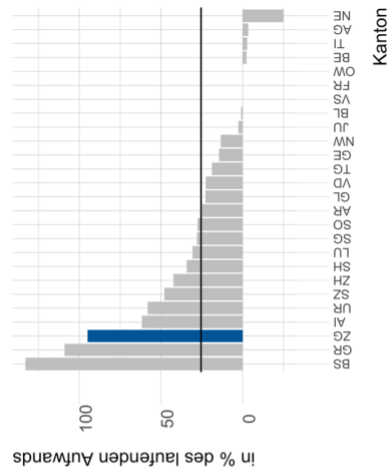


Abbildung 1: Eigenkapital. Interkantonaler Vergleich für das Jahr 2021. Schwarze Linie ist der Durchschnitt über alle Kantone. Quelle: FDK (2022) und BFS (2022).

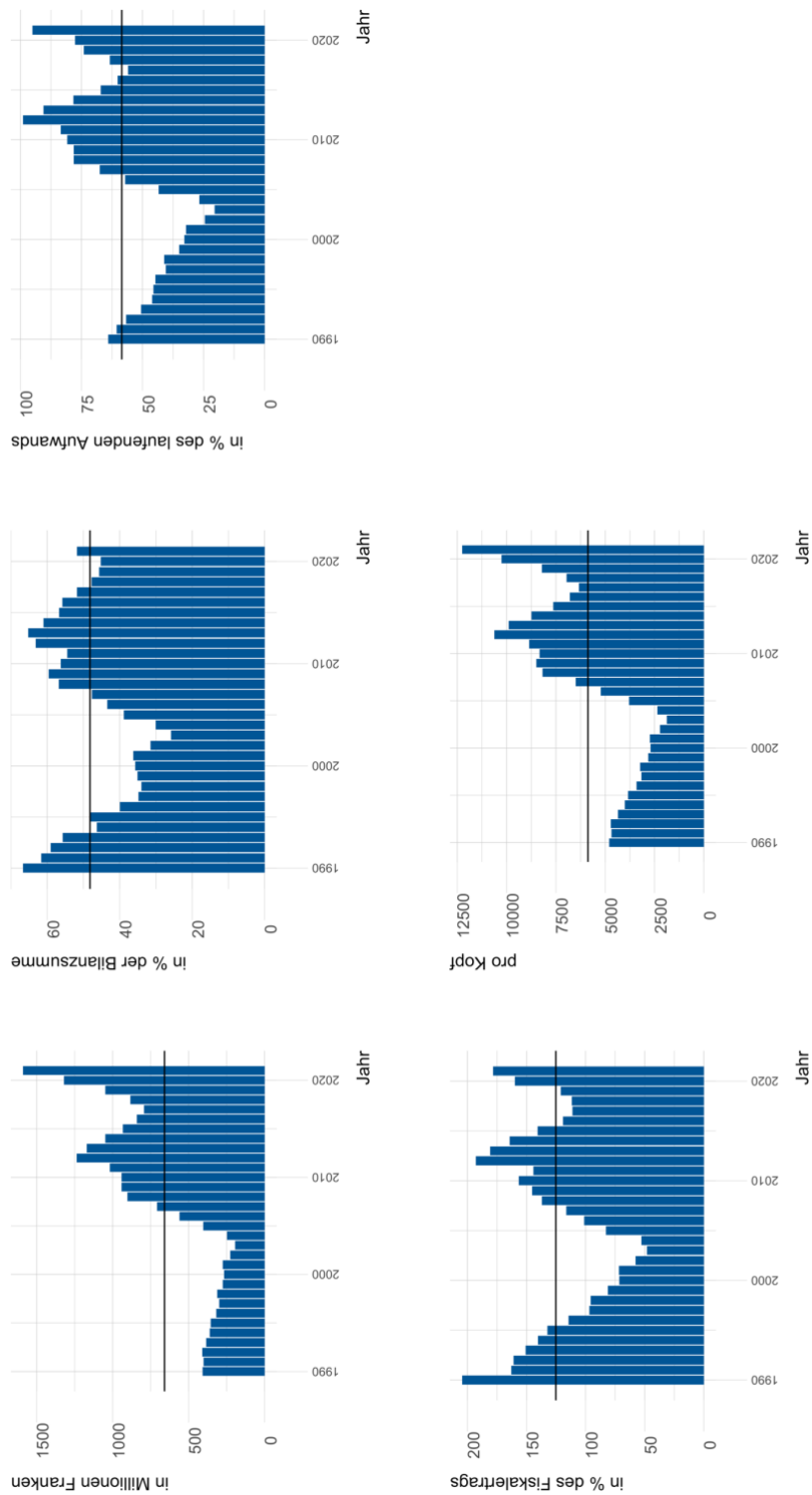


Abbildung 2: Eigenkapital. Zeitlicher Vergleich für den Kanton Zug seit 1990. Schwarze Linie ist der Durchschnitt über alle Jahre. Quelle: EFV (2022).

Der Kanton Zug steht finanziell auch hinsichtlich des Eigenkapitals gut da. Insbesondere der interkantonale Vergleich zeigt aber, dass kein aussergewöhnlich hoher Eigenkapitalbestand festzustellen ist. Darüber hinaus relativiert der zeitliche Vergleich vor allem die Eigenkapitalquote. Zudem bestehen mit Blick auf die Zukunft stets Risiken, welche speziell im Rahmen der Diskussionen um die zulässige Höhe des Eigenkapitals relevant sind. Im Kanton Zug sollten beispielsweise konkret folgende Unsicherheiten berücksichtigt werden:

- **Mindeststeuer (OECD):** Grossfirmen sollen laut den geplanten OECD-Richtlinien künftig mindestens 15 Prozent Gewinnsteuer zahlen. Aufgrund der verhältnismässig tiefen Steuerbelastung (11,9 Prozent in der Stadt Zug) wird dies für den Kanton kurz- und evtl. mittelfristig zu höheren Steuereinnahmen führen. Langfristig birgt diese Steuerhöhung jedoch Risiken. Die Anhebung der Steuersätze könnte die Standortentscheidung von ansässigen Firmen zu Ungunsten des Kantons 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. Die Prognosen der Ausgleichzahlungen sehen gemäss Berechnungen von BAK Economics für den Kanton Zug keine Entlastung vor. Stattdessen schätzt BAK Basel, dass der Anteil in sechs Jahren über 400 Millionen Franken erreicht. Dabei sind die Anpassungen, die aufgrund der OECD-Mindeststeuer vorgenommen werden müssen, nicht berücksichtigt.
- **Konzentration der Steuerzahler:** Auch hinsichtlich der natürlichen Steuerzahlerinnen (generieren mehr als 60 Prozent des Steuerertrags) bestehen Klumpenrisiken. In Zug zahlt das Top-1-Einkommensprozent rund die Hälfte der Steuern von natürlichen Personen (IWP, 2022). 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. Im Budget und den Finanzplanjahren ist jeweils bereits die doppelte Ausschüttung berücksichtigt. Der Vertrag mit der SNB, dem Bund und den Kantonen läuft noch bis ins Jahr 2025 und muss dann neu verhandelt werden. 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.
- **Konsolidierungskreis:** Auch im Kanton Zug finden Aktivitäten ausserhalb der ordentlichen Haushalte statt. Diese können im eigentlichen Konsolidierungs- und Verantwortungsbereich des Kantons sein oder von diesem nur treuhänderisch verwaltet werden. Darunter fällt beispielsweise die Staatsgarantie für die Zuger Kantonalbank. Ein

allfälliges Haftungsrisiko ist in der Bilanz nicht abgebildet, kann aber im Extremfall die Zahlungsfähigkeit des Kantons gefährden.

Hinzu müssen weitere Aspekte berücksichtigt werden, die für die Resilienz von Kantonen entscheidend sind. Einerseits können etwa Rezessionen oder Naturkatastrophen die Ausgaben jederzeit kurzfristig in die Höhe schnellen lassen. Andererseits können konjunkturelle Einbrüche auch zu Mindereinnahmen führen. Auch grössere Investitionen können den Kapitalbedarf erhöhen. In der Regel führen ein höheres Leistungsniveau und eine höhere Investitionsintensität auch zu höheren Refinanzierungskosten.

3.2.3 Einfache Szenarien

In diesem Memorandum werden keine Simulationen vorgenommen. Um eine erste quantitative Einschätzung zur Materialisierung von potenziellen Risiken zu erhalten, werden aber fünf Szenarien für ein Finanzjahr berechnet:

- Szenario I: Einnahmenrückgang (Fiskalertrag minus 5 Prozent)
- Szenario II: Einnahmenrückgang und Ausgabeerhöhung (Fiskalertrag minus 5 Prozent, Aufwand plus 10 Prozent)
- Szenario III: Erheblicher Einnahmenrückgang (Fiskalertrag minus 15 Prozent)
- Szenario IV: Substanzieller Einnahmeeinbruch (Fiskalertrag minus 40 Prozent)
- Szenario V: Extremer Einnahmeeinbruch und Ausgabeerhöhung (Fiskalertrag minus 40 Prozent, Aufwand plus 15 Prozent)

Wie die Resultate zeigen (Abbildung 3), können ein Einbruch der Einnahmen sowie ein unerwarteter Ausgabeanstieg das Eigenkapital innerhalb nur eines Jahres erheblich belasten. Im pessimistischen Szenario V würde das Eigenkapital um rund 37 Prozent auf rund 1 Milliarde Franken zurückgehen. Die Eigenkapitalquote würde um 20 Prozentpunkte auf knapp 32 Prozent fallen. Dieses Extremszenario beleuchtet die potenziellen Auswirkungen auf lediglich ein Jahr. Denkbar sind aber auch geringere, dafür länger anhaltende Belastungen des Eigenkapitals. Grundsätzlich weist die bewusst sehr einfach gehaltene Berechnung darauf hin, dass die Eigenkapitaldecke von Zug solid genug ist, um auch kurzfristig heftige Herausforderungen abzudecken. Die Zahlen geben jedoch keine expliziten Hinweise darauf, dass das vorhandene Eigenkapital mit Blick auf die kantonale Resilienz zu hoch ausfällt.

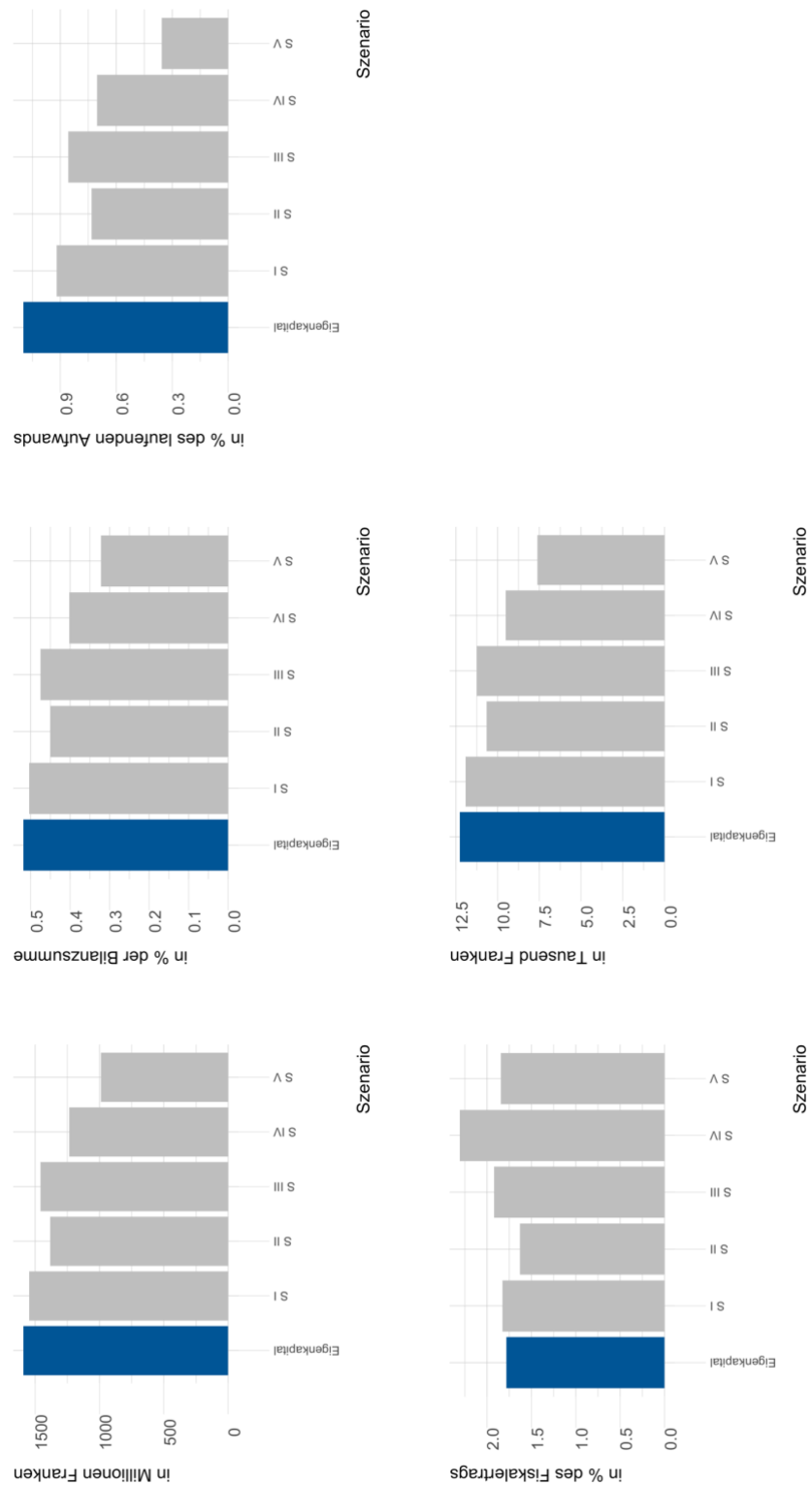


Abbildung 3: Eigenkapital. Szenarien für den Kanton Zug für das Referenzjahr 2021. Quelle: Eigene Berechnungen.

3.3 Zusammenhang mit der Haushaltssteuerung

3.3.1 Eigenkapitalabbau

Aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive erlaubt die Zuger Schuldenbremse grundsätzlich keinen langfristigen Bezug von Eigenkapital über tiefere Einnahmen oder höhere Ausgaben. Aus ökonomischer Sicht soll eine Fiskalregel, welche ein ausgeglichenes Ergebnis verlangt, einen solchen Abbau von Eigenkapital explizit verhindern. 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. Es erfolgt also keine eigentliche Erfolgskontrolle und der tatsächlich realisierte Haushaltsausgleich – der ebenfalls das Eigenkapital berücksichtigt, wie in der Interpellation gefordert – könnte durch optimistische Planzahlen umgangen werden. Dennoch bestünde nach realisierten Aufwandsüberschüssen Handlungsbedarf. Der Regierungsrat müsste also sowohl mögliche Steuererhöhungen als auch mögliche Aufwandreduktionen bereits im Budget und Finanzplan einrechnen, um die Gesetzesbestimmung des ausgeglichenen Ergebnisses über acht Jahre zu erfüllen. Zwar ist nicht auszuschliessen, dass ein Abbau von Eigenkapital somit rein buchhalterisch durchaus möglich ist. Inwiefern ein solcher Bezug juristisch zulässig wäre, ist aber nicht Gegenstand dieses Dokuments.

Gemäss der aktuellen 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. Der Fokus sollte folglich auf den zu hohen Einnahmen liegen und nicht zwingendermassen auf einer Anpassung der Haushaltsregel. Potenzielle Anpassungsbereiche werden nachfolgend umrissen.

3.3.2 Anpassungspotenzial

Eine allfällige Anpassung der Schuldenbremse sollte 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?

In diesem Memorandum wird keine eingehende Analyse der Schuldenbremse des Kanton Zugs vorgenommen. Eine einfache Betrachtung der Kriterien aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive verdeutlicht bereits, dass die Funktionsweise einer Haushaltsregel nicht so angepasst werden sollte, dass sie den Verzehr von Eigenkapital generell erlaubt. Das würde dem Sinn der Regelbindung für einen nachhaltigen Kantonshaushalt zuwiderlaufen (vgl. Kapitel 2.1). 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. Einige Kantone wie etwa Basel-Landschaft und Luzern greifen bereits heute auf Eigenkapitalvorgaben zurück, allerdings in Form von sehr allgemeingehaltenen Mindestvorgaben. Von einer simplen Verknüpfung eines Obergrenzwertes mit einem Parameter wie der regionalen Wirtschaftsleistung wird abgeraten, da die zulässige Eigenkapitalquote so grossen Fluktuationen unterliegen könnte, die die Krisenresilienz des Kantons vermindern und die finanzielle Nachhaltigkeit nicht adäquat adressieren. Unabhängig von potenziellen Schwellenwerten sollte der Geltungsbereich so breit wie möglich sein (vgl. Kapitel 2.2). Bei der Regel des Kantons Zug werden Budget- und Planperioden stärker gewichtet als realisierte Rechnungsjahre. Des Weiteren existiert weder ein Vergleich zwischen Budget und Rechnung noch ein entsprechender Sanktionsmechanismus. Dies ist aus einer politökonomischen Sicht nicht optimal. Der Bund kennt bei der Schuldenbremse ein so genanntes Ausgleichskonto, das diese Funktion wahrnimmt und damit die Regelreue und die Transparenz stärkt. Ausserdem sollte eine Haushaltsregel möglichst hoch in der Normenhierarchie angesiedelt sein und Anpassungen vor dem Volk legitimiert werden. Auch diesbezüglich besteht bei der bestehenden Regel Optimierungspotenzial, da sie nur auf Gesetzes- und Verordnungsebene festgeschrieben ist.

4 Fazit

Der Kanton Zug weist seit mehreren Jahren ein steigendes Eigenkapital aus. Auch für die kommenden Jahre sind weitere Einnahmenüberschüsse prognostiziert. Der interkantonale sowie zeitliche Vergleich verdeutlichen allerdings, dass das Eigenkapital damit zwar über dem Schweizer Durchschnitt liegt, aber nicht an der Spitze. Im Jahr 2021 erreichte das nominale Eigenkapital seit 1990 einen neuen Höchstwert; die relativen Werte – und insbesondere die Eigenkapitalquote – stechen hingegen nicht übermässig hervor. Auffällig sind zudem starke zyklische Schwankungen. Kantone mit höherem Eigenkapital sind nachhaltiger finanziert und resilienter gegen unerwartete Ausgaben. Insbesondere in Anbetracht von Prognose-Unsicherheiten und zyklischen Unregelmässigkeiten ist daher drastischen Massnahmen zur Eigenkapitalreduktion mit Vorsicht zu begegnen, um die Resilienz des Kantons Zug nicht zu gefährden. Hinzu kommt, dass ein höheres Leistungsniveau, beispielsweise in Form von mehr und teurer Infrastruktur, auch höhere Folgekosten und dadurch einen höheren Kapitalbedarf auslöst. Aus ökonomischer Perspektive besteht folglich kein Grund für einen Abbau des Eigenkapitals. Eine Anpassung der Schuldenbremse, welche den Verbrauch von Eigenkapital generell ermöglichen würde, widerspräche dem Sinn der Schuldenbremse, die keinen langfristigen Bezug von Eigenkapital über tiefere Einnahmen oder höhere Ausgaben erlauben soll. Um ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis zu erzielen, könnten stattdessen Anpassungspotenziale hinsichtlich der Flexibilität (z.B. Einführung einer Eigenkapitalmindestanforderung), des Geltungsbereichs (z.B. Einführung eines Ausgleichskontos für die transparente Kontrolle der Regeltreue) sowie der rechtlichen Legitimation (z.B. Verfassungsvorgabe) der Zuger Schuldenbremse genutzt werden. Zusätzlich könnten die geplanten hohen Überschüsse durch Einnahmereduktionen adressiert werden. Für eine grundlegende Veränderung der Schuldenbremse im Rahmen des interpellierten Abbauzwangs gibt es aufgrund der aktuellen Lage der Kantonsfinanzen aber keinen Anlass.



Literatur

Bergmann, A., Augustin, L. und Fuchs, S. (2019). Bilanzorientierte Haushaltssteuerung - Verstärkter Fokus auf die Bilanz ist notwendig, *Expert Focus* (5).

Hochschule Luzern HSLU (2021). IFZ Finanzierungsstudie 2021, Luzern.

Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik IWP (2022). Swiss Inequality Database (SID). <https://www.iwp.swiss/sid/>

Internationaler Währungsfond (2018). Managing Public Wealth, *Fiscal Monitor Report* 10/18, Washington.

OCDE (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing.

Salvi, M., Schaltegger, C.A. und Weckherlin, P. (2020). Die Schuldenbremse komplettieren, *Volkswirtschaft* 93, 43-46.

Schaltegger, C. A. und Salvi, M. (2020). Risiken und Auswirkungen der vorgeschlagenen «Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung» unter Berücksichtigung der Schuldenbremse. Gutachten im Auftrag der EFK.

Waldmeier, D., Mäder, B., Schaltegger, C. A., Vallender, K. A. und Angelini, T. (2015). Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz: Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht, Bern: Haupt.