



Struktur- und Sparmassnahmen

1. Zusammenfassung

1.1. Grosse Herausforderungen für den Kanton Freiburg

Die Ausarbeitung des Legislaturfinanzplans zeigte die Herausforderungen auf, die auf einen Kanton mit dem grössten Bevölkerungswachstum des Landes zukommen, während sich die finanziellen Aussichten verschlechtern. Ende 2012 stellte der Staatsrat im Regierungsprogramm die Ziele für die Legislaturperiode 2012–2016 vor. Nicht einmal sechs Monate später, nach einer intensiven Arbeitsphase, gibt er seinen Struktur- und Sparmassnahmenplan in die Vernehmlassung; dieser wurde nötig, damit der kantonale Haushalt im Griff behalten werden kann und die Aufgaben des Staates im Dienst der Freiburger Bevölkerung langfristig erfüllt werden können.

Das Bestreben der Regierung ist es, finanzielle Mittel bereitstellen zu können, mit denen das starke Bevölkerungswachstum unseres Kantons bewältigt werden kann; gleichzeitig soll allen die Möglichkeit zur Entfaltung gegeben und der soziale Zusammenhalt gestärkt werden. Wie der Staatsrat im Regierungsprogramm angekündigt hat, will er einen besonderen Schwerpunkt auf die Investitionen in die Entwicklung der Infrastrukturen, insbesondere in den Bereichen der Mobilität und der Bildung, legen. Ausserdem will er sich die Mittel geben, um die Entwicklung unserer Wirtschaft zu begleiten, die Qualität unseres Lebensraums zu erhalten und die natürlichen Ressourcen unseres Kantons zu schonen.

1.2. Finanzielle Aussichten, die Massnahmen erfordern

Der Staat Freiburg ist seit zehn Jahren in einer finanziellen Lage, die in der Geschichte des Kantons noch nie dagewesen ist. Die Verteilung des Nationalbankgolds trug zur Schuldentilgung bei. Dank den günstigen finanziellen Ergebnissen konnten die Leistungen in bedeutender Weise ausgebaut, den Bedürfnissen der galoppierenden Bevölkerungsentwicklung unseres Kantons entsprochen und bedeutende Mittel für Rückstellungen und Fonds verwendet werden.

Die Wirrungen, die seit Beginn des Jahrzehnts auf dem Geldmarkt verzeichnet werden, und die Verlangsamung der Konjunktur stoppten 2012 die Zunahme der Einnahmen abrupt. Der Rückgang unserer Einnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes und unseres Anteils am Nationalbankgewinn erklären diese Entwicklung ebenfalls. Gleichzeitig nahmen Bedürfnisse und Aufwand (Beispiel neue Spitalfinanzierung) aufgrund des rekordmässigen Bevölkerungswachstums noch mehr zu, was zu einem Ungleichgewicht zwischen Aufwand- und Einnahmewachstums führt. Der Vergleich mit der Finanzplanung der vorangehenden Legislaturperiode zeigt deutlich, dass sich die Situation verschlechtert hat und Ungleichgewichte entstanden sind, die den Staatsrat zwingen, Massnahmen zu ergreifen, um sowohl die Zukunft des Kantonshaushalts sicherzustellen als auch die Gesetzgebung einzuhalten. Diese Notwendigkeit wird noch dadurch verstärkt, dass die Regierung das Vermögen verwenden will, um Investitionen zu finanzieren.

1.3. Strategische Entscheide und Vorgehen beim Massnahmenprogramm

Der Staatsrat hat sich das Ziel gesetzt, die finanzielle Situation gegenüber dem Finanzplan zu verbessern. Er beschloss, der Verringerung des Aufwands den Vorzug zu geben; diese muss ungefähr zu 80 % dazu beitragen, dass das Finanzziel erreicht wird. Die Zunahme der Einnahmen muss ihrerseits mindestens zu ungefähr 20 % zur Erreichung dieses Ziels beitragen. Der Staatsrat hat darauf geachtet, dass die finanzielle Situation der Gemeinden nicht verschlechtert wird. Alle Bereiche der Staatstätigkeit wurden ohne Einschränkungen untersucht, und die Direktionen wurden aktiv in die Vorbereitung des Programms mit einbezogen. Vier Arbeitsschwerpunkte wurden festgehalten:

- > Einnahmen;
- > Personal und Lohnsumme;
- > Subventionierung;
- > Reformen und sonstige organisatorische Massnahmen.

Eine Projektorganisation wurde geschaffen, die aus vier Arbeitsgruppen bestand, die jeweils einen der vier Schwerpunkte untersuchten. Das Präsidium und das Vizepräsidium der einzelnen Arbeitsgruppen wurden von den verschiedenen Mitgliedern der Kantonsregierung übernommen.

1.4. Allgemeine Ergebnisse des Programms

Insgesamt kann die finanzielle Situation des Staates gegenüber dem Finanzplan dank der vorgeschlagenen Massnahmen 2014 um 114,4 Millionen Franken, 2015 um 143,8 Millionen Franken und 2016 um 177,6 Millionen Franken verbessert werden.

Die Ziele des Staatsrats werden erreicht, aber die gegenwärtigen Ergebnisse reichen noch nicht, um die Defizite des Finanzplans 2014-2016 auszugleichen. Mit diesen Vorschlägen müssen die verbleibenden Defizite also im Rahmen des Voranschlagverfahrens ausgeglichen werden.

Struktur- und Sparmassnahmen: Übersicht über die Nettoauswirkungen für den Staat, in 1000 Franken

Thema	2014	2015	2016	2014 – 2016
Einnahmen	30 962	33 682	36 101	100 746
Personal	36 096	60 551	90 131	186 778
Subventionierung	31 028	33 403	34 216	98 647
Projekte und Reformen	5 791	5 625	7 145	18 561
Weitere Erträge	10 500	10 500	10 000	31 000
Total	114 378	143 761	177 593	435 732

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

1.5. Einnahmen

Die Anträge im Bereich der Einnahmen wurden in vier Kategorien eingeteilt: Gebühren, Steuern, Nutzungsabgaben und sonstige Einkünfte. Folgende Kriterien wurden bei der Wahl der vorrangigen Massnahmen berücksichtigt: Aktualisierung von Tarifen je nach Preisentwicklung; Umfang der finanziellen Auswirkungen für den Staat und finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden (Bevorzugen der Massnahmen, die sich für die Gemeinden positiv auswirken).

Die wichtigsten Massnahmen unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Auswirkungen sind die Anpassung der Motorfahrzeugsteuer um 10 %, die Aktualisierung der Eigenmietwerte und eine Herabsetzung des Anteils der Gemeinden an der Motorfahrzeugsteuer.

Struktur- und Sparmassnahmen: Aufbesserung der Einnahmen, in 1000 Franken

	2014	2015	2016	2014 – 2016
Gebühren	2 265	2 505	2 510	7 280
Steuern	24 386	24 886	24 906	74 178
Nutzungsbeiträge	1 746	3 696	5 830	11 273
Weitere Einnahmen und Beiträge	13 065	13 095	12 855	39 015
Total	41 462	44 182	46 101	131 715

1.6. Neue Stellen und Lohnsumme

Der Personalaufwand entspricht mehr als einem Drittel des kantonalen Haushalts. 2012 überstieg der Betrag denjenigen des Steuerertrags. In diesem Bereich haben die gewählten Massnahmen mittel- und langfristig eine bedeutende finanzielle Auswirkung. Diese Massnahmen liegen vordringlich im Zuständigkeitsbereich des Staatsrats und können relativ kurzfristig umgesetzt werden. Da sie sich auf die Lohnautomatismen auswirken, haben sie grösstenteils eine nachhaltige Wirkung.

Die Massnahmen wurden strukturiert und in folgende drei Hauptkategorien zusammengefasst: Begrenzung der Schaffung von neuen Stellen, Einwirken auf den Teuerungsausgleich und auf die Gehaltsstufen (kein Stufenanstieg 2014, 50 % 2015 und 2016, Erhöhung der Stufenzahl 2017). Der Staatsrat beschloss, die Zahl neuer Stellen in der Verwaltung auf sieben im Jahr zu beschränken und auch die Zahl neuer Stellen in den subventionierten Sektoren streng zu begrenzen. Er schuf eine Arbeitsgruppe, um die Lage im Unterrichtswesen zu prüfen; die ersten Ergebnisse sollten bis Jahresende bekannt sein.

Struktur- und Sparmassnahmen: neue Stellen und Lohnsumme, in 1000 Franken

Thema	2014	2015	2016	2014 – 2016
Begrenzung der Anzahl neuer Stellen	4 693	8 704	10 134	23 531
Senkung der Gehaltsskala um 0,9 %	14 100	14 100	14 100	42 300
Kein Teuerungsausgleich, bevor der Indexstand 112 Punkte erreicht	7 045	22 141	44 933	74 119
Kein Stufenanstieg 2014 und Anstieg von 50 % des Stufenbetrags der Stufen 2015 und 2016	10 258	15 606	20 964	46 828
Total	36 096	60 551	90 131	186 778

1.7. Subventionierung

Der Bereich der Subventionierung entspricht auch ungefähr einem Drittel des Kantonshaushalts und berührt zahlreiche Bereiche. Im Bestreben um Gleichbehandlung wurde darauf geachtet, dass sich die berücksichtigten Massnahmen praktisch auf alle staatlichen Subventionen erstrecken. Die finanzielle Auswirkung der Massnahmen im Bereich «Gesundheit und Soziales» lässt sich durch

die Höhe der Subventionen in diesem Sektor (ungefähr eine Milliarde Franken im Jahr) erklären. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle hat sich die Arbeitsgruppe dafür entschieden, die im Rahmen des Finanzplans vorgesehene Subventionserhöhung zu kürzen. Es geht darum, die Wirksamkeit zu begünstigen und die Effizienz der Finanzhilfen so weit wie möglich aufrechtzuerhalten, und nicht die vom Staat ausgerichteten Subventionen allgemein linear zu senken.

Struktur- und Sparmassnahmen: Subventionierung, in 1000 Franken

	2014	2015	2016	2014 – 2016
Gesundheit und Soziales	22 646	24 168	24 344	71 158
Verkehr und Mobilität	3 418	3 697	3 881	10 996
Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Umwelt	1 915	2 015	1 935	5 865
Bildung, Erziehungswesen und Kultur	1 394	1 431	1 578	4 403
Volkswirtschaft und Energie	1 365	1 415	1 415	4 195
Weitere Bereiche	290	677	1 063	2 030
Total	31 028	33 403	34 216	98 647

Die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen, die die Lohnsumme der subventionierten Sektoren betreffen, sind in den Daten in der Tabelle unter Punkt 1.6 enthalten.

1.8. Projekte und Reformen

Im Bereich Projekte und Reformen sind die Überlegungen auf vier strategische Handlungsachsen ausgerichtet worden, die jeweils die folgenden Themengebiete betrafen: E-Government und Informatisierung von Prozessen, laufende Verbesserung der Organisation und der Prozesse, Optimierung des Bildungsangebots und der Bildungsgänge, Aufgabe oder zeitliche Staffelung von Dienstleistungen oder Projekten. Mit diesen Massnahmen soll langfristig der Einsatz der Mittel des Staates optimiert und die Wirksamkeit der Arbeit und der Leistungen verbessert werden. Dafür braucht es häufig relativ umfangreiche Konzept- und Umsetzungsarbeiten, und die Massnahmen zeigen erst mittel- und langfristig positive finanzielle Auswirkungen. Die kurzfristigen Auswirkungen werden in der folgenden Tabelle dargestellt.

Struktur- und Sparmassnahmen: Projekte und Reformen, in 1000 Franken (kurzfristige Auswirkungen)

Thema	2014	2015	2016	2014 – 2016
E-Government und Informatisierung	1 100	1 150	1 200	3 450
Laufende Verbesserung der Organisation	1 133	1 125	1 195	3 453
Aufgabe oder zeitliche Neustaffelung von Projekten und weiteren Massnahmen	1 123	1 164	1 643	3 930
Globalbudget der Universität	2 435	2 186	3 107	7 728
Total	5 791	5 625	7 145	18 561

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

1.9. Auswirkung der Massnahmen auf die Gemeinden

Die Auswirkungen des Struktur- und Sparmassnahmenprogramms auf die Gemeinden sind teilweise positiv und teilweise negativ. Im Bestreben, die Gesundheit der Gemeindefinanzen nicht zu verschlechtern, achtete der Staatsrat aber darauf, dass der Saldo für jedes betrachtete Jahr zu ihren Gunsten ausfällt. Über den ganzen Zeitraum werden die Gemeinden finanziell netto um insgesamt rund 30,3 Millionen Franken entlastet, das heisst um jährlich durchschnittlich 10,1 Millionen Franken auf der Grundlage des Finanzplans (der für den Staat aufgestellt wurde). Vor allem die Massnahmen im Bereich der Subventionen wirken sich negativ auf die Gemeinden aus, während diejenigen, die das Personal und die Lohnsumme betreffen, positive Auswirkungen haben. Die Auswirkungen der Massnahmen im Bereich der Einnahmen sind insgesamt positiv für die Gemeindefinanzen. Im Wesentlichen berühren die beantragten Massnahmen die gegenwärtige Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Staat nicht.

Struktur- und Sparmassnahmen: Übersicht über die Nettoauswirkungen für die Gemeinden, in 1000 Franken

Thema	2014	2015	2016	2014 – 2016
Einnahmen	1 771	2 123	2 294	6 188
Personal	8 486	14 551	22 546	45 583
Subventionierung	- 7 257	- 6 869	- 7 581	- 21 707
Projekte und Reformen	5	98	217	320
Total (Nettogewinn)	3 004	9 903	17 477	30 384

(+) = Entlastung (Mehreinnahmen und Minderaufwand); (-) = Belastung (Mindereinnahmen und Mehraufwand)

1.10. Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates

Neunzehn vom Staatsrat vorgeschlagene Massnahmen erfordern eine Gesetzesänderung und liegen somit in der Zuständigkeit des Grossen Rates. Vierzehn gesetzliche Grundlagen müssen insgesamt geändert werden, um das Struktur- und Sparmassnahmenprogramm umzusetzen. Finanziell betrachtet ist der Grosse Rat für 56 % des Massnahmenpakets zuständig.

1.11. Fazit

Das Haushaltsgleichgewicht ist kein Ziel an sich. Es ist aber die Voraussetzung für eine nachhaltige und harmonische Entwicklung der wichtigsten Staatsleistungen. Eine Budget- und Finanzpolitik, die kein dauerhaftes Gleichgewicht anstrebt, bietet schliesslich nur die Wahl zwischen der Infragestellung von öffentlichen Leistungen und/oder Steuererhöhungen. Der Staatsrat will seine Verantwortung wahrnehmen und die Herausforderungen annehmen, die sich unserem Kanton stellen, dabei jedoch das Gleichgewicht der Staatsfinanzen aufrechterhalten. Das beantragte Struktur- und Sparmassnahmenprogramm ist die Konkretisierung dieser Absicht. Mit ihm können die nötigen Investitionen in unserem Kanton fortgesetzt und den künftigen Generationen ein gesunder kantonaler Finanzhaushalt übergeben werden. Die Regierung ist überzeugt, dass die beantragten Einschränkungen tragbar sind und dem Grundsatz der Opfersymmetrie gerecht werden, und ersucht Sie deshalb, sein Vorgehen zu unterstützen und sich für alle in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen auszusprechen.