

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2020-DIAF-6	Décret <i>Dekret</i>	Naturalisations 2020 - Décret 2 <i>Einbürgerungen 2020 - Dekret 2</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Andréa Wassmer Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2020-DIAF-13	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la législation en matière de fusion de communes <i>Änderung der Gesetzgebung im Bereich der Gemeindegemeinschaften</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Nicolas Bürgisser Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2020-DIAF-8	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur la pêche (soutien à la pêche professionnelle) <i>Änderung des Gesetzes über die Fischerei (Unterstützung der Berufsfischerei)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Ruedi Schläfli Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2019-GC-75	Postulat <i>Postulat</i>	Mesures de protection du climat dans le domaine de la mobilité <i>Klimaschutzmassnahmen im Bereich der Mobilität</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Christa Mutter Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Julia Senti Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2019-GC-68	Motion <i>Motion</i>	Interdiction des sacs en plastique à usage unique sur le territoire du canton de Fribourg <i>Verbot von Einweg-Plastiksäcken auf dem Gebiet des Kantons Freiburg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Ralph Alexander Schmid Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2019-GC-44	Motion <i>Motion</i>	Base légale pour le climat et l'environnement <i>Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Julia Senti Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Christa Mutter Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2020-GC-19	Postulat <i>Postulat</i>	Cadence à la demi-heure sur la ligne Palézieux-Fribourg & Fribourg-Palézieux <i>Halbstundentakt auf der Linie Palézieux– Freiburg bzw. Freiburg–Palézieux</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Roland Mesot Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Message 2020-DIAF-13

3 mars 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la législation en matière de fusion de communes

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC, RSF 141.1.1) et la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1). Le rapport est structuré comme suit:

1. Origine et nécessité du projet	1
2. Report des élections communales dans le périmètre du Grand Fribourg	2
3. Modification de dispositions relatives au régime transitoire des fusions	2
3.1. Transition entre anciens et nouveaux règlements communaux	2
3.2. Elargissement de la marge d'autonomie pour la composition des autorités communales	3
4. Report du délai pour l'obtention de l'aide financière à la fusion	3
4.1. L'aide financière prévue lors de l'adoption de la LEFC en 2010 et prolongation en 2016	3
4.2. Les aides accordées à ce jour	4
4.3. Demande de prolongation du délai par le Grand Fribourg	4
4.4. La proposition de supprimer le délai pour l'aide à la fusion	4
5. Autres thématiques abordées par le CoPil, non retenues à ce stade	5
5.1. Langue(s) officielle(s) des communes	5
5.2. Bourgeoisie	5
6. Commentaire des modifications proposées	5
7. Incidences du projet de loi	7
7.1. Incidences en matière de finances et de personnel	7
7.2. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	7
7.3. Conformité au droit supérieur	7
7.4. Conformité au développement durable	7

1. Origine et nécessité du projet

Dès le début des travaux de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg, son comité de pilotage (CoPil) et la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) ont travaillé en étroite concertation afin d'offrir au projet de fusion du Grand Fribourg les conditions-cadres nécessaires à son succès. Dans ce cadre, le CoPil a identifié au fil des travaux de l'assemblée constitutive plusieurs dispositions légales méritant un examen.

Le 1^{er} février 2019, le Comité de pilotage (CoPil) de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg s'est adressé, par l'entremise du Président de l'Assemblée constitutive, à la DIAF en

priant cette dernière d'entreprendre les démarches nécessaires pour permettre le report des élections communales pour les communes du périmètre de la fusion du Grand Fribourg du printemps 2021 à l'automne 2021.

En appui à sa demande, le CoPil estimait que le report des élections communales permettrait à l'Assemblée constitutive et aux Conseils communaux des communes concernées de mener de manière efficiente et sans précipitation la campagne pour le vote sur la fusion auprès des citoyennes et citoyens, en leur évitant au surplus de devoir mener, en parallèle, une campagne pour les élections communales de mars 2021.

Après analyse, la DIAF est arrivée à la conclusion que ce souhait ne peut se réaliser que moyennant un complément apporté à la loi sur l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1).

Par ailleurs, le CoPil s'est à nouveau adressé à la DIAF le 27 juin 2019, pour solliciter des adaptations légales, essentiellement relatives au régime transitoire en cas de fusion de communes. Ces modifications étaient jugées nécessaires afin de rendre légalement possibles certaines options prises par les groupes thématiques de l'assemblée constitutive. Après examen de cette demande, et des discussions bilatérales avec le Président de l'Assemblée constitutive afin de clarifier certains points, la DIAF a estimé que plusieurs des modifications demandées étaient opportunes.

Le CoPil a enfin adressé au Conseil d'Etat, en date du 24 juillet 2019, un courrier relatif à une demande de contribution financière complémentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg. A cette occasion, il a en outre sollicité le report du délai de transmission de la convention de fusion au Conseil d'Etat pour bénéficier de l'aide à la fusion prévue par la LEFC.

2. Report des élections communales dans le périmètre du Grand Fribourg

Le législateur a conçu un cadre légal en partie spécifique à la fusion du Grand Fribourg, à savoir les articles 17a à 17j LEFC. Cette spécificité se manifeste notamment dans la procédure préparatoire de la fusion, dont les caractéristiques principales consistent en la fixation d'un périmètre provisoire par le Conseil d'Etat (art. 17b LEFC) et en la mise en place, par une élection populaire, d'une assemblée constitutive (art. 17c à 17e LEFC).

Ces démarches procédurales ont pour effet de consommer une partie du délai légal mis à disposition par la LEFC pour le dépôt de la convention de fusion (30 juin 2020). L'exigence ordinaire pour le report des élections est dès lors plus difficile à atteindre dans ces conditions: en effet, l'article 136c de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo, RSF 140.1) prévoit que les élections générales sont reportées si l'approbation de la fusion par le Grand Conseil est promulguée au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède ce renouvellement (30 novembre 2020 s'agissant du renouvellement intégral des autorités communales prévu en mars 2021).

En outre, à la différence de ce qui vaut pour les autres projets de fusion, la loi prévoit que la convention de fusion du Grand Fribourg fait l'objet d'une approbation formelle par le Conseil d'Etat (art. 17g LEFC). Le projet de convention de fusion, une fois remis au Conseil d'Etat, devra ainsi faire l'objet d'un examen quant à sa conformité aux droits cantonal et fédéral et ce n'est qu'après approbation par le Conseil d'Etat que la convention de fusion pourra être soumise au vote populaire (art. 17h al. 1 LEFC).

Une solution analogue à celle qui est demandée pour le Grand Fribourg a par ailleurs été mise en place pour un autre projet très particulier, à savoir le projet de fusion réunissant la commune de Morat et la commune municipale bernoise de Clavaleyres. L'article 14 al. 2 et 3 de la loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCLa, RSF 112.7) dispose en effet que la législature en cours pour Morat se prolonge d'office au 31 décembre 2021, et ce indépendamment du vote sur la fusion dans les deux communes concernées. A noter que le vote sur la fusion a entretemps eu lieu, à savoir le 23 septembre 2018, et il a abouti, mais les démarches d'approbation dans les deux cantons concernés et au niveau fédéral sont d'une complexité accrue par rapport aux projets de fusion ordinaires, ce qui a justifié cette prolongation de la législature.

Au vu de ces particularités, la DIAF est arrivée à la conclusion qu'il est judicieux de proposer une modification légale dans le sens de la demande du CoPil de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg.

3. Modification de dispositions relatives au régime transitoire des fusions

Les modifications consécutives au report des élections communales dans le Grand Fribourg sont rendues nécessaires par le calendrier spécifique de ce projet, prévu par la LEFC. Les travaux de l'assemblée constitutive ont par ailleurs mis en évidence plusieurs optimisations possibles de la législation cantonale relative au régime transitoire d'une fusion de communes. Les adaptations proposées par le présent projet de modification s'appliqueront à l'ensemble des projets de fusion dans le canton, et devraient favoriser en particulier les projets de plus grande ampleur, qui rencontreraient les mêmes défis que le Grand Fribourg. Ce dernier joue ainsi un rôle de «laboratoire» permettant d'optimiser le cadre légal fribourgeois afin d'offrir aux autorités locales les outils nécessaires pour adapter les institutions communales aux enjeux à venir.

3.1. Transition entre anciens et nouveaux règlements communaux

La législation actuelle donne à la nouvelle commune fusionnée un délai de deux ans pour harmoniser sa réglementation communale. Dans l'intervalle, les anciens règlements s'appliquent sur les territoires des anciennes communes (art. 141 al. 2 LCo). L'article 141 LCo peut toutefois faire l'objet de deux interprétations différentes, qu'on le considère comme du droit dispositif ou du droit impératif. Dans le premier cas, on peut admettre que les conventions de fusions peuvent choisir des solutions alternatives au parallélisme des différents règlements communaux. Différentes modalités sont envisageables dans cette interprétation extensive de l'article 141 LCo, par exemple l'abrogation concertée entre les communes de cer-

tains règlements existants dans le but de ne laisser subsister que le règlement présentant le contenu jugé approprié pour la nouvelle commune, la convention de fusion prévoyant les dispositions correspondantes.

Plusieurs conventions de fusion ont déjà fait ce choix par le passé, en prévoyant par exemple que, pour les communes qui ne disposaient pas d'un règlement avant la fusion, c'est le règlement le plus récent des autres communes qui s'applique jusqu'à l'harmonisation de la réglementation communale.

Toutefois, on ne peut exclure que dans l'hypothèse d'un contentieux éventuel, l'article 141 LCo soit considéré comme étant du droit impératif, exigeant dans tous les cas l'uniformisation de l'ensemble des règlements seulement par les autorités de la nouvelle commune et l'application exclusive des anciens règlements dans l'intermédiaire.

Dès lors, et même si aucun contentieux judiciaire fondé sur une question d'application de l'article 141 LCo n'a jusqu'à présent été constaté, pour un maximum de sécurité juridique, il est proposé de prévoir explicitement une clause donnant aux communes désireuses de fusionner une marge de manœuvre accrue quant à la mise en place de leur réglementation dès l'entrée en vigueur de la fusion.

A noter que le législateur a prévu dès le 1^{er} janvier 2021 une règle particulière pour le nouveau règlement communal des finances (RCF). Selon le nouvel alinéa 3 introduit avec l'entrée en vigueur de la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales, le règlement communal des finances doit être unifié avec effet à la date d'entrée en vigueur de la fusion. A défaut, c'est le règlement des finances de la commune la plus grande en termes de population qui s'applique dans l'intervalle.

3.2. Elargissement de la marge d'autonomie pour la composition des autorités communales

Lors de la consultation publique sur les résultats des travaux des groupes thématiques de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg, l'une des variantes envisagées pour la désignation des membres du futur Conseil communal, pour la période transitoire, prévoyait leur élection sur un cercle électoral unique (correspondant à la nouvelle commune), tout en garantissant un certain nombre de sièges aux anciennes communes (éventuellement regroupées entre elles). Cette solution ne semble pas compatible avec l'article 136a LCo. Le présent projet propose donc d'élargir le champ d'une convention de fusion, pour rendre possible la variante proposée par le Grand Fribourg. L'option a toutefois été prise de proposer une modification de la LCo et non de procéder par une modification du chapitre de la LEFC consacré à la fusion du Grand Fribourg, afin de laisser à tous les projets de fusion la possibilité de bénéficier de cette nouvelle possibilité de déroger à l'article 136a LCo.

Il convient de relever qu'un éventuel régime dérogatoire ne porterait que sur la période transitoire. Par ailleurs, il appartiendrait à la convention de fusion de préciser les modalités d'élection du système choisi, notamment si un simple renvoi aux dispositions de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) n'était pas suffisant. Dans ce dernier cas, l'élaboration de la convention de fusion prendra un temps important, tout comme son examen par les services de l'Etat afin de s'assurer que les modalités proposées dans la convention sont compatibles avec la législation et la Constitution (Cst.) cantonales. Il appartiendra aux auteurs de la convention de fusion d'examiner dans quelle mesure ces délais supplémentaires sont compatibles avec le calendrier de leurs travaux, et s'il est opportun de consacrer ce temps conséquent à fixer les règles d'élection pour la seule période transitoire. En parallèle à la consultation ouverte sur l'avant-projet de loi, le Comité de pilotage de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg (CoPil) a mené une nouvelle réflexion sur la question de la composition des autorités de la future commune du Grand Fribourg. Tenant compte notamment des réserves exprimées ci-dessus, le CoPil a ainsi estimé opportun de renoncer à la variante initialement envisagée.

Le Conseil d'Etat souhaite toutefois saisir l'opportunité de la présente modification pour adapter le cadre légal, dans le sens d'une plus grande autonomie offerte aux communes dans la composition de leurs autorités durant la phase transitoire consécutive à une fusion, tout en insistant sur l'importance des travaux de mise en œuvre d'une variante dérogeant aux régimes usuels d'élection, notamment l'adaptation des systèmes de gestion des élections et votations (SyGEV).

4. Report du délai pour l'obtention de l'aide financière à la fusion

4.1. L'aide financière prévue lors de l'adoption de la LEFC en 2010 et prolongation en 2016

Lors de son approbation par le Grand Conseil en décembre 2010, la LEFC imposait le dépôt d'un projet de convention de fusion signé au 30 juin 2015 pour obtenir l'aide financière cantonale, pour une fusion entrant en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2017 (art. 17 LEFC). Cette disposition a déjà fait l'objet d'une modification en mai 2016 suite à la motion 2014-GC-140 «Modification de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (art. 17 et 18)». Le Grand Conseil avait alors suivi le Conseil d'Etat qui proposait de prolonger le délai pour obtenir l'aide financière de 5 ans (soit le dépôt de la convention de fusion au plus tard le 30 juin 2020, pour une fusion entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2022 au plus tard).

4.2. Les aides accordées à ce jour

Depuis l'entrée en vigueur de la LEFC, 18 projets de fusion de communes, réunissant 53 communes, ont abouti dans le canton. Au 1^{er} janvier 2020, le canton de Fribourg comptera ainsi 133 communes (242 en 2000, 168 en 2010). En tenant compte des fusions devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020, CHF 13 587 660.- ont été versés par l'Etat au titre de l'aide à la fusion.

Pour rappel, lors du scrutin populaire sur la LEFC, le Conseil d'Etat avait rappelé que cette loi faisait suite à une motion soutenue par le Grand Conseil, et qui proposait de ramener le nombre des communes du canton à environ 90. Si ce dernier chiffre n'était qu'indicatif, force est de constater que, malgré la réussite de nombreux projets de fusion et l'engagement important des autorités communales, il demeure une marge d'optimisation.

4.3. Demande de prolongation du délai par le Grand Fribourg

Le Conseil d'Etat a par ailleurs reçu en date du 24 juillet 2019 une demande de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg de prolongation de six mois du délai de dépôt de sa convention de fusion en vue de l'obtention de l'aide financière. Cette demande repose sur le constat que le délai ayant été nécessaire pour sa constitution ainsi que la durée de ses travaux ne permettrait pas à l'assemblée d'élaborer une convention dans les temps. Le Conseil d'Etat est entré en matière sur cette demande: les travaux de l'assemblée constitutive ont en effet livré leurs premiers résultats en été 2019, avec la mise en consultation des résultats des réflexions des groupes thématiques et l'élaboration, pour l'automne 2019, du concept de fusion. La nature inédite du processus et l'ampleur des réflexions menées, ainsi que l'importante étape de discussion et de coordination avec les autorités des communes comprises dans le périmètre du Grand Fribourg, justifient le temps pris pour finaliser un projet de convention de fusion. Le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu'il serait inopportun de priver la fusion du Grand Fribourg, élément clé du renforcement du centre cantonal dont il a fait l'un des projets phares de la législature, de l'aide à la fusion prévue par la LEFC.

4.4. La proposition de supprimer le délai pour l'aide à la fusion

Le Conseil d'Etat constate surtout que l'aboutissement de fusions de communes de grande ampleur, ou nécessitant plusieurs étapes, prend du temps. Il estime que la dynamique soutenue par le LEFC doit être maintenue pour permettre aux différents projets de fusion présentant une ampleur ou une complexité particulière, d'aboutir sereinement. L'optimisation des structures territoriales, et en particulier celle des communes comme premier niveau de notre système démocratique, doit être une préoccupation permanente, tant de

l'Etat que des communes. C'est pourquoi le Conseil d'Etat propose de supprimer les délais imposés par l'actuelle LEFC afin de laisser à chaque projet de fusion le temps de mûrir et de construire les bases nécessaires à son succès. Le Gouvernement estime en revanche pertinent de conserver dans la législation le plafond de 50 millions de francs prévu, afin que l'aide de l'Etat, approuvée par le peuple fribourgeois lors du scrutin populaire de 2011, reste circonscrite.

La suppression de ce délai devrait permettre aux autorités communales d'initier de nouveaux projets de fusion de grande ampleur, sur le modèle notamment des réflexions en cours en vue d'une fusion de toutes les communes de la Gruyère.

Les organes ayant pris part à la consultation restreinte sur ce sujet ont en grande majorité soutenu cette variante, qui était opposée à celle d'un report de cinq ans des délais pour obtenir l'aide cantonale. Les partisans de cette option constataient ainsi que le rôle de l'Etat avait changé ces dernières années: il s'agissait désormais moins pour lui de déclencher une dynamique de fusions que d'accompagner des projets initiés au niveau local. A l'inverse, les partisans d'un report estimaient que le maintien d'un délai, même reporté de cinq ans, permettait d'inciter les communes à avancer à un rythme raisonnable et de limiter les risques d'engluement de certains projets. La proposition de maintenir la limite globale de 50 millions de francs a toutefois largement convaincu, même la plupart des partisans de la suppression de tout délai.

La LEFC prévoit (art. 11 al. 2) que la population déterminante pour calculer le montant de l'aide est le dernier nombre établi au moment de l'entrée en vigueur de la LEFC, soit la population légale 2010. Dans le cadre de la consultation, l'Association des communes fribourgeoises a exprimé le souhait de voir cette disposition modifiée, dans le sens d'une prise en compte de la population légale au moment de l'entrée en vigueur de la fusion. Cette proposition n'a toutefois pas été retenue. Elle poserait en effet la question de l'égalité de traitement entre les communes ayant fait aboutir leur projet de fusion dans les délais fixés par la LEFC (avant ou après la première prolongation du délai), et celles qui n'aboutiraient qu'ensuite. La population des communes fribourgeoises ayant globalement augmenté depuis 2010, ces dernières veraient ainsi le montant de l'aide cantonale dépasser celui obtenu par les communes ayant tenu les délais prescrits initialement. Par ailleurs, il convient de rappeler que le critère de la population n'a été retenu que pour disposer d'une donnée objective et fiable; l'aide à la fusion ne vise toutefois pas à couvrir des dépenses qui dépendraient du nombre d'habitantes et habitants, et n'a donc pas vocation à évoluer avec l'évolution démographique.

5. Autres thématiques abordées par le CoPil, non retenues à ce stade

Dans son courrier du 27 juin 2019, le CoPil mentionne également plusieurs thématiques qui ont été abordées dans le cadre des travaux de l'assemblée constitutive, et sollicitait un échange de vues sur leurs aspects légaux.

5.1. Langue(s) officielle(s) des communes

La Constitution cantonale (Cst.; RSF 10.1) prévoit que la langue officielle des communes est le français ou l'allemand; dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles (art. 6 al. 3 Cst.). Cette disposition constitutionnelle n'a fait l'objet d'aucune mise en œuvre au niveau législatif. Il n'existe donc à ce jour aucune disposition légale déterminant la procédure à suivre pour une commune souhaitant se déclarer officiellement bilingue (ni d'ailleurs officiellement francophone ou germanophone).

Dans le cadre des travaux de l'assemblée constitutive, la question de la ou des langue(s) officielle(s) de la nouvelle commune s'est posée. Elle a par ailleurs incité M. le Député Thierry Steiert à déposer une question parlementaire sur le sujet (Question 2018-CE-180 «Art. 6 al. 3 de la Constitution cantonale – Législation d'application»). Dans sa réponse du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat constatait notamment que, dans le cas particulier d'une fusion de communes, une solution pragmatique pouvait être appliquée en déterminant la ou les langue(s) officielle(s) dans la convention de fusion, à l'exemple de la commune fusionnée de Courtepin. Sur cette base, le Conseil d'Etat estimait qu'une modification de la législation ne semblait pas nécessaire à court terme. Toutefois, le Conseil d'Etat a également confirmé son souhait d'entamer une réflexion approfondie sur une éventuelle législation d'application sur les langues, dans le respect de l'autonomie communale.

Le Conseil d'Etat rappelle en effet que la question linguistique est constitutive de l'identité des communes et qu'à ce titre, le principe constitutionnel de l'autonomie communale (art. 129 al. 2 Cst.) doit être respecté en la matière. La législation cantonale ne saurait ainsi que proposer un cadre général, et procédural, ainsi que des exigences minimales, tout en laissant aux communes le soin de déterminer leur(s) langue(s) officielle(s) ainsi que les mesures à prendre pour traduire concrètement leurs décisions en la matière, tout en préservant les droits et les sensibilités de leur population. Une législation pourrait par exemple lister les documents officiels devant être obligatoirement traduits (règlements de portée générale...) ou les obligations minimales d'une commune bilingue (possibilité de s'exprimer dans les deux langues lors de séances de ses organes...). A noter que la législation cantonale devrait, le cas échéant, permettre de trouver un équilibre entre le principe

d'autonomie communale et celui de territorialité des langues, tous deux garantis par la Constitution cantonale.

Pour ces différentes raisons, il a été décidé de ne pas prévoir de modification urgente de la législation relative aux langues officielles dans le présent projet.

5.2. Bourgeoisie

Le CoPil relevait le «caractère dualiste» des communes fribourgeoises, et demandait que soit saisie l'opportunité de moderniser la législation cantonale sur les affaires bourgeoises, par exemple en remplaçant l'assemblée bourgeoise par un Conseil bourgeois élu, ou en accordant le statut de bourgeois et bourgeoises à tous les citoyens actifs et toutes les citoyennes actives en matière communale. La DIAF a toutefois estimé que de telles modifications nécessitaient un examen plus approfondi, notamment pour associer les autres bourgeoisies du canton à ces réflexions. Elle a en outre estimé que la question de la bourgeoisie n'était pas directement liée à la fusion du Grand Fribourg, et n'appelait donc pas de modification urgente en lien avec le calendrier de cette dernière.

Pour ces raisons, il a été décidé de ne pas prévoir de modification urgente de la législation relative aux bourgeoisies dans le présent projet.

6. Commentaire des modifications proposées

Art. 11 al. 2 LEFC (modifié)

L'article 11 al. 2 est modifié par la suppression de la référence à l'abrogation de la LEFC. La suppression du délai pour l'obtention de l'aide cantonale entraîne en effet la modification de l'article 18 (voir ci-dessous). Pour les raisons indiquées plus haut, la population déterminante pour le calcul de l'aide cantonale demeure le dernier nombre établi à l'entrée en vigueur de la LEFC, soit le chiffre au 31 décembre 2010.

Art. 17 al. 1 LEFC et art. 18 al. 1 LEFC (modifiés)

L'article 17 al. 1 LEFC du projet propose de supprimer les délais prévus, à la fois pour la présentation de la convention de fusion au Conseil d'Etat (aujourd'hui exigée le 30 juin 2020 au plus tard) et de la date d'entrée en vigueur de la fusion (aujourd'hui au 1^{er} janvier 2022 au plus tard).

De ce fait, l'article 18 al. 1 LEFC est également modifié et la date de son expiration supprimée. La LEFC devient ainsi une loi pérenne. Il conviendra toutefois d'envisager son abrogation une fois que le montant de 50 millions de francs prévu à l'article 15 aura été atteint.

Art. 17k LEFC (nouveau)

Le projet propose l'insertion, à la fin du chapitre 2 de la LEFC, d'un article 17k (nouveau) comportant deux éléments: la dispense des élections ordinaires du printemps 2021 (al. 1) et la participation aux élections reportées en automne 2021 (al. 2). Ces deux éléments sont exposés ci-après. Comme indiqué ci-dessus, cette modification ne concerne que la fusion du Grand Fribourg, qui est l'objet de la section 2 de la LEFC ici complétée.

Alinéa 1

La condition de base propre à tout report des élections générales est que la fusion entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement intégral. Cette condition est reprise dans cet alinéa lorsqu'il mentionne que la convention de fusion doit prévoir l'entrée en vigueur de la fusion au 1^{er} janvier 2022, date qui correspond d'ailleurs à l'article 17 al. 1, 3^e phr. LEFC.

La condition spécifique au report des élections du Grand Fribourg est le dépôt, auprès du Conseil d'Etat, du projet signé de la convention de fusion dans le délai prescrit à l'article 17i al. 1 LEFC, soit trois ans dès la détermination du périmètre provisoire. Le Conseil d'Etat ayant déterminé le périmètre provisoire du Grand Fribourg le 27 juin 2017, ce délai échoit le 27 juin 2020, date qui correspond sensiblement à l'exigence de l'article 17 al. 1, 1^{re} phr. LEFC, sous réserve d'une prolongation de ce délai en application de l'article 17i al. 1 2^e phr. LEFC.

Pour des raisons pratiques, notamment afin de permettre aux partis et groupements de préparer les élections communales de mars 2021 en connaissance de cause, et au Conseil d'Etat de préparer l'arrêté convoquant les corps électoraux des communes prenant part aux élections générales du printemps, l'alinéa 1 prévoit que les communes dont les élections seront reportées seront celles comprises dans le périmètre du Grand Fribourg au 1^{er} octobre 2020. Dans l'hypothèse du dépôt d'une convention de fusion avant cette date, les communes inscrites dans le périmètre de fusion retenu dans la convention de fusion seront dispensées des élections ordinaires du printemps 2021. Dans le cas contraire, notamment en cas de délai accordé en application de l'article 17i al. 1 2^e phr. LEFC, cette disposition concernera l'ensemble des communes comprises dans le périmètre du Grand Fribourg.

Ainsi, une commune qui sortirait du périmètre sur la base de l'article 17f LEFC entre le 1^{er} octobre 2020 et la finalisation du projet de convention verrait également ses élections reportées à l'automne 2021. A l'inverse, une commune qui intégrerait le périmètre entre le 1^{er} octobre 2020 et la finalisation du projet de convention de fusion serait contrainte de procéder à ses élections générales en mars 2021 (puis à nouveau à l'automne 2021 en cas d'aboutissement de la fusion). Ces configurations

sont toutefois peu probables, puisque subsiste la condition générale d'une convention de fusion prévoyant une entrée en vigueur de la fusion au 1^{er} janvier 2022: pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022, une convention de fusion devra être transmise au plus tard à l'automne 2020.

Alinéa 2

L'alinéa 2 est nécessaire pour définir l'objet des élections de l'automne 2021: il s'agira soit d'élire les représentants des communes parties à la fusion au sein des organes de la nouvelle commune, soit de procéder au rattrapage des élections de l'ensemble des autorités communales. Le critère permettant de déterminer laquelle des deux hypothèses s'applique est l'achèvement du processus d'approbation de la fusion par le Grand Conseil. Cette procédure doit être achevée afin de permettre la promulgation de l'acte d'approbation de la fusion au plus tard au moment où le Conseil d'Etat doit convoquer les corps électoraux pour les élections reportées.

A ce jour, seules les dates du renouvellement intégral du printemps 2021 ont été arrêtées par le Conseil d'Etat (7/28 mars 2021). A titre de comparaison, les dernières élections reportées, applicables aux communes fusionnées au 1^{er} janvier 2017, avaient eu lieu les 25 septembre et 16 octobre 2016, et l'arrêté du Conseil d'Etat convoquant les corps électoraux des communes concernées en vue de ces élections portait la date du 13 juin 2016 (FO no 25 du 24 juin 2016, pp. 1002 à 1011). Le Conseil d'Etat déterminera ces dates en tenant notamment compte de la tenue des élections cantonales 2021, afin d'éviter, dans la mesure du possible, que les deux scrutins se déroulent en même temps.

Art. 135 al. 1 LCo

Dans la mesure où l'article 136a est complété par un nouvel alinéa permettant de déroger au régime standard de l'article 135 LCo, il convient de mentionner également cette nouvelle possibilité à l'article 135 al. 1, 3^e phrase, à l'instar des autres dérogations qui y sont mentionnées.

Art. 136a al. 2^{ter} LCo (nouveau)

Le présent projet propose l'introduction d'un nouvel alinéa à l'article 136a LCo, permettant à une convention de fusion de prévoir une élection du conseil communal de la nouvelle commune sur un cercle électoral unique, tout en garantissant un nombre minimal de sièges à des anciennes communes ou groupes de communes. Ces groupes de commune seraient constitués sur la base de l'actuel alinéa 2. La dernière phrase du nouvel alinéa précise qu'il appartient alors à la convention de fusion de prévoir les modalités d'organisation du scrutin. L'élection sur un cercle unique garantissant un certain nombre de sièges à des parties de celui-ci n'étant pas prévu par la législation cantonale, il appartiendra en effet aux auteurs de la convention de prévoir les dispositions nécessaires pour

assurer d'une part la tenue du scrutin (détermination des secteurs ayant droit à un certain nombre de sièges...), et d'autre part le déroulement pratique du dépouillement (systèmes informatiques...).

Art. 141 al. 4 LCo (nouveau)

Le présent projet propose l'introduction d'un nouvel alinéa à l'article 141 LCo, permettant à une convention de fusion de prévoir des dispositions s'écartant de celle prévue par défaut à l'alinéa 2. Cet alinéa clarifie ainsi la nature de l'alinéa 2 qu'il convient bien de considérer comme étant du droit dispositif. Cet alinéa 4 nouveau suivra le futur alinéa 3, consacré au règlement sur les finances communales, prévu par la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales.

La seconde phrase de l'alinéa réserve le cas des règlements communaux d'urbanisme, les secteurs et les règles de construction étant en effet trop disparates et trop dépendants des circonstances locales pour permettre une application dans ce domaine du nouvel alinéa.

7. Incidences du projet de loi

7.1. Incidences en matière de finances et de personnel

La modification légale proposée n'a pas d'incidence significative en matière de finances. Le plafond de 50 millions de francs pour l'aide à la fusion est en effet maintenu. En matière de personnel, la marge de manœuvre accrue pour l'élaboration des conventions de fusion pourrait entraîner une augmentation de la charge des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat chargé-e-s d'examiner la conformité des conventions de fusion au droit supérieur en vue de leur transmission au Grand Conseil pour approbation. Toutefois, cette augmentation de la charge de travail devrait pouvoir être assumée sur la base des ressources actuelles.

7.2. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet renforce la marge de manœuvre des communes dans l'élaboration des conventions de fusion

7.3. Conformité au droit supérieur

Le projet est conforme aux Constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102).

7.4. Conformité au développement durable

Le projet ne peut être considéré que favorablement sous l'angle du développement durable dans la mesure où il contribue à améliorer la bonne coordination entre le processus de fusion du Grand Fribourg et l'exercice des droits démocratiques et offre aux communes de nouvelles possibilités en vue de l'élaboration des conventions de fusion de communes.



Botschaft 2020-DIAF-13

3. März 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich der Gemeindezusammenschlüsse

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG, SGF 141.1.1) und des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1). Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	8
2. Verschiebung der Gemeindewahlen im Perimeter von Grossfreiburg	9
3. Änderung der Bestimmungen zur Übergangsregelung für die Fusionen	9
3.1. Übergang zwischen alten und neuen Gemeindereglementen	10
3.2. Erweiterung der Autonomie für die Zusammensetzung der Gemeindebehörden	10
4. Aufschub der Frist für den Erhalt der Finanzhilfe an den Zusammenschluss	11
4.1. Die bei der Annahme des GZG 2010 vorgesehene Finanzhilfe und Verlängerung von 2016	11
4.2. Die bis heute gewährten Hilfen	11
4.3. Gesuch um Fristverlängerung durch Grossfreiburg	11
4.4. Vorschlag, die Frist für den Erhalt der Finanzhilfe an den Zusammenschluss aufzuheben	11
5. Weitere vom Lenkungsausschuss angesprochene Themen, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht berücksichtigt werden	12
5.1. Amtssprache(n) der Gemeinden	12
5.2. Bürgergemeinde	12
6. Kommentar zu den vorgeschlagenen Änderungen	13
7. Auswirkungen des Entwurfs	14
7.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	14
7.2. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	14
7.3. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	14
7.4. Vereinbarkeit mit der nachhaltigen Entwicklung	14

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

Seit die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs ihre Arbeiten aufgenommen hat, haben ihr Lenkungsausschuss und die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) eng zusammengearbeitet, um dem Projekt der Fusion Grossfreiburgs die für sein Gelingen nötigen Rahmenbedingungen zu bieten. In diesem Rahmen hat der Lenkungsausschuss im Lauf der Arbeiten der konstituierenden Versammlung mehrere gesetzliche Bestimmungen ausfindig gemacht, die einer Überprüfung bedürfen.

Am 1. Februar 2019 wandte sich der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs über ihren Präsidenten an die ILFD und bat diese, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Wahlen in den Gemeinden des Perimeters von Grossfreiburg vom Frühling 2021 auf Herbst 2021 zu verschieben.

Zur Stützung seines Gesuches führte der Lenkungsausschuss an, dass eine Verschiebung der Gemeindewahlen es der konstituierenden Versammlung und den Gemeinderäten der betreffenden Gemeinden ermöglichen würde, die Abstimmungskampagne über den Gemeindezusammenschluss bei

den Bürgerinnen und Bürgern auf effiziente Weise und ohne Hast zu führen, da sie sich so nicht gleichzeitig auch um die Kampagne für die Gemeindewahlen im März 2021 kümmern müssten.

Nach einer eingehenden Prüfung dieser Anfrage kam die ILFD zum Schluss, dass eine Ergänzung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) vom 9. Dezember 2010 (SGF 141.1.1) erforderlich ist, um ihr nachkommen zu können.

Am 27. Juni 2019 wandte sich der Lenkungsausschuss im Übrigen erneut an die ILFD und ersuchte sie um gesetzliche Anpassungen, vor allem in Zusammenhang mit der Übergangsregelung im Falle eines Gemeindezusammenschlusses. Diese Änderungen wurden als nötig erachtet, um gewisse von den Arbeitsgruppen der konstituierenden Versammlung gewählte Optionen rechtlich zu ermöglichen. Nach der Prüfung dieses Gesuchs und bilateralen Gesprächen mit dem Präsidenten der konstituierenden Versammlung zur Klärung gewisser Punkte kam die ILFD zum Schluss, dass mehrere der verlangten Änderungen zweckmässig sind.

Am 24. Juli 2019 richtete der Lenkungsausschuss schliesslich ein Schreiben an den Staatsrat, in dem er ihn um eine zusätzliche finanzielle Unterstützung im Hinblick auf die Fusion Grossfreiburgs ersuchte. Bei dieser Gelegenheit bat er auch um eine Fristverlängerung für die Überweisung der Fusionsvereinbarung an den Staatsrat, um in den Genuss der vom GZG vorgesehenen Finanzhilfe für den Gemeindezusammenschluss zu kommen.

2. Verschiebung der Gemeindewahlen im Perimeter von Grossfreiburg

Der Gesetzgeber hat für den Zusammenschluss Grossfreiburgs in den Artikeln 17a–17j GZG einen teils spezifischen rechtlichen Rahmen geschaffen. Diese Besonderheit kommt insbesondere im Vorbereitungsverfahren für die Fusion zum Ausdruck, dessen Hauptmerkmale die Festlegung des provisorischen Perimeters durch den Staatsrat (Art. 17b GZG) und die Bildung einer vom Volk gewählten konstituierenden Versammlung (art. 17c–17e GZG) sind.

Für diese Verfahrensschritte wird ein Teil der gesetzlichen Frist benötigt, die das GZG für die Einreichung der Fusionsvereinbarung (30. Juni 2020) zur Verfügung stellt. Die übliche Voraussetzung für die Verschiebung der Wahlen ist daher unter diesen Umständen schwieriger zu erreichen: Artikel 136c des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) sieht vor, dass die Gesamterneuerungswahlen verschoben werden, wenn die Genehmigung der Fusion durch den Grossen Rat spätestens am 30. November des Jahres vor dieser Erneuerung promulgiert wird (am 30. November 2020 für die im März 2021 vorgesehene Gesamterneuerung der Gemeindebehörden).

Im Unterschied zu den übrigen Fusionsprojekten sieht das Gesetz vor, dass der Vereinbarungsentwurf der Gemeinden Grossfreiburgs formell vom Staatsrat genehmigt wird (Art. 17g GZG). Der dem Staatsrat vorgelegte Entwurf der Fusionsvereinbarung muss auf seine Übereinstimmung mit dem kantonalen und dem Bundesrecht geprüft werden. Der Vereinbarungsentwurf kann den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern erst dann zur Abstimmung unterbreitet werden, wenn er vom Staatsrat genehmigt wurde (Art. 17h Abs. 1 GZG).

Eine ähnliche Lösung wie jene, die für Grossfreiburg vorgeschlagen wird, wurde im Übrigen für ein anderes sehr spezielles Projekt umgesetzt, nämlich das Projekt zum Zusammenschluss der Gemeinde Murten mit der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres. Artikel 14 Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 23. März 2018 über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG, SGF 112.7) sieht vor, dass die laufende Legislaturperiode für Murten bis zum 31. Dezember 2021 verlängert wird, und zwar unabhängig von der Abstimmung über die Fusion in den beiden betroffenen Gemeinden. Es sei hier bemerkt, dass die Abstimmung über den Zusammenschluss in der Zwischenzeit, am 23. September 2018, stattgefunden hat und die Fusion angenommen wurde. Die Verfahren für die Genehmigungen in den beiden Kantonen und auf Bundesebene sind jedoch komplexer als übliche Fusionsprojekte, sodass diese Verlängerung der Legislaturperiode durchaus gerechtfertigt ist.

Aufgrund dieser Besonderheiten ist die ILFD zu dem Schluss gelangt, dass es sinnvoll ist, eine Gesetzesänderung im Sinne des Gesuchs des Lenkungsausschusses der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs vorzuschlagen.

3. Änderung der Bestimmungen zur Übergangsregelung für die Fusionen

Der im GZG vorgesehene spezielle Zeitplan für dieses Projekt macht die Änderungen aufgrund der Verschiebung der Gemeindewahlen in Grossfreiburg nötig. Die Arbeiten der konstituierenden Versammlung haben im Übrigen gezeigt, dass die kantonale Gesetzgebung zur Übergangsregelung bei Gemeindezusammenschlüssen in mehreren Punkten optimiert werden kann. Die in diesem Entwurf vorgeschlagenen Änderungen werden für alle Fusionsprojekte im Kanton gelten und sollten insbesondere grössere Fusionsprojekte begünstigen, die sich mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert sehen wie die Fusion Grossfreiburgs. Diese fungiert somit als «Untersuchungslabor» dank dem der kantonale rechtliche Rahmen optimiert werden kann, um den lokalen Behörden das nötige Instrumentarium zu bieten, damit die kommunalen Institutionen an künftige Herausforderungen angepasst werden können.

3.1. Übergang zwischen alten und neuen Gemeindereglementen

Die geltende Gesetzgebung gibt der neu zusammengeschlossenen Gemeinde eine Frist von zwei Jahren, um ihr Gemeindereglement zu harmonisieren. In der Zwischenzeit gelten die früheren Reglemente auf dem Gebiet der ehemaligen Gemeinden (Art. 141 Abs. 2 GG). Art. 141 GG kann jedoch auf zwei verschiedene Arten interpretiert werden, je nachdem, ob man ihn als dispositives oder zwingendes Recht auffasst. Im ersten Fall kann davon ausgegangen werden, dass die Fusionsvereinbarungen andere Lösungen wählen können als die zeitgleiche Anwendung der verschiedenen Gemeindereglemente. In dieser breiten Auslegung von Artikel 141 GG sind verschiedene Modalitäten denkbar, zum Beispiel die unter den Gemeinden abgestimmte Aufhebung bestimmter bestehender Reglemente mit dem Ziel, nur das Reglement mit dem Inhalt bestehen zu lassen, der für die neue Gemeinde als relevant erachtet wird. In diesem Fall sieht die Fusionsvereinbarung die entsprechenden Bestimmungen vor.

Diese Option wurde in der Vergangenheit bereits in mehreren Fusionsvereinbarungen gewählt. Dabei wurde beispielsweise für die Gemeinden, die bis anhin noch kein Reglement hatten, vorgesehen, dass bis zur Vereinheitlichung der Gemeindereglemente das jüngste Reglement der anderen Gemeinden gilt.

Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass Artikel 141 GG in einem Streitfall als zwingendes Recht angesehen würde. Somit müsste in jedem Fall die Vereinheitlichung sämtlicher Reglemente erst durch die Behörden der neuen Gemeinde erfolgen und bis dahin würden ausschliesslich die alten Reglemente angewendet.

Auch wenn es bis anhin keine gerichtliche Auseinandersetzung aufgrund der Anwendung von Artikel 141 GG gab, wird zugunsten einer grösstmöglichen Rechtssicherheit vorgeschlagen, explizit eine Klausel vorzusehen, die den fusionswilligen Gemeinden eine grössere Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Umsetzung ihrer Reglemente ab dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses einräumt.

Im Übrigen hat der Gesetzgeber ab dem 1. Januar 2021 eine besondere Regel für das neue Finanzreglement der Gemeinde vorgesehen. Nach dem neuen Absatz 3, der mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden eingeführt wird, muss das Finanzreglement der Gemeinde auf das Datum des Inkrafttretens des Zusammenschlusses vereinheitlicht werden. Wird das Reglement nicht rechtzeitig vereinheitlicht, gilt in der Zwischenzeit das Finanzreglement der bevölkerungsmässig grössten Gemeinde.

3.2. Erweiterung der Autonomie für die Zusammensetzung der Gemeindebehörden

Bei der öffentlichen Vernehmlassung zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppen der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs sah eine der in Betracht gezogenen Varianten für die Bestimmung der Mitglieder des zukünftigen Gemeinderats für die Übergangsperiode vor, sie über einen einzigen Wahlkreis (der der neuen Gemeinde entspricht) zu wählen, und gleichzeitig den ehemaligen (allenfalls zusammengelegten) Gemeinden eine bestimmte Anzahl Sitze zu garantieren. Diese Lösung scheint nicht vereinbar zu sein mit Art. 136a GG. Der vorliegende Entwurf schlägt daher vor, den Spielraum für eine Fusionsvereinbarung zu erweitern, um die von Grossfreiburg vorgeschlagene Variante zu ermöglichen. Damit alle Fusionsprojekte diese neue Möglichkeit erhalten, von der Abweichung von Art. 136a GG Gebrauch zu machen, wurde jedoch eine Änderung des GG vorgeschlagen, und nicht eine Änderung des Kapitels des GZG zum Zusammenschluss von Grossfreiburg.

Eine allfällige Ausnahmeregelung würde nur für die Übergangsperiode gelten. Im Übrigen sollten in der Fusionsvereinbarung die Wahlmodalitäten des gewählten Systems erwähnt werden, namentlich falls ein einfacher Verweis auf die Bestimmungen des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) nicht ausreicht. In letzterem Fall nähme die Ausarbeitung der Fusionsvereinbarung viel Zeit in Anspruch, ebenso wie ihre Prüfung durch die Ämter des Staates, um sich zu vergewissern, dass die in der Vereinbarung vorgeschlagenen Modalitäten mit der kantonalen Gesetzgebung und der Kantonsverfassung (KV) kompatibel sind. Es wäre Aufgabe der Autoren der Fusionsvereinbarung, zu überprüfen, inwiefern diese zusätzlichen Fristen mit dem Zeitplan ihrer Arbeiten vereinbar sind, und ob es sinnvoll ist, diesen Zeitaufwand auf sich zu nehmen, um die Regeln für die Wahlen festzulegen, die ausschliesslich während der Übergangszeit gelten. Parallel zur laufenden Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf führte der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs weitere Überlegungen zur Zusammensetzung der Behörden der zukünftigen Gemeinde Grossfreiburg an. Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Vorbehalte befand es der Lenkungsausschuss für sinnvoll, auf die ursprünglich vorgeschlagene Variante zu verzichten.

Der Staatsrat möchte jedoch die Gelegenheit dieser Gesetzesänderung nutzen, um den rechtlichen Rahmen dahingehend anzupassen, dass den Gemeinden bei der Zusammensetzung ihrer Behörden während der Übergangsperiode nach einer Fusion eine grössere Autonomie geboten wird. Gleichzeitig weist er darauf hin, wie aufwändig die Arbeiten zur Umsetzung einer Variante sind, die von den üblichen Wahlverfahren abweicht, namentlich in Bezug auf die Anpassung der Systeme für die Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen (SyGEV).

4. Aufschiebung der Frist für den Erhalt der Finanzhilfe an den Zusammenschluss

4.1. Die bei der Annahme des GZG 2010 vorgesehene Finanzhilfe und Verlängerung von 2016

Bei seiner Genehmigung durch den Grossen Rat im Dezember 2010 setzte das GZG voraus, dass für den Erhalt der kantonalen Finanzhilfe für einen Zusammenschluss, der spätestens am 1. Januar 2017 in Kraft tritt, ein unterzeichneter Entwurf der Fusionsvereinbarung bis zum 30. Juni 2015 eingereicht werden muss (Art. 17 GZG). Diese Bestimmung wurde bereits im Mai 2016 infolge der Motion 2014-GC-140 «Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (Art. 17 und 18)» geändert. Der Grosse Rat hatte sich damals dem Staatsrat angeschlossen, der vorschlug, die Frist für den Erhalt der Finanzhilfe um fünf Jahre zu verlängern (d.h. Einreichung der Fusionsvereinbarung spätestens am 30. Juni 2020 für einen Zusammenschluss bis spätestens auf den 1. Januar 2022).

4.2. Die bis heute gewährten Hilfen

Seit dem Inkrafttreten des GZG sind im Kanton 18 Projekte für Gemeindezusammenschlüsse mit 53 Gemeinden zustande gekommen. Am 1. Januar 2020 wird der Kanton Freiburg somit 133 Gemeinden zählen (242 im Jahr 2000, 168 im Jahr 2010). Zusammen mit den Fusionen, die auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten, hat der Staat CHF 13 587 660.– als Finanzhilfe für Gemeindezusammenschlüsse ausbezahlt.

Bei der Volksabstimmung über das GZG hatte der Staatsrat darauf hingewiesen, dass dieses Gesetz auf eine vom Grossen Rat für erheblich erklärte Motion hin ausgearbeitet wurde, die vorschlug, die Zahl der Gemeinden im Kanton auf rund 90 zu reduzieren. Auch wenn es sich hierbei nicht um eine verbindliche Zahl handelt, muss festgestellt werden, dass trotz den vielen erfolgreichen Zusammenschlussprojekten und des starken Engagements der Gemeindebehörden noch Verbesserungspotenzial besteht.

4.3. Gesuch um Fristverlängerung durch Grossfreiburg

Der Staatsrat hat am 24. Juli 2019 ein Gesuch der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs erhalten, die Frist für die Einreichung ihrer Fusionsvereinbarung im Hinblick auf den Erhalt der Finanzhilfe um sechs Monate zu verlängern. Das Gesuch basiert auf der Feststellung, dass die Frist, die für ihre Konstituierung notwendig war, und die Dauer ihrer Arbeiten es der Versammlung nicht erlauben werden, fristgerecht eine Vereinbarung einzureichen. Der Staatsrat ist auf dieses Gesuch eingetreten: Die Arbeiten der konstituierenden Versammlung ergaben im Sommer 2019 erste Resultate, sodass die Ergebnisse der von den Arbeitsgruppen ange-

stellten Überlegungen in die Vernehmlassung gegeben und im Herbst 2019 das Fusionskonzept ausgearbeitet werden konnte. Das einmalige Vorgehen und der Umfang der angestellten Überlegungen sowie die wichtige Etappe der Diskussionen und Koordination mit den Behörden der Gemeinden des Fusionsperimeters Grossfreiburgs rechtfertigen die in Anspruch genommene Zeit für die Ausarbeitung eines Fusionsvereinbarungsentwurfs. Der Zusammenschluss von Grossfreiburg ist ein zentrales Element zur Stärkung des Kantonszentrums, die der Staatsrat zu einem seiner Hauptprojekte für die Legislaturperiode erkoren hat. Er hält es daher für nicht zweckmässig, diesem Projekt die im GZG vorgesehene Finanzhilfe zu verweigern.

4.4. Vorschlag, die Frist für den Erhalt der Finanzhilfe an den Zusammenschluss aufzuheben

Der Staatsrat stellt insbesondere fest, dass es Zeit braucht, bis Grossfusionen oder Zusammenschlüsse mit mehreren Etappen zustande kommen. Er ist der Ansicht, dass die vom GZG unterstützte Dynamik erhalten bleiben soll, damit die verschiedenen Fusionsprojekte von besonderem Umfang oder besonderer Komplexität in Ruhe zu Ende geführt werden können. Die Optimierung der territorialen Gliederung und insbesondere der Gemeinden als erste Stufe unseres demokratischen Systems muss ein ständiges Anliegen sowohl des Staates als auch der Gemeinden sein. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat vor, die im aktuellen GZG auferlegten Fristen aufzuheben, um jedem Fusionsprojekt genügend Zeit zu lassen, um sich zu entwickeln und die für seinen Erfolg notwendigen Grundlagen zu schaffen. Die Regierung erachtet es jedoch als sinnvoll, in der Gesetzgebung die vorgesehene Obergrenze von 50 Millionen Franken beizubehalten, damit die von der Freiburger Bevölkerung an der Volksabstimmung 2011 genehmigte Staatshilfe begrenzt bleibt.

Die Aufhebung dieser Fristen dürfte es den Gemeindebehörden ermöglichen, neue Projekte für Grossfusionen zu initiieren, namentlich nach dem Vorbild der laufenden Überlegungen im Hinblick auf einen Zusammenschluss sämtlicher Gemeinden des Greyerzbezirks.

Die an der eingeschränkten Vernehmlassung zu diesem Thema beteiligten Organe unterstützten grossmehrheitlich diese Variante gegenüber jener eines Aufschiebens der Frist für den Erhalt der kantonalen Hilfe um fünf Jahre. Die Befürworter dieser Option stellten fest, dass sich die Rolle des Staates in den vergangenen Jahren geändert hat: Für ihn geht es heute weniger darum, eine Fusionsdynamik auszulösen, als vielmehr die auf lokaler Ebene initiierten Projekte zu begleiten. Die Befürworter eines Aufschiebens waren hingegen der Ansicht, dass die Beibehaltung einer Frist, auch wenn sie um 5 Jahre aufgeschoben wird, die Gemeinden dazu veranlassen könnte, in einem vernünftigen Tempo vorwärtszumachen,

und das Risiko verringert würde, dass bestimmte Projekte ins Stocken geraten. Der Vorschlag, das Kostendach von insgesamt 50 Millionen Franken beizubehalten, stiess jedoch auf grosse Zustimmung, auch bei den Befürwortern einer Aufhebung der Frist.

Das GZG sieht vor (Art. 11 Abs. 2), dass die zur Berechnung des Betrags massgebliche Bevölkerung diejenige ist, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des GZG gezählt wurde, d. h. die zivilrechtliche Bevölkerung 2010. Im Rahmen der Vernehmlassung äusserte der Freiburger Gemeindeverband den Wunsch, diese Bestimmung dahingehend zu ändern, dass die zivilrechtliche Bevölkerung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Fusion berücksichtigt werde. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht berücksichtigt. Er würde Fragen aufwerfen zur Gleichbehandlung der Gemeinden, die ihr Fusionsprojekt innerhalb der vom GZG festgelegten Fristen zu einem Abschluss brachten oder bringen (vor oder nach der ersten Firstverlängerung), und jenen, denen dies erst danach gelingt. Da die Bevölkerung der Freiburger Gemeinden seit 2010 insgesamt zugenommen hat, wäre der Betrag der kantonalen Finanzhilfe für letztere Gemeinden grösser als für jene, welche sich an die ursprünglich vorgegebenen Fristen gehalten haben. Im Übrigen sei daran erinnert, dass das Kriterium der Bevölkerung nur beibehalten wurde, um über eine objektive und verlässliche Information zu verfügen; die Finanzhilfe an die Fusion hat jedoch nicht zum Zweck, Ausgaben zu decken, die von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner abhängen, und soll sich daher nicht nach der demografischen Entwicklung richten.

5. Weitere vom Lenkungsausschuss angesprochene Themen, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht berücksichtigt werden

In seinem Schreiben vom 27. Juni 2019 erwähnte der Lenkungsausschuss auch mehrere Themen, die im Rahmen der Arbeiten der konstituierenden Versammlung behandelt wurden, und bat um einen Austausch zu ihren rechtlichen Aspekten.

5.1. Amtssprache(n) der Gemeinden

Die Kantonsverfassung (KV; SGF 10.1) sieht vor, dass die Amtssprache der Gemeinden Französisch oder Deutsch ist. In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein (Art. 6 Abs. 3 KV). Diese Verfassungsbestimmung erfuhr keine gesetzliche Umsetzung. Bis heute ist daher nicht gesetzlich festgelegt, nach welchem Verfahren eine Gemeinde vorgehen muss, die sich als offiziell zweisprachig (oder auch als offiziell französisch- oder deutschsprachig) erklären möchte.

Im Rahmen der Arbeiten der konstituierenden Versammlung stellte sich auch die Frage der Amtssprache(n) der neuen Gemeinde. Sie veranlasste Grossrat Thierry Steiert im Übrigen dazu, einen parlamentarischen Vorstoss zu diesem Thema einzureichen (Anfrage 2018-CE-180 «Artikel 6 Abs. 3 der Kantonsverfassung – Vollzugsgesetzgebung»). In seiner Antwort vom 13. November 2018 hielt der Staatsrat insbesondere fest, dass im speziellen Fall eines Gemeindegemeinschaftens eine pragmatische Lösung angewendet werden kann, indem die Amtssprache(n) nach dem Beispiel der fusionierten Gemeinde Courtepin in der Fusionsvereinbarung festgehalten wird (werden). Gestützt darauf erachtete der Staatsrat eine kurzfristige Änderung der Gesetzgebung als nicht notwendig. Der Staatsrat bestätigte jedoch, dass er sich mit einer allfälligen Vollzugsgesetzgebung über die Sprachen im Einklang mit der Gemeindeautonomie eingehend auseinanderzusetzen gedenkt.

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Sprachenfrage identitätsstiftend ist für Gemeinden und dass der Verfassungsgrundsatz der Gemeindeautonomie (Art. 129 Abs. 2 KV) in diesem Bereich eingehalten werden muss. Die kantonale Gesetzgebung kann somit nur einen allgemeinen und einen verfahrensrechtlichen Rahmen sowie Mindestanforderungen vorschlagen. Sie muss es den Gemeinden überlassen, ihre Amtssprache(n) festzulegen wie auch die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um ihre Entscheidungen in diesem Bereich konkret umzusetzen und gleichzeitig die Rechte und Sensibilitäten ihrer Bevölkerung zu bewahren. In einer Gesetzgebung könnte zum Beispiel aufgeführt werden, welche Dokumente zwingend übersetzt werden müssen (allgemeinverbindliche Reglemente...) oder die Mindestanforderungen für eine zweisprachige Gemeinde (Möglichkeit, sich an den Sitzungen ihrer Organe in den beiden Amtssprachen zu äussern...). In der Kantonsgesetzgebung müsste gegebenenfalls ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Grundsatz der Gemeindeautonomie und jenem der Territorialität der Sprachen, die beide von der Kantonsverfassung gewährleistet werden.

Aus diesen verschiedenen Gründen wurde beschlossen, in diesem Entwurf keine dringliche Änderung der Gesetzgebung über die Amtssprachen vorzusehen.

5.2. Bürgergemeinde

Der Lenkungsausschuss erwähnte auch den «Dualismus» der Freiburger Gemeinden, und verlangte, dass die Gelegenheit genutzt werde, die kantonale Gesetzgebung über die ortsbürgerlichen Angelegenheiten zu modernisieren, zum Beispiel indem die Bürgerversammlung durch einen gewählten Bürgerrat ersetzt werde, oder allen in kommunalen Angelegenheiten Stimmberechtigten die Mitgliedschaft in der Bürgergemeinde erteilt werde. Die ILFD war jedoch der Ansicht, dass solche Änderungen einer eingehenderen Prüfung bedürfen, insbesondere um die übrigen Bürgergemeinden des Kantons

in diese Überlegungen miteinzubeziehen. Sie fand auch, dass die Frage der Bürgergemeinde nicht in direktem Zusammenhang mit der Fusion Grossfreiburgs steht und daher keine dringliche Gesetzesänderung unter Berücksichtigung des Zeitplans der letzteren erforderlich ist.

Aus diesen Gründen wurde beschlossen, in diesem Entwurf keine dringliche Änderung der Gesetzgebung über die Bürgergemeinden vorzusehen.

6. Kommentar zu den vorgeschlagenen Änderungen

Art. 11 Abs. 2 GZG (geändert)

Artikel 11 Abs. 2 wird durch die Streichung des Verweises auf den Ablauf des GZG geändert. Die Aufhebung der Frist für den Erhalt einer kantonalen Finanzhilfe zieht die Änderung von Artikel 18 nach sich (vgl. weiter unten). Aus den oben erwähnten Gründen bleibt die für die Berechnung der Finanzhilfe massgebliche Bevölkerung diejenige, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des GZG zuletzt gezählt wurde, d. h. die Bevölkerungszahl vom 31. Dezember 2010.

Art. 17 Abs. 1 GZG und Art. 18 Abs. 1 GZG (geändert)

Art. 17 Abs. 1 GZG des Entwurfs schlägt vor, die Fristen für die Eingabe der Fusionsvereinbarung beim Staatsrat (heute spätestens bis am 30. Juni 2020) und für das Inkrafttreten des Zusammenschlusses (heute spätestens bis am 1. Januar 2022) aufzuheben.

Entsprechend wird auch Art. 18 Abs. 1 GZG geändert, um den Ablauf des GZG aufzuheben. Das GZG wird so zu einem unbefristeten Gesetz. Seine Aufhebung sollte jedoch in Betracht gezogen werden für den Fall, dass der in Art. 15 vorgesehene Betrag von 50 Millionen Franken erreicht wird.

Art. 17k GZG (neu)

Der Entwurf schlägt vor, am Ende des 2. Abschnitts des GZG einen (neuen) Artikel 17k einzufügen, der zwei Elemente enthält: die Aussetzung der ordentlichen Wahlen im Frühjahr 2021 (Abs. 1) und die Teilnahme an den verschobenen Wahlen im Herbst 2021 (Abs. 2). Diese beiden Aspekte werden im Folgenden näher ausgeführt. Wie bereits erwähnt, betrifft diese Änderung nur die Fusion Grossfreiburgs, die Gegenstand des 2. Abschnitts des hier ergänzten GZG ist.

Absatz 1

Die Grundvoraussetzung für jede Verschiebung von Gesamterneuerungswahlen ist, dass der Zusammenschluss am 1. Januar des auf die Gesamterneuerung folgenden Jahres in Kraft tritt. Dieser Voraussetzung wird in Absatz 1 entspro-

chen, indem dieser vorsieht, dass die Fusionsvereinbarung das Inkrafttreten der Fusion auf den 1. Januar 2022 vorsehen muss.

Die besondere Voraussetzung für die Verschiebung der Wahlen in Grossfreiburg ist die Einreichung des unterzeichneten Vereinbarungsentwurfs beim Staatsrat innert der in Art. 17i Abs. 1 GZG vorgeschriebenen Frist, nämlich innert drei Jahren nach der Festlegung des provisorischen Perimeters. Da der Staatsrat den provisorischen Perimeter von Grossfreiburg am 27. Juni 2017 festgelegt hat, läuft diese Frist am 27. Juni 2020 ab.

Aus praktischen Gründen, namentlich damit die Parteien und Gruppierungen die Gemeindewahlen vom März 2021 in Kenntnis der Sachlage vorbereiten können und der Staatsrat den Beschluss zur Einberufung der Stimmberechtigten der Gemeinden, die an den Gesamterneuerungswahlen im Frühling teilnehmen, verfassen kann, sieht Absatz 1 vor, dass es sich bei den Gemeinden, deren Wahlen verschoben werden, um die Gemeinden handelt, die sich am 1. Oktober 2020 im Fusionsperimeter Grossfreiburgs befinden. Angenommen, vor diesem Datum würde eine Fusionsvereinbarung eingereicht, wären die gemäss der Vereinbarung im Fusionsperimeter übernommenen Gemeinden von den ordentlichen Wahlen im Frühjahr 2021 ausgenommen. Im gegenteiligen Fall, insbesondere im Falle einer nach Art. 17i Abs. 1 2. Satz GZG gewährten Frist, betrifft diese Bestimmung sämtliche Gemeinden im Perimeter von Grossfreiburg.

Eine Gemeinde, die also basierend auf Art. 17f GZG zwischen dem 1. Oktober 2020 und dem Abschluss des Vereinbarungsentwurfs aus dem Perimeter austritt, würde ihre Wahlen ebenfalls verschoben im Herbst 2021 durchführen. Hingegen müsste eine Gemeinde, die dem Perimeter zwischen dem 1. Oktober 2020 und dem Abschluss des Vereinbarungsentwurfs beitrifft, ihre Gesamterneuerungswahlen im März 2021 abhalten (und dann erneut im Herbst 2021, falls die Fusion zustandekommt). Diese Konstellationen sind jedoch sehr unwahrscheinlich, da weiterhin die allgemeine Bedingung gilt, dass die Fusionsvereinbarung ein Inkrafttreten des Zusammenschlusses auf den 1. Januar 2022 vorsieht: Um am 1. Januar 2022 in Kraft zu treten, muss eine Fusionsvereinbarung bis spätestens im Herbst 2020 überwiesen werden.

Absatz 2

Absatz 2 legt den Gegenstand der Wahlen vom Herbst 2021 fest: Entweder werden die Vertreterinnen und Vertreter der zusammengeschlossenen Gemeinden in den Organen der neuen Gemeinde gewählt, oder es werden die Wahlen der gesamten Gemeindebehörden nachgeholt. Welcher der beiden Fälle eintritt, hängt davon ab, ob der Genehmigungsprozess der Fusion durch den Grossen Rat abgeschlossen ist oder nicht. Dieses Verfahren muss abgeschlossen sein, damit der Genehmigungsakt der Fusion spätestens zum Zeitpunkt, in dem der Staatsrat das Stimmvolk für die verschobenen Wahlen einberufen muss, promulgiert werden kann.

Zum jetzigen Zeitpunkt wurden nur die Daten der Gesamt-erneuerung vom Frühling 2021 vom Staatsrat beschlossen (7./28. März 2021). Zum Vergleich: Die letzten verschobenen Wahlen, welche die auf den 1. Januar 2017 zusammen-geschlossenen Gemeinden betrafen, fanden am 25. September und 16. Oktober 2016 statt, und der Staatsratsbeschluss zur Einberufung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden für diese Wahlen datiert vom 13. Juni 2016 (ABl Nr. 25 vom 24. Juni 2016, S. 1002–1011). Der Staatsrat wird diese Daten unter Berücksichtigung der kantonalen Wahlen 2021 festlegen, um soweit möglich zu vermeiden, dass die beiden Urnengänge gleichzeitig stattfinden.

Art. 135 Abs. 1 GG

Da Artikel 136a mit einem neuen Absatz ergänzt wird, nach dem vom Standardvorgehen gemäss Artikel 135 GG abgewichen werden kann, soll diese neue Möglichkeit, wie die übrigen Abweichungen, auch in Artikel 135 Abs. 1, 3. Satz erwähnt werden.

Art. 136a Abs. 2^{ter} GG (neu)

Im Entwurf wird vorgeschlagen, einen neuen Absatz zu Artikel 136a GG hinzuzufügen, der es ermöglicht, dass in einer Fusionsvereinbarung eine Gemeinderatswahl der neuen Gemeinde über einen einzigen Wahlkreis vorgesehen werden kann, während gleichzeitig den ehemaligen Gemeinden, einzeln oder in Zusammenlegung mit anderen Gemeinden, eine Mindestzahl Sitze garantiert wird. Die zusammengelegten Gemeinden würden auf der Grundlage des aktuellen Absatz 2 gebildet. Der letzte Satz des neuen Absatzes präzisiert, dass die Fusionsvereinbarung die Modalitäten für die Organisation der Wahl vorsehen muss. Die Wahl über einen einzigen Wahlkreis, bei der Teilen davon eine bestimmte Anzahl Sitze garantiert wird, ist in der kantonalen Gesetzgebung nicht vorgesehen. Daher liegt es bei den Autoren der Vereinbarung, die notwendigen Bestimmungen vorzusehen, um einerseits die Durchführung des Urnengangs (Festlegung der Sektoren, die Anrecht auf eine bestimmte Anzahl Sitze haben, ...), und andererseits den praktischen Ablauf der Auszählung (Informatiksysteme...) sicherzustellen.

Art. 141 Abs. 4 GG (neu)

Im Entwurf wird vorgeschlagen, einen neuen Absatz zu Artikel 141 GG hinzuzufügen, der es ermöglicht, dass in einer Fusionsvereinbarung von der in Absatz 2 standardmässig vorgesehenen Bestimmung abgewichen werden kann. Der neue Absatz klärt damit die Natur von Absatz 2, der zweifellos als dispositives Recht zu betrachten ist. Dieser neue Absatz 4 folgt auf den zukünftigen, dem Reglement über den Finanzhaushalt der Gemeinden gewidmeten Absatz 3, der im Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden vorgesehen ist.

Im zweiten Satz des Absatzes wird der Fall der Gemeindebaureglemente vorbehalten. Die Gebiete und Bauvorschriften sind zu unterschiedlich und zu abhängig von den örtlichen Umständen, als dass der neue Absatz in diesem Bereich angewendet werden könnte.

7. Auswirkungen des Entwurfs

7.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat im finanziellen Bereich keine wesentlichen Auswirkungen. Die Obergrenze von 50 Millionen Franken für die Finanzhilfe an die Fusion wird beibehalten. Im Personalbereich könnte der grössere Handlungsspielraum bei der Ausarbeitung der Fusionsvereinbarungen zu einer erhöhten Arbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates führen, die kontrollieren müssen, ob die Fusionsvereinbarungen mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind, bevor sie an den Grossen Rat zur Genehmigung überwiesen werden. Diese zusätzliche Arbeitslast sollte jedoch mit den aktuellen Ressourcen bewältigt werden können.

7.2. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Entwurf stärkt den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Ausarbeitung der Fusionsvereinbarungen.

7.3. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Dieser Entwurf entspricht der Verfassung des Kantons und des Bundes sowie der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102).

7.4. Vereinbarkeit mit der nachhaltigen Entwicklung

Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit kann der Entwurf nur begrüsst werden, da er dazu beiträgt, die gute Koordination zwischen dem Fusionsverfahren Grossfreiburgs und der Ausübung der demokratischen Rechte zu verbessern. Zudem bietet er den Gemeinden neue Möglichkeiten bei der Ausarbeitung der Fusionsvereinbarungen bei Gemeindezusammenschlüssen.

Loi modifiant la législation en matière de fusion de communes

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): 140.1 | **141.1.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2020-DIAF-13 du Conseil d'Etat du 3 mars 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 141.1.1 (Loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC), du 9.12.2010) est modifié comme il suit:

Art. 11 al. 2 (modifié)

² Le chiffre de la population légale retenue est celui qui est établi au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il n'est pas soumis à modification.

Art. 17 al. 1 (modifié)

¹ Les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent transmettre leur demande au Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 al. 1. Les votes aux urnes doivent avoir lieu dans les délais prévus par l'article 134d al. 4 et 5 LCo.

Gesetz zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich der Gemeindezusammenschlüsse

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: 140.1 | **141.1.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DIAF-13 des Staatsrats vom 3. März 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 141.1.1 (Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG), vom 9.12.2010) wird wie folgt geändert:

Art. 11 Abs. 2 (geändert)

² Massgeblich ist die zivilrechtliche Bevölkerungszahl im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Sie bleibt unverändert.

Art. 17 Abs. 1 (geändert)

¹ Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben und in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, müssen dem Staatsrat ihr Gesuch gemäss Artikel 14 Abs. 1 vorlegen. Die Urnengänge müssen in den Fristen nach Artikel 134d Abs. 4 und 5 GG stattfinden.

Art. 17k (nouveau)

Elections générales reportées

¹ Si le projet de convention de fusion est transmis au Conseil d'Etat dans le délai prévu à cet effet à l'article 17i al. 1 et qu'il prévoit l'entrée en vigueur de la fusion au 1^{er} janvier 2022, l'article 136c LCo s'applique, indépendamment du vote sur la fusion, aux autorités communales des communes comprises dans le périmètre du Grand Fribourg à la date du 1^{er} octobre 2020. L'alinéa 2 demeure réservé.

² A défaut d'acte du Grand Conseil approuvant la fusion, promulgué au terme requis pour la convocation par le Conseil d'Etat des corps électoraux en vue des élections reportées, ces dernières ont lieu pour l'ensemble des autorités communales des communes concernées par l'alinéa 1.

Art. 18 al. 1 (modifié)

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

II.

L'acte RSF 140.1 (Loi sur les communes (LCo), du 25.9.1980) est modifié comme il suit:

Art. 135 al. 1 (modifié)

¹ Pour la législature au début ou au cours de laquelle la fusion prend effet, les sièges du conseil communal de la nouvelle commune sont répartis entre les communes qui fusionnent, proportionnellement au chiffre de leur population, chaque commune ayant droit au moins à un siège. En cas d'élections, les communes forment chacune un cercle électoral. Les articles 136a al. 2, 2^{ter} et 3, 136b et 136c demeurent réservés.

Art. 17k (neu)

Verschiebung der Gesamterneuerungswahlen

¹ Wird der Entwurf der Fusionsvereinbarung dem Staatsrat innert der dafür gemäss Artikel 17i Abs. 1 vorgesehenen Frist überwiesen und sieht er das Inkrafttreten der Fusion auf den 1. Januar 2022 vor, so findet Artikel 136c GG unabhängig von der Abstimmung über die Fusion auf die Behörden derjenigen Gemeinden Anwendung, die sich am 1. Oktober 2020 im Perimeter Grossfreiburgs befinden. Absatz 2 bleibt vorbehalten.

² Liegt zum Zeitpunkt, in dem der Staatsrat das Stimmvolk für die verschobenen Wahlen einzuberufen hat, kein promulgierter Erlass des Grossen Rates zur Genehmigung der Fusion vor, so werden anlässlich dieser Wahlen sämtliche Gemeindebehörden der Gemeinden, die von Absatz 1 betroffen sind, gewählt.

Art. 18 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Staatsrat legt das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest.

II.

Der Erlass SGF 140.1 (Gesetz über die Gemeinden (GG), vom 25.9.1980) wird wie folgt geändert:

Art. 135 Abs. 1 (geändert)

¹ Für die Legislaturperiode, zu Beginn oder im Verlauf derer der Zusammenschluss wirksam wird, werden die Sitze des Gemeinderates nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl unter die sich zusammenschliessenden Gemeinden verteilt, wobei jede Gemeinde auf mindestens einen Sitz Anrecht hat. Falls Wahlen stattfinden, bildet jede Gemeinde einen Wahlkreis. Die Artikel 136a Abs. 2, 2^{ter} und 3, 136b und 136c bleiben vorbehalten.

Art. 136a al. 2^{ter} (nouveau)

^{2ter} En dérogation à l'article 135 al. 1, la convention de fusion peut prévoir une élection du conseil communal sur un cercle unique, tout en garantissant à chaque commune ou groupement de communes au sens de l'alinéa 2 au moins un siège. La convention de fusion précise les modalités d'organisation du scrutin.

Art. 141 al. 2 (modifié), al. 4 (nouveau)

² Sous réserve de l'alinéa 4, les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification.

⁴ En dérogation à l'alinéa 2, la convention de fusion peut prévoir des dispositions spécifiques. L'application de la législation spéciale concrétisée dans les règlements communaux d'urbanisme demeure toutefois réservée.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 136a Abs. 2^{ter} (neu)

^{2ter} In Abweichung von Artikel 135 Abs. 1 kann die Fusionsvereinbarung für die Wahl des Gemeinderates einen einzigen Wahlkreis vorsehen und gleichzeitig jeder Gemeinde, einzeln oder in Zusammenlegung mit anderen Gemeinden im Sinne von Absatz 2, mindestens einen Sitz garantieren. Die Fusionsvereinbarung legt die Modalitäten für die Organisation der Wahl fest.

Art. 141 Abs. 2 (geändert), Abs. 4 (neu)

² Die früheren Reglemente bleiben bis zu ihrer Vereinheitlichung in Kraft; Absatz 4 bleibt vorbehalten.

⁴ In Abweichung von Absatz 2 kann die Fusionsvereinbarung spezifische Bestimmungen vorsehen. Die Anwendung der Spezialgesetzgebung gemäss den Gemeindebaureglementen bleibt jedoch vorbehalten.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DIAF-13

**Projet de loi:
Modification de la législation en matière de fusion de communes**

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-008

Présidence : Nicolas Bürgisser

Membres : Christel Berset, Muriel Besson Gummy, Claude Chassot, Michel Chevalley, Christian Ducotterd, Marc-Antoine Gamba, Roland Mesot, Anne Meyer Loetscher, Benoît Piller, Nadia Savary-Moser

Entrée en matière

La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

I

Art. 17k (nouveau) Elections générales reportées

Biffé

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Anhang

GROSSER RAT

2020-DIAF-13

Gesetzesentwurf: Änderung der Gesetzgebung im Bereich der Gemeindezusammenschlüsse

Antrag der ordentlichen Kommission KO-2020-008

Präsidium : Nicolas Bürgisser

Mitglieder : Christel Berset, Muriel Besson Gummy, Claude Chassot, Michel Chevalley, Christian Ducotterd, Marc-Antoine Gamba, Roland Mesot, Anne Meyer Loetscher, Benoît Piller, Nadia Savary-Moser

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

I

Art. 17k (neu) Verschiebung der Gesamterneuerungswahlen

Gestrichen

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

A2

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Proposition refusée

La proposition suivante a été rejetée par la commission :

Amendement

Art. 17 al. 1 (modifié)

¹ Les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent transmettre leur demande au Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 al. 1, au plus tard le 30 juin 2025. Les votes aux urnes doivent avoir lieu dans les délais prévus par l'article 134d al. 4 et 5 LCo. La fusion devra entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2027.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

Le 8 juin 2020

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsantrag

Art. 17 Abs. 1 (geändert)

¹ Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben und in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, müssen dem Staatsrat ihr Gesuch gemäss Artikel 14 Abs. 1 spätestens am 30. Juni 2025 vorlegen. Die Urnengänge müssen in den Fristen nach Artikel 134d Abs. 4 und 5 GG stattfinden. Der Zusammenschluss muss spätestens am 1. Januar 2027 in Kraft treten.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

CE Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
A1

A2 Antrag A2 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

Den 8. Juni 2020



Message 2020-DIAF-8

28 avril 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la pêche (soutien à la pêche professionnelle)

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi du 15 mai 2019 sur la pêche (LPêche, RSF 923.1).

1. Introduction

La présente modification légale fait suite aux différents débats intervenus en 2019 au Grand Conseil au sujet de la situation dans laquelle se trouvent les pêcheurs professionnels et aux différentes interventions parlementaires relatives aux craintes suscitées par cette situation (question 2019-CE-143 «Les cormorans ou la ruine des pêcheurs professionnels sur le lac de Neuchâtel», motion 2019-GC-108 «Régulation des cormorans et reconstitution de la faune piscicole» et résolution 2019-GC-106 «Pêcheurs professionnels en difficulté»).

En date du 17 décembre 2019, le Grand Conseil a également pris en considération le mandat 2019-GC-145 «Aide financière urgente pour les pêcheurs professionnels». Par cette prise en considération, le Grand Conseil a requis du Conseil d'Etat qu'il se substitue temporairement à la Confédération et octroie une aide financière transitoire aux pêcheurs professionnels fribourgeois, ou, en cas de non-entrée en matière de la Confédération, qu'il soutienne les pêcheurs jusqu'à ce que la situation se normalise.

Comme relevé dans la réponse du 12 novembre 2019 du Conseil d'Etat audit mandat, il n'existe aucune base légale rendant possible le versement d'une telle aide cantonale directe aux pêcheurs professionnels. Afin de pallier cette situation et d'assurer la mise en œuvre du mandat ainsi que de la motion 2019-GC-108 «Régulation des cormorans et reconstitution de la faune piscicole», la présente modification légale est proposée. Elle instaure une base légale sur laquelle le Conseil d'Etat pourra se fonder pour accorder une aide financière aux pêcheurs professionnels, comme demandé par le Grand Conseil.

Vu l'urgence, ce projet n'a pas fait l'objet d'une consultation formelle. Cependant, il a été soumis pour préavis à la Commission consultative de la pêche cantonale, ainsi qu'à la Commission intercantonale de la pêche pour le lac de Neuchâtel et pour le lac de Morat.

2. Mise en œuvre

Si le Grand Conseil accepte la modification de la LPêche proposée, le Conseil d'Etat disposera, comme déjà mentionné, d'une base légale suffisante pour pouvoir accorder une aide temporaire aux pêcheurs professionnels.

Les mesures nécessaires pour endiguer la propagation du coronavirus (COVID-19) ont accentué et aggravé les difficultés financières des pêcheurs professionnels qui ne peuvent notamment plus écouler le produit de leur pêche sur les marchés et auprès des restaurateurs. Le Conseil d'Etat a décidé d'agir et de prendre les mesures concrètes pour assurer le versement d'une aide financière d'urgence aux pêcheurs professionnels comme cela est voulu par le Grand Conseil. Il a donc adopté l'ordonnance sur l'aide financière d'urgence aux pêcheurs professionnels pour les années 2020, 2021 et 2022.

Toutefois, en application de l'article 117 de la Constitution, le Grand Conseil doit modifier la loi sur la pêche et ainsi valider la base légale qui permettra à l'ordonnance de poursuivre ses effets au-delà d'une année.

Le Conseil d'Etat a souhaité accorder une aide financière sur la base de principes et critères qui sont définis dans la législation d'exécution. L'aide accordée s'élèvera au maximum à CHF 10 000.- par an pour chaque pêcheur professionnel, pendant une période de 3 ans.

Ce laps de temps permettra notamment d'obtenir les réponses de la Confédération en lien avec la résolution 2019-GC-106 «Pêcheurs professionnels en difficulté». A ce propos, il est rappelé que les trois cantons concordataires (Fribourg, Vaud et Neuchâtel) ont sensibilisé la Confédération à la situation des pêcheurs professionnels de la région: ils souhaitent en particulier traiter de la question des pertes de rendement que le cormoran génère à la pêche professionnelle et aborder les mesures de prévention et de compensation avec l'Office fédéral de l'environnement.

En outre, les mesures prises pour la régulation du grand cormoran au niveau du canton de Fribourg pourront être analysées et évaluées. Les statistiques sur les quantités des poissons pêchés continueront. Enfin, le canton aura à sa disposition le résultat de deux expertises dont il a déjà été fait mention dans la réponse du 24 septembre 2019 du Conseil d'Etat à la

question 2019-GC-CE-143: l'une d'elles, déjà en cours, porte sur l'immersion de déchets de poissons dans le lac de Neuchâtel par les pêcheurs professionnels. Cette étude vise à définir si cette pratique, autorisée à titre exceptionnel dans les lacs suisses romands, favorise le développement des effectifs de grands cormorans. Quant à la seconde, elle devrait permettre d'approfondir les connaissances sur l'importance des dommages causés par le cormoran aux engins de pêche ainsi que sur le régime alimentaire actuel de l'espèce.

Tous ces éléments seront évalués et selon le résultat de ces évaluations, cette aide pourra, au besoin, être prolongée pour une nouvelle période de 3 ans.

L'aide est accordée, sur demande, aux pêcheurs titulaires d'un permis de pêche professionnel A. Afin d'assurer une certaine coordination avec ce qui est pratiqué par le canton de Neuchâtel, elle est aussi accordée aux titulaires d'un permis B au bénéfice d'une rente AVS ou AI. S'agissant du montant de l'aide, il est calculé en fonction de l'intensité de la pêche pratiquée par chaque pêcheur.

Dans le projet mis en consultation, il a été proposé qu'un montant de CHF 50.- soit donné par jour de sortie de pêche, mais au maximum CHF 10 000.- par an. Lors de la consultation, les pêcheurs professionnels fribourgeois ont relevé que, pour obtenir un montant de CHF 10 000.- par an sur cette base, il fallait 200 jours de sortie. Ils ont fait remarquer que, sur une semaine de 6 jours travaillés, 4 étaient consacrés aux sorties et 2 à des activités autres (marchés, préparation du poisson, vente au détail, fumage etc.). De plus, ils estiment qu'il faut tenir compte de 4 semaines de vacances et de la période de Noël au 1^{er} février, où les sorties sont plus rares vu que la pêche à la bondelle est fermée. Dès lors, ils ont demandé à pouvoir obtenir un montant de CHF 80.-/jour sortie ce qui correspondrait à 125 jours de sortie au total. A noter encore que le Directeur IAF a rencontré les pêcheurs professionnels, lesquels ont pu lui exprimer de vive voix leurs inquiétudes.

Au vu des arguments développés, le Conseil d'Etat a donné suite aux demandes des pêcheurs professionnels en leur accordant un montant de CHF 80.- par jour de sortie de pêche mais au maximum CHF 10 000.-. Pour les titulaires d'un permis B au bénéfice d'une rente AVS ou AI, le montant total est réduit de moitié.

En outre, le Conseil d'Etat a renoncé à lier formellement le versement de l'aide à la prise du permis de chasse spécial pour le grand cormoran, permis qui permet aux pêcheurs professionnels d'effectuer des tirs de protection à proximité de leurs filets. Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'Etat incite vivement les pêcheurs professionnels à prendre ce permis qui leur permet de prendre personnellement des mesures concrètes pour protéger leur activité du grand cormoran.

3. Commentaire des articles

Article I

L'article 1 contient la modification proposée de la loi sur la pêche (LPêche).

Article 41 al. 1 let. g (nouveau)

Il est proposé d'ajouter une nouvelle lettre g à cet article. Cette adjonction constitue la base légale nécessaire pour permettre au Conseil d'Etat d'accorder une aide financière aux pêcheurs professionnels. La formulation est large afin de permettre au Conseil d'Etat d'avoir toute latitude pour soutenir la pêche professionnelle, soit par des moyens techniques ou financiers.

Articles II à IV

Lors de la promulgation de la loi, il sera indiqué que cette loi entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2020 afin que les pêcheurs professionnels puissent bénéficier de l'aide complète en 2020.

4. Incidences financières et en personnel

Le présent projet de loi n'induit aucune incidence en matière de personnel. En ce qui concerne les incidences financières, elles sont évaluées à environ CHF 195 000.- pour trois ans, soit CHF 65 000.- par an.

En effet, il y a cinq pêcheurs professionnels titulaires d'un permis de pêche professionnelle A sur le lac de Neuchâtel, un pêcheur professionnel sur le lac de Morat et un titulaire d'un permis B au bénéfice d'une rente AVS. Les six pêcheurs professionnels pourraient, si les conditions requises sont remplies, recevoir une aide maximum de CHF 10 000.- par an sur une première période de 3 ans. Quant au titulaire d'un permis B au bénéfice d'une rente AVS, ce montant sera de maximum de CHF 5000.- par an, également sur une première période de 3. Il ne peut être exclu que de nouveaux pêcheurs s'installent ou cessent leurs activités, les montants seront adaptés en fonction des fluctuations.

5. Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes.

6. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernées par le présent projet de loi sont conformes au droit fédéral.

Ce projet de loi ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

7. Développement durable

Le présent projet est conforme aux principes du développement durable.



Botschaft 2020-DIAF-8

28. April 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Fischerei (Unterstützung der Berufsfischerei)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 15. Mai 1979 über die Fischerei (FischG, SGF 923.1).

1. Einleitung

Diese Gesetzesänderung leistet den verschiedenen Beratungen 2019 des Grossen Rates zur Situation der Berufsfischer und den verschiedenen parlamentarischen Vorstössen zu den Befürchtungen aufgrund dieser Situation Folge (Anfrage 2019-CE-143 «Der Kormoran oder der Ruin der Berufsfischer auf dem Neuenburgersee», Motion 2019-GC-108 «Regulierung des Kormorans und Wiederaufbau der Fischfauna» und Resolution 2019-GC-106 «Berufsfischer in Schwierigkeiten»).

Zudem erklärte der Grosse Rat am 17. Dezember 2019 den Auftrag 2019-GC-145 «Dringende Finanzhilfe für die Berufsfischer» erheblich. Mit dieser Erheblicherklärung verlangte der Grosse Rat vom Staatsrat, den Freiburger Berufsfischern befristet anstelle des Bundes eine finanzielle Überbrückungshilfe zu gewähren, oder aber im Falle des Nichteintretens des Bundes die Fischer zu unterstützen, bis sich die Situation normalisiert.

Wie in der Antwort des Staatsrats vom 12. November 2019 auf diesen Auftrag erwähnt, gibt es derzeit keine rechtliche Grundlage für die Ausrichtung einer solchen kantonalen Direkthilfe an die Berufsfischer. Um dieser Situation abzuwehren und die Umsetzung des Auftrags sowie der Motion 2019-GC-108 «Regulierung des Kormorans und Wiederaufbau der Fischfauna» zu gewährleisten, wird diese Gesetzesänderung vorgeschlagen. Sie schafft eine gesetzliche Grundlage, auf die sich der Staatsrat stützen kann, um den Berufsfischern – wie vom Grossen Rat verlangt – eine Finanzhilfe zu gewähren.

Angesichts der Dringlichkeit wurde dieser Entwurf nicht formell in eine Vernehmlassung geschickt. Er wurde jedoch der kantonalen Konsultativkommission für die Fischerei sowie der Interkantonalen Kommission für die Fischerei im Neuenburgersee und jener für die Fischerei im Murtensee zur Stellungnahme unterbreitet.

2. Umsetzung

Akzeptiert der Grosse Rat die vorgeschlagene Änderung des FischG, so verfügt der Staatsrat, wie bereits erwähnt, über eine ausreichende gesetzliche Grundlage, um den Berufsfischern eine vorübergehende Hilfe zu gewähren.

Die Massnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus (COVID-19) haben die finanziellen Schwierigkeiten der Berufsfischer noch zusätzlich verschärft, da diese ihren Fang insbesondere auf den Märkten oder an Restaurantbetreibern nicht mehr veräussern können. Der Staatsrat hat beschlossen zu handeln und konkrete Massnahmen zu treffen, damit die Zahlung einer dringenden Finanzhilfe an die Berufsfischer, wie vom Grossen Rat gewünscht, sichergestellt werden kann. Er hat daher die Verordnung über die dringende Finanzhilfe für Berufsfischer für die Jahre 2020, 2021 und 2022 verabschiedet.

In Anwendung von Artikel 117 der Verfassung muss der Grosse Rat aber das Gesetz über die Fischerei ändern und so die gesetzliche Grundlage validieren, die es ermöglicht, dass die Verordnung länger als ein Jahr gültig ist.

Der Staatsrat möchte eine Finanzhilfe basierend auf Grundsätzen und Kriterien gewähren, die im Ausführungsrecht festgelegt werden. Die gewährte Hilfe wird höchstens CHF 10 000.– pro Jahr für jeden Berufsfischer während 3 Jahren betragen.

Dieser Zeitraum wird es namentlich ermöglichen, in Zusammenhang mit der Resolution 2019-GC-106 «Berufsfischer in Schwierigkeiten» Antworten des Bundes zu erhalten. Dazu sei daran erinnert, dass die drei Konkordatskantone (Freiburg, Waadt und Neuenburg) den Bund für die Situation der Berufsfischer in der Region sensibilisiert haben: Sie möchten insbesondere die Frage der Ertragsverluste der Berufsfischerei aufgrund des Kormorans und die Präventions- und Ausgleichsmassnahmen mit dem Bundesamt für Umwelt behandeln.

Zudem könnten die Massnahmen zur Regulierung des Kormorans auf Ebene des Kantons Freiburg analysiert und evaluiert werden. Die Statistiken zu den gefangenen Fischmengen werden weiterhin erfasst. Ausserdem werden dem Kanton die Ergebnisse von zwei Gutachten zur Verfügung stehen, die

bereits in der Antwort vom 24. September 2019 des Staatsrats auf die Anfrage 2019-CE-143 erwähnt waren: In einem Gutachten, das bereits läuft, geht es um das Versenken von Fischabfällen im Neuenburgersee durch die Berufsfischer. Dabei soll festgestellt werden, ob diese in den Seen der Westschweiz ausnahmsweise erlaubte Praxis die Entwicklung der Kormoranbestände begünstigt. Vom zweiten Gutachten werden vertiefte Kenntnisse zum Umfang der Schäden durch Kormorane an Fischereigeräten sowie zur aktuellen Ernährungsweise der Art erwartet.

All diese Aspekte werden evaluiert und je nach den Ergebnissen dieser Beurteilungen kann die Hilfe falls nötig für einen weiteren Zeitraum von 3 Jahren verlängert werden.

Die Hilfe wird auf ein entsprechendes Gesuch hin den Fischern mit einem Berufsfischereipatent A gewährt. Um das Vorgehen mit der Praxis im Kanton Neuenburg zu koordinieren, wird sie auch den Inhabern eines Patents B gewährt, die eine AHV- oder eine IV-Rente beziehen. Die Höhe der Finanzhilfe wird aufgrund der Intensität der von jedem Fischer praktizierten Fischerei berechnet.

In dem in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf wurde vorgeschlagen, dass pro Tag, an dem aktiv auf dem See gefischt wurde (Fischerei-Tag), ein Betrag von CHF 50.– gewährt wird, höchstens jedoch CHF 10 000.– pro Jahr. In der Vernehmlassung hoben die Freiburger Berufsfischer jedoch hervor, dass es auf dieser Grundlage 200 Fischerei-Tage bräuchte, um einen Betrag von CHF 10 000.– pro Jahr zu erhalten. Dazu bemerkten sie, dass in einer Woche mit 6 Arbeitstagen 4 dem Fischen gewidmet seien, während an 2 Tagen andere Tätigkeiten auf dem Programm stünden (Märkte, Vorbereitung der Fische, Einzelverkauf, Räuchern usw.). Zudem sind sie der Ansicht, dass 4 Wochen Ferien berücksichtigt werden müssen sowie der Zeitraum von Weihnachten bis zum 1. Februar, während dem weniger auf dem See gefischt wird, weil die Fischerei der Bondelle dann geschlossen ist. Aus diesen Gründen ersuchten sie darum, den Betrag auf CHF 80.–/Fischerei-Tag zu erhöhen, was insgesamt 125 Fischerei-Tagen entspräche. Der Direktor der ILFD hat sich im Übrigen mit den Berufsfischern getroffen, damit sie ihm ihre Bedenken persönlich mitteilen konnten.

Aufgrund der vorgebrachten Argumente hat der Staatsrat dem Ersuchen der Berufsfischer Folge gegeben und gewährt ihnen einen Betrag von CHF 80.– pro Fischerei-Tag, höchstens jedoch CHF 10 000.–. Für die Inhaber eines Patents B, die eine AHV- oder eine IV-Rente beziehen, wird der Gesamtbetrag um die Hälfte reduziert.

Im Übrigen hat der Staatsrat darauf verzichtet, die Zahlung der Hilfe formell an den Bezug des Spezialjagdpatents für den Kormoran zu knüpfen, das es den Berufsfischern erlaubt, Abschüsse in der Nähe ihrer Netze vorzunehmen. Gleichwohl rät der Staatsrat den Berufsfischern eindringlich, dieses

Patent zu lösen, das ihnen persönlich die Möglichkeit gibt, konkrete Massnahmen zu ergreifen, um ihre Tätigkeit vor dem Kormoran zu schützen.

3. Kommentar der einzelnen Artikel

Artikel I

Artikel 1 enthält die vorgeschlagene Änderung des Gesetzes über die Fischerei (FischG).

Artikel 41 Abs. 1 Bst. g (neu)

Es wird vorgeschlagen, einen neuen Buchstaben g zu diesem Artikel hinzuzufügen. Bei diesem Zusatz handelt es sich um die gesetzliche Grundlage, die es dem Staatsrat ermöglicht, den Berufsfischern eine Finanzhilfe zu gewähren. Der Zusatz ist offen formuliert, sodass es dem Staatsrat freisteht, die Berufsfischerei durch technische oder finanzielle Mittel zu unterstützen.

Artikel II bis IV

Bei der Promulgierung des Gesetzes wird darauf hingewiesen, dass dieses Gesetz rückwirkend auf den 1. Januar 2020 in Kraft tritt, damit die Berufsfischer in den Genuss der gesamten Hilfe für das Jahr 2020 kommen.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Dieser Gesetzesentwurf zieht keine personellen Auswirkungen nach sich. Die finanziellen Auswirkungen werden auf rund CHF 195 000.– für drei Jahre geschätzt, das sind CHF 65 000.– jährlich.

Es gibt fünf Berufsfischer mit einem Berufsfischereipatent A auf dem Neuenburgersee, einen Berufsfischer auf dem Murtensee und einen Inhaber eines Patents B, der eine AHV-Rente bezieht. Die sechs Berufsfischer könnten, falls die Voraussetzungen erfüllt sind, während einer ersten Periode von 3 Jahren eine maximale Hilfe von jährlich CHF 10 000.– erhalten. Beim Inhaber eines Patents B, der eine AHV-Rente bezieht, läge dieser Betrag bei höchstens CHF 5000.– pro Jahr, und das ebenfalls während einer Periode von 3 Jahren. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass neue Fischer dazukommen oder ihre Tätigkeit aufgeben. Die Beträge werden entsprechend der Fluktuation angepasst.

5. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die gegenwärtige Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

6. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

Die Änderungen oder Anpassungen, die dieser Entwurf nach sich zieht, sind bundesrechtskonform.

Dieser Gesetzesentwurf ist im Übrigen mit dem Europarecht vereinbar.

7. Nachhaltige Entwicklung

Dieser Gesetzesentwurf entspricht den Grundsätzen der Nachhaltigkeit.

**Loi modifiant la loi sur la pêche
(soutien à la pêche professionnelle)**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **923.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP);
Vu l'ordonnance du Conseil fédéral du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche (OLFP);
Vu les concordats intercantonaux;
Vu le message 2020-DIAF-8 du Conseil d'Etat du 28 avril 2020;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 923.1 (Loi sur la pêche (LPêche), du 15.5.1979) est modifié comme il suit:

Art. 41 al. 1

¹ Le Conseil d'Etat peut prendre toutes autres mesures techniques ou financières en vue

g) (*nouveau*) de soutenir la pêche professionnelle.

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Fischerei
(Unterstützung der Berufsfischerei)**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **923.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF);
gestützt auf die Verordnung des Bundesrats vom 24. November 1993 zum Bundesgesetz über die Fischerei (VBGF);
gestützt auf die interkantonalen Konkordate;
nach Einsicht in die Botschaft 2020-DIAF-8 des Staatsrats vom 28. April 2020;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 923.1 (Gesetz über die Fischerei (FischG), vom 15.5.1979) wird wie folgt geändert:

Art. 41 Abs. 1

¹ Der Staatsrat kann alle weiteren technischen oder finanziellen Massnahmen ergreifen:

g) (*neu*) zur Unterstützung der Berufsfischerei.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DIAF-8

Projet de loi :
Modification de la loi sur la pêche (soutien à la pêche professionnelle)

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-010

Présidence : Ruedi Schläfli

Membres : Susanne Aebischer, Jean Bertschi, Benoît Glasson, Bernadette Hänni-Fischer, Anne Meyer Loetscher, Cédric Péclard, Nicolas Repond, Nadia Savary-Moser, Stéphane Sudan, Andréa Wassmer

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 41 al. 1

h) (*nouveau*) de subventionner les travaux d'intérêt général réalisés par les pêcheurs professionnels.

A1

Anhang

GROSSER RAT

2020-DIAF-8

Gesetzesentwurf :
Änderung des Gesetzes über die Fischerei (Unterstützung der Berufsfischerei)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-010

Präsidium: Ruedi Schläfli

Mitglieder: Susanne Aebischer, Jean Bertschi, Benoît Glasson, Bernadette Hänni-Fischer, Anne Meyer Loetscher, Cédric Péclard, Nicolas Repond, Nadia Savary-Moser, Stéphane Sudan, Andréa Wassmer

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 41 Abs. 1

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1 est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

Deuxième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1 est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

Le 09 juin 2020

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

**CE
A1** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Zweite Lesung

**CE
A1** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Den 09. Juni 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Mutter Christa / Senti Julia

2019-GC-75

Mesures de protection du climat dans le domaine de la mobilité

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 23 mai 2019, les députées Christa Mutter et Julia Senti demandent que soit dressé un inventaire détaillé de mesures de protection du climat à prendre dans le domaine de la mobilité, en particulier afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Il comportera, pour chaque mesure, des précisions sur le financement, les décisions légales nécessaires et sur l'agenda de mise en œuvre ainsi qu'une estimation de l'impact climatique.

Les députées susmentionnées constatent en effet que la mobilité est l'une des principales causes d'émission de GES et que le canton de Fribourg, avec un taux de motorisation record en comparaison intercantonale et une part modale des transports publics inférieure à la moyenne nationale, contribue à ce problème.

L'étude devra notamment porter sur la promotion des transports publics et des transports non motorisés, sur les moyens à mettre en œuvre dans le canton afin de rendre les transports publics plus attractifs pour les jeunes, de réduire le niveau global de motorisation (véhicules à essence et diesel) et de rendre l'e-mobilité plus attrayante, sur les mesures fiscales à prendre pour promouvoir des transports respectueux du climat, sur les mesures à prendre en matière de stationnement, de circulation ainsi que d'aménagement du territoire.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Vers un Plan climat cantonal fribourgeois

Le Conseil d'Etat est conscient de la problématique du changement climatique et de la nécessité de prendre des mesures pour le freiner. C'est pourquoi un Plan climat cantonal est en cours d'élaboration. En effet, une responsable a été engagée en mai 2018 à la DAEC (Service de l'environnement SEn) afin de doter le canton d'un tel plan. Il déterminera les objectifs, les mesures, les responsabilités et le financement nécessaires à la mise en place d'une politique climatique cantonale ambitieuse et afin d'agir en matière de changements climatiques et de réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES). Il comprendra des mesures à prendre dans le domaine de la mobilité, mais étant donné que l'élaboration du Plan Climat a commencé récemment, elles n'ont pas encore été identifiées de manière systématique, mais ont fait l'objet d'une démarche participative impliquant divers secteurs en automne 2019. Une première liste de mesures liées au Plan Climat sera ensuite discutée courant 2020. Le Plan Climat a pour objectif de créer de nouvelles mesures mais aussi renforcer les mesures existantes afin d'atteindre les objectifs de réduction de GES qui seront définis par l'Etat.

2. Développement d'une mobilité durable

En effet, des mesures visant à protéger le climat, et plus largement l'environnement, et permettant de réduire les émissions de GES ont déjà été prises par le gouvernement fribourgeois dont la politique en la matière est axée en priorité sur « la mobilité douce et le renforcement du réseau de transports publics ». Cette politique de développement d'une mobilité durable est inscrite dans le programme gouvernemental 2017–2021 et reprise dans le Plan directeur cantonal et le Plan cantonal des transports. Le Conseil d'Etat entend la concrétiser non seulement par la mise en place d'une offre dense de trains et de bus et par le développement d'axes forts pour le vélo, mais aussi par l'encouragement de la mobilité combinée (aménagement de parcs-relais à proximité des gares ferroviaires et de gares routières). Finalement, le catalogue de mesures pour les plans de mobilité de l'Etat, conçu en 2016, a été mis à jour. Le concept des futurs plans de mobilité de l'Etat a été finalisé. Il devra encore être adopté par le Conseil d'Etat, avec une décision de principe permettant de réaffecter une partie des recettes supplémentaires à des mesures d'incitation positives. Par ailleurs, l'arrêté du 12 juillet 1991 sur l'attribution et la gestion des places de stationnement pour voitures est en cours de révision.

2.1. Un réseau de transport public dense

2.1.1. Développement de l'offre en transports publics

Au niveau des transports publics, la volonté du Conseil d'Etat de promouvoir une mobilité durable passe par la mise en place par étapes du RER Fribourg | Freiburg :

- > RegioExpress (RE) Bulle–Romont–Fribourg/Freiburg toutes les 30 minutes avec prolongement vers Düdingen et Berne chaque heure (décembre 2011),
- > cadence 30 minutes introduite en décembre 2015 et décembre 2017 entre :
 - > Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains,
 - > Fribourg/Freiburg–Romont (trains régionaux),
 - > Kerzers–Murten/Morat,
 - > Fribourg/Freiburg–Murten/Morat–Ins,
 - > Palézieux et Châtel-Saint-Denis,
 - > Payerne et Lausanne (RER Vaud),
- > cadence 30 minutes intégrale entre Bulle et Palézieux (décembre 2019) grâce à la modernisation de la gare de Châtel-Saint-Denis,
- > cadence 15 minutes dans le périmètre de l'agglomération (1^{re} étape en décembre 2019 ; complète à l'horizon 2025),
- > augmentation de l'offre entre Montreux–Montbovon–Zweisimmen (cadence horaire intégrale des trains régionaux et circulation 5 fois par jour d'un TransGoldenPass jusqu'à Interlaken, horaire 2021),
- > cadence 30 minutes entre Bulle et Gruyères (horaire 2023),
- > prolongement des RE Fribourg/Freiburg–Bulle jusqu'à Broc-Fabrique suite à la mise à voie normale du tronçon Bulle–Broc-Fabrique (horaire 2023),
- > amélioration du temps de parcours des RE Bulle–Fribourg/Freiburg (horizon 2025),
- > cadence 30 minutes entre Fribourg/Freiburg et Neuchâtel, dont une fois avec changement (horizon 2030),
- > prolongement d'un des quatre RE qui circuleront entre Genève–Lausanne jusqu'à Berne avec arrêt à Romont et Palézieux (horizon 2035).

Par ailleurs l'étape d'aménagement 2025 du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES EA 2025) prévoit la diminution du temps de parcours entre Lausanne et Berne de 66 à 61 minutes.

Parallèlement à ces développements qui concernent le ferroviaire, l'offre des bus régionaux est étoffée et optimisée, ce au bénéfice de toutes les régions du canton, à savoir :

- > le district de la Broye (décembre 2014),
- > le district du Lac (décembre 2015),
- > la région Sarine Ouest (décembre 2015),
- > la région Gibloux (décembre 2015),
- > la région de la Haute Sarine (décembre 2016),
- > le district de la Singine (décembre 2016),
- > les districts de la Glâne et de la Veveyse (décembre 2017),
- > le district de la Gruyère (horaire 2023).

2.1.2. Développements de l'infrastructure de transports publics

Ces développements de l'offre des transports publics ont nécessité d'importants travaux à l'infrastructure¹, notamment :

- > le tronçon Romont–Bulle a été modernisé (nouveaux dispositifs d'enclenchement, nouvelle signalisation, etc.),
- > sur les lignes Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains et Fribourg/Freiburg–Ins de nouveaux points de croisement ont été créés à Cheyres et à Münchenwiler-Courgevaux, la gare de Grolley et celle de Pensier ont été modernisées,
- > deux voies de dépassement fret ont été aménagées à Lussy, près de Romont,
- > les gares de Lucens et Ecublens-Rue ont été modernisées afin de pouvoir augmenter la cadence des trains circulant entre Payerne et Palézieux,
- > une nouvelle halte ferroviaire Fribourg/Freiburg Poya a été aménagée entre Fribourg/Freiburg et Berne.

Par ailleurs, en vue du changement d'horaire 2020 qui aura lieu en décembre 2019 et afin d'augmenter l'offre dans le canton de Fribourg :

- > la gare de Châtel-Saint-Denis a été déplacée et modernisée afin de supprimer le rebroussement des trains,
- > la gare de Givisiez a aussi été déplacée et modernisée, ce qui permet une desserte de cette commune par les trains circulant entre Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains et ainsi l'introduction de la cadence ferroviaire à 15 minutes entre Fribourg/Freiburg et Givisiez.

Des procédures d'approbations des plans (PAP) sont en cours ou des décisions d'approbations de plans (DAP) ont été délivrées pour la modernisation de la gare de Bulle, pour celle de Fribourg/Freiburg (qui impliquera la création d'un passage inférieur supplémentaire) et pour la création d'une nouvelle halte à Avry-Matran. Des travaux, répartis sur les cinq prochaines années,

¹ A noter que les haltes ferroviaires ont été ou seront mises prochainement aux normes de la loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand. Le Grand Conseil a accepté un crédit d'engagement pour la mise en conformité des arrêts de bus situés en bordure de routes cantonales avec la loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés.

auront lieu sur les deux lignes de la Broye (Payerne–Palézieux et Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains) en vue de leur modernisation et de leur automatiser.

Afin de réaliser l'étape d'aménagement 2035 du programme fédéral de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES EA 2035)² et finaliser les programmes précédents (PRODES EA 2025 et ZEB³), les aménagements à l'infrastructure suivants devront être réalisés :

- > mise à voie normale du tronçon Bulle–Broc-Fabrique (d'ici à 2023),
- > création d'une voie centrale pour le rebroussement des trains à Rosé nécessaire à l'introduction de la cadence ferroviaire à 15 minutes entre Avry et Fribourg/Freiburg (d'ici fin 2024),
- > correction de tracé entre Vuisternens-devant-Romont et Romont (d'ici à 2026),
- > aménagement d'un nouveau quai à Ins,
- > changement d'aiguillage en gare de Schmitten afin d'y augmenter la vitesse d'entrée des trains et permettre l'introduction de la cadence 15 minutes entre Düringen et Fribourg/Freiburg,
- > aménagement d'une nouvelle halte ferroviaire Agy à Fribourg (sur le tronçon Fribourg/Freiburg–Givisiez),
- > aménagement d'une nouvelle voie de dépassement à Givisiez pour le trafic de marchandises (ceci permettra de combler les lacunes à la cadence 30 minutes entre Fribourg/Freiburg et Yverdon-les-Bains),
- > mesures entre Montbovon et Bulle et entre Bulle et Palézieux afin de stabiliser l'horaire du réseau à voie étroite,
- > augmentation des vitesses d'entrée en gare de Romont et Fribourg/Freiburg (côté Est) afin d'introduire un train RegioExpress Lausanne–Palézieux–Romont–Fribourg/Freiburg–Berne en sus des InterCity et des InterRegio (3^e produit du trafic grandes lignes).

Par ailleurs des montants sont prévus dans PRODES EA 2035 pour l'analyse de l'« accélération et extension de capacité » sur la ligne Lausanne–Berne. Des études ont été mandatées par les Etats de Fribourg et de Vaud. Elles portent sur un nouveau tracé entre Chénens et Fribourg/Freiburg, à réaliser dans une première étape. Le but est de réduire le temps de parcours à 60 minutes environ entre Berne et Lausanne et d'augmenter les capacités de cette ligne très chargée ; la ligne existante sera en effet maintenue et destinée à la desserte régionale. Une deuxième étape concernera le tracé entre Lausanne et Romont, l'objectif étant de ramener à plus long terme le temps de parcours entre Lausanne et Berne à 40 minutes environ.

En matière de transports publics routiers, les TPF étudient la construction de nouvelles gares routières à proximité de haltes ferroviaires et à des points de convergence importants des bus du trafic régional et local sur le réseau de trains : Avry, Broc-Village, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Düringen, Estavayer-le-Lac, Givisiez, Morat et Romont. Ces aménagements sont rendus nécessaires par l'augmentation de la cadence des bus et du nombre de lignes.

² Le Parlement fédéral a adopté cette étape d'aménagement de PRODES en juin 2019 pour un montant de 12,89 milliards de francs.

³ PRODES EA 2025 a été adopté par le Parlement en 2014 pour un montant de 6,4 milliards de francs et ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur) en 2009 (5,4 milliards de francs).

2.1.3. Investissements financiers

La mise en place de ce réseau dense de transports publics nécessite d'importants investissements financiers de la part des pouvoirs publics. Ainsi, en 2018, ils ont versé 87,5 millions de francs pour financer les transports publics régionaux, dont 39,4 millions de francs (45 %) à charge du canton de Fribourg (Etat et communes). En 2019, ces chiffres seront respectivement de 95,4 et 42,9 millions de francs. Le canton a également contribué au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) pour un montant de 14,3 millions de francs (15,3 millions de francs en 2019). Par ailleurs l'Etat a versé 13,3 millions de francs (57,5 %) en 2018 (13,8 millions de francs en 2019) pour financer l'exploitation de lignes du trafic urbain commandées par les communautés régionales de transport (Agglomération de Fribourg et Mobul).

Le but de ces investissements et de ces développements importants, particulièrement marqués en décembre 2014 (horaire 2015) et en décembre 2017 (horaire 2018), est d'inciter les habitantes et habitants du canton de Fribourg à utiliser les transports publics pour leurs déplacements pendulaires mais aussi durant leurs loisirs.

2.2. Planification cyclable cantonale et un plan sectoriel des parcs-relais

Le gouvernement fribourgeois a également adopté, le 10 décembre 2018, le plan sectoriel vélo. Cette planification du réseau cyclable cantonal utilitaire et de loisirs est basée sur le réseau routier cantonal, mais identifie aussi des tronçons reportés sur des routes communales pour des raisons de sécurité, de continuité ou d'attractivité. Elle intègre par ailleurs la TransAgglo (axe de mobilité douce qui reliera Rosé à Düdingen en passant par Avry, Matran, Corminboeuf, Villars-sur-Glâne, Fribourg et Granges-Paccot) et la Voie Verte (cheminement de mobilité douce qui reliera Riaz, Bulle et la Tour-de-Trême). Le réseau cyclable cantonal a été hiérarchisé en trois niveaux, en fonction du potentiel d'utilisatrices et d'utilisateurs, et les mesures d'aménagement cyclable préconisées (piste unidirectionnelle, piste bidirectionnelle, bandes, bande à la montée, etc.) y sont précisées. Une priorisation des mesures qui doivent encore être réalisées afin de poursuivre la mise en place par étapes du réseau cyclable cantonal ainsi qu'une planification ont été faite en 2019 à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). A noter qu'à ce jour, un peu plus de 100 km de voies cyclables ont déjà été réalisées, dont 9,6 km de pistes cyclables et de pistes mixtes.

Le canton s'est également doté d'un plan sectoriel des parcs-relais, validé par le Conseil d'Etat le 18 décembre 2018. Cette planification indique les besoins en lien avec l'aménagement à proximité des haltes ferroviaires du canton d'interfaces permettant aux pendulaires d'y parquer, au plus près de leur domicile, leur voiture ou leur bicyclette, et d'emprunter les transports publics. Dans un premier temps, des projets pilotes seront réalisés par les TPF afin d'évaluer la nécessité d'un éventuel subventionnement cantonal.

3. Stratégie d'aménagement du territoire et de développement durable axée sur les transports publics

3.1. Urbanisation et densification en fonction de la qualité de la desserte en transports publique

Le plan directeur cantonal est le principal instrument de l'aménagement du territoire en Suisse. Il fixe les objectifs et les principes de la stratégie d'urbanisation et de densification du territoire du canton. Le territoire d'urbanisation y a été défini « en tenant compte de la qualité de la desserte en

transports publics ». « Cette condition préalable permet d'assurer que le territoire se développe en priorité là où les parts des déplacements en transports publics et en mobilité douce des personnes peuvent être les plus importantes afin d'appréhender au mieux la forte croissance d'habitants et d'emplois attendue. Les différents thèmes et fiches de projet du plan directeur cantonal permettent d'articuler la stratégie de mobilité avec la planification du territoire. Les projets de réaménagement des secteurs à proximité des gares permettront notamment de renforcer les noyaux de plusieurs centres du canton (Fribourg, Bulle, Estavayer, Châtel-Saint-Denis et Givisiez) et de mettre en œuvre ainsi le principe de densification vers l'intérieur dans des lieux présentant d'excellentes conditions d'accessibilité. »⁴

Des niveaux de qualité de desserte en transports publics de zone à bâtir ont ainsi été définis en fonction :⁵

- > de la distance à l'arrêt le plus proche,
- > de la cadence de desserte de cet arrêt,
- > du type de desserte (nœud ferroviaire, linge ferroviaire ou nœud de bus, ligne de bus).

Les arrêts de transports publics ont été classés en 6 catégories. Sur la base de ces catégories d'arrêts ainsi que de leur accessibilité à pied, cinq niveaux de qualité de desserte (allant de A à E) ont été définis (voir annexe ci-dessous).

La densification est autorisée, en principe, sans limite particulière uniquement aux endroits présentant au moins une desserte en transports publics de niveau C ; un niveau D est toléré uniquement si une infrastructure de mobilité douce en site propre existe au moment de la densification. Pour les mises en zone une desserte en transports publics de niveau D est exigé ; un niveau E est admis également uniquement si une infrastructure de mobilité douce en site propre existe au moment de la mise en zone⁶.

3.2. Stratégie de développement durable

La Constitution cantonale cite expressément le développement durable parmi les buts de l'Etat, dont le Conseil d'Etat est chargé de la mise en œuvre selon la loi sur l'Organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA). Ces dispositions sont concrétisées par la Stratégie de développement durable. L'entrée en vigueur d'une nouvelle Stratégie est prévue en 2021⁷. Celle-ci comportera plusieurs cibles alignées sur l'Agenda 2030 de développement durable de l'ONU, dont l'une concerne la mobilité durable, avec des objectifs et mesures associées, de manière à ce que la part modale des distances journalières en transports publics, à vélo et à pied augmente dans le canton, que la consommation énergétique liée au transport soit réduite et que les impacts liés aux déplacements diminuent également. Une autre cible pertinente en termes de mobilité portera sur l'urbanisation durable articulée autour d'axes de communication privilégiant la mobilité douce et les transports publics. Des mesures seront déclinées dans la stratégie en faveur de telles formes d'urbanisation.

⁴ Plan directeur cantonal, Section B Volet stratégique, 3. Coordination entre les stratégies d'urbanisation et de mobilité p 18.

⁵ Plan directeur cantonal, Section C / T 201. Transports publics.

⁶ Les demandes de tolérance doivent être motivées et adressées à l'Office fédéral du développement territorial.

⁷ La Stratégie devrait être soumise à consultation au début de l'année 2020 et au Grand Conseil à l'automne de la même année.

4. Mesures pour l'amélioration de la qualité de l'air

Si la priorité est mise sur le développement des transports publics et de la mobilité douce, le gouvernement fribourgeois a également pris des mesures afin d'améliorer la qualité de l'air.

4.1. Plan de mesures pour la protection de l'air

Un plan de mesures pour la protection de l'air a en effet été adopté par le Conseil d'Etat le 8 octobre 2007 déjà. La plupart des mesures prévues dans ce plan, si elles sont destinées en premier lieu à lutter contre la pollution atmosphérique, ont également un impact positif sur le climat. En matière de mobilité, ce plan visait à limiter la pollution des véhicules privées et à inciter à l'achat de véhicules plus propres, ce par le biais de l'impôt sur les véhicules, à pousser les entreprises de transports à s'équiper de matériel roulant moins polluant, à demander aux agglomérations de Bulle et Fribourg de favoriser la mobilité durable, de se doter d'un concept de stationnement et d'aménager des parcs-relais périphériques.

Un nouveau Plan de mesures pour la protection de l'air a été établi et adopté par le Conseil d'Etat le 18 novembre 2019⁸. Les mesures relatives à la mobilité concernent notamment la promotion de la mobilité électrique. Elles visent à :

- > inciter les entreprises de transport à acquérir du matériel roulant électrique et, dans les zones urbaines, à exploiter des bus à traction électrique,
- > encourager l'électromobilité individuelle par l'exemplarité de l'Etat (acquisition de véhicules électriques lors du renouvellement des anciens véhicules et aménagement de bornes ou stations de recharge électrique dans les immeubles et parkings de l'Etat) et via l'imposition des véhicules.

Certes, les véhicules électriques, s'ils permettent de limiter les émissions de GES, ne sont pas exempts d'impacts négatifs sur le climat et l'environnement. En effet la production de leurs batteries et moteurs se fait notamment dans des pays qui utilisent de l'électricité issue de combustibles fossiles et nécessite l'usage de matériaux tels que le cuivre, le cobalt, le nickel et le lithium, dont l'extraction entraîne des dommages environnementaux. Leur recyclage est par ailleurs problématique. Ces effets négatifs risquent d'être multipliés par l'augmentation importante du nombre et du type d'engins utilisant des batteries électriques (voitures et vélos mais aussi VTT et trottinettes) et font l'objet de réflexions sur les possibilités d'atténuation au niveau national. De plus le degré de l'impact du développement de l'électromobilité sur l'environnement en Suisse dépend du type d'électricité utilisé pour faire fonctionner ces véhicules. Néanmoins, dans un contexte où, selon de premières études, une part d'environ un tiers des usagères/usagers de vélos électriques provient du trafic motorisé individuel, il est à constater qu'un vélo électrique a un impact écologique substantiellement moindre qu'une voiture. La promotion des transports publics, de la mobilité douce (vélo et marche à pied) et la réduction des besoins de mobilité et de pendularité et le changement de la répartition modale sont toutefois les meilleurs moyens de protéger le climat dans le domaine des transports.

⁸ Il a été établi sur la base d'un bilan effectué en 2018. Un premier bilan sur la mise en œuvre de ce plan de mesures a été publié par le Service de l'environnement (SEn) en 2011.

4.2. Révision de la fiscalité des véhicules

Concernant la fiscalité des véhicules, la Direction de la sécurité et de la justice a mis en consultation le 8 juillet 2019 la révision complète de la Loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVAR).

Si aujourd'hui, seules les voitures de tourisme avec une étiquette-énergie A profitent d'une pleine exonération fiscale durant trois années civiles, des réductions permanentes en faveur des véhicules⁹ particulièrement efficaces sur le plan de la consommation, de l'énergie et des émissions sont prévues, à savoir :

- > étiquette-énergie A, réduction de 20 % ; si étiquette-énergie B, réduction de 10 %
- > motorisation électrique ou hydrogène, réduction de 30 %
- > motorisation hybride, à gaz ou assimilable, réduction de 15 %.

Les réductions selon l'étiquette-énergie ou le type de motorisation seront cumulables¹⁰. Il est par ailleurs prévu de maintenir l'exonération fiscale des véhicules affectés au transport public ainsi que des cycles électriques (45 km/h) soumis à l'immatriculation.

Pour la majorité des véhicules légers, la LIVAR prévoit une imposition progressive selon la puissance du véhicule. Ce système imposera lourdement les détenteurs de véhicules présentant une motorisation et/ou une puissance excessive(s).

4.3. Vers une loi sur la mobilité et une législation sur le climat

En date du 22 mars 2018, le Grand Conseil a accepté une motion demandant l'élaboration d'une nouvelle loi sur la mobilité qui remplacera la loi sur les routes et celle sur les transports. Cette nouvelle loi, en cours d'élaboration, permettra d'aborder la mobilité de façon globale et prendra en compte la nécessité de développer une mobilité durable, respectueuse du climat et de l'environnement.

Les députées Julia Senti et Christa Mutter ont déposé le 28 mars 2019 une motion demandant l'élaboration d'une loi cantonale pour le climat et l'environnement et d'y fixer notamment un objectif climatique cantonal, une base légale pour l'élaboration d'un plan climat cantonal et la création d'un fonds cantonal pour le climat. Le Conseil d'Etat a invité le Grand Conseil à accepter cette motion.

5. Position du Conseil d'Etat

Les différents éléments présentés ci-dessus, qui ne sont pas exhaustifs, montrent que de nombreuses mesures ont déjà été mises en place, ou sont en passe de l'être, en matière de mobilité durable. D'autres visant à diminuer les GES seront intégrées au futur Plan climat. Le Conseil d'Etat estime donc qu'il n'y a pas lieu d'élaborer un nouveau document de mesures, élaboration qui prendra du temps et des ressources. Il propose toutefois que les propositions et suggestions des députées Müller et Senti soient prises en considération, notamment dans le cadre de la conception de ce Plan climat.

⁹ Cela concerne tous les véhicules dont le poids total est égal ou inférieur à 3,5 tonnes. Les motocycles, les voitures de livraison et autres utilitaires légers pourront désormais également bénéficier d'une réduction fiscale. A noter qu'à court terme, la Confédération prévoit d'étendre l'étiquette-énergie aux voitures de livraison et autres utilitaires légers.

¹⁰ A titre d'exemple, un véhicule électrique avec étiquette-énergie A pourra bénéficier d'une réduction fiscale permanente de 50 %.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le présent postulat.

26 novembre 2019

Annexe

—

Catégories d'arrêts TP / Niveaux de qualité de desserte

Annexe

Catégories d'arrêts TP

Cadence	Nœud ferroviaire	Ligne ferroviaire / nœud bus	Ligne de bus régional/urbain/local
< 10 min	I	I	II
11 à 20 min	I	II	III
21 à 40 min	II	III	IV
41 à 60 min	III	IV	V
61 à 120 min	-	V	VI

Niveaux de qualité de desserte

Catégorie d'arrêt	Accessibilité des arrêts (distance en mètres)				
	< 300 m	300–500 m	501–750 m	751–1000 m	1001–1500 m
I	Niveau A	Niveau A	Niveau B	Niveau C	Niveau D
II	Niveau A	Niveau B	Niveau C	Niveau D	Niveau E
III	Niveau B	Niveau C	Niveau D	Niveau E	Niveau E
IV	Niveau C	Niveau D	Niveau E	Niveau E	–
V	Niveau D	Niveau E	Niveau E	–	–
VI	Niveau E	Niveau E	–	–	–



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Mutter Christa / Senti Julia

2019-GC-75

Klimaschutzmassnahmen im Bereich der Mobilität

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 23. Mai 2019 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossrätinnen Christa Mutter und Julia Senti die Erhebung von Klimaschutzmassnahmen im Bereich der Mobilität auf kantonaler Ebene. Dabei soll auch abgeklärt werden, wie konkrete Massnahmen zur Verminderung der Treibhausgasemissionen eingeführt werden können. Die detaillierte Aufstellung der Massnahmen soll mindestens die Finanzierungsmöglichkeiten, die nötigen gesetzlichen Entscheidungen, nach Möglichkeit die geschätzte Klimawirkung der Massnahmen sowie eine Agenda zu ihrer Umsetzung umfassen.

Als Begründung führen die Verfasserinnen des Postulats an, dass die Mobilität eine der Hauptverursacherinnen von Treibhausgasemissionen sei und dass der Kanton Freiburg mit seinem im interkantonalen Vergleich rekordhohen Motorisierungsgrad und einem unterdurchschnittlichen Anteil des öffentlichen Verkehrs zu diesem Problem beitrage.

Die vom Postulat geforderte Studie soll Antworten auf unter anderem folgende Fragen geben: Wie können der öffentliche und der nicht motorisierte Verkehr am besten gefördert werden? Mit welchen Mitteln kann die Attraktivität der öffentlichen Verkehrsmittel für Jugendliche erhöht werden? Wie kann der Motorisierungsgrad (benzin- und dieselgetriebene Fahrzeuge) in Freiburg insgesamt gesenkt und die E-Mobilität attraktiver gemacht werden? Welche steuerlichen Massnahmen sind denkbar, um klimaverträglichen Verkehr zu fördern? Welche Steuerungsmittel im Bereich Parkplätze und Parkplatzbewirtschaftung sowie Verkehrssteuerung können ergriffen werden und welche Massnahmen sind im Bereich der Raumplanung möglich und sinnvoll?

II. Antwort des Staatsrats

1. Ein Klimaplan für den Kanton Freiburg

Der Staatsrat weiss um die Problematik des Klimawandels und der Notwendigkeit, Gegenmassnahmen zu treffen. Aus diesem Grund ist der Staat daran, einen Klimaplan auszuarbeiten. Hierfür hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) im Mai 2018 eine Verantwortliche für den Klimaplan angestellt und sie dem Amt für Umwelt (AfU) zugeteilt. Der Klimaplan wird die Ziele, Massnahmen, Verantwortlichkeiten und die für eine ehrgeizige kantonale Klimapolitik nötige Finanzierung festlegen, um den Kanton für den Klimawandel zu wappnen und um die Treibhausgasemissionen zu senken. Er wird Massnahmen umfassen, die im Bereich der Mobilität getroffen werden müssen. Weil aber die Ausarbeitung des Plans erst begonnen hat, wurden die entsprechenden Massnahmen noch nicht systematisch bestimmt. Immerhin waren sie im Herbst 2019 Gegenstand eines partizipativen Verfahrens, an dem verschiedene Sektoren teilnahmen.

2020 wird dann eine erste Liste von Massnahmen für den Klimaplan diskutiert werden. Mit dem Klimaplan sollen neue Massnahmen entwickelt, aber auch bestehende verstärkt werden, damit die Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen, die der Staat noch definieren muss, erreicht werden können.

2. Entwicklung einer nachhaltigen Mobilität

Die Freiburger Regierung, die in diesem Bereich vor allem auf die Förderung des Langsamverkehrs und den Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots setzt, hat bereits Massnahmen getroffen, mit denen die Umwelt im Allgemeinen und das Klima im Besonderen geschützt und die Treibhausgasemissionen gesenkt werden sollen. Diese Politik der Stärkung einer nachhaltigen Mobilität ist im Regierungsprogramm 2017–2021 eingetragen und wurde im kantonalen Richtplan wie auch im kantonalen Verkehrsplan übernommen. Der Staatsrat will diese Politik nicht nur über ein dichtes Bahn- und Busangebot und die Entwicklung von Hauptachsen für den Veloverkehr in die Praxis umsetzen, sondern auch über die Förderung der kombinierten Mobilität (Bau von Park+Ride-Anlagen bei Bahn- und Bushöfen). Und schliesslich kann noch erwähnt werden, dass der Massnahmenkatalog für die Mobilitätspläne des Staats aus dem Jahr 2016 nachgeführt und das Konzept für die künftigen Mobilitätspläne des Staats fertiggestellt worden sind. Die Annahme des Konzepts durch den Staatsrat ist noch ausstehend. Dabei soll auch der Grundsatzentscheid gefällt werden, laut dem ein Teil der zusätzlichen Einnahmen für positive Anreizmassnahmen verwendet werden soll. Zudem wird der Beschluss vom 12. Juli 1991 über die Zuteilung und die Verwaltung von Parkplätzen für Personenwagen derzeit revidiert.

2.1. Ein dichtes öffentliches Verkehrsnetz

2.1.1. Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots

Im öffentlichen Verkehr fördert der Staatsrat eine nachhaltige Mobilität über die Einführung und den etappenweisen Ausbau der RER Fribourg | Freiburg:

- > RegioExpress (RE) Bulle–Romont–Fribourg/Freiburg alle 30 Minuten mit Verlängerung jede Stunde bis Düdingen und Bern (Dezember 2011);
- > Halbstundentakt auf folgenden Strecken (Dezember 2015 bzw. 2017);
 - > Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains;
 - > Fribourg/Freiburg–Romont (Regionalzüge);
 - > Kerzers–Murten/Morat;
 - > Fribourg/Freiburg–Murten/Morat–Ins;
 - > Palézieux und Châtel-Saint-Denis;
 - > Payerne und Lausanne (Waadtländer S-Bahn);
- > durchgehender Halbstundentakt zwischen Bulle und Palézieux dank der Modernisierung des Bahnhofs Châtel-Saint-Denis (Dezember 2019);
- > Viertelstundentakt im Perimeter der Agglomeration Freiburg (1. Etappe Dezember 2019; vollständige Einführung Horizont 2025);
- > Ausbau des Angebots auf der Strecke Montreux–Montbovon–Zweisimmen (integraler Stundentakt der Regionalzüge und 5 TransGoldenPass-Züge pro Tag bis Interlaken, Fahrplan 2021);
- > Halbstundentakt zwischen Bulle und Gruyères (Fahrplan 2023);
- > Verlängerung des RE Fribourg/Freiburg–Bulle bis Broc-Fabrique dank Umstellung auf Normalspur des Abschnitts Bulle–Broc-Fabrique (Fahrplan 2023);

- > Verkürzung der Fahrzeit des RE Bulle–Fribourg/Freiburg (Horizont 2025);
- > Halbstundentakt zwischen Fribourg/Freiburg und Neuenburg, einmal je Stunde mit Umsteigen (Horizont 2030);
- > Verlängerung der vier RE Genf–Lausanne bis Bern mit Halt in Romont und Palézieux (Horizont 2035).

Im Übrigen sieht der Ausbauschnitt 2025 des strategischen Entwicklungsprogramms für die Bahninfrastruktur (STEP AS 2025) die Senkung der Reisezeit zwischen Lausanne und Bern von 66 auf 61 Minuten vor.

Parallel zum Ausbau des Bahnangebots wurde und wird auch das Busangebot verdichtet und optimiert. Davon profitieren alle Bezirke und Regionen des Kantons:

- > Broyebezirk (Dezember 2014);
- > Seebezirk (Dezember 2015);
- > Saane-West (Dezember 2015);
- > Gibloux (Dezember 2015);
- > Oberer Saanebezirk (Fahrplan 2016);
- > Sensebezirk (Dezember 2016);
- > Glane- und Vivisbachbezirk (Dezember 2017);
- > Greyerzbezirk (Fahrplan 2023).

2.1.2. Ausbau der Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr

Für den Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots mussten auch die Infrastrukturen ausgebaut werden¹, namentlich:

- > Der Abschnitt Romont–Bulle wurde modernisiert (u. a. neue Stellwerke und Signalisationen).
- > Auf den Linien Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains und Fribourg/Freiburg–Ins wurden neue Kreuzungsstellen in Cheyres und Münchenwiler-Courgevaux geschaffen und die Bahnhöfe Grolley und Pensier wurden modernisiert.
- > In Lussy, nahe Romont, wurden zwei Überholgleise für den Güterverkehr gebaut.
- > Die Bahnhöfe Lucens und Ecublens-Rue wurden modernisiert, um die Kadenz der Züge, die zwischen Payerne und Palézieux verkehren, erhöhen zu können.
- > Auf der Linie Fribourg/Freiburg–Bern wurde die neue Haltestelle Fribourg/Freiburg Poya gebaut.

Mit dem Fahrplanwechsel 2020, der im Dezember 2019 stattfinden wird, wird das Angebot im Kanton Freiburg zudem dank folgender Arbeiten erhöht werden können:

- > Der Bahnhof Châtel-Saint-Denis wurde versetzt und modernisiert, womit die Spitzkehre der Züge entfällt.
- > Der Bahnhof Givisiez wurde versetzt und modernisiert, wodurch die Gemeinde durch die Züge der Linie Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains bedient und der Viertelstundentakt zwischen Fribourg/Freiburg und Givisiez eingeführt werden kann.

¹ Die Bahnhaltestellen wurden oder werden demnächst für Menschen mit Behinderungen zugänglich gemacht. Der Grosse Rat verabschiedete hierfür einen Verpflichtungskredit für die Anpassung der Bushaltestellen auf den Kantonsstrassen an die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen.

Für die Modernisierung des Bahnhofs Bulle und des Bahnhofs Fribourg/Freiburg (einschliesslich Bau einer zusätzlichen Unterführung) sowie für die Schaffung des neuen Halts Avry-Matran sind Plangenehmigungsverfahren (PGV) im Gang bzw. konnten mit einer entsprechenden Bewilligung abgeschlossen werden. Auf den beiden Linien des Broyebezirks (Payerne–Palézieux und Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains) werden in den fünf kommenden Jahren verschiedene Arbeiten zur Modernisierung und Automatisierung durchgeführt werden.

Um den Ausbauschnitt 2035 des strategischen Entwicklungsprogramms für die Bahninfrastruktur (STEP AS 2035)² zu verwirklichen und die vorherigen Programme (STEP AS 2025 und ZEB³) fertigzustellen, sind folgende Infrastrukturarbeiten erforderlich:

- > Umstellung auf Normalspur des Abschnitts Bulle–Broc-Fabrique (bis 2023);
- > Bau in Rosé eines Zusatzgleises für die Spitzkehre von Zügen, damit zwischen Avry und Fribourg/Freiburg der Viertelstundentakt eingeführt werden kann (bis Ende 2024);
- > Korrektur des Trassees zwischen Vuisternens-devant-Romont und Romont (bis 2026);
- > Bau eines neuen Perrons in Ins;
- > Ersatz der Weichen im Bahnhof Schmitten, um die Einfahrtsgeschwindigkeit der Züge erhöhen und den Viertelstundentakt zwischen Düdingen und Fribourg/Freiburg einführen zu können;
- > Bau der neuen Bahnhaltestelle Agy in Freiburg (auf dem Abschnitt Fribourg/Freiburg–Givisiez);
- > Einrichten eines neuen Überholgleises in Givisiez für den Güterverkehr (damit können die Lücken im Halbstundentakt zwischen Fribourg/Freiburg und Yverdon-les-Bains geschlossen werden);
- > Massnahmen zwischen Montbovon und Bulle sowie zwischen Bulle und Palézieux, um den Fahrplan auf dem Schmalspurnetz zu stabilisieren;
- > Erhöhung der Einfahrtsgeschwindigkeit in Romont und Fribourg/Freiburg (auf der Ost-Seite), um in Ergänzung zu den InterCity und InterRegio einen RegioExpress Lausanne–Palézieux–Romont–Fribourg/Freiburg–Bern (3. Fernverkehrsprodukt) einführen zu können.

Im STEP AS 2035 sind zudem Mittel für die Analyse der Massnahme «Kapazitätsausbau und Beschleunigung» auf der Linie Lausanne–Bern vorgesehen. Die Kantone Freiburg und Waadt haben Studien in Auftrag gegeben, die als erste Etappe eine neue Streckenführung zwischen Chénens und Fribourg/Freiburg zum Gegenstand haben. Damit soll einerseits die Fahrzeit zwischen Bern und Lausanne auf etwa 60 Minuten gesenkt und andererseits die Kapazität auf dieser stark befahrenen Linie erhöht werden. Die bestehenden Gleise sollen beibehalten und für den Regionalverkehr benutzt werden. Eine zweite Etappe wird die Streckenführung zwischen Lausanne und Romont betreffen und zum Ziel haben, längerfristig die Fahrzeit zwischen Lausanne und Bern auf etwa 40 Minuten zu senken.

Darüber hinaus planen die TPF den Bau von neuen Bushöfen (Avry, Broc-Village, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Düdingen, Estavayer-le-Lac, Givisiez, Murten und Romont) bei Bahnhaltstellen, wo der öffentliche Strassenverkehr und der Bahnverkehr zusammenlaufen. Dies ist erforderlich, um mit der Erhöhung der Busfahrplankadenz und der Zahl der Buslinien Schritt halten zu können.

² Das Bundesparlament hat diesen auf 12,89 Milliarden Franken bezifferten Ausbauschnitt des STEP im Juni 2019 angenommen.

³ Der STEP AS 2025 wurde vom Bundesparlament im Jahr 2014 für 6,4 Milliarden Franken und die ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur) 2009 für 5,4 Milliarden Franken angenommen.

2.1.3. Finanzielle Investitionen

Die Einrichtung eines dichten öffentlichen Verkehrsnetzes erfordert erhebliche finanzielle Investitionen der öffentlichen Hand. Im Jahr 2018 hat die öffentliche Hand deshalb 87,5 Millionen Franken in den öffentlichen Regionalverkehr investiert, wovon der Kanton Freiburg (Staat und Gemeinden) 39,4 Millionen Franken (45 %) übernommen hat. 2019 werden es 95,4 bzw. 42,9 Millionen Franken sein. Der Kanton Freiburg hat zudem 14,3 Millionen Franken in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) einbezahlt (2019 werden es 15,3 Millionen Franken sein). Und schliesslich beteiligte sich der Staat 2018 mit 13,3 Millionen Franken (57,5 %) an der Finanzierung des Betriebs der städtischen Linien, die von den betroffenen Verkehrsverbänden (Agglomeration Freiburg und Mobul) bestellt worden waren (2019: 13,8 Millionen Franken).

Mit diesen Investitionen und Ausbausritten, die im Dezember 2014 (Fahrplan 2015) und im Dezember 2017 (Fahrplan 2018) besonders gross waren, sollen die Freiburgerinnen und Freiburger ermuntert werden, beim Pendeln und in der Freizeit die öffentlichen Verkehrsmittel zu nutzen.

2.2. Kantonale Velonetzplanung und Sachplan Anlagen der kombinierten Mobilität

Die Freiburger Regierung hat am 10. Dezember 2018 den Sachplan Velo angenommen. Der Sachplan definiert die Planung des kantonalen Alltags- und Freizeitvelonetzes, wobei das Kantonsstrassennetz das Rückgrat bildet. Aus Gründen der Sicherheit, Kontinuität und Attraktivität folgen die Veloverbindungen jedoch auf bestimmten Abschnitten den Gemeindestrassen. Der Sachplan umfasst des Weiteren die Transagglo (Langsamverkehrsachse, die Rosé mit Düdingen verbinden und durch Avry, Matran, Corminboeuf, Villars-sur-Glâne, Freiburg und Granges-Paccot führen wird) und die grüne Verbindung in Bulle (Langsamverkehrsverbindung zwischen Riaz, Bulle und La Tour-de-Trême). Das kantonale Velonetz wurde unter Berücksichtigung des Nachfragepotenzials in drei hierarchische Stufen unterteilt und es wurden die nötigen Veloinfrastrukturen (Radstreifen, Radstreifen auf der aufsteigenden Fahrspur, Radweg mit Verkehr in einer Richtung oder in beiden Richtungen usw.) genauer festgelegt. 2019 hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) die Prioritätenordnung der anstehenden Massnahmen für eine etappenweise Verwirklichung des kantonalen Velonetzes und eine Planung festgelegt. Bis heute wurden etwas mehr als 100 km Radstreifen verwirklicht, davon 9,6 km in Form von Radwegen und gemeinsamen Rad- und Fusswegen.

Am 18. Dezember 2018 hat der Staatsrat zudem den Sachplan Anlagen der kombinierten Mobilität angenommen. Diese Planung gibt Auskunft über den Bedarf von Schnittstellen in der Nähe der Freiburger Bahnhöfe und -haltstellen, damit die Pendlerinnen und Pendler ihr Auto oder Velo in der Nähe ihres Wohnorts abstellen und dann auf die öffentlichen Verkehrsmittel umsteigen können. In einer ersten Phase werden die TPF Pilotprojekte verwirklichen. Auf dieser Grundlage wird dann bestimmt werden, ob kantonale Beiträge nötig sind.

3. Raumplanungs- und Nachhaltigkeitsstrategie mit Schwerpunkt öffentlicher Verkehr

3.1. Siedlungsentwicklung und Verdichtung in Abhängigkeit von der Qualität der öffentlichen Verkehrserschliessung

Der kantonale Richtplan ist das Hauptinstrument der Raumplanung in der Schweiz. Er bestimmt die Ziele und Grundsätze in den Bereichen Siedlung und Verdichtung für das Gebiet des Kantons: «In der Siedlungsstrategie wurde das Siedlungsgebiet unter Berücksichtigung der Erschliessungsqualität des öffentlichen Verkehrs definiert. [Damit wird gewährleistet], dass sich das Gebiet bevorzugt entwickeln wird, wo die Anteile durch den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr grösser werden, um bestenfalls die erwartete starke Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzunahme besser zu erfassen. Die verschiedenen Themen und Projektblätter des kantonalen Richtplans erlauben, die Mobilitätsstrategie mit der Siedlungsplanung zu verbinden. Namentlich werden die Neugestaltungsprojekte der Sektoren in der Nähe der Bahnhöfe die Stärkung mehrerer Zentrumskerne des Kantons (Freiburg, Bulle, Estavayer, Châtel-Saint-Denis und Givisiez) erlauben. Auf diese Weise wird das Prinzip der Verdichtung nach innen an Orten mit ausgezeichneten Erreichbarkeitsbedingungen umgesetzt»⁴.

Entsprechend wurden ÖV-Erschliessungsgüteklassen nach folgenden Kriterien definiert:⁵

- > Distanz zur nächsten Haltestelle;
- > Kursintervall, mit dem die Haltestelle bedient wird;
- > Art des Verkehrsmittels und der Haltestelle (Bahnknoten, Bahnlinie oder Busknoten, Buslinie).

Die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs wurden in 6 Kategorien eingeteilt. Gestützt auf diese Einteilung und die Erreichbarkeit der Haltestellen für Fussgängerinnen und Fussgänger wurden fünf Erschliessungsgüteklassen (A bis E) definiert (siehe Anhang weiter unten).

Im Grundsatz wird die Verdichtung an Orten, die mindestens eine ÖV-Erschliessungsgüteklasse C aufweisen, ohne besondere Einschränkungen zugelassen. Eine ÖV-Erschliessungsgüteklasse D kann nur dann akzeptiert werden, wenn zum Zeitpunkt der Verdichtung attraktive und sichere Verbindungen für den Langsamverkehr vorhanden sind. Für Einzonungen wird grundsätzlich eine ÖV-Erschliessungsgüteklasse D vorausgesetzt. Eine ÖV-Erschliessungsgüteklasse E kann nur dann akzeptiert werden, wenn zum Zeitpunkt der Einzonung attraktive und sichere Verbindungen für den Langsamverkehr vorhanden sind⁶.

3.2. Strategie Nachhaltige Entwicklung

Die nachhaltige Entwicklung wird in der Kantonsverfassung ausdrücklich als Staatsziel genannt; dessen Umsetzung obliegt gemäss dem Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) dem Staatsrat. Diese rechtlichen Vorgaben werden mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung, die 2021 in Kraft treten soll⁷, im Einzelnen ausgeführt. Die darin definierten Zielvorgaben richten sich nach der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der UNO.

⁴ Kantonaler Richtplan, Abschnitt B / Strategischer Teil, Kapitel 3 «Koordination zwischen der Siedlungs- und der Mobilitätsstrategie», S. 19.

⁵ Kantonaler Richtplan, Abschnitt C / T 201. Öffentlicher Verkehr.

⁶ In einem solchen Fall ist ein begründetes Gesuch an das Bundesamt für Raumentwicklung zu richten.

⁷ Die Planung sieht vor, dass die Strategie Anfang 2020 in die Vernehmlassung gegeben und im Herbst desselben Jahres dem Grossen Rat vorgelegt wird.

Eine der Zielvorgaben wird die nachhaltige Mobilität betreffen und entsprechende Ziele und Massnahmen umfassen, um im Kanton Freiburg den Anteil der Tagesdistanzen, die auf den öffentlichen und den Langsamverkehr entfallen, zu erhöhen, den Energieverbrauch für die Mobilität zu senken und die Auswirkungen des Verkehrs zu reduzieren. Eine weitere Zielvorgabe, die Einfluss auf die Mobilität haben wird, betrifft die nachhaltige Siedlungsentwicklung, die namentlich auf die Nutzung des öffentlichen und des Langsamverkehrs setzt. Die Strategie wird Massnahmen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung festlegen.

4. Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität

Auch wenn die Entwicklung der nachhaltigen Mobilität prioritär ist, hat die Freiburger Regierung auch Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität getroffen.

4.1. Massnahmenplan Luftreinhaltung

So hat der Staatsrat bereits am 8. Oktober 2007 einen Massnahmenplan Luftreinhaltung angenommen. Die Mehrheit der im Plan vorgesehenen Massnahmen haben in erster Linie die Verbesserung der Luftqualität zum Ziel, doch wirken sie sich auch positiv auf das Klima aus. Im Bereich der Mobilität zielte der Plan darauf ab, die Umweltverschmutzung durch Privatfahrzeuge zu begrenzen und den Kauf umweltfreundlicherer Fahrzeuge durch Fahrzeugsteuern zu fördern, die Verkehrsunternehmen zu ermutigen, sich mit weniger umweltschädlichem Rollmaterial auszustatten sowie die Agglomerationen Bulle und Freiburg aufzufordern, eine nachhaltige Mobilität zu fördern, ein Parkplatzkonzept zu entwickeln und Anlagen der kombinierten Mobilität zu bauen.

In der Zwischenzeit wurde ein neuer Massnahmenplan Luftreinhaltung ausgearbeitet und durch den Staatsrat am 18. November 2019 verabschiedet⁸. Die Massnahmen im Zusammenhang mit der Mobilität betreffen namentlich die Förderung der Elektromobilität und zielen darauf ab:

- > den Transportunternehmen einen Anreiz zu bieten, Rollmaterial mit Elektroantrieb zu kaufen und in städtischen Gebieten Buslinien mit elektrisch angetriebenen Fahrzeugen zu betreiben;
- > durch vorbildliches Verhalten des Staats (Erwerb von Elektrofahrzeugen beim Ersatz alter Fahrzeuge und Einrichtung von elektrischen Ladepunkte oder -stationen in Gebäuden und Parkhäusern des Staats) und über die Besteuerung der Fahrzeuge die individuelle Elektromobilität zu fördern.

Auch wenn Elektrofahrzeuge die Treibhausgasemissionen vermindern helfen, haben auch sie negative Auswirkungen auf Klima und Umwelt: Die für Elektrofahrzeuge benötigten Batterien und Motoren werden vornehmlich in Ländern produziert, die hierfür Strom einsetzen, der mit fossilen Brennstoffen erzeugt wird. Weiter werden Materialien wie Kupfer, Kobalt, Nickel oder Lithium benötigt, bei deren Gewinnung Umweltschäden angerichtet werden. Auch deren Recycling ist problematisch. Mit einem grossen Zuwachs der Zahl und Art von Antrieben, die elektrische Batterien benutzen (Autos und Velos, aber auch Mountainbikes und Trottinets) besteht die Gefahr, dass auch die negativen Folgen zunehmen. Auf nationaler Ebene werden deshalb Überlegungen zur Begrenzung dieser Effekte angestellt. Das Ausmass der Auswirkungen der Elektromobilität auf die Umwelt in der Schweiz wird auch davon abhängen, wie der Strom für diese Fahrzeuge produziert

⁸ Er wurde auf der Grundlage der 2018 erstellten Bilanz ausgearbeitet. Eine erste Bilanz zur Umsetzung des Massnahmenplans hatte das Amt für Umwelt (AfU) im Jahr 2011 veröffentlicht.

wird. Weil aber laut ersten Studien etwa ein Drittel der E-Bike-Nutzerinnen und -Nutzer das E-Bike anstelle eines mit Verbrennungsmotor angetriebenen Fahrzeugs nutzen, sinkt die Umweltbelastung mit E-Bikes insgesamt deutlich. Dessen ungeachtet sind die Förderung des öffentlichen und des Langsamverkehrs (Velofahren und Gehen), die Verringerung des Mobilitäts- und Pendlerbedarfs sowie die Veränderung des Modalsplits die wirkungsvollsten Massnahmen für den Klimaschutz im Bereich des Verkehrs.

4.2. Fahrzeugbesteuerung

Die Sicherheits- und Justizdirektion hat am 8. Juli 2019 die Totalrevision des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG) in die Vernehmlassung gegeben.

Während heute nur Personenwagen mit Energieetikette A für drei Kalenderjahre vollständig von der Steuer befreit sind, sind dauerhafte Steuerreduktionen zugunsten besonders effizienter Fahrzeuge⁹ in Bezug auf Verbrauch, Energie und Emissionen geplant, nämlich:

- > Energieetikette A = Reduktion von 20 % / Energieetikette B = Reduktion von 10 %;
- > Elektro- oder Wasserstoffantrieb = Reduktion von 30 %;
- > Hybrid-, Gas- oder ähnlicher Antrieb = Reduktion von 15 %.

Die Reduktionen gemäss Energieetikette einerseits und Antriebstyp andererseits sind kumulierbar¹⁰. Ausserdem soll die Steuerbefreiung der Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs und der E-Bikes, die mit 45 km/h immatrikuliert sind, beibehalten werden.

Für die Mehrheit der leichten Fahrzeuge soll mit dem totalrevidierten BMfzG eine progressive Grundbesteuerung aufgrund der Fahrzeugleistung eingeführt werden. Dadurch werden Fahrzeuge mit einem grossen Motor und/oder einer übermässigen Leistung stärker besteuert.

4.3. Auf dem Weg zu einem Mobilitätsgesetz und einer Klimagesetzgebung

Am 22. März 2018 hat der Grosse Rat eine Motion angenommen, welche die Ausarbeitung eines neuen Mobilitätsgesetzes fordert, das an die Stelle des Strassengesetzes und des Verkehrsgesetzes treten soll. Dieses neue Gesetz, das derzeit in Ausarbeitung ist, wird es erlauben, die Mobilität ganzheitlich anzugehen und dabei die Notwendigkeit, eine nachhaltige, klima- und umweltfreundliche Mobilität zu entwickeln, berücksichtigen.

Am 28. März 2019 reichten die Grossrätinnen Julia Senti und Christa Mutter eine Motion ein, mit der sie die Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Grundlage für den Klima- und den Umweltschutz verlangen. Damit sollen die kantonalen Klimaschutzziele definiert, eine gesetzliche Grundlage für einen kantonalen Klimaplan geschaffen und ein kantonaler Klimafonds eingerichtet werden. Der Staatsrat beantragte dem Grossen Rat die Annahme der Motion.

⁹ Dies betrifft alle Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von höchstens 3,5 t. Für Motorräder, Lieferwagen und andere leichte Nutzfahrzeuge werden ebenfalls Steuerreduktionen gewährt werden können. Dem ist anzufügen, dass der Bund die Energieetikette demnächst auf Lieferwagen und andere leichte Nutzfahrzeuge ausweiten will.

¹⁰ Zum Beispiel: Ein Elektrofahrzeug mit Energieetikette A kommt in den Genuss einer dauerhaften Steuerreduktion von 50 %.

5. Stellungnahme des Staatsrats

Aus dieser vielfältigen Aufstellung, die keineswegs abschliessend ist, geht hervor, dass der Staat schon zahlreiche Massnahmen für eine nachhaltige Mobilität getroffen hat oder demnächst treffen wird. Daneben werden Massnahmen, die auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen abzielen, in den künftigen Klimaplan aufgenommen werden. Somit ist es aus Sicht des Staatsrats weder nötig noch zielführend, ein weiteres, neues Dokument mit Klimaschutzmassnahmen auszuarbeiten. Dies würde zudem Zeit in Anspruch nehmen und Ressourcen binden. Der Staatsrat schlägt hingegen vor, den Vorschlägen und Anregungen der Grossrätinnen Müller und Senti namentlich bei der Ausarbeitung des Klimaplans Rechnung zu tragen.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat erheblich zu erklären.

26. November 2019

Anhang

—

Haltestellenkategorien / Erschliessungsgüteklassen

Anhang

Haltstellenkategorien

Kursintervall	Bahnknoten	Bahnlinie / Busknoten	Regional-/Stadt-/lokaler Bus
< 10 Min.	I	I	II
11 bis 20 Min.	I	II	III
21 bis 40 Min.	II	III	IV
41 bis 60 Min.	III	IV	V
61 bis 120 Min.	-	V	VI

Erschliessungsgüteklassen

Haltstellenkategorie	Erreichbarkeit der Haltestellen (Distanzen in m)				
	< 300 m	300–500 m	501–750 m	751–1000 m	1001–1500 m
I	Klasse A	Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D
II	Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E
III	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E	Klasse E
IV	Klasse C	Klasse D	Klasse E	Klasse E	–
V	Klasse D	Klasse E	Klasse E	–	–
VI	Klasse E	Klasse E	–	–	–



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Schmid Ralph Alexander / Dafflon Hubert

2019-GC-68

Interdiction des sacs en plastique à usage unique sur le territoire du canton de Fribourg

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 mai 2019, il est demandé au Conseil d'Etat de modifier la loi sur la gestion des déchets (LGD) du 13 novembre 1996 afin d'y intégrer un nouvel article sur la réduction des plastiques à usage unique et ainsi interdire la mise à disposition gratuite de sacs plastiques dans les lieux de vente sur territoire fribourgeois.

Cette motion emboîte le pas à l'action du canton de Genève, premier canton en Suisse dont le Grand Conseil a accepté à l'unanimité la modification de sa loi sur la gestion des déchets, en réaction à l'importante quantité de plastique consommée mondialement chaque année, en particulier les sacs en plastiques à usage unique, et dont seulement une infime partie est ensuite traitée (12 % incinérée, 9 % recyclée), le reste finissant en décharge, dans les océans ou encore dans les sols. Les conséquences sur la faune et la flore sont d'ailleurs reconnues et celles sur la santé commencent à être révélées. En Suisse, la contamination par les microplastiques est une réalité, tant dans nos lacs que dans le sol.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Tout comme les motionnaires, le Conseil d'Etat est sensible à la thématique de la pollution des sols et des eaux par les plastiques avec des conséquences néfastes sur la faune et la flore. Il soutient donc cette motion qui vise à interdire la mise à disposition gratuite en caisse de sacs plastiques et à mettre en œuvre des mesures qui favorisent l'utilisation de sacs réutilisables et qui encouragent les commerces à éviter les emballages plastiques.

Le Conseil d'Etat souhaite même aller plus avant dans le cadre de la révision générale de la loi cantonale sur la gestion des déchets (LGD) et du plan de gestion des déchets (PGD) dont les travaux viennent de commencer et devraient durer environ 3 ans.

En effet, plusieurs études ont récemment été réalisées en Suisse, ou sont en cours, au sujet des plastiques libérés chaque année dans l'environnement et des activités à l'origine des impacts. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'EMPA ont communiqué le 12 juillet 2019 que près de 5000 tonnes de plastique se dispersent dans l'environnement chaque année et que la pollution par le plastique est bien plus importante sur et dans les sols que dans les eaux. Il est par ailleurs précisé que ce chiffre ne tient pas compte de certains plastiques tels que le caoutchouc libéré dans l'environnement par l'abrasion des pneus.

La présence de ces plastiques dans l'environnement est principalement à mettre en lien avec le littering – l'abandon de déchets sur la voie publique – l'utilisation de films plastiques en agriculture, le compostage de déchets organiques contenant encore du plastique, la gestion des déchets sur les chantiers, le lavage et le port de vêtements en fibres synthétiques ainsi que l'utilisation de cosmétiques.

La thématique des emballages en plastiques est un sujet d'actualité qui fait l'objet de plusieurs interventions politiques au niveau fédéral et dans certains cantons.

III. Conclusion et position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat va analyser les mesures envisageables au niveau cantonal, en respectant le cadre légal au niveau de la Confédération, afin de lutter contre la pollution des sols et des eaux par les plastiques et définir un catalogue de mesures complémentaires à celles existantes ou prévues au niveau fédéral. Les mesures mentionnées par les motionnaires seront prises en compte dans ce cadre, adaptées si nécessaires et complétées par des mesures plus larges visant la diminution de la production générale de déchets et la limitation de la libération de déchets en plastique dans l'environnement.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion qui sera concrétisée dans les limites du droit fédéral dans le cadre de la révision générale de la LGD et du PGD. Les travaux de révision de cette législation nécessiteront très probablement un peu plus de temps. Le Conseil d'Etat informe par conséquent le Grand Conseil que le respect du délai légal d'une année pour donner « la suite qu'elle comporte » à la présente motion ne pourra être respecté.

26 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Schmid Ralph Alexander / Dafflon Hubert

2019-GC-68

Verbot von Einweg-Plastiksäcken auf dem Gebiet des Kantons Freiburg

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 21. Mai 2019 eingereichten und begründeten Motion wird eine Änderung des Gesetzes vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung beantragt, um einen Artikel hinzuzufügen, mit dem den Verkaufsstellen auf Freiburger Boden untersagt wird, gratis Plastiksäcke zur Verfügung zu stellen, mit dem Ziel, zur Verringerung von Einweg-Plastiksäcken beizutragen.

Die Motion folgt dem Vorbild des Kantons Genf, dem ersten Kanton der Schweiz, dessen Legislative die Änderung des Gesetzes über die Abfallwirtschaft einstimmig angenommen hat, als Reaktion auf die grosse Menge an Kunststoff, die jedes Jahr weltweit verbraucht wird. Damit sind insbesondere Einweg-Plastiksäcke gemeint, von denen nur ein geringfügiger Teil nach Gebrauch richtig entsorgt und behandelt wird (12 % werden verbrannt, 9 % wiederverwertet; der Rest landet auf Deponien, in den Ozeanen oder in der Erde). Die Folgen für Fauna und Flora sind bekannt und die Folgen für die Gesundheit beginnen sich zu zeigen. Auch in der Schweiz ist die Verschmutzung durch Mikroplastik eine Realität, sowohl in unseren Seen als auch im Boden.

II. Antwort des Staatsrats

Wie die Motionäre ist auch der Staatsrat besorgt wegen der Verschmutzung der Böden und Gewässer durch Kunststoffe und wegen der schädlichen Auswirkungen auf Fauna und Flora, die damit einhergehen. Er unterstützt daher die Motion, welche die freie Verfügbarkeit von Plastiksäcken an der Kasse verbieten und Massnahmen ergreifen will, welche die Verwendung von Mehrwegsäcken fördern und den Handel ermutigen, Kunststoffverpackungen zu meiden.

Im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (ABG) und der Kantonalen Abfallplanung (KAP), die gerade erst in Angriff genommen wurde und etwa drei Jahre dauern dürfte, will der Staatsrat noch weitergehen als die Motion.

In der Schweiz wurden in jüngster Zeit mehrere Studien über die jährlich in die Umwelt freigesetzten Kunststoffe und die Tätigkeiten, die am Ursprung dieses Problems stehen, durchgeführt oder laufen derzeit. Am 12. Juli 2019 teilten das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und die Empa mit, dass jedes Jahr fast 5000 t Kunststoff in die Umwelt freigesetzt werden und dass die Kunststoffbelastung auf und im Boden viel höher ist als in den Gewässern. In dieser Statistik sind gewisse Quellen wie etwa der Reifenabrieb nicht berücksichtigt.

Das Vorhandensein dieser Kunststoffe in der Umwelt hängt hauptsächlich mit dem Littering (Wegwerfen oder Liegenlassen im öffentlichen Raum von kleinen Abfallmengen), der Verwendung von Kunststofffolien in der Landwirtschaft, der Kompostierung von organischen Abfällen, die Kunststoff enthalten, der Abfallbewirtschaftung auf Baustellen, dem Waschen und Tragen von Kunstfaserbekleidung und der Verwendung von Kosmetika zusammen.

Das Thema Kunststoffverpackungen ist ein aktuelles Thema, das Gegenstand mehrerer politischer Interventionen auf Bundesebene und in einigen Kantonen ist.

III. Schlussfolgerung und Standpunkt des Staatsrats

Der Staatsrat wird analysieren, welche Massnahmen auf kantonaler Ebene, unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens auf Bundesebene, denkbar sind, um gegen die Kunststoffbelastung von Böden und Gewässern vorzugehen, und er wird einen Massnahmenkatalog definieren, um die auf Bundesebene bestehenden oder geplanten Massnahmen zu ergänzen. Die in der Motion erwähnten Massnahmen werden in diesem Rahmen berücksichtigt und bei Bedarf angepasst sowie durch weitergehende Massnahmen ergänzt werden, mit welchen die Abfallproduktion im Allgemeinen und die Freisetzung von Plastikabfällen in die Umwelt im Speziellen reduziert werden können.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt der Staatsrat die Motion im Rahmen des Bundesrechts zur Annahme. Deren Umsetzung wird im Rahmen der Totalrevision des ABG und der KAP erfolgen. Die Arbeiten für diese Revision wird Zeit in Anspruch nehmen. Somit wird es nicht möglich sein, der Motion innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist «die entsprechende Folge zu geben».

26. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Senti Julia / Mutter Christa
Base légale pour le climat et l'environnement

2019-GC-44

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 28 mars 2019, les députées Julia Senti et Christa Mutter demandent la création d'une loi cantonale pour le climat et pour l'environnement. Elles proposent trois solutions : une loi commune à la protection du climat et de l'environnement ; deux lois traitant distinctement de ces objets ; *a minima*, l'intégration de bases légales sur le climat dans les législations sectorielles pertinentes (par exemple la Loi sur l'énergie).

Elles demandent en particulier que la loi intègre :

1. Un objectif climatique cantonal. Elles citent à titre illustratif les objectifs sous-tendus par l'Accord de Paris (pour la Suisse, -50 % d'émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990, puis -70 à -85 % d'ici 2050, selon le Conseil fédéral) ou proposés par l'initiative pour les glaciers (réduction des émissions nettes à zéro à l'horizon 2050).
2. Une base légale pour l'élaboration d'un plan climat cantonal couvrant et coordonnant les différents domaines concernés.
3. Des solutions pour le financement des mesures, notamment à travers la création d'un Fonds cantonal pour le climat.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte international et national

La conférence sur le climat qui s'est tenue en 2015 à Paris a vu la signature d'un accord historique, enjoignant pour la première fois les Etats à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. En ratifiant l'accord de Paris, la Suisse s'est engagée à réduire ses émissions de 50 % (en équivalents CO₂) d'ici 2030. A l'horizon 2050, un objectif de neutralité climatique (neutralité carbone) a été annoncé par le Conseil fédéral, tout comme par d'autres acteurs, comme l'Alliance climatique suisse ou le comité de l'initiative pour les glaciers.

La participation active des cantons et des communes est indispensable pour atteindre de tels objectifs. Les cantons sont, en effet, responsables de la mise en œuvre de politiques centrales en lien avec les changements climatiques, telles que la mobilité, l'aménagement du territoire, l'agriculture et l'énergie. Sur le plan international, la récente synthèse du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), destinée aux responsables politiques et publiée le 8 octobre 2018, en appelle également à la proactivité des collectivités publiques. Les experts soulignent que le

renforcement des politiques climatiques à l'échelle régionale et locale représentera une contribution importante à la limitation globale du réchauffement climatique.

Au niveau suisse, les cantons de Genève et de Zurich se sont déjà dotés d'un plan climat cantonal afin de renforcer et coordonner leurs actions dans les domaines de l'adaptation aux changements climatiques et de la réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES). Des démarches similaires sont actuellement en cours dans les cantons de Vaud et du Valais, et des réflexions ont été initiées ou ont abouti dans différentes villes (Zurich, Berne ou Lausanne par exemple).

2. Vers un plan climat cantonal fribourgeois

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, conscient de ces enjeux, a intégré la question climatique à son Programme gouvernemental pour la législature 2017–2021. Une responsable a été engagée en mai 2018 auprès du Service de l'environnement (SEn) et un plan climat cantonal est actuellement en préparation, sous la houlette d'un comité de pilotage dont font partie deux conseillers d'Etat (le Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et le Directeur de l'économie et de l'emploi). Son élaboration se structure autour de plusieurs modules :

- > *un volet adaptation*, visant à identifier les défis climatiques les plus significatifs pour ces prochaines années, à évaluer le besoin d'agir face à ces défis, et à déterminer les mesures à mettre en place pour y faire face ;
- > *un volet atténuation*, visant à identifier les principales sources d'émissions de CO₂ dans le canton et à mettre en place les mesures propres à les réduire ;
- > *des projets pilotes*, visant à renforcer l'innovation des projets d'adaptation et d'atténuation et à sensibiliser et convaincre de l'urgence d'agir pour le climat (exemple : Climat Lunch pour les collaborateurs et les collaboratrices de l'Etat) ;
- > *une réflexion politique et légale*, visant à identifier les enjeux au niveau stratégique, légal et politique, à proposer des options pour y répondre, ainsi qu'à émettre des recommandations visant à ancrer les actions du canton sur le long terme.

Le plan climat déterminera les objectifs, les mesures, les responsabilités et le financement nécessaires à la mise en place d'une politique climatique cantonale ambitieuse. Le climat étant par essence une thématique transversale, le plan fait l'objet d'un processus d'élaboration itératif et d'échanges réguliers entre les directions et services compétents, ainsi qu'avec différents acteurs de l'économie et de la société civile (ateliers participatifs, échanges bilatéraux, procédures de consultation interne et externe). La rencontre entre une délégation du Conseil d'Etat et des représentant-e-s des jeunes grévistes pour le climat, le 8 avril 2019, a participé de cette logique. Les travaux avancent bien et la volonté est de soumettre le plan climat au Conseil d'Etat au deuxième semestre de l'année 2020, puis dans la foulée au Grand Conseil.

En parallèle, le Conseil d'Etat a accueilli favorablement un postulat demandant la création d'une plateforme pour les citoyens et les citoyennes qui souhaiteraient compenser leurs émissions en soutenant des projets régionaux. Les réflexions à ce sujet sont en cours. Un projet-pilote de labellisation du Service de l'Environnement auprès de la Fondation Carbon Fri a également été initié, dans l'optique de renforcer l'exemplarité climatique de l'administration cantonale.

L'ensemble de ces mesures a été abordé par le Conseil d'Etat dans le cadre de sa journée de retraite du 13 novembre 2019, qui a été entièrement consacré à la politique climatique du Conseil d'Etat et a permis à ce dernier de se positionner de manière systématique sur les enjeux climatiques.

3. Position du Conseil d'Etat

Ces différents éléments démontrent que plusieurs actions entreprises ces derniers mois vont, déjà, dans le sens de la motion. Le Conseil d'Etat reconnaît toutefois avec les motionnaires qu'un ancrage formel du plan climat au sein de l'appareil législatif cantonal représenterait un moyen efficace d'inscrire la stratégie dans la durée, de lui conférer un caractère contraignant et de renforcer sa légitimité.

Le Conseil d'Etat souhaite également examiner l'opportunité de la mise en place d'un Fonds pour le climat. Ce dernier pourrait permettre à la fois de renforcer les activités liées à la mise en place du plan climat et d'encourager les investissements visant à la réduction des émissions de CO₂, comme par exemple dans le domaine de l'assainissement énergétique des bâtiments qui permettent en outre à l'Etat de réaliser des économies significatives dans ses dépenses d'énergie. Toutefois il conviendra d'examiner cette volonté à la lumière des fonds déjà existants (Fonds d'infrastructures, Fonds de l'énergie) et couvrant tout ou partie des buts similaires. L'ambition des mesures déployées dans le cadre du plan climat, de même que leurs effets, dépendront fortement des moyens alloués. Assurer un financement adéquat représente dès lors un enjeu crucial pour répondre aux attentes légitimes émises par la population.

En résumé, afin de garantir l'assise légale et financière du plan climat, le Conseil d'Etat appelle à accepter la motion 2019-GC-44.

Tout en poursuivant l'élaboration de mesures concrètes dans le cadre du plan climat, le Conseil d'Etat est prêt à entamer rapidement les travaux législatifs afin de présenter au Grand Conseil un projet pour créer des bases légales répondant aux demandes des motionnaires et intégrant :

- > un objectif climatique général aligné sur l'accord de Paris et les décisions du Conseil fédéral ;
- > une base légale prévoyant l'élaboration d'un plan climat ;
- > une analyse de l'opportunité de créer un Fonds spécifique pour le climat en tenant compte des objectifs et des moyens d'autres Fonds existants.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la présente motion.

26 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Senti Julia / Mutter Christa

2019-GC-44

Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 28. März 2019 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossrätinnen Julia Senti und Christa Mutter die Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Grundlage für den Klima- und den Umweltschutz. Möglich seien: ein gemeinsames Umwelt- und Klimagesetz; zwei gesonderte kantonale Gesetze; *als Notlösung*, die Regelung des Klimaschutzes im Energiegesetz und in anderen Gesetzen.

Laut Motion soll das Gesetz folgende Elemente festlegen:

1. die kantonalen Klimaschutzziele; als Beispiel zitieren die Verfasserinnen der Motion die Ziele gemäss Klima-Übereinkommen von Paris (für die Schweiz: -50 % Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zu 1990 und darauf laut Bundesrat zwischen -70 % und -85 % bis 2050) sowie die Gletscher-Initiative, die fordert, dass die Treibhausgasemissionen bis 2050 bei «netto Null» liegen;
2. die Schaffung eines kantonalen Masterplans als Koordinationsinstrument;
3. die Finanzierung der Massnahmen, namentlich mit der Schaffung eines kantonalen Klimafonds.

II. Antwort des Staatsrats

1. Internationaler und nationaler Kontext

An der Klimakonferenz in Paris Ende 2015 wurde ein historisches Übereinkommen verabschiedet, das erstmals alle Staaten zur Reduktion der Treibhausgasemissionen verpflichtet. Die Schweiz hat das Abkommen von Paris ratifiziert und sich damit verpflichtet, die Treibhausgasemissionen in CO₂-Äquivalenten bis 2030 um 50 % zu senken. Der Bundesrat hat kürzlich das Klimaziel 2050 – Netto-Null Emissionen (CO₂-Neutralität) angekündigt. Dieses Ziel wird auch von weiteren Akteuren wie der Klima-Allianz Schweiz oder dem Initiativkomitee der Gletscher-Initiative unterstützt.

Diese Ziele können nur erreicht werden, wenn die Kantone und Gemeinden aktiv mitwirken. Die Kantone sind nämlich zuständig für die Umsetzung der Politiken, die für die Bekämpfung des Klimawandels und seiner Folgen zentral sind (Mobilität, Raumplanung, Landwirtschaft, Energie usw.). Auf internationaler Ebene kann die Synthese des zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimawandel (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) erwähnt werden, die am 8. Oktober 2018 für die Politikverantwortlichen publiziert worden ist und ebenfalls die öffentliche Hand aufruft, proaktiv zu handeln. Die Experten betonen darin, dass die Stärkung der Klimapolitik

auf regionaler und lokaler Ebene ein wichtiger Beitrag zur Begrenzung der globalen Erwärmung leisten werde.

Auf nationaler Ebene haben sich die Kantone Genf und Zürich bereits einen kantonalen Klimaplan gegeben, um ihre Massnahmen in den Bereichen Anpassung an den Klimawandel und Senkung der Treibhausgasemissionen zu stärken und zu koordinieren. In den Kantonen Waadt und Wallis gibt es vergleichbare Bestrebungen und in verschiedenen Städten (z. B. Zürich, Bern und Lausanne) wurden entsprechende Überlegungen lanciert oder sind bereits abgeschlossen.

2. Entwicklung eines Klimaplans für den Kanton Freiburg

Der Staatsrat weiss um die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klima und hat diese Frage deshalb in sein Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2017–2021 aufgenommen. Im Mai 2018 hat das Amt für Umwelt (AfU) eine Verantwortliche für den Klimaplan angestellt. Auch ist die Ausarbeitung eines kantonalen Klimaplans bereits im Gang; dies unter der Führung eines Steuerungsausschusses, in welchem zwei Staatsräte vertreten sind (der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor sowie der Volkswirtschaftsdirektor). Dieser Klimaplan wird mehrere Module umfassen:

- > *Anpassung*: In diesem Teil sollen die für die kommenden Jahre bedeutendsten Klimaherausforderungen identifiziert, der Handlungsbedarf bewertet, und die für die Bewältigung der Herausforderungen nötigen Massnahmen bestimmt werden.
- > *Minderung*: In diesem Teil sollen die wichtigsten CO₂-Emissionsquellen im Kanton identifiziert und die Massnahmen zur Senkung der Emissionen bestimmt werden.
- > *Pilotprojekte*: Hier geht es darum, die Innovationen bei den Anpassungs- und Minderungsprojekten zu erhöhen, zu sensibilisieren und von der Dringlichkeit zum Handeln zugunsten des Klimas zu überzeugen (z. B. Klima-Lunches für die Staatsangestellten).
- > *Politische und rechtliche Überlegungen*: In diesem Modul sollen die Herausforderungen auf strategischer, rechtlicher und politischer Ebene ermittelt, Optionen zur Bewältigung dieser Herausforderungen vorgeschlagen und Empfehlungen zur langfristigen Verankerung der kantonalen Massnahmen erlassen werden.

Im Klimaplan werden die Ziele, Massnahmen und Verantwortlichkeiten und die Finanzierung für eine ehrgeizige kantonale Klimapolitik festgelegt werden. Da das Klima dem Wesen nach ein Querschnittsthema ist, ist der Klimaplan Gegenstand eines iterativen Entwicklungsprozesses und eines regelmässigen Austauschs zwischen den zuständigen Direktionen und Ämtern sowie mit verschiedenen Akteuren der Wirtschaft und Zivilgesellschaft (partizipative Workshops, bilateraler Austausch, interne und externe Konsultationsverfahren). Das Treffen am 8. April 2019 zwischen einer Delegation des Staatsrats und jungen Klimastreikern war ganz in diesem Sinne. Die Arbeiten schreiten gut voran; der Klimaplan soll in der zweiten Jahreshälfte 2020 dem Staatsrat und darauf dem Grossen Rat vorgelegt werden.

In derselben Periode sprach sich der Staatsrat auch für die Annahme eines Postulats aus, mit dem die Schaffung einer Internet-Plattform gefordert wird, die den Bürgerinnen und Bürgern regionale Projekte zur freiwilligen Kompensation ihrer Treibhausgasemissionen anbietet. Die entsprechenden Überlegungen sind in Gang. Daneben wurde ein Pilotprojekt zur Zertifizierung des AfU durch die Stiftung Carbon Fri gestartet, damit die Kantonsverwaltung eine Vorreiterrolle beim Klimaschutz einnehmen kann.

Der Staatsrat hat am 13. November 2019 eine Klausurtagung durchgeführt, welche vollständig der Klimapolitik des Staatsrats gewidmet war. Dabei befasste er sich eingehend mit den vorstehend aufgeführten Massnahmen und konnte sich in systematischer Weise zu den klimapolitischen Herausforderungen positionieren.

3. Position des Staatsrats

Aus den Ausführungen geht hervor, dass in den letzten Monaten bereits mehrere Massnahmen ergriffen wurden, die in die Richtung der Motion gehen. Dessen ungeachtet stimmt der Staatsrat mit den Verfasserinnen der Motion überein, dass eine formelle Verankerung des Klimaplanes im kantonalen Recht ein wirksames Mittel wäre, um die Strategie dauerhaft festzulegen, sie verbindlich zu machen und ihre Legitimität zu stärken.

Der Staatsrat wünscht auch, die Zweckmässigkeit der Einrichtung eines Klimafonds zu prüfen. Dieser sollte es ermöglichen, die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Klimaplanes zu stärken und die Investitionen zur Reduktion der CO₂-Emissionen, wie beispielsweise der energetischen Sanierung der Gebäude, welche dem Staat auch erhebliche Einsparungen bei seinen Energiekosten erlauben würde, zu fördern. Es gilt aber, diesen Wunsch unter Berücksichtigung der bereits existierenden Fonds (Infrastrukturfonds, Energiefonds) zu prüfen, welche bereits ganz oder teilweise die gleichen Ziele verfolgen. Die Ambitionen der im Rahmen des Klimaplanes eingesetzten Massnahmen sowie ihre Auswirkungen werden stark von den zugewiesenen Ressourcen abhängen. Die Sicherstellung einer adäquaten Finanzierung ist daher unerlässlich, um den legitimen Erwartungen der Bevölkerung gerecht zu werden.

Aus den dargelegten Gründen und um die rechtliche und finanzielle Verankerung des Klimaplanes sicherzustellen, schlägt der Staatsrat die Motion 2019-GC-44 zur Annahme vor.

Der Staatsrat ist bereit, im Rahmen des Klimaplanes konkrete Massnahmen zu entwickeln und umgehend mit der Gesetzgebungsarbeit zu beginnen, um dem Grossen Rat einen Vorschlag zur Schaffung von gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, der den Forderungen der Motionärinnen entspricht und folgende Punkte umfasst:

- > ein allgemeines Klimaziel, das mit dem Pariser Übereinkommen und den Beschlüssen des Bundesrates im Einklang steht;
- > eine Rechtsgrundlage für die Ausarbeitung eines Klimaplanes;
- > die Prüfung der Zweckmässigkeit eines spezifischen Klimafonds unter Berücksichtigung der Ziele und Mittel von andern bestehenden Fonds.

Der Staatsrat empfiehlt Ihnen, die Motion anzunehmen.

26. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Mesot Roland

2020-GC-19

Cadence à la demi-heure sur la ligne Palézieux–Fribourg & Fribourg–Palézieux

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 6 février 2020, le Député Roland Mesot et 43 cosignataires demandent « d'étudier la mise en service d'une cadence à la demi-heure entre Palézieux–Fribourg & Fribourg–Palézieux ». Ils constatent en effet que toutes les haltes ferroviaires du district de la Veveyse, mis à part celle de La Verrerie, bénéficient de la cadence 30 minutes et que cette cadence est également disponible entre Palézieux et Lausanne.

II. Réponse du Conseil d'Etat

De nombreux trains circulent, dans les deux sens, sur la ligne ferroviaire Fribourg/Freiburg–Lausanne :

- > Trains RER (régionaux) Fribourg/Freiburg–Romont (S40) à la cadence 30 minutes
- > Trains RegioExpress (RE) Bulle–Romont–Fribourg/Freiburg(–Düdingen–Berne) à la cadence 30 minutes
- > Trains InterRegio (IR) Lucerne–Berne–Fribourg/Freiburg–Romont–Palézieux–Lausanne–Genève–Aéroport (IR15) à la cadence horaire
- > Trains Intercity (IC) St-Gall–Zurich–Berne–Fribourg/Freiburg–Lausanne–Genève–Aéroport (IC1) à la cadence horaire
- > Trains RER Kerzers–Palézieux–Lausanne (S9) à la cadence horaire
- > Trains RER Palézieux–Lausanne–Grandson (S5) à la cadence horaire
- > Trains RER Palézieux–Lausanne–Allaman (S4) à la cadence horaire amorcés deux fois le matin depuis Romont et prolongés deux fois le soir jusqu'à Romont ; un sillon par sens est réservé chaque heure pour des trains marchandises (deux dès 2035)

L'infrastructure actuelle de cette ligne permet très difficilement d'y faire rouler des trains supplémentaires avec des temps de correspondance convenables aux nœuds ferroviaires de Romont et Palézieux. La relation Palézieux–Lausanne a donc été privilégiée. Les pendulaires de la Veveyse, dans leur grande majorité, travaillent ou suivent une formation supérieure sur l'Arc lémanique. Il existe ainsi de très bonnes correspondances à Palézieux entre les trains de et vers Lausanne et les trains RER Bulle–Palézieux circulant à la cadence 30 minutes.

Après de longues discussions et tractations, les CFF Grandes Lignes ont décidé, compte tenu de la multitude de chantiers planifiés, de réintroduire de manière provisoire l'arrêt des trains IR15 Lucerne–Berne–Fribourg/Freiburg–Lausanne–Genève–Aéroport à Romont et Palézieux. Cet arrêt des IR a remplacé en décembre 2017 (très avantageusement pour les Glânois et les Veveysans) la

coupe-accroche à Romont du RE Romont–Palézieux sur le RE Berne–Fribourg/Freiburg–Romont–Fribourg/Freiburg ainsi que sur les RE Romont–Palézieux–Lausanne–Genève. Ces deux compositions se suivaient de quelques minutes entre Romont et Palézieux formant un doublon sans qu'une correspondance entre elles ne soit possible. Ces deux offres n'étaient donc pas rentables pour les CFF.¹

A noter qu'il est également possible de relier les haltes ferroviaires de la Veveysse à Fribourg/Freiburg via Bulle deux fois par heure.

	Via Palézieux (IR)	Via Bulle
Châtel-Saint-Denis	49 minutes	67 minutes
Semsaies	60 minutes	60 ou 65 minutes
Bossonnens	43 minutes	77 minutes

Tab. 1 : Temps de parcours jusqu'à Fribourg/Freiburg

Etant donné la difficulté à faire circuler des trains supplémentaires entre Fribourg/Freiburg et Lausanne, les cantons de Fribourg et de Vaud souhaitent que les corrections de tracés initialement prévues dans Rail 2000, mais abandonnées pour des raisons financières, soient réalisées. Ils ont demandé et obtenu que les études sur les aménagements à l'infrastructure permettant la diminution du temps de parcours des trains et l'augmentation de la capacité de cette ligne soient incluses dans l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES EA 2035)² de la Confédération, ce en vue de leur réalisation dans la prochaine étape d'aménagement. L'instauration d'une deuxième liaison horaire entre Romont et Lausanne, avec desserte régionale entre Romont et Palézieux, a également été demandée par l'Etat de Fribourg dans le cadre de la procédure d'établissement de PRODES EA 2035. Ce projet d'offre n'a pas été retenu par la Confédération mais reste un objectif important pour le canton de Fribourg.

En attendant la réalisation de corrections de tracés sur cette ligne qui permettra l'amélioration et l'augmentation de l'offre, le Conseil d'Etat est d'accord d'étudier l'introduction d'un train supplémentaire entre Fribourg/Freiburg et Palézieux, par exemple en prolongeant le RER Fribourg/Freiburg–Romont jusqu'à Palézieux ou avec la réintroduction de la coupe/accroche sur les RE Fribourg/Freiburg–Bulle. Cela permettrait d'améliorer sensiblement la liaison de la Veveysse avec la capitale du canton. Cette étude devra également déterminer les coûts et estimer le nombre de voyageurs potentiels.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à accepter le présent postulat.

21 avril 2020

¹ La desserte de Romont et Palézieux une fois par heure par une ligne ferroviaire rapide du trafic grandes lignes (TGL) est comprise dans la Concession qui lie les CFF à la Confédération. Les CFF sont donc tenus de garantir pour ces deux gares une desserte du TGL.

² PRODES a pour objectif de planifier par étapes les projets d'aménagement de l'infrastructure sur le réseau ferroviaire suisse. Le financement est assuré via le fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF).



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Mesot Roland

2020-GC-19

Halbstundentakt auf der Linie Palézieux–Freiburg bzw. Freiburg–Palézieux

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 6. Februar 2020 eingereichten und begründeten Postulat fordert Grossrat Roland Mesot zusammen mit 43 Mitunterzeichnenden die Einführung des Halbstundentakts zwischen Palézieux und Freiburg bzw. zwischen Freiburg und Palézieux. Anlass für diese Forderung ist die Feststellung, dass sämtliche Bahnhofstestellen des Vivisbachbezirks mit Ausnahme der Haltestelle La Verrerie alle 30 Minuten bedient werden und dass der Halbstundentakt auch zwischen Palézieux und Lausanne gilt.

II. Antwort des Staatsrats

Auf der Bahnlinie Fribourg/Freiburg–Lausanne verkehren in beide Richtungen zahlreiche Züge:

- > die Regionalzüge der RER-Linie Fribourg/Freiburg–Romont (S40), im Halbstundentakt;
- > die RegioExpress-Züge (RE) der Linie Bulle–Romont–Fribourg/Freiburg(–Düdingen–Bern), im Halbstundentakt;
- > die InterRegio-Züge (IR) der Linie Luzern–Bern–Fribourg/Freiburg–Romont–Palézieux–Lausanne–Genf–Genf Flughafen (IR15), im Stundentakt;
- > die Intercity-Züge (IC) der Linie St. Gallen–Bern–Fribourg/Freiburg–Lausanne–Genf–Genf Flughafen (IC1), im Stundentakt;
- > die S-Bahn-Züge der RER-Linie Kerzers–Palézieux–Lausanne (S9), im Stundentakt;
- > die S-Bahn-Züge der RER-Linie Palézieux–Lausanne–Grandson (S5), im Stundentakt;
- > die S-Bahn-Züge der RER-Linie Palézieux–Lausanne–Allaman (S4), im Stundentakt, wobei die Züge zweimal am Morgen in Romont starten und zweimal am Abend bis Romont verlängert werden; eine Trasse (ein Nutzungsrecht) je Richtung und Stunde ist für Güterzüge reserviert (ab 2035 werden es zwei Trassen sein).

Die aktuelle Infrastruktur dieser Strecke macht es sehr schwierig, zusätzliche Züge mit geeigneten Anschlusszeiten bei den Eisenbahnknotenpunkten Romont und Palézieux zu betreiben. Die Verbindung Palézieux–Lausanne erhielt deshalb den Vorrang. Die überwiegende Mehrheit der Pendlerinnen und Pendler aus dem Vivisbachbezirk arbeitet oder studiert in der Genferseeregion. In Palézieux gibt es sehr gute Verbindungen zwischen den Zügen von und nach Lausanne und den RER-Zügen Bulle–Palézieux, die im Halbstundentakt fahren.

Nach langwierigen Diskussionen und Verhandlungen hat Fernverkehr SBB angesichts der Vielzahl der geplanten Baustellen beschlossen, den Halt des IR15 Luzern–Bern–Freiburg/Freiburg–Lausanne–Genf–Genf Flughafen in Romont und Palézieux vorübergehend wieder einzuführen. Im

Dezember 2017 ersetzte dieser Halt (äusserst vorteilhaft für die Bevölkerung des Glane- und des Vivisbachbezirks) das Trennen/Vereinigen in Romont des RE Romont–Palézieux mit dem RE Bern–Fribourg/Freiburg–Romont–Fribourg/Freiburg und dem RE Romont–Palézieux–Lausanne–Genf (Flügelzug-Konzept). Diese beiden Kompositionen folgten einander in einem Abstand von nur wenigen Minuten zwischen Romont und Palézieux. Dies führte zur einer Doppelspurigkeit, ohne dass ein Anschluss zwischen den beiden Zügen hätte sichergestellt werden können. Die Aufrechterhaltung dieser beiden Angebote waren daher für die SBB nicht rentabel.¹

Es sei auch daran erinnert, dass es zweimal pro Stunde eine Bahnverbindung zwischen dem Vivisbachbezirk und Fribourg/Freiburg via Bulle besteht:

	Via Palézieux (IR)	Via Bulle
Châtel-Saint-Denis	49 Minuten	67 Minuten
Semsaies	60 Minuten	60 oder 65 Minuten
Bossonnens	43 Minuten	77 Minuten

Tab. 1: Fahrzeit bis Fribourg/Freiburg

Angesichts der Schwierigkeit, zusätzliche Züge zwischen Fribourg/Freiburg und Lausanne verkehren zu lassen, möchten die Kantone Freiburg und Waadt, dass die ursprünglich im Rahmen von Bahn 2000 geplanten, aber aus finanziellen Gründen aufgegebenen Korrekturen der Streckenführung nun durchgeführt werden. Sie haben beantragt und erwirkt, dass die Studien zu den Infrastrukturarbeiten zur Verkürzung der Fahrzeiten und zur Erhöhung der Kapazität auf dieser Strecke in den Ausbauschnitt 2035 des strategischen Entwicklungsprogramms für die Bahninfrastruktur (STEP AS 2035)² aufgenommen werden, damit die Arbeiten im nächsten Ausbauschnitt verwirklicht werden können. Der Staat Freiburg hat zudem im Rahmen des Verfahrens für die Ausarbeitung des STEP AS 2035 die Einrichtung einer zweiten stündlichen Verbindung zwischen Romont und Lausanne mit einer regionalen Erschliessung der Bahnhöfe zwischen Romont und Palézieux beantragt. Dieses Angebotskonzept wurde vom Bund zwar nicht berücksichtigt. Für den Kanton Freiburg bleibt dies jedoch ein wichtiges Ziel.

Bis zur Realisierung der Korrektur der Streckenführung auf diesem Abschnitt, die eine Verbesserung und Erhöhung des Angebots ermöglichen wird, erklärt sich der Staatsrat bereit, die Einführung eines zusätzlichen Zuges zwischen Fribourg/Freiburg und Palézieux zu prüfen, z. B. durch die Verlängerung der RER Fribourg/Freiburg–Romont bis Palézieux oder durch die Wiedereinführung des Flügelzug-Konzepts für den RE Fribourg/Freiburg–Bulle. Dies würde die Verbindung zwischen dem Vivisbachbezirk und dem Kantonshauptort deutlich verbessern. Die Studie wird auch die Kosten bestimmen und das Passagierpotenzial einschätzen müssen.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat erheblich zu erklären.

21. April 2020

¹ Die stündliche Bedienung von Romont und Palézieux durch eine Bahnlinie des Fernverkehrs (FV) ist Teil der Konzession, die der Bund den SBB erteilt hat. Damit sind die SBB verpflichtet, für diese beiden Bahnhöfe eine FV-Bedienung zu garantieren.

² Mit dem STEP werden die Etappen für den Ausbau der Bahninfrastruktur geplant. Die Finanzierung erfolgt über den Bahninfrastrukturfonds (BIF).