



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Dafflon Hubert / Schoenenweid André

2020-CE-109

Staatsvermögen – Stand der Fonds und Rückstellungen – Bereitstellung dieses Vermögens für die Sofortmassnahmen und den Plan zur Wiederankurbelung der Wirtschaft angesichts der COVID-19-Pandemie

I. Anfrage

Die Coronapandemie mit ihren negativen Auswirkungen auf die öffentlichen Einrichtungen wie das freiburger spital (HFR) und die Pflegeheime, gefolgt von einer beispiellosen Wirtschaftskrise machen klar, wie wichtig die gegenwärtig gesunden Finanzen des Staates Freiburg sind.

In diesen wirtschaftlich schwierigen Zeiten muss der Staat eine führende Rolle bei der Unterstützung von Personen und Firmen in finanziellen Schwierigkeiten spielen, denn es stehen zahlreiche Arbeitsplätze auf dem Spiel.

Es ist eine Chance für den Kanton Freiburg, dass er über ein Vermögen verfügt, das in diesen Krisenzeiten genutzt werden kann. Damit sollte der Staat in der Lage sein, eine wichtige und führende Rolle bei der Ergreifung und Umsetzung von Sofortmassnahmen zu spielen. Auf diese ersten Massnahmen muss ein ehrgeiziges Konjunkturprogramm folgen, um die wirtschaftliche und soziale Stabilität im Kanton Freiburg wiederherzustellen.

Das Vermögen des Staates setzt sich aus verschiedenen bereits an bestimmte Projekte gebundenen Fonds und Rückstellungen zusammen. Ein Teil des Vermögens ist nicht zweckgebunden, und seine Verwendung zur Bewältigung der Krise scheint zweckmässig und sinnvoll.

Diese Krisensituation wird den Staat zwingen, massive neue Kosten zu übernehmen, die mit dieser ausserordentlichen Situation zusammenhängen, die je nach dem Tempo der wirtschaftlichen Erholung in der Schweiz und weltweit andauern könnte.

Wir stellen dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Wie hoch schätzt der Staatsrat die Gesamtkosten (krisenbedingte Mehrkosten, Unterstützung der Wirtschaft, Steuerausfälle) dieser Pandemie und der darauffolgenden beispiellosen Wirtschaftskrise?
2. Wie hoch ist das Gesamtvermögen des Staates, welche Fonds und Rückstellungen sind mit diesem Vermögen gebildet worden und wie werden sie verwendet?
3. Wie hoch ist heute das nicht zweckgebundene Vermögen, das im Rahmen der Sofortmassnahmen und des wirtschaftlichen und sozialen Wiederankurbelungsplans eingesetzt werden kann?

4. Zieht der Staatsrat in Betracht, einen Teil oder die gesamten bereits zweckgebundenen Fonds und Rückstellungen zur besseren Bekämpfung der gegenwärtigen Krise zu verwenden?
5. Kann der Staatsrat einen Überblick über die Verwendung der Fonds und Rückstellungen in den letzten drei Jahren geben?

8. Juni 2020

II. Antwort des Staatsrats

1. Allgemeines

Wie die Grossräte Dafflon und Schoenenweid richtig bemerken, hat die COVID-19-Pandemie bereits drastische Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen der Schweiz und vieler anderer Länder. Heute sind die ersten Folgen der Krise spür- und fassbar, nach wie vor ist aber äusserst ungewiss, wie sie sich in den kommenden Monaten und Jahren auswirken wird. Auf kantonaler Ebene hat der Staatsrat frühzeitig erste Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie, zum Schutz der Bevölkerung und zur Abfederung der wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen ergriffen. Die letzten diesbezüglichen Beschlüsse konkretisieren sich in den Vorhaben zur steuerlichen Entlastung der Haushalte und Unternehmen sowie in einem ehrgeizigen Plan zur Wiederankurbelung der kantonalen Wirtschaft.

Beim Abschluss der Staatsrechnung 2019 im vergangenen März hat der Staatsrat betont, dass es gerade in einer Krisenzeit wie dieser besonders wichtig ist, sich auf solide öffentliche Finanzen, vernünftige Reserven und Rückstellungen sowie auf weitreichende Reaktions- und Handlungsmöglichkeiten verlassen zu können. Die ergriffenen Massnahmen zeigen bereits jetzt deutliche Auswirkungen in der Staatsrechnung, die über mehrere Jahre spürbar sein werden. Auch wenn sich Dauer und Ausmass der Krise nach wie vor nur schwer abschätzen lassen, so sind die gesunden Finanzen des Staates jedoch ein wesentlicher Stützpfiler. In den kommenden Jahren werden nämlich die öffentlichen Finanzen allgemein und der Staat im Besonderen regelrecht gebeutelt werden.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen beantwortet der Staatsrat die Fragen der Grossräte Dafflon und Schoenenweid wie folgt.

2. Antworten auf die Fragen

1. *Frage 1: Wie hoch schätzt der Staatsrat die Gesamtkosten (krisenbedingte Mehrkosten, Unterstützung der Wirtschaft, Steuerausfälle) dieser Pandemie und der darauffolgenden beispiellosen Wirtschaftskrise?*

Die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie lassen sich in drei Kategorien unterteilen, nämlich erstens die vom Staatsrat ergriffenen oder vom Grossen Rat verlangten Sofortmassnahmen, zweitens die Massnahmen aus dem kantonalen Plan zur Unterstützung der Wirtschaft mit dem Wiederankurbelungsplan und den Steuersenkungen und schliesslich drittens die sonstigen Auswirkungen der Pandemie.

Die bis heute ergriffenen Sofortmassnahmen der Regierung mit geschätzten Gesamtkosten von 103,47 Millionen Franken sind in der Botschaft des Staatsrats zum Plan zur Wiederankurbelung der Wirtschaft nach der vom neuen Coronavirus verursachten Krise ausführlich dargelegt und in Kapitel 4 dieser Botschaft einzeln erläutert worden.

Gemäss Botschaft 2020-DFIN-5 vom 17. August 2020 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern führen die verschiedenen geplanten steuerlichen Massnahmen zu Mindereinnahmen von 48,1 Millionen Franken im Jahr 2021 und dann von 60,1 Millionen Franken jährlich ab 2022. Auf die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Steuererleichterungen wird in Kapitel 5 dieser Botschaft eingegangen. Überdies hat der Staatsrat am vergangenen 1. September seine Botschaft (Botschaft 2020-DEE-14) zum Plan zur Wiederankurbelung der Wirtschaft nach der vom neuen Coronavirus verursachten Krise verabschiedet und an den Grossen Rat überwiesen. Dieser Plan umfasst 25 Massnahmen, deren Gesamtkosten sich auf 50 Millionen Franken belaufen und aus dem Staatsvermögen finanziert werden sollen.

Bei den sonstigen Auswirkungen der Coronakrise auf Staatsrechnungen und Staatsvoranschläge handelt es sich namentlich um Einnahmehausfälle aufgrund des Rückgangs der Wirtschaftstätigkeit sowie um Mehrkosten im Spital-, Gesundheits- und Sozialwesen sowie im öffentlichen Verkehr. Auf Bundesebene sind nach wie vor Gespräche zur Finanzierung oder Ko-Finanzierung einiger dieser ausserordentlichen und direkt mit der Pandemie zusammenhängenden Kosten im Gang. Die finanziellen Auswirkungen lassen sich in ihrer Gesamtheit nur schwer beziffern. Die betroffenen Einheiten wie das HFR oder die Transportunternehmen ermitteln derzeit Art und Ausmass der Auswirkungen, konkrete Zahlen werden allerdings erst in einigen Monaten vorliegen. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten ergibt eine erste Auswertung aller sonstigen finanziellen Auswirkungen der Coronakrise auf die Staatsrechnung einen Betrag von 287 Millionen Franken, verteilt auf die Rechnungsjahre 2020-2022. Eine nationale oder globale Prognose ist allerdings angesichts der ungewissen Entwicklung der Pandemie in den kommenden Wochen und Monaten sowie des Zeitpunkts und Ausmasses der wirtschaftlichen Erholung sehr schwierig. Bei diesen ersten Schätzungen ist daher entsprechende Vorsicht angebracht.

2. *Frage 2: Wie hoch ist das Gesamtvermögen des Staates, welche Fonds und Rückstellungen sind mit diesem Vermögen gebildet worden und wie werden sie verwendet?*
3. *Frage 5: Kann der Staatsrat einen Überblick über die Verwendung der Fonds und Rückstellungen in den letzten drei Jahren geben?*

Die folgenden Tabellen verzeichnen sämtliche Rückstellungen, Fondsverpflichtungen und Vorfinanzierungen gemäss Staatsrechnung 2019¹.

¹ Einzelheiten siehe Staatsrechnung 2019, S. 332-333 (Rückstellungsspiegel) und S. 328-329 (Eigenkapital, Spezialfinanzierungen & Rücklagen und Fonds)

1. Zweckbestimmung der Rückstellungen im Betrag von 10 Millionen Franken und darüber, Stand per 31.12.2019, in Millionen Franken

Bezeichnung der Rückstellung	Betrag	Bildung (Jahr)	Erläuterungen
SNB-Gewinnrisiko	103.5	2007	Risiken schwankender SNB-Gewinnanteil der Kantone
Rückstellung zur Abfederung der Auswirkungen der STAF	83.0	2015	Beträge für die Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden (Übergangshilfe) im Rahmen der USR III
Rückstellung für Personalmehrkosten (SSM – PK)	31.0	2015	Rückstellung für spezifische Zunahmen des Personalaufwands
Rückstellung für die Bilanzsanierung des HFR	30.0	2018	In Zusammenhang mit Artikel 8 des Gesetzes vom 4. November 2011 über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser (Verlustvorträge)
Rückstellungen für Risiken nicht bilanzierter Verpflichtungen	27.0	2003	Der Staat könnte sich mit Risiken in Zusammenhang mit zahlreichen nicht bilanzierten Verpflichtungen konfrontiert sehen
Pila (Deponie)	18.0	2007	Vorwegnahme der Sanierungskosten der Deponie
Rückstellung für den Master in Humanmedizin	17.7	2016	Unterstützung zur Einführung des Masters in Humanmedizin
Rückstellung für die der PKSPF angeschlossenen subventionierten Institutionen	13.0	2018	Rückstellung zur Abfederung der Auswirkungen der Reform der PKSPF auf die der PKSPF angeschlossenen und vom Staat subventionierten Einrichtungen.
Spitaleinweisungen ausserhalb des Kantons	10.0	2015	Rückstellung für die Ausgabenschwankungen betreffend die Spitaleinweisungen ausserhalb des Kantons
Sonstige (Wirtschaftsförderung, Bürgerschaftsverluste), Anstalten, Asylwesen, HFR und Privatkliniken, Alterspolitik, Subventionierung von OS-Schulbauten, Abfalldeponie En Craux, nachhaltige Entwicklung, Finanzierung der Erneuerung der Bergbahnen und Skilifte usw.)	47.8		
Total Rückstellungen per 31.12.2019	381.0		

2. Verpflichtungen gegenüber Spezialfonds und Vorfinanzierungen; Stand per 31.12.2019 (in Millionen Franken)

Bezeichnung des Fonds	Betrag	Bildung (Jahr)	Erläuterungen
Infrastrukturfonds	175.1	2009	Vorfinanzierung strategischer Investitionen des Staates
Fonds für aktive Bodenpolitik	58.4	2016	Fonds zur Finanzierung der Massnahmen einer aktiven Bodenpolitik
Rücklage für Schwankungsrisiko der Finanzausgleichsgelder (NFA)	40.0	2007	Die Finanzausgleichsgelder des Bundes belaufen sich für den Staat auf jährlich rund 380 Millionen Franken
Kantonaler Energiefonds	50.0	2011	Finanzierung von Energiesparmassnahmen und Massnahmen zur Erzeugung erneuerbarer Energien
Neue Regionalpolitik	14.0	2008	Gemäss Gesetz über die Wirtschaftsförderung; in Zusammenhang mit dem Mehrjahresprogramm der NRP
Fonds für Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen	17.6	2008	Fonds gespiesen vom Bund und aus dem Anteil der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe für Hauptstrassen in Berg-/Randgebieten. Dient zur Deckung der Betriebskosten der Hauptstrassen
Sonstige Fonds (Beschäftigungsfonds, Fonds Amtliche Vermessung, Ersatzabgabenfonds (Zivilschutz), Altlastenfonds, Fonds zur Förderung ausserschulischer Betreuungsplätze, Asylfonds, Fonds des Sozialamts, Konjunkturfonds (2008))	53.7		
Total gemäss Bilanz	408.8		

3. Zusammenfassung (in Millionen Franken) – Stand per 31.12.2019

	2019
Rückstellungen	381.0
Fonds	408.8
Total	789.8
Total Eigenkapital	1109.3
Anteil zweckgebundenes Eigenkapital, in %	71.2
Frei verfügbares Eigenkapital	319.5

4. Veränderung in Millionen Franken				
	R2016:	R2017	R2018	R2019
Rückstellungen	287.8	311.2	363.8	381.0
Fonds	439.6	406.0	407.5	408.8
Total	727.4	717.2	771.3	789.8
Total Eigenkapital	1087.6	1083.0	1161.8	1109.3
Anteil zweckgebundenes Eigenkapital, in %	66.9	66.2	66.4	71.2
Frei verfügbares Eigenkapital	360.2	365.8	390.5	319.5

Das zunehmende Rückstellungsvolumen der letzten Rechnungsjahre ist hauptsächlich auf die Äufnung einer Rückstellung zur Finanzierung des Übergangsausgleichs für die Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden im Rahmen der kantonalen Umsetzung der Unternehmenssteuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) zurückzuführen.

Im Finanzplan und in den Staatsvoranschlägen und Staatsrechnungen werden die Fonds und Rückstellungen entsprechend den betreffenden Bereichen und gemäss den einschlägigen Rechtsgrundlagen eingesetzt. Ausgehend vom Finanzplan, den der Staatsrat im Herbst 2019 aktualisiert hat, ist mit folgenden Entwicklungen zu rechnen:

Fonds und Rückstellungen: Erwartete Entwicklung

	Saldo	Entwicklung	Saldo	Entwicklung	Saldo	Entwicklung	Saldo	Entwicklung	Saldo
	31.12.2019	netto	31.12.2020	netto	31.12.2021	netto	31.12.2022	netto	31.12.2023
Rückstellungen	381.0	- 60.3	320.7	- 49.7	271.0	- 50.8	220.2	- 37.7	182.5
Fonds	408.8	- 35.1	373.7	- 28.7	345.0	- 24.9	320.1	- 26.8	293.3
Total	789.8	- 95.5	694.3	- 78.4	615.9	- 75.7	540.2	- 64.5	475.7

Über den für den im Herbst 2019 präsentierten Finanzplan geltenden Zeitraum nehmen die Fonds und Rückstellungen um insgesamt 314 Millionen Franken ab. Das nicht zweckgebundene Eigenkapital ist insofern nicht berücksichtigt, als es wie weiter unten dargelegt praktisch vollständig für die Auswirkungen der Revision der PKSPF (317,8 Millionen Franken) verwendet wird.

Bei den obigen Zahlen handelt es sich um Zahlen aus dem im Laufe des Jahres 2019 aktualisierten Finanzplan, also um Zahlen vor der Coronakrise. Das heisst, dass in diesen Zahlen die oben beschriebenen Auswirkungen (Sofortmassnahmen, steuerliche Massnahmen, Wiederankurbelungsplan und sonstige finanzielle Auswirkungen) nicht berücksichtigt sind. Weiter gehen die Finanzplanzahlen von einem inzwischen nicht mehr aktuellen Wirtschaftswachstum aus, und auch die in verschiedenen von der Coronakrise besonders betroffenen Ausgabenbereichen erwartete Entwicklung entspricht nicht mehr der Realität. Der Voranschlagsentwurf 2021, den der Staatsrat demnächst an den Grossen Rat überweisen wird, zeigt diese Unterschiede deutlich, mit einem

markanten Anstieg einiger spezifischer Ausgaben und einem signifikanten Rückgang gewisser Steuereinnahmenerträge. Angesichts des Ergebnisses des Voranschlagsentwurfs hat sich ein vermehrter Rückgriff auf Fonds und Rückstellungen als unvermeidlich erwiesen.

4. Frage 3: Wie hoch ist heute das nicht zweckgebundene Vermögen, das im Rahmen der Sofortmassnahmen und des wirtschaftlichen und sozialen Wiederankurbelungsplans eingesetzt werden kann?

Per 31. Dezember 2019 belief sich das frei verfügbare Eigenkapital des Staates auf 319,5 Millionen Franken. Am 26. Mai 2020 hat der Grosse Rat jedoch die Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) angenommen. Diese Revision hat für den Staat einmalige Mehrkosten von 317,8 Millionen Franken für Übergangs- und Kompensationsmassnahmen, wie in der entsprechenden Botschaft ausgeführt, zur Folge. Das Vermögen des Staates ermöglicht es, die vom Arbeitgeber Staat eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen, und wird natürlich von den bevorstehenden Geldabflüssen direkt betroffen sein. Damit ist das Ende 2019 noch frei verfügbare Eigenkapital des Staates heute praktisch durch die Kosten der Revision des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals aufgezehrt.

5. Frage 4: Zieht der Staatsrat in Betracht, einen Teil oder die gesamten bereits zweckgebundenen Fonds und Rückstellungen zur besseren Bekämpfung der gegenwärtigen Krise zu verwenden?

Der Staatsrat hat im Rahmen seiner Strategie zur Unterstützung der kantonalen Wirtschaft beschlossen, einen Teil des Staatsvermögens zur Finanzierung eines Wiederankurbelungsplans einzusetzen, der die im Frühling bereits eingeleiteten Sofortmassnahmen ergänzen und die steuerlichen Massnahmen, die ab 2021 in Kraft treten sollten, unterstützen soll. Dafür wird er 50 Millionen Franken aus bestehenden Fonds und Rückstellungen bereitstellen. Die Einzelheiten sind der Botschaft des Staatsrats zum Plan zur Wiederankurbelung der Wirtschaft zu entnehmen, die der Staatsrat jüngst an den Grossen Rat überwiesen hat.

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass es angesichts der aktuellen Situation und aller getroffenen Massnahmen sowie der der gesamthaften finanziellen Auswirkungen der Coronakrise für den Staat nicht vernünftig wäre, zusätzliche finanzielle Mittel, über die der Staat verfügt, einzusetzen. Es ist mit Blick auf die epidemiologische und die konjunkturelle Entwicklung auch Zurückhaltung angebracht. Es kommen wie schon gesagt turbulente Zeiten auf die öffentlichen Finanzen zu, was zur Vorsicht mahnen sollte, um die Staatsfinanzen langfristig unter Kontrolle halten zu können.

14. September 2020