

Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 3. Februar 2005 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat (TGR 2005, S. 204-205) beantragt Grossrat Jacques Crausaz dem Staatsrat, die Modalitäten einer Lockerung von Artikel 21 des Subventionsgesetzes und deren Auswirkungen auf den Vollzug zu prüfen. Er schlägt einerseits vor, die Berechnung zur Bestimmung des Anteils der Subventionen für Funktionsausgaben am Steueraufkommen zu ändern und andererseits den Geltungsbereich der bei einer Überschreitung der gesetzlichen 25 %-Grenze erforderlichen Massnahmen einzuschränken.

Antwort des Staatsrates

1. Grundlagen der geltenden Obergrenze

Das Subventionsgesetz (SubG) will ganz allgemein die Kohärenz, Wirksamkeit und Sicherheit sowie die finanzielle Kontrolle der vom Staat gewährten Subventionen verbessern. Artikel 21 des Subventionsgesetzes hat folgenden Wortlaut:

"¹ Das Gesamtvolumen der Subventionen für Funktionsausgaben muss den finanziellen Möglichkeiten des Staates entsprechen.

"² Sollte das Gesamtvolumen der veranschlagten Nettosubventionen für Funktionsausgaben ein Viertel des gesamten kantonalen Steueraufkommens erreichen, so beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen über Subventionen. Der Staatsrat regelt den Vollzug dieser Bestimmung im Einzelnen."

Bei der Obergrenze nach Artikel 21 handelt es sich um ein Kernstück des SubG, welches das Subventionsvolumen für Funktionsausgaben zum Steueraufkommen in Bezug setzt. Diese Obergrenze soll in erster Linie verhindern, dass der grosse staatliche Ausgabenposten "Subventionen" rascher zunimmt als die Steuereinnahmen. Die Subventionsbeträge sollen damit nicht auf dem gegenwärtigen Stand blockiert, sondern ihr Anstieg soll in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden.

Die Bestimmung sieht vor, dass der Staatsrat dem Grossen Rat Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen über Subventionen beantragen muss, wenn das Gesamtvolumen der veranschlagten Nettosubventionen für Funktionsausgaben ein Viertel des gesamten kantonalen Steueraufkommens erreicht.

Mit diesem Instrument hat der Staat dem Wachstum der Subventionsausgaben im Verhältnis zu seinen eigenen Funktionsausgaben, insbesondere dem Personalaufwand, eine Grenze gesetzt. Dieses Instrument nach dem Vorbild der sog. "Defizitgrenze" soll zu den ständigen Anstrengungen im Hinblick auf die mittel- und langfristige Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts beitragen. Artikel 83 Abs. 1 der neuen Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, der einen ausgeglichenen Voranschlag der Laufenden

Rechnung vorschreibt, stärkt die Rolle und den Stellenwert dieses Instrumentes der Haushaltspolitik sogar noch. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des SubG durch den Grossen Rat betrug der Anteil der Nettosubventionen für Funktionsausgaben am Steueraufkommen 24,1 % (Voranschlag 1999; TGR 1999, S. 858). und lag somit nahe bei der berücksichtigten 25 %-Grenze. Der Grosse Rat hat mehrere Änderungsanträge zurückgewiesen, die auf eine Anhebung oder Lockerung dieser Obergrenze abzielten.

2. Modalitäten der Berechnung der Obergrenze

Nach dem Subventionsreglement vom 22. August 2000 ergaben sich die Nettosubventionen für Funktionsausgaben aus der Summe der Beträge in den Positionen 362, 364, 365 und 366 des Kontenplans des Staates multipliziert mit einem Faktor von 43 %. Dieser Faktor entsprach dem Anteil der Nettosubventionen für Funktionsausgaben am Gesamtvolumen der Subventionen für Funktionsausgaben. Bei den Nettosubventionen handelte es sich nämlich um die allein zu Lasten des Voranschlags des Staates verbleibenden Subventionen. Mit diesem Faktor konnte die Berechnung durch eine Schätzung der Beteiligung anderer Instanzen (namentlich Bund und Gemeinden) an der Finanzierung dieser Subventionen vereinfacht und so der vom Staat zu tragende Nettobetrag ermittelt werden. Der ursprüngliche Faktor basierte auf dem Durchschnitt der dem Inkrafttreten des Subventionsreglements vorangegangenen Jahre. Gemäss Reglement musste dieser Faktor ausserdem alle drei Jahre überprüft werden, wobei zu berücksichtigen war, wie sich das Verhältnis der Nettosubventionen für Funktionsausgaben zu den Bruttosubventionen für Funktionsausgaben verändert hatte. Diese Berechnungsweise, die zum Zeitpunkt der und für die Umsetzung des SubG ausgearbeitet wurde, war einfach und ermöglichte eine rasche Berechnung.

Der Verfasser des Postulats ist der Ansicht, dass diese Berechnungsmodalitäten nicht transparent seien und allein im Ermessen der Finanzdirektion lägen. Diese Einschätzung trifft insofern nicht zu, als die Budgetpositionen, die sich auf die Subventionen beziehen, klar erkennbar sind, und zwar auch im statistischen Teil des Sonderdrucks des Voranschlags und der Staatsrechnung. Das gleiche gilt auch für das Steueraufkommen (s. Sonderdruck des Voranschlags 2005, S. 292-296). Die Anwendung des im Reglement festgesetzten Faktors liess überhaupt keinen Spielraum zu.

Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass seit der Einreichung des Postulats die Modalitäten für die Bestimmung des Totals der Nettosubventionen geändert und das Reglement diesbezüglich angepasst worden sind (s. auch Punkt 5 dieser Antwort). Es ist nämlich künftig technisch möglich, die Nettosubventionen für Funktionsausgaben genau zu berechnen, und zwar anhand der Einzelkonten der jeweiligen Subventionen, abzüglich der im Subventionsgesetz vorgesehenen Ausnahmen, der finanziellen Beteiligungen der Gemeinden und des Bundes sowie der Rückerstattungen und Rückforderungen ausgerichteter Subventionen. Mit dieser neuen Berechnungsweise lässt sich der genaue Stand ermitteln, und es können allfällige Schwelleneffekte vermieden werden, die sich bei der Aktualisierung des gegenwärtig verwendeten Faktors ergeben könnten.

3. Bezugnahme auf den Voranschlag

Nach Artikel 21 SubG gilt die fragliche 25 %-Grenze klar für die Voranschlagszahlen. Der Verfasser des Postulats vertritt die Meinung, dass auch die Ergebnisse mehrerer Rechnungsjahre berücksichtigt werden müssten, damit nicht die Auswirkungen aus einem bestimmten Jahr korrigiert werden müssen.

Wie bereits weiter oben dargelegt, lehnt sich die Begrenzung des Subventionsvolumens für Funktionsausgaben massgeblich an das System der Defizitgrenze an, die sich ihrerseits ausschliesslich auf den Voranschlag bezieht. Die Bezugnahme auf die

Ergebnisse der Jahresrechnung weist im Hinblick auf eine zukunftsgerichtete Haushaltspolitik einige grosse Mängel auf. Die Jahresrechnungen liefern nur Ist-Zahlen, die zwar durchaus interessant sind, aber in keiner Weise die Zukunft, auch nicht die nahe Zukunft, berücksichtigen. Ausserdem werden bei einer Bezugnahme auf die Jahresrechnung die notwendigen Massnahmen nur aufgeschoben. Wenn man die Möglichkeit vorausschauenden, aktiven Handelns preisgibt, verliert man kostbare Zeit bei der Umsetzung von allfälligen Anpassungsmassnahmen und mindert deren Wirksamkeit.

4. Gleiche Regelung für alle Subventionen für Funktionsausgaben

Das Verzeichnis der bei der Berechnung der 25 %-Obergrenze berücksichtigten Subventionen umfasst zahlreiche Gesetze und Dekrete. Es handelt sich um unterschiedliche Subventionsbeträge, die auch eine über die Jahre heterogene Entwicklung aufweisen, deren Auswirkungen aber gerade durch die relativ grosse Anzahl der berücksichtigten Subventionen geglättet werden.

Der Verfasser des Postulats schlägt vor, dass bei Erreichen der 25 %-Obergrenze neue Subventionen (neues Gesetz oder Dekret) nur noch dann gewährt werden können, wenn der entsprechende finanzielle Ausgleich über gesetzliche Änderungen im Subventionswesen gefunden werden kann.

Dies ist nicht im Sinne des geltenden Gesetzes. Damit würde nämlich nicht verhindert, dass die 25 %-Grenze dauernd überschritten wird. Die Obergrenze käme bei den "alten" Subventionsbereichen nicht zur Anwendung, und hier wäre bei den Aufwendungen ein weit rascherer Anstieg als beim Steueraufkommen möglich. Dies würde zu einem System führen, in dem das Gesetz eine rein imaginäre Obergrenze vorschreibt, die in der Realität aber nicht eingehalten würde. Ausserdem darf kein Ausgabenbereich bevorzugt behandelt werden. Es ist offensichtlich, dass man mit der Vorzugsbehandlung einer Ausgabenkategorie des Staates (hier namentlich den alten Subventionsbereichen) den Druck auf die anderen Ausgabenbereiche erhöhen würde. Es würde überdies sehr schwierig, neue Subventionen einzuführen, die sich als wichtiger und nützlicher herausstellen könnten als die alten Subventionen. Mit dem Antrag des Postulanten wird auch das ganze Verfahren zur periodischen Überprüfung der Subventionen, das die neue Kantonsverfassung und Artikel 35 des Subventionsgesetzes vorschreiben, in Frage gestellt. Dies kommt einer Privilegierung des Bestehenden auf Kosten der neuen Bedürfnisse gleich.

Es sei daran erinnert, dass es sich beim Entscheid des Grossen Rates im Rahmen des Voranschlags 2005 um die erste Massnahme handelte, die sich aus der Umsetzung der diesbezüglichen Vorschrift ergab. Es ist nicht sehr sinnvoll, die Spielregeln bereits bei ihrer erstmaligen Anwendung zu ändern. Der Aufschub von Fälligkeiten hat noch nie dazu geführt, dass die entsprechenden Massnahmen weniger schmerzhaft waren. Ausserdem haben auch die Gemeinden ein Interesse daran, dass sich die Subventionen nicht rascher entwickeln als die Steuereinnahmen, da diese nämlich mehrere Subventionsbereiche mitfinanzieren.

5. Geltendes Dispositiv

Der Verfasser des Postulats schlägt vor, die Einzelheiten über die Berechnungsweise der Nettosubventionen und das Steueraufkommen des Kantons ins Gesetz aufzunehmen.

Dieser Antrag scheint uns nicht angebracht. Es würde sich um eine blosser Übernahme der Bestimmungen des Reglements handeln, mit dem Nachteil, das geltende Gesetz mit Detailmodalitäten zu belasten. Ausserdem ginge damit die erforderliche Flexibilität verloren, während man punktuelle Änderungen des Kontenplans, die Einführung oder

Aufhebung von Subventionsbereichen oder von Gemeinde- oder Bundesbeteiligungen berücksichtigen können muss. Das geltende Dispositiv hat sich als geeignet erwiesen. Der Staatsrat konnte vor kurzem die Berechnungsweise anpassen, indem er sich dank der genauen Zahlen, die die neue Buchhaltungssoftware liefert, auf eine genaue Berechnung basierend auf den genauen Budgetrubriken stützt, und nicht mehr einen Gesamtfaktor berücksichtigt.

6. Schluss

Der Staatsrat beantragt Ihnen, dieses Postulat abzuweisen. Er ist der Ansicht, dass dazu kein ergänzender Bericht erforderlich ist. Die von Grossrat Jacques Crausaz aufgeworfene Problematik wurde in dieser Antwort bereits ausführlich analysiert. Mit der Änderung von Artikel 10 des Subventionsreglements wurde der Forderung des Postulanten nach Klarheit und Transparenz bereits teilweise entsprochen. Um diesen Anforderungen noch besser zu genügen, wird der Staatsrat der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats künftig die Einzelheiten der Berechnung der Nettosubventionen für Funktionsausgaben zustellen. Der Antrag, sich nicht mehr auf den Voranschlag zu beziehen und die Obergrenze für Subventionen so anzuwenden, dass die bisherigen Subventionen davon ausgeschlossen werden und sie nur für die neuen Subventionen gilt, würde die Hauptziele des Subventionsgesetzes grundsätzlich in Frage stellen. Die Anträge des Postulanten stünden auch teilweise im Widerspruch zu Artikel 82 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, wonach Staat und Gemeinden *"die Staatsaufgaben und die gewährten Subventionen regelmässig auf ihre Wirksamkeit, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit überprüfen"*. Sie würden die gesetzliche Anforderung, die Entwicklung der Subventionen des Staates für Funktionsausgaben einzudämmen, klar schwächen.

Freiburg, den 20. Juni 2005