

AKTUALISIERTE FINANZSTRATEGIE
FÜR DEN KANTON ZUG
2004 BIS 2010

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 4. NOVEMBER 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die aktualisierte Finanzstrategie für den Kanton Zug für die Jahre 2004 bis 2010.

Den Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Ziele der Finanzpolitik
 - 2.1 Ausgeglichener Staatshaushalt
 - 2.2 Gutes staatliches Leistungsangebot
 - 2.3 Attraktive Steuerbelastung
3. Grundlagen für die Modellrechnungen
 - 3.1 Strategische Zielvorgaben
 - 3.2 Weitere Modellannahmen
4. Resultate
 - 4.1 Laufende Rechnung
 - 4.2 Eigenkapital

5. Fazit
6. Stabilisierungsprogramm
 - 6.1 Konzipierung des Stabilisierungsprogrammes
 - 6.2 Zuger Finanz- und Aufgabenreform ZFA
 - 6.3 Nachhaltige Finanzen Zug NFZ
 - 6.4 Finanzielle Auswirkungen aller Massnahmen
7. Antrag

1. Ausgangslage

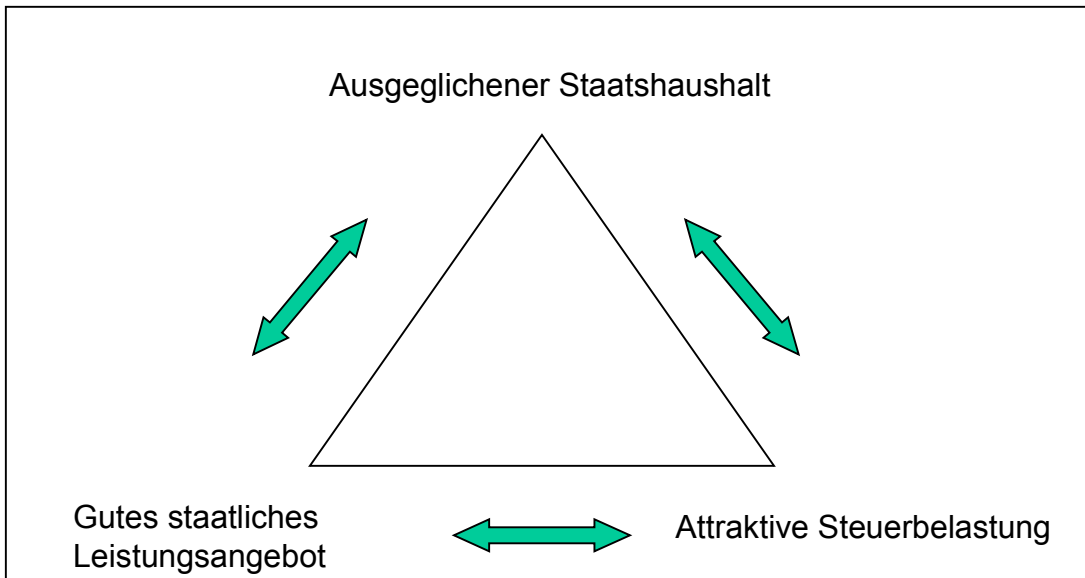
Seit dem Erstellen der «Finanzstrategie für den Kanton Zug bis 2010» im September 2002 hat sich die wirtschaftliche Lage verschlechtert, sodass die seinerzeit angenommenen Prognosen korrigiert werden müssen. Diese aktualisierten Prognosen sind in das Budget 2004 und in den Finanzplan 2004 - 2007 bereits eingeflossen. Für die nächsten Jahre erwarten die Konjunkturforscher in ihren aktualisierten Wachstumsprognosen eine eher verhaltene Wirtschaftsentwicklung. Die BAK Basel Economics geht bei ihren aktuellen Prognosen von einem realen Wachstum des schweizerischen Bruttoinlandproduktes (BIP) für die Jahre 2005 - 2007 von 1.8 % pro Jahr aus¹. Für den Kanton Zug rechnet die BAK mit einem realen BIP-Wachstum von durchschnittlich 3.1 % pro Jahr². Das Steuerpaket 2001 sowie die Entlastungsmassnahmen 2003 des Bundes werden ebenfalls Auswirkungen auf die Staatsrechnung des Kantons Zug haben. Aus diesen Gründen sah sich die Regierung in Absprache mit der Staatswirtschaftskommission veranlasst, die ursprüngliche Finanzstrategie zu aktualisieren und mit neuen Rahmenbedingungen zu berechnen.

¹ www.bakbasel.ch, Aktuelle Prognose, Oktober 2003

² www.bakbasel.ch, Regionalprognosen, Oktober 2003

2. Ziele der Finanzpolitik

Folgende finanzpolitischen Ziele sind anzustreben:



2.1 Ausgeglicher Staatshaushalt:

Der Staatshaushalt soll mittel- bis langfristig ausgeglichen sein.

Eine Abweichung von diesem Ziel würde dazu führen, dass Lasten von einer Generation auf die nächste verschoben werden.

2.2 Gutes staatliches Leistungsangebot:

Die Leistungen des Kantons sollen den grösstmöglichen Nutzen bei Einwohnerinnen und Einwohnern sowie bei Unternehmen erbringen.

2.3 Attraktive Steuerbelastung:

Die Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Unternehmen soll im Kanton möglichst niedrig gehalten werden.

Die Leistungen des Kantons sind preiswert zu erbringen und die zur Verfügung stehenden Mittel werden effizient und effektiv eingesetzt.

3. Grundlagen für die Modellrechnungen

3.1 Strategische Zielvorgaben

Angesichts der absehbaren Defizite in der Staatsrechnung sieht sich der Regierungsrat verpflichtet, mit dieser aktualisierten Finanzstrategie strategische Zielvorgaben auf der Aufwandseite zu setzen, welche diejenigen in der ursprünglichen Finanzstrategie vom 30. September 2002 noch verschärfen. Um diese Zielvorgaben einhalten zu können, ist es notwendig, dass sowohl der Kantonsrat als auch der Regierungsrat eine restriktive Ausgabendisziplin einhalten. Die dazu nötigen einschneidenden Massnahmen werden in Kapitel 6 näher erläutert.

- Bei den grössten Positionen werden die nachstehenden Wachstumsraten gegenüber dem jeweiligen Vorjahr vorgegeben (Aufwandseite) beziehungsweise erwartet (Ertragsseite):

(zum Vergleich werden die Zielvorgaben aus der ursprünglichen Finanzstrategie vom 30. September 2002 aufgeführt)

	Finanzplan			aktualisierte Finanzstrategie 2008 - 2010	ursprüngliche Finanzstrategie
	2005	2006	2007		
Personalaufwand	2.4%	2.5%	2.6%	2.5%	4.5% (2004 - 2010)
Zweckgebundene Beiträge (Aufwandseite) ³	3.0%	3.0%	4.3% ⁴	3.0%	6.0% (2004) 4.0% (2005 - 2010)
Steuererträge	2.4%	4.1%	5.0%	5.0%	6.0% (2004 - 2010)

³ Das Einhalten dieser strategischen Vorgabe bedingt, dass auch die vom Kanton Zug nicht beeinflussbaren zweckgebundenen Beiträge nicht erheblich mehr als 3.0 % pro Jahr steigen.

⁴ Die zusätzliche Steigerung um 1.3 % (zur Basis von 3.0 %) ergibt sich aufgrund von zusätzlichen 4.6 Mio. Franken als Entschädigung für Leistungen anderer Kantone im Rahmen des Projektes NFA.

3.2 Weitere Modellannahmen

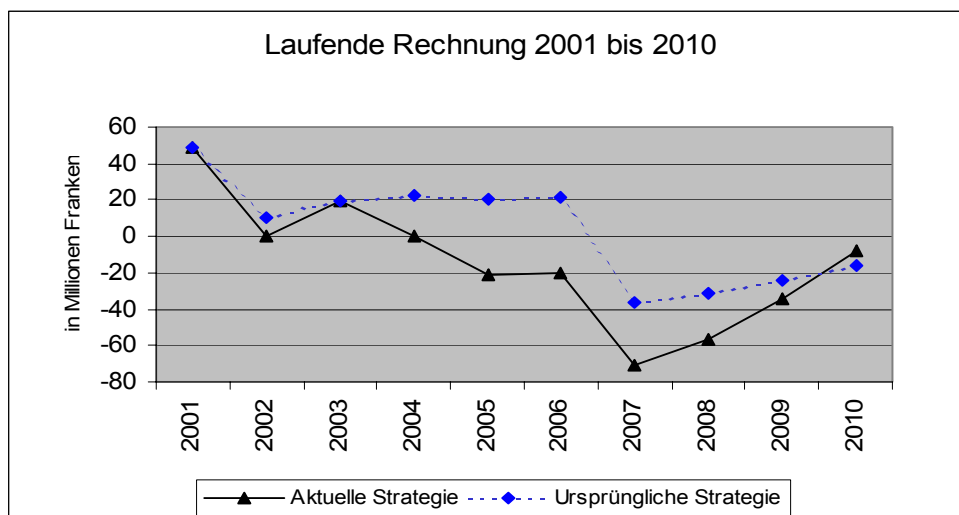
- Ausgangsbasis bildet neu das Budget des Jahres 2004.
- Für die Jahre 2005 bis 2007 sind die Zahlen mit dem aktuellen Finanzplan abgeglichen.
- Für die Auswirkungen des von den Eidgenössischen Räten beschlossenen Steuerpaketes 2001 (Familien- und Wohneigentumsbesteuerung) sind die folgenden Ertragsausfälle eingerechnet:

(in Mio. Franken)	Kantonssteuern	Anteil direkte Bundessteuer	wirkt sich aus
Familienbesteuerung	0	-8.4	ab 2005
Wohneigentumsbesteuerung	-10.6	-2.7	ab 2008 ab 2009

- Ab dem Jahr 2007 wird die Mehrbelastung aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit Fr. 55 Mio. (Hälfte) eingerechnet. Zusätzlich werden Fr. 4.6 Mio. für den interkantonalen Lastenausgleich berücksichtigt.
- Es wird weiterhin angenommen, dass sich die Gemeinden an der NFA-Mehrbelastung ab dem Jahr 2007 mit Fr. 55 Mio. (Hälfte) beteiligen werden.
- Ab dem Jahr 2008 wird für den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, welcher unter den Beiträgen ohne Zweckbindung verbucht ist, die gleiche jährliche Steigerungsrate von 5.0 % wie bei den Steuererträgen erwartet.
- Für die Jahre 2008 bis 2010 wird bei folgenden Positionen ein jährliches Wachstum von 1.0 % gemäss angenommener Teuerung eingerechnet:
Sachaufwand, Beiträge ohne Zweckbindung (Aufwandseite), Entschädigung an Gemeinwesen, Regalien und Konzessionen, Vermögenserträge und Entgelte.
- Für die Jahre 2008 bis 2010 wird mit Nettoinvestitionen von jährlich Fr. 140 Mio. gerechnet. Davon betreffen jeweils Fr. 70 Mio. Investitionen in den Strassenbau, welche durch die Spezialfinanzierung Strassenbau finanziert werden müssen.

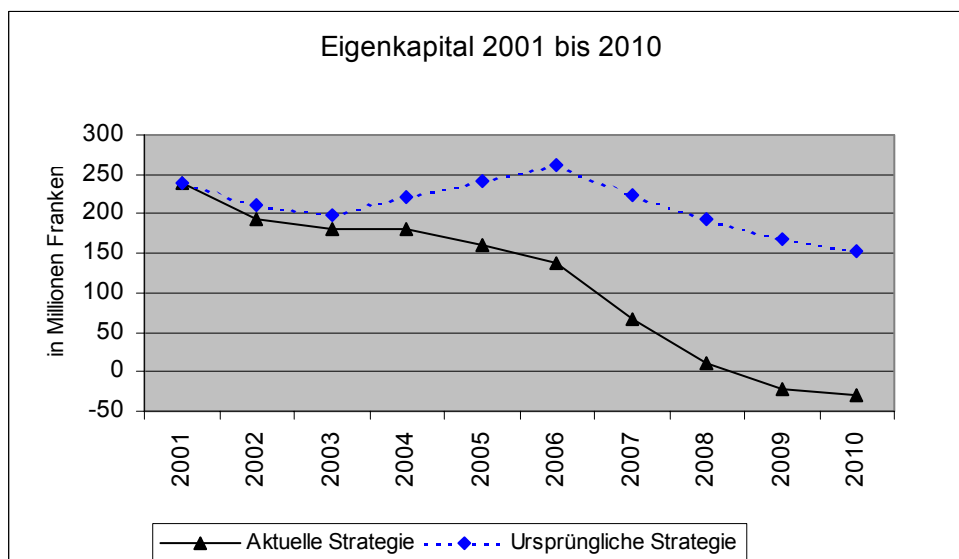
4. Resultate

4.1 Laufende Rechnung



Das aktualisierte Szenario prognostiziert bereits ab dem Jahr 2005 Defizite in der Laufenden Rechnung. Die Entwicklung im Jahr 2007 ist hauptsächlich auf die NFA-Mehrbelastung von Fr. 55 Mio. zurückzuführen. In den nachfolgenden Jahren tritt eine Verbesserung ein. Die Laufende Rechnung bleibt aber bis ins Jahr 2010 defizitär.

4.2 Eigenkapital



Aufgrund der prognostizierten Defizite in der Laufenden Rechnung nimmt das bilanzierte Eigenkapital im Laufe der Jahre ab und wird im Jahr 2008 aufgebraucht sein.

5. Fazit

Trotz der in Kapitel 3.1 gesetzten strategischen Zielvorgaben für die grössten Positionen werden für den Kanton Zug für die Jahre 2005 und 2006 Defizite in der Laufenden Rechnung von rund Fr. 21 Mio. prognostiziert. Ab dem Jahr 2007 kommt es, vor allem bedingt durch die NFA-Mehrbelastung, zu einer weiteren Verschlechterung des Ergebnisses mit einem Aufwandüberschuss von Fr. 71 Mio. In den Folgejahren wird sich das Defizit wieder reduzieren und wie folgt entwickeln: Fr. 56 Mio. im Jahr 2008, Fr. 35 Mio. im Jahr 2009 und Fr. 8 Mio. im Jahr 2010. Das durchschnittliche Defizit über sieben Jahre beträgt demnach Fr. 30 Mio.

6. Stabilisierungsprogramm

Um die finanzpolitischen Ziele gemäss Kapitel 2 und die in Kapitel 3.1 vorgegebenen strategischen Zielwerte der grössten Positionen zu erreichen, beschliesst der Regierungsrat, mit einem langfristig wirksamen Stabilisierungsprogramm korrigierend einzugreifen.

6.1 Konzipierung des Stabilisierungsprogrammes

Das Stabilisierungsprogramm besteht aus den zwei Projekten

- Zuger Finanz- und Aufgabenreform ZFA
- Nachhaltige Finanzen Zug NFZ

6.2 Zuger Finanz- und Aufgabenreform ZFA

Das Projekt ZFA ist bereits initialisiert. Die Projektleitung besteht aus einer paritätischen Steuerungsgruppe, welche aus je drei Vertretern der Gemeinden und des Regierungsrates zusammengesetzt ist. Eine Expertengruppe erarbeitet im Auftrag der Steuerungsgruppe die Entscheidungsgrundlagen.

Das Projekt ZFA hat zum Ziel, die Aufgaben, die Kompetenzen und die Finanzierung in einem Gemeinwesen zu vereinen. Dazu werden Kompetenzverflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden abgebaut. Die Erfüllung der staatlichen Aufgaben soll effizient und in guter Qualität erfolgen. Es dürfen keine Anreize bestehen, mit

den Ressourcen verschwenderisch umzugehen. Die Sparpotenziale sind aufzuzeigen. Die Gemeinden sollen sich an der NFA-Mehrbelastung gleichwertig wie der Kanton beteiligen. Aufgrund des aktuellen Wissensstandes wird für das Jahr 2007 weiterhin von einer Mehrbelastung von insgesamt Fr. 110 Mio. ausgegangen. Der Anteil der Gemeinden beläuft sich demnach rechnerisch auf Fr. 55 Mio.

6.3 Nachhaltige Finanzen Zug NFZ

Das Projekt NFZ hat zum Ziel, Aufgabenrevisionen sowie Spar- und Verzichtspläne durchzuführen, welche die Entscheidungsgrundlagen für die Umsetzung darstellen. Die Umsetzung wird einschneidende Konsequenzen haben. Die Gesamtverantwortung dafür trägt der Regierungsrat.

Das Projekt NFZ arbeitet mit folgenden Massnahmen und Instrumenten:

6.3.1 Wachstumsabschwächung zweckgebundener Beiträge

Die bereits initialisierte Erfolgskontrolle zweckgebundener Beiträge stellt sicher, dass die Effektivität und die Effizienz der staatlichen Beiträge erhöht wird. Sie soll aufzeigen, welche Beiträge reduziert oder ganz weggelassen werden können.

Durch diese Massnahme muss das Wachstum der zweckgebundenen Beiträge, welches in den Jahren 1995 - 2001 durchschnittlich 6.4 % pro Jahr betrug, ab dem Jahr 2005 auf jährlich 3.0 % abgeschwächt werden. Diese Wachstumsabschwächung erbringt eine Reduktion des Aufwandes von rund Fr. 10 Mio. pro Jahr. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn sich auch der Kantonsrat eine entsprechende Zurückhaltung mit neuen Aufgaben auferlegt.

6.3.2 Wachstumsabschwächung des Personalaufwandes

Obwohl der Kanton Zug auch in Zukunft auf allen Ebenen wachsen wird, muss das Wachstum des Personalaufwandes, welches in den Jahren 1995 - 2001 durchschnittlich 4.7 % pro Jahr betrug, ab dem Jahr 2005 auf jährlich 2.5 % abgeschwächt werden. Diese Wachstumsabschwächung erbringt eine Reduktion des Aufwandes um rund Fr. 5 Mio. pro Jahr. Die ganze kantonale Verwaltung ist verpflichtet, an der Erreichung dieses Ziels mitzuarbeiten und die Arbeitsprozesse sowie die Organisationsstrukturen weiter zu optimieren. Dies ist eine sehr ehrgeizige Zielsetzung, weil nach

bisheriger Praxis 1.4 % des Wachstums der Personalausgaben als Beförderungsquote sowie ein weiterer Teil als Teuerung ausgerichtet wurden. Der Ermessensspielraum des Regierungsrates wird somit sehr klein. Das Parlament ist auch in diese Verantwortung eingebunden. Die Beschränkung des Wachstums der Personalausgaben kann nur erreicht werden, wenn die Verwaltung keine zusätzlichen Aufgaben überbunden erhält bzw. bisherige Aufgaben quantitativ oder qualitativ nicht ausgeweitet werden. Dazu gehört auch die kostenbewusste Überprüfung der erheblich erklärten Motionen durch den Kantonsrat (Ziffer 6.3.6).

6.3.3 Erhöhung der kantonalen Steuererträge ab Inkrafttreten der NFA

Nach aktuellem Wissensstand wird der Kanton ab dem Jahr 2007 durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) zusätzlich belastet. Um das finanzpolitische Ziel eines mittel- bis langfristig ausgeglichenen Staatshaushaltes zu erreichen, muss ab Inkrafttreten der NFA der kantonale Steuerertrag um 6 % erhöht werden. Trotzdem wird der Kanton Zug weiterhin die attraktivste Steuerbelastung der Schweiz aufweisen. Diese Erhöhung des Steuerertrages erbringt ab Inkrafttreten eine Erhöhung des Ertrages von rund Fr. 30 Mio. pro Jahr.

6.3.4 Sicherstellung der Finanzierung von Strassenbau-Investitionen

Die Strassenbau-Investitionen zu Lasten der Spezialfinanzierung Strassenbau betragen in den Jahren 2004 - 2007 durchschnittlich Fr. 49 Mio. Sobald die dafür noch vorhandenen Reserven aufgebraucht sind, muss die Finanzierung sichergestellt sein, ohne allgemeine staatliche Mittel in Anspruch zu nehmen. Dazu sind die Motorfahrzeugsteuern in heute noch unbekanntem Ausmass zu erhöhen.

6.3.5 Frühwarnsystem über finanzielle Auswirkungen

Die Verwaltung unterhält zu Handen der Regierung und des Kantonsrates ein Frühwarnsystem, um die finanziellen Auswirkungen von Einnahmefällen und Ausgabenbeschlüssen auf die Jahresrechnung und den Finanzplan aufzuzeigen.

6.3.6 Überprüfung der kostenwirksamen erheblich erklärten Motionen und Postulate

Der Regierungsrat wird die Kosten der Umsetzung aller erheblich erklärten Motionen und Postulate schätzen. Er wird dann dem Kantonsrat Bericht und Antrag unterbreiten, bei welchen Vorstössen auf die Umsetzung aus Kostengründen zu verzichten ist. Solche Kosten sind nämlich in der vorliegenden Finanzplanung nicht berücksichtigt.

6.4 Finanzielle Auswirkungen aller Massnahmen

Nach der Umsetzung aller in dieser aktualisierten Finanzstrategie aufgeführten Massnahmen betragen die finanziellen Auswirkungen des Stabilisierungsprogrammes insgesamt rund Fr. 100 Mio. und setzen sich wie folgt zusammen:

Projekt Zuger Finanz- und Aufgabenreform ZFA (Gemeindeanteil)	Fr. 55 Mio.
Projekt Nachhaltige Finanzen Zug NFZ	
- Wachstumsabschwächung zweckgebundener Beiträge	Fr. 10 Mio.
- Wachstumsabschwächung des Personalaufwandes	Fr. 5 Mio.
- Erhöhung der kantonalen Steuererträge ab Inkrafttreten der NFA	Fr. 30 Mio.

7. Antrag

Wir unterbreiten Ihnen die aktualisierte Finanzstrategie für den Kanton Zug 2004 bis 2010 und ersuchen Sie höflich, diese zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 4. November 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio