

FINANZSTRATEGIE 2008 – 2015 DES KANTONS ZUG

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 25. SEPTEMBER 2007

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf § 20 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) unterbreiten wir Ihnen hiermit die Finanzstrategie des Kantons Zug für die Jahre 2008 bis 2015. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

	Seite:
1. Das Wichtigste in Kürze.....	2
2. Ausgangslage.....	3
3. Rückblick	3
4. Ziele der Finanzpolitik.....	7
5. Umfeld	8
6. Strategische Vorgaben	10
7. Grundlagen für die Modellrechnungen.....	14
8. Resultate der Modellrechnungen	17
9. Massnahmen zur Zielerreichung	18
10. Exkurs: Controlling in der kantonalen Verwaltung	19
11. Antrag	21

1. Das Wichtigste in Kürze

Die bisherige Finanzstrategie aus dem Jahre 2003 hat sich bewährt. Durch die eingeleiteten und umgesetzten Massnahmen konnte das Wachstum der wichtigsten Aufwandpositionen in den Jahren 2004 bis 2006 nachweisbar abgeschwächt werden.

Die aktuellen Entwicklungen im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb sowie die Auswirkungen von NFA¹ und ZFA² sind die Auslöser für die Überarbeitung der bisherigen Finanzstrategie. Diese muss Leitplanken für die Entwicklung des Staatshaushaltes setzen, jedoch auch eine gewisse Flexibilität zulassen. Trotz insgesamt günstiger Finanzlage ist sicherzustellen, dass der Kanton Zug seine Aufgaben weiterhin kostenbewusst erfüllt und dass auch bei neuen Aufgaben die finanziellen Auswirkungen unter Kontrolle bleiben. Es gelten folgende strategischen Zielvorgaben:

- Personalaufwand: + 1.5% pro Jahr plus Teuerung
- Beiträge mit Zweckbindung: + 1.5% pro Jahr plus Teuerung
- Steuererträge: + 5.0% pro Jahr

Im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb muss der Kanton Zug eine aktive Rolle einnehmen, um seine Spitzenposition halten zu können. Möglichkeiten für Steuersenkungen sind daher zu prüfen. Die Modellrechnungen zeigen ein Potenzial von rund 80 Mio. Franken oder 12% des dannzumaligen Kantonssteuerertrages ab dem Jahr 2011.

Die Entwicklung der zukünftigen finanziellen Belastungen durch die NFA ist noch mit Unsicherheiten behaftet, da der Ressourcenausgleich jeweils auf der Basis der vergangenen vier bis sechs Jahre berechnet wird. Aus diesem Grund wird schrittweise eine Ressourcenausgleichsreserve von rund 350 Mio. Franken gebildet.

¹ Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

² Zuger Finanz und Aufgabenreform (ZFA)

2. Ausgangslage

Die aktuellen Entwicklungen im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb sowie die Auswirkungen von NFA und ZFA sind die Auslöser für die Überarbeitung der bisherigen Finanzstrategie.

Im Weiteren ist per 1. Januar 2007 das neue Finanzhaushaltgesetz vom 31. August 2006 (BGS 611.1) in Kraft getreten, wo die Erarbeitung einer Finanzstrategie in § 20 wie folgt vorgeschrieben ist:

- 1 Die Exekutiven des Kantons und der Einwohnergemeinden erarbeiten eine Finanzstrategie, welche einen Teil der strategischen Ziele darstellt. Sie wird der Legislative zur Kenntnisnahme unterbreitet.
- 2 Die Finanzstrategie wird nach Bedarf überarbeitet und allenfalls angepasst.
- 3 Sie umfasst insbesondere
 - a) die Ziele der zukünftigen Finanz- und Steuerpolitik;
 - b) einen Massnahmenkatalog und Vorschläge zur Beeinflussung der zukünftigen Entwicklung;
 - c) eine Beurteilung der möglichen Risikofaktoren.

3. Rückblick

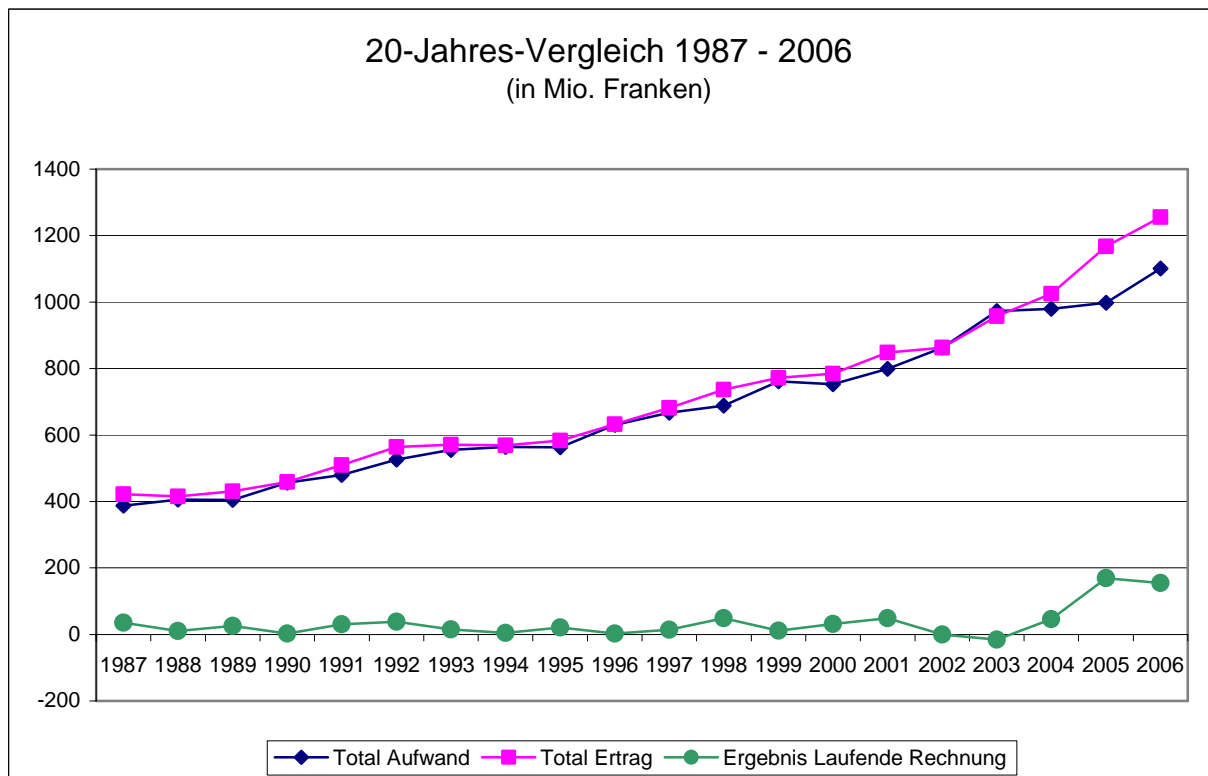
Die erste Finanzstrategie des Kantons Zug wurde vom Regierungsrat am 30. September 2002 verabschiedet. Ihre wesentlichste Zielsetzung bestand im Grundsatz, dass sich die Einwohnergemeinden an der erwarteten Mehrbelastung aus der NFA beteiligen sollen. Dies wurde in den folgenden Jahren durch die gemeinsam mit den Gemeinden erarbeitete ZFA umgesetzt.

Die Staatswirtschaftskommission hat die in der ersten Finanzstrategie formulierten Vorgaben auf der Aufwandseite als zu wenig einschränkend und diejenigen auf der Ertragsseite als zu optimistisch beurteilt und eine Überarbeitung gefordert.

Im November 2003 legte der Regierungsrat die zweite, aktualisierte Finanzstrategie für die Jahre 2004 bis 2010 vor. Neben der Weiterführung der Arbeiten zur ZFA wurden restriktivere Vorgaben zur Wachstumsabschwächung der Beiträge mit Zweckbindung sowie des Personalaufwandes definiert und entsprechende Massnahmen eingeleitet.

Die nachfolgende Übersicht über 20 Jahre zeigt, dass das Aufwandwachstum in den Jahren 2004 und 2005 tatsächlich stark abgebremst werden konnte, wozu auch die Umsetzung der vorgenannten Massnahmen beigetragen hat. Die neuerliche Aufwandsteigerung im Jahr 2006 – jedoch auf tieferem Niveau – ist namentlich auf zwei Faktoren zurückzuführen: einerseits auf höhere Zahlungen an den Eidgenössischen Finanzausgleich, welcher sich jeweils gleichlaufend mit den Erträgen aus der Direkten Bundessteuer entwickelt, und andererseits auf zusätzliche Abschreibungen.

Das Ertragswachstum wurde begünstigt durch das gute wirtschaftliche Umfeld und die damit verbundenen hohen Steuererträge. Im Jahr 2005 kam eine ausserordentliche Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank aus dem Verkauf von Goldreserven hinzu.



Zu folgenden drei Positionen wurden in der aktualisierten Finanzstrategie 2004 - 2010 jährliche Wachstumsraten gegenüber dem Vorjahresbudget vorgegeben:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Mittelwert
Personalaufwand	2.4%	2.5%	2.6%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
Beiträge mit Zweckbindung	3.0%	3.0%	4.3% ¹⁾	3.0%	3.0%	3.0%	3.2%
Steuerertrag	2.4%	4.1%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	4.4%

¹⁾ Die zusätzliche Steigerung um 1.3% (zur Basis von 3.0%) ergibt sich aufgrund von Abgeltungen für Leistungen, welche andere Kantone im Rahmen des Interkantonalen Lastenausgleichs erbringen. Sie wirkt sich gleichzeitig mit Inkrafttreten der NFA aus, welches seinerzeit noch für 2007 vorgesehen war.

Um die Wirksamkeit der Vorgaben in den Jahresrechnungen aufzuzeigen, sind in den nachfolgenden Tabellen die effektiven Mittelwerte über verschieden lange Zeiträume aufgeführt:

Personalaufwand (Kontengruppe 30)	Mittelwert 1987 - 2006 (20 Jahre)	Mittelwert 1997 - 2006 (10 Jahre)	Mittelwert 2002 - 2006 (5 Jahre)	Mittelwert 2004 - 2006 (3 Jahre)
Wachstum pro Jahr	6.5%	4.6%	4.3%	3.0%

Beim Personalaufwand wurden die vorgegebenen Wachstumsraten für die Jahre 2004 - 2006 offensichtlich um durchschnittlich 0.5% verfehlt. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Differenzen auf Kantonsratsbeschlüsse oder andere, vom Regierungsrat nicht direkt beeinflussbare Faktoren zurückzuführen waren, was in den jeweiligen Berichten des Regierungsrates plausibel begründet worden ist. Diese Begründungen wurden von der Staatswirtschaftskommission akzeptiert und vom Kantonsrat mit den Budgets und Jahresrechnungen der Jahre 2005 und 2006 genehmigt.

Beiträge mit Zweckbindung (Kontengruppe 36)	Mittelwert 1987 - 2006 (20 Jahre)	Mittelwert 1997 - 2006 (10 Jahre)	Mittelwert 2002 - 2006 (5 Jahre)	Mittelwert 2004 - 2006 (3 Jahre)
Wachstum pro Jahr	6.7%	5.1%	4.3%	1.4%
bereinigte Werte	6.8%	5.4%	4.9%	2.4%

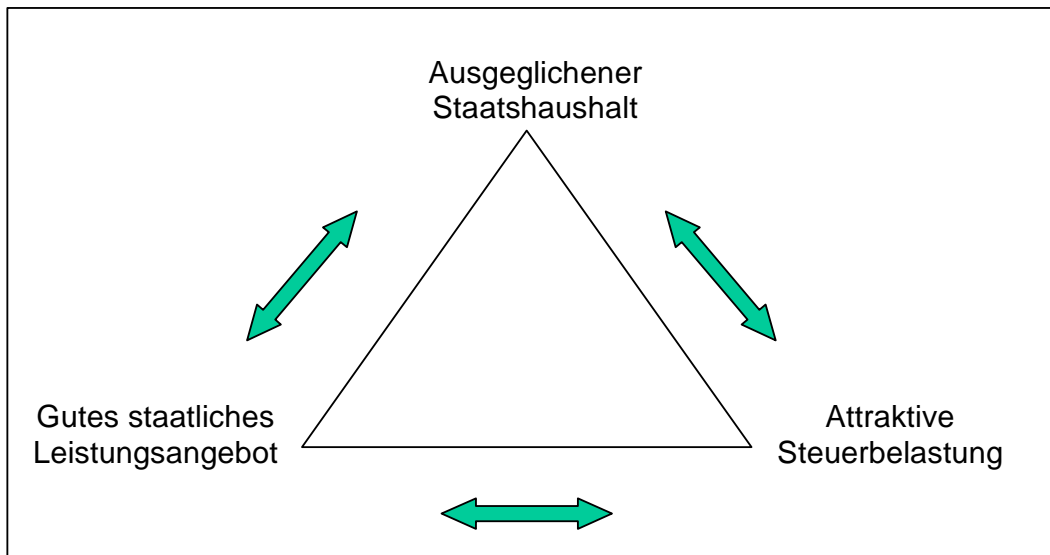
Bei den Beiträgen mit Zweckbindung wurden die Zielvorgaben in den letzten drei Jahren unterschritten. Die «bereinigten Werte» ergeben sich durch die Aufrechnung von Belastungen, welche lediglich durch Verbuchungsänderungen wegfielen. Der Regierungsrat hat diese Differenzen in seinen Berichten zu den Budgets und Rechnungen der Jahre 2005 und 2006 begründet.

Die obigen Tabellen zeigen deutlich, dass die umgesetzten Massnahmen auf der Aufwandseite insgesamt zum gewünschten Erfolg geführt haben und das Wachstum bei diesen beiden Positionen tatsächlich abgeschwächt werden konnte.

Auf der Ertragsseite ist der Steuerertrag überdurchschnittlich angewachsen. Dies wurde unter anderem durch das gute konjunkturelle Umfeld der letzten drei Jahre begünstigt:

Steuerertrag (Kontengruppe 40)	Mittelwert 1987 - 2006 (20 Jahre)	Mittelwert 1997 - 2006 (10 Jahre)	Mittelwert 2002 - 2006 (5 Jahre)	Mittelwert 2004 - 2006 (3 Jahre)
Wachstum pro Jahr	5.7%	7.3%	7.8%	11.1%

4. Ziele der Finanzpolitik



a) Ausgeglichener Staatshaushalt:

Der Staatshaushalt soll mittel- bis langfristig ausgeglichen sein. Eine Abweichung von diesem Ziel würde dazu führen, dass Lasten von einer Generation auf eine andere verschoben werden.

b) Gutes staatliches Leistungsangebot:

Die Leistungen des Kantons sollen den grösstmöglichen Nutzen bei Einwohnerinnen und Einwohnern sowie bei Unternehmen erbringen. Die Leistungen sind preiswert zu erbringen und die zur Verfügung stehenden Mittel werden effizient und effektiv eingesetzt.

c) Attraktive Steuerbelastung:

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

5. Umfeld

5.1 Wirtschaftliches Umfeld

In Zug ist die Wirtschaft von der internationalen Vernetzung geprägt wie sonst in keinem anderen Kanton. Der Anteil der Binnenwirtschaft ist vergleichsweise klein. Somit sind die Unternehmen im Kanton Zug viel stärker und zeitlich unmittelbarer von den internationalen Konjunkturschwankungen abhängig.

Verschiedene Länder, Regionen oder Kommunen konkurrieren in einem an Intensität zunehmenden Standortwettbewerb um Investoren, Arbeitsplätze und das entsprechende Steueraufkommen. Vor dem Hintergrund einer spürbaren Verschärfung des globalen Wettbewerbs und des damit einhergehenden Strukturwandels sind es zunehmend die regionalen Standortfaktoren, welche nachhaltige Wettbewerbsvorteile verschaffen. Der Pflege dieser Standortfaktoren ist daher die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

Der Kanton Zug zeichnet sich durch eine hohe Standortqualität sowohl für Unternehmen als auch für Privatpersonen aus. Die Steuerbelastung ist im gesamtschweizerischen Mittel am tiefsten, und auch in internationalen Vergleichen zählt Zug zu den steuerlich attraktivsten Regionen.

Die Zuger Bevölkerung weist einen hohen Ausbildungsstand auf. Im Landesdurchschnitt ist die Bevölkerung jung und zeigt eine hohe Wachstumsdynamik derjenigen Altersklassen, welche traditionell vergleichsweise hohe Einkommen generieren. Die zentrale Lage, die Nähe zum Wirtschaftsraum Zürich und die gute Erreichbarkeit sind weitere Vorteile. Die wettbewerbsfähige Branchenstruktur mit einem hohem Anteil an wissensbasierten Branchen – sowohl in der Industrie als auch im Dienstleistungssektor – gewährleistet einen robusten Schutz vor tief greifenden wirtschaftlichen Strukturproblemen, wobei selbstverständlich auch Zug von vorübergehenden konjunkturellen Schwächephasen betroffen sein kann.

Nachteilig wirkt sich die angespannte Situation auf dem privaten Wohnungsmarkt aus. Einerseits sind die Leerwohnungsziffern äusserst gering, während andererseits die Miet- und Kaufpreise im schweizerischen Durchschnitt zu den höchsten zählen. Dennoch weist die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) jüngst publizierte Studie in einem nationalen Benchmark zwischen allen kantonalen Haupt-

orten für Familien in der Stadt Zug das dritthöchste verfügbare Einkommen aus (inklusive Steuern, obligatorische Versicherungen, Wohnkosten und staatliche Unterstützungshilfen).

Die Verkehrssituation bleibt insbesondere zu Stosszeiten angespannt. Im öffentlichen Verkehr hat sich die Lage seit der Einführung der Stadtbahn Zug markant verbessert. Für den individuellen motorisierten Verkehr sind in den nächsten Jahren grosse Bauprojekte wie beispielsweise die Nordzufahrt Zug-Baar und die Umfahrung Cham-Hünenberg in Realisierung bzw. in Planung.

5.2 Politisches Umfeld

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bleibt eine grosse Herausforderung für den Kanton Zug. Der Kantonsrat hat am 5. Juli 2007 das Gesetz über die Änderung von dreizehn Gesetzen beschlossen, welche die rechtliche Umsetzung der NFA ermöglichen.

Das Bundesparlament hat in der Sommersession 2007 die Beratungen zur NFA bereinigt und damit die Ausgleichssummen festgelegt. Demnach werden die Kantone Bern, Wallis und Freiburg in absoluten Beträgen die grössten Nettoempfänger sein, während die Kantone Zürich, Genf und Zug netto am meisten bezahlen müssen. Der Betrag, welcher der Kanton Zug im Jahr 2008 an den Ressourcenausgleich zu leisten hat, wurde auf 178.6 Mio. Franken und für den Härteausgleich auf 1.6 Mio. Franken, insgesamt also auf 180.2 Mio. Franken festgesetzt. Es ist davon auszugehen, dass dieser Betrag in den folgenden Jahren ansteigen wird.

Die Einwohnergemeinden beteiligen sich am interkantonalen Finanzausgleich. Gemäss § 3 des entsprechenden Kantonsratsbeschlusses vom 30. August 2007, welcher im Rahmen der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) ausgehandelt worden ist, leisten die Gemeinden 6% ihres jeweiligen Kantonssteuerertrages, wobei ihre Maximalbelastung auf 40% des jährlichen Kantonsbeitrages an den Ressourcenausgleich beschränkt ist.

In den letzten Jahren und Monaten haben sich sowohl der internationale als auch der interkantonale Steuerwettbewerb verschärft. In vielen Kantonen der Schweiz sind Steuergesetzrevisionen geplant oder bereits umgesetzt mit dem Ziel, Steuersubstrat anzuziehen. Diese Entwicklungen sind aufmerksam zu verfolgen und zu analysieren. Allenfalls sind rechtzeitig Massnahmen einzuleiten, um die mittel- und langfristigen Interessen des Wirtschafts- und Lebensraumes Zug zu wahren.

6. Strategische Vorgaben

Das Festlegen von Zielvorgaben für die strategisch wichtigsten und finanziell grössten Positionen der Laufenden Rechnung hat sich bewährt. Der Regierungsrat will diese Praxis weiterführen. Dabei stützt er sich auf den Auftrag gemäss § 7 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1), wonach er die Verwaltungstätigkeit mit Zielvorgaben und nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit steuert. Diese Grundsätze, ergänzt durch das Kriterium der Sparsamkeit, finden sich auch in § 2 des Finanzhaushaltgesetzes.

Es muss sichergestellt werden, dass der Kanton Zug – trotz der insgesamt günstigen Finanzlage – seine Aufgaben weiterhin kostenbewusst erfüllt und dass auch bei neuen Aufgaben die finanziellen Auswirkungen unter Kontrolle bleiben.

Es ist dem Regierungsrat bewusst, dass von ihm nicht beeinflussbare, exogene Faktoren Auswirkungen auf den Staatshaushalt haben. Für die beeinflussbaren, endogenen Faktoren sollen jedoch strategische Zielwerte vorgegeben werden, an welchen er sich in Zukunft orientieren wird.

Die Basis für die Modellrechnungen bildet das Budget 2008. Die Zielvorgaben gelten demnach erstmals für das Budget 2009. Die Finanzstrategie umfasst einen Zeitraum von acht Jahren oder zwei ganzen Finanzplanperioden. In den Modellrechnungen sind die Zahlen mit dem aktuellen Finanzplan 2008 - 2011 abgestimmt.

6.1 Personalaufwand (Kontengruppe 30)

6.1.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren waren folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

	Mittelwert 1987 - 2006 (20 Jahre)	Mittelwert 1997 - 2006 (10 Jahre)	Mittelwert 2002 - 2006 (5 Jahre)	Mittelwert 2004 - 2006 (3 Jahre)
Brutto-Steigerung	6.5%	4.6%	4.3%	3.0%
Teuerung	1.8%	0.8%	0.9%	1.0%
Netto-Steigerung	4.7%	3.8%	3.4%	2.0%

6.1.2 Zielvorgaben

Der Regierungsrat beschliesst für die Jahre 2009 - 2015 folgende Zielvorgaben:

- a) Der Personalaufwand darf ohne Teuerung um maximal 1.5% pro Jahr wachsen. Damit müssen auch neue Stellen finanziert werden, welche für die bisherige ordentliche Aufgabenerfüllung notwendig sind. Damit müssen beispielsweise Mehrbelastungen durch das Bevölkerungswachstum aufgefangen werden.
- b) Für zusätzliche Aufgaben oder stark zunehmende Arbeitsbelastungen sind beim Kantonsrat die personellen und finanziellen Mittel separat zu beantragen.
- c) Für wegfallende Aufgaben oder stark abnehmende Arbeitsbelastungen, welche zu einer Reduktion von Personalstellen führen, sind dem Kantonsrat die entsprechenden Einsparungen separat auszuweisen.
- d) Zur obigen Wachstumsrate wird die Teuerung dazugerechnet. Zum Beispiel darf bei einer Teuerung von 0.7% das Wachstum 2.2% betragen, während bei einer Teuerung von 1.7% die Wachstumsrate bei 3.2% liegen kann.
- e) Diejenigen Ämter oder Abteilungen, welche am Pilotprojekt Pragma (Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget) teilnehmen, unterstehen nicht der vorgenannten Wachstumsbeschränkung, weil es ihnen freigestellt ist, ihre Leistungen durch Dritte oder mit eigenem Personal zu erbringen, solange sie ihre Globalbudgets einhalten.

6.1.3 Risiken

Durch die in den Zielvorgaben formulierten Bedingungen b) und c) ist sichergestellt, dass die strategischen Vorgaben auch bei sich verändernden Einflussfaktoren eingehalten werden können.

6.2 Beiträge mit Zweckbindung (Kontengruppe 36)

6.2.1 Ausgangslage

Mit Inkrafttreten der NFA und der ZFA per 1. Januar 2008 haben einzelne Beiträge mit Zweckbindungen grundlegende Änderungen erfahren, weshalb ein Vergleich mit vergangenen Entwicklungen nicht aussagekräftig ist. Die Neuerungen werden im Bericht des Regierungsrates zum Budget 2008 erklärt.

Die Steuerung der Beiträge mit Zweckbindung ist erschwert, weil sie sowohl vom Regierungsrat direkt beeinflussbare als auch nicht direkt beeinflussbare Beiträge beinhalten.

Nicht direkt beeinflussbare Beiträge stützen sich

- auf übergeordnetes Bundesrecht, z.B. Spitalfinanzierung, Arbeitslosenversicherung, Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV;
- auf interkantonale Vereinbarungen, z.B. im Bildungs- oder Spitalbereich.

Durch den Regierungsrat direkt beeinflussbare Beiträge werden in der Regel mit folgenden Instrumenten gewährt:

- durch Leistungsvereinbarungen, wenn es sich um die Auslagerung öffentlicher Aufgaben an private Dritte handelt;
- durch Subventionsvereinbarungen, wenn private Tätigkeiten im öffentlichen Interesse finanziell gefördert werden;
- durch Regierungsratsbeschlüsse, welche eine einseitige Verfügung darstellen.

6.2.2 Zielvorgaben

Der Regierungsrat beschliesst für die Jahre 2009 - 2015 Folgendes:

- a) Die Beiträge mit Zweckbindung dürfen ohne Teuerung um maximal 1.5% pro Jahr wachsen.
- b) Zur obigen Wachstumsrate wird die Teuerung dazugerechnet.
Zum Beispiel darf bei einer Teuerung von 0.7% das Wachstum 2.2% betragen, während bei einer Teuerung von 1.7% die Wachstumsrate bei 3.2% liegen kann.

- c) Ein Ausbau oder eine Reduktion des vereinbarten Leistungsangebotes erfordert jeweils eine neue Vereinbarung oder eine neue Verfügung.
- d) Die Beiträge des Kantons umfassen grundsätzlich eine Pauschaldeckung. Reine Defizitdeckungen werden in der Regel nicht mehr gewährt.

6.2.3 Risiken

Aus heutiger Sicht könnten Änderungen von exogenen Faktoren bewirken, dass die Zielvorgaben nicht eingehalten werden können.

6.3 Steuerertrag (Kontengruppe 40)

6.3.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren waren folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

	Mittelwert 1987 - 2006 (20 Jahre)	Mittelwert 1997 - 2006 (10 Jahre)	Mittelwert 2002 - 2006 (5 Jahre)	Mittelwert 2004 - 2006 (3 Jahre)
Wachstum pro Jahr	5.7%	7.3%	7.8%	11.1%
ohne Berücksichtigung der Jahre 2004 und 2006	5.2%	5.5%		

Es gilt zu beachten, dass namentlich in den Jahren 2004 und 2006 mit 15.3% bzw. 13.5% ausserordentlich hohe Zunahmen des Steuerertrages zu verzeichnen waren. Ohne Berücksichtigung dieser beiden Jahre hätte sich der langjährige Durchschnitt bei rund 5% pro Jahr eingependelt.

6.3.2 Zielvorgaben

Der Regierungsrat beschliesst, dass die Zielvorgabe für das jährliche Wachstum des Steuerertrages in den Jahren 2009 - 2015 durchschnittlich 5.0% beträgt.

6.3.3 Risiken

Aus heutiger Sicht könnten folgende Risikofaktoren bewirken, dass die Zielvorgaben nicht eingehalten werden können:

- Änderungen der Wirtschaftsentwicklung;
- Auswirkungen eines verschärften internationalen und interkantonalen Steuerwettbewerbs;
- Änderung der kantonalen Steuergesetzgebung;
- Auswirkungen des Steuerstreits mit der Europäischen Union (EU);
- Verschlechterung wichtiger Standortfaktoren.

7. Grundlagen für die Modellrechnungen

7.1 Gesetzliche Vorgaben

In § 2 des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (BGS 611.1) sind die Grundsätze der Haushaltsführung wie folgt definiert:

- gemäss Abs. 1 sind neben der Gesetzmässigkeit auch die Sparsamkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit zu beachten;
- gemäss Abs. 2 ist die Laufende Rechnung mittelfristig, in der Regel innert fünf Jahren, auszugleichen.

7.2 Strategische Zielvorgaben

Gestützt auf die in Ziffer 6 dargelegten Ausführungen gelten folgende strategischen Zielvorgaben für die Modellrechnungen:

- Der Personalaufwand wächst rechnerisch um 3.0% pro Jahr, da die jährliche Teuerung mit 1.5% angenommen wird;
- die Beiträge mit Zweckbindung wachsen rechnerisch um 3.0% pro Jahr, da die jährliche Teuerung mit 1.5% angenommen wird;
- der Steuerertrag wächst rechnerisch um 5.0% pro Jahr.

7.3 Weitere Modellannahmen

Um die zukünftigen Entwicklungen abschätzen zu können, wurden aufgrund des heutigen Wissensstandes verschiedene Annahmen getroffen, die nachfolgend beschrieben werden.

- Die realen Wachstumsraten des Bruttoinlandproduktes (BIP) betragen in den Jahren 2005 - 2010 gemäss den Prognosen der BAK Basel Economics AG für die Schweiz im Durchschnitt rund 2.3% pro Jahr³. Für den Kanton Zug rechnet die BAK Basel bis ins Jahr 2012 mit durchschnittlich 3.2% pro Jahr⁴. Weiter in die Zukunft reichende Prognosen liegen zurzeit nicht vor.
- Die Risiken für eine Erhöhung der Konsumentenpreise werden als moderat eingeschätzt. Es wird mit einer Teuerung von durchschnittlich 1.5% pro Jahr gerechnet.
- Bei den Zinssätzen rechnet man tendenziell mit einer leicht steigenden Entwicklung.
- Die ordentlichen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen werden aufgrund der vorgesehenen Investitionsprojekte pro Jahr kalkulatorisch mit 13% eingesetzt, wobei die Strassenbau Spezialfinanzierung separat berücksichtigt wird.
- Investitionsbeiträge, für welche der Kanton keine effektiven Gegenwerte besitzt, werden – sofern es das Jahresergebnis zulässt – zusätzlich abgeschrieben.
- Grundlage für die Berechnung der kantonalen Beiträge an den neuen Finanzausgleich bilden die Angaben des Bundes, wonach der Ressourcenausgleich für das Jahr 2005 noch 129.0 Mio. Franken betragen hätte. Für das Jahr 2008 wurde für den Kanton Zug ein Betrag von 178.6 Mio. Franken berechnet, was einer jährlichen Steigerung von rund 12% entspricht. In der Modellrechnung wird deshalb von einem durchschnittlichen Wachstum von 12% pro Jahr ausgegangen.

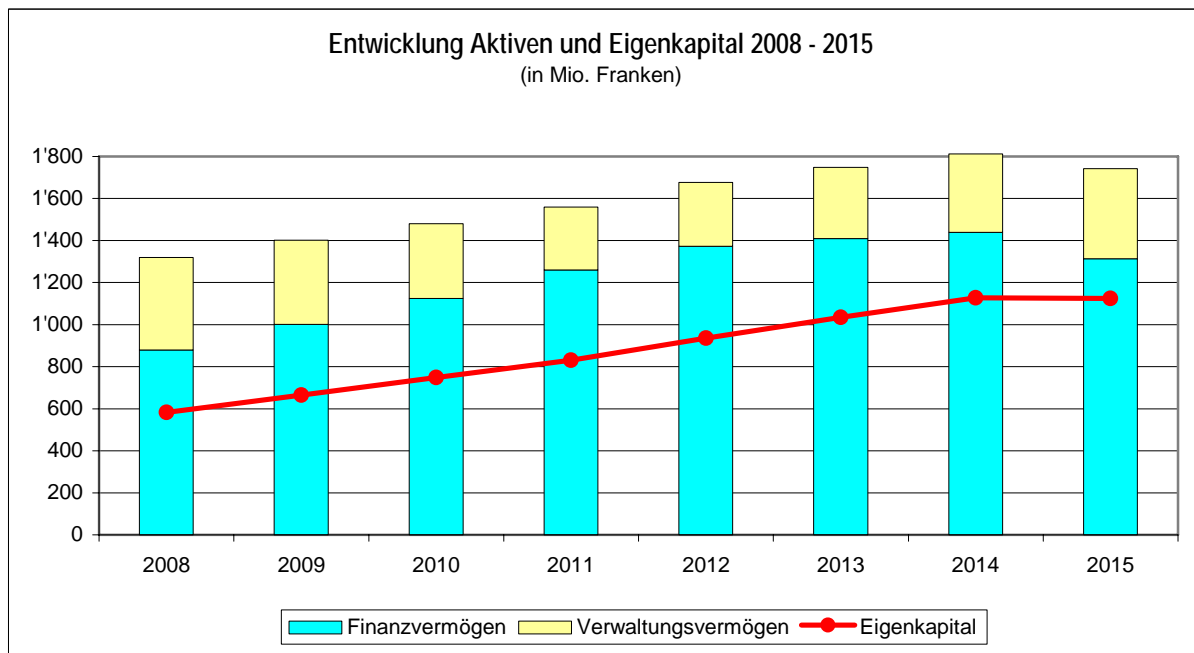
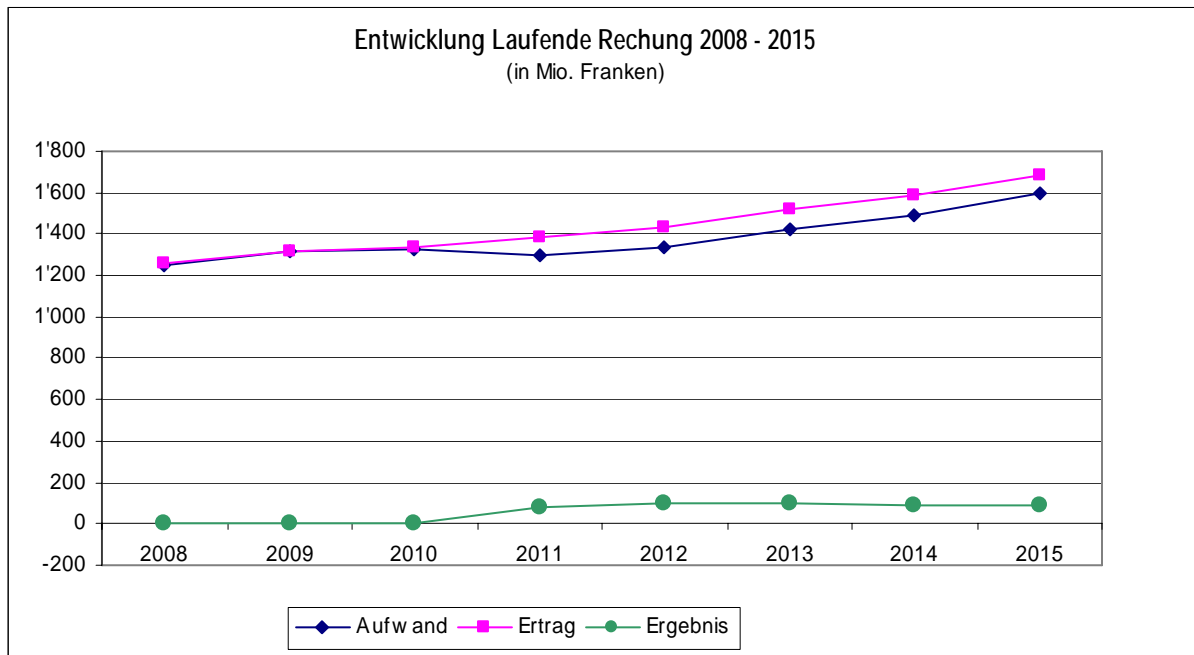
³ BAK-Prognosen vom 8. Juni 2007 (siehe www.bakbasel.ch)

⁴ BAK-Regionalprognosen, publiziert durch Zuger Kantonalbank, Wirtschaft & Prognosen, Frühling 2007 (siehe www.zugerkb.ch)

- Die Entwicklung der zukünftigen Mehrbelastungen für den neuen Finanzausgleich ist noch mit vielen Unsicherheiten behaftet, da der Kanton Zug weiterhin stark wächst und der Ressourcenausgleich jeweils auf der Basis der vergangenen vier bis sechs Jahre berechnet wird. Deshalb wird schrittweise eine Ressourcenausgleichsreserve von rund 350 Mio. Franken gebildet, um kurzfristige Änderungen der eingeschlagenen Finanz- und Steuerpolitik zu vermeiden.
- Für den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer wird die gleiche jährliche Steigerungsrate von 5% wie für den Steuerertrag erwartet.
- Bei den Beiträgen an den Ressourcenausgleich, welche die Einwohnergemeinden an den Kanton entrichten, wird ebenfalls mit einer Wachstumsrate von 5% pro Jahr gerechnet.
- Auf allen anderen Positionen der Laufenden Rechnung wird gemäss der angenommenen Teuerung eine Steigerung von 1.5% pro Jahr eingeplant.

8. Resultate der Modellrechnungen

Unter den in Ziffer 7 genannten Annahmen ergeben sich folgende Entwicklungen:



9. Massnahmen zur Zielerreichung

Die Modellrechnungen gemäss Ziffer 8 zeigen unter den genannten Annahmen ein insgesamt stabiles Bild des Zuger Staatshaushaltes. Die Modellrechnungen deuten darauf hin, dass ab dem Jahr 2011 ein Steuersenkungspotenzial von rund 80 Mio. Franken oder 12% des dannzumaligen Kantonssteuerertrages bestehen könnte. Der Regierungsrat wird die allenfalls notwendigen Anpassungen der Steuergesetzgebung dem Kantonsrat rechtzeitig vorlegen. Angesichts des sich verschärfenden interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerbs ist der Pflege einer weiterhin vorteilhaften Steuerbelastung für natürliche und juristische Personen besondere Beachtung zu schenken.

Im Weiteren dürfen auch nachfolgende Aspekte nicht vernachlässigt werden:

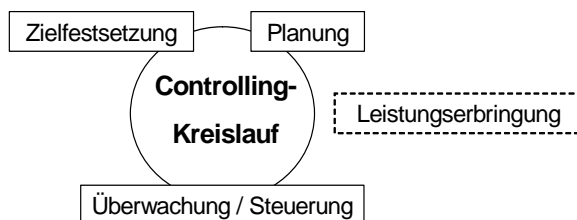
- Die Investitionen sind den finanziellen Möglichkeiten des Kantons anzupassen. Der Selbstfinanzierungsgrad muss grundsätzlich 100% betragen, damit die Investitionen ohne Fremdverschuldung finanziert werden können.
- Mit dem vom Kantonsrat am 7. Juli 2005 initiierten Projekt Staatsaufgabenreform (STAR) müssen die staatlichen Aufgaben und Leistungen in Kombination mit der Umsetzung der NFA beurteilt und hinterfragt werden. Es geht dabei nicht in erster Linie um ein Spar- sondern um ein Effizienzsteigerungsprogramm, welches weitergeführt werden muss, um das finanzpolitische Ziel eines effizienten und effektiven Ressourceneinsatzes sicherzustellen.
- Die Führungsprozesse und die Zielerreichung in der kantonalen Verwaltung sind weiter zu verbessern. Zur Unterstützung der Führungsverantwortlichen ist ein schrittweiser und auf die Entscheidungsebenen ausgerichteter Ausbau des Controllings notwendig. Bei der Entwicklung und Einführung von Controlling-instrumenten ist immer das Verhältnis von Aufwand und Nutzen zu beachten.

10. Exkurs: Controlling in der kantonalen Verwaltung

10.1 Definition

Controlling wird als Teil des Führungsablaufes verstanden und umfasst den gesamten Prozess der Zielfestsetzung, der Planung, der Überwachung und Steuerung sowie die Berichterstattung in Bezug auf eine spezifische Leistungserbringung. Es handelt sich um eine Führungsaufgabe, und zwar auf jeder Hierarchiestufe.

Der **Controlling-Kreislauf** lässt sich wie folgt abbilden:



Die Kernfunktion des Controllings ist die **Berichterstattung**. Sie ist bei allen Prozess-Schritten wichtig und erfolgt immer stufengerecht, transparent und verständlich.

Beispiele zu den einzelnen Schritten:

- **Zielfestsetzungen** sind z.B. die Schwerpunkte des Regierungsrates, die Finanzstrategie, ein Leistungsauftrag oder der gesetzliche Auftrag, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten;
- bei der **Planung** werden die konkreten Massnahmen und die benötigten Ressourcen für die Realisierung der Ziele bestimmt (z.B. bei einer Projektplanung);
- bei der **Überwachung / Steuerung** werden Soll-Ist-Vergleiche und Kennzahlen analysiert. Bei wesentlichen Zielabweichungen sind entsprechende Korrekturmassnahmen vorzuschlagen und umzusetzen.

Die **Leistungserbringung** erfolgt ausserhalb des Controlling-Kreislaufes und umfasst die Ausführung der geplanten Massnahmen bzw. die Erstellung der vorgesehenen Leistungen oder Produkte.

10.2 Zweck des Controllings

Der Zweck des Controllings in der öffentlichen Verwaltung besteht in der Erhöhung der Transparenz bezüglich Zielen, Leistungen und Ergebnissen sowie in der Verbesserung der Führungs- und Steuerungsmöglichkeiten.

Die Führungskräfte benötigen die für sie relevanten Entscheidungsgrundlagen, damit die gesetzten Ziele in der geforderten Qualität, Quantität, Zeit und mit den vorgegebenen Ressourcen erreicht werden. In festgelegten zeitlichen Abständen wird die Umsetzung der Ziele überwacht und bei Bedarf steuernd eingegriffen.

Die dafür notwendigen Planungs- und Steuerungsinstrumente werden durch die Controllerdienste entwickelt und betreut. Die Mitarbeitenden der Controllerdienste (Controllerinnen oder Controller) sorgen damit für Transparenz und leisten Führungsunterstützung. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Führungskräften und Controllerdiensten ist daher unabdingbar.

10.3 Anwendungsbereiche

Die Anwendungsbereiche des Controllings sind vielfältig und richten sich nach der zu erfüllenden Aufgabe, den zu erreichenden Zielen, dem Zeithorizont und der Hierarchiestufe. Mögliche Anwendungsbereiche sind:

- Gesamtverwaltung (z.B. Schwerpunktpolitik des Regierungsrates oder kantonaler Richtplan)
- Personal (z.B. Personalstrategie, Personalplanung)
- Finanzen (z.B. Finanzstrategie, Finanzplan oder Budget)
- Bereiche (z.B. Spitalbereich, Bildungsbereich oder öffentlicher Verkehr)
- Projekte (z.B. Bau- oder Informatikprojekte)
- Leistungen (z.B. in Ämtern oder Abteilungen)
- Wirkungen (z.B. von Regierungsprogrammen)

10.4 Grundsätze

Controlling-Instrumente wie Kennzahlen, Zahlenreihen, Soll-Ist-Vergleiche, Schwerpunktprogramme oder Direktionsziele existieren bereits. Wichtig ist jedoch eine auf die Gesamtziele ausgerichtete Koordination. Das Controlling soll im Kanton Zug schrittweise und auf die Entscheidungsebenen ausgerichtet ausgebaut werden. Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten:

- Die Führungspersonen orientieren sich bei ihren Entscheidungen unter anderem am oben definierten Controlling-Kreislauf;
- die bestehenden Controlling-Instrumente werden kritisch hinterfragt und bei Bedarf den tatsächlichen Informationsbedürfnissen angepasst;
- bei der Entwicklung und Einführung von neuen Controlling-Instrumenten ist immer das Verhältnis von Aufwand und Nutzen zu beachten.

11. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 25. September 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio