



Finanzstrategie 2012 - 2020 des Kantons Zug

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 29. März 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf § 20 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) unterbreiten wir Ihnen hiermit die Finanzstrategie des Kantons Zug für die Jahre 2012–2020 zur Kenntnisnahme. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. Anpassungsbedarf
4. Rückblick
5. Ziele der Finanzpolitik
6. Finanzhaushaltsmodell (FHHM)
7. Steuerungsinstrumente
8. Strategische Leitlinien

1. Das Wichtigste in Kürze

Die Finanzpolitik des Kantons Zug ist ein Erfolgsmodell. Der Regierungsrat hat seine bisherige Finanzstrategie überarbeitet, weil sich wichtige Einflussfaktoren verändert haben. Im Weiteren braucht es im Zusammenhang mit der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget ab dem Jahr 2012 neue Steuerungsinstrumente.

Der Regierungsrat hat in seiner Strategie 2010–2018 die Erhaltung der Spitzenposition im Standortwettbewerb als eine der zentralen Herausforderungen bezeichnet. Dazu gehört auch die Vermeidung langfristiger Defizite. Um die komplexen nationalen und internationalen wirtschaftlichen Zusammenhänge abzubilden, die den Zuger Staatshaushalt beeinflussen, wurde die BAK Basel Economics AG beauftragt, ein Prognose- und Simulationsmodell zu erstellen. Dieses «Finanzhaushaltsmodell für den Kanton Zug» bildete eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung der neuen Finanzstrategie. Die BAK Basel erkennt in ihren Schlussfolgerungen keine strukturelle Gefahr für den Finanzhaushalt des Kantons Zug. Sie weist aber auch auf mögliche Risiken hin und betont die Wichtigkeit von strategischen Wachstumsvorgaben.

Die neue Finanzstrategie umfasst den Zeitraum 2012–2020 und setzt strategische Leitlinien, an denen sich der Staatshaushalt zu orientieren hat. Diese betreffen den Personalaufwand, Dienstleistungen Dritter und die Investitionen.

2. Ausgangslage

Der Kanton Zug verfolgt eine erfolgreiche Finanzpolitik mit den drei Zielgrössen ausgeglichener Staatshaushalt, gutes staatliches Leistungsangebot und attraktive Steuerbelastung. Zug gehört weiterhin zu den führenden Kantonen in Bezug auf die Standortattraktivität für Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen. Der Regierungsrat hat in seiner Strategie die Erhaltung der Spitzenposition im Standortwettbewerb und die Weiterentwicklung der positiven Rahmenbedingungen als eine der zentralen Herausforderungen bezeichnet.

Mit der bisherigen Finanzstrategie 2008–2015 wurden für die strategisch wichtigsten und finanziell grössten Positionen der Laufenden Rechnung jährliche Wachstumsvorgaben definiert. Diese Vorgaben haben sich bewährt. In den Berichterstattungen zum Budget und zum Finanzplan konnten die Abweichungen zu den strategischen Vorgaben jeweils plausibel erklärt werden (z.B. durch neue Kantonsratsbeschlüsse oder durch nicht direkt beeinflussbare exogene Vorgaben wie Bundesgesetze). Die transparente Berichterstattung hat sich positiv auf die Zusammenarbeit zwischen dem Regierungsrat und dem Kantonsrat ausgewirkt.

3. Anpassungsbedarf

Die bisherige Finanzstrategie muss aus folgenden Gründen überarbeitet werden:

- In der Strategie des Regierungsrates 2010–2018 wird die Erhaltung der Spitzenposition im Standortwettbewerb als eine der zentralen Herausforderungen genannt. Dabei wird unter anderem der ausgeglichene Staatshaushalt als strategisches Ziel definiert. Die Überarbeitung der Finanzstrategie zur Verhinderung langfristiger Defizite ist eines der Legislaturziele.
- Die letzten beiden Finanzpläne (2010–2013 und 2011–2014) zeigen jeweils Aufwandüberschüsse in zweistelliger Millionenhöhe über die ganzen Planperioden, während die BAK Basel keine strukturelle Gefahr für den Finanzhaushalt des Kantons Zug erkennt.
- Die Staatswirtschaftskommission hat bei der Beratung dieser Finanzpläne eine Überarbeitung der Finanzstrategie gefordert.
- Die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Pragma) bedingt ab dem Budget 2012 neue Steuerungsinstrumente.
- Ab dem Jahr 2012 gilt der Personalplafonierungsbeschluss nicht mehr.

Gemäss § 7 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) obliegt dem Regierungsrat die Steuerung der Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenfreundlichkeit und der Wirtschaftlichkeit. Er führt mit Zielvorgaben, insbesondere mit einer mehrjährigen Strategie und mit Legislaturzielen. Die Finanzstrategie ist eine Teilstrategie davon. Nach § 20 des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (BGS 611.1) wird die Finanzstrategie bei Bedarf überarbeitet. Sie umfasst insbesondere:

- a) Ziele der zukünftigen Finanz- und Steuerpolitik;
- b) einen Massnahmenkatalog und Vorschläge zur Beeinflussung der zukünftigen Entwicklung;
- c) eine Beurteilung der möglichen Risikofaktoren.

4. Rückblick

In der bisherigen Finanzstrategie waren auf der Aufwandseite Wachstumsraten für den Personalaufwand und die Beiträge mit Zweckbindung vorgegeben. Eine mehrjährige Betrachtung in den beiden nachfolgenden Tabellen zeigt, dass die Steigerungsraten bis ins Jahr 2010 tendenziell abgenommen haben. Jedoch wird in der kurzfristigen Betrachtung über die letzten drei Jahre ersichtlich, dass das Wachstum wieder im Zunehmen begriffen ist. Beim Personalaufwand ist dies primär auf die im Jahr 2009 einmalig gewährte Reallohnerhöhung zurückzuführen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die strategischen Vorgaben zu einem bewussteren Umgang mit den finanziellen Ressourcen geführt haben und dass das Aufwandwachstum tendenziell abgeschwächt werden konnte.

Personalaufwand (Kontengruppe 30)	Mittelwert 1991–2010 (20 Jahre)	Mittelwert 2001–2010 (10 Jahre)	Mittelwert 2006–2010 (5 Jahre)	Mittelwert 2008–2010 (3 Jahre)
Wachstum pro Jahr	5.5%	4.4%	4.0%	4.5%

Die Steigerung im fünfjährigen Zeitraum von 2006–2010 setzt sich wie folgt zusammen:
 +1.8% pro Jahr durch neue Stellen*)
 –0.5% pro Jahr durch temporär nicht besetzte Stellen und Mutationseffekte*)
 +1.0% pro Jahr durch individuelle Beförderungen und TREZ
 +0.4% pro Jahr durch die Reallohnerhöhung per 1.1.2009
 +1.3% pro Jahr durch die ausgeglichene Teuerung
+4.0% Total pro Jahr

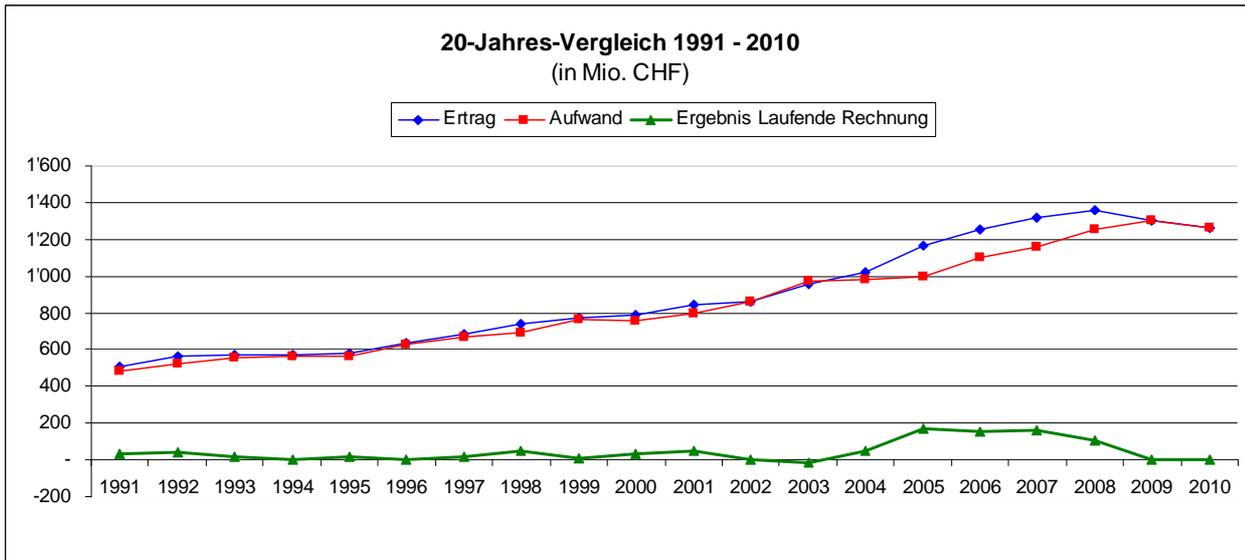
*) Unter Berücksichtigung von abgebauten sowie temporär nicht besetzten Stellen sowie der Mutationseffekte wurden zwischen 2006 und 2010 im Durchschnitt 22.6 neue Stellen pro Jahr geschaffen. Diese werden zum Teil für die Bewältigung zunehmender Aufgaben als Folge des generellen Wachstums eingesetzt (Mengenausweitung) und zum Teil für zusätzliche und/oder neue Aufgaben.

Beiträge mit Zweckbindung (Kontengruppe 36)	Mittelwert 1991–2010 (20 Jahre)	Mittelwert 2001–2010 (10 Jahre)	Mittelwert 2006–2010 (5 Jahre)	Mittelwert 2008–2010 (3 Jahre)
Wachstum pro Jahr	4.6%	4.0%	1.9%	2.8%

Auf der Ertragsseite zeigt sich, dass das Wachstum des Steuerertrages abgenommen hat. In den letzten drei Jahren spiegeln sich die bewusst angestrebten Auswirkungen der beiden Steuergesetzesrevisionen wieder, die durch die unvorhersehbaren Einflüsse der Finanz- und Wirtschaftskrise noch verstärkt worden sind:

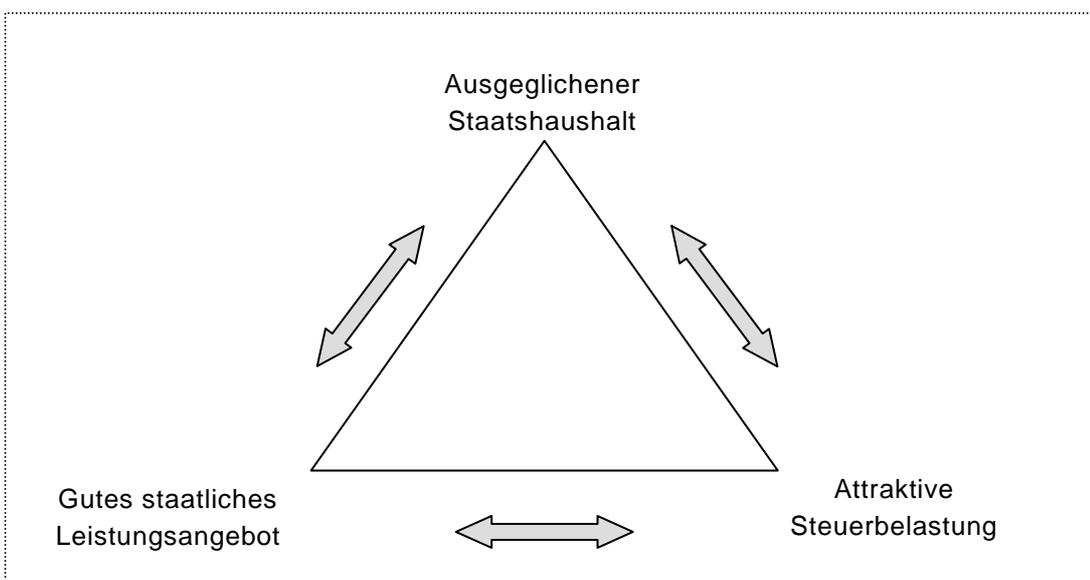
Steuererträge (Kontengruppe 40)	Mittelwert 1991–2010 (20 Jahre)	Mittelwert 2001–2010 (10 Jahre)	Mittelwert 2006–2010 (5 Jahre)	Mittelwert 2008–2010 (3 Jahre)
Wachstum pro Jahr	5.9%	5.1%	4.6%	-0.2%

Der Staatshaushalt war bis zum Jahr 2004 im Gleichgewicht, wobei die Ertragsüberschüsse konsequent für zusätzliche Abschreibungen und/oder Reserveneinlagen verwendet wurden. Im Jahr 2005 führte der kantonale Anteil am Verkaufserlös von Nationalbankgold zu einem ausserordentlichen Ertragsüberschuss. In den Jahren 2006 bis 2008 konnten hohe ordentliche Ertragsüberschüsse erwirtschaftet werden. Im 2009 und 2010 sind die Ergebnisse jeweils wieder ausgeglichen:



5. Ziele der Finanzpolitik

Der Regierungsrat hat die finanzpolitischen Ziele für den Kanton Zug bereits in seiner ersten Finanzstrategie im Jahr 2004 definiert. Sie behalten weiterhin ihre Gültigkeit:



- a) **Ausgeglichener Staatshaushalt:**
Der Staatshaushalt soll mittel- bis langfristig ausgeglichen sein. Eine negative Abweichung von diesem Ziel würde zum Beispiel 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 sind effizient und effektiv einzusetzen.
- c) **Attraktive Steuerbelastung:**
Die Steuerbelastung der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Unternehmen soll im interkantonalen und internationalen Vergleich möglichst tief gehalten werden.

6. Finanzhaushaltsmodell (FHHM)

6.1. Grundsätzliches

Die letzten beiden Finanzpläne für die Jahre 2010–2013 und 2011–2014 weisen in allen Planjahren hohe Aufwandüberschüsse aus. Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise und der Rezession im Jahr 2009 ist die weitere wirtschaftliche Entwicklung mit Unsicherheiten behaftet.

Dabei sind insbesondere folgende Einflussfaktoren zu berücksichtigen:

- Entwicklung Steuerwettbewerb national und international;
- Entwicklung wichtiger Umfeldfaktoren wie Einfluss EU, Steuerharmonisierung, Föderalismus, NFA, kantonale Steuerregimes;
- Änderungen in der nationalen oder kantonalen Gesetzgebung mit finanziellen Folgen (z.B. Gesundheit, Bildung, öV, Sozialwesen, Sozialversicherungen);
- Wichtigste Risikofaktoren und Chancen;
- Kostenvergleiche mit Nachbarkantonen.

All diese Faktoren und die Abhängigkeiten untereinander sind bei der Erarbeitung einer Finanzstrategie zu berücksichtigen. Der Regierungsrat hat am 22. Dezember 2009 beschlossen, die finanzielle Entwicklung des Kantons Zug bis ins Jahr 2020 in einem Prognose- und Simulationsmodell darzustellen. Da für den Aufbau eines solchen komplexen Modells im Kanton Zug das Know-How fehlt, hat er dafür die BAK Basel Economics AG beauftragt, die in der Erarbeitung von ökonometrisch fundierten, mathematischen Modellen eine breite Erfahrung aufweist. Sie ist auch in der Lage, die Situation von aussen objektiv zu beurteilen.

Der Schlussbericht der BAK Basel vom Dezember 2010 kann im Internet auf der kantonalen Homepage www.zug.ch → Behörden → Finanzdirektion → Finanzplanung (direkter Link) eingesehen und bei Bedarf ausgedruckt werden.

6.2. Modellannahmen

Das FHHM bildet die komplexen volkswirtschaftlichen Zusammenhänge ab, die den Zuger Staatshaushalt beeinflussen. Darin werden auch die weltwirtschaftlichen und Schweizerischen Entwicklungen berücksichtigt. Das Modell basiert auf den Prognosen der BAK Basel vom Oktober 2010 mit folgenden makroökonomischen Rahmenbedingungen (Auswahl):

	Reale Wachstumsraten 2013–2020 Mittelwert pro Jahr
Bruttoinlandprodukt Welt	4.4 %
Bruttoinlandprodukt Schweiz	2.0 %
Bruttoinlandprodukt Zug	3.3 %
Teuerung	1.5 %
Stundenlohn Schweiz	2.6 %
Arbeitnehmereinkommen Zug	2.7 %
Durchschnittlicher Wert pro Jahr	
Arbeitslosenquote Schweiz	2.5 %
Arbeitslosenquote Zug	1.5 %

6.3. Prognosen

Während der Finanzplan 2011–2014 auf hohe Defizite hindeutet, prognostiziert die BAK Basel im FHHM bereits für das Jahr 2013 ein ausgeglichenes Resultat und rechnet für die Jahre 2015–2020 mit Ertragsüberschüssen. Dabei hat sie sowohl die Auswirkungen der Steuergesetzrevision 2012 als auch die Mehrbelastungen infolge der neuen Spitalfinanzierung bereits berücksichtigt. Die Prognose der BAK Basel geht jedoch von markant tieferen Beiträgen an den NFA-Ressourcenausgleich aus und sie schätzt die wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten Jahren – und damit das Wachstum der Steuererträge – positiver ein als die kantonale Finanzplanung. Auf der anderen Seite müssen weitere, speziell für den Kanton Zug strategisch relevante finanzielle Veränderungen, ausserhalb des Modells berücksichtigt werden. Es handelt sich dabei insbesondere um den Strassenbau, den öffentlichen Verkehr sowie neue Aufgaben im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes.

6.4. Risiken

Die BAK Basel hat eine Risikoanalyse vorgenommen. Dafür wurden unter anderem zwei Szenarien simuliert. In einem Szenario wurde eine strukturelle Wachstumsschwäche in der EU-Wirtschaft angenommen. In einer zweiten Simulation wurde untersucht, wie sich eine Veränderung der Bevölkerungsdynamik (Abwanderung anstatt Zuwanderung) auf den Staatshaushalt auswirken würde. In der Schlussbeurteilung wurde die Eintretenswahrscheinlichkeit bei beiden Szenarien als gering beurteilt.

Auf weitere Risiken weist BAK Basel in Ihren Ausführungen zur fiskalischen Nachhaltigkeit hin. Sie erkennt dabei «keine strukturelle Gefahr für den Finanzhaushalt des Kantons Zug», erwähnt aber drei mögliche Risiken: den Wettbewerb um Unternehmen und Einwohnerinnen und Einwohner, die Knappheit des Raumes sowie das «Klumpenrisiko» Rohstoffhandel.

Im Weiteren stellt auch der Beitrag des Kantons an den NFA-Ressourcenausgleich ein erhebliches Risiko dar. Das von BAK Basel im Auftrag der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF) erstellte NFA-Prognosemodell liefert dazu die jeweils aktuell zu erwartenden Zahlen und berücksichtigt auch die Entwicklungen in den anderen Kantonen.

Auch der Steuerstreit mit der Europäischen Union ist risikobehaftet und aktuell ist auch nicht klar, wie sich die Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank entwickeln werden.

7. Steuerungsinstrumente

7.1. Finanzhaushaltsgesetz

Die Haushaltsführung hat sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit zu richten¹.

7.2. Finanzstrategie

Die BAK Basel weist mehrfach darauf hin, dass sich die strategischen Vorgaben, insbesondere auf der Aufwandseite, bewährt haben. Auch in der neuen Finanzstrategie 2012–2020 setzt der Regierungsrat strategische Leitlinien, nach denen sich die Entwicklung des Staatshaushaltes längerfristig zu orientieren hat.

7.3. Vorgaben für das Budget und die Finanzplanjahre (Budgetvorgaben)

Die kurzfristige Steuerung erfolgt über die jährlichen Budgetvorgaben. Damit ist keine Abschwächung der bisherigen Wachstumsvorgaben verbunden. Der Regierungsrat hat aber die Möglichkeit, neben den strategischen Leitlinien auch die jeweils aktuellen wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen flexibel zu berücksichtigen und anzuweisende Zielwerte vorzugeben. Die Budgetvorgaben dürfen somit kurzfristig von den strategischen Leitlinien abweichen. Die Leitlinien müssen jedoch bei einer mittelfristigen Betrachtung – in der Regel über fünf Jahre – eingehalten werden.

7.4. Stellenübersicht

Damit der Regierungsrat nach dem Wegfall der Personalplafonierung und der Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Pragma) die Personalstellenentwicklung planen und überwachen kann, nimmt er mindestens zwei Mal im Jahr bei der Budgetierung/Finanzplanung und der Jahresrechnung Kenntnis von der Stellenübersicht. Diese wird durch das Personalamt laufend aktualisiert und gibt Auskunft über die geplanten und tatsächlich besetzten Stellen in der kantonalen Verwaltung.

7.5. Finanzplan

Ab Budget 2012 werden die Prozesse für die Erarbeitung der Budget- und Finanzplanzahlen zeitlich zusammengelegt. Dies ermöglicht es, den Finanzplan neu auch in den Budgetbesprechungen zwischen der Finanzdirektion und den anderen Direktionen zu thematisieren. Er dient der Früherkennung von finanziellen Entwicklungen, um bei Bedarf frühzeitig steuernd eingreifen zu können.

¹ Siehe § 2 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz (BGS 611.1)

8. Strategische Leitlinien

8.1. Grundsatz

Es ist eine Kernaufgabe des Regierungsrates, die Verwaltung schlank zu halten und die Aufgabenerfüllung effizient vorzunehmen. Ausserhalb der exogen vorgegebenen Verpflichtungen übernimmt er neue Aufgaben sehr zurückhaltend.

8.2. Personalaufwand

Der Personalaufwand beläuft sich im Jahr 2010 auf 283.6 Mio. Franken, was 22.4% des Gesamtaufwandes entspricht.

8.2.1. Generelles Wachstum

Zug bleibt ein Wachstumskanton und dementsprechend muss eine generelle Erhöhung des Personalaufwandes weiterhin möglich sein. In der bisherigen Finanzstrategie waren dafür 1.5% pro Jahr vorgesehen. Gemäss seiner Strategie strebt der Regierungsrat jedoch ein Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum an, das kleiner ist als bisher.

BAK Basel stützt sich bei ihren Prognosen und Szenarien auf die Zahlen des Bundesamtes für Statistik und rechnet für den Zeitraum von 2010–2020 mit einer durchschnittlichen Bevölkerungszunahme von 1.2%. Wüest und Partner prognostizierten im Oktober 2009 in einem mittleren Szenario ein jährliches Bevölkerungswachstum von 0.9% und ein Arbeitsplatzwachstum von 1.2% pro Jahr. Der Regierungsrat setzt die strategische Leitlinie auf einen mittleren Wert von 1.1% pro Jahr fest. Damit muss die Mengenausweitung der ordentlichen Aufgabenerfüllung sichergestellt werden. Exogen vorgegebene neue Aufgaben, wie z.B. Bundesaufgaben, können separat begründet werden. Auch können Erträge, die einzelnen neuen Stellen direkt zugeordnet sind, wie z.B. Kursgelder bei Lehrpersonen, in Abzug gebracht werden. Ausgenommen sind dabei gesetzlich vorgeschriebene Erträge wie Gebühren, Steuern oder Bussen.

8.2.2. Individuelle Entwicklung

Darunter fallen individuelle Beförderungen wie Lohnstufen- oder Lohnklassenanstiege sowie die Treue- und Erfahrungszulage. Dafür wurden in den letzten fünf Jahren durchschnittlich 1.0% des Personalaufwandes aufgewendet. Gemäss dem Prognosemodell der BAK Basel beträgt der individuelle Anteil an der Steigerung des Personalaufwandes in den Jahren 2014 bis 2020 durchschnittlich 1.1% pro Jahr. Der Regierungsrat setzt die strategische Leitlinie auf den Erfahrungswert von 1.0% pro Jahr fest.

8.2.3. Unbesetzte Stellen und Mutationseffekte

Temporär unbesetzte Stellen und Mutationseffekte führen zu einem tieferen Personalaufwand. Der Umfang kann nicht durch eine strategische Leitlinie definiert werden. Der Regierungsrat setzt den dadurch gewonnenen Spielraum zurückhaltend und zielbewusst ein und berücksichtigt im Budget mit einer Pauschalkorrektur die erwarteten Auswirkungen.

8.2.4. Teuerungsentwicklung

Gemäss § 51 Abs. 2 des Personalgesetzes vom 1. September 1994 (BGS 154.21) kann der Regierungsrat die Gehälter, unter Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch den Kantonsrat, ganz oder teilweise der Teuerung anpassen. Die BAK Basel geht in ihren Berechnungen von einer durchschnittlichen jährlichen Teuerung in den Jahren 2014 bis 2020 von 1.5% pro Jahr aus. Die Teuerung soll weiterhin berücksichtigt werden und der Regierungsrat legt die für die Planung gültigen Prozentsätze jeweils in den Budgetvorgaben fest.

8.2.5. Zusammenfassung der strategischen Leitlinie zum Personalaufwand:

+1.1% pro Jahr für generelles Wachstum

+1.0% pro Jahr für die individuellen Entwicklungen

+2.1% Total pro Jahr

Die Teuerung wird gemäss den jeweiligen Budgetvorgaben berücksichtigt.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass diese strategische Leitlinie die Mitarbeitenden nicht berechtigt, einen Anspruch auf eine individuelle Erhöhung ihrer Löhne geltend zu machen.

8.3. Dienstleistungen Dritter und Honorare

Unter diesen Positionen werden alle Dienstleistungen verbucht, die nicht durch eigenes Personal erbracht werden. Das Wachstum dieser Kontengruppen war in den letzten Jahren besonders hoch (Zahlen in Mio. Franken):

	2006	2007	2008	2009	2010	Mittelwert
314: Dienstleistungen Dritter für den baulichen Unterhalt	22.5	21.0	23.2	27.5	28.6	
315: Dienstleistungen Dritter für den übrigen Unterhalt	3.2	3.0	3.1	3.2	3.3	
318: Dienstleistungen Dritter und Honorare	28.2	28.7	30.4	33.6	38.6	
Total	53.9	52.7	56.7	64.3	70.5	
Wachstum gegenüber Vorjahr	5.5%	-2.2%	7.6%	13.4%	9.6%	6.8%

Die Kontengruppe 318 besteht aus 65 Konten und die nachfolgende Aufstellung zeigt, dass sie viele und sehr unterschiedliche Dienstleistungen umfasst:

Bereich	Anzahl Konten	Rechnung 2010
Diverse DL und Honorare	28	10.0
Informatik	7	8.7
Porti- und Telefonkosten	2	4.0
Bildungsbereich	9	3.2
Ausgleichskasse (zwei Jahresbeiträge)	1	3.0
Asylbereich	5	3.5
Hochbauamt (übrige DL)	1	2.0
Einzugsprovision an Betriebe und Gemeinden	1	1.9
Versicherungsprämien	8	1.4
Gerichte	3	0.9
Total	65	38.6

Bei der Einzugsprovision an Betriebe und Gemeinden hat ein Wachstum eine direkte Auswirkung auf die Quellensteuererträge und ist somit erwünscht. Andere Dienstleistungen, wie zum Beispiel die Versicherungsprämien oder Porti- und Telefonkosten, sind nicht direkt beeinflussbar. Um jedoch insgesamt einem hohen Wachstum vorzubeugen setzt der Regierungsrat über alle drei Kontengruppen eine strategische Leitlinie im Rahmen der Teuerung gemäss den jeweiligen Budgetvorgaben fest. Erträge, die einzelnen Bereichen direkt zugeordnet sind, wie z.B. Bundesbeiträge, können dabei in Abzug gebracht werden (Nettobetrachtung).

8.4. Beiträge mit Zweckbindung

Die Beiträge mit Zweckbindung belaufen sich im Jahr 2010 auf 361.8 Mio. Franken, was 28.6% des Gesamtaufwandes entspricht. Die Steuerung ist erschwert, weil sie auch vom Regierungsrat nicht direkt beeinflussbare Beiträge beinhalten.

8.4.1. Nicht direkt beeinflussbare Beiträge

Nicht direkt beeinflussbare Beiträge stützen sich in der Regel entweder auf übergeordnetes Bundesrecht (z.B. Spitalfinanzierung, Arbeitslosenversicherung, Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV) oder auf interkantonale Vereinbarungen (z.B. im Bildungs- oder Spitalbereich).

8.4.2. Direkt beeinflussbare Beiträge

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 (siehe Ziffer 8.4.3);
- durch Subventionsvereinbarungen, wenn private Tätigkeiten im öffentlichen Interesse finanziell gefördert werden;
- durch Regierungsratsbeschlüsse.

Der Regierungsrat kann auch in einzelnen Bereichen die Umsetzung kantonaler Vorgaben beeinflussen, z.B. bei den kantonalen Ergänzungsleistungen oder bei der Prämienverbilligung.

8.4.3. Leistungsvereinbarungen

Der Kanton hat mit rund 50 privaten Institutionen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Dafür bezahlte er im Jahr 2009 insgesamt 65.5 Mio. Franken. In der Regel fällt bei den privaten Dritten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in erster Linie Personalaufwand an. Für die Festlegung einer strategischen Leitlinie für Leistungsvereinbarungen wird ein Anteil von 75% für Personalaufwand und von 25% für Sachaufwand angenommen.

Für den Personalaufwand gilt wie in der kantonalen Verwaltung² eine strategische Leitlinie von 2.1% pro Jahr plus Teuerung. Der Sachaufwand soll sich an der Teuerung gemäss den jeweiligen Budgetvorgaben orientieren.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass diese strategische Leitlinie die privaten Dritten nicht berechtigt, einen Anspruch auf eine individuelle Erhöhung ihrer Beiträge geltend zu machen.

8.5. NFA-Belastung

Seit dem Jahr 2008 ist die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen in Kraft. Die Beiträge, die Zug für die anderen Kantone zahlen muss, belaufen sich im Jahr 2010 auf 216.7 Mio. Franken oder 17% des Gesamtaufwandes. Sie haben sich wie folgt entwickelt:

Beträge in Mio. Franken	2008	2009	2010
Ressourcen- und Härteausgleich	180.2	193.7	216.7
Anteil der Gemeinden	31.0	34.0	36.8
Nettobelastung Kanton	149.2	159.7	179.9

Diese Position wird der Vollständigkeit halber aufgeführt. Der Regierungsrat hat in seiner Strategie 2010–2018 die Begrenzung der NFA-Belastung für die Geberkantone als Legislaturziel aufgeführt.

² siehe Ziff. 8.2.5

8.6. Steuerertrag

In der bisherigen Finanzstrategie war eine strategische Wachstumsvorgabe von 5.0% pro Jahr definiert. Diese Vorgabe ist über sehr lange Zeiträume gesehen realistisch³, jedoch können die jährlichen Schwankungen sehr hoch ausfallen. Die BAK Basel prognostiziert für die Jahre 2014–2020 ein Wachstum von durchschnittlich 6.2% pro Jahr, wobei die Steuergesetzrevisionen 2009, 2010 und 2012 bereits berücksichtigt worden sind. Die letzten Jahre mit Hochkonjunktur und Rezession haben jedoch gezeigt, wie schnell sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ändern können. Es erscheint dem Regierungsrat nicht angebracht, eine strategische Leitlinie vorzusehen. Wir weisen jedoch darauf hin, dass der Regierungsrat in seiner Strategie 2010–2018 folgende Ziele formuliert hat, die auch im Rahmen der Finanzstrategie Gültigkeit haben:

- Der Kanton Zug hat Steuern, die für natürliche und juristische Personen zu den tiefsten der Schweiz gehören und im internationalen Standortwettbewerb konkurrenzfähig sind.
- Der Kanton Zug verfolgt eine berechenbare und stabile Steuerpolitik.

Aus diesen strategischen Zielen folgt, dass der Steuerfuss weiterhin stabil bleiben soll. Weitere Steuergesetzrevisionen mit grossen finanziellen Auswirkungen sind zurzeit nicht vorgesehen, können jedoch je nach nationalen und internationalen Entwicklungen auch nicht ausgeschlossen werden.

8.7. Investitionsrechnung

Nachfolgende Übersicht der letzten fünf Jahre zeigt, dass im Durchschnitt 47.6 Mio. Franken pro Jahr mehr budgetiert wurde als tatsächlich realisiert werden konnte.

Investitionen	2006	2007	2008	2009	2010	Mittelwert
Budget	127.5	159.1	146.0	136.1	125.7	
Rechnung	67.1	115.1	105.9	87.2	81.2	
Differenz	60.4	44.0	40.1	48.9	44.5	47.6

Diese Differenzen sind in zweierlei Hinsicht relevant: Erstens belasten die damit zusammenhängenden Abschreibungen die Laufende Rechnung, und zwar sowohl im Budgetjahr als auch in den Finanzplanjahren. Zweitens beeinflussen die zu hohen Budgetierungen auch die Liquiditätsplanung. Wie in der bisherigen Finanzstrategie soll weiterhin der Grundsatz gelten, dass die Investitionen den finanziellen Möglichkeiten des Kantons anzupassen sind. Gradmesser dafür ist der Selbstfinanzierungsgrad, der grundsätzlich 100% betragen muss, damit die Investitionen ohne Fremdverschuldung mit den im gleichen Jahr erwirtschafteten Mitteln finanziert werden können. Selbstverständlich muss es bei grossen Projekten⁴ möglich sein, von diesem Grundsatz abzuweichen. Langfristig gilt es aber, einen Selbstfinanzierungsgrad von 100% zu erreichen.

Zug, 29. März 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

300/mb

³ siehe dazu den Rückblick auf die letzten 20 Jahre in Kapitel 4

⁴ Es stehen in den nächsten Jahren verschiedene Grossprojekte an, wie z.B. die Umfahrung Cham-Hünenberg, die Tangente Zug/Baar oder das Verwaltungszentrum 3 und der ZVB-Hauptstützpunkt