



Finanzstrategie 2017–2025 für den Kanton Zug

Bericht und Antrag der erweiterten Staatswirtschaftskommission
vom 8. Juni 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die erweiterte Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2597.1 - 15117 am 8. Juni 2016 beraten. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Projekt Finanzen 2019
3. Ausblick bis 2025
4. Antrag

1. Ausgangslage

Die finanzielle Lage des Kantons Zug hat sich in den letzten Jahren dramatisch verändert. Seit dem Jahr 2013 müssen hohe Aufwandüberschüsse ausgewiesen werden. Das vom Regierungsrat im Juli 2014 initiierte Entlastungsprogramm 2015–2018 zeigt zwar erste Wirkungen, trotzdem zeigt der letztjährige Finanzplan weiterhin Defizite von gegen 100 Millionen Franken pro Jahr. Der Finanzhaushalt des Kantons Zug hat ein strukturelles Defizit.

Das Problem zeigt sich einerseits in einer verhaltenen Entwicklung der Erträge. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass der Fiskalertrag und der Anteil an der direkten Bundessteuer zwischen 2011 und 2014 abnahmen und seither lediglich leicht ansteigen. Die Steuergesetzrevisionen der letzten Jahre reduzieren den Fiskalertrag und auch andere Faktoren wirken sich negativ auf die Erträge des Kantons aus: die schwierige Wirtschaftslage, die Frankenstärke, der sich intensivierende Standortwettbewerb sowie die Unsicherheiten für internationale Unternehmen als Folge von politischen Vorstössen auf nationaler Ebene.

Auf der anderen Seite steigen die Aufwände weiterhin stark an, zum Beispiel für die Beiträge an den Nationalen Finanzausgleich (NFA), für das Gesundheits- oder das Asylwesen sowie für soziale Einrichtungen oder die Abschreibungen aufgrund der hohen Investitionen.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte hat der Regierungsrat eine neue Finanzstrategie erarbeitet. Es handelt sich dabei gemäss § 20 des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (BGS 611.1) um ein Führungsinstrument der Exekutive und umfasst die Ziele der zukünftigen Finanz- und Steuerpolitik, einen Massnahmenkatalog und Vorschläge zur Beeinflussung der zukünftigen Entwicklung sowie eine Beurteilung der möglichen Risikofaktoren. Die Finanzstrategie ist dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Auf den Seiten 4 bis 8 blickt der Regierungsrat zurück auf die finanziellen Entwicklungen in den letzten zwanzig Jahren. Im Zeitraum 2005–2008 konnten sehr hohe Ertragsüberschüsse erwirtschaftet werden. Die Folgen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise wirkten sich erst ab 2009 negativ auf den Finanzhaushalt aus. Diese Effekte wurden durch die verschiedenen Steuergesetzrevisionen, die ebenfalls auf eine Reduktion der Erträge zielten, noch verstärkt.

Im Jahr 2011 war ein hoher Überschuss zu verzeichnen, weil sich der Börsengang eines grossen Rohstoffunternehmens positiv auf die Jahresrechnung auswirkte. Dies führt aber in den Jahren 2015, 2016 und 2017 zu höheren Zahlungen des Kantons an den Nationalen Finanzausgleich, weil sich die Berechnungen jeweils auf das durchschnittliche Ressourcenpotenzial der letzten vier bis sechs Jahre stützen.

2. Projekt Finanzen 2019

Auf Seite 13 legt der Regierungsrat dar, wie sich die Laufende Rechnung, das freie Eigenkapital und die Liquidität bis ins Jahr 2025 entwickeln würden, wenn nach dem Entlastungsprogramm keine weiteren Massnahmen ergriffen würden. Das Defizit in der Laufenden Rechnung würde sich jedes Jahr kontinuierlich erhöhen, das Eigenkapital wäre bereits Ende 2019 negativ und die Liquidität wäre Ende des Jahres 2020 aufgebraucht.

Die neue Finanzstrategie umfasst zwei Perioden: Bis Ende 2019 soll das strukturelle Defizit in der Grössenordnung von 100 Millionen Franken mit geeigneten Massnahmen abgebaut werden. Die Definition und Umsetzung der Massnahmen erfolgen im Projekt «Finanzen 2019». Der Finanzdirektor hat uns informiert, dass sich der Regierungsrat zurzeit intensiv mit der Methodik und den Eckwerten auseinandersetzt, die diesem wichtigen Projekt zu Grunde gelegt werden sollen. Eine zentrale Frage ist, in wie weit ein «Top-Down» oder ein «Bottom-Up»-Ansatz zu wählen ist. Es ist essenziell, dass alle Mitglieder der Regierung voll dahinter stehen können, denn nur so hat das Projekt eine Chance, das ambitionöse Ziel bis Ende 2019 zu realisieren. Die dafür nötigen Gesetzesänderungen müssen bereits auf den 1. Januar 2019 in Kraft treten.

Die strategischen Leitlinien für den Zeitraum 2017–2019 sind auf Seite 14 aufgeführt. Es sollen alle Leistungen überprüft und – wenn möglich und sinnvoll – abgebaut oder weggelassen werden. Im Weiteren will die Regierung auch die Leistungsniveaus kritisch durchleuchten und wenn möglich reduzieren.

Die Stawiko fordert, dass sämtliche Leistungen überprüft werden. Selbstredend müssen die staatlichen Leistungen durch entsprechende Rechtsgrundlagen erhärtet sein. Die Stawiko hat jedoch auch nichts dagegen, wenn mögliche Reduktionen zu Gesetzesänderungen führen. Aufgaben, die nicht wirklich notwendig sind, sollen angesichts der aktuellen Finanzlage nicht mehr erbracht werden, auch wenn das in der Öffentlichkeit nicht immer verstanden wird und auch zu kritischen oder negativen Reaktionen führen kann.

Die Stawiko vermisst eine klare Aussage der Regierung zur Effizienz der Leistungserbringung durch das Personal der kantonalen Verwaltung. Der Finanzdirektor hat eingeräumt, dass dies zwar nicht explizit erwähnt ist, aber sowieso immer gilt. Gemäss § 7 Abs. 1 des Organisationsgesetzes (BGS 153.1) steuert der Regierungsrat die Verwaltungstätigkeit neben der Gesetzmässigkeit, der Qualität und der Kundenfreundlichkeit auch nach den Kriterien der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit. Diese Daueraufgabe ist somit in die Überprüfung der Leistungsniveaus implizit mit eingeschlossen.

Ferner regt die Stawiko an, die Personalstellen in den verschiedenen Ämtern zu überprüfen und Anpassungen vorzunehmen, wenn dies durch einen Leistungsabbau möglich und sinnvoll ist.

Die Stawiko stellt fest, dass die Aussagen zu möglich Steuererhöhungen sehr vage formuliert sind. Der Finanzdirektor hat uns informiert, dass im Projekt Finanzen 2019 die kritische Überprüfung der Leistungen und der Ausgaben im Vordergrund stehe. Sofern der Abbau des strukturellen Defizits aber nicht mit Aufwandreduktionen möglich ist, erfolgt er durch Ertragserhöhungen. Deshalb müssen im Projekt auch Überlegungen einfließen, wie und in welchem Ausmass der Fiskalertrag erhöht werden kann. Die diesbezüglichen Entscheidungen hat in jedem Fall die Legislative zu treffen, sei es bei der jährlichen Festlegung des Steuerfusses oder bei der Anpassung von Tarifen im Steuergesetz.

Die Stawiko hat sich auch erkundigt, ob im Projekt Finanzen 2019 finanzielle Belastungen zu den Gemeinden verschoben würden. Der Finanzdirektor hat erklärt, dass dies nicht der Fall ist. Diese Aussage wird von der Stawiko begrüsst. Die Gemeinden beteiligen sich am Entlastungsprogramm mit einem pauschalen Betrag von 18 Millionen Franken. Im Rahmen des Projekts «ZFA Reform 2018» erfolgt eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Dort geht es darum, die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu verbessern, mögliche Entlastungen zu identifizieren und die Kompetenzen und die Finanzierung noch klarer einem Gemeinwesen zuzuordnen.

Der Regierungsrat erwähnt, dass er sich vertieft mit der Bewirtschaftung der kantonalen Grundstücke auseinandersetzen will. Diese Forderung hat die Stawiko in der Vergangenheit bereits mehrmals gestellt. Im Rahmen der Büroraumplanung geht es darum, Büros in kantons-eigenen Gebäuden einzurichten, um nicht zusätzliche Räumlichkeiten dazu mieten zu müssen. Ferner legt der Finanzdirektor dar, dass der Kanton Zug zurzeit nicht zu desinvestieren gedenke, wobei einzelne Ausnahmen nicht auszuschliessen seien. Die Stawiko begrüsst diese Stossrichtung. Bei allfälligen Käufen oder Verkäufen von Liegenschaften des Finanzvermögens erinnert die Stawiko daran, dass sie gemäss § 35 Abs. 2 Bst. b des Finanzhaushaltgesetzes vor dem Abschluss von Grundstücksgeschäften über 500 000 Franken anzuhören ist. Im Übrigen sind Erwerb, Tausch oder Veräusserung von Grundstücken über 5 Millionen Franken vom Kantonsrat zu beschliessen.

Die Stawiko wünscht, laufend über die Entwicklungen des Projekts Finanzen 2019 informiert zu werden. Da der Finanzdirektor an jeder Stawiko-Sitzung von Amtes wegen teilnimmt, wird dieses Thema jedes Mal traktandiert.

3. Ausblick bis 2025

Die zweite Periode der Finanzstrategie umfasst die Jahre 2020 bis 2025. Es wird davon ausgegangen, dass der Finanzhaushalt im 2019 tatsächlich ausgeglichen ist. Mit jährlichen Budgetvorgaben wird der Regierungsrat die Entwicklung steuern, indem er den Aufwand und die Investitionen strikt an den erwarteten Erträgen ausrichtet. Damit sollen weitere Perioden mit hohen Aufwandüberschüssen verhindert werden.

Die Stawiko wurde informiert, dass im Rahmen der anstehenden Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes eine Schuldenbremse eingeführt werden soll. Es geht darum, eine übermässige Verschuldung zu verhindern, damit die öffentliche Hand dadurch nicht in ihrer Aufgabenerfüllung beeinträchtigt wird. Es ist vorgesehen, dass die Teilrevision ab 1. Januar 2018 in Kraft treten wird.

Die Szenarien, deren Ergebnisse der Regierungsrat auf Seite 16 aufzeigt, wurden mit einem selbst erarbeiteten Finanzplanungstool errechnet. Es wird also nicht mehr – wie in der letzten Finanzstrategie – auf die Prognosen der BAK Basel abgestützt, weil sich diese regelmässig bezüglich der Einnahmen als zu optimistisch herausgestellt hatten.

Die Resultate der beiden Szenarien mit einer realistischen und einer optimistischen Ertragsentwicklung zeigen, dass sich die Ergebnisse der Laufenden Rechnung bis ins Jahr 2025 immer knapp um den Nullpunkt bewegen. Der Regierungsrat muss der finanziellen Steuerung also auch in Zukunft hohe Bedeutung zumessen und frühzeitig auf mögliche Entwicklungen reagieren, wobei unter anderem die auf Seite 12 identifizierten Risiken zu berücksichtigen sind.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen, von der Finanzstrategie 2017–2025 für den Kanton Zug (Vorlage Nr. 2597.1 - 15117) Kenntnis zu nehmen.

Unterägeri, 8. Juni 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der erweiterten Staatswirtschaftskommission

Die Präsidentin: Gabriela Ingold