



Zug, 24. Oktober 2025 wero/strc
FD FDS 9.4.2 / 28 / 156482

Aktennotiz

Handlungsoptionen im Gutachten Schaltegger, die in der Finanzstrategie nicht berücksichtigt werden

Ausgangslage

Am 6. Februar 2025 wurde von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger und Dr. Patrick Eugster vom Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern das Gutachten «Entwicklungen der Staatsquote in der Schweiz – Handlungsoptionen für den Kanton Zug¹» erstellt, um die Auswirkungen der zunehmenden Staatsquote und die damit verbundenen finanziellen Herausforderungen für die öffentliche Hand zu analysieren.

Der Regierungsrat sieht in den im Gutachten dargelegten Erkenntnissen eine wertvolle Grundlage für die langfristige finanzielle Steuerung des Kantons. Von den vorgeschlagenen Handlungsoptionen werden im Rahmen der Finanzstrategie zwei berücksichtigt. Die Gründe, wieso die übrigen nicht berücksichtigt werden, sind nachfolgend dargelegt:

A) Einführung einer Ausgabenbremse

Empfehlung im Gutachten:

Neben der bestehenden Schuldenbremse soll Zug eine Ausgabenbremse einführen. Diese zielt darauf ab, das Wachstum der laufenden Ausgaben an das Wachstum des kantonalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu koppeln, um eine übermässige Ausdehnung des Staates zu verhindern.

Würdigung durch den Regierungsrat:

Der Regierungsrat prüft, ob mit einer Revision des Finanzhaushaltgesetzes allenfalls eine Ausgabenbremse implementiert werden soll, die das Ausgabenwachstum an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit koppelt.

Eine Ausgabenbremse betrifft den «Laufenden Aufwand» (gemäss der Definition in Anhang C von HRM2).

Sie koppelt dessen mittleres Wachstum an das nominale kantonale Bruttoinlandsprodukt (BIP) über einen rollenden Zeitraum (z. B. vier Jahre). Wird der Korridor überschritten, sind in der nächsten Budgetrunde Korrekturen vorzunehmen.

Zudem sollte bedacht werden, wie die Regel in besonderen Situationen greifen soll. Beispiel Konjunktureinbruch: Wenn das BIP in Rezession geht (negatives Wachstum), dürfte streng genommen die Ausgabenbremse ein nominales Schrumpfen der Ausgaben verlangen. Das kann prozyklisch und kontraproduktiv sein, wenn gleichzeitig die Schuldenbremse aufgrund

¹ Entwicklung der Staatsquote in der Schweiz: Handlungsoptionen für den Kanton Zug; Gutachten von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger vom 6. Februar 2025

vorhandenen Eigenkapitals vielleicht sogar einen kurzfristigen Fehlbetrag tolerieren würde. Hier wäre es klug, eine Ausnahmeklausel vorzusehen, etwa: «Der Gesetzgeber kann die Ausgabenbremse bei aussergewöhnlicher Wirtschaftslage temporär aussetzen.»

Die Ausgabenbremse ergänzt die Schuldenbremse, indem sie bereits das Entstehen von Defiziten verhindert. Sie soll gesetzlich verankert werden, damit sie verbindlich greift. Damit setzt Zug ein Zeichen für haushaltspolitische Disziplin auch in Zeiten von Überschüssen.

B) Anwendung des Zero-Based-Budgeting

Empfehlung im Gutachten:

Der Kanton Zug sollte die Budgetierung nach der Zero-Based-Budgeting (ZBB)-Methode vornehmen. Dabei würde jedes Jahr jede Budgetposition von Grund auf neu begründet, anstatt vom Vorjahresbudget auszugehen. Dieses Vorgehen verspricht, jede Ausgabe regelmässig auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen und so Effizienzpotenziale aufzudecken. Die Studie räumt ein, dass ZBB sehr zeitaufwändig ist, sieht darin aber ein geeignetes Instrument, um versteckte Reserven zu mobilisieren.

Würdigung durch den Regierungsrat:

Der Regierungsrat lehnt die flächendeckende Einführung von ZBB ab. Seit 2012 gilt im Kanton die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Diese Form der Budgetierung gibt den Ämtern den finanziellen Rahmen vor und ermöglicht eine jährliche Output-Kontrolle im Rahmen des Geschäfts- und Budgetberichts. Aus diesen Gründen wird ZBB im Rahmen der Finanzstrategie 2026–2033 nicht implementiert.

C) Einführung einer Personalbremse

Empfehlung im Gutachten:

Analog zur Ausgabenbremse wird vorgeschlagen, eine Personalbremse einzuführen. Diese würde das Wachstum der Stellen in der kantonalen Verwaltung begrenzen (z. B. höchstens im Umfang des Bevölkerungswachstums oder auf eine gewisse Quote Mitarbeiterinnen pro Einwohnerin). Damit soll vermieden werden, dass die Verwaltung überproportional wächst.

Würdigung durch den Regierungsrat:

Der Regierungsrat steht dem Instrument einer starren Personalbremse kritisch gegenüber und wird diese nicht einführen. Zwar ist die Intention nachvollziehbar. Das Personalwachstum soll kontrolliert werden, doch hat Zug bereits Erfahrungen mit einer ähnlichen Politik gemacht. Bis 2011 galt ein zeitweises Stellenwachstumsmoratorium, was allerdings zu strukturellen Problemen führte (Aufgabenstau, Überlastung in gewissen Bereichen). Statt einer fixen Personalbremse setzt der Regierungsrat auf Transparenz und Steuerung: Die Entwicklung des Personalbestands wird kontinuierlich überwacht und jährlich im Rahmen des Geschäfts- und Budgetberichts ausgewiesen. Je nach Entwicklung, wird der Regierungsrat Massnahmen ergreifen. Auf diese Weise wird dem Anliegen der Personalbremse Rechnung getragen, ohne die Flexibilität bei der Personalbewirtschaftung unnötig einzuschränken.

D) Einführung von Lohnüberprüfungen

Empfehlung im Gutachten:

Untersucht man die Löhne im öffentlichen Sektor, so zeigen verschiedene Untersuchungen, dass staatliche Verwaltungen teils höhere Gehälter zahlen als vergleichbare Funktionen in der Privatwirtschaft. Die Studie schlägt daher vor, regelmässig alle staatlichen Löhne auf Marktgerechtigkeit zu überprüfen und Überzahlungen zu korrigieren.

Würdigung durch den Regierungsrat:

Der Regierungsrat lehnt eine institutionalisiert wiederkehrende Lohnüberprüfung aller staatlichen Funktionen im Rahmen der Finanzstrategie ab. Selbstverständlich soll der Kanton Zug effizient wirtschaften und eine marktgerechte Entlohnung anstreben. Bereits heute finden bei Vakanz und in gezielten Projekten Vergleiche mit dem Markt statt. Eine starre, flächendeckende Überprüfung nach «Schema F» wäre jedoch unverhältnismässig aufwändig und könnte die Motivation der Mitarbeitenden beeinträchtigen. Stattdessen wird Zug weiterhin punktuell Analysen durchführen (etwa bei Auffälligkeiten in bestimmten Funktionen oder bei generellen Reformen des Lohnsystems). Die Personalpolitik bleibt darauf ausgerichtet, wettbewerbsfähige, aber auch verantwortungsvolle Löhne zu bezahlen. Eine periodische Vollüberprüfung aller Löhne wird jedoch nicht als zielführend erachtet.

E) Gründung eines Departements für staatliche Effizienz

Empfehlung im Gutachten:

In Anlehnung an Entwicklungen in den USA wird vorgeschlagen, ein unabhängiges «Departement für staatliche Effizienz» zu schaffen, das kontinuierlich die Verwaltung auf Optimierungspotenziale prüft und Reformen anstösst.

Würdigung durch den Regierungsrat:

Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag entschieden ab. Die Schaffung eines neuen Departements würde der angestrebten Effizienz geradezu widersprechen. Sie brächte zusätzliche Bürokratie, Schnittstellen und Kosten. Die kantonale Verwaltung verfügt bereits über gut etablierte Strukturen und Controlling-Mechanismen, um Effizienzsteigerungen voranzutreiben. Die Optimierung der bestehenden Prozesse wird bei der jährlichen Erarbeitung der Leistungsaufträge durch die Ämter sichergestellt.

F) Demografiebedingte Mehrausgaben und Demografiefonds

Empfehlung im Gutachten:

Der Kanton Zug soll eine langfristige Analyse der demografiebedingten Ausgabensteigerungen durchführen. Auf Bundesebene und in anderen Kantonen wurden Szenarien zur Alterung der Bevölkerung erstellt, die erhebliche Mehrkosten im Pflege- und Gesundheitsbereich prognostizieren. Zug sollte diese Thematik proaktiv angehen und den eigenen Finanzbedarf in diesem Bereich bis 2040+ modellieren.

Im Weiteren wird angeregt, einen Zuger Demografiefonds zu implementieren. Ein solcher Fonds dient dazu, Mittel für die zukünftigen demografiebedingten Mehrbelastungen bereitzustellen. Indem in Jahren mit Haushaltsüberschüssen Gelder in den Fonds eingelegt werden, schafft der Kanton Reserven, die in späteren Jahren steigende Kosten abfedern können.

Würdigung durch den Regierungsrat:

Die demografische Entwicklung, insbesondere die Zunahme des Anteils älterer Menschen, wird erhebliche Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen haben. Zwar wurde im Rahmen früherer Strategien schon mit Szenarien gearbeitet (z. B. bezüglich Altersbetreuung), doch fehlt bislang eine konsolidierte Langfristanalyse.

Der Regierungsrat beabsichtigt zu prüfen, eine solche Analyse in Auftrag zu geben, die dann 2027 vorliegen würde. Damit würde der Kanton sicherstellen, dass rechtzeitig Vorsorge getroffen würde und künftige Mehrbelastungen früh antizipiert werden könnten. Diese vorausschauende Planung könnte die Handlungssicherheit erhöhen und würde als Grundlage dienen, um nötigenfalls die Schaffung eines Demografiefonds vertiefter abzuklären. In der Finanzstrategie 2026–2033 wird dazu noch nichts erwähnt.

Angesichts der absehbaren Herausforderungen (steigende Pflegekosten, höherer Bedarf an Alters- und Gesundheitsleistungen) könnte es allenfalls sinnvoll sein, einen solchen Fonds planmässig anzusparen. Dabei könnte jährlich ein Anteil aus Ertragsüberschüssen in den Demografiefonds überführt werden, bis ein noch festzulegender Zielbestand erreicht ist.

Diese Zweckbindung eines Teils der Überschüsse würde sicherstellen, dass die guten Jahre genutzt werden, um für schlechtere vorzusorgen, ein Kernelement nachhaltiger Finanzpolitik. Die Äufnung des Demografiefonds hätte dabei so erfolgen, dass die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigt wird.

Wichtig wäre, dass trotz Fondsäufnung kein falscher Anreiz entsteht, Ausgaben zu erhöhen, weil ja finanzielle Mittel vorhanden sind. Der Fonds sollte lediglich für klar definierte demografiebedingte Mehrausgaben verwendet werden können.

Somit ist der Demografiefonds nicht zu verwechseln mit einem «Allgemeinen Kantonsfonds», den der Regierungsrat in der Beantwortung der Motion Nr. 3732 am 13. Mai 2025 abgelehnt hat, unter anderem, weil keine Zweckbindung vorgesehen war.

Ein Demografiefonds würde auch die Empfehlung im Memorandum Haushaltsteuerung und Eigenkapital im Kanton Zug vom 19. September 2022 von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger erfüllen, wie mit finanzieller Stärke präventiv umzugehen sei: Trotz prall gefüllter Kasse soll für langfristige Risiken vorgesorgt werden.