

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.	2024-GC-23	Recours en grâce <i>Begnadigung</i>	Recours en grâce du 28 novembre 2023 <i>Begnadigungsgesuch vom 28. November 2023</i>	Huis clos <i>Geheime Beratung</i>	Bernard Bapst Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>		I
3.	2024-GC-37	Recours en grâce <i>Begnadigung</i>	Recours en grâce du 12 février 2024 <i>Begnadigungsgesuch vom 12. Februar 2024</i>	Huis clos <i>Geheime Beratung</i>	Bernard Bapst Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>		I
4.	2023-DIME-97	Décret <i>Dekret</i>	Décret relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des entités responsables de la mise en oeuvre des mesures de projet d'agglomération <i>Dekret über eine Investitionshilfe zugunsten der Trägerschaften, die für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zuständig sind</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Laurent Dietrich Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
5.	2023-GC-244	Postulat <i>Postulat</i>	De l'importance de la lutte contre le travail au noir <i>Wichtige Bekämpfung der Schwarzarbeit</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Sandra Lepori Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
6.	2023-GC-252	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi fribourgeoise sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp) <i>Änderung des Freiburger Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Simon Zurich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2023-GC-273	Motion <i>Motion</i>	Article 41 alinéa 4 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE du 25.11.1994, version entrée en vigueur le 01.01.2020) <i>Artikel 41 Absatz 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG vom 25.11.1994, Version in Kraft getreten am 01.01.2020)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Benoît Rey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				

Décret relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des entités responsables de la mise en oeuvre des mesures de projet d'agglomération

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité (LMob) et son règlement d'exécution du 20 décembre 2022 (RMob);

Vu la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) et son règlement d'exécution 1^{er} décembre 2009 (ReLATEC);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) et son règlement d'exécution du 12 mars 1996 (RFE);

Vu la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) et son règlement d'exécution du 22 août 2000 (RSub);

Vu le message du Conseil d'Etat 2023-DIME-97 du 12 mars 2024;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Un crédit cadre de 29'000'000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances pour le financement de l'aide aux investissements aux entités responsables de la mise en oeuvre des mesures de projets d'agglomération.

² Il couvre la période 2024–2027.

Art. 2

¹ Les crédits de paiement seront portés aux budgets d'investissement du Service de la mobilité, sous la rubrique SMOB 3808/5640.014, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

² Les disponibilités financières de l'Etat demeurent réservées.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat peut prolonger d'une année la période d'utilisation du crédit d'engagement.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à conclure avec les agglomérations les conventions de financement annuelles correspondantes.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.

Il entre en vigueur dès sa promulgation.

Dekret über eine Investitionshilfe zugunsten der Trägerschaften, die für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zuständig sind

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021 (MobG) und das dazugehörige Ausführungsreglement vom 20. Dezember 2022 (MobR);

gestützt auf das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG) und das dazugehörige Ausführungsreglement vom 1. Dezember 2009 (RPBR);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) und das dazugehörige Ausführungsreglement vom 12. März 1996 (FHR);

gestützt auf das Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG) und das dazugehörige Ausführungsreglement vom 22. August 2000 (SubR);

gestützt auf die Botschaft 2023-DIME-97 des Staatsrates vom 12. März 2024; auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Für die Finanzierung der Investitionshilfe zugunsten der Trägerschaften, die für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zuständig sind, wird bei der Finanzverwaltung ein Rahmenkredit von 29'000'000 Franken eröffnet.

² Er deckt den Zeitraum 2024–2027 ab.

Art. 2

¹ Die erforderlichen Zahlungskredite werden unter der Kostenstelle SMOB 3808/5640.014 in die Investitionsbudgets des Amts für Mobilität eingetragen und gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

² Die verfügbaren Mittel des Staates bleiben vorbehalten.

Art. 3

¹ Der Staatsrat kann die Frist für die Verwendung des Verpflichtungskredits um ein Jahr verlängern.

Art. 4

¹ Der Staatsrat wird ermächtigt, mit den Agglomerationen die entsprechenden jährlichen Finanzierungsvereinbarungen abzuschliessen.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.



Message 2023-DIME-97

12 mars 2024

—

Octroi d'une aide aux investissements aux entités responsables de la mise en œuvre des mesures de projets d'agglomération 2024 à 2027

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit-cadre d'un montant plafonné à 29 millions francs pour les années 2024 à 2027 destiné à l'aide aux investissements des agglomérations. Ce crédit permettra aux agglomérations de financer en partie certains de leurs investissements en matière de mobilité durable.

Table des matières

—

1	Introduction	2
2	Bases légales	4
3	Bilan de l'aide aux investissements pour les années 2015–2018	4
4	Nouvelle aide financière pour les années 2024–2027	5
4.1	Montant et modalités	5
4.2	Mesures susceptibles d'être subventionnées	6
5	Incidences financières et en personnel	7
6	Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes	7
7	Effets sur le développement durable	8
8	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et euro compatibilité	8
9	Autres Aspects	8
10	Conclusion	8

1 Introduction

Le canton de Fribourg compte actuellement deux agglomérations : l'Agglomération de Fribourg (qui regroupe les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne) et Mobul (formée des communes de Bulle, Le Pâquier, Morlon, Riaz et Vuadens). Des réformes de la structure des deux agglomérations (sur la base de la loi sur les agglomérations, LAgg) avec des périmètres cantonaux plus larges récemment arrêtés par le Conseil d'Etat sont en cours. Depuis 2024 Mobul s'est élargie avec Marsens, Echarlens, Broc et Gruyères et compte désormais 9 communes. A Fribourg les discussions de la nouvelle structure sont en cours. Pour le projet d'agglomération de cinquième génération, l'agglomération élargira déjà son périmètre avec au moins 15 communes supplémentaires qui se lient par le biais des conventions pour ce projet.

De surcroît, la collaboration de quatre communes singinoises avec l'Agglomération de Berne ainsi que de cinq communes veveysannes avec l'agglomération de Rivelac est conventionnée avec le but d'une participation au projet d'agglomération de cinquième génération. La mise en œuvre de ces mesures, prévue pour 2028–2032, n'affectera pas directement ce message, mais démontre un besoin de soutien accru dans le futur.

Ces deux entités – l'Agglomération de Fribourg et Mobul – connaissent, depuis plusieurs années, une forte croissance démographique qui a pour corollaire une très forte croissance de la mobilité. Afin d'y répondre et de favoriser une mobilité durable, elles disposent chacune d'un réseau de transports publics local qui est continuellement optimisé. Elles développent leur propre planification directrice en matière de mobilité et d'urbanisation. Leurs projets d'agglomération déjà retenus par la Confédération, à savoir les projets d'agglomération de deuxième (PA2) et troisième génération (PA3) de l'Agglomération de Fribourg, les projets de première (PA1) et troisième génération (PA3) de Mobul, ainsi que les deux projets de quatrième génération PA4 des deux agglomérations, prévoient de nombreuses mesures visant à favoriser le report modal en faveur des transports publics. Les mesures prévues sont notamment des aménagements d'arrêts et de voies de bus, d'interfaces, création ou prolongement de lignes, une augmentation de la cadence, la création de P+R voitures et vélos, des voies de mobilité douce desservant les haltes ferroviaires, etc. Ces aménagements nécessitent d'importants investissements financiers.

À travers le Programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA), la Confédération participe au financement de projets relatifs aux transports dans les villes et les agglomérations. Les contributions fédérales vont à des agglomérations dont les projets d'agglomération coordonnent efficacement le développement des transports et celui de l'urbanisation. Ces contributions fédérales sont financées par le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Les mesures concernées ont été décidées à la suite de l'examen des projets d'agglomération. Cet examen se déroule sous la responsabilité de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des montants totaux d'investissements, de subventions fédérales et de la participation de l'Etat à ces subventions et investissements nets selon les estimations au jour du dépôt des différents PA (en moyenne 2 à 3 ans avant la signature de la convention).

Tableau 1 : Montants totaux d'investissements et des subventions (en mio de francs, hors TVA et renchérissement)

Projet d'agglomération	Investissements totaux (montants admis par la Confédération)	Cofinancement fédéral maximal	Part d'investissements bruts à charge de l'Etat de Fribourg	Subventions fédérales à l'Etat de Fribourg (selon les conventions cadres)	Investissements nets à charge de l'Etat de Fribourg	Date de la signature de la convention
PA1 Mobul	36,19	9,27	4,33	1,18	3,15	03.05.2011
PA2 Fribourg	58,10	23,24	3,88	1,56	2,33	05.05.2015
PA3 Fribourg	107,34	37,59	35,61	12,43	23,19	21.08.2020
PA3 Mobul	34,15	13,67	5,44	2,15	3,29	21.08.2020

Projet d'agglomération	Investissements totaux (montants admis par la Confédération)	Cofinancement fédéral maximal	Part d'investissements bruts à charge de l'Etat de Fribourg	Subventions fédérales à l'Etat de Fribourg (selon les conventions cadres)	Investissements nets à charge de l'Etat de Fribourg	Date de la signature de la convention
PA4 Fribourg	111,78	43,08	31,02	11,85	19,17	à signer
PA4 Mobul	36,19	15,22	11,08	2,88	8,20	à signer
Total	383,75	142,07	91,36	32,05	59,33	

Ces montants sont calculés hors TVA et renchérissement. Le taux fédéral de contribution s'élève à 35 % des coûts d'investissements prévues, à l'exception du PA2 de Fribourg et PA3 de Mobul avec une participation à hauteur de 40 %. Les crédits-cadres pour les PA4 ont été formellement validés le 4 décembre 2023 par le Parlement fédéral. Les accords sur les prestations entre la Confédération et l'Etat ainsi que les conventions-cadre entre l'Etat et les agglomérations seront conclues bientôt.

Il ressort de la 4^e colonne du tableau qu'une part des investissements concerne des projets de l'Etat relatifs aux routes cantonales ou d'autres projets auxquels il participe sur la base de la législation cantonale, notamment la loi sur la mobilité (LMob) et l'ancienne loi sur les routes (aLR) respectivement l'ancienne loi sur les transports (aLTr). Sur les quelques 91,36 millions de francs d'investissements cantonaux prévus, environ 32,05 millions de francs de subventions fédérales seront reversés à l'Etat, de sorte que les investissements nets de l'Etat pour ces projets seront limités à environ 59,31 millions de francs. Ces contributions fédérales seront donc également en grande partie au bénéfice de l'Etat de Fribourg. Environ 22 % des subventions fédérales arriveront ainsi à l'Etat de Fribourg ce qui diminuera en fonction les dépenses de l'Etat pour les investissements auxquels il doit participer sur la base de la loi sur la mobilité.

Pour les projets d'agglomération, il faut s'attendre à ce qu'un grand nombre de ces estimations de coûts d'investissement doivent être corrigées à la lumière de la situation actuelle. En effet, d'une part, un laps de temps relativement long s'est écoulé depuis l'établissement de ces estimations et, d'autre part, l'expérience démontre que les projets subissent certains changements.

En sus des contributions fédérales, l'Etat a également accordé aux agglomérations des subventions aux différentes mesures sur la base des lois cantonales (notamment sur l'ancienne loi sur les routes resp. l'ancienne loi sur les transports qui ont été remplacées par la loi sur la mobilité) :

- > Le 18 novembre 2015, le Grand Conseil a octroyé à ces deux communautés régionales une aide aux investissements de 4 millions de francs (1 million par année) pour les années 2015 à 2018, voire 2019, afin de financer certains de leurs investissements liés aux transports publics (ROF 2015_116).
- > Le 28 mai 2020, suite à la décision du Parlement fédéral de soutenir certains projets d'agglomérations de troisième génération, le Grand Conseil a octroyé une seconde aide aux investissements d'un montant de 8 millions de francs pour les années 2020 à 2023 (2 millions par année, ROF 2020_066). A la fin de 2023, ce deuxième décret arrive à son terme.

Bien que la participation de l'Etat à ces investissements soit importante, la part financière à charge des agglomérations demeure conséquente. Par conséquent, pour les années 2024 à 2027, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil une nouvelle aide aux investissements sur la base, pour la première fois, de la nouvelle loi sur la mobilité (LMob) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

2 Bases légales

L'aide aux investissements, en vertu de l'article 177 de la loi cantonale du 1^{er} janvier 2023 sur la mobilité (LMob), est accordée aux entités responsables de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération. Cette aide concerne les mesures d'infrastructures de mobilité et de requalification des espaces publics, après déduction, le cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois. Le règlement d'exécution (RMob) détermine le processus de reconnaissance des mesures ainsi que les modalités d'octroi et le taux du soutien financier. L'art. 101 RMob prévoit le soutien des mesures d'infrastructures de transports et de requalification des espaces publics, prévues dans les mesures d'un projet d'agglomération. La contribution financière doit faire l'objet d'un crédit-cadre portant sur une génération de PA entre l'Etat et l'agglomération. La DIME élabore, à l'intention du Conseil d'Etat, les projets de décrets et de messages relatifs aux crédits-cadre, ce qui est pour la première fois le cas avec le présent message. Les montants considérés ne sont versés que si la mesure est intégrée dans un crédit cadre et fait l'objet d'une convention de financement fédérale ou cantonale. Ces montants sont inscrits dans les budgets de l'Etat et de l'organisme chargé d'élaborer et de mettre en œuvre le projet d'agglomération. L'organisme responsable soumet à la DIME un rapport annuel sur l'état d'avancement des mesures faisant l'objet des projets d'agglomération.

3 Bilan de l'aide aux investissements pour les années 2015–2018

Le crédit cadre de 4 millions de francs octroyé par décret du 18 novembre 2015 du Grand Conseil et le crédit cadre de 8 millions de francs octroyé par décret du Grand Conseil du 22 mai 2020 relatifs à l'octroi d'une aide aux investissements des communautés régionales de transport ont été attribués aux agglomérations de la manière suivante :

Tableau 2 : Aides aux investissements des décrets 1 et 2 en francs

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
	Décret 1 (4 mio)				Décret 2 (8 mio)				
Fribourg	442 963	1 358 156	941 104	0	249 167	956 268	120 250	2 242 364	6 310 270
Mobul	332 550	596 871	138 085	0	1 600 061	1 127 396	1 239 177	408 408	5 442 547
TPF		245 000							
Total	775 513	2 200 026	1 079 189	0	1 849 228	2 083 664	1 359 427	2 650 772	11 997 817

Il convient de relever que le montant de 245 000 francs pour une navette autonome, en circulation au Marly Innovation Center, a été versé, quant à lui, aux TPF et a fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat. On peut toutefois considérer que cette offre novatrice bénéficie indirectement à l'Agglomération de Fribourg.

En 2019, le premier crédit cadre était épuisé alors que le deuxième crédit cadre n'était pas encore finalisé. C'est la raison pour laquelle aucune subvention cantonale n'a pu être accordée en 2019. Cependant les demandes de 2019 ont pu être reportées en 2020.

Ce tableau montre que le besoin des deux agglomérations est avéré puisque la totalité du montant à disposition des deux crédits cadres, 12 millions de francs, a été engagé en leur faveur. A noter également que la grande partie des investissements relatifs aux mesures ont été directement à la charge de la ou des commune-s bénéficiaire-s.

Ces mesures ont fait l'objet de conventions de financement annuelles conclues entre le Conseil d'Etat et chacune des deux agglomérations, anciennement conformément à l'article 8 du règlement sur les transports (aRT). Sur les 12 millions de francs engagés en faveur des deux communautés, à ce jour 9 642 507 francs ont été versés, le solde sera versé après les clôtures finales de ces différentes mesures.

Avec ces aides aux investissements cantonales, les deux agglomérations fribourgeoises ont pu être soutenues pour diverses mesures concernant la mobilité douce et les transports publics. L'itinéraire mixte de mobilité douce Düdingen–Zelg (TransAgglo, « Toggeliloch »), la passerelle de la gare de Givisiez, la requalification de l'axe de Marly ou la traversé de Belfaux, le réaménagement du secteur de la Cathédrale, la requalification du Bourg, la requalification du carrefour de Richemond ou encore l'extension de l'électrification de la ligne 3 pour citer les plus importantes dans l'Agglomération de Fribourg.

Du côté Mobul sont à mentionner à titre exemplaire plusieurs liaisons de mobilité douce, la vélostation à la gare de Bulle, l'aménagement de l'interface de la gare de Bulle ainsi que le réaménagement des axes Nord (rte de Riaz) et Ouest (rue de Vevey) pour la mobilité douce.

4 Nouvelle aide financière pour les années 2024–2027

4.1 Montant et modalités

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'octroyer une nouvelle aide financière aux agglomérations pour les années 2024 à 2027 d'un montant de 29 millions de francs. Le Conseil d'Etat peut prolonger d'une année la période d'utilisation du crédit d'engagement. Ce montant se justifie par la volonté de favoriser la mobilité durable, dont le report modal en faveur des transports publics, et de renforcer le centre cantonal et les centres régionaux. Ces objectifs sont inscrits dans le programme gouvernemental et dans le plan directeur cantonal. De plus, ils correspondent à la Stratégie de développement durable et au plan climat de l'Etat de Fribourg.

Il se justifie aussi par la volonté d'aider les agglomérations du canton à réaliser les mesures soutenues par la Confédération dans les délais de mise en œuvre, toujours plus contraignants, impartis aux différentes générations de projet d'agglomération. L'Agglomération de Fribourg et Mobul ont ainsi jusqu'en décembre 2027 pour démarrer les travaux des mesures d'infrastructures de transport de leurs PA1 et PA2, faute de quoi les contributions fédérales retourneront dans le fonds fédéral pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Elles devront également démarrer les travaux des mesures de leur PA3 d'ici fin 2025 et les travaux pour les mesures du PA4 entre 2024 et 2028. Les deux agglomérations du canton devront donc, dans un même laps de temps, réaliser des mesures dépendantes de différentes générations de projet d'agglomération (PA2, PA3 et PA4 pour l'Agglomération de Fribourg et PA1, PA3 et PA4 pour Mobul), sous peine de perdre le bénéfice des contributions fédérales.

Tableau 3 : Calendrier de mise en œuvre des projets d'agglomération

		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027		2028	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
1 ^{er} génération	Mise en œuvre	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2 ^e génération	Mise en œuvre																												
3 ^e génération	Mise en œuvre																												
4 ^e génération	Mise en œuvre																												

Le besoin de soutien restera élevé à partir de 2028 compte du fait que d'autres agglomérations dans le canton (Berne et Rivelac) sont en train de préparer un PA5.

Des conventions de financement annuelles entre l'Etat et chaque agglomération fixent, sur la base des budgets respectifs de l'Etat et des agglomérations, la liste des investissements qui bénéficient de cette aide, les montants y afférents ainsi que le taux de subventionnement retenu. Dans la pratique, les paiements effectifs peuvent être décalés d'un exercice comptable à l'autre, en fonction de l'avancée des travaux.

A noter aussi que le plan financier de l'Etat pour la période 2024-2026 tenait déjà presque entièrement compte de cette nouvelle aide financière (6 mio de francs en 2024, 6.67 mio de francs en 2025 et 10 mio de francs en 2026). Compte tenu notamment des exigences d'équilibre, le montant 2024 a été revu à la baisse dans le cadre du budget et fixé à 3 mio de francs. Les montants de référence pour les années 2025, 2026 et, nouvellement, 2027 seront reconsidérés dans le cadre de l'actualisation du plan financier.

4.2 Mesures susceptibles d'être subventionnées

Comme le montre l'utilisation du précédent crédit cadre, deux principales catégories d'investissements sont susceptibles d'être subventionnées : les mesures d'infrastructure de mobilité et les mesures de requalification des espaces publics. Parmi ces dernières, citons par exemple l'aménagement de cheminements destinés à la mobilité douce (vélos et piétons), les places de stationnements pour vélos, les interfaces de mobilité ou encore les voies de bus. À titre d'exemples, nous pouvons citer différentes sections de la TransAgglo et d'autres mesures pour la mobilité douce, des interfaces multimodales comme la nouvelle halte Agy ou Avry-Matran, l'agrandissement du P+R à Marly ou encore des requalifications de différentes routes et espaces publics comme le secteur de la gare et du Bourg de la Ville de Fribourg du côté de l'Agglomération de Fribourg. A Mobul les projets phares seront la requalification multimodale des rues de la Léchère et de la Sionge ainsi que de nombreuses mesures de mobilité douce. Le tableau suivant donne une vue générale sur les investissements planifiés dans les deux agglomérations pour la période de 2024 à 2027 :

Tableau 4 : Prospection des investissements et calculs et propositions des aides aux investissements cantonales en francs

	Investissements « nets » Agglo. Fribourg (déductions autres subventions)	Investissements « nets » Mobul (déductions autres subventions)	Investissements totaux	Aides aux investissements 25 %	Aides aux investissements 30 %	Aides aux investissements 40 %	Aides aux investissements 50 %
2024	28 903 923	2 581 800	31 485 723	7 871 431	9 445 717	12 594 289	15 742 862
2025	40 326 121	3 482 115	43 808 236	10 952 059	13 142 471	17 523 294	21 904 118
2026	8 527 000	8 027 032	16 554 032	4 138 508	4 966 210	6 621 613	8 277 016
2027	12 302 000	2 961 309	15 263 309	3 815 827	4 578 993	6 105 324	7 631 655

Les deux premières colonnes correspondent aux estimations des sommes d'investissement selon l'Agglomération de Fribourg et de Mobul. Aux coûts totaux sont déduits les subventions fédérales prévues (entre 35 et 40 %) et toutes les autres subventions cantonales. La troisième colonne correspond au coût total des investissements prévus à la charge des agglomérations et leurs communes membres. Les quatre dernières colonnes représentent, à titre indicatif, les montants qui seraient théoriquement nécessaires pour atteindre des aides aux investissements cantonales à hauteur de 25 à 50 %. Avec une aide cantonale de l'ordre de 30 % du montant restant, le besoin d'aide pour les agglomérations varie entre 4,57 et 13,1 mio de francs selon les années. Une aide à la hauteur de 50 % s'élèverait à des sommes entre 7,6 à 21,9 mio de francs annuels. Ces dernières années, le taux de participation cantonale des aides aux investissements oscillait généralement entre 30 et 35 %. Il convient toutefois de rappeler que l'article 177 LMob al. 2 prévoit que le soutien financier de l'Etat pour des mesures d'infrastructure de mobilité et de requalification des espaces public à un caractère potestatif et que l'article 101 RMob ne prévoit logiquement pas de taux de subvention minimal. Il précise uniquement que la contribution financière de l'Etat peut représenter au maximum 50 % du solde des dépenses totales après déduction des subventions fédérales et des autres subventions cantonales.

Les investissements prévus des agglomérations sont particulièrement élevés dans les années 2024 et 2025 en raison des échéances fédérales des PA pour pouvoir bénéficier des subventions fédérales. Les mesures du PA3 doivent commencer d'ici la fin de 2025, en même temps que la période de mise en œuvre du PA2 toujours en cours (jusqu'à la fin de 2027) et que la période de mise en œuvre du PA4 (2024 à 2028). En raison de cette mise en œuvre parallèle de trois PA, le besoin de soutien financier est particulièrement élevé au cours de cette période. À partir de 2028, la mise en œuvre se fera désormais pour un seul PA à la fois, avec une probable stabilisation des coûts d'investissement.

Ces deux agglomérations, ainsi que les deux autres agglomérations sur le territoire fribourgeois (l'agglomération de Berne et Rivelac), prévoient de déposer un projet d'agglomération de cinquième génération (PA5) en 2025. Ce projet prévoit la mise en œuvre des mesures entre 2028 à 2032. Elles ont aussi pour objectif de poursuivre ou de commencer la mise en œuvre des mesures d'infrastructures de mobilité de leurs différentes générations de projet d'agglomération.

Le Conseil d'Etat reconnaît le besoin de soutien financier des agglomérations tout en se souciant des limites budgétaires à respecter pour rester dans l'équilibre demandé par la Constitution et la législation cantonales. Il propose de continuer à soutenir les agglomérations à hauteur de 25 et 35 % des coûts restants selon les années. Ce pourcentage correspond grosso modo aux subventions allouées par le passé, à l'occasion des deux premiers crédits cadre. La proposition du Conseil d'Etat est de répartir les aides aux investissements de la manière suivante :

Tableau 5 : Proposition des montants d'aides aux investissements du décret 3

	Fr.
2024	3 000 000
2025	10 000 000
2026	8 000 000
2027	8 000 000
Total du 3^e crédit cadre	29 000 000

Les aides aux investissements des deux premiers décrets ont été convenues de 2016 à 2023. Il convient aussi de rappeler que seulement un peu plus de 80 % de ces montants ont déjà été versés aux agglomérations dû au fait que la plupart des mesures ne sont pas encore clôturées définitivement. Le montant du décret 3 à partir de 2024 doit maintenant encore être approuvé par le Grand Conseil et il sera uniquement distribué sous réserve de disponibilités budgétaires cantonales entre 2024–2027.

5 Incidences financières et en personnel

Les conséquences financières sont évoquées ci-dessus. Le présent décret se base pour la première fois sur la LMob. Il n'entraîne aucune conséquence immédiate sur l'effectif du personnel de l'Etat.

6 Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

Le présent décret n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il s'agit d'une aide financière ponctuelle pour les communes membres des agglomérations fribourgeoises.

7 Effets sur le développement durable

—

Le crédit cadre est uniquement un outil pour soutenir financièrement les projets d'agglomérations et leur mise en œuvre. À travers le Programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA), la Confédération participe au financement de projets relatifs aux transports dans les villes et les agglomérations. Les contributions fédérales et l'aide financière de l'Etat vont à des agglomérations dont les projets d'agglomération coordonnent efficacement le développement des transports et celui de l'urbanisation. Les projets d'agglomération sont donc un pilier important de la politique des agglomérations de la Confédération et du développement territorial durable de la Suisse. En conclusion, le présent décret remplit pleinement les buts du développement durable.

8 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et euro compatibilité

—

Le présent décret ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral ou de l'euro compatibilité.

9 Autres Aspects

—

Compte tenu du montant du crédit d'engagement demandé, dépassant ¼ % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil (11 863 954 francs selon l'ordonnance du 6 juin 2023 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat), le projet de décret est soumis au référendum financier facultatif. S'agissant en outre d'une dépense brute et unique dont la valeur excède le ⅛ % des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil (5 931 977 francs), le présent décret doit être accepté à la majorité qualifiée, conformément à l'article 141 al. 2 let a de la loi sur le Grand Conseil.

10 Conclusion

—

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le présent décret et ainsi à soutenir les agglomérations dans certains de leurs investissements. Ce soutien financier leur permettra de répondre aux défis que représente la forte augmentation de leur population. Il leur permettra de favoriser une mobilité durable, dont l'un des éléments-clés reste le transfert modal en faveur des transports publics, conformément à la stratégie du développement durable et au Plan climat cantonal.



Botschaft 2023-DIME-97

12. März 2024

—
Gewährung einer Investitionshilfe für die Jahre 2024 bis 2027 zugunsten der Trägerschaften, die für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zuständig sind

Wir legen Ihnen hiermit die Botschaft vor zum Dekretsentwurf über einen Rahmenkredit mit einem Plafond von 29 Millionen Franken für eine Investitionshilfe für die Jahre 2024 bis 2027 zugunsten der Trägerschaften, die für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zuständig sind. Dieser Kredit wird es den Agglomerationen ermöglichen, einen Teil der Investitionen für die nachhaltige Mobilität zu finanzieren.

Inhaltsverzeichnis

—

1	Einleitung	2
2	Rechtliche Grundlagen	4
3	Bilanz der Investitionshilfe für die Jahre 2015–2018	4
4	Neue Finanzhilfe für die Jahre 2024–2027	5
4.1	Betrag und Modalitäten	5
4.2	Massnahmen, die für eine Subventionierung in Frage kommen	6
5	Finanzielle und personelle Folgen	7
6	Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	7
7	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	7
8	Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	8
9	Weitere Aspekte	8
10	Schlussfolgerung	8

1 Einleitung

Im Kanton Freiburg gibt es derzeit zwei Agglomerationen: die Agglomeration Freiburg (bestehend aus den Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne) und Mobul (bestehend aus den Gemeinden Bulle, Le Pâquier, Morlon, Riaz und Vuadens). Die Strukturen der beiden Agglomerationen werden auf der Grundlage des Gesetzes über die Agglomerationen (AggG) mit grösseren kantonalen Perimetern gemäss Staatsratsratsbeschluss revidiert. Mobul hat sich anfangs 2024 mit Marsens, Echarlens, Broc und Gruyères auf neun Gemeinden erweitert. Für die Agglomeration Freiburg sind die Diskussionen über die neue Struktur im Gange, wobei die Ausarbeitung des Agglomerationsprogramms der fünften Generation in Ergänzung zu den Mitgliedsgemeinden bereits von mindestens 15 weiteren Gemeinden getragen wird.

Zudem haben vier Gemeinden des Sensebezirks mit der Agglomeration Bern vereinbart, im Hinblick auf die Teilnahme am Agglomerationsprogramm der fünften Generation zusammenzuarbeiten. Dasselbe gilt für fünf Gemeinden des Vivisbachbezirks und die Agglomeration Rivelac. Die Umsetzung dieser Massnahmen, die für 2028–2032 vorgesehen ist, wirkt sich nicht direkt auf diese Botschaft aus, zeigt aber, dass es in Zukunft einen erhöhten Unterstützungsbedarf geben wird.

Die beiden Agglomerationen Freiburg und Mobul erleben seit mehreren Jahren ein starkes Bevölkerungswachstum, das mit einem erheblichen Anstieg der Mobilität einhergeht. Um dem zu begegnen und eine nachhaltige Mobilität zu fördern, verfügen sie über ein lokales öffentliches Verkehrsnetz, das kontinuierlich optimiert wird. Sie entwickeln eigene Richtplanungen in den Bereichen Mobilität und Siedlungsentwicklung. Die Agglomerationsprogramme der zweiten (AP2) und dritten Generation (AP3) der Agglomeration Freiburg, die Programme der ersten (AP1) und dritten Generation (AP3) von Mobul sowie die beiden Programme der vierten Generation (AP4) der beiden Agglomerationen, sehen zahlreiche Massnahmen zur Förderung der Verkehrsverlagerung auf den öffentlichen Verkehr vor. Diese Massnahmen umfassen insbesondere den Ausbau von Haltestellen und Busspuren, die Einrichtung von Schnittstellen, die Schaffung oder Verlängerung von Linien, die Erhöhung des Taktes, die Schaffung von P+R-Anlagen für Autos und Velos sowie Verbindungen für die sanfte Mobilität zu den Bahnhöfen. Dafür sind erhebliche finanzielle Investitionen nötig.

Mit dem Programm Agglomerationsverkehr (PAV) beteiligt sich der Bund finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen. Voraussetzung für die Gewährung der Bundesbeiträge zugunsten einer Agglomeration ist eine wirkungsvolle Abstimmung von Verkehr- und Siedlungsentwicklung im Agglomerationsprogramm. Diese Bundesbeiträge werden aus dem Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) finanziert. Die betreffenden Massnahmen wurden im Anschluss an die Prüfung der Agglomerationsprogramme beschlossen. Diese Prüfung findet unter der Verantwortung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) statt.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Gesamtbeträge der Investitionen, die Bundesbeiträge und die Beteiligung des Staats an diesen Beiträgen sowie die Nettoinvestitionen gemäss den Schätzungen am Tag der Einreichung der AP (im Durchschnitt 2 bis 3 Jahre vor Unterzeichnung der Vereinbarung).

Tabelle 1: Gesamtinvestitionen und Beiträge in Mio. Franken (ohne MWST und Teuerung)

Agglomerationsprogramm	Gesamtinvestitionen (vom Bund anerkannte Beträge)	Maximale Kofinanzierung durch den Bund	Anteil der Bruttoinvestitionen zulasten des Staats Freiburg	Bundesbeiträge zugunsten des Staats Freiburg (gemäss Rahmenvereinbarungen)	Nettoinvestitionen zulasten des Staats Freiburg	Datum der Unterzeichnung der Vereinbarung
AP1 Mobul	36,19	9,27	4,33	1,18	3,15	03.05.2011
AP2 Freiburg	58,10	23,24	3,88	1,56	2,33	05.05.2015
AP3 Freiburg	107,34	37,59	35,61	12,43	23,19	21.08.2020

Agglomerationsprogramm	Gesamtinvestitionen (vom Bund anerkannte Beträge)	Maximale Kofinanzierung durch den Bund	Anteil der Bruttoinvestitionen zulasten des Staats Freiburg	Bundesbeiträge zugunsten des Staats Freiburg (gemäss Rahmenvereinbarungen)	Nettoinvestitionen zulasten des Staats Freiburg	Datum der Unterzeichnung der Vereinbarung
AP3 Mobul	34,15	13,67	5,44	2,15	3,29	21.08.2020
AP4 Freiburg	111,78	43,08	31,02	11,85	19,17	Ausstehend
AP4 Mobul	36,19	15,22	11,08	2,88	8,20	Ausstehend
Total	383,75	142,07	91,36	32,05	59,33	

Die Beträge verstehen sich ohne Mehrwertsteuer und Teuerung. Der Bund beteiligt sich zu 35 % an den vorgesehenen Investitionskosten, mit Ausnahme des AP2 für Freiburg und des AP3 für Mobul, an denen er sich mit 40 % beteiligt. Die Rahmenkredite für die AP4 wurden vom Bundesparlament am 4. Dezember 2023 formell genehmigt. Die Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kanton sowie die Rahmenvereinbarungen zwischen Kanton und Agglomerationen werden demnächst abgeschlossen.

Die vierte Spalte der Tabelle ist so zu verstehen, dass ein Teil der Investitionen staatliche Projekte im Zusammenhang mit Kantonsstrassen und andere Projekte betrifft, an denen sich der Staat auf der Grundlage der kantonalen Gesetzgebung, insbesondere des Mobilitätsgesetzes (MobG) und des früheren Strassengesetzes bzw. des früheren Verkehrsgesetzes, beteiligt. Für die rund 91,36 Millionen Franken an geplanten kantonalen Investitionen erhält der Staat Bundesbeträge von rund 32,05 Millionen Franken, sodass sich die Nettoinvestitionen des Staats für diese Projekte auf rund 59,31 Millionen Franken beschränken werden. Diese Bundesbeiträge werden mit anderen Worten zu einem grossen Teil dem Staat Freiburg zugutekommen. Rund 22 % der Beiträge des Bundes werden an den Staat Freiburg gehen. Dies wird die Ausgaben des Staats für Investitionen, an denen er sich aufgrund des MobG beteiligen muss, entsprechend reduzieren.

Bei den Agglomerationsprogrammen ist zu erwarten, dass viele dieser damaligen Schätzungen der Anlagekosten angesichts der heutigen Situation korrigiert werden müssen, weil seither viel Zeit vergangen ist und zudem die Erfahrung zeigt, dass die Projekte gewisse Veränderungen erfahren.

Zusätzlich zu den Bundesbeiträgen gewährte der Staat den Agglomerationen auch Subventionen für verschiedene Massnahmen auf der Grundlage kantonalen Gesetze (insbesondere auf der Grundlage des früheren Strassengesetzes bzw. des früheren Verkehrsgesetzes, die durch das Mobilitätsgesetz ersetzt wurden):

- > Am 18. November 2015 gewährte der Grosse Rat diesen beiden Regionalverbunden eine Investitionshilfe von 4 Millionen Franken (1 Million Franken pro Jahr) für die Jahre 2015 bis 2018 bzw. 2019, um einige ihrer Investitionen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehr zu finanzieren (ASF 2015_116).
- > Am 28. Mai 2020, nach dem Entscheid des Bundesparlaments, bestimmte Agglomerationsprogramme der dritten Generation zu unterstützen, hat der Grosse Rat eine zweite Investitionshilfe von 8 Millionen Franken für die Jahre 2020 bis 2023 (2 Millionen Franken pro Jahr, ASF 2020_066) bewilligt. Dieses zweite Dekret lief Ende 2023 aus.

Obwohl sich der Staat in erheblichem Umfang an den Investitionen beteiligt, bleibt der finanzielle Anteil zulasten der Agglomerationen beträchtlich. Daher schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat für die Planungsperiode 2024 bis 2027 eine neue Investitionshilfe vor, die sich erstmals auf das am 1. Januar 2023 in Kraft getretene Mobilitätsgesetz (MobG) stützt.

2 Rechtliche Grundlagen

Gemäss Artikel 177 MobG wird die Investitionshilfe den Einheiten, die für die Umsetzung der Massnahmen von Agglomerationsprogrammen verantwortlich sind, für die Massnahmen der Mobilitätsinfrastrukturen und zur Neugestaltung des öffentlichen Raums gewährt, gegebenenfalls nach Abzug der Bundessubventionen und der in anderen Gesetzen vorgesehenen kantonalen Subventionen. Im Ausführungsreglement (MobR) sind das Verfahren zur Anerkennung von Massnahmen sowie die Modalitäten für die Gewährung und der Anteil des finanziellen Beitrags festgelegt. Artikel 101 MobR sieht die finanzielle Unterstützung für die in den Massnahmen eines Agglomerationsprogramms vorgesehenen Verkehrsinfrastrukturmassnahmen und Massnahmen zur Neugestaltung des öffentlichen Raums vor. Diese Unterstützung muss Gegenstand eines Rahmenkredits sein, der sich auf eine Projektgeneration der Trägerschaft bezieht. Weiter sieht dieser Artikel vor, dass die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) zuhanden des Staatsrats die Dekrets- und Botschaftsentwürfe zu den Rahmenkrediten verfasst. Und: Die Beträge werden erst ausbezahlt, wenn die Massnahme in einen Rahmenkredit und in eine eidgenössische oder kantonale Finanzierungsvereinbarung aufgenommen worden ist. Die Beträge werden in den Staatsvoranschlag und den Voranschlag der Trägerschaft, die für die Ausarbeitung und Umsetzung des Agglomerationsprogramms zuständig ist, eingetragen. Die Trägerschaft unterbreitet der RIMU einen jährlichen Bericht über den Stand der Massnahmen, die Gegenstand der Agglomerationsprogramme sind.

3 Bilanz der Investitionshilfe für die Jahre 2015–2018

Der mit Dekret vom 18. November 2015 bewilligte Rahmenkredit von 4 Millionen Franken und der mit Dekret vom 22. Mai 2020 bewilligte Rahmenkredit von 8 Millionen Franken über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbunde wurden den Agglomerationen wie folgt zugeteilt:

Tabelle 2: Investitionshilfen gemäss den Dekreten 1 und 2 in Franken

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
	Dekret 1 (4 Mio.)				Dekret 2 (8 Mio.)				
Freiburg	442 963	1 358 156	941 104	0	249 167	956 268	120 250	2 242 364	6 310 270
Mobul	332 550	596 871	138 085	0	1 600 061	1 127 396	1 239 177	408 408	5 442 547
TPF		245 000							
Total	775 513	2 200 026	1 079 189	0	1 849 228	2 083 664	1 359 427	2 650 772	11 997 817

Der Betrag von 245 000 Franken für eine Linie mit autonomen Shuttlebussen im Marly Innovation Center ging an die TPF und war Gegenstand eines Staatsratsbeschlusses. Indirekt profitierte aber auch die Agglomeration Freiburg von diesem innovativen Angebot.

Im Jahr 2019 war der erste Rahmenkredit ausgeschöpft und der zweite noch nicht abgeschlossen. Aus diesem Grund konnten 2019 keine kantonalen Beiträge gesprochen werden. Die Gesuche konnten jedoch von 2019 auf 2020 übertragen werden.

Diese Tabelle bestätigt den Bedarf der beiden Agglomerationen, wurde doch der gesamte zur Verfügung stehende Betrag von 12 Millionen Franken aus den beiden Rahmenkrediten eingesetzt. Ausserdem ging der Grossteil der Investitionen für die Massnahmen direkt zulasten der Empfängergemeinden.

Diese Massnahmen waren Gegenstand von jährlichen Finanzierungsvereinbarungen, die zwischen dem Staatsrat und den beiden Agglomerationen abgeschlossen wurden, gemäss Artikel 8 des damaligen Verkehrsreglements. Von den 12 Millionen Franken, die den beiden Agglomerationen zugesichert wurden, sind bis heute 9 642 507 Franken

ausbezahlt worden. Der Restbetrag wird nach dem endgültigen Abschluss der verschiedenen Massnahmen ausgezahlt.

Mit diesen kantonalen Investitionshilfen konnten die beiden Agglomerationen des Kantons Freiburg für verschiedene Massnahmen im Bereich der sanften Mobilität und des öffentlichen Verkehrs unterstützt werden. Die wichtigsten in der Agglomeration Freiburg sind: Verbindung für die sanfte Mobilität Düdingen–Zelg (TransAgglo, «Toggeliloch»), die Überführung beim Bahnhof Givisiez, die Aufwertung der Achse von Marly und die Durchfahrt von Belfaux, die Neugestaltung des Sektors der Kathedrale, die Aufwertung des Burgquartiers, die Aufwertung der Richemond-Kreuzung oder auch der Ausbau der Elektrifizierung der TPF-Linie 3.

Für Mobul können mehrere Verbindungen der sanften Mobilität, die Velostation beim Bahnhof Bulle, die Schnittstelle des Bahnhofs Bulle sowie die Neugestaltung der Nord- und der Westachse (Route de Riaz bzw. Rue de Vevey) erwähnt werden.

4 Neue Finanzhilfe für die Jahre 2024–2027

4.1 Betrag und Modalitäten

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, den Agglomerationen für die Jahre 2024 bis 2027 eine neue Finanzhilfe in der Höhe von 29 Millionen Franken zu gewähren. Der Staatsrat kann die Frist für die Verwendung des Verpflichtungskredits um ein Jahr verlängern. Damit sollen die nachhaltige Mobilität, insbesondere die Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr, gefördert und das kantonale Zentrum sowie die regionalen Zentren gestärkt werden – alles Ziele, die im Regierungsprogramm und im kantonalen Richtplan verankert sind. Sie entsprechen zudem der Nachhaltigkeitsstrategie und dem Klimaplan des Staats Freiburg.

Mit der Finanzhilfe sollen zudem die Agglomerationen des Kantons dabei unterstützt werden, die vom Bund subventionierten Massnahmen innerhalb der immer kürzeren Umsetzungsfristen der verschiedenen Generationen der Agglomerationsprogramme zu realisieren. So haben die Agglomerationen Freiburg und Mobul bis Dezember 2027 Zeit, um mit den Arbeiten an den Verkehrsinfrastruktur-Projekten ihrer AP1 und AP2 zu beginnen, ansonsten die Bundesbeiträge in den Fonds des Bundes für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr zurückfliessen. Zudem müssen sie die Arbeiten für die Massnahmen ihres AP3 bis Ende 2025 und die Arbeiten für die Massnahmen ihres AP4 zwischen 2024 und 2028 in Angriff nehmen. Die beiden Agglomerationen des Kantons müssen also Massnahmen aus verschiedenen Generationen von Agglomerationsprogrammen (AP2, AP3 und AP4 für die Agglomeration Freiburg und AP1, AP3 und AP4 für Mobul) im gleichen Zeitraum realisieren; sonst verlieren sie den Anspruch auf Bundesbeiträge.

Tabelle 3: Zeitplan für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme

		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027		2028	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
1. Generation	Umsetzung																												
2. Generation	Umsetzung																												
3. Generation	Umsetzung																												
4. Generation	Umsetzung																												

Der Bedarf an Unterstützung wird 2028 und darüber hinaus hoch bleiben, da andere Agglomerationen mit Freiburger Gemeinden (Agglomeration Bern und Rivelac) ein AP5 vorbereiten.

In jährlichen Finanzierungsvereinbarungen zwischen dem Staat und jeder Agglomeration werden auf der Grundlage der Voranschläge des Staats und der Agglomerationen die beitragsberechtigten Investitionen, die entsprechenden Beträge sowie der gewählte Beitragssatz festgelegt. In der Praxis können die tatsächlichen Zahlungen je nach Fortschritt der Arbeiten von einem Rechnungsjahr auf das nächste verschoben werden.

Im Finanzplan des Staats für den Zeitraum 2024–2026 wurde diese neue Finanzhilfe bereits fast vollständig berücksichtigt (6 Millionen Franken im Jahr 2024, 6,67 Millionen Franken im Jahr 2025 und 10 Millionen Franken im Jahr 2026). Insbesondere unter Berücksichtigung des Erfordernisses des Haushaltsgleichgewichts wurde der Betrag für 2024 im Rahmen des Voranschlags nach unten korrigiert und auf 3 Millionen Franken festgesetzt. Die Referenzbeträge für die Jahre 2025, 2026 und neu 2027 werden im Rahmen der Aktualisierung des Finanzplans überprüft werden.

4.2 Massnahmen, die für eine Subventionierung in Frage kommen

Wie die Verwendung des vorherigen Rahmenkredits zeigt, gibt es zwei Hauptkategorien von Investitionen, die für eine Subventionierung in Frage kommen: Verkehrsinfrastrukturmassnahmen und Massnahmen zur Neugestaltung des öffentlichen Raums. Dazu zählen etwa Routen der sanften Mobilität (Verbindungen für den Velo- und Fussverkehr), Veloabstellplätze, Mobilitätsschnittstellen oder Busspuren. Konkrete Beispiele für die Agglomeration Freiburg wären: verschiedene Abschnitte der TransAgglo und andere Massnahmen für die sanfte Mobilität, multimodale Schnittstellen wie die neue Haltestelle Agy oder Avry-Matran, der Ausbau der P+R-Anlage in Marly oder die Aufwertung verschiedener Strassen und öffentlicher Räume wie z. B. im Bereich des Bahnhofs und des Burgquartiers der Stadt Freiburg. Bei Mobul werden die multimodale Aufwertung der Rue de la Léchère und der Rue de la Sionge sowie zahlreiche Massnahmen im Bereich der sanften Mobilität die Hauptprojekte sein. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die geplanten Investitionen in den beiden Agglomerationen für den Zeitraum 2024–2027.

Tabelle 4: Abschätzung der Investitionen sowie Berechnungen und Vorschläge für kantonale Investitionshilfen in Franken

	Nettoinvestitionen Agglo. Freiburg (nach Abzug anderer Subventionen)	Nettoinvestitionen Mobul (nach Abzug anderer Subventionen)	Gesamtinvestitionen	Investitionshilfen 25 %	Investitionshilfen 30 %	Investitionshilfen 40 %	Investitionshilfen 50 %
2024	28 903 923	2 581 800	31 485 723	7 871 431	9 445 717	12 594 289	15 742 862
2025	40 326 121	3 482 115	43 808 236	10 952 059	13 142 471	17 523 294	21 904 118
2026	8 527 000	8 027 032	16 554 032	4 138 508	4 966 210	6 621 613	8 277 016
2027	12 302 000	2 961 309	15 263 309	3 815 827	4 578 993	6 105 324	7 631 655

Die ersten beiden Spalten entsprechen den Investitionen gemäss Schätzungen der Agglomerationen Freiburg und Mobul. Von den Gesamtkosten werden die vorgesehenen Bundessubventionen (zwischen 35 und 40 %) und alle anderen kantonalen Subventionen abgezogen. Die dritte Spalte entspricht den Gesamtkosten der geplanten Investitionen zulasten der Agglomerationen und ihrer Mitgliedsgemeinden. Die letzten vier Spalten schliesslich enthalten zur Information die Beträge, die theoretisch notwendig wären, um kantonale Investitionshilfen von 25 bis 50 % zu erreichen. Bei einer kantonalen Hilfe in der Grössenordnung von 30 % des verbleibenden Betrags variiert der Unterstützungsbedarf für die Agglomerationen je nach Jahr zwischen 4,57 und 13,1 Millionen Franken. Bei einer Hilfe von 50 % ergäben sich Beträge zwischen 7,6 und 21,9 Millionen Franken pro Jahr. In den letzten Jahren lag die kantonale Beteiligung an den Investitionshilfen in der Regel zwischen 30 und 35 %. Es ist jedoch daran zu erinnern, dass die finanzielle Unterstützung des Staats für Massnahmen der Mobilitätsinfrastrukturen und zur Neugestaltung des öffentlichen Raums nach Artikel 177 Abs. 2 MobG als Kann-Vorschrift formuliert ist und Artikel 101 MobR folgerichtig keinen Mindestbeitragssatz vorsieht. So legt diese Bestimmung lediglich fest, dass der finanzielle Beitrag des Staats höchstens 50 % des Saldos der Gesamtausgaben nach Abzug der Bundesbeiträge und allfälligen Kantonsbeiträge betragen darf.

Die geplanten Investitionen der Agglomerationen sind in den Jahren 2024 und 2025 aufgrund der Fristen des Bundes für den Erhalt von Subventionen für AP überdurchschnittlich hoch. Die Massnahmen des AP3 müssen bis Ende 2025 beginnen, zeitgleich mit der noch laufenden Umsetzungsperiode des AP2 (bis Ende 2027) und der Umsetzungsperiode des AP4 (2024 bis 2028). Aufgrund dieser parallelen Umsetzung von drei AP ist der Bedarf an finanzieller Unterstützung in diesem Zeitraum besonders hoch. Ab 2028 wird jeweils nur noch ein AP umgesetzt, sodass eine Stabilisierung der Investitionskosten wahrscheinlich ist.

Diese beiden Agglomerationen Freiburg und Mobul sowie zwei weitere Agglomerationen mit Freiburger Gemeinden (Agglomeration Bern und Rivelac) wollen 2025 Agglomerationsprogramme der fünften Generation (AP5) einreichen. Die darin vorgesehenen Massnahmen sollen zwischen 2028 und 2032 umgesetzt werden. Die Agglomerationen haben sich zudem zum Ziel gesetzt, die Umsetzung der Massnahmen der Mobilitätsinfrastrukturen aus den verschiedenen Generationen der Agglomerationsprogramme fortzusetzen bzw. zu beginnen.

Der Staatsrat anerkennt den Bedarf an finanzieller Unterstützung für die Agglomerationen, will aber gleichzeitig die Budgetgrenzen einhalten, um das in der Kantonsverfassung und der Gesetzgebung vorgegebene Haushaltsgleichgewicht einzuhalten. Er schlägt vor, die Agglomerationen je nach Jahr mit 25 bis 35 % der Restkosten zu unterstützen. Dieser Prozentsatz entspricht in etwa den Subventionen, die in der Vergangenheit anlässlich der ersten beiden Rahmenkredite gewährt wurden. So schlägt der Staatsrat vor, die Investitionshilfen wie folgt zu verteilen:

Tabelle 5: Vorgeschlagene Investitionshilfen aus Dekret 3

	Fr.
2024	3 000 000
2025	10 000 000
2026	8 000 000
2027	8 000 000
Summe des 3. Rahmenkredits	29 000 000

Die Investitionshilfen der ersten beiden Dekrete wurden von 2016 bis 2023 vereinbart, wobei nur etwas mehr als 80 % dieser Beträge bereits an die Agglomerationen ausbezahlt wurden, da die meisten Massnahmen noch nicht definitiv abgeschlossen sind. Der Betrag des Dekrets 3 ab 2024 muss noch vom Grossen Rat genehmigt werden und wird nur unter Vorbehalt der im Staatshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel zwischen 2024 und 2027 ausbezahlt.

5 Finanzielle und personelle Folgen

Die finanziellen Folgen sind bereits weiter oben erläutert. Dieser Erlass stützt sich erstmals auf das MobG. Er hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Bestand des Staatspersonals.

6 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Dekretsentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Es handelt sich um eine punktuelle Finanzhilfe für die Mitgliedgemeinden der Freiburger Agglomerationen.

7 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Rahmenkredit dient lediglich dazu, die Agglomerationsprogramme und ihre Umsetzung finanziell zu unterstützen. Mit dem Programm Agglomerationsverkehr (PAV) beteiligt sich der Bund finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen. Voraussetzung für die Gewährung der Bundesbeiträge und der Finanzhilfe des Kantons zugunsten der Agglomerationen ist eine wirkungsvolle Abstimmung von Verkehr- und Siedlungsentwicklung im Agglomerationsprogramm. Die Agglomerationsprogramme sind damit ein wichtiger Pfeiler der Agglomerationspolitik des Bundes und der nachhaltigen Raumentwicklung der Schweiz. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der vorliegende Erlass den Zielen der nachhaltigen Entwicklung vollumfänglich entspricht.

8 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

—

Das unterbreitete Dekret steht im Einklang mit dem Bundesrecht und ist eurokompatibel.

9 Weitere Aspekte

—

Weil die Höhe des beantragten Verpflichtungskredits $\frac{1}{4}$ % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (11 863 954 Franken gemäss Verordnung vom 6. Juni 2023 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung), untersteht der Entwurf dem fakultativen Finanzreferendum. Weil es sich um eine einmalige Bruttoausgabe handelt, die wertmässig mehr als $\frac{1}{8}$ % der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung ausmacht (5 931 977 Franken), muss das Dekret mit qualifiziertem Mehr angenommen werden (Art. 141 Abs. 2 Bst. a des Grossratsgesetzes).

10 Schlussfolgerung

—

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, das vorliegende Dekret zu verabschieden und damit die Agglomerationen bei gewissen Investitionen zu unterstützen. Damit können die Agglomerationen die Herausforderungen meistern, die sich aus dem starken Bevölkerungswachstum ergeben. Weiter erhalten die Agglomerationen so die Mittel, um im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie und dem kantonalen Klimaplan eine nachhaltige Mobilität zu fördern, bei der die Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr eines der Schlüsselemente bleibt.

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DIME-97

Projet de décret :

Décret relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des entités responsables de la mise en œuvre des mesures de projet d'agglomération

Proposition de la commission ad hoc CAH-2024-002

Présidence : Dietrich Laurent

Membres : Berset Nicolas, Bürgisser Nicolas, Cotting Charly, Dumas Jacques, Freiburghaus Andreas, Gaillard Bertrand, Moussa Elias, Pasquier Nicolas, Rey Alizée, Tritten Sophie.

Entrée en matière

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

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret 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).

Le 2 mai 2024

Anhang

GROSSER RAT

2023-DIME-97

Dekretsentwurf:

Dekret über eine Investitionshilfe zugunsten der Trägerschaften, die für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zuständig sind

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2024-002

Präsidium: Dietrich Laurent

Mitglieder: Berset Nicolas, Bürgisser Nicolas, Cotting Charly, Dumas Jacques, Freiburghaus Andreas, Gaillard Bertrand, Moussa Elias, Pasquier Nicolas, Rey Alizée, Tritten Sophie.

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf 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.

Den 2. Mai 2024

Annexe

Anhang

GRAND CONSEIL

2023-DIME-97

Projet de décret :
Décret relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des entités responsables de la mise en œuvre des mesures de projet d'agglomération

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Riedo

Membres : Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Jean-Daniel Schumacher

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 15 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Le 19 avril 2024

GROSSER RAT

2023-DIME-97

Dekretsentwurf:
Dekret über eine Investitionshilfe zugunsten der Trägerschaften, die für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zuständig sind

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Riedo

Mitglieder : Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Jean-Daniel Schumacher

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 15 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Den 19. April 2024



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2023-GC-244

De l'importance de la lutte contre le travail au noir

Auteure :	Lepori Sandra
Nombre de cosignataires :	3
Dépôt :	13.10.2023
Développement :	13.10.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	13.10.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	12.03.2024

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 13 octobre 2023, leurs auteurs exposent les conséquences négatives du travail non déclaré (travail au noir), à savoir l'absence de couverture à l'assurance-accidents et de cotisations aux charges sociales plaçant les employés dans une situation précaire au moment de leur retraite, manque de recettes au titre de l'AVS et des impôts ainsi que risques de rattrapage pour les employeurs.

Selon le rapport du SECO du 6 juin 2023, le travail au noir était estimé en 2023 à 6,1 % du PIB. Pour le secteur du ménage, la part du travail au noir serait de plus de 25 %, soit environ 75 000 personnes et représenterait environ 1 milliard de francs. Aujourd'hui, une procédure de décompte simplifiée est inscrite dans la loi fédérale sur la lutte contre le travail au noir et permet aux employeurs qui le souhaitent de transmettre à la caisse de compensation le décompte et le paiement des cotisations sociales ainsi que de l'impôt à la source.

Partant, les postulants demandent au Conseil d'Etat d'estimer le nombre de ménages privés et d'entreprises ayant recours à du personnel de nettoyage dans le canton de Fribourg. Le postulat vise en outre à instaurer une déduction fiscale, plafonnée à 5000 francs par ménage employant du personnel de ménage déclaré, que celui-ci soit engagé en direct ou par l'intermédiaire d'une entreprise spécialisée. Les postulants demandent par ailleurs d'examiner la possibilité d'accorder, pour une durée déterminée, une amnistie fiscale à l'employeur ainsi qu'à l'employé en cas de régularisation spontanée. L'autorité fiscale renoncerait à imposer les montants indûment perçus dans le passé. Au terme de la période de l'amnistie, les contrevenants à la loi sur le travail au noir s'exposeraient à des sanctions.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat rappelle que les ménages privés peuvent également déclarer leur personnel de maison par le biais de Chèque Emploi¹, une association à but non lucratif, qui a été instituée en vertu de la loi sur l'emploi et le marché du travail du 6 octobre 2010 (LEMT ; RSF 866.1.1 ; art. 95 ss.).

La loi sur le travail au noir (LTN) a été instaurée afin de mettre en œuvre des allègements administratifs, d'une part, et d'accroître la répression en instituant des organes cantonaux de contrôle, d'autre part. Lors des travaux législatifs, la question de l'encouragement de la lutte contre le travail au noir à l'aide d'incitations fiscales tant en faveur du travailleur que de l'employeur a été soulevée. De telles mesures auraient nécessité des modifications des bases légales en matière d'impôts directs qui se heurtaient toutefois à l'harmonisation fiscale verticale et horizontale. En effet, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) prévoit de manière exhaustive les déductions générales qui peuvent être accordées aux contribuables personnes physiques (art. 9 LHID). Aussi, une déduction fiscale en lien avec l'emploi de personnel de ménage déclaré serait non conforme aux règles en matière d'harmonisation des impôts directs. Aussi, il a été renoncé à octroyer des encouragements en matière d'impôt. On constate néanmoins que malgré l'absence d'incitations fiscales, la loi sur le travail au noir démontre son efficacité puisque le Message concernant la LTN², qui date du 16 janvier 2002, faisait état d'un volume de travail au noir de quelque 37 milliards de francs (9,3 % du PIB) en 2001, soit un montant bien plus élevé que celui qui est mentionné par les postulants pour l'année 2023.

Il est par ailleurs constaté que conformément à l'article 12 LAVS, tous les employeurs ayant un établissement stable en Suisse ou occupant dans leur ménage des personnes obligatoirement assurées sont tenus de payer des cotisations AVS. En matière d'impôt à la source, l'employeur est soumis à l'obligation de collaborer du débiteur de la prestation imposable au sens de l'article 76 LICD. Par conséquent, en accordant une déduction fiscale aux employeurs qui annoncent aux assurances sociales et aux autorités fiscales, l'Etat récompenserait des contribuables qui n'auraient comme mérite que de remplir leurs obligations légales.

En ciblant le secteur du nettoyage par des mesures en faveur des employeurs occupant du personnel de ménage uniquement, les auteurs du postulat soulèvent la question de l'égalité de traitement. En effet, d'une part, le travail au noir touche également d'autres domaines, dont notamment celui de la restauration et celui de la construction. D'autre part, les encouragements fiscaux envisagés favorisent les revenus moyens et élevés.

Des difficultés de mise en œuvre pourraient de surcroît surgir dans un contexte intercantonal, à savoir lorsque l'employeur et le travailleur ne sont pas tous les deux domiciliés dans le canton de Fribourg.

S'agissant de l'amnistie fiscale, le canton de Fribourg avait dû y renoncer après l'annulation de l'amnistie tessinoise par le Tribunal fédéral (ATF 141 I 78, in : RDAF 2015 229ss) laquelle était non seulement contraire à la LHID mais également aux principes constitutionnels en matière d'égalité et d'imposition. L'Etat de Fribourg ne dispose d'aucune compétence législative en matière

¹ <https://cheque-emploi-fribourg.ch/fr>

² [FF 2002 3371, en particulier pt 1.1.1., p. 3375](#)

de cotisations sociales et n'a donc pas les compétences lui permettant d'amnistier les employeurs indéliçats sur ce plan.

Etant donné l'absence de données disponibles, l'étude souhaitée par les postulants visant à évaluer le nombre de ménages privés et d'entreprises ayant recours à du personnel de nettoyage dans le canton de Fribourg serait fastidieuse à réaliser. On pourrait par exemple établir une enquête auprès d'un échantillon de ménages et d'entreprises et procéder à une extrapolation sur l'ensemble du canton. Alternativement, on pourrait peut-être exploiter certaines données disponibles et, avec diverses hypothèses de travail, établir une estimation applicable à l'ensemble du canton. Dans la première approche, on risque de se heurter à l'absence de réponses de la part d'un nombre important de sondés et dans la deuxième, les résultats pourraient être entachés de grandes incertitudes. Aussi, et compte tenu du cadre juridique susmentionné, nous ne voyons pas la nécessité de procéder à une telle étude.

Au vu de ce qui précède, en particulier au motif que la déduction et l'amnistie fiscales souhaitées sont incompatibles à la fois avec la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes et avec la Constitution fédérale, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser le postulat.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat 2023-GC-244

Wichtige Bekämpfung der Schwarzarbeit

Urheberin:	Lepori Sandra
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	3
Einreichung:	13.10.2023
Begründung:	13.10.2023
Überweisung an den Staatsrat:	13.10.2023
Antwort des Staatsrats:	12.03.2024

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 13. Oktober 2023 eingereichten und begründeten Postulat zeigen die Verfasserin und die Mitunterzeichnenden des Postulats die negativen Folgen von nicht deklarierte Arbeit (Schwarzarbeit) auf, nämlich fehlende Unfallversicherung und Sozialversicherungsbeiträge, was dazu führt, dass die Betroffenen bei ihrer Pensionierung in eine prekäre Situation geraten, dass der AHV Einnahmen entgehen und es zu Steuerausfällen kommt sowie das Risiko besteht, dass die Arbeitgeber Sozialversicherungsbeiträge nachzahlen müssen.

Gemäss Bericht des SECO vom 6. Juni 2023 macht die Schwarzarbeit 2023 schätzungsweise 6,1 % des BIP aus. Für den häuslichen Bereich würde der Anteil der Schwarzarbeit mehr als 25 % betragen, was etwa 75 000 Personen entspricht und rund 1 Milliarde Franken ausmacht. Schon jetzt ist im Bundesgesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren verankert, mit dem Arbeitgeber, die dies wollen, die Abrechnung und Bezahlung der Sozialversicherungsbeiträge sowie der Quellensteuer an die Ausgleichskasse übermitteln können.

Demnach wollen die Postulant/innen vom Staatsrat wissen, wie viele Privathaushalte und Unternehmen im Kanton Freiburg Reinigungspersonal beschäftigen, und verlangen die Einführung eines auf 5000 Franken begrenzten Steuerabzugs pro Haushalt, der gemeldetes Reinigungspersonal beschäftigt (direkt oder über eine spezialisierte Firma angestellt). Weiter soll die Möglichkeit einer zeitlich begrenzten Steueramnestie für den Arbeitgeber wie auch die Arbeitnehmerin/den Arbeitnehmer bei freiwilliger Regularisierung geprüft werden. Die Steuerbehörde würde auf die Sanktionierung für in der Vergangenheit zu Unrecht erhaltene Beträge nicht zurückkommen. Nach Ablauf des Amnestiezeitraums würden Verstösse gegen das Schwarzarbeitsgesetz sanktioniert.

II. Antwort des Staatsrats

Vorab weist der Staatsrat darauf hin, dass Privathaushalte ihre Haushaltshilfen auch über das Service-Check-System anmelden können¹. Service Check ist ein nicht gewinnorientierter Verein auf der Grundlage des Gesetzes vom 6. Oktober 2010 über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG; SGF 866.1.1; Art. 95 ff.).

Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA) wurde zur Umsetzung von administrativen Erleichterungen einerseits und zur Verstärkung der Repression durch die Einrichtung kantonaler Kontrollorgane andererseits erlassen. Bei den Gesetzgebungsarbeiten wurde die Frage aufgeworfen, ob die Bekämpfung der Schwarzarbeit mit Steueranreizen sowohl für die Arbeitnehmenden als auch für den Arbeitgeber gefördert werden sollte. Dafür hätten die Rechtsgrundlagen für die direkten Steuern geändert werden müssen, was jedoch nicht mit der vertikalen und horizontalen Steuerharmonisierung zu vereinbaren war. Tatsächlich sind im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) die allgemeinen Abzüge für die natürlichen steuerpflichtigen Personen abschliessend aufgeführt (Art. 9 StHG). Ein Steuerabzug für die Beschäftigung von angemeldeten Haushaltshilfen wäre nicht mit den Vorschriften über die Harmonisierung der direkten Steuern vereinbar. Somit wurde auf entsprechende Steueranreize verzichtet. Allerdings zeigt das Schwarzarbeitsgesetz auch ohne Steueranreize offenbar seine Wirkung, denn laut der Botschaft zum BGSA² vom 16. Januar 2002 machte das Ausmass der Schwarzarbeit im Jahr 2002 37 Milliarden Franken aus (9,3 % des BIP), also viel mehr als von den Postulant/innen für das Jahr 2023 angegeben.

Fakt ist auch, dass nach Artikel 12 AHVG alle Arbeitgeber, die in der Schweiz eine Betriebsstätte haben oder in ihrem Haushalt obligatorisch versicherte Personen beschäftigen, AHV-beitragspflichtig sind. Hinsichtlich Quellensteuer ist der Schuldner der steuerbaren Leistung zur Mitwirkung im Sinne von Artikel 76 DStG verpflichtet. Wenn der Staat also Arbeitgebern, die ihre Angestellten den Sozialversicherungen und den Steuerbehörden melden, einen Steuerabzug gewährt, würde er Steuerpflichtige belohnen, deren Verdienst lediglich darin besteht, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Durch die Fokussierung auf den Reinigungssektor mit Massnahmen zugunsten von Arbeitgebern, die ausschliesslich Reinigungskräfte beschäftigen, stellt sich die Frage der Gleichbehandlung, denn einerseits betrifft die Schwarzarbeit auch andere Bereiche, darunter vor allem das Gastgewerbe und das Baugewerbe, und andererseits begünstigen die geplanten steuerlichen Anreize mittlere und hohe Einkommen.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung könnten zudem in einem interkantonalen Kontext auftreten, d.h. wenn sowohl der Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer nicht im Kanton Freiburg wohnhaft sind.

Von einer Steueramnestie musste der Kanton Freiburg absehen, nachdem das Bundesgericht die Tessiner Steueramnestie aufgehoben hatte (BGE 141 I 78, in: RDAF 2015 229 ff.), die nicht nur gegen das StHG sondern auch gegen die verfassungsmässigen Rechtsgleichheits- und Besteuerungsgrundsätze versties. Der Staat Freiburg hat keine Gesetzgebungsbefugnis im Bereich

¹ <https://cheque-emploi-fribourg.ch/de>

² [BBl 2002 3605, insbes. Punkt 1.1.1., S. 3375](#)

der Sozialversicherungsbeiträge und somit auch nicht die Befugnis, diesbezüglich unzuverlässige Arbeitgeber zu amnestieren.

Da keine Daten verfügbar sind, wäre die von den Postulant/innen gewünschte Studie zur Ermittlung der Anzahl privater Haushalte und Unternehmen, die im Kanton Freiburg Reinigungspersonal beschäftigen, sehr umständlich. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise, eine Stichprobe von Haushalten und Unternehmen zu erheben und auf den gesamten Kanton hochzurechnen. Alternativ könnten eventuell einige verfügbare Daten ausgewertet und mit verschiedenen Arbeitshypothesen eine auf den gesamten Kanton anwendbare Schätzung angestellt werden. Beim ersten Ansatz besteht die Gefahr, dass viele Befragte gar nicht antworten, und beim zweiten Ansatz könnten die Ergebnisse mit grösseren Unsicherheiten behaftet sein. Daher sehen wir vor dem Hintergrund des oben erwähnten rechtlichen Rahmens keine Notwendigkeit, eine solche Studie durchzuführen.

Demzufolge und vor allem weil ein Steuerabzug und eine Steueramnestie weder mit dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden noch mit der Bundesverfassung vereinbar sind, lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, das Postulat abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-252

Modification de la loi fribourgeoise sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp)

Auteur-e-s :	de Weck Antoinette / Zurich Simon
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	18.10.2023
Développement :	18.10.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	19.10.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	12.03.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 18 octobre 2023, les députés Antoinette de Weck et Simon Zurich ont demandé une modification de l'article 14 al. 1 let. c de la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp ; RSF 16.1).

Ils estiment que le droit actuel, qui attribue à l'organe supérieur des établissements de droit public la compétence de traiter les prétentions des personnes s'estimant victimes d'un dommage causé par un agent ou une agente d'un tel établissement, n'est pas satisfaisant, ledit organe étant à la fois juge et partie. Ils citent le cas de l'HFR, confronté à des demandes d'indemnisation portant sur des montants particulièrement élevés et qui auraient donné lieu à une procédure de récusation.

S'inspirant de la solution retenue dans le canton de Neuchâtel, ils demandent que la compétence en question soit attribuée à une commission spécialisée. Cette commission, dont la compétence pourrait se limiter aux litiges relatifs à des prétentions dépassant un certain montant, aurait pour mission de tenter une conciliation en séance. Elle serait composée en partie de personnes représentant les organisations concernées, notamment les patients.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1.1. Introduction

1.1.1. Précisions concernant l'objet de la motion

Les auteurs de la motion demandent expressément la modification de l'article 14 al. 1 let. c LResp. Cette disposition ne détermine toutefois pas l'autorité compétente pour traiter les demandes des personnes s'estimant victimes d'un dommage causé par le fait d'un agent ou d'une agente d'une collectivité publique. Elle s'applique aux cas visés par les articles 10 et 11 LResp, soit en cas de dommages causés directement par un agent ou une agente à la collectivité publique ou en cas d'action récursoire.

Les dispositions de la LResp qui devraient être modifiées afin d'instituer la commission spécialisée en matière de responsabilité civile des collectivités publiques, souhaitée par les auteurs de la motion, sont les articles 20 ss LResp (cf. en particulier l'art. 20 al. 1 let. d).

1.1.2. Aperçu des solutions retenues dans les autres cantons romands

Dans la majorité des cantons romands (GE, JU, VD et VS), la réparation des dommages causés à des tiers par des agents ou agentes de l'Etat est mise en application par l'ouverture d'une action déposée devant les autorités judiciaires, administratives pour le canton du Jura, civiles pour les cantons de Genève, de Vaud et du Valais.

Dans le canton de Berne, le système général de la réparation des dommages causés par des agents et agentes des collectivités publiques est similaire à celui de la LResp : l'autorité compétente statue par voie de décision sur les prétentions contestées ; cette décision est sujette à recours conformément aux dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (art. 104 de la loi sur le personnel ; RSB 153.01). On notera toutefois que la situation des hôpitaux et des maisons de naissance répertoriés est réglée de manière spécifique (art. 104a al. 3) : « Les prétentions concernant des dommages-intérêts ou une indemnité à titre de réparation morale qui sont dirigées contre les hôpitaux et les maisons de naissance répertoriés situés dans le canton ou contre les services de sauvetage autorisés à pratiquer dans le canton font l'objet d'une action devant le tribunal régional. La procédure est régie par le code de procédure civile du 19 décembre 2008 ».

Le canton de Neuchâtel connaît également un système analogue à celui de la LResp. Toutefois, conformément aux articles 25 ss de la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (RSN 150.10), les prétentions en réparation d'un éventuel dommage portant sur un montant supérieur à 30'000 francs sont adressées à une commission spécialisée, la commission cantonale de la responsabilité des collectivités publiques. Ladite commission compte de six à huit membres de qualifications diverses. Son président ou sa présidente, ainsi que le président suppléant ou la présidente suppléante doivent être membres de la magistrature de l'ordre judiciaire. Elle siège à trois personnes. La présidence choisit deux membres qui l'assistent pour traiter chaque affaire, en fonction de la nature de celle-ci. Lorsqu'elle est saisie, la commission tente une conciliation. La loi sur la procédure et la juridiction administrative est applicable.

1.1.3. Bref rappel historique concernant la LResp

Dans le système initial de la LResp, les autorités se déterminaient simplement sur les prétentions en responsabilité pour les faits de leurs agents et agentes, et en cas de non entrée en matière, la personne lésée devait faire valoir ses prétentions par le biais d'une action devant le Tribunal cantonal, qui tranchait comme instance cantonale unique.

Depuis le 1^{er} juillet 2015, le mécanisme « détermination de l'autorité concernée suivie d'une éventuelle action au Tribunal cantonal » a été remplacé par le système décisionnel prévalant actuellement.

Cette modification a été adoptée afin d'adapter la LResp à une exigence posée par le Tribunal fédéral dans le domaine de la responsabilité médicale dans un arrêt qui concernait le canton de Fribourg (ATF 139 III 252). Selon cette autorité, le principe d'une double instance cantonale est exigé dans les matières connexes au droit privé, telle la responsabilité médicale, pour permettre un recours en matière civile devant le Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral a en outre précisé que « les cantons demeurent libres de désigner l'autorité de première instance ; il peut s'agir par exemple d'un

juge unique, d'un tribunal ou d'une autorité administrative (cf. Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4109 s. ch. 4.1.3.1), laquelle devra alors rendre une décision formelle susceptible de recours » (ATF 139 III 252, consid. 1.6).

C'est cette dernière solution qu'a retenue le législateur cantonal en 2015. Bien que l'arrêt en question ne concernât qu'un cas de responsabilité médicale, il a décidé de ne pas limiter l'adaptation de la législation à ce domaine spécifique. La réglementation de la responsabilité civile de l'Etat, qui ne satisfaisait pas à l'exigence de la double instance cantonale, a été modifiée de manière générale afin d'écartier le risque que « le Tribunal fédéral envisage un autre domaine de la responsabilité de l'Etat comme étant « une matière connexe au droit privé » ce qui imposerait également le principe de la double instance [...] » (Message du Conseil d'Etat 2014-DSJ-70 du 8 septembre 2014, ch. 3.4).

Dès lors, selon les dispositions de la LResp modifiée, les organes saisis d'une demande de réparation d'un dommage causé par un ou une de leurs agents doivent rendre une décision sur les prétentions qui leur sont soumises, décision qui peut ensuite faire l'objet d'un recours devant le Tribunal cantonal.

A noter que le changement de régime applicable n'a pas eu d'incidences sur les compétences des divers organes concernés. Ainsi, l'autorité qui était compétente selon l'ancien droit pour se déterminer relativement à une prétention donnée est celle qui, dans le nouveau système, est compétente pour prononcer la décision formelle requise.

1.2. Détermination du Conseil d'Etat

L'éventuelle institution d'une commission cantonale spécialisée en matière de responsabilité civile des collectivités publiques telle que demandée par les auteurs de la motion appelle les remarques suivantes :

1.2.1. En général

- > La problématique évoquée en lien avec des difficultés qui seraient apparues au sein du conseil d'administration du HFR n'est pas spécifique à cet établissement, ni d'ailleurs aux établissements de droit public. Tous les organes visés par l'article 20 al. 1 LResp (Conseil d'Etat ou Direction, conseil communal ou comité de direction, organe exécutif de certaines collectivités publiques, ou organe supérieur des établissements de droit public) doivent, lorsqu'ils sont saisis d'une demande de réparation d'un préjudice subi du fait d'un de leurs agents ou d'une de leurs agentes, établir de manière rigoureuse les faits pertinents et appliquer le droit de manière objective. Au même titre que l'HFR, l'Etat, comme vraisemblablement l'ensemble des collectivités publiques soumises à la LResp, disposent d'une assurance responsabilité civile dont les clauses énoncent les obligations du preneur d'assurance en cas de sinistre. Ces obligations ne sauraient invalider les principes prévalant en droit administratif, tels ceux de la maxime d'office et de la bonne foi. Les décisions prises par les autorités de première instance sont par ailleurs sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal, garant de la bonne application du droit.
- > Au vu du point qui précède et eu égard au principe de l'égalité de traitement, il ne paraît pas admissible de n'instituer une commission que pour les cas relevant des établissements de droit public, tel que le demandent les auteurs de la motion. Une distinction opérée selon la source du préjudice (agent ou agente d'un établissement de droit public ou de l'« administration centrale »,

par ex.) ne se justifie ni du point de vue de l'auteur du dommage ni de celui de la personne lésée. A cet égard, le Conseil d'Etat relève que la solution retenue dans le canton de Neuchâtel est applicable de manière générale ; aucune distinction n'est faite selon l'autorité dont est membre l'agent ou l'agente auteur-e du dommage.

- > Dans le même ordre d'idées, on peut douter du bien-fondé de la répartition des affaires entre les « organes ordinaires » et la commission selon la valeur du préjudice. La critique selon laquelle les « organes ordinaires » seraient à la fois juge et partie est soit pertinente, soit ne l'est pas. Elle ne saurait être dépendante de la valeur litigieuse.
- > La composition de l'éventuelle commission cantonale en matière de responsabilité civile des collectivités publiques suscite également certaines interrogations. Le nombre de ses membres ne pourrait pas être illimité. Dans le canton de Neuchâtel par exemple, la commission compte de six à huit membres. Eu égard à l'étendue des domaines d'activités des collectivités publiques, il serait difficile, voire impossible, de constituer une commission représentant l'ensemble des personnes potentiellement concernées. Par rapport à la situation actuelle où les demandes sont, en première instance, examinées par les organes compétents à raison de la matière, il ne peut être exclu que les travaux réalisés par une commission soient plus lents et de moindre qualité, faute de connaissance approfondie du domaine concerné par les membres de la commission. Selon le Conseil d'Etat, il ne serait pas judicieux de mettre en place une organisation susceptible de ralentir les procédures relatives à la réparation des dommages causés par les agents et agentes des collectivités publiques. Un tel ralentissement ne serait pas dans l'intérêt des victimes.
- > Le Conseil d'Etat rappelle que la responsabilité civile encourue par les collectivités publiques pour les faits de leurs agents et agentes est une responsabilité causale. L'obligation de réparer un éventuel dommage est indépendante de l'existence d'une faute commise par l'agent ou l'agente concerné. Pour qu'il y ait réparation, seuls doivent être prouvés le préjudice causé dans l'exercice des fonctions, (en principe) l'existence d'un acte illicite et le lien de causalité. L'absence de la notion de faute contribue certainement à rendre la procédure plus objective et factuelle ; les éléments non rationnels sont plus facilement mis de côté. Cela étant dit, dans le domaine de la responsabilité médicale, l'acte illicite peut prendre la forme d'une violation des règles de l'art ou d'une violation du devoir d'information, notions très proches de la notion de faute.
- > Finalement, comme déjà mentionné ci-dessus (notamment sous ch. 1.1.3.), l'ensemble des décisions des autorités portant sur la responsabilité civile des collectivités publiques pour le fait de leurs agents et agentes sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal. La double instance instituée garantit l'existence d'un contrôle indépendant de l'application du droit par les autorités inférieures et un retour vers l'action de droit administratif est inenvisageable.

1.2.2. Cas particulier de la responsabilité médicale

- > Les considérations qui précèdent s'appliquent aux cas ordinaires de responsabilité civile des collectivités publiques. La jurisprudence admet que le domaine de la responsabilité médicale pose des problèmes spécifiques pouvant justifier une réglementation spéciale, notamment en raison du fait que les conditions de cette responsabilité sont les mêmes, que celle-ci repose sur le droit public ou le droit privé (cf. ATF 139 III 252 précité, consid. 1.5). Le Tribunal fédéral ajoute que « la frontière entre le droit public et le droit privé, dans cette matière [de la responsabilité médicale], n'est pas toujours très perceptible pour le justiciable : des médecins privés envoient leurs patients faire des examens dans un hôpital public tout en poursuivant leur traitement, tandis

que des médecins d'hôpitaux publics sont autorisés à avoir une clientèle privée. Il paraît donc opportun, au moins au niveau du Tribunal fédéral, de soumettre toutes ces causes à la même voie de recours et de charger une seule et même cour de dégager une jurisprudence assurant l'application uniforme du droit » (*ibid.*).

- > Sur cette base, certains cantons, connaissant, à l'instar du canton de Fribourg, le système de la décision administrative sujette à recours auprès du Tribunal cantonal, ont introduit des règles dérogeant au régime ordinaire de la responsabilité civile des collectivités publiques pour le cas particulier de la responsabilité médicale. S'inscrivant dans la ligne des cantons qui pratiquaient déjà l'action civile en la matière (notamment ZH, LU, ZG BS et VD), le canton de Berne a adapté avec effet au 1^{er} février 2019 les voies de droit en faveur d'une compétence des tribunaux civils et l'application du code de procédure civile (cf. ch. 1.1.2 ci-dessus). Ces dispositions favorisent une application uniforme du droit de la responsabilité médicale et, de ce fait, l'égalité de traitement entre les patients concernés. Ainsi, le Conseil d'Etat pourrait se rallier à une solution allant dans ce sens. Sur la base des dernières années, il faudrait s'attendre à une dizaine de procédures par année concernant le HFR.
- > Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à l'institution d'une commission spéciale telle que demandée par les auteurs de la motion. En effet, une telle commission, si elle était de nature administrative, n'apporterait pas d'amélioration de fond par rapport à la situation actuelle ; et si la volonté est de mettre en place une commission judiciaire, il paraît plus pertinent, compte tenu des rapports étroits entre les cas de responsabilité médicale relevant du droit privé et ceux relevant du droit public, de soumettre directement les deux cas de figure à la même autorité, soit aux tribunaux civils.
- > Cette solution va dans le sens de l'uniformité de la jurisprudence entre les cas relevant du droit privé et ceux relevant du droit public, qui doivent faire application des mêmes principes. En outre, elle présente un avantage certain qui consiste dans l'expérience des tribunaux civils dans l'instruction d'affaires complexes. Le Conseil d'Etat note à cet égard que le transfert de cette compétence aux tribunaux civils d'arrondissement aurait pour conséquence d'alourdir la charge de ces tribunaux et imposerait la prise en amont de mesures permettant de l'absorber, tant sur le plan des ressources en personnel (présidents et présidentes et greffiers et greffières), informatiques (programme Leonardo) et didactiques (formations).
- > Cela dit, le Conseil d'Etat relève qu'il existe d'autres domaines juridiques dans lesquels l'HFR rend des décisions, notamment en matière de droit du personnel. L'HFR doit donc déjà veiller à garantir les droits procéduraux de ses collaborateurs et collaboratrices et à rendre des décisions objectivement fondées. Des considérations financières ne devraient jouer aucun rôle dans la détermination de l'autorité compétente. Quoi qu'il en soit, la cohérence des voies de recours doit être assurée.

1.2.3. Résumé

En résumé, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de soumettre, de manière générale, les cas de responsabilité civile pour des préjudices causés par des agents ou agentes des établissements de droit public à des dispositions spécifiques qui s'écarteraient du système ordinaire de la LResp applicable notamment à l'administration centrale.

Il relève cependant qu'il pourrait se justifier d'adopter des dispositions spéciales s'agissant de la responsabilité médicale, en raison de la connexité entre les cas de responsabilité fondés sur le droit privé et sur le droit public. A cet égard, il n'est pas favorable à la solution qui consisterait à s'inspirer de la solution adoptée dans le canton de Neuchâtel (institution d'une commission spécialisée) ; il préconise au contraire d'adopter une solution analogue à la solution retenue dans le canton de Berne où les personnes lésées doivent faire valoir leurs droits par le biais d'une action déposée devant les tribunaux civils, à l'instar de celles qui élèvent des prétentions contre des médecins « privés ».

Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > fractionner la motion ;
- > accepter le volet concernant la responsabilité médicale et adopter une solution où les personnes lésées doivent faire valoir leurs droits par le biais d'une action déposée devant les tribunaux civils ;
- > pour le surplus, rejeter la motion.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-252

Änderung des Freiburger Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG)

Urheber/in:	de Weck Antoinette / Zurich Simon
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	18.10.2023
Begründung:	18.10.2023
Überweisung an den Staatsrat:	19.10.2023
Antwort des Staatsrats:	12.03.2024

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 18. Oktober 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrätin Antoinette de Weck und Grossrat Simon Zurich eine Änderung von Artikel 14 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG; SGF 16.1).

Sie sind der Auffassung, dass das geltende Recht, das dem obersten Organ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt die Zuständigkeit für die Behandlung von Ansprüchen von Personen zuweist, die sich als Opfer eines von einer Amtsträgerin oder einem Amtsträger einer solchen Anstalt verursachten Schadens sehen, nicht zufriedenstellend ist, da dieses Organ gleichzeitig Richter und Partei ist. Sie führen den Fall des mit besonders hohen Schadenersatzforderungen konfrontierten HFR an, wo es zu einem Ausstandsverfahren gekommen sein soll.

In Anlehnung an die Neuenburger Lösung fordern sie, dass die entsprechende Zuständigkeit an eine Fachkommission übertragen werden soll. Diese Kommission, deren Zuständigkeit auf Streitigkeiten über Ansprüche ab einer bestimmten Höhe beschränkt werden könnte, hätte die Aufgabe, mit einem Schlichtungsversuch eine Einigung zu erzielen. Sie würde zum Teil aus Personen bestehen, die die betroffenen Organisationen, insbesondere Patientinnen und Patienten, vertreten.

II. Antwort des Staatsrats

1.1. Einleitung

1.1.1. Erläuterungen zum Gegenstand der Motion

Die Motion verlangt ausdrücklich eine Änderung von Artikel 14 Abs. 1 Bst. c HGG. Diese Bestimmung legt jedoch nicht fest, welche Behörde für die Behandlung von Ansprüchen von Personen zuständig ist, die sich als Opfer eines von einer Amtsträgerin oder einem Amtsträger eines Gemeinwesens verursachten Schadens sehen. Sie gilt für die in Artikel 10 und 11 HGG genannten Fälle der Haftung der Amtsträger/innen gegenüber dem Gemeinwesen, das heisst für die Fälle, in

denen die Amtsträger/innen diesem einen direkten oder indirekten Schaden zufügen, oder bei Rückgriffnahme auf die Amtsträger/innen.

Bei den Bestimmungen des HGG, die für die Einsetzung der von der Motion geforderten Fachkommission für die Haftpflicht der Gemeinwesen geändert werden müssten, handelt es sich um die Artikel 20 ff. HGG (siehe insbesondere Art. 20 Abs. 1 Bst. d).

1.1.2. Überblick über die Lösungen in den anderen Westschweizer Kantonen

In den meisten Westschweizer Kantonen (GE, JU, VD und VS) wird die Haftung für Schäden, die Dritten von Amtsträgerinnen oder Amtsträgern zugefügt wurden, durch eine Klage bei den Gerichtsbehörden durchgesetzt, beim Verwaltungsgericht im Kanton Jura und beim Zivilgericht in den Kantonen Genf, Waadt und Wallis.

Der Kanton Bern kennt für die Haftung für Schäden, die Dritten von Amtsträgerinnen oder Amtsträgern zugefügt wurden, ein ähnliches allgemeines System wie das HGG: Die zuständige Behörde erlässt eine Verfügung über die strittigen Ansprüche. Gegen diese Verfügung kann beim Verwaltungsgericht nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege Beschwerde geführt werden (Art. 104a Abs. des Personalgesetzes; BSG 153.01). Allerdings ist der Fall der Listenspitäler und Listengeburtshäuser speziell geregelt (Art. 104a Abs. 3): «Ansprüche auf Schadenersatz oder Genugtuung gegen die im Kanton gelegenen Listenspitäler und Listengeburtshäuser sowie gegen die im Kanton zugelassenen Rettungsdienste sind durch Klage beim Regionalgericht geltend zu machen. Das Verfahren richtet sich nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008.»

Der Kanton Neuenburg kennt ebenfalls ein ähnliches System wie das HGG. Gemäss Artikel 25 ff. des einschlägigen Gesetzes (loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents [(RSN 150.10]) werden Schadenersatzansprüche über 30'000 Franken jedoch an eine Fachkommission (commission cantonale de la responsabilité des collectivités publiques) gerichtet. Die Kommission besteht aus sechs bis acht Mitgliedern aus verschiedenen Fachbereichen. Die Präsidentin oder der Präsident sowie die stellvertretende Präsidentin oder der stellvertretende Präsident müssen Magistratspersonen der Gerichtsbehörden sein. Die Kommission tagt mit drei Personen. Die Person, die den Vorsitz hat, wählt je nach Art des Falles zwei Mitglieder aus, die sie bei der Behandlung des jeweiligen Falles unterstützen. Wenn die Kommission angerufen wird, versucht sie, mit einer Schlichtung eine Einigung zu erzielen. Das Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsgerichtsbarkeit (loi sur la procédure et la juridiction administrative) ist anwendbar.

1.1.3. Hintergrund des HGG

Im ursprünglichen System des HGG entschieden die Behörden lediglich über die Haftungsansprüche für die Handlungen ihrer Amtsträgerinnen und Amtsträger, und bei Nichteintreten musste die geschädigte Person ihre Ansprüche mittels einer Klage vor dem Kantonsgericht geltend machen, das als alleinige kantonale Instanz entschied.

Der Mechanismus «Entscheid der betroffenen Behörde, gefolgt von einer möglichen Klage beim Kantonsgericht» wurde seit 1. Juli 2015 durch das derzeit geltende Entscheidverfahren ersetzt.

Diese Änderung erfolgte, um das HGG an ein Erfordernis des Bundesgerichts im Bereich der Arzthaftung in einem den Kanton Freiburg betreffenden Urteil (BGE 139 III 252) anzupassen. Gemäss Bundesgericht ist in mit dem Privatrecht verknüpften Bereichen wie der Arzthaftung ein

doppelter kantonalen Instanzenzug erforderlich, damit eine Zivilbeschwerde vor dem Bundesgericht möglich ist. Weiter führte das Bundesgericht aus, dass die Kantone in der Bestimmung der ersten Instanz jedoch frei bleiben. So kann es sich bei der ersten Instanz, die dann einen formellen, beschwerdefähigen Entscheid fällen muss, etwa um eine Einzelrichterin/einen Einzelrichter, ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde handeln (siehe Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4306 s. Kap. 4.1.3.1), (BGE 139 III 252, E. 1.6).

Der kantonale Gesetzgeber hat sich 2015 für die letzte dieser drei Möglichkeiten, nämlich für die Verwaltungsbehörde, entschieden. Und obwohl der fragliche Bundesgerichtsentscheid lediglich die Arzthaftung betraf, beschloss er, die Anpassung der Gesetzgebung nicht auf diesen spezifischen Bereich zu beschränken. Die Regelung der Staatshaftung, die dem Erfordernis des doppelten kantonalen Instanzenzugs nicht genügte, wurde grundsätzlich geändert, um das Risiko auszuschliessen, dass «das Bundesgericht einen Bereich der Staatshaftung als einen «mit dem Privatrecht verknüpften Bereich» einstuft, was das Prinzip des doppelten Instanzenzugs mit sich bringen würde» [...] » (Botschaft des Staatsrats 2014-DSJ-70 vom 8. September 2014, Kap. 3.4).

Nach den Bestimmungen des geänderten HGG müssen die Organe, die mit einer Schadenersatzforderung aufgrund eines von einer ihrer Amtsträgerinnen oder einem ihrer Amtsträger verursachten Schadens befasst sind, einen Entscheid über die ihnen unterbreiteten Ansprüche fällen, der anschliessend vor dem Kantonsgericht angefochten werden kann.

Dabei hatte die Änderung des anwendbaren Systems keine Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der verschiedenen betroffenen Organe. Die Behörde, die nach altem Recht über einen bestimmten Anspruch zu befinden hatte, erlässt auch nach dem neuen System den formellen Entscheid.

1.2. Stellungnahme des Staatsrats

Zur allfälligen Einführung einer kantonalen Fachkommission für die Haftung der Gemeinwesen wie von der Verfasserin und vom Verfasser der Motion gefordert ist Folgendes zu sagen:

1.2.1. Allgemeines

- > Die angesprochene Problematik im Zusammenhang mit angeblichen Schwierigkeiten im Verwaltungsrat des HFR ist nicht auf diese Einrichtung und auch nicht auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen beschränkt. Alle Organe nach Artikel 20 Abs. 1 HGG (Staatsrat oder Direktion, Gemeinderat oder Vorstand des Gemeindeverbandes, vollziehendes Organ gewisser öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder oberstes Organ öffentlich-rechtlicher Anstalten) müssen, wenn sie sich mit Schadenersatzansprüchen für einen von einer ihrer Amtsträgerinnen oder einem ihrer Amtsträger verursachten Schaden befassen müssen, die relevanten Tatsachen genau feststellen und das Recht objektiv anwenden. Wie das HFR hat der Staat wie wohl alle dem HGG unterstehenden Gemeinwesen eine Haftpflichtversicherung, in deren Vertragsklauseln die Pflichten des Versicherungsnehmers im Schadenfall aufgeführt sind. Diese vertraglichen Verpflichtungen können die im Verwaltungsrecht geltenden Grundsätze wie die *Offizialmaxime* und den Grundsatz von *Treu und Glauben* nicht aushebeln. Gegen die Entscheide der erstinstanzlichen Behörden kann ausserdem beim Kantonsgericht, das die korrekte Anwendung des Rechts gewährleistet, Beschwerde erhoben werden.
- > In Anbetracht des Gesagten und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gleichbehandlung erscheint es nicht zulässig, eine Kommission nur für Fälle im Bereich der öffentlich-rechtlichen Anstalten einzusetzen, wie es die Motionärin und der Motionär fordern. Eine Unterscheidung

nach dem Ursprung des Schadens (z. B. Amtsträger/in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt oder der «Zentralverwaltung») ist weder aus Sicht der Schaden verursachenden noch aus Sicht der geschädigten Person gerechtfertigt. Diesbezüglich stellt der Staatsrat fest, dass die Lösung im Kanton Neuenburg generell anwendbar ist; es wird nicht nach der Behörde unterschieden, der die Amtsträgerin oder der Amtsträger angehört, die oder der den Schaden verursacht hat.

- > Im gleichen Sinn ist die Zweckmässigkeit der Aufteilung der Fälle zwischen den «ordentlichen Organen» und der Kommission je nach Schadenswert zweifelhaft. Die Kritik, die «ordentlichen Organe» seien gleichzeitig Richter und Partei, ist entweder zutreffend oder nicht, darf aber nicht vom Streitwert abhängen.
- > Auch die Zusammensetzung der allfälligen kantonalen Kommission für die Haftung der Gemeinwesen wirft einige Fragen auf. Die Zahl ihrer Mitglieder dürfte nicht unbegrenzt sein. Im Kanton Neuenburg beispielsweise besteht die Kommission aus sechs bis acht Mitgliedern. Angesichts des breiten Spektrums an Bereichen, mit denen die Gemeinwesen zu tun haben, wäre es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, eine Kommission zusammenzustellen, die alle potenziell betroffenen Personen vertreten könnte. Gegenüber der derzeitigen Situation, in der die Anträge in erster Instanz von den sachlich zuständigen Organen geprüft werden, ist nicht auszuschliessen, dass die von einer Kommission geleistete Arbeit aufgrund fehlender Sachkenntnisse der Kommissionsmitglieder schleppender vorankäme und qualitativ leiden würde. Nach Ansicht des Staatsrats wäre es nicht sinnvoll, eine Organisation zu schaffen, die die Schadenersatzverfahren für von Amtsträger/innen der Gemeinwesen verursachte Schäden verlangsamen würde. Solche Verzögerungen wären nicht im Interesse der Geschädigten.
- > Der Staatsrat weist darauf hin, dass es sich bei der Haftpflicht der Gemeinwesen für die von ihren Amtsträger/innen verursachten Schäden um eine Kausalhaftpflicht handelt. Die allfällige Schadenersatzpflicht ist unabhängig von einem Verschulden der betreffenden Amtsträgerin oder des betreffenden Amtsträgers. Für einen Schadenersatzanspruch müssen lediglich der in Ausübung des Amtes verursachte Schaden, (grundsätzlich) das Vorliegen einer rechtswidrigen Handlung und der Kausalzusammenhang erwiesen sein. Das Fehlen des Schuldbegriffs trägt sicherlich dazu bei, dass das Verfahren objektiver und faktenbasierter ist; so ist es einfacher, sich nicht von Emotionen leiten zu lassen. Was den Bereich der Arzthaftung betrifft, so kann hier die rechtswidrige Handlung die Form eines Verstosses gegen die Standesregeln oder einer Verletzung der Informationspflicht annehmen, Begriffe, die dem Begriff des Verschuldens sehr nahe kommen.
- > Und wie schon erwähnt (insbesondere unter Ziff. 1.1.3.) können alle behördlichen Entscheide über die Haftpflicht der Gemeinwesen für die von ihren Amtsträgerinnen und Amtsträgern verursachten Schäden beim Kantonsgericht angefochten werden. Diese doppelte Instanz gewährleistet eine unabhängige Kontrolle der Rechtsanwendung durch die untergeordneten Behörden, und eine Rückkehr zur verwaltungsrechtlichen Klage kommt nicht in Frage.

1.2.2. Sonderfall der Arzthaftung

- > Die vorangehenden Erwägungen gelten für die ordentlichen Fälle von Haftpflicht der Gemeinwesen. Die Rechtsprechung räumt ein, dass der Bereich der Arzthaftung spezifische Probleme aufwirft, die eine Sonderregelung rechtfertigen können, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die Bedingungen dieser Haftung dieselben sind, unabhängig davon, ob sie auf öffentlichem oder privatem Recht beruht (s. vorerwählter BGE 139 III 252, E. 1.5). Gemäss

Bundesgericht ist die Grenze zwischen öffentlichem und privatem Recht in diesem Bereich [der Arzthaftung] für die Rechtsuchenden nicht immer klar erkennbar: Privatärztinnen und Privatärzte schicken ihre Patientinnen und Patienten zur Untersuchung in ein öffentliches Spital, während sie ihre Behandlung fortsetzen, während Ärztinnen und Ärzte in öffentlichen Spitälern eine Privatkundschaft haben dürfen. Es scheint daher zweckmässig, zumindest auf Bundesgerichtsebene für alle diese Fälle denselben Instanzenzug vorzusehen und ein und dasselbe Gericht damit zu beauftragen, eine Rechtsprechung zu schaffen, die eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet.

- > Ausgehend davon haben einige Kantone mit dem gleichen System des beim Kantonsgericht beschwerdefähigen Verwaltungsentscheids wie im Kanton Freiburg Regeln eingeführt, die für den Sonderfall der Arzthaftung von der ordentlichen Regelung der zivilrechtlichen Haftung der Gemeinwesen abweichen. Im Einklang mit den Kantonen, die diesbezüglich bereits die Zivilklage vorsehen (namentlich ZH, LU, ZG BS und VD), hat der Kanton Bern per 1. Februar 2019 den Rechtsweg dahingehend geändert, dass die Zivilgerichte zuständig sind und die Zivilprozessordnung zur Anwendung kommt (siehe oben Ziff. 1.1.2). Diese Bestimmungen tragen zu einer einheitlichen Anwendung des Arzthaftungsrechts und damit zur Gleichbehandlung der betroffenen Patientinnen und Patienten bei. Demnach könnte sich der Staatsrat einer Lösung anschliessen, die in diese Richtung geht. Basierend auf den letzten Jahren wäre mit rund zehn das HFR betreffenden Verfahren pro Jahr zu rechnen.
- > Der Staatsrat ist gegen die Einsetzung einer Fachkommission wie von der Motion gefordert. Eine solche Kommission würde, wenn es sich um eine verwaltungsrechtliche Kommission handelt, keine grundlegende Verbesserung bringen, und wenn eine Gerichtskommission eingeführt werden soll, dann scheint es aufgrund der engen Verbindung zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Arzthaftungsfällen sinnvoller, beide Fälle direkt von derselben Behörde, d. h. den Zivilgerichten, beurteilen zu lassen.
- > Diese Lösung zielt auf eine einheitliche Rechtsprechung in privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Fällen, in denen die gleichen Grundsätze anzuwenden sind, und hat überdies den Vorteil, dass die Zivilgerichte Erfahrung mit der Instruktion komplexer Fälle haben. Der Staatsrat weist diesbezüglich darauf hin, dass die Übertragung dieser Zuständigkeit auf die Bezirkszivilgerichte einen Mehraufwand für diese zur Folge hätte und im Vorfeld Massnahmen getroffen werden müssten, um diesen zu bewältigen, und zwar sowohl punkto Personalressourcen (Präsidentinnen und Präsidenten sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber), IT-Ressourcen (Programm Leonardo) und Schulungen.
- > Dessen ungeachtet weist der Staatsrat darauf hin, dass das HFR auch in anderen Rechtsbereichen Entscheide erlässt, namentlich im Bereich des Personalrechts. Das HFR muss also bereits jetzt dafür sorgen, dass die Verfahrensrechte seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewährleistet und die erlassenen Entscheide objektiv begründet sind. Finanzielle Überlegungen sollten bei der Entscheidungsfindung der zuständigen Behörde keine Rolle spielen. Auf jeden Fall muss die Einheitlichkeit der Rechtsbehelfe gewährleistet sein.

1.2.3. Fazit

Zusammenfassend gibt es für den Staatsrat keinen Grund, Fälle zivilrechtlicher Haftung für von Amtsträgerinnen oder Amtsträgern öffentlich-rechtlicher Anstalten verursachte Schäden grundsätzlich besonderen Bestimmungen zu unterstellen, die vom ordentlichen, insbesondere für die Zentralverwaltung geltenden ordentlichen System des HGG abweichen würden.

Jedoch könnten im Bereich der Arzthaftung aufgrund der Verbindung zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Haftungsfällen besondere Bestimmungen sinnvoll sein. Diesbezüglich lehnt er eine Anlehnung an die Neuenburger Lösung (Einsetzung einer Fachkommission) ab und befürwortet vielmehr eine Lösung wie im Kanton Bern, wo die Geschädigten ihre Ansprüche durch Klage vor den Zivilgerichten geltend machen müssen, wie dies auch bei Ansprüchen gegen «private» Ärztinnen und Ärzte der Fall ist.

Aufgrund des Gesagten beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat:

- > die Motion aufzuteilen;
- > den Teil der Motion, der die Arzthaftung betrifft, anzunehmen und eine Lösung, bei der die geschädigte Person ihre Rechte mit einer Klage vor den Zivilgerichten geltend machen muss, zu erlassen;
- > die Motion im Übrigen abzulehnen.

Sollte die Aufteilung der Motion abgelehnt werden, beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-273

Article 41 alinéa 4 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE du 25.11.1994, version entrée en vigueur le 01.01.2020)

Auteur :	Rey Benoît
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	17.11.2023
Développement :	17.11.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	17.11.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	16.04.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 17.11.2023, le député Benoît Rey propose de modifier l'article 41 alinéa 4 de la loi du 29 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) concernant la procédure budgétaire en le reformulant de la manière suivante : « *Si le Grand Conseil modifie le chiffre de dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes, il doit le compenser par une adaptation du coefficient de l'impôt correspondant au total du montant des modifications proposées* ».

A l'appui de sa proposition, le député Rey estime que le Grand Conseil n'a pratiquement aucune possibilité de modifier le budget en raison de l'obligation de compenser toute augmentation de dépenses par une diminution équivalente d'autres dépenses prévues à l'art. 41 al. 4 LFE. Or, les dépenses, qui font l'objet de discussions intenses au cours des différentes lectures du budget, s'avèreraient carrément impossibles à diminuer en fin de processus sans préteriter les prestations. Le problème serait renforcé par le fait que les attributions aux fonds ne sont pas considérées comme des dépenses mais comme des charges et ne peuvent donc pas faire office de compensation.

Selon le motionnaire, le Grand Conseil serait ainsi totalement lié et privé de sa prérogative d'amender un budget. Afin de redonner au pouvoir législatif une possibilité d'agir tout en respectant la règle constitutionnelle de l'équilibre budgétaire, il propose donc de supprimer l'obligation de compenser une augmentation de dépenses par une diminution de dépenses et de la remplacer par l'obligation d'adapter le coefficient de l'impôt aux conséquences financières des amendements acceptés par le Grand Conseil.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'art. 41a al. 4 de la loi du 29 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) prévoit que, dans le cadre des discussions budgétaires, « *le Grand Conseil ne peut pas dépasser le chiffre des dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes* ». Le message du 21 juin 1994 sur LFE indiquait que cette disposition était une reprise

de l'article 23 de la loi financière du 15 novembre 1960 avec une précision quant aux modalités de la couverture financière à prévoir en cas de propositions de dépenses supplémentaires. Il soulignait le fait que la couverture doit porter sur une réduction de dépenses et non sur des recettes supplémentaires supputées. Cette exigence était présentée comme un moyen de mieux responsabiliser l'auteur d'une proposition de dépenses supplémentaires, tout en évitant une aggravation du budget proposé par le Conseil d'Etat. Ces explications restent valables aujourd'hui.

Le Conseil d'Etat constate, contrairement à ce qu'affirme le motionnaire, que le contenu actuel de l'art. 41a al. 4 permet au Grand Conseil de modifier le projet de budget qui lui est soumis. Cette possibilité a d'ailleurs été utilisée à plusieurs reprises au cours des derniers exercices et divers amendements ont été acceptés en plénum lors des débats budgétaires. La nécessité de compenser toute proposition de dépense additionnelle est inéluctable compte tenu des règles constitutionnelles et légales d'équilibre budgétaire qui s'appliquent à l'Etat. Le fait d'exiger que cette compensation passe par la réduction d'une autre dépense a le mérite d'induire une réflexion approfondie sur les priorités à fixer dans l'action de l'Etat tout en veillant à maintenir une charge fiscale adaptée pour la population fribourgeoise. Cette exigence place en quelque sorte le Grand Conseil devant un défi similaire à celui qui doit être relevé par le Conseil d'Etat dans la préparation du budget, à savoir aboutir à la meilleure allocation possible des ressources disponibles.

La proposition du député Rey induirait une révision en profondeur et un assouplissement considérable du mécanisme de compensation des nouvelles dépenses qui seraient décidées par le Grand Conseil dans le cadre de la discussion du budget. Le Conseil d'Etat estime en outre qu'elle tend à s'éloigner des principes de politique et de gestion financières fixés aux articles 3 et 7 de la LFE notamment, visant en particulier une gestion économe et judicieuse des moyens à disposition. Sauf mauvaise compréhension de la nouvelle formulation de l'art. 41 al. 4 LFE évoquée dans la motion, le membre du Grand Conseil déposant une proposition d'amendement n'aurait plus le devoir de rechercher et de présenter simultanément une compensation directement liée à l'augmentation de dépenses découlant de sa proposition. La compensation interviendrait de manière globale et serait décidée ultérieurement, à la fin des débats budgétaires, après addition des effets de toutes les augmentations de dépenses acceptées par le Grand Conseil. Elle prendrait la forme d'une augmentation automatique du coefficient d'impôt pour l'exercice en question.

Le Conseil d'Etat constate que la proposition du député Rey, même si elle ne remet pas fondamentalement en cause la règle d'équilibre budgétaire, conduirait à une dilution de la responsabilité des député/e/s par rapport aux impacts financiers de leurs propositions. Il pense également qu'elle nuirait à la volonté du législateur de contenir l'évolution des dépenses de l'Etat et de maintenir un niveau d'imposition suffisamment attractif pour les personnes physiques et morales. Ce d'autant plus que, dans la mesure où les augmentations de dépenses proposées ont généralement un caractère durable, il s'avérerait très probablement difficile de revenir à un coefficient plus bas dans les exercices suivants. Le Conseil d'Etat est persuadé qu'il convient, pour une gestion des finances publiques durable et tenant en outre compte de manière appropriée du principe d'économie évoqué à l'art. 82 de la Constitution cantonale, de maintenir un lien décisionnel direct entre chaque proposition de nouvelle dépense et ses modalités de financement.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que les principes constitutionnels (art. 82) et légaux (art. 3 et 7 LFE) de gestion financière évoqués précédemment ont un caractère général et ne se limitent pas à la procédure budgétaire en tant que telle. Il appartient dans cette optique au Conseil d'Etat et au Grand Conseil de faire preuve de vigilance permanente et d'éviter notamment de formuler des propositions

susceptibles de dépasser les capacités financières de l'Etat. Il convient aussi de veiller à maintenir une répartition appropriée des charges entre ce dernier et les communes.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-273

Artikel 41 Absatz 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG vom 25.11.1994, Version in Kraft getreten am 01.01.2020)

Urheber:	Rey Benoît
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	17.11.2023
Begründung	17.11.2023
Überweisung an den Staatsrat:	17.11.2023
Antwort des Staatsrats:	16.04.2024

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 17.11.2023 eingereichten und begründeten Motion schlägt Grossrat Benoît Rey eine Änderung von Artikel 41 Abs. 4 des Gesetzes vom 29. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) über das Voranschlagsverfahren mit folgender Umformulierung vor:
«Überschreitet der Grosse Rat den vom Staatsrat vorgeschlagenen Ausgabenbetrag ohne gleichzeitig eine entsprechende Ausgabenkürzung vorzusehen, so muss er dies mit einer Steuerfussanpassung im Umfang des Gesamtbetrags der vorgeschlagenen Änderungen ausgleichen».

Grossrat Rey begründet seinen Vorschlag damit, der Grosse Rat habe praktisch keine Möglichkeit, den Voranschlag zu ändern, da jegliche Aufwanderhöhung durch eine entsprechende Aufwandsenkung einer anderen Kostenstelle nach Artikel 41 Abs. 4 FHG ausgeglichen werden muss. Allerdings würden die Ausgaben in den verschiedenen Budgetlesungen intensiv diskutiert und seien daher kaum zu senken, ohne die Leistungen zu beschneiden. Das Problem würde noch dadurch verschärft, dass die Fondszuweisungen nicht als Ausgaben, sondern als Aufwendungen gelten und daher praktisch sakrosankt sind.

Gemäss Motionär ist der Grosse Rat also komplett gebunden, und sein Recht zu Budgetänderungen ist beschnitten. Um die Verfassungsvorschrift des ausgeglichenen Haushalts zu einzuhalten und gleichzeitig der Legislative wieder eine gewisse Handlungsmöglichkeit zu geben, schlägt er vor, die Pflicht, eine Erhöhung durch eine Senkung auszugleichen, aufzuheben und durch die Pflicht zu ersetzen, den Steuerfuss entsprechend den finanziellen Folgen der vom Grossen Rat angenommenen Änderungen anzupassen.

II. Antwort des Staatsrats

Nach Artikel 41 Abs. 4 des Gesetzes vom 29. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) darf der Grosse Rat bei den Budgetberatungen *«den vom Staatsrat vorgeschlagenen Ausgabenbetrag nicht überschreiten, ohne gleichzeitig eine entsprechende Ausgabenkürzung vorzusehen»*. In der Botschaft vom 21. Juni 1994 zum FHG wurde darauf hingewiesen, dass es sich

bei dieser Bestimmung um eine Übernahme von Artikel 23 des Finanzgesetzes vom 15. November 1960 handelt, mit einer Präzisierung der Modalitäten der finanziellen Deckung, die im Falle von beantragten Mehrausgaben vorzusehen ist. Dabei wurde betont, dass sich die Deckung auf eine Ausgabensenkung und nicht auf mutmassliche Mehreinnahmen beziehen müsse. Mit dieser Vorgabe sollten Grossrätinnen und Grossräte, die Mehrausgaben beantragen, stärker in die Pflicht genommen und eine Verschlechterung des vom Staatsrat unterbreiteten Staatsvoranschlags verhindert werden. Dies gilt auch heute noch.

Der Staatsrat stellt fest, dass der Grosse Rat entgegen den Äusserungen des Motionärs nach dem geltenden Wortlaut von Artikel 41a Abs. 4 den ihm unterbreiteten Voranschlag ändern kann. Von dieser Möglichkeit wurde in den letzten Haushaltsjahren übrigens mehrfach Gebrauch gemacht und verschiedene Änderungsanträge wurden während der Budgetberatungen im Plenum angenommen. Dass jede beantragte Mehrausgabe ausgeglichen werden muss, ist angesichts der für den Staat geltenden verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorschriften für einen ausgeglichenen Haushalt unumgänglich. Die Forderung, dass dieser Ausgleich durch die Kürzung einer anderen Ausgabe erfolgen muss, hat den Vorzug, dass sie zu eingehenderen Überlegungen über die Prioritäten führt, die im staatlichen Handeln gesetzt werden müssen, wobei gleichzeitig darauf zu achten ist, dass die Steuerbelastung für die Freiburger Bevölkerung angemessen bleibt. Diese Vorgabe stellt den Grossen Rat gewissermassen vor eine ähnliche Herausforderung wie den Staatsrat bei der Aufstellung des Voranschlags, nämlich die bestmögliche Zuweisung der verfügbaren Ressourcen zu bewerkstelligen.

Der Vorschlag von Grossrat Rey würde zu einer tiefgreifenden Revision und einer erheblichen Schwächung des Ausgleichsmechanismus für vom Grossen Rat bei den Budgetberatungen beschlossene neue Ausgaben führen. Der Staatsrat ist zudem der Ansicht, dass er von den Grundsätzen der Finanzpolitik und -verwaltung abweicht, die insbesondere in den Artikeln 3 und 7 des FHG festgelegt sind und namentlich auf einen haushälterischen und sinnvollen Umgang mit den verfügbaren Mitteln abzielen. Versteht der Staatsrat die Neuformulierung von Artikel 41 Abs. 4 FHG gemäss Motion richtig, müsste ein Grossratsmitglied, das einen Änderungsantrag einreicht, der zu höheren Ausgaben führt, nicht mehr einen entsprechenden Ausgleich suchen und vorlegen. Es gäbe einen gesamthaften Ausgleich, der nach Zusammenrechnung aller vom Grossen Rat genehmigten Mehrausgaben am Ende der Budgetberatungen beschlossen und in Form einer automatischen Steuerfusserhöhung für das entsprechende Haushaltsjahr erfolgen würde.

Der Staatsrat stellt fest, dass der Vorschlag von Grossrat Rey, auch wenn er die Vorschrift des ausgeglichenen Haushalts nicht grundsätzlich in Frage stellt, zu einer Verwässerung der Verantwortung der Grossrätinnen und Grossräte in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen ihrer Anträge führen würde. Er ist auch der Ansicht, dass er dem Willen des Gesetzgebers schaden würde, die Ausgabenentwicklung des Staates einzudämmen und ein genügend attraktives Steuerniveau für natürliche und juristische Personen aufrechtzuerhalten. Dies gilt umso mehr, als beantragte Ausgabenerhöhungen in der Regel dauerhaften Charakter haben und die Rückkehr zu einem niedrigeren Steuerfuss in den Folgejahren höchstwahrscheinlich schwierig wäre. Mit Blick auf eine nachhaltige Haushaltsführung, die zudem dem Wirtschaftlichkeitsprinzip nach Artikel 82 der Kantonsverfassung gebührend Rechnung trägt, müssen für die Beschlussfassung über neue Ausgaben nach Überzeugung des Staatsrats die entsprechenden Anträge weiterhin direkt an die Finanzierungsmodalitäten geknüpft sein.

Der Staatsrat weist zudem darauf hin, dass die oben erwähnten verfassungsrechtlichen (Art. 82) und gesetzlichen (Art. 3 und 7 FHG) Grundsätze der Finanzverwaltung allgemeiner Natur sind und sich nicht auf das Voranschlagsverfahren als solches beschränken. In diesem Sinne müssen der Staatsrat und der Grosse Rat immer wieder aufpassen und sollten insbesondere keine Anträge stellen, die die finanziellen Möglichkeiten des Staates übersteigen könnten. Es ist auch darauf zu achten, dass eine angemessene Kostenaufteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden beibehalten wird.

Nach dem Gesagten beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.