



# Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2017-2021



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA  
Staatskanzlei SK



---

## **Bericht zum Regierungsprogramm und zum Finanzplan der Legislaturperiode 2017–2021**

—

Vom Staatsrat an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident,  
Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte,

Wir haben die Ehre, Ihnen das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Legislaturperiode 2017–2021 zu überreichen, und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Staatsrats

Der Präsident:  
Maurice Ropraz

Die Kanzlerin:  
Danielle Gagnaux-Morel

Freiburg, 6. November 2017

---

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>I. Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>II. Zustandsanalyse</b>	<b>8</b>
1. Internationales Umfeld	8
2. Nationales Umfeld	8
3. Situation des Kantons Freiburg	9
4. Aussichten	13
<b>III. Drei Hauptprojekte für die Zukunft des Kantons</b>	<b>15</b>
1. Freiburg setzt sich als Wirtschafts- und Innovationszentrum durch	15
2. Freiburg gelingt der Zusammenschluss des Kantonszentrums	16
3. Freiburg macht seine Revolution 4.0	16
<b>IV. Die Zielsetzungen des Regierungsprogramms 2017-2021</b>	<b>17</b>
1. Die Beschäftigung fördern	18
1.1. Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stimulieren	18
1.2. Wirtschaftliche Entwicklung und neue Ansiedlungen fördern	19
1.3. Qualitativ hochstehende Ausbildung und Zweisprachigkeit fördern	19
1.4. Leader im Nahrungsmittelsektor werden	20
1.5. Den Tourismussektor dynamisieren	21
1.6. Mit gutem Beispiel vorangehen	21
1.7. Gesetzgebungsprojekte	21
2. Den Kanton modernisieren	22
2.1. Die Regionen und Territorialstrukturen entwickeln	22
2.2. Die Raumplanung effizient gestalten	22
2.3. Die Infrastrukturen anpassen	23
2.4. Die nachhaltige Mobilität fördern	24
2.5. Den Service-Public und die Transparenz stärken	24
2.6. Die Tätigkeit des Staates Freiburg digitalisieren	25
2.7. Gesetzgebungsprojekte	25
3. Die Lebensqualität verbessern	26
3.1. Die Gesundheit bewahren und fördern	26
3.2. Den sozialen Zusammenhalt und das Image des Kantons unterstützen	27
3.3. Den Zugang zur Kultur, zum kulturellen Erbe und zum Sport fördern und Talente unterstützen	27
3.4. Die natürlichen Ressourcen erhalten	28
3.5. Die Sicherheit gewährleisten	29
3.6. Die richterliche Gewalt reorganisieren	30
3.7. Gesetzgebungsprojekte	30

---

---

<b>4. Finanzplan 2017-2021</b>	<b>31</b>
<hr/>	
<b>4.1. Ungewissheiten und Grenzen der Finanzplanung</b>	<b>32</b>
4.1.1. Wirtschaftliche Ungewissheiten	32
4.1.2. Ungewissheiten auf Kantonaler Ebene	32
4.1.3. Ungewissheiten auf internationaler und nationaler Ebene	33
<hr/>	
<b>4.2. Ausgangslage für die Aufstellung des Finanzplans</b>	<b>34</b>
<hr/>	
<b>4.3. Ausarbeitung des Finanzplans</b>	<b>35</b>
4.3.1. Ursprüngliche Zahlen	35
4.3.2. Anpassungen des Staatsrats	35
4.3.2.1. Investitionen	36
4.3.2.2. Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung	36
<hr/>	
<b>4.4. Der vom Staatsrat verabschiedete Finanzplan</b>	<b>41</b>
4.4.1. Erfolgsrechnung	41
4.4.1.1. Aufwands- und Ertragsentwicklung	41
4.4.1.2. Vorrangige Aufgaben	44
4.4.2. Investitionen	48
<hr/>	
<b>4.5. Fazit</b>	<b>49</b>
<hr/>	
<b>4.6. Anhang</b>	<b>50</b>
<hr/>	

---

# I. Einleitung

---

## **Der Staatsrat will einen innovativen und starken Kanton, der für seine Bürgerinnen und Bürger da ist, schaffen**

---

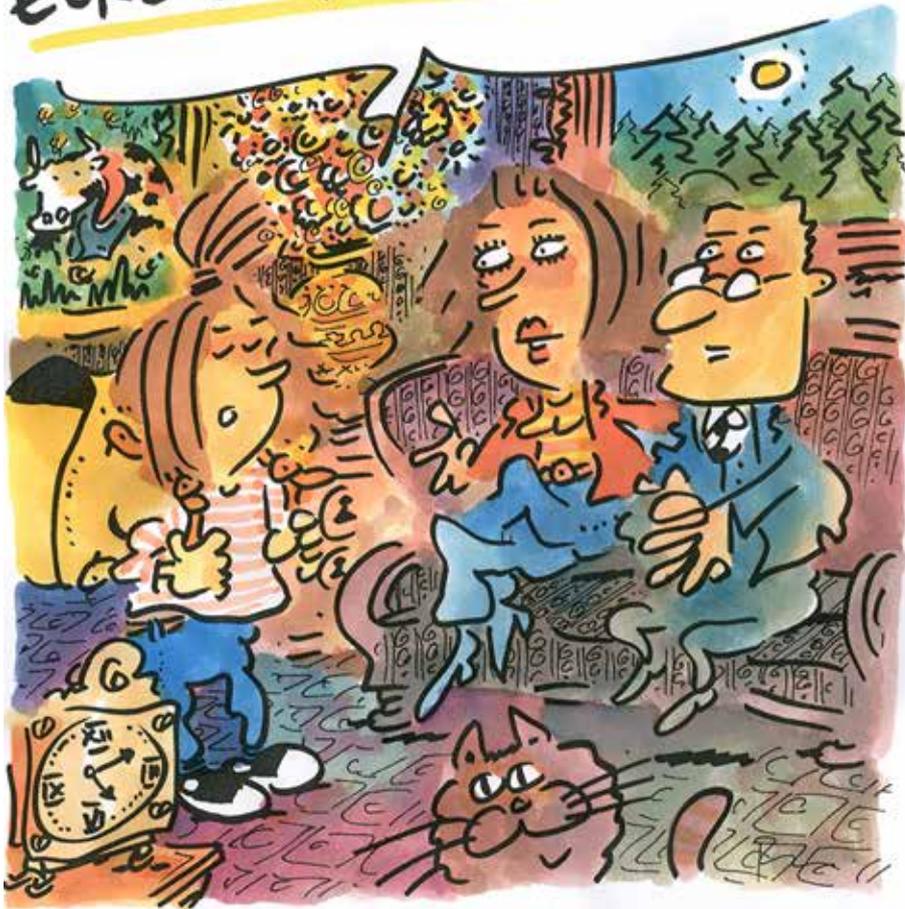
Innovation, Stärkung des Kantonszentrums und Digitalisierung: Das sind die Kernbegriffe Ihrer Regierung für dieses Regierungsprogramm, mit dem der Weg für einen wagemutigen Kanton Freiburg bereitet wird. Ihr Staatsrat ist zuversichtlich, selbst wenn die Vorhersagen zur Entwicklung des wirtschaftlichen Umfelds zurzeit widersprüchlich sind. Die politische Stabilität und die Anziehungskraft unseres Landes auf internationaler Ebene sowie die wichtigsten Trümpfe, die wir bereits in den Händen halten, bieten uns echte Möglichkeiten, die wir ergreifen wollen.

Wir müssen uns die Mittel geben, um das Bevölkerungswachstum zu absorbieren; es geht in den kommenden Jahren weiter, wenn sich auch eine leichte Stagnation abzeichnet: Bis 2050 werden auf dem Kantonsgebiet 150 000 neue Einwohnerinnen und Einwohner erwartet. Wir wollen jeder Freiburgerin und jedem Freiburger einen angenehmen Lebensraum, eine qualitativ hochstehende Stelle, Infrastrukturen für Bildung, Soziales, Kultur und Freizeit, die ihren Bedürfnissen und Wünschen entsprechen, bieten. Sei es bei der Raumorganisation, bei der Lebensqualität, bei der Sicherheit, bei der Mobilität, bei der Bildung oder beim Schutz der Natur und der natürlichen Ressourcen, der Staatsrat wird die passenden Mittel für das Wohlergehen der Bevölkerung einsetzen.

Dieses Bevölkerungswachstum muss mit einer wirtschaftlichen Entwicklung, die von Innovation angetrieben wird, einhergehen. Auch da muss unser Kanton Wagemut zeigen. Freiburg besitzt schon über die Kantonsgrenzen hinaus einen guten Ruf bei der Innovation und der Spitzenforschung. Der Staatsrat will, dass der Kanton zu einem einzigartigen, attraktiven und wettbewerbsfähigen Pol seiner Art wird. Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung, wettbewerbsfähige Unternehmen in einem heiteren Wirtschaftsklima, das durch den Willen, den sozialen Zusammenhang zu fördern, gekennzeichnet wird, sind die Schlüssel, mit denen unser Kanton seine Stellung im interkantonalen Vergleich verbessern und seine Steigerung zum Wohl der Wirtschaft, der natürlichen Personen und der öffentlichen Hand fortsetzen kann.

Das ist nur mit einem starken Kantonszentrum möglich. Der Staatsrat will aus Grossfreiburg den Kern der Dynamik machen, so dass sich unser Kanton einen Platz unter den wichtigsten Agglomerationen des Landes verschaffen und gleichzeitig unsere Rolle als Brücke zwischen den Metropolitanregionen und zwischen der deutschen und der französischen Kultur stärken kann.

**INTERNATIONAL,  
NATIONAL, LOKAL,  
EUERE ZUKUNFT BIN ICH!**



In einer Gesellschaft, die sich immer schneller wandelt und immer mehr vernetzt ist, kann der Kanton Freiburg mit der beginnenden Legislaturperiode auch seine digitale Revolution durchführen. Der Staatsrat setzt darauf, dass sich nicht nur beim E-Government, sondern auch in der ganzen Gesellschaft ein Freiburg 4.0 entwickelt. Dieser Übergang ins digitale Zeitalter muss sowohl für die Unternehmen als auch für die Bürgerinnen und Bürger realisiert und begleitet werden. Er wird dann zum Synonym von Effizienz.

Unser Kanton hat das Glück, als Ergebnis ständiger Anstrengungen und einer verantwortungsvollen Haushaltsdisziplin über gesunde Finanzen zu verfügen. Heute können wir uns erlauben, ein ehrgeiziges Investitionsprogramm für die Entwicklung des Kantons zu planen. Aber der Staatsrat will trotz dieser günstigen Rahmenbedingungen weiterhin wachsam sein und hat eine strenge Planung gemacht, um die vordringlichen Projekte und Herausforderungen für die Zukunft des Kantons umzusetzen.

Die Regierung wünschte, dass das Regierungsprogramm und der Finanzplan ehrgeizig und wagemutig sind. Sie werden darin die Projekte, die wir für einen innovativen und starken Kanton Freiburg im Dienst seiner Bürgerinnen und Bürger entwickeln werden, finden.

---

## II. Zustandsanalyse

---

### 1. Internationales Umfeld

---

Im wirtschaftlichen und politischen internationalen Umfeld lassen sich zurzeit keine klaren Konturen erkennen. Gemäss der Welthandelsorganisation (WTO) nahm das Welthandelsvolumen 2015 (letzte verfügbare Zahlen) weiter zu, wenn auch in bescheidenem Ausmass (+ 2,7 %), aber schneller als die Produktion (+ 2,4 %), vor allem dank eines dynamischen Jahresendes. Zumindest die ersten Jahre der laufenden Legislaturperiode sollten von einer ziemlich guten Weltkonjunktur geprägt sein. Der Internationale Währungsfonds (IMF) sagt ein weltweites reales Wachstum von 3,5 % im Jahr 2017 und von 3,6 % im Jahr 2018 voraus, während dieses beispielsweise im Jahr 2016 3,1 % betrug.

Die Europäische Union steht vor bedeutenden Umwälzungen, namentlich wegen des Brexit und der Flüchtlingsströme. Die Europäische Kommission bestätigt in ihrem Bericht 2017 zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa (ESDE) die positiven Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialen sowie das Andauern des Wirtschaftswachstums.

### 2. Nationales Umfeld

---

Das nationale Umfeld ist vermutlich nicht so unsicher wie das internationale Umfeld. Es könnte aber auch Überraschungen bereithalten. Der Kurs des Schweizer Frankens scheint sich nicht in bedeutendem Mass abzuschwächen. Die Unsicherheiten, die auf den öffentlichen Finanzen zahlreicher Länder, namentlich in Europa, lasten, dürften diese Situation, an die sich die Schweizer Wirtschaft offenbar fast gewöhnt hat, fort dauern lassen. Es wird sich deshalb eher ein Szenarium durchsetzen, bei dem die Schweizer Wirtschaft intensiver internationaler Konkurrenz ausgesetzt ist, als ein Szenarium des Schutzes, das darin bestanden hätte, die Instrumente der Währungspolitik massiv zur Schwächung des Frankens einzusetzen.

Selbst in der Innenpolitik, müssen einige für den Kanton Freiburg wichtige Dossiers, wie der interkantonale Finanzausgleich, überwacht werden. Sollte sich das Umfeld, in dem sich der Kanton in den nächsten Jahren bewegt, durch eine heftige internationale Konkurrenz ohne neue grosse technologische Möglichkeiten auszeichnen, müsste man sich darauf gefasst machen, dass das Land seine Kräfte tendenziell hinter seinen stärksten Metropolzentren bündelt. Womöglich ginge dies auf Kosten der eidgenössischen Solidarität. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, die vor allem in der Westschweiz schon viel praktiziert wird, dürfte sich bestimmt noch verstärken, namentlich in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Sicherheit und Mobilität.

Gemäss den letzten Konjunkturaussichten dürfte die Freiburger Regierung die Legislaturperiode in einem gesamtschweizerisch ziemlich günstigen konjunkturellen Umfeld beginnen können. In ihrer Mitteilung vom 20. Juni 2017 sieht die Expertengruppe des Bundes für die Konjunkturprognosen ein Realwachstum des Bruttoinlandsprodukts um 1,4 % im Jahr 2017 und um 1,9 % im Jahr 2018 voraus, gegenüber 0,8 % im Jahr 2015 und 1,3 % im Jahr 2016.

### 3. Situation des Kantons Freiburg

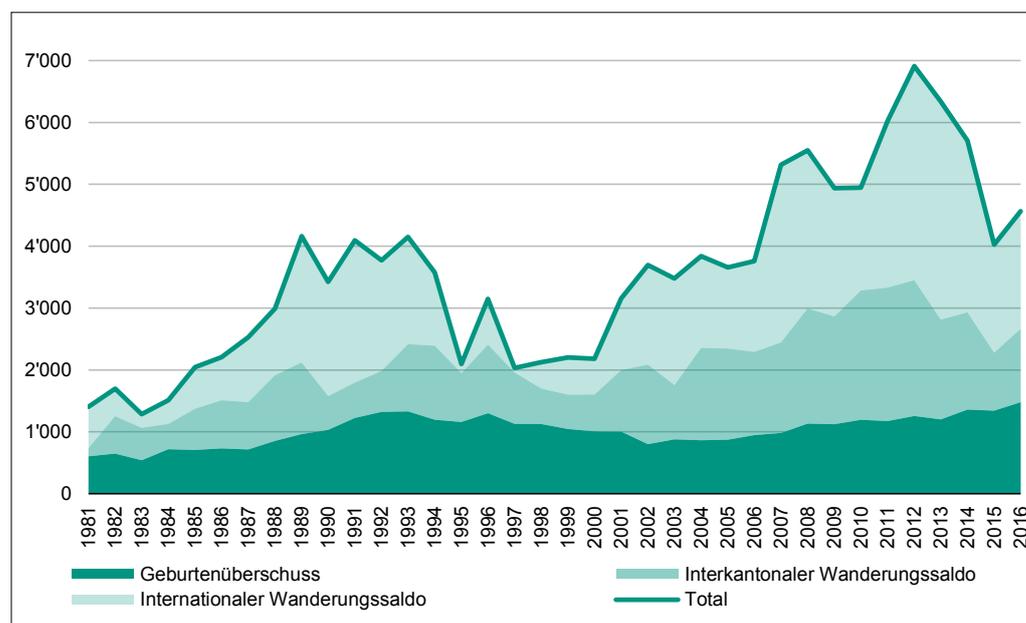
Der Staatsrat hat analog zum Vorgehen des Bundes eine prospektive Studie über die Zukunft des Kantons realisiert. Mit dieser Studie konnten die Entwicklungsszenarien, die der politischen Diskussion zur Festlegung der politischen Prioritäten zugrundelagen, entworfen werden.

Die Bezugnahme auf den weiter unten erwähnten «Cercle indicateurs» erlaubt dem Staatsrat zu messen, wie sich die Positionierung unseres Kantons im Laufe der Zeit entwickelt hat. Dieses für Quervergleiche zwischen den Kantonen entwickelte Instrument ist ein Beispiel für die heutige Entwicklung der modernen Statistik hin zu Indikatorengruppen, die besonders dafür geschaffen wurden, die Stärken- und Schwächen-Analysen von politischen und wirtschaftlichen Einheiten zu dokumentieren.

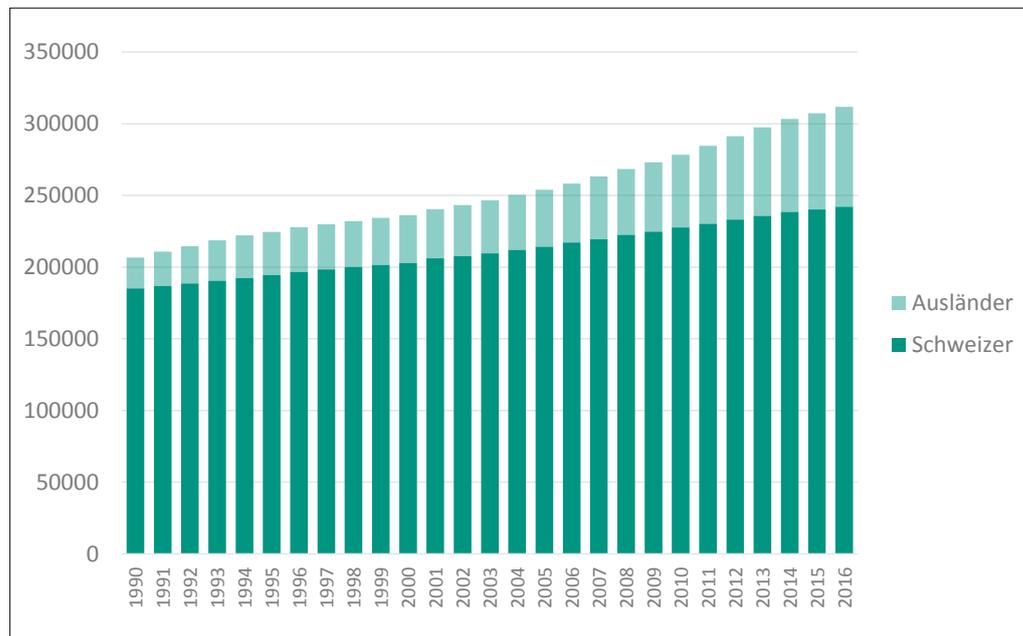
#### a. Demografie

Seit 2015 hat sich das Freiburger Bevölkerungswachstum um ungefähr ein Viertel abgeschwächt. Anstelle von 5300 bis 6700 zusätzlichen Einwohnern im Jahr, wie das seit 2010 regelmässig der Fall war, registrierte der Kanton 2015 «nur» 4084 zusätzliche ständige Bewohner, und 2016 waren es 4453. Damit gehört Freiburg noch immer zu den Kantonen mit starkem Bevölkerungswachstum, aber es ist nicht mehr ein Ausnahmefall wie zu Beginn der vorhergehenden Legislaturperiode. Wenn die Abschwächung länger anhält, was die Schätzungen der ersten Monate des Jahres 2017 zu bestätigen scheinen, kann das positive und zugleich negative Folgen haben. Einerseits könnte der Druck nachlassen, Anstrengungen zu unternehmen, um dieses Wachstum in den Griff zu bekommen. Aber andererseits könnte sich für gewisse Wirtschaftszweige, die direkt mit der Demografie verbunden sind, wie der Bau und die bürgernahen Dienstleistungen (Handel usw.), der Aufschwungseffekt verringern.

**Komponenten des Bevölkerungswachstums**  
(ständig Wohnbevölkerung,  
Quelle: BFS, ESPOP/STATPOP)



**Ständige Wohnbevölkerung  
nach Nationalität**  
(Quelle: BFS, ESPOP/STATPOP)

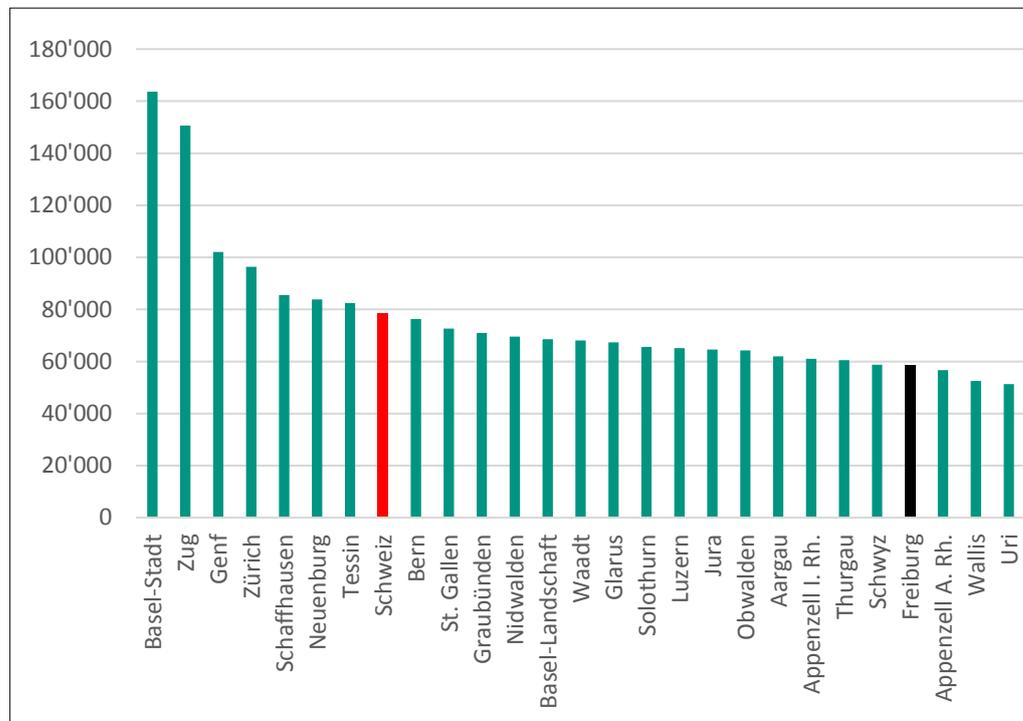


Selbst wenn die Einwanderung aus den Nachbarkantonen eine wichtige Rolle für das ausserordentliche Bevölkerungswachstum des Kantons Freiburg spielt, ist das Phänomen doch mit den internationalen Wanderungsbewegungen verbunden, die wiederum mit der wirtschaftlichen Konjunktur zusammenhängen. Für 2035 schwankten die Voraussagen zwischen 297 722 (Szenarium BFS 2010 tief) und 431 233 Einwohnern (Szenarium BFS 2015 hoch). Aufgrund der letzten bekannten Zahlen setzt das kantonale Amt für Statistik auf eine Zahl von 353 000 bis 370 000 ständigen Einwohnern im Jahr 2035, weist jedoch darauf hin, dass die Szenarien für die Bevölkerungsentwicklung die Tendenzen fortsetzen und aufgrund der gewählten Hypothesen eher konservativer Natur sind. So vernachlässigen sie namentlich allfällige Umwälzungen in den Herkunftsgebieten der Einwanderung und bilden deshalb ein durch Kontinuität geprägtes Vorhersageszenarium.

**b. Wirtschaft**

Das Indikatorensystem «Cercle indicateurs» für den Vergleich zwischen den Kantonen kann zwar nicht den Anspruch erheben, die Situation der Kantone bis ins kleinste Detail abzubilden, dokumentiert aber doch einige Stärken und Schwächen des Kantons. In der Wirtschaft zeigt sich die finanzielle Gesundheit des Kantons an der Verschuldung, die jedoch effektiv mit einem überdurchschnittlichen Index der Steueraus schöpfung einhergeht. Eine tiefe Arbeitslosenrate und erschwingliche Mieten gehören ebenfalls zu den wirtschaftlichen Trümpfen des Kantons. Hingegen bleiben das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner und der Anteil der Beschäftigten in Branchen mit hoher Arbeitsproduktivität und der Beschäftigten in innovativen Branchen unter dem Durchschnitt.

**Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner im Jahr 2014**  
 (in Franken zu laufenden Preisen,  
 Quelle: BFS, provisorische Zahlen)



### c. Gesellschaft

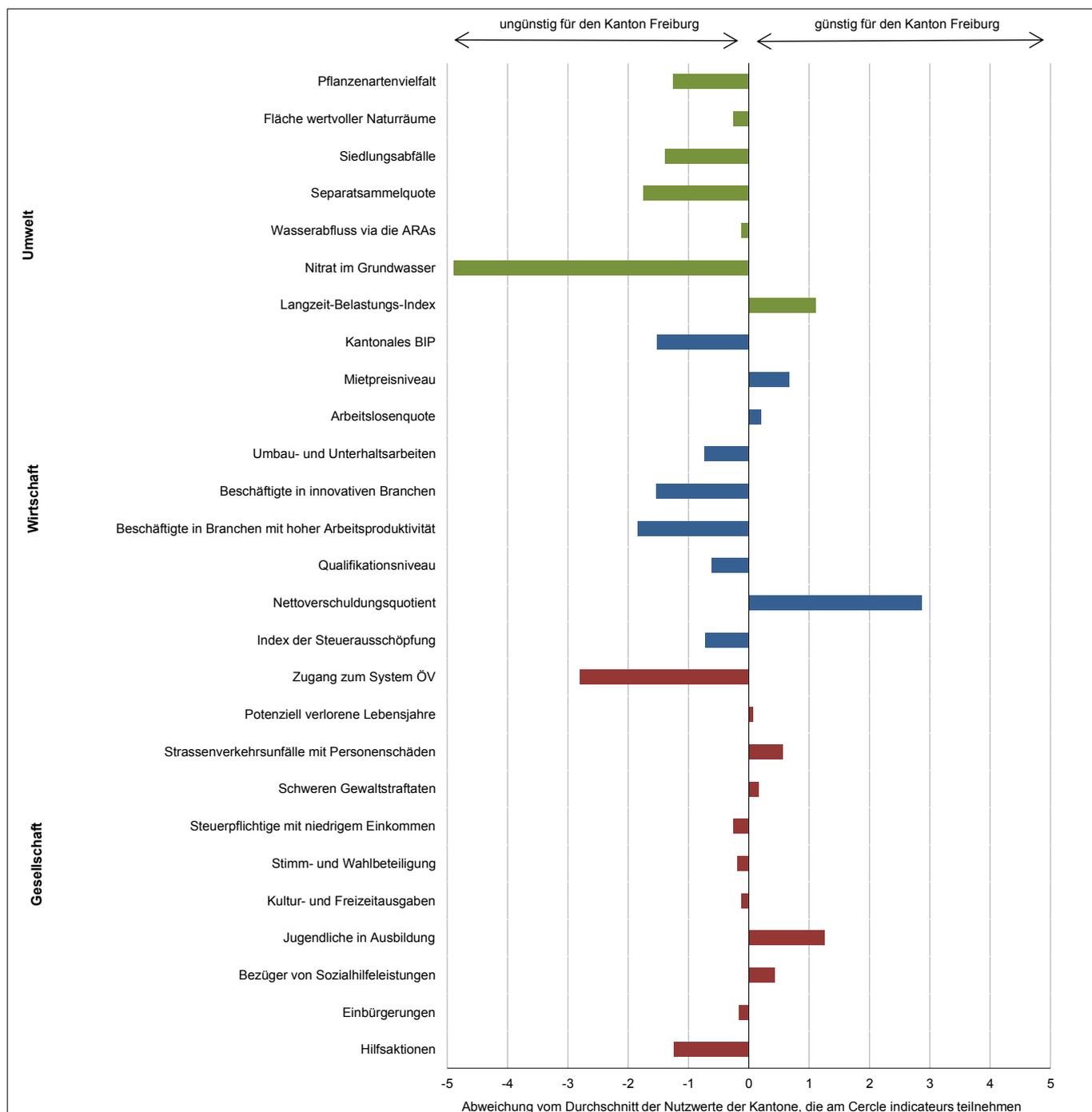
Die Indikatoren zu den sozialen Aspekten zeigen einige wichtige Argumente des Kantons. Der Anteil Jugendlicher in Ausbildung und das geringe Durchschnittsalter der Bevölkerung (immer noch die jüngste des Landes im Kantonsdurchschnitt) sind Beweise für die Freiburger Dynamik. Positive Signale gibt es auch bei der Sicherheit. Die Freiburger Strassen sind sicher: Die Zahl der Opfer fiel 2016 auf ein historisch tiefes Niveau. Die Zahlen zur Kriminalität zeigen im 5. Jahr nacheinander einen Rückgang der Vergehen gegen das Strafgesetzbuch. Hingegen bleibt der Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln unter dem Durchschnitt der übrigen Kantone, selbst wenn man natürlich die besondere Topografie von Freiburg berücksichtigen muss. Der Indikator der als verfrüht betrachteten Todesfälle ist ebenfalls nicht besonders günstig; diese Situation lässt sich sicherlich mit dem hohen Anteil gewisser sehr mühsamer oder gefährlicher wirtschaftlicher Tätigkeiten in der Wirtschaft des Kantons erklären.

### d. Umwelt

Bei den Umweltindikatoren hat der Kanton Freiburg einen gewissen Spielraum für Fortschritte, aber man muss auf seine gute Positionierung bei der sogenannten langfristigen Verschmutzung (Konzentration von Feinpartikeln) hinweisen. Weitere Indikatoren, die nicht zu den Kernindikatoren gehören, wie der Anteil der sogenannten umweltfreundlichen Heizungen oder die mittleren CO<sub>2</sub>-Emissionen der Neuwagen, verschaffen Freiburg ebenfalls einen guten Platz im Verhältnis zum nationalen Durchschnitt. Hingegen nutzen die Freiburgerinnen und Freiburger die öffentlichen Verkehrsmittel weniger als die Schweizerinnen und Schweizer insgesamt.

Das Indikatorensystem «Cercle indicateurs» für Vergleiche zwischen den Kantonen ist dazu bestimmt, die nachhaltige Entwicklung in den Kantonen und in den Städten zu messen. Die

**«Cercle indicateurs» – Indikatoren  
für nachhaltige Entwicklung,  
Abweichungen vom Durchschnitt 2015**  
Quelle: «Cercle indicateurs», Bundesamt für Statistik /  
Amt für Statistik des Kantons Freiburg



**Bemerkungen**

Die Abweichungen vom Durchschnitt zeigen für jeden Indikator die Differenz zwischen dem Nutzwert des Kantons Freiburg und dem Durchschnitt der Nutzwerte aller Kantone, die an der Erhebung teilgenommen haben. Er zeigt also die Position des Kantons im Verhältnis zu den anderen Kantonen. Eine positive Abweichung zeigt eine Position über dem Durchschnitt, eine negative Abweichung eine Position unter dem Durchschnitt. Beim Jahr handelt es sich nicht um die Erhebungsperiode, sondern um das Jahr der Datensammlung. Für mehr Einzelheiten oder Informationen, siehe Beginn dieses Kapitels

---

Ergebnisse werden in Nutzwerten ausgedrückt, so dass die Indikatoren trotz verschiedener Einheiten auf einer einzigen Grafik dargestellt werden können. Die Nutzwerte gehen von 0 (schlechtes Ergebnis) bis 10 (gutes Ergebnis). Die Abweichungen vom Durchschnitt stellen für jeden Indikator die Differenz zwischen dem erreichten Nutzwert und dem Durchschnitt der Nutzwerte aller Kantone, die an der Erhebung mitgemacht haben, dar.

#### e. Technologie

Die vierte industrielle Revolution, die mit einer extremen Automatisierung und der künstlichen Intelligenz den Arbeitsmarkt und die Organisation der ganzen Gesellschaft tiefgreifend verändern soll, wird nicht sprunghaft während dieser Legislaturperiode stattfinden. Zahlreiche Tätigkeiten entwickeln sich aber aufgrund der rasanten Fortschritte der Informations- und Telekommunikationstechnologien derzeit schon sehr schnell. Der Online-Handel wird immer stärker und macht dem Detailhandel schon grosse Konkurrenz. Ausserdem fördern die neuen Technologien die Sharing Economy, namentlich in Form von «Uberisierung». Das Phänomen erstreckt sich auch in verschiedenen Formen auf den Finanzbereich (Bitcoin, Kickstarter), auf den Journalismus (Twitter und weitere soziale Netzwerke), auf das Verlagswesen, auf den Handel, auf die Immobilien, auf das Recht, auf persönliche Dienstleistungen, auf das Ingenieurwesen usw. Projekte entstehen sogar im Gesundheits- und im Bildungsbereich. Man muss immer öfter entscheiden zwischen dem Gewinn an Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, den diese neuen Formen der Arbeitsorganisation versprechen, und den Gefahren, die sie bei der Gerechtigkeit, bei der Sicherheit, bei der Gesundheit und beim sozialen Schutz bilden können.

#### 4. Aussichten

—

Zu Beginn der Legislaturperiode 2017–2021 kann der Kanton Freiburg Vorteile, die er in der Vergangenheit gepflegt hat, und Möglichkeiten, die ihm diese Vorteile künftig verschaffen könnten, geltend machen. Dank seiner dynamischen Demografie bleibt seine Bevölkerung die jüngste der Schweiz. Er verfügt über ein umfassendes Bildungssystem, dessen Qualität über die Kantons Grenzen hinaus anerkannt wird. Auch wenn die Einwanderung aus den Nachbarkantonen derzeit etwas gebremst wird, spiegelt sie zwar das Wachstum der benachbarten Metropolitanregionen wider, zeugt aber auch von einem ausgezeichneten Verhältnis zwischen Lebensqualität und Lebenshaltungskosten in Freiburg. Das Steuerpotenzial des Kantons ist nicht sehr hoch, aber die Gemeinwesen erfreuen sich einer soliden finanziellen Gesundheit. Eine bedeutende Herausforderung besteht darin, die wirtschaftlichen Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung zu vermehren, womit das BIP erhöht werden könnte.

Die technologische Entwicklung könnte einen Einfluss auf den Kanton haben. Ihre Beschleunigung führt dazu, dass man zahlreiche Folgen auf dem Arbeitsmarkt und bei der weltweiten Produktionsteilung antizipieren muss. Die Automatisierung führt tendenziell zu einer verringerten Nachfrage nach Personal oder wenigstens zur Verlagerung dieser Nachfrage auf immer qualifiziertere Profile. Sie kann auch dazu führen, dass Produktionen, die heute ausgelagert sind, wieder zurückgeholt werden. Eine solche Neuverteilung der

---

Karten bietet für die Regionen, die imstande sind, diese Verschiebungen nachzuvollziehen und die über Potenzial in Sachen Raum, Know-how, Infrastruktur und Mittel verfügen, eine Fülle von Möglichkeiten. Sollte der Fortschritt weniger stark verdrängend wirken, so kann Freiburg auf eine Strategie zur Entwicklung seiner traditionellen Trümpfe setzen. Auf wirtschaftlicher und politischer Ebene öffnet die Globalisierung den Kanton für das fast unbegrenzte Potenzial der Weltmärkte, setzt ihn aber auch einer starken Konkurrenz aus. In solchen Fällen müssen die Nichtmetropolitanregionen wie Freiburg ihre Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene fortsetzen und verstärken, damit sie neben den stärksten Akteuren im Land und in Europa ihren Platz finden. Diese Akteure haben immer mehr Mühe, ihre Rolle als Geldgeber beim Finanzausgleich zwischen den Kantonen zu akzeptieren. Ein Bremsen der Globalisierung, die auf den ersten Blick für das wirtschaftliche Potenzial weniger vielversprechend wäre, liesse sich hingegen eher mit der finanziellen Solidarität, von der Freiburg derzeit profitiert, vereinbaren.

Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung muss mit einer effizienten und kohärenten Territorialorganisation einhergehen. Es wird eine aktive Unterstützung für die Agglomerationen und die Regionen geschaffen. Das neue Bundesgesetz über die Raumplanung setzt künftig den Schwerpunkt auf die Nutzung der bereits bestehenden Bauzonen und die Siedlungsentwicklung nach innen. Die Revision des kantonalen Richtplans stützt sich auf ein hohes Bevölkerungsszenarium und entspricht somit den Zielen, die der Grosse Rat festgelegt hat, nämlich der Verstärkung der heutigen städtischen Struktur und einer neuen Konzentration der Siedlungsentwicklung, damit gewisse Zentren nicht geschwächt werden. Die Arbeitszonen sollten konzentriert werden, wobei sich die Unternehmen entsprechend ihren Bedürfnissen sollten weiterentwickeln können. Bei der Siedlungsstrategie müssen das Kantonszentrum und die Regionalzentren bevorzugt werden. Abgerundet werden diese Anstrengungen mit der praktischen Umsetzung von innovativen Massnahmen beim Wohnungsbau. Die Raumorganisation soll kohärent sein, damit sie die Nachhaltigkeitsziele erfüllt. Mit ihr lässt sich die Landschaft erhalten, und zudem trägt sie zur Lebensqualität bei.

# III. Drei Hauptprojekte für die Zukunft des Kantons

Freiburg befindet sich an einem Wendepunkt seiner Entwicklung. Während seine Bevölkerung, aber auch die Wirtschaft wächst, der Kanton über ein gesundes finanzielles Gleichgewicht verfügt, muss er sich in der Schweizer Landschaft noch positionieren und auf seine Trümpfe setzen. Bei den Diskussionen über das Regierungsprogramm legte der Staatsrat drei Hauptprojekte fest, die das Gesicht des Kantons nicht nur während dieser Legislaturperiode, sondern auch noch darüber hinaus beeinflussen. Diese Hauptprojekte sind wesentlich für die Zukunft, und ihre Auswirkungen sind ein Gewinn für alle Tätigkeiten. Obwohl die Realisierung nicht immer von einem Entscheid der Regierung abhängt, spielt diese eine treibende Rolle bei den Rahmenbedingungen für die Realisierung, bei den Initialzündungen und bei der Nachverfolgung. Die konkrete Umsetzung dieser Hauptprojekte nimmt während der Legislaturperiode einen überwiegenden Platz ein.

## 1. Freiburg setzt sich als Wirtschafts- und Innovationszentrum durch

Eine blühende Wirtschaft trägt zum Wohlergehen der Bevölkerung bei. Der Freiburger Wirtschaftsstandort muss verstärkt werden und unserem Kanton ermöglichen, sich dem laufenden sozialen Wandel anzupassen. Der Staatsrat will aus Freiburg ein wahrhaftes Wirtschaftszentrum machen und die Rolle als Brückenkanton verstärken. Bei der Innovation entstanden während der vorhergehenden Legislaturperiode mehrere Projekte und Möglichkeiten; sie müssen sich während dieser Fünfjahresperiode konkretisieren und festigen. Die Fachhochschulen nehmen einen wichtigen Platz in der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons ein. Die aktive

Bodenpolitik erleichtert die Ansiedlung von neuen Unternehmen. Der Innovationspark blueFACTORY und die Innovationszentren wie Le Vivier und das Marly Innovation Center dienen als Innovationsbeschleuniger. Es geht darum, konkrete Massnahmen zu ergreifen, damit die eingesetzten Werkzeuge dauerhaft der Entwicklung unserer Wirtschaft dienen. Diese Massnahmen haben die Form von Unterstützung bei der Innovation, der Hilfe für neu gegründete Unternehmen und der Unterstützung bei der Investition. Auf diesem Weg soll das Angebot an Arbeitsplätzen mit hoher Wertschöpfung gefördert, zur Erhöhung des kantonalen Bruttoinlandsprodukts beigetragen und gegen das Phänomens des «Schlafkantons» angekämpft werden.



---

## **2. Freiburg gelingt der Zusammenschluss des Kantonszentrums**

—

Die Stärkung des Kantonszentrums ist unbedingt nötig, um Freiburg zu positionieren. Die Stärke dieses Zentrums wird auf den ganzen Kanton ausstrahlen. Der Schlüsselfaktor für diese Verstärkung ist der Zusammenschluss von Grossfreiburg. Mit der Schaffung dieser neuen politischen Einheit kann unser Kantonszentrum einen Platz unter den Agglomerationen, die in der Schweiz zählen, einnehmen. Der Einsatz des Staatsrats hat den Zweck, die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Bevölkerung und die Behörden der Gemeinden im Perimeter erkennen, wie wichtig es ist, dieses neue Kantonszentrum zu schaffen, und damit sie die Bedingungen, die von der konstituierenden Versammlung ausgearbeitet werden, annehmen. Die Verwirklichung von zukunftssträchtigen Infrastrukturen in den Bereichen Mobilität, Bildung, Gesundheit und Sport sind ausserdem ein Motor für die Entwicklung des ganzen Kantons.

## **3. Freiburg macht seine Revolution 4.0**

—

In allen Tätigkeitsbereichen, sei es im Privat- oder im Berufsleben, macht sich der Einfluss der Digitalisierung bemerkbar. Der Staatsrat will den Kanton an diesem digitalen Wendepunkt teilhaben lassen und günstige Voraussetzungen schaffen, um Dienstleistungen für die Unternehmen, im Gesundheitsbereich, im Verkehr, in der Bildung, im Tourismus, in der Justiz, in der Landwirtschaft, in der Freizeit und in der ganzen Verwaltung zu entwickeln. Es geht darum, die Bedürfnisse vorwegzunehmen, damit die Bürgerinnen und Bürger von den Vorteilen dieser Technologien und den neuen Dienstleistungen profitieren können. Diese Entwicklung, um die kein Tätigkeitsbereich herum kommt, schafft Innovation und Stellen im Kanton. Die Digitalisierung der Kantonsverwaltung ist ein Schwerpunkt dieses dritten Hauptprojekts.

## IV. Die Zielsetzungen des Regierungsprogramms 2017-2021

Um diese Hauptprojekte zu konkretisieren und um die zahlreichen anderen notwendigen Aktivitäten für das Wohlergehen der Bevölkerung und die Entwicklung des Kantons fortzuführen, baute der Staatsrat seine Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode auf drei Zielsetzungen auf. Diese Zielsetzungen, die sich jeweils in 6 Baustellen gliedern, lauten wie folgt:

- > Die Beschäftigung fördern
- > Den Kanton modernisieren
- > Die Lebensqualität verbessern



# 1. Die Beschäftigung fördern

---

Für den Staatsrat ist es wesentlich, die Beschäftigung zu entwickeln, um qualitativ hochstehende Arbeitsplätze für seine Einwohnerinnen und Einwohner sicherzustellen. Besondere Anstrengungen gelten der Innovation, den digitalen Technologien, den Clustern «Energie & Gebäude» und «Food & Nutrition» und der Landwirtschaft. Der Staat fördert mit einer angemessenen Steuerbelastung die Entwicklung bestehender Firmen, insbesondere der KMU, und die Ansiedlung von neuen Unternehmen mit hoher Wertschöpfung. Dank der Arbeiten im Bereich der Raumplanung kann die Fortführung und das Entstehen von Grossprojekten ermöglicht werden. Der Kanton positioniert sich als nationaler Akteur in der Bildung und der Forschung. Von der Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung profitieren die Wirtschaft und die ganze Gesellschaft. Die Dynamik der Hochschulen ist eine Quelle der Innovation und des Fortschritts. Die Zweisprachigkeit, ein grosser Trumpf des Kantons, wird weiterentwickelt. In der Bildung werden die neuen Technologien integriert und Massnahmen getroffen, mit denen ein gutes Schulklima in einer sich wandelnden Gesellschaft aufrechterhalten werden kann. Die Weiterbildung wird dynamischer und fördert die Beschäftigungsfähigkeit aller. Die interkantonale Zusammenarbeit wird fortgesetzt und trägt zum regionalen Wirtschaftsaufschwung bei. Der Staat sorgt dafür, dass er seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorbildliche Arbeitsbedingungen bietet.

WETTBEWERBSFÄHIGKEIT,  
BILDUNG, INNOVATION,  
DAS IST DOCH DIE DEFINITION  
UNSERES KANTONS!



## 1.1. Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stimulieren

---

Der Staat trifft die nötigen Massnahmen zur Förderung des Erhalts und der Entwicklung der Unternehmen. Er reformiert seine Unternehmenssteuern und bietet im Rahmen der Steuervorlage 17 (SV17) einen wettbewerbsfähigen Steuersatz an. Er begleitet diese Reform mit sozialen Massnahmen für alle Gemeinwesen, alle Unternehmen und die ganze Bevölkerung. Der Staatsrat prüft die Verbesserung bei der Steuerbelastung der natürlichen Personen im interkantonalen Vergleich und, vor diesem Hintergrund, die Übereinstimmung zwischen den Einnahmen des Staates und den zu erbringenden Leistungen. Die Dienstleistungen für die Unternehmen werden verstärkt, indem ihnen, namentlich von den Hochschulen, Leistungen, mit denen sie ihre Positionierung auf neuen Märkten und den Transfer ihrer Kompetenzen verbessern können, zur Verfügung gestellt werden. Die Innovation wird im Informatikbereich sowie im Bereich der Cluster «Energie & Gebäude» und «Food & Nutrition» gefördert. Der Staat unterstützt innovative Projekte im Nahrungsmittelbereich. Das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg trägt zur Entwicklung

---

der Landwirtschaft 4.0 bei, um die Arbeitslast der Landwirte zu erleichtern und zum Umweltschutz beizutragen. Mit den Arbeiten zur Festlegung des kantonalen Nutzungsplans können ehrgeizige Projekte entwickelt werden, blueFACTORY ist ein Beispiel dafür. Die vier Projekte, die vom Kanton unterstützt werden (Swiss Integrative Center for Human Health, BioFactory Competence Center, INNOSQUARE und Smart Living Lab) fördern die Ansiedlung von Unternehmen, die am Technologietransfer mit den Hochschulen und den Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen interessiert sind.

## **1.2. Wirtschaftliche Entwicklung und neue Ansiedlungen fördern**

—

Mit der Wirtschaftsförderung können neue Unternehmen angezogen und solche, die schon da sind, entwickelt werden. Der Kanton unterstützt die KMU, indem er ihnen Instrumente zur Förderung der Investitionen und der Entwicklung der Wirtschaft zur Verfügung stellt. Die Revision des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (WFG) fördert die Schaffung neuer Unternehmen und die Innovation. Die Hilfen zur Ansiedlung und zur Entwicklung sowie die Dienstleistungen für Unternehmen ermöglichen es, Stellen mit hoher Wertschöpfung zu schaffen und zu erhalten. Die Unterstützung bei der Finanzierung der Unternehmen in der Gründungsphase (Seed capital, Capital Risque Fribourg) wird gleichzeitig mit den Bürgschaften für die Industrieunternehmen entwickelt. Begleitmassnahmen (Verminderung der administrativen Belastungen, Vergabe von öffentlichen Aufträgen) werden geschaffen. Im Rahmen der aktiven Bodenpolitik wird die Partnerschaft mit den Gemeinden, den Agglomerationen und den Regionen gefördert, um Grundstücke, die dem Bedarf der wirtschaftlichen Entwicklung entsprechen, zu erwerben, zur Verfügung zu stellen und aufzuwerten. Eine öffentlich-rechtliche Einrichtung ermöglicht die Verwaltung dieser Güter. Bei der Raumplanung entspricht die Revision des Richtplans (wirtschaftlicher Teil) den Zielen, die der Grosse Rat festgesetzt hat. Mit diesen Massnahmen können namentlich attraktive Flächen in der richtigen Grösse und die nötigen Infrastrukturen (Mobilität usw.) angeboten werden. Die interkantonale Zusammenarbeit in der Region Broye und im Rahmen der Hauptstadtregion Schweiz sowie beim Wirtschaftsförderungsorgan der Westschweiz Greater Geneva Berne area (GGBa) muss neue Ansiedlungen ermöglichen. Diese Zusammenarbeit muss im interkantonalen Bereich und in ihrem Umfang verstärkt werden.

## **1.3. Qualitativ hochstehende Ausbildung und Zweisprachigkeit fördern**

—

Die Integration von «Medien und IKT» [Medien, Bilder, Informations- und Kommunikationstechnologien] in den Unterricht ermöglicht es den Jugendlichen, neue Kompetenzen zu erwerben. Das Fach Informatik wird im Gymnasium eingeführt. Der Staat fördert die Verfahren zur Verbesserung der Qualität in der Schule. Die deutschsprachige obligatorische Schule setzt den Lehrplan 21 (LP21) um und passt sich so den Deutschschweizer Kantonen an. Der Staat investiert in die Massnahmen, die es braucht, um ein gutes Schulklima aufrechtzuerhalten. Der prüfungsfreie Zugang der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten zu den Universitäten wird ausser für die Medizin garantiert. Die Bildung

# DIE WIRKLICHE ENERGIEQUELLE IN EINER GESELLSCHAFT IM WANDEL IST DAS SCHULKLIWA.



fördert die berufliche und soziale Integration. Die Berufsmaturität und die höhere Berufsbildung werden gefördert, damit die Unternehmen den Bedarf an Kadern decken können. Die Sonderpädagogik, die erleichterte berufliche Eingliederung, das Programm der beruflichen Vorbildung, Berufspraktika, die IV-Übergangsregelung, die Validierung von Bildungsleistungen und die Erwachsenenbildung verbessern die Bildung und die Arbeitsmarktfähigkeit aller. Das neue Bundesgesetz über die Weiterbildung wird umgesetzt. Mit der Unterstützung der Entwicklung von Lehr- und Forschungsprogrammen, der Governance, der Integration in die nationalen und internationalen Netzwerke für Forschung und wissenschaftliche Dokumentation, der aktiven Teilnahme an nationalen und europäischen Bildungs- und Forschungs-/ Innovationsprogrammen können die Freiburger Hochschulen ihren Platz im schweizerischen und internationalen tertiären Bildungssystem sichern. Der Kanton fördert die Öffnung zur Partnersprache und setzt die Entwicklung des Sprachunterrichts fort, indem er den Austausch und die systematische Anwendung von Situationen der sprachlichen Immersion unterstützt. Die Zweisprachigkeit wird mit Unterstützungsmassnahmen für örtliche Initiativen gefördert und dynamischer gestaltet. Die Zusammenarbeit im Rahmen des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye wird fortgesetzt.

## 1.4. Leader im Nahrungsmittelsektor werden

Die landwirtschaftlichen Betriebe werden beim Modernisierungs- und Innovationsprozess auf der Suche neuer Märkte unterstützt; gleichzeitig wird auf Nachhaltigkeit, Lebensmittelsicherheit und regionale Produkte geachtet. Das Ziel besteht darin, die Wertschöpfung zu erhöhen und die Abhängigkeit der Landwirtschaft von den Direktzahlungen zu vermindern. Mit den Strukturhilfen können die Produktions- und Transformationswerkzeuge angepasst werden. Der Campus Grangeneuve entwickelt sich und verstärkt so seine Stellung als Kompetenzzentrum für Bildung, Beratung und Forschung dank der Zusammenarbeit mit Agroscope, deren neue Gebäude vom Kanton gebaut werden. Das Aufkommen von Landwirtschaft 4.0 wird über innovative Projekte sowie über Bildung und Beratung unterstützt. Die Absatzförderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus der Region wird insbesondere in der Gemeinschaftsgastronomie verstärkt.

---

## 1.5. Den Tourismussektor dynamisieren

—

Der Staat unterstützt die «Vision 2030», die vom Freiburger Tourismusverband (FTV) geschaffen wurde. Ehrgeizige Massnahmen, wie die Fortsetzung der Tätigkeit des 2014 geschaffenen Freiburger Tourismus-Observatoriums, die Vernetzung der Destinationen und die Vereinfachung der Tourismusstrukturen, die Schaffung einer partizipativen Tourismusplattform und eine Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Tourismus, sind geplant. Die Werkzeuge werden angepasst, damit die Zukunft der Branche und die Auswirkungen des Tourismus auf die Wirtschaft und die Stellen im Kanton zentral untersucht werden können. Der Kanton unterstützt die Entwicklung der Infrastrukturen, beispielsweise im Radtourismus. Die Kandidatur Sion 2026 für die Olympischen Spiele wird namentlich wegen des touristischen Potenzials der Veranstaltung unterstützt.

## 1.6. Mit gutem Beispiel vorangehen

—

Der Staat modernisiert seine Reglementierung über das Personal, damit er den Erwartungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und des Managements bei der Führung, der Flexibilität und der Arbeitszeit entspricht. Er setzt die Verordnung über die Telearbeit um und fördert das Jobsharing. Er fährt weiter mit der Entwicklung der digitalen Leistungen bei der Personalverwaltung, beispielsweise bei der digitalen Verwaltung der Personaldossiers und der HR-Verfahren. Er ist ein Vorbild bei den Arbeitsbedingungen und der Gleichstellung und erstellt einen Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV). Er fördert die Integration von jungen Stellensuchenden und die Wiedereingliederung von erfahrenen Stellensuchenden (WEES) in den Arbeitsmarkt.

## 1.7. Gesetzgebungsprojekte

- 
- Gesetz über die Umsetzung der Steuervorlage 2017 (neu)
  - Gesetz über die aktive Bodenpolitik (neu)
  - Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Teilrevision)
  - Gesetz über die Wirtschaftsförderung (Teilrevision)
  - Gesetz über den Tourismus (Teilrevision)
  - Gesetz über das Staatspersonal (Total- oder Teilrevision)
  - Gesetz über die Sonderpädagogik (Totalrevision)
  - Gesetz über den Mittelschulunterricht (Totalrevision)
  - Gesetz über die Erwachsenenbildung (Teilrevision)

---

## 2. Den Kanton modernisieren

---

*Das Bevölkerungswachstum ruft nach einer Anpassung der Infrastrukturen, der Verwaltung und der Gesetzgebung des Kantons. Die Aufgabenentflechtung geht weiter, und die Gesetzgebung über die Oberamt männer wird revidiert. Die Rolle der Regionen bei der Mobilität und der Raumplanung wird gestärkt. Diese muss kohärent sein und die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung beachten. Es werden bedeutende Investitionen in die Infrastrukturen, namentlich bei Unterricht und Bildung, getätigt. Der Staat Freiburg nimmt an der digitalen Wende teil. Die Haupttätigkeiten und -leistungen der Verwaltung werden nach und nach digitalisiert. Die Verwirklichung von Grossfreiburg entspricht einer Notwendigkeit für alle Regionen des Kantons und ist eine wesentliche Herausforderung dieser Legislaturperiode.*

### 2.1. Die Regionen und Territorialstrukturen entwickeln

---

Der Staat berücksichtigt die verschiedenen Regionen und achtet auf die Kohärenz der Raumstrukturen und deren Entwicklung, namentlich in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Verdichtung und Mobilität. Bei den Infrastrukturen und der Mobilität wird auch an andere Kantone gedacht. Die Aufgabenentflechtung geht weiter mit dem Ziel, die Aufgaben möglichst gut zwischen Gemeinden und Staat zu verteilen. Damit der Staat mit der Entwicklung der Gesellschaft geht, prüft er die den Regionen übertragenen Aufgaben und revidiert deshalb die Gesetzgebung über die Oberamt männer. Die Unterstützung der Gemeindezusammenschlüsse geht weiter, wobei ein besonderes Augenmerk auf Projekte mit grosser Tragweite gelegt wird. Auf der Grundlage des provisorischen Perimeters von Grossfreiburg will die Regierung eine Fusionsvereinbarung genehmigen und sie den Bürgerinnen und Bürgern unterbreiten. Die neue Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen wird geschaffen, und ihre Umsetzung in den Gemeinden wird begleitet.

### 2.2. Die Raumplanung effizient gestalten

---

Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung muss von einer effizienten und zusammenhängenden Raumorganisation begleitet werden. Es wird eine aktive Unterstützung für die Agglomerationen und die Regionen geschaffen. Das neue Bundesgesetz über Raumplanung setzt künftig den Schwerpunkt auf die Nutzung und Aufwertung der bereits bestehenden Bauzonen und die Siedlungsentwicklung nach innen. Die Revision des kantonalen Richtplans stützt sich auf das «hohe» Szenario der Bevölkerungsentwicklung und entspricht somit den Zielen, die der Grosse Rat festgelegt hat, nämlich die Verstärkung der derzeitigen städtischen Struktur und eine neue Konzentration der Siedlungsentwicklung, damit gewisse Zentren nicht geschwächt

werden. Bei der Konzentration der Arbeitszonen muss eine Anstrengung geleistet werden, und gleichzeitig müssen sich die Unternehmen gemäss ihren Bedürfnissen weiterentwickeln können. Bei der Siedlungsstruktur müssen das Kantonszentrum und die Regionalzentren bevorzugt werden. Diese Anstrengungen werden mit der praktischen Umsetzung von innovativen Massnahmen beim Wohnungsbau vervollständigt. Die Raumorganisation soll kohärent sein, damit sie die Nachhaltigkeitsziele erfüllt. Mit ihr kann auch die Landschaft erhalten werden, und sie trägt zur Lebensqualität bei.

## RAUMPLANUNG BEDEUTET HARMONIE VON STADT UND LAND!



### 2.3. Die Infrastrukturen anpassen

Der Staat unterstützt die Anpassungen der Infrastrukturen an die Demografie und an die Bedürfnisse der Wirtschaft. Mit seiner Unterstützung können die Lebensbedingungen des verletzlichen Zielpublikums, namentlich der Betagten und Behinderten, verbessert werden. Das Bauprojekt des freiburger spitals (HFR) für einen neuen zentralen Standort wird ein wichtiges Thema der Legislaturperiode. Die Gemeinden kommen in den Genuss einer Unterstützung bei der Verwirklichung von Infrastrukturen von kantonaler oder regionaler Bedeutung. So wird die Beteiligung am Ausbau der sportlichen und touristischen Einrichtungen (das Universitätsstadion, die Schwimmbäder in Romont, in Bulle, in Avry, in Freiburg, im Sensebezirk, in der Broye, in Villars-sur-Glâne und die Eisbahn) auch im Aussenbereich und im Wald angepasst. Der Staat engagiert sich auch in der Entwicklung des Konzepts des nachhaltigen Wohnens und fördert die Verwendung von lokalem Holz im Bau. Investitionen werden bei den Kollegien und den Hochschulen getätigt, sodass sie in der Bildung in der Schweiz an der Spitze bleiben können; das gilt namentlich für die Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR). Die Entwicklung der Infrastrukturen für den Unterricht und die Bildung geht weiter (Kollegium Heilig Kreuz, Kantons- und Universitätsbibliothek, Tour-Henri).

ICH GEHE, WO HIN ICH WILL,  
WANN ICH WILL. ICH HABE  
MEINEN AUSWEIS FÜR  
NACHHALTIGE MOBILITÄT  
GEMACHT!



#### 2.4. Die nachhaltige Mobilität fördern

—  
Bis 2050 dürfte Freiburg 150 000 Personen mehr aufnehmen. Der Staat muss eine nachhaltige Mobilität, die jeder Art von Fortbewegung angepasst ist, entwickeln, um eine Überlastung der Verkehrsinfrastrukturen zu verhindern. Er stellt den Bürgerinnen und Bürgern ein Verkehrsnetz, das den Anforderungen der Effizienz, der Sicherheit und der Nachhaltigkeit entspricht, und ein integriertes System, das den natürlichen Übergang zwischen den verschiedenen Verkehrs- und Fortbewegungsmitteln ermöglicht (Komplementarität der Verkehrsträger), zur Verfügung. Er legt den Schwerpunkt auf den Langsamverkehr und die Verstärkung der Netze des öffentlichen Verkehrs (Fortsetzung der Verdichtung des RER, Verdichtung des Takts, Aus- und Umbau der Bahnhöfe) und verstärkt in Absprache mit den betreffenden Regionen das Strassennetz, wo Bedarf herrscht. Die Entwicklung des Netzes des kombinierten Verkehrs geht über die Umsetzung des Sachplans «Velo» sowie über die Entwicklung von Park-and-Ride-Anlagen. Die Studien und die Verwirklichungen der Umfahrungsstrassen und der Anschlüsse gehen weiter. Dank der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen im Bereich der nachhaltigen Mobilität kann ein zusammenhängendes Netz entwickelt werden.

#### 2.5. Den Service-Public und die Transparenz stärken

—  
Der Staatsrat passt die Leistungen der Verwaltung an die Entwicklung der Bedürfnisse der Bevölkerung an und achtet auf die Positionierung des Kantons bei den Steuern. Mit der Förderung von directionsübergreifenden Projekten baut der Staat bestehende Schranken ab. Er achtet besonders auf die Transparenz der Tätigkeit der öffentlichen Hand und überarbeitet die Unterstützung des Kantons für die Wahlkampagnen. Die Beteiligung aller Bevölkerungskategorien an den politischen Entscheiden und an ihrer Ausarbeitung wird gefördert, namentlich diejenige der Jugendlichen, indem die Strategie «I mache mit» und der Wettbewerb Cinécivic fortgesetzt werden. Das E-Voting wird den im Kanton wohnhaften Freiburgerinnen und Freiburgern nach und nach als Ergänzung zur Abstimmung an der Urne und zur brieflichen Stimmabgabe zur Verfügung gestellt. Die Verbesserung der Beteiligung am politischen Leben fördert die Demokratie auf lokaler Ebene. Mit der Anpassung der Gesetzgebung über die politischen Rechte an die Bedürfnisse, die Erwartungen und den technologischen Wandel soll auch die Aufgabenteilung zwischen zentraler Verwaltung, Oberämtern und Gemeinden optimiert werden.

## 2.6. Die Tätigkeit des Staates Freiburg digitalisieren

Die digitale Technologie wird in die Leistungen des Staates integriert (E-Government), damit ein besserer Informations- und Datenaustausch möglich wird und die Dienstleistungen verbessert werden, namentlich beim Verkehr, bei der Mobilität, bei der Verschmutzung, bei der Energie, beim Wasser, in der Justiz, bei der Sicherheit, bei der Bildung, bei der Gesundheit, bei den Steuern und bei den politischen Rechten. Die Entwicklung des virtuellen Schalters und der E-Government-Leistungen vereinfacht die Beziehungen zwischen Verwaltung einerseits und Bürgerinnen und Bürgern andererseits, beispielsweise mit der elektronischen Verwaltung der Baubewilligungen. Die Schaffung eines kantonalen Bezugssystems ermöglicht einen einzigen, koordinierten und den Datenschutz respektierenden Ansatz bei der Verwaltung der Informationen. Dieses neue Werkzeug verbessert die Synergien und die Effizienz des Staates bei der Datenverwaltung und erleichtert den Unternehmen und den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu den Leistungen. Im Bildungswesen wird das harmonisierte Führungsinstrument für die Schulverwaltungs-Informationssysteme fertiggestellt (Projekt HAE); es tritt in die Phase des laufenden Betriebs ein. Die Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) ermöglicht eine koordinierte Begleitung des Patienten und eine bessere Sicherheit bei den Gesundheitsleistungen. Die Digitalisierung erstreckt sich ebenfalls auf die Justiz (E-Justiz) und die Polizei.



## 2.7. Gesetzgebungsprojekte

- Raumplanungs- und Baugesetz (Teilrevision)
- Gesetz über die Gemeindefinanzen (neu)
- Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals von Freiburg (Teilrevision)
- Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (Teilrevision)
- Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Teilrevision)
- Gesetz über die Agglomerationen (Totalrevision)
- Gesetz über die Oberamt männer (Totalrevision)
- Gesetz über den Langsamverkehr (neu – ist ein Produkt der Totalrevision des Strassengesetzes und des Verkehrsgesetzes)
- Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (Totalrevision)
- Gesetz über die Wasserkraft (neu)
- Gesetz über die öffentlichen Sachen (Teilrevision)
- Aufgabenentflechtung zwischen dem Staat und den Gemeinden (Teilrevision von verschiedenen Gesetzen – 1. Paket).

### 3. Die Lebensqualität verbessern

Der Staat konsolidiert die Gesundheitsleistung im somatischen und im psychischen Bereich für alle Bevölkerungskategorien. Die Konzentration der Akutpflege beim freiburger spital (HFR) stellt den Zugang zu qualitativ hochstehenden Leistungen sicher. Der Staat investiert in Gesundheitsprävention und -förderung und in die Ausbildung des Pflegepersonals. Der soziale Zusammenhalt steht im Zentrum der Tätigkeit der Regierung. Der Dialog zwischen den Religionsgemeinschaften wird gefördert. Der Staat achtet insbesondere auf die Bewahrung der natürlichen Ressourcen, namentlich im Bereich der Energie. Beim Sport und bei der Kultur wird darauf hingearbeitet, dass sich mehr Personen berufen fühlen. Bei der Sicherheit verstärkt der Staat die Präventions- und Untersuchungstätigkeit. Die richterliche Gewalt und die Justiz werden verbessert. Die Arbeit an der Imagewerbung für den Kanton geht weiter. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen entfaltet ihre Wirkung bei der Gesundheit und bei der Sicherheit.



#### 3.1. Die Gesundheit bewahren und fördern

Die Bewahrung einer gesunden Umwelt und Kontrollen bei der Lebensmittelsicherheit (vom Feld bis auf den Teller) sind wichtige Massnahmen für die Gesundheit. Der Staat setzt seine Anstrengungen zur Gesundheitsförderung und zur Prävention fort (Perspektiven 2030), hauptsächlich bei der Ernährung, bei der Bewegung, beim Alkohol, beim Tabak und bei der psychischen Gesundheit, namentlich für Kinder, Jugendliche und Betagte. Er arbeitet eine Strategie der sexuellen Gesundheit aus. Ein kantonaler Plan für die geistige Gesundheit und die Eröffnung neuer Strukturen beim Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FPN) werden verwirklicht. Der psychiatrische Notfalldienst verbessert den Zugang zur Pflege und die schnelle Beratung im gesundheitlich-sozialen Netz. Die stationäre psychiatrische Akutversorgung für die deutschsprachige Bevölkerung wird mit der Schaffung eines besonderen Bildungsgangs Pflege verbessert. Die Gesundheitsleistungen im somatischen Bereich werden mit der Konzentration der Akutpflege beim freiburger spital (HFR) verstärkt. Die Schulgesundheitspflege passt sich den Bedürfnissen an. Die Rolle der helfenden Angehörigen wird anerkannt, und Unterstützungsmassnahmen, um der Erschöpfung vorzubeugen, werden eingeführt. Der Staat

fördert den Zugang zur Palliativbehandlung und verbessert die Ausbildung des Personals, die Koordination und die Sensibilisierung der Bevölkerung. Besondere Aufmerksamkeit wird der Ausbildung der Pflegefachpersonen an der Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) geschenkt. Die Anstrengungen zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ermöglichen eine Anpassung an die Entwicklung der Gewohnheiten der Bevölkerung und ein Angebot an bester Pflege in allen Bereichen.

---

### **3.2. Den sozialen Zusammenhalt und das Image des Kantons unterstützen**

—

Die Förderung des sozialen Zusammenhalts steht im Zentrum der Tätigkeit des Staatsrats. Die Alterspolitik *Senior+* entfaltet ihre Wirkung. Die jungen Generationen werden für die Gleichstellung von Frau und Mann sensibilisiert. Die neuen Gesetze über Menschen mit Behinderung und über die Sondereinrichtungen und die Pflegefamilien fördern die Autonomie, den Verbleib zuhause und die gesellschaftliche und berufliche Eingliederung. Der Staat setzt die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in diesen Bereichen um und konkretisiert den Auftrag der Kantonsverfassung. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration der Migrantinnen und Migranten wird dank dem kantonalen Integrationsprogramm (KIP) gefördert. Ein Konzept zur Aufnahme und zur Begleitung von unbegleiteten Minderjährigen und jungen Flüchtlingen wird eingesetzt. Schliesslich soll mit Beratungs- und Präventionstätigkeit gegen Diskriminierung gekämpft werden. Der zweite Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg wird erstellt. Der Gesetzesentwurf über Ergänzungsleistungen für Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen wird in die Vernehmlassung gegeben. Der Kanton gibt sich ein neues Sozialhilfegesetz, verstärkt die Massnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und setzt die Arbeiten bei der Prävention der Überschuldung und beim Kampf dagegen fort. Die Umsetzung der Asylpolitik des Bundes geht weiter. Der Dialog zwischen den verschiedenen Religionsgemeinschaften wird gefördert. Die Rolle und der Platz der religiösen Gemeinschaften, die sich neu im Kanton niedergelassen haben, werden geprüft. Mit der Fortsetzung des Projekts zur Förderung des Images des Kantons über den Verein Fribourgissima kann die Bekanntheit von Freiburg ausserhalb des Kantons gesteigert werden.

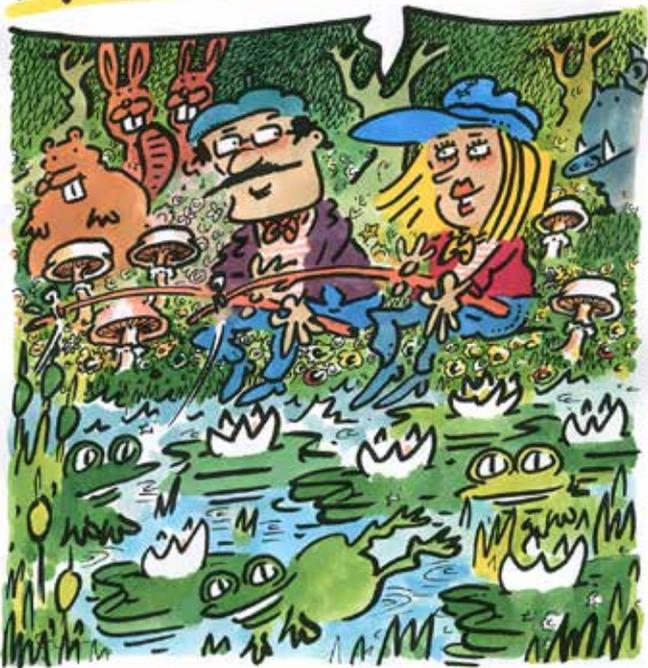
### **3.3. Den Zugang zur Kultur, zum kulturellen Erbe und zum Sport fördern und Talente unterstützen**

—

Die Bevölkerung wird für das kulturelle Angebot sensibilisiert. Mittel für die Förderung der Kultur und des Kunstschaffens, namentlich in den Bereichen der Musik und des Chorgesangs, werden bereitgestellt. Die kulturellen Infrastrukturen werden namentlich über ein neues Gebäude für das Naturhistorische Museum, die Erweiterung der Kantons- und Universitätsbibliothek und die räumliche Reorganisation des Unterrichts am Konservatorium modernisiert. Der Staat trägt zur nationalen und internationalen Ausstrahlung seines Kulturangebots bei. Er strebt die Entwicklung der kulturellen Mediation an. Die Verwirklichung einer Plattform, auf der die Angebote aufgezählt werden,

verstärkt das neue Programm «Kultur & Schule». Das bauliche Erbe wird aufgewertet, namentlich die Schlösser, in denen sich die Oberämter befinden (Renovationsprogramm). Der Kanton fährt weiter mit der Entwicklung des Programms SAF (Sports-Arts-Formation) und entspricht damit den Erwartungen des Spitzensports und des sportlichen und künstlerischen Nachwuchses. Er ermöglicht den Jugendlichen, eine gute Allgemein- und Berufsbildung abzuschliessen und gleichzeitig an Veranstaltungen und Wettkämpfen teilzunehmen. In Zusammenarbeit mit den übrigen betroffenen Kantonen setzt sich der Staatsrat für die Olympiakandidatur Sion 2026 ein.

**FREIBURG,  
BESTIMMUNGORT MIT  
FRISCHER LUFT!**



### 3.4. Die natürlichen Ressourcen erhalten

Der Staat setzt die Energiestrategie 2050 um. Er erhöht den Anteil an erneuerbaren Energien, indem er insbesondere die Entwicklung der Energieproduktion durch Landwirtschaftsbetriebe und die Förderung der Holzenergie unterstützt. Er fördert das Energiesparen und spielt eine Vorbildrolle, indem er insbesondere die eigenen Gebäude saniert; Ziel ist eine «2000-Watt-Gesellschaft» bis 2030. Er fördert auch die technologischen Innovationen, mit denen die natürlichen Ressourcen geschont werden. Er arbeitet eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel aus (Kampf gegen Hochwasser und schädliche Organismen, Anpassung der Waldbestände, Wasservorkommen usw.). Zum Schutz der natürlichen Ressourcen gehört namentlich die Verminderung der Nitrates im Grundwasser. Die Verwirklichung der Waldfeststellung im ganzen Kanton wird in Angriff genommen. Die interkantonale Zusammenarbeit bei der Wildbewirtschaftung, insbesondere bei den Hirschen, den Wildschweinen und den Grossraubtieren, wird verstärkt. Der Kanton fördert eine Landwirtschaft, welche die Ökosysteme schont. Er fördert mit Pilotprojekten die Optimierung der Verwendung von Dünger und Pflanzenschutzmitteln und achtet darauf, die Qualität der Böden mit der Verwirklichung einer Kartografie und dem Kampf gegen die Erosion zu erhalten.

### 3.5. Die Sicherheit gewährleisten

Der Staat verbessert das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung; dabei stützt er sich namentlich auf die Polizei, das Vollzugssystem, das Gesundheitswesen und die Feuerwehr. Er verbessert die Bekämpfung von Brand- und Elementarschäden durch die Festlegung und die Schaffung einer neuen Struktur und Organisation mit den Partnern aus den Regionen und den Gemeinden. Die Sicherheit auf den Strassen im Kanton wird verbessert. Die Infrastrukturen des Amts für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) bei der Fahrzeugkontrolle und beim Angebot für die Benutzerinnen und Benutzer werden verstärkt. Die Regierung schafft eine wirkliche Strafvollzugspolitik und verbessert mit der Harmonisierung der Informatik und dem Zusammenschluss der Gefängnisse die Koordination der verschiedenen Akteure in der Strafrechtskette. Er schafft neue Plätze im Strafvollzug und verbessert die Betreuung im Bereich der körperlichen und psychischen Gesundheit der inhaftierten Personen. Er vervollkommnet die Verwaltung des Vollzugs der strafrechtlichen Sanktionen mit der Einführung einer risikoorientierten Verwaltung (ROS) und der Zusammenlegung der betreffenden Ämter. Eine Politik zur Bekämpfung der Jugendkriminalität mit Schwerpunkten namentlich in der Prävention und in Lösungen, die eher auf die Integration als auf Repression hinauslaufen, wird geschaffen. Der Kampf gegen die Gewalt in Ehe und Partnerschaft geht weiter. Der Staat verstärkt die Massnahmen zur Prävention in den Bereichen Feuer und Elementarschäden, Sicherheit im Strassenverkehr, bürgernahe Sicherheit und Internetkriminalität. Mit der Schaffung eines leistungsfähigen Nachrichtensystems sollen der Extremismus und der Terrorismus als dringendste Sorge aller Sicherheitskräfte bekämpft werden. Die Organisation und die Führung in Notlagen oder Katastrophen werden revidiert. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen gehört zum Polizeialltag bei der Ausbildung, bei der täglichen Arbeit, bei den Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und im Strafvollzug.



---

### **3.6. Die richterliche Gewalt reorganisieren**

—

Der Staat revidiert die Organisation der richterlichen Gewalt bei der Struktur, bei der Verwaltung und beim Budget, um zu einer konsolidierten Governance zu gelangen. Er verbessert die Effizienz der Justiz mit der Schaffung von E-Justiz, mit der die Dossiers elektronisch verwaltet und von einer Behörde zur anderen weitergeleitet werden.

### **3.7. Gesetzgebungsprojekte**

—

- Gesetz zum Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die ärztliche Weiterbildung (neu)
- Gesetz über Menschen mit Behinderung (neu)
- Gesetz über die Sondereinrichtungen und die Pflegefamilien (neu)
- Gesetz über die Unterhaltsbeiträge (neu)
- Gesetz über die Ergänzungsleistungen für Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (neu)
- Gesetz über den Schutz der Kulturgüter (Teilrevision)
- Gesetz über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (Teilrevision)
- Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (Teilrevision)
- Sozialhilfegesetz (Totalrevision)
- Gesetz über den Bevölkerungsschutz (Teilrevision)
- Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (Totalrevision).

---

## 4. Finanzplan 2017-2021

---

*In Anwendung von Artikel 112 der Verfassung des Kantons Freiburg unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat das Legislaturprogramm und den Finanzplan. Der Finanzplan ist das Regierungsprogramm in Zahlen, ein unverzichtbares Steuerungsinstrument. Er lotet die Finanzperspektiven des Staates aus, so dass die politischen Behörden früh genug auf sich abzeichnende Finanzprobleme aufmerksam gemacht werden können.*

---

## 4.1. Ungewissheiten und Grenzen der Finanzplanung

---

*Prognosen für die Zukunft zu stellen, ist notwendig, aber schwierig. Bei allen Vorausberechnungen und Simulationen muss immer mit Unwägbarkeiten gerechnet werden, und externe Faktoren, die immer mehr an Bedeutung gewinnen, lassen sich kaum beeinflussen. So liegt denn der Wert und Nutzen der Finanzplanung mehr darin, dass sie allgemeine Tendenzen aufzeigen kann, und weniger in der buchhalterischen Genauigkeit der Zahlen.*

### 4.1.1. Wirtschaftliche Ungewissheiten

Als die Schweizerische Nationalbank im Januar 2015 die Aufhebung des Mindestkurses bekanntgab, verdüsterten sich die Perspektiven für die Schweizer Wirtschaft radikal. Bei der Aufstellung der Voranschläge wurde namentlich beim Fiskalertrag mit erheblichen finanziellen Auswirkungen gerechnet, aber bis jetzt haben die Freiburger Unternehmen diesen Paradigmenwechsel mehr oder weniger unbeschadet überstanden, was einmal mehr zeigt, wie schwierig es ist, Prognosen zu erstellen. Der Finanzplan 2017-2021 basiert auf der Annahme einer weiterhin günstigen Wirtschaftslage und eines nach wie vor niedrigen Zinsniveaus, wie dies in den letzten Jahren der Fall war, wobei ein allmählicher Zinsanstieg natürlich nicht ausgeschlossen werden kann. Bei den Berechnungen des Finanzplans wurde von einer niedrigen Inflationsrate bis zum Ende der Legislatur ausgegangen. Es ist allerdings nicht auszuschliessen, dass je nach Wirtschaftslage und allfälligen geldpolitischen Anpassungen seitens der Zentralbanken die Inflation wieder aufflammen wird. Eine über längere Zeit niedrige Inflation wirkt sich überdies auch auf die Steuereinnahmen aus.

### 4.1.2. Ungewissheiten auf kantonaler Ebene

Der Finanzplan 2017-2021 ist in Einhaltung der geltenden gesetzlichen Grundlagen aufgestellt worden und berücksichtigt die vom Staatsrat vorgeschlagenen Vorhaben und Projekte. Nicht berücksichtigt sind darin allfällige aufwand- und/oder ertragswirksame Beschlüsse des Grossen Rates. Es ist also nicht auszuschliessen, dass sich die Finanzperspektiven verbessern oder verschlechtern, je nachdem, was künftig für Beschlüsse gefasst werden.

Ein weiterer grosser Unsicherheitsfaktor besteht auch in Zusammenhang mit der finanziellen Lage der Pensionskasse des Staatspersonals. Zwar konnten im November 2014 mit der Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals ihre Refinanzierungsgrundlagen konsolidiert werden, namentlich über eine Anpassung der Beiträge, das nunmehr seit mehreren Jahren historische tiefe Zinsniveau zusammen mit dürftigen Erträgen auf den Finanzmärkten stellt die Pensionskasse jedoch vor sehr grosse Herausforderungen. Die aufgrund der versicherungstechnischen Expertisen gegenwärtig ins Auge gefassten Optionen wie eine Rekapitalisierung über eine Anpassung des technischen Zinssatzes wie auch Übergangsmassnahmen in Zusammenhang mit einem möglichen Wechsel des Vorsorgeprimats hätten erhebliche Mehrkosten für den Staat zur Folge, womöglich in dreistelliger Millionenhöhe. Zur Zeit der Redaktion dieser Botschaft haben die PK-Organen noch nicht endgültig ihre gesamte Strategie zur Sicherung der Zukunft der Kasse beschlossen. Auch konnten aufgrund der Unsicherheitsfaktoren in Zusammenhang sowohl mit den Beträgen, um die es geht, als auch mit der zeitlichen Planung der künftigen Massnahmen die finanziellen Auswirkungen, die dies für den Staat als Arbeitgeber

---

unweigerlich haben wird, im Finanzplan nicht berücksichtigt werden. Das Bauprojekt des freiburger Spitals (HFR) für einen neuen zentralen Standort wird ein wichtiges Thema der Legislaturperiode und konnte je nach der gewählten Variante Auswirkungen auf die Finanzen des Staates haben.

#### 4.1.3. Ungewissheiten auf internationaler und nationaler Ebene

Die internationale und die nationale Politik und ihre Entscheide wirken sich mehr und mehr auf die Finanzperspektiven der Kantone aus. Im Laufe der Jahre ist ihr Einfluss immer grösser geworden, zunehmend unberechenbar und unmittelbar.

Auf nationaler Ebene sind in verschiedenen Dossiers Unsicherheits- und Risikofaktoren enthalten. Auf Bundesebene hatte die Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III durch das Stimmvolk zur Folge, dass eine neue Vorlage ausgearbeitet werden musste. Die Steuervorlage 2017 ist gegenwärtig in der Vernehmlassung. Der kantonale Steuerstatus der Holding- und Domizilgesellschaften soll geändert werden, um die Schweizer Unternehmensbesteuerung besser mit derjenigen insbesondere der EU-Staaten in Einklang zu bringen. Mit dieser Reform sollen ausserdem die in der Schweiz niedergelassenen Unternehmen steuerlich entlastet werden. Der Freiburger Entwurf seinerseits rechnet mit einer jährlichen Einnahmeneinbusse (nach Abzug allfälliger Kompensationszahlungen) im zweistelligen Millionenbereich. Die finanziellen Auswirkungen dieser Steuerreform auf kantonaler Ebene sind in der Finanzplanung ab 2020 berücksichtigt worden. Man muss sich aber bewusst sein, dass sich die gesamten finanziellen Einbussen, insbesondere die Auswirkungen auf die Einnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes, erst mehrere Jahre nach Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen in den Staatsbudgets niederschlagen. Der Grund dafür ist die zeitliche Verzögerung, mit der die Zahlen im eidgenössischen Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden. Der Finanzplan enthält also nur einen Teil der Auswirkungen dieser kommenden Reform.

Die Einnahmen aus dem Finanzausgleich hängen nicht nur von der Entwicklung des Steuerpotenzials der Kantone ab, auch die Diskussionen über den Steuerstatus der Holding- und Domizilgesellschaften werden sich auf sie auswirken. 2018 wird zudem den Eidgenössischen Räten ein neuer Wirksamkeitsbericht vorgelegt, der angesichts der Forderungen der Geber- und Stadtkantone dazu führen könnte, dass das Härtefallausgleichssystem in Frage gestellt oder gleich ganz abgeschafft und der Ausgleichsmechanismus grundlegend überdacht wird. Dies könnte für den Kanton Freiburg ab 2020 zu einer Einnahmeneinbusse von jährlich um die 30 bis 40 Millionen Franken führen.

Die angesprochenen Unsicherheits- und Risikofaktoren hätten uns veranlassen können, gar nicht erst eine Prognose für unsere Ausgaben und Einkünfte zu wagen. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die Finanzplanung gerade in einer Phase der Ungewissheit und Instabilität von besonderem Interesse ist. An der Aufzählung all dieser Unwägbarkeiten und Risiken lässt sich in etwa erahnen, wie stark sie die Ergebnisse der Finanzprognosen beeinflussen können.

---

## 4.2. Ausgangslage für die Aufstellung des Finanzplans

---

Die vorangehende Legislatur war geprägt von den 2013 beschlossenen Struktur- und Sparmassnahmen, mit denen sich das Ausgabenwachstum in gewissen Aufwandkategorien wie etwa beim Personal- und Transferaufwand auf einem deutlich niedrigeren Niveau halten liess, als dies zwischen 2007 und 2011 der Fall war.

Das zeigt sich teilweise auch bei näherer Betrachtung der Entwicklung der Kantonsfinanzen 2012-2016, zu der sich Folgendes feststellen lässt:

- › Während der Landesindex der Konsumentenpreise zwischen Januar 2012 und Ende 2016 um rund 1,6 Prozentpunkte gesunken ist, hat der Aufwand der Laufenden Rechnung dennoch um 13,1 % zugenommen.
- › Zwischen 2012 und 2016 wurden rund 367 neue Stellen geschaffen, das sind weniger als 100 neue Stellen im Jahresdurchschnitt, da der Staatsrat diesbezüglich klare Beschränkungen erlassen hatte, namentlich für 2015 und 2016.
- › Unterstützungsbeiträge und Subventionen haben in allen Sektoren merklich zugenommen (+ 148 Millionen Franken 2012-2016). Diese Zunahme liegt aufgrund der in diesem Bereich getroffenen Massnahmen aber deutlich unter derjenigen der Vorlegislatur.
- › Es wurde ein umfassendes Investitionsprogramm weitergeführt, das mit einem Brutto-Gesamtvolumen von rund 845 Millionen Franken (wovon 71,3 % ausschliesslich zu Lasten des Staates) vergleichbar mit der Vorlegislatur war.
- › Die Zuwachsrate der Steuererträge liegt mit knapp 15 % über derjenigen des Aufwands. Dadurch konnte der schrittweise Rückgang der Einnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes (Einnahmehinbrüche netto von insgesamt etwas mehr als 40 Millionen Franken über den Zeitraum 2012-2016) abgefedert werden.

Diese Bilanz kann als zufriedenstellend bezeichnet werden, obwohl die effektiven Rechnungsergebnisse nicht durchwegs positiver ausgefallen sind als veranschlagt. Die besseren Ergebnisse ermöglichten eine leichte Erhöhung des Nettovermögens des Staates von 915 Millionen Franken per Ende 2012 auf 1088 Millionen Franken per Ende 2016. Gleichzeitig konnten auch verschiedene Rückstellungen gebildet und geäuft werden, die sich angesichts der unausweichlichen finanziellen Herausforderungen und der notwendigen Infrastrukturen in den kommenden Jahren als sehr nützlich erweisen dürften.

2016 lief ein Teil der Struktur- und Sparmassnahmenprogramm aus, insbesondere die Massnahmen, die das Personal betrafen, und damit wurden die finanziellen Hürden natürlich wieder grösser, was sich der Aufstellung des Voranschlags 2017, die relativ schwierig war, bereits abgezeichnet hatte. Die zunehmende Diskrepanz zwischen den steigenden Bedürfnissen und den verfügbaren finanziellen Mitteln war nur ein Vorgeschmack auf die zunehmenden strukturellen Defizite in den kommenden Jahren, abgesehen von Unsicherheitsfaktoren auf verschiedenen Ebenen, die noch zu einer Verschärfung der Lage beitragen könnten.

## 4.3. Ausarbeitung des Finanzplans

### Ursprünglicher Finanzplan (Ausgangsschätzungen)

#### 4.3.1. Ursprüngliche Zahlen

Die ursprünglichen Finanzplanungsergebnisse bilden die Gesamteingaben der Ämter und Anstalten ab. So sahen die ersten Ergebnisse des Finanzplans 2017-2021 wie folgt aus:

	2018	2019	2020	2021
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Defizit der Erfolgsrechnung	197,2	293,0	349,5	456,9
Nettoinvestitionen	232,2	259,6	225,0	196,4
Finanzierungsfehlbetrag	343,6	440,1	458,6	520,0

Nach diesen Zahlen zeichnet sich eine erhebliche Verschlechterung der Gesamtfinanzlage ab:

- Das kumulierte Defizit 2018-2021 der Erfolgsrechnung beläuft sich auf 1,3 Milliarden Franken. Damit fällt es um 32 % geringer aus als nach den Vergleichszahlen des vorhergehenden Finanzplans 2012-2016, ist aber immer noch sehr substanziell.
- Der Fehlbetrag der Investitionsrechnung für die Jahre 2018-2021 liegt bei etwas über 0,9 Milliarden Franken und damit um 18 % unter den anfänglich für 2013-2016 prognostizierten Defiziten.
- Der Finanzierungsfehlbetrag beträgt total 1,8 Milliarden Franken, nachdem er zum gleichen Zeitpunkt in der vorhergehenden Legislatur bei 2,4 Milliarden Franken lag.

Es zeigt sich, dass 2018-2021 im Vergleich mit dem vorhergehenden Legislaturfinanzplan mit geringeren Fehlbeträgen zu rechnen ist. Allerdings ist zu bedenken, dass in der Vorperiode angesichts der festgestellten sehr negativen Entwicklung Struktur- und Sparmassnahmen ergriffen werden mussten, um den kantonalen Finanzhaushalt über den Betrachtungszeitraum hinweg im Lot zu halten.

Diese ersten Vorschläge, die auf den ursprünglichen Planzahlen der Ämter und Anstalten beruhten, mussten mit Blick auf die verfassungsmässigen Finanzvorschriften geprüft werden, insbesondere punkto Haushaltsgleichgewicht, und der Staatsrat musste für seine Finanzplanung 2017-2021 diesbezüglich vieles bereinigen.

#### 4.3.2. Anpassungen des Staatsrats

Der Staatsrat entschied sich bei der Prüfung der Planzahlen der Ämter und Anstalten und der diesbezüglichen Beschlussfassung, die bestehenden Leistungen quantitativ und qualitativ zu garantieren und den ausgewogenen Ausbau von Aufgaben zu gewährleisten, die er für die Regierungstätigkeit als vorrangig erachtet. Er hat dazu verschiedene staatliche Interventionsbereiche analysiert und entsprechende Entscheidungen getroffen.

#### 4.3.2.1. Investitionen

Alle vorgeschlagenen Projekte wurden dahingehend geprüft, inwiefern sie die vier massgebenden Kriterien Notwendigkeit, Dringlichkeit, realistische Planung sowie vorhandene Kapazität für die Durchführung und Nachkontrolle der Projekte erfüllen. Ebenfalls Rechnung getragen wurde den Kreditübertragungen und dem Umstand, dass es immer mehr Zeit braucht, bis die Projekte ausgereift sind. Der Staatsrat hat demzufolge hauptsächlich Folgendes beschlossen:

- Zurückstellen der Umsetzung verschiedener grosser Vorhaben, allenfalls bis zum Ende dieser oder bis zur nächsten Legislatur. Darunter fallen beispielsweise die Projekte, die das Kollegium St. Michael, den Umbau von Schlössern, die Sanierung gewisser Polizeigebäude sowie den Erwerb verschiedener Liegenschaften oder Verwaltungsflächen betreffen.
- Kürzung gewisser Jahrestanchen von Investitionskrediten, beispielsweise für den Neubau der Rechtsfakultät der Universität und des Naturhistorischen Museums, die Erweiterungsbauten des Kollegiums Hl. Kreuz, der Kantons- und Universitätsbibliothek und der Hochschule für Technik und Architektur sowie für diverse Projekte am Standort Grangeneuve.
- Kreditbegrenzung für Strassenbauten oder Investitionsbeiträge (namentlich für die Bodenverbesserungen und den Umweltschutz). Die Subventionen zur Finanzierung der Schwimmbäder oder der Eisbahn sind entsprechend den Verfahrens- und Arbeitsfortschritten redimensioniert worden.
- Andere, zeitlich gestaffelte Verteilung von Beträgen, die für gewisse Planungskredite notwendig sind.
- Verzicht auf die Realisierung von einigen weniger dringlichen Vorhaben.

Mit all diesen Massnahmen konnte der Fehlbetrag der Investitionsrechnung über den Zeitraum 2018-2021 um rund 210 Millionen Franken gesenkt werden, was für den gleichen Zeitraum auch eine Senkung des Abschreibungsaufwands in der Erfolgsrechnung um rund 55 Millionen Franken nach sich zieht.

#### 4.3.2.2. Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung

Der Staatsrat unterzog bei der Prüfung der Planzahlen der Ämter und Anstalten alle Komponenten der Erfolgsrechnung einer kritischen Analyse. Nach diesem schwierigen Unterfangen konnte das anfängliche kumulierte Defizit 2018-2021 von 1,3 Milliarden Franken um 75 % auf 327,4 Millionen Franken gesenkt werden. Möglich machten dies:

- eine Aufwandsenkung um annähernd 870 Millionen Franken,
- eine Anhebung der geplanten Einnahmen um etwas mehr als 100 Millionen Franken.

Die verschiedenen Aufwand- und Ertragskategorien wurden wie folgt angepasst:

	<b>Ursprünglicher Finanzplan 2018-2021</b> <small>Mio.</small>	<b>Voranschlag 2018 Endgültiger Finanz- plan 2019-2021</b> <small>Mio.</small>	<b>Differenz</b>  <small>Mio.</small>
<b>Aufwand</b>	<b>15'460,7</b>	<b>14'592,5</b>	<b>- 868,2</b>
Personalaufwand	5'562,0	5'338,4	- 223,6
Sachaufwand	1'610,6	1'471,8	- 138,8
Finanzaufwand	46,5	28,7	- 17,8
Abschreibungsaufwand	562,4	507,3	- 55,1
Transferaufwand	7'369,5	6'935,3	- 434,2
Spezialfinanzierungen	180,9	183,2	+ 2,3
Interne Verrechnungen	128,8	127,8	- 1,0
<b>Ertrag</b>	<b>14'164,1</b>	<b>14'265,1</b>	<b>+ 101,0</b>
Fiskalertrag	5'074,2	5'367,5	+ 293,3
Vermögensertrag	1'462,1	1'491,1	+ 29,0
Finanzausgleich des Bundes	1'603,8	1'544,4	- 59,4
Transferertrag	5'467,9	5'287,4	- 180,5
Spezialfinanzierungen	427,3	446,9	+ 19,6
Interne Verrechnungen	128,8	127,8	- 1,0

In allen Bereichen erfolgten zahlreiche Anpassungen, wobei die grössten Abstriche in den folgenden Bereichen gemacht wurden:

➤ Personalaufwand

Beim Personal wurde der Rotstift hauptsächlich bei den beantragten neuen Stellen angesetzt, von denen 45 % gestrichen worden sind. Die über vier Jahre kumulierten Kosten dieser zusätzlichen Arbeitsstellen sind damit von 265 auf 128 Millionen Franken gesenkt worden. Ausserdem führte der Entscheid des Staatsrats in seinen Richtlinien, das jährliche Pauschalbetragsvolumen auf dem Stand des Voranschlags 2017 zu halten, zu einer Senkung dieses Aufwands über den Betrachtungszeitraum um rund 29 Millionen Franken gegenüber den ursprünglichen Eingaben. Ebenfalls angepasst wurden diverse zu Beginn des Planungsverfahrens erfasste Lohnerhöhungen.

➤ Laufender Aufwand

Beim Aufwand machte der Staatsrat zahlreiche Abstriche im Umfang von knapp 139 Millionen Franken, zum Teil bei der Anschaffung von Ausrüstungsgegenständen, Materialien und bei diversen Unterhaltsarbeiten (Gebäude, und sonstige). Besonders im Fokus standen die Dienstleistungen Dritter, die möglichst nicht weiter zunehmen sollen.

➤ Finanzaufwand

Die Senkung dieses Aufwands steht in direktem Zusammenhang mit dem Abbau der prognostizierten Defizite.

---

➤ Abschreibungsaufwand

Die Verringerung dieses buchmässigen Aufwands ist die direkte Folge der Redimensionierung des Investitionsprogramms.

➤ Transferaufwand

Zwischen der ursprünglichen und der letztlich vom Staatsrat verabschiedeten Fassung des Finanzplans ist das Transferaufwandvolumen über den Zeitraum 2018-2021 um mehr als 430 Millionen Franken verringert worden. Dabei hat der Staatsrat den Hebel hauptsächlich bei den Subventionen angesetzt, und zwar in allen Bereichen, was sich natürlich auf die wichtigsten subventionierten Sektoren wie die Sonderbetreuung in den Pflegeheimen, die Sonderheime und Sonderschulen, die Sozialhilfe für Asylbewerber und Flüchtlinge, die Krankenversicherung und die Ergänzungsleistungen auswirkte. So konnte die Finanzplanung 2018-2021 nach Überprüfung der vorgeschlagenen Planzahlen in diesen fünf Bereichen um über 200 Millionen Franken nach unten korrigiert werden. Ausserdem konnte mit einer neuen Evaluation der Kosten für ausserkantonale Spitalaufenthalte und der Leistungen der Freiburger Spitäler und Privatkliniken der geschätzte Finanzierungsaufwand gegenüber den ursprünglichen Planzahlen um knapp 133 Millionen Franken reduziert werden. Mit der Verschiebung der Umsetzung einer Ergänzungsleistungsregelung für Familien auf das Ende der Legislaturperiode hat sich das kantonale Subventionsvolumen um weitere rund 45 Millionen Franken verringert.

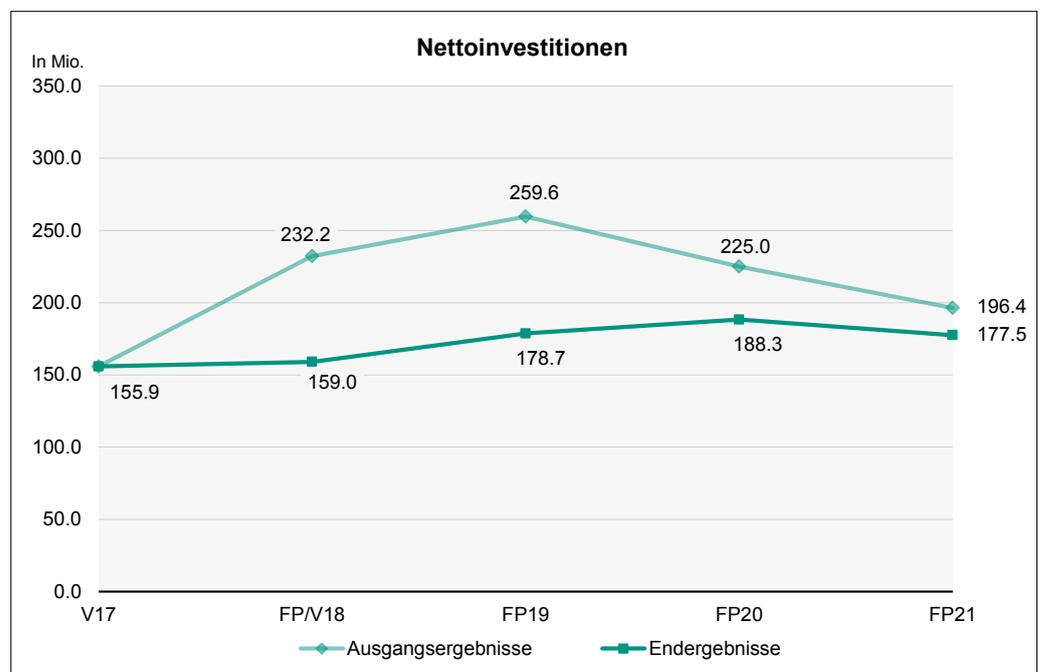
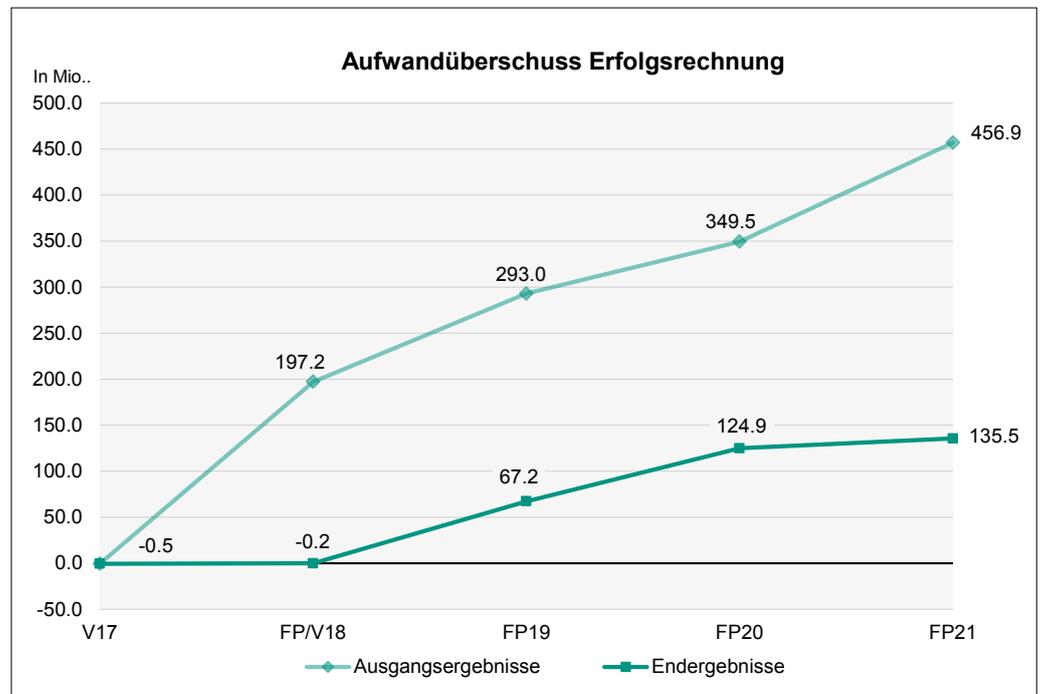
➤ Ertrag

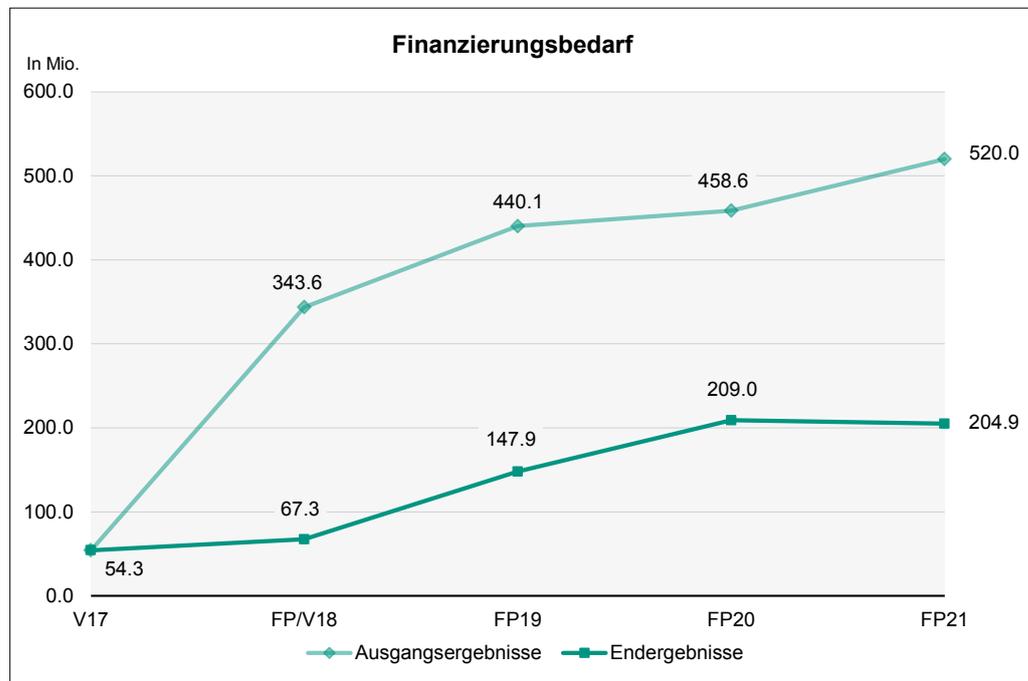
Beim Ertrag hat der Staatsrat insbesondere folgende Anpassungen vorgenommen:

- Neuschätzung der Fiskalerträge nach den letzten verfügbaren Informationen und unter Berücksichtigung insbesondere der wegfallenden Steuererleichterungen, wodurch erhebliche Mehreinnahmen generiert werden,
- ausgehend von den jüngsten Berechnungen des Bundes Korrektur der geschätzten Einnahmen aus dem eidgenössischen Finanzausgleich nach unten (- 59,4 Millionen Franken),
- systematische Inanspruchnahme der verfügbaren Rückstellungen und Fonds, besonders des Infrastrukturfonds mit geplanten Entnahmen von über 110 Millionen Franken über den Zeitraum 2018-2021 und entsprechender Entlastung der Erfolgsrechnung.

Die rückläufigen Transfererträge sind zum Teil auf die beschlossenen Subventionskürzungen für Aufgaben zurückzuführen, die von Staat und Gemeinden gemeinsam finanziert werden. So haben also die Gemeinden nach einer Herabsetzung ihrer anfänglich eingeplanten potenziellen Beiträge um rund 140 Millionen Franken indirekt davon profitiert.

Die folgenden Grafiken geben eine Übersicht über die Finanzplanentwicklung 2018-2021.





## 4.4. Der vom Staatsrat verabschiedete Finanzplan

Nach Abschluss seiner Überprüfung legt der Staatsrat einen Finanzplan für den Zeitraum 2017-2021 mit folgenden Hauptergebnissen vor (in Millionen Franken):

	Voranschlag	Finanzplan			Zeitraum
	2018	2019	2020	2021	2018-2021
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Überschuss (+) / Defizit (-)					
Erfolgsrechnung	+ 0,2	- 67,2	- 124,9	- 135,5	- 327,4
Ausgabenüberschuss (-)					
Investitionsrechnung	- 159,0	- 178,7	- 188,3	- 177,5	- 703,5
Selbstfinanzierung	91,7	30,8	- 20,7	- 27,4	74,4
Finanzierungsfehlbetrag	67,3	147,9	209,0	204,9	629,1
Anteil der kantonalen Subventionen am kantonalen Steueraufkommen (Subventionsquote; gesetzliche Obergrenze: 41 %)	36,3	37,4	38,1	38,3	.

Trotz der zahlreichen umfassenden Anpassungen, die der Staatsrat vorgenommen hat, bleibt der «gestutzte» Finanzplan in jeder Hinsicht äusserst unausgeglich. Die gesetzlichen Vorgaben, aber auch die Kriterien einer gesunden Haushaltsführung punkto Selbstfinanzierung (zurzeit negativ für 2020 und 2021) wie auch der Finanzierungsbedarf (über 600 Millionen Franken über den Betrachtungszeitraum) verlangen nach Lösungen, wie sich die kommenden Voranschläge ins Gleichgewicht bringen lassen, namentlich mit einer strikten Begrenzung der Prioritäten.

### 4.4.1. Erfolgsrechnung

#### 4.4.1.1. Aufwand- und Ertragsentwicklung

Bei der Überprüfung des ursprünglichen Finanzplans hat der Staatsrat nicht einfach wahllos gekürzt, sondern bei seinen Entscheiden immer eine Abwägung zwischen dem vorgenommenen, was ihm zwingend, unumgänglich, dringlich, und dem, was ihm nur notwendig und nützlich schien. Die zahlreichen Anpassungen haben den Aufwand und Ertrag im Übrigen nicht auf dem gegenwärtigen Stand «eingefroren», wie die folgende Tabelle zeigt:

#### Aufwand- und Ertragsentwicklung Jährliche Veränderung

	Voranschlag	Finanzplan			Zeitraum
	2018	2019	2020	2021	2018-2021
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
<b>Aufwand</b>	<b>+ 52,8</b>	<b>+ 97,0</b>	<b>+ 98,2</b>	<b>+ 73,9</b>	<b>+ 321,9</b>
Personalaufwand	+ 25,0	+ 33,6	+ 40,4	+ 38,0	+ 137,0
Sachaufwand	+ 10,3	+ 2,7	+ 2,6	+ 2,1	+ 17,7
Finanzaufwand	-	+ 1,4	+ 3,0	+ 3,3	+ 7,7
Abschreibungsaufwand	- 16,6	+ 19,4	+ 19,2	- 2,5	+ 19,5
Transferaufwand	+ 27,5	+ 44,0	+ 32,8	+ 36,1	+ 140,4
Spezialfinanzierungen	+ 5,9	- 3,8	+ 0,1	- 3,2	- 1,0
Interne Verrechnungen	+ 0,7	- 0,3	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,6
<b>Ertrag</b>	<b>+ 52,5</b>	<b>+ 29,6</b>	<b>+ 40,5</b>	<b>+ 63,3</b>	<b>+ 185,9</b>
Fiskalertrag	+ 30,5	+ 1,5	- 6,4	+ 25,4	+ 51,0
Vermögensertrag	+ 12,8	- 2,1	+ 6,1	+ 2,4	+ 19,2
Finanzausgleich des Bundes	- 10,7	- 2,0	- 5,5	- 0,2	- 18,4
Transferertrag	+ 30,2	+ 41,3	+ 23,8	+ 44,3	+ 139,6
Spezialfinanzierungen	- 11,0	- 8,8	+ 22,4	- 8,7	- 6,1
Interne Verrechnungen	+ 0,7	- 0,3	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,6

## Zuwachsraten bei Aufwand und Ertrag

Die jährlichen Zuwachsraten bei Aufwand und Ertrag nach folgender Tabelle bringen die ganze finanzielle Problematik zum Ausdruck, die sich in der Legislaturperiode stellen wird.

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
	in %	in %	in %	in %
Aufwand	+ 1,5	+ 2,8	+ 2,7	+ 2,0
Ertrag	+ 1,5	+ 0,8	+ 1,1	+ 1,8

Die Ertragsentwicklung bleibt hinter dem kontinuierlich steigenden Aufwand zurück, was unweigerlich zu immer grösseren Defiziten führen wird.

Die Hauptaussgabenbereiche des Staates sind das Personal und die Subventionen. In den nächsten Jahren wird der Staat 86 % der zusätzlichen Mittel für mehr Leistungen in diesen beiden Bereichen einsetzen.

So will der Staatsrat mit der Schaffung von etwas mehr als 472 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in den kommenden vier Jahren die Personalbestände signifikant ausbauen:

	<b>Voranschlag</b>	<b>Finanzplan</b>			<b>Zeitraum</b>	<b>Anteil</b>
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2018-2021</b>	
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	in %
Verwaltung und sonstige Sektoren	20,50	24,00	25,00	25,00	94,50	20,00
Polizei (Nettoveränderung)	0,55	15,00	10,00	14,00	39,55	8,00
Unterrichtswesen	71,53	86,02	116,49	64,10	338,14	72,00
<b>TOTAL</b>	<b>92,58</b>	<b>125,02</b>	<b>151,49</b>	<b>103,10</b>	<b>472,19</b>	<b>100,00</b>

Der Grund für die Schaffung dieser zusätzlichen Stellen liegt natürlich im Bevölkerungswachstum und insbesondere in den entsprechend steigenden Schüler- und Studierendenzahlen. 2020 wird sich auch die «Kantonalisierung» der Integrationsfachstellen in einem grösseren Personalbedarf im Unterrichtswesen niederschlagen, was aber durch niedrigere Kantonsbeiträge für den Sonderschulunterricht teilweise kompensiert werden wird. Ausserdem müssen allein für die obligatorische Schule (Vorschule, Primarschule, Orientierungsschule) in den nächsten vier Jahren etwa 179 neue Stellen geschaffen werden. Zu diesen Stellen kommen noch 56,34 VZÄ für die Universität hinzu, von denen etwa 78 % (43,70 VZÄ) für den neuen Masterstudiengang in Humanmedizin bestimmt sind. Bei der Polizei ist die Zunahme des Personalbestands darauf zurückzuführen, dass an der Polizeischule jedes Jahr eine Ausbildung für Aspirantinnen und Aspiranten durchgeführt wird, wodurch die natürlichen Abgänge mehr als ausgeglichen werden. 2018 bildet diesbezüglich aber eine Ausnahme, da hier mit etwas mehr Pensionierungen und unvorhergesehenen Abgängen gerechnet wird. Der Staatsrat hat auch weiter 24 neue Stellen pro Jahr für den Verwaltungssektor vorgesehen.

Beim Sachaufwand sind die Kosten insgesamt sehr gut unter Kontrolle. Die namentlich 2018 verzeichnete Zunahme ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Staatsrat beträchtliche zusätzliche Mittel für die kantonale Digitalisierungsstrategie «Fribourg 4.0» bereitstellen will. So sind die Ausgaben im IT-Bereich für diese Legislatur angehoben worden.

Bei den Subventionen, auf die 44 % des gesamten Aufwanzuwachses des Staates in der Legislaturperiode entfallen, hat sich der Staatsrat für die Konsolidierung oder sogar den Ausbau der bestehenden Leistungen entschieden. Neue Vorhaben wurden zwar nicht unbedingt ausgeklammert, ihre Umsetzung wird jedoch vielfach aufgeschoben oder redimensioniert.

Trotz der erheblichen Abstriche an den ursprünglichen Anträgen sind dennoch substantielle Beträge berücksichtigt worden, die sich allerdings auf einige wenige vorrangige Bereiche beschränken:

#### Entwicklung der hauptsächlichen Subventionen

	<b>Voranschlag 2018</b>	<b>Finanzplan 2021</b>	<b>Differenz 2018-2021</b>	
	Mio.	Mio.	Mio.	%
Besuch von ausserkantonalen Bildungsanstalten	119,1	128,3	+ 9,2	+ 7,7
Spitalfinanzierung	327,6	354,3	+ 26,7	+ 8,2
Betreuungskosten in den Pflegeheimen	91,7	102,9	+ 11,2	+ 12,2
Sondereinrichtungen	138,3	159,2	+ 20,9	+ 15,1
Sozialhilfe für die Asylbewerber und Flüchtlinge	45,9	49,1	+ 3,2	+ 7,0
Krankenversicherung	163,4	180,3	+ 16,9	+ 10,3
AHV-/IV-Ergänzungsleistungen	155,5	165,1	+ 9,6	+ 6,2
Beitragszahlung an die Gemeinden in Zusammenhang mit der neuen Unternehmenssteuerreform	-	10,0	+ 10,0	.
Öffentlicher Verkehr (einschl. Agglomerationsverkehr und Anteil BIF)	70,6	75,3	+ 4,7	+ 6,7

Rund 80 % der für 2018-2021 vorgesehenen zusätzlichen Transferausgaben entfallen auf diese neun Bereiche.

Die Ertragsentwicklung ist über die Legislaturperiode gesehen differenzierter und bleibt deutlich hinter der Aufwandentwicklung zurück. Dazu ist Folgendes zu sagen:

- Der Fiskalertrag nimmt zu, entsprechend den optimistischen Prognosen nach den letzten bekannten Informationen sowie unter Einbezug der für einige Unternehmen wegfallenden Steuererleichterungen. Mit dieser Zunahme werden die Auswirkungen der geplanten Unternehmenssteuerreform auf die direkte Steuer der juristischen Personen, die übrigens ab 2020 in die Finanzplanung einbezogen wurden, zum Teil aufgefangen.
- Im Gegensatz dazu nehmen die Einnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes ab. Bei der Aufstellung des Finanzplans stellte sich heraus, dass hier mit schlechteren Ertragssaussichten als anfänglich angenommen zu rechnen sein wird.
- Der Transferertrag nimmt zwar zu, diese Zunahme beruht aber zum Teil auf höheren Beiträgen von Bund, Gemeinden und Dritten für Aufgaben, die sie mit dem Staat kofinanzieren.

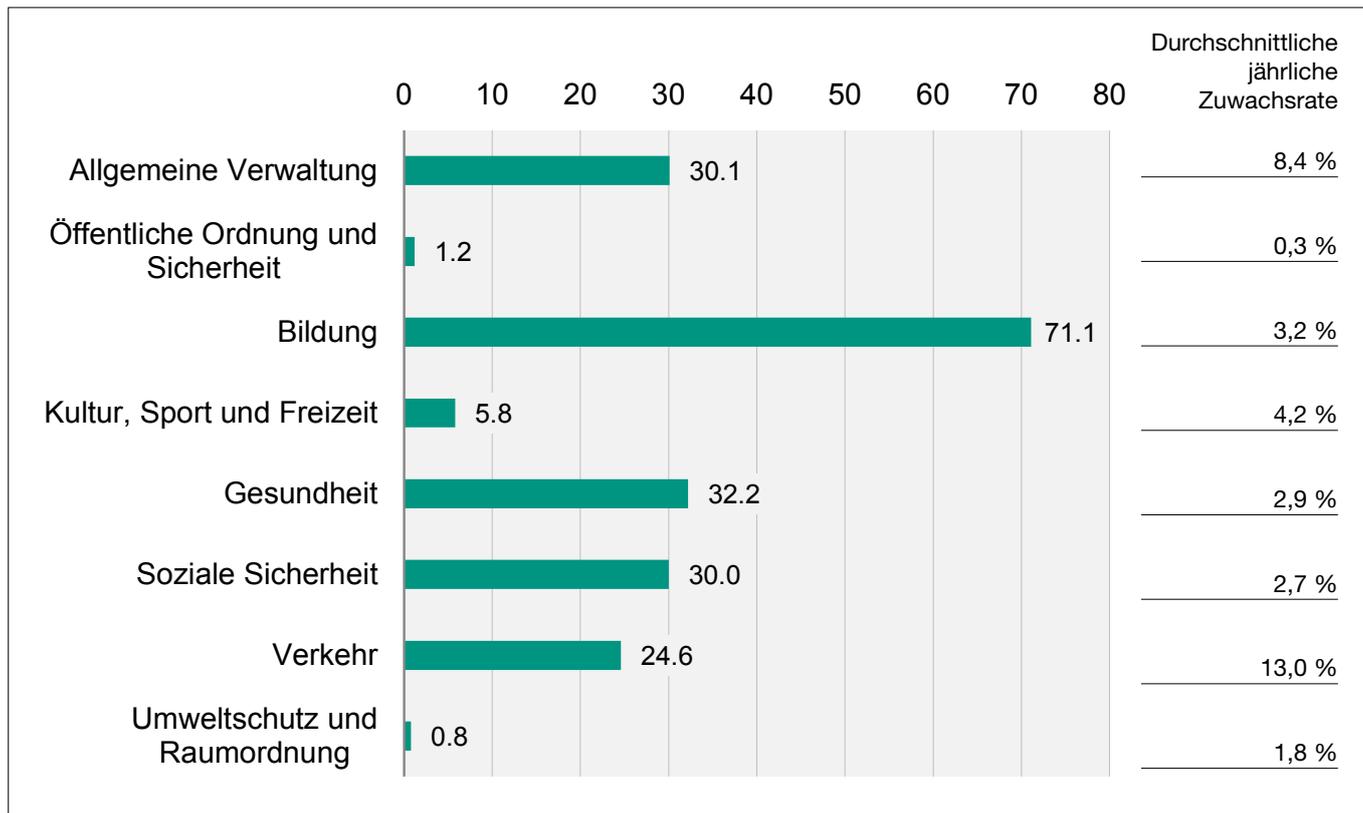
#### 4.4.1.2. Vorrangige Aufgaben

Der Staatsrat hat bei der Konsolidierung des Bestehenden und dem gezielten Ausbau bei zusätzlichen oder neuen Bedürfnissen bei den verschiedenen staatlichen Aufträgen und Aufgabenbereichen unterschiedliche Akzente gesetzt. Die folgende Tabelle mit dem Nettoaufwand nach Aufgabenbereichen zu Beginn und am Ende der Legislatur verdeutlicht dies. Unter Nettoaufwand sind die Ausgaben zu verstehen, für die ausschliesslich der Staat aufkommt, also abzüglich der Erträge, die direkt für die entsprechenden Aufgaben verwendet werden können.

	<b>Voranschlag 2018</b>	<b>Finanzplan 2021</b>
	Mio.	Mio.
Allgemeine Verwaltung	113,0	143,1
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	163,1	164,3
Bildung	710,1	781,2
Kultur, Sport und Freizeit	44,8	50,6
Gesundheit	356,7	388,9
Soziale Sicherheit	358,3	388,3
Verkehr	59,2	83,8
Umweltschutz und Raumordnung	14,9	15,7
<b>Total Nettoaufwand</b>	<b>1'820,1</b>	<b>2'015,9</b>

Der Finanzplan 2018-2021 zeigt die Richtung auf, die der Staatsrat in der nächsten Legislaturperiode einschlagen will. Gegenüber dem Voranschlag 2018 müsste der Staatsrat nach den beschlossenen Zahlen netto 195,8 Millionen Franken mehr für seine verschiedenen Aufgaben ausgeben. In diesem Zeitraum erreicht die jährliche durchschnittliche Zuwachsrate des Nettoaufwands 3,5%.

**Entwicklung des laufenden Nettoaufwands zwischen 2018 und 2021**  
(in Millionen Franken)



Vier Bereiche fallen besonders ins Gewicht und machen über 80 % des Nettoaufwands aus: Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheit und Verkehr. Die Zunahme um 30,1 Millionen Franken in der allgemeinen Verwaltung ist darauf zurückzuführen, dass alle neuen Verwaltungsstellen aus praktischen Gründen auf Ebene der einzelnen Direktionen zusammengezogen wurden, was allerdings die Vergleiche mit dem Voranschlag 2018 verzerrt. Auch der Bereich «Kultur, Sport und Freizeit» weist aufgrund der Subventionierung von Sportanlagen eine hohe durchschnittliche jährliche Wachstumsrate auf. Bei der öffentlichen Sicherheit scheint sich nicht viel bewegt zu haben. Aufwand und Ertrag nehmen fast in gleichem Umfang zu, so dass sich der Nettoaufwand hier letztlich nur wenig verändert.

### Bildung

Die Nettoausgaben für die Bildung steigen im Zeitraum 2018-2021 um jährlich durchschnittlich 3,2 %. Diese Zunahme ist mehrheitlich auf die Schaffung neuer Stellen im Unterrichtswesen zurückzuführen, was in Anbetracht des grossen Anteils, den der Bruttopersonalaufwand in diesem Bereich ausmacht (knapp 70 %), auf der Hand liegt. Betroffen sind hauptsächlich der obligatorische Unterricht, die nachobligatorische Ausbildung sowie die Fachhochschulen und die Universität. Der Nettoaufwand für den Hochschulbereich nimmt im Jahresdurchschnitt stärker zu als der Nettoaufwand für das gesamte Bildungswesen (+ 4,8 %), und am Ende der Legislaturperiode wird der Nettobetrag für diesen Bereich ein ähnliches Niveau wie für die obligatorische Schule erreichen.

---

### **Soziale Sicherheit**

Dieser Bereich, in dem es sich fast ausschliesslich um Transferzahlungen handelt, verzeichnet eine ebenfalls deutliche Zunahme von jährlich durchschnittlich 2,7 %, die insbesondere vier Aufgabengebiete betrifft. Es handelt sich um die höheren Subventionen für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Leistungen in Zusammenhang mit der Invalidität (IV-Ergänzungsleistungen, Beiträge an Sondereinrichtungen), Leistungen für Betagte (AHV-Ergänzungsleistungen, Beiträge für die Betreuungskosten in den Pflegeheimen) und Sozialhilfeleistungen zugunsten von Asylsuchenden und Flüchtlingen aufgrund der gegenwärtigen migrationspolitischen Lage.

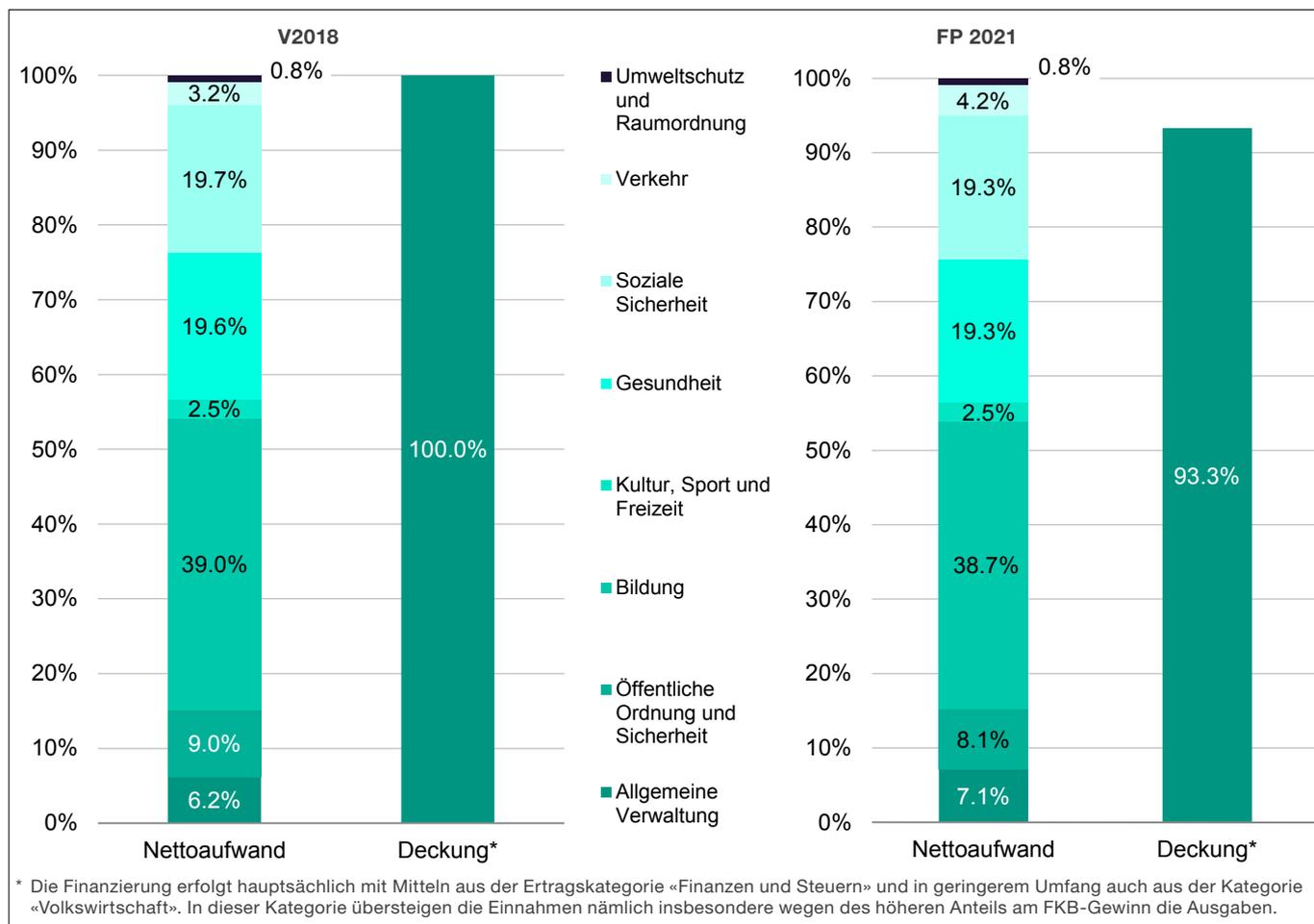
### **Gesundheit**

Im Bereich der Gesundheit sind die Spitalleistungen, die über 90 % der Nettokosten ausmachen, von zentraler Bedeutung. Natürlich kostet die Spitalfinanzierung den Staat sehr viel. Zwar entfällt der Kostenzuwachs grösstenteils auf die zwei Spitalnetze, aber auch die ausserkantonalen Spitaleinweisungen sowie die Leistungen des HIB und der Privatspitäler tragen merklich zur Kostensteigerung bei. Die Zunahme bei der ambulanten Krankenpflege ihrerseits ist namentlich auf die Mittelaufstockung für die Pflege und Familienhilfe zu Hause zurückzuführen.

### **Verkehr**

Die Ausgaben für Aufgaben im Bereich des Verkehrs nehmen um 24,6 Millionen Franken und damit im Jahresdurchschnitt fast viermal stärker zu als der Nettoaufwand aller Aufgabenbereiche zusammen (3,5%). Die Zuwachsrate zwischen Voranschlag 2018 und Finanzplan 2021 liegt nämlich bei 13 %. Dies zeugt klar vom Willen des Staatsrats, die Mobilität in dieser Legislatur ganz oben auf die Prioritätenliste zu setzen. Es soll vor allem mehr für den öffentlichen Verkehr getan werden, namentlich für den Regionalverkehr (Tarifverbunde Freiburg und Bulle, Ausbau des Angebots auf kantonaler Ebene), aber auch für den Langsamverkehr (Radwege). Es sollen auch zusätzliche Mittel für Investitionen (insbesondere Kantonsstrassen) bereitgestellt werden, was zu einem höheren Abschreibungsaufwand führt.

**Prozentuale Aufteilung des Nettoaufwands nach Funktionen und Deckung über Steuereinnahmen und sonstige Nettoerträge 2018 und 2021**



Obwohl sich der prozentuale Anteil der einzelnen Aufgabenbereiche im Laufe der Legislaturperiode kaum zu ändern scheint, steigen die Kosten immer weiter, und in verschiedenen Bereichen sind ganz erhebliche Anstrengungen unternommen worden. Mit den Mitteln aus der Rubrik «Finanzen und Steuern» und «Volkswirtschaft» kann der Nettoaufwand 2021 allerdings nur zu 93,3 % gedeckt werden, während er 2018 zu hundert Prozent finanziert ist. Dies bedeutet, dass der Staat ohne entsprechende Korrekturmaßnahmen auf das Vermögen oder auf Anleihen zurückgreifen muss, damit er die Aufgaben im geplanten Umfang wahrnehmen kann. In den drei Bereichen Bildung, soziale Sicherheit und Gesundheit ist zwar ein minimaler Rückgang zu verzeichnen, auf sie entfallen aber immer noch etwas mehr als  $\frac{3}{4}$  der laufenden Nettoausgaben. Die höheren Verkehrsausgaben schlagen sich in einem um einen Prozentpunkt gestiegenen Anteil nieder.

#### 4.4.2. Investitionen

Der Staatsrat misst einer nachhaltigen Investitionspolitik grosse Bedeutung bei und hat sie zu einer der Prioritäten der Legislatur gemacht,

Die zeitliche Aufteilung dieser Investitionen ist wie folgt geplant:

	<b>Voranschlag</b>		<b>Finanzplan</b>					
	<b>2018</b>		<b>2019</b>		<b>2020</b>		<b>2021</b>	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
Sachgüter des Staates (einschl. Darlehen und Beteiligungen)	153,5	124,3	151,6	133,8	147,1	125,6	149,3	126,6
Investitionsbeiträge	53,6	34,7	60,5	44,9	79,0	62,7	68,1	50,9
<b>TOTAL</b>	<b>207,1</b>	<b>159,0</b>	<b>212,1</b>	<b>178,7</b>	<b>226,1</b>	<b>188,3</b>	<b>217,4</b>	<b>177,5</b>

Diese Investitionen sind in einer Liste im Anhang im Einzelnen aufgeführt. Besonders hervorzuheben sind:

- > der Abschluss verschiedener Grossprojekte der vorhergehenden Legislatur: Hochschule für Gesundheit und Hochschule Freiburg für Soziale Arbeit, Lager in Schwarzsee, Polizeigebäude;
- > der Start grosser Bauprojekte: Kollegium Hl. Kreuz, Naturhistorisches Museum, Universität, Kantons- und Universitätsbibliothek, Anstalten von Bellechasse (Erweiterungen), Grangeneuve, Hochschule für Technik und Architektur;
- > der Erwerb von Liegenschaften für Verwaltungszwecke;
- > die Lancierung verschiedener Projektstudien für Vorhaben, deren Umsetzung sich über die laufende Legislatur hinweg ziehen dürfte, z.B. Kollegium St. Michael und der Umbau von Schlössern;
- > die Darlehen, namentlich das Darlehen für das Projekt FTTH (3. Tranche);
- > die Unterstützung von Investitionen der Gemeinden oder Dritter, namentlich in den Bereichen Sport, Energie oder zugunsten des Smart Living Lab-Projekts (SLL).

---

## 4.5. Fazit

---

Die Aufstellung des Finanzplans 2017-2021 fiel zeitlich mit dem Auslaufen gewisser bedeutender Struktur- und Sparmassnahmen zusammen, was die Aufgabe mit Blick auf einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt beträchtlich erschwerte.

Die Endergebnisse zeigen aber, dass ein grosser Schritt in diese Richtung getan werden konnte, und zwar nach viel Arbeit, die vom Staatsrat geleistet wurde, und dank grosser Anstrengungen aller Direktionen, die auf vieles verzichteten, manches aufschieben und kürzen mussten, was nicht immer leicht fiel. Der Staatsrat legt damit einen Finanzplan vor, der seine Strategie und Prioritätensetzung widerspiegelt. Es geht darum, die Qualität der bestehenden Leistungen zu wahren und die notwendigen Mittel für die Bereiche bereitzustellen, die die Regierung als vorrangig erachtet.

Mit der Finanzplanung lässt sich der Rahmen der Finanzperspektiven des Staates bis 2021 abstecken und Schwierigkeiten vorgreifen. Auch wenn die Prognosen immer von Unwägbarkeiten beeinflusst werden können, bleibt diese zukunftsgerichtete Finanzplanung ein unverzichtbares Steuerungsinstrument für den Staatshaushalt. Der Finanzplan zeigt gegenwärtig, dass 2019 nach Anpassungen mit einem ausgeglichenen Haushalt gerechnet werden kann, sich die Aussichten für 2020 und 2021 aber verschlechtern. So zeichnen sich verschiedene Herausforderungen ab, die es früher oder später zu bewältigen gilt, und zwar sowohl beim Aufwand (steigende Lohnsumme, Risiken Pensionskasse) als auch beim Ertrag (mittel- und langfristige Auswirkungen der Steuervorlage 2017, mögliche Infragestellung des Finanzausgleichssystems). Es gilt also wachsam zu bleiben und weiterhin eine vorsichtige und rigorose Finanzpolitik zu verfolgen. Entscheidend wird sein, für die kommenden Voranschlagsjahre Lösungsansätze zu finden und besondere Massnahmen zu ergreifen, mit denen den sich abzeichnenden Tendenzen entgegengewirkt und ein nachhaltig ausgeglichener Kantonshaushalt gewährleistet werden kann.

## 4.6. Anhang

### Sachgüter & Darlehen und Beteiligungen

	Voranschlag		Finanzplan					
	2018		2019		2020		2021	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
<b>A. Sachgüter</b>								
<b>EKSD</b>								
Interkantonales Gymnasium Broye Sekundarstufe 2 (Anschaffung von Geräten)	-	-	-	-	0,5	0,5	0,3	0,3
Kollegium Hl. Kreuz	3,0	3,0	8,0	8,0	13,0	13,0	11,0	11,0
Kollegium St. Michael Gutsbetriebe des Kollegiums St. Michael	-	-	0,5	0,5	-	-	-	-
Universität	0,1	0,1	0,5	0,5	-	-	-	-
Kantons- und Universitätsbibliothek	9,0	8,5	13,3	11,6	21,8	16,5	23,5	17,8
Naturhistorisches Museum	2,0	1,5	3,0	2,3	5,0	3,8	10,0	7,6
	0,8	0,8	1,0	1,0	4,0	4,0	5,0	5,0
<b>SJD</b>								
Polizei	1,6	1,6	3,2	3,2	3,6	3,6	4,3	4,3
Anstalten von Bellechasse	2,1	0,6	2,7	1,0	7,1	4,4	9,1	7,7
Lager in Schwarzsee	5,2	5,2	-	-	-	-	-	-
<b>ILFD</b>								
Landwirtschaftliches Institut des Kantons Freiburg	3,6	3,6	2,0	2,0	1,5	1,5	6,5	6,5
Waldungen	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6
Weingüter Lavaux	1,0	1,0	1,8	1,8	0,4	0,4	-	-
<b>VWD</b>								
Lehrwerkstätten	-	-	4,0	4,0	-	-	-	-
Hochschule für Technik und Architektur	0,9	0,9	3,5	3,5	6,0	6,0	10,2	9,2
Hochschule für Gesundheit und Hochschule Freiburg für Soziale Arbeit	25,0	16,0	2,8	1,5	-	-	-	-
<b>FIND</b>								
ITA: Verkabelung	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Kantonale Steuerverwaltung (Anschaffung von Geräten)	-	-	-	-	-	-	0,4	0,4
<b>RUBD</b>								
Kantons- und Hauptstrassen Tiefbau	41,7	35,8	40,4	39,9	42,9	42,4	45,4	45,0
Nationalstrassen (Unterhalt)	0,4	0,4	-	-	-	-	-	-
Hochbauamt: ALP Grangeneuve / Schlösser / Rathaus / Gebäudesanierung MAD1 / Staatskanzlei / Kathedrale St. Nikolaus (Beleuchtung)	0,9	0,9	-	-	-	-	-	-
	19,3	19,3	47,0	47,0	14,4	14,4	12,2	12,2
Liegenschaftskäufe	21,0	21,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>139,7</b>	<b>122,3</b>	<b>141,7</b>	<b>135,7</b>	<b>127,2</b>	<b>117,4</b>	<b>139,9</b>	<b>128,9</b>

Sachgüter & Darlehen und  
Beteiligungen

	Voranschlag		Finanzplan					
	2018		2019		2020		2021	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
<b>B. Darlehen und Beteiligungen</b>								
<b>EKSD</b>								
Ausbildungsdarlehen	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1
<b>ILFD</b>								
Darlehen des Landwirtschaftsfonds Darlehen für das SLSP-Projekt (Swiss Library Service Platform) (KUB)	5,0	0,1	5,0	0,1	5,0	0,1	5,0	0,1
	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-
<b>VWD</b>								
Darlehen für Seilbahn- und Skiliftanlagen	1,8	1,8	-	-	-	-	-	-
Darlehen Neue Regionalpolitik	1,0	- 1,3	2,9	0,6	2,9	0,7	2,9	0,7
<b>FIND</b>								
Darlehen an Dritte (SICHH SA)	3,0	3,0	-	-	-	-	-	-
Darlehen FTTH	-	-	-	-	10,0	10,0	-	-
Wertschriftenkäufe	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Spitäler (Rückzahlung der Darlehen)	-	- 3,1	-	- 3,1	-	- 3,1	-	- 3,1
<b>RUBD</b>								
Verkehr (Rückzahlung der Darlehen)	-	- 1,1	-	- 1,1	-	- 1,1	-	- 1,1
<b>TOTAL</b>	<b>13,8</b>	<b>2,0</b>	<b>9,9</b>	<b>- 1,9</b>	<b>19,9</b>	<b>8,2</b>	<b>9,4</b>	<b>- 2,3</b>

## Investitionsbeiträge

	<b>Voranschlag</b>		<b>Finanzplan</b>					
	<b>2018</b>		<b>2019</b>		<b>2020</b>		<b>2021</b>	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
<b>EKSD</b>								
Sport	2,0	2,0	10,0	10,0	13,0	13,0	8,0	8,0
<b>SJD</b>								
Zivilschutz	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>ILFD</b>								
Bodenverbesserungen	18,2	9,0	17,8	8,6	17,1	7,9	17,6	8,4
<b>VWD</b>								
SLL-Projekt	-	-	2,0	2,0	15,0	15,0	8,0	8,0
Energie	14,3	13,2	16,2	15,2	17,2	17,2	17,2	17,2
<b>RUBD</b>								
Agglomerationsprojekte	1,3	-	0,5	-	0,5	-	0,5	-
Verkehr	1,7	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	1,6	1,6
Langsamverkehr	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Strassen (Lärmbekämpfung)	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-
Gewässer	7,3	1,8	4,3	1,3	6,2	1,6	7,1	1,6
Umweltschutz	2,3	0,5	1,9	-	2,0	-	2,0	-
Primarschulbauten	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Orientierungsschulbauten	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
<b>TOTAL</b>	<b>53,6</b>	<b>34,7</b>	<b>60,5</b>	<b>44,9</b>	<b>79,0</b>	<b>62,7</b>	<b>68,1</b>	<b>50,9</b>
<b>TOTAL DER INVESTITIONEN</b>	<b>207,1</b>	<b>159,0</b>	<b>212,1</b>	<b>178,7</b>	<b>226,1</b>	<b>188,3</b>	<b>217,4</b>	<b>177,5</b>

---

# Adressen der Direktionen

---

## **Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD)**

Spitalgasse 1 T +41 26 305 12 02  
1701 Freiburg dics@fr.ch, www.fr.ch/eksd

---

## **Sicherheits- und Justizdirektion (SJD)**

Reichengasse 27 T +41 26 305 14 03  
1701 Freiburg dsj@fr.ch, www.fr.ch/sjd

---

## **Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD)**

Ruelle Notre-Dame 2 T +41 26 305 22 05  
1701 Freiburg diaf@fr.ch, www.fr.ch/ilfd

---

## **Volkswirtschaftsdirektion (VWD)**

Boulevard de Pérolles 25 T +41 26 305 24 02  
1701 Freiburg dee@fr.ch, www.fr.ch/vwd

---

## **Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD)**

Rte des Cliniques 17 T +41 26 305 29 04  
1701 Freiburg dsas@fr.ch, www.fr.ch/gsd

---

## **Finanzdirektion (FIND)**

Joseph-Piller-Strasse 13 T +41 26 305 31 01  
1701 Freiburg dfin@fr.ch, www.fr.ch/find

---

## **Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD)**

Chorherrengasse 17 T +41 26 305 36 05  
1701 Freiburg daec@fr.ch, www.fr.ch/rubd

---

## **Staatskanzlei (SK)**

Chorherrengasse 17 T +41 26 305 10 45  
1701 Freiburg chancellerie@fr.ch, www.fr.ch/sk

## Impressum

–

Illustrationen vom Pecub

© Staatskanzlei des Kantons Freiburg  
Chorherrengasse 17, CH-1701 Freiburg  
[www.fr.ch/sk](http://www.fr.ch/sk)  
November 2017

–

Gestaltung: **Amt für Drucksachen und Material**, AMD, Granges-Paccot

–

Auflagen  
500 französisch  
300 deutsch

–

Gedruckt auf 100%-Recyclingpapier



**Staatskanzlei SK**  
Chorherrengasse 17, CH-1701 Freiburg

[www.fr.ch/sk](http://www.fr.ch/sk)