



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-314

### Teilrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG)

---

Urheber:	Peiry Stéphane / Glasson Benoît
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	24
Einreichung:	19.12.2023
Begründung:	19.12.2023
Überweisung an den Staatsrat:	20.12.2023
Antwort des Staatsrats:	28.05.2024

---

#### I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 19. Dezember 2023 eingereichten und begründeten Motion schlagen die Grossräte Stéphane Peiry und Benoît Glasson eine Teilrevision des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) vor, die mindestens die folgenden drei Punkte umfassen sollte:

1. Festsetzung der Steuerfüsse vor Aufstellung des Voranschlags. Die Steuerfüsse für das kommende Jahr könnten beispielsweise im Mai nach Genehmigung der Staatsrechnung beschlossen werden. Dies würde dem Grossen Rat vollumfassenden Spielraum in Bezug auf die Steuerpolitik des Kantons und auch dem Staatsrat einen fixen Rahmen für die Aufstellung des Staatsvoranschlags geben.
2. Einführung einer Vorschrift, wonach die öffentlichen Ausgaben nicht über das erwartete Wirtschaftswachstum hinaus zunehmen dürfen.
3. Transparente gesetzliche Verankerung der Vorschriften für die Zuweisungen Rückstellungen und Reserven.

Zur Begründung ihrer Vorschläge führen die Motionäre an, dass namentlich die Bestimmungen von Artikel 41 FHG, insbesondere die Vorgabe, wonach die jährlichen Steuerfüsse jedes Jahr vom Grossen Rat nach Massgabe des Voranschlagsergebnisses festgesetzt werden, dem Grossen Rat jeglichen steuerpolitischen Handlungsspielraum auf kantonaler Ebene nähmen. Sie unterstreichen zudem, dass es im FHG eine Bestimmung brauche, um das Aufwandwachstum einzudämmen. Weiter wäre ihres Erachtens mit Blick auf die Transparenz und mit Blick auf das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, das diesen dazu strenge Vorgaben macht, eine Klärung der Regeln für die Zuweisungen an Rückstellungen und Reserven sinnvoll.

## II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat nimmt zu den verschiedenen in der Motion angesprochenen Punkten wie folgt Stellung.

### 1. Festsetzung des jährlichen Steuerfusses

Nach Artikel 41 Abs. 1 FHG werden die Steuerfüsse der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen, der Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen sowie der Minimalsteuer jedes Jahr vom Grossen Rat nach Massgabe des Voranschlagsergebnisses festgesetzt. Der Grundsatz, wonach die Steuerfüsse nach den Budgetdebatten festgesetzt werden, gewissermassen als Resultat der Beschlüsse der Legislative, war bereits im Finanzgesetz vom 15. November 1960 und im Gesetz vom 11. Mail 1950 über die Staatssteuern verankert und wird im Kanton Freiburg also seit vielen Jahren angewendet. Die Festsetzung der Steuerfüsse in Abhängigkeit vom Voranschlagsergebnis steht in Einklang mit Artikel 81 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004, wonach Staat und Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Steuern und anderen Abgaben erheben. Zuerst müssen die jeweiligen Aufgaben bestimmt werden, bevor über die Mittel entschieden werden kann, die zu ihrer Finanzierung erforderlich sind.

Im Rahmen der jährlichen internen Richtlinien der Kantonsverwaltung für die Aufstellung des Voranschlags, die normalerweise Ende Januar oder Anfang Februar genehmigt werden, entscheidet der Staatsrat ein erstes Mal über die Referenzsteuerfüssen für das folgende Jahr. Bei diesen unter Einbezug der anderen Budget-Zielvorgaben festgesetzten Steuerfüssen handelt es sich allerdings lediglich um Richtwerte. Sie dienen jedoch als Diskussionsgrundlage und sorgen dafür, dass keine Budgeteingaben gemacht werden, die offensichtlich mit den verfügbaren finanziellen Mitteln nicht vereinbar sind. Die Höhe der Steuerfüsse wird am Ende des Voranschlagsverfahrens, nachdem der Staatsrat die Vorschläge der Direktionen geprüft, gegeneinander abgewogen und darüber befunden hat, mit Blick auf das vorgeschriebene Haushaltsgleichgewicht erneut geprüft. Anschliessend wird dem Grossen Rat ein definitiver Vorschlag für die Steuerfüsse überwiesen, und dieser entscheidet dann in der Novembersession in Anlehnung an seine Voranschlagsbeschlüsse darüber.

Damit, dass die Höhe der Steuerfüsse nicht mehr das Ergebnis der Budgetberatungen, sondern für diese schon vorgegeben sein sollen, hätte der Vorschlag der Grossräte Peiry und Glasson eine wesentliche Änderung in der Logik des Voranschlagsverfahrens zur Folge. Dies würde den Ermessensspielraum des Staatsrats und des Grossen Rats beim Entscheid über staatliche Leistungen einschränken beziehungsweise sie um ein Instrument bringen, das am Ende des Voranschlagsverfahrens eingesetzt werden kann, wenn die getroffenen Beschlüsse eine Anpassung der notwendigen finanziellen Mittel erfordern. Dieser Verlust an Flexibilität kann sowohl in den Fällen, in denen es aufgrund eines nachweislichen Bedarfs höhere Einnahmenquellen braucht, als auch in Fällen, in denen sich aufgrund der Budgetdebatten eine Möglichkeit zu einer vorübergehenden Steuersenkung abzeichnet, nachteilig sein.

Der Staatsrat hält fest, dass die Steuerfussanpassungen nach den Budgetdebatten gegenwärtig nicht zwingend zu Steuerfusserhöhungen zur Schliessung einer Finanzierungslücke führen. Steuerfussenkungen sind durchaus möglich und wurden bereits mehrfach vorgeschlagen und angenommen, zuletzt mit dem Gesetz vom 3. November 2021 über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2022 (Senkung des Einkommenssteuerfusses der natürlichen Personen von 98 % auf 96 %). Mit der eingereichten Motion wäre keine vorübergehende

Steuerentlastung für die Bevölkerung und die Unternehmen bei entsprechender Budgetlage mehr möglich.

Der Staatsrat erinnert ausserdem daran, dass die kantonale Steuerpolitik nicht ausschliesslich auf die Steuerfüsse abstellt. Tiefgreifendere und dauerhafte Anpassungen sind insbesondere auch bei den Steuersätzen oder den im Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG) vorgesehenen Abzügen möglich. Der Staatsrat ist deshalb nicht einverstanden mit der Einschätzung der Motionäre, dass die geltenden Modalitäten zur Festsetzung der Steuerfüsse dem Grossen Rat jeglichen steuerpolitischen Handlungsspielraum rauben würden. Parlamentarische Vorstösse zur Änderung des DStG können jederzeit und ohne Bezug zum Voranschlagsverfahren eingereicht werden.

## **2. Begrenzung des Ausgabenwachstums**

Das FHG enthält derzeit keine Bestimmungen mit einem direkten und expliziten Bezug zwischen der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und den Ausgaben und Aufwendungen des Staates. Artikel 3 Abs. 3 bestimmt jedoch generell, dass in der Finanzpolitik des Staates den gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen öffentlichen Finanzen, Wirtschaft und Konjunktur Rechnung getragen werden muss. Artikel 40b sieht in einer schwierigen konjunkturellen Lage unter gewissen Voraussetzungen eine mögliche Ausnahme von der Vorschrift des ausgeglichenen Haushalts vor. Diese Voraussetzungen sind in den Artikeln 22a und 22b des Ausführungsreglements vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt (FHR) präzisiert.

Konkret legt der Staatsrat zu Beginn des Voranschlagsverfahren Zielvorgaben für das maximale Aufwandwachstum fest. Dabei werden unter anderem die BIP-Wachstumsaussichten der wichtigsten Forschungsinstitute und des Bundes berücksichtigt. Für den Voranschlagsentwurf 2025 sowie für die Finanzplanperiode ist beispielsweise eine maximale Zuwachsrate von 2,6 % des Aufwands der Erfolgsrechnung als Zielwert festgelegt worden. Der Staatsrat ist sich indessen der Grenzen des BIP als Indikator der Wirtschaftsentwicklung und der Tatsache bewusst, dass dieses insgesamt ein unvollständiges Bild der Situation eines Kantons und seiner Einwohnerinnen und Einwohner gibt. Er bezieht das BIP mit gewissen Vorbehalten in seine Überlegungen mit ein, da es keine wirklich anderen, systematisch verfügbaren und auf Kantonsebene regelmässig aktualisierten Bezugsgrössen gibt, auf die die Finanzpolitik abstützen könnte.

Im Grundsatz teilt der Staatsrat die Besorgnis der Motionäre über das staatliche Ausgabenwachstum und die Notwendigkeit über Mittel zur besseren Ausgabenkontrolle nachzudenken. Er erinnert aber auch daran, dass der Kanton Freiburg im interkantonalen Vergleich in Bezug auf die Strenge der Haushaltsvorschriften regelmässig eine Spitzenposition einnimmt und ausserdem die Zunahme gewisser Ausgabenkategorien bereits begrenzt (Schuldenbremse). Das gilt insbesondere für die Nettosubventionen für Funktionsausgaben, deren budgetiertes Volumen grundsätzlich nicht mehr als 41 % des gesamten kantonalen Steueraufkommens betragen darf (s. Art. 21 Abs. 2 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999). Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat der Auffassung, dass eine generelle gesetzliche Begrenzung der Ausgabenentwicklung dahingehend, dass die Ausgaben nicht über das erwartete Wirtschaftswachstum hinaus zunehmen dürfen, ohne Berücksichtigung anderer Kriterien wie etwa der demografischen Entwicklung, nicht praktikabel ist. Und er ist auch und insbesondere der Auffassung, dass eine Anpassung der Entwicklung der Staatsausgaben an die Entwicklung des BIP in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs nicht in Frage kommt.

Vom Staat wird nämlich gemeinhin eine antizyklische Politik erwartet und die Bereitschaft, bei Konjunkturerinbrüchen verschiedene Ausgaben zur Unterstützung der Bevölkerung und der Unternehmen zu tätigen. Dies geschieht meistens im Rahmen der automatischen Stabilisatoren (Arbeitslosenversicherung, verschiedene Sozialleistungen), kann aber in besonders schwierigen Situationen auch in Form besonderer Unterstützungs- und Konjunkturprogramme erfolgen, wie dies im Kanton Freiburg bereits mehrmals der Fall war. Eine strikte Umsetzung des Vorschlags der Motionäre dürfte die Finanzierung zweckmässiger antizyklischer Massnahmen in Zeiten rückläufiger Konjunktur sehr erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen.

Abschliessend betont der Staatsrat, dass die Kontrolle der Staatsausgaben auch ausserhalb der reinen Haushaltsverfahren zu erwägen ist.

### **3. Einlagen in Reserven und Rückstellungen**

Damit es keine Missverständnisse gibt, ist darauf hinzuweisen, dass der Staatsrat keine Reserven im eigentlichen Sinn bildet. Er arbeitet jedoch regelmässig mit Rückstellungen und Vorfinanzierungen. Zur Einhaltung der verschiedenen diesbezüglichen Empfehlungen im Handbuch zum harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2, Empfehlungen 8 und 9) wurden verschiedene Anpassungen am FHG vorgenommen. Diese Anpassungen wurden in der Botschaft Nr. 203 vom 6. Juli 2010 erläutert, vom Grossen Rat am 6. Oktober 2010 angenommen und sind am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Das FHR seinerseits wurde entsprechend den am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Beschlüssen des Staatsrats vom 12. Dezember 2010 angepasst.

Rückstellungen, wie in Artikel 28 FHG definiert und in Artikel 13 FHR präzisiert, sind auf einem Ereignis in der Vergangenheit begründete, zum Zeitpunkt des Jahresabschlusses bekannte Verpflichtungen zulasten der Staatsrechnung. Rückstellungen können nur für eine Ausgabe vorgenommen werden, die sich aus einer bestehenden Verpflichtung von mehr als 100 000 Franken ergibt, die jedoch noch nicht in allen Einzelheiten festgelegt ist. Bei den in Artikel 28a FHG und Artikel 13a FHR geregelten Vorfinanzierungen handelt es sich um zweckgebundene Beträge, welche für noch nicht beschlossene Vorhaben gebildet werden. Sie können budgetiert oder mit dem Rechnungsabschluss vorgenommen werden. Vorfinanzierungen werden als ausserordentlicher Aufwand ausgewiesen, sind nur für Investitionsvorhaben ab 5 Millionen Franken möglich und an die Schaffung einer speziellen rechtlichen Grundlage gebunden.

Der Staatsrat ist sich der Bedeutung einer angemessenen Information des Grossen Rates und der Bevölkerung über seine Entscheidungen in Bezug auf Rückstellungen und Vorfinanzierungen bewusst. Er hebt diese Transaktionen in den Medienmitteilungen und den Medienkonferenzen zur Staatsrechnung jeweils besonders hervor, und die entsprechenden Dokumente werden jeweils noch am gleichen Tag auf der Website des Staates aufgeschaltet. Einlagen in und Entnahmen aus Rückstellungen werden ausserdem in der jährlichen Botschaft zur Staatsrechnung in einer eigenen Übersichtstabelle detailliert ausgewiesen. Eine vollständige Übersicht über die Rückstellungen und die im Rechnungsjahr getätigten Rückstellungstransaktionen finden sich im Rückstellungsspiegel der jährlichen Staatsrechnung.

Nach Auffassung des Staatsrats widerspiegeln diese verschiedenen Massnahmen sein Bestreben um Transparenz bei den Rückstellungen und Vorfinanzierungen. Er nimmt jedoch den Wunsch der Motionäre nach gesetzgeberischer Präzisierung und Ergänzung der Vorschriften für den Einsatz dieser staatlichen Finanzmanagementinstrumente zur Kenntnis. Er ist bereit, die Frage in Anlehnung an die bereits beim Wechsel zum HRM2 angestellten Überlegungen erneut zu prüfen und Vorschläge

für eine in die gewünschte Richtung gehende Anpassung des FHG beziehungsweise des FHR zu machen. In der gesetzlichen Grundlage sollen auch die Grundsätze für die Darstellung der Rückstellungen und Vorfinanzierungen festgelegt und bestimmt werden, welche Informationen mindestens im Rahmen der Staatsrechnung beziehungsweise ihrer Anhänge bereitgestellt werden müssen.

In Bezug auf die von den Motionären angesprochenen Unterschiede zwischen den Bestimmungen des FHG und den Bestimmungen des Gesetzes vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) weist der Staatsrat darauf hin, dass es sich beim HRM2 um Empfehlungen handelt und in einigen Punkten zwischen verschiedenen Optionen gewählt werden kann. Das gilt etwa beim Instrument der Vorfinanzierung, dessen Verwendung den Gemeinwesen freigestellt ist. Die Beobachtung der Einführung des HRM2 durch das Schweizerische Rechnungslegungs-gremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP) zeigt, dass unter den Kantonen und sogar innerhalb eines Kantons auf Kantons- und Gemeindeebene unterschiedliche Lösungen umgesetzt wurden. Dies ist auch in Freiburg der Fall, wo nach den HRM2-bezogenen Anpassungen des FHG auf Kantonsebene der Staat weiter die Möglichkeit hat, auf Vorfinanzierungen zurückzugreifen, während das am 1. Januar 2021 in Kraft getretene GFHG diese Möglichkeit nicht vorsieht. Dies widerspiegelt den Willen der jeweiligen Projektorganisationen und letztlich des Gesetzgebers. Rückstellungen bleiben hingegen sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene gegeben. Abgesehen von der Frage der Vorfinanzierung gibt es auch in anderen Punkten Unterschiede zwischen dem FHG und dem GFHG, ohne dass die jeweiligen Bestimmungen generell restriktiver gegenüber den Gemeinden wären. So dürfen die Gemeinden gemäss GFHG beispielsweise im Budget der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss ausweisen, wenn dieser durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital gedeckt werden kann (Art. 20 Abs. 3 GFHG). Der Staat hat diese Möglichkeit nicht, und für ihn gelten punkto Haushaltsgleichgewicht strengere Vorschriften.

#### **4. Fazit**

Nach dem Gesagten beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat

- > die Aufteilung der Motion wie folgt:
- > Annahme des Teils der Motion, der auf eine bessere Transparenz bei den Einlagen in Rückstellungen und bei Vorfinanzierungen abzielt;
- > Ablehnung des Teils der Motion, der die Anpassung der Modalitäten zur Festsetzung des jährlichen Steuerfusses betrifft;
- > Ablehnung des Teils der Motion, der den Anstieg der öffentlichen Ausgaben begrenzen will.

Wird die Aufteilung abgelehnt, beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.