



Finanzstrategie 2026–2033 des Kantons Zug

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 10. März 2026

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf § 20 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) und § 4 der Verordnung betreffend Steuerung der Verwaltungstätigkeit (Steuerungs-Verordnung) vom 23. August 2011 (BGS 153.62) unterbreiten wir Ihnen hiermit die Finanzstrategie des Kantons Zug für die Jahre 2026–2033 zur Kenntnisnahme. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1.	In Kürze	1
2.	Rechtliche Rahmenbedingungen und Methodik	2
3.	Rückblick auf die Finanzstrategie 2017–2025.....	3
4.	Aktuelle Finanzlage per Ende 2024.....	4
5.	Handlungsoptionen	6
6.	Finanzpolitische Ziele.....	8
7.	Kontrollmechanismen	9
8.	Massnahmen und Berichterstattung	10
9.	Mögliche Risikofaktoren	10
10.	Finanzielle Auswirkungen und Anpassung von Leistungsaufträgen	10
11.	Anhörung der erweiterten Staatswirtschaftskommission	11
12.	Antrag.....	13

1. In Kürze

Die bisherige Finanzstrategie hat sich bewährt. Ausgehend von der stabilen finanziellen Lage des Kantons Zug hat der Regierungsrat die neue Finanzstrategie für die Jahre 2026–2033 erarbeitet. Darin werden die finanzpolitischen Ziele formuliert, die Kontrollmechanismen festgelegt, die Berichterstattung geregelt und mögliche Risikofaktoren benannt.

Bisherige Finanzstrategie

Die Finanzstrategie 2017–2025 wurde vor dem Hintergrund der Aufwandüberschüsse ab 2013 und sich abzeichnender struktureller Defizite erarbeitet. Die Entlastungsprogramme, das Projekt Finanzen 2019 und die konjunkturelle Erholung führten zu einer Gesundung der Kantonsfinanzen. Per Ende 2024 präsentierte sich der Kanton Zug finanziell so stark wie nie zuvor.

Basis für die neue Finanzstrategie

Die neue Finanzstrategie 2026–2033 wurde aufgrund von Detailanalysen vergangener Abschlusszahlen und der Simulation von möglichen Zukunftsentwicklungen mit dem internen Finanzplanungstool der Finanzdirektion erarbeitet. Zwei externe Gutachten von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern wurden berücksichtigt. Die Erkenntnisse aus der Umsetzung der letzten Finanzstrategie flossen in die Konzeption der Kontrollmechanismen und der Berichterstattung ein.

Finanzpolitische Ziele und Berichterstattung

In der Finanzstrategie formuliert der Regierungsrat finanzpolitische Ziele in den Bereichen Steuern, Investitionen, Eigenkapital und Reserven sowie der Ausgabensteuerung und der effizienten Leistungserbringung. Die bewährten Kontrollmechanismen gewährleisten, dass der Finanzhaushalt unter Kontrolle bleibt. Der Kantonsrat wird über die Umsetzung der Finanzstrategie jedes Jahr im Rahmen des Geschäftsberichts und des Budgets informiert.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen und Methodik

2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Gemäss § 20 des Finanzhaushaltgesetzes hat der Regierungsrat eine Finanzstrategie zu erarbeiten, die dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Die Finanzstrategie legt unter anderem die Ziele der zukünftigen Finanz- und Steuerpolitik fest und enthält einen Massnahmenkatalog und Vorschläge zur Beeinflussung der zukünftigen Entwicklung. Im Weiteren soll eine Beurteilung der möglichen Risikofaktoren vorgenommen werden. Die Finanzstrategie wird nach Bedarf überarbeitet und angepasst.

2.1.1. Grundsätze

Gemäss § 2 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes hat sich die Haushaltsführung nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit zu richten.

2.1.2. Schuldenbremse

In § 2 Abs. 2 und 3 des Finanzhaushaltgesetzes sind die folgenden Regeln zur Schuldenbremse definiert:

- Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen. Gemäss der Auslegung des Kantons gilt dies ausschliesslich für Aufwandüberschüsse¹. Der Zeitraum für die Berechnung des kumulierten Ergebnisses der Erfolgsrechnung richtet sich nach § 4 der Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 21. November 2017 (BGS 611.11) und umfasst die letzten drei abgeschlossenen Rechnungsjahre, das Vorjahresbudget, das aktuelle Budget sowie die drei folgenden Finanzplanjahre.
- Der Selbstfinanzierungsgrad² muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient³ mehr als 150 Prozent beträgt. Dies bedeutet, dass die Investitionsausgaben limitiert werden, wenn die Verschuldung des Kantons höher ist als die Steuererträge von anderthalb Jahren.

¹ Der Ausgleich der kumulierten Ergebnisse der Erfolgsrechnung bezieht sich lediglich auf Aufwandüberschüsse. Aus der parlamentarischen Beratung im Jahr 2017 geht hervor, dass es nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprach, einen starren Mechanismus zum Abbau von Ertragsüberschüssen zu implementieren. § 2 Abs. 2 Bst. a des Finanzhaushaltgesetzes bezweckt eine Verschärfung der einschlägigen Normen, um eine wirkungsvolle Schuldenbremse zu installieren, jedoch nicht um allfällige Ertragsüberschüsse abzubauen.

² Der Selbstfinanzierungsgrad gibt in Prozenten an, welcher Anteil der Nettoinvestitionen aus den im gleichen Jahr erwirtschafteten Mitteln finanziert werden kann.

³ Der Nettoverschuldungsquotient gibt in Prozenten an, wie viele Jahrestrachten des Fiskalertrags notwendig wären, um die Nettoschuld abzutragen.

- Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser innert fünf Jahren jährlich um mindestens 20 Prozent abzutragen. Ein Bilanzfehlbetrag entsteht dann, wenn der Bilanzüberschuss vollständig aufgebraucht ist und in der Erfolgsrechnung Aufwandüberschüsse anfallen. Da die Beträge für den Abbau des Fehlbetrages im Budget zu berücksichtigen sind, wird der Spielraum für weitere Ausgaben eingeschränkt.

2.2. Methodik

Für die Erarbeitung der Finanzstrategie 2026–2033 wurde eine Detailanalyse der Ausgangslage anhand der kantonalen Abschlusszahlen der Jahre 2008–2024 vorgenommen. Der Beginn des Betrachtungszeitraums wurde auf 2008 festgelegt, weil in diesem Jahr der Nationale Finanzausgleich (NFA) eingeführt wurde. Da die Massnahmen aus den Sparpaketen ab 2015 zu greifen begannen, wurde der Zeitraum 2015–2024 mit der Periode 2008–2014 verglichen. Mit dem internen Finanzplanungstool der Finanzdirektion wurden unterschiedliche Zukunftsentwicklungen des Staathaushalts über insgesamt acht Jahre simuliert.

Zusätzlich wurden folgende externen Studien konsultiert:

- Haushaltsteuerung und Eigenkapital im Kanton Zug: Eine Kurzanalyse; Memorandum von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger vom 19. September 2022
- Entwicklung der Staatsquote in der Schweiz: Handlungsoptionen für den Kanton Zug; Gutachten von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger vom 6. Februar 2025

Schliesslich flossen die Erkenntnisse aus der Umsetzung der Finanzstrategie 2017–2025 in die Konzeption der Kontrollmechanismen sowie die künftige Berichterstattung ein.

3. Rückblick auf die Finanzstrategie 2017–2025

3.1. Ausgangslage

Ein Rückblick auf die Finanzstrategie 2017–2025 zeigt Licht und Schatten. Ausgangspunkt war eine dramatisch veränderte Finanzlage ab 2013, als der Kanton Zug nach vielen finanziell erfolgreichen Jahren mit hohen Aufwandüberschüssen konfrontiert wurde. Strukturelle Defizite machten sich bemerkbar. So prognostizierte der Finanzplan 2015–2018 jährliche Fehlbeträge von gegen 100 Millionen Franken trotz eingeleiteter Sparmassnahmen. Der Regierungsrat lancierte das «Entlastungsprogramm 2015–2018» und das «Sparpaket 2018», um den Haushalt zu sanieren. Diese Programme waren insofern erfolgreich, als das Ziel einer Entlastung der Erfolgsrechnung um 80 Millionen Franken bis 100 Millionen Franken bis 2018 erreicht wurde. Dennoch wies das Budget im Jahr 2019 immer noch ein Defizit von knapp 30 Millionen Franken aus, ein Zeichen, dass die ursprünglichen Leitlinien der Finanzstrategie 2012–2020 nicht mehr ausreichten. Vor diesem Hintergrund wurde die Finanzstrategie 2017–2025 erarbeitet und in zwei Phasen gegliedert: 2017–2019 mit kurz- bis mittelfristigen Budgetvorgaben für das Projekt «Finanzen 2019» und längerfristige strategische Leitlinien für die Jahre 2020–2025.

3.2. Entwicklungen der wichtigsten Aufwand- und Ertrags-Positionen

Rückblickend hat die Finanzstrategie 2017–2025 gemeinsam mit den drei Entlastungsprogrammen die Trendwende ermöglicht. Bereits ab 2015 griffen die Massnahmen, und in den Folgejahren verbesserten sich die Kantonsfinanzen kontinuierlich.

Das durchschnittliche jährliche Ausgabenwachstum konnte bei den grössten Aufwandpositionen ab dem Jahr 2015 gebremst werden.

- Während der Personalaufwand zwischen 2008 und 2014 um durchschnittlich rund 3,5 Prozent pro Jahr stieg, konnte das Wachstum im Zeitraum 2015 bis 2024 auf rund 2,3 Prozent pro Jahr reduziert werden.

- Ein weiterer wesentlicher Aufwandsposten ist der Transferaufwand, in dem auch der NFA enthalten ist. Rechnet man den NFA heraus, zeigt sich auch hier eine deutliche Verlangsamung des Wachstums: von rund 6,6 Prozent auf unter 3 Prozent pro Jahr im gleichen Zeitraum.
- Das Wachstum beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand dagegen hat in derselben Periode von rund 2 Prozent auf knapp 3 Prozent pro Jahr zugenommen.

Die Trendwende zeigt sich noch deutlicher, wenn das Wachstum der drei genannten Aufwandsposten ins Verhältnis zum Gesamtertrag gesetzt wird: In dieser Betrachtung hat sich das Ausgabenwachstum nicht nur verlangsamt, sondern es zeigt sich, dass der Aufwand weniger wächst als der Ertrag.

Seit 2015 ist das durchschnittliche jährliche Wachstum bei den wichtigsten Ertragspositionen deutlich angestiegen. Während der Fiskalertrag zwischen 2008 und 2014 noch um rund 0,5 Prozent zurückging, verzeichnete er im Zeitraum von 2015–2024 einen Zuwachs von über 6 Prozent. Noch ausgeprägter zeigt sich dieser Trend beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer: Hier wandelte sich die frühere Abnahme von rund 1,5 Prozent in derselben Periode in ein Wachstum von über 7,5 Prozent pro Jahr.

Ende 2024 präsentierte sich Zug finanziell so stark wie nie zuvor: Das Eigenkapital erreichte nach hohen jährlichen Ertragsüberschüssen rund 2,6 Milliarden Franken. Dies entspricht einer Eigenkapitalquote (Eigenkapital/Bilanzsumme) von rund 72 Prozent und ist ein Indikator dafür, dass der Kanton Zug finanziell ausgesprochen robust aufgestellt ist.

3.3. Verbesserungspotenziale

Trotz dieser positiven Entwicklungen zeigten sich bei der Umsetzung der Finanzstrategie 2017–2025 auch Verbesserungspotenziale. Ein zentrales Problem lag in der mangelnden Verbindlichkeit der Strategie, da weder eine institutionalisierte Erfolgskontrolle etabliert war noch klare Mechanismen zur Überprüfung der Einhaltung der strategischen Leitlinien existierten.

3.4. Erkenntnisse

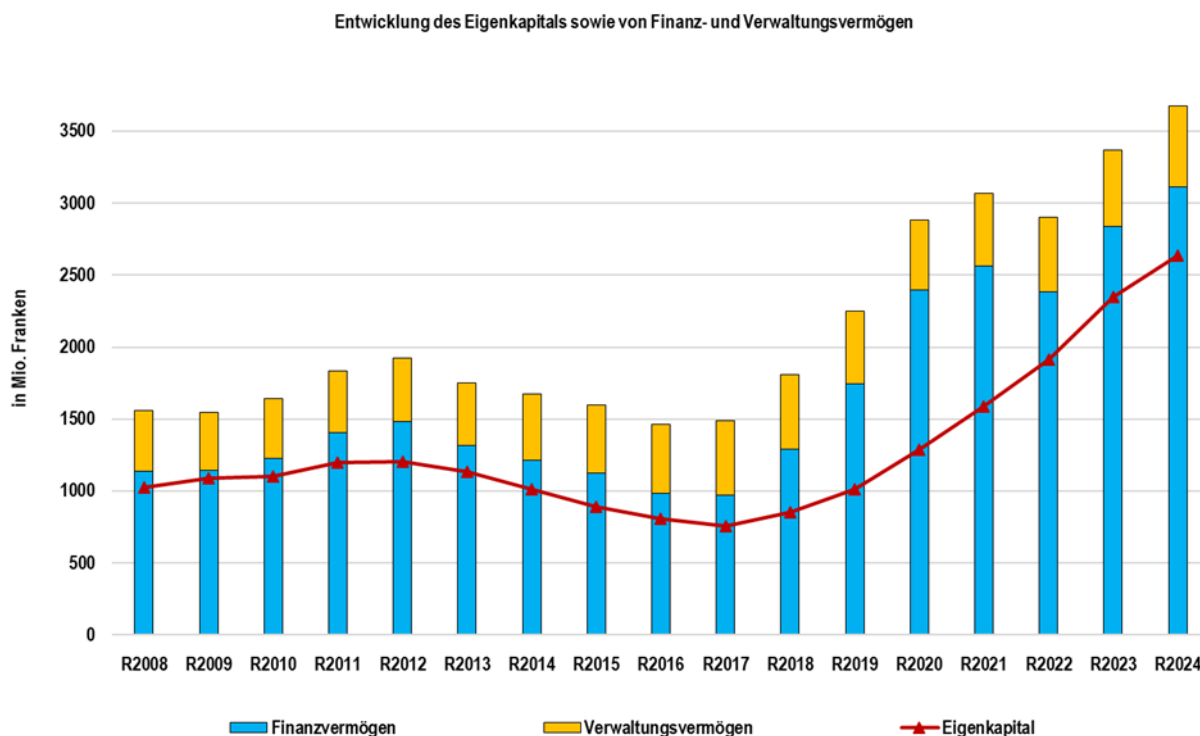
Insgesamt lässt sich festhalten, dass die finanzielle Gesundung erreicht wurde. Dies war in erster Linie das Ergebnis der drei Entlastungsprogramme und der konjunkturellen Erholung. In der neuen Strategie sollen deshalb Instrumente implementiert werden, um allfällige strukturelle Defizite frühzeitig zu erkennen und auf unvorhergesehene Entwicklungen schneller reagieren zu können. Im Weiteren soll die Information an die Staatswirtschaftskommission und den Kantonsrat verbessert werden, um die Akzeptanz für Massnahmen des Regierungsrats zu erhöhen.

4. Aktuelle Finanzlage per Ende 2024

4.1. Allgemeine Einschätzung

Der Kanton Zug verfügt über ein sehr hohes Eigenkapital, eine komfortable Liquidität und geringe Schulden. Per Ende 2024 betrug das Eigenkapital rund 2,6 Milliarden Franken. Die Liquidität, das heisst die flüssigen Mittel sowie die verzinslichen Geld- und Finanzanlagen, lag zum gleichen Zeitpunkt mit etwa 2,7 Milliarden Franken sogar leicht darüber. Das Eigenkapitalpolster ist ein zentrales Element der finanziellen Resilienz des Kantons und ermöglicht Handlungsspielraum in Krisenzeiten.

Nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklungen des Eigenkapitals sowie der Finanz- und Verwaltungsvermögen in den Jahren 2008–2024:



Der Regierungsrat befürwortet die bewährte Grundhaltung betreffend die Bewirtschaftung des Eigenkapitals, wonach keine zweckgebundenen Reserven geäuft werden sollen. In Ausnahmefällen kann aus ordnungspolitischen Gründen die Bildung zweckgebundener Reserven gemäss § 7 Abs. 2 Bst. d FHG oder die Einrichtung von Spezialfinanzierungen gemäss § 8 FHG angezeigt sein, so zum Beispiel für Demografiekosten, für die der Kanton wohl nicht umhinkommt, ebenfalls Finanzierungsbeiträge zur Verfügung zu stellen.

4.2. Fiskalerträge

Die Fiskalerträge⁴ beliefen sich im Jahr 2024 auf insgesamt 1132 Millionen Franken und machten rund 53 Prozent der Kantonseinnahmen aus. Die Unternehmenslandschaft ist breit diversifiziert, sowohl nach Branchen wie auch Tätigkeitsmärkten. Gerade in unsicheren und schwierigeren weltwirtschaftlichen Zeiten ist dies für die Steuereinnahmen von juristischen Personen (JP) ein grosser Vorteil. Auch die natürlichen Personen (NP) sind im Kanton Zug ausgewogen verteilt. Klumpenrisiken durch den Ausfall eines einzelnen wichtigen Steuersubjekts bestehen aktuell kaum. Dadurch resultiert im Gesamtbild für den Kanton Zug auf der Ertragsseite eine sehr grosse finanzielle Stabilität und Resilienz.

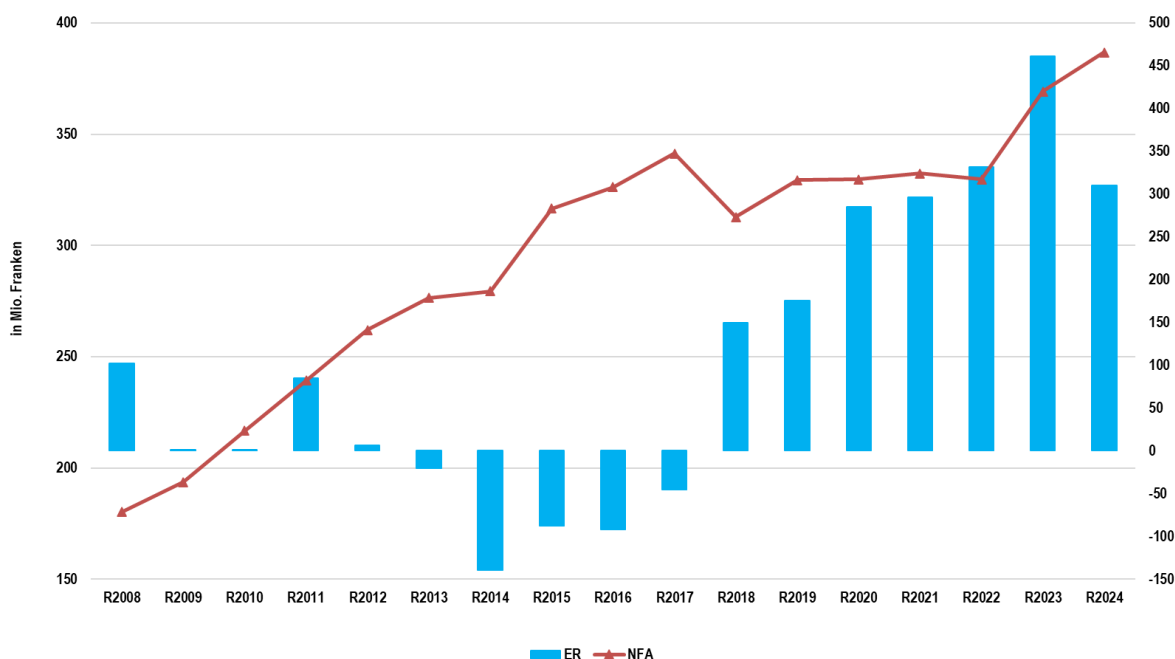
4.3. Nationaler Finanzausgleich (NFA)

Die NFA-Beiträge Zugs haben einen erheblichen Einfluss auf die Kantonsfinanzen. Im Jahr 2024 betrugen sie rund 383 Millionen Franken, was etwa 21 Prozent des gesamten Aufwands entsprach.

⁴ Fiskalerträge sind in der Kontengruppe 40 verbucht und umfassen im Wesentlichen die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen, die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen sowie die Verkehrsabgaben. Nicht enthalten sind die kantonalen Anteile an Bundessteuern.

Das NFA-System führt zu zeitverzögerten Effekten: Ändert sich das Ressourcenpotenzial des Kantons (etwa durch ausserordentliche Steuererträge), so wirkt sich dies in den folgenden vier bis sechs Jahren auf die NFA-Beiträge aus. So hatte zum Beispiel der Börsengang eines grossen Zuger Unternehmens im Jahr 2011 zur Folge, dass die Zuger NFA-Beiträge in den Jahren 2015–2017 sprunghaft anstiegen (siehe nachfolgende Grafik).

Umgekehrt können aufgrund dieser Systematik auch bei konjunkturell rückläufigen Steuereinnahmen die NFA-Beiträge ansteigen, wenn in der relevanten Bemessungsperiode noch frühere Hochjahre enthalten sind. Im Weiteren ist die relative Entwicklung gegenüber den übrigen Kantonen entscheidend. Wenn sich die fiskalische Lage in Zug weniger stark verschlechtert als im schweizerischen Durchschnitt, erhöht sich Zugs Ressourcenindex und damit seine Zahlungsverpflichtung, selbst wenn die absoluten Einnahmen sinken. Diese systembedingten Mechanismen können zu grösseren Schwankungen der jährlichen NFA-Beiträge führen, auf die der Kanton Zug keinen Einfluss hat. Eine zuverlässige Schätzung für die Planjahre der NFA-Beiträge ist schwierig und risikobehaftet. In den Jahren 2008–2024 entwickelten sich die NFA-Beiträge und die Jahresergebnisse des Kantons Zug wie folgt:



5. Handlungsoptionen

Am 6. Februar 2025 haben 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 Zug» erstellt, um die Auswirkungen der zunehmenden Staatsquote und die damit verbundenen finanziellen Herausforderungen für die öffentliche Hand zu analysieren.

Das Gutachten untersucht die Entwicklung der Staatsquote sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene in den Jahren 2008–2021. Zusammengefasst zeigt sich, dass der Kanton Zug trotz einer stabilen und vergleichsweise tiefen Staatsquote von den allgemeinen Trends nicht ausgenommen ist. Während die relative Staatsquote konstant geblieben ist, sind die absoluten Staatsausgaben pro Kopf und insgesamt überdurchschnittlich angestiegen.

Das starke Wirtschaftswachstum hat massgeblich dazu beigetragen, die Staatsquote vergleichsweise tief zu halten.

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 die folgenden berücksichtigt:

5.1. Beibehaltung und Stärkung der Schuldenbremse

Empfehlung im Gutachten: Die bestehende kantonale Schuldenbremse soll beibehalten und punktuell gestärkt werden. Die Autoren betonen, dass sich die Acht-Jahres-Ergebnisregel bewährt hat, aber bei deren Verletzung klarere Korrekturmechanismen nötig wären.

Würdigung in der Finanzstrategie: Die Schuldenbremse gemäss § 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (siehe Ziff. 2.1.2), die per 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, hat wesentlich zur finanziellen Disziplin beigetragen. Sie wird weiterhin konsequent angewendet.

Um Klarheit zu schaffen, wird der Regierungsrat bei der nächsten Revision des Finanzhaushaltsgesetzes beantragen, § 2 Abs. 2 Bst. a FHG so zu ändern, dass der Ausgleich des kumulierten Ergebnisses der Erfolgsrechnung über acht Jahre lediglich für Aufwandüberschüsse gilt und nicht für Ertragsüberschüsse.

Insgesamt bleibt die Schuldenbremse ein unverzichtbares Instrument, und ihre Stärkung erhöht ihre Glaubwürdigkeit. Sobald die Werte einen kritischen Wert erreichen, wird der Regierungsrat entsprechende Massnahmen einleiten (siehe Ziff. 7.2).

5.2. Gewährung eines befristeten Steuerrabatts

Empfehlung im Gutachten: Sollte der Kanton Zug weiterhin grosse Überschüsse erwirtschaften, schlagen die Autoren vor, der Bevölkerung eine sogenannte «Volksdividende» auszuschütten. Die Idee dahinter: Ein Teil der überschüssigen Einnahmen wird direkt an die Steuerzahlenden zurückgegeben, etwa in Form eines temporären Steuerrabatts. Dies könnte zum Beispiel die Rückerstattung eines bestimmten Prozentsatzes der bezahlten Kantonssteuern pro Jahr sein, was faktisch einer befristeten Steuersenkung entsprechen würde. Damit würde Zug hohe Überschüsse abbauen und den Steuerzahlenden etwas zurückgeben, ohne den gesetzlichen Steuerfuss dauerhaft zu senken.

Würdigung in der Finanzstrategie: Der Regierungsrat steht dieser Idee grundsätzlich offen gegenüber, jedoch nur unter strikten Bedingungen und zeitlich begrenzt jeweils für ein Jahr. Das heisst, ein Steuerrabatt kommt im Folgejahr nur dann zur Anwendung, wenn

- a) der Rechnungsüberschuss eines Jahres eine zu definierende Höhe übersteigt,
- b) das Eigenkapital nach Verbuchung des Jahresergebnisses immer noch mehr als ein festzulegender Schwellenwert beträgt und
- c) maximal ein festzulegender Höchstbetrag ausgeschüttet wird (Deckelung).

Diese Bedingungen stellen sicher, dass erst bei ausgesprochen hohen Überschüssen Geld zurückfliesst und auch dann nur in begrenztem Umfang. Durch die Gewährung eines Steuerrabatts wird ein übermässiges Ansteigen des Eigenkapitals verhindert und Geld an die Steuerzahlenden zurückfliessen.

Diese Handlungsoption hängt auch mit der Motion der FDP-Fraktion betreffend gesetzliche Grundlagen für einen Steuerrabatt zusammen, die vom Kantonsrat am 20. Februar 2025 teilerheblich erklärt worden ist (Vorlage Nr. 3785.1 - 17812).

6. Finanzpolitische Ziele

Für die Jahre 2026–2033 definiert der Regierungsrat folgende finanzpolitischen Ziele:

6.1. Steuerpolitik und -strategie

In der regierungsrätlichen Strategie 2019–2026 ist festgehalten, dass der Kanton Zug auf eine stabile und langfristige Steuerpolitik setzt. Die erhobenen Steuern sollen national und international konkurrenzfähig bleiben. Auch in den Jahren 2026–2033 wird Zug seine ertragsstarke und wettbewerbsfähige Steuerpolitik fortführen. Der kantonale Steuerfuss bleibt einer der tiefsten schweizweit. Damit wird auch das strategische Ziel, eine Spitzenposition im interkantonalen Standortwettbewerb zu halten, unterstützt.

Stabilität bedeutet in diesem Zusammenhang, dass trotz komfortabler Finanzlage auf Steuer-senkungen aus politischem Opportunismus verzichtet wird. Kurzfristige Entlastungen für die Bevölkerung können jedoch weiterhin in Betracht gezogen werden, zum Beispiel mit temporären Steuerrabatten (siehe Ziff. 5.2).

6.2. Investitionspolitik

Die Investitionspolitik des Kantons Zug orientiert sich an den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, der Generationenverträglichkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit. Die vorhandenen Mittel werden wirksam eingesetzt, die regionale Wirtschaft wird wo immer möglich berücksichtigt und künftigen Generationen wird eine solide Infrastruktur zur Verfügung gestellt, die bereits finanziert ist. Die Aufnahme neuer Vorhaben in das Investitionsprogramm erfolgt unter Berücksichtigung der verfügbaren Liquidität. Der Regierungsrat legt grossen Wert darauf, dass bewilligte Investitionsprojekte zeitnah umgesetzt werden. Die Verpflichtungskreditkontrolle stellt dafür die Informationsgrundlage dar.

6.3. Eigenkapital- und Reservepolitik

Per Ende 2024 verfügt der Kanton Zug über ein sehr hohes Eigenkapital von 2,6 Milliarden Franken⁵. Aktuell kann dieses aufgrund von § 2 Abs. 2 Bst. a des Finanzhaushaltgesetzes (Schuldenbremse) kaum abgebaut werden. In seinem Memorandum vom 19. September 2022 betreffend Haushaltsteuerung und Eigenkapital im Kanton Zug empfiehlt Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Mechanismen zu prüfen, welche bei negativen Rechnungsabschlüssen Entnahmen aus dem geäuften Eigenkapital zulassen, um nicht sofort mit Entlastungsprogrammen oder Sparpaketen reagieren zu müssen. Denkbar ist die Einführung eines sogenannten Eigenkapitalsockels (Schwellenwert)⁶.

Mit einer Gesetzesänderung (Finanzhaushaltgesetz) will der Regierungsrat die Grundlagen schaffen, damit ein solcher strategischer Schwellenwert für den Bilanzüberschuss festgelegt werden kann, bis zu welchem keine Massnahmen ergriffen werden müssen. Bei der Festlegung des Schwellenwerts sind mögliche Entwicklungen, wie Konjunkturerbrüche oder höhere Beiträge an den NFA, zu berücksichtigen. Damit wird die finanzielle Widerstandsfähigkeit (Resilienz) des Staatshaushalts gesichert. Ein unkontrollierter Abbau des Eigenkapitals, etwa durch generelle Steuersenkungen, wird vermieden, solange langfristige Risiken bestehen.

⁵ Davon sind knapp 0,2 Milliarden Franken für Spezialfinanzierungen gebunden, während der Bilanzüberschuss, d.h. die kumulierten Ergebnisse der Jahresrechnungen, rund 2,4 Milliarden Franken beträgt.

⁶ Siehe dazu auch den Bericht und Antrag des Regierungsrats zur Interpellation von Thomas Meierhans und Heinz Achermann betreffend: Wie hoch soll das Eigenkapital des Kantons Zug sein? (Vorlage Nr. 3454.2 - 17155).

6.4. Ausgabensteuerung und Sicherstellung der effizienten Leistungserbringung

Auf der Ausgabenseite ist die Einhaltung der Kostendisziplin durch die Verwaltungseinheiten weiterhin ein wesentlicher Faktor. Bei der jährlichen Erarbeitung der Leistungsaufträge für die kantonalen Ämter werden die Aufgaben und damit verbundenen Ausgaben jedes Jahr durch die vorgesetzte Stelle kritisch hinterfragt und bei Bedarf angepasst. Neben den finanziellen Auswirkungen sind auch die Definition und Erreichung der Indikatoren und Zielgrössen zu thematisieren. Dadurch wird die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sichergestellt.

7. Kontrollmechanismen

Es ist wichtig, die Umsetzung der finanzpolitischen Ziele zu überwachen und bei Bedarf Massnahmen zu ergreifen. Dem Regierungsrat stehen dafür folgende Instrumente zur Verfügung:

7.1. Einhaltung des Schwellenwerts des Bilanzüberschusses

Nach Einführung eines strategischen Schwellenwerts für den Bilanzüberschuss (s. Ziff. 6.3) wird die Einhaltung jährlich im Budget- und Finanzplanprozess überwacht. Sinkt der prognostizierte Bilanzüberschuss gemäss Finanzplan auf diesen Schwellenwert oder darunter, wird der Regierungsrat unverzüglich Massnahmen einleiten.

7.2. Einhaltung der Schuldenbremse

Neben dem Ausweis über die kumulierten Ergebnisse der Erfolgsrechnung über acht Jahre werden auch Informationen zum Selbstfinanzierungsgrad und zum Nettoverschuldungsquotienten sowie zu einem allfälligen Bilanzfehlbetrag (s. Ziff. 2.1.2) publiziert und kommentiert. Sobald die im Gesetz definierten Werte einen kritischen Bereich erreichen, wird der Regierungsrat entsprechende Massnahmen einleiten.

7.3. Finanzkennzahlen

Die in § 9 der Finanzhaushaltsverordnung geforderten Finanzkennzahlen stellen sicher, dass die Entwicklung des kantonalen Finanzhaushalts unter Kontrolle bleibt. Sie werden weiterhin jedes Jahr erhoben, beurteilt und im Budget und Geschäftsbericht kommentiert. Dabei werden sie neu übersichtlich als Ampeln dargestellt und in folgende Kategorien unterteilt:

- Grün = problemlos
- Gelb = Überwachung ist notwendig
- Rot = Massnahmen müssen ergriffen werden

7.4. Verpflichtungskreditkontrolle und Finanzierungsprognose

Die Verpflichtungskreditkontrolle, die jedes Jahr dem Kantonsrat mit dem Geschäftsbericht vorgelegt wird, ist ein valables Instrument für die Überprüfung, wie die bewilligten Investitionsprojekte umgesetzt werden. Zusätzlich erstellt der Regierungsrat jeweils im Rahmen des Budgetprozesses eine Finanzierungsprognose für die nächsten acht Jahren, unter Berücksichtigung der grossen Investitionsprojekte, die dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt wird.

7.5. Leistungsüberwachung

Die Überwachung der Effizienz der Leistungserbringung in der kantonalen Verwaltung erfolgt weiterhin über die Indikatoren und Leistungsziele, die in den jährlichen Leistungsaufträgen definiert werden. Wenn die Ziele nicht erreicht worden sind, hat die vorgesetzte Stelle Massnahmen zu prüfen und allenfalls umzusetzen.

8. Massnahmen und Berichterstattung

Unter Berücksichtigung der finanzpolitischen Ziele und zur Einhaltung der Regeln zur Schuldenbremse beschliesst der Regierungsrat jedes Jahr verbindliche Vorgaben für das Budget und die Finanzplanjahre (Budgetvorgaben).

Sofern die erhobenen und prognostizierten Werte zum Bilanzüberschuss, zur Schuldenbremse, zu den Finanzkennzahlen oder der Finanzierungsprognose einen kritischen Bereich erreichen, beschliesst der Regierungsrat Massnahmen zur Beeinflussung der zukünftigen Entwicklung. Dabei berücksichtigt er die dannzumal herrschenden wirtschaftlichen, finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Der Staatswirtschaftskommission und dem Kantonsrat werden bei Bedarf die notwendigen Beschlüsse zum Entscheid vorgelegt. Es ist nicht zielführend, in der vorliegenden Finanzstrategie einen Massnahmenkatalog zu erarbeiten, der je nach Situation nicht umsetzbar sein wird.

Neu wird der Regierungsrat in der jährlichen Berichterstattung an den Kantonsrat zum Budget und im Geschäftsbericht jeweils in einem separaten Kapitel einen kurzen Bericht zur Umsetzung der Finanzstrategie verfassen. Damit ist sichergestellt, dass sowohl die Staatswirtschaftskommission als auch der Kantonsrat informiert sind und die Finanzstrategie zu einem gelebten Instrument der kantonalen Finanzpolitik wird.

9. Mögliche Risikofaktoren

Mit Beschluss vom 11. Juni 2024 hat der Regierungsrat das Risikoinventar 2023/2024 verabschiedet. Darin sind insgesamt 13 Toprisiken erwähnt, wie zum Beispiel Cyber-Attacken, Ausfall des Verwaltungsnetzwerkes, Naturkatastrophen oder Terroranschläge.

Zusätzlich dazu identifiziert der Regierungsrat folgende Risiken, welche die Umsetzung der finanzpolitischen Ziele und die Einhaltung der Regeln zur Schuldenbremse wesentlich beeinflussen könnten:

- Mehraufwand, weil nicht beeinflussbare exogene Kosten ansteigen, zum Beispiel NFA;
- Demografische Entwicklung, zum Beispiel Alterung der Bevölkerung oder Zuzug beziehungsweise Wegzug junger Familien;
- Mehraufwand, weil der Kanton neue Aufgaben übernehmen muss, zum Beispiel im Asyl- und Flüchtlingsbereich;
- Mehraufwand durch Anstieg der Teuerung;
- Reduktion oder Ausfall der Gewinn-Ausschüttung durch die Schweizerische Nationalbank (SNB);
- Steuerausfälle durch die wirtschaftliche Entwicklung, zum Beispiel Globale Rezession oder Zollpolitik der USA;
- Steuerausfälle durch den Wegzug wichtiger Steuerpflichtiger aus dem Kanton, zum Beispiel infolge der OECD-Mindeststeuer;
- Auswirkungen von Wegzügen wichtiger Steuerpflichtiger auf die Gemeinden;
- Änderungen am Zins- und Finanzmarkt, zum Beispiel Negativzinsen oder starker Zinsanstieg.

10. Finanzielle Auswirkungen und Anpassung von Leistungsaufträgen

Die vorliegende Finanzstrategie hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen, weder auf den Kanton noch auf die Gemeinden. Es müssen keine Leistungsaufträge angepasst werden.

11. Anhörung der erweiterten Staatswirtschaftskommission

Die durch den Regierungsrat in 1. Lesung beschlossene Finanzstrategie wurde der erweiterten Staatswirtschaftskommission zur Anhörung unterbreitet. Die Staatswirtschaftskommission hat die Finanzstrategie an ihrer Sitzung vom 28. Januar 2026 beraten. Sie hat folgenden Anträgen aus der Kommission zugestimmt und empfiehlt dem Regierungsrat, diese in die Finanzstrategie einzuarbeiten oder zu berücksichtigen:

1. die Aktennotiz «Handlungsoptionen im Gutachten Schaltegger, die in der Finanzstrategie nicht berücksichtigt werden» der Finanzstrategie beizulegen;
2. jährlich – beispielsweise im Rahmen des Budgets – aufzuzeigen, welche Leistungen vorgeschrieben sind, welche Leistungen darüber hinaus erbracht werden («Zuger Finish») und welche finanziellen Auswirkungen sich daraus ergeben;
3. Ziffer 6.2 der Finanzstrategie wie folgt zu ergänzen: «Die Aufnahme neuer Vorhaben in das Investitionsprogramm erfolgt unter Berücksichtigung der verfügbaren Liquidität»;
4. unter Ziffer 9 «Mögliche Risikofaktoren» das Risiko von Steuerausfällen infolge Wegzugs wichtiger Steuerpflichtiger aus dem Kanton bei den Gemeinden aufzunehmen.
5. Zudem wünscht die Stawiko, dass die beiden in der Finanzstrategie zitierten Gutachten von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger ebenfalls der Finanzstrategie beigelegt werden.

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

- zu 1. Diese Empfehlung wird umgesetzt.
- zu 2. Für den Regierungsrat steht im Vordergrund, qualitativ hochwertige, nachhaltige und zukunftsgerichtete Ausgaben sowie Investitionen zu tätigen. Dieser Qualitätsanspruch entspricht nach Auffassung des Regierungsrats auch den Erwartungen des Kantonsrats sowie der Bevölkerung.

Sämtliche Ausgaben bewegen sich im Rahmen der geltenden gesetzlichen Vorgaben. Die Verwaltung erfüllt die ihr durch Gesetz und Beschluss übertragenen Aufgaben. Der sogenannte «Zuger Finish» ist dabei nicht als eigenständige, klar abgrenzbare Zusatzleistung zu verstehen, sondern als Ausdruck eines überdurchschnittlichen Qualitätsanspruchs bei der Aufgabenerfüllung.

Eine systematische Erhebung und Quantifizierung der Kosten eines «Zuger Finish» wäre mit einem unverhältnismässig hohen administrativen Aufwand verbunden und in der Praxis kaum sachgerecht umsetzbar. Insbesondere stellt sich die grundlegende Frage, anhand welcher Kriterien ein gesetzliches Minimum definiert würde, und wer dieses festlegen sollte. Die Bestimmung solcher Minimalstandards wäre je nach Aufgabenbereich, insbesondere bei Investitionen oder komplexen Leistungsaufträgen, methodisch anspruchsvoll und mit erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden.

Wichtig ist Folgendes: Die Budgethoheit liegt beim Kantonsrat. Dieser entscheidet im Rahmen der Budgetberatung sowie bei der Behandlung einzelner Vorlagen (Investitionen etc.) über die bewilligten Mittel und verfügt damit über die Möglichkeit, Ausgaben zu kürzen und zu priorisieren oder auf Ausgaben zu verzichten.

- zu 3. Diese Empfehlung wird umgesetzt.
- zu 4. Diese Empfehlung wird umgesetzt.
- zu 5. Dieser Wunsch wird umgesetzt.

Im Weiteren hat die Stawiko in ihrer Rückmeldung die Themen mitgeteilt, welche in der Kommission diskutiert wurden, auf welche jedoch keine Anträge gestellt wurden. Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt kurz Stellung:

- **Mangelnde Verbindlichkeit der Finanzstrategie:** Bei der Finanzstrategie handelt es sich um ein strategisches Führungsinstrument des Regierungsrats. Sie legt die finanzpolitischen Ziele, Leitlinien und Prioritäten für die mittlere Frist fest und dient der Orientierung für Budget, Finanzplan und Investitionsentscheide.
Als Strategiepapier ist sie bewusst nicht rechtlich verbindlich ausgestaltet. Strategien definieren Zielrichtungen und Grundsätze, während die verbindliche Mittelzuteilung im Rahmen des jährlichen Budgets durch den Kantonsrat erfolgt. Eine zu starke formelle Bindungswirkung würde die notwendige finanzpolitische Flexibilität einschränken und die Reaktionsfähigkeit auf veränderte wirtschaftliche, gesellschaftliche oder gesetzliche Rahmenbedingungen beeinträchtigen.
Gleichzeitig entfaltet die Finanzstrategie eine faktische Steuerungswirkung. Sie bildet die Grundlage für die finanzpolitische Planung des Regierungsrats, dient als Referenzrahmen für politische Prioritätensetzungen und schafft Transparenz über die angestrebte Entwicklung der zentralen Finanzkennzahlen.
Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat den bestehenden Verbindlichkeitsgrad als sachgerecht und sieht derzeit keinen Anpassungsbedarf.
- **Aufnahme der Ausgabenbremse in die Finanzstrategie:** Mit der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes soll geprüft werden, ob allenfalls eine Ausgabenbremse implementiert werden soll, die das Ausgabenwachstum an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit koppelt (vgl. Aktennotiz «Handlungsoptionen im Gutachten Schaltegger, die in der Finanzstrategie nicht berücksichtigt werden», Kapitel A). Der Kantonsrat wird im Rahmen der Beratung dieser Vorlage die Möglichkeit haben, Fragen zu stellen und Vorschläge einzubringen.
- **Vorgehen des Regierungsrats im Zusammenhang mit dem Risiko der demografischen Entwicklung:** Wie der Finanzdirektor an der Stawiko-Sitzung erläutert hat, wird das Thema im Regierungsrat dieses Jahr aufgenommen.
- **Qualitative Grenze, ab der ein Wachstum keine positiven Auswirkungen auf die Bevölkerung mehr entfaltet:** Aus Sicht des Regierungsrats ist diese Frage, bei jeder Ausgabe/Leistung zu stellen. Sie kann nicht generell beantwortet werden.
- **Bestand stiller Reserven und Zwangsreserven:** Der Regierungsrat nimmt zur Kenntnis, dass die Stawiko-Delegation der Finanzdirektion dieses Thema behandeln wird.
- **Gründe für die Nichtaufnahme der Motion von Kurt Balmer, Roger Wiederkehr, Adrian Risi, Rainer Leemann und Philip C. Brunner betreffend Bildung eines allgemeinen Kantonsfonds (Vorlage 3732), welche vom Kantonsrat teilerheblich erklärt wurde:** Der Regierungsrat wird dieses Thema separat behandeln und dem Kantonsrat entsprechend der Teilerheblich-Erklärung eine Vorlage unterbreiten.
- **Formulierungen im Zusammenhang mit dem Steuerrabatt sowie dessen Erwähnung in der Finanzstrategie:** Der Regierungsrat hat die Vorlage «Kantonsratsbeschluss über die Voraussetzungen eines Steuerrabatts» (Vorlage 4034) zuhanden des Kantonsrats verabschiedet und hält an der Formulierung in der Finanzstrategie fest.
- **Klumpenrisiko durch den Ausfall eines einzelnen wichtigen Steuersubjekts:** Aus Sicht des Regierungsrats besteht momentan kaum ein entsprechendes Risiko. Er hält deshalb an den Ausführungen in der Finanzstrategie fest.
- **Beurteilung der Finanzkennzahlen:** Die Beurteilung der Finanzkennzahlen erfolgt nach den Richtwerten des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden der Schweiz (HRM).

12. Antrag

Dem Kantonsrat wird gemäss Vorlage Nr. 4077.1 - 18513 beantragt, gestützt auf § 20 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) und § 4 der Verordnung betreffend Steuerung der Verwaltungstätigkeit (Steuerungs-Verordnung) vom 23. August 2011 (BGS 153.62) von der Finanzstrategie des Kantons Zug für die Jahre 2026-2033 Kenntnis zu nehmen.

Zug, 10. März 2026

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- Beilage 1: Memorandum von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger «Haushaltsteuerung und Eigenkapital im Kanton Zug: Eine Kurzanalyse» vom 19. September 2022
- Beilage 2: Gutachten von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger «Entwicklung der Staatsquote in der Schweiz: Handlungsoptionen für den Kanton Zug» vom 6. Februar 2025
- Beilage 3: Aktennotiz «Handlungsoptionen im Gutachten Schaltegger, die in der Finanzstrategie nicht berücksichtigt werden» vom 24. Oktober 2025