

BERICHT zum Struktur- und Sparmassnahmenprogramm 2013-2016 des Staates Freiburg

7. Mai 2013

Angesichts der beobachteten Trendwende und der Verschlechterung der Finanzperspektiven des Staates scheint der Rückgriff auf ein Struktur- und Sparmassnahmenprogramm unumgänglich. Die Gründe dafür und die vom Staatsrat geplanten Massnahmen werden in diesem erläuternden Bericht im Einzelnen dargelegt. Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

Zusammenfassung

1	Anzeichen für eine Verschlechterung der Finanzlage des Staates	9
1.1	<i>Ausserordentliche Ergebnisse in der Legislatur 2007-2011</i>	9
1.2	<i>Trendwende 2012-2013</i>	9
1.3	<i>Akzentuierung des Haushaltsungleichgewichts ab 2014</i>	10
2	Erfordernis von Massnahmen zur Entlastung der Staatsfinanzen des Kantons Freiburg	11
2.1	<i>Gesamtpolitische Gründe</i>	11
2.2	<i>Gesetzliche Auflagen</i>	11
2.3	<i>Ein zweckgebundenes Vermögen zur Finanzierung der Investitionen</i>	12
3	Strategie des Staatsrates und Zielsetzungen	12
4	Struktur- und Sparmassnahmenprogramm	14
4.1	<i>Statistikteil</i>	14
4.2	<i>2013 bereits umgesetzte Massnahmen</i>	15
4.3	<i>Massnahmenprogramm mit Wirkung ab 2014</i>	15
4.3.1	Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrates	15
4.3.2	Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates	32
4.4	<i>Für die kommenden Jahre vorgesehene Massnahmen</i>	37
4.4.1	Einnahmen	37
4.4.2	Personal	41
4.4.3	Subventionierung	42
4.4.4	Reformen und sonstige organisatorische Massnahmen	43
5	AUFGESCHOBENE UMSETZUNG PARLAMENTARISCHER VORSTÖSSE	43
6	VORGESCHLAGENE GESETZESÄNDERUNGEN	44
6.1	<i>Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (Sparmassnahmen 2014–2016) (Einführung eines neuen Artikel 138a als Übergangsbestimmung in Abweichung von den geltenden Artikeln 81 und 88) (XXX/A)</i>	44
6.1.1	Ausgangslage	44
6.1.2	Begründung der vorgeschlagenen Massnahmen	44
6.1.3	Finanzielle Auswirkungen	46
6.1.4	Kommentar des Gesetzesvorentwurfs zur Änderung des StPG (Sparmassnahmen 2014-2016)	47

6.2	<i>Änderung des Justizgesetzes und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (XXX/B)</i>	48
6.3	<i>Gesetz vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG) (XXX/C)</i>	48
6.3.1	Ausgangslage	48
6.3.2	Begründung der Massnahme	49
6.3.3	Finanzielle Auswirkungen	49
6.3.4	Kommentar der Gesetzesänderung	49
6.4	<i>Änderung des Gesetzes vom 19. Juni 2008 über die Finanzierung der von zugelassenen privaten Anbietern ausgeführten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen</i>	50
6.4.1	Ausgangslage	50
6.4.2	Begründung der vorgeschlagenen Massnahme	50
6.4.3	Finanzielle Auswirkungen	51
6.5	<i>Änderung des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG) (XXX/E)</i>	51
6.5.1	Ausgangslage	51
6.5.2	Begründung der vorgeschlagenen Massnahme	51
6.5.3	Finanzielle Auswirkungen	52
6.5.4	Kommentar der vorgeschlagenen Gesetzesänderung	52
6.6	<i>Änderung des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) (XXX/F)</i>	52
6.6.1	Änderung von Artikel 14 und Einführung des Artikels 248b	52
6.6.2	Änderung von Artikel 37	54
6.7	<i>Änderung des Gesetzes vom 1. Mai 1966 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (XXX/G)</i>	55
6.7.1	Ausgangslage	55
6.7.2	Vorgeschlagene Massnahmen	55
6.7.3	Finanzielle und personelle Auswirkungen	56
6.7.4	Kommentar zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen	56
6.8	<i>Änderung des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (Tarifanpassung) (SGF 635.4.1) (XXX/H)</i>	56
6.8.1	Tariferhöhung um 10 %	57
6.8.2	Anpassung der Tarife für Fahrzeuge, die zum Warentransport dienen	58
6.9	<i>Änderung des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (Anpassung der Rückerstattung an die Gemeinden) (XXX/I)</i>	60
6.9.1	Gesetzliche Bestimmungen	60
6.9.2	Finanzielle Auswirkungen	61
6.9.3	Änderung des BMfzG	61
6.9.4	Finanzielle und personelle Auswirkungen	61
6.9.5	Weitere Auswirkungen	61
6.10	<i>Änderung des Verkehrsgesetzes (VG) (XXX/J)</i>	61
6.10.1	Ausgangslage	61
6.10.2	Begründung der Massnahme	62
6.10.3	Finanzielle Auswirkungen	62
6.10.4	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	62
6.11	<i>Änderung des Gesetzes vom 8. September 2005 über die Hilfe und Pflege zu Hause (XXX/K)</i>	62
6.11.1	Begründung der beantragten Massnahme	62

6.11.2	Finanzielle Auswirkungen	63
6.11.3	Kommentar zum Gesetzesentwurf	63
6.12	<i>Änderung des Gesetzes über die Nutztiersversicherung (SGF 914.20.1; NTVG)</i>	63
6.12.1	Ausgangslage	63
6.12.2	Rechtfertigung der Massnahme	63
6.12.3	Finanzielle Auswirkungen	64
6.12.4	Kommentar zum neuen Artikel 21 Abs. 2 NTVG	64
6.13	<i>Änderung des Gesetzes vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels (XXX/M)</i>	65
6.13.1	Abgabe auf den Handel mit Alkohol: Entwicklung und aktuelles System	65
6.13.2	Verfassungsmässigkeit der Abgabe	65
6.13.3	Vorgeschlagene Anpassung der Betriebsabgabe	65
6.13.4	Finanzielle Auswirkungen	66
6.13.5	Personelle Auswirkungen	66
7	Folgen der Vorschläge	66
7.1	<i>Finanzielle Folgen der vorgeschlagenen Massnahmen</i>	66
7.1.1	Gesamtauswirkungen für den Staat	66
7.1.2	Auswirkungen der Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrates	67
7.1.3	Auswirkungen der Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates	67
7.2	<i>Folgen für das Staatspersonal</i>	68
7.3	<i>Folgen für die Gemeinden</i>	69
7.3.1	Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden	69
7.3.2	Auswirkungen auf die Aufgabenteilung	70
7.4	<i>Weitere Folgen</i>	70
8	Fazit	70

1. ZUSAMMENFASSUNG

1.1. Gewaltige 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.

1 ANZEICHEN FÜR EINE VERSCHLECHTERUNG DER FINANZLAGE DES STAATES

1.1 Ausserordentliche Ergebnisse in der Legislatur 2007-2011

Nach fünf Rechnungsjahren, in denen bereits schwarze Zahlen geschrieben werden konnten, war im Zeitraum 2007-2011 eine ganze Serie von sehr aussergewöhnlichen Finanzergebnissen zu verzeichnen, die in die Geschichte der Kantonsfinanzen eingegangen sind.

Der Staat hat in dieser Zeit seine Leistungen ausgebaut, namentlich durch die Schaffung von Arbeitsstellen (+ 800 zusätzliche Arbeitsstellen, ohne Spitalnetze) und die Ausweitung der kantonalen Subventionen (von 560 Millionen Franken 2007 auf 975 Millionen Franken 2011), um den Bedürfnissen infolge des rasanten Bevölkerungswachstums in unserem Kanton zu entsprechen, er hat gleichzeitig aber auch umfangreiche Einlagen in Rückstellungen und Fonds getätigt und sein Nettovermögen von 439 Millionen Franken 2007 auf 886 Millionen Franken Ende 2011 erhöht. Möglich machten dies insbesondere die Mehreinkünfte aus den kantonalen Steuereinnahmen (trotz erheblicher Steuersenkungen im Umfang von über 143 Millionen Franken 2007-2011 wurden 2011 rund 140 Millionen Franken mehr eingenommen als 2007) sowie die Einnahmen aus dem neuen Finanzausgleich des Bundes.

1.2 Trendwende 2012-2013

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise 2008 waren moderat. Die seit Beginn des Jahrzehnts sehr sprunghafte Geldmarktentwicklung und das daraus folgende allgemein verlangsamte Wirtschaftswachstum haben die kantonalen Finanzen stärker beeinflusst. Im Kanton Freiburg ist dies vor allem in einem plötzlich stagnierenden Einnahmenwachstum zum Ausdruck gekommen. Gleichzeitig sind die Bedürfnisse infolge einer rekordmässigen Bevölkerungszunahme noch weiter gestiegen. Dies wird aus der folgenden Tabelle ersichtlich, in der die Veränderungen der hauptsächlichsten Einkünfte und Ausgaben aufgeführt sind:

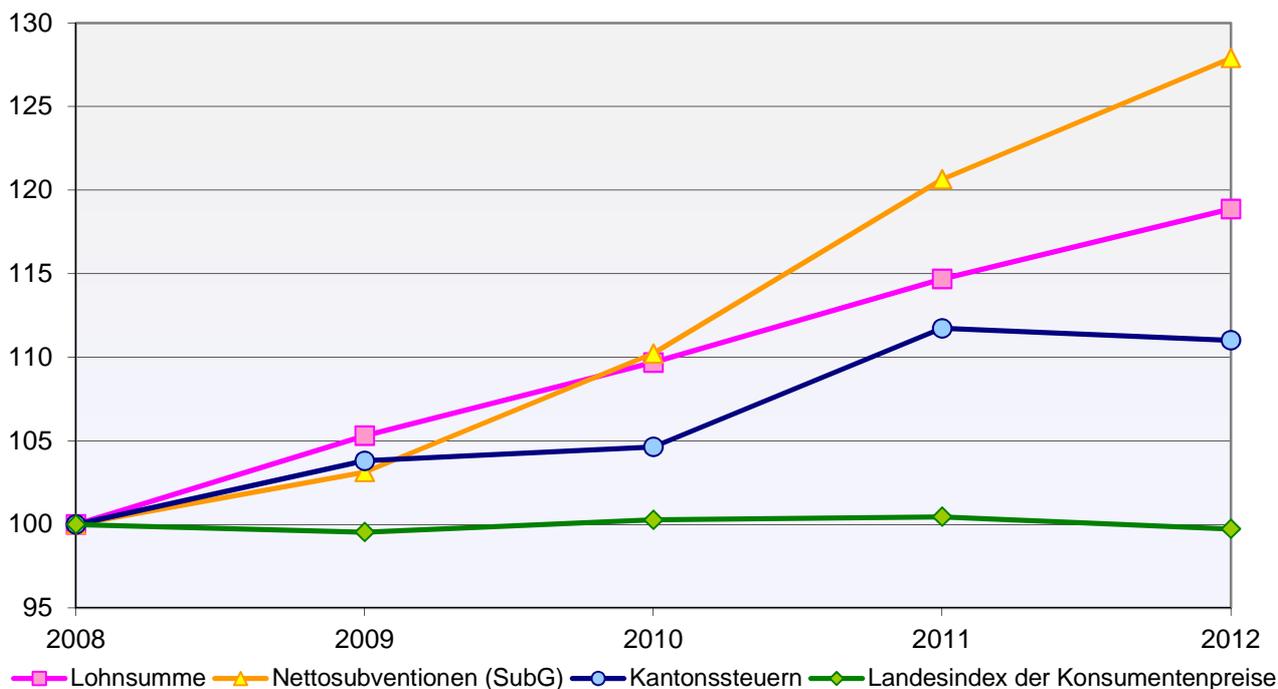
	Rechnung 2011 Mio.	Rechnung 2012 Mio.	Voranschlag 2013 Mio.	Veränderung 2011-2013 %
Gesamtertrag	3187,9	3146,6	3204,4	+ 0,5
Gesamtaufwand	3185,1	3136,0	3203,9	+ 0,6
Überschuss der Erfolgsrechnung (Gewinn)	2,8	10,6	0,5	- 82,1
> Abschlussbuchungen	142,1	27,8	-	-
> Kantonale Steuereinnahmen	1127,3	1120,0	1114,1	- 1,2
> Finanzausgleich des Bundes	488,7	473,0	465,6	- 4,7
> Anteil am Nationalbankgewinn	58,5	23,6	23,6	- 59,7
> Personalaufwand (ohne Spitalnetze)	1117,5	1158,3	1174,0	+ 5,1
> Kantonale Subventionen	973,7	1021,6	1063,3	+ 9,2

Das zunehmende Auseinanderklaffen von Bedürfnissen und verfügbaren Mitteln hatte immer grössere Defizite zur Folge. Während sich die Abschlussbuchungen 2009 und 2010 auf mehr als 200 Millionen Franken und die von 2011 noch auf 142,1 Millionen Franken beliefen, waren im Rechnungsjahr 2012 nur noch 27,8 Millionen Franken für Abschlussbuchungen zu verzeichnen. Im

Zeichen dieser Trendwende musste vermehrt auf Rückstellungen, Fonds und letztendlich wie im Voranschlag 2013 der Fall auf das Eigenkapital (38 Millionen Franken) zurückgegriffen werden.

Aus der folgenden Grafik wird ersichtlich, was in Zukunft auf die Staatsfinanzen zukommt.

Entwicklung der Lohnsumme, der Nettosubventionen (im Sinne des SubG) und der Kantonssteuern (2008 = 100)



1.3 Akzentuierung des Haushaltsungleichgewichts ab 2014

Die ersten Legislaturplanschätzungen für die Periode 2014-2016 haben bestätigt, dass sich die 2012 konstatierte Trendwende in den kommenden Jahren weiter verstärken wird. So hat der Staatsrat zunächst erhebliche Abstriche sowohl bei den Betriebsausgaben (Defizitsenkung um rund eine Milliarde über drei Jahre) als auch bei den Investitionen vorgenommen (Kürzung des ursprünglichen Investitionsprogramms um rund ein Drittel) und schliesslich einen Finanzplan 2014-2016 mit folgenden Kennzahlen verabschiedet:

	Voranschlag		Finanzplan		Periode
	2013	2014	2015	2016	
Überschuss (+) / Defizit (-) der Erfolgsrechnung	+ 0,5	- 161,1	- 220,4	- 248,5	- 629,5
Ausgabenüberschuss (-) der Investitionsrechnung	- 155,0	- 199,7	- 181,1	- 228,3	- 764,1
Selbstfinanzierung	34,2	- 61,7	- 106,5	- 129,7	- 263,7
Finanzierungsfehlbetrag	120,8	261,4	287,6	358,0	1027,8
Anteil der kantonalen Subventionen am kantonalen Steueraufkommen (gesetzliche Obergrenze 41 %)	41,4	41,8	42,0	41,9	

Im Vergleich zur Finanzplanung der vorherigen Legislatur zeigt sich, dass sich die Finanzlage erheblich verschlechtert hat und die Finanzen nachhaltig aus dem Lot geraten sind. So steigt das kumulierte Defizit der Erfolgsrechnung über einen identischen Zeitraum von vier Jahren um 240 % (von 185 auf fast 630 Millionen Franken), und der Finanzierungsfehlbetrag nimmt gleichzeitig um fast 280 % zu (von rund 270 auf knapp 1030 Millionen Franken).

2 ERFORDERNIS VON MASSNAHMEN ZUR ENTLASTUNG DER STAATSFINANZEN DES KANTONS FREIBURG

Sanierungsmassnahmen müssen aus gesamtpolitischen Überlegungen wie auch aufgrund rechtlicher Verpflichtungen ergriffen werden. Dazu kommt, dass der Staatsrat das nicht zweckgebundene Vermögen für die Finanzierung der Investitionen einsetzen will und nicht dafür, laufend Finanzlöcher zu stopfen.

2.1 Gesamtpolitische Gründe

Hauptgründe:

> *Gesunde staatliche Haushaltsführung*

Die extrem rasche und erhebliche Verschlechterung der Kantonsfinanzen, wie sie sich gemäss Finanzplanung abzeichnet, erfordert eine rasche und deutliche Reaktion. Der Staatsrat schlägt eine energische Antwort entsprechend der Herausforderung vor. Es ist unverantwortlich, sich nur auf das in der letzten Legislatur aufgebaute finanzielle Polster zu verlassen. Dieser Meinung war übrigens auch der Grosse Rat bei der Verabschiedung des Voranschlags 2013.

> *Handlungsspielraum für den Staatsrat schaffen*

In einem schwierigen und sich wandelnden Kontext muss sich die Regierung unbedingt Möglichkeiten und Mittel für ein proaktives Handeln bewahren, sie muss agieren können, statt ständig bloss auf eine Krisensituation reagieren zu müssen.

> *Gefahr einer weiteren Verschlechterung der Ergebnisse*

Hier steht ganz eindeutig die Problematik der Finanzierung der Gesundheits- und Krankenversicherungsausgaben an erster Stelle.

> *Ungewissheiten bezüglich gewisser «schwieriger und heikler» Dossiers*

An erster Stelle steht zweifellos die ganze Problematik der Fiskalität, die auf internationaler und nationaler Ebene mitten im Umbruch ist, und deren Lösung die Kantonsfinanzen aller Wahrscheinlichkeit nach negativ beeinflussen könnte. Es könnten auch Zweifel daran aufkommen, wie es mit dem eidgenössischen Finanzausgleich weitergeht, der bei den Geberkantonen immer mehr in der Kritik steht. Ungewiss ist auch, ob ein ausreichender Deckungsgrad der Pensionskasse des Staatspersonals erhalten werden kann. Und schliesslich muss der Staatsrat auch die gesamtwirtschaftliche Lage und ihre Entwicklung genau im Auge behalten.

2.2 Gesetzliche Auflagen

Gesetzliche Auflagen bestehen auf zwei Ebenen, die für die gesamte Finanzpolitik bestimmend sind:

- > Die erste Auflage betrifft den Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts. Von dieser Vorschrift kann nur in einer sehr schwierigen konjunkturellen Lage und bei allfälligen ausserordentlichen Finanzbedürfnissen abgewichen werden. Nach der jüngsten Evaluierung im Rahmen der Vorarbeiten zur Aufstellung des Voranschlags 2014 rechtfertigen die Konjunkturperspektiven

(BIP, Arbeitsmarkt, Steuereinnahmen) gegenwärtig keine Ausnahme von der Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts.

- > Die zweite verbindliche Gesetzesbestimmung bezieht sich auf die kantonale Subventionsquote, also die Subventionen im Verhältnis zum kantonalen Steueraufkommen. Die Obergrenze dieser Quote, die bei 41 % liegt, ist im Voranschlag 2013 überschritten worden. Der Staatsrat muss dem Grossen Rat Gesetzesänderungen vorschlagen, damit die Quote wieder unter diese Grenze gebracht werden kann.

Sowohl die gesamtpolitischen Überlegungen als auch die rechtlichen Verpflichtungen rechtfertigen das Tätigwerden des Staatsrats und die Beantragung eines Programms zur nachhaltigen Sanierung der Kantonsfinanzen.

2.3 Ein zweckgebundenes Vermögen zur Finanzierung der Investitionen

Ende 2012 belief sich das Nettovermögen des Staates auf 914,9 Millionen Franken. Dieser Betrag ist hauptsächlich auf den Erlös aus dem Verkauf des Nationalbankgolds und die Überschüsse 2006-2012 zurückzuführen. Man muss aber wissen, dass dieses Vermögen zu 60 % (547,5 Millionen Franken) bereits zweckbestimmt ist für Rückstellungen, Spezialfonds oder Vorfinanzierungen. Der grösste Teil davon entfällt auf die Rückstellungen für das zweite Kindergartenjahr, die Skilifte und Seilbahnen, die Mehrkosten der Poyabrücke und der H189. Auch für den Infrastrukturfonds, den Beschäftigungsfonds, den Zivilschutzfonds, den Strassenfonds, den Energiefonds und den Fonds der Neuen Regionalpolitik werden Gelder aus diesen Eigenmitteln eingesetzt, die nicht einfach zur Deckung laufender Defizite zweckentfremdet werden können.

Der Eigenkapitalsaldo muss relativiert werden, wenn man weiss, dass das Gesamtvolumen des jährlichen Aufwands 3,1 Milliarden Franken beträgt und im Voranschlag 2013 bereits eine Entnahme von 38 Millionen Franken aus dem zweckgebundenen Vermögen vorgesehen ist. Man muss auch wissen, dass allein die Garantie des Staates gegenüber der Pensionskasse Ende 2012 mehr als eine Milliarde Franken betrug. Weiter rechnet der Finanzplan mit einem durchschnittlichen jährlichen Nettoinvestitionsprogramm von 191 Millionen Franken. Die Verwendung des Vermögens wird für die Finanzierung dieser ehrgeizigen Investitionspolitik, die zu den Prioritäten des Staatsrates gehört, unerlässlich sein.

Will man das Vermögen nicht dazu einsetzen, laufend Finanzlöcher zu stopfen, wird man nicht umhin kommen, entsprechende Massnahmen zu treffen, um unsere Finanzen im Griff zu behalten.

3 STRATEGIE DES STAATSRATES UND ZIELSETZUNGEN

Gemäss den Zielsetzungen des Staatsrates sollten mit dem Struktur- und Sparmassnahmenprogramm die Finanzperspektiven gemäss Finanzplan des Staates verbessert werden. Es wurde beschlossen, die Priorität auf die Aufwandsenkung zu legen, womit zu rund 80 % zur Zielerreichung beigetragen werden sollte, während die Ertragssteigerungen zu mindestens rund 20 % dazu beitragen dürften.

Der Staatsrat wollte, dass alle staatlichen Tätigkeitsbereiche ohne Einschränkung geprüft werden und alle Direktionen aktiv in die Vorbereitung des Programms eingebunden sind. Alle Direktionen und über sie alle Verwaltungseinheiten waren aufgefordert, Massnahmen vorzuschlagen. Eine Projektorganisation wurde aufgezogen, die aus vier Arbeitsgruppen bestand, die sich jeweils mit Vorschlägen bezüglich Einnahmen, Personal, Subventionen sowie Reformen und sonstigen organisatorischen Massnahmen befassten. Das Präsidium und das Vizepräsidium der einzelnen Arbeitsgruppen wurden von den verschiedenen Mitgliedern der Kantonsregierung übernommen. In Staatsratssitzungen wurde regelmässig Bilanz über den Verlauf der Arbeiten gezogen.

Die Arbeitsgruppen richteten sich nach den Vorgaben und setzten die Prioritäten auf die im Folgenden beschriebenen Aspekte.

Die Arbeitsgruppe «Einnahmen» hat die Vorschläge, die sie erhalten hat, in die vier folgenden Kategorien unterteilt: Gebühren, Steuern, Nutzungsabgaben und sonstige Einkünfte. Sie hat keine Rangordnung unter diesen Kategorien aufgestellt und auch keine Sonderbehandlung für gewisse Massnahmen vorgesehen und überlässt es dem Staatsrat, später in Kenntnis der Vorschläge aller Arbeitsgruppen seine Beschlüsse zu fassen. Die Arbeitsgruppe hat jedoch vorgeschlagen, folgende Kriterien bei der Wahl der vorrangigen Massnahmen zu berücksichtigen: einfache Umsetzung, sowohl verfahrenstechnisch als auch in rechtlicher und politischer Hinsicht; Umfang der finanziellen Auswirkungen für den Staat und finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden (Bevorzugen der Massnahmen, die sich für die Gemeinden positiv auswirken).

Die Arbeitsgruppe «Neue Stellen und Lohnsumme» hat vorgeschlagen, diejenigen Massnahmen zu berücksichtigen, die mittel- und langfristig relativ bedeutende finanzielle Auswirkungen haben, vorzugsweise die Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrates, die sich relativ kurzfristig umsetzen lassen. Sie hat sich ausserdem auf die Massnahmen mit nachhaltiger und kumulativer Wirkung konzentriert, um die Auswirkungen auf die Lohnautomatismen abzufedern. Sie hat ihre Überlegungen überdies strukturiert und die Massnahmen in folgende drei Hauptkategorien zusammengefasst: Einwirken auf den Teuerungsausgleich, Einwirken auf die Gehaltsstufen und weniger neue Stellen schaffen. Zu letzterem Punkt hat sie namentlich empfohlen, die Ergebnisse der Analyse der staatlichen Leistungen (ASL) besser zu verwerten.

Die Arbeitsgruppe «Subventionen» hat im Bestreben um Gleichbehandlung darauf geachtet, dass sich die berücksichtigten Massnahmen praktisch auf alle staatlichen Subventionen erstrecken. Sie hat sich dazu auf die Liste der Subventionen im Anhang des Subventionsreglements sowie auf ergänzende Informationen der Finanzverwaltung abgestützt. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle hat sich die Arbeitsgruppe dafür entschieden, die im Rahmen des Finanzplans vorgesehene Subventionserhöhung zu kürzen. Sie hat nicht eigentlich vorgeschlagen, unter das Niveau der im Voranschlag 2013 eingestellten Subventionen zu gehen. Die Überlegungen zielten auf einen verbesserten Zielerreichungsgrad und die bestmögliche Wahrung der Wirksamkeit der gewährten Finanzhilfen. Die Arbeitsgruppe hielt es nicht für sinnvoll, in diesem Stadium eine generelle lineare Kürzung der staatlichen Subventionen ins Auge zu fassen. Ein in diese Richtung gehender Vorschlag wurde in Reserve behalten in der Meinung, dass gezielte Massnahmen vorzuziehen seien, sofern der angestrebte finanzielle Effekt ausreichend sei.

Die Gruppe «Reformen und sonstige organisatorische Massnahmen» hat ihre Überlegungen auf vier strategische Handlungsachsen ausgerichtet, 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. Auf diese strategischen Handlungsachsen wird in diesem Bericht noch genauer eingegangen. Die Arbeitsgruppe hat hervorgehoben, dass es sich bei den meisten Massnahmen, die ihr unterbreitet worden sind, um strukturelle Massnahmen handelt, deren Umsetzung mit einem relativ grossen Aufwand verbunden ist und die erst mittel- bis langfristig positive finanzielle Auswirkungen zeigen.

Verschiedene Massnahmen, die das Unterrichtswesen betreffen, werden gegenwärtig geprüft und der Staatsrat wird seine diesbezüglichen Beschlüsse zu einem späteren Zeitpunkt fassen. Die Sektoren des Unterrichtswesen waren bereits 2012 bei den Arbeiten zum Legislaturfinanzplan 2013-2016 aufgefordert worden, ihre Bedürfnisse einzuschränken beziehungsweise auf Projekte zu verzichten, so dass die ersten Massnahmen bereits ab Schuljahresbeginn 2012 greifen. So wurden in der obligatorischen Schule mehrere laufende Projekte redimensioniert.

Die Universität, die wie vom Gesetz vorgeschrieben die Mehrjahresplanung als Grundlage für ihre Globalbudgets für die laufende Periode aufgestellt hat, musste das entsprechende Finanzierungsbegehren erheblich einschränken. So wird sie 2014 keine neuen Stellen schaffen und sich 2015 und 2016 auf zwei neue Stellen pro Jahr beschränken. Die jährlichen Globalkredite sind für 2014 auf 97,39 Millionen Franken, für 2015 auf 101,6 Millionen Franken und für 2016 auf 105,03 Millionen Franken festgesetzt worden, unter Berücksichtigung einer Jahresteuierung von 0,5 % für 2014, 1,0 % für 2015 und 1,5 % für 2016. Die Universität hat damit nicht nur auf die in der Mehrjahresplanung vorgesehenen Entwicklungsprojekte verzichtet, sondern auch auf die Konsolidierung der Studiengänge und der bestehenden Dienste. Um dies zu bewältigen, wird die Universität intern strukturelle Änderungen und Mittelumlagerungen bei den Fakultäten vornehmen müssen.

Im Herbst 2012 sind noch weitere Struktur- und Sparmassnahmen sowie organisatorische Massnahmen für das Unterrichtswesen ausgearbeitet und dann zur Prüfung auf die vier Arbeitsgruppen verteilt worden. So betreffen etwa Vorschläge im Subventionsbereich die pädagogisch-therapeutischen Massnahmen, während andere Vorschläge bezüglich der Schulgelder und Gebühren den postobligatorischen Unterricht betreffen. Die Massnahmen, die sich auf die Lohnsumme im Unterrichtswesen beziehen, sind ihrerseits einer fünften, mit Beschluss vom 29. Januar 2013 eingesetzten Arbeitsgruppe zur Prüfung übergeben worden. Die Arbeitsgruppe hat diese Arbeit aufgenommen und dann die Unterrichtsämter beauftragt, weitere mögliche technische Massnahmen vorzuschlagen, mit denen die Zunahme der Stellenzahl gebremst bzw. die Stellenzahl auf dem gegenwärtigen Niveau gehalten oder gesenkt werden kann. Die Arbeitsgruppe wird dem Staatsrat bis Ende Juni 2013 einen Zwischenbericht und bis Ende Oktober 2013 ihren Schlussbericht unterbreiten. Ausgehend von einer Gesamtübersicht über die Massnahmen und ihre Auswirkungen wird sich der Staatsrat dann für diejenigen entscheiden, die am kohärentesten und ausgewogensten sind und die Unterrichtsqualität am wenigsten beeinträchtigen.

4 STRUKTUR- UND SPARMASSNAHMENPROGRAMM

4.1 Statistikeil

Die Direktionen und Ämter des Staates sind der Aufforderung, Vorschläge zu den Struktur- und Sparmassnahmen zur Entlastung der Kantonsfinanzen zu unterbreiten, mit in etwa 300 Vorschlägen nachgekommen. Neunzehn Massnahmen wurden an die Arbeitsgruppe «Massnahmen im Unterrichtswesen» weitergeleitet, die ihren Bericht bis Ende Oktober 2013 abgeben muss. Die entsprechenden Schlussfolgerungen können demnach nicht in diese Vernehmlassung einbezogen werden. Die Vorschläge, die der Staatsrat beraten hat, teilen sich wie folgt auf:

	Unterbreitete Massnahmen	Behandelte Massnahmen	Aufgegebene oder in anderer Form umgesetzte Massnahmen	Massnahmen 2014	Zu prüfende Massnahmen
Massnahmen betreffend Reformvorhaben	70	67	5	40	22
Massnahmen betreffend die Lohnsumme	55	41	26	6	9
Massnahmen betreffend die Subventionen	92	90	33	51	6
Massnahmen betreffend die Einnahmen	81	81	24	34	23
Total	298	279	88	131	60

4.2 2013 bereits umgesetzte Massnahmen

Angesichts der gemäss Finanzplan düsteren finanziellen Aussichten hat der Staatsrat schon Massnahmen getroffen, die zum Teil mit dem Voranschlag 2013 umgesetzt worden sind (s. dazu Botschaft Nr. 30 des Staatsrates zum Voranschlagsentwurf für das Jahr 2013). Ausserdem hat er auf der Grundlage der von den Direktionen im Herbst 2012 vorgeschlagenen Massnahmen bereits die Umsetzung weiterer Massnahmen beschlossen, mit denen sich ab diesem Jahr entweder die Ausgaben einschränken oder die Einnahmen steigern lassen.

Mit diesen Massnahmen lässt sich der Haushalt 2013 um schätzungsweise 126 000 Franken entlasten, 2014-2016 dann um 181 000 Franken jährlich.

4.3 Massnahmenprogramm mit Wirkung ab 2014

4.3.1 Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrates

4.3.1.1 Einnahmen

Zur Steigerung der staatlichen Einnahmen will der Staatsrat 2014 eine erste Reihe von Massnahmen in seiner Zuständigkeit umsetzen (Änderung von Verordnungen, Beschlüssen, Tarifen oder einfach Änderung der Verwaltungspraxis). Die meisten dieser Massnahmen, die in fünf Unterkategorien unterteilt wurden, sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.

Liste der wichtigsten Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrats, die ab 2014 bei den Einnahmen ergriffen werden können

a) **Gebühren**

- Strengere Praxis bei den Gebühren für die Stiftungsaufsicht
- Lineare Erhöhung der Polizeigeühren um 20 %
- Höhere Gebühren für die Begutachtung von Baubewilligungsgesuchen und Genehmigungsgesuchen (Kulturgüter)
- Höhere Handelsregistergebühren
- Einführung einer Gebühr für die Gewährung von Fristerstreckungen (KSTV)
- Anpassung der Gebühr für Betreibungsverfahren (KSTV)
- Einführung einer Gebühr für Gutachten der Kommission für behindertengerechtes Bauen
- Überprüfung der Gebührentarife für die Bebauungspläne, die Bearbeitung von Beschwerden, widerrechtlichen Bauten und Baubewilligungen
- Einführung einer Mahngebühr (KSTV)
- Vereinfachung der Verfahren der kantonalen Behörde für Grundstückverkehr

- Einführung einer Gebühr für die Inspektion der Notariatsbüros
b) Steuern
- Vermehrte Steuerprüfungen
- Aktualisierung der Eigenmietwerte
- Einfrieren des Abzugs für Krankenversicherungsprämien (KSTV)
- Kontrolle des steuerlichen Wohnsitzes (KSTV)
- Erhöhung der Hundesteuer (von 70 auf 100 Franken)
- Kontrolle der Vollständigkeit des Registers der Steuerpflichtigen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, HarmPers, dem ASS und dem Amt für Bevölkerung
c) Nutzungsabgaben
- Beitrag an den Ordnungsdienst auf Rechnung der Organisatoren von Sportveranstaltungen
- Überprüfung des Schulgelds an den Schulen der S2 und am Konservatorium
- Höhere Beteiligung an den Verpflegungs- und Unterkunftskosten in den Sonderheimen
- Höhere Preise für gewisse Leistungen von Grangeneuve sowie Erhöhung der Miettarife
- Höhere Preise der Leistungen im Bereich der Sexualerziehung
- Fakturierung der Besuche in den Pflegeheimen
- Überprüfung der Parkplatzgebühren
- Einführung einer Anmeldegebühr an den Schulen der S2
- Höhere Eintrittspreise (Museum für Kunst und Geschichte)
- Höhere Mieten für Sonderausstellungen (Naturhistorisches Museum NHM)
- Höhere Preise der Einzellektionen für Erwachsene am Konservatorium
d) Sonstige Einkünfte
- Schaffung einer Einheit für die Verlustscheinverwaltung (KSTV)
e) Beiträge des ASS, der KGV, der Groupe E und der FKB
- Beitrag des ASS
- Beitrag der KGV
- Höhere Dividenden der Groupe E zugunsten des Staates
- Höhere jährliche Ausschüttungen der FKB

a) Gebühren

> Strengere Praxis bei den Gebühren für die Stiftungsaufsicht

Die Gebühren, die im Kanton Freiburg für die Aufsicht über die Stiftungen erhoben werden (500-3000 Franken), scheinen im interkantonalen Vergleich und gemessen an den vom Bund verrechneten Beträgen relativ gering. Die Massnahme besteht in der Erhöhung der bisherigen oberen Bandbreite, der Einführung einer Grundgebühr zur Deckung der ordentlichen Dienstleistungen der Aufsichtsbehörde (Prüfung der Berichte und der Jahresrechnung), wie sie in anderen Kantonen zur Anwendung kommt, und eines möglichen Zuschlags in besonderen Fällen. Die neue Grundgebühr würde nach Massgabe der im Vorjahr bilanzierten Gesamtaktiven festgesetzt.

> Lineare Erhöhung der Polizeigebühren um 20 %

Ausgehend von der Feststellung, dass die für Dienstleistungen der Kantonspolizei verrechneten Kosten im interkantonalen Vergleich relativ bescheiden sind, wird eine Erhöhung um 5-20 % der meisten ihrer Gebühren vorgeschlagen. Im Laufe des Frühjahrs 2013 werden der Vorschlag im Einzelnen sowie die Verordnungsänderungen ausgearbeitet. Die Verordnung vom 22. Dezember 2009 über die Gebühren der Kantonspolizei wird dann entsprechend geändert.

- > Höhere Gebühren für die Begutachtung von Baubewilligungsgesuchen und Genehmigungsgesuchen (Kulturgüter)

Die Massnahme besteht in der Erhöhung der Gebühren des Amtes für Kulturgüter für die Begutachtung von Baubewilligungsgesuchen und Gesuchen zur Genehmigung von Detailbebauungsplänen (DBP) und der Ortsplanungen (OP). Für die Baubewilligungen würde die Gebühr von 100 auf 150 Franken erhöht, für die DBP und die OP von 120 auf 200 Franken.

- > Höhere Handelsregistergebühren

Mit dieser Massnahme sollen unter Einhaltung der eidgenössischen Rechtsgrundlage, das heisst der Handelsregisterverordnung (HRegV) vom 17. Oktober 2007, die vom Handelsregisteramt des Kantons Freiburg für gewisse Leistungen erhobenen Gebühren erhöht werden. Eine Möglichkeit wäre die Erhöhung des Preises für Auszüge von 50 auf 60 Franken. Denkbar wären auch Anpassungen anderer Leistungen. Diese Massnahme wird im Rahmen des Voranschlagsverfahrens 2014 konkretisiert.

- > Einführung einer Gebühr für die Gewährung von Fristerstreckungen (KSTV)

Bei der KSTV gehen jedes Jahr 7000-8000 Fristerstreckungsgesuche für die Einreichung der Steuererklärung ein. Anders als in zehn anderen Kantonen ist eine solche Fristerstreckung im Kanton Freiburg bisher nicht kostenpflichtig. Nun soll ein Informatiksystem eingerichtet werden, in das sich die Steuerpflichtigen einloggen und das Datum für die Rücksendung ihrer Steuererklärung beliebig verschieben können, was ihnen dann in Rechnung gestellt wird. Die Gebühren werden progressiv sein, das heisst umso höher ausfallen, je länger die Fristerstreckung dauert. Zur Umsetzung dieser Massnahme wird 2014 die entsprechende Informatikanwendung entwickelt. Die Gebühren werden dann ab 2015 in Rechnung gestellt.

- > Anpassung der Gebühr für Betreibungsverfahren (KSTV)

Die KSTV leitet jedes Jahr mehrere Tausend Betreibungsverfahren ein (2011 waren es zum Beispiel 17 830 Verfahren). Bis jetzt werden den betroffenen Steuerpflichtigen jeweils drei Franken dafür verrechnet, was im interkantonalen Vergleich sehr wenig ist. Gegenwärtig stellen elf Kantone solche Gebühren im Betrag von 20-300 Franken in Rechnung. Die Gebühr für die Eröffnung eines Konkursverfahrens soll auf 30 Franken erhöht werden.

- > Einführung einer Gebühr für Gutachten der Kommission für behindertengerechtes Bauen

In Artikel 6 des am 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Raumplanungs- und Baugesetzes (RBPBG) vom 2. Dezember 2008 ist die Einsetzung einer Kommission für behindertengerechtes Bauen vorgesehen. Die Kommission prüft allgemeine Probleme im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit von Bauten und Anlagen für Personen mit einer Behinderung und gibt in diesem Bereich Empfehlungen ab. Sie begutachtet Projekte, die in den Anwendungsbereich von Artikel 129 RBPBG fallen. Die Kommission erhebt bis jetzt keine Gebühren für ihre Gutachten. Diese Praxis soll geändert werden.

- > Überprüfung der Gebührentarife für die Bebauungspläne, die Bearbeitung von Beschwerden, widerrechtlichen Bauten und Baubewilligungen

Die Massnahme besteht in der Heraufsetzung der Gebührentarife des Bau- und Raumplanungsamts für die Prüfung der Ortsplanungen (OP) und von Detailbebauungsplänen (DBP), die Bearbeitung von Beschwerden, der widerrechtlichen Bauten ausserhalb der Bauzone und der Baubewilligungsgesuche. Sie sieht auch die Einführung von Gebühren für die Vorprüfungsgesuche, die OP- und DBP-Vorprüfungen und die regionalen Richtpläne vor. Den Mitarbeiterinnen und

Mitarbeitern müssen ausserdem klarere Weisungen erteilt werden, damit sie alle Bearbeitungsschritte pro Dossier berücksichtigen und alle tariflichen Möglichkeiten ausschöpfen.

> Einführung einer Mahngebühr (KSTV)

Die KSTV verschickt jedes Jahr sehr viele Mahnungen (2011 waren es 26 814), ohne dafür Gebühren zu erheben. Gegenwärtig stellen 18 Kantone solche Gebühren im Betrag von 10-60 Franken für den Versand von Zahlungsaufforderungen in Rechnung. Eine solche Gebühr soll nun auch im Kanton Freiburg eingeführt und auf 30 Franken festgesetzt werden.

> Vereinfachung der Verfahren der kantonalen Behörde für Grundstückverkehr

Die Massnahme besteht einerseits darin, die Verfahren der Behörde für Grundstückverkehr zu vereinfachen und so die externen Vergütungen zu reduzieren, und andererseits in der Erhöhung der Gebühren für Grossprojekte. Diese Massnahme wird im Rahmen des Voranschlagsverfahrens 2014 konkretisiert.

> Einführung einer Gebühr für die Inspektion der Notariatsbüros

Nach Artikel 37 des Gesetzes vom 20. September 1967 über das Notariat (NG) findet mindestens alle zwei Jahre eine Inspektion der Notariatsbüros statt oder häufiger, wenn es die Umstände rechtfertigen. Anders als in anderen Kantonen ist diese Inspektion in Freiburg nicht kostenpflichtig. Nun soll in unserem Kanton eine Gebühr für die Inspektion der Notariatsbüros von 500-1000 Franken eingeführt werden. Diese Massnahme wird zu einem späteren Zeitpunkt noch weiter ausgeführt.

b) Steuern

> Vermehrte Steuerprüfungen

Die Steuerprüfungsmethoden müssen angesichts der verfügbaren technischen Mittel weiterentwickelt werden. So ist es ganz wesentlich, den Informationsaustausch zwischen den Dienststellen des Staates zu intensivieren, so dass die KSTV bei der Steuerveranlagung automatisch schon über sehr viele Angaben in den Steuerdossiers verfügt. Im Hinblick darauf steht bei der KSTV und beim ITA ein Projekt zur Entwicklung eines «intelligent scanning»-Tools zur Diskussion. Damit könnten beispielsweise Abgleichungen gemacht werden zwischen den Angaben, die der KSTV von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern gemacht werden oder zwischen den Angaben von Firmen, die Aufträge ausgeführt haben, und den Steuerpflichtigen, die diese in Auftrag gegeben haben. Dieses vielversprechende Projekt, das politisch, rechtlich und technisch sehr komplexe Fragen aufwirft, wird ab 2014 fortgesetzt und intensiviert.

> Aktualisierung der Eigenmietwerte

Die letzte Änderung der für die Steuerberechnung verwendeten Eigenmietwerte ist am 1. Januar 1993 in Kraft getreten und ab der Veranlagungsperiode 1993-1994 zur Anwendung gebracht worden. Die Entwicklung der letzten 20 Jahre hat zu einer Spanne von rund 80 % zwischen Mietpreisindex und dem für die Steuerberechnung berücksichtigten Mietwert geführt. Auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen, wonach der Staatsrat den Zugang zum privaten Wohneigentum und dessen Erhalt fördert (Art. 22 Abs. 2 DStG) scheint eine teilweise Kompensation dieser Differenz heute vorstellbar. Der Staatsrat will also die bisherigen Eigenmietwerte um 10 % erhöhen.

Für den Staat wird diese Massnahme eine erhebliche Steigerung des Einkommenssteuerertrags zur Folge haben. Sie wird sich auch positiv auf die Vermögenssteuereinnahmen auswirken. Dieser zweite Effekt ist darauf zurückzuführen, dass infolge der Eigenmietwerterhöhung in einem

geringeren Verhältnis auch der Steuerwert der Liegenschaften steigt. Die Gemeinden werden davon bezüglich ihrer Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen nach Massgabe der Gemeindesteuereinnahmen ebenfalls profitieren. Sie werden ausserdem eine positive Wirkung bezüglich Liegenschaftssteuer verspüren, die sich nach dem Steuerwert der Liegenschaften berechnet. Alle diese Wirkungen werden ab 2014 spürbar werden.

Inwiefern sich die Massnahme für die betroffenen Steuerpflichtigen auswirkt, hängt natürlich von deren Einkommen und Vermögen sowie Zivilstand ab. Die kantonale Steuerverwaltung hat verschiedene Simulationen durchgeführt. So würde sich mit der vorgeschlagenen Massnahme zum Beispiel die Einkommensteuer einer ledigen steuerpflichtigen Person ohne Kinder mit einem Nettoeinkommen von 100 000 Franken und einem Bruttomietwert von 13 500 Franken um 1,39 % (oder 159 Franken) erhöhen. Bei gleichem Einkommen und Mietwert müsste ein Ehepaar mit zwei Kindern und nur einem Erwerbseinkommen 2,07 % (oder 128 Franken) mehr Einkommenssteuern bezahlen. Die Einkommenssteuer eines verheirateten Rentners ohne Kinder mit einem Nettoeinkommen von 80 000 Franken und einem Eigenmietwert von 12 000 Franken würde sich um 1,99 % (oder 118 Franken) erhöhen.

> Einfrieren des Abzugs für Krankenversicherungsprämien (KSTV)

Nach Artikel 34 Abs. 1 Bst. g des DStG bestimmt der Staatsrat für jede Steuerperiode den abziehbaren Maximalbetrag für die Grundprämien der Kranken- und Unfallversicherung. Traditionellerweise entspricht der maximale Abzug den kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, jeweils auf die nächsten zehn Franken aufgerundet. So erhöht sich der Pauschalabzug faktisch jedes Jahr immer weiter. Der Kanton Freiburg gewährt im interkantonalen Vergleich hohe Versicherungsprämienabzüge. Der Abzug soll auf dem für 2013 gewährten Betrag eingefroren werden.

> Kontrolle des steuerlichen Wohnsitzes (KSTV)

Wie in vielen anderen Kantonen soll in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine Ad-hoc-Stelle eingesetzt werden, um die natürlichen Personen zu kontrollieren, die sich im Kanton aufhalten, ihren steuerlichen Wohnsitz jedoch in einem anderen Kanton haben. Im Allgemeinen handelt es sich um Ledige, die sich während der Woche im Kanton Freiburg aufhalten und am Wochenende in ihren Kanton zurückkehren. Dies ist für sie von Vorteil, da sie ihre Fahrkosten von den Steuern abziehen können. Mit diesem Vorschlag dürften für die Steuerperiode 2014 rund 100 Steuerpflichtige mehr in die Pflicht genommen werden, und für die folgenden Jahre ist nochmals mit einer leichten Zunahme zu rechnen.

> Erhöhung der Hundesteuer (von 70 auf 100 Franken)

Nach Artikel 45 des Gesetzes vom 2. November 2006 über die Hundehaltung müssen die auf dem Gebiet des Kantons Freiburg wohnhaften Hundehalterinnen und -halter eine kantonale Steuer entrichten, die jedoch 200 Franken nicht übersteigen darf. Der Betrag der Hundesteuer wird von Staatsrat in Artikel 52 des Reglements vom 11. März 2008 über die Hundehaltung festgelegt. Gegenwärtig liegt er bei 70 Franken pro Hund. Die Massnahme besteht darin, die Steuer um 30 Franken auf 100 Franken pro Hund zu erhöhen.

> Kontrolle der Vollständigkeit des Registers der Steuerpflichtigen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, HarmPers, dem ASS und dem Amt für Bevölkerung

Diese Massnahme ergänzt die Schritte der oben aufgeführten Kontrolle des steuerlichen Wohnsitzes. Sie würde darin bestehen, die Vollständigkeit des Registers der Steuerpflichtigen durch einen Abgleich mit anderen vom Staat (HarmPers) und vom ASS verwendeten Dateien zu prüfen.

Diese Massnahme muss schrittweise umgesetzt werden. In einer ersten Phase müsste der KSTV ein erweiterter Zugriff auf FriPers mit Einblick in den Datenverlauf gewährt und ihr die Möglichkeit gegeben werden, Datenlisten anzulegen. Gleichzeitig müssten auch die rechtlichen Fragen in Zusammenhang mit dem Zugriff auf die Verzeichnisse des ASS geklärt und der zusätzliche IT-Bedarf ermittelt werden.

c) *Nutzungsabgaben*

> Beitrag an den Ordnungsdienst auf Rechnung der Organisatoren von Sportveranstaltungen

Die Massnahme besteht darin, dass den Klubs oder den Eigentümern der Infrastrukturen ein fixer Betrag pro Eintrittsticket (z.B. 2 Franken) für die Kosten des polizeilichen Ordnungsdienstes im Umfeld der Sportveranstaltung in Rechnung gestellt wird. Gemäss Polizeigesetz müssen die Kosten gegenwärtig nur dann von den Organisatoren übernommen werden, wenn diese ihre Pflichten im Bereich der Sicherheit in schwerwiegender Weise verletzt haben. Das vorgeschlagene System geht weiter und sieht eine systematische Kostenbeteiligung mit der Erhebung einer Gebühr auf jedem Eintrittsticket vor. Dies ist im kantonalen Recht über das Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zu den Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu verankern. Der Gesetzesvorentwurf über den Beitritt ist in die Vernehmlassung geschickt worden. Er sieht vor, dass der Staatsrat den Gebührentarif festsetzt.

> Überprüfung des Schulgelds an den Schulen der Sekundarstufe 2 und am Konservatorium

Den Eltern der Schülerinnen und Schüler an den Schulen der Sekundarstufe 2 wird für den Besuch der Freiburger Kollegien und der beruflichen Vollzeitschulen gegenwärtig ein jährliches Schulgeld von 275 Franken in Rechnung gestellt. Am Konservatorium beträgt das Schulgeld bzw. die Kursgebühr gegenwärtig 740 Franken pro Jahr für die 60-minütigen wöchentlichen Lektionen. Diese Gebühren liegen unter denjenigen der anderen Westschweizer Kantone. Die Massnahme besteht in der Erhöhung des Schulgelds der Schulen der Sekundarstufe 2 (S2) um 100 Franken auf 375 Franken jährlich und beim Konservatorium um rund 10 %. Eine Erhöhung des Schulgelds ist auch für die Berufsfachschule Technik und Kunst geplant.

> Höhere Beteiligung an den Verpflegungs- und Unterkunftskosten in den Sonderheimen

Schülerinnen und Schülern, die Sonderschulen des Kantons besuchen, werden Kosten für Verpflegung und Unterkunft in Rechnung gestellt. Diese betragen gegenwärtig 6.50 Fr./Tag für die Verpflegung und 13.50 Fr./Tag für die Unterkunft. Im Vergleich dazu verrechnet der Kanton Bern 8 Franken pro Mahlzeit und 30 Franken pro Nacht. Der Kanton Neuenburg berechnet 8 Franken pro Mahlzeit und 16 Franken pro Nacht. Im Kanton Waadt wird eine Beteiligung von 7 Franken pro Mahlzeit und von 10 Franken pro Nacht verlangt. Es wird vorgeschlagen, die Tarife im Kanton Freiburg in zwei Schritten zu erhöhen. Der Beitrag für die Verpflegung würde 2014 von 6.50 Franken auf 8.00 Franken und 2016 dann auf 9.50 Franken angehoben. Der Beitrag für die Unterkunft würde 2014 von 13.50 auf 16.00 Franken und 2016 dann auf 17.50 Franken erhöht.

> Höhere Preise für gewisse Leistungen von Grangeneuve sowie Erhöhung der Miettarife

Die Massnahme besteht in der Anhebung des Preises gewisser Leistungen, die das Landwirtschaftliche Institut in Grangeneuve für Dritte erbringt sowie der Mieten, die es in Rechnung stellt. Damit sollen die Einnahmen um rund 2 % erhöht werden. Diese Massnahme wird im Rahmen des Voranschlagsverfahrens 2014 konkretisiert.

> Höhere Preise der Leistungen im Bereich der Sexualerziehung

Die Kurse in Sexualerziehung, die die Mitarbeitenden des Kantonsarztamtes (Abteilung Familienplanung und Sexualinformation) erteilen, werden den Gemeinden zu einem seit 2008

unveränderten und im interkantonalen Vergleich niedrigen Tarif in Rechnung gestellt. Die Massnahme besteht in der Erhöhung des Ansatzes für folgende Leistungen: Elternabend (von 170 auf 180 Franken pro Abend), Unterrichtseinsatz in Schulklasse (von 85 auf 90 Franken pro Stunde), Lektion in halbiertes Kindergartenklasse (von 240 auf 250 Franken pro Stunde) und Lektion in nicht halbiertes Kindergartenklasse (von 120 auf 125 Franken pro Stunde).

> Fakturierung der Besuche in den Pflegeheimen

Die Krankenpfleger/innen des Kantonsarztamts statten den Pflege- und Altersheimen regelmässige Besuche ab in Zusammenhang mit der Erneuerung der Betriebsbewilligung. Diese Besuche werden gegenwärtig nicht in Rechnung gestellt. Es wird vorgeschlagen, diese Praxis zu ändern und eine Fakturierung zum Honorartarif für diplomierte Krankenpfleger/innen einzuführen.

> Überprüfung der Parkplatzgebühren

Es sollen drei Massnahmen miteinander kombiniert und so die Einnahmen aus an Mitarbeitende oder an die Öffentlichkeit vermieteten Parkplätzen erhöht werden. Die erste Massnahme besteht in der linearen Erhöhung um 10 % der geltenden Tarife für Innen- und Aussenparkplätze für Staatsmitarbeitende. Die zweite Massnahme besteht darin, dass beim Tarif für Innenparkplätze auf die Unterscheidung von Mitarbeitenden mit Dienstfahrten unter 1000 km pro Jahr (85 Fr./Monat) und Mitarbeitenden mit Dienstfahrten über 1000 km pro Jahr (53 Fr. /Monat) verzichtet wird. Der zweite Tarif würde abgeschafft, wodurch sich auch die heutigen aufwendigen Kilometerkontrollen erübrigen würden. Gekoppelt mit der 10%-igen Erhöhung käme ein Mitarbeiterparkplatz künftig auf 93 Fr./Monat zu stehen. Die dritte Massnahme besteht in der Anhebung der Tarife für die öffentlichen Parkplätze auf Staatsgrund (Parkuhr) um 10 %.

> Einführung einer Anmeldegebühr an den Schulen der S2

Gegenwärtig gibt es keine Anmeldegebühr für die Schulen der S2, es werden lediglich ein Schulgeld und eine Prüfungsgebühr erhoben. Es wird vorgeschlagen, ab dem Schuljahr 2014-2015 eine Anmeldegebühr von 100 Franken pro Schüler/in einzuführen. Neben einer Einnahmenerhöhung könnte mit dieser Massnahme auch die Öffnung neuer Klassen besser geplant werden und es könnten verschiedene Probleme bei der Planung aufgrund von Mehrfacheinschreibungen begrenzt werden.

> Höhere Eintrittspreise (Museum für Kunst und Geschichte)

Die Eintrittspreise des Museums für Kunst und Geschichte sollen erhöht werden, und zwar sowohl dann, wenn eine Sonderausstellung stattfindet (Volltarif von 8 auf 10 Franken, reduzierter Tarif von 5 auf 8 Franken), als auch für die Dauerausstellung (Volltarif von 6 auf 8 Franken, reduzierter Tarif von 4 auf 6 Franken).

> Höhere Mieten für Sonderausstellungen (Naturhistorisches Museum NHM)

Die Massnahme besteht in der Erhöhung der Mietkosten, die Dritten für die Miete der Ausstellungsräume für Sonderausstellungen im Naturhistorischen Museum in Rechnung gestellt werden. Diese Massnahme wird im Rahmen des Voranschlagsverfahrens 2014 konkretisiert.

> Höhere Preise der Einzellektionen für Erwachsene am Konservatorium

Das Konservatorium erteilt erwachsenen Schülerinnen und Schülern Einzellektionen (500 über 18-jährige Schüler/innen im Schuljahr 2012/2013). Diese bezahlen neben der Kursgebühr eine per Verordnung festgelegte Zusatzgebühr. Lernende und Studierende sind bis zum vollendeten 25. Altersjahr von dieser Zusatzgebühr befreit. Die Höhe der Zusatzgebühr hängt von der Dauer der Wochenlektion ab (400 Franken für 30-minütige Lektion, 600 Franken für 45-minütige Lektionen

und 800 Franken für 60-minütige Lektionen). Es wird eine lineare Erhöhung dieser Zusatzgebühren um 10 % vorgeschlagen.

d) Sonstige Einkünfte

> Schaffung einer Einheit für die Verlustscheinverwaltung (KSTV)

Mit Blick auf die Einführung der Verjährungsfrist von 20 Jahren für Verlustscheine, die ab 2017 wirksam wird (für die Verlustscheine, die vor 1997 ausgestellt worden sind), soll eine Einheit zur Verlustscheinverwaltung geschaffen werden, an der in einem ersten Schritt die Kantonale Steuerverwaltung mitwirkt. Die Aufgabe dieser Einheit würde darin bestehen, zwischen 5 und 10 % der vor der Verjährung geschuldeten Beträge einzubringen. Anschliessend soll die zweite Etappe, die die zentralisierte Verwaltung aller Verlustscheine des Staates beinhaltet, geprüft werden (s. Kapitel 4.4.1).

e) Beiträge des ASS, der KGV, der Groupe E und der FKB

Zusätzlich zu den weiter oben in Kapitel 3 angesprochenen strategischen Optionen wollte der Staatsrat Kontakt mit dem ASS, der KGV, der Groupe E und der FKB aufnehmen und abklären, inwiefern sie zur Zielerreichung beitragen könnten. Die zuständigen Direktionen wurden mit den entsprechenden Abklärungen beauftragt. Das ASS und die KGV wurden aufgefordert, beispielsweise gewisse staatliche Ausgaben in Bereichen zu übernehmen, die nahe bei ihren Tätigkeiten liegen. Die Groupe E wurde aufgefordert, dem Staat in den Rechnungsjahren 2013-2015 höhere Dividenden auszuzahlen (Wirkung auf die Rechnungen 2014-2016). Die KBF sollte dem Staat einen höheren jährlichen Gewinnanteil auszahlen. Mit diesen vier Partnern konnten konstruktive Diskussionen geführt werden. Sie erklärten sich alle bereit, ihren Beitrag zum Massnahmenprogramm zu leisten. In einigen Fällen müssen die Modalitäten im Detail noch ausgeführt werden.

4.3.1.2. Personal

Beim Personal werden für 2014 verschiedene Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrats oder einer Direktion ins Auge gefasst. Die zwei wichtigsten Vorschläge sind in der folgenden Tabelle aufgeführt und werden anschliessend kommentiert.

Beispiel von Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrats, die das Personal betreffen und ab 2014 zur Anwendung kommen

a) Neue Stellen - Stellenbestand - Zahl der Verwaltungsstellen unter Kontrolle halten (Zunahme des Stellenbestands bremsen)
b) Lohnsumme - Gehaltsstufenbetrag reduzieren

a) Neue Stellen - Stellenbestand

> Zahl der Verwaltungsstellen unter Kontrolle halten

Der Staatsrat will die Zunahme der Personalbestände bei allen staatlichen Sektoren (Gerichtsbehörden, Zentralverwaltung, Unterrichtswesen, unter den Staatsvoranschlag fallende Anstalten) streng unter Kontrolle halten. Für 2014 und 2015 sind folgende Vorgaben beschlossen worden:

- > Die jährlich neu geschaffenen Stellen zur Deckung des Bedarfs der Gerichtsbehörden, der Zentralverwaltung, des administrativen und technischen Personals im Unterrichtswesen, der Zivilangestellten der Polizei und der unter den Staatsvoranschlag fallenden Anstalten, werden auf jährlich sieben Vollzeitäquivalente begrenzt. Jeder Direktion wird eine neue Stelle zugeteilt.
- > Zur Deckung ihres zusätzlichen Stellenbedarfs verwenden die Direktionen die Ergebnisse und das Inventar aus der Leistungsanalyse. Der Staatsrat kann auch beschliessen, einen internen oder externen Auftrag zur Analyse der Leistungen einer Einheit zu vergeben, sofern die Direktion, die zusätzliche Stellen beantragt, keinerlei Kompensationsmassnahme findet.
- > Stellen, die von einer Direktion definitiv abgeschafft werden, werden zur Deckung ihres Bedarfs an neuen Stellen umgelegt. Es gibt keine Zuweisung von Stellen in den allgemeinen Stellenpool mehr. Spezialfälle, die zu einem Aufwandübertrag auf andere Budgetpositionen (Dienstleistungen Dritter, Pauschalkredite) führen, sowie die Abschaffung von Stellen in einer Einheit, die 3 VZÄ oder mehr entsprechen, werden dem Staatsrat unterbreitet.
- > Der Bedarf an neuen Stellen bei der Kantonspolizei muss in Einhaltung der Vorgaben des Dekrets vom 16. Mai 1991 in seiner per 1. Januar 2009 geänderten Form gedeckt werden, das heisst 510 Beamtinnen und Beamte, ohne Berücksichtigung der technischen Anpassungen, die seither stattgefunden haben (+ 17,4 VZÄ).
Die Polizeischule wird 2014 25 Aspirantinnen und Aspiranten zählen. Der Bestand der Polizeischule für 2015 wird vom Staatsrat 2013 je nach Anzahl Kündigungen und Pensionierungen sowie der Sicherheitsbedürfnisse festgelegt. Nach den gleichen Kriterien wird der Staatsrat im Frühjahr 2015 auch den Bestand der Polizeischule für die Jahre 2016 und 2017 festlegen.
- > In den subventionierten Sektoren wird für die Voranschläge 2014 und 2015 die Anzahl neuer Stellen auf total 2 VZÄ für die Sonderschulen und 2 VZÄ für die anderen subventionierten Einrichtungen festgesetzt. Kompensationen unter Einrichtungen sind möglich und werden empfohlen.
- > Die Pauschalkredite, die jeder Direktion zugewiesen werden, werden (2014 und 2015) um jährlich 50 000 Franken erhöht (einschl. Gehaltsstufe). Bezugsgrösse ist der Voranschlag 2013 (Pauschalkredite im Voranschlag 2013: 30,3 Millionen Franken).

Für 2016 werden die gemäss Finanzplanung 2013-2016 im Finanzplan berücksichtigten Kredite für neue Stellen und die Pauschalbeträge beibehalten. Der Staatsrat wird die Zielvorgaben für dieses Jahr Anfang 2015 entsprechend der Bedarfsentwicklung und der Entwicklung der Finanzperspektiven festlegen.

Was die Massnahmen bezüglich Personalbestände im Bildungswesen betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass das Mehrjahres-Globalbudget der Universität für die Jahre 2014-2016 keine neuen Stellen für 2014 vorsieht und die neuen Stellen 2015 und 2016 auf zwei VZÄ beschränkt. Ansonsten wird in Kapitel 3 dieses Berichts näher auf die diesbezügliche Strategie des Staatsrates eingegangen.

b) Lohnsumme

Die Lohnprogression der Staatsangestellten ist in einem Lohnstufensystem geregelt. Zur Beschränkung der Zunahme der Lohnsumme ist beschlossen worden, für die Jahre 2014-2016 den jährlichen Lohnstufenbetrag jeder Gehaltsklasse zu halbieren. Diese Massnahme hat keine

Lohnkürzung zur Folge, bremst aber die Lohnprogression. Der Staatsrat will auch ab 2017 die Zahl der Gehaltsstufen von gegenwärtig 20 auf 30 erhöhen.

4.3.1.3. Subventionierung

Bei den Subventionen wurden folgende Massnahmen aus dem Zuständigkeitsbereich des Staatsrats für eine Umsetzung ab 2014 ausgewählt.

Liste der wichtigsten Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrats, die ab 2014 bei den Subventionen ergriffen werden können

- Finanzierung des Konzepts «Kultur und Schule» durch die Loterie romande
- Änderung der Verordnung vom 09.01.2007 über die Beteiligung des Staates an der Finanzierung von Dritten gegründeter kultureller Institutionen
- Senkung des Budgets für den Kantonsanteil an bestimmten Subventionen für die Bodenverbesserungen, die von den Bundesmitteln abhängen
- Senkung der Subventionen für die berufliche Weiterbildung
- Aufnahme der Erträge aus der Verrechnung der Hilfe zuhause in die Berechnung der kantonalen Subvention
- Senkung der Ausgaben für die Personen, die dem Asylgesetz unterstehen
- Auflösung der Stiftung für das Spital des Seebezirks
- Senkung der Ausgaben in Zusammenhang mit der Integration (Asyl und Flüchtlinge)
- Eindämmung der für die EL berücksichtigten Kredite
- Anpassung der berücksichtigten Zahl der Arbeitstage für die Dotierung der Pflegeheime mit Pflege- und Betreuungspersonal
- Senkung der Finanzhilfen für das Programm zur Integration der Migrantinnen und Migranten
- Anpassung der Übernahme der Subventionen im OHG-Bereich
- Förderung der Gemeindegemeinschaften: Senkung des Budgetkredits
- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch: Anpassung der im Voranschlag eingetragenen Beträge an die Pauschalen für die Paar- und Familienberatung und für die Tagesmüttervereine
- Subventionen für Schulbauten: Senkung der Pauschalen
- Senkung der Subventionen im Bereich der Berufsbildung
- Senkung der Subventionen im Bereich der Stipendien
- Plafonierung der jährlichen und Mehrjahreshilfen im Kulturbereich
- Energiegesetz: Senkung der Beiträge an den Energiefonds
- Gesundheitsförderung: Senkung der Beiträge an die Förderungs- und Präventionsmassnahmen
- Senkung der Beteiligung des Staates bei den Ausbildungskosten des Personals in Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung
- Jugend: Plafonierung der Subventionen für Jugendprojekte
- Senkung des Betrags der Mutterschaftsbeiträge für nicht erwerbstätige Mütter
- Anpassung der Modalitäten für die Gewährung von Krediten aus dem Landwirtschaftsfonds
- Plafonierung der Subventionen für die Förderung und Entwicklung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse
- Bodenverbesserungen: Senkung der Pauschalen und des Subventionssatzes
- Senkung des Budgets im Forstbereich
- Einschränkungen bei den Hilfen für die Landwirtschaft für Gewässerschutz, Qualität der Umwelt und der Landschaft und Bodenschutz
- Plafonierung des Pensionspreises in den Pflegeheimen und geringere Zunahme der Bettenzahl
- Wasserbau: Senkung Subventionsbudgets
- Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt: Senkung des Kredits und der Pauschalen bei den Zuschüssen für die berufliche Eingliederung von Jugendlichen nach der Ausbildung (ZbEJ)
- Massnahmen bei der Wirtschaftsförderung und der Neuen Regionalpolitik (NRP)
- Plafonierung des jährlichen Beitrags an den FTV

- Plafonierung der Finanzhilfen und kritische Prüfung der Aufgaben und der Kosten der Lehrbetriebsverbände (Fribap, Reflex, RefGEI) und weiterer Aktionen im Bereich der Berufsbildung
- Senkung des Kantonsanteils an den Kosten für die Spitalleistungen für Patientinnen und Patienten, die im Kanton wohnhaft sind
- Erziehungsanstalten: Erhöhung des Beitrags des Bundesamtes für Justiz und entsprechende Senkung des Kantonsanteils
- Senkung der Kosten für die Organisatoren von Integrationsmassnahmen im Asylbereich
- Senkung der Kosten für die Organisatoren von Massnahmen für soziale Eingliederung SHG
- Anpassung der Modalitäten bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien für Personen, die materielle Sozialhilfe erhalten

> Finanzierung des Konzepts «Kultur und Schule» durch die Loterie romande

Angesichts der soziokulturellen Dimension von «Kultur und Schule» und des Fehlens einer zwingenden gesetzlichen Grundlage wird geplant, dass diese Leistung bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode durch einen Beitrag der Loterie romande (LORO) an den kantonalen Kulturfonds finanziert wird. Ein Gesuch in diesem Sinn wird formuliert, damit es in einer umfassenden Diskussion mit der LORO behandelt wird, nachdem alle Themen bei den Massnahmen im Zusammenhang mit der Subventionierung untersucht worden sind.

> Änderung der Verordnung vom 09.01.2007 über die Beteiligung des Staates an der Finanzierung von Dritten gegründeter kultureller Institutionen

Die genannte Verordnung wurde geändert, so dass die Ausgaben des Staates für die Finanzierung von Dritten gegründeter kultureller Institutionen beschränkt werden, insbesondere was den Bau von Gebäuden für kulturelle Zwecke angeht.

> Senkung des Budgets für den obligatorischen Kantonsanteil an den Subventionen für die Bodenverbesserungen

Eine Senkung der Beträge für den obligatorischen Teil der kantonalen Subventionen für die Bodenverbesserungen ist geplant. Dies ist eine Folge des erwarteten Rückgangs der einschlägigen Subventionen des Bundes.

> Senkung der Subventionen für die berufliche Weiterbildung

Es ist geplant, den Satz der Subventionen für die Organisatoren von beruflichen Weiterbildungskursen und von Vorbereitungskursen für die eidgenössischen Berufsexamen herabzusetzen. Ausserdem werden allfällige Änderungen auf Bundesebene berücksichtigt, die dahingehen, dass eher die Personen, die einen Kurs besuchen, anstatt die Organisatoren von Kursen subventioniert werden.

> Aufnahme der Erträge aus der Verrechnung der Hilfe zuhause in die Berechnung der kantonalen Subvention

Die Einnahmen aus der Verrechnung der Hilfe zuhause kommen ganz den Gemeinden zu und werden zurzeit bei der Berechnung der kantonalen Subvention nicht berücksichtigt. Es wird ins Auge gefasst, diese Praxis zu ändern. Die Berücksichtigung dieser Einnahmen hat einen niedrigeren Finanzierungsbedarf, der aufgrund der Berechnung offensichtlich ist, beziehungsweise eine niedrigere kantonale Subvention zur Folge. Die betragsmässige Auswirkung dieser Massnahme ist nicht berücksichtigt worden, da sie in Zusammenhang mit der in der Zuständigkeit des Grossen Rats liegenden Massnahme bezüglich Hilfe und Pflege zu Hause steht.

- > Senkung der Ausgaben für die Personen, die dem Asylgesetz unterstehen

Die Massnahme besteht darin, das Taschengeld für die Personen, die dem Asylgesetz unterstehen, von 2 Franken auf 1 Franken pro Tag zu senken.

- > Auflösung der Stiftung für das Spital des Seebezirks

Nach der Auflösung der Stiftung für das Spital des Seebezirks ist geplant, dass dem Staat ein Betrag von ungefähr 458 000 Franken zukommt, weil sich seine Kosten für die Subventionierung der Umbau- und Vergrösserungsarbeiten für das freiburger spital am Standort Meyriez-Murten vermindern. Diese Massnahme gemäss Artikel 46 des Gesetzes über das freiburger spital (HFRG) ist bereits in der Realisierungsphase. Ihre Auswirkungen werden sich im Jahr 2014 bemerkbar machen.

- > Senkung der Ausgaben in Zusammenhang mit der Integration (Asyl und Flüchtlinge)

Es ist geplant, von den Auftragnehmern im Bereich des Asyls und der Flüchtlinge (ORS und Caritas Schweiz) zu verlangen, dass sie angesichts der Investitionen, die bereits während des Jahres 2011 für die Ausbildung der betroffenen Bevölkerungen getätigt wurden, künftig kostengünstigere Integrationsmassnahmen vorziehen. Wenn der Bevölkerungsbestand, der sich dauerhaft in unserem Kanton aufhält, nicht mehr zunimmt als vorgesehen, dürfte mit dieser Massnahme das Niveau der Ausgaben des Staates für die Integration der Asylbewerber/innen stabilisiert werden.

- > Eindämmung der für die EL berücksichtigten Kredite

Angesichts der aktualisierten Schätzungen scheint es möglich zu sein, die Entwicklung der Ausgaben bei den AHV/IV-Ergänzungsleistungen gegenüber den Beträgen einzudämmen, die im Voranschlag 2013 und im Legislaturfinanzplan festgehalten wurden.

- > Anpassung der berücksichtigten Zahl der Arbeitstage für die Dotierung der Pflegeheime mit Pflege- und Betreuungspersonal

Welche Personaldotierung nötig ist, um die Betreuung der Pensionärinnen und Pensionäre in den Pflegeheimen sicherzustellen, hängt von deren Abhängigkeitsgrad und der Zahl der bei diesem Personal berücksichtigten Arbeitstage ab. Die Zahl der Arbeitstage berücksichtigt namentlich die Abwesenheiten des Personals wegen Ferien, Krankheit, Ausbildung.

- > Senkung der Finanzhilfen für das Programm zur Integration der Migrantinnen und Migranten

Die Massnahme besteht darin, die Beträge, die der Staat für das Programm zur Integration der Migrantinnen und Migranten gewährt, zu senken. Sie betrifft namentlich die Sprachkurse und das Projekt Gemeinsam in der Gemeinde.

- > Anpassung der Übernahme der Subventionen im OHG-Bereich

Die Finanzierung der Beträge, die dem Frauenhaus gewährt werden, muss namentlich so angepasst werden, dass die Lastenteilung gemäss Gesetz je nach Art der Ausgaben (Soforthilfe und längerfristige Hilfe) richtig angewendet wird.

- > Förderung der Gemeindezusammenschlüsse: Senkung der budgetierten Beträge

Die für die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse veranschlagten Beträge werden für 2015 und für 2016 je um eine Million Franken vermindert. Der gegenwärtige Rhythmus der Zusammenschlüsse scheint diese Anpassung zu erlauben, ohne dass dies eine direkte Auswirkung auf die Gemeinden hätte. Für die Zusammenschlüsse, die allenfalls in den festgesetzten Fristen angekündigt werden, erhalten die Gemeinden die Subventionen gemäss dem Gesetz, aber

gegebenenfalls mit einer zeitlich verschobenen Auszahlung des Staates, je nach verfügbarem Budget.

- > Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch: Anpassung der im Voranschlag eingetragenen Beträge an die Pauschalen für die Paar- und Familienberatung und für die Tagesmüttervereine

Die im Finanzplan vorgesehenen Mittel können an die Höhe der Beträge im Leistungsauftrag angepasst werden, der mit der Paar- und Familienberatung abgeschlossen wurde. Der Gesamtkredit für die Tagesmüttervereine wird während der ganzen Legislaturperiode auf gleicher Höhe plafoniert.

- > Subventionen für Schulbauten: Senkung der Pauschalen

Es geht namentlich darum, die verschiedenen Pauschalen zu senken, die Möglichkeit der Indexierung der Pauschalen aufrecht zu erhalten und gleichzeitig auf den Bezug zur Entwicklung des Baukostenindex zu verzichten sowie schliesslich Weisungen zur Subventionierung des Lehrmaterials in den OS und der Aussenanlagen auszuarbeiten.

- > Berufsbildung: Senkung der Pauschale für die überbetrieblichen Kurse und Plafonierung des Budgetrahmens für die Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums

Der Staat und die Stiftung, die zur Unterstützung der Lehre geschaffen wurde, gewähren zurzeit höhere Beiträge als das festgelegte Minimum. Es ist geplant, die Pauschalen für überbetriebliche Kurse um 10 % zu senken und den Finanzrahmen für die Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums auf dem jetzigen Niveau zu stabilisieren.

- > Stipendien: Senkung der Ergänzungen und Zuschläge, die im Budget der Lernenden zugelassen werden

Bei den Stipendien werden zwei Massnahmen geplant. Die erste besteht darin, den Pauschalbeitrag des Gesamtbetrags der eigentlichen Unterhaltskosten und der Wohnkosten für Personen in Ausbildung, die über 25 Jahre alt sind und bei ihren Eltern wohnen, von 25 % auf 15 % zu senken. Mit der zweiten soll die beim Einkommen der Lernenden in der Sekundarstufe 2 berücksichtigte Mindestbeteiligung erhöht werden (von 1500 auf 2000 Franken).

- > Plafonierung der jährlichen und Mehrjahreshilfen im Kulturbereich

Es ist geplant, die Subventionen für die Kultur, die im Voranschlag und im Finanzplan eingetragen wurden, bei 3 950 000 Franken zu plafonieren.

- > Energiegesetz: Senkung der Beiträge an den Energiefonds

Für die Jahre 2014 bis 2016 wird der Energiefonds aus dem Voranschlag des Staates mit einer Million Franken weniger pro Jahr alimentiert.

- > Gesundheitsförderung: Senkung der Beiträge an die Förderungs- und Präventionsmassnahmen

Die Beiträge, die den grösseren Institutionen gewährt werden, werden gesenkt, so dass die Subventionen für die Gesundheitsförderung vermindert werden.

- > Senkung der Beteiligung des Staates bei den Ausbildungskosten des Personals in Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung

Es ist geplant, die Beteiligung des Staates an den Grund- und Weiterbildungskosten des Personals für die ausserfamiliäre Betreuung von 50 % auf 25 % der Kurskosten gesenkt wird.

> Jugend: Plafonierung der Subventionen für Jugendprojekte

Die Massnahme besteht darin, die Mittel für Jugendprojekte auf der Höhe des Voranschlags 2013 zu plafonieren.

> Senkung des Betrags der Mutterschaftsbeiträge für nicht erwerbstätige Mütter

Die Massnahme besteht darin, den täglichen Betrag des ergänzenden Mutterschaftsbeitrags und der Adoptionszulage von Fr. 38.20 auf Fr. 32.50 zu senken.

> Anpassung gewisser Modalitäten für die Gewährung von Krediten aus dem Landwirtschaftsfonds

Es geht insbesondere darum, den Prozentsatz der maximalen Finanzierung von 50 auf 40 % pro Objekt und von 60 % auf 50 % für Gemeinschaftsprojekte zu senken und einen allgemeinen Mindestzins auf den Darlehen anzuwenden. Der Mindestbetrag des Darlehens wird ausserdem erhöht.

> Zügeln der Entwicklung der Subventionen für die Förderung und die Entwicklung der Landwirtschaftsprodukte

Der Kredit für die Förderung und die Entwicklung der Landwirtschaftsprodukte wird auf seiner gegenwärtigen Höhe plafoniert. Seine Aufteilung kann jedoch revidiert werden.

> Bodenverbesserungen: Senkung der Pauschalen und des Subventionssatzes

Die Massnahme besteht erstens darin, die Subventionssätze und die Pauschalen in den Fällen, in denen sie die vom Bundesrecht vorgeschriebenen Mindestsätze überschreiten, zu senken und zweitens die Minimalbeträge für die subventionierbaren Ausgaben und für die ausgezahlten Subventionen zu erhöhen.

> Senkung des Budgets im Forstbereich

Es ist geplant, den Umfang der Subventionen für gewisse Produkte, die nicht an die Eidgenossenschaft gebunden sind, zu senken.

> Einschränkungen bei den Unterstützungsbeiträge für die Landwirtschaft in den Bereichen Gewässerschutz, Qualität der Umwelt und der Landschaft und Bodenschutz

Die Beträge für die Unterstützung der Landwirtschaft in den Bereichen Gewässerschutz, Qualität der Umwelt und der Landschaft und Bodenschutz werden gesenkt. Dies ist insbesondere deshalb möglich, weil der Kantonsanteil im Rahmen der AP 2014 revidiert werden soll.

> Plafonierung des Pensionspreises in den Pflegeheimen und geringere Zunahme der Bettenzahl

Es ist vorgesehen, den Pensionspreis auf der jetzigen Höhe (103 Franken) zu halten und die Zunahme der Bettenzahl in den Pflegeheimen gegenüber derjenigen, die im Finanzplan 2014-2016 vorgesehen war, zu verlangsamen, soweit grundsätzlich 2016 eine neue Abteilung zur vorübergehenden Aufnahme und Orientierung (AVAO) geschaffen wird.

> Wasserbau: Senkung des Budgets für die Subventionierung

Es ist geplant, das jährliche Budget für die Subventionierung des Wasserbaus zu senken, indem die Mindestsätze gemäss Verordnung systematischer angewendet werden.

> Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt: Senkung der ZbEJ-Pauschalen

Das geplante Budget für die Zuschüsse für die berufliche Eingliederung von Jugendlichen nach der Ausbildung (ZbEJ) wird den aktuellen Bedürfnissen angepasst und die monatliche Pauschale wird

für alle Begünstigten von 1000 auf 800 Franken gesenkt. Diese Zuschüsse werden aus dem Beschäftigungsfonds finanziert.

> Wirtschaftsförderung und NRP: Zügeln der Ausgabenentwicklung

Bei der Wirtschaftsförderung wird namentlich geplant, generell den Mindestsatz auf allen Darlehen anzuwenden und die Subvention für die Planungsstudien in den strategischen Sektoren zu senken. Bei der Neuen Regionalpolitik (NRP) werden die für den Zeitraum 2012-2015 vorgesehenen Mittel, für die noch keine Verpflichtungen eingegangen wurden, vermindert.

> Plafonierung des jährlichen Beitrags an den FTV

Es geht darum, den jährlichen Gesamtbeitrag des Staates an den Freiburger Tourismusverband (FTV) auf der Höhe von 2,7 Millionen Franken pro Jahr zu plafonieren. Gemäss den gesetzlichen Bestimmungen wird dazu zwischen dem Staat und dem FTV ein Leistungsauftrag abgeschlossen. Ausserdem ist geplant, dass die Regionen einige Marketingprojekte verstärkt mitfinanzieren.

> Plafonierung der Unterstützungsbeiträge und kritische Prüfung der Aufgaben und der Kosten der Lehrbetriebsverbände (Fribap, Reflex, RefGEI) und weiterer Aktionen im Bereich der Berufsbildung

Bei der Berufsbildung sollen Überlegungen zur Zusammenlegung der verschiedenen erwähnten Strukturen angestellt und die Beträge, die den Unternehmensnetzen gewährt werden, auf der Höhe des Voranschlags 2013 eingefroren werden.

> Senkung des Kantonsanteils an den Kosten für die Spitalleistungen für Patientinnen und Patienten, die im Kanton wohnhaft sind

Laut Artikel 49 KVG bestimmt der Kanton für jedes Kalenderjahr spätestens neun Monate vor dem Kalenderjahr den Kantonsanteil an den Leistungen für die Patientinnen und Patienten, die im Kanton wohnhaft sind. Die Massnahme besteht darin, die Erhöhungen des Anteils des Staates gegenüber der Planung im Finanzplan der Legislaturperiode jeweils um ein Jahr aufzuschieben. Der Anteil des Staates würde für die kommenden Rechnungsjahre schliesslich festgesetzt auf: 49 % im Jahr 2014, 51 % im Jahr 2015, 53 % im Jahr 2016 und 55 % im Jahr 2017.

> Erziehungsheime – Erhöhung der Beteiligung des BJ

Nach den Besuchen durch das Bundesamt für Justiz für die Prüfung der Anerkennungen der Erziehungsheime wird dem Kanton offenbar ein Betrag von 80 000 Franken zusätzlich zu demjenigen gewährt, der im Finanzplan geschätzt wurde. Mit diesem zusätzlichen Ertrag können die Subventionen des Betriebs für die Erziehungsheime, die von der Freiburger öffentlichen Hand gewährt werden muss (Gemeinden 55 %, Staat 45 %) um denselben Betrag gesenkt werden.

> Senkung der Kosten für die Organisatoren von Integrationsmassnahmen im Asylbereich

Es ist geplant die Beträge in der vereinheitlichten Tabelle der Pauschalen, die für die Berechnung der Subventionen für die Kosten der Organisatoren von Integrationsmassnahmen im Asylbereich verwendet wird, um 10 % zu senken.

> Senkung der Kosten für die Organisatoren von Massnahmen für soziale Eingliederung SHG

Es ist geplant die Beträge in der vereinheitlichten Tabelle der Pauschalen, die für die Berechnung der Subventionen für die Kosten der Organisatoren von Massnahmen zur sozialen Eingliederung verwendet wird, um 10 % zu senken.

- > Anpassung der Modalitäten bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien für Personen, die materielle Sozialhilfe erhalten

Die Massnahme besteht darin, künftig für alle Personen, für die die Gesetzgebung über die Prämienverbilligung gilt, einschliesslich der Bezüger von materieller Hilfe, die ordentlichen Verbilligungen der Krankenkassenprämien anzuwenden (nämlich 22 %; 39 %; 62 % oder 72 % der Durchschnittsprämie). Die regionalen Sozialdienste müssen bei der Berechnung der materiellen Hilfe die tatsächlichen Krankenversicherungsprämien der Personen berücksichtigen, wie das bei allen anderen Versicherungen und Beiträgen der Fall ist.

4.3.1.4. Reformen und sonstige organisatorische Massnahmen

Die Mehrzahl der in der Kategorie «Reformen und sonstige organisatorische Massnahmen» vorgeschlagenen Massnahmen sind struktureller Natur. Sie führen nicht kurzfristig sondern eher mittel- bis langfristig zu Einsparungen. Diese Einsparungen wären das Ergebnis eines Optimierungs- und Rationalisierungsprozesses und für sie müssen zum Teil im Voraus finanzielle Mittel und Personal zur Verfügung gestellt werden. Die meisten Massnahmen könnten ab 2014 angewendet werden, zeitigen aber erst später finanzielle Auswirkungen, und einige Massnahmen werden etappenweise umgesetzt. Die hauptsächlichen Massnahmen, die der Staatsrat für das nächste Jahr ins Auge fasst, sind in der folgenden Tabelle nach den vier strategischen Achsen aus der Analyse aufgeführt und werden anschliessend allgemein kommentiert.

Beispiele für Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrats, die ab 2014 als Reformen und sonstige organisatorische Massnahmen ergriffen werden können

<p>a) E-Government und Informatisierung von Prozessen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Förderung von E-Government-Dienstleistungen (Guichet virtuel) – mögliche Reduzierung der Öffnungszeiten bei den Schaltern der Verwaltung - Förderung einer Zentralisierung der Druckaufträge - Elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER)
<p>b) Laufende Verbesserung der Organisation und der Prozesse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reorganisation der Nutzung des Waffenplatzes in Freiburg - Kauf von Gebäuden, die vom Staat genutzt werden - Mehr Konkurrenz zwischen potenziellen Lieferanten bei den Beschaffungen einführen - Beteiligung des Staates an den Immobilien der tpf - Dauerhafte Verminderung des Defizits beim Zahnpflegedienst
<p>c) Optimierung des Bildungsangebots und der Bildungsgänge</p> <ul style="list-style-type: none"> - Universität: Kürzung des Mehrjahres-Globalbudgets - Neubeurteilung des Angebots an Schwerpunktfächern in allen Kollegien - Optimierung und gemeinsame Ressourcennutzung der Universität und der Pädagogischen Hochschule PHF - Konservatorium: Verzicht auf den Ausbau der fünf dezentralen Unterrichtsorte
<p>d) Aufgabe oder zeitliche Staffelung von Dienstleistungen oder Projekten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verlegung des Bildungsgutscheins in die nächste Legislaturperiode - Verminderung der staatlichen Beteiligung im Projekt «Digitalisierung der Freiburger Zeitungen und Zeitschriften» - Verzicht bis auf Weiteres auf alle Projekte für Umfahrungen - Verzicht auf die Einführung eines Systems zur Archivierung des Kulturguts für die Legislaturperiode (Kantons- und Universitätsbibliothek)

a) *E-Government und Informatisierung von Prozessen*

Mit dem «Guichet virtuel» werden verschiedene Massnahmen ab 2014, aber auch längerfristig ins Auge gefasst (siehe Kapitel 4.4.4), um den Gebrauch des «E-Government» zu intensivieren und somit die Effizienz des Staates bei den Dienstleistungen zu steigern. Einsparungen werden auch durch die Neudefinition bei der Steuerung von Informatikdienstleistungen oder durch die Neuverhandlung von bestimmten neuen Leistungen erhofft. Die Dienstleistungen für die Bevölkerung sollen gleichzeitig verbessert und modernisiert werden und die Informatisierung der internen Prozesse soll schneller vorankommen, indem prioritäre Projekte bestimmt werden.

Es scheint auch sinnvoll, eine Zentralisierung der Druckaufträge zu fördern (Limitierung der Anzahl Drucker in den Diensten und Büros) und eine allgemeine elektronische Geschäftsverwaltung anzustreben. Mit dieser Art der Geschäftsverwaltung können Verluste von Papierdokumenten verhindert und der Zugang zu den Dokumenten für alle berechtigten Personen erleichtert werden, bei gleichzeitigem Zeit- und Platzgewinn für die Archivierung.

Diese Massnahmen sind zwar unverzichtbar, verursachen im Vorfeld aber auch Kosten. Sie bringen keine sofortigen Einsparungen, könnten jedoch mittelfristig das Aufwandswachstum eindämmen. So könnte zum Beispiel die Einführung eines «Guichet virtuel» in gewissen Einheiten zu kürzeren Öffnungszeiten und damit verbunden zu Einsparungen im Personalwesen führen, und mit der Informatisierung von internen Prozessen kann ein Teil des zusätzlichen und neuen Verwaltungsaufwands absorbiert werden.

b) *Laufende Verbesserung der Organisation und der Prozesse*

Die Einheiten des Staates verbessern ihre Funktionsweise und ihre Prozessorganisation laufend. Einzelne betrachtet haben die eingeführten Massnahmen oft geringfügige Auswirkungen, zusammengenommen können diese jedoch beträchtlich sein. Der Staatsrat unterstützt und fördert diese laufenden Verbesserungsprozesse und ist der Ansicht, dass sie im Rahmen der strukturellen Massnahmen ab 2014 noch intensiviert werden müssen. Einige Beispiele für Massnahmen, die ab 2014 eingeführt oder verstärkt werden, sind in der Tabelle weiter oben aufgeführt.

c) *Optimierung des Bildungsangebots und der Bildungsgänge*

Bei der Universität erfolgte bei der Finanzplanung 2013-2016 eine erhebliche Kürzung, die auf eine Revision der Mehrjahresplanung hinauslief, bei der verschiedene geplante Vorhaben gestrichen werden mussten. Diese Massnahmen wurden bereits umgesetzt und werden auch in den kommenden Jahren wirksam sein.

Ohne die finanziellen Auswirkungen aus der Beschränkung der neuen Stellen, die schon in Zusammenhang mit den Massnahmen unter Punkt 4.3.1.2 bezüglich Stellenbestände berechnet worden sind, führen die beschlossenen Massnahmen zu einer Entlastung um jährlich 2,4 Millionen Franken 2014, 2,2 Millionen Franken 2015 und 3,1 Millionen Franken 2016. Insgesamt belaufen sich die Abstriche, die die Universität am Finanzplan vorgenommen hat, der vom Staatsrat im November 2012 verabschiedet wurde, über den Zeitraum 2014-2016 auf 7,7 Millionen Franken.

Im Bereich des Bildungsangebots und der Bildungsgänge sind verschiedene Überlegungen für die Sekundarstufe 2 und die Tertiärstufe im Gang, sei es in internen Arbeitsgruppen innerhalb der Verwaltung oder im Rahmen der üblichen Zusammenarbeit mit bestimmten Institutionen, wie der Universität zum Beispiel. Der Staatsrat möchte unter der Leitung der Volkswirtschaftsdirektion im jetzigen Stadium zusätzlich eine Analyse des Angebots der Fachhochschulen durchführen. Nach dieser Analyse zieht er in Betracht, eine erweiterte Studie zum Bildungsangebot auf Tertiärstufe im Kanton durchführen zu lassen. Ein detaillierter Auftrag wird zu einem späteren Zeitpunkt erarbeitet.

Die Arbeiten werden sich über mehrere Jahre hinziehen. Damit wurde bereits begonnen und sie sollen noch intensiviert werden. Zum Beispiel wird im Jahr 2014 ein besonderes Augenmerk auf das Angebot der Schwerpunktfächer in den Kollegien und auf die Optimierung und Zusammenlegung der Ressourcen der Universität und der Pädagogischen Hochschule gelegt. Des Weiteren wurde auf den geplanten Ausbau von fünf dezentralen Unterrichtsorten des Konservatoriums verzichtet.

d) Aufgabe oder zeitliche Staffelung von Dienstleistungen oder Projekten

Im Kontext der Einsparungen, die die Finanz- und Budgetlage des Staates erfordert, scheint es unumgänglich, bestimmte Projekte zu redimensionieren oder zu staffeln. Der Staatsrat hat alle diesbezüglichen Vorschläge, von denen in der Tabelle weiter oben einige als Beispiele aufgeführt sind, begrüsst und befürwortet. Er hat darauf geachtet, dass keine Verzögerungen bei unumgänglichen Investitionen entstehen, die im Nachhinein aufgeholt werden müssten. Der Staatsrat will ebenfalls weiterhin in Infrastrukturen investieren, die mittel- und langfristig zu Einsparungen führen können, obwohl es kurzfristigere Einsparungen braucht.

4.3.2 Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates

19 vom Staatsrat vorgeschlagene Massnahmen erfordern eine Gesetzesänderung und liegen somit in der Zuständigkeit des Grossen Rates. Sie werden in diesem Abschnitt kurz beschrieben, und in Kapitel 6 wird dann näher auf sie eingegangen. Manchmal beziehen sich mehrere Vorschläge auf den gleichen Gesetzestext; alles in allem müssen 14 gesetzliche Grundlagen geändert werden, um das Struktur- und Sparmassnahmenprogramm umzusetzen. In zwei Fällen sind die erforderlichen Änderungen an bereits laufende Vernehmlassungen geknüpft und werden somit in diesem Bericht nicht weiter vertieft.

4.3.2.1. Einnahmen

Bezüglich Einnahmen werden folgende Massnahmen vorgeschlagen:

Liste der Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates, die ab 2014 bei den Einnahmen ergriffen werden können

Bezeichnung der Massnahmen	Gesetzliche Grundlage, die geändert werden muss	
	SGF-Nr.	Titel
b) Steuern		
- Vorwegnahme der verschärften Besteuerung nach dem Aufwand auf Bundesebene	631.1	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG)
- Berechnung der Handänderungssteuern auf dem Gesamtpreis des Grundstücks (GB)	635.1.1	Gesetz vom 1. Mai 1996 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG)
- Anpassung der Motorfahrzeugsteuern	635.4.1	Gesetz vom 14. Dezember 1967 über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG)
- Wiedereinführung einer Mindeststeuer für alle Steuerpflichtigen, die keine Steuern zahlen	631.1	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG)
- Herabsetzung des Anteils der Gemeinden an der Motorfahrzeugsteuer von 30 % auf 20 %	635.4.1	Gesetz vom 14. Dezember 1967 über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG)

c) Nutzungsabgaben		
-		-
d) Sonstige Einkünfte		
- Zugang des AJ zu den Daten der KSTV zur Verbesserung der Rückzahlung der unentgeltlichen Rechtspflege	130.1 und 150.1	Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG) Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG)
- Erhöhung der Abgabe für den Handel mit alkoholhaltigen Getränken	940.1	Gesetz vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels (HAG)

b) Steuern

- > Vorwegnahme der verschärften Besteuerung nach dem Aufwand auf Bundesebene
Kürzlich wurde auf Bundesebene eine Verschärfung der Bedingungen für die Besteuerung nach dem Aufwand («Pauschalbesteuerung») beschlossen. Die entsprechenden Änderungen des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) treten am 1. Januar 2014 in Kraft. Der massgebliche Aufwand für die Besteuerung muss neu mindestens dem Siebenfachen und nicht wie bisher dem Fünffachen der Wohnkosten entsprechen. Ausserdem wird bei der direkten Bundessteuer eine Mindestbemessungsgrundlage von 400 000 Franken gelten. Die Kantone müssen ihrerseits einen Mindestbetrag für die Bemessungsgrundlage festsetzen, den sie frei wählen können. Es ist eine Übergangsfrist vorgesehen. Die Massnahme bestünde darin, das Gesetz über die direkten Kantonssteuern mit Wirkung ab 1. Januar 2014 an die neuen Vorschriften anzupassen.

- > Berechnung der Handänderungssteuern auf dem Gesamtpreis des Grundstücks (GB)
Die Massnahme besteht in der Änderung der Bemessungsgrundlage für die Handänderungssteuer bei einem Werkvertrag und begonnenen Bauarbeiten. In diesen Fällen gelten als Bemessungsgrundlage der Liegenschaftswert und der Wert der Bauarbeiten, die bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des Rechtsgeschäfts, das die Übertragung begründet, ausgeführt worden sind. Künftig würde als Bemessungsgrundlage für die Handänderungssteuer der Gesamtpreis des übertragenen Grundstücks herangezogen, das heisst der Kaufpreis sowie der gesamte Betrag aus einem allfälligen Werkvertrag.

- > Anpassung der Motorfahrzeugsteuern
Es wird eine reale Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern um 10 % vorgeschlagen. 2011 lag der Steuerbelastungsindex der Fahrzeugsteuer im Kanton Freiburg bei 105 Punkten (gesamtschweizerische Durchschnitt = 100), in den anderen Kantonen zwischen 53 und 149 Punkten. Eine reale Erhöhung um 10 % hätte die Erhöhung des freiburgischen Indexes auf 116 Punkte zur Folge.

- > Wiedereinführung einer Mindeststeuer für alle Steuerpflichtigen, die keine Steuern zahlen
Die Massnahme besteht darin, im DStG wiederum eine Mindeststeuer einzuführen, wie es sie bis 2006 gab. Die Mindeststeuer würde 50 Franken betragen. Für diese Massnahme braucht es keine Anpassung der geltenden Einkommenssteuertabelle. Sie ergänzt die bereits bestehenden Besteuerungsmechanismen und betrifft Personen, die bereits eine Steuer entrichten, nicht.

- > Herabsetzung des Anteils der Gemeinden an der Motorfahrzeugsteuer von 30 % auf 20 %
Gemäss BMfzG (Art. 1 Abs. 2) erhalten die Gemeinden gegenwärtig eine Vergütung von 30 % der Motorfahrzeugsteuereinnahmen. Diese Praxis ist schweizweit einzigartig. Es wird vorgeschlagen, den Anteil der Gemeinden an der Motorfahrzeugsteuer von 30 % auf 20 % herabzusetzen.

d) Sonstige Einkünfte

- > Zugang des AJ zu den Daten der KSTV zur Verbesserung der Rückzahlung der unentgeltlichen Rechtspflege

Personen, denen unentgeltliche Rechtspflege gewährt wird, sind gehalten, dieses Geld zurückzuzahlen, wenn es ihnen finanziell wieder besser geht. Die Rückzahlung muss innert zehn Jahren nach Abschluss des Verfahrens eingefordert werden. Das Amt für Justiz (AJ) ist die zuständige Inkassostelle. Es verfügt gegenwärtig jedoch über keine systematischen Informationen, anhand derer es überprüfen kann, ob es den Betroffenen finanziell wieder besser geht. Die vorgeschlagene Massnahme besteht darin, dem AJ den Zugang zu den Daten der KSTV zu gewähren, so dass es seine Nachzahlungsverfügungen in genauer Kenntnis der Sachlage erlassen kann und über das Beweismittel verfügt, das ihm bisher gefehlt hat.

- > Erhöhung der Abgabe für den Handel mit alkoholhaltigen Getränken

Der Handel von alkoholhaltigen Getränken ist patentpflichtig (472 Geschäfte im Kanton Freiburg 2012). Alle Patentinhaber müssen eine Betriebsabgabe bezahlen, deren Erhebung gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung durch die erheblichen öffentlichen Ausgaben, die direkt oder indirekt durch übermässigen oder unangemessenen Alkoholkonsum verursacht werden, gerechtfertigt ist. Im Kanton Freiburg beträgt die Betriebsabgabe gegenwärtig 1 % des mittleren Umsatzes, der in den zwei vergangenen Jahren mit dem Verkauf alkoholhaltiger Getränke erzielt wurde. Sie wird jährlich erhoben, und die Mindestabgabe beträgt 100 Franken. Die Weinproduzenten im Kanton sind vom Patentrecht und der Betriebsabgabe befreit. Es wird die Verdoppelung der Betriebsabgabe vorgeschlagen mit der Erhöhung des massgebenden Umsatzes auf 2 % ab 2014.

Zusätzlich zu den in der Tabelle weiter oben aufgeführten Vorschlägen wird auch die folgende gebührenbezogene Massnahme ins Auge gefasst:

- > Einführung einer Gebühr pro Liegenschaftsmutation

Das Amt für Vermessung und Geomatik führt jedes Jahr zahlreiche Liegenschaftsmutationen durch (z. B. 1000 bearbeitete Dossiers 2011). Diese Arbeiten werden gegenwärtig nicht in Rechnung gestellt. Es wird vorgeschlagen, eine Gebühr von 100-200 Franken pro Mutation einzuführen. Diese Massnahme wird noch weiter ausgeführt. Für diese Massnahme muss das Gesetz vom 7. November 2003 über die amtliche Vermessung (AVG) geändert werden. Es wurde bereits ein Vorentwurf zur Änderung des AVG in die Vernehmlassung geschickt (Vernehmlassung vom 6. März bis 7. Juni 2013), der die Anpassungen an die neue Bundesgesetzgebung über Geoinformation zum Inhalt hat. Die hier vorgeschlagenen Änderungen sind nicht im Vernehmlassungsentwurf enthalten, könnten aber in den Gesetzesentwurf integriert werden, der dem Staatsrat nach der Vernehmlassung unterbreitet wird. Diese Gesetzesänderung wird also nicht im Rahmen dieses Berichts unterbreitet.

4.3.2.2. Personal

Drei Massnahmen des Staatsrats zur Begrenzung des Lohnsummenzuwachses erfordern eine Änderung des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG, SGF 122.70.1).

Liste der Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates, die ab 2014 beim Personalwesen ergriffen werden können

Bezeichnung der Massnahmen	Gesetzliche Grundlage
- Reduktion des auf die Gehaltsskala angewandten Indexes (- 0,9 %) und bis zum Erreichen eines Indexes von 112 Punkten keine Teuerungsanpassung der Gehälter	StPG
- Jährliche Lohnerhöhung streichen und anschliessend reduzieren (keine jährliche Lohnerhöhung 2014 und Gewährung eines reduzierten Gehaltsstufenbetrags per 1. Januar 2015 und 2016)	StPG

> Reduktion des auf die Gehaltsskala angewandten Indexes und geänderte Teuerungsanpassung

Es wird vorgeschlagen, den für die Gehaltsskalen geltenden Index (gegenwärtig 109,6 Punkte) um einen Punkt auf 108,6 Punkte zu senken, was einer Kürzung um 0,9 % entspricht. Diese Massnahme hat eine Lohnkürzung zur Folge. Für die Überlegungen des Staatsrats waren zwei Feststellungen massgebend. Erstens sind unter günstigen Umständen in den letzten Jahren regelmässig reale Lohnerhöhungen gewährt worden. Zweitens zahlt der Staat gegenwärtig eine «Überindexierung», da der Teuerungsausgleich weiterhin zum Indexstand von 109,6 Punkten gewährt wird, während der Index vom November 2012 108,6 Punkte betrug. Im März 2013 ist er wieder leicht gestiegen, und zwar auf 108,7 Punkte.

Für die Berechnung gegenwärtigen Gehälter wird der Konsumentenpreisindex von 109,6 Punkten (Index vom November 2010, Basis Mai 2000) herangezogen. Es wird vorgeschlagen, bis zum Indexstand von 112,0 Punkten keine Teuerungsanpassung vorzunehmen. Diese Massnahme hat keine Lohnkürzung zur Folge. Hingegen würde das Personal auf einen allfälligen künftigen Teuerungsausgleich verzichten, sollte der Konsumentenpreisindex den gegenwärtig berücksichtigten Indexstand überschreiten. Die potenziellen Einsparungen ergeben sich aus der rechnerischen Differenz gegenüber den Hypothesen, die der Staatsrat im Finanzplan berücksichtigt hatte.

> Jährliche Lohnerhöhung streichen und anschliessend reduzieren

Der Staatsrat schlägt eine Kombination von zwei Eingriffen bei den Gehaltsstufen vor. Der erste besteht im Verzicht auf sämtliche jährliche Lohnerhöhungen für 2014, der zweite in der Gewährung einer Lohnerhöhung, die für 2015 und 2016 auf der Grundlage einer gekürzten Lohnstufe berechnet wird. Diese kombinierte Massnahme hat zwar keine Lohnkürzung, aber eine Lohneinbusse für das betroffene Personal zur Folge. Ab 2017 will der Staat die jährlichen Gehaltserhöhungen dann auf 30 Gehaltsstufen aufteilen.

4.3.2.3. Subventionierung

Im Bereich der Subventionierung beantragt der Staatsrat die folgenden sieben Massnahmen, für die insgesamt sechs Gesetzesgrundlagen geändert werden müssten.

Liste der Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates, die ab 2014 bei der Subventionierung ergriffen werden können

Bezeichnung	Gesetzliche Grundlage, die geändert werden muss		Direktion
	SGF-Nr.	Titel	
- Streichung der Transportkosten-Vergütung, die den Eltern für die Logopädie gewährt wird	410.6	Gesetz vom 19. Juni 2008 über die Finanzierung der von	EKSD
- Massnahmen bei den Kosten der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen	410.6	zugelassenen privaten Anbietern ausgeführten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen	EKSD
- Verkehrsgesetz: Prüfung der Ausgabenverteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden	780.1	Verkehrsgesetz vom 20. September 1994	RUBD
- Hilfe und Pflege zu Hause: Senkung der Beteiligung des Staates	823.1	Gesetz vom 8. September 2005 über die Hilfe und Pflege zu Hause	GSD
- Plafonierung der staatlichen Zahlungen im Rahmen des Bedarfsausgleichs	142.1	Gesetz vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich	ILFD
- Nutztiersversicherung: Streichung der Beteiligung des Staates an den Verwaltungskosten und Senkung der Beiträge an die Bekämpfungskosten	914.20.1	Gesetz vom 13. Februar 2003 über die Nutztiersversicherung	ILFD
- Prüfung der Gewährungsverfahren für die finanziellen Unterstützungen durch den Staat, um Mehrfachsubventionierung zu vermeiden	616.1	Subventionsgesetz vom 17. November 1999	FIND

> Streichung der Transportkosten-Vergütung, die den Eltern für die Logopädie gewährt wird
Es wird vorgeschlagen, auf die Vergütung der Transportkosten, die den Eltern von Kindern in logopädischer Behandlung gegenwärtig ausgerichtet wird, zu verzichten.

> Massnahmen bei den Kosten der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen

Um die Kosten der pädagogisch-therapeutischen Leistungen, die von zugelassenen privaten Anbietern erbracht werden, zu beschränken, sind drei Massnahmen vorgesehen: Einführung eines globalen Gesamtbetrags von höchstens 4 Millionen Franken für die Rechnungsjahre 2014, 2015 und 2016, Einführung eines Gesamtbetrags pro Praxis und Einführung eines Moratoriums für die Eröffnung neuer Praxen.

> Verkehrsgesetz: Prüfung der Ausgabenverteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden
Vorgesehen ist eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Entschädigung der Betriebskosten für den Regionalverkehr und die regionalen Verbände. Der Anteil der Gemeinden würde dabei von 40 % auf 45 % erhöht, der Anteil des Staates von 60 % auf 55 % gesenkt.

> Hilfe und Pflege zu Hause: Senkung der Beteiligung des Staates

Es geht darum, den Subventionierungssatz für Ausgaben für Hilfe und Pflege zu Hause von 35 % auf 30 % zu senken.

> Plafonierung der staatlichen Zahlungen im Rahmen des Bedarfsausgleichs

Es wird vorgeschlagen, die Beträge, die der Staat den Gemeinden in den Jahren 2014-2016 für den Bedarfsausgleich bezahlt, durch die Beträge des Jahres 2013 nach oben zu begrenzen.

- > Nutztiersversicherung: Streichung der Beteiligung des Staates an den Verwaltungskosten und Senkung der Beiträge an die Bekämpfungskosten

Die Massnahme besteht darin, den Beitrag des Staates an den Verwaltungskosten der Sanima (25 %) zu streichen und den Anteil des Staates an den Bekämpfungskosten von 50 % auf 40 % zu senken.

- > Prüfung der Gewährungsverfahren für die finanziellen Unterstützungen durch den Staat, um Mehrfachsubventionierung zu vermeiden

Es geht darum, im Gesetz festzuschreiben, dass künftig eine einzige Direktion für die Subventionierung einer bestimmten Einrichtung verantwortlich ist.

4.3.2.4. Reformen und sonstige organisatorische Massnahmen

Im strategischen Bereich «laufende Verbesserung der Organisation und der Prozesse» braucht es nur für die Massnahme, die den Verzicht auf die Rekursmöglichkeiten beim Staatsrat in Personalfragen vorsieht, eine Gesetzesänderung. Der Gesetzesentwurf ist seit 8. März 2013 in der Vernehmlassung.

4.4 Für die kommenden Jahre vorgesehene Massnahmen

Das Struktur- und Sparmassnahmenprogramm wird zeitlich gestaffelt umgesetzt. Verschiedene Massnahmen, bei denen zurzeit zu wenige Informationen für eine definitive Beschlussfassung vorliegen, sind bisher eher summarisch geprüft worden. Es braucht weitere Abklärungen, bevor in den nächsten Phasen des Struktur- und Sparmassnahmenprogramms dem Staatsrat konkrete Vorschläge unterbreitet und dann an den Grossen Rat überwiesen werden können. Die fraglichen Massnahmen, die je nachdem 2015 oder 2016 in Kraft gesetzt werden könnten, sind im Folgenden aufgelistet und kurz kommentiert.

4.4.1 Einnahmen

Bei den Einnahmen braucht es insbesondere für folgende Massnahmen weitere Abklärungen:

Liste der Massnahmen, die im Bereich Einnahmen in erster Linie vertieft analysiert werden müssen

Bezeichnung
a) Gebühren - Revision der Gebühren und Kosten
b) Steuern - Besteuerung der AHV-/IV-Ergänzungsleistungen - Prüfung der Zweckmässigkeit einer kantonalen Steueramnestie im Falle der Aufhebung des Bankgeheimnisses für in der Schweiz steuerpflichtige Personen
c) Nutzungsabgaben - Höhere Studiengebühren an der Fachhochschule - Kantonalisierung der Materialgewinnung (Einführung einer Abgabe pro ausgebeuteten m ³) und Prüfung der möglichen Einführung eines kantonalen Kiesmonopols - Erhöhung der Abgaben und Gebühren für die Benützung öffentlicher Sachen - Erhöhung der Jagd- und Fischereipatentgebühren - Einführung einer zweckgebundenen Parkgebühr in den Einkaufszentren (zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs)

d) Sonstige Einkünfte

- Festlegen der Kostenlisten für die unentgeltliche Rechtspflege durch eine unabhängige Behörde oder Person zwecks Vereinheitlichung
- Systematische Übernahme der Verlustscheine vor ihrer Verjährung
- Forderungseintreibung bei Tätern, die ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen
- Besseres Inkasso der bevorschussten Unterstützungs- und Unterhaltsbeiträge
- Neuverhandlung der Abgaben und Konzessionen (Autobahnraststätten)
- Berücksichtigung der Steuern bei der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums

a) Gebühren

- > Revision der Gebühren und Kosten

Diese Massnahme ist im gegenwärtigen Stand sehr allgemein formuliert und besteht in einer generellen Überprüfung der vom Staat erhobenen Gebühren. In einem ersten Schritt müsste bei den Direktionen eine Umfrage gemacht werden, um sich ein klares und vollständiges Bild über den gegenwärtigen Stand machen zu können. Es könnte eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingesetzt werden. Sie hätte die Aufgabe, globale und koordinierte Massnahmen bezüglich der Gebühren vorzuschlagen, die ab 2015 eingeführt würden, und zwar falls nötig gestaffelt.

b) Steuern

- > Besteuerung der AHV-/IV-Ergänzungsleistungen

Die AHV-/IV-Ergänzungsleistungen werden gegenwärtig nicht besteuert. Bei gleichem Einkommen führt dies zu einer Ungleichbehandlung zwischen den Rentenbezüger/innen, die Ergänzungsleistungen erhalten, und den Lohnbezüger/innen und Selbstständigerwerbenden. Mit der Massnahme soll dies korrigiert werden. So wie sie formuliert ist, müsste allerdings Artikel 7 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) geändert werden. Es ist jedoch veranlasst worden zu prüfen, welche Möglichkeiten es auf der Ebene des kantonalen Rechts geben würde, um die negativen Auswirkungen der Nichtbesteuerung der Ergänzungsleistungen zu beheben.

- > Prüfung der Zweckmässigkeit einer kantonalen Steueramnestie im Falle der Aufhebung des Bankgeheimnisses für in der Schweiz steuerpflichtige Personen

Die mit dieser Massnahme angestrebte Prüfung ist im Gang. Die Erfahrungen anderer Kantone zeigen, dass die Gewährung einer kantonalen Steueramnestie für den Staat und die Gemeinden finanziell von Interesse sein könnte.

Es wird auch darum gehen, die Frage der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons hinsichtlich Unternehmensbesteuerung zu prüfen.

c) Nutzungsabgaben

- > Höhere Studiengebühren an der Fachhochschule

Die Massnahme besteht in der Erhöhung der Studiengebühren in den verschiedenen Schulen der HES-SO im Kanton Freiburg. Ihre Umsetzung liegt nicht allein in der Kompetenz des Kantons. Es braucht dafür ein kantonsübergreifendes Vorgehen und einen Beschluss des Regierungsausschusses der HES-SO. Die VWD, die für die FH im Kanton zuständig ist, ist beauftragt worden, die für eine Gebührenerhöhung notwendigen Schritte bei den Instanzen der HES-SO in die Wege zu leiten.

- > Kantonalisierung der Materialgewinnung (Einführung einer Abgabe pro ausgebeuteten m³) und Prüfung der möglichen Einführung eines kantonalen Kiesmonopols

Es gab verschiedene Vorschläge für mehr Befugnisse des Staates im Bereich der Materialgewinnung und der Kiesgewinnung im Besonderen. Sie haben ein hohes Einnahmepotenzial, werfen jedoch heikle juristische und politische Fragen auf. Diese Vorschläge müssen in verschiedener Hinsicht weiter geprüft werden, was so rasch wie möglich geschehen sollte. In einem ersten Schritt ist ein externer Experte mit der Klärung gewisser juristischer Aspekte betraut worden, und sein Bericht dürfte noch vor dem Sommer vorliegen.

- > Erhöhung der Abgaben und Gebühren für die Benützung öffentlicher Sachen

Die Massnahme zielt auf die Erhöhung der Abgaben und Gebühren, die der Staat für die Benützung öffentlicher Sachen erhebt (z.B.: Strassen, öffentliche Gewässer, Materialgewinnung, Benützung der Ufer, Uferböschungen und Wasserflächen, Wasserkraft usw.). Erste Prüfungen haben zahlreiche und vielfältige Handlungsmöglichkeiten ergeben, sowohl punkto Benützung der öffentlichen Sachen als auch punkto Benützung des privaten Grundes. Die Überlegungen müssen weitergeführt werden, damit anschliessend Prioritäten gesetzt und ein koordinierter und zeitlich gestaffelter Aktionsplan vorgeschlagen werden können.

- > Erhöhung der Jagd- und Fischereipatentgebühren

Die Gebühren für die Jagd- und Fischereipatente werden jeweils mit für drei Jahre geltenden Beschlüssen festgesetzt. Für die Jagdpatente wurden die Patentpreise für die Jahre 2012, 2013 und 2014 mit Verordnung vom 22. Mai 2012 festgesetzt. Für die Fischereipatente wurden die Patentpreise für die Jahre 2013, 2014 und 2015 mit Reglement vom 21. August 2012 festgesetzt. Der Staatsrat möchte an diesen Preisen für die laufenden Dreijahresperioden festhalten. Er will jedoch eine allfällige Preiserhöhung der Jagdpatente ab 2015 und der Fischereipatente ab 2016 prüfen.

- > Einführung einer zweckgebundenen Parkgebühr in den Einkaufszentren

Die Massnahme bestünde in der Einführung einer Parkgebühr in den Einkaufszentren, deren Einnahmen in die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs fliessen würden. Erste Analysen haben verschiedene technische und juristische Fragen zu Tage gebracht, die vor einer allfälligen Umsetzung geklärt werden müssen. Es wird eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingesetzt, die diese Fragen im Rahmen der laufenden Revision des Strassengesetzes und des kantonalen Verkehrsgesetzes prüfen soll. Sie sollte bis Ende 2013 genauere Angaben zur Machbarkeit dieser Massnahme machen können.

d) Sonstige Einkünfte

- > Festlegen der Kostenlisten für die unentgeltliche Rechtspflege durch eine unabhängige Behörde oder Person zwecks Vereinheitlichung

Die Massnahme zielt darauf ab, dass die Kostenlisten für die unentgeltliche Rechtspflege künftig von einer unabhängigen Behörde oder Person (zentral) festgelegt werden sollen, und nicht mehr von den Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten, wie dies heute der Fall ist. Verschiedene Westschweizer Kantone kennen bereits ein ähnliches Vorgehen. Damit könnte die für die Kosten geltende Praxis vereinheitlicht und gestrafft werden. Zur Bestätigung dieser positiven Effekte und zur Ausarbeitung der Umsetzungsmodalitäten braucht es jedoch weitere Abklärungen.

> Systematische Übernahme der Verlustscheine vor ihrer Verjährung

Es handelt sich hier um eine weiterführende Massnahme im Rahmen der Schaffung einer Einheit für die Verlustscheinverwaltung bei der KSTV (siehe Kapitel 4.3.1.1.). Die Idee wäre, diese Einheit längerfristig auszubauen, so dass alle Verlustscheine beim Staat von ihr verwaltet werden. Dazu braucht es verschiedene weitere Abklärungen, und es müssen die ersten Ergebnisse der bei der KSTV geschaffenen Einheit abgewartet und ausgewertet werden.

> Forderungseintreibung bei Tätern, die ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen

Mit dieser Massnahme soll der Staat die Möglichkeit erhalten, Vermögensgüter von Straftätern, die die ihnen auferlegten Geldbeträge nicht bezahlen wollen, zu beschlagnahmen oder zu veräussern und so seine Forderungen einzutreiben. Es würde sich hauptsächlich um Fahrzeuge im Zusammenhang mit Widerhandlungen gegen die Strassenverkehrsgesetzgebung oder sonstige Straftaten handeln. Der Entwurf muss von der Polizei in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft ausgearbeitet werden. Erste Gespräche sind im Gang. Die Umsetzung der Massnahme dürfte nicht vor 2016 erfolgen.

> Besseres Inkasso der bevorschussten Unterstützungs- und Unterhaltsbeiträge

Das Kantonale Sozialamt (KSA) setzt alle rechtlichen Mittel ein (Betreibung, Lohnpfändung, Strafanzeige), um die bevorschussten Unterstützungs- und Unterhaltsbeiträge einzutreiben. Es leitet auch einen Teil der Verlustscheine für ausstehende Alimenten an ein privates Inkassobüro weiter, das auf Provision arbeitet. Es wird vorgeschlagen, die fraglichen Verlustscheine künftig der oben erwähnten zentralen Einheit für die Verlustscheinverwaltung beim Staat zuzustellen.

> Neuverhandlung der Abgaben und Konzessionen (Autobahnraststätten)

Die Massnahme besteht in der Überprüfung der Konzessionen für die Autobahnraststätten (Raststätten Gruyère und Rose de la Broye) und der mit den verschiedenen Betreibern vereinbarten Konditionen. Bevor mit den Konzessionären Kontakt aufgenommen werden kann, braucht es noch weitere Abklärungen beim Staat. So stellt sich etwa die Frage, wie sich die von den Autobahnraststätten und Tankstellen gemeldeten Umsätze besser überprüfen lassen, wobei man sich vielleicht an dem orientieren kann, was die anderen Kantone in letzter Zeit diesbezüglich getan haben.

> Berücksichtigung der Steuern bei der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums

Die Massnahme besteht in der Berücksichtigung der Steuern bei der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums. Grundsätzlich braucht es dafür eine Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs und der Richtlinien der Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz. Es scheint aber auch auf kantonaler Ebene etwas Handlungsspielraum zu geben. Eine Möglichkeit wäre etwa, dass das Kantonsgericht (genauer die Schuldbetriebs- und Konkurskammer in ihrer Funktion als kantonale Aufsichtsbehörde der Betriebsämter) die Leitlinien zur Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) ändert. Diese Massnahme wird weiter geprüft im Sinne der Antwort auf die Anfrage Hugo Raemy (QA 3097.12), die der Staatsrat in seiner Sitzung vom 12. März 2013 verabschiedet hat.

4.4.2 Personal

Wie bei den oben aufgeführten Massnahmen dürften auch beim Personal die unter 4.3.2.2 aufgeführten Massnahmen durch verschiedene weitere Massnahmen ergänzt werden. Vor ihrer Umsetzung braucht es jedoch weitere Schritte und Abklärungen.

Beispiele von Massnahmen, die im Bereich Personal vertieft analysiert werden müssen

Lohnsumme <ul style="list-style-type: none">- Überprüfung der Kostenblätter der für die Schuldienste tätigen Logopädinnen/Logopäden, Psychologinnen/Psychologen und Psychomotoriker/innen
Entschädigungen und sonstige Kompensationen <ul style="list-style-type: none">- Analyse nach Direktionen: Stand und Kürzungsmöglichkeiten
Soziallasten / Vorsorge / Pensionierung <ul style="list-style-type: none">- Senkung des Beitragssatzes des Staates für die Verwaltungskosten der Kantonalen AHV-Ausgleichskasse

- > Überprüfung der Kostenblätter der für die Schuldienste tätigen Logopädinnen/Logopäden, Psychologinnen/Psychologen und Psychomotoriker/innen

Es wird vorgeschlagen, für die Arbeitszeiten des Personals der Schuldienste, das nach «Schulstundenplan» arbeitet (Logopädinnen/Logopäden, Psychologinnen/Psychologen und Psychomotoriker/innen), die Jahresarbeitszeit (42-Stunden-Woche) einzuführen und die Gehaltszahlungen das ganze Jahr über zu gewährleisten (keine Gehaltsunterbrüche während den Schulferien). Mit der Umsetzung dieses Vorschlags, die eine Revision des Gesamtarbeitsvertrags erfordert, stünde mehr Zeit für die Schülerinnen und Schüler zur Verfügung, die gefördert werden müssen. Man könnte so die Zunahme der Stellenzahl in den Griff bekommen beziehungsweise die Wartelisten abbauen. Konkreter heisst dies, dass die Therapeutinnen und Therapeuten den Schülerinnen und Schülern statt während 38 Wochen neu während 44 Wochen (oder 42 Wochen, wenn man eine Woche Weiterbildung und eine Woche ohne Schüler/innen für den Schulbeginn/ausserordentliche Tätigkeiten einrechnet) zur Verfügung stünden.

- > Analyse nach Direktionen: Stand und Kürzungsmöglichkeiten

Es ist vorgesehen, dass die Direktionen in ihren Zuständigkeitsbereichen den gegenwärtigen Stand und allfällige Kürzungsmöglichkeiten bei den Entschädigungen und sonstigen Kompensationen prüfen, die den Staatsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern gewährt werden. Bei dieser Gelegenheit sollen auch die Rechtsgrundlage und die Rechtmässigkeit gewisser Entschädigungen geprüft werden.

- > Senkung des Beitragssatzes des Staates für die Verwaltungskosten der Kantonalen AHV-Ausgleichskasse

Die Massnahme besteht darin zu prüfen, ob ab 2015 oder 2016 der Beitragssatz des Staates für die Verwaltungskosten der Kantonalen AHV-Ausgleichskasse gesenkt werden kann (s. Entscheid vom 29. November 2010 der Verwaltungskommission der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt zur Festsetzung der Beitragssätze für die Verwaltungskosten der Kantonalen AHV-Ausgleichskasse).

4.4.3 Subventionierung

Im Bereich Subventionierung müssen in erster Linie folgende Massnahmen vertieft analysiert werden:

Liste der Massnahmen, die im Bereich Subventionierung in erster Linie vertieft analysiert werden müssen

- Verbilligung der Krankenkassenprämien: Überprüfung des Tarifs
- Kritische Beurteilung der Aufgaben und Kosten der folgenden Aktionen sowie Analyse der Gruppierungsmöglichkeiten: Cap Formation / Préfo Grolley / Motivationssemester / Berufliche Eingliederung der Jugendlichen / Job Factory / Case Management
- Überprüfung der Leistungsaufträge der Betriebe des öffentlichen Verkehrs
- Klare Festlegung der Spitalleistungen, die der Staat ganz oder teilweise zu finanzieren bereit ist (HFR, FNPG, HIB, Privatkliniken)
- Überprüfung der Kosten und Dotierungen der Sonderschulen

> Verbilligung der Krankenkassenprämien: Überprüfung des Tarifs

Die Massnahme bestünde darin, den Anteil der gewährten Unterstützung bei der Prämienverbilligung zu senken. Man muss noch die Folgen dieser Massnahme simulieren und namentlich die finanziellen Auswirkungen beziffern. Zudem wird eine Studie durchgeführt, mit der man das gesellschaftliche Ziel der Prämienverbilligungen festlegen will. Diese Studie wird die Wirkung allfälliger Einschränkungen der gegenwärtigen Unterstützungsbeiträge offenlegen.

> Kritische Beurteilung der Aufgaben und Kosten der folgenden Aktionen sowie Analyse der Gruppierungsmöglichkeiten: Cap Formation / Préfo Grolley / Motivationssemester / Berufliche Eingliederung der Jugendlichen / Job Factory / Case Management

Mit dieser Massnahme will man die Aufgaben und die Kosten der oben erwähnten Aktionen kritisch beurteilen und mögliche Gruppierungen aufzeigen. Insbesondere möchte man die Ausgaben besser in den Griff bekommen und damit Sparmöglichkeiten eröffnen. In einer bereits geplanten Studie für das Jahr 2013 zum Dispositiv, das die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung vorgeschlagen hat, werden diese Aspekte ebenfalls berücksichtigt.

> Überprüfung der Leistungsaufträge der Betriebe des öffentlichen Verkehrs

Es erscheint zweckmässig, sich über die Erneuerung der Leistungsaufträge mit den Betrieben des öffentlichen Verkehrs für die nächsten Jahre Gedanken zu machen. Insbesondere mit Blick auf die finanzielle Situation der Betriebe soll das Ziel verfolgt werden, die Zunahme der Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Aufträgen zu beschränken, speziell bei den tpf.

> Klare Festlegung der Spitalleistungen, die der Staat ganz oder teilweise zu finanzieren bereit ist (HFR, FNPG, HIB, Privatkliniken)

Diese Massnahme wird zusammen mit der Planung der Leistungen behandelt, die im Rahmen der Arbeiten zur neuen Spitalplanung erstellt wird. Die Arbeiten werden demnächst in Angriff genommen.

Ein besonderes Augenmerk soll dabei ausserdem auch den Leistungen «von allgemeinem Interesse» gelten, die der Staat zu erbringen hat.

> Überprüfung der Kosten und Dotierungen der Sonderschulen

Es wurden eine Analyse des Angebots an Einrichtungen und eine Finanzanalyse der freiburgischen Sonderschulen in Auftrag gegeben. Die Studie beschäftigt sich insbesondere mit den geplanten

Investitionen, dem finanziellen Bedarf, der Kontrolle und der Festlegung der Personaldotierung und dem Problem der Transporte. Sie muss auch dazu verhelfen, die Ausgaben besser in den Griff zu bekommen, und damit Sparmöglichkeiten eröffnen.

4.4.4 Reformen und sonstige organisatorische Massnahmen

Der Staatsrat hat heute verschiedene Bereiche erkannt, in denen er ab 2015 Aufträge und Studien vergeben möchte, um eventuelle strukturelle Massnahmen und zusätzliche Einsparungsmöglichkeiten vorschlagen zu können. Einige Beispiele sind im Folgenden aufgeführt:

Beispiele für Reformen und sonstige organisatorische Massnahmen, die vertieft analysiert werden müssen

<p>a) <i>E-Government und Informatisierung von Prozessen</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Intensivierung des E-Governments- Bestimmung einer Drucksachenpolitik für den Staat- Elektronische Geschäftsverwaltung von Leistungsaufträgen an Dritte
<p>b) <i>Laufende Verbesserung der Organisation und der Prozesse</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Neugliederung der Gerichte und der Betreibungsämter- Kompetenzerweiterung für Einzelrichter- Erweiterung der öffentlich-privaten Partnerschaft- Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit- Begrenzung der unentgeltlichen Rechtshilfe (strengere Auflagen)- Lockerung der Regelungen im Bereich des Datenschutzes

Es sei darauf hingewiesen, dass bei der Mehrjahresplanung der Universität bereits strukturelle Massnahmen für bestimmte Bereiche geprüft und beschlossen wurden. Diese Massnahmen werden schrittweise in den kommenden Jahren eingeführt.

In einem späteren Schritt wird der Staatsrat die Massnahmen unter Berücksichtigung aller Vorschläge nach Priorität und Hierarchie einstufen, wobei das Hauptaugenmerk auf diejenigen Bereiche gelegt wird, in denen sich echtes Einsparungspotenzial abzeichnet. Die Bereitschaft der betroffenen Dienste und des betroffenen Personals wird neben anderen Auswahlkriterien ebenfalls berücksichtigt.

5 AUFGESCHOBENE UMSETZUNG PARLAMENTARISCHER VORSTÖSSE

Angesichts der finanziellen Lage des Kantons scheint es notwendig, die Umsetzung der beiden vom Grossen Rat bereits angenommenen parlamentarischen Vorstösse, die eine Änderung der Verordnung über die Verbilligung der Krankenkassenprämien und des Reglements über die Stipendien beantragen, auf die nächste Legislaturperiode zu verschieben. Es handelt sich dabei um die Aufträge, die nacheinander von den Grossräten Christian Duccoterd (MA4019.10) und Michel Losey (MA4030.11) mit mehreren Mitunterzeichnern eingereicht wurden.

Im Bereich der Verbilligung der Krankenkassenprämien sieht sich der Staatsrat gezwungen, die Umsetzung der Massnahmen zugunsten der Personen mit landwirtschaftlicher Tätigkeit (Anrechnung von nur 4 % statt 5 % des steuerbaren Vermögens an das Nettoeinkommen) und von selbständig Erwerbenden (Anhebung der Grenze des Bruttovermögens von 1 Million auf 1,5 Millionen Franken und der Grenzen des Bruttoeinkommens von 150 000 auf 200 000 Franken) aufzuschieben.

Im Bereich der Stipendien und Studiendarlehen sind die Änderungen, die aufgeschoben werden, ähnlicher Natur. Sie betreffen die Höchstbeträge bei der Berechnung für selbständig Erwerbende

(Anhebung der Grenze des Bruttovermögens von 1 Million auf 1,5 Millionen Franken und der Grenzen des Bruttoeinkommens von 150 000 auf 200 000 Franken) und die Modalitäten bei der Berücksichtigung des Nettoeinkommens von Personen mit landwirtschaftlicher Tätigkeit (4 % statt 5 % des steuerbaren Vermögens).

6 VORGESCHLAGENE GESETZESÄNDERUNGEN

6.1 Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (Sparmassnahmen 2014–2016) (Einführung eines neuen Artikel 138a als Übergangsbestimmung in Abweichung von den geltenden Artikeln 81 und 88) (XXX/A)

6.1.1 Ausgangslage

Die Personalausgaben machen einen grossen Teil der Gesamtausgaben des Staates aus. In der Staatsrechnung 2012 betrug ihr Anteil 36,9 %. Gemäss Finanzplan 2012/2016 nimmt die Lohnsumme aufgrund der Lohnmechanismen (jährliche Lohnerhöhung, Teuerungsausgleich, Reallohnerhöhungen) und der geplanten Schaffung neuer Stellen ständig zu. Für 2014 und 2015 hat der Staatsrat eine strikte Beschränkung neuer Stellen beschlossen. Weiter will er auch den Lohnsummenanstieg eindämmen und mit zwei kumulativen Massnahmen auf die Entlohnung des Staatspersonals einwirken.

Die erste Massnahme besteht darin, auf zwei Weisen bei der Teuerungsanpassung anzusetzen. Erstens wird ein Mindestindex von 112,0 Punkten festgesetzt (Basis Mai = 100), der erreicht werden muss, bevor die Gehälter wieder an die Teuerung angepasst werden. Zweitens könnte auch die Reduktion des aktuellen Teuerungsausgleichs während einer bestimmten Zeit beschlossen werden. Der Landesindex der Konsumentenpreise liegt nach den Zahlen von November 2012 gegenwärtig bei 108,6 Punkten. Für die Gehaltsskala 2013 gilt jedoch der Index von 109,6 Punkten, der also über dem Referenzindex liegt.

Die zweite Massnahme bezieht sich auf die jährliche Gehaltserhöhung (Gehaltsstufe). Sie besteht darin, dass 2014 gar keine jährliche Gehaltserhöhung gewährt wird und per 1. Januar 2015 und 2016 bei unverändertem Mindest- und Höchstgehalt der einzelnen Gehaltsklassen nur eine reduzierte Gehaltserhöhung (eine halbe Gehaltsstufe) gewährt wird.

Diese Massnahmen bedingen eine Ausnahmeregelung von den Artikeln 81 StPG (Anpassung der Gehaltsskala) und 88 StPG (jährliche Gehaltserhöhung).

6.1.2 Begründung der vorgeschlagenen Massnahmen

Massnahmen bezüglich der Teuerungsanpassung der Gehaltsskalen

Der Landesindex der Konsumentenpreise bleibt eine externe Messgrösse, dessen Entwicklung schwer vorhersehbar ist. Beim Finanzplan ist man von gewissen Annahmen bezüglich der Teuerungsentwicklung ausgegangen, um ihre Auswirkungen auf die Lohnsumme berechnen zu können. 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.

Als erste Massnahme bezüglich Teuerungsanpassung will der Staatsrat eine Untergrenze für den Referenzindex bei 112,0 Punkten festsetzen und die Gehälter erst dann wieder vollständig oder teilweise an die Teuerung anzupassen, wenn die Inflation diesen Wert erreicht.

Andererseits wird nach Artikel 91 des Reglements über das Staatspersonal (StPR) die Gehaltsskala des Staatspersonals nach Massgabe des Indexes vom November des Vorjahres an die Teuerung angepasst. Die Gehaltsskala 2013 ist nach Massgabe des im November 2012 erreichten Indexes von 109,6 Punkten angepasst, obwohl der Referenzindex von November 2012 bei 108,6 Punkten liegt. In den letzten Jahren hat der Arbeitgeber Staat den sinkenden Konsumentenpreisindex jeweils nicht auf die Gehälter überwältzt. Nach Artikel 81 Abs. 4 StPG ist nämlich eine Reduktion nur bei sinkenden Reallöhnen möglich, was nach den Statistiken des Bundesamts für Statistik (BFS) in den Jahren 2009–2012 nie eingetreten ist. Wären die Gehälter entsprechend dem sinkenden Konsumentenpreisindex 2012 und 2013 angepasst worden, so wäre die Lohnsumme um 16,8 Millionen Franken geringer ausgefallen (10,5 Millionen 2013 und 6,3 Millionen 2012). Dies würde einem durchschnittlichen Rückgang der ausgezahlten Löhne um 0,74 % entsprechen (0,92 % 2013 und 0,55 % 2012).

Als zweite Massnahme bezüglich Teuerungsanpassung will der Staatsrat die Gehaltsskala nach Massgabe der realen Entwicklung des Referenzindex nach unten anpassen. Der Arbeitgeber Staat will jedoch nicht, dass die Gehaltsansprüche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sehr beschnitten werden. Deshalb senkt er den Referenzindex auf 108,6 Punkte, der Index kann aber nicht weiter herabgesetzt werden. Schliesslich ist auch zu sagen, dass es nach der Umsetzung dieser Massnahmen, wenn man zur «normalen» Teuerungsanpassung zurückkehrt, keine rückwirkende Lohnkompensation geben wird. Hingegen wird die Gehaltsskala ab 1. Januar 2017 an den Indexstand vom November des Vorjahres (2016) angepasst, sofern dies die finanzielle Lage erlaubt.

Massnahme bezüglich der jährlichen Gehaltserhöhung (Gehaltsstufe)

Artikel 79 StPG legt das Mindest- und das Höchstgehalt in der allgemeinen Gehaltsskala und in der Sondergehaltsskala des Staatspersonals fest. Nach Artikel 80 StPG ist jede Gehaltsskala in Gehaltsklassen unterteilt, deren Zahl vom Staatsrat festgesetzt wird (in der allgemeinen Gehaltsskala sind es gegenwärtig 36 Gehaltsklassen). Jede Gehaltsklasse hat einen Mindest- und einen Höchstbetrag. Die Differenz zwischen diesen Beträgen ist in Stufen unterteilt, deren Zahl ebenfalls vom Staatsrat festgesetzt wird (gegenwärtig sind es 20 Stufen). Nach der geltenden Gesetzgebung (Art. 88 StPG) muss jeweils zu Beginn eines Kalenderjahres zwingend eine Gehaltserhöhung in Form einer Gehaltsstufe erfolgen.

Gegenwärtig sind rund 50 % des Personals in Gehaltsstufe 20 auf dem Höchstbetrag ihrer Funktionsklasse blockiert. Sehr oft ist dies bei 40- bis 45-Jährigen der Fall, insbesondere wenn diese Personen in Funktionen angestellt worden sind, die es nur in der öffentlichen Verwaltung gibt (Lehrpersonen, Polizistinnen und Polizisten, Gefängniswärter/innen usw.). Ihre Möglichkeiten für einen Laufbahnwechsel sind relativ beschränkt. Mit 40 lohnmässig blockiert zu sein, ohne jegliche Aussicht auf mehr Lohn, wird von vielen als sehr negativ empfunden. Ausserdem zeigt sich im Vergleich mit den Gehaltsskalen anderer öffentlicher, insbesondere kantonaler Verwaltungen, dass das geltende Lohnprogressionssystem beim Staat Freiburg (20 Gehaltsstufen) vorteilhafter ist. Somit scheint eine gewisse Anpassung vertretbar.

Aus diesen Gründen will der Staatsrat folgende Massnahmen ergreifen:

- a) Es wird keine jährliche Gehaltserhöhung gewährt oder die sie erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt im Kalenderjahr. Für diesen Beschluss muss Artikel 88 StPG geändert werden.

- b) Der Betrag der jährlichen Gehaltserhöhung wird gekürzt. Diese Massnahme fällt in die Zuständigkeit des Staatsrats und erfordert keine Änderung des StPG.

Zur Information sei gesagt, dass per 1. Januar 2014 keine Gehaltserhöhung und per 1. Januar 2015 und 2016 eine Teilgehaltserhöhung von einer halben Stufe gewährt werden sollen.

Der Staatsrat setzt die Zahl der Stufen fest (Art. 89 Abs. 3 StPR), und so sollen ab 1. Januar 2017 die Gehaltsklassen der geltenden Gehaltsskalen neu in 30 Stufen (bisher 20) unterteilt werden. Somit braucht es statt wie bisher 20 Jahre künftig 30 Jahre, um das Höchstgehalt in einer Funktion zu erreichen, die in nur einer Gehaltsklasse eingereiht ist (z.B. Primarschullehrer/in = Klasse 18). Diese Massnahme hat zur Folge, dass der Gehaltsstufenbetrag für die jährliche Lohnerhöhung in den einzelnen Gehaltsklassen um 33 % reduziert wird (normale Gehaltsskala, Sondergehaltsskala und Sonderskalen und -tarife analog dazu). Das heisst konkret, dass z.B. in der Klasse 18 der Gehaltsstufenbetrag nur noch 1287.85 Franken statt 1931.80 Franken betragen wird (brutto jährlich, einschl. 13. Monatsgehalt). Für Personen, die bereits beim Staat angestellt sind, bedeutet dies eine real geringere Lohnprogression. Hingegen wird mit dieser Erhöhung der Zahl der Gehaltsstufen auf 30 eine bessere Verteilung der Gesamtentlohnung in der beruflichen Laufbahn nach 40 für neu Angestellte erreicht.

6.1.3 Finanzielle Auswirkungen

Massnahmen bezüglich der Teuerungsanpassung der Gehaltsskalen

Indexsenkung (-1 Punkt), angewandt auf die Gehaltsskala, und Untergrenze bei 112 Punkten.

Gegenüber den Inflationsschätzungen gemäss Finanzplan 2014–2016 ergeben sich für Staat und Gemeinden folgende finanzielle Auswirkungen (netto):

Finanzielle Auswirkungen (in Tausend Franken)	Berechnung	2014		2015		2016	
		Staat	Gemeinden	Staat	Gemeinden	Staat	Gemeinden
		jährlich	- 13 767	- 2 513	- 23 561	- 4 302	- 38 401
kumulativ	- 13 767	- 2 513	- 37 328	- 6 815	- 75 729	- 13 826	

Für die subventionierten Sektoren (jährlich):

Finanzielle Auswirkungen (in Tausend Franken)		2014		2015		2016	
		Staat	Gemeinden	Staat	Gemeinden	Staat	Gemeinden
	Pflegeheime, Sonderheime, Spitex	- 2050	- 2563	- 3606	- 4588	- 5 910	- 7521
	Spitalnetze	- 4851	-	- 8158	-	- 13 207	-
	Schuldienste und Sonderschulen	- 477	- 584	- 916	- 1120	- 1 515	- 1852

Massnahme bezüglich der jährlichen Gehaltserhöhung – keine Gehaltsstufe 2014, dann halbe Gehaltsstufe 2015 und 2016

Gegenüber den Inflationsschätzungen gemäss Finanzplan 2014–2016 ergeben sich für Staat und Gemeinden folgende finanzielle Auswirkungen (netto):

Finanzielle Auswirkungen (in Tausend Franken)		2014		2015		2016	
	Berechnung	Staat	Gemeinden	Staat	Gemeinden	Staat	Gemeinden
	jährlich	- 6800	- 1300	- 10 260	- 1840	- 13 660	- 2540
	kumulativ	- 6800	- 1300	- 17 060	- 3140	- 30 720	- 5680

Für die subventionierten Sektoren (jährlich):

Finanzielle Auswirkungen (in Tausend Franken)		2014		2015		2016	
		Staat	Gemeinden	Staat	Gemeinden	Staat	Gemeinden
	Pflegeheime, Sonderheime, Spitex	- 998	- 1275	- 1550	- 1987	- 2121	- 2721
	Spitalnetze	- 2255	-	- 3429	-	- 4662	-
Schuldienste und Sonderschulen	- 205	- 251	- 367	- 450	- 521	- 637	

6.1.4 Kommentar des Gesetzesvorentwurfs zur Änderung des StPG (Sparmassnahmen 2014-2016)

1. Artikel, Einführung eines Artikels 138a (neu), Sparmassnahmen 2014–2016

Beim Gesetzesvorentwurf zur Änderung des StPG handelt es sich um eine zeitlich begrenzte Änderung des StPG in Zusammenhang mit den auf die Jahre 2014–2016 befristeten Sparmassnahmen. Da es sich um eine zeitlich befristete Änderung des StPG handelt, wird aus gesetzestechnischen Gründen vorgeschlagen, im 15. Kapitel unter den Schluss- und Übergangsbestimmungen eine neue Übergangsbestimmung einzuführen, nämlich den neuen Artikel 138a. Ausserdem werden die geltenden Artikel 81 und 88 StPG kursiv gesetzt und mit dem Hinweis «Abweichende Regelung für die Jahre 2014 - 2016, siehe Art. 138a» versehen.

Abs. 1: Dieser Absatz begründet die Befugnis des Staatsrats, in den Jahren 2014, 2015 und 2016 von Artikel 81 und 88 StPG abzuweichen.

Abs. 2 und 3: Diese Absätze konkretisieren die Massnahmen bezüglich der Teuerungsanpassung der Gehaltsskalen (s. oben unter Ziff. 2.1).

Abs. 4: Dieser Absatz konkretisiert die Massnahme bezüglich der jährlichen Gehaltserhöhung (Stufe), (s. oben unter Ziff. 2.2).

Abs. 5: Dieser Absatz legt fest, dass diese Einschränkungen für das Staatspersonal auch für das Personal der vom Staat subventionierten Sektoren gelten. Die gleiche Bestimmung ist schon jetzt im StPG vorgesehen (Artikel 81 Abs. 5) und entspricht auch Artikel 22 Abs. 2 des Subventionsgesetzes mit folgendem Wortlaut: «Ausgaben, die die vom Staat angewandten Normen übersteigen, sind nicht anrechenbar». Dem wird bei der Subventionsgewährung Rechnung getragen.

Artikel 2

Dieses Gesetz soll am 1. Januar 2014 in Kraft treten.

6.2 Änderung des Justizgesetzes und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (XXX/B)

Die Änderung besteht in der Einfügung eines Absatzes ins Justizgesetz und ins Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, um den Zugriff auf gewisse Daten der kantonalen Steuerverwaltung zu ermöglichen.

Das Amt für Justiz (AJ) ist die Behörde, die für die Eintreibung der im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege erbrachten Leistungen nach Artikel 123 ZPO, 135 StPO, 123 JG und 145b VRG zuständig ist. Wenn nämlich berechtigte Personen zu neuem Vermögen kommen, so kann das Gemeinwesen von ihnen die Rückerstattung der Leistungen verlangen. Der Anspruch ist innert zehn Jahren seit Abschluss des Verfahrens geltend zu machen.

Zurzeit verfügt das Amt für Justiz nicht über systematische Informationen zur Überprüfung der Finanzlage von berechtigten Personen. Der Zugriff auf die Daten der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) würde zusätzliche Rückforderungen erlauben.

Mit dem Vorentwurf soll dem Amt für Justiz dieser Zugriff erlaubt werden, über den andere kantonale Behörden (Ausgleichskasse des Kantons Freiburg, Amt für Erbschafts- und Schenkungssteuern, Wohnungsamt, Gerichtsbehörden usw.) bereits verfügen. Dies kann nur mit einer formellen gesetzlichen Grundlage und selbstverständlich unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen geschehen (Art. 10 des Gesetzes über den Datenschutz DSchG; SGF 17.1).

Die Umsetzung dieses Zugriffs ist im Reglement über die Sicherheit der Personendaten (DSR; SGF 17.15) geregelt. So stellt Artikel 21 klar, dass *die Empfängerin oder der Empfänger die Daten nicht verändern und keine neuen Daten hinzufügen kann und nur zu den Daten Zugriff hat, für die sie oder er zugriffsberechtigt ist. Das Abrufverfahren muss zudem in einem Benutzerreglement dokumentiert werden, das insbesondere Folgendes präzisiert: die Personen, die Zugriff auf die Daten haben, die verfügbaren Daten, die Abfragehäufigkeit, das Authentifikationsverfahren, die weiteren Sicherheitsmassnahmen sowie die Kontrollmassnahmen.* Es ist vorgesehen, dass diese Bestimmungen durch den Staatsrat in einem Reglement festgehalten werden.

Im Vorentwurf wird deshalb die Schaffung eines neuen Absatzes in Artikel 123 des Justizgesetzes (unentgeltliche Rechtspflege in Zivil- und Strafsachen) sowie in Artikel 145b des Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) (unentgeltliche Rechtspflege in Verwaltungssachen) vorgeschlagen.

Diese Änderung hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Sie ermöglicht es jedoch, dass gewisse Forderungen besser eingetrieben werden können.

6.3 Gesetz vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG) (XXX/C)

6.3.1 Ausgangslage

Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG, SGF 142.1) wurde vom Grossen Rat am 16. November 2009 angenommen. Am 7. März 2010 hat das Stimmvolk darüber abgestimmt (obligatorisches Finanzreferendum). Das IFAG ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten.

Das neue System ist ein direkter Finanzausgleich mit zwei Instrumenten, und zwar dem Ressourcenausgleich, der ausschliesslich durch die Gemeinden finanziert wird, und dem Bedarfsausgleich, der ausschliesslich durch den Staat finanziert wird. Das Volumen des Bedarfsausgleichs entspricht der Hälfte des für den Ressourcenausgleich aufgewendeten Betrags.

Die Summe des Ressourcenausgleichs entspricht 2,5 % des Steuerpotenzials aller Gemeinden, wobei das Steuerpotenzial sich aus den acht wichtigsten Steuereinnahmen zusammensetzt.

Die jährlichen Gesamtbeträge sowie die von jeder Gemeinde zu leistenden oder an sie ausbezahlten Beträge werden jedes Jahr in einer Verordnung festgelegt (IFAV, SGF 142.11). Für die Jahre 2011, 2012 und 2013 hat der Staatsrat entsprechende Verordnungen erlassen. Die Verordnung für das Jahr 2014 ist im Sommer 2013 zu erarbeiten.

6.3.2 Begründung der Massnahme

Die vorgeschlagene Massnahme besteht in einer Deckelung des Bedarfsausgleichsvolumens für die Jahre 2014 bis 2016, indem dieses auf dem Betrag des Jahres 2013 blockiert wird (vgl. Art. 5 IFAV).

Für die Begründung dieser Massnahme wird auf die allgemeinen Ausführungen im vorliegenden Bericht verwiesen.

6.3.3 Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Sparmassnahme wird für die drei betroffenen Jahre eine Aufwandminderung von insgesamt rund 2 Millionen Franken zur Folge haben.

Bedarfsausgleich	2013	2014	2015	2016
Gedeckelte Beträge (<i>Betrag 2013</i>)	12'615'792	12'615'792	12'615'792	12'615'792
Jährliche voraussichtliche Entwicklung	-	+2,3%	+3,0%	+2,9%
Voraussichtliche Beträge ohne Sparmassnahme	12'615'792	12'905'955	13'293'134	13'678'635
Potenzielle Einsparung	-	290'163	677'342	1'062'843
Gesamthafte potenzielle Einsparung 2014-2016		2'030'348		

6.3.4 Kommentar der Gesetzesänderung

Von der Massnahme ist Artikel 14 IFAG betroffen. Diese Bestimmung hat gegenwärtig folgenden Wortlaut:

Art. 14 Als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe

Die jährlich als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe entspricht 50 % der jährlich als Ressourcenausgleich aufgebrauchten Summe.

Da die Massnahme vom heutigen evolutiven Berechnungsmodus abweicht, bedarf es eines entsprechenden Vorbehalts und einer abweichenden Regelung in einem neu zu schaffenden Absatz 2. Absatz 2 enthält den Vorschlag der Deckelung des Betrages für die drei nächsten Jahre. Somit lautet der im beiliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagene Wortlaut folgendermassen:

Art. 14 (Vorentwurf) Als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe

¹ Unter Vorbehalt von Absatz 2 entspricht die jährlich als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe 50 % der jährlich als Ressourcenausgleich aufgebrauchten Summe.

² Für die Jahre 2014, 2015 und 2016 beträgt die jährlich als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe 12 615 792 Franken.

6.4 Änderung des Gesetzes vom 19. Juni 2008 über die Finanzierung der von zugelassenen privaten Anbietern ausgeführten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen

6.4.1 Ausgangslage

Nach dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind seit dem 1. Januar 2008 die Kantone für die Finanzierung der bis dahin von der IV getragenen pädagogisch-therapeutischen Massnahmen verantwortlich. Zu diesen Massnahmen gehören Leistungen im Bereich der Frühberaterung (Frühberatungsdienst), logopädische Massnahmen sowie die als medizinische Behandlungsmassnahmen erachteten psychomotorischen Massnahmen. Im Kanton Freiburg werden diese Massnahmen teils von privaten Anbietern ausgeführt, die Beiträge erhalten (die Stiftung Les Buissonnets für den Frühberatungsdienst und die Stiftungen, welche die Schuldienste für die übrigen logopädischen und psychomotorischen Massnahmen leiten), teils auch von selbstständigen Leistungsanbietern (einige freiberuflich in der Frühberaterung tätige Heilpädagoginnen und Heilpädagogen sowie freiberufliche Logopädinnen und Logopäden). Die Finanzierung dieser von privaten Leistungsanbietern erbrachten Massnahmen beruht auf dem Gesetz vom 19. Juni 2008 über die Finanzierung der von zugelassenen privaten Anbietern ausgeführten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen. Laut diesem Gesetz sollen diese gleich finanziert werden wie die Massnahmen der Schuldienste und die sonderpädagogischen Massnahmen. So tragen die Gemeinden 55 % der Kosten der von privaten Leistungsanbietern ausgeführten Massnahmen, während der Staat die restlichen 45 % übernimmt.

6.4.2 Begründung der vorgeschlagenen Massnahme

Angesichts der stetig steigenden Kosten der logopädischen Leistungen privater Anbieter schlägt der Staatsrat im Rahmen der strukturellen Massnahmen zur Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts vor, die Nachfrage nach solchen Leistungen über die Beschränkung des Angebots zu lenken und dazu die Zulassung freiberuflich tätiger Logopädinnen und Logopäden durch die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) auszusetzen (vgl. Art. 8 Abs. 3 neu) und die Entschädigung der Kosten für den Transport zu streichen (vgl. Art. 5). Damit dieser Zulassungsstopp eingeführt werden kann, muss das oben erwähnte Gesetz vom 19. Juni 2008 geändert werden.

Bei der Übernahme der IV-Leistungen im Jahr 2008 wurde der Kostenanteil der von privaten Anbietern erbrachten logopädischen Leistungen auf 2 188 000 Franken geschätzt. Der tatsächliche Anteil dieser Kosten erwies sich jedoch als höher: In der Staatsrechnung 2008 wurde dafür ein Betrag von 2 827 220 Franken verbucht und in der Staatsrechnung 2012 beliefen sich diese Kosten auf 4 199 998 Franken, haben sich in vier Jahren also praktisch verdoppelt. Somit sind diese Kosten innert vier Jahren um 48,6 % gestiegen, wogegen die Gesamtschülerzahl in diesem Zeitraum lediglich um 7,59 % zunahm.

Der Kostenanstieg erklärt sich zu einem grossen Teil durch die Zunahme der Anzahl freiberuflich tätiger Logopädinnen und Logopäden, die in den Jahren 2008 bis 2012 eine eigene Praxis eröffneten, sowie durch die Erhöhung ihres Beschäftigungsgrades. Dieser stieg von 17 Vollzeitstellen im Jahr 2008 auf 25 Vollzeitstellen im Jahr 2012, also in der gleichen Grössenordnung wie die Ausgaben.

Die Eindämmung des Angebots ist die wirksamste Massnahme zur Kostenkontrolle. Daher werden zwei Massnahmen vorgeschlagen:

- > Die Zahl der von der EKSD erteilten Berufsausübungsbewilligungen beschränken; dazu soll als einleitende Massnahme ein Zulassungsstopp für private Anbieter verfügt werden. Diese Massnahme würde zudem den Leitungen der Schuldienste die Personalsuche erleichtern, denn diese bekunden regelmässig Mühe, Logopädinnen und Logopäden für eine Stelle zu finden.
- > Den Anspruch auf die Vergütung der Transportkosten streichen.

6.4.3 Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen schlagen für den Staat 2014 mit rund 166 000 Franken zu Buche, 2015 und 2016 mit 247 000 und 351 000 Franken. Die Gemeinden werden entsprechend um 91 000 beziehungsweise 136 000 und 193 000 Franken entlastet.

6.5 Änderung des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG) (XXX/E)

6.5.1 Ausgangslage

Der Staatsrat war immer bestrebt, Mehrfachsubventionen möglichst zu begrenzen um die ausgezahlten Subventionen unter Kontrolle zu halten und den damit verbundenen administrativen Aufwand zu senken. Er will an diesem Grundsatz festhalten und ihn überall wo es möglich ist, noch verstärkt umsetzen, insbesondere bei allen neuen Fällen. Es gibt jedoch Situationen, in denen es sich nicht ganz verhindern lässt, dass derselben Empfängerin oder demselben Empfänger verschiedene Subventionen gewährt werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn verschiedene öffentliche Bereiche für den Gegenstand der Subvention zuständig sind oder wenn sich die Aktivitäten der Empfängerinnen oder Empfänger auf unterschiedliche Tätigkeitsbereiche erstrecken. Dann gelten für die Gewährung die Einzelheiten der jeweiligen Gesetzgebung, so dass diese Subventionen oft nicht zusammengefasst werden können. In anderen Fällen hat sich im Nachhinein herausgestellt, dass aus unterschiedlichen Gründen verschiedene periodische Subventionen gleichzeitig gewährt worden waren.

Meistens sprechen sich die verschiedenen betroffenen Verwaltungseinheiten zwar bei der Verwaltung der von ihnen gewährten Subventionen ab, es hat aber keine von ihnen den Auftrag, eine Empfängerin oder einen Empfänger insgesamt insbesondere hinsichtlich Finanzierung zu kontrollieren.

Artikel 25 SubG behandelt die Fälle, in denen für ein Vorhaben um mehrere Subventionen nachgesucht wird. Absatz 1 regelt insbesondere die Informationspflichten der Empfängerinnen und Empfänger. Absatz 2 legt die Verfahrenskoordination beim Staat für die Bearbeitung der fraglichen Gesuche fest.

6.5.2 Begründung der vorgeschlagenen Massnahme

Vor dem beschriebenen Hintergrund scheint es wünschenswert, dass bei mehrfachen Subventionen das Amt oder die Direktion des Staatsrats, die die höchste Subvention gewährt, für die Kontrolle der Empfänger/innen und der Voraussetzungen für die Gewährung zuständig ist. Mit der Zuweisung dieser Verantwortung wird erstens eine Gesamtübersicht über die ausgezahlten Subventionen gewährleistet und zweitens lässt sich das Vorgehen des Staates in Bezug auf die Empfänger/innen koordinieren. Der Staatsrat wird vorgeben, wie sich die einzelnen betroffenen Verwaltungseinheiten an den verschiedenen Kontrollaufgaben beteiligen, da diese Einheiten ja über die speziellen Informationen, die ihren Subventionsbereich betreffen, verfügen müssen.

6.5.3 Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung zieht keine Kosten für den Staat nach sich. Sie ermöglicht aber eine bessere Aufsicht und Übersicht über die Fälle von Mehrfachsubventionen, führt zu erhöhter Effizienz der Kontrollaufgaben und vereinfacht das administrative Vorgehen für die Empfängerinnen und Empfänger dieser Subventionen.

6.5.4 Kommentar der vorgeschlagenen Gesetzesänderung

Ein neuer Absatz 3 von Artikel 25 SubG ergänzt die geltende Regelung, indem er die Verantwortung für die Nachkontrolle und Prüfung der Empfängerinnen und Empfänger von periodischen Subventionen einer einzigen Verwaltungseinheit überträgt. Der Staatsrat regelt den Vollzug im Einzelnen.

6.6 Änderung des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) (XXX/F)

6.6.1 Änderung von Artikel 14 und Einführung des Artikels 248b

6.6.1.1 Ausgangslage

Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in unserem Kanton nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, haben das Recht, anstelle der Einkommenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten. Dabei handelt es sich um ein vereinfachtes Veranlagungsverfahren, bei dem sich die Steuerbehörden auf bestimmte Faktoren stützen (z.B. Mietzins bzw. Eigenmietwert) und anschliessend eine Kontrolle mit Elementen der Einkünfte aus inländischen Quellen durchführen. In diesem Sinne stellt die Besteuerung nach dem Aufwand eine aus praktischen Gründen gebotene Ermessensveranlagung dar. Am 31. Dezember 2011 wurden 80 Steuerpflichtige in unserem Kanton nach dem Aufwand besteuert und brachten dem Kanton und den Gemeinden Steuereinnahmen in Höhe von 2,9 Millionen Franken ein.

6.6.1.2 Begründung der vorgeschlagenen Massnahme

Die Sonderregelung der Pauschalsteuer ist in den letzten Jahren zunehmend diskutiert worden, was das eidgenössische Parlament veranlasste, am 28. September 2012 das Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand zu verabschieden. Dieses Gesetz führt zu einer Verschärfung der Bedingungen, unter denen eine Besteuerung nach dem Aufwand möglich ist. Es sieht Änderungen am Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und am Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) vor. Die DBG-Änderungen werden am 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt, die StHG-Änderungen am 1. Januar 2014. Die Kantone haben eine Frist von zwei Jahren, um ihre kantonalen Gesetzgebungen an das StHG anzupassen, also bis spätestens 1. Januar 2016. Übrigens gilt nach einer Übergangsbestimmung für Personen, die gegenwärtig nach dem Aufwand besteuert werden, während fünf Jahren noch weiterhin die bisherige Regelung. Diese Frist von fünf Jahren beginnt ab Inkrafttreten der DBG-Änderungen zu laufen, das heisst ab 1. Januar 2016.

Das Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1) muss zwingend geändert werden, spätestens bis 1. Januar 2016. Der Staatsrat schlägt vor, das DStG so bald als möglich an die neuen Vorschriften über die Aufwandbesteuerung anzupassen, gerade auch im Hinblick darauf, dass diese Massnahme Mehreinnahmen generiert.

6.6.1.3 Vorgeschlagene neue gesetzliche Grundlage

Das Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) (SGF 631.1) muss also geändert werden.

6.6.1.4 Kommentar der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen

Artikel 14

Die neue Gesetzesbestimmung über die Besteuerung nach dem Aufwand führt hauptsächlich die folgenden beiden Änderungen ein:

- > Als Mindestlimite für den weltweiten Aufwand wird das Siebenfache des Mietzinses bzw. des Mietwerts der steuerpflichtigen Person festgelegt (bisher das Fünffache).
- > Die Kantone müssen künftig eine minimale Bemessungsgrundlage für die Aufwandbesteuerung festlegen. Der Entwurf sieht vor, dass die Bemessungsgrundlage vom Staatsrat festgesetzt wird. Dieser Betrag wird in den Staatsratsbeschluss vom 20. März 2001 über die Besteuerung nach dem Aufwand eingeführt (SGF 631.31). Der Staatsrat schlägt vor, diesen Minimalbetrag auf 250 000 Franken festzusetzen. Dieser Betrag liegt deshalb unter den 400 000 Franken, die für die direkte Bundessteuer vorgesehen sind, weil einerseits auf Kantonsebene auch das Vermögen einzubeziehen ist, was auf Bundesebene nicht der Fall ist, da es bei der direkten Bundessteuer keine Vermögenssteuer gibt, andererseits auch die Höhe der Lebenshaltungskosten der steuerpflichtigen Person zu berücksichtigen ist, insbesondere die Wohnkosten, die von einer Region zur anderen beträchtlich schwanken können. Der Staatsrat wird mitverfolgen, wie sich die Aufwandbesteuerung im Kanton entwickelt; sollte er feststellen, dass die vorgeschlagene Mindestbemessungsgrundlage nicht angemessen ist, so schliesst er deren Korrektur nicht aus.
- > Bei der Berechnung der Aufwandbesteuerung ist künftig das Vermögen zu berücksichtigen. Der Staatsrat schlägt vor, die Vermögenssteuer nach einer minimalen Bemessungsgrundlage zu berechnen, die dem Vierfachen des Betrags entspricht, der als Bemessungsgrundlage für die Einkommenssteuer dient. Bei einer Mindestbemessungsgrundlage von 250 000 Franken für die Einkommenssteuer liegt die Mindestbemessungsgrundlage für die Vermögenssteuer also bei 1 Million Franken. So wird beispielsweise ein pauschalbesteuertes in Freiburg wohnhafter verheirateter Steuerpflichtiger nach den neuen Vorschriften mindestens rund 98 500 Franken Steuern insgesamt zahlen: Kantonssteuern (32 500 Fr.), Gemeindesteuern (25 000 Fr.), Kirchensteuern (2500 Fr.) und Bundessteuern (38 500 Fr.), alles nach den Tarifen und Steuerfüssen 2013 berechnet.
- > Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, müssen beide alle Voraussetzungen erfüllen, damit eine Besteuerung nach dem Aufwand möglich ist.
- > Für Schweizerinnen und Schweizer gibt es keine Aufwandbesteuerung im Zuzugsjahr mehr.

Artikel 248b (neu)

Das StHG sieht eine Übergangsfrist von fünf Jahren für Personen vor, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen des DBG (01.01.2016) nach dem Aufwand besteuert werden. Die gegenwärtig Pauschalbesteuerten profitieren also bis 31. Dezember 2020 weiterhin von den bisherigen Bestimmungen. Für neu nach dem Aufwand Besteuerte gelten die neuen Vorschriften sofort.

6.6.1.5 Finanzielle Auswirkungen

Die neuen Vorschriften über die Aufwandbesteuerung wirken sich nicht sofort auf die gegenwärtig Pauschalbesteuerten aus. Es ist nämlich eine Übergangszeit von fünf Jahren vorgesehen worden, in der die Pauschalbesteuerten weiter nach den bisherigen Vorschriften besteuert werden. Diese Übergangsperiode beginnt ab Inkrafttreten der DBG-Änderungen, also am 1. Januar 2016.

In den letzten Jahren sind bei der Steuerbehörde im Durchschnitt jährlich acht Pauschalbesteuerungsanträge gestellt worden. Ist dies trotz strengerer Voraussetzungen weiter der Fall, so ergäbe sich ein Plus an Steuereinnahmen von rund 130 000 Franken für den Kanton, 104 000 Franken für die Gemeinden und 10 400 Franken für die Pfarreien.

6.6.2 Änderung von Artikel 37

6.6.2.1 Ausgangslage

Gegenwärtig gibt es keine gesetzliche Grundlage, anhand derer von jeder steuerpflichtigen Person eine Mindeststeuer verlangt werden kann, wenn infolge der Sozialabzüge die Untergrenze für die Besteuerung des Einkommens nicht erreicht wird.

Eine solche gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Mindeststeuer bestand im freiburgischen Steuergesetz bis zum 31. Dezember 2005. Der Grosse Rat hob sie am 21. Juni 2005 auf. Laut der Botschaft zum Gesetzesentwurf betraf diese Steuer damals 5834 Steuerpflichtige und brachte jährlich rund 0,2 Millionen Franken ein. Die Mindeststeuer betrug 40 Franken und galt für alle Steuerpflichtigen, die von der Einkommenssteuer nicht erfasst wurden. Die Steuer wurde nicht geschuldet, wenn die steuerpflichtige Person den Abzug für Heimaufenthalt geltend machen konnte.

6.6.2.2 Begründung der vorgeschlagenen Massnahme

Der Staatsrat schlägt die Wiedereinführung einer Mindeststeuer für Steuerpflichtige vor, die infolge der Sozialabzüge nicht auf die steuerauslösende Einkommensgrenze kommen. Mit dieser Massnahme kann verhindert werden, dass eine steuerpflichtige Person dank den Sozialabzügen trotz Einkommenserwerb der Besteuerung entgeht. Der Staatsrat rechtfertigt diese Massnahme mit dem Hinweis darauf, dass alle Steuerpflichtigen, auch mit bescheidenem Einkommen, zu den Sparbemühungen des Staates beitragen müssen.

6.6.2.3 Vorgeschlagene neue gesetzliche Grundlage

Das Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuer (DStG) (SGF 631.1) muss wie folgt geändert werden:

Art. 37 Abs. 5 (neu)

⁵ Die steuerpflichtige Person, die infolge der Abzüge nach Artikel 36 von der Einkommenssteuer nicht betroffen wird, hat eine Mindeststeuer von 50 Franken zu entrichten. Diese Bestimmung ist nicht anwendbar für die steuerpflichtige Person, der der Abzug gemäss Artikel 36 Abs. 1 Bst. i gewährt wird.

6.6.2.4 Kommentar der Gesetzesänderung

Die vorgeschlagene gesetzliche Grundlage entspricht wortwörtlich der bis 31. Dezember 2005 geltenden Bestimmung. Der einzige Unterschied besteht im Betrag, der von 40 auf 50 Franken erhöht worden ist. Diese Mindeststeuer wird von allen Steuerpflichtigen geschuldet, die infolge der

Sozialabzüge (Art. 36 DStG) die Einkommensgrenze nicht erreichen, die die Einkommenssteuerpflicht auslöst (gegenwärtig 5100 Franken).

6.6.2.5 Finanzielle Auswirkungen

Im Steuerjahr 2010 wären 8562 Steuerpflichtige von dieser Mindeststeuer betroffen gewesen. Sie hätte dem Kanton somit rund 0,4 Millionen Franken eingebracht.

6.7 Änderung des Gesetzes vom 1. Mai 1966 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (XXX/G)

6.7.1 Ausgangslage

Die Handänderungssteuer ist eine Steuer, welche auf den entgeltlichen Eigentumsübertragungen erhoben wird. Schuldner dieser Steuer ist der Liegenschaftserwerber. Die Berechnungsgrundlage ist im Gesetz festgelegt. Artikel 14 des Gesetzes vom 1. Mai 1996 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG) sieht bei einer Übertragung einer Liegenschaft in Verbindung mit einem Werkvertrag vor, dass die Berechnungsgrundlage den Wert der Bauarbeiten umfasst, welche bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des Rechtsgeschäftes ausgeführt worden sind.

Angesichts der Zeitspanne zwischen dem Verurkundungszeitpunkt und der Abgabe der Akten beim Grundbuchamt ist die Anwendung dieser Bestimmung heikel und kann zu Ungleichbehandlungen führen.

6.7.2 Vorgeschlagene Massnahmen

Die vorgeschlagene Massnahme besteht darin, den Art. 14 HGStG in dem Sinne zu ändern, dass bei Übertragungen von schlüsselfertigen Liegenschaften und solchen, welche mit einem Werkvertrag verbunden sind, die Berechnungsgrundlage zukünftig auf dem gesamten Preis festzulegen ist, nämlich dem Preis für das Land und jenem für das Bauwerk. Gemeint sind schlüsselfertige Übertragungen, das heisst solche, welche eine Liegenschaft sowie das fertige Bauwerk umfassen beziehungsweise Übertragungen, welche mit einem Werkvertrag verbunden sind und zwar auf die Weise, dass der eine Vertrag ohne den anderen nicht abgeschlossen worden wäre.

Analoge Bestimmungen wie die hier vorgeschlagene existieren in den Gesetzgebungen anderer Kantone, beispielsweise Bern, Neuenburg, Genf, Wallis und Basel-Stadt.

Ausser der Erhöhung der Handänderungssteuer können mit der vorgeschlagenen Massnahme zwei weitere Ziele erreicht werden. Zum einen wird damit eine grössere Steuergerechtigkeit beabsichtigt. Denn es gibt keinen Grund, Kaufverträge, welche mit einem Werkvertrag verbunden sind, in Bezug auf die Handänderungssteuern gegenüber jenen Liegenschaftskäufen zu privilegieren, bei welchen bereits eine fertig gestellte Baute vorhanden ist. Wirtschaftlich bezwecken beide Vertragsarten das gleiche Ziel. Zum andern bewirkt die Massnahme für die veranlagende Behörde eine Vereinfachung bei der Festlegung der Berechnungsgrundlage. Die Festsetzung des Wertes der Bauarbeiten im Zeitpunkt des Abschlusses des Rechtsgeschäftes ist sehr schwierig und kaum kontrollierbar, insbesondere wenn die Urkunde beim Grundbuch erst Monate oder sogar mehrere Jahre nach Abschluss eingereicht wird. Die Veranlagungsbehörde stützt sich bei der Festlegung der Berechnungsgrundlage in der Regel auf eine Erklärung eines Architekten, welcher eine Bescheinigung über den Wert des Gebäudes im Moment der Verurkundung ausstellt. Die Veranlagungsbehörde verfügt jedoch über keinerlei Kontrollmöglichkeiten bezüglich dieser Bescheinigung. Dies ist vor allem in jenen Fällen unbefriedigend, wo der Urheber der Erklärung selbst Vertragspartner ist. Der Artikel 14 in seiner neuen Fassung wäre in dieser Hinsicht ein Gewinn.

6.7.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen sind schwierig abzuschätzen, insbesondere auf Grund der Tatsache, dass die Veranlagungsbehörde meistens keine Kenntnis von den Werksverträgen hat, welche mit Veräusserungen verbunden sind. Gestützt auf eine Erhebung, welche beim Grundbuchamt des Saanebezirks vorgenommen worden ist und zwei Zeiträume von je drei Monaten im Jahre 2012 umfasste, kann davon ausgegangen werden, dass die zusätzlichen Einnahmen für den gesamten Kanton ungefähr 630 000 Franken pro Jahr ausmachen. Für die Gemeinden ist mit neuen jährlichen Einnahmen von rund 380 000 Franken zu rechnen.

Personelle Auswirkungen werden sich durch die vorgeschlagene Massnahme nicht ergeben.

6.7.4 Kommentar zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen

Art. 11 Abs. 2

Der Vorbehalt betreffend Artikel 14 Abs. 2 ist aufzuheben aufgrund des hier präsentierten Vorschlages.

Art. 12 Abs. 1

Die Artikel 14 und 15, wie sie neu vorgeschlagen werden, weichen vom Grundsatz ab, welcher in Artikel 12 Abs. 1 aufgeführt wird. Somit muss letzterer ergänzt werden, wobei ein Vorbehalt in Bezug auf die Artikel 14 und 15 anzufügen ist.

Art. 14

Der neue Artikel 14 führt eine neue, besondere Berechnungsgrundlage für schlüsselfertig verkaufte Liegenschaften sowie für Kaufverträge mit Werkvertrag ein. Er ersetzt den gegenwärtigen Artikel 14 Abs. 1 und führt eine neue Berechnungsgrundlage ein. Statt dem Wert der Bauarbeiten im Zeitpunkt des Abschlusses des Rechtsgeschäfts wird der Gesamtpreis für das Land und das Bauwerk als Berechnungsgrundlage zu Grunde gelegt. Die neue Bestimmung wird mit der Verpflichtung verbunden, wonach die Parteien, deren Vertreter sowie die öffentliche Urkundsperson gehalten sind, dem Grundbuchamt - zusammen mit der Übertragungsurkunde – den entsprechenden Werkvertrag abzugeben.

Der gegenwärtige Artikel 14 Abs. 2 ist obsolet und wird aufgrund der neuen Regelung aufgehoben.

Art. 15

Im Hinblick auf eine Harmonisierung wird der Artikel 15 in dem Sinne abgeändert, dass die Handänderungssteuern im Falle einer Beteiligung an Infrastruktur- und Erschliessungskosten auf dem gesamten Wert der Bauarbeiten zu erheben sind, im Gegensatz zu heute, wo für diese Abgabe der Wert der Bauarbeiten im Zeitpunkt des Abschlusses des Rechtsgeschäfts massgebend ist.

6.8 Änderung des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (Tarifanpassung) (SGF 635.4.1) (XXX/H)

Diese Gesetzesänderung betrifft die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG) sowie den Tarif im Anhang des Gesetzes. Der Entwurf sieht vor, den Tarif ab 2014 um 10 % zu erhöhen. Die letzte Tarifanpassung geht auf das Jahr 2006 zurück. Seither ist der Jahresindex der Konsumentenpreise um 4,8 % gestiegen.

Zudem wird vorgeschlagen, die Tarifpositionen bestimmter Fahrzeuge, die zum Warentransport dienen, geringfügig anzupassen.

6.8.1 Tarifierhöhung um 10 %

6.8.1.1 Gesetzliche Bestimmungen und Entwicklung des Indexes der Konsumentenpreise

Nach Artikel 1a BMfzG kann der Grosse Rat den Tarif der Fahrzeugsteuern dem durchschnittlichen Jahresindex der Konsumentenpreise anpassen, sofern sich dieser Index um mindestens 5 % verändert. Die Anpassung tritt frühestens am 1. Januar nach dem Jahr in Kraft, in dem der Index einen genügenden Stand für eine Anpassung erreicht. Der Referenzindex des aktuellen Tarifs entspricht dem Stand von 152,6 Punkten (Dezember 1982 = 100 Punkte). Der 5 %-Grenzwert befindet sich bei 160,3 Punkten. In den Jahren 2008 bis 2012 verzeichnete der durchschnittliche Jahresindex der Konsumentenpreise eine schwankende Entwicklung und bewegte sich zwischen 159,5 und 161,0 Punkten. Der Grenzwert für eine Indexierung wurde zeitweise überschritten. Der Jahresindex für das Jahr 2012 entspricht 159,9 Punkten und liegt unter diesem Grenzwert. Für das Jahr 2014 erwartet das Bundesamt für Statistik einen Indexstand von 160,4 Punkten. In Anbetracht dessen, dass der Grenzwert für eine Indexierung demnächst überschritten wird, und im Hinblick auf die ungünstigen finanziellen Aussichten des Staats wird eine Erhöhung um 10 % vorgeschlagen. Dabei entsprechen 4,8 % der Indexierung und 5,2 % einer realen Tarifierhöhung.

6.8.1.2 Rückblick auf die Indexierungen und punktuellen Anpassungen des Tarifs

In der untenstehenden Tabelle sind die Änderungen des Tarifs aufgelistet, die in den letzten Jahren infolge einer Indexierung oder aufgrund punktueller Anpassungen vorgenommen worden sind.

Jahr	Indexierung	Punktueller Anpassungen des Tarifs / Bemerkungen
1992	10 %	keine
1994	10 %	keine
1999	keine	+ 15 % für Motorräder mit Hubraum > 50 cm ³ ; + 10 % für Personenwagen und Nutzfahrzeuge bis 999 kg Nutzlast mit Hubraum > 2600 cm ³ .
2001 – 2002	5 %	gestaffelte Indexierung: - 2001, Ziffern 2 bis 9 des Tarifs; - 2002, Ziffern 10 bis 15 des Tarifs.
2006	5 %	- 9 % für Lastwagen; - 26 % für Anhänger; - 7 % für Sattelmotorfahrzeuge; - 17 % für Autocars mit über 25 Plätzen.

6.8.1.3 Nationaler Vergleich

Im Jahr 2011 betrug die durchschnittliche Steuer pro in der Schweiz immatrikulierte Fahrzeug/Anhänger 356 Franken. Im Kanton Freiburg belief sich der Durchschnittswert auf 374 Franken. Dieser Wert entspricht einem Index von 105 Punkten (CH = 105 Punkte).

6.8.1.4 Finanzielle Auswirkungen der Erhöhung

Die Steuereinnahmen 2014, einschliesslich der in Ziffer 2 vorgeschlagenen Anpassungen, belaufen sich schätzungsweise auf 92,5 Millionen Franken. Die Erhöhung aller Tarife im Anhang des BMfzG um 10 % generiert zusätzliche Einnahmen in der Höhe von 9,25 Millionen Franken.

6.8.2 Anpassung der Tarife für Fahrzeuge, die zum Warentransport dienen

6.8.2.1 Rückblick

Im Jahr 2005 hat sich die Freiburger Sektion des Schweizerischen Nutzfahrzeugverbands an den Staatsrat gerichtet und hervorgehoben, dass die kantonale Fahrzeugsteuer für Unternehmen dieser Branche im Landesvergleich sehr hoch sei. Im Jahr 2006 traten einige Steuerreduktionen in Kraft (Details unter Ziffer 6.8.1.2). Diese Senkungen haben zudem ermöglicht, die Zahl der immatrikulierten Unternehmensfahrzeuge mit Freiburger Kennzeichen konstant zu halten und zu verhindern, dass Fahrzeuge in anderen Kantonen mit niedrigerer Steuerbelastung immatrikuliert werden.

Anfang 2011 hat sich die Handelskammer Freiburg als Vertreterin mehrerer Transportunternehmen an den Staatsrat gewendet, mit dem Ziel, die Steuer auf Anhänger und Sattelanhänger zu senken, die ihrer Meinung nach im nationalen Vergleich sehr hoch sei. In den letzten Jahren wurden von mehreren Kantonen beträchtliche Reduktionen umgesetzt. Dieser Entwurf zur Anpassung der Tarifpositionen für schwere Motorfahrzeuge wurde nicht behandelt, da der Grosse Rat am 3. November 2011 nicht auf den Gesetzesentwurf Nr. 272 eingetreten ist.

6.8.2.2 Problematik des Orts der Besteuerung

Die Bestimmungen des Bundes, das heisst das Strassenverkehrsgesetz (SVG) und verschiedene Verordnungen, definieren den Standort der Fahrzeuge, der für die Erhebung der Steuer als massgebend gilt.

Die Besteuerung von Fahrzeugen wie Personenwagen oder Motorrädern stellt keine besondere Schwierigkeit dar, da es sich bei der Mehrheit der Fahrzeughalterinnen und -halter um physische Personen handelt, deren Wohnsitz einfach bestimmt werden kann.

Die Bestimmung des Orts der Besteuerung von Lastwagen, Anhängern, Sattelmotorfahrzeugen oder anderen Fahrzeugen, welche zu gewerblichen Zwecken verwendet werden, ist hingegen schwieriger. Die Steuertarife können von Kanton zu Kanton stark variieren und der Standort, welcher der für die Immatrikulation zuständigen Behörde gemeldet wurde, kann rein fiktiver Natur sein, um die Steuerbelastung zu reduzieren. Dies ist vor allem mithilfe einer Briefkastenadresse möglich. In der Praxis kann der Standort eines Fahrzeugs manchmal nur mit grossem Aufwand bestimmt werden (Überwachung des Standorts des Fahrzeugs über mehrere Wochen etc.). Es ist daher angebracht, für die Strassentransportunternehmen im Kanton Freiburg mit konkurrenzfähigen Steuertarifen einen Anreiz zu schaffen, ihre Fahrzeugsteuern im Kanton Freiburg zu zahlen. Andernfalls würde ein Rückgang an Fahrzeugen, die mit einem FR-Kennzeichen immatrikuliert sind, zu einer Minderung der Steuereinnahmen führen.

6.8.2.3 Analyse und vorgeschlagene Tarifänderungen

Die vorliegende Analyse basiert auf den Tarifen für das Jahr 2011. Die Werte der Kantone Tessin, Thurgau und Wallis wurden für die Berechnung des Schweizer Durchschnitts für Anhänger und Sattelanhänger nicht berücksichtigt. Für letztere wurden auch die Werte des Kantons Basel-Landschaft nicht berücksichtigt. Denn die Tarife dieser Kantone liegen zwischen 105 und 350 Franken pro Jahr für Nutzlasten über 20 Tonnen, was einer ungewöhnlich tiefen Besteuerung entspricht. Grund für diese Steuerpraxis könnte die eventuelle Kompensation einer niedrigeren Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen aufgrund ihrer peripheren Lage sein.

Nachfolgend wird die Steuerlast für schwere Motorfahrzeuge im Kanton Freiburg im nationalen Vergleich dargestellt:

Fahrzeugart	Index (100 = CH)	kantonale Besteuerung
Lastwagen (Nutzlast von 6 bis 26 t)	von 111 bis 107	angepasst
Sattelmotorfahrzeuge (Nutzlast von 22 bis 27 t)	von 111 bis 94	angepasst
Sattelschlepper (Nutzlast von 9 t)	96	vorteilhaft
Sattelanhänger (Nutzlast von 2,5 bis 27 t)	von 96 bis 148	unvorteilhaft ab Nutzlast \geq 16 t
Anhänger (Nutzlast von 2,5 bis 22,5 t)	von 90 bis 113	unvorteilhaft für erhöhte Tonnagen

Es ist vorgesehen, den Pauschaltarif für Sattelschlepper zu erhöhen. Für Sattelanhänger und Anhänger wird eine Steuerobergrenze eingeführt, damit die Benachteiligung höherer Tonnagen bereinigt werden kann. Aufgrund der gesetzlichen Gewichtslimite von 40 Tonnen für Sattelmotorfahrzeuge und Anhängerzüge sind für Transporteure in der Schweiz Nutzlasten von über 14 Tonnen für Anhänger respektive 16 Tonnen für Sattelanhänger kaum einsetzbar.

a. Vorschlag für Sattelschlepper und Sattelanhänger

Ein Sattelmotorfahrzeug setzt sich aus einem Sattelschlepper (zwei- oder dreiachsiges Zugfahrzeug) und einem ein- oder mehrachsigen Sattelanhänger zusammen. Die Besteuerungsart solcher Formationen ist je nach Kanton unterschiedlich geregelt; teilweise betrifft sie vor allem das Zugfahrzeug, teilweise wird die Steuer auf beide Fahrzeuge aufgeteilt. Im nationalen Vergleich führt die Besteuerung im Kanton Freiburg – der die Steuer auf beide Fahrzeuge aufteilt – zu einer Benachteiligung der Sattelanhänger, wohingegen die Besteuerung für Sattelschlepper vorteilhaft ausfällt. Mit den Änderungen erreicht die Rubrik «Sattelmotorfahrzeuge» ein ausgeglichenes Gesamtergebnis. Es wird vorgeschlagen, die Besteuerung der Sattelschlepper zu erhöhen und die Besteuerung der Sattelanhänger zu verringern. Der Pauschaltarif für einen Sattelschlepper (Anhang des BMfzG, Ziffer 12) beträgt 1750 Franken. Es wird vorgeschlagen, ihn auf 2000 Franken festzulegen, was einer Erhöhung von 14 % entspricht. Im Vergleich zum nationalen Durchschnitt entspricht dieser Wert einem Index von 110 Punkten. Diese Massnahme betrifft 370 schwere Sattelschlepper und bedeutet ein zusätzliches Steueraufkommen von 92 500 Franken. Für die Sattelanhänger ist der aktuelle Tarif progressiv ausgestaltet. Im nationalen Vergleich liegt der Index für Anhänger ab 16 Tonnen Nutzlast über dem Wert von 120 Punkten. Es wird vorgeschlagen, ab 15,999 Tonnen eine Tarifobergrenze von 1115 Franken einzuführen. 370 Sattelanhänger befinden sich in diesem Segment; die Massnahme entspricht somit einer Verringerung des Steueraufkommens um 189 000 Franken beziehungsweise um 32 %.

Im nationalen Vergleich fällt die Besteuerung für höhere Tonnagen hoch aus. Um diese Situation zu bereinigen und die Kohärenz des Besteuerungssystems zu wahren – insbesondere in Bezug auf Sattelanhänger –, wird vorgeschlagen, eine Tarifobergrenze ab einer Nutzlast von 13,999 Tonnen einzuführen. In diesem Segment befinden sich 140 Anhänger; die Massnahme entspricht somit einer Verringerung des Steueraufkommens um 28 000 Franken beziehungsweise um 17 %.

Überblick

Im Detail ergeben sich folgende punktuelle Tarifiereduktionen:

Ziffer	Fahrzeugart	Veränderung in Fr. *	Veränderung in %
2.3.1	Sattelschlepper	+ 92 500	+ 14 %
2.3.1	Sattelanhänger ab 15,999 t Nutzlast	189 000	- 32 %
2.3.2	Anhänger ab 13,999 t Nutzlast	- 28 000	17 %
	Total	- 124 500	

* Indexierung gemäss Ziffer 1 nicht berücksichtigt

6.8.3 Änderung des BMfzG

Artikel 1a Abs. 3 beschreibt den angewandten Stand der Indexierung des Tarifs und verweist auf den Index der Konsumentenpreise, der für eine nächste Indexierung massgebend ist. Der aktuell verwendete Referenzindex «Dezember 1982» wird durch den neusten verfügbaren Index ersetzt, nämlich «Dezember 2010».

Der Anhang des BMfzG wird einerseits geändert, um die Tarife zu erhöhen, andererseits, um den Steuertarif bestimmter Fahrzeuge anzupassen.

Der Tarif in Ziffer 12 des Anhangs wird nach Ziffer 2.3.1 dieser Botschaft angepasst.

Die Tarife in Ziffer 14 Bst. d und h werden für Sattelanhänger mit einer Obergrenze von 15,999 Tonnen (s. Kommentare unter Ziffer 2.3.1) und für Anhänger mit einer Obergrenze von 13,999 Tonnen (s. Kommentare unter Ziffer 2.3.2) versehen.

6.8.4 Auswirkungen

6.8.4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die zusätzlichen Steuereinnahmen nach Inkrafttreten der Änderungen nach Ziffer 1 und 2 werden auf jährlich 9 250 000 Franken geschätzt. Nach Abzug der Gebühr für die Erhebung der Steuern (2,4 %) belaufen sich die zusätzlichen Einnahmen auf netto 9 028 000 Franken. Der Anteil des Staats beziehungsweise der Gemeinden wird gemäss dem Prozentsatz der Vergütung an die Gemeinden bestimmt (aktuell 30 %, wird aber gegenwärtig revidiert). Der Entwurf hat keine personellen Auswirkungen.

6.8.4.2 Weitere Auswirkungen

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Er entspricht dem Bundesrecht und ist europaverträglich.

6.9 Änderung des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (Anpassung der Rückerstattung an die Gemeinden) (XXX/I)

Mit diesem Gesetzesentwurf soll das Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG, SGF 635.4.1) geändert werden. Es wird vorgesehen, den Prozentsatz der Rückerstattung der Steuern auf Motorfahrzeuge und Anhänger an die Gemeinden von 30 % auf 20 % zu senken.

6.9.1 Gesetzliche Bestimmungen

Gemäss Artikel 1 Abs. 2 BMfzG vergütet der Staat den Gemeinden 30 % netto der Steuern auf Motorfahrzeuge und Anhänger. Diese Vergütung erfolgt an die Gemeinde, in der sich der Standort des Fahrzeugs befindet.

Als Standort gilt der Ort, wo das Fahrzeug für die Nacht abgestellt wird. Artikel 22 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) sowie Artikel 77 der Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV, SR 741.51) legen den Begriff des Standorts fest.

Nach Artikel 2 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 7. Mai 1996 über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASSG, SGF 122.23.7) ist das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) zuständig, die Steuern auf Motorfahrzeuge und Anhänger zu erheben. Diese Dienstleistung wird zum Selbstkostenpreis verrechnet (Artikel 24 Abs. 3 ASSG). Zurzeit erhebt das ASS eine Gebühr von 2,4 %. Das BMfzG sieht eine Netto-Rückerstattung an die Gemeinden vor. Dies bedeutet, dass sich die Gemeinden anteilmässig an den Kosten für die Erhebung der Steuer beteiligen.

6.9.2 Finanzielle Auswirkungen

Die Einnahmen aus den Fahrzeugsteuern werden auf 92 500 000 Franken geschätzt. Für das Jahr 2014 wird eine Tarifierhöhung von 10 % vorgeschlagen, dadurch werden sich die Einnahmen auf ungefähr 101 750 000 Franken belaufen. Die Nettoeinnahmen nach Abzug der Erhebungskosten betragen 99 308 000 Franken.

Prozentsatz der Vergütung	Nettoanteil Staat	Nettoanteil Gemeinden
30 %, aktuell	69 515 600	29 792 400
20 %, Vorschlag	79 446 400	19 861 600
Differenz	+ 9 930 800	- 9 930 800

6.9.3 Änderung des BMfzG

Artikel 1 Abs. 2 wird im Hinblick auf den neuen Prozentsatz der Vergütung geändert.

Die Definition des Standorts wird an das Bundesrecht angepasst. Es handelt sich um eine rein redaktionelle Änderung ohne Auswirkungen auf die Aufteilung unter den Gemeinden.

6.9.4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Entwurf führt zu einer Erhöhung des Nettoanteils des Staates und einer Verminderung des Nettoanteils der Gemeinden um jeweils 9 930 800 Franken. Der Entwurf hat keine personellen Auswirkungen.

6.9.5 Weitere Auswirkungen

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Er entspricht dem Bundesrecht und ist europaverträglich.

6.10 Änderung des Verkehrsgesetzes (VG) (XXX/J)

6.10.1 Ausgangslage

Die Artikel 41a und 41b wurden mit dem Gesetz vom 15. November 2000 zur Änderung des Verkehrsgesetzes eingeführt. Ziel war die Neuorganisation der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs durch die Einführung einer Beteiligung der Gemeinden entsprechend dem Angebot, von dem sie profitieren, und ihrer Einwohnerzahl. Artikel 41a regelt die Beteiligung der Gemeinden am Regionalverkehr: Der Staat übernimmt 60 % der für den Regionalverkehr gewährten Betriebsabgeltungen und die Gemeinden den Saldo. Der Gemeindeanteil wird zu 20 % gemäss der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl und zu 80 % gemäss der nach dem Verkehrsangebot der

Gemeinden gewichteten zivilrechtlichen Bevölkerungszahl berechnet. Artikel 41b regelt die Beteiligung der Gemeinden an den Kantonsbeiträgen für den Betrieb der von einem Regionalverbund in Auftrag gegebenen Linien. Die Beteiligung des Staats beläuft sich auf 60 %. Der Saldo wird nach einem Verteilungsschlüssel, der in den Statuten des betroffenen Regionalverbunds festgelegt wird, auf die Gemeinden verteilt.

6.10.2 Begründung der Massnahme

In Anbetracht der kritischen finanziellen Aussichten des Staates ist es angesichts der in anderen Kantonen angewandten Verteilschlüsseln und der erheblichen positiven Auswirkungen des öV-Angebots für die Einwohner der Gemeinden gerechtfertigt, den Finanzierungsschlüssel dieser Aufgabe zu revidieren.

Die vorgeschlagenen Anpassungen der Artikel 41a et 41b VG betreffen die Beteiligung der Gemeinden. Diese soll für den Regionalverkehr und die Regionalverbunde von heute 40 % auf 45 % erhöht werden.

6.10.3 Finanzielle Auswirkungen

Die Massnahme hat folgende finanziellen Auswirkungen für den Staat:

2014	2015	2016
Aufwand: Fr. – 1 226 250	Aufwand: Fr. – 1 287 583	Aufwand: Fr. – 1 351 917
Ertrag: Fr. 2 192 000	Ertrag: Fr. 2 409 125	Ertrag: Fr. 2 528 625
Total: Fr. 3 418 250	Total: Fr. 3 696 708	Total: Fr. 3 880 542

Bemerkung zum Aufwand und Ertrag:

1) Aufwandsminderung und Ertragszuwachs für den Staat, gegenteilige Folge für die Gemeinden.

6.10.4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 41a Abs. 1

Die Beteiligung der Gemeinden an der vom Kanton gewährten Betriebsabgeltung für den Regionalverkehr wird von 40 % auf 45 % erhöht.

Art. 41b Abs. 1

Die Beteiligung der Gemeinden an den Kantonsbeiträgen für den Betrieb der von einem Regionalverbund in Auftrag gegebenen Linien wird von 40 % auf 45 % erhöht.

6.11 Änderung des Gesetzes vom 8. September 2005 über die Hilfe und Pflege zu Hause (XXX/K)

6.11.1 Begründung der beantragten Massnahme

Gemäss Artikel 16 Abs. 2 des Gesetzes vom 8. September 2005 über die Hilfe und Pflege zu Hause (HPfIG) gewährt der Staat den beauftragten Diensten Beiträge an die Kosten des Personals, das die Leistungen nach Artikel 5 ausführt. Der Beitragsansatz beträgt 35 %.

Der Staatsrat schlägt vor, diesen auf 30 % herabzusetzen. Diese Massnahme hat nicht nur finanzielle Gründe, sondern rechtfertigt sich auch dadurch, dass die Gemeinden diese bürgernahe

Aufgabe, an der sich der Staat sowieso nur subsidiär finanziell beteiligt, beeinflussen und auf sie einwirken können.

6.11.2 Finanzielle Auswirkungen

Ausgehend von den Schätzungen 2014 für die nach Artikel 8 Abs. 3 beauftragten Dienste kann der Staat durch die Senkung seines Beitragsansatzes von 35 % auf 30 % 1 102 480 Franken einsparen.

Artikel 16 Abs. 1, der vorsieht, dass der Betriebskostenüberschuss der nach Artikel 8 Abs. 3 beauftragten Dienste von den Gemeinden übernommen wird, wird nicht geändert.

6.11.3 Kommentar zum Gesetzesentwurf

Die einzige Bestimmung des HPfIG, die einer Änderung unterzogen wird, ist Artikel 16 Abs. 2. Konkret äussert sich dies darin, dass der Beitragsansatz des Staates von 35 % auf 30 % herabgesetzt wird.

6.12 Änderung des Gesetzes über die Nutztiersversicherung (SGF 914.20.1; NTVG)

6.12.1 Ausgangslage

Nach Artikel 21 des Gesetzes vom 13. Februar 2003 über die Nutztiersversicherung - NTVG (SGF 914.20.1) beteiligt sich der Staat zu 50 % an den durch eine Tierseuche entstandenen Tierverlusten und an den Kosten der Tierseuchenbekämpfung, die von der Sanima (Nutztiersversicherungsanstalt) übernommen werden, sowie zu 25 % an den Verwaltungskosten der Sanima.

Das eidgenössische Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG; SR 916.40) verpflichtet die Kantone, Entschädigungen für Tierverluste aufgrund von Tierseuchen zu leisten und die Bekämpfungskosten ganz oder teilweise zu übernehmen. Die Kantone haben also eine zweifache Aufgabe (Art. 31 Abs. 1 TSG):

- a) Erstens müssen sie Entschädigungen für Tierverluste aufgrund von Tierseuchen leisten, vorausgesetzt es handelt sich nicht um hochansteckende Seuchen.
- b) Zweitens müssen sie die Bekämpfungskosten ganz oder teilweise decken, unabhängig davon ob es sich um eine hochansteckende oder um eine andere auszurottende oder zu bekämpfende Seuche handelt.

Das kantonale Gesetz vom 22. November 1985 über die Viehversicherung sah eine finanzielle Beteiligung des Staates vor, die direkt von den effektiven Auslagen in Zusammenhang mit den Entschädigungen für Tierverluste und den Kosten zur Bekämpfung der Tierseuchen abhängig war. Mit dem in unserem Kanton vorgesehenen System und gemäss Artikel 21 Abs. 2 NTVG deckt die kantonale Beteiligung gegenwärtig 50 % der Tierverluste und der Bekämpfungskosten (60 % bis 1993) sowie 25 % der Verwaltungskosten der Sanima (50 % bis 2001).

6.12.2 Rechtfertigung der Massnahme

In Anbetracht der schlechten finanziellen Aussichten des Staates für die Jahre 2013-2016 schlägt der Staatsrat im Sinne einer breiteren Anwendung des Verursacherprinzips vor, die finanzielle Beteiligung des Staates an den durch eine Tierseuche entstandenen Verlusten und an den Kosten zur Tierseuchenbekämpfung von 50 % auf 40 % zu reduzieren und die Beteiligung von 25 % an den Verwaltungskosten der Sanima aufzuheben. Er geht davon aus, dass die Übertragung der Lasten von der Sanima getragen werden kann.

6.12.3 Finanzielle Auswirkungen

Die jährlichen Auslagen der Sanima in Zusammenhang mit Verlusten aufgrund einer Tierseuche, mit den Bekämpfungskosten von Tierseuchen und mit den Verwaltungskosten der Sanima betragen (Durchschnitt der Jahre 2008–2012):

Kosten der Tierseuchenbekämpfung:

Laboranalysen	873 045 Franken
Tierarztkosten	1 023 290 Franken
Entschädigungen der Halter	374 701 Franken
Material- und Entsorgungskosten	<u>286 273 Franken</u>
Total (Jahresdurchschnitt)	2 557 309 Franken

Verwaltungskosten:

Gehälter und Soziallasten	428 912 Franken
Verwaltungskosten	111 653 Franken
verschiedene Auslagen	<u>30 006 Franken</u>
Total (Jahresdurchschnitt)	570 571 Franken

Die finanzielle Beteiligung des Staates an den Kosten der Tierseuchenbekämpfung und an den Verwaltungskosten der Sanima belief sich jährlich auf (Durchschnitt 2008–2012):

- 50 % der Kosten für die Tierseuchenbekämpfung, nämlich 1 278 655 Franken
- 25 % der Verwaltungskosten der Sanima, nämlich 142 642 Franken

Gestützt auf die letzten fünf Jahre (2008–2012) würde eine Kürzung von 50 % auf 40 % der Beteiligung an den Kosten für die Tierseuchenbekämpfung einen jährlichen Betrag von 255 730 Franken zugunsten des Staates ausmachen und die Aufhebung der Beteiligung von 25 % an den Verwaltungskosten der Sanima einen Betrag von 142 642 Franken.

Insgesamt würden die finanziellen Auswirkungen zugunsten des Staates jährlich 355 873 Franken betragen.

Diese Kürzung zugunsten des Staates hätte entsprechende finanzielle Auswirkungen zulasten der Sanima und allenfalls zulasten der versicherten Tierhalter zur Folge, sollten die Versicherungsprämien nur deshalb erhöht werden müssen.

Es muss betont werden, dass diese finanzielle Auswirkung je nach der epidemiologischen Situation jährlichen Schwankungen unterworfen sein kann.

6.12.4 Kommentar zum neuen Artikel 21 Abs. 2 NTVG

Die Beteiligung des Staates an den aufgrund einer Tierseuche entstandenen Tierverlusten und an den Kosten der Tierseuchenbekämpfung wird von 50 % auf 40 % reduziert. Die staatliche Beteiligung von 25 % an den Verwaltungskosten der Sanima wird aufgehoben. Die Sanima wird 60 % der durch eine Tierseuche entstandenen Verluste und der Kosten der Tierseuchenbekämpfung sowie die Gesamtheit ihrer Verwaltungs- und Lohnkosten tragen.

6.13 Änderung des Gesetzes vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels (XXX/M)

6.13.1 Abgabe auf den Handel mit Alkohol: Entwicklung und aktuelles System

Das Gesetz vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels, das am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, übernahm das Bewilligungssystem, das ursprünglich auf das Gesetz vom 21. November 1972 über die öffentlichen Gaststätten, den Tanz und den Getränkehandel zurückgeht und sieht im 4. Kapitel besondere Bestimmungen für den Handel mit alkoholhaltigen Getränken vor. So ist der Einzelhandel mit vergorenen und / oder destillierten Getränken zum Mitnehmen oder die Lieferung solcher Getränke auf Bestellung patentpflichtig. Jeder Patentinhaber muss zudem eine Betriebsabgabe entrichten, die sich auf 1 % des mittleren Umsatzes beläuft, der in den zwei vorhergehenden Jahren mit dem Verkauf von alkoholhaltigen Getränken erzielt wurde. Die Abgabe wird jährlich erhoben und beträgt mindestens 100 Franken. Die Weinproduzenten im Kanton brauchen kein Patent und müssen folglich auch keine Betriebsabgabe zahlen.

Diese neue Abgabe ohne Obergrenze bedeutete eine beträchtliche Änderung des vorhergehenden Systems. Dieses sah zwar auch eine Abgabe vor, doch wurde die Abgabe, wie es im Bereich der öffentlichen Gaststätten üblich ist, auf der Grundlage einer Tarifskaala festgelegt, die eine Obergrenze von 5000 Franken vorsah. Für die Grossverteiler hatte dies eine merkliche Zunahme der Abgabe zur Folge. Für die Einzelhändler, insbesondere für jene, die sich nur marginal auf den Verkauf von alkoholhaltigen Getränken abstützen, nahm die Abgabe den Verhältnissen entsprechend ab.

6.13.2 Verfassungsmässigkeit der Abgabe

Die Verfassungsmässigkeit der Abgabe, die im Kanton schon seit vielen Jahren auf den Verkauf von alkoholhaltigen Getränken erhoben wird, wurde bis heute noch nicht in Frage gestellt. Es ist dennoch festzuhalten, dass sich das Bundesgericht in vier Entscheiden vom 10. Juli 2009 mit der Verfassungsmässigkeit einer ähnlichen Abgabe im Kanton Waadt befasst hat. Bei der Prüfung der Beschwerden von Detailhandelsgruppen, die sich gegen diesen Steuerzwang wehrten, hat das Bundesgericht die Zuständigkeit der Kantone bestätigt, gestützt auf Artikel 3 BV besondere Gewerbesteuern zu erlassen. Das Gericht äussert zwar Bedenken, ob eine solche Abgabe zur Verhinderung oder Reduktion des Alkoholkonsums insbesondere bei Jugendlichen beitragen kann, hat sich aber bei dieser Gelegenheit dazu ausgesprochen, dass die Erhebung einer solchen Abgabe schon alleine durch die grossen öffentlichen Ausgaben gerechtfertigt sei, die direkt oder indirekt auf übermässigen oder unangemessenen Alkoholkonsum zurückzuführen sind. Es ist zudem der Auffassung, dass die Anwendung eines unterschiedlichen Systems für öffentliche Gaststätten und kantonale Weinproduzenten nicht gegen Rechtsgleichheitsgebot verstosse, da sich deren Angebot und Zielkundschaft von denjenigen der Geschäfte unterscheiden (2C_465/2008; 2C_466/2008; 2C_467/2008; 2C_468/2008; 2C_469/2008).

6.13.3 Vorgeschlagene Anpassung der Betriebsabgabe

Nachdem während 15 Jahren derselbe Tarif angewandt wurde, zielt das Revisionsverfahren in erster Linie darauf ab, die Abgabe zu erhöhen, die jährlich auf dem Gesamtumsatz von ca. 85 Millionen Franken aus dem Alkoholverkauf im Kanton erhoben wird. Seit zehn Jahren hat der Umsatz stetig zugenommen, obwohl die Preise vieler Produkte immer attraktiver gestaltet worden sind. Der Umsatz einzelner Verkaufsstellen kann über 3 Millionen Franken erreichen. Zieht man die Parallelen zwischen diesem blühenden Markt und den zahlreichen Anstrengungen des Staates in den Bereichen der öffentlichen Ordnung, Gesundheit, Sicherheit und Ruhe, die auf den

übermässigen Alkoholkonsum zurückgehen, ist es gerechtfertigt, diese Sondersteuer anzupassen und eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen. Es ist vorgesehen, die Abgabe von 1 % auf 2 % des deklarierten Umsatzes zu erhöhen. Der Mindestbetrag bleibt jedoch bei 100 Franken pro Jahr. Eine Erhöhung des Mindestbetrags würde eine Hundertschaft von Kleingeschäften im Kanton betreffen, die jährlich weniger als 5000 Franken Umsatz mit dem Verkauf von Alkohol erzielen.

Zudem soll mit der vorgeschlagenen Änderung der Wortlaut des Gesetzes mit dem heute allgemein in Steuerbelangen anwendbaren Abgabemodus in Übereinstimmung gebracht werden. Das Verfahren an sich würde vorsehen, dass die Abgabe auf der Grundlage des mittleren Umsatzes der zwei vorhergehenden Jahre berechnet wird. In der Praxis ist dieses Modell aber kaum mehr anwendbar, da die Leitung der Einzelhandelsgeschäfte mit grosser Häufigkeit wechselt. Eine ähnliche Beobachtung hat in der Gastronomie bereits zu einer Änderung der Gesetzgebung über die öffentlichen Gaststätten geführt. Dort ist nun die jährliche Deklaration des Umsatzes des vergangenen Geschäftsjahres vorgesehen, wodurch eine Berechnungsgrundlage geschaffen wird, die näher an der wirtschaftlichen Realität liegt.

6.13.4 Finanzielle Auswirkungen

Am 31. Dezember 2012 waren 472 Geschäfte im Besitz eines Patentes, das sie zum Verkauf von alkoholhaltigen Getränken berechtigt. Davon gehören 61 zur Kategorie der Kioske oder der Tankstellenshops, die nur vergorene Getränke verkaufen dürfen. Für den gesamten Geschäftsbereich beläuft sich der Gesamtbetrag, der aufgrund der deklarierten Umsätze erhoben wird, auf 845 486 Franken. Im Budget 2013 ist in Anbetracht der konstanten Zunahme des Handels mit Alkohol ein Betrag von 870 000 Franken vorgesehen. Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Änderung der Betriebsabgabe dürften sich die Einnahmen verdoppeln und ab dem Geschäftsjahr 2014 ungefähr 1 700 000 Franken erreichen.

6.13.5 Personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Änderung hat keine personellen Auswirkungen.

7 FOLGEN DER VORSCHLÄGE

7.1 Finanzielle Folgen der vorgeschlagenen Massnahmen

Die finanziellen Folgen, die die Struktur- und Sparmassnahmen nach bisherigen Schätzungen für den Staat haben werden, sind im Detail für jede einzelne Massnahme in der Aufstellung im Anhang aufgeführt. Diese Aufstellung beinhaltet alle vom Staatsrat berücksichtigten Massnahmen, die sich betragsmässig veranschlagen lassen, darunter auch Massnahmen, auf die in diesem Bericht nicht eingegangen wird. Nicht im Verzeichnis aufgeführt sind hingegen die Massnahmen, die vorläufig noch nicht beziffert werden können, insbesondere die in Kapitel 4.4 angesprochenen Massnahmen.

Wir werden hier im Folgenden kurz auf die finanziellen Auswirkungen des Massnahmenpakets eingehen, zuerst auf die Auswirkungen insgesamt, und dann gesondert auf die Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrates und die Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates. Die Auswirkungen sind nach den vier zuvor gewählten Themenbereichen gegliedert. Die Beiträge der Groupe E und der FKB sind in der Rubrik «sonstige Einkünfte» aufgeführt.

7.1.1 Gesamtauswirkungen für den Staat

Insgesamt liesse sich der Finanzhaushalt des Staates mit den Massnahmen im Jahr 2014 um 114,4 Millionen Franken entlasten, 2015 um 143,8 Millionen Franken und 2016 um 177,6 Millionen Franken.

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

Themenbereich	2014	2015	2016	TOTAL
Einnahmen	30 962	33 682	36 101	100 745
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
Sonstige Einkünfte	10 500	10 500	10 000	31 000
Total (Entlastung netto)	114 378	143 761	177 593	435 732

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

Die ursprünglichen Zielsetzungen des Staatsrates sind also erreicht worden, aber die bisherigen Resultate reichen nicht aus, um die eingangs in Kapitel 1.3 beschriebenen Defizite des Finanzplans 2014-2016 auszugleichen. Da alle Vorschläge ausgeschöpft sind, müssen die verbleibenden Defizite im Rahmen des Voranschlagsverfahrens kompensiert werden.

7.1.2 Auswirkungen der Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrates

Die positiven Auswirkungen der in der Zuständigkeit des Grossen Rates liegenden Massnahmen werden im Betrachtungszeitraum netto immer weiter zunehmen, und zwar von rund 56,6 Millionen Franken 2014 auf 69,1 Millionen Franken 2016. Sie werden sich hauptsächlich aus den Vorschlägen bezüglich Subventionierung und Einnahmen ergeben.

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

Themenbereich	2014	2015	2016	TOTAL
Einnahmen	12 941	15 211	17 630	45 782
Personal	4 693	8 704	10 134	23 531
Subventionierung	22 733	24 246	24 257	71 236
Projekte und Reformen	5 761	5 565	7 085	18 411
Sonstige Einkünfte	10 500	10 500	10 000	31 000
Total (Entlastung netto)	56 629	64 226	69 106	189 961

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

7.1.3 Auswirkungen der Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates

Die dem Grossen Rat unterbreiteten Vorschläge könnten eine grössere Entlastung bringen als die von den Beschlüssen des Staatsrates abhängigen Massnahmen, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016. Sie wird sich in den kommenden drei Jahren stark erhöhen, von 57,7 Millionen Franken 2014 auf 108,5 Millionen Franken 2016. Diese Entlastung würde zum grossen Teil auf den geplanten Massnahmen im Personalwesen beruhen, deren finanzielle Wirkungen oft kumulativ sind. Es sind auch erheblich Mehreinnahmen vorgesehen.

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

Themenbereich	2014	2015	2016	TOTAL
Einnahmen	18 021	18 471	18 471	54 963
Personal	31 403	51 847	79 997	163 247
Subventionierung	8 295	9 157	9 959	27 411
Projekte und Reformen	30	60	60	150
Total (Entlastung netto)	57 749	79 535	108 487	245 771

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

7.2 Folgen für das Staatspersonal

Die Folgen der vorgeschlagenen Massnahmen für das Staatspersonal sind in den Kapiteln 4.3.1.2, 4.3.2.2, 4.4.2 und 6.1 im Einzelnen beschrieben worden.

Die restriktiven Massnahmen bezüglich Stellenschaffung könnten sich in gewissen Fällen auf die Arbeitsbelastung der Staatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter auswirken, dies ist nicht auszuschliessen. Der Staatsrat hat jedoch beschlossen, den Direktionen mehr Freiraum bei der Verwaltung ihrer Personalbestände zu geben. Er zählt auch darauf, dass die Informationen und Vorschläge aus den Leistungskatalogen der Verwaltungseinheiten vermehrt genutzt werden.

Zu den Massnahmen bezüglich Lohnsumme und Personalgehälter ist Folgendes zu sagen:

- > Die Zahlen zu den finanziellen Auswirkungen der Massnahmen der Kategorie «Personal» in den Tabellen weiter oben entsprechen den Verbesserungen an den Ergebnissen des Finanzplans, in dem insbesondere mit einer Inflationsrate von 0,5 % im Jahr 2014, 1 % im Jahr 2015 und 1,5 % im Jahr 2016 gerechnet wurde. Diese Inflationsschätzungen können aber auch nach unten korrigiert werden (kein weiterer Teuerungsausgleich über diesen Zeitraum). Die angegebenen Beträge sind also keine Einsparungen, die sich direkt auf die Gehälter des Staatspersonals übertragen, sondern Einsparungen in Bezug auf die im Legislaturfinanzplan festgehaltenen Zahlen.
- > Mit Ausnahme der Massnahme, die die um 1 Punkt oder 0,9 % reduzierte Indexierung der Gehaltsskala betrifft, führen diese Massnahmen zu keiner Gehaltskürzung. Es wird lediglich vorübergehend keine oder eine geringere Lohnerhöhung gewährt. Ausgehend von einer Lohnsumme von rund 1,5 Milliarden Franken (mit den Spitalnetzen) lässt sich die finanzielle Einbusse für das Personal mit 0,9 % weniger Lohn auf rund 13,5 Millionen Franken (brutto) schätzen, der Wegfall einer jährlichen Gehaltsstufe auf 0,7 % dieser Lohnsumme, das heisst rund 10,5 Millionen Franken (brutto).
- > Die Auswirkungen der Massnahme auf die Teuerungsanpassung (keine Anpassung, bis der Konsumentenpreisindex 112 Punkte erreicht) machen sich erst dann wirklich bemerkbar, wenn der Konsumentenpreisindex über 109,6 Punkte steigt. Im März 2013 betrug der Index 108,7 Punkte. Es ist sicher, dass der Index von 109,6 Punkten im November 2013 nicht erreicht wird, und sehr wahrscheinlich wird dies auch im November 2014 für den 2015 gewährten Teuerungsausgleich nicht der Fall sein. Die allfällige Auswirkung der Massnahme wird sich daher erst 2016 wirklich bemerkbar machen, wenn der Index dann über 109,6 Punkten liegen sollte.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass dem Personal viel abverlangt wird. Er weist aber auch darauf hin, dass in den letzten Jahren regelmässig Realloohnerhöhungen gewährt worden sind und die

Gehälter gegenwärtig nach einem Index berechnet werden, der gut einen Punkt über dem eigentlichen Referenzindex liegt.

7.3 Folgen für die Gemeinden

7.3.1 Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden

Die finanziellen Auswirkungen, die die vorgeschlagenen Massnahmen netto für die Gemeinden haben, sind in der folgenden Tabelle nach den vier Hauptthemenbereichen zusammengefasst.

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

Themenbereich	2014	2015	2016	TOTAL
Einnahmen	1771	2 123	2 294	6 188
Personal	8486	14 551	22 546	45 583
Subventionierung	- 7257	- 6 869	- 7 581	- 21 707
Projekte und Reformen	5	98	217	320
Total (Entlastung netto)	3004	9 903	17 477	30 384

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

Es zeigt sich, dass sich das Struktur- und Sparmassnahmenprogramm für die Gemeinden in jedem Jahr des Betrachtungszeitraums, also 2014, 2015 und 2016, positiv auswirkt. 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 die sehr unterschiedlichen Auswirkungen der einzelnen Massnahmen wird in der Aufstellung im Anhang zu diesem Bericht im Einzelnen eingegangen. Der Vorschlag, der sich für die Gemeinden finanziell am negativsten auswirkt, besteht in der Änderung des Verteilschlüssels für den Motorfahrzeugsteuerertrag (Einnahmenausfälle von rund 9,9 Millionen Franken, teilweise kompensiert durch die Mehreinnahmen von rund 2,7 Millionen Franken mit der Tarifierhöhung). Auch die Vorschläge bezüglich Verbilligung der Krankenkassenprämien für Sozialhilfebezüger (4 Millionen Franken), öV (3,4-3,9 Millionen Franken) und Spitex (1,1-1,2 Millionen Franken) werden für die Gemeinden erhebliche Mehrausgaben zur Folge haben.

Positiv wirken sich für die Gemeinden hauptsächlich die Massnahmen bezüglich Personal aus (Vorschulunterricht, Primarschulunterricht, Orientierungsschule, subventionierte Sektoren), insbesondere das Ansetzen beim Teuerungsausgleich und den Gehaltsstufen (Gesamtaufwandsreduktion 2014 um 8,5 Millionen Franken, 2015 um 14,3 Millionen Franken und 2016 um 22,3 Millionen Franken). Mehrere Vorschläge, die sich auf die Steuern beziehen, werden den Gemeinden ebenfalls sehr zugute kommen (Mehreinnahmen von rund 5 Millionen Franken mit der Aktualisierung der Eigenmietwerte, 1,9 Millionen mit der Schaffung einer Einheit für die Verlustscheinverwaltung und den vermehrten Steuerprüfungen oder auch 1,2 Millionen Franken über das Einfrieren der Abzüge für Krankenversicherungsprämien). Mehrere dieser Massnahmen werden sich nachhaltig finanziell auswirken, über 2016 hinaus.

Dazu kommt, dass die Aufteilung der finanziellen Auswirkungen zwischen Staat und Gemeinden in den meisten Fällen nach den geltenden gesetzlichen Grundlagen erfolgen soll. Nur drei Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates laufen auf eine Änderung des bisherigen finanziellen Verteilschlüssels hinaus. Darunter fallen der reduzierte Anteil der Gemeinden an der Motorfahrzeugsteuer, die höhere Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs und die geringere Beteiligung des Staates an der Finanzierung der Hilfe und Pflege zuhause.

7.3.2 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung

Die vorgeschlagenen Massnahmen haben keinen Einfluss auf die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Staat und den Gemeinden für die Erfüllung der betreffenden Aufgaben. Einige laufen indessen wie schon erwähnt auf Anpassungen auf der Ebene der Finanzierungsschlüssel hinaus.

7.4 Weitere Folgen

Die vorgeschlagenen Massnahmen stehen in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und dem europäischen Recht. Ihre Auswirkungen hinsichtlich Nachhaltigkeit sind nicht evaluiert worden. Einzelnen betrachtet erfüllt keine der Massnahmen gegenwärtig die Kriterien für eine Unterstellung unter das fakultative oder obligatorische Finanzreferendum.

8 FAZIT

Der Staatsrat hat in der Herausforderung 7 seines Regierungsprogramms Folgendes betont: «Das finanzielle Gleichgewicht 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. Gesunde Finanzen sind die beste Garantie für einen starken Staat». Die im Finanzplan aufgezeigten Finanzperspektiven für 2013-2016 machen sofortige Massnahmen erforderlich, um den finanziellen Schwierigkeiten, die sich abzeichnen, vorzugreifen und etwas Spielraum für Unvorhergesehenes zu schaffen. Um die Staatsfinanzen im Griff behalten zu können ist es erfahrungsgemäss entscheidend, dass die Behörden bereit sein müssen, frühzeitig die notwendigen Massnahmen und Reformen zu beschliessen und nicht, wenn es schon brennt. Bisher ist der Kanton Freiburg damit sehr gut gefahren. Der Staatsrat ersucht Sie deshalb, sein Vorgehen zu unterstützen und sich für alle in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen auszusprechen.

Anhänge:

- Aufstellung der hauptsächlichen Massnahmenvorschläge nach den vier Massnahmenkategorien, mit den entsprechenden Zahlenangaben
- Gesetzesentwürfe