



Bericht 2018-DFIN-45

28. August 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-44 Nadia Savary-Moser/Bruno Boschung – Analyse der Auswirkungen der staatlichen Struktur- und Sparmassnahmen

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat von Grossrätin Nadia Savary-Moser und Grossrat Bruno Boschung über die Auswirkungen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013–2016 des Staates Freiburg.

1. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 21. März 2018 eingereichten und begründeten Postulat bringen Grossrätin Nadia Savary-Moser und Grossrat Bruno Boschung das Struktur- und Sparmassnahmenprogramm 2013–2016 des Staates Freiburg (SSM) zur Sprache, das der Grosse Rat in seiner Herbstsession 2013 beschlossen hatte. Nach dem Hinweis darauf, dass dieses Programm ein Gesamtpaket mit befristeten sowie dauerhaften Massnahmen umfasste, stellen sie fest, dass in der dem Grossen Rat überwiesenen Botschaft die Rede von Finanzzielen nach vier Arbeitsschwerpunkten (Einnahmen, Subventionierung, Personal und Lohnsumme, Projekte und Reformen) und nach vier Grundsätzen war (Haushaltsgleichgewicht, Zukunftssicherung der Investitionsfähigkeiten, Kostensenkung, Opfersymmetrie).

Davon ausgehend, dass das SSM-Programm nun abgeschlossen sei, verlangten die Verfasser des Postulats, dass folgende Fragen im Rahmen eines Berichts mit einer Gesamtanalyse der gegenwärtigen Situation mit einem Überblick über die Auswirkungen der getroffenen Massnahmen sowie einer Stellungnahme des Staatsrats zu den dauerhaften Massnahmen geprüft werden:

1. Konnten die Sparziele, die sich der Staatsrat gesetzt hatte und die auf dem Finanzplan beruhten, mit diesen Massnahmen erreicht werden?
2. Wenn ja, gehen sie über die Erwartungen hinaus?
3. Die Rechnungslage des Staates ist ausgezeichnet. Lassen es die Finanzperspektiven also nicht zu, gewisse Anpassungen an den dauerhaften Massnahmen vorzunehmen?
4. Welche geplanten Massnahmen (namentlich in Bezug auf Projekte und Reformen) sind nicht umgesetzt worden? Weshalb? Ist deren Umsetzung allenfalls vorgesehen, und wenn ja wann?

2. Antwort des Staatsrats

2.1. Das SSM-Programm im Rückblick

2.1.1. Allgemeines

Anfang Herbst 2013 beantragte der Staatsrat in Anbetracht der sich verschlechternden Finanzlage des Staates ein Struktur- und Sparmassnahmenprogramm, ursprünglich über die Jahre 2014 – 2016. Dieses Massnahmenpaket beinhaltete Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates und Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrats und war Gegenstand der Botschaft Nr. 2013-DFIN-20 vom 23. September 2013. Insgesamt wurden nach Prüfung von 279 Vorschlägen der Dienststellen und Direktionen des Staates 191 Massnahmen berücksichtigt, wovon 60 noch weiter abgeklärt werden mussten. Die erforderlichen Gesetzesänderungen wurden vom Kantonsparlament an dessen Sitzungen vom 8. und 9. Oktober 2013 beschlossen und traten am 1. Januar 2014 in Kraft.

Die finanziellen Auswirkungen, die von den ab 2014 umgesetzten 131 Massnahmen erwartet wurden, sind in der folgenden Tabelle nach den gewählten Massnahmenkategorien zusammengefasst. Wie Grossrätin Savary-Moser und Grossrat Boschung feststellen, waren sie auf der Grundlage des damaligen Legislaturfinanzplans geschätzt worden. Über den gesamten Zeitraum wurde mit einer Entlastung um rund 415,5 Millionen Franken für die Staatsfinanzen gerechnet. Gemäss der Botschaft des Staatsrates reichten diese Ergebnisse jedoch noch nicht, um die Defizite des damaligen Finanzplans vollständig auszugleichen. Abgesehen von den 60 noch abzuklärenden Massnahmen müssten im Rahmen der folgenden ordentlichen Voranschlagsverfahren weitere Restriktionen beschlossen werden.

Struktur- und Sparmassnahmen: Zusammenfassung der Auswirkungen netto für den Staat, in 1000 Franken

Themenbereich	2014	2015	2016	2014–2016
Einnahmen	30 962	33 682	36 101	100 745
Personal	34 296	55 851	80 073	170 220
Subventionierung	30 233	32 190	32 585	95 008
Projekte und Reformen	5 791	5 625	7 145	18 561
Sonstige Einkünfte	10 500	10 500	10 000	31 000
Total	111 783	137 848	165 904	415 535

Die Zahlen in dieser Tabelle entsprechen der Entlastung der Staatsfinanzen (Mehreinnahmen oder Minderaufwand)

Die meisten Massnahmen waren als dauerhafte Massnahmen konzipiert, zur Behebung struktureller finanzieller Probleme beim Staat. Sie waren nicht befristet und kamen ab 1. Januar 2017 weiter zur Anwendung, mit Ausnahme einiger Massnahmen, die das Staatspersonal und die subventionierten Einrichtungen betrafen (Solidaritätsbeitrag, Einschränkungen beim Teuerungsausgleich, Anpassung der Gewährung des Gehaltsstufenanstiegs) sowie einer Massnahme betreffend ein Moratorium für die Zulassungen neuer privater Leistungsanbieter im Bereich Logopädie, die ausdrücklich auf 2014–2016 beschränkt waren.

In den letzten Jahren wurden mehrere parlamentarische Vorstösse zur Aufhebung bestimmter Massnahmenkategorien (Personal) oder Einzelmassnahmen (kostenpflichtige Fristerstreckung für die Steuererklärung, Einfrieren der Steuerabzüge für Krankenkassenprämien, Eigenmietwerterhöhung) vom Grosse Rat abgelehnt. Der Staatsrat brachte in seinen Antworten auf diese Vorstösse¹ wiederholt sein Anliegen zum Ausdruck, den Gesamtcharakter des Massnahmenpakets und der ihm zugrunde liegenden Opfersymmetrie nicht zu untergraben.

Im Februar 2018 beschloss der Grosse Rat jedoch erstmals, eine SSM aufzuheben, und zwar die Senkung der staatlichen Pauschalen für überbetriebliche Kurse um 10%². Im Rahmen der Debatte zu diesem Vorschlag kündigten Grossrätin Savary-Moser und Grossrat Boschung an, sie würden

¹ Siehe insbesondere:

- > Antwort vom 2.6.15 auf die Anfrage Markus Bapst «Änderungen der Kantonalen Steuerverwaltung ab dem Steuerjahr 2014» (2015-CE-113);
- > Antwort vom 9.7.15 auf die Anfrage Gilberte Schär/Claude Brodard «Frist für die Einreichung der Steuererklärungen der natürlichen Personen» (2015-CE-154);
- > Antwort vom 21.06.16 auf die Anfrage Xavier Ganioz «Neuverhandlung der Sparmassnahmen» (2016-CE-101);
- > Antwort vom 24.1.17 auf den Auftrag Romain Collaud und Mitunterzeichnende «Aufhebung der Strukturmassnahme Eigenmietwerterhöhung um 10%» (2016-GC-105);
- > Antwort vom 5.2.18 auf den Auftrag Francine Defferrard und Mitunterzeichnende «Wiederzulassung der Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenversicherungsprämien» (2017-GC-94).

² Siehe Antwort des Staatsrats vom 19. Dezember 2017 zum Auftrag Daniel Bürdel und Mitunterzeichnende zur Aufhebung der Struktur- und Sparmassnahme «Finanzierung der überbetrieblichen Kurse» (2017-GC-144).

ein Postulat einreichen, was sie am 21. März 2018 auch getan haben; das Postulat ist nun Gegenstand dieses Berichts.

2.1.2. Zusätzliche Massnahmen

Wie in der Botschaft zu den SSM angekündigt, wurde Ende 2013 eine spezielle verwaltungsinterne Arbeitsgruppe zur Prüfung verschiedener Massnahmenvorschläge im Unterrichtswesen im weiteren Sinne eingesetzt. Die Arbeitsgruppe verfasste einen Bericht mit 14 zusätzlichen Massnahmen zur Begrenzung des Stellenzuwachses in diesem Bereich. Dieser Bericht wurde vom 19. Februar bis 20. April 2014 in die Vernehmlassung geschickt. Im Anschluss daran wurde eine weitere Arbeitsgruppe gebildet, die paritätisch aus Vertretern der FEDE und des Staates zusammengesetzt war, um einvernehmliche Vorschläge zu präsentieren. Das Ziel bestand darin, die Stellenbestandeszunahme um insgesamt rund 40 VZÄ zu verringern (oder etwa 4 Millionen Franken einzusparen). Diese paritätische Arbeitsgruppe reichte ihren Schlussbericht Ende November 2015 ein. Der Staatsrat nahm in seiner Sitzung vom 2. Dezember 2015 Kenntnis davon, dass fünf Massnahmen bereits seit Beginn des Schuljahres 2015 umgesetzt wurden, und beauftragte die EKSD und die VWD damit, weitere vier ab dem Schuljahr 2016 umzusetzen. Er verzichtete auf die Umsetzung von fünf Massnahmen, gegen die sich die FEDE ausgesprochen hatte.

Im Herbst 2014 stellte der Staatsrat in seiner Botschaft zum Staatsvoranschlag 2015 fest, die Ergebnisse des aktualisierten Finanzplans 2015–2018 lägen nach wie vor weit unter den Zielsetzungen einer gesunden öffentlichen Haushaltsführung, womit er sich nicht abfinden könne (s. Botschaft Nr. 2013-DFIN-45 vom 6. Oktober 2014). Er kündigte daher an, er erwäge die Möglichkeit, zehn neue Sparmassnahmen zusätzlich zu den schon im Rahmen des SSM-Programms angesprochenen und den damals noch zur Diskussion stehenden Massnahmen im Unterrichtswesen umzusetzen.

Dabei wies er darauf hin, dass in der Botschaft zu den SSM auf Seite 52–58 die Rede von einer Reihe von für 2015 und 2016 geplanten Massnahmen gewesen sei, für die es weitere Abklärungen brauche, bevor darüber entschieden werden könne. In einem späteren Schritt werde der Staatsrat die Massnahmen unter Berücksichtigung aller Vorschläge nach Priorität und Hierarchie einstufen und das Hauptaugenmerk auf diejenigen Bereiche legen, in denen sich echtes Einsparungspotenzial abzeichne. In der Botschaft wurde auch darauf hingewiesen, dass die Bereitschaft der betroffenen Dienste und des betroffenen Personals neben anderen Auswahlkriterien ebenfalls berücksichtigt werde.

Schon 2014 setzte der Staatsrat nach verschiedenen Vorarbeiten in der Kantonsverwaltung Prioritäten und traf eine erste Reihe von Entscheidungen über Zusatzmassnahmen. Er beschloss, auf gewisse Massnahmen zu verzichten, die beispielsweise hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Bun-

desrecht problematisch waren, deren Umsetzungsfristen sich nicht mit dem Zeithorizont des SSM-Programms in Übereinstimmung bringen liessen oder die zu allgemein formuliert waren, um einen echten Nutzen zu bringen. Der Staatsrat befand auch, dass nach verschiedenen Beschlüssen im Rahmen der Budgetberatungen und von den betroffenen Direktionen gemachten Zusagen einige Massnahmen als bereits umgesetzt betrachtet werden konnten. Die Diskussionen wurden fortgesetzt, und im Laufe des Jahres 2015 wurden weitere Prioritäten festgelegt.

Nachdem verschiedene Massnahmen zusammengestellt wurden, um die weiteren Entscheide und ihre Umsetzung zu vereinfachen, konnte eine bereinigte Liste von 43 Massnahmen zusätzlich zu den ab 2014 umgesetzten erstellt werden. Anfang 2016, dem Datum der letzten systematischen Bilanz, waren 11 dieser 43 Massnahmen umgesetzt, 12 verworfen worden, 11 noch in Prüfung, vier auf Eis gelegt, und es war beschlossen worden, sechs Massnahmen ausserhalb der SSM längerfristig weiterzuführen. Die Direktionen wurden anschliessend beauftragt, für die Fortsetzung der Prüfungen und allenfalls für die Umsetzung der Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu sorgen. Abgesehen von den Beratungen im Rahmen der jährlichen Voranschlagsverfahren hat der Staatsrat in den Jahren 2016 und 2017 keine spezifische Kontrolle der SSM und der zusätzlichen Massnahmen mehr vorgenommen, da er davon ausging, dass sie nun unter den ordentlichen Verwaltungsbetrieb fielen.

Eine Kontrolle Ende Juni 2018 der Finanzverwaltung im Rahmen der Vorbereitung dieses Berichts hat ergeben, dass von den erwähnten 43 Massnahmen 25 heute als umgesetzt betrachtet werden können, 12 sind verworfen worden und sechs bleiben in Diskussion ausserhalb der SSM, im Rahmen längerfristiger Projekte oder von Prozessen der kontinuierlichen Verbesserung der öffentlichen Politik des Staates.

2.1.3. Auswirkungen für die Gemeinden

Gemäss Botschaft über die SSM sollten 32 der 191 Massnahmen des gesamten Programms finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden haben. Diese Auswirkungen wurden in der folgenden Tabelle zusammengefasst, und im Anhang zur Botschaft ist eine detailliertere Analyse der einzelnen Massnahmen zu finden. Die Auswirkungen des SSM-Programms konnten je nach Massnahmen oder allgemeiner je nach Kategorien, in die diese eingeteilt wurden, für die Gemeinden positiv oder negativ sein. Sie sollten jedoch die Gemeinden insgesamt entlasten, mit einem Plus von schätzungsweise rund 30,2 Millionen Franken für die Gemeinden insgesamt über den Gesamtzeitraum der SSM.

Struktur- und Sparmassnahmen: Zusammenfassung der Auswirkungen netto für die Gemeinden, in 1000 Franken

Themenbereich	2014	2015	2016	2014–2016
Einnahmen	1 771	2 123	2 294	6 188
Personal	8 126	13 441	19 841	41 408
Subventionierung	-6 354	-5 548	-5 842	-17 744
Projekte und Reformen	5	98	217	320
Total (Entlastung netto)	3 548	10 114	16 510	30 172

(+) = Entlastung (Mehreinnahmen und Minderaufwand);

(-) = Belastung (Mindereinnahmen und Mehraufwand)

Wie zwischen dem Staatsrat und dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) vereinbart und vom Grosse Rat gutgeheissen, wurde ein Mechanismus zur Evaluation der Auswirkungen der SSM auf die Gemeinden eingeführt. Demnach sollten namentlich zwei Zwischenbilanzen auf der Grundlage der Staatsrechnungen 2014 und 2015 und eine Gesamt-Schlussbilanz mit den Ergebnissen der Staatsrechnung 2016 gezogen werden. Angestrebt wurde eine positive Bilanz für die einzelnen Gemeinden über den Gesamtzeitraum. Es war vereinbart worden, dass je nach Ergebnis der rückblickenden Evaluierung falls nötig der Motorfahrzeug-Steuervergütungssatz angepasst werden könnte. Das wurde gesetzlich verankert mit der Einführung eines neuen Artikels 16a im Gesetz vom 14. Dezember 1967 über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger, in Kraft gesetzt am 1. Januar 2014.

Der Evaluierungsmechanismus wurde wie vorgesehen zur Anwendung gebracht. Zwischenbilanz wurde 2015 (Grundlage: Rechnung 2014) und 2016 (Grundlage: Rechnung 2015) gezogen, Schlussbilanz 2017 (Grundlagen: Rechnung 2016 und Zusammenschluss der Rechnungen 2014–2016). Nach den Schätzungen der Finanzverwaltung in Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe aus Vertretern des Freiburger Gemeindeverbands und des Amtes für Gemeinden haben sich die SSM insgesamt positiv für die Gemeinden ausgewirkt, 2014 mit einem Plus von rund 0,8 Millionen Franken, 2015 mit einem Plus von 7,2 Millionen Franken und 2016 mit einem Plus von 12,3 Millionen Franken, also insgesamt 20,3 Millionen Franken über den Zeitraum 2014–2016. Für 148 von den 2016 im Kanton Freiburg bestehenden 150 Gemeinden ist die Bilanz positiv ausgefallen, nur für zwei Gemeinden (entsprechend 0,41% der kantonalen Bevölkerung) leicht negativ, mit einem Minus von ein paar Tausend Franken.

Ohne hier detailliert auf die Ergebnisse der einzelnen Massnahmen einzugehen, die mit dem Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands diskutiert wurden, sind die festgestellten Abweichungen zwischen den beiden Schätzungen hauptsächlich auf die Kombination folgender Faktoren zurückzuführen:

- > abweichende Berechnungsgrundlagen, da die ersten Schätzungen prospektiv auf der Grundlage des Legislaturfinanzplans des Staates vorgenommen wurden, während die Evaluierung auf retrospektiven Schätzungen beruht, die gemäss den Wünschen des FGV auf der Grundlage der Staatsrechnung und der Gemeinderechnungen vorgenommen wurden;
- > zeitliche Verzögerung und Unterschätzung des Einflusses der aktualisierten Eigenmietwerte insbesondere auf die Liegenschaftssteuer. Die entsprechenden positiven Auswirkungen für die Gemeinden, die für 2014 angekündigt waren, haben sich tatsächlich erst ab 2015 eingestellt, allerdings in viel grösserem Umfang als vorgesehen;
- > überschätzte Wirkung mit der Schaffung einer Einheit für die Verlustscheinverwaltung bei der Kantonalen Steuerverwaltung (entlastend wirkt sich dies nur für die rund fünfzig Gemeinden aus, deren Steuerbezug der Staat übernimmt, während davon ausgegangen worden war, es würden alle Gemeinden entlastet);
- > andere Entwicklung des Konsumentenpreisindex als im Finanzplan vorgesehen, wodurch die Massnahme in Bezug auf den Teuerungsausgleich des Staatspersonals (einschliesslich Lehrpersonals) und der subventionierten Institutionen unwirksam wird (mehr dazu in Abschnitt 2.2.4 weiter unten);
- > geringere Auswirkungen als vorgesehen mit der Anpassung der Modalitäten bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien für Personen, die materielle Sozialhilfe erhalten;
- > unterschätzte positive Auswirkung des Einfrierens der Abzüge für Krankenversicherungsprämien auf die Steuereinnahmen.

Anhand dieser Feststellungen, aufgrund der deutlich positiven Ergebnisse für die Gemeinden insgesamt sowie der allgemein tendenziell viel positiveren Entwicklung in den letzten Jahren sind der Staatsrat und der Vorstand des FGV in einer Medienmitteilung vom 21. Februar 2018 zum Schluss gekommen, dass die Ziele des vereinbarten Evaluierungsmechanismus erreicht worden sind. Sie stellten fest, dass die weiter bestehenden negativen Auswirkungen für zwei Gemeinden kaum ins Gewicht fallen und nur einen sehr kleinen Teil der kantonalen Bevölkerung betreffen, weshalb Korrekturmassnahmen für die Gemeinden für nicht notwendig erachtet würden. Die Gesetzesbestimmung über eine weitere Anpassung des Motorfahrzeug-Steuervergütungssatzes ist also wirkungslos geblieben und soll bei einer nächsten Änderung des entsprechenden Gesetzes aufgehoben werden.

Obschon der Fokus auf nur 32 der 191 Massnahmen lag, von denen in der Botschaft über die SSM die Rede war, war die Evaluierung der Auswirkungen dieses Massnahmenpakets für die Gemeinden mit viel Arbeit für die Kantonsverwaltung verbunden, die punktuell über mehrere Jahre verteilt

war. Es wäre nach Ansicht des Staatsrats unverhältnismässig, eine so detaillierte Prüfung für jede einzelne Massnahme des ganzen SSM-Programms durchzuführen, umso mehr als Grossrätin Savary-Moser und Grossrat Boschung mit ihrem Postulat eher eine Gesamtanalyse der Situation und der Auswirkungen der SSM verlangen. Die folgenden Erwägungen sind also in einer weiter gefassten Perspektive formuliert im Hinblick auf eine allgemeine Würdigung der Auswirkungen des SSM-Programms und der Handlungsmöglichkeiten zu diesem Zeitpunkt.

2.2. Beantwortung der Fragen

2.2.1. Frage 1: Konnten die Sparziele, die sich der Staatsrat gesetzt hatte und die auf dem Finanzplan beruhten, mit diesen Massnahmen erreicht werden?

Ganz allgemein ist der Vergleich der erwarteten Auswirkungen eines Spar- oder Stabilisierungsprogramms, das auf der Grundlage eines Finanzplans prospektiv geschätzt wird, mit den tatsächlich nachträglich beobachteten Auswirkungen, sei es auf der Ebene des Voranschlags oder der Rechnung, methodisch sehr problematisch. Abgesehen von den unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen, die bereits einen direkten Vergleich der erzielten Ergebnisse verunmöglichen, ist es schwierig, die Veränderungen, die sich direkt aus den Massnahmen ergeben, von denen anderer Phänomene (Bevölkerungswachstum, Leistungsänderungen, Auswirkungen anderer Reformen auf Bundes- und Kantonsebene, Inflation usw.) zuverlässig zu unterscheiden. Dies ist umso schwieriger, je grösser die Zahl der zu analysierenden Massnahmen ist. So ist es kaum möglich, über Spar- oder Finanzstabilisierungsprogramme der öffentlichen Hand detailliert Bilanz zu ziehen, sei es auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene.

Allerdings zeigen die von der Finanzverwaltung durchgeführten Ad-hoc-Analysen, insbesondere für die Massnahmen mit Auswirkungen auf die Gemeinden, dass die SSM die Zielsetzungen erreicht haben. Bei einigen Massnahmen wurden zwar Unterschiede zwischen den erwarteten und den beobachteten Wirkungen festgestellt, sie gleichen sich jedoch tendenziell insgesamt aus. Ohne im Detail auf alle Massnahmen des Programms einzugehen, bei denen es zum Teil lediglich um fünfstellige Beträge geht, kann man sagen, dass die SSM konsequent angewendet wurden, das erwartete Sparvolumen brachten und einen entscheidenden Beitrag zur Aufrechterhaltung einer gesunden Finanzlage für den Staat und die Gemeinden leisteten.

Die festgestellten Verbesserungen zwischen dem ursprünglichen Legislaturplan einerseits und den Staatsvoranschlägen und Staatsrechnungen 2014–2016 andererseits sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Wie schon gesagt sind

sie nicht nur auf die SSM zurückzuführen. In geringerem Masse haben auch die vom Staatsrat im Rahmen der nachfolgenden Voranschlagsverfahren beschlossenen zusätzlichen Massnahmen eine Entlastung gebracht (Priorisierung, Redimensionierung, Verschieben oder Verzicht auf gewisse Projekte; Massnahmen zur Begrenzung des Stellenzuwachses im Unterrichtswesen) wie auch eine insgesamt günstige Entwicklung der makroökonomischen Variablen und Aggregate (Inflation, Arbeitslosenquote, BIP) im fraglichen Zeitraum.

Saldo der Erfolgsrechnung des Staates Freiburg, in Millionen Franken

	2014	2015	2016	2014–2016
Legislaturfinanzplan	-161,1	-220,4	-248,5	-630,0
Voranschläge	+0,5	+0,2	+0,5	+1,2
Rechnung	+0,2	+24,0	+24,2*	+48,4
Differenz Finanzplan/ Voranschläge	+161,6	+220,6	+249,0	+631,2
Differenz Finanzplan/ Rechnungen	+161,3	+244,4	+272,7	+678,4
Auswirkungen SSME gemäss Botschaft	+111,8	+137,8	+165,9	+415,5

(+) = Ertragsüberschuss; (-) = Aufwandüberschuss

* abzüglich der 100 Millionen Franken für die Schaffung des Fonds für die aktive Bodenpolitik

Trotz der besorgniserregenden Resultate des Legislaturfinanzplans war es dank der Anstrengungen der verschiedenen beteiligten Akteure möglich, die verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben bezüglich Haushaltsgleichgewicht über den Zeitraum 2014–2016 einzuhalten. Das jeweilige Betriebsergebnis des Staates blieb ebenfalls positiv, wenn man von einer ausserordentlichen Aufwandposition in Höhe von CHF 100 Mio. zulasten des Rechnungsjahrs 2016 absieht (Schaffung des Fonds für die aktive Bodenpolitik).

Übrigens hätte die Staatsrechnung 2017 ohne den signifikanten und ausserordentlichen Anstieg bestimmter Einnahmen (z. B. Anteil am SNB-Gewinn, Verrechnungssteuer) lediglich mit einem praktisch ausgeglichenen Ergebnis abgeschlossen, und zwar dank einer guten Aufwandkontrolle. Dies bestätigt, dass der Grosse Rat und der Staatsrat diese Massnahmen aus gutem Grund getroffen haben und sie durchaus notwendig sind.

2.2.2. Frage 2: Wenn ja, gehen sie über die Erwartungen hinaus?

Wie schon gesagt zeigen die SSM offensichtlich insgesamt die erhoffte Wirkung, ohne die Erwartungen zu übertreffen. Einige Massnahmen, insbesondere im Steuerbereich, haben sich stärker ausgewirkt als vorgesehen, andere hingegen

haben nicht ganz den Erwartungen entsprochen oder sind erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zum Tragen gekommen. Insgesamt haben sich die Abweichungen von den ursprünglichen Prognosen tendenziell ausgeglichen.

2.2.3. Frage 3: Lassen es die Finanzperspektiven also nicht zu, gewisse Anpassungen an den dauerhaften Massnahmen vorzunehmen?

Das Ende gewisser SSM, insbesondere der für das Staatspersonal und die subventionierten Institutionen geltenden Massnahmen, machte sich ab dem Voranschlag 2017 bemerkbar, dessen Aufstellung sich relativ schwierig gestaltete. Die Schwierigkeiten bestätigten und verschärften sich bei der Aufstellung des laufenden Legislaturfinanzplans. Die ursprünglichen Ergebnisse für die Jahre 2018–2021, die alle Eingaben der Dienststellen und Anstalten beinhalteten, ergaben nämlich ein kumuliertes Defizit der Erfolgsrechnung von fast 1,3 Milliarden Franken, einen Fehlbetrag in der Investitionsrechnung von insgesamt etwas mehr als 0,9 Milliarden Franken und einen Finanzierungsfehlbetrag von rund 1,8 Milliarden Franken in diesem Zeitraum.

Im Rahmen seiner Prüfung und Würdigung der Vorschläge der Dienststellen und Anstalten hat der Staatsrat unter Berücksichtigung des quantitativen und qualitativen Niveaus der bestehenden Dienstleistungen und einer ausgewogenen Entwicklung der als wesentlich erachteten Aufgaben verschiedene Korrekturen nach unten vorgenommen, um zu den Ergebnissen in der nachstehenden Tabelle zu gelangen, die am 6. November 2017 veröffentlicht wurden. Mit diesen Ergebnissen lassen sich die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen über das Haushaltsgleichgewicht noch nicht einhalten. Es sind noch weitere Anstrengungen in den Voranschlagsverfahren für die Jahre 2019–2021 nötig, und die diesbezüglichen Arbeiten haben im Rahmen der Aufstellung des Voranschlags 2019 begonnen.

Hauptergebnisse des Legislaturfinanzplans des Staates Freiburg, in Millionen Franken

	2018	2019	2020	2021	2018–2021
Erfolgsrechnung	+0,2	-67,2	-124,9	-135,5	-327,4
Investitionsrechnung	-159,0	-178,7	-188,3	-177,5	-703,5
Selbstfinanzierung	91,7	30,8	-20,7	-27,4	74,4
Finanzierungsfehlbetrag	67,3	147,9	209,0	204,9	629,1

(+) = Ertragsüberschuss; (-) = Aufwand- oder Ausgabenüberschuss

Unter diesen Umständen besteht gegenwärtig kein Spielraum für einen Verzicht auf gewisse dauerhafte Massnahmen

men, vielmehr muss zunehmend damit gerechnet werden, dass ein weiteres Sanierungsmassnahmenpakets notwendig sein könnte. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass in der Botschaft zu den SSM beispielsweise auf Seite 56 und 62 davon die Rede war, dass weitere Etappen im Massnahmenprogramm möglich seien. Der Staatsrat hat in seinen Zuständigkeitsbereichen zwar punktuell zusätzliche Massnahmen ergriffen, konnte bisher aber davon absehen, dem Grossen Rat ein neues Paket von Sparmassnahmen vorzulegen. Angesichts der jüngsten Entwicklungen und der derzeitigen finanziellen Perspektiven scheint es nun notwendig, eine gründliche Überprüfung der Situation vorzunehmen.

2.2.4. Frage 4: Welche geplanten Massnahmen (namentlich in Bezug auf Projekte und Reformen) sind nicht umgesetzt worden? Weshalb? Ist deren Umsetzung allenfalls vorgesehen, und wenn ja wann?

Wie schon angesprochen, enthielt die Botschaft über die SSM über die ab 2014 oder sogar schon 2013 umgesetzten Massnahmen hinaus eine Reihe weiterer geplanter Massnahmen für die Folgejahre, die noch weiterer Überlegungen bedurften. Dabei handelte es sich um Massnahmen ohne Schätzung der finanziellen Auswirkungen, über die man noch nicht genug wusste oder die noch nicht genügend ausgereift waren und dadurch noch nicht endgültig beschlossen werden konnten. Die notwendigen Analysen wurden in den Jahren 2014 und 2015 in der Kantonsverwaltung durchgeführt, mit einer regelmässigen Bestandesaufnahme bezüglich der offenen Fragen durch den Staatsrat. Dabei hat er aus den folgenden Gründen beschlossen, von 12 Massnahmen abzusehen:

Liste der verworfenen Massnahmen

Bezeichnung der Massnahmen	Grund für den Verzicht
Lockerung der Regelungen im Bereich des Datenschutzes	Zu allgemeine Massnahme, die von der Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission abgelehnt wurde.
Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit	Ordentliche staatliche Aufgabe, die nicht zu einem spezifischen Projekt im Rahmen der SSM gemacht werden sollte. Dies umso mehr, als die Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit zumindest kurz- und mittelfristig nicht zwangsläufig zu einer Kostensenkung führt. Sie erfüllt andere Zwecke und entwickelt sich im Laufe der Zeit.
Kompetenzerweiterung für Einzelrichter	Grosses Risiko der Nichtvereinbarkeit mit dem Bundesrecht. Die SJD überlegt sich weiter Alternativen ausserhalb der SSM.
Forderungseintreibung bei Tätern, die ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen	Abklärungen der Polizei und der Staatsanwaltschaft haben ergeben, dass diese Massnahme nur unter erheblichen Schwierigkeiten und in sehr wenigen Fällen umgesetzt werden könnte.
Berücksichtigung der Steuern bei der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums	Vom Bundesrecht abhängige Massnahme. In diese Richtung gehende Vorschläge hatten 2015 in den eidgenössischen Räten keine Chance.
Besteuerung der AHV-/IV-Ergänzungsleistungen	Mit dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) unvereinbare Massnahme.
Finanzmanagement durch Gewährung eines Budgetrahmens, der von den einzelnen Dienststellen verwaltet wird.	Massnahme mit allfälligen Änderungen der Modalitäten der Haushaltführung, an sich aber ohne Sparpotenzial.
Kantonalisierung der Materialgewinnung (Einführung einer Abgabe pro ausgebeuteten m ³) und Prüfung der möglichen Einführung eines kantonalen Kiesmonopols	Nach Prüfung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe wurde von der Massnahme abgesehen aufgrund von Argumenten in Zusammenhang mit der Position der Fachleute des Sektors, der vorgängigen Ablehnung des Steuerungsausschusses RPBG, den erworbenen Rechten der bestehenden Betriebe, der Definition der öffentlichen Sachen, dem Wettbewerb mit den Wirtschaftsakteuren der angrenzenden Kantone, den Verbindungen zwischen Kiesgruben und Deponien und der Tatsache, dass die potenziellen finanziellen Auswirkungen der Massnahme überschätzt worden seien.
Allgemeine Revision der Gebühren und Kosten	In Anbetracht der wenig erfolgreichen Anstrengungen, die zuvor unternommen worden waren, um die Gebührenproblematik insgesamt zu lösen, und der grossen Koordinationsprobleme, die dadurch verursacht worden wären, hielt man es für besser, die Massnahme durch sektorielle Überlegungen und Anpassungen zu ersetzen. Berücksichtigt wurde auch, dass im Rahmen der Budgetberatungen punktuelle Vorschläge formuliert werden.
Höhere Studiengebühren an der Fachhochschule	Der Vorschlag wurde dem Regierungsausschuss der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) unterbreitet, von diesem aber am 11. Juni 2015 abgelehnt.

Bezeichnung der Massnahmen	Grund für den Verzicht
Prüfung der Zweckmässigkeit einer kantonalen Steueramnestie im Falle der Aufhebung des Bankgeheimnisses für in der Schweiz steuerpflichtige Personen	Nach der Annahme der Motion Nadine Gobet/Patrice Morand (2013-GC-107) in der Novembersession 2014 schickte der Staatsrat am 1. April 2015 den Vorentwurf eines kantonalen Gesetzes in die Vernehmlassung. In Anbetracht des Urteils vom 3. März 2015 des Bundesgerichts über die Tessiner Steueramnestie (BGE 2c_1194/2013) und der Schlussfolgerungen eines von der FIND in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens, empfahl der Staatsrat schliesslich jedoch, von der Umsetzung der Motion abzusehen (s. Bericht 2015-DFIN-65 vom 16. November 2015). Der Grosse Rat beschloss in seiner Dezembersession 2015, dieser Empfehlung zu folgen.
Neuverhandlung der Abgaben und Konzessionen (Autobahnraststätten)	Nach Prüfung durch eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe wurde die Massnahme verworfen aufgrund der Dauer der erteilten Konzessionen, der Besitzstandwahrung und der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Autobahnraststätten auf Freiburger Kantonsgebiet.

Ausserdem ist festzuhalten, dass eine der das Personal betreffenden Massnahmen, nämlich der Verzicht auf den Teuerungsausgleich, bis der Landesindex der Konsumentenpreise (Basis: Mai 2000) 112 Punkte erreicht, keine konkrete Wirkung gezeigt hat. Dies ist auf die viel weniger dynamische Inflationsentwicklung als vorgesehen zurückzuführen. Die gegenwärtigen Gehälter sind noch auf der Grundlage des Konsumentenpreisindex von November 2010 berechnet, das heisst 109,6 Punkte, der als Bezugsgrösse für die Gehälter 2011 herangezogen worden war. 2012 und 2013 wurden die Gehälter trotz sinkendem Konsumentenpreisindex (November 2011 = 109,0; November 2012 = 108,6) nicht nach unten angepasst. Die Gehälter 2012 und 2013 waren also «überindexiert», wie in der Botschaft über die SSM ausgeführt. Die Massnahme sollte ab dem Moment greifen, in dem der Konsumentenpreisindex vom November über 109,6 steigt, jedoch unter 112 Punkten bleibt. Nun ist aber der Wert von 109,6

Punkten im Umsetzungszeitraum der das Personal betreffenden SSM nicht überschritten worden. Der Konsumentenpreisindex stand im November 2013 nämlich bei 108,7 Punkten (Referenzindex für die Gehälter 2014), im November 2014 bei 108,6 Punkten (Gehälter 2015) und im November 2015 bei 107,1 Punkten (Gehälter 2016). Auch ohne die Massnahme hätte es also 2014, 2015 und 2016 so oder so grundsätzlich keine Teuerungsanpassung gegeben.¹

Bei den 2014 und 2015 durchgeführten weiteren Prüfungen beschloss der Staatsrat, über den Verzicht auf die in der vorstehenden Tabelle aufgeführten Massnahmen hinaus gewisse Massnahmen auf unbestimmte Zeit auszusetzen oder ihre Umsetzung auf längere Frist in Betracht zu ziehen, über die ursprünglich mit den SSM abgedeckten Zeitraum 2014–2016 hinweg. Die sechs zur Debatte stehenden Massnahmen sind hier kurz beschrieben und kommentiert:

Liste der hängigen oder ausserhalb der SSM weiterverfolgten Massnahmen

Bezeichnung der Massnahmen	Kommentar
Erweiterung der öffentlich-privaten Partnerschaft	Überlegungen nicht allgemein, sondern anhand konkreter Fälle, je nach Eintreten (z. B. Überdeckung der A12 im Sektor Chamblieux-Bertigny).
Einführung einer zweckgebundenen Parkgebühr in den Einkaufszentren (zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs)	Eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe hat einen Bericht verfasst, der der Einführung dieser Massnahme insgesamt positiv gegenübersteht. Es wären aber noch weitere Analysen notwendig.
Neugliederung der Gerichte und der Betreibungsämter	Die Neugliederung der Gerichte wurde im Rahmen der Revision des Justizgesetzes vorgeschlagen, scheiterte jedoch am Widerstand in der Vernehmlassung. Diese Idee ist jedoch nicht völlig vom Tisch; sowohl die zuständige Direktion als auch der Justizrat machen sich weiter Gedanken darüber.
Festlegen der Kostenlisten für die unentgeltliche Rechtspflege durch eine unabhängige Behörde oder Person zwecks Vereinheitlichung	Auch wenn es sehr schwierig ist, eine klare und einheitlich geltende Liste aufzustellen, wird die Frage weiter thematisiert und die Richterinnen und Richter werden weiter dafür sensibilisiert. Es ist jedoch sehr ungewiss, ob die Massnahme mit dem Bundesrecht vereinbar ist und ob dadurch Einsparungen erzielt werden können.

¹ Auf die Besonderheit der Massnahme in Bezug auf die Teuerungsanpassung der Gehälter war schon in der Botschaft über die SSM eingegangen worden. Insbesondere war auf Seite 19 die Rede von den «(...) Auswirkungen der Massnahme der Korrektur der im Finanzplan berücksichtigten Indexierungsannahmen (...), die ja nicht eigentlich eine vom Personal getragene Massnahme sei (...)». Gemäss Botschaft (Seite 64) bleibt der Landesindex der Konsumentenpreise eine externe Messgrösse, deren Entwicklung schwer vorhersehbar ist, und es sind die folgenden Vorbehalte gegenüber

der effektiven Tragweite der Massnahme angebracht: «Momentan kann man davon ausgehen, dass ein erheblicher Teuerungsanstieg in den nächsten Jahren nicht sehr wahrscheinlich ist. Angesichts der finanziellen Schwierigkeiten des Staates ist es wichtig, vom StPG abweichende Vorschriften über die Anpassung der Gehälter an den Konsumentenpreisindex zu erlassen, gerade auch unter Berücksichtigung der kumulativen Wirkungen, um den Lohnsummenanstieg in den kommenden Jahren zu bremsen».

Bezeichnung der Massnahmen	Kommentar
Neudefinition des Dienstverhältnisses der Magistratspersonen	Die Zweckmässigkeit der Erarbeitung eines Gesetzes über das Dienstverhältnis der Magistratspersonen wird weiter geprüft, parallel zu den allgemeineren Überlegungen zur Frage der Richterwahl und des Überwachungssystems sowie zur gegenwärtigen Gerichtsorganisation.
Begrenzung der unentgeltlichen Rechtspflege (strengere Auflagen)	Das Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes und anderer Gesetze wurde am 19. Dezember 2014 verabschiedet. Es beinhaltet die Änderungen von Artikel 123 des Justizgesetzes, die der Prüfung der Voraussetzungen für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege mehr Gewicht verleihen und dazu beitragen können, diese einzuschränken. Erläuterungen dazu sind in der Botschaft 2014-DSJ-70 vom 8. September 2014 zu finden (S. 35 f.). Die Frage ist nun, inwieweit die Möglichkeiten, die die neuen gesetzlichen Bestimmungen bieten, im Laufe der Zeit umgesetzt werden können.

Die Möglichkeit und Zweckmässigkeit einer beschleunigten Umsetzung dieser Massnahmen könnte gegebenenfalls geprüft werden. Obwohl noch keine Schätzung ihrer möglichen finanziellen Auswirkungen vorliegt, ist es wahrscheinlich, dass ihre Auswirkungen sehr begrenzt bleiben und dass sie nur geringfügig zur Verbesserung der finanziellen Aussichten des Staates beitragen könnten

2.3. Finanzielle Perspektiven des Staates und Festhalten an den dauerhaften Massnahmen

Wie schon in der Antwort auf die Frage 3 weiter oben angesprochen (Abschnitt 2.2.3), bleiben die finanziellen Aussichten des Staates trotz zufriedenstellender Rechnungsabschlüsse in den letzten Jahren belastet und rechtfertigen ein Festhalten an den im Rahmen des SSM-Programms eingeführten dauerhaften Massnahmen, gerade auch weil der Staatsrat derzeit mehrere Projekte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verfolgt, die einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Kantons haben werden.

Darüber hinaus kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass eine Reaktivierung bestimmter bislang ausgesetzter Massnahmen und die Einleitung neuer Gespräche über mögliche neue Kostensenkungsmassnahmen notwendig werden. Der Staatsrat wird diese Frage nach Aufstellung des Voranschlags 2019 eingehend erörtern.

Er wird dann die weiteren Prüfungen vornehmen, die im Rahmen der für 2019 geplanten Aktualisierung des Legislaturfinanzplans erforderlich wären, und im Rahmen der Präsentation der Ergebnisse dieser Aktualisierung, die grundsätzlich zeitgleich mit der Veröffentlichung der Botschaft zum Staatsvoranschlag 2020 erfolgen sollte, umfassend Stellung beziehen.

3. Fazit

Der Staatsrat lädt Sie ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen. Er betont, dass die zufriedenstellenden Rechnungsergebnisse des Staates in den letzten Jahren weitgehend auf das ab 2014 durchgeführte Struktur- und Sparmassnahmenprogramm sowie punktuell auf verschiedene ausserordentliche positive Einflüsse zurückzuführen sind. Vor dem Hintergrund der sich gemäss Legislaturfinanzplan abzeichnenden Verschlechterung der finanziellen Perspektiven wäre es nicht angebracht, auf die dauerhaften Massnahmen ganz oder teilweise zu verzichten. Es scheint vielmehr der Zeitpunkt gekommen zu sein, über mögliche neue Massnahmen zur Entlastung oder Stabilisierung des Haushalts nachzudenken.