



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-112

### Kantonsbeiträge - Welche Entwicklung in den letzten zehn Jahren?

---

Urheber:	Michellod Savio / Dorthe Sébastien
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	15.05.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	15.05.2024
Antwort des Staatsrats:	14.01.2025

---

### Anfrage

In einem sich ständig wandelnden wirtschaftlichen und sozialen Umfeld ist gerade angesichts der eher düsteren Finanzperspektiven eine transparente und effiziente Verwaltung der öffentlichen Finanzen wichtiger denn je. In diesem Zusammenhang spielen Subventionen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung verschiedener Bereiche wie Kultur, Bildung, Soziales und Wirtschaft. Ihre Auswirkungen auf den Kantonshaushalt dürfen jedoch nicht vergessen werden.

Im Hinblick auf eine optimale Haushaltsführung und zur Einschätzung der Auswirkungen der Subventionen auf die Kantonsfinanzen stellen wir folgende Fragen:

1. Wie haben sich die Subventionsbeträge des Kantons Freiburg in den letzten zehn Jahren entwickelt? In dieser Übersicht sollte zwischen Subventionen an andere öffentliche Körperschaften, Subventionen an private Einrichtungen und Subventionen im Zusammenhang mit der Energiewende unterschieden werden.
2. Welches sind die allgemeinen Ursachen für diese Entwicklung?
3. Welche Subventionspolitik verfolgt der Kanton Freiburg?

### I. Antwort des Staatsrats

Unter die kantonalen Subventionen (Kantonsbeiträge) im weiteren Sinn fällt der Grossteil der Transferaufwendungen und Investitionsausgaben, die an verschiedene Empfängergruppen ausserhalb der Kantonsverwaltung wie private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck, öffentliche und private Unternehmungen sowie sonstigen Gemeinwesen gezahlt oder weiterüberwiesen werden. Wie die beiden Grossräte in ihrer Anfrage festhalten, spielen die Subventionen in zahlreichen Bereichen eine wichtige Rolle, und zwar hauptsächlich in den Bereichen soziale Wohlfahrt, Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft und öffentlicher Verkehr.

Der Staatsrat antwortet wie folgt auf die gestellten Fragen:

1. *Wie haben sich die Subventionsbeträge des Kantons Freiburg in den letzten zehn Jahren entwickelt? In dieser Übersicht sollte zwischen Subventionen an andere öffentliche Körperschaften, Subventionen an private Einrichtungen und Subventionen im Zusammenhang mit der Energiewende unterschieden werden.*

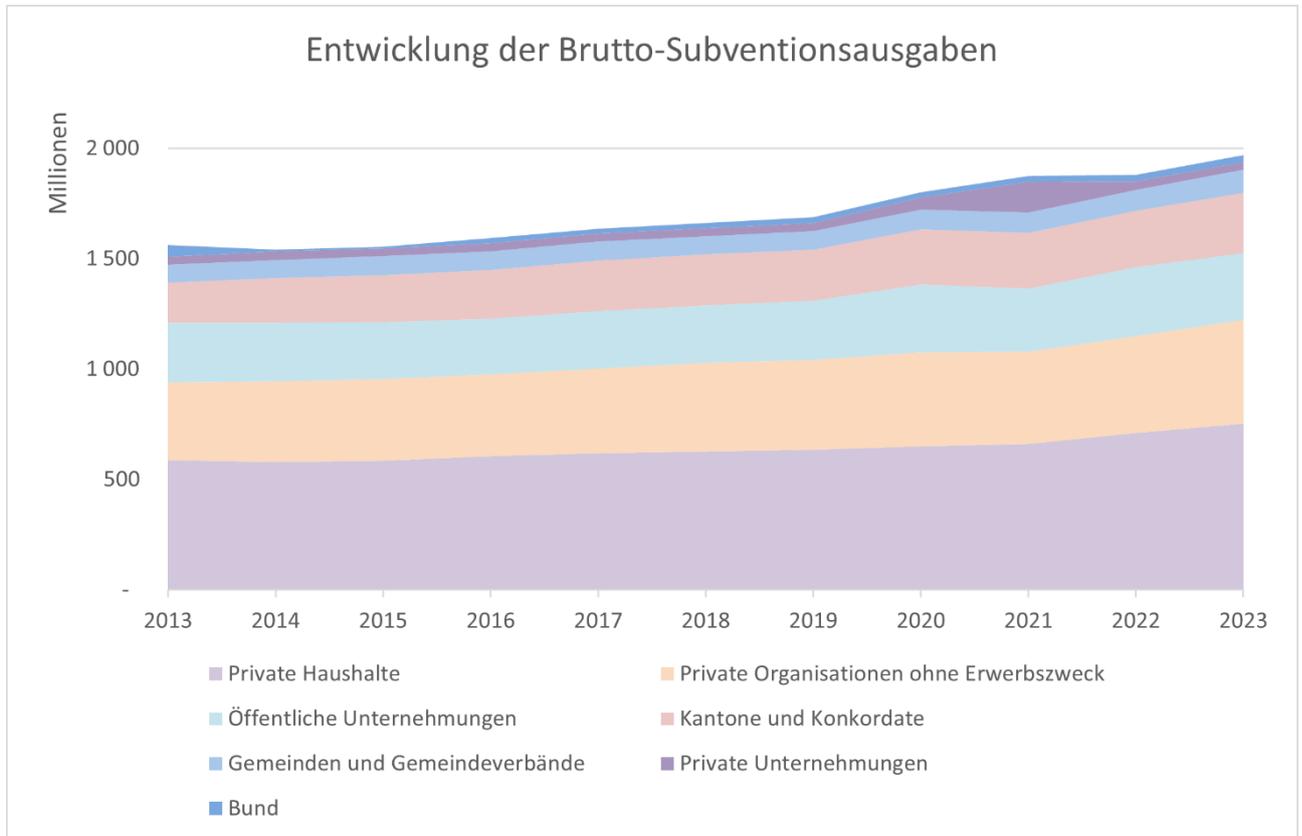
Die Subventionen haben in den letzten zehn Jahren markant zugenommen. Während sie sich 2013 auf insgesamt 1,560 Milliarden Franken beliefen, machten sie 2023 1,968 Milliarden Franken aus, was einer Zunahme der Beitragszahlungen um 408 Millionen Franken bzw. 26,1 % entspricht.

Entwicklung der Brutto-Subventionsausgaben über 10 Jahre (in Mio. CHF)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Brutto-Gesamtausgaben</b>	<b>3422</b>	<b>3423</b>	<b>3539</b>	<b>3685</b>	<b>3669</b>	<b>3762</b>	<b>3871</b>	<b>4071</b>	<b>4205</b>	<b>4746</b>	<b>4468</b>
<b>Brutto-Subventionsausgaben</b>	<b>1561</b>	<b>1540</b>	<b>1555</b>	<b>1594</b>	<b>1637</b>	<b>1662</b>	<b>1687</b>	<b>1802</b>	<b>1874</b>	<b>1880</b>	<b>1969</b>
Kantone und Konkordate	181	202	214	221	228	230	232	247	252	255	272
Gemeinden und Gemeindeverbände	83	82	85	85	86	83	85	90	91	96	105
Bund	52	8	9	23	23	23	24	26	26	29	30
Öffentliche Unternehmungen	270	265	257	252	261	259	267	309	288	311	302
Private Unternehmungen	35	39	35	37	36	37	37	55	141	39	36
Private Organisationen ohne Erwerbszweck	352	366	370	370	382	405	407	426	416	440	470
Private Haushalte	587	579	585	606	620	625	635	650	661	711	753

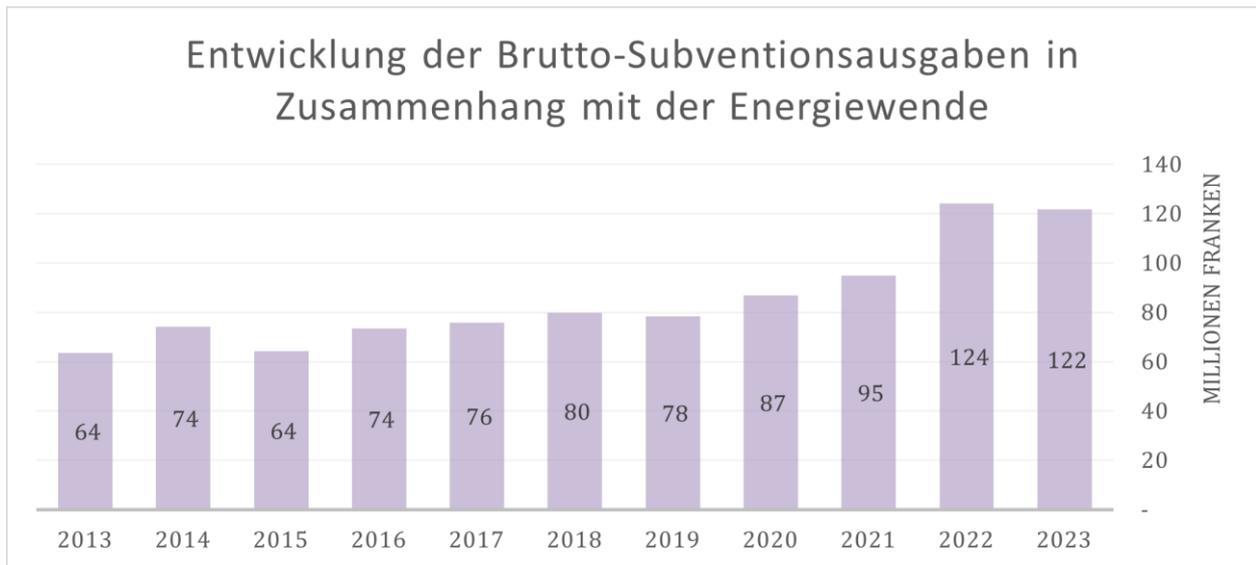
Nach der Entwicklung der Brutto-Subventionsausgaben über die letzten 10 Jahre nach Empfängerkategorie sind die privaten Haushalte die Hauptsubventionsempfänger, gefolgt von privaten Organisationen ohne Erwerbszweck (worunter Pflegeheime, sonder- und sozialpädagogische Institutionen), öffentlichen Unternehmungen (worunter Spitäler, Verkehrsbetriebe) und Kantonen und Konkordaten. Bei den privaten Haushalten sind die Beitragszahlungen auch betragsmässig am stärksten gestiegen (plus 166 Millionen Franken bzw. + 28 %), namentlich in Zusammenhang mit dem Asylwesen, der Krankenversicherung, den Ergänzungsleistungen und den energetischen Massnahmen. Mit einem Plus von 118 Millionen Franken (+ 33,6 %) ist auch bei den privaten Organisationen ohne Erwerbszweck eine signifikante Zunahme zu verzeichnen, die hauptsächlich auf den starken Anstieg der Beiträge für die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen sowie die Pflegeheime zurückzuführen ist. Zu erwähnen ist auch die mit plus 91 Millionen Franken deutliche Zunahme der Zahlungen an andere Kantone (+ 50,1 %), die hauptsächlich auf die

zunehmenden ausserkantonalen Spitalaufenthalte und die Bildungsbeiträge zurückzuführen ist. Schliesslich ist noch ein vorübergehender Anstieg bei den privaten Unternehmungen in den Jahren 2020 und 2021 in Zusammenhang mit den besonderen finanziellen Unterstützungsmassnahmen während der Covid-19-Pandemie festzustellen.



Die Subventionen für die Energiewende umfassen insbesondere die verschiedenen Beträge zugunsten des öffentlichen Verkehrs, die Finanzhilfen im Bereich der Energieeffizienz sowie die Unterstützung der Agglomerationen in allen mobilitätsbezogenen Herausforderungen. Natürlich sind das nicht die einzigen Bereiche, in denen der Staat über Subventionen Einfluss auf die Energiewende nimmt, hier tut er es aber ganz direkt. Die folgende Grafik, in der die Subventionen der oben genannten Bereiche zusammengestellt sind, weist für den zehnjährigen Betrachtungszeitraum eine Zunahme um 58 Millionen Franken, also um 91,4 % aus. Das Ausgabenvolumen 2022 ist aufgrund der ausserordentlichen Beträge im Rahmen des Wiederankurbelungsplans leicht höher als 2023.

Weiter ist zu sagen, dass der Staat mit einem Betrag von 60 Millionen Franken in erheblichem Mass zur Rekapitalisierung der TPF beiträgt - auch wenn dabei nicht eigentlich von Subventionen gesprochen werden kann - und damit ähnlich wie mit Investitionsbeiträgen Investitionen in den öffentlichen Verkehr fördert und gleichzeitig die finanzielle Basis der TPF konsolidiert. Ähnlich können auch Steueranreize für Gebäudesanierungen oder emissionsärmere Fahrzeuge als Finanzhilfen gelten, da sie wie gewisse Subventionen finanzielle Anreize für die Energiewende darstellen. Für den Staat stellen sie aufgrund der Minderung der Steuereinnahmen auch Kosten dar.



## 2. Welches sind die allgemeinen Ursachen für diese Entwicklung?

Wie oben erwähnt, folgte der Anstieg bei den Subventionen in den letzten zehn Jahren einem vergleichbaren Trend wie die Gesamtausgaben des Staates. Einige Subventionsbereiche verzeichneten jedoch eine stärkere Zunahme als andere, was teilweise auf externe, nur begrenzt beeinflussbare Faktoren zurückzuführen ist. Dazu zählt etwa die demografische Entwicklung, die zweifellos einen Grossteil der Zunahme in mehreren Bereichen erklärt. So hat die Bevölkerung zwischen 2013 und 2023 um 63'044 Personen und damit um 22,6 % zugenommen. Obwohl in diesem Zeitraum bei allen Alterskategorien eine Zunahme zu verzeichnen war, stieg der Anteil der über 65-Jährigen im Kanton von 14,0 % auf 16,8 %, was auf eine Alterung der Bevölkerung hindeutet. Darüber hinaus haben die verschiedenen Migrationsbewegungen bzw. -krisen in Zusammenhang mit der geopolitischen Weltlage zu einem starken Anstieg der Asylsuchenden geführt. Damit ist die Demografie generell ein wichtiger Faktor für die steigenden Kantonsbeiträge.

Ein anderer Faktor, der sich auf die Entwicklung der Subventionen auswirkt, ist die Inflation beziehungsweise die Teuerungsanpassung der Löhne des Staates. So sind in mehreren Bereichen die Beträge für die Subventionsempfänger aufgrund notwendiger Lohnanpassungen für die Leistungserbringung oder aufgrund der Teuerungsanpassung von Pauschalbeträgen gestiegen, was sich unmittelbar auf das Subventionsvolumen auswirkt.

Die Entwicklung der Subventionen ist aber auch eine direkte Folge der Entscheidungen und Ausrichtungen, die von den entsprechenden Entscheidungsgremien getroffen werden. Es ist eine gewisse Ausweitung des Wohlfahrtsstaates zu beobachten, als Reaktion auf die ständig steigenden Forderungen nach neuen Leistungen oder Kostenübernahmen. In diesem Sinne konnten sich ohne Einschränkung der schon bestehenden Unterstützung auch neue Subventionsbereiche entwickeln, um den politischen Anliegen gerecht zu werden. So werden beispielsweise Umweltbelange zunehmend durch Subventionen im Rahmen von Sachplänen zu den Themen Klima, Biodiversität oder Pflanzenschutzmassnahmen unterstützt.

Neben dem Ausbau der Leistungen führen auch verschiedene vom Grossen Rat beschlossene Kostenverlagerungen von den Gemeinden auf den Staat zu einer Erhöhung der Subventionen zulasten des Kantons. Dies gilt insbesondere für die jüngste Revision des Mobilitätsgesetzes

(Kostenüberwälzung im Umfang von 5,2 Millionen Franken) oder im Rahmen der Umsetzung der neuen Familienergänzungsleistungen (Kostenüberwälzung im Umfang von 8,4 Millionen Franken).

Schliesslich ist noch auf die einschneidenden, aber vorübergehenden Auswirkungen der Covid-19-Pandemie hinzuweisen. Es wurden nämlich zahlreiche Sonderbeihilfen zur Bewältigung der Auswirkungen dieser Ausnahmesituation bereitgestellt. Wie bereits unter Punkt 1 erwähnt, wurden dabei speziell private Unternehmen unterstützt.

### *3. Welche Subventionspolitik verfolgt der Kanton Freiburg?*

Zunächst muss gesagt werden, dass ein Teil der im Kanton ausgezahlten Subventionsbeträge von der Politik auf Bundesebene abhängt und der Kanton hier keinen oder nur einen geringen Einfluss hat.

Für die reinen Kantonsbeiträge geben die Bestimmungen des Subventionsgesetzes (SubG; SGR 616.1) den einschlägigen rechtlichen Rahmen vor. Artikel 1 dieses Gesetzes definiert die Grundsätze für die Gewährung von Subventionen durch den Staat. Subventionen müssen insbesondere:

- > für Aufgaben von öffentlichem Interesse eingesetzt werden;
- > ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirksame Art erreichen;
- > den finanziellen Möglichkeiten des Staates angepasst sein;
- > einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenteilung zwischen Staat und Gemeinden entsprechen;
- > nach einheitlichen und gerechten Grundsätzen gewährt werden.

Das SubG enthält verschiedene weitere Rahmegrundsätze, wie etwa dass Subventionen auf einem Gesetz beruhen und den Grundsätzen der Zweckmässigkeit und der Subsidiarität entsprechen müssen. Um eine gewisse Kohärenz zwischen den verschiedenen staatlichen Subventionen zu gewährleisten, sind im Subventionsgesetz ausserdem einige eher technische Bestimmungen festgeschrieben.

Ausgehend von diesen allgemeinen Grundsätzen wird jede kantonale Subvention im Kontext der jeweiligen Politikfelder und der entsprechenden Rechtsgrundlagen geregelt.

Um schliesslich ein vernünftiges und tragbares Wachstum der kantonalen Subventionen insbesondere unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten, sieht das SubG in Artikel 21 vor, dass die gesamten kantonalen Nettosubventionen 41 % der kantonalen Steuereinnahmen nicht übersteigen dürfen. Die Nettosubventionen werden auf der Basis der gezahlten Bruttosubventionen abzüglich der Beiträge von Dritten, insbesondere des Bundes, berechnet. Wird diese Grenze überschritten, ist der Staatsrat verpflichtet, Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen über Subventionen zu beantragen. Die Nettosubventionsquoten der in den letzten Jahren vorgelegten Budgets lagen jeweils nahe an dieser Grenze. Es besteht somit nur sehr wenig Handlungsspielraum, weshalb bei der kantonalen Subventionierung Vorsicht geboten ist, um sicherzustellen, dass diese auch weiterhin auf die Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kantons abgestimmt ist. Der Staatsrat ist daher bestrebt, seine Prioritäten entsprechend zu setzen und dabei auch den in der Antwort auf Frage 2 angesprochenen nicht beeinflussbaren Kostensteigerungen Rechnung zu tragen.