

mite. Sur cette base et selon l'article 21 LSub, le Conseil d'Etat devra proposer des mesures devant permettre de corriger la situation.

A ce dépassement de la limite légale s'ajoute le fait que la tendance générale est à la hausse régulière sur l'ensemble des exercices comptables récents (cf. figure 3). En outre, les subventions de fonctionnement, qui accaparent année après année une proportion grandissante des recettes de l'Etat, vont encore progresser de manière significative et «mathématique», notamment en raison de l'échéance au 31 décembre 2004 du décret du 7 octobre 1992 relatif à la réduction linéaire des subventions cantonales.

Pour se conformer aux exigences de l'article 21 de la loi sur les subventions et compte tenu notamment des incidences financières de l'échéance du décret relatif aux réductions linéaires des subventions, le Conseil d'Etat est dans l'obligation de soumettre au Grand Conseil des propositions de modifications légales touchant le domaine du subventionnement de nature à infléchir l'évolution de cette catégorie de dépenses. Ces perspectives font l'objet d'un message séparé.

nances de l'Etat passait inévitablement par des mesures touchant notamment les recettes, la masse salariale et les effectifs, l'analyse des prestations de l'Etat, les collaborations intercantionales et les subventions allouées. L'actualisation récente du plan financier qui fait l'objet d'un message séparé n'a fait que confirmer la pertinence de ce constat. C'est dire que le Conseil d'Etat entend poursuivre les travaux qu'il a initiés. Les groupes de travail vont désormais s'attacher à concrétiser et mettre en œuvre les propositions formulées et retenues par le Conseil d'Etat. Ils prendront également en considération les avis exprimés par le Grand Conseil lors de la discussion du présent rapport. Comme nous l'avons déjà relevé, la tâche sera longue et difficile. Elle demandera de la volonté, de la patience et de la détermination. Un large appui du Grand Conseil sera aussi nécessaire.

Le Conseil d'Etat vous propose de prendre acte du présent rapport.

ANNEXE

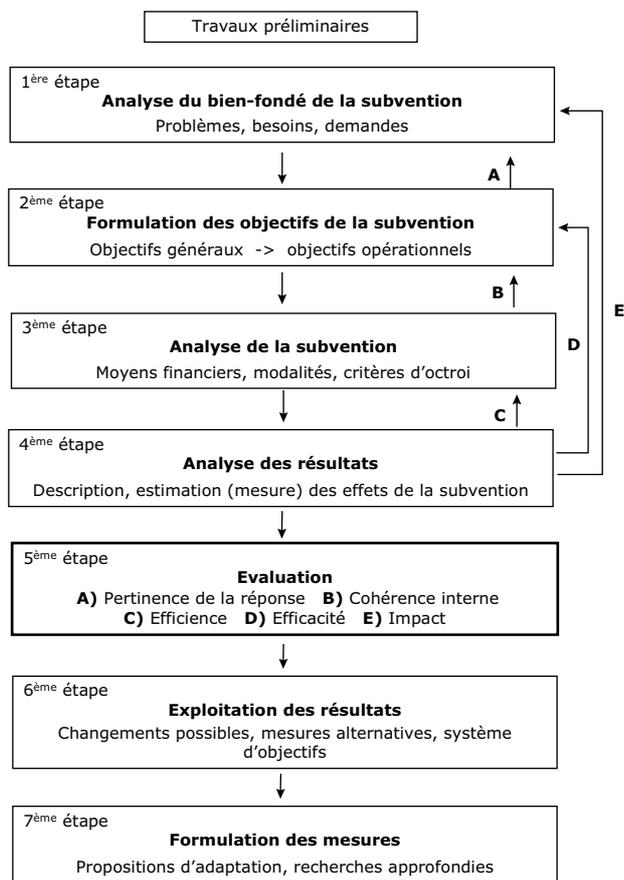


Figure 4: étapes de réalisation d'un examen de subvention: structure de base du questionnaire utilisé

7. CONCLUSIONS

Lors de l'élaboration du plan financier de législature, le Conseil d'Etat a constaté que la maîtrise future des fi-

BERICHT Nr. 147 24. August 2004 des Staatsrats an den Grossen Rat über die im Legislaturfinanzplan 2002–2006 angekündigten Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die im Legislaturfinanzplan 2002–2006 angekündigten Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte.

Inhaltsverzeichnis:

- 1 AUSGANGSLAGE UND ZIELE DES BERICHTS
 - 1.1 Ausgangslage
 - 1.2 Ziele des Berichts
- 2 DIE PHASEN DER PROJEKTORGANISATION
 - 2.1 Die geplanten Phasen
 - 2.1.1 1. Phase
 - 2.1.2 2. Phase
 - 2.1.3 3. Phase
 - 2.2 Die Projektorganisation
- 3 BESSERE NUTZUNG DES EINNAHMENPOTENZIALS DES KANTONS
 - 3.1 Ziele
 - 3.2 Geplante Massnahmen
 - 3.2.1 Steuerwesen
 - 3.2.2 Abgaben und Gebühren
 - 3.2.3 Inkasso- und Eintreibungsverfahren
 - 3.2.4 Anwendung des Verursacherprinzips
- 4 GEZÜGELTE ZUNAHME DER LOHNSUMME
 - 4.1 Einleitung
 - 4.2 Analyse der organisatorischen Massnahmen
 - 4.3 Analyse des Handlungsspielraums in Gehaltsfragen
 - 4.4 Analyse der Leistungen des Staats
 - 4.4.1 Einleitung
 - 4.4.2 Die Risiken eines derartigen Projekts
 - 4.4.3 Beschreibung des Konzepts
- 5 INVENTAR & INTENSIVIERUNG DER INTERKANTONALEN ZUSAMMENARBEIT
 - 5.1 Bisherige Arbeiten
 - 5.2 Stärkere Wirksamkeit und Intensität der interkantonalen Zusammenarbeit
 - 5.2.1 Verabschiedung von Leitlinien

- 5.2.2 Schaffung einer Koordination der interkantonalen Zusammenarbeit
- 5.2.3 Schaffung einer Erfolgskontrolle
- 5.2.4 Intensivierung der Zusammenarbeit in Bereichen, die besonders von Ressourcenknappheit betroffen sind und die Synergiemöglichkeiten bieten
- 5.2.5 Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Umsetzung gemeinsamer Aufgaben oder der Delegation von Aufgaben
- 5.3 Nächster Schritt
- 6 PERIODISCHE ÜBERPRÜFUNG DER KANTONALEN SUBVENTIONEN GEMÄSS SUBVENTIONSGESETZ (SUBG)
 - 6.1 Ausgangslage
 - 6.1.1 Das Subventionsgesetz
 - 6.1.2 Die Reformen der Jahre 2002–2006
 - 6.1.3 Die Stellung der Subventionen innerhalb der Kantonsausgaben
 - 6.2 Organisation
 - 6.3 Stand der Arbeiten und aktuelle Ergebnisse der periodischen Subventionüberprüfung
 - 6.3.1 Im Allgemeinen
 - 6.3.2 Von den Direktionen durchgeführte Subventionüberprüfungen
 - 6.4 Weiteres Vorgehen
 - 6.5 Feststellungen und Ausblick
- 7 SCHLUSS

1. AUSGANGSLAGE UND ZIELE DES BERICHTS

1.1 Ausgangslage

Der Staatsrat hat in seinem Bericht vom 29. Oktober 2002 über die Regierungsrichtlinien und den Finanzplan für die Legislaturperiode 2002–2006 festgestellt, dass er zu jener Zeit noch nicht in der Lage war, konkrete Vorschläge für strukturelle Massnahmen zu machen, mit denen sich die Defizite unter der gesetzlichen Defizitgrenze halten lassen würden. Dies hing insbesondere damit zusammen, dass die Massnahmen im Einzelnen noch eingehend geprüft werden mussten. Der Staatsrat vertrat ferner die Auffassung, dass das Dienstleistungsangebot und der Verwaltungsapparat in den meisten Bereichen die richtigen Dimensionen hatten. Nach Ansicht des Staatsrates würden die Freiburger Steuerzahler auch keine zusätzliche Steuerbelastung akzeptieren.

Auch die gesetzlichen Sachzwänge, der Wille der Steuerzahler, die steigenden Kosten der vorrangigen Aufgaben und die neu begründeten Bedürfnisse waren Faktoren, die den Handlungsspielraum des Staatsrates stark einschränkten. Der Staatsrat wollte es jedoch nicht bei dieser Feststellung bewenden lassen.

Damit die Entwicklung der Kantonsfinanzen in den nächsten Jahren im Griff behalten werden kann, kündigte der Staatsrat an, dass er sich auf die folgenden fünf Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte konzentrieren wollte:

- genauere Prioritätensetzung;
- bessere Nutzung des Einnahmepotenzials des Kantons;
- gezielte Zunahme der Lohnsumme;
- Bestandesaufnahme und Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit;

- beschleunigte Überprüfung der kantonalen Subventionen.

Der Staatsrat erklärte, er würde eine Projektorganisation einsetzen, deren Aufgabe es sein werde, diese fünf Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte zu vertiefen. Er erwähnte ferner, dass ein Zwischenbericht dem Grosse Rat vorgelegt werde.

1.2 Ziele des Berichts

Mit dem vorliegenden Bericht wird nun das Versprechen eingelöst. In diesem Bericht wird die Projektorganisation vorgestellt und der Grosse Rat über den Stand der Arbeiten der verschiedenen Arbeitsgruppen und über die wichtigsten, bis jetzt formulierten Vorschläge informiert.

2. DIE PHASEN DER PROJEKTORGANISATION

Die Diskussionen in der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission und in den Plenarsitzungen, an denen der Staatsrat und die Verwaltung wiederholt um rasche Massnahmen gegen die Verschlechterung der finanziellen Lage gebeten wurden, haben den Staatsrat in seiner Absicht bestärkt, die Reformschwerpunkte zu vertiefen. Damit das weitere Vorgehen gelingt, hat er mehrere Projektphasen und eine Projektorganisation festgelegt.

Der Staatsrat hat ferner folgende grundsätzliche Schritte unternommen:

- Er bestätigte seinen im Bericht zum Finanzplan ausgedrückten Handlungswillen.
- Er beschloss, sich direkt an den Arbeiten zu beteiligen.
- Jede Staatsrätin und jeder Staatsrat forderte seine leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf, sich aktiv zu beteiligen, und legte ihnen dar, dass diese Arbeiten wichtig und von vorrangiger Bedeutung sind.
- Alle Direktionen mobilisierten sich, um einen aktiven Beitrag zu diesem Prozess zu leisten.

2.1 Die geplanten Phasen

Der Staatsrat verlangte, dass die Arbeiten in folgende Phasen eingeteilt werden:

2.1.1 1. Phase

In dieser Phase werden Reform- und Umstrukturierungspisten und -vorschläge ausgearbeitet. Vier Arbeitsgruppen wurden für die folgenden Bereiche zugeteilt und werden von einem oder mehreren Regierungsmitgliedern geleitet:

- genauere Prioritätensetzung:
Direktor der ILFD (Präsident),
Direktorin der GSD, Direktor der RUBD;
- bessere Nutzung des Einnahmepotenzials:
Direktor der FIND (Präsident);
- gezielte Zunahme der Lohnsumme:
Direktor der VWD (Präsident), Direktor der SJD;
- interkantonale Zusammenarbeit:
Direktorin der EKSD (Präsidentin).

Es wurde vereinbart, dass der fünfte Reformschwerpunkt (der Bereich der Subventionen) im Rahmen des Verfahrens gemäss Subventionsgesetz behandelt wird.

Nach einer Situationsanalyse wurde schliesslich davon abgesehen, die Arbeitsgruppe «genauere Prioritätensetzung» zu schaffen, denn es wurde festgestellt, dass dieses Thema zu den ständigen Aufgaben des Staatsrats gehört.

2.1.2 2. Phase

In dieser Phase werden die Arbeitsgruppen und die Direktionen damit beauftragt, die Massnahmen vertieft zu überprüfen, die der Staatsrat gestützt auf die Vorschläge der Arbeitsgruppen beschlossen hat.

2.1.3 3. Phase

In der dritten Phase entscheidet der Staatsrat über die von den Direktionen ausgearbeiteten Projekte. Allfällige Vorschläge für Gesetzesänderungen werden dem Grossen Rat unterbreitet. Heute sind die Arbeiten der 1. Phase abgeschlossen und einzelne Arbeiten der 2. Phase wurden bereits begonnen.

2.2 Die Projektorganisation

Die Projektorganisation sieht wie folgt aus:

– Arbeitsgruppen

Die unter Punkt 2.1.1. aufgezählten Arbeitsgruppen bestehen höchstens aus 7 bis 9 Mitgliedern. Den Vorsitz hat ein Mitglied des Staatsrats, im Übrigen organisieren sie sich selbst. Der Staatsrat hat ihre Zusammensetzung festgelegt und ihre jeweiligen allgemeinen Ziele sowie ihren Zeitplan bestimmt.

– Aufsichtsgremium

Dieses Gremium setzt sich aus Vertretern des Staatsrats zusammen: Herrn Lässer, dem Staatsratspräsidenten von 2003, als das Aufsichtsgremium geschaffen wurde, der Direktorin der GSD, dem Direktor der FIND sowie dem Staatskanzler in seiner Funktion als Präsident der Konferenz der Generalsekretäre, dem Staatsschatzverwalter und dem Projektkoordinator.

– Projektkoordinator

Der Projektkoordinator hat hauptsächlich folgende Aufgaben:

- Er sorgt für das reibungslose Funktionieren des Aufsichtsgremiums (Organisation der Sitzungen, Beschlussprotokolle usw.).
- Er garantiert die Beachtung der Fristen und den guten Aufbau der von den Direktionen erstellten Projektergebnisse (Deliverables).
- Er verfasst zusammen mit der Finanzverwaltung einen Teil der Berichte und Projektergebnisse zuhanden des Aufsichtsgremiums und des Staatsrats.

Diese Aufgabe wird von Marcel Godel, wirtschaftswissenschaftlicher Berater der Volkswirtschaftsdirektion, sichergestellt.

Der Bericht enthält im Folgenden eine Zusammenfassung der Vorschläge und Massnahmen, die der Staatsrat gestützt auf die Berichte der Arbeitsgruppen genehmigt hat, und die folgende Themen betreffen:

- Bessere Nutzung des Einnahmepotentials des Kantons (siehe Kapitel 3);

- Gezügelter Zunahme der Lohnsumme (siehe Kapitel 4);
- Inventar und Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit (siehe Kapitel 5);
- Periodische Überprüfung der kantonalen Subventionen gemäss Subventionsgesetz (siehe Kapitel 6)

3. BESSERE NUTZUNG DES EINNAHMENPOTENZIALS DES KANTONS

3.1 Ziele

Die bessere Nutzung des Einnahmepotenzials des Kantons ist einer der fünf Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte, die der Staatsrat in den Regierungsrichtlinien und im Finanzplan für die Legislaturperiode 2002–2006 angekündigt hatte. Der Staatsrat hat im Hinblick auf die Prüfung der hier kurz-, mittel- und langfristig zu treffenden Massnahmen eine Arbeitsgruppe eingesetzt und sie mit der Untersuchung der folgenden vier Bereiche beauftragt:

- Steuerwesen;
- Abgaben und Gebühren;
- Anwendung des Verursacherprinzips;
- Inkasso- und Eintreibungsverfahren.

3.2 Geplante Massnahmen

Ausgehend von den Vorschlägen der Arbeitsgruppe hat der Staatsrat beschlossen, die folgenden Handlungsmöglichkeiten zu berücksichtigen:

3.2.1 Steuerwesen

Der Staatsrat stellt fest, dass das allgemeine Umfeld für Steuererhöhungen gegenwärtig sehr ungünstig ist. Den Möglichkeiten des Staates, auf diesem Weg seine Einnahmen zu erhöhen, sind somit enge Grenzen gesetzt. Es gibt aber dennoch einige Bereiche, in denen ein Einnahmewachstum erzielt werden kann.

3.2.1.1 Besteuerung der Einkommen aus Schwarzarbeit

Der Begriff «Schwarzarbeit» ist im weiteren Sinne zu verstehen. Er darf sich nicht auf den Kreis der Personen beschränken, die trotz Erwerbstätigkeit überhaupt kein steuerbares Einkommen deklarieren, sondern er muss auch auf den parallelen Nebenerwerb ausserhalb der ordentlichen Arbeit zielen. Hier muss nach Wegen gesucht werden, wie die Schwarzarbeiter oder ihre Arbeitgeber dazu gebracht werden können, die so erzielten Einkommen zu deklarieren. In diesem Zusammenhang wird die Einführung eines Checkdienstes (Beitragsgutschriftverfahren) geprüft, wie es im Kanton Genf existiert. Mit diesem System wird den Arbeitnehmern die soziale Grundversicherung gewährleistet (AHV, IV, EO, ALV), und die Arbeitgeber werden von administrativen Arbeiten entlastet und brauchen sich nicht mehr um die Ausstellung des Lohnausweises zu kümmern, der die Grundlage für den Steuerbezug bildet. Der Checkdienst funktioniert folgendermassen:

- Der Arbeitgeber füllt eine Beitrittserklärung aus und überweist dem Checkdienst vierteljährlich den Betrag

der voraussichtlichen Kosten (die Berechnung erfolgt auf dem Nettolohn und beträgt 14% für die Sozialabgaben und 6% für die Verwaltungskosten).

- Der Arbeitgeber erhält vom Checkdienst ein Checkheft. Jeder Check besteht aus drei Teilen: der Quittung für den Arbeitgeber, einem Teil, den der Arbeitgeber dem Checkdienst für die Bearbeitung der Lohnabrechnung und der Sozialbeiträge zustellt, und einer Abrechnung für den Arbeitnehmer.
- Der Arbeitgeber zahlt dem Arbeitnehmer den Nettolohn aus und schickt einen Check an den Checkdienst, auf dem er die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden und den entsprechenden Stundenlohn vermerkt.
- Der Checkdienst erhebt anschliessend die Sozialabgaben auf dem vom Arbeitgeber im Voraus eingezahlten Vorschuss und zahlt sie bei den entsprechenden Versicherungen ein.
- Einmal pro Jahr stellt der Checkdienst dem Arbeitgeber eine Abrechnung über die Sozialabgaben und dem Arbeitgeber einen Lohnausweis zu.

3.2.1.2 Besteuerung der Nebenerwerbseinkommen und der Lohnnebenleistungen

Es geht hier darum Lösungen zu finden, wie die Nebenerwerbseinkommen besser erfasst und somit besteuert werden können. Hier muss das Untersuchungsfeld so breit wie möglich sein und alle Bereiche umfassen, einschliesslich beispielsweise Sport und Kultur. Ausserdem sollte es möglich sein, mit der Einführung des neuen gesamtschweizerischen Lohnausweises alle möglichen Arten von Lohnnebenleistungen (Dienstauto, Krankenkassenprämien usw.) zu besteuern.

3.2.1.3 Register der steuerpflichtigen Personen

Hier stellt sich die Frage nach der Vollständigkeit des Registers der steuerpflichtigen Personen. Es wäre in Zusammenarbeit mit den grössten Gemeinden des Kantons und allenfalls in Anlehnung an die Praxis anderer grösserer Schweizer Städte zu prüfen, ob die gegenwärtigen Methoden zur Erfassung der steuerpflichtigen Personen noch verbessert werden können.

3.2.1.4 Steuerprüfung

Eine engere Zusammenarbeit mit der Ausgleichskasse (AHV) und den für die MWSt zuständigen Stellen könnte zur Aufdeckung nicht deklarerter Einkommen beitragen. Es sollten regelmässige Kontrollen durchgeführt werden.

3.2.2 Abgaben und Gebühren

Hier hat der Staatsrat den Vorschlag der Arbeitsgruppe übernommen, nämlich die Einführung einer periodischen Überprüfung der Abgaben und Gebühren ähnlich der periodischen Überprüfung der kantonalen Subventionen. Dabei werden folgende Ziele verfolgt:

- einerseits soll dadurch die regelmässige Anpassung der bestehenden Abgaben und Gebühren gewährleistet werden, und;
- andererseits können so Leistungsbereiche gefunden werden, für die neue Abgaben oder Gebühren erhoben werden könnten.

Was das Vorgehen betrifft, müsste man sich zuerst über das Vorgehen des Bundes und der anderen Kantone informieren und ausserdem bei den Dienststellen und Anstalten eine Umfrage durchführen und diese damit beauftragen, die bestehenden Möglichkeiten aufzulisten. Die dafür erforderliche Organisation könnte drei Stufen umfassen:

- eine interdisziplinäre Gruppe (namentlich bestehend aus Ökonomen und Juristen), die für die Überprüfung der Abgaben und Gebühren verantwortlich ist;
- eine für den Bereich «Abgaben und Gebühren» zuständige Ansprechperson in jeder Direktion als Bindeglied und;
- die betroffenen Dienststellen und Anstalten.

Als Grundlage für dieses Vorgehen könnten die Richtlinien aus dem Jahre 1987 über die Festsetzung und Anpassung der Abgaben und Gebühren dienen.

3.2.3 Inkasso- und Eintreibungsverfahren

In Anlehnung an die Schaffung des Kantonalen Finanzdienstes schlägt der Staatsrat die Prüfung der Schaffung eines Kantonalen Inkasso- und Eintreibungsdienstes vor (ohne den Bereich Steuern). Der Staatsrat ist auch der Ansicht, dass der zunehmende Einsatz des SAP-Fakturierungsmoduls, mit dem das Mahnverfahren automatisch und systematisch ausgelöst wird, auch das Eintreibungsverfahren verbessert. Ferner müsste nach Meinung des Staatsrats auch die Ausweitung des Inkassos gewisser Steuern und Abgaben der Gemeinden durch den Staat geprüft werden.

3.2.4 Anwendung des Verursacherprinzips

Auf kantonalen Ebene sind die Möglichkeiten zur Einnahmensteigerung über die Anwendung des Verursacherprinzips begrenzt. Dieser Grundsatz kommt nämlich in der Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Umwelt- und den Gewässerschutz bereits weitestgehend zum Tragen. Handlungsmöglichkeiten bestehen jedoch noch in den folgenden Bereichen:

- Revision des Steuersatzes der Motorfahrzeugsteuer nach Hubraum;
- Prüfung einer Gebührenerhöhung für Konzessionen oder Bewilligungen;
- Prüfung einer Abgabe auf dem Kiesabbau.

Der Staatsrat wird in den kommenden Monaten die vorgeschlagenen Massnahmen in diesen verschiedenen Bereichen präzisieren und konkretisieren.

4. GEZÜGELTE ZUNAHME DER LOHNSUMME

4.1 Einleitung

Die mit diesem Thema befasste Arbeitsgruppe hat sechs Sitzungen abgehalten. Die Arbeitsgruppe hat zu Beginn festgestellt, dass die Analyse bestimmter Massnahmen nicht in ihren Kompetenzbereich fiel oder in verschiedenen Bereichen bereits Massnahmen getroffen wurden oder in Vorbereitung waren.

Drei Untersuchungsbereiche wurden schliesslich eingekreist und behandelt:

- Analyse der organisatorischen Massnahmen im Zusammenhang mit der Personalverwaltung;
- Analyse des Handlungsspielraums des Staatsrats in Gehaltsfragen;
- Analyse der Leistungen des Staats.

4.2 Analyse der organisatorischen Massnahmen

In diesem Bereich hat sich der Staatsrat für folgende Massnahmen entschieden:

- a. Bei Abgängen (Pensionierung oder Kündigung), wird eine Analyse durchgeführt, bevor die Stelle neu besetzt wird. Der Dienstchef oder der Direktor der betroffenen Dienststelle muss hierzu ein Formular ausfüllen. Das Formular wird von der Direktion oder der Verwaltungseinheit validiert. Daraufhin prüft das POA (Amt für Personal und Organisation), ob ein Ersatz notwendig ist. Endgültig entscheiden wird die Anstellungsbehörde entsprechend dem Reglement über das Staatspersonal. Dem Formular muss das Pflichtenheft beigefügt werden.
- b. Das Formular, mit dem ein Gesuch um AHV-Überbrückungsrente gestellt werden kann, sollte in dieses Verfahren integriert werden können.
- c. Bei der Schaffung einer neuen Stelle kommt ein gleichartiges Verfahren zur Anwendung.
- d. Bei einer Kündigung oder einem Rücktritt in den Ruhestand wird die Person über die Gründe ihres Abgangs befragt und um eine kurze Bilanz ihrer Tätigkeit sowie um Änderungsvorschläge gebeten. Die entsprechende Unterlage reicht die Person dem Dienstchef oder direkt der Direktion oder der höheren Verwaltungseinheit ein. Mit diesem Dokument kann auch um ein Abgangsgespräch mit der Direktion oder der höheren Verwaltungseinheit ersucht werden.

4.3 Analyse des Handlungsspielraums in Gehaltsfragen

Die Zunahme der Lohnsumme ist eine der Hauptsorgen des Grossen Rates und des Staatsrats. Die Arbeitsgruppe hat den Handlungsspielraum untersucht, über den der Staatsrat im Bereich der Löhne verfügt. Die folgende Aufstellung zählt die Einflussmöglichkeiten auf, die das neue, am 1.1. 2003 in Kraft getretene Personalgesetz dem Staatsrat zugesteht.

Hinweis: Die folgende Liste berücksichtigt keine organisatorischen Massnahmen bezüglich der Zahl der Vollzeitstelleneinheiten, der Arbeitszeit (wöchentliche, jährliche, Rentenalter usw.) der Urlaubsdauer (Schwangerschaftsurlaub, Ferien usw.) oder die Dauer der Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Unfall.

Gegenstand und entsprechende Gesetzesbestimmungen

Kommentar

1. Festsetzung der Gehaltsskalen

Art. 79 und 80 StPG sowie Art. 89 und 90 StPR

In Beachtung des Gesetzmässigkeitsprinzips sind die Minima und Maxima der Gehaltsskalen gesetzlich festgelegt. Der Staatsrat legt selber die Zahl der Klassen und deren Minima und Maxima sowie die Höhe der Stufen und

deren Anzahl fest. Für die erste Zeit ist zwar vorgesehen, dass der Staatsrat die geltenden Stufen beibehält, doch durch Einwirkung auf den Betrag der Stufen und auf die Dauer ihrer Zuteilung, kann der Lohnanstieg gebremst werden, was das aktuelle System nicht erlaubt.

2. Teuerungsausgleich

Art. 81 StPG und Art. 91 StPR

Der Staatsrat fällt jedes Jahr einen Entscheid über die Anpassung an die Teuerung. Er muss mindestens alle 3 Jahre eine Gehaltsanpassung vornehmen (das erste Mal im 2006 mit Wirkung auf den 1. Januar 2007). Doch wenn die finanzielle Lage des Staats dies rechtfertigt, kann auch nur eine Teilanpassung erfolgen.

3. Anpassung an die Reallohnentwicklung im Allgemeinen

Art. 81 StPG und Art. 92 StPR

In Analogie zum System des Teuerungsausgleichs entscheidet der Staatsrat jährlich über die Anpassung und ist alle 3 Jahre dazu verpflichtet: bei negativer Entwicklung kann die Anpassung den sozialen Aspekten Rechnung tragen. Wenn die finanzielle Lage des Staats dies rechtfertigt, kann bei einer positiven Entwicklung auch nur eine Teilanpassung erfolgen.

4. Anpassung an die Reallohnentwicklung, Erhöhung des Höchstbetrags der Gehaltsklassen

Art. 81 und 137 Abs. 2 StPG, Art. 92 StPR

Diese Bestimmungen geben dem Staatsrat keinen Handlungsspielraum, um den Lohnsummenanstieg zu begrenzen. (Betrifft die Erhöhung des Höchstbetrags um jährlich 300 Franken).

5. Arbeitsmarktzulage (Grundsatz, Gewährung in Form zusätzlicher Gehaltsstufen, Gewährung in Form einer Gehaltszulage, Personalkategorien)

Art. 84, 88 Abs. 2 StPG, Art. 97 bis 101 StPR

Ausser der Gewährung in Form zusätzlicher Gehaltsstufen sind diese Zulagen zeitlich begrenzt und können gekürzt oder gestrichen werden. Der Staatsrat kann den Arbeitsmarkt berücksichtigen, um qualifiziertes Personal halten oder anstellen zu können, behält aber die finanzielle Kontrolle über diese Massnahme. Zurzeit werden keine Entschädigungen bezahlt (ausser bei der Kantonspolizei, aber in bescheidenem Masse).

6. Prämien und Belohnungen (Einzelprämie, Gruppenprämie, Belohnung für Erfindungen und Vorschläge)

Art. 92 bis 95 StPG, nicht im StPR

festgelegt, wird aber später geregelt.

Nach Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen werden diese Prämien und Belohnungen nur noch einen begrenzten Einfluss auf die Lohnsumme haben (zurzeit nicht genutzt).

7. Arbeitgeberzulage für Kinder

Art. 96 StPG und Art. 110 bis 112 StPR

Die Beträge (150 Franken für 1. und 2. Kind sowie 75 Franken ab 3. Kind) können vom Staatsrat festgesetzt werden.

8. Einmalige Zulage bei Invalidität oder im Todesfall

Art. 97 StPG

(keinen Einfluss)

9. Dienstaltersgeschenk

Art. 98 StPG und Art. 113 bis 116 StPR

Die Bedingungen können vom Staatsrat festgesetzt werden.

10. Besondere Entschädigungen (für Vertretung, Sitzungen und besondere Arbeiten, für Spesen und Umzug)

Art. 99 bis 102 StPG, Art. 117 bis 134 StPR

Die Bedingungen können vom Staatsrat festgesetzt werden.

11. Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen

Art. 103 StPG

Es handelt sich um Sozialbeiträge, die durch Gesetze des Bundes und des Kantons geregelt werden. Auf kantonaler Ebene können die Beiträge an die PKSPF von 11,5% nur per Gesetzesänderung abgeändert werden. Über die UVG-Prämien werden jetzt schon Verhandlungen geführt, der Spielraum ist aber gering, da die Prämien vom BSV und BPV genehmigt werden müssen.

12. Beschrieb, Bewertung und Einreihung der Funktionen

Art. 17 und 18 StPG

Die Bedingungen können vom Staatsrat festgesetzt werden. Gemäss einem BGE kann aber nicht aus Budgetgründen von einer Verbesserung der Gleichbehandlung von Mann und Frau abgesehen werden.

Abkürzungen:

StPG: Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal

StPR: Reglement über das Staatspersonal (Stand am 1. Januar 2004)

Diese Liste bedeutet nicht, dass der Staatsrat in all diesen Bereichen tatsächlich eingreifen wird. Sie zeigt aber, dass der Staatsrat in den meisten Fällen auf die wichtigsten Bestandteile der Lohnsumme Einfluss nehmen kann.

4.4 Analyse der Leistungen des Staats

4.4.1 Einleitung

Die vom Staatsrat beauftragte Arbeitsgruppe hat sich ferner damit befasst, konkrete Vorschläge zu formulieren, um gemäss den Zielen von Kapitel 5 des Finanzplans für die Legislaturperiode den Nettolohnsummenanstieg mittel- und langfristig zu zügeln. Damit dieses Ziel erreicht wird, meint die Arbeitsgruppe, dass die Aufgaben des Staats überdacht und die erbrachten Leistungen untersucht werden müssen. Deshalb sollten eine Analyse der staatlichen Leistungen durchgeführt werden. Auch der Staatsrat teilt diese Meinung.

Das vorliegende Kapitel ist die Zusammenfassung eines Berichts, den die HSW Freiburg in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe erstellt hat. Der Bericht stützt sich auf zahlreiche Forschungs- und Analysearbeiten, die es erlaubten, eine Evaluation vorzunehmen und eine Empfehlung bezüglich der Methoden und Systeme für eine Leistungsanalyse herauszugeben.

Nach einer Umfrage bei den öffentlichen Verwaltungen verschiedener Kantone, insbesondere der Kantone Jura und Neuenburg, kam man zum Schluss, dass **der Kanton Freiburg sein eigenes System für eine Leistungsanalyse entwickeln muss** und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Erfahrung zeigt, dass ein pragmatischer Ansatz gewählt und angewandt werden muss, damit die kantonalen Eigenheiten berücksichtigt werden können;
- Es gibt nur wenige Methoden, die wissenschaftlich anerkannt sind. Ausserdem können sie nicht eins zu eins übernommen werden, da sie zumeist den Beizug externer Spezialisten erfordern.

4.4.2 Die Risiken eines derartigen Projekts

Die Untersuchungen haben ergeben, dass die Leistungsanalyse einen Konflikt zwischen dem politischen Willen und dem tatsächlich Möglichen an den Tag fördern kann. Die Reibungen zwischen den politischen Absichten und der Wirklichkeit, die gekennzeichnet ist durch die Eigenheiten der verschiedenen Tätigkeitsgebiete des Staats, durch den allfälligen Widerstand des Personals, durch andere Projekte, die vom Personal bereits ein besonderes Engagement verlangen, aber auch die geltende Gesetzgebung könnten die Verwirklichung der politischen Beschlüsse behindern. Die Durchführung einer Leistungsanalyse bedeutet eine klare Bejahung der auf allen politischen und administrativen Entscheidungsebenen unternommenen Schritte.

Ausserdem ist zu bedenken, dass bestimmte Bereiche der Kantonsverwaltung nicht mit Standardinstrumenten evaluiert werden können. Dies betrifft unter anderem das Unterrichtswesen, die Polizei, das Gesundheitswesen oder bestimmte Bereiche, deren Aufgaben durch den Bund bestimmt werden. Der rein administrative Teil dieser Bereiche kann jedoch mit den gleichen Mitteln wie die anderen Bereiche analysiert werden.

Der Staatsrat ist sich der Risiken eines derartigen Projekts bewusst. Deshalb vertritt er die Meinung, dass die Analyse auf interner Ebene durchgeführt werden muss und dass im Anschluss an die Pilotanalyse, diese auf alle Verwaltungseinheiten des Staats innerhalb einer relativ kurzen Frist ausgedehnt werden sollte.

4.4.3 Beschreibung des Konzepts

Mit der Einführung einer Leistungsanalyse müssen verschiedene Ziele erreicht werden:

Allgemeines Ziel:

Definition einer Reihe von Massnahmen und Vorschlägen, mit denen bewertet werden kann, ob die Leistungen des Staats angemessen sind. Hierfür sollten:

- die Leistungen durchleuchtet werden, um Transparenz über diese Leistungen zu schaffen.
- die Leistungen analysiert und bewertet werden.
- Vorschläge ausgearbeitet werden, um die Leistungen zu redimensionieren.

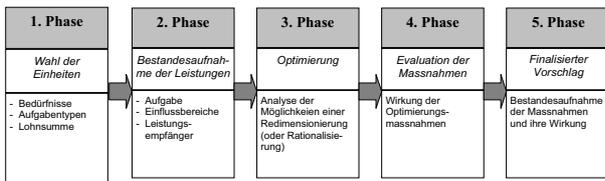
Besondere Ziele:

Beeinflussung der Personalverwaltung, um:

- die Lohnsumme unter Kontrolle zu halten;
- personelle Ressourcen zur Ausführung der wichtigsten Aufgaben des Staats freizusetzen;
- den Handlungsspielraum zu vergrössern.

4.4.3.1 Ablauf der Phasen

Das vorgeschlagene Konzept besteht aus **fünf Phasen** und stützt sich hauptsächlich auf die Erfahrungen aus dem Projekt der Führung mit Leistungsauftrag (FLA) in der Kantonsverwaltung.



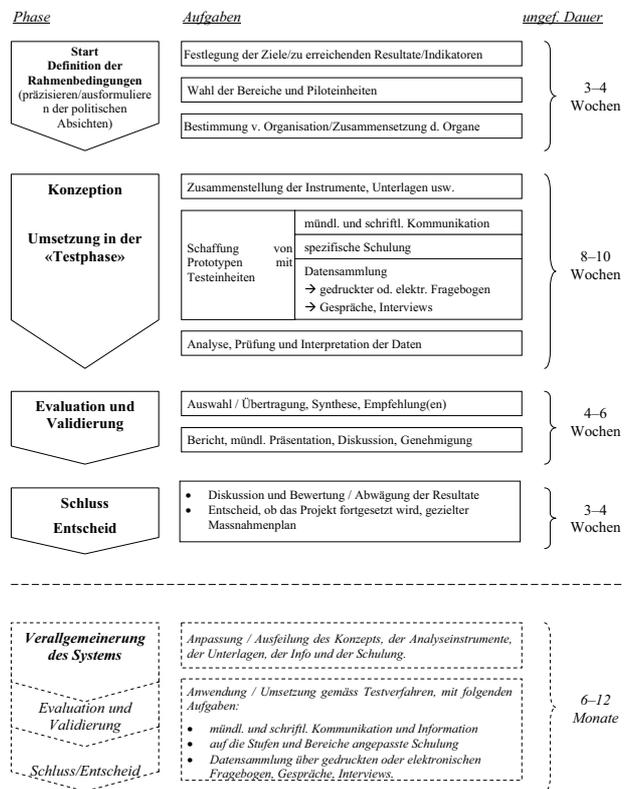
Auch wenn das vorgeschlagene Konzept einfach und klar erscheint, so kann ein so empfindliches Thema wie die Analyse und allfällige Redimensionierung der staatlichen Leistungen nicht mit einer völlig rationellen und wissenschaftlichen Methode angegangen werden. Stattdessen werden auch Werturteile in die Entscheidungen einfließen. Dies wird besonders bei den Entscheidungen der Fall sein, die anhand der Aktions- und Änderungsvorschläge gefällt werden müssen. Da sowohl wissenschaftliche als auch politische Aspekte den Entscheid beeinflussen, muss sich dieser auf einen transparenten Prozess abstützen: Wer entscheidet aufgrund welcher Konsultationen oder Stellungnahmen?

Bezüglich der Methode, die für die Analyse der staatlichen Leistungen im Kanton Freiburg eingesetzt werden soll, scheint es uns vorteilhaft, das Projekt einer Teilreform des Kantons Jura als Vorbild zu nehmen.

Die Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Organisationsregeln verlangt von den Direktionen und der Staatskanzlei, dass sie eine Bestandesaufnahme der wichtigsten Aufgaben aller ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten aufstellen. Diese Bestandesaufnahme wird bereits Teil des Prozesses der Leistungsanalyse sein.

4.4.3.2 Schematischer Verlauf

Unter Berücksichtigung der oben genannten Bedingungen wird im Folgenden eine schematische Darstellung des Prozesses für die Realisierung des Freiburger Modells aufgestellt.



4.4.3.3 Mittel und Organisation

4.4.3.3.1 Mittel

Bezüglich der finanziellen und personellen Mittel, der Organisation und der Infrastruktur kann man sich ebenfalls auf das Vorgehen und die Erfahrungen anderer Kantone stützen. Eine detaillierte Kostenschätzung für die verschiedenen Organe und Aufgaben steht noch aus. Die für die Pilotphase benötigten finanziellen Mittel werden auf etwa 350 000 Franken geschätzt. Darin nicht inbegriffen sind die internen Kosten der Pilotseinheiten.

4.4.3.3.2 Akteure

Damit ein professionelles Verfahren und die Anwendung der spezifischen Methodik eines derartigen Systems gewährleistet werden, ist die Beteiligung oder zumindest die zeitweise Begleitung durch einen oder mehrere interne oder externe Spezialisten im Bereich der Organisationsanalyse oder der öffentlichen Verwaltung erforderlich. Ebenfalls sollten innerhalb der Verwaltung Personen rekrutiert werden, die damit beauftragt sind, die am Prozess beteiligten Organe und leitenden Angestellten oder sogar das gesamte Personal zu unterstützen (technische Unterstützung, «psychologische» Begleitung). Diese beiden Gruppen von Fachpersonen werden nicht nur ihre spezifischen Kompetenzen zur Verfügung stellen und für die Beachtung der Methode sorgen, sondern auch die Gleichbehandlung gewährleisten und einen unbefangenen Blick von aussen auf die analysierten Einheiten werfen.

Auch wenn sich die Projektgruppe auf die Erfahrungen aus den jurassischen und neuchâtelischen Projekten stützt und verschiedene Elemente daraus übernehmen kann, ist eine starke Beteiligung des Amtes für Personal und Organisation unerlässlich. Seine Aufgabe besteht

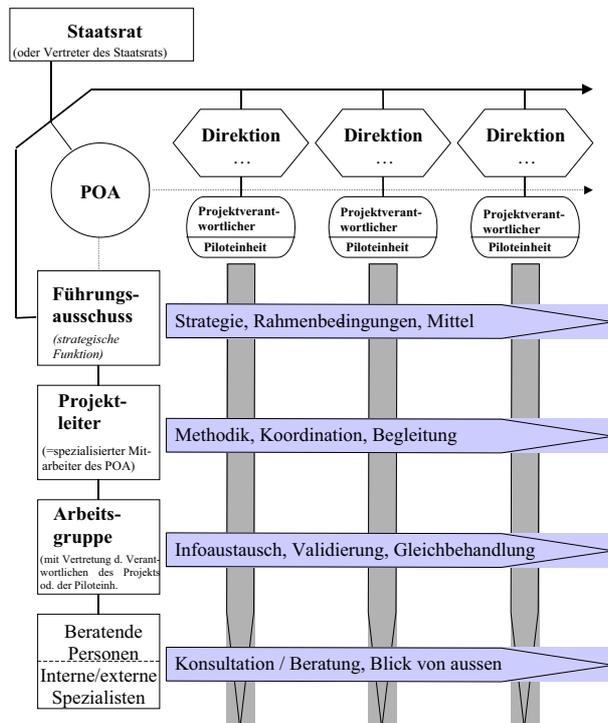
insbesondere in der Kontrolle und Gewährleistung des Zusammenspiels mit anderen Projekten und der Gesetzgebung sowie in der Unterstützung und Überwachung der Normierung des Analyseystems. Die Projektgruppe, die aus repräsentativen Vertretern der Direktionen, Institutionen und anderen betroffenen – und interessierten – Einrichtungen besteht, muss für die Berücksichtigung der Freiburger Besonderheiten sorgen.

Auch wenn schliesslich alle Bereiche des Staats einer Analyse unterzogen werden (deren Methode und Zeitplan noch zu bestimmen sind), sieht das Konzept eine Pilotphase vor, an der das Modell ausgearbeitet, die Instrumente ausprobiert und das Konzept ausgefeilt werden. Für diese Phase wird der Staatsrat noch vor Ende dieses Jahres in jeder der sieben Direktionen eine Verwaltungseinheit bezeichnen, die einer Leistungsanalyse unterzogen wird.

4.4.3.3 Projektorganisation

Aufgrund der festgesetzten Ziele und der Erfahrungen anderer Kantone stützt sich die Projektorganisation auf eine «Matrixstruktur». Diese hat den Vorteil, dass die Bedürfnisse der Direktionen besser berücksichtigt und Projekte unter der Verantwortung der Direktionen mit Unterstützung des Führungsausschusses und des Projektleiters durchgeführt werden können.

Matrixstruktur



4.4.3.4 Rahmenbedingungen und Auswirkungen

Die meisten der kontaktierten Kantone haben die Erfahrung gemacht, dass der Erfolg des Vorgehens und die Motivation der Verantwortlichen, eine Leistungsverbesserung in der öffentlichen Verwaltung herbeizuführen, stark von der allgemeinen Politik und vom politischen Willen zur Veränderung und zur Hinterfragung der Leistungen des Staats abhängt. Auch wenn gewisse Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mit verwaltungstechnischen Problemen zu tun haben, so lohnt es sich doch, sie am Projekt

und an den Bemühungen um Verbesserung der Leistungen und Verfahren vermehrt teilnehmen zu lassen, um von ihren Kenntnissen und Kompetenzen zu profitieren und ihnen das Interesse eines derartigen Vorgehens vor Augen zu führen.

Man muss sich bewusst sein, dass das Projekt einer Leistungsanalyse eine Änderung in der Unternehmenskultur braucht und deshalb die nötige Zeit und die nötigen Mittel verlangt, damit der Änderungsprozess begleitet werden kann; Dies beginnt mit der strengen Beachtung des Zeitplans, gefolgt von einer offenen und regelmässigen, an das Zielpublikum angepassten Kommunikation, bis zur (verstärkten) Verfügbarkeit und dem vorbildlichen Verhalten der Verantwortlichen der Verwaltungseinheiten.

5. INVENTAR & INTENSIVIERUNG DER INTERKANTONALEN ZUSAMMENARBEIT

5.1 Bisherige Arbeiten

Der Staatsrat beauftragte die Arbeitsgruppe «*Inventar und Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit*» mit einer Bestandesaufnahme der heute bestehenden interkantonalen Zusammenarbeits-tätigkeit und einer Beurteilung der bei dieser Tätigkeit eingesetzten Ressourcen. Der Auftrag umfasste zudem die Auswertung der Untersuchungsergebnisse und das Ausarbeiten von Vorschlägen zu einer interkantonalen Zusammenarbeits-tätigkeit, die zu einem rationellen Einsatz der kantonalen Ressourcen beiträgt. Dieses Inventar erlaubt es ferner, dem Postulat Beat Vonlanthen vom 9. Oktober 2001, Nr. 262.01, über ein Konzept für eine zukunftsorientierte Aussenpolitik Folge zu leisten.

Die Arbeitsgruppe versandte einen Fragebogen an die Generalsekretäre der Direktionen und an den Staatskanzler und bat sie um Weiterleitung an sämtliche Ämter und Dienste, damit sie eine Bestandesaufnahme erstellen konnte. Aus der Umfrage gingen 259 verschiedene Zusammenarbeits-tätigkeiten hervor. Dazu gehören natürlich sehr bedeutende interkantonale Aktivitäten wie auch Zusammenarbeiten, die lediglich aus einem einfachen Informationsaustausch bestehen. Die Fragebögen wurden in zwei Schritten ausgewertet. Eine erste, rein quantitative Auswertung aller Fragebögen brachte bereits einige interessante Sachverhalte zutage. Die interkantonale Zusammenarbeit wurde unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht: allgemeine Daten, Aufgabendelegierung, Ressourcen, Führung und Kontrolle sowie Beurteilung.

Die Arbeitsgruppe musste sich aufgrund der vielen Fragebögen auf die wichtigsten Zusammenarbeiten beschränken. Diese wurden in einem zweiten Schritt weiter untersucht. Als Selektionskriterium wählte die Arbeitsgruppe die budgetären Auswirkungen einer interkantonalen Zusammenarbeit. Aus 25 Fragebögen gingen Nettoausgaben oder -einnahmen von über 100 000 Franken pro Jahr hervor. Sie wurden deshalb als bedeutend erachtet und in einer eingehenden qualitativen Analyse weiter untersucht. Zum einen konnten mit der qualitativen Analyse einige Sachverhalte aus der quantitativen Untersuchung bestätigt werden. Zum andern kamen weitere Lücken zum Vorschein, die zu neuen Vorschlägen führten.

Aus der Untersuchung gehen die folgenden hauptsächlichen Schwierigkeiten hervor:

- teilweise ungenügende Information der politischen Instanzen (Staatsrat, Grosser Rat)
- teilweise lückenhafte oder unregelmässige Kontrolle
- fehlende Information über die tatsächlichen Kosten der Zusammenarbeit, zum Beispiel nicht in Rechnung gestellte Lohnkosten
- fehlende Perspektiven (die meisten Antwortenden sehen kaum Potenziale für eine Verbesserung oder Intensivierung der Zusammenarbeit)

Nachdem die Fragebögen ausgewertet waren, konzentrierte sich die Arbeitsgruppe auf die Suche nach möglichen Modellen für eine wirksamere und intensivere interkantonale Zusammenarbeit.

5.2 Stärkere Wirksamkeit und Intensität der interkantonalen Zusammenarbeit

Die zunehmende Mobilität von Menschen und Gütern führt zu einer zunehmenden kantonsübergreifenden Aktivität von Bürgerinnen, Bürgern und Betrieben. Dies führt oft zu einem Ungleichgewicht zwischen Leistungsangebot und Lastenausgleich. In Bereichen wie Bildung, öffentliche Gesundheit und Verkehrsinfrastrukturen ist die tägliche Bewältigung der Aufgaben bereits so komplex und interdependent, dass es für einen Kanton allein praktisch unmöglich ist, das Leistungsangebot mit gerechtfertigten Ausgaben zu decken.

Damit und mit der besorgniserregenden Lage der öffentlichen Finanzen in der Schweiz ist es nicht verwunderlich, dass die Intensivierung und Professionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit für immer mehr Kantone zu einem wichtigen Mittel für einen rationellen Einsatz der knappen Ressourcen wird. In Bezug auf die mittel- und langfristige Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit kommen weitere Herausforderungen auf die Kantone zu:

1. Revitalisierung des Föderalismus. Darauf wurde bereits reagiert und zwar besonders im Rahmen der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung» (NFA), über die das Volk im zweiten Halbjahr 2004 abstimmen wird. Auf interner Ebene ist für neun Bereichen eine obligatorische interkantonale Zusammenarbeit vorgesehen. Von aussen beeinflusst die europäische Integration den schweizerischen Föderalismus und damit die interkantonale Zusammenarbeit, unabhängig von der einschlägigen eidgenössischen Politik. Die Konferenz der Kantonsregierungen hat kürzlich das Projekt einer europapolitischen Strategie der Kantone publiziert. Dieses Projekt führt die im Rahmen von Kompetenzverteilung und Finanzordnung anstehenden Reformen an. Dazu ist zu bemerken, dass der Kanton Freiburg am 15. und 16. September 2005 die erste nationale Föderalismuskonferenz organisiert.

2. Wirtschaftliche und technologische Entwicklung, die für die Westschweiz auf drei Pfeilern beruht:

- Gemeinsame Massnahmen im Bereich der Wirtschaftsförderung gegen aussen bzw. Schaffung und Entwicklung interkantionaler Zentren. Diese Massnahmen setzen eine Zusammenlegung bestimmter Mittel der kantonalen Wirtschaftsförderung und die Aushandlung von Leistungsausgleichsmechanismen voraus;
- Entwicklung von wirtschaftlichen Exzellenz-Zentren (clusters) auf regionaler, nicht nur kantonalen Ebene,

zusammen mit einem regional ausgehandelten und organisierten Allokations-, Verteilungs- und Lastenausgleichssystem;

- Unterstützung von Projekten regionaler und nationaler Bedeutung (z.B. Expo.02 – Dreiseenregion), aus denen auch noch nach Beendigung des Projekts Nutzen gezogen wird.

3. Ausbildung und höheres Bildungswesen; eine Herausforderung, die sich heute vor allem in der Annäherung der Hochschulen der grossen Regionen (Universitäten, Fachhochschulen, Zusammenarbeit mit der ETH Lausanne usw.) zeigt. Eines der Ziele dabei besteht in der Zentralisierung des wissenschaftlichen Potenzials, in dessen Aufwertung auf regionaler und Positionierung auf nationaler, vor allem aber auch internationaler Ebene.

4. Planung der grossen Infrastrukturen. Beim Verkehr steht die Gewährleistung einer langfristig guten Erschliessung der Westschweiz im Vordergrund, das heisst eine gute Anbindung an die nationalen und internationalen Verkehrsnetze – ein zentrales Element des kantonalen und regionalen Standortwettbewerbs. Konkret geht es heute um die Anbindung dieser Region an die europäischen Hochgeschwindigkeitsnetze. Die Zusammenarbeit im Bereich der Spitäler – insbesondere auf dem Gebiet der Spitzenmedizin – ist mit den immer enger werdenden finanziellen Verhältnissen der Kantone ein weiterer Bereich, bei dem globaler gehandelt und über eine Umstrukturierung der Kompetenzen und Einrichtungen nachgedacht werden muss.

Die interkantonale Zusammenarbeit sollte in dreierlei Hinsicht gestärkt werden: politisch (Föderalismusreform), wirtschaftlich (die Region in der Schweiz und im Europa der Regionen positionieren) und finanziell (rationeller Einsatz der öffentlichen Ressourcen).

Die Vorschläge der Arbeitsgruppe umfassen fünf Punkte, mögliche Lösungen, die konkretisiert werden sollen. In diesem Stadium war die Arbeitsgruppe nicht mit der Ausarbeitung eines konkreten Aktionsplans beauftragt.

5.2.1 Verabschiedung von Leitlinien

Der Staatsrat betreibt bereits heute eine aktive interkantonale Politik der Zusammenarbeit. Sie würde gewinnen, wenn sie sichtbar gemacht würde. Mit allgemeinen Leitlinien können einerseits die Politik der Zusammenarbeit des Kantons Freiburg und ihre Ziele intern und extern kommuniziert werden und andererseits die Ämter und Dienste der Verwaltung auf die Effizienzpotenziale der Zusammenarbeit aufmerksam gemacht werden. Jede Direktion sollte diese Leitlinien im Hinblick auf ihre Bedeutung für die interkantonale Zusammenarbeit und die allgemeinen Perspektiven und Tätigkeiten prüfen und diskutieren.

Leitlinien

1. Die Regierung des Kantons Freiburg führt eine aktive Politik der interkantonalen Zusammenarbeit; damit optimiert sie ihre Tätigkeit unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel und Ressourcen.
2. Der Kanton Freiburg passt seine Politik der Zusammenarbeit systematisch den neuen Gegebenheiten an, die sich durch den neuen Finanzausgleich oder neue nationale und internationale Situationen ergeben können.

3. Der Kanton Freiburg verstärkt die interkantonale Zusammenarbeit in Bereichen, in denen Aufgaben gemeinsam erledigt oder an andere Kantone delegiert werden können.
4. Der Kanton Freiburg verstärkt die politische und technische Koordination mit seinen Partnern.
5. Der Kanton Freiburg verbessert die Transparenz des Entscheidungsprozesses, setzt ein finanzielles und politisches Steuerungssystem ein und nimmt eine politische Bewertung der Ergebnisse der wichtigsten Zusammenarbeiten vor.
6. Der Kanton Freiburg stellt mit der Veröffentlichung im Rechenschaftsbericht seiner interkantonalen Zusammenarbeitstätigkeiten und Zusammenarbeitsverpflichtungen vollkommene Transparenz sicher.

5.2.2 Schaffung einer Koordination der interkantonalen Zusammenarbeit

Die Koordination der interkantonalen Zusammenarbeit könnte dem Koordinator für Aussenbeziehungen übertragen werden. Dazu braucht es ein spezifisches Pflichtenheft. Zur Bewältigung dieser Aufgaben verfügt der Koordinator unter anderem über den Rahmenkredit, der mit dem Voranschlag 2004 bewilligt wurde. Die Koordination umfasst insbesondere folgende Aufgaben:

- Ständige Aktualisierung der Informationen über die wichtigsten interkantonalen Zusammenarbeiten des Kantons (die Typologie muss zu einem späteren Zeitpunkt definiert werden). Diese Liste, die im Intranet verfügbar gemacht wird, soll über die allgemeine Lage, Neuigkeiten im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit, laufende Projekte und die wichtigsten kommenden Sitzungen informieren;
- regelmässige Information via Rechenschaftsbericht des Staatsrates und
- auf Anfrage Beratung der Direktionen und der Ämter und Dienste bei Unklarheiten im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit, um so eine gewisse Harmonisierung der Zusammenarbeit sicherzustellen.

5.2.3 Schaffung einer Erfolgskontrolle

Aus der Umfrage ging hervor, dass es für viele Ämter nicht einfach ist, die Kosten der Zusammenarbeit zu beziffern. Die Arbeitsgruppe befürwortet Instrumente für den Vergleich der Kosten, die entstehen, wenn eine Aufgabe allein erledigt wird, mit denjenigen, die entstehen, wenn die gleiche Aufgabe in Zusammenarbeit mit einem Partner ausgeführt wird. Zudem sollte es Bestimmungskriterien zur Aufschlüsselung der kantonalen Beiträge geben. Falls dies bei einem Bereich für notwendig erachtet wird, sollte dafür ein globales Konzept erstellt werden, das die Direktionen dann bei ihren wichtigsten Zusammenarbeiten anwenden können.

Für eine Ermittlung der Kosten der Zusammenarbeit braucht es eine allgemeine Anstrengung, die Darstellung von Voranschlägen und Abrechnungen zu verbessern. Zudem kann zur Ermittlung der Vollkosten in bestimmten Fällen auch die Kostenrechnung angewendet werden.

Mit der Beschränkung auf die (finanziell) wichtigen Zusammenarbeiten, zum Beispiel solche mit Nettokosten von über 100 000 Franken, müsste die Rolle des Staates und seiner zentralen Dienste bezüglich der folgenden Etappen genauer definiert werden:

- Verhandlungen, Erarbeitung;
- Ratifizierung;
- Umsetzung;
- laufender Betrieb;
- Erfolgskontrolle (funktionsmässig und finanziell);
- periodische Auswertung der Resultate.

Weil die Kosten sehr rasch anwachsen und immer mehr finanzielle Mittel für die interkantonale Zusammenarbeit verwendet werden, sind eine bessere Transparenz im Entscheidungsprozess, eine bessere finanzielle und politische Steuerung der Aufgaben und eine periodische Auswertung der Ergebnisse der Zusammenarbeit notwendig. Zur Erreichung dieser Ziele müssen insbesondere folgende Punkte beachtet werden:

- Genaue Festlegung interner Betriebsregeln für die Zusammenarbeit (Definition der Kompetenzen der Ausschüsse, der zuständigen Staatsrätin oder des zuständigen Staatsrates, der Direktorinnen oder Direktoren und der Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher). Für jede wichtige Zusammenarbeit sollte festgelegt werden, zu welchem Zeitpunkt die Staatsrätin oder der Staatsrat über strategische Optionen, Voranschlag und grosse Investitionen zu befinden hat. Ein Online-Zeitplan zu den Voranschlags- und Parlamentsverfahren des Kantons sollte erstellt werden;
- die Notwendigkeit der Forderung einer strategischen Planung, eines regelmässig aktualisierten Finanzplans und explizit festgelegter Ziele für jede einzelne Zusammenarbeit, gegebenenfalls mit Leistungsmandat;
- die Möglichkeit, ein Organ für die interkantonale Koordination in Fragen der finanziellen Zusammenarbeit einzurichten. Mit diesem Organ könnten Finanzpläne, Voranschläge und Abrechnungen dieser interkantonalen Organisationen überprüft werden. Die Überprüfung müsste in den Zeitplan und den Entscheidungsprozess der betroffenen Kantone integriert werden;
- die koordinierte Einführung einer Finanzkontrolle durch die kantonalen Finanzinspektorate sowie die Festlegung von Mindestanforderungen für die Darstellung von Halbjahres-Resultaten und das periodische Controlling;
- die Anforderungen, die bei der Auswertung der Ergebnisse unter dem Blickwinkel der periodischen Analyse der Ergebnisse der Staatspolitik festzulegen sind;
- die Schaffung eines Standard-Auswertungsformulars für eine bessere Kontrolle der Zusammenarbeitstätigkeiten der Freiburger Verwaltung.

5.2.4 Intensivierung der Zusammenarbeit in Bereichen, die besonders von Ressourcenknappheit betroffen sind und die Synergiemöglichkeiten bieten

Die Direktionen werden zu einer zukunftsorientierten Planung aufgefordert, die die Bereiche identifiziert, bei denen durch Zusammenarbeit Skalenerträge erzielt und Synergien genutzt werden können. Dies im Hinblick auf die neuen, durch die laufende Entwicklung auf die Schweiz zukommenden Herausforderungen: auf nationaler Ebene die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung (NFA), die möglichen Reformen im Bereich der Gesundheits- und Sozialversicherungspolitik; auf internationaler Ebene die Bologna-Deklaration

über die Reform des Hochschulwesens, die mögliche Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Ausland in den Bereichen Justiz, Polizei, Asyl und Migration bei einem Beitritt zu den Schengen/Dublin-Abkommen.

Im Bericht über die Neugestaltung des Finanzausgleichs wurden neun Bereiche der interkantonalen Zusammenarbeit identifiziert: kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Institutionen zur Betreuung behinderter Personen, Straf- und Massnahmenvollzug, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, öffentlicher Agglomerationsverkehr, Abfallanlagen, Abwasseranlagen sowie Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

Aus den Umfrageergebnissen und den oben erwähnten nationalen und internationalen Tendenzen geht hervor, dass die Zusammenarbeit in folgenden Bereichen besonders gefördert werden muss:

- Erziehung und Berufsbildung
- Gesundheit und soziale Institutionen
- Polizei und Sicherheit.

Für jeden dieser Bereiche müssen nun unter anderem die möglichen Formen und Arten der Zusammenarbeit, die potentiellen Partner sowie die finanziellen und strukturellen Auswirkungen der Einführung einer neuen Zusammenarbeit beziehungsweise der Verstärkung einer bestehenden Zusammenarbeit eruiert werden. Statt nach möglichen Mitteln zur Finanzierung bestehender oder neuer Strukturen zu suchen, muss vielmehr gefragt werden, wie man die Bedürfnisse der Bevölkerung auf möglichst rationelle Weise befriedigen kann und ob es dafür einen «interkantonalen Lösungsweg» gibt. So müsste über vorstellbare Zusammenarbeiten in Bereichen, in denen Aufgaben gemeinsam erledigt oder vollständig delegiert werden können, nachgedacht werden (vgl. 2.5). Weitere Bereiche wie zum Beispiel die Wirtschaftsförderung könnten durchaus miteinbezogen werden.

5.2.5 Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Umsetzung gemeinsamer Aufgaben oder der Delegierung von Aufgaben

Die Umfrageergebnisse haben gezeigt, dass die interkantonale Zusammenarbeit bei gemeinsamen und delegierten Aufgaben noch verstärkt werden kann. Diese Aktivitäten bieten ein grosses Potenzial für Synergien und Sparmassnahmen. Sie sind zwar möglicherweise schwieriger zu realisieren, weil eine zuverlässige Analyse der finanziellen Auswirkungen in einigen Fällen schwierig ist und weil mit ihrer Einführung bei bestehenden Zusammenarbeiten Umwandlungen bestehender Strukturen verbunden sind. Doch scheinen solche Probleme nicht unüberwindbar. Zudem bestehen bei «neuen Bereichen», für die es noch keine kantonalen Strukturen gibt, keine Hindernisse wegen eines Widerstands der bestehenden Strukturen. Mittelfristig ist es von Vorteil, solche Zusammenarbeiten zu wählen.

Im Hinblick auf die Verstärkung einer solchen Strategie, könnte ihre mögliche Anwendung auf einem besonders von der interkantonalen Zusammenarbeit betroffenen Gebiet, beispielsweise Erziehung/Berufsbildung, geprüft werden. Aufgrund dieser Analyse könnten die erforderlichen Instrumente für die Identifizierung der potenziellen Partner, die Modalitäten der Zusammenarbeit, die finanziellen Aspekte usw. geschaffen werden. Ein solches Pilotprojekt könnte anschliessend als Basismodell für eine Realisierung in anderen Bereichen dienen.

5.3 Nächster Schritt

Die Arbeitsgruppe wird ihre Arbeit wieder aufnehmen und dem Staatsrats Mandatsentwürfe für die betroffenen Verwaltungseinheiten unterbreiten, womit die oben genannten Vorschläge konkretisiert und umgesetzt werden sollen.

6. PERIODISCHE ÜBERPRÜFUNG DER KANTONALEN SUBVENTIONEN GEMÄSS SUBVENTIONSGESETZ (SUBG)

6.1 Ausgangslage

6.1.1 Das Subventionsgesetz

Das Subventionsgesetz (SubG) war Bestandteil der in den Regierungsrichtlinien für die Jahre 1997–2001 angekündigten Staats- und Verwaltungsreformen. Das am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Gesetz zielt auf eine sowohl qualitative wie quantitative Verbesserung der Subventionspolitik des Staates ab. Konkret soll mit diesem Gesetz sichergestellt werden, dass die gewährten Subventionen für Aufgaben von öffentlichem Interesse eingesetzt werden, dass sie ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirksame Art erreichen, dass sie nach einheitlichen und gerechten Grundsätzen gewährt werden und dass sie den finanziellen Möglichkeiten des Staates angepasst sind.

Um diese Zwecke zu erreichen, sieht das SubG mehrere Normen und Grundsätze vor, die direkt auf die Subventionen und die diesbezüglichen Gesetzesänderungen anwendbar sind, sowie eine periodische Überprüfung der kantonalen Subventionen. Mit der periodischen Überprüfung, bei der vor allem die Notwendigkeit, der Nutzen, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Subvention untersucht werden, sollen die gesamten Verbesserungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Kriterien und Zielsetzungen des SubG herausgearbeitet und anschliessend umgesetzt werden.

6.1.2 Die Reformen der Jahre 2002–2006

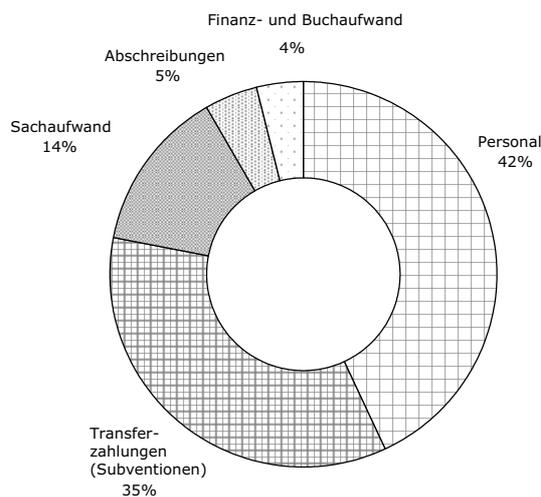
Die Überprüfung der Subventionen ist ausserdem auch einer der fünf Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte, die der Staatsrat im Finanzplan für die Jahre 2002–2006 definiert hat. Der Staatsrat hat sich hier für eine Beschleunigung der Überprüfung der gesamten kantonalen Subventionen ausgesprochen. Der Staatsrat hat sich in seinem Bericht vom 29. Oktober 2002 verpflichtet, einen Bericht über den Stand der Arbeiten in den verschiedenen Reformbereichen vorzulegen. Die vorliegende Analyse kommt dieser Verpflichtung für den Bereich der Subventionen nach.

6.1.3 Die Stellung der Subventionen innerhalb der Kantonsausgaben

Die Brutto-Subventionsausgaben haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten praktisch unablässig zugenommen. Sie setzen sich aus zwei Subventionskategorien zusammen: den Brutto-Subventionen für Investitionen und den Brutto-Subventionen für Funktionsausgaben. Bei den Brutto-Subventionen für die Investitionen ist für den erwähnten Zeitraum eine Zunahme um 10% zu verzeichnen, während sich die Brutto-Subventionen für Funktionsausgaben vervierfacht haben. Im Jahr 1985 machte diese Art von Subventionen 24% des Gesamtaufwandes

des Staates aus, heute sind es 35% des Gesamtaufwandes (vgl. Grafik 1).

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber in Artikel 21 des SubG für die Nettosubventionen für Funktionsausgaben (d.h. die Brutto-Subventionen für Funktionsausgaben abzüglich der Beteiligungen des Bundes, der Gemeinden sowie Dritter) eine Obergrenze festgesetzt hat. Erreichen diese Nettosubventionen 25% des kantonalen Steueraufkommens, müssen Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen über die Subventionen beantragt werden. Im Voranschlag 2004 wurde diese Obergrenze mit veranschlagten Nettosubventionen von 25,5% überschritten.



Grafik 1: Aufwand der Laufenden Rechnung nach Sachgruppen (Staatsrechnung 2003)

6.2 Organisation

Der Staatsrat hat eine Koordinationskommission für die periodische Überprüfung der Subventionen (die Kommission) eingesetzt. Ihre Mitglieder stammen grösstenteils aus den verschiedenen Direktionen des Staatsrats, die von den Subventionen hauptsächlich betroffen sind. Ferner wird die Kommission, deren Aufgabe die Supervision der Subventionsüberprüfungen ist, durch verwaltungsexterne Personen ergänzt. Die Kommission ist zuständig für die Planung und Rahmumgebung für diese Subventionsüberprüfungen und unterbreitet dem Staatsrat ihre Bemerkungen und Anpassungsempfehlungen anhand der von ihr analysierten Prüfungsberichte.

Der Staatsrat hat im Jahr 2002 einen allgemeinen Prüfungsplan für den Zeitraum 2003 – 2007 für alle im Verzeichnis der Subventionen (Anhang des Subventionsreglements SubR) aufgenommenen Subventionen verabschiedet. Mit dieser Planung soll eine erstmalige vollständige Überprüfung aller kantonalen Subventionen bis Ende 2007 erreicht werden. Die jedes Jahr erstellte Detailplanung präzisiert ausserdem die für die jeweils geplanten Überprüfungen zu erreichenden Ziele.

Die Überprüfungen werden in erster Linie von denjenigen Direktionen durchgeführt, die für die entsprechenden Budgets verantwortlich sind. Die Direktionen werden dabei von der Finanzverwaltung unterstützt, was die Ausbildung, das methodische Vorgehen, die entsprechenden Hilfsmittel und die regelmässige Nachkontrolle betrifft. Die Überprüfungen erstrecken sich in der Regel über

einen Zeitraum von 6–8 Monaten, je nach Verfügbarkeit der Personen in den betroffenen Direktionen.

Der konkrete Ablauf einer Überprüfung kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Jährliche Detailplanung durch den Staatsrat, basierend auf dem allgemeinen Prüfungsplan (gegenwärtig 2003–2007);
- Bestimmung der Zielsetzungen für jede geplante Überprüfung durch den Staatsrat;
- Bezeichnung der mit der Durchführung der geplanten Überprüfungen beauftragten Personen durch die Direktionen;
- Schulung der mit den Überprüfungen betrauten Personen durch die Finanzverwaltung;
- Durchführung der Überprüfungen durch die bezeichneten Personen oder Personengruppen (Prüfungsbeauftragte) mit Unterstützung der Finanzverwaltung und mit entsprechenden methodischen Hilfsmitteln, namentlich einem Fragebogen (s. Anhang, Abbildung 4);
- Prüfungsbericht zuhanden der Koordinationskommission für die periodische Überprüfung der Subventionen;
- Stellungnahme der Kommission und Übermittlung der Anträge an den Staatsrat;
- Änderungs- oder Anpassungsbeschlüsse des Staatsrates;
- Umsetzung der beschlossenen Massnahmen durch die Direktionen.

Alle diese Etappen bis zum Schlussentscheid des Staatsrats dauern in der Regel ein Jahr. Die Umsetzungsfrist ihrerseits hängt dann von der Art und Tragweite der beschlossenen Massnahmen ab.

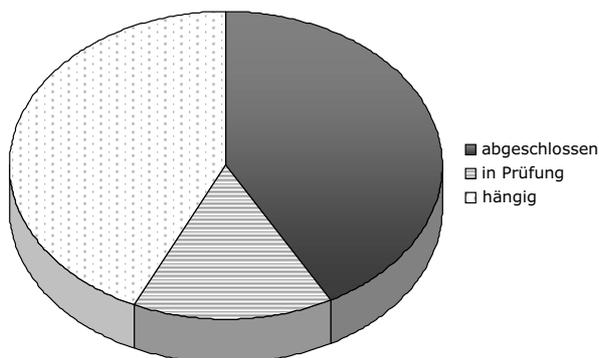
6.3 Stand der Arbeiten und aktuelle Ergebnisse der periodischen Subventionsüberprüfung

6.3.1 Im Allgemeinen

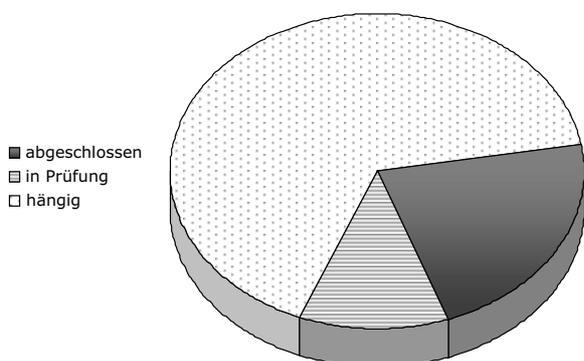
In diesem Kapitel werden in verknappter Form die wichtigsten Entscheide erläutert, die der Staatsrat anhand der seit Inkrafttreten des SubG erfolgten Überprüfungen getroffen hat. Die betroffenen Subventionsbereiche wurden zur besseren Verständlichkeit nach Direktionen gegliedert.

Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des SubG, also im Jahr 2001, wurden nur drei Subventionsbereiche überprüft, anhand derer die Anwendbarkeit und Zuverlässigkeit der entwickelten Analyseinstrumente getestet werden konnten. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurden 36 Einzelsubventionen aus 26 unterschiedlichen Subventionsbereichen entsprechend den Vorschriften des SubG geprüft. Bis Ende 2004 werden zwei Drittel der im SubR verzeichneten Subventionen systematisch geprüft sein. Betrachtungsmässig fällt das Ergebnis der bereits geprüften Subventionen weit bescheidener aus. Die ersten Überprüfungen befassten sich nämlich mit finanziell nicht so sehr ins Gewicht fallenden Subventionen, was aber nicht heisst, dass sich hier die Analyse umso einfacher gestaltet hätte.

Nach Anzahl der Subventionen



Nach Subventionsvolumen, in CHF



Grafik 2: Stand der Subventionsüberprüfungen (Grundlage: Verzeichnis der Subventionen)

Das Ziel der Überprüfung aller verzeichneten Subventionen bis im Jahr 2007 wird zu erreichen sein, wenn alle daran Beteiligten die dafür erforderlichen Anstrengungen erbringen.

Die Auswirkungen aus dem gesamten Überprüfungsprozess werden erst mittelfristig spürbar sein. Sie hängen nämlich unmittelbar davon ab, wie rasch die vom Staatsrat beschlossenen Änderungen umgesetzt werden. Die Erfahrung zeigt, dass es für die Änderung von bestehenden Zuständen häufig eine längere Vorbereitungsphase braucht. Es ist im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich, die finanzielle Dimension der beschlossenen Massnahmen insgesamt zu beziffern. Jede beschlossene Massnahme trägt jedoch zur Verbesserung der Kohärenz, der Sicherheit und Leistungsfähigkeit der kantonalen Subventionsausgaben bei. Ausserdem führt die Tatsache, dass über bestehende Vorgehensweisen nachgedacht und gewisse Gewohnheiten in Frage gestellt werden müssen, nicht immer und direkt zu bezifferbaren Einsparungen, sondern trägt zu mehr Wirksamkeit des staatlichen Handelns bei.

6.3.2

Von den Direktionen durchgeführte Subventionsüberprüfungen

6.3.2.1 SJD

Überprüfungen 2001

SGF 52.1: Subventionen an Bauten und für die Einrichtung und den Unterhalt von öffentlichen Anlagen und Material des Zivilschutzes (Ausführungsgesetz vom

17. Februar 1998 zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz)

Massnahme: Einschränkung der Subventionierung auf das erforderliche Minimum.

Umsetzung: Ausführung beendet; Inkrafttreten des neuen Gesetzes über den Zivilschutz (ZSG) am 1. Januar 2004.

Erwartete Haupteffekte: Kostenstabilisierung oder sogar -senkung gegenüber dem gegenwärtigen Stand. Im Anschluss an die Annahme des Gesetzes zieht die Neudefinierung der Aufgaben und Befugnisse die Aufhebung der Subventionierung nach sich.

6.3.2.2 EKSD

Überprüfungen 2002

SGF 411.0.1: Subventionen an die Gemeinden für die Kosten des schulpsychologischen, des logopädischen und psychomotorischen Dienstes

Massnahmen: Reorganisation des Verwaltungsdispositivs zur Subventionsbewirtschaftung; Verbesserung der Informationserhebung und -analyse bezüglich der Subventionsempfänger und ihrer Aktivitäten; Untersuchung der Möglichkeiten zur Einführung einer auf Pauschalbeträgen beruhenden Subventionierung.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Grössere Wirksamkeit, erhöhte Sicherheit des Subventionierungsdispositivs.

SGF 412.0.1: Subventionen an Privatschulen

Massnahmen: Schrittweise Aufgabe der Subventionierung der Handelsschule des «Centre de formation du Sacré Cœur» ab Inbetriebnahme des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye; Übermittlung des Dossiers der EMAF (Schule für Multimedia und Gestaltung) ans Amt für Berufsbildung und Ausarbeitung einer ausreichenden Rechtsgrundlage für die Subventionierung.

Umsetzung: erste Massnahme in Ausführung, zweite Massnahme durchgeführt.

Erwartete Haupteffekte: mehr Rechtssicherheit, bessere Kontrolle über die ausbezahlten Subventionen.

Überprüfungen 2003

SGF 44.1: Persönliche Stipendien und Darlehen an die Ausbildungskosten

Massnahmen: Zuweisung der Kompetenz für die Gewährung an das für die Verwaltung der Ausbildungsstipendien und -darlehen zuständige Amt; Schaffung eines automatischen Abrufverfahrens für die für die Bearbeitung der Gesuche erforderlichen Steuerdaten; mittelfristige Neudefinition der Aufgabenteilung und der Aufteilung der Finanzierung zwischen Staat und Gemeinden.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: bessere Auswahl, Verbesserung der administrativen Arbeit, Kostenstabilisierung.

SGF 45.1: Subventionen für die Erwachsenenbildung

Massnahmen: Neuausrichtung der Subventionierung auf die vorrangigen Zielsetzungen des Gesetzes; verstärkte Nachkontrolle der von den Subventionsempfängern erbrachten Leistungen; stärkere Bindung von Leistungen und Finanzierung in den Leistungsvereinbarungen eingehende Prüfung der Fälle von Mehrfachsubventionierung.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: genauere Bestimmung der Zielgruppe, grössere Wirksamkeit.

SGF 461.11: Beteiligung des Staates an den Kosten des freiwilligen Schulsports

Massnahmen: Prüfung der Bestimmungen im Hinblick auf eine andere finanzielle Unterstützung über den kantonalen Sportfonds und über Jugend & Sport.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Beibehaltung der finanziellen Unterstützung bei gleichzeitiger Aufwandsenkung im Voranschlag des Staates.

6.3.2.3 ILFD

Überprüfungen 2002

141.1.1: Finanzhilfen zur Förderung der Gemeindegemeinschaften

Massnahmen: Präzisierung der Verwaltungs- und Subventionierungsmodalitäten für den Zeitraum bis zum Ablauf der Gültigkeit des Dekrets.

Umsetzung: Massnahme durchgeführt (Änderung des entsprechenden Dekrets im Juni 2003).

Erwartete Haupteffekte: bessere Wirksamkeit, mehr Rechtssicherheit.

SGF 912.4.11: Finanzhilfen für die Rebbergerneuerung

Massnahme: Verzicht auf die Weiterführung der Subventionierung ab 2007.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Einsparungen in der Grössenordnung von jährlich 25 000 Franken ab 2007.

SGF 913.5.5: Sömmerungsbeiträge

Massnahmen: Neudefinierung der Modalitäten für die Gewährung entsprechend den verfolgten Zielsetzungen; Neuausrichtung der Subventionszahlungen auf die vom Gesetz bestimmten Empfänger; Analyse der Möglichkeit, diese Finanzhilfe in die im Gesetz über die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse (FLEG) vorgesehenen Leistungen zu integrieren.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: zielgerichteteres Eingreifen, Stabilisierung oder sogar Senkung der Kosten.

SGF 923.1: Finanzielle Massnahmen zur Förderung des Absatzes inländischer Fische

Massnahmen: Verzicht auf die Weiterführung der Subventionierung ab 2007.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Einsparungen in der Grössenordnung von jährlich 5000 Franken ab 2007.

Überprüfungen 2003

SGF 910.4: Beiträge des Staates für die Finanzierung der Darlehen des Landwirtschaftsfonds an Landwirtschaftsbetriebe

Massnahmen: Verstärkung des Verlustrisikomanagements bei den Darlehen; Ende der Fondsäufnung und endgültige Festsetzung des Fondskapitals.

Umsetzung: in Ausführung. Im Rahmen des Finanzplans wurde die Fondsspeisung für die Jahre 2005 und 2006 um die Hälfte reduziert und ab dem Jahr 2007 aufgehoben.

Erwartete Haupteffekte: bessere Risikokontrolle, Reduktion der Subventionen.

SGF 915.5: Beiträge des Staates an die Autonome Landwirtschaftliche Amortisationskasse zur Deckung deren Verwaltungskosten

Massnahmen: Verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Autonomen Landw. Amortisationskasse und dem Meliorationsamt bezüglich der strukturellen Landwirtschaftshilfen.

Grössere Unabhängigkeit der Entscheidungsorgane der Autonomen Landw. Amortisationskasse; Verstärkung des Verlustrisikomanagements bei den Darlehen; Studie im Hinblick auf die Schaffung eines neutralen Organs zur Beurteilung der Durchführbarkeit der Projekte.

Umsetzung: in Ausführung. Bildung von zwei verschiedenen Kommissionen: die eine ist mit der Prüfung der Gesuche beauftragt, die andere mit der Analyse der Entscheide über die Gewährung.

Erwartete Haupteffekte: effizientere Verwaltungsarbeit, bessere Risikokontrolle.

Zahlungen des Staates zur Finanzierung der Betriebshilfen in der Landwirtschaft

Massnahmen: Schaffung einer ausreichenden Rechtsgrundlage gemäss den Vorschriften des SubG; Verstärkung des Verlustrisikomanagements bei den Darlehen.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: bessere Risikokontrolle, mehr Rechtssicherheit.

SGF 917.1: Subventionen für Bodenverbesserungen

Massnahmen: Verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Autonomen Landw. Amortisationskasse und dem Meliorationsamt; nach Ende der Sanierungskampagne Aufhebung der Subventionen für Jauchegruben als Einzelobjekte;

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Effizientere Verwaltungsarbeit, Kontrolle über die Kostenentwicklung.

6.3.2.4 VWD

Überprüfungen 2001

SGF 87.2: Zusatzhilfe zur Sozialwohnbauförderung

Massnahmen: Analyse der Möglichkeiten zur Neuausrichtung des Kreises der Empfänger; Neudefinierung des für die Umsetzung der Subventionierung erforderlichen Verwaltungsdispositivs.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: bessere Auswahl der Leistungsempfänger und grössere Wirksamkeit des Eingreifens, Reorganisation der Verwaltungsläufe.

Überprüfungen 2002

SGF 420.1: Beiträge an die Ausgaben für den Bau, den Unterhalt und den Betrieb der Räumlichkeiten und Einrichtungen der Berufsschulen

Massnahmen: Verbesserung des Informationsflusses bezüglich der Auswirkungen der Subventionierung.

Umsetzung: Ausführung abgeschlossen.

Erwartete Haupteffekte: Bessere Kenntnisse über die Auswirkungen der Ausgaben.

SGF 866.1.1: Subventionen für die kantonalen Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung von Stellensuchenden und Arbeitslosen

Massnahmen: Verwaltung des kantonalen Beschäftigungsfonds nach dem Prinzip des «Mager Managements», indem eine zu starke Kapitalisierung vermieden wird.

Umsetzung: Ausführung abgeschlossen.

Erwartete Haupteffekte: Verbesserte Wirksamkeit.

Überprüfungen 2003

SGF 420.1: Subventionen für die Einführungskurse

In Anbetracht der in diesem Bereich anstehenden Änderungen, namentlich aufgrund des Inkrafttretens des neuen Bundesgesetzes über die Berufsbildung am 1. Januar 2004, wurden hier keine besonderen Massnahmen getroffen. Bei der Anpassung des kantonalen Gesetzes über die Berufsbildung:

- Beibehaltung der zentralen Rolle der Berufsverbände;
- Beizug aller gegenwärtigen Partner für die Ausarbeitung eines Konzeptes und die Finanzierung der unterbetrieblichen Kurse;
- Suche nach und Entwicklung von Synergien zwischen den unterrichteten Berufen im Hinblick auf Rationalisierungsmöglichkeiten;
- Untersuchung der Möglichkeiten zur Einführung einer auf Pauschalbeträgen beruhenden kantonalen Subventionierung.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Verbesserte Wirksamkeit, bessere Kostenkontrolle.

SGF 900.1: Finanzielle Beiträge für die Wirtschaftsförderung

Massnahmen: Stärkere Nachkontrolle der unterstützten Unternehmen;

Konzentration der Mittel auf die Zielsetzungen der Wirtschaftsförderung.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: bessere Kenntnisse über die Auswirkungen der Subventionen, bessere Zielgruppenbestimmung.

6.3.2.5 GSD

Überprüfungen 2001

SGF 836.3: Mutterschaftsbeiträge zugunsten der Frauen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen:

Massnahmen: Neudefinierung der konkreten Subventionszielsetzungen; Verbesserung der Instruktion der Dossiers mit den Anträgen auf Beitragsgewährung; Kostenstabilisierung

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Stabilisierung der Kosten auf gegenwärtigem Stand, bessere Wirksamkeit.

Überprüfungen 2002

SGF 210.1: Subventionen an die Ehe- und Familienberatungsstellen (SGF 210.1)

Massnahmen: Definition der Subventionsmodalitäten unter Berücksichtigung der finanziellen Beteiligung der Personen, die die Beratung in Anspruch nehmen; Festlegung einer Obergrenze für die Gesamtausgaben dieser Subvention; Untersuchung der Möglichkeit der Zusammenarbeit mit dem Dienst für Familienplanung und Sexualinformation

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Stabilisierung der Kosten auf gegenwärtigem Stand, bessere Wirksamkeit.

SGF 210.1: Subventionen für die Aufsicht über die Aufnahmeplätze von Pflegekindern

Massnahmen: Neudefinierung der Berechnungsmodalitäten dieser Subvention gemäss den Zielsetzungen des Gesetzes; Erfordernis, dass die Subventionsempfänger regelmässig über ihre Tätigkeiten Auskunft geben müssen; Entwicklung eines auf dem Modell der Leistungsvereinbarung basierenden Subventionsmodus.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Verbesserung des Subventionsdispositivs, erhöhte Wirksamkeit, bessere Kontrolle über die Kostenentwicklung.

Überprüfungen 2003

SGF 32.4: Übernahme der Kosten der Institutionen, die Aufgaben auf dem Gebiet der Hilfe an Opfer von Straftaten erfüllen (OHG)

Massnahmen: Eingehende Analyse der Voraussetzungen für die Subventionierung bezüglich der hauptsächlichen Partnerinstitution; Verbesserung des kantonalen Dispositivs zur Gewährleistung einer einheitlichen und homogenen Anwendung der Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen;

Machbarkeitsstudie über eine Zusammenlegung der OHG-Zentren, für die der Kanton zuständig ist.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Bessere Kontrolle über die erbrachten Leistungen, bessere Kontrolle über die Kostenentwicklung, grössere Wirksamkeit.

SGF 836.1: Familienzulagen zugunsten der nichterwerbstätigen Personen in bescheidenen Verhältnissen

Massnahmen: Neudefinierung des Kreises der Subventionsempfänger;
Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips;
Entwicklung der Koordination mit den Sozialämtern im Hinblick auf bessere Qualität der Antragsdossiers.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: erhöhte Wirksamkeit, bessere Zielgruppenbestimmung und klare Definition der anvisierten Empfänger.

SGF 842.2.4: Anteil des Staates an den Prämien der Schülerunfallversicherung

Massnahmen: Ausarbeitung von Alternativen im Hinblick auf die Umwandlung oder Abschaffung der Schülerunfallversicherung.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Anpassung an die Bedürfnisse, Kostensenkung.

6.3.2.6 RUBD

Überprüfungen 2002

SGF 741.1: Subventionierung von Radwegen und -streifen

Massnahme: Überprüfung, ob die finanzielle Leistung des Staates einer Subventionierung gleichzusetzen ist, anhand eines künftigen konkreten Falles

Umsetzung: abgeschlossen.

Erwartete Haupteffekte: Klärung der Sachlage.

6.4 Weiteres Vorgehen

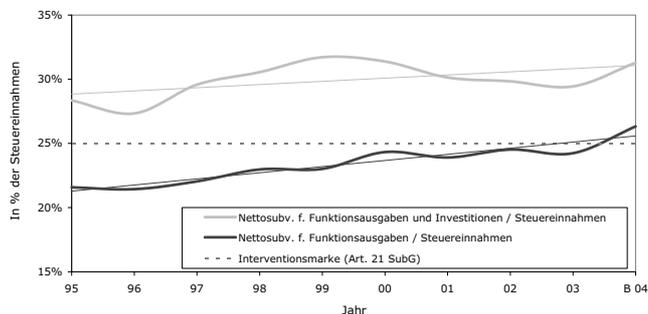
Für das Rechnungsjahr 2004 sieht die vom Staatsrat verabschiedete Detailplanung die Überprüfung von 13 Einzelsubventionen aus 8 unterschiedlichen Interventionsbereichen des Staates vor. Bis Ende 2004 werden rund zwei Drittel der 86 im Subventionsreglement verzeichneten Subventionen gemäss den weiter oben definierten Modalitäten überprüft sein. Es ist nicht gesagt, dass die verbleibenden Subventionen einer gleichen Überprüfung unterzogen werden. Einige von ihnen wurden nämlich bereits einer besonderen Analyse bezüglich ihrer Konformität mit dem SubG unterzogen, und zwar anlässlich von Änderungen ihrer Rechtsgrundlagen, in Übereinstimmung mit den Vorschriften des SubG. Es muss aber weiterhin ein zügiges Arbeitstempo beibehalten werden, damit alle Subventionen innerhalb der vom SubG vorgesehenen 6 Jahre überprüft werden können und bis Ende 2007 alle vom Staat gewährten Subventionen überprüft sind. Im Anschluss daran wird gemäss SubG ein zweiter Analysezyklus gestartet. Dieser Überprüfungsprozess in regelmässigen Abständen soll ein bestmögliches Verhält-

nis zwischen den für die Subventionierung eingesetzten Mitteln, den konkreten Bedürfnissen und den erzielten Ergebnissen gewährleisten.

6.5 Feststellungen und Ausblick

Die Zwischenergebnisse aus der Überprüfung der Subventionen bestätigen die Notwendigkeit und Nützlichkeit eines systematischen Überprüfungssystems, wie es das SubG vorsieht. Die grossen Anstrengungen der Kantonsverwaltung zur Durchführung dieser Arbeiten führen zu den zahlreichen vom Staatsrat beschlossenen Massnahmen zur grösstmöglichen Verbesserung der Ergebnisse, der Auswirkungen und insgesamt der Leistungskraft der vom Staat für die Subventionierung bereit gestellten finanziellen Mittel.

Der Umstand, dass die Subventionen im Voranschlag des Staates einen immer grösseren Anteil ausmachen, erfordert eine strikte und intensive Nachkontrolle jeder einzelnen kantonalen Subvention, namentlich über die periodischen Überprüfungen. Der Anteil der Nettosubventionen des Staates am kantonalen Steuerertrag ist nämlich in den letzten 10 Jahren regelmässig angestiegen.



Grafik 3: Entwicklung des Verhältnisses zwischen den kantonalen Nettosubventionen und den Steuereinnahmen

Die Nettosubventionen für Funktionsausgaben und die Investitionen machen heute annähernd 30% des Steueraufkommens aus. Im vergangenen Jahrzehnt war bei den Subventionen für Funktionsausgaben eine praktisch konstante Zunahme zu verzeichnen. Der Gesetzgeber hat die Obergrenze der Subventionen für die Funktionsausgaben auf $\frac{1}{4}$ des kantonalen Steueraufkommens festgesetzt.¹ Wird diese Grenze überschritten, so muss der Staatsrat Massnahmen ergreifen. Der Staatsvoranschlag 2004 weist erstmals eine Überschreitung dieses Grenzwerts aus. Demzufolge wird der Staatsrat gemäss Artikel 21 SubG entsprechende Korrekturmassnahmen beantragen.

Zu dieser Überschreitung der gesetzlichen Grenze kommt noch, dass ganz allgemein in den jüngsten Rechnungsjahren tendenziell eine regelmässige Zunahme festzustellen war (s. Grafik 3). Ausserdem werden die Subventionen für Funktionsausgaben, die Jahr für Jahr immer mehr Einnahmen des Staates verschlingen, insbesondere nach Ablauf des Dekrets vom 7. Oktober 1992 über die lineare Kürzung der Kantonsbeiträge noch erheblich zunehmen.

¹ Nettosubventionen für Funktionsausgaben = Total der Subventionen für Funktionsausgaben abzüglich der Beteiligungen Dritter (insbesondere des Bundes und der Gemeinden), der zurückerstatteten oder zurückgeforderten Subventionen sowie der übrigen in Art. 6 SubG vorgesehenen Elemente.

Um den Anforderungen von Artikel 21 des Subventionsgesetzes gerecht zu werden und unter Berücksichtigung insbesondere der finanziellen Auswirkungen nach Ablauf des Dekrets über die linearen Beitragskürzungen, ist der Staatsrat verpflichtet, dem Grossen Rat Gesetzesänderungen im Subventionsbereich zu beantragen, mit denen die Entwicklung dieser Ausgabenkategorie gebremst werden kann. Diese Anträge sind Gegenstand eines separaten Berichts.

ANHANG

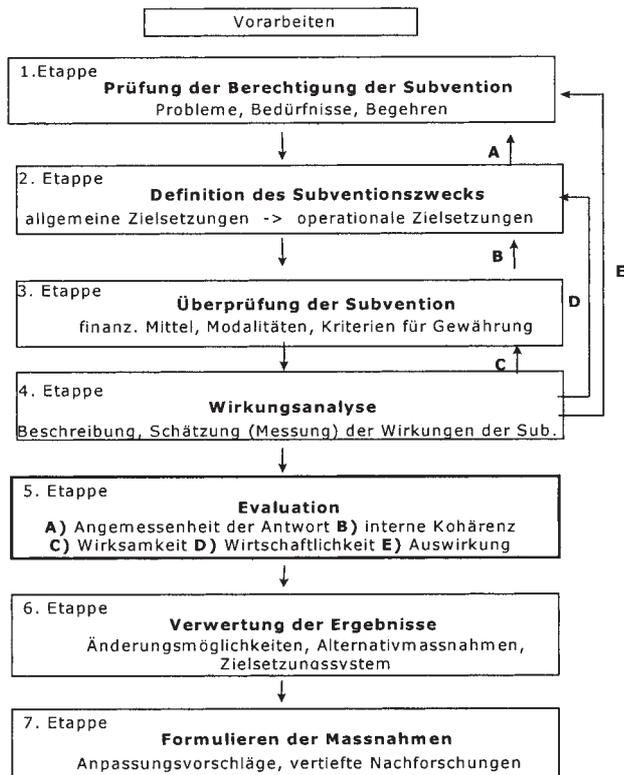


Abbildung 4: Etappen der Durchführung einer Subventionsüberprüfung: Grundstruktur des verwendeten Fragebogens

7. SCHLUSS

Bei der Aufstellung des Legislaturfinanzplans stellte der Staatsrat fest, dass die Staatsfinanzen künftig nur beherrscht werden können, wenn im Bereich der Einnahmen, der Lohnsumme, der Leistungen des Staats, der interkantonalen Zusammenarbeit und der Subventionen griffige Massnahmen getroffen werden. Die jüngste Aktualisierung des Finanzplans, zu der ein separater Bericht verfasst wird, bestätigt die Richtigkeit dieser Feststellung. Deshalb hat der Staatsrat die Absicht, die begonnenen Arbeiten fortzusetzen. Die Arbeitsgruppen werden sich nun mit der Konkretisierung und der Umsetzung der ausformulierten und vom Staatsrat abgesegneten Vorschläge befassen. Sie werden dabei auch die Erwägungen und Meinungen des Grossen Rats bei der Besprechung des vorliegenden Berichts berücksichtigen. Wie bereits erwähnt, stehen schwierige und langwierige Aufgaben bevor, die viel Motivation, Geduld und Entschlossenheit verlangen, aber auch eine breite Unterstützung im Grossen Rat benötigen.

Der Staatsrat beantragt Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.