



Motion von Kurt Balmer, Roger Wiederkehr, Adrian Risi, Rainer Leemann und Philip C. Brunner betreffend Bildung eines allgemeinen Kantonsfonds

(Vorlage Nr. 3732.1 - 17701)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 13. Mai 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kurt Balmer, Roger Wiederkehr, Adrian Risi, Rainer Leemann und Philip C. Brunner reichten am 13. Mai 2024 die Motion betreffend Bildung eines allgemeinen Kantonsfonds ein. Der Kantonsrat überwies den Vorstoss am 3. Juli 2024 an den Regierungsrat. Wir erstatten Ihnen folgenden Bericht und Antrag:

1. Begriffsdefinitionen

1.1. Allgemeiner Kantonsfonds

In der Motion werden sowohl ein «Kantonaler Spezialfonds» als auch ein «Allgemeiner Kantonsfonds» erwähnt. In Anlehnung an den Motionstitel wird im Folgenden der Begriff «Allgemeiner Kantonsfonds» verwendet.

1.2. Separatfonds

Separatfonds sind gemäss § 9 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz; FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) formell ausgeschiedene, rechtlich nicht verselbständigte Teile des Staatsvermögens mit besonderer Zweckbestimmung. Das Verfügungsrecht steht dem Regierungsrat zu, sofern nicht ausdrücklich andere Organe mit dem Vollzug beauftragt sind. Es handelt sich zum Beispiel um den Lotteriefonds, den Sportfonds oder den Entschädigungsfonds für Tierverluste. Per Ende 2024 betrug das Fondsvermögen insgesamt 16,1 Millionen Franken.

Ein Separatfonds hat eine klare Zweckbestimmung mit einer eigenen Rechtsgrundlage. Deshalb kann ein Allgemeiner Kantonsfonds nicht darunter subsumiert werden.

1.3. Eigenkapital

Das Eigenkapital entspricht dem Saldo zwischen den Aktiven (Vermögen) und dem Fremdkapital (Schulden) und wird auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen. Es verändert sich jährlich durch die Verbuchung des Jahresergebnisses der Erfolgsrechnung und belief sich per Ende 2024 auf 2,64 Milliarden Franken. Davon waren 0,16 Milliarden Franken für spezielle Zwecke gebunden¹. Das Freie Eigenkapital betrug 2,48 Milliarden Franken².

Die Motionäre fordern die Bildung eines Allgemeinen Kantonsfonds zwischen 100 und 900 Millionen Franken. Dies hätte zur Folge, dass das Freie Eigenkapital um diesen Betrag reduziert würde.

Hinweis: Die Motionäre schreiben, dass die Bildung eines hohen Eigenkapitals ohne speziellen Zweck «eigentlich nicht gewünscht» sei. Damit ist der Regierungsrat nicht einverstanden und stützt sich auf das Memorandum Haushaltsteuerung und Eigenkapital im Kanton Zug: Eine

¹ Beim gebundenen Eigenkapital des Kantons Zug handelt es sich um Spezialfinanzierungen für die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Die «Spezialfinanzierung Strassenbau» ist mit 152,3 Millionen Franken die bedeutendste.

² Das Freie Eigenkapital entspricht in der Bilanz der Position «Total Bilanzüberschuss/-fehlbetrag».

Kurzanalyse vom 19. September 2022 von Prof. Christoph A. Schaltegger³, in welchem auf Seite 18 Folgendes ausgeführt wird: «Kantone mit höherem Eigenkapital sind nachhaltiger finanziert und resilienter gegen unerwartete Ausgaben. Insbesondere in Anbetracht von Prognose-Unsicherheiten und zyklischen Unregelmässigkeiten ist daher drastischen Massnahmen zur Eigenkapitalreduktion mit Vorsicht zu begegnen, um die Resilienz des Kantons Zug nicht zu gefährden. Hinzu kommt, dass ein höheres Leistungsniveau, beispielsweise in Form von mehr und teurerer Infrastruktur auch höhere Folgekosten und dadurch einen höheren Kapitalbedarf auslöst. Aus ökonomischer Perspektive besteht folglich kein Grund für einen Abbau des Eigenkapitals.»

1.4. Reserven

Reserven sind gemäss § 7 Abs. 2 Bst. d FHG für bestimmte Zwecke gebundenes Eigenkapital. Beispiele dafür sind:

- Steuerschwankungsreserve
- Reserve für zukünftige NFA-Zahlungen
- Bei den Gemeinden: Vorfinanzierungen für zukünftige Grossprojekte

Es handelt sich also um klar definierte Zweckbindungen des Eigenkapitals innerhalb der geltenden Rechtserlasse, die bei Bedarf wieder aufgelöst werden können.

Ein Allgemeiner Kantonsfonds würde eine eigene Rechtsgrundlage benötigen, separat bewirtschaftet werden und das Eigenkapital reduzieren. Er wäre also per definitionem nicht mehr Eigenkapital des Kantons.

Übrigens hat der Kanton seit Jahren keine Reserven mehr, da sie dem Grundsatz der transparenten und klaren Darstellung der Vermögens- und Finanzlage (True and Fair View) gemäss HRM2 widersprechen.

2. Kritische Würdigung des Motionsanliegens

2.1. Zweckbestimmung

Es geht aus dem Motionstext nicht hervor, welche Zweckbestimmung ein Allgemeiner Kantonsfonds haben soll. Es heisst dort: «...zwecks zukunftsorientierter Finanzplanung macht es Sinn, einen gewissen Pauschalbetrag ... einem eigenen kantonalen Spezialfonds zuzuwenden.»

Und «Damit wird im entsprechenden Umfang auch allfälligen politischen (kurzfristigen) Begehrlichkeiten entgegengewirkt und es erfolgt eine nachhaltige längerfristige Finanzpolitik...».

Dazu hält der Regierungsrat Folgendes fest:

- Eine **Finanzplanung** ist immer zukunftsorientiert und umfasst im Kanton Zug einen Zeitraum von vier Jahren. Im jährlichen Budget- und Finanzplanungsprozess legt der Regierungsrat jeweils mit den Budgetvorgaben die maximalen Werte für die Aufwandpositionen der Erfolgsrechnung sowie der Ausgaben der Investitionsrechnung für die nächsten vier Jahre fest.
- Mit einer **Finanzierungsprognose** über anstehende Investitionsvorhaben über fünf Millionen Franken in den nächsten acht Jahren informiert der Regierungsrat den Kantonsrat jeweils im Rahmen der Budgetberatung über längerfristige Ausgaben.
- Der Kanton Zug verfolgt eine **Finanzpolitik**, die sich bis anhin bewährt hat. In der Finanzstrategie 2017–2025 (Vorlage Nr. 2597.1 - 15117) sind folgende finanzpolitischen Ziele definiert: Ausgeglichener Staatshaushalt, gutes staatliches Leistungsangebot und

³ Das Memorandum lag der Antwort 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) bei.

attraktive Steuerbelastung. Diese finanzpolitischen Ziele wurden bereits in der ersten Finanzstrategie von 2004 definiert und sind dementsprechend längerfristig gültig.

- Der Regierungsrat muss die geltenden Gesetze umsetzen. Weitergehende **politische Begehrlichkeiten** müssen im ordentlichen Gesetzgebungsprozess geltend gemacht werden.

2.2. Bewirtschaftung und Verfügungsrecht

Das Finanzvermögen wird gestützt auf § 38 Abs. 1 Bst. g FHG durch die Finanzdirektion bewirtschaftet (mit Ausnahme der Grundstücke im Finanzvermögen, wofür die Baudirektion zuständig ist).

Dafür hat die Finanzdirektion in der Anlagestrategie folgende Anlageziele definiert:

- Gewährleistung von Sicherheit (Kapitalerhaltung vor Rendite)
- Sicherstellung der Transparenz
- Aufrechterhaltung einer genügenden Liquidität
- Marktgerechte Rendite abgestimmt auf die Risiken

Für die Bewirtschaftung der kantonalen Separatfonds gelten grundsätzlich die gleichen Anlageziele.

Die Motionäre fordern, dass ein Allgemeiner Kantonsfonds von einer professionellen externen Stelle ohne (direkte) Mitwirkung der Politik bewirtschaftet werden soll. Die professionelle externe Stelle hätte also das Verfügungsrecht über die staatlichen Mittel und könnte diese nach eigenem Ermessen im Geld- und Kapitalmarkt anlegen.

2.3. Oberaufsicht

Die Motionäre fordern, dass die Oberaufsicht über den Allgemeinen Kantonsfonds beim Parlament verbleiben soll. Das ist unbestritten und entspricht § 41 Abs. 1 Bst. d der Kantonsverfassung, wonach der Kantonsrat die Oberaufsicht über den Staatshaushalt hat.

2.4. Fazit

Der Regierungsrat lehnt einen Allgemeinen Kantonsfonds, wie er von den Motionären gefordert wird, ab. Er ist der Ansicht, dass ein solcher Fonds nichts zur Sicherstellung einer «nachhaltigen, längerfristigen Finanzpolitik» beitragen könnte. Er wäre auch nicht geeignet, «allfälligen politischen (kurzfristigen) Begehrlichkeiten» entgegenzuwirken. Eine Verwaltung von staatlichen Geldern durch eine externe Stelle ist problematisch. Es wäre ungewiss, ob und in welchem Umfang Erträge erzielt werden könnten, denn es gibt keine Gewinne ohne Risiken. Einen allfälligen Verlust am Ende der Laufzeit hätten die Steuerzahlenden zu übernehmen.

3. Argumente, die gegen einen Staatsfonds sprechen

Staatsfonds waren in der Schweiz schon mehrfach ein Thema. Zum Beispiel hat [economiesuisse](#)⁴ im Jahr 2012 einen Staatsfonds abgelehnt. Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren und Finanzdirektoren (FDK) hat sich im Januar 2022 an einer Anhörung bei der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-S) gegen einen Staatsfonds ausgesprochen⁵.

Unter anderem sprechen folgende Argumente gegen die Errichtung eines Staatsfonds:

- Selbst bei einer externen Verwaltung bleibt ein Staatsfonds anfällig für politische Einflussnahme. Strategie und Ausrichtung eines solchen Fonds wären zwangsläufig politisch

⁴ [economiesuisse lehnt Schaffung eines Staatsfonds ab](#); Artikel vom 8.6.2012

⁵ Anhörung WAK-S vom 24. Januar 2022 zur Motion «Errichtung eines souveränen Staatsfonds zur Stabilisierung und Stärkung der Wirtschaft»

umkämpft. Verschiedene politische Lager könnten versuchen, den Fonds für ihre jeweiligen Ziele zu nutzen, was zu suboptimalen Investitionsentscheidungen führen könnte.

- Ein Staatsfonds würde dem ordentlichen Staatshaushalt Gelder entziehen. Dies führt zu einer Asymmetrie zwischen der Risikoexposition des Staates und der demokratischen Kontrolle über die Verwendung dieser Gelder.
- Die Verwaltung eines solchen Fonds müsste durch zusätzliche Regulierungen und Überwachungsmechanismen begleitet werden, was die Governance verkomplizieren und die Transparenz vermindern würde.
- Mit einem Staatsfonds entsteht ein zusätzlicher «Parallelhaushalt». Dies widerspricht den Prinzipien der modernen Rechnungslegung, die im Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM2) festgelegt und auf Transparenz und Klarheit ausgerichtet sind.
- Die Erfahrung zeigt, dass zweckgebundene Mittel nur schwer umgeschichtet werden können, wenn sich Prioritäten ändern. Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheiten oder bei unvorhergesehenen Ereignissen ist es wichtig, dass der Kanton flexibel auf neue Herausforderungen reagieren kann.
- Ein Staatsfonds greift aktiv in den Markt ein, indem er Staatskapital in private Märkte investiert. Dies widerspricht den Prinzipien der freien Marktwirtschaft, die auf die selbstregulierende Wirkung von Angebot und Nachfrage setzt, und könnte zu politischer Einflussnahme auf wirtschaftliche Aktivitäten führen. Staatliche Entscheidungen könnten die Effizienz privater Marktteilnehmer beeinträchtigen, den Wettbewerb verzerren und langfristig negative Effekte haben.
- Im Vergleich zu Staaten wie Norwegen, die über enorme Einnahmen aus Rohstoffen verfügen, kann die Schweiz nicht auf ähnliche Quellen zugreifen. Der norwegische Staatsfonds dient in erster Linie dazu, Rohstoff Erlöse für zukünftige Generationen zu bewahren. Der Kanton Zug hat jedoch keine vergleichbare Einnahmequelle, die einen solchen Fonds notwendig machen würde. Stattdessen verfügt Zug über gut funktionierende Steuerungssysteme und eine solide Haushaltsführung, die es ermöglichen, allfällige Ertragsüberschüsse flexibel und bedarfsgerecht zu nutzen. Es gibt keine zwingende Notwendigkeit, einen Teil dieser Mittel, die im Freien Eigenkapital verbucht werden, in einen separaten Fonds zu überführen.

4. Schlussbemerkung

Die Errichtung eines Allgemeinen Kantonsfonds ist nicht angezeigt. Die geltenden Rechtsgrundlagen und der ordentliche Staatshaushalt sind ausreichend, um die finanziellen Ressourcen effizient und zielgerichtet für die öffentliche Aufgabenerfüllung einzusetzen.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass der Kanton Zug bereits mit der konservativen Anlagestrategie (siehe Ziff. 2.2) gute Ergebnisse erzielt. Im Jahr 2023 wurde bei den Geldmarktanlagen eine Rendite von 1,42 Prozent erzielt; im Jahr 2024 stieg diese auf 1,72 Prozent. Dies zeigt, dass der Kanton seine Finanzmittel sicher und gewinnbringend anlegen kann, ohne die Risiken einzugehen, welche der Kapitalmarkt birgt.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion von Kurt Balmer, Roger Wiederkehr, Adrian Risi, Rainer Leemann und Philip C. Brunner betreffend Bildung eines allgemeinen Kantonsfonds vom 13. Mai 2024 (Vorlage Nr. 3732.1 - 17701) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 13. Mai 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Der Landschreiber: Tobias Moser