

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt fest, dass es in dem von Grossrat Ernst Maeder und Grossrätin Solange Berset eingereichten Postulat um die genau gleiche Problematik geht wie in der von Grossrat Jean-François Steiert am 10. Februar 2004 eingereichten Anfrage. Er beantwortet deshalb die beiden parlamentarischen Vorstösse gleich.

1. Einleitung

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) ein ehrgeiziges Projekt zur Föderalismusreform ist. Dieses Projekt ist vor mehr als zehn Jahren im Anschluss an eine Analyse der Finanzausgleichsregelung eingeleitet worden. Ende 1994 setzte der Bundesrat eine paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzte Projektorganisation ein. Die von dieser Projektorganisation erarbeiteten Grundzüge einer umfassenden Finanzausgleichsreform wurden 1996 in eine erste Vernehmlassung geschickt. Im Jahr 1999 fand eine zweite Vernehmlassung statt. Am 14. November 2001 verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Diese Botschaft enthält ein Massnahmenpaket bestehend aus Änderungen auf Verfassungsstufe und einer Totalrevision des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich.

Der Staatsrat hat die Entwicklung dieser Arbeiten immer sehr genau verfolgt. Die Gesundheitsdirektorin nahm als Präsidentin der Sozialdirektorenkonferenz im politischen Steuerungsorgan der NFA Einsitz. Der Finanzdirektor stand den Arbeiten der Arbeitsgruppe "Ressourcenindex" vor. Mehrere Kadermitarbeiter der Kantonsverwaltung wirkten bei den Arbeiten als Mitglieder von Arbeitsgruppen mit. In mehreren Punkten wurde der Standpunkt des Kantons Freiburg berücksichtigt, vor allem in Bezug auf die Einrichtung eines Ausgleichsmechanismus für Härtefälle und das Erfordernis einer aktualisierten Finanzierungsbilanz der finanziellen Auswirkungen der geplanten Massnahmen.

2. Antworten auf die Fragen

2.1. Liste der hauptsächlich betroffenen Bereiche und finanzielle Auswirkungen

Die hauptsächlich von der NFA betroffenen Bereiche sind anschliessend aufgeführt. Die finanziellen Auswirkungen beruhen auf der Beurteilung, die der Botschaft des Bundesrates zugrunde liegt, und sie beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 1998/99. Auf dieser Basis hätte der Kanton Freiburg Mehrkosten von netto rund 216 Millionen Franken zu tragen (Einzelheiten sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen). Die Aktualisierung der finanziellen Bilanz der NFA ist im Gange. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass in mehreren Bereichen die eigenen Beurteilungen der Dienststellen des Staates manchmal grössere finanzielle Auswirkungen ergeben als die des Bundes, insbesondere im Bereich der Sonderheime, der Stipendien, der Heilpädagogik und der Logopädie. Letzterer Bereich zum

Beispiel wird mit 3,2 Millionen Franken von der IV subventioniert, eine Zahl, die nicht in der Bilanz des Bundes erscheint. Im Bereich der Betriebsbeiträge an Sonderheime ergeben die von der betreffenden Dienststelle durchgeführten Schätzungen eine Einbusse von rund 76 Millionen Franken auf der Grundlage des Voranschlags 2004. Ausserdem könnte die Kantonalisierung des Baus und der Renovierung von Sonderheimen den Kanton jährlich 5 bis 6 Millionen Franken kosten.

Um nicht auf Daten zurückgreifen zu müssen, die aus verschiedensten Quellen stammen und sich auf unterschiedliche Grundlagen und Jahre beziehen, geben wir im Folgenden die Schätzungen wieder, die der Bund anhand der für die Jahre 1998/99 berechneten Globalbilanz angestellt hat. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Bilanz gerade aktualisiert wird und in gewissen Bereichen die entsprechenden Zahlen zu tief geschätzt sind.

a) Abschaffung des Finanzkraftindex (Kosten für den Kanton)

Horizontaler Finanzausgleich (zwischen den Kantonen)	In Mio. Franken	Vertikaler Finanzausgleich (Bund/Kantone)	In Mio. Franken
Direkte Bundessteuer	+ 48,7	AHV/IV- Ergänzungsleistungen	+ 21,1
SNB-Gewinn	+ 14,9	Berufsbildung, landwirtschaftliche Beratung	+ 6,8
Finanzierung der Invalidenversicherung	+ 13,5	Finanzhilfe an die Universitäten: - Betrieb - Investitionen	+ 6,5 + 3,4
Verrechnungssteuer	+ 10,5	Regionalverkehr	+ 6,4
Mineralölsteuer	+ 10,0	Stipendien	+ 2,9
Krankenversicherung	+ 9,9	Wald	+ 1,6
Finanzierung der AHV	+ 7,7	Bodenverbesserungen	+ 1,2
Total Einnahmenrückgang	+ 115,2	Denkmalpflege	+ 1,1
		Verschiedene Bereiche	+ 11,1
		Total Einnahmenrückgang	+ 62,0

b) Neu den Kantonen übertragene Aufgaben (Kosten für den Kanton)¹

Wovon hauptsächlich:	Auswirkungen 1998/99 In Mio. Franken
- Einrichtungen für Behinderte: Finanzierung des Baus und des Betriebs mit Festsetzung von Mindeststandards	+ 37,6
- Schulung in den Sonderschulen (vollständiger Rückzug der IV) (mit Übergangsbestimmungen)	+ 28,2
- Hauspflege: von den Kantonen allein zu tragen (mit Übergangsbestimmungen)	+ 2,0
- Stipendien: keine Bundesbeiträge mehr für Schulen auf Nichthochschulstufe	+ 1,0

c) Gemeinsam von Bund und Kantonen auszuführende Aufgaben (Kosten (+) oder Entlastung (-) für den Kanton)

Wovon hauptsächlich:	Auswirkungen 1998/99 In Mio. Franken
- Prämien der obligatorischen Krankenversicherung: Rückzug des Bundes aus der Subventionierung	+ 19,2
- Öffentlicher Regionalverkehr: Kürzung der Finanzierung durch den Bund auf 50 %	+ 8,3
- Amtliche Vermessung	+ 1,5
- Ergänzungsleistungen: Erhöhung der Unterstützung des Bundes bezüglich Existenzsicherung (Einführung von Minimalnormen)	- 16,4

¹ wobei der Verlust der Subvention der IV in Höhe von 3,2 Millionen Franken zugunsten des Heilpädagogischen Instituts in der vom Bund aufgestellten Bilanz nicht erscheint

Nachdem die Krankenversicherungsreform von den Eidgenössischen Räten abgelehnt wurde, ist es momentan sehr schwierig, in diesem Bereich Schätzungen anzustellen, da verschiedene Optionen offen stehen und zahlreiche Varianten geplant sind. Die finanzielle Belastung für den Kanton dürfte jedenfalls nicht geringer sein als oben angegeben.

d) Vom Bund übernommene Aufgaben (Entlastung für den Kanton)

	Auswirkungen 1998/99 In Mio. Franken
- AHV : keine Kantonsbeiträge mehr	- 21,5
- IV : der Bund finanziert die individuellen Leistungen allein	- 37,6
- Nationalstrassen: Ausbau, Unterhalt, Überwachung, Betrieb = Bund	- 3,3
- Landwirtschaft: keine Zuchtförderungsbeiträge der Kantone mehr, insbesondere für die Rindviehzucht	- 1,5
- Landesverteidigung: Material vom Bund finanziert	- 1,0
- Heimat- und Denkmalschutz: Objekte von nationaler Bedeutung = Bund	- 1,0

Die Übernahme des Nationalstrassenbaus durch den Bund wird insbesondere die Schliessung des Autobahnamtes und die Übertragung der Kompetenzen des Kantons an den Bund in Sachen öffentliche Ausschreibungen und Arbeitsvergaben, Initiativen bezüglich Nationalstrassenausbau und -projekte zur Folge haben. Der Betrieb könnte vom Tiefbauamt auf Auftrag des Bundes übernommen werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist aber noch nichts entschieden. Der Bereich des so genannten "Schweizerischen Hauptstrassennetzes" ist ebenfalls von der NFA betroffen. Bis im Jahr 2009, dem geplanten Ende der Bauarbeiten an der H 189, sollte sich die NFA in diesem Posten nicht auswirken. Für die Poya-Brücke hingegen könnte das neue System den Kanton zwingen, einen Vorschuss zu leisten und den jährlichen Bundes-Pauschalbeitrag, der den Kantonen gewährt wird, zur Deckung dieses Vorschusses zu verwenden.

2.2. Finanzielle Folgen für die Gemeinden

Die Ausarbeitung einer finanziellen Bilanz der NFA ist schon auf nationaler und kantonaler Ebene sehr schwierig. Sie gibt Anlass zu Kontroversen und muss sich auf zahlreiche Hypothesen stützen. Ausserdem ist es heikel, mittel- und langfristige Voraussagen zu machen. Dies alles ist noch viel komplizierter auf Gemeindeebene. Die nachstehenden Zahlen sind also als Grobschätzungen zu betrachten.

Wenn man sich auf die Zahlenbilanz bezieht, die der Bund anhand der Daten der Jahre 1998/1999 aufgestellt hat, kann man abschätzen, dass die Gemeinden ohne jegliche Änderung der Aufgaben- und Lastenteilung zwischen Staat und Gemeinden eine jährliche Einbusse von netto rund 36 Millionen Franken erleiden würden, also etwas mehr als 3 % ihrer Einnahmen.

Auf der Grundlage der Daten der Jahre 1998/1999 würden die Gemeinden um rund 34 Millionen Franken im Rahmen ihrer gegenwärtigen Mitfinanzierung der AHV/IV entlastet. Andererseits müssten sie ihre finanzielle Beteiligung in folgenden Bereichen um insgesamt rund 70 Millionen Franken erhöhen:

- Spezialkliniken;
- Sonderschulen;
- Krankenversicherung;
- Regionalverkehr

Diese Schätzung ist mit Vorsicht zu beurteilen, denn bei Annahme der NFA-Vorlage müssten die Beziehungen Staat-Gemeinden ganz sicher umgestaltet werden, was diese geschätzte finanzielle Bilanz ändern würde.

2.3. Katalog der geplanten Kompensationsmassnahmen

Der Staatsrat ist gegenwärtig nicht in der Lage, den Massnahmenkatalog vorzulegen, den er in den einzelnen Bereichen umsetzen will, um die beantragten Neuverteilungen der Aufgaben zu bewältigen oder die Einbussen aus dem Wegfall des Finanzkraftindex zu kompensieren. Auf der einen Seite wartet er die Aktualisierung der finanziellen Bilanz ab, um sich dann endgültig zur Vorlage zu äussern, wenn er über Daten verfügt, die der Realität viel näher kommen. Auf der anderen Seite wird man dem Lastenausgleich in Verbindung mit den drei Säulen der Neugestaltung des Finanzausgleichs Rechnung tragen müssen: Ressourcenausgleich, Belastungsausgleich und Härteausgleich. Nach der Zahlenbilanz auf der Basis der Jahre 1998/1999 beläuft sich der diesbezügliche Lastenausgleich auf insgesamt 244 Millionen Franken. Auch hier wartet der Staatsrat auf aktualisierte Daten, bevor er Stellung nimmt. Schliesslich ist es im Moment auch schwierig, klar Stellung zu beziehen, da die Vollzugsbestimmungen für die Änderungen auf Verfassungsstufe noch nicht bekannt sind. Sie werden demnächst Gegenstand einer Vernehmlassung sein.

Aus diesen Gründen wäre es verfrüht, sich dazu zu äussern und schon jetzt wie vom Fragesteller angesprochen einen "teilweisen oder vollständigen Leistungsabbau" vorzusehen. Es ist auch noch darauf hinzuweisen, dass die NFA nach Einschätzung des Bundes nicht vor dem Jahr 2008 in Kraft gesetzt werden kann.

2.4. Allfällige künftige materielle Normen des interkantonalen Rechts

Bevor im Rahmen der interkantonalen Konferenzen generelle eingehende Studien und entsprechende Schritte bestimmt werden, muss das Ergebnis der Volksabstimmung über diese Vorlage abgewartet werden, die wahrscheinlich gegen Ende des Jahres 2004 stattfinden wird. Ausserdem muss man auch wissen, welche Detailänderungen der Bundesgesetzesbestimmungen sich aus den Revisionsvorschlägen der Bundesverfassung ergeben. Gegenwärtig bereiten dreizehn Arbeitsgruppen die verschiedenen Gesetzesanpassungen nach den Vorschlägen der NFA vor. In gewissen Bereichen, insbesondere Sonderschulung, Stipendien, Hilfe an Invalide sowie Betagte und Behinderte,

bestehen Projekte im Hinblick auf die Ausarbeitung künftiger interkantonaler Vereinbarungen.

3. Schluss

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, dieses Postulat anzunehmen. Er wird den Grossen Rat bezüglich der Auswirkungen auf die verschiedenen betroffenen Bereiche informieren, sobald die aktualisierte Finanzierungsbilanz dieses Reformvorhabens bekannt ist.

- Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats finden später statt.

Freiburg, den 6. April 2004