

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-39	Divers <i>Verschiedenes</i>	Ouverture de la session <i>Eröffnung der Session</i>				
2.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
3.	2020-DIAF-52	Décret <i>Dekret</i>	Naturalisations 2021 - Décret 1 <i>Einbürgerungen 2021 - Dekret 1</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Andréa Wassmer Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2020-DIAF-10	Décret <i>Dekret</i>	Approbation de la fusion des communes de Galmiz, Gempenach et Morat <i>Genehmigung des Zusammenschlusses der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Jean-Pierre Doutaz Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2020-GC-145	Postulat Postulat	Où lâcher son chien? <i>Wo soll man seinen Hund von der Leine lassen?</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Christian Ducotterd Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2020-DFIN-17	Décret <i>Dekret</i>	Crédits supplémentaires du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2020 <i>Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2020</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Claude Brodard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
7.	2020-DFIN-3	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux <i>Änderung des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter</i>	Entrée en matière, 1re lecture <i>Eintreten, 1. Lesung</i>	Bernadette Hänni-Fischer Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
8.	2021-GC-42	Loi Gesetz	Modification de la Loi d'approbation des mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 <i>Änderung des Gesetzes über die Genehmigung der Sofortmassnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Nicolas Kolly Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  David Bonny Rapporteur-e de minorité / <i>Berichterstatter/-in der Minderheit</i>  Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
9.	2020-GC-126	Motion <i>Motion</i>	Comportement de vote responsable du canton en tant qu'actionnaire de la BNS <i>Verantwortungsvolles Abstimmungsverhalten des Kantons als SNB-Aktionär</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Susanne Aebischer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Mirjam Ballmer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



## Message 2020-DIAF-10

2 février 2021

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret approuvant la fusion des communes de Galmiz, Gempenach et Morat

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret donnant force de droit à la fusion des communes de Galmiz, Gempenach et Morat.

Le présent message se divise selon le plan suivant:

<b>1. Historique</b>	<b>1</b>
<b>2. Données statistiques</b>	<b>2</b>
<b>3. Conformité au plan de fusions</b>	<b>2</b>
<b>4. Aide financière</b>	<b>2</b>
<b>5. Commentaires sur la convention de fusion</b>	<b>3</b>
<b>6. Commentaires sur le projet de décret</b>	<b>3</b>
<b>7. Etat des communes, referendum et entrée en vigueur</b>	<b>3</b>

#### 1. Historique

Le plan de fusion établi par le Préfet du district du Lac intégrait la commune de Galmiz dans le projet no 5 «Morat», alors que la commune de Gempenach faisait partie du projet no 4 «Kerzers».

Les assemblées communales de Galmiz et de Gempenach ont mandaté en 2015 et 2016 leurs conseils communaux d'examiner une éventuelle fusion avec la commune de Morat. Vu les négociations en cours avec les communes de Courlevon, Jeuss, Lurtigen et Salvenach, la commune de Morat a présenté la perspective d'examiner les demandes de Galmiz et Gempenach pour la législature 2016 à 2021. Le 2 novembre 2017, une première séance destinée à l'échange d'informations a eu lieu. Pendant deux ans, des pourparlers ont été menés. Lors de sa séance du 27 février 2019, le conseil général de Morat a accepté le principe d'une fusion avec les communes de Galmiz et Gempenach.

Par lettre du 25 juin 2019, les trois communes ont transmis au Service des communes un premier projet de convention de fusion pour préavis. Suite à une séance d'information, l'assemblée communale de décembre 2019 de Galmiz a mandaté le conseil communal de mener à terme les négociations en vue d'une fusion. Le projet de convention de fusion, signé les

16, 17 et 23 décembre 2019 par les conseils communaux de Morat, Gempenach et Galmiz, a été transmis au Service des communes le 22 janvier 2020.

Le 17 février 2020, les trois conseils communaux ont signé la convention de fusion. Une séance d'information était prévue en avril 2020, le vote aux urnes a été fixé au 17 mai 2020. Vu la situation extraordinaire liée à la pandémie, les scrutins communaux du 17 mai 2020 ont été annulés. Le 26 août 2020, une séance d'information pour la population des trois communes a été organisée.

La fusion des trois communes a été soumise au vote populaire le 27 septembre 2020; les résultats ont été les suivants:

> Galmiz	561 électeurs	384 votes valables
	196 oui	188 non
> Gempenach	251 électeurs	185 votes valables
	140 oui	45 non
> Morat	6267 électeurs	3341 votes valables
	2977 oui	364 non

## 2. Données statistiques

	Galmiz	Gempenach	Morat	Fusion
Population légale au 31.12.2010	608	286	*	
Population légale au 31.12.2019	727	313	8259	9299
Surface en km <sup>2</sup>	9,05	1,67	24,69	35,41
<b>Coefficients d'impôts 2020:</b>				
Personnes physiques, en %	72,0	67,0	62,0	62,0
Personnes morales, en %	72,0	67,0	62,0	62,0
Contribution immobilière, en ‰	2,00	1,00	1,50	1,50
<b>Péréquation financière 2021:</b>				
Indice du potentiel fiscal IPF	83,49	89,38	114,31	111,26
Indice synthétique des besoins ISB	87,76	71,27	106,76	103,89

\* Population légale au 31.12.2010 des anciennes communes ayant fusionné dès 2013 pour former l'actuelle commune de Morat:

Büchslen: 177 habitants, Morat: 6125 habitants, Courlevon: 309 habitants, Jeuss: 418 habitants, Lurtigen: 185 habitants et Salvenach: 486 habitants

## 3. Conformité au plan de fusions

Le plan de fusions établi par le Préfet du Lac et approuvé par le Conseil d'Etat en date du 28 mai 2013 englobe le projet n° 5 «Morat» composé des communes de Courgevoux, Courlevon, Galmiz, Greng, Jeuss, Lurtigen, Meyriez, Muntelier, Murten et Salvenach. La commune de Gempenach fait partie du projet n° 4 «Kerzers», composé des communes de Fräschels, Gempenach, Kerzers, Ried bei Kerzers et Ulmiz.

Les communes de Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Morat et Salvenach ont fusionné le 1<sup>er</sup> janvier 2016. La fusion des communes de Galmiz, Gempenach et Morat peut être considérée comme une nouvelle étape intermédiaire dans le plan de fusions au sens des considérations de l'arrêté du 28 mai 2013.

## 4. Aide financière

L'aide financière correspond à la somme des montants obtenus en multipliant, pour chaque commune concernée, le montant de base par le multiplicateur. Le montant de base s'élève à 200 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population légale qui est établi au moment de l'entrée en vigueur de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) du 9 décembre 2010 (RSF 141.1.1) (art. 11 LEFC dans sa teneur en vigueur au moment de la signature de la convention de fusion). La loi étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, c'est la population légale au 31 décembre 2010 qui fait foi.

Ainsi les communes bénéficieront d'une aide financière qui s'élève à:

- > 121 600 francs pour une population légale de 608 habitants pour la commune de Galmiz
- > 57 200 francs pour une population légale de 286 habitants pour la commune de Gempenach,

soit au total un montant de base de 178 800 francs.

Sous le régime de la LEFC, la commune de Morat a bénéficié d'une aide financière de 1 260 400 francs lors de sa fusion avec la commune de Büchslen, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Lors de sa fusion avec les communes de Courlevon, Jeuss, Lurtigen et Salvenach, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, une aide financière de 363 480 francs a été octroyée. En application de l'article 13 LEFC, aucun montant ne peut être accordé en ce qui concerne la commune de Morat.

Le montant de base de 178 800 francs est multiplié par un facteur de 1,1 lorsque trois communes fusionnent. Ainsi, l'aide financière octroyée à la nouvelle commune de Morat s'élèvera au total à 196 680 francs.

L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion. La fusion des communes de Galmiz, Gempenach et Morat sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Le versement interviendra donc en 2023 dans les limites des moyens budgétaires mis à disposition par la LEFC.

## 5. Commentaires sur la convention de fusion

La convention de fusion, dont une copie est annexée au présent message, est le document soumis pour approbation aux citoyennes et citoyens des communes de Galmiz, Gempenach et Morat, conformément à l'article 134d de la loi sur les communes (LCo) du 25 septembre 1980 (RSF 140.1). Les corps électoraux se sont prononcés le 27 septembre 2020.

## 6. Commentaires sur le projet de décret

L'article 1 du projet de décret précise la date à laquelle la fusion des trois communes prendra effet.

L'article 2 indique le nom de la nouvelle commune et son appartenance au district du Lac.

L'article 3 reprend quelques éléments importants de la convention de fusion, réglant les problèmes des limites territoriales, des droits de cité ainsi que du bilan de chaque commune.

L'article 4 fixe le montant de l'aide financière relative à la fusion et précise les modalités de versement.

## 7. Etat des communes, referendum et entrée en vigueur

La modification de l'ordonnance du 24 novembre 2015 indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs (ONCD, RSF 112.51) aura lieu dans un deuxième temps. Avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2022, date d'entrée en vigueur de la présente fusion, les noms de Galmiz et Gempenach seront supprimés de l'article 6 ONCD.

En tenant compte de la présente fusion de communes, le canton comptera encore 126 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Le présent décret, comportant un soutien financier d'encouragement aux fusions octroyé sur la base de la LEFC, n'entraîne pas une dépense nouvelle<sup>1</sup>, car la LEFC a elle-même fait l'objet d'un referendum financier obligatoire<sup>2</sup>. Les décrets de fusion appliquant la LEFC ne sont dès lors pas soumis au referendum financier.

N'étant pas soumis au referendum, le présent décret peut entrer en vigueur dès son adoption par le Grand Conseil et sa publication dans le Recueil officiel.

---

### Annexe

—  
Convention de fusion (uniquement en allemand)

---

<sup>1</sup> Art. 46 al. 1 let. b de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.) du 16 mai 2004 (RSF 10.1), art. 24 al. 1 let. a de la loi sur les finances de l'Etat (LFE) du 25 novembre 1994 (RSF 610.1)

<sup>2</sup> Votation populaire du 15 mai 2011



## Botschaft 2020-DIAF-10

2. Februar 2021

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf zur Genehmigung des Zusammenschlusses der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zum Dekret, das dem Zusammenschluss der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten Rechtskraft verleiht.

Die Botschaft gliedert sich in folgende Abschnitte:

<b>1. Geschichtliches</b>	<b>4</b>
<b>2. Statistische Daten</b>	<b>5</b>
<b>3. Übereinstimmung mit dem Fusionsplan</b>	<b>5</b>
<b>4. Finanzhilfe</b>	<b>5</b>
<b>5. Kommentar zur Fusionsvereinbarung</b>	<b>6</b>
<b>6. Kommentar zum Dekretsentwurf</b>	<b>6</b>
<b>7. Zahl der Gemeinden, Referendum und Inkrafttreten</b>	<b>6</b>

#### 1. Geschichtliches

Der vom Oberamtmann des Seebezirks erstellte Fusionsplan fügte die Gemeinde Galmiz in das Projekt Nr. 5 «Murten» ein, während die Gemeinde Gempenach Teil des Projekts Nr. 4 «Kerzers» war.

Die Gemeindeversammlungen von Galmiz und Gempenach haben 2015 und 2016 ihren Gemeinderat beauftragt, eine mögliche Fusion mit der Gemeinde Murten zu prüfen. Aufgrund der laufenden Fusionsverhandlungen mit den Gemeinden Courlevon, Jeuss, Lurtigen und Salvenach stellte die Gemeinde Murten den Gemeinden Galmiz und Gempenach in Aussicht, ihre Anfragen für die Legislatur 2016–2021 zu prüfen. Am 2. November 2017 fand eine erste Sitzung zum Informationsaustausch statt. Während zwei Jahren wurden Fusionsgespräche geführt. Anlässlich seiner Sitzung vom 27. Februar 2019 stimmte der Generalrat Murten dem Grundsatz eines Zusammenschlusses mit den Gemeinden Galmiz und Gempenach zu.

Mit Schreiben vom 25. Juni 2019 stellten die drei Gemeinden dem Amt für Gemeinden einen ersten Entwurf der Fusionsvereinbarung zur Vorprüfung zu. Nach einer Informationsveranstaltung erteilte die Gemeindeversammlung von Galmiz im Dezember 2019 dem Gemeinderat den Auftrag,

die Fusionsverhandlungen zu Ende zu führen. Der Entwurf der Fusionsvereinbarung, von den Gemeinderäten von Murten, Gempenach und Galmiz am 16., 17. und 23. Dezember 2019 unterzeichnet, wurde dem Amt für Gemeinden am 22. Januar 2020 zugestellt.

Am 17. Februar 2020 unterzeichneten die drei Gemeinderäte die Fusionsvereinbarung. Eine Informationsveranstaltung war im April 2020 geplant, die Volksabstimmung auf den 17. Mai 2020 festgelegt. Aufgrund der aussergewöhnlichen Situation, die durch die Pandemie verursacht wurde, konnten die Gemeindeabstimmungen vom 17. Mai 2020 nicht stattfinden. Die Informationsveranstaltung für die Bevölkerung der drei Gemeinden wurde am 26. August 2020 abgehalten.

Der Zusammenschluss wurde in den drei Gemeinden am 27. September 2020 einer Volksabstimmung unterbreitet. Die Abstimmung ergab folgende Resultate:

> Galmiz	561 Stimmberechtigte	384 gültige Stimmen
	196 Ja	188 Nein
> Gempenach	251 Stimmberechtigte	185 gültige Stimmen
	140 Ja	45 Nein
> Murten	6267 Stimmberechtigte	3341 gültige Stimmen
	2977 Ja	364 Nein

## 2. Statistische Daten

	Galmiz	Gempenach	Murten	Fusion
Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2010	608	286	*	
Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2019	727	313	8259	9299
Fläche in km <sup>2</sup>	9,05	1,67	24,69	35,41
<b>Steuerfüsse 2020:</b>				
natürliche Personen, in %	72,0	67,0	62,0	62,0
juristische Personen, in %	72,0	67,0	62,0	62,0
Liegenschaftsteuer, in ‰	2,00	1,00	1,50	1,50
<b>Finanzausgleich 2021:</b>				
Steuerpotenzialindex StPI	83,49	89,38	114,31	111,26
Synthetischer Bedarfsindex SBI	87,76	71,27	106,76	103,89

\* Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2010 der früheren Gemeinden, die sich seit 2013 zusammengeschlossen haben und die aktuelle Gemeinde Murten bilden: Büchslen: 177 Einwohner, Murten: 6125 Einwohner, Courlevon: 309 Einwohner, Jeuss: 418 Einwohner, Lurtigen: 185 Einwohner und Salvenach: 486 Einwohner

## 3. Übereinstimmung mit dem Fusionsplan

Der vom Oberamtman des Seebezirks ausgearbeitete und vom Staatsrat am 28. Mai 2013 genehmigte Fusionsplan beinhaltet das Projekt Nr. 5 «Murten», welches die Gemeinden Courgevau, Courlevon, Galmiz, Greng, Jeuss, Lurtigen, Meyriez, Muntelier, Murten und Salvenach umfasst. Die Gemeinde Gempenach ist Teil des Projekts Nr. 4 «Kerzers», welches die Gemeinden Fräschels, Gempenach, Kerzers, Ried bei Kerzers und Ulmiz umfasst.

Die Gemeinden Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Murten und Salvenach haben sich per 1. Januar 2016 zusammengeschlossen. Der Zusammenschluss der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten kann als weiterer Zwischenschritt im Rahmen des Fusionsplans im Sinne der Erwägungen des Beschlusses vom 28. Mai 2013 betrachtet werden.

## 4. Finanzhilfe

Die Finanzhilfe entspricht der Summe der Beträge, die sich für jede betroffene Gemeinde aus der Multiplikation des Grundbetrags mit dem Multiplikator ergeben. Der Grundbetrag beläuft sich auf 200 Franken pro Gemeinde, multipliziert mit ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl. Massgebend ist die Bevölkerungszahl zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) vom 9. Dezember 2010 (SGF 141.1.1) (Art. 11 in seiner Fassung zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Fusionsvereinbarung). Das Gesetz ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten, daher ist die zivilrechtliche Bevölkerung am 31. Dezember 2010 massgebend.

Somit erhalten die Gemeinden eine Finanzhilfe, die sich auf

- > 121 600 Franken für die Gemeinde Galmiz, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 608 Einwohnern;
- > 57 200 Franken für die Gemeinde Gempenach, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 286 Einwohnern,

beläuft, also insgesamt einen Grundbetrag von 178 800 Franken.

In Anwendung des GZG hat die Gemeinde Murten bei ihrer Fusion mit der Gemeinden Büchslen, die am 1. Januar 2013 in Kraft trat, eine Finanzhilfe von 1 260 400 Franken erhalten. Anlässlich des Zusammenschlusses mit den Gemeinden Courlevon, Jeuss, Lurtigen und Salvenach, der am 1. Januar 2016 in Kraft trat, wurde eine Finanzhilfe von 363 480 Franken gewährt. In Anwendung von Artikel 13 GZG kann der Gemeinde Murten nicht erneut ein Finanzbeitrag gewährt werden.

Der Grundbetrag von 178 800 wird beim Zusammenschluss von drei Gemeinden mit einem Multiplikator von 1,1 multipliziert. Die an die neue Gemeinde Murten ausgerichtete Finanzhilfe wird sich daher auf insgesamt 196 680 Franken belaufen.

Die Finanzhilfe wird in dem auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgenden Jahr ausgerichtet. Der Zusammenschluss der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten erfolgt auf den 1. Januar 2022. Die Zahlung wird demzufolge 2023 im Rahmen der verfügbaren und durch das GZG zur Verfügung gestellten Mittel vorgenommen.



## 5. Kommentar zur Fusionsvereinbarung

Die Fusionsvereinbarung (Kopie im Anhang) wurde gemäss Artikel 134d des Gesetzes über die Gemeinden (GG) vom 25. September 1980 (SGF 140.1) den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern von Galmiz, Gempenach und Murten unterbreitet. Die Stimmberechtigten stimmten am 27. September 2020 darüber ab.

## 6. Kommentar zum Dekretsentwurf

Artikel 1 des Dekretsentwurfs legt das Datum fest, an dem der Zusammenschluss der drei Gemeinden wirksam wird.

Artikel 2 nennt den Namen der neuen Gemeinde und ihre Zugehörigkeit zum Seebezirk.

Artikel 3 hält wesentliche Elemente der Fusionsvereinbarung fest. Dazu gehören die Gemeindegrenzen, das Bürgerrecht und die Bilanz jeder Gemeinde.

Artikel 4 legt den Betrag der Finanzhilfe an den Zusammenschluss und die Auszahlungsmodalitäten fest.

## 7. Zahl der Gemeinden, Referendum und Inkrafttreten

Die Änderung der Verordnung vom 24. November 2015 über die Namen der Gemeinden und deren Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken (NGBV, SGF 112.51) wird in einem zweiten Schritt erfolgen. Auf das Datum des Inkrafttretens der erwähnten Fusion am 1. Januar 2022 werden die Gemein-denamen Galmiz und Gempenach aus Artikel 6 NGBV gestrichen.

Am 1. Januar 2022 wird der Kanton mit der vorliegenden Fusion 126 Gemeinden zählen.

Dieses Dekret, das eine auf dem GZG basierende Finanzhilfe für die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse beinhaltet, hat keine neue Ausgabe<sup>1</sup> zur Folge, da das GZG selber Gegenstand eines obligatorischen Finanzreferendums<sup>2</sup> war. Die auf dem GZG beruhenden Fusionsdekrete unterliegen daher nicht dem Finanzreferendum.

Da es nicht dem Finanzreferendum unterliegt, kann dieses Dekret nach seiner Verabschiedung durch den Grossen Rat und seiner Publikation in der Amtlichen Sammlung sogleich in Kraft treten.

---

### Anhang

—  
Fusionsvereinbarung

---

<sup>1</sup> Art. 46 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1), Art. 24 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) vom 25. November 1994 (SGF 610.1)

<sup>2</sup> Volksabstimmung vom 15. Mai 2011

**Décret approuvant la fusion des communes  
de Galmiz, Gempenach et Morat**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

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

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 1, 133 et 134d de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo);

Vu la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC);

Vu le résultat de la votation du 27 septembre 2020 dans les communes de Galmiz, Gempenach et Morat;

Vu le message 2020-DIAF-10 du Conseil d'Etat du 2 février 2021;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Les décisions des communes de Galmiz, Gempenach et Morat de fusionner avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2022 sont entérinées.

**Dekret zur Genehmigung des Zusammenschlusses  
der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 1, 133 und 134d des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG);

gestützt auf das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG);

gestützt auf das Resultat der Abstimmung vom 27. September 2020 in den Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten;

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DIAF-10 des Staatsrats vom 2. Februar 2021;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Die Beschlüsse der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten, sich mit Wirkung auf den 1. Januar 2022 zusammenzuschliessen, werden genehmigt.

## **Art. 2**

<sup>1</sup> La commune nouvellement constituée porte le nom de Morat et fait partie du district du Lac.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022:

- a) les territoires des communes de Galmiz, Gempenach et Morat sont réunis en un seul territoire, celui de la nouvelle commune de Morat; les noms de Galmiz et Gempenach cessent d'être des noms de communes;
- b) les personnes titulaires du droit de cité des communes de Galmiz et Gempenach acquièrent le droit de cité de la nouvelle commune de Morat;
- c) l'actif et le passif des communes de Galmiz, Gempenach et Morat sont réunis pour constituer le bilan de la nouvelle commune de Morat.

<sup>2</sup> Pour le reste, les dispositions de la convention entérinée le 27 septembre 2020 par les communes de Galmiz, Gempenach et Morat sont applicables.

## **Art. 4**

<sup>1</sup> L'Etat verse un montant de 196 680 francs à la nouvelle commune de Morat au titre d'aide financière à la fusion.

<sup>2</sup> Cette aide financière est versée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

## **II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

## **III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

## **Art. 2**

<sup>1</sup> Die neue Gemeinde trägt den Namen Murten und gehört zum Seebezirk.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> Infolgedessen gilt ab dem 1. Januar 2022 Folgendes:

- a) Die Gemeindegebiete von Galmiz, Gempenach und Murten werden zu einem einzigen Gemeindegebiet vereinigt, demjenigen der neuen Gemeinde Murten. Die Namen Galmiz und Gempenach sind keine Gemeindennamen mehr.
- b) Personen mit Bürgerrecht der Gemeinden Galmiz und Gempenach erhalten das Bürgerrecht der neuen Gemeinde Murten.
- c) Die Aktiven und Passiven der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten werden vereinigt und bilden die Bilanz der neuen Gemeinde Murten.

<sup>2</sup> Im Übrigen gelten die Bestimmungen der Vereinbarung, die von den Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten am 27. September 2020 angenommen wurde.

## **Art. 4**

<sup>1</sup> Der Staat zahlt der neuen Gemeinde Murten als Finanzhilfe an den Zusammenschluss einen Betrag von 196 680 Franken.

<sup>2</sup> Die Finanzhilfe wird ab dem 1. Januar 2023 ausgerichtet.

## **II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## **III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.  
Il entre en vigueur immédiatement.

**IV.**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.  
Es tritt sofort in Kraft.

# FUSIONSVEREINBARUNG

zwischen den Gemeinden  
Galmiz, Gempenach und Murten

**Die Gemeinde Galmiz,**

Vertreten durch den Gemeindeammann, Herrn Thomas Wyssa,  
und die Gemeindeschreiberin, Frau Sylvia Hayoz

**Die Gemeinde Gempenach,**

Vertreten durch den Gemeindeammann, Herrn Florian Thomi,  
und die Gemeindeschreiberin, Frau Therese Müller

**Die Gemeinde Murten,**

Vertreten durch den Stadtmann, Herrn Christian Brechbühl,  
und den Stadtschreiber, Herrn Bruno Bandi

**schliessen folgende Fusionsvereinbarung**

**Art. 1 Gebiet/Datum**

<sup>1</sup> Die Gebiete der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten werden zu einem einzigen Gemeindegebiet vereinigt und bilden ab dem 1. Januar 2022 die neue Gemeinde Murten.

<sup>2</sup> Unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat ist die neue Gemeinde Teil des Seebezirks.

**Art. 2 Name**

<sup>1</sup> Die neue Gemeinde trägt den Namen Murten.

<sup>2</sup> Die Namen Galmiz und Gempenach sind ab dem Zeitpunkt der Fusion keine Gemeindennamen mehr. Sie werden zu Namen von Ortsteilen auf dem Gemeindegebiet der neuen Gemeinde.

**Art. 3 Wappen**

Das Wappen der neuen Gemeinde wird wie folgt beschrieben: «In Silber ein goldgekrönter und bewehrter roter Löwe auf grünem Dreiberg».

**Art. 4 Ortsbürger**

Die Ortsbürgerinnen und Ortsbürger der Gemeinden Galmiz und Gempenach werden Ortsbürgerinnen und Ortsbürger der neuen Gemeinde Murten.

## Art. 5 Vermögen

Am 1. Januar 2022 werden sämtliche Aktiven und Passiven der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten zusammengelegt und gehen auf die neue Gemeinde Murten über.

## Art. 6 Steuerfüsse und -sätze

<sup>1</sup> Ab 1. Januar 2022 gelten für die neue Gemeinde folgende Steuerfüsse und -sätze:

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| - Steuer auf Einkommen und Vermögen<br>der natürlichen Personen: | 62 % der einfachen Kantonssteuer   |
| - Steuer auf Gewinn und Kapital der juristischen Personen:       | 62 % der einfachen Kantonssteuer   |
| - Liegenschaftssteuer:   | 1,5 ‰ des Steuerwerts              |
| - Erbschafts- und Schenkungssteuer:                              | 66,7 % der Kantonssteuer           |
| - Handänderungssteuer:   | CHF 1.-- pro Franken Kantonssteuer |

<sup>2</sup> Eine allfällige Änderung dieser Steuerfüsse und -sätze durch den Generalrat von Murten vor Inkrafttreten der Gemeindefusion bleibt vorbehalten.

## Art. 7 Wahlen und Amtsdauer

Im Herbst 2021 finden in den Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten aufgeschobene Wahlen zur Gesamterneuerung der Gemeindebehörden für die Legislaturperiode 2022 bis 2026 statt. Der genaue Termin wird durch den Staatsrat des Kantons Freiburg festgelegt. Der Beginn der Amtsdauer wird auf den 1. Januar 2022 determiniert.

## Art. 8 Gemeinderat

<sup>1</sup> Für die Legislaturperiode 2022 bis 2026 schliessen sich die Gemeinden Galmiz und Gempenach zu einem Wahlkreis zusammen. Der Sitz des Wahlbüros befindet sich in Galmiz. Die Wahlzettel sind durch die Stimmberechtigten in den Wahllokalen der Wohngemeinden abzugeben.

<sup>2</sup> Für die Legislaturperiode 2022 bis 2026 besteht der Gemeinderat aus sieben Mitgliedern. Der Gemeinderat setzt sich wie folgt zusammen:

- |                                   |         |
|-----------------------------------|---------|
| - Wahlkreis Murten:               | 6 Sitze |
| - Wahlkreis Galmiz und Gempenach: | 1 Sitz  |

<sup>3</sup> Die Bezeichnung der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte erfolgt nach Artikel 135 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 136a Absatz 2 des Gesetzes über die Gemeinden (GG).

## Art. 9 Generalrat

<sup>1</sup> Für die Legislaturperiode 2022 bis 2026 besteht der Generalrat aus 52 Mitgliedern<sup>1</sup>. Jede der Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten bildet einen Wahlkreis.

Der Anspruch auf Vertretung im Generalrat besteht wie folgt:

- |                          |                       |
|--------------------------|-----------------------|
| - Wahlkreis Murten:      | 44 Sitze <sup>2</sup> |
| - Wahlkreis Clavaleyres: | 2 Sitze <sup>3</sup>  |
| - Wahlkreis Galmiz:      | 4 Sitze               |
| - Wahlkreis Gempenach:   | 2 Sitze               |

---

<sup>1</sup> Gemäss Artikel 8 und 21 Absatz 2 der Zusammenschlussvereinbarung 2018 mit Clavaleyres

<sup>2</sup> Gemäss Artikel 8 und 21 Absatz 3 der Zusammenschlussvereinbarung 2018 mit Clavaleyres

<sup>3</sup> Festgelegt in Artikel 8 und 21 Absatz 1 der Zusammenschlussvereinbarung 2018 mit Clavaleyres

<sup>2</sup> Der Urnengang richtet sich nach dem Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG).

<sup>3</sup> Eine angemessene Vertretung von Generalratsmitgliedern aus den Wahlkreisen Galmiz und Gempenach ist in den Kommissionen der neuen Gemeinde anzustreben.

#### **Art. 10 Ersatzwahl**

<sup>1</sup> Wird während der Legislaturperiode 2022 bis 2026 eine Ersatzwahl notwendig, wird der Wahlkreis, der das Ratsmitglied verloren hat, erneut gebildet.

<sup>2</sup> Verlegt ein Mitglied des Gemeinderats oder des Generalrats seinen Wohnsitz von einem Wahlkreis in einen anderen innerhalb der neuen Gemeinde, findet keine Ersatzwahl statt (Art. 136a Abs. 3 GG).

#### **Art. 11 Verwaltung/Archiv**

<sup>1</sup> Die Verwaltung der neuen Gemeinde hat ihren Sitz in Murten.

<sup>2</sup> Die Dokumente und Archive der drei Gemeinden werden, nach Erstellung eines Inventars, zusammengelegt, um das Archiv der neuen Gemeinde zu bilden.

#### **Art. 12 Kommissionen**

Die Bestellung der Kommissionen richtet sich nach dem Gesetz über die Gemeinden sowie nach dem Organisation- und Verwaltungsreglement der Gemeinde Murten.

#### **Art. 13 Jahresrechnung**

Innert einer Frist von fünf Monaten nach dem Zusammenschluss werden die Jahresrechnungen 2021 dem Generalrat der neuen Gemeinde Murten zur Genehmigung unterbreitet. Die Jahresrechnungen 2021 werden jeweils durch die Revisionsstellen der bisherigen Gemeinden geprüft.

#### **Art. 14 Voranschlag**

Innert einer Frist von drei Monaten nach dem Zusammenschluss entscheidet der Generalrat der neuen Gemeinde über den Voranschlag 2022, dies nach Stellungnahme der vereinigten Finanzkommissionen der bisherigen Gemeinden.

#### **Art. 15 Pachtverträge Landwirtschaftsland**

<sup>1</sup> Die neue Gemeinde Murten übernimmt die bestehenden Pachtverträge der Gemeinden Galmiz und Gempenach.

<sup>2</sup> In der Zeitperiode vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2027 wird zwischen den Gemeinden Galmiz, Gempenach und Murten vereinbart, dass das freiwerdende Pachtland auf dem Gebiet der bisherigen Gemeinde durch die Landwirtschaftskommission an Selbstbewirtschaftler der bisherigen Gemeinde nach den Richtlinien der Gemeinde Murten zugeteilt wird.

<sup>3</sup> Für die Zeit ab dem 1. Januar 2028 steht es dem Gemeinderat von Murten frei, in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftskommission das freiwerdende Pachtland nach den Richtlinien der Gemeinde Murten über die Pachtlandvergabe zu entscheiden.

### Art. 16 Vereinbarungen

<sup>1</sup> Die neue Gemeinde übernimmt alle bestehenden Vereinbarungen und Verträge der bisherigen Gemeinden.

<sup>2</sup> Im Zeitpunkt des genehmigten Kantonswechsels übernimmt die neue Gemeinde insbesondere alle Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Zusammenschlussvereinbarung von 2018 zwischen der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres und der Gemeinde Murten.

### Art. 17 Reglemente

<sup>1</sup> Sämtliche Reglemente werden innert einer Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Zusammenschlusses vereinheitlicht (Art. 141 GG). Die früheren Reglemente bleiben bis zu ihrer Vereinheitlichung in Kraft.

<sup>2</sup> Verfügt eine der bisherigen Gemeinden über kein genehmigtes Reglement, wird dasjenige der Gemeinde Murten angewandt.

### Art. 18 Finanzhilfe

Der Staat Freiburg überweist der neuen Gemeinde eine Finanzhilfe im Betrag von CHF 196'680.00.

Angenommen durch den Gemeinderat von Galmiz, am 17. Februar 2020

Der Gemeindeammann



Die Gemeindeschreiberin



Angenommen durch den Gemeinderat von Gempenach, am 17. Februar 2020

Der Gemeindeammann



Die Gemeindeschreiberin

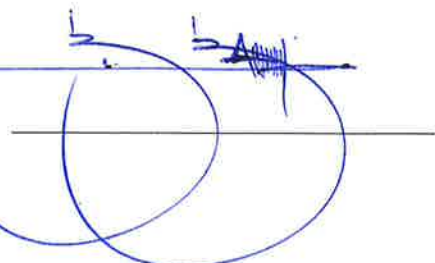


Angenommen durch den Gemeinderat von Murten, am 17. Februar 2020

Der Stadtammann



Der Stadtschreiber





## Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DIAF-10

**Projet de décret :  
Approbation de la fusion des communes de Galmiz,  
Gempenach et Morat**

*Propositions du Bureau du Grand Conseil BR*

---

*Présidence : Sylvie Bonvin-Sansonnens*

*Vice-présidence : Jean-Pierre Doutaz, Nadia Savary-Moser*

*Membres : Antoinette Badoud, David Bonny, Charles Brönnimann, Romain Collaud, Hubert Dafflon, Nicolas Kolly, Benoît Rey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, André Schoenenweid, Andréa Wassmer*

### Entrée en matière

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

### Vote final

A l'unanimité de ses membres, le Bureau propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

### Catégorisation du débat

Le Bureau décide que l'objet est traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

---

*Le 12 mars 2021*

## Anhang

GROSSER RAT

2020-DIAF-10

**Dekretsentwurf:  
Genehmigung des Zusammenschlusses der Gemeinden  
Galmiz, Gempenach und Murten**

*Antrag der Burö des Grossen Rates BR*

---

*Präsidium: Sylvie Bonvin-Sansonnens*

*Vize-Präsidium: Jean-Pierre Doutaz, Nadia Savary-Moser*

*Mitglieder : Jean-Pierre Doutaz, Nadia Savary, Antoinette Badoud, David Bonny, Charles Brönnimann, Romain Collaud, Hubert Dafflon, Nicolas Kolly, Benoît Rey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, André Schoenenweid, Andréa Wassmer*

### Eintreten

Das Büro beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

### Schlussabstimmung

Das Büro beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

Das Büro entscheidet dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

---

*Den 12. mars 2021*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Ducotterd Christian / Dafflon Hubert  
**Où lâcher son chien ?**

2020-GC-145

### I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 18 septembre 2020, les députés Christian Ducotterd et Hubert Dafflon rappellent que selon la législation sur la protection des animaux, un chien doit pouvoir s'ébattre librement et ce, quotidiennement afin de pouvoir garantir son bien-être. Pour les animaux de rente, il est aussi prévu des sorties régulières et ces obligations ne sont pas restreintes par d'autres législations. Ainsi, il devrait en être de même pour les obligations liées à la liberté de mouvement des chiens même s'il est prévu des mesures afin de protéger à juste titre, différents espaces qui pourraient être affectés par les chiens laissés libres tels que les zones agricoles, de forêts, de biotopes et d'espaces urbain.

Il est relevé que plusieurs communes ont modifié leurs règlements sur la détention des chiens de telle manière qu'il n'est plus possible de laisser son chien libre sur le territoire communal à moins de parcourir plusieurs kilomètres loin de son domicile et cela, par tout temps. Qu'arrivé en forêt, c'est l'interdiction d'y lâcher son chien qui attend le détenteur durant la période du 1<sup>er</sup> avril au 15 juillet. Qu'en substance, si l'obligation de tenir les chiens en laisse dans les quartiers et les villages était levée, cela permettrait de résoudre le problème.

Il est dit que la loi cantonale permet aux communes ces restrictions sans toutefois indiquer si les zones concernées englobent également les terrains privés, car par exemple, pour une commune l'obligation de tenir les chiens en laisse s'applique également pour le terrain privé d'un immeuble locatif. Il est donc interrogé s'il existe une base légale suffisante pour restreindre le droit de la propriété. Ainsi, il est demandé qu'un rapport clarifie cette question et si la loi cantonale sur la détention des chiens et le règlement type pour les communes doivent être modifiés.

Que finalement l'obligation imposée par les communes de tenir son chien en laisse n'est utile que pour les propriétaires qui n'ont pas leurs chiens sous contrôle même s'il est toutefois salué le fait d'interdire les chiens dans les lieux créés pour accueillir les enfants (écoles, places de jeux, etc.).

Concernant les mesures à prendre pour protéger la biodiversité, il est nécessaire de savoir si une base légale permet de lâcher son chien aux lisières de forêt et sur les terrains de propriétés privés et si cela respecte le droit de la propriété. Aussi, il s'agit d'étudier la possibilité d'étendre l'obligation de tenir les chiens en laisse aux lisières de forêts et aux champs proches des forêts durant la période du 1<sup>er</sup> avril au 15 juillet afin de préserver la faune comme le font déjà plusieurs cantons. Des lisières et des prairies extensives sont aménagées par les agriculteurs afin de servir d'abri à de nombreux animaux de la faune tel que des tas de branches, de pierres etc. Ces efforts ne devraient pas être anéantis par le passage des chiens. Le postulat doit aussi permettre de définir si l'interdiction de

laisser son chien se promener librement à plus de quelques mètres d'un chemin stabilisé protégerait la faune.

Concernant les mesures à prendre pour protéger les animaux de rente notamment les bovins, le postulat relève que les chiens sont les hôtes finaux d'un agent infectieux dénommé *Neospora caninum* qui peut causer des avortements et par conséquent des pertes économiques importantes. Les renards ne transmettant pas la maladie selon l'Office de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV). Pourtant, les chiens peuvent toujours être lâchés sur les chemins agricoles, à condition de respecter certaines règles trop souvent ignorées. Le postulat doit permettre de définir de quelle manière sera résolu le problème de la maladie du bétail causé par l'augmentation des chiens lâchés dans les pâturages et prairies fauchées à la suite de l'obligation de tenir les chiens en laisse dans les villages et les quartiers.

En conclusion, le postulat relève qu'il y a un conflit entre d'un côté le fait de pouvoir répondre à l'obligation légale sur la protection des animaux afin de garantir la liberté de mouvement aux chiens et d'un autre côté la sécurité des citoyens, la protection de la biodiversité et la santé des animaux de rente. Que le postulat doit permettre de faire l'inventaire de la législation autorisant ou interdisant de lâcher son chien dans les différentes zones et de définir les mesures légales qui devraient être introduites ou clarifiées pour habiliter les propriétaires à lâcher leur chien tout en garantissant la protection du citoyen, de la biodiversité et de l'agriculture.

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Il existe principalement deux législations réglant la question des chiens dits domestiques (des spécificités existant pour les chiens utilitaires) : la loi fédérale sur la protection des animaux (LPA, RS 455.0) et son ordonnance ainsi que la loi cantonale sur la détention des chiens (LDCh, RSF 725.3) et son règlement.

La législation fédérale vise à protéger la dignité et le bien-être des animaux. L'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn, RS 455.1) détaille la manière de les traiter et de les détenir. Les articles 69 et suivants de l'OPAn visent spécifiquement la question des chiens. L'article 71 al. 1 de l'OPAn dit que « *Les chiens doivent être sortis tous les jours et en fonction de leur besoin de mouvement. Lors de ces sorties, ils doivent aussi, dans la mesure du possible, pouvoir se mouvoir librement sans être tenus en laisse.* ». Cet article est suivi par l'article 77 qui précise que « *Les détenteurs de chiens et les éducateurs canins doivent prendre les dispositions nécessaires pour que leurs animaux ne mettent pas en danger des êtres humains ou des animaux. [...]* ». Enfin, les articles 78 et 79 de l'OPAn traitent de la question des accidents par morsure de chiens.

Au niveau fédéral, l'on voit que la liberté de mouvement des chiens est garantie mais que c'est au détenteur qu'il appartient d'assurer qu'il a son chien sous contrôle.

La législation cantonale a pour but comme l'énonce l'article 2 de la LDCh « [...] a) de protéger les personnes des agressions canines par des mesures préventives et répressives ; b) de régir les conditions d'élevage, d'éducation et de détention des chiens, en vue de garantir le bien-être de ces derniers ; c) d'assurer la sécurité et la salubrité publiques, dans le respect de l'environnement, des cultures agricoles, des animaux de rente, des animaux de compagnie, de la faune et de la flore sauvages ainsi que des biens. ».

C'est à l'article 30 LDCh qu'il est prévu que « *Les communes peuvent, par un règlement, délimiter des espaces interdits aux chiens ainsi que des zones dans lesquelles les chiens doivent être tenus en laisse. [...]* ». Toutefois, « *Une commune ne peut rendre le port de la laisse obligatoire sur tout son territoire. [...]* ».

Le service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) émet un préavis lorsqu'une commune lui soumet son règlement communal sur la détention et l'imposition des chiens.

Le canton compte 128 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2021, dont seule une minorité n'a pas de règlement spécifique en relation avec la détention des chiens. On dénombre actuellement 102 règlements communaux sur la détention des chiens.

Ci-dessous voici un tableau des restrictions prévues dans ces règlements :

#### Interdictions

Place de jeux	28
Place/Enceinte d'école	54
Eglise/Chapelle/Lieu de culte / Cimetière	40
Place/Terrain/halle de sport et de foot	33
Salle communale	9
Bâtiment communal	37
Divers espaces publics (plage, piscine, port) etc.)	11
Parcours (vita)	2

---

#### Mise en laisse obligatoire

Quartier d'habitation	60
Centre du village/de la ville	35
Place/Enceinte/abord des écoles	30
Place de jeux, détente, pique-nique, jardin public, salle de sport et leurs abords	47
Place/terrain de sport et leurs abords	43
Bâtiment communal/public et leurs abords	13
Eglise, Cimetière et leurs abords	19
Port, débarcadère, plage	3

Sentier pédestre spécifique/Parcours Vita	10
Dans le périmètre de la grande cariçaie ainsi que dans la forêt de ce même périmètre	1
Sur tout le tracé du sentier pédestre autour du lac de la Gruyère	1
Sentiers de promenade le long des berges de la Sionge	1
Ile d'Ogoz	
Gwattholz	1
Divers lieux spécifique (stand de tir, buvette, camping, grottes, gare) et leurs abords	7

Après analyse, on constate qu'il y a d'un côté, l'aspect concernant la législation sur la protection des animaux qui impose au détenteur notamment d'assurer la liberté de mouvement du chien et de l'autre, l'aspect de la sécurité publique qui forcément restreint cette liberté de mouvement du chien. La liberté de mouvement du chien est restreinte, seulement si le détenteur ainsi que les lieux ne peuvent pas garantir la sécurité publique. La mise en laisse obligatoire dans les quartiers d'habitations, comme dans les centres de village est essentiellement motivée, par les communes, pour des raisons sécuritaires, des nuisances diverses ainsi que de bien-être sachant qu'environ 10 % de la population souffre de cynophobie. La question de la sécurité publique doit primer sur la liberté de mouvement d'un animal sans pour autant l'exclure. C'est la raison pour laquelle, dans ses préavis, le SAAV veille à ce qu'il reste la possibilité aux détenteurs de lâcher librement les chiens. Que cela soit sur des chemins agricoles, des bordures de forêt ou des parcs d'ébattement mise en place spécifiquement pour lâcher les chiens. Pour ce faire, tous les règlements communaux sont étudiés sous l'angle de la législation en matière de protection des animaux ainsi que sous l'angle des dispositifs relatifs aux communes. C'est aux communes qu'il appartient ensuite de décider selon leurs compétences légales. Dès lors, lever l'obligation de tenir les chiens en laisse dans les quartiers et les centres de villages seraient difficilement envisageables parce que cela ne permettrait plus de garantir une sécurité publique suffisante et il serait probablement difficile de rallier une majorité de population à un tel retour en arrière.

Pareillement, des restrictions liées à la liberté de mouvement des chiens sont également imposées par le droit privé, principalement par les propriétaires immobiliers, notamment lorsqu'il est interdit aux chiens d'accéder aux parcelles (gazon) de certains immeubles. La question du droit de la propriété privée n'est ni régie par la législation sur la protection des animaux ni par la législation sur la détention des chiens.

Quant à la question des mesures à prendre pour protéger la biodiversité et les animaux de rente, ce sont les articles 37 et 38 de la LDCh qui imposent des obligations aux détenteurs de chien.

L'article 37 de la LDCh intitulé « salubrité publique » dit que « *Le détenteur ou la détentrice empêche son chien de salir le domaine public et de souiller les cultures et les pâturages. Il lui incombe de ramasser les déjections de son animal. Les communes peuvent adopter un règlement destiné à assurer la salubrité publique autorisant notamment le conseil communal à prendre, à*

*l'encontre du détenteur ou de la détentrice, des sanctions pénales, conformément aux articles 84 et 86 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes. ». L'article 38 de la LDCh précise encore que « Le détenteur ou la détentrice veille à ce que son chien ne porte pas préjudice aux exploitations agricoles, aux animaux de rente, aux animaux de compagnie ou à la faune et à la flore sauvages. Le Conseil d'Etat détermine la procédure d'annonce de dégâts aux cultures, aux animaux de rente ou à la faune et à la flore sauvages. Il édicte également les restrictions auxquelles sont soumis les détenteurs ou détentrices de chiens dans les cultures et les espaces naturels. [...] ».*

Aussi, les articles 47 à 49 du règlement sur la détention des chiens (RDCh, RSF 725.31) précise à l'article 47 pour les souillures (article 37 LDCh) que « *Toute personne ayant la responsabilité d'un chien veille à ce que celui-ci ne souille pas le domaine public et privé d'autrui. A défaut, elle prendra toutes les mesures utiles pour rendre l'endroit propre. Les communes veillent à ce que les souillures puissent être évacuées dans des installations appropriées.* » ; pour les dommages aux animaux, à la faune et à la flore sauvage (art. 38 al. 1 et 2 LDCh) que « *Les victimes de dommages causés par un chien aux animaux annoncent le sinistre au Service. Le Service des forêts et de la nature et la Police cantonale doivent annoncer au Service les dégâts causés par des chiens à la faune ou à la flore sauvage.* » ; et pour les accès autorisés sous conditions (art. 38 al. 1 et 2 LDCh) que « *Du 1<sup>er</sup> avril au 15 juillet, les chiens doivent être tenus en laisse en forêt. Les prescriptions relatives aux réserves naturelles sont réservées.* ». A noter que les lisières de forêt font partie de la forêt.

En outre, le RDCh prévoit des amendes d'ordre pour les infractions aux articles 38 de la LDCh qui se montent à 150 francs suisse.

Pour conclure, on constate que la question des chiens est déjà très fortement légiférée afin de faire respecter le bien-être des animaux d'un côté et de l'autre de pouvoir garantir la sécurité publique, protéger la biodiversité et les animaux de rente. Pour résumer, et afin de dresser l'inventaire législatif demandé par les auteurs du présent postulat, voici la liste des textes pertinents s'agissant de la détention des chiens :

- > Loi fédérale sur la protection des animaux (LPS ; RS 455.0)
- > Ordonnance fédérale sur la protection des animaux (OPAn, RS 455.1)
- > Loi cantonale sur la détention des chiens (LDCh, RSF 725.3)
- > Règlement cantonal sur la détention des chiens (RDCh, RSF 725.31)
- > Ainsi que les textes relatifs aux réserves ou zones de tranquillité qui prévoient l'usage obligatoire de la laisse, ou interdisent d'y pénétrer avec un chien.

Comme les auteurs du postulat, le Conseil d'Etat reconnaît les conflits d'intérêt et remarque qu'il appartient aux communes, en vertu de leur autonomie, de trouver les meilleures solutions en fonction de la configuration des lieux dans le respect des législations fédérale et cantonale. Vouloir régler de manière précise et générale des situations différentes dans une loi-cadre risque de péjorer la marge de manœuvre nécessaire à la recherche de solutions adaptées aux typicités locales. Dans ce sens, le Conseil d'Etat considère que des modifications de la loi cantonale sur la détention des chiens et/ou du règlement type pour les communes ne sont pas pertinentes. Il est par contre d'avis que des améliorations dans les infrastructures ou la création de sites permettant aux détenteurs de lâcher leurs chiens pourraient être envisagées et aideraient à solutionner le problème.

Ayant répondu à la demande de l'inventaire législatif, le Conseil d'Etat estime avoir répondu partiellement aux demandes des auteurs et considère qu'un rapport sur le sujet n'est pas nécessaire. Il appelle donc au rejet du présent postulat en rappelant que la motion 2020-GC-159 qui demande une modification de la loi sur les chiens dans le sens d'une plus grande sécurité est en cours de traitement.

*12 janvier 2021*



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Postulat Ducotterd Christian / Dafflon Hubert

2020-GC-145

### **Wo soll man seinen Hund von der Leine lassen?**

#### **I. Zusammenfassung des Postulats**

In einem am 18. September 2020 eingereichten und begründeten Postulat erinnern die Grossräte Christian Ducotterd und Hubert Dafflon daran, dass laut Tierschutzgesetzgebung ein Hund täglich frei herumtollen können muss, damit sein Wohlbefinden gewährleistet ist. Für Nutztiere ist auch vorgesehen, dass sie regelmässigen Auslauf haben, und diese Vorschriften werden nicht durch andere Gesetzgebungen eingeschränkt. Das Gleiche sollte daher auch für die Vorschriften in Zusammenhang mit der Bewegungsfreiheit der Hunde gelten, auch wenn zu Recht Massnahmen zum Schutz verschiedener Zonen vorgesehen sind, die durch frei laufende Hunde beeinträchtigt werden könnten, wie Landwirtschaftszonen, Waldareale, Biotope und städtische Gebiete.

Mehrere Gemeinden haben ihre Reglemente über die Hundehaltung so geändert, dass es nicht mehr möglich ist, seinen Hund auf dem Gemeindegebiet von der Leine zu lassen, es sei denn, man entfernt sich mehrere Kilometer von seiner Wohnung, und das bei jedem Wetter. Im Wald angekommen, sieht sich der Hundehalter vom 1. April bis am 15. Juli mit dem Verbot, seinen Hund von der Leine zu lassen, konfrontiert. Im Wesentlichen sei darauf hingewiesen, dass dieses Problem gelöst werden könnte, wenn die Pflicht, die Hunde an der Leine zu führen, in Quartieren und Dörfern aufgehoben würde.

Es wird angeführt, dass das kantonale Recht den Gemeinden erlaubt, solche Beschränkungen zu erlassen, aber nicht angibt, ob die betroffenen Gebiete auch private Grundstücke umfassen, da z. B. in einer Gemeinde die Verpflichtung, Hunde an der Leine zu führen, auch für das private Grundstück eines Wohnblocks mit Mietwohnungen gilt. Es stellt sich daher die Frage, ob es eine ausreichende gesetzliche Grundlage gibt, um dieses Eigentumsrecht einzuschränken. Es wird daher darum ersucht, dass diese Frage in einem Bericht geklärt und überprüft werde, ob das kantonale Gesetz über die Hundehaltung und das Musterreglement für die Gemeinden geändert werden müssen.

Schliesslich ist die von den Gemeinden auferlegte Verpflichtung, Hunde an der Leine zu führen, nur für diejenigen Besitzer sinnvoll, die ihre Hunde nicht unter Kontrolle haben. Es wird jedoch begrüsst, dass Hunde an den Orten verboten werden, die für den Aufenthalt von Kindern vorgesehen sind (Schulen, Spielplätze usw.).

Was die zu ergreifenden Massnahmen zum Schutz der Artenvielfalt betrifft, muss in Erfahrung gebracht werden, ob es eine gesetzliche Grundlage für das Freilassen von Hunden an Waldrändern und auf Privatgrundstücken gibt und ob dabei das Eigentumsrecht respektiert wird. Auch sollte die Möglichkeit geprüft werden, zum Schutz des Wildes die Leinenpflicht für Hunde in der Zeit vom 1. April bis am 15. Juli auf Waldränder und waldnahe Felder auszudehnen, wie das mehrere



Kantone bereits tun. Landwirte legen an Waldrändern und in extensiv genutzten Wiesen zum Beispiel Ast- oder Steinhäufen an, um zahlreichen Wildtieren einen Unterschlupf zu bieten. Diese Bemühungen sollten nicht von frei herumlaufenden Hunden zunichte gemacht werden. Mit dem Postulat soll auch bestimmt werden können, ob ein Verbot, einen Hund mehr als ein paar Meter von einem befestigten Weg entfernt frei laufen zu lassen, Wildtiere schützen würde.

Was die Massnahmen betrifft, die zum Schutz der Nutztiere, insbesondere der Rinder, ergriffen werden müssen, wird im Postulat darauf hingewiesen, dass Hunde die Endwirte eines infektiösen Erregers namens *Neospora caninum* sind, der Aborte und damit erhebliche wirtschaftliche Verluste verursachen kann. Gemäss dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) übertragen Füchse die Krankheit nicht. Dennoch können Hunde auf Güterwegen freigelassen werden, vorausgesetzt, dass bestimmte Regeln, die allzu oft ignoriert werden, eingehalten werden. Das Postulat soll helfen festzulegen, wie das Problem der Erkrankung der Rinder, die durch die Zunahme von Hunden auf gemähten Wiesen und Weiden infolge der Leinenpflicht in Dörfern und Quartieren entstehen, gelöst werden soll.

Abschliessend weist das Postulat darauf hin, dass ein Konflikt zwischen der Erfüllung der tierschutzrechtlichen Verpflichtung zur Gewährleistung der Bewegungsfreiheit von Hunden einerseits und der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger, dem Schutz der Artenvielfalt und der Gesundheit der Nutztiere andererseits besteht. Das Postulat soll es ermöglichen, eine Bestandsaufnahme der Gesetzgebung zu machen, die das Freilassen von Hunden in den verschiedenen Zonen erlaubt oder verbietet, und die gesetzlichen Massnahmen zu definieren, die eingeführt oder geklärt werden sollten, um den Besitzern das Freilassen ihrer Hunde zu ermöglichen und gleichzeitig den Schutz der Bürger, der Artenvielfalt und der Landwirtschaft zu gewährleisten.

## II. Antwort des Staatsrats

Es gibt im Wesentlichen zwei Gesetzgebungen, welche die Frage der so genannten Haushunde regeln (Besonderheiten bestehen für Nutzhunde): das Tierschutzgesetz des Bundes (TSchG, SR 455.0) und die dazugehörige Verordnung sowie das kantonale Gesetz über die Hundehaltung (HHG, RSF 725.3) und das dazugehörige Reglement.

Zweck des Bundesgesetzes ist es, die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen. Die Tierschutzverordnung (TSchV, SR 455.1) regelt den Umgang mit und die Haltung von Tieren im Detail. Artikel 69 ff. der TSchV beschäftigen sich spezifisch mit Hunden. Artikel 71 Abs. 1 TSchV besagt, dass *«Hunde [...] täglich im Freien und entsprechend ihrem Bedürfnis ausgeführt werden [müssen]. Soweit möglich sollen sie sich dabei auch unangeleint bewegen können.»* Dieser Artikel wird von Artikel 77 wie folgt präzisiert: *«Wer einen Hund hält oder ausbildet, hat Vorkehrungen zu treffen, damit der Hund Menschen und Tiere nicht gefährdet. [...]»*. Und in den Artikeln 78 und 79 der TSchV geht es um Unfälle durch Hundebisse.

Auf Bundesebene ist die Bewegungsfreiheit der Hunde also sichergestellt, aber es ist Sache des Halters, sicherzustellen, dass er seinen Hund unter Kontrolle hat.

Die kantonale Gesetzgebung bezweckt gemäss Artikel 2 des HHG *«[...] a) Personen durch vorbeugende und repressive Massnahmen vor Angriffen von Hunden zu schützen; b) die Bedingungen für die Zucht, die Erziehung und die Haltung von Hunden im Hinblick auf deren Wohlergehen zu regeln; c) die Sicherheit und die Sauberkeit in der Öffentlichkeit mit Rücksicht auf*

*die Umwelt, die landwirtschaftlichen Kulturen, die Nutztiere, die Haustiere, auf freilebende Tiere und Pflanzen und die Güter zu gewährleisten.»*

In Artikel 30 HHG ist vorgesehen, dass *«die Gemeinden [...] in einem Reglement Hundeverbotzonen sowie Zonen mit Leinenzwang festlegen [können]. [...]»*. Aber *«eine Gemeinde darf den Leinenzwang nicht für das ganze Gemeindegebiet vorschreiben. [...]»*.

Das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) nimmt Stellung, wenn ihm eine Gemeinde ihr Gemeindereglement über die Hundehaltung und -steuer unterbreitet.

Am 1. Januar 2021 zählt der Kanton 128 Gemeinden, von denen nur eine Minderheit kein spezifisches Reglement über die Hundehaltung hat. Derzeit gibt es 102 Gemeindereglemente über die Hundehaltung.

Folgende Tabelle fasst die in diesen Reglementen vorgesehenen Einschränkungen zusammen:

#### Verbote

Spielplatz	28
Schulhof/Schulgelände	54
Kirche/Kapelle/Kultusstätte/Friedhof	40
Sport- und Fussballplatz/-feld/-halle	33
Gemeindesaal	9
Gemeindegebäude	37
Verschiedene öffentliche Orte (Strand, Schwimmbad, Hafen) usw.).	11
Vitaparcours	2

---

#### Leinenpflicht

Wohnquartier	60
Dorf-/Stadtzentrum	35
Schulhausplatz/-umgebung	30
Spiel-, Freizeit-, Picknickplatz, öffentlicher Garten, Sporthalle und Umgebung	47
Sportplatz/-feld und Umgebung	43
Kommunale/öffentliche Gebäude und deren Umgebung	13

Kirche, Friedhof und Umgebung	19
Hafen, Steg, Strand	3
Spezifischer Fussweg / Vitaparcours	10
Im Perimeter der Grande Cariçaie und im Wald desselben Umkreises	1
Entlang des Wanderweges um den Lac de la Gruyère	1
Wanderwege entlang der Ufer der Sionge	1
Ile d'Ogoz	
Gwattholz	1
Verschiedene spezifische Orte (Schiesstand, Buvette, Campingplatz, Höhlen, Bahnhof) und deren Umgebung	7

Es kann festgestellt werden, dass auf der einen Seite der tierschutzrechtliche Aspekt den Halter verpflichtet, die Bewegungsfreiheit des Hundes zu gewährleisten, und auf der anderen Seite der Aspekt der öffentlichen Sicherheit die Bewegungsfreiheit des Hundes notwendigerweise einschränkt. Die Bewegungsfreiheit des Hundes wird nur dann eingeschränkt, wenn der Halter und die Örtlichkeiten die öffentliche Sicherheit nicht gewährleisten können. Die Leinenpflicht in Wohnquartieren, wie auch im Dorfzentrum, wird von den Gemeinden vor allem mit der Sicherheit, verschiedenen Belästigungen und mit dem Wohlbefinden begründet, da ca. 10 % der Bevölkerung Angst vor Hunden hat. Die öffentliche Sicherheit muss Vorrang vor der Bewegungsfreiheit eines Tieres haben, ohne diese jedoch auszuschliessen. Aus diesem Grund stellt das LSVW in seinen Stellungnahmen sicher, dass für die Halter immer noch die Möglichkeit besteht, die Hunde frei laufen zu lassen, sei dies auf Landwirtschaftswegen, an Waldrändern oder auf eigens für die Hunde eingerichtetem Gelände. Dazu werden alle Gemeindereglemente unter dem Gesichtspunkt der Tierschutzgesetzgebung und der gemeinderechtlichen Bestimmungen geprüft. Es ist dann Sache der Gemeinden, im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten zu entscheiden. Eine Aufhebung der Leinenpflicht für Hunde in Quartieren und Dorfzentren ist daher nur schwer vorstellbar, da sie die öffentliche Sicherheit nicht mehr ausreichend gewährleisten würde und es wahrscheinlich schwierig wäre, eine Mehrheit der Bevölkerung für einen solchen Rückschritt zu gewinnen.

Zudem werden Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Hunden auch durch das Privatrecht auferlegt, vor allem von Grundstückseigentümern, insbesondere dann, wenn Hunde Grundstücke (Rasenflächen) bestimmter Gebäude nicht betreten dürfen. Die Frage des privaten Eigentumsrechts ist weder im Tierschutzgesetz noch im Gesetz über die Hundehaltung geregelt.

Was die Frage nach Massnahmen zum Schutz der Artenvielfalt und der Nutztiere betrifft, so werden den Hundehaltern in den Artikeln 37 und 38 HHG Pflichten auferlegt.

Artikel 37 des HHG mit dem Titel «Sauberkeit im öffentlichen Raum» sieht vor:

*«Hundehalterinnen und Hundehalter müssen verhindern, dass ihr Hund den öffentlichen Raum sowie Kulturen und Weiden verschmutzt. Sie müssen die Exkremete ihres Hundes entfernen. Die*

*Gemeinden können zur Gewährleistung der Sauberkeit im öffentlichen Raum ein Reglement erlassen, in dem sie den Gemeinderat insbesondere ermächtigen, gegenüber Hundehalterinnen und -haltern gemäss Artikel 84 und 86 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden strafrechtlichen (sic!) Massnahmen zu ergreifen.».* In Artikel 38 HHG wird weiter präzisiert: *«Die Halterinnen und Halter sorgen dafür, dass ihr Hund landwirtschaftlichen Betrieben, Nutztieren, Haustieren sowie freilebenden Tieren und Pflanzen keinen Schaden zufügt. Der Staatsrat legt das Verfahren für die Meldung von Schäden an Kulturen, Nutztieren sowie freilebenden Tieren und Pflanzen fest. Er erlässt auch die Einschränkungen, denen Hundehalterinnen und Hundehalter in Kulturen und Naturräumen unterstehen. [...]».*

Auch das Reglement über die Hundehaltung (HHR, SGF 725.31) präzisiert in Artikel 47 bis 49 zu den Verunreinigungen (Artikel 37 HHG): *«Die Person, die für einen Hund die Verantwortung trägt, sorgt dafür, dass dieser den öffentlichen Bereich und den privaten Bereich anderer nicht verschmutzt. Gegebenenfalls ergreift sie alle zweckmässigen Massnahmen, um den Ort zu säubern. Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Verschmutzungen in geeigneten Anlagen entsorgt werden können.»;* für die Schäden an Tieren, Wild und Wildpflanzen (Art. 38 Abs. 1 und 2 HHG): *«Wer durch Hunde einen Schaden an Tieren erleidet, meldet dies dem Amt. Das Amt für Wald und Natur und die Kantonspolizei melden dem Amt die von Hunden an Wild und Wildpflanzen verursachten Schäden.»;* und für den eingeschränkten Zutritt (Art. 38 Abs. 1 und 2 HHG): *«Vom 1. April bis am 15. Juli müssen Hunde im Wald an der Leine geführt werden. Die Vorschriften für Naturschutzgebiete bleiben vorbehalten.».* Die Waldränder sind Teil des Waldes.

Im Übrigen sieht das HHR für Widerhandlungen gegen Artikel 38 HHG Ordnungsbussen in der Höhe von 150 Schweizer Franken vor.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Thema Hunde bereits sehr stark gesetzlich geregelt ist, um einerseits die Einhaltung des Tierschutzes zu gewährleisten und andererseits die öffentliche Sicherheit, den Schutz der Artenvielfalt und des Nutztierbestandes garantieren zu können. Um das von den Verfassern dieses Postulats geforderte Gesetzesinventar zu erstellen, hier die Liste der relevanten Texte zur Hundehaltung:

- > Tierschutzgesetz des Bundes (TschG; SR 455.0)
- > Tierschutzverordnung des Bundes (TSchV, SR 455.1)
- > Kantonales Gesetz über die Hundehaltung (HHG, SGF 725.3)
- > Kantonales Reglement über die Hundehaltung (HHR, SGF 725.31)
- > Sowie die Texte zu Naturschutzgebieten oder Wildruhezonen, die eine Leinenpflicht oder das Betreten mit Hunden verbieten.

Wie die Verfasser des Postulats erkennt auch der Staatsrat die Interessenskonflikte an und stellt fest, dass es aufgrund ihrer Autonomie den Gemeinden obliegt, je nach den örtlichen Gegebenheiten die besten Lösungen unter Einhaltung der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung zu finden. Die Absicht, verschiedene Situationen in einem Rahmengesetz präzise und generell zu regeln, birgt die Gefahr, dass der notwendige Spielraum für an lokale Besonderheiten angepasste Lösungen untergraben wird. In diesem Sinne ist der Staatsrat der Ansicht, dass Änderungen des kantonalen Gesetzes über die Hundehaltung und/oder des Musterreglements für Gemeinden nicht angezeigt sind. Er ist jedoch der Meinung, dass eine Verbesserung der Infrastruktur oder die Schaffung von Plätzen, die es den Hundebesitzern ermöglichen, ihre Hunde freizulassen, in Betracht gezogen werden könnten und zur Lösung des Problems beitragen würden.

Da der Staatsrat auf die Anfrage nach dem Gesetzesinventar geantwortet hat, ist er der Ansicht, dass er den Begehren der Autoren teilweise nachgekommen ist und dass ein Bericht zu diesem Thema nicht notwendig ist. Er beantragt deshalb die Ablehnung dieses Postulats und erinnert gleichzeitig daran, dass die Motion 2020-GC-159, welche eine Änderung des Hundegesetzes zur Verbesserung der Sicherheit fordert, derzeit behandelt wird.

*12. Januar 2021*



## Message 2020-DFIN-17

19 janvier 2021

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif aux crédits supplémentaires du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2020

#### 1. Introduction

La situation extraordinaire liée à la crise sanitaire en 2020 a eu un impact très important sur certaines dépenses de l'Etat. Plusieurs décisions ont dû être prises dans l'urgence. C'est pourquoi, le message relatif aux crédits supplémentaires du budget de l'Etat pour l'année 2020 comprend 2 volets. Le premier décrit, comme à l'accoutumée, les crédits supplémentaires adoptés par le Conseil d'Etat durant l'année et qui n'ont pas encore été ratifiés par le Grand Conseil, et le second établit un état de situation des crédits supplémentaires déjà approuvés par le Grand Conseil suite à l'entrée en vigueur de la loi du 14 octobre 2020 approuvant les mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19.

#### 2. Crédits supplémentaires acceptés par le Conseil d'Etat pour l'année 2020 et non encore ratifiés par le Grand Conseil

Conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat, nous vous soumettons le rapport concernant les crédits de paiement supplémentaires acceptés par le

Conseil d'Etat, dans le cadre de l'exécution du budget cantonal de l'exercice 2020.

La rigueur dans l'exécution du budget est un principe très largement respecté par les services et établissements. Cette règle souffre cependant quelques exceptions lorsque – en particulier – des circonstances nouvelles, particulières et imprévisibles viennent remettre en cause les prévisions. De telles situations peuvent entraîner des dépassements qui obligent alors les services et établissements à requérir un supplément de crédit.

Les différentes demandes en la matière ont toutes fait l'objet d'une justification par les secteurs et Directions concernés. Les requêtes ont été examinées par la Direction des finances avant d'être soumises au Conseil d'Etat. Le dossier complet des arrêtés du Conseil d'Etat relatifs aux augmentations de crédits budgétaires qui doivent être ratifiés par le Grand Conseil est transmis à la Commission des finances et de gestion avec le présent message.

Au total, pour l'exercice 2020, au-delà des crédits précités déjà approuvés par le Grand Conseil, 45 crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts. Ils concernent les services et rubriques comptables suivants:

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
<b>Pouvoir législatif</b>			<b>54 000</b>
<b>1110</b>	<b>Grand Conseil</b>		
3130.000	Prestations de service par des tiers	16 000	54 000
<b>Pouvoir judiciaire</b>			<b>2 192 000</b>
<b>2100</b>	<b>Tribunal cantonal</b>		
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	200 000	150 000
3199.064	Assistance judiciaire civile	250 000	80 000
<b>2105.3</b>	<b>Tribunal d'arrondissement de la Gruyère</b>		
3199.005	Indemnités en matière pénale	68 000	252 000
<b>2105.4</b>	<b>Tribunal d'arrondissement de la Sarine</b>		
3199.005	Indemnités en matière pénale	60 000	1 340 000
<b>2111</b>	<b>Ministère public</b>		
3199.063	Assistance judiciaire pénale	640 000	260 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
<b>2120.2</b>	<b>Justice de paix du cercle de la Glâne</b>		
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	60 000	60 000
<b>2120.5</b>	<b>Justice de paix du cercle du Lac</b>		
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	12 000	50 000
<b>Pouvoir exécutif – Chancellerie</b>			<b>651 600</b>
<b>3105</b>	<b>Chancellerie d'Etat</b>		
3010.700	Traitements du personnel auxiliaire liés à l'épidémie de Covid-19	–	70 000
3199.007	Frais d'intervention liés à l'épidémie de Covid-19	–	498 500
<b>3118</b>	<b>Archives de l'Etat</b>		
3160.100	Locations de locaux	–	83 100
<b>Instruction publique, culture et sport</b>			<b>404 300</b>
<b>3200</b>	<b>Secrétariat général</b>		
3611.000	Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton	225 000	130 000
<b>3229</b>	<b>Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré</b>		
3611.008	Contribution au Gymnase intercantonal de la Broye	8 775 710	258 170
<b>3272</b>	<b>Conservatoire</b>		
3060.000	Pensions de retraite	–	16 130
<b>Sécurité et justice</b>			<b>2 709 860</b>
<b>3300</b>	<b>Secrétariat général</b>		
3199.007	Frais d'intervention liés à l'épidémie de Covid-19	–	52 000
<b>3305</b>	<b>Service de la justice</b>		
3160.100	Locations de locaux	49 090	81 260
<b>3345.1</b>	<b>Commandement et services généraux</b>		
3130.000	Prestations de service par des tiers	480 000	40 000
3130.001	Frais de télécommunications	389 000	30 000
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	115 000	450 000
<b>3345.2</b>	<b>Gendarmerie</b>		
3049.000	Indemnités de service	33 000	7 000
3111.305	Achats de matériel et d'appareils de circulation	158 000	23 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	353 000	5 000
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	700 000	55 000
<b>3355</b>	<b>Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation</b>		
3130.000	Prestations de service par des tiers	12 400	63 600
3135.001	Placements dans les établissements spécialisés	4 500 000	800 000
<b>3365</b>	<b>Etablissement de détention fribourgeois</b>		
3091.000	Frais de recrutement	15 000	20 000
3101.001	Matériel de nettoyage	120 000	40 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	757 000	848 000
3130.096	Service d'aumônerie	75 000	10 000
3132.040	Prestations médicales par des tiers	360 000	150 000
3134.000	Assurances	115 000	35 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
<b>Institutions, agriculture et forêts</b>			<b>530 000</b>
<b>3425</b>	<b>Service de l'agriculture</b>		
3634.014	Subventions cantonales pour les frais d'élimination des cadavres d'animaux assumés par Sanima	715 000	60 000
<b>3430</b>	<b>Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires</b>		
3010.118	Traitements du personnel auxiliaire	552 780	145 000
<b>3445</b>	<b>Service des forêts et de la nature</b>		
3130.015	Prestations des corporations forestières	320 000	270 000
3635.001	Subventions cantonales à des entreprises privées	-	55 000
<b>Économie et emploi</b>			<b>279 600</b>
<b>3500</b>	<b>Secrétariat général</b>		
3130.000	Prestations de service par des tiers	33 000	23 600
3199.007	Frais d'intervention liés à l'épidémie de Covid-19	-	119 000
<b>3542.1</b>	<b>Service de la formation professionnelle</b>		
3104.200	Fournitures d'enseignement	625 000	32 000
3636.302	Subventions cantonales pour le perfectionnement professionnel	240 000	65 000
<b>3542.7</b>	<b>Ecole professionnelle en arts appliqués</b>		
3010.130	Traitements des élèves	40 000	10 000
<b>3565</b>	<b>Service de l'énergie</b>		
3130.000	Prestations de service par des tiers	770 000	30 000
<b>Santé et affaires sociales</b>			<b>48 672 160</b>
<b>3605</b>	<b>Service de la santé publique</b>		
3611.400	Contributions pour les hospitalisations dans les hôpitaux publics hors canton	53 500 000	4 600 000
3634.001	Part du canton au financement de l'Hôpital intercantonal de la Broye	12 500 000	3 298 290
3634.002	Complément au décompte final de l'HIB de l'année précédente	-	20 510
3634.023	Autres prestations du HFR	62 050 690	28 000 000
3634.024	Complément au décompte final du HFR de l'année précédente	-	908 910
3635.007	Part du canton au financement des maisons de naissance	559 000	88 000
<b>3606</b>	<b>Service dentaire scolaire</b>		
3110.301	Achats de matériel et d'appareils	4 000	42 320
3130.000	Prestations de service par des tiers	25 000	5 640
<b>3645</b>	<b>Service de la prévoyance sociale</b>		
3636.007	Subventions individuelles pour les frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées	93 432 000	3 091 230
3636.013	Subventions cantonales pour personnes handicapées adultes dans les institutions du canton	110 414 000	825 300
<b>3650</b>	<b>Service de l'action sociale</b>		
3636.206	Subventions cantonales pour l'intégration des personnes admises à titre provisoire	3 900 000	1 000 000



Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
<b>3655</b>	<b>Assurances sociales</b>		
3130.042	Gestion de l'assurance maladie	2 409 000	221 000
3130.043	Gestion des prestations complémentaires AVS	2 468 000	382 000
3130.044	Gestion des prestations complémentaires AI	1 645 000	255 000
3130.045	Gestion des allocations cantonales de maternité	270 000	70 000
3130.103	Gestion des allocations familiales cantonales des personnes de condition modeste	270 000	70 000
3633.002	Part du canton au financement des allocations familiales fédérales agricoles	1 209 000	129 390
3637.209	Prestations complémentaires AVS	94 050 000	1 794 000
3637.210	Prestations complémentaires AI	63 827 000	3 196 000
<b>3665</b>	<b>Service de l'enfance et de la jeunesse</b>		
3632.117	Subventions cantonales aux communes pour les places d'accueil extrafamilial	828 000	195 000
3636.117	Subventions cantonales aux tiers pour les places d'accueil extrafamilial	7 559 000	479 570
<b>Finances</b>			<b>275 000</b>
<b>3760</b>	<b>Service du cadastre et de la géomatique</b>		
3130.050	Prestations de service liées à la géoinformation	186 000	275 000
<b>Aménagement, environnement et constructions</b>			<b>619 240</b>
<b>3845</b>	<b>Service de l'environnement</b>		
3130.000	Prestations de service par des tiers	1 760 000	245 000
3632.020	Subventions cantonales aux communes pour la conservation	140 000	90 000
<b>3850</b>	<b>Service des bâtiments</b>		
3130.000	Prestations de service par des tiers	364 150	193 380
3160.100	Locations de locaux	5 762 740	90 860
<b>Total</b>			<b>56 387 760</b>

Les 45 arrêtés de crédits supplémentaires de l'exercice 2020 se répartissent de la manière suivante entre les différents pouvoirs et directions:

	Nombre d'arrêtés	Montant Fr.
Pouvoir législatif	1	54 000
Pouvoir judiciaire	4	2 192 000
Pouvoir exécutif – Chancellerie	2	651 600
Instruction publique, culture et sport	3	404 300
Sécurité et justice	9	2 709 860
Institutions, agriculture et forêts	4	530 000
Economie et emploi	4	279 600
Santé et affaires sociales	13	48 672 160
Finances	1	275 000
Aménagement, environnement et constructions	4	619 240
	<b>45</b>	<b>56 387 760</b>

Concernant ces arrêtés, il convient d'apporter encore les précisions suivantes:

- > comparativement à ce qui s'est produit durant la période 2002 à 2019, soit sur les 18 derniers exercices comptables, le volume de 56,4 millions de francs des crédits supplémentaires 2020 représente plus de 3 fois la moyenne (17,7 millions de francs par an sur la période) et figure ainsi comme le plus élevé de toute la période. Rapporté au total des dépenses effectives budgétisées, ce volume est largement supérieur à la moyenne 2002–2019 (1,53% en 2020 contre 0,60% sur la période considérée). Le nombre de crédits supplémentaires est, quant à lui, sensiblement supérieur à la moyenne de la période. Il figure d'ailleurs parmi les plus élevés après les années 2010 et 2012. Le tableau qui suit illustre le propos:

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mois	Montant total des crédits supplémentaires en% du total des dépenses effectives budgétisées
2002	27	15,164	0,69
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34
2020	45	56,388	1,53

- > dans une large mesure, les dépassements de crédits autorisés durant l'exercice 2020 ont un caractère inéluctable, car découlant des effets de la crise sanitaire. Ainsi, le montant des crédits supplémentaires pouvant être considérés comme liés directement ou indirectement à la pandémie de COVID-19 atteint un peu plus de 41,4 millions de francs, soit quelque 73% du total. Défalcation faite de cette somme, le volume des crédits supplémentaires qui pourraient être qualifiés d'«ordinaires» se serait élevé à environ 15 millions de francs. Cela correspond plus ou moins aux montants présentés ces quatre dernières années. En pourcentage des dépenses effectives également (0,41%), on se rapproche du taux observé les années précédentes;
- > bien que les dépassements de crédits concernent tous les pouvoirs et directions, il y a lieu de souligner qu'en 2020, cinq arrêtés constituent à eux seuls plus des trois quarts du total des crédits supplémentaires accordés. Ils touchent les prestations du HFR (uniquement coûts liés à la pandémie), les prestations complémentaires AVS/AI, les hospitalisations hors canton, le financement de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) ainsi que les subventions cantonales pour les EMS. Il y a lieu de relever qu'environ 89% de ces cinq dépassements sont induits directement ou indirectement par la crise sanitaire. En effet, comme indiqué plus haut, l'année 2020 a été marquée par un

contexte de crise sanitaire, situation extraordinaire, dont les effets ont eu un impact important sur l'évolution de certaines dépenses;

- > en 2020, cinq exceptions (deux à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport et trois à la Direction de la santé publique et des affaires sociales) ont été faites à la règle qui prévoit que la couverture des crédits supplémentaires sollicités consiste en une réduction d'autres charges. Dans ce cas en effet, dérogation a été faite à ce principe en se fondant sur les dispositions de la loi et du règlement sur les finances qui autorisent, à des conditions déterminées, de compenser certains dépassements de crédits découlant de dépenses liées par une augmentation de revenus. En 2020, cela concerne les coûts supplémentaires liés aux contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton pour un total d'environ 0,4 million de francs, aux prestations complémentaires AVS/AI pour un montant de près de 5 millions de francs, au financement du HIB pour quelque 0,3 million de francs ainsi qu'aux hospitalisations hors canton pour une somme de 4,6 millions de francs;
- > s'agissant des couvertures des crédits supplémentaires, la difficulté de compenser tous les dépassements s'est rapidement fait jour, au vu du contexte extraordinaire découlant de la crise sanitaire en 2020. Néanmoins, au final, à l'exception des coûts supplémentaires de 28 millions de francs liés à la pandémie de COVID-19 au HFR, tous les autres crédits supplémentaires, pour un montant total de quelque 28,4 millions de francs, ont pu être entièrement couverts, à raison de 64% par des réductions de dépenses et de 36% par des augmentations de revenus. Il est certes vraisemblable que des «économies» au niveau des charges, voire également des améliorations de recettes, seront encore réalisées aux comptes 2020 pour combler, en partie tout au moins, ce manque de couverture. Toutefois, elles se répartissent sur une multitude de rubriques comptables. Il se serait alors agi d'un exercice avant tout formel qui n'aurait de toute façon pas réglé le fond du problème, à savoir le caractère extraordinaire et inévitable de ce dépassement.

### 3. Etat de situation des crédits supplémentaires approuvés par le Grand Conseil selon la loi du 14 octobre 2020 approuvant les mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 et autres mesures urgentes

En vertu de l'article 5 al. 1 de la loi du 14 octobre 2020 approuvant les mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19, des crédits supplémentaires liés à ces mesures ont été ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances pour l'année 2020

et portaient sur un montant total de quelque 73,6 millions de francs. Ce montant est obtenu en déduisant des 60,2 millions annoncés dans le cadre de l'ordonnance du 6 avril 2020 sur les mesures économiques à la suite de coronavirus (OME COVID-19, RSF 821.40.61) les 4,9 millions de francs relatifs à des mesures fiscales, qui ne constituent pas des charges additionnelles mais bien des réductions de revenus, et en y ajoutant les 18,3 millions de francs mis à disposition de l'Organe cantonal de conduite (OCC) et de la Task Force DSAS.

Ces crédits supplémentaires se présentent comme suit:

	<b>Crédits approuvés selon la loi Fr.</b>
<b>Aides pour les baux commerciaux</b>	<b>5 000 000</b>
<b>Aides aux acteurs culturels</b>	<b>11 228 000</b>
Culture – Indemnités	6 383 000
Culture – Château de Gruyères	845 000
Culture – Subventions en l'absence de prestations	4 000 000
<b>Aides au secteur du tourisme</b>	<b>6 000 000</b>
<b>Aides à la presse et aux médias</b>	<b>5 340 000</b>
Aide à la presse	3 700 000
Aide aux autres médias	1 640 000
<b>Soutien et conseils aux jeunes entreprises</b>	<b>5 612 500</b>
Cautionnement	5 000 000
Coaching et cotisations aux clusters	612 500
<b>Soutien à l'économie locale et de proximité</b>	<b>4 195 000</b>
<b>Soutien à l'orientation et à la formation professionnelle</b>	<b>1 899 000</b>
<b>Soutien aux personnes précarisées et à risque de pauvreté</b>	<b>1 000 000</b>
<b>Cas de rigueur</b>	<b>15 000 000</b>
<b>OCC et task force DSAS</b>	<b>18 300 000</b>
<b>Total</b>	<b>73 574 500</b>

Il est important de rappeler que les effets financiers de ces aides accordées n'impactent pas seulement l'année 2020, mais pourront également toucher l'exercice 2021, voire 2022, en fonction des décaissements prévus. La loi précitée prévoit à cet effet en son article 5 alinéa 4 que pour les mesures entraînant des décaissements au-delà de l'année 2020, une partie des crédits pourra être reportée sur l'exercice 2021. Les opérations nécessaires seront réalisées dans le cadre du bouclage des comptes 2020 de l'Etat dans les prochaines semaines.

On relèvera aussi que le plafond initial de 20 millions de francs prévu pour la mesure relative aux baux à loyer a été adapté finalement à 5 millions de francs. Le solde de 15 millions de francs a été alloué aux cas de rigueur, selon l'ordonnance du 16 novembre 2020 sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux cas de rigueur (OME CR COVID-19, RSF 821.40.63), montant qui représente le maximum prévu à ce titre, conformément à l'article 6 al. 3 de la loi du 14 octobre 2020 approuvant les mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19.

Au vu du contexte et des montants en jeu, une compensation des crédits supplémentaires par une réduction équivalente des dépenses au sens de l'article 35 al. 2 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE) semblait difficilement possible. Quant aux conditions prévues à l'article 35 al. 2<sup>bis</sup> LFE, elles n'étaient pas remplies. Il a donc été proposé à l'article 5 al. 3 de la loi du 14 octobre 2020 approuvant les mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19, en dérogation à la LFE, que la compensation des crédits supplémentaires d'un montant total de 73,6 millions de francs se fasse, dans toute la mesure du possible, par des recettes encaissées durant l'année 2020 dont le montant dépasserait celui qui avait été budgétisé. Ainsi, les dépenses effectives 2020 liées à ces mesures prises dans le cadre de la lutte contre les effets du COVID-19 seront en principe couvertes par des augmentations de recettes, à savoir en particulier par la part du canton au bénéfice de la BNS.

A noter que d'autres mesures ont été mises en place. On peut citer notamment la mesure relative au complément RHT et à l'indemnité APG selon la loi du 14 octobre 2020 complétant les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus pour les entrepreneurs et entrepreneuses et les indépendants et indépendantes (LMEI COVID-19, RSF 821.40.12) pour un montant de 25 millions de francs. Comme les aides précédentes, il a été admis que ce crédit puisse être compensé par des recettes supplémentaires. Ainsi, les dépenses effectives comptabilisées cette année à ce titre pourront, en principe, être couvertes par des revenus.

S'ajoutent également le soutien financier à de petites entreprises ou des indépendants exploitant un établissement ou une installation accessible au public dont la fermeture a été ordonnée par les autorités lors de la deuxième vague de coronavirus (OMAF COVID-19, RSF 821.40.91) à hauteur de 12 millions de francs ainsi que celui prévu pour les employés d'entreprises contraints à la fermeture lors de la deuxième vague de coronavirus (OMAE COVID-19, RSF 821.40.92) pour un montant de 1,3 million de francs. Les dépenses enregistrées sur l'exercice 2020 pour ces deux aides pourront a priori être couvertes par des revenus supplémentaires.

Au final, les engagements liés aux mesures d'aide précitées découlant de la crise sanitaire et devant être couverts par voie de crédits supplémentaires, représentent un montant total de 111 874 500 francs.

#### **4. Conclusion**

Les engagements liés aux mesures que le Conseil d'Etat a déjà prises afin de lutter contre la pandémie et de pallier les incidences économiques et sociales correspond ainsi en 2020 à un coût global très important (111,9 millions de francs), auxquelles s'ajoutent les crédits supplémentaires directement ou indirectement liés à la crise sanitaire acceptés par le Conseil d'Etat durant l'année 2020 et non encore ratifiés par le Grand Conseil (41,4 millions de francs). Quant aux crédits supplémentaires «ordinaires», ces derniers se montent à quelque 15 millions de francs. Au total, la somme de ces différents crédits décidés en 2020 s'élève à 168,3 millions de francs.

Les perspectives à court et moyen termes indiquent d'ores et déjà qu'il faudra encore faire face à des dépenses conséquentes, notamment en 2021, ainsi qu'à une forte pression sur plusieurs revenus fiscaux.

En conclusion, nous vous invitons à ratifier l'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'Etat, à charge des comptes 2020 à hauteur de 56,4 millions de francs et de prendre acte de l'état de situation des crédits supplémentaires déjà approuvés selon la loi du 14 octobre 2020 approuvant les mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 ainsi que des mesures en lien avec le complément RHT, les indemnités APG, la contribution concernant les loyers ou charges hypothécaires des établissements contraints à la fermeture et le complément RHT en faveur des employés d'établissements contraints à la fermeture, portant sur un montant total de 111,9 millions de francs.

---



## Botschaft 2020-DFIN-17

19. Januar 2021

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2020

#### 1. Einleitung

Die ausserordentliche Lage in Zusammenhang mit der Gesundheitskrise hat sich 2020 ganz erheblich auf gewisse Ausgaben des Staates ausgewirkt. Einige Beschlüsse mussten kurzfristig gefasst werden. Deshalb besteht die Botschaft über die Nachtragskredite zum Voranschlag 2020 aus zwei Teilen. Der erste Teil beschreibt wie üblich die vom Staatsrat im Laufe des Jahres beschlossenen und vom Grossen Rat noch nicht ratifizierten Nachtragskredite, der zweite Teil informiert über den Stand der vom Grossen Rat im Zuge des Inkrafttretens des Gesetzes vom 14. Oktober 2020 zur Genehmigung der Sofortmassnahmen des Staatsrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie bereits gutgeheissenen Nachtragskredite.

#### 2. Vom Staatsrat für das Jahr 2020 beschlossene und vom Grossen Rat noch nicht ratifizierte Nachtragskredite

Gemäss Artikel 35 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates unterbreiten wir Ihnen den Bericht über die zusätzlichen Zahlungskredite, die der Staatsrat im Rahmen der

Ausführung des kantonalen Voranschlags des Jahres 2020 genehmigt hat.

Der Grundsatz der unbedingten Einhaltung des Voranschlags wird von den Dienststellen und Anstalten weitestgehend respektiert. Trotzdem kommt es vor, dass insbesondere neue, besondere und unvorhersehbare Umstände zu Budgetüberschreitungen führen, die die Dienststellen und Anstalten dazu zwingen, einen Nachtragskredit zu beantragen.

Die verschiedenen Nachtragskreditbegehren wurden von den betreffenden Dienststellen und Direktionen begründet und der Finanzdirektion zur Prüfung unterbreitet, die sie anschliessend dem Staatsrat vorlegte. Sämtliche Staatsratsbeschlüsse über die Aufstockung von Voranschlagskrediten, die vom Grossen Rat ratifiziert werden müssen, werden zusammen mit dieser Botschaft der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission zugestellt.

Für das Rechnungsjahr 2020 wurden über die vom Grossen Rat bereits genehmigten vorerwähnten Kredite hinaus insgesamt 45 zusätzliche Zahlungskredite eröffnet, die die folgenden Dienststellen und Budgetpositionen betreffen:

Budgetpositionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
<b>Gesetzgebende Behörde</b>			<b>54 000</b>
<b>1110</b>	<b>Grosser Rat</b>		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	16 000	54 000
<b>Richterliche Behörde</b>			<b>2 192 000</b>
<b>2100</b>	<b>Kantonsgericht</b>		
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	200 000	150 000
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	250 000	80 000
<b>2105.3</b>	<b>Bezirksgericht Greyerz</b>		
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	68 000	252 000
<b>2105.4</b>	<b>Bezirksgericht Saane</b>		
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	60 000	1 340 000
<b>2111</b>	<b>Staatsanwaltschaft</b>		
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	640 000	260 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlags- kredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
<b>2120.2</b>	<b>Friedensgericht des Glanebezirks</b>		
3199.060	Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege	60 000	60 000
<b>2120.5</b>	<b>Friedensgericht des Seebezirks</b>		
3199.060	Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege	12 000	50 000
<b>Vollziehende Behörde – Kanzlei</b>			<b>651 600</b>
<b>3105</b>	<b>Staatskanzlei</b>		
3010.700	Gehälter des Hilfspersonals in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie	–	70 000
3199.007	Kosten der Massnahmen gegen die Covid-19-Epidemie	–	498 500
<b>3118</b>	<b>Staatsarchiv</b>		
3160.100	Räume, Mieten	–	83 100
<b>Erziehung, Kultur und Sport</b>			<b>404 300</b>
<b>3200</b>	<b>Generalsekretariat</b>		
3611.000	Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons	225 000	130 000
<b>3229</b>	<b>Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2</b>		
3611.008	Beitrag an das Interkantonale Gymnasium der Region Broye	8 775 710	258 170
<b>3272</b>	<b>Konservatorium</b>		
3060.000	Ruhegehälter	–	16 130
<b>Sicherheit und Justiz</b>			<b>2 709 860</b>
<b>3300</b>	<b>Generalsekretariat</b>		
3199.007	Kosten der Massnahmen gegen die Covid-19-Epidemie	–	52 000
<b>3305</b>	<b>Das Amt für Justiz</b>		
3160.100	Räume, Mieten	49 090	81 260
<b>3345.1</b>	<b>Kommando und Stabsdienste</b>		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	480 000	40 000
3130.001	Kosten für Telekommunikation	389 000	30 000
3144.000	Gebäudeunterhalt und -renovierung	115 000	450 000
<b>3345.2</b>	<b>Gendarmerie</b>		
3049.000	Dienstentschädigungen	33 000	7 000
3111.305	Anschaffung von Verkehrsausrüstung	158 000	23 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	353 000	5 000
3144.000	Gebäudeunterhalt und -renovierung	700 000	55 000
<b>3355</b>	<b>Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe</b>		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	12 400	63 600
3135.001	Einweisungen in Massnahmenvollzugsinstitutionen	4 500 000	800 000
<b>3365</b>	<b>Freiburger Strafanstalten</b>		
3091.000	Personalwerbungskosten	15 000	20 000
3101.001	Reinigungsmaterialien	120 000	40 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	757 000	848 000
3130.096	Seelsorge	75 000	10 000
3132.040	Medizinische Fremdleistungen	360 000	150 000
3134.000	Versicherungen	115 000	35 000

Budgetpositionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
<b>Institutionen, Land- und Forstwirtschaft</b>			<b>530 000</b>
<b>3425</b>	<b>Amt für Landwirtschaft</b>		
3634.014	Kantonsbeiträge für die von der Sanima übernommenen Kosten für die Entsorgung der Tierkadaver	715 000	60 000
<b>3430</b>	<b>Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen</b>		
3010.118	Gehälter des Hilfspersonals	552 780	145 000
<b>3445</b>	<b>Amt für Wald und Natur</b>		
3130.015	Leistungen der Revierkörperschaften	320 000	270 000
3635.001	Kantonsbeiträge an Privatunternehmen	–	55 000
<b>Volkswirtschaft</b>			<b>279 600</b>
<b>3500</b>	<b>Generalsekretariat</b>		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	33 000	23 600
3199.007	Kosten der Massnahmen gegen die Covid-19-Epidemie	–	119 000
<b>3542.1</b>	<b>Amt für Berufsbildung</b>		
3104.200	Schulmaterialien	625 000	32 000
3636.302	Kantonsbeiträge für die berufliche Weiterbildung	240 000	65 000
<b>3542.7</b>	<b>Berufsfachschule für Gestaltung</b>		
3010.130	Gehälter der Schüler	40 000	10 000
<b>3565</b>	<b>Amt für Energie</b>		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	770 000	30 000
<b>Gesundheit und Soziales</b>			<b>48 672 160</b>
<b>3605</b>	<b>Amt für Gesundheit</b>		
3611.400	Beiträge für ausserkantonale Spitalaufenthalte in einem öffentlichen Spital	53 500 000	4 600 000
3634.001	Kantonsanteil an der Finanzierung des interkantonalen Spitals der Broye	12 500 000	3 298 290
3634.002	Zusatz zur Vorjahres-Schlussabrechnung des HIB	–	20 510
3634.023	Andere Leistungen des HFR	62 050 690	28 000 000
3634.024	Zusatz zur Vorjahres-Schlussabrechnung des HFR	–	908 910
3635.007	Kantonsanteil an der Finanzierung der Geburtshäuser	559 000	88 000
<b>3606</b>	<b>Schulzahnplegedienst</b>		
3110.301	Anschaffung von Materialien und Apparaten	4 000	42 320
3130.000	Dienstleistungen Dritter	25 000	5 640
<b>3645</b>	<b>Sozialvorsorgeamt</b>		
3636.007	Individualbeiträge für die Betreuungskosten in den Pflegeheimen	93 432 000	3 091 230
3636.013	Kantonsbeiträge für erwachsene Behinderte in Heimen im Kanton	110 414 000	825 300
<b>3650</b>	<b>Kantonales Sozialamt</b>		
3636.206	Kantonsbeiträge für die Integration vorläufig Aufgenommener	3 900 000	1 000 000



Budgetpositionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
<b>3655</b>	<b>Sozialversicherungen</b>		
3130.042	Verwaltung Krankenversicherung	2 409 000	221 000
3130.043	Verwaltung AHV-Ergänzungsleistungen	2 468 000	382 000
3130.044	Verwaltung IV-Ergänzungsleistungen	1 645 000	255 000
3130.045	Verwaltung kantonale Mutterschaftsbeiträge	270 000	70 000
3130.103	Verwaltung der kantonalen Familienzulagen der Personen in bescheidenen Verhältnissen	270 000	70 000
3633.002	Kantonsanteil an der Finanzierung der eidgenössischen Familienzulagen in der Landwirtschaft	1 209 000	129 390
3637.209	AHV-Ergänzungsleistungen	94 050 000	1 794 000
3637.210	IV-Ergänzungsleistungen	63 827 000	3 196 000
<b>3665</b>	<b>Jugendamt</b>		
3632.117	Kantonsbeiträge an die Gemeinden für die familienergänzenden Betreuungsplätze	828 000	195 000
3636.117	Kantonsbeiträge an Dritte für die familienergänzenden Betreuungsplätze	7 559 000	479 570
<b>Finanzen</b>			<b>275 000</b>
<b>3760</b>	<b>Amt für Vermessung und Geomatik</b>		
3130.050	Dienstleistungen in Verbindung mit Geoinformation	186 000	275 000
<b>Raumplanung, Umwelt und Bauwesen</b>			<b>619 240</b>
<b>3845</b>	<b>Amt für Umwelt</b>		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	1 760 000	245 000
3632.020	Kantonsbeiträge an die Gemeinden für die Erhaltung	140 000	90 000
<b>3850</b>	<b>Hochbauamt</b>		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	364 150	193 380
3160.100	Räume, Mieten	5 762 740	90 860
<b>Total</b>			<b>56 387 760</b>

Die 45 Nachtragskreditbeschlüsse des Rechnungsjahrs 2020 verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Behörden und Direktionen:

	Anzahl Beschlüsse	Betrag Fr.
Gesetzgebende Behörde	1	54 000
Richterliche Behörde	4	2 192 000
Vollziehende Behörde – Kanzlei	2	651 600
Erziehung, Kultur und Sport	3	404 300
Sicherheit und Justiz	9	2 709 860
Institutionen, Land- und Forstwirtschaft	4	530 000
Volkswirtschaft	4	279 600
Gesundheit und Soziales	13	48 672 160
Finanzen	1	275 000
Raumplanung, Umwelt und Bauwesen	4	619 240
	<b>45</b>	<b>56 387 760</b>

Zu diesen Nachtragskreditbeschlüssen ist noch Folgendes zu sagen:

- > Im Vergleich zum Zeitraum 2002–2019, also zu den letzten 18 Rechnungsjahren, macht das Nachtragskreditvolumen 2020 mit 56,4 Millionen Franken über das Dreifache des durchschnittlichen Nachtragskreditvolumens aus (17,7 Millionen Franken pro Jahr über diesen Zeitraum) und ist damit das höchste der gesamten Periode. Auch gemessen an den gesamten budgetierten effektiven Ausgaben liegt es deutlich über dem Durchschnitt 2002–2019 (1,53% im Jahr 2020 gegenüber 0,60% im Vergleichszeitraum). Die Anzahl Kreditbeschlüsse ihrerseits liegt ebenfalls deutlich über dem Durchschnitt des Vergleichszeitraums, eine der höchsten nach 2010 und 2012, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht.



Jahr	Anzahl Beschlüsse	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in Mio.	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in% der gesamten budgetierten effektiven Ausgaben
2002	27	15,164	0,69
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34
2020	45	56,388	1,53

- > Die im Rechnungsjahr 2020 genehmigten Kreditüberschreitungen sind weitestgehend unvermeidbar, da ihre Ursache in den Auswirkungen der Gesundheitskrise liegt. So beläuft sich der Betrag der direkt oder indirekt mit der Corona-Pandemie zusammenhängenden Nachtragskredite auf etwas über 41,4 Millionen Franken und liegt damit bei rund 73% des Gesamtbetrags. Ohne diesen Betrag wären als «ordentlich» zu qualifizierende Nachtragskredite im Umfang von rund 15 Millionen Franken zu verzeichnen gewesen, was in etwa den Beträgen der letzten vier Jahre entspricht. Auch der prozentuale Anteil an den effektiven Ausgaben (0,41%) liegt nahe beim Anteil der Vorjahre.
- > Obwohl allen Behörden und Direktionen Nachtragskredite gewährt werden mussten, entfallen 2020 mehr als drei Viertel aller gesprochenen Nachtragskredite auf nur gerade fünf Kreditbeschlüsse. Sie betreffen die Leistungen des HFR (lediglich Kosten in Zusammenhang mit der Pandemie), die AHV-/IV-Ergänzungsleistungen, die ausserkantonalen Spitalaufenthalte, die Finanzierung des Interkantonalen Spitals der Broye (HIB) sowie die Kantonsbeiträge für die Pflegeheime. Diese fünf Kreditüberschreitungen sind zu rund 89% eine direkte oder indirekte Folge der Gesundheitskrise. Wie bereits erwähnt, war das Jahr 2020 von einer Gesundheitskrise und damit einer ausserordentlichen Situation geprägt, deren Aus-

wirkungen sich markant in der Entwicklung bestimmter Ausgaben niederschlugen.

- > Die beantragten Nachtragskredite wurden vorschriftsgemäss über Aufwandminderungen kompensiert, mit fünf Ausnahmen, und zwar in zwei Fällen bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport sowie in drei Fällen bei der Direktion für Gesundheit und Soziales. Dabei wurde vom Grundsatz der Kompensation abgewichen und nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und -reglements vorgegangen, wonach gewisse durch gebundene Ausgaben verursachte Kreditüberschreitungen unter bestimmten Voraussetzungen durch Einnahmenerhöhungen ausgeglichen werden können. 2020 betrifft dies die Mehrkosten bei den Beiträgen für den Besuch ausserkantonaler Bildungsstätten mit insgesamt rund 0,4 Millionen Franken, bei den AHV-/IV-Ergänzungsleistungen mit annähernd 5 Millionen Franken, bei der Finanzierung des HIB mit rund 0,3 Millionen Franken sowie bei den ausserkantonalen Spitalaufenthalten mit 4,6 Millionen Franken.
- > Was die Deckung der Nachtragskredite betrifft, so wurde schnell klar, dass angesichts des ausserordentlichen Kontextes mit der Gesundheitskrise 2020 eine Kompensation aller Überschreitungen schwierig sein würde. Nichtsdestotrotz konnten letztlich mit Ausnahme der pandemiebedingten Mehrkosten von 28 Millionen Franken beim HFR alle anderen Nachtragskredite im Gesamtbetrag von rund 28,4 Millionen Franken vollumfänglich gedeckt werden, und zwar zu 64% über Ausgabenkürzungen und zu 36% über Mehreinnahmen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass in der Rechnung 2020 noch «Einsparungen» auf der Ausgabenseite und allenfalls Verbesserungen auf der Einnahmenseite möglich sind, um die verbleibende Lücke zumindest teilweise zu schliessen, sie verteilen sich jedoch auf eine Vielzahl von Budgetrubriken. Dies wäre dann aber eine rein formale Sache gewesen, mit der sich der Kern des Problems, nämlich die Ausserordentlichkeit und Unvermeidbarkeit dieser Überschreitung, in keinem Fall hätte lösen lassen.

### 3. Stand der vom Grossen Rat gemäss Gesetz vom 14. Oktober 2020 zur Genehmigung der Sofortmassnahmen des Staatsrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie genehmigten Nachtragskredite und weitere Sofortmassnahmen

Nach Artikel 5 Abs. 1 des Gesetzes vom 14. Oktober 2020 zur Genehmigung der Sofortmassnahmen des Staatsrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie sind bei der Finanzverwaltung für 2020 entsprechende Zusatzkredite zugunsten der Direktionen im Gesamtbetrag von rund 73,6 Millio-

nen Franken eröffnet worden. Dieser Betrag berechnet sich wie folgt: 60,2 Millionen Franken, wie in der Verordnung vom 6. April 2020 über die wirtschaftlichen Massnahmen infolge des Coronavirus (WMV-COVID-19; SGF 821.40.61) angekündigt, minus 4,9 Millionen Franken für steuerliche Massnahmen, die keine Mehraufwendungen sondern Einnahmeneinbussen begründen, plus die für das Kantonale Führungsorgan (KFO) und die GSD-Taskforce gesprochenen 18,3 Millionen Franken.

Diese Nachtragskredite präsentieren sich wie folgt:

	<b>Gemäss Gesetz genehmigte Kredite Fr.</b>
<b>Hilfe für die Geschäftsmieten</b>	<b>5 000 000</b>
<b>Hilfe für Kulturschaffende</b>	<b>11 228 000</b>
Kultur – Entschädigungen	6 383 000
Kultur – Schloss Greyerz	845 000
Kultur – Beiträge ohne Leistungen	4 000 000
<b>Hilfe für den Tourismus</b>	<b>6 000 000</b>
<b>Hilfe für die Presse und die Medien</b>	<b>5 340 000</b>
Hilfe für die Presse	3 700 000
Hilfe für die Medien	1 640 000
<b>Unterstützung und Beratung für Jungunternehmen</b>	<b>5 612 500</b>
Bürgschaften	5 000 000
Coaching und Mitgliederbeiträge von Clustern	612 500
<b>Unterstützung der lokalen Wirtschaft</b>	<b>4 195 000</b>
<b>Unterstützung der Berufsberatung und der Berufsbildung</b>	<b>1 899 000</b>
<b>Unterstützung für von Prekarität betrof- fene und armutsgefährdete Personen</b>	<b>1 000 000</b>
<b>Härtefälle</b>	<b>15 000 000</b>
<b>KFO und GSD-Task Force</b>	<b>18 300 000</b>
<b>Total</b>	<b>73 574 500</b>

Es ist zu bedenken, dass die finanziellen Auswirkungen dieser gewährten Hilfen nicht nur das Jahr 2020 betreffen, sondern sich je nach den geplanten Auszahlungen auch auf das Rechnungsjahr 2021 oder sogar 2022 auswirken können. Das vorerwähnte Gesetz sieht dazu nämlich in Artikel 5 Abs. 4 vor, dass für die Massnahmen mit Auszahlungen über das Jahr 2020 hinaus ein Teil der Kredite auf das Rechnungsjahr 2021 übertragen werden kann. Die erforderlichen Transaktionen werden im Rahmen des Rechnungsabschlusses der Staatsrechnung 2020 in den kommenden Wochen vorgenommen.

Es ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass die ursprünglich vorgesehene Obergrenze von 20 Millionen Franken für die Massnahmen in Bezug auf die Geschäftsmieten auf letztlich 5 Millionen Franken festgesetzt wurde. Der Restbetrag von 15 Millionen Franken wurde entsprechend der Verordnung vom 16. November 2020 über wirtschaftliche Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch Beiträge für Härtefälle (WMHV-COVID-19; SGF 821.40.63) für die Härtefälle bereitgestellt, was dem dafür vorgesehenen Höchstbetrag gemäss Artikel 6 Abs. 3 des Gesetzes vom 14. Oktober 2020 zur Genehmigung der Sofortmassnahmen des Staatsrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie entspricht.

Angesichts des Kontextes und der Beträge schien eine Kompensation der Nachtragskredite durch eine entsprechende Ausgabenkürzung gemäss Artikel 35 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) kaum möglich. Die Bedingungen von Artikel 35 Abs. 2<sup>bis</sup> FHG waren ihrerseits nicht erfüllt. Demnach wurde bezüglich Artikel 5 Abs. 3 des Gesetzes vom 14. Oktober 2020 zur Genehmigung der Sofortmassnahmen des Staatsrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie in Abweichung vom FHG vorgeschlagen, dass die Nachtragskredite im Gesamtbetrag von 73,6 Millionen Franken soweit möglich über Einnahmen des Jahres 2020 kompensiert werden, die höher ausfallen als budgetiert. So werden die effektiven Ausgaben für 2020 im Zusammenhang mit diesen Massnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie im Prinzip vollständig durch Mehreinnahmen gedeckt, und zwar insbesondere durch den SNB-Gewinnanteil des Kantons.

Es sei angemerkt, dass weitere Massnahmen ergriffen wurden. So etwa die Massnahme bezüglich eines Ergänzungsbeitrags zur KAE und der EO-Entschädigung gemäss Gesetz vom 14. Oktober 2020 zur Ergänzung der wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus auf Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Selbstständigerwerbende (MUSG-COVID-19; SGF 821.40.12) im Betrag von 25 Millionen Franken. Wie für die vorangehenden Finanzhilfen wurde für zulässig erachtet, dass dieser Kredit über Mehreinnahmen kompensiert werden kann. Die in diesem Jahr dafür effektiv verbuchten Ausgaben können also im Prinzip durch Einnahmen gedeckt werden.

Hinzu kommen auch die finanzielle Unterstützung für Kleinunternehmen und Selbstständigerwerbende, die eine öffentlich zugängliche Einrichtung oder Anlage betreiben, deren Schliessung von den Behörden infolge der zweiten Coronavirus-Welle angeordnet wurde (BMSV-COVID-19; SGF 821.40.91), im Betrag von 12 Millionen Franken, sowie für Angestellte der Einrichtungen, deren Schliessung infolge der zweiten Coronavirus-Welle angeordnet wurde (BMAV-COVID-19; SGF 821.40.92), im Umfang von 1,3 Millionen Franken. Die für das Rechnungsjahr 2020 für diese beiden

Finanzhilfen verbuchten Ausgaben können a priori durch Mehreinnahmen gedeckt werden.

Letztlich belaufen sich die Verpflichtungen in Zusammenhang mit den vorerwähnten Hilfsmassnahmen infolge der Gesundheitskrise, die über Nachtragskredite gedeckt werden müssen, auf einen Gesamtbetrag von 111 874 500 Franken.

#### **4. Fazit**

Die Massnahmen, die der Staatsrat zur Bewältigung der Pandemie und zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen bereits ergriffen hat, schlagen damit im Jahr 2020 mit sehr hohen Gesamtkosten zu Buche (111,9 Millionen Franken), zu denen noch die direkt oder indirekt mit der Gesundheitskrise zusammenhängenden Nachtragskredite hinzuzurechnen sind, die vom Staatsrat im Laufe des Jahres 2020 genehmigt, aber vom Grossen Rat noch nicht ratifiziert worden sind (41,4 Millionen Franken). Die «ordentlichen» Nachtragskredite belaufen sich ihrerseits auf rund 15 Millionen Franken. Insgesamt beträgt die Summe dieser verschiedenen 2020 beschlossenen Kredite 168,3 Millionen Franken.

Die kurz- und mittelfristigen Aussichten deuten schon klar auf einen erheblichen Ausgabenbedarf insbesondere für 2021 sowie einen starken Druck auf verschiedene Steuereinnahmen hin.

Wir beantragen Ihnen demnach, alle Nachtragskredite in Höhe von 56,4 Millionen Franken zu genehmigen, die der Staatsrat zu Lasten der Staatsrechnung 2020 eröffnet hat, und vom Stand der bereits genehmigten Nachtragskredite gemäss Gesetz vom 14. Oktober 2020 zur Genehmigung der Sofortmassnahmen des Staatsrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie Kenntnis zu nehmen, wie auch von den Massnahmen in Zusammenhang mit dem Ergänzungsbeitrag zur KAE und der EO-Entschädigung, dem Beitrag an die Mieten oder Hypothekarzinsen von zur Schliessung gezwungenen Einrichtungen und dem KAE-Ergänzungsbeitrag für die Angestellten von zur Schliessung gezwungenen Einrichtungen, in einem Gesamtbetrag von 111,9 Millionen Franken.

---

**Décret relatif aux crédits supplémentaires du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2020**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: -  
Modifié(s): -  
Abrogé(s): -

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: -  
Geändert: -  
Aufgehoben: -

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 35 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);  
Vu le budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2020;  
Vu le message 2020-DFIN-17 du Conseil d'Etat du 19 janvier 2021;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Les crédits supplémentaires du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2020, ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances et portant sur un montant total de 56 387 760 francs, sont approuvés.

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 35 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);  
gestützt auf den Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2020;  
nach Einsicht in die Botschaft 2020-DFIN-17 des Staatsrats vom 19. Januar 2021;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Die Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2020, die bei der Finanzverwaltung zu Gunsten der Direktionen in einem Gesamtbetrag von 56 387 760 Franken eröffnet worden sind, werden genehmigt.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.  
Il entre en vigueur immédiatement.

**IV.**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.  
Es tritt sofort in Kraft.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DFIN-17

**Projet de décret :  
Crédits supplémentaires du budget de l'Etat de Fribourg  
pour l'année 2020**

*Propositions de la Commission des finances et de gestion  
CFG*

---

*Présidence : Claude Brodard*

*Vice-présidence : Bruno Boschung*

*Membres : Mirjam Ballmer, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Piller*

### Entrée en matière

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

### Vote final

Par 13 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.

### Catégorisation du débat

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

---

*Le 10 mars 2021*

## Anhang

GROSSER RAT

2020-DFIN-17

**Dekretsentwurf:  
Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für  
das Jahr 2020**

*Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK*

---

*Präsidium : Claude Brodard*

*Vize-Präsidium : Bruno Boschung*

*Mitglieder : Mirjam Ballmer, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Piller*

### Eintreten

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

### Schlussabstimmung

Mit 13 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen 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 10. März 2021*



## Message 2020-DFIN-3

19 janvier 2021

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux

Le présent rapport est structuré de la manière suivante:

<b>1. Origine du projet</b>	<b>1</b>
1.1. Motion 2018-GC-72	1
1.2. Elaboration du projet et procédure de consultation	1
<b>2. Droit actuel</b>	<b>2</b>
2.1. Membres du Conseil d'Etat et préfets	2
2.2. Juges cantonaux	2
2.3. Délimitation	2
<b>3. Bref aperçu de la situation dans les autres cantons</b>	<b>2</b>
<b>4. Nécessité du projet</b>	<b>3</b>
<b>5. Situations particulières</b>	<b>3</b>
<b>6. Conséquences financières</b>	<b>3</b>
<b>7. Autres conséquences et conformité au droit supérieur</b>	<b>4</b>
<b>8. Commentaire par articles</b>	<b>4</b>

#### 1. Origine du projet

##### 1.1. Motion 2018-GC-72

Le 14 mai 2018, les députés Nicolas Kolly et Romain Collaud ont déposé une motion demandant la modification de la loi du 15 juin 2004 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (ci-après LTCE; RSF 122.1.3). Selon les auteurs de la motion, les hauts magistrats fribourgeois (conseillers d'Etat, juges cantonaux et préfets) devraient être soumis au régime de pensions ordinaire de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF) et les rentes à vie dont ils bénéficient actuellement abolies. Les députés Nicolas Kolly et Romain Collaud ont précisé que des dispositions transitoires pourraient être prévues pour les personnes actuellement en fonction afin de respecter les droits acquis.

Dans sa réponse du 9 avril 2019, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de prendre en considération la motion 2018-GC-72.

Dans sa séance du 25 juin 2019, le Grand Conseil l'a acceptée.

##### 1.2. Elaboration du projet et procédure de consultation

Le projet élaboré par la Direction des finances, en collaboration avec la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, a été mis en consultation du 30 janvier 2020 au 30 avril 2020. Il n'a suscité que peu de remarques. Les plus importantes ont trait à l'âge seuil à partir duquel les magistrats et magistrates quittant leurs fonctions ont droit à une prestation transitoire, versée jusqu'à l'âge de la retraite, en lieu et place de l'indemnité de départ, ainsi qu'au droit applicable aux magistrats et magistrates élus sous l'ancien droit.

Par souci de maintenir l'attractivité de la fonction et de ne pas décourager les candidatures de qualité, le Conseil d'Etat propose de ne pas modifier l'âge seuil précité et de s'en tenir à l'âge actuel de 50 ans. A l'avenir, les conditions de retraite des magistrats et magistrates seront, du simple fait de la suppres-



sion des rentes viagères, moins favorables que les conditions actuelles. Il n'est ni opportun, ni souhaitable de les durcir davantage par un report de l'âge seuil.

Quant à la problématique du droit applicable aux personnes élues sous l'ancien régime. Il n'est pas contesté que les personnes déjà retraitées au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit demeurent soumises aux dispositions applicables lors de leur élection. Conformément à la demande des motionnaires, la même règle doit prévaloir pour les personnes réélues, déjà en fonction avant l'entrée en vigueur du nouveau droit. En effet, d'une part, c'est en réalité déjà lors de leur première élection que ces personnes ont pris le risque de se soumettre au verdict des élections populaires, en se fiant de bonne foi aux anciennes dispositions; d'autre part, si les nouvelles dispositions leur étaient applicables, elles seraient prétérîtées par rapport leurs collègues n'ayant pas déposé leur candidature pour un nouveau mandat ou non réélus, qui seront quant à eux soumis aux dispositions de l'ancien droit.

## 2. Droit actuel

### 2.1. Membres du Conseil d'Etat et préfets

Les conditions de «retraite» des membres du Conseil d'Etat et des préfets démissionnaires ou non réélus diffèrent selon leur âge au moment où ils quittent leur fonction (âge seuil: 50 ans) et la durée accomplie des fonctions (5 ans, 6 à 10 ans, plus de 10 ans):

- > si la cessation d'activité survient avant l'âge de 50 ans et avant l'accomplissement de cinq années de fonction, les personnes concernées ont droit à un montant égal à une année de traitement, au titre de prestation analogue à une prestation de sortie et une année de traitement (art. 8 al. 1 let. a LTCE et art. 14 al. 1 let. a LTCE);
- > si, avant l'âge de 50 ans également, la cessation d'activité survient de la sixième à la dixième année de fonction, les personnes concernées ont droit à un montant égal à 120% du traitement annuel, augmentant pour chaque année de fonction de 20% jusqu'au maximum de deux traitements annuels, au titre de prestation analogue à une prestation de sortie et à une année de traitement (art. 8 al. 1 let. b LTCE et art. 14 al. 1 let. b LTCE);
- > si la cessation d'activité survient après l'âge de 50 ans ou après l'accomplissement de dix années de fonction, les personnes concernées ont droit à une pension viagère de 6% du dernier traitement par année durant les cinq premières années de fonction; cette pension augmente de 4% par année jusqu'à la dixième année de fonction, puis de 2% par année de fonction révolue dès la onzième année de fonction, jusqu'au maximum de 60% du dernier traitement (art. 9 al. 1 LTCE et art. 15 al. 1 LTCE).

### 2.2. Juges cantonaux

Les juges cantonaux sont assurés auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, dans le régime des pensions (art. 23 LTCE). Toutefois, les juges en fonction à la date de l'entrée en vigueur de la LTCE (1<sup>er</sup> septembre 2004) demeurent soumis à l'ancien droit et bénéficient d'une pension viagère (art. 28 LTCE). Dix-sept personnes bénéficient du droit transitoire pour un montant total annuel de 1 876 187 francs (valeur 31.12.2019)<sup>1</sup>.

### 2.3. Délimitation

Il ressort de ce qui précède que la problématique des pensions viagères allouées à certains magistrats concerne uniquement les membres du Conseil d'Etat et les préfets ayant accompli plus de dix années de mandat ainsi que ceux qui sont âgés de plus de cinquante ans au terme de leur mandat.

## 3. Bref aperçu de la situation dans les autres cantons

Les régimes applicables dans les autres cantons diffèrent considérablement d'un canton à l'autre, si bien qu'il est difficile de présenter une synthèse reflétant de manière précise les différents systèmes appliqués. Si l'on renonce à entrer dans le détail de chaque réglementation, on peut néanmoins regrouper les systèmes applicables aux conseillers d'Etat et conseillères d'Etat en trois catégories principales:

- > **versement d'une rente viagère:** VD<sup>2</sup>, GE<sup>3</sup>, NE, BE<sup>4</sup>, GR et SZ;
- > **assurance auprès de la caisse de prévoyance cantonale avec versement d'une indemnisation transitoire:** AG, AI, AR, BS, GL, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TI<sup>5</sup>, TG, UR, ZH et ZG;
- > **uniquement assurance auprès de la caisse de prévoyance du personnel cantonal:** VS.

S'agissant des préfets, une comparaison des différents systèmes n'est pas représentative, dès lors que tous les cantons ne connaissent pas ce type de magistrats et magistrates et que, dans les cantons qui ont des préfets, leur statut n'est pas toujours comparable à celui des préfets fribourgeois.

<sup>1</sup> Comptes 2019 (sous rubrique 2100/3060.000).

<sup>2</sup> En juillet 2019, le POP vaudois a déposé une motion au Grand Conseil vaudois demandant l'abolition des rentes à vie pour les conseillers d'Etat.

<sup>3</sup> Dans le canton de Genève, une initiative législative cantonale pour l'abolition des rentes à vie des conseillers d'Etat a abouti en octobre 2019.

<sup>4</sup> Le 19 novembre 2018, le Grand Conseil bernois a accepté une motion demandant que la rente des anciens membres du gouvernement soit limitée à trois années.

<sup>5</sup> Le Grand Conseil tessinois a, le 20 octobre 2020, accepté un projet visant à actualiser les conditions de retraite des membres du Conseil d'Etat: les rentes viagères sont abolies et les membres du Conseil d'Etat quittant leur fonction après l'âge de 55 ans bénéficient d'une rente-pont jusqu'à ce qu'ils ou elles atteignent l'âge de la retraite.



#### 4. Nécessité du projet

Historiquement, les rentes viagères ont été adoptées pour renforcer l'attractivité des fonctions électives concernées. Des charges importantes sont inhérentes à ces fonctions et la prévoyance professionnelle des élu-e-s doit en tenir compte. Les personnes qui les endossent, s'agissant des membres du Conseil d'Etat pour une durée maximale de quinze années, prennent le risque d'abandonner leurs autres activités antérieures et il arrive qu'elles peinent à retrouver une activité professionnelle par la suite. Il est important de leur donner les moyens de réorienter leur carrière au terme de leur mandat. De plus, en comparaison avec le montant des rémunérations versées dans le secteur privé pour des professions avec le même niveau de responsabilités, les rémunérations versées aux membres du Conseil d'Etat et aux préfets ne sont pas excessives. Il est de la responsabilité de la collectivité publique de reconnaître l'engagement particulier de ces personnes en leur garantissant une certaine sécurité financière au terme de leur mandat. L'idée à la base de la loi actuelle est de valoriser ces fonctions afin que personne – et surtout les personnes les plus compétentes – ne soit dissuadé de se porter candidat pour de simples raisons financières.

Ensuite, les prestations financières particulières qui sont allouées aux magistrats et magistrates ont pour objectif d'en garantir l'indépendance, d'éviter les éventuels conflits d'intérêts et d'écarter les risques de corruption. Il est essentiel que les magistrats et magistrates accomplissent leurs tâches en toute indépendance, qu'ils prennent les décisions utiles dans l'intérêt du canton et sans être guidés par des préoccupations liées au risque d'une non-réélection.

Ces éléments qui ont conduit, en 2004, à l'adoption de la LTCE demeurent valables.

Toutefois, force est de constater que les rentes viagères sont souvent considérées comme des privilèges anachroniques et difficilement défendables. En effet, dans le monde du travail actuel, de moins en moins de situations professionnelles sont sûres; on demande de la flexibilité et toujours davantage d'engagements de tous les employé-e-s, en particulier des «décideurs et décideuses». La situation des magistrats et magistrates élus se rapproche ainsi peu à peu de celle des personnes qui ne subissent pas le désavantage/le risque de devoir se soumettre au verdict des urnes.

Par ailleurs, des efforts considérables sont demandés à l'ensemble de la population dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Tous les travailleurs et travailleuses doivent accepter des réductions, plus ou moins fortes, de leurs attentes de rentes. Dans ce contexte, il paraît équitable de revoir également le régime applicable aux magistrats et magistrates.

Inspiré des solutions adoptées dans un grand nombre de cantons (cf. ci-dessus ch. 3), le projet soumis au Grand Conseil propose dès lors que les personnes concernées soient à l'ave-

nir assurées, au même titre que le personnel de l'Etat, auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg. Une telle affiliation ne doit pas uniquement être perçue comme une dégradation de la situation des personnes concernées. Elle présente en effet également des avantages pour ces personnes. De par l'application de la législation sur la prévoyance professionnelle, la couverture offerte est plus globale que celle prévue dans la LTCE. Elle tient compte d'une grande partie des situations susceptibles de se présenter dans une vie. Le problème du concubinage, l'utilisation des moyens de la prévoyance professionnelle pour l'acquisition du logement, etc. sont pris en compte.

#### 5. Situations particulières

Selon les dispositions du projet, les magistrats et magistrates déjà pensionnés lors du changement de régime demeureront soumis au droit actuel, en raison de la protection de leurs droits acquis et parce qu'un transfert rétroactif dans le nouveau système serait en pratique difficilement réalisable. En effet, la participation prévue par la LTCE au financement des conditions de retraite n'est en particulier pas comparable aux cotisations versées par le personnel de l'Etat pour leur prévoyance professionnelle, etc. (cf. également ci-après commentaire ad art. 28b du projet).

Il en va de même des magistrats et magistrates qui étaient en fonction avant l'entrée en vigueur du nouveau régime. Ces personnes ont en effet pris le risque de se soumettre au verdict des élections populaires, en se fiant de bonne foi aux anciennes dispositions. Par ailleurs, si les nouvelles dispositions leur étaient applicables, elles seraient prétéritées par rapport leurs collègues n'ayant pas déposé leur candidature pour un nouveau mandat ou non réélus, qui seront quant à eux soumis aux dispositions de l'ancien droit.

#### 6. Conséquences financières

Une estimation globale des conséquences financières du présent projet est difficilement réalisable, le résultat dépendant de facteurs aléatoires, tels l'existence d'une non-réélection, l'âge, le nombre d'années de fonction accomplie. En revanche, il est possible de présenter les économies qui pourraient être réalisées par l'Etat dans des cas de figure donnés.

Un membre du Conseil d'Etat non réélu après 10 ans de fonction et vivant jusqu'à 85 ans aurait droit, entre 60 et 65 ans, durant 5 ans, à une prestation transitoire correspondant à 50% du dernier traitement, soit à 710 068 francs auxquels il faut ajouter les cotisations employeur, soit 192 545 francs. Au total, il coûterait entre 60 et 65 ans à l'Etat 902 613 francs. Dès 65 ans et jusqu'à son décès, l'Etat de Fribourg n'aurait plus rien à payer puisque l'ancien membre du Conseil d'Etat serait rentier de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. La

même situation dans le régime actuel coûte 3 222 618 francs à l'Etat de Fribourg.

Un membre du Conseil d'Etat de 65 ans qui démissionnerait après 15 ans de fonction et vivrait jusqu'à 85 ans n'aurait pas droit à une prestation transitoire. Il bénéficierait immédiatement des prestations de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. La même situation dans le régime actuel coûte 3 093 713 francs à l'Etat de Fribourg.

## 7. Autres conséquences et conformité au droit supérieur

Le présent projet n'a pas d'incidences en matière de personnel.

Il n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a pas non plus d'effet sur le développement durable.

Reprenant un système appliqué dans de nombreux autres cantons, il est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne pose aucun problème sous l'angle de son eurocompatibilité.

## 8. Commentaire par articles

### Articles 2 al. 1 et 3 al. 1 projet LTCE

A l'instar de la solution qui avait été retenue pour les juges cantonaux lors de l'adoption de la LTCE (compensation partielle de la «perte» subie au niveau de la prévoyance professionnelle par une amélioration salariale) et comme déjà annoncé dans la réponse à la motion 2018-GC-72, les salaires

des nouveaux membres du Conseil d'Etat et préfets devront être adaptés aux nouvelles conditions. En effet, à l'heure actuelle, ces personnes contribuent au financement de leur future rente par un prélèvement de 4% sur leur salaire (art. 13 LTCE). Selon le projet de révision de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat accepté en votation populaire le 29 novembre 2020, les cotisations mises à la charge des employé-e-s assurés auprès de cette institution se monteront, pour les personnes de plus de 55 ans, à 13,02% du salaire assuré.

Ainsi, pour éviter des inégalités non justifiées entre les magistrats et magistrates en fonction (personnes soumises à l'ancien droit – personnes soumises au nouveau droit), le projet propose que le traitement des membres du Conseil d'Etat qui seront élus après l'entrée en vigueur de la modification législative passe de 118% du traitement maximal de l'échelle générale des traitements, majoré du treizième salaire, (soit CHF 257 809 par an) à 130% de ce même traitement (soit CHF 284 027 par an). De même, afin de garantir l'égalité entre les traitements nets versés aux préfets, le traitement des préfets nouvellement élus passerait quant à lui de 199 946 francs à 220 933 francs par année (passage de la classe 4, palier 6, de l'échelle spéciale des traitements, majoré du treizième salaire, à la classe 4, palier 12).

Les augmentations de salaires bruts ainsi définies entraîneront, pour l'Etat, une augmentation proportionnelle des charges sociales correspondantes, à laquelle s'ajoutera la charge nouvelle pour la cotisation au 2<sup>e</sup> pilier.

Les tableaux qui suivent présentent la comparaison des situations des membres du Conseil d'Etat et des préfets, selon qu'ils sont soumis au droit actuel ou au droit tel que proposé.

	<b>Conseillers d'Etat</b> déjà en fonction avant nouveau régime (restent «affiliés» à l'Etat), élus avant 2022	Nouveaux <b>conseillers d'Etat</b> soumis au nouveau régime (affiliés CPPEF comme le personnel), élus dès 2022
Salaire brut	257 809.-/an (118% de la classe 36/20)	284 027.-/an (130% de la classe 36/20)
Cotisation 2 <sup>e</sup> pilier	10 312.-/an (4% du salaire brut) reste à l'Etat	33 657.-/an (13,02%* sur le salaire maximum coordonné** dans le régime de pension + 7,5% sur tout ce qui dépasse dans le régime complémentaire) versé à la CPPEF
Salaire net (après AVS, 2 <sup>e</sup> pilier...)	229 915.-/an	231 228.-/an
LPP (2 <sup>e</sup> pilier) avant d'être CE	Le libre-passage est bloqué sur un compte au nom de la personne	Le libre-passage est versé à la CPPEF comme pour le personnel EFR
En cas de décès durant la 6 <sup>e</sup> année de mandat ou lors de la retraite (et 6 années de mandat CE)	Rente de veuf/ve versée par l'Etat de 52 593.-/an (60% de 34% de 257 809.-)	Rente de veuf/ve versée par la CPPEF dépend de la carrière (notamment du libre-passage versé)

	<b>Préfets</b> déjà en fonction avant nouveau régime (restent «affiliés» à l'Etat), élus avant 2022	Nouveaux <b>préfets</b> soumis au nouveau régime (affiliés CPPEF comme le personnel), élus dès 2022
Salaire brut	199 946.-/an (classe H04/06)	220 933.-/an (classe H04/12)
Cotisation 2 <sup>e</sup> pilier	7 998.-/an (4% du salaire brut) reste à l'Etat	25 498.-/an (13,02%* sur le salaire coordonné dans le régime de pension) versé à la CPPEF
Salaire net (après AVS, 2 <sup>e</sup> pilier...)	177 517.-/an	179 755.-/an
LPP (2 <sup>e</sup> pilier) avant d'être préfet	Le libre-passage est bloqué sur un compte au nom de la personne	Le libre-passage est versé à la CPPEF comme pour le personnel EFR
En cas de décès durant la 6 <sup>e</sup> année de mandat ou lors de la retraite (et 6 années de mandat préfet)	Rente de veuf/ve versée par l'Etat de 40 789.-/an (60% de 34% de 199 946.-)	Rente de veuf/ve versée par la CPPEF dépend de la carrière (notamment du libre-passage versé)

\* 13,02% = cotisation employé prévue pour les +55 ans (contre 10,64%) dans la révision CPPEF.

\*\* Salaire coordonné = CHF 223 821.20, ce qui correspond au salaire hors-classe 4/20, moins le montant de coordination.

## Articles 8 à 22 projet LTCE

Il convient de profiter de la révision actuelle pour revoir la systématique de la section 4 de la LTCE, consacrée à la prévoyance professionnelle. Cette section contient en effet de nombreuses répétitions qui alourdissent le texte légal (cf. art. 8 à 13 et 14 à 19 LTCE). Il est proposé de regrouper les dispositions applicables aux membres du Conseil d'Etat et aux préfets. Pour ce faire, les articles 8 à 22 LTCE doivent être abrogés formellement. Ces dispositions sont remplacées par les articles 22a ss du projet de révision.

### Article 22a projet LTCE

Selon cette disposition, les membres du Conseil d'Etat et les préfets sont assurés, au même titre que le personnel de l'Etat, auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. A noter que les préfets seront assurés tout à fait normalement dans le régime de pensions; en revanche les membres du Conseil d'Etat seront soumis à un régime particulier. En effet, leur traitement va dépasser le traitement maximal de l'échelle spéciale. Selon la réglementation de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, la part dépassant ce traitement n'est pas assurée dans le régime de pensions, mais dans le régime complémentaire. Les prestations de ce régime sont uniquement versées sous forme de capital (retraite, invalidité, décès).

Les anciens membres du Conseil d'Etat et anciens préfets, de même que leurs homologues en fonction avant la session du Grand Conseil de reconstitution des autorités suivant les élections générales 2021, ne sont pas concernés par ladite modification et demeurent soumis aux dispositions actuelles (cf. également ci-dessus ch. 5).

### Article 22b projet LTCE (cpr art. 8 et 14 actuels)

Conformément à la réponse donnée par le Conseil d'Etat à la motion 2018-GC-72 et aux délibérations du Grand Conseil y relatives, cet article prévoit que les membres du Conseil

d'Etat et les préfets qui quittent leur fonction, suite à une démission ou à une non-réélection, avant d'avoir accompli dix années de mandat et avant d'avoir atteint l'âge de 50 ans, ont droit à une indemnité dont le montant correspond à une année de traitement de la fonction correspondante.

Le droit actuel prévoit déjà une indemnité équivalente. Toutefois, à cette indemnité s'ajoute un montant, allant d'une année à deux ans de traitement, octroyé au titre de prestation analogue à une prestation de sortie. Dès lors que, à l'avenir, les personnes concernées seront assurées auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat et, à ce titre, recevront une prestation de sortie au moment où elles quitteront cette institution, le montant versé au titre de prestation analogue à une prestation de sortie devient sans fondement et doit être supprimé.

Les alinéas 2 et 3 reprennent matériellement les anciennes dispositions. Pour être complet, on notera simplement que, comme en droit actuel, toute année commencée compte comme une année entière (cf. al. 2) et que l'indemnité est, comme en droit actuel également, versée sous forme de rente mensuelle et est soumise au prélèvement des cotisations aux assurances sociales (al. 3).

L'alinéa 4 règle la coordination entre l'indemnité et d'autres revenus. Le droit actuel ne prévoit la coordination qu'avec le revenu d'une activité lucrative. Cette approche est trop restrictive; la coordination devrait être possible, comme dans le cas de la prestation transitoire instaurée en remplacement de la rente viagère, avec toutes les sources de revenus. L'article 22 b al. 4 renvoie par conséquent à l'article 22d qui règle la coordination en lien avec la prestation transitoire.

L'alinéa 5 précise que les personnes concernées demeurent affiliées auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat durant l'année pendant laquelle elles reçoivent les mensualités correspondant à l'indemnité qui leur est due. La prestation de libre passage n'est versée qu'au terme de cette année.

Il est par ailleurs utile de rappeler ici que le droit au versement d'une indemnité de départ s'éteint en cas de décès du bénéficiaire durant l'année de versement. En effet, cette indemnité est versée «afin de permettre au bénéficiaire de trouver dans un délai raisonnable une nouvelle activité lucrative» (cf. message du Conseil d'Etat du 20 janvier 2004 accompagnant le projet de LTCE, commentaire ad art. 8). Elle devient ainsi sans objet en cas de décès prématuré de l'ayant droit.

### *Article 22c projet LTCE (cpr art. 9 et 15 actuels)*

L'article 22c du projet LTCE règle de manière innovante la situation des membres du Conseil d'Etat et des préfets quittant leur fonction après plus de dix années de mandat ou à plus de 50 ans.

En droit actuel, ces personnes ont droit à une rente dite viagère dont ni le Grand Conseil ni le Conseil d'Etat ne souhaitent plus le maintien.

Cette rente viagère est remplacée par une prestation transitoire versée jusqu'à l'âge de la retraite (âge donnant droit à une rente AVS) des magistrats et magistrates concernés (cf. al. 1).

La progressivité du montant des rentes, telle qu'elle est prévue par le droit actuel, n'est pas contestée. Elle demeure adaptée à l'objectif prioritaire du maintien de l'attractivité des fonctions en cause. Il ne serait par conséquent pas opportun de la modifier. Ainsi, les prestations transitoires se monteront à 6% du dernier traitement par année pendant les cinq premières années de fonction (soit 30% après 5 ans de fonction). Chaque année de fonction supplémentaire, jusqu'à la dixième année, verra les prestations augmenter de 4% par année (soit 50% après 10 ans de fonction). Dès la onzième année, l'augmentation annuelle se montera à 2% par année de fonction, jusqu'à un maximum de 60%, atteint à l'âge de 65 ans (âge donnant droit à une rente AVS pour les hommes).

Conformément à l'alinéa 2, comme pour l'indemnité visée par l'article 22b, toute année de fonction entamée compte comme une année entière.

Les alinéas 3 et 4 sont nouveaux. La première de ces dispositions prescrit que la prestation transitoire équivaut à un salaire; il est ainsi clair que les cotisations aux assurances sociales sont perçues sur cette prestation. Par ailleurs, en vertu de l'alinéa suivant, si un cas d'invalidité devait survenir durant la période où la prestation transitoire est versée, il conviendrait de porter en déduction les éventuels montants destinés à couvrir une perte de gain, perçus des assurances sociales en raison de l'invalidité, afin d'éviter d'éventuelles inégalités entre bénéficiaires valides et invalides.

La modification de l'alinéa 5 est uniquement terminologique par rapport aux articles 9 al. 3 et 15 al. 3 de la LTCE actuelle: la notion de «pension viagère» est remplacée par

celle de «prestation transitoire». En vertu de cette disposition, les magistrats et magistrates concernés conservent la possibilité d'opter pour l'indemnité de l'article 22b précitée, d'un montant correspondant à une année de traitement. Dans ce dernier cas, l'affiliation auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat prend définitivement fin au terme de la période durant laquelle l'indemnité est versée.

### *Article 22d projet LTCE (cpr art. 10 et 16 actuels)*

L'article 22d du projet de LTCE traite de la coordination. Le principe de la coordination n'est pas remis en question. Dès lors, le projet reprend les articles 10 et 16 actuels avec toutefois certaines adaptations pour tenir compte du remplacement de la rente viagère par une prestation transitoire.

### *Article 22e projet LTCE*

Cette disposition est nouvelle.

Le remplacement de la rente viagère des membres du Conseil d'Etat et des préfets par une pension transitoire versée jusqu'à l'âge donnant droit à une rente de l'AVS ne permet pas de régler de manière satisfaisante la situation financière des personnes concernées après qu'elles ont atteint l'âge de 64/65 ans. La solution proposée dans l'article 22e LTCE vise à combler cette lacune.

S'inspirant de la solution adoptée dans plusieurs cantons, le projet prévoit que les anciens magistrats et magistrates concernés demeurent assurés auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

Le maintien de cette affiliation suppose naturellement le versement de cotisations durant la période où la prestation transitoire est versée. Les cotisations dues sont calculées sur la base de cette prestation, déduction faite du montant de coordination.

Le financement des cotisations est pris en charge par l'Etat et par les personnes concernées conformément à la répartition prévue à l'article 13 de la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (RSF 122.0.1).

### *Article 22f projet LTCE*

Cette disposition est nouvelle.

Lorsque les magistrats et magistrates ont réussi leur reconversion, le versement de la prestation transitoire devient sans objet. Le projet de loi prévoit en conséquence que lorsqu'aucune prestation n'est versée durant deux années consécutives, en application des principes de la coordination, le droit à la prestation transitoire s'éteint de même que l'affiliation à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.



A signaler que, en application des dispositions adoptées par la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, si le magistrat ou la magistrate souhaite continuer à être affilié-e auprès de la CPPEF pendant la période de cessation du versement de la prestation transitoire (partielle ou totale), il ou elle a la possibilité de le faire, au même titre que les autres assuré-e-s, mais doit s'acquitter de la part de cotisation consacrée à la couverture des risques. Par ailleurs, la période d'affiliation maximale dans ce cadre est de deux ans. En pratique, le Service du personnel et d'organisation procédera au calcul de coordination et transmettra les informations nécessaires à la CPPEF.

### *Articles 22g et 22h projet LTCE (cpr art. 20 et 21 actuels)*

Adaptation terminologique: le terme «pension» est remplacé par «prestation».

### *Article 22i projet LTCE (cpr art. 22 actuel)*

Actuellement, le Service du personnel et d'organisation (SPO) est chargé de gérer et de verser les rentes viagères des membres du Conseil d'Etat et des préfets. Aucune base légale ne lui permettant de réaliser des contrôles, les rentes dues sont calculées sur la base des informations données volontairement par les personnes bénéficiaires.

Cette situation n'est pas satisfaisante. L'article 22i al. 2 permettra à l'avenir au SPO d'exiger la production de tous les renseignements et de toutes les pièces justificatives nécessaires, notamment pour réaliser la coordination prévue à l'article 22b al. 4 et à l'article 22d du projet. Par ailleurs, en vertu de l'article 22i al. 3, il pourra demander au Service cantonal des contributions de lui remettre, dans le respect des règles de la protection des données, les informations nécessaires relatives aux revenus de tous les bénéficiaires de prestations versées en application des dispositions de la LTCE (régime actuel ou futur) (cf. également art. 28c du projet).

### *Article 28b projet LTCE*

La suppression de la rente viagère des membres du Conseil d'Etat et des préfets nécessite l'adoption de dispositions transitoires pour les personnes déjà pensionnées ou en fonction à la date de l'entrée en vigueur des nouvelles conditions.

En conformité avec la demande des auteurs de la motion 2018-GC-72, qui préconisent la mise en place d'un régime transitoire pour les personnes élues sous le régime actuel, le projet prescrit que les magistrats et magistrates qui étaient déjà pensionnés ou en fonction avant la session du Grand Conseil de reconstitution des autorités suivant les élections générales 2021 demeurent soumis aux dispositions en vigueur à la date

de leur élection. Ce principe vaut pour les prestations en cas de retraite, d'invalidité et de décès.

Il est ainsi proposé de maintenir l'application de l'ancien droit à l'ensemble des membres du Conseil d'Etat et des préfets élus sous son emprise. En effet, le nouveau régime (régime de la législation sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité) est radicalement différent du régime actuel (régime des rentes viagères versées par l'Etat): les deux systèmes sont difficilement compatibles (pas de cotisations, participation moindre, prestations différentes, etc.). Ces conditions ne permettent pas d'envisager une mise à niveau rétroactive. Par ailleurs, comme déjà mentionné (cf. ci-dessus ch. 1.2 et ch. 5), c'est en réalité déjà lors de leur première élection que les magistrats et magistrates ont pris le risque de se soumettre au verdict des élections populaires, en se fiant de bonne foi aux anciennes dispositions. De plus, si les nouvelles dispositions étaient applicables aux personnes réélues, celles-ci seraient prétérîtées par rapport leurs collègues n'ayant pas déposé leur candidature pour un nouveau mandat ou non réélus, qui seront quant à eux soumis aux dispositions de l'ancien droit.

L'article 28b réserve les articles 26 et 27 de la LTCE actuelle, de sorte que les magistrats et magistrates qui bénéficient déjà d'un statut transitoire ne soient pas affectés par la présente révision législative et demeurent soumis aux dispositions qui leur sont actuellement applicables.

### *Article 28c projet LTCE*

Les dispositions prévues à l'article 22i al. 2 et 3 du projet qui visent à renforcer l'obligation de renseigner des bénéficiaires de pensions et à donner à l'Etat la possibilité d'effectuer les contrôles nécessaires doivent naturellement également être applicables aux magistrats et magistrates soumis aux anciennes dispositions.

### *Modification de l'article 4 al. 2 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1)*

Adaptation terminologique: le terme «pension» est remplacé par «prévoyance professionnelle».

### *Entrée en vigueur*

Il est prévu que les nouvelles dispositions entrent en vigueur au début de la prochaine législature, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2022.



## Botschaft 2020-DFIN-3

19. Januar 2021

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Ausgangslage</b>	<b>8</b>
1.1. Motion 2018-GC-72	8
1.2. Erarbeitung des Entwurfs und Vernehmlassung	8
<b>2. Geltendes Recht</b>	<b>9</b>
2.1. Mitglieder des Staatsrats und Oberamtspersonen	9
2.2. Kantonsrichter/innen	9
2.3. Abgrenzung	9
<b>3. Kurzer Überblick über die Verhältnisse in den anderen Kantonen</b>	<b>9</b>
<b>4. Notwendigkeit des Entwurfs</b>	<b>10</b>
<b>5. Besondere Situationen</b>	<b>10</b>
<b>6. Finanzielle Folgen</b>	<b>10</b>
<b>7. Weitere Folgen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht</b>	<b>11</b>
<b>8. Kommentar der einzelnen Artikel</b>	<b>11</b>

## 1. Ausgangslage

### 1.1. Motion 2018-GC-72

Am 14. Mai 2018 reichten die Grossräte Nicolas Kolly und Romain Collaud eine Motion ein, mit der sie die Änderung des Gesetzes vom 15. Juni 2004 über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter verlangten (GSRG; SGF 122.1.3). Den Motionären zufolge sollten die hochrangigen Freiburger Magistratspersonen (Staatsräte, Kantonsrichter und Oberamtmänner) nach dem ordentlichen Vorsorgeplan der Pensionskasse des Staatspersonals versichert und ihre bisherigen lebenslänglichen Renten abgeschafft werden. Die Grossräte Nicolas Kolly und Romain Collaud schlugen vor, für die Magistratspersonen, die gegenwärtig im Amt sind, Übergangsbestimmungen zur Besitzstandswahrung vorzusehen.

In seiner Antwort vom 9. April 2019 beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion 2018-GC-72 erheblich zu erklä-

ren, was der Grosse Rat in seiner Sitzung vom 25. Juni 2019 auch getan hat.

### 1.2. Erarbeitung des Entwurfs und Vernehmlassung

Der von der Finanzdirektion in Zusammenarbeit mit der Pensionskasse des Staatspersonals ausgearbeitete Entwurf wurde vom 30. Januar 2020 bis 20. April 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Es gab nur wenige Kommentare dazu. Die wichtigsten Bemerkungen betrafen das Schwellenalter, ab dem ausscheidende Magistratspersonen anstelle einer Abgangsentschädigung Anspruch auf eine bis zum Erreichen des AHV-Alters ausbezahlte Übergangsleistung haben, sowie das für die nach altem Recht gewählten Magistratspersonen anwendbare Recht.

Im Bestreben um den Erhalt der Attraktivität der Funktion und um hochkarätige Anwärterinnen und Anwärter nicht von einer Kandidatur abzuhalten, schlägt der Staatsrat vor,

das fragliche Schwellenalter unverändert bei 50 Jahren zu belassen. In Zukunft werden die Ruhestandsbedingungen der Magistratspersonen allein schon aufgrund der Abschaffung der lebenslänglichen Pensionen ungünstiger als bisher sein. Eine zusätzliche Verschärfung durch ein höheres Schwellenalter ist weder zweckmässig noch erwünscht.

Was die Problematik des geltenden Rechts für die nach altem Recht gewählten Magistratspersonen betrifft, so gelten für diejenigen Personen, die beim Inkrafttreten des neuen Rechts bereits im Ruhestand sind, unbestrittenermassen die im Zeitpunkt ihrer Wahl geltenden Bedingungen. Gemäss dem Begehren der Motionäre sollte für wiedergewählte Personen, die bereits vor Inkrafttreten des neuen Rechts im Amt waren, die gleiche Regelung gelten. Diese Personen sind nämlich bereits bei ihrer ersten Wahl das Risiko des Verdikts einer Volkswahl eingegangen und haben sich dabei in gutem Glauben auf die bisherigen Bestimmungen verlassen. Wenn die neuen Bestimmungen auf sie anwendbar wären, wären sie im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen, die nicht für eine zweite Amtszeit kandidieren oder nicht wiedergewählt worden sind und für die die altrechtlichen Bestimmungen gelten, benachteiligt.

## 2. Geltendes Recht

### 2.1. Mitglieder des Staatsrats und Oberamtspersonen

Die «Rentenbedingungen» der zurücktretenden oder nicht wiedergewählten Staatsrätinnen/Staatsräte und Oberamtspersonen hängen vom Alter, in dem sie von ihrem Amt zurücktreten (Mindestalter: 50 Jahre), und den Amtsjahren (5 Jahre, 6 – 10 Jahre, über 10 Jahre) ab.

- > Bei Aufgabe der Amtstätigkeit vor dem 50. Altersjahr und weniger als fünf Amtsjahren haben die betreffenden Personen Anspruch auf ein Jahresgehalt als Austrittsleistung und ein Jahresgehalt als Entschädigung (Art. 8 Abs. 1 Bst. a GSRG und Art. 14 Abs. 1 Bst. a GSRG).
- > Bei Aufgabe der Amtstätigkeit vor dem 50. Altersjahr und sechs bis zehn Amtsjahren haben die betreffenden Personen Anspruch auf eine Austrittsleistung von 120% des Jahresgehalts, die für jedes Amtsjahr um 20% erhöht wird bis zu einem Maximum von zwei Jahresgehältern, sowie ein Jahresgehalt als Entschädigung (Art. 8 Abs. 1 Bst. b GSRG und Art. 14 Abs. 1 Bst. b GSRG).
- > Bei Aufgabe der Amtstätigkeit nach dem 50. Altersjahr oder nach zehn Amtsjahren haben die betreffenden Personen einen Anspruch auf eine lebenslängliche Pension von 6% des letzten Gehalts pro Jahr für die ersten fünf Amtsjahre. Die Pension wird bis zum 10. Amtsjahr um je 4% pro Jahr und ab dem 11. Amtsjahr um weitere 2% pro geleistetes Amtsjahr erhöht, bis zum Maximum von 60% des letzten Gehalts (Art. 9 Abs. 1 GSRG und Art. 15 Abs. 1 GSRG).

## 2.2. Kantonsrichter/innen

Die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter sind bei der Pensionskasse des Staatspersonal nach der Pensions-Vorsorgeverordnung versichert (Art. 23 GSRG). Jedoch unterstehen die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter, die bei Inkrafttreten des GSRG bereits im Amt waren (1. September 2004), weiterhin den vor dem Inkrafttreten des GSRG geltenden Bestimmungen und haben Anspruch auf eine lebenslängliche Pension (Art. 28 GSRG). 17 Personen sind im Genuss der übergangsrechtlichen Bestimmungen, was einem jährlichen Gesamtbetrag von 1 876 187 Franken entspricht (per 31.12.2018)<sup>1</sup>.

## 2.3. Abgrenzung

Aus dem Gesagten geht hervor, dass die Problematik der lebenslänglichen Pensionen für gewisse Magistratspersonen nur die Mitglieder des Staatsrats und die Oberamtspersonen betrifft, die mehr als zehn Jahre im Amt waren, sowie diejenigen, die am Ende ihrer Amtszeit über 50 Jahre alt sind.

## 3. Kurzer Überblick über die Verhältnisse in den anderen Kantonen

Die Regelungen in den anderen Kantonen sind alles andere als einheitlich, so dass sich kaum eine aussagekräftige Zusammenstellung mit den genauen Eigenheiten der verschiedenen Systeme bewerkstelligen lässt. Auch wenn nicht auf jede Reglementierung im Detail eingegangen wird, lassen sich die Regelungen für die Staatsrätinnen und Staatsräte in drei Hauptkategorien einteilen:

- > **Lebenslängliche Rente:** VD<sup>2</sup>, GE<sup>3</sup>, NE, BE<sup>4</sup>, GR und SZ;
- > **Bei der kantonalen Pensionskasse versichert mit befristeter Entschädigung:** AG, AI, AR, BS, GL, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TI<sup>5</sup>, TG, UR, ZH und ZG;
- > **Nur bei der kantonalen Pensionskasse versichert:** VS.

Bei den Oberamtspersonen lässt sich kein repräsentativer Vergleich anstellen, da es diese Kategorie von Magistratspersonen nicht überall gibt und sie dort, wo es sie gibt, nicht

<sup>1</sup> Staatsrechnung 2019 (Rubrik 2100/3060.000).

<sup>2</sup> Im Juli 2019 reichte die PdA Waadt beim Waadtländer Grossen Rat eine Motion ein, mit der sie die Abschaffung der lebenslänglichen Renten für die Staatsrätinnen und Staatsräte forderte.

<sup>3</sup> Im Kanton Genf ist im Oktober 2019 eine kantonale Gesetzesinitiative zur Abschaffung der lebenslänglichen Renten der Staatsrätinnen und Staatsräte zustande gekommen.

<sup>4</sup> Am 19. November 2018 hat der bernische Grosse Rat eine Motion gutgeheissen, wonach Alt-Regierungsratsmitglieder nur noch während höchstens dreier Jahre einen Rentenanspruch haben sollen.

<sup>5</sup> Am 20. Oktober 2020 hat der Tessiner Grosse Rat einen Entwurf zur Aktualisierung der Pensionsbedingungen der Staatsratsmitglieder gutgeheissen: Die lebenslänglichen Pensionen werden abgeschafft und Staatsratsmitglieder, die ihr Amt nach dem 55. Altersjahr abgeben, erhalten bis zum Erreichen des AHV-Alters eine Brückenrente.

unbedingt eine mit dem Kanton Freiburg vergleichbare Funktion ausüben.

#### **4. Notwendigkeit des Entwurfs**

Historisch gesehen sollte mit den lebenslänglichen Renten die Attraktivität der betreffenden Wahlmandate gesteigert werden. Diese Ämter sind mit grossen Belastungen verbunden, und die berufliche Vorsorge der gewählten Amtsinhabenden sollte dem Rechnung tragen. Wer bereit ist, ein solches Amt auszuüben, bei einer maximalen Amtsdauer von 15 Jahren im Falle des Staatsrats, geht das Risiko ein, dass sich nach Aufgabe der früheren Tätigkeiten der berufliche Wiedereinstieg schwierig gestaltet. Es ist wichtig, dass diese Personen die Mittel erhalten, ihre Karriere nach Ablauf ihrer Amtsdauer neu auszurichten. Zudem sind die Vergütungen für die Staatsrätinnen und Staatsräte sowie die Oberamtspersonen im Vergleich zu den Beträgen in Berufen mit gleicher Verantwortungsstufe in der Privatwirtschaft keineswegs exzessiv. Es liegt in der Verantwortung der öffentlichen Hand, das besondere Engagement dieser Personen anzuerkennen, indem sie ihnen am Ende ihres Amtes eine gewisse finanzielle Sicherheit garantiert. Diese Funktionen sollen nach dem geltenden Gesetz finanziell insofern attraktiv sein, dass niemand – vor allem nicht die fähigsten Personen – aus rein finanziellen Überlegungen von einer Kandidatur absieht.

Dann haben die besonderen Abgeltungen für die Magistratspersonen auch den Zweck, ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten sowie mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden und Korruptionsrisiken auszuschalten. Die Magistratspersonen müssen völlig unabhängig arbeiten und Entscheidungen im Interesse des Kantons treffen können, ohne sich Sorgen um ihre Wiederwahl machen zu müssen.

Diese Argumente, die 2004 zur Annahme des GSRG führten, sind immer noch gültig.

Allerdings ist festzustellen, dass die lebenslänglichen Renten oft als kaum vertretbare anachronistische Privilegien angesehen werden. Tatsächlich gibt es in der heutigen Arbeitswelt immer weniger berufliche Sicherheit; gefragt sind Flexibilität und immer mehr Einsatzbereitschaft aller Arbeitnehmenden, besonders der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger. Die Situation der gewählten Magistratspersonen gleicht sich also immer mehr der Situation derjenigen Personen an, die keinen Nachteil/kein Risiko einer Nichtwiederwahl tragen.

Ausserdem wird die gesamte Bevölkerung für die berufliche Vorsorge erhebliche Opfer bringen müssen. Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden mehr oder weniger starke Kürzungen ihrer anwartschaftlichen Renten hinnehmen müssen. Vor diesem Hintergrund scheint es nur gerecht, auch die Regelung für die Magistratspersonen zu revidieren.

In Anlehnung an die in zahlreichen Kantonen gewählten Lösungen (s. Kap. 3 oben) schlägt der dem Grossen Rat unterbreitete Entwurf deshalb vor, dass die betroffenen Personen künftig wie das Staatspersonal bei der Pensionskasse des Staatspersonals des Kantons Freiburg versichert werden sollen. Ein solcher Anschluss darf nicht einfach als Verschlechterung der Situation der betreffenden Personen wahrgenommen werden, er hat nämlich auch Vorteile für sie. Mit der Anwendung der Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge sind sie umfassender abgesichert als nach dem GSRG, und es sind viele mögliche Lebenssituationen berücksichtigt. So wird etwa dem Problem des Konkubinats, der Verwendung von Mitteln der beruflichen Vorsorge zum Erwerb von Wohneigentum usw. Rechnung getragen.

#### **5. Besondere Situationen**

Nach den Bestimmungen des Entwurfs gilt für die beim Wechsel der Vorsorgeregelung bereits pensionierten Magistratspersonen aufgrund der Besitzstandswahrung und weil ein rückwirkender Transfer ins neue System in der Praxis schwer umzusetzen wäre, weiter das geltende Recht. Die Beteiligung nach dem GSRG an der Finanzierung der Vorsorgeleistungen ist nämlich insbesondere nicht vergleichbar mit den Beiträgen, die das Staatspersonal für die berufliche Vorsorge zahlt, usw. (s. auch Kommentar weiter unten zu Art. 28b des Entwurfs).

Dasselbe gilt für die Magistratspersonen, die vor Inkrafttreten der neuen Regelung bereits im Amt waren. Diese Personen sind nämlich das Risiko des Verdikts einer Volkswahl eingegangen und haben sich dabei in gutem Glauben auf die bisherigen Bestimmungen verlassen. Wenn die neuen Bestimmungen auf sie anwendbar wären, wären sie im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen, die nicht für eine zweite Amtszeit kandidieren oder nicht wiedergewählt worden sind und für die die altrechtlichen Bestimmungen gelten, benachteiligt.

#### **6. Finanzielle Folgen**

Eine Gesamtschätzung der finanziellen Auswirkungen ist schwierig, da das Ergebnis von Zufallsfaktoren wie Nichtwiederwahl, Alter, Anzahl Amtsjahre abhängt. Hingegen lassen sich die Einsparungen für den Staat in bestimmten Fällen berechnen.

Ein Staatsratsmitglied, das nach 10 Jahren im Amt nicht wiedergewählt wird und bis 85 lebt, hätte zwischen 60 und 65 während 5 Jahren Anspruch auf eine Übergangsleistung von 50% des letzten Gehalts, also auf 710 068 Franken, wozu noch die Arbeitgeberbeiträge von 192 545 Franken kommen. Es würde den Staat zwischen 60 und 65 Jahren insgesamt 902 613 Franken kosten. Ab 65 bis zu seinem Tod müsste der



Staat Freiburg nichts mehr zahlen, da das ehemalige Staatsratsmitglied Rentenbezüger/in der Pensionskasse des Staatspersonals wäre. Nach der geltenden Regelung kostet das gleiche Szenario den Staat Freiburg 3 222 618 Franken.

Ein 65-jähriges Staatsratsmitglied, das nach 15 Amtsjahren zurücktritt und bis 85 leben würde, hätte keinen Anspruch auf eine Übergangsleistung, sondern würde sofort Leistungen der Pensionskasse des Staatspersonals beziehen. Nach der geltenden Regelung kostet das gleiche Szenario den Staat Freiburg 3 093 713 Franken.

## 7. Weitere Folgen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Der Vorentwurf hat keine personellen Auswirkungen.

Er hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Er wirkt sich auch nicht auf die nachhaltige Entwicklung aus.

Mit der Übernahme eines in vielen anderen Kantonen angewandten Systems ist er verfassungs- und bundesrechtskonform und auch punkto Eurokompatibilität völlig problemlos.

## 8. Kommentar der einzelnen Artikel

### Artikel 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 Entwurf GSRG

Wie bei der für die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter bei der Annahme des GSRG gewählten Lösung (teilweise Kompensation der Einbusse bei der beruflichen Vorsorge durch eine Gehaltsaufbesserung) und wie in der Antwort auf die Motion 2018-GC-72 angekündigt, sollen die Gehäl-

ter der neuen Staatsratsmitglieder und Oberamtspersonen an die neuen Bedingungen angepasst werden. Gegenwärtig werden auf ihrem Gehalt 4% als Beteiligung an der Finanzierung ihrer beruflichen Vorsorge abgezogen (Art. 13 GSRG). Gemäss dem in der Volksabstimmung vom 29. November 2020 angenommenen Entwurf der Revision des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals werden die Arbeitnehmerbeiträge für die über 55-Jährigen bei 13,02% des versicherten Lohns liegen.

Um also ungerechtfertigte Ungleichheiten zwischen amtierenden Magistratspersonen zu verhindern (Personen unter altrechtlicher Regelung – Personen unter neuem Recht), schlägt der Entwurf vor, dass das Gehalt der Staatsratsmitglieder, die nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung gewählt werden, von 118% des Höchstgehalts der allgemeinen Gehaltsskala plus dreizehntes Monatsgehalt (also 257 809 Franken jährlich) auf 130% dieses Gehalts erhöht wird (also 284 027 Franken jährlich). Zur Gewährleistung der Gleichbehandlung in Bezug auf die Nettogehälter der Oberamtspersonen würde auch das Gehalt der neu gewählten Oberamtspersonen von 199 946 Franken auf 220 933 Franken jährlich erhöht (von Klasse 4, Stufe 6 der Sondergehaltsskala, plus dreizehntes Monatsgehalt, auf Klasse 4, Stufe 12).

Die so definierten Bruttogehaltserhöhungen führen für den Staat zu einer verhältnismässigen Erhöhung der entsprechenden Sozialversicherungskosten, wozu noch die neuen Kosten für den Beitrag zur 2. Säule kommen.

Die folgenden Tabellen enthalten eine Gegenüberstellung der Situation der Staatsratsmitglieder und Oberamtspersonen nach geltender Regelung und der Situation nach der vorgeschlagenen neuen Regelung.

	Vor 2022 gewählte <b>Staatsratsmitglieder</b> , vor Inkrafttreten der neuen Regelung im Amt (bleiben weiter beim Staat «versichert»).	Ab 2022 gewählte neue <b>Staatsratsmitglieder</b> unterstehen der neuen Regelung (der PKSPF angeschlossen wie das Staatspersonal).
Bruttogehalt	257 809.–/Jahr (118% von Klasse 36/20)	284 027.–/Jahr (130% von Klasse 36/20)
Beitrag 2. Säule	10 312.–/Jahr (4% des Bruttogehalts) bleiben beim Staat.	33 657.–/Jahr (13,02%* auf dem koordinierten Höchstgehalt** im Pensionsplan + 7,5% auf dem gesamten darüber liegenden Betrag im Ergänzungsplan) werden in die PKSPF eingezahlt.
Nettogehalt (nach Abzug AHV, 2. Säule...)	229 915.–/Jahr	231 228.–/Jahr
BVG (2. Säule) vor Wahl in Staatsrat	Freizügigkeitsguthaben wird auf einem Namenkonto gesperrt.	Das Freizügigkeitsguthaben wird an die PKSPF überwiesen wie für das Staatspersonal.
Tod im 6. Amtsjahr oder nach der Pensionierung (und 6 Amtsjahren im Staatsrat)	Vom Staat ausbezahlte Witwer-/Witwenrente von 52 593.–/Jahr (60% von 34% von 257 809.–)	Von der PKSPF ausbezahlte Witwer-/Witwenrente abhängig von Laufbahn (insbes. überwiesene Freizügigkeitsleistung)

	Vor 2022 gewählte <b>Oberamtspersonen</b> , vor Inkrafttreten der neuen Regelung im Amt (bleiben weiterhin beim Staat «versichert»).	Ab 2022 gewählte neue <b>Oberamtspersonen</b> unterstehen der neuen Regelung (der PKSPF angeschlossen wie das Staatspersonal).
Bruttogehalt	199 946.–/Jahr (Klasse H04/06)	220 933.–/Jahr (Klasse H04/12)
Beitrag 2. Säule	7998.–/Jahr (4% des Bruttogehalts) bleiben beim Staat.	25 498.–/Jahr (13,02%* auf dem koordinierten Gehalt im Pensionsplan) werden in die PKSPF eingezahlt.
Nettogehalt (nach Abzug AHV, 2. Säule...)	177 517.–/Jahr	179 755.–/Jahr
BVG (2. Säule) vor Wahl zur Oberamtsperson	Freizügigkeitsguthaben wird auf einem Namenkonto gesperrt.	Das Freizügigkeitsguthaben wird an die PKSPF überwiesen wie für das Staatspersonal.
Tod im 6. Amtsjahr oder nach der Pensionierung (und 6 Amtsjahren als Oberamtsperson)	Vom Staat ausbezahlte Witwer-/Witwenrente von 40 789.–/Jahr (60% von 34% von 199 946.–).	Von der PKSPF ausbezahlte Witwer-/Witwenrente abhängig von Laufbahn (insbes. überwiesene Freizügigkeitsleistung).

\* 13,02% = in der Revision der PKSPF vorgesehener Arbeitnehmerbeitrag für die über 55-Jährigen (gegenüber 10,64%).

\*\* Koordiniertes Gehalt = CHF 223 821.20, entspricht Besoldung ausser Klasse 4/20, abzüglich Koordinationsbetrag.

### Artikel 8–22 Entwurf GSRG

Die aktuelle Revision ist eine gute Gelegenheit für eine Überarbeitung der Systematik von Abschnitt 4 des GSRG über die berufliche Vorsorge. Dieser Abschnitt enthält nämlich viele Wiederholungen, die den Gesetzestext sehr schwerfällig machen (s. Art. 8–13 und 14–19 GSRG). Es wird vorgeschlagen, die für die Staatsratsmitglieder und die Oberamtspersonen geltenden Bestimmungen zusammenzufassen. Zu diesem Zweck müssen die Artikel 8–22 GSRG formell aufgehoben werden. Diese Bestimmungen werden durch die Artikel 22a ff. des Revisionsentwurfs ersetzt.

### Artikel 22a Entwurf GSRG

Nach dieser Bestimmung sind die Mitglieder des Staatsrats und die Oberamtspersonen gleich wie das Staatspersonal bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert. Dazu ist zu sagen, dass die Oberamtspersonen ganz normal im Pensionsplan versichert sein werden, die Staatsratsmitglieder hingegen in einem Sonderplan. Ihr Gehalt wird nämlich über dem Höchstgehalt der Sondergehaltsskala liegen, und nach Pensionskassenreglement ist der über diesem Gehalt liegende Teil nicht im Pensionsplan, sondern im Ergänzungsplan versichert. Die Leistungen nach diesem Vorsorgeplan werden nur als Kapital ausgezahlt (Alter, Invalidität, Tod).

Die ehemaligen Staatsratsmitglieder und ehemaligen Oberamtspersonen sowie ihre Amtskolleginnen und Amtskollegen, die schon vor der Grossratsession zur Rekonstituierung der Behörden nach den Gesamterneuerungswahlen von 2021 im Amt sind, betrifft diese Änderung nicht. Für sie gelten weiter die bisherigen Bestimmungen (s. oben unter Kap. 5).

### Artikel 22b Entwurf GSRG (vgl. geltende Art. 8 und 14)

Entsprechend der Antwort des Staatsrats auf die Motion 2018-GC-72 und den entsprechenden Beratungen im Grossen Rat sieht dieser Artikel vor, dass die Staatsratsmitglieder und Oberamtspersonen, die vor Ablauf einer zehnjährigen Amtszeit und vor Erreichen des 50. Altersjahrs nach Rücktritt oder Nichtwiederwahl aus ihrem Amt ausscheiden, Anspruch auf eine Entschädigung in Höhe eines Jahresgehalts in der entsprechenden Funktion haben.

Nach geltendem Recht besteht bereits eine entsprechende Entschädigung. Zu dieser Entschädigung kommt aber noch ein Betrag in Höhe von einem bis zwei Jahresgehältern als eine Art Austrittsleistung hinzu. Da nun die betroffenen Personen künftig bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert sind und zum Zeitpunkt ihres Austritts aus dieser Vorsorgeeinrichtung eine Austrittsleistung erhalten, entbehrt diese Leistung analog einer Austrittsleistung jeglicher Grundlage und muss aufgehoben werden.

In den Absätzen 2 und 3 werden die bisherigen Bestimmungen materiell aufgegriffen. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass wie nach geltendem Recht jedes angefangene Jahr als volles Jahr zählt (Abs. 2) und dass die Entschädigung ebenfalls wie nach geltendem Recht in Form einer monatlichen Rente ausbezahlt wird und Sozialversicherungsbeiträge darauf erhoben werden (Abs. 3).

Absatz 4 regelt die Koordination zwischen der Entschädigung und anderen Einkommen. Das geltende Recht sieht lediglich die Koordination mit dem Erwerbseinkommen vor. Dies ist zu eng gefasst. Wie bei einer Übergangsleistung anstelle der lebenslänglichen Pension müsste eine Koordination mit allen Einkommensquellen möglich sein. Artikel 22b Abs. 4 verweist somit auf Artikel 22d, der die Koordination mit der Übergangsleistung regelt.

Absatz 5 präzisiert, dass die betroffenen Personen bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert bleiben, solange sie die monatlichen Rentenbeträge erhalten, die der Abgangsschädigung entsprechen, auf die sie Anspruch haben. Die Freizügigkeitsleistung wird erst am Ende dieses Jahres ausbezahlt.

Es ist hier daran zu erinnern, dass der Anspruch auf eine Abgangsschädigung erlischt, wenn die anspruchsberechtigte Person im Laufe des Auszahlungsjahrs stirbt. Diese Entschädigung wird nämlich gezahlt, um es der anspruchsberechtigten Person zu erlauben, «innert nützlicher Frist eine neue Erwerbstätigkeit zu finden» (s. Botschaft des Staatsrats vom 20. Januar 2004 zum GSRG-Entwurf, Kommentar zu Art. 8). Sie wird also bei vorzeitigem Ableben der anspruchsberechtigten Person gegenstandslos.

### **Artikel 22c Entwurf GSRG (vgl. geltende Art. 9 und 15)**

Artikel 22c des GSRG-Entwurfs regelt die Situation der Staatsratsmitglieder und Oberamtspersonen, die nach mehr als zehn Amtsjahren oder nach dem 50. Altersjahr zurücktreten, neu.

Nach geltendem Recht haben diese Personen Anspruch auf eine sogenannte lebenslängliche Rente, an der weder der Grosse Rat noch der Staatsrat festhalten wollen.

Diese lebenslängliche Rente wird durch eine Übergangsleistung bis zum Erreichen des AHV-Alters (Entstehen des Anspruchs auf eine AHV-Rente) der betroffenen Magistratspersonen ersetzt (s. Abs. 1).

Die Rentenprogression nach geltendem Recht ist unbestritten. Sie entspricht weiter dem Hauptziel, dem Erhalt der Attraktivität dieser Funktionen, und sollte daher nicht geändert werden. Somit belaufen sich die Übergangsleistungen auf 6% des letzten Gehalts pro Jahr für die ersten fünf Amtsjahre (also 30% nach fünf Amtsjahren). Mit jedem weiteren Amtsjahr erhöhen sich die Leistungen um je 4%, bis zum zehnten Amtsjahr (also 50% nach zehn Amtsjahren). Ab dem elften Amtsjahr steigt die Rente nochmals um 2% pro Amtsjahr, bis zum Maximum von 60% im Alter von 65 Jahren (Entstehen des Anspruchs auf eine AHV-Rente für die Männer).

Gemäss Absatz 2 zählt wie für die Entschädigung nach Artikel 22b jedes angefangene Amtsjahr als volles Jahr.

Die Absätze 3 und 4 sind neu. Nach der ersten dieser Bestimmungen entspricht die Übergangsleistung einem Gehalt; so ist klar, dass auf dieser Leistung Sozialversicherungsbeiträge erhoben werden. Gemäss dem folgenden Absatz sollten dann bei Invalidität in der Zeit, in der die Übergangsleistung ausgerichtet wird, die eventuell von den Sozialversicherungen aufgrund der Invalidität bezogenen Erwerbsausfallentschädigungen abgezogen werden, um eine allfällige Ungleichbehandlung zwischen invaliden und nicht invaliden Leistungsberechtigten zu vermeiden.

In Absatz 5 gibt es lediglich eine terminologische Änderung gegenüber den Artikeln 9 Abs. 3 und 15 Abs. 3 des geltenden GSRG: der Ausdruck «lebenslängliche Pension» wird durch «Übergangsleistung» ersetzt. Nach dieser Bestimmung können sich die betroffenen Magistratspersonen weiter für die Entschädigung nach Artikel 22b entsprechend einem Jahresgehalt entscheiden. In diesem Fall endet der Anschluss bei der Pensionskasse des Staatspersonals mit dem Auszahlungsende der Entschädigung endgültig und die Austrittsleistung wird ausbezahlt.

### **Artikel 22d Entwurf GSRG (vgl. geltende Art. 10 und 16)**

In Artikel 22d des GSRG-Entwurfs geht es um die Koordination, die grundsätzlich nicht in Frage gestellt wird. Der Entwurf übernimmt demzufolge die geltenden Artikel 10 und 16, allerdings mit gewissen Anpassungen um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die lebenslängliche Rente durch eine Übergangsleistung ersetzt wird.

### **Artikel 22e Entwurf GSRG**

Diese Bestimmung ist neu.

Mit der Übergangspension bis zum AHV-Alter anstelle der lebenslänglichen Rente für die Staatsratsmitglieder und Oberamtspersonen lässt sich die finanzielle Situation der betroffenen Personen nach Erreichen des Alters von 64/65 Jahren nicht zufriedenstellend regeln. In Artikel 22e GSRG wird eine Lösung vorgeschlagen.

In Anlehnung an die Regelung verschiedener Kantone bleiben die ehemaligen Magistratspersonen bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert, was natürlich die weitere Beitragszahlung in der Zeit, in der die Übergangsleistung ausbezahlt wird, voraussetzt. Die Beiträge werden auf der Grundlage dieser Leistung nach Abzug des Koordinationsbetrags berechnet.

Die Beiträge werden vom Staat und von den betroffenen Personen entsprechend der Aufteilung nach Artikel 13 des Gesetzes vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals (SGF 122.0.1) finanziert.

### **Artikel 22f Entwurf GSRG**

Diese Bestimmung ist neu.

Sobald die Magistratspersonen in das neue System eingebunden sind, wird die Übergangsleistung gegenstandslos. Wird also während zwei aufeinanderfolgenden Jahren in Anwendung der Koordinationsgrundsätze keine Leistung ausgerichtet, so erlischt der Anspruch auf Übergangsleistung, wie auch der Anschluss an die Pensionskasse des Staatspersonals.

Magistratspersonen, die in der Zeit, in der keine volle oder teilweise Übergangsleistung mehr gezahlt wird, weiter bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert bleiben wollen, können dies wie die anderen Versicherten nach den Bestimmungen der PKSPF tun, müssen in der Zeit jedoch den Beitragsanteil für die Risikodeckung privat einzahlen. Die maximale Anschlussdauer beträgt in diesem Rahmen zwei Jahre. In der Praxis wird das Amt für Personal und Organisation die Koordinationsberechnung vornehmen und der PKSPF die notwendigen Informationen zukommen lassen.

### **Artikel 22g und 22h Entwurf GSRF (vgl. geltende Art. 20 und 21)**

Terminologische Anpassung: Der Ausdruck «Pension» wird durch «Leistung» ersetzt.

### **Artikel 22i Entwurf GSRG (vgl. geltender Art. 22)**

Gegenwärtig ist es Aufgabe des Amtes für Personal und Organisation (POA), die lebenslänglichen Renten der Staatsratsmitglieder und der Oberamtspersonen zu verwalten und auszuzahlen. Da eine Rechtsgrundlage zur Durchführung von Kontrollen fehlt, werden die Renten auf der Grundlage von freiwilligen Informationen der anspruchsberechtigten Personen berechnet, was sehr unbefriedigend ist. Artikel 22i Abs. 2 ermöglicht es dem POA, künftig alle Auskünfte und Belege anzufordern, die insbesondere für die Koordination nach Artikel 22b Abs. 4 und Artikel 22d des GSRG-Entwurfs notwendig sind. Ausserdem kann das POA nach Artikel 22i Abs. 3 von der Kantonalen Steuerverwaltung verlangen, in Einhaltung der Datenschutzvorschriften die erforderlichen einkommensbezogenen Informationen aller Personen bekanntzugeben, denen in Anwendung der Bestimmungen des GSRG (geltende oder künftige Regelung) Leistungen ausbezahlt werden (s. auch Art. 28c des Entwurfs).

### **Artikel 28b Entwurf GSRG**

Mit der Aufhebung der lebenslänglichen Pensionen der Staatsratsmitglieder und Oberamtspersonen braucht es Übergangsbestimmungen für diejenigen Personen, die beim Inkrafttreten der neuen Regelung schon pensioniert oder im Amt sind.

Im Einklang mit den Verfassern der Motion 2018-GC-72, die eine Übergangsregelung für die unter der geltenden Regelung gewählten Personen propagieren, schreibt der Vorentwurf vor, dass die Magistratspersonen, die vor der Grossratsession zur Rekonstituierung der Behörden nach den Gesamterneuerungswahlen 2021 bereits pensioniert oder schon im Amt sind, den bei ihrer Wahl geltenden Bestimmungen unterstellt bleiben. Dieser Grundsatz gilt für die Leistungen bei Pensionierung, Invalidität und im Todesfall.

Damit sollen alle Staatsratsmitglieder und Oberamtspersonen, auf die dies zutrifft, den altrechtlichen Bestimmungen unterstellt bleiben. Die neue Regelung (Gesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) unterscheidet sich grundlegend von der bisherigen Regelung (vom Staat ausgezahlte lebenslängliche Renten). Die beiden Systeme sind kaum miteinander in Einklang zu bringen (keine Beiträge, geringere Beteiligung, unterschiedliche Leistungen usw.), was keine rückwirkenden Anpassungen erlaubt. Wie bereits gesagt (s. oben Kap. 1.2 und 5) haben sich die Magistratspersonen bereits bei ihrer ersten Wahl dem Verdikt einer Volkswahl unterworfen und sich dabei in gutem Glauben auf die bisherigen Bestimmungen verlassen. Überdies wären im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen, die nicht für eine zweite Amtszeit kandidieren oder die nicht wiedergewählt worden sind und für die die altrechtlichen Bestimmungen gelten, benachteiligt, wenn die neuen Bestimmungen auf sie anwendbar wären.

Nach Artikel 28b bleiben die geltenden Artikel 26 und 27 GSRG vorbehalten, so dass Magistratspersonen, die bereits jetzt von einem Übergangstatus profitieren, von der vorliegenden Revision nicht betroffen sind und weiterhin den für sie geltenden Bestimmungen unterstellt bleiben.

### **Artikel 28c Entwurf GSRG**

Die Bestimmungen von Artikel 22i Abs. 2 und 3 des Entwurfs, die die Auskunftspflicht der Rentenempfängerinnen und Rentenempfänger verschärfen und dem Staat die Ausübung der notwendigen Kontrollen ermöglichen sollen, müssen natürlich auch für die den bisherigen Bestimmungen unterstellten Magistratspersonen zur Anwendung kommen.

### **Änderung von Artikel 4 Abs. 2 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner (SGF 122.2.1)**

Terminologische Anpassung: Der Ausdruck «Pension» wird durch «berufliche Vorsorge» ersetzt.

### **Inkrafttreten**

Die neuen Bestimmungen sollen zu Beginn der nächsten Legislaturperiode, also am 1. Januar 2022 in Kraft treten

**Loi modifiant la loi relative au traitement  
et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat,  
des préfets et des juges cantonaux**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **122.1.3** | 122.3.1  
Abrogé(s): –

**Le Grand Conseil du canton de Fribourg**

Vu le message 2020-DFIN-3 du Conseil d'Etat du 19 janvier 2021;  
Sur la proposition de cette autorité,

**Décrète:**

**I.**

L'acte RSF 122.1.3 (Loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (LTCE), du 15.06.2004) est modifié comme il suit:

**Art. 2 al. 1 (modifié)**

<sup>1</sup> Le traitement de fonction (ci-après: traitement) des conseillers correspond à 130 % du traitement maximal de l'échelle générale des traitements, majoré du treizième salaire.

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Gehälter  
und die berufliche Vorsorge der Staatsräte,  
der Oberamtänner und der Kantonsrichter**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **122.1.3** | 122.3.1  
Aufgehoben: –

**Der Grosse Rat des Kantons Freiburg**

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DFIN-3 des Staatsrats vom 19. Januar 2021;  
auf Antrag dieser Behörde,

**beschliesst:**

**I.**

Der Erlass SGF 122.1.3 (Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtänner und der Kantonsrichter (GSRG), vom 15.06.2004) wird wie folgt geändert:

**Art. 2 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Das Funktionsgehalt (das Gehalt) der Staatsräte entspricht 130% des Höchstgehalts der allgemeinen Gehaltsskala, erhöht um das 13. Monatsgehalt.



**Art. 3 al. 1 (modifié)**

<sup>1</sup> Le traitement des préfets correspond au montant fixé dans la classe 4, palier 12, de l'échelle spéciale des traitements du personnel de l'Etat, majoré du treizième salaire.

**Intitulé de section après section 4**

4.1 (abrogé)

**Art. 8**

Abrogé

**Art. 9**

Abrogé

**Art. 10**

Abrogé

**Art. 11**

Abrogé

**Art. 12**

Abrogé

**Art. 13**

Abrogé

**Intitulé de section après Art. 13**

4.2 (abrogé)

**Art. 14**

Abrogé

**Art. 15**

Abrogé

**Art. 3 Abs. 1 (géändert)**

<sup>1</sup> Das Gehalt der Oberamtänner entspricht dem in Klasse 4 Stufe 12 der Sondergehaltsskala des Staatspersonals festgesetzten Betrag, erhóht um das 13. Monatsgehalt.

**Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 4**

4.1 (aufgehoben)

**Art. 8**

Aufgehoben

**Art. 9**

Aufgehoben

**Art. 10**

Aufgehoben

**Art. 11**

Aufgehoben

**Art. 12**

Aufgehoben

**Art. 13**

Aufgehoben

**Abschnittsüberschrift nach Art. 13**

4.2 (aufgehoben)

**Art. 14**

Aufgehoben

**Art. 15**

Aufgehoben

**Art. 16**

Abrogé

**Art. 17**

Abrogé

**Art. 18**

Abrogé

**Art. 19**

Abrogé

**Intitulé de section après Art. 19**

4.3 (abrogé)

**Art. 20**

Abrogé

**Art. 21**

Abrogé

**Art. 22**

Abrogé

**Intitulé de section après Art. 22 (nouveau)**

4.3a Conseillers et préfets

**Art. 22a (nouveau)**

Assurance

<sup>1</sup> Les conseillers et les préfets sont assurés auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

**Art. 22b (nouveau)**

Indemnité de départ

**Art. 16**

Aufgehoben

**Art. 17**

Aufgehoben

**Art. 18**

Aufgehoben

**Art. 19**

Aufgehoben

**Abschnittsüberschrift nach Art. 19**

4.3 (aufgehoben)

**Art. 20**

Aufgehoben

**Art. 21**

Aufgehoben

**Art. 22**

Aufgehoben

**Abschnittsüberschrift nach Art. 22 (neu)**

4.3a Staatsräte und Oberamtänner

**Art. 22a (neu)**

Versicherung

<sup>1</sup> Die Staatsräte und Oberamtänner sind bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert.

**Art. 22b (neu)**

Abgangsentschädigung

<sup>1</sup> Les conseillers et les préfets démissionnaires ou non réélus ont droit à une année de traitement au titre d'indemnité de départ, lorsque la cessation d'activité survient avant l'âge de 50 ans et qu'ils comptent moins de dix années complètes de fonction.

<sup>2</sup> Toute année de fonction commencée compte comme année entière.

<sup>3</sup> L'indemnité est versée sous forme de rente mensuelle répartie sur douze mois et est soumise au prélèvement des cotisations aux assurances sociales.

<sup>4</sup> L'article 22d est applicable à la coordination.

<sup>5</sup> Les personnes bénéficiaires d'une indemnité de départ demeurent assurées auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Celle-ci leur verse la prestation qui leur est due en application de la législation sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité au terme de leur affiliation.

#### **Art. 22c (nouveau)**

##### **Prestation transitoire – Principe**

<sup>1</sup> Les conseillers et les préfets démissionnaires ou non réélus après l'âge de 50 ans ou qui ont accompli dix années de fonction ou plus ont droit, jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge donnant droit à une rente AVS, à une prestation transitoire annuelle. Cette prestation se monte à 6% du dernier traitement pour la première année de fonction accomplie et augmente d'autant, chaque année, jusqu'à la cinquième année; elle augmente de 4% par année de la sixième à la dixième année de fonction accomplie, puis de 2% par année pour chaque année de fonction révolue dès la onzième année de fonction, jusqu'au maximum de 60% du dernier traitement.

<sup>2</sup> Toute année de fonction commencée compte comme année entière.

<sup>3</sup> La prestation transitoire est considérée comme un salaire. Elle est à ce titre soumise au prélèvement des cotisations aux assurances sociales.

<sup>4</sup> En cas d'invalidité, les prestations accordées par l'assurance-invalidité (rente et indemnités journalières) ou d'autres assurances sociales ou par une institution de prévoyance professionnelle sont déduites du montant de la prestation transitoire.

<sup>5</sup> En lieu et place de la prestation transitoire, les conseillers et les préfets visés par cette disposition peuvent opter pour l'indemnité prévue à l'article 22b.

<sup>1</sup> Zurücktretende oder nicht wiedergewählte Staatsräte und Oberamtänner, die ihre Amtstätigkeit vor dem 50. Altersjahr aufgeben und weniger als 10 volle Amtsjahre geleistet haben, haben Anspruch auf ein Jahresgehalt als Abgangsentschädigung.

<sup>2</sup> Jedes angefangene Amtsjahr gilt als volles Jahr.

<sup>3</sup> Die Entschädigung wird in Form einer auf zwölf Monate aufgeteilten Rente ausbezahlt, auf der Sozialversicherungsbeiträge erhoben werden.

<sup>4</sup> Für die Koordination gilt Artikel 22d.

<sup>5</sup> Personen, die eine Abgangsentschädigung erhalten, bleiben bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert. Die Pensionskasse zahlt ihnen am Ende ihres Anschlusses die Leistungen aus, die in Anwendung der Gesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge geschuldet werden.

#### **Art. 22c (neu)**

##### **Übergangsleistung – Grundsatz**

<sup>1</sup> Staatsräte und Oberamtänner, die nach dem 50. Altersjahr zurücktreten oder nicht wiedergewählt werden oder die 10 Amtsjahre oder mehr geleistet haben, haben bis zum Erreichen des AHV-Alters Anspruch auf eine Übergangsleistung. Diese Leistung beträgt 6% des letzten Gehalts pro Jahr für das erste Amtsjahr und erhöht sich bis und mit dem 5. Amtsjahr um denselben Prozentsatz; vom 6. bis zum 10. Amtsjahr wird sie um je 4% pro Jahr und ab dem 11. Amtsjahr um weitere 2% pro geleistetes Amtsjahr erhöht, bis zum Maximum von 60% des letzten Gehalts.

<sup>2</sup> Jedes angefangene Amtsjahr gilt als volles Jahr.

<sup>3</sup> Die Übergangsleistung gilt als Gehalt. Dementsprechend werden Sozialversicherungsbeiträge darauf erhoben.

<sup>4</sup> Bei Invalidität werden die Leistungen der Invalidenversicherung (Rente und Taggelder), anderer Sozialversicherungen oder einer Einrichtung der beruflichen Vorsorge vom Betrag der Übergangsleistung abgezogen.

<sup>5</sup> Die von dieser Bestimmung betroffenen Staatsräte und Oberamtänner können sich statt einer Übergangsleistung für die Entschädigung nach Artikel 22b entscheiden.



**Art. 22d** (nouveau)

Prestation transitoire – Coordination

<sup>1</sup> La prestation transitoire est coordonnée avec le revenu d'une activité lucrative, y compris les indemnités touchées au titre de membre d'une autorité, ou d'une rente de retraite, d'invalidité ou de conjoint survivant provenant d'une institution de prévoyance ou d'une collectivité publique, d'une rente AVS, d'une rente AI ou d'une rente provenant d'une autre assurance sociale, à l'exclusion de toute rente provenant de la constitution d'un troisième pilier.

<sup>2</sup> La coordination consiste en une réduction correspondante de la prestation transitoire lorsque, ajoutée au revenu provenant d'une des sources énumérées à l'alinéa 1, elle dépasse 100% du dernier traitement indexé du conseiller ou du préfet.

**Art. 22e** (nouveau)

Prestation transitoire – Maintien de la couverture d'assurance

<sup>1</sup> Les conseillers et les préfets qui optent pour la prestation transitoire prévue à l'article 22c demeurent assurés auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

<sup>2</sup> Les cotisations afférentes à cette affiliation sont calculées sur la base du montant de la prestation transitoire, après déduction du montant de coordination fixé en application de la réglementation de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Elles sont prises en charge par chaque conseiller ou chaque préfet concerné et par l'Etat, conformément aux dispositions de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat fixant la participation de l'employeur et des employés à la prise en charge des cotisations, applicables par analogie.

<sup>3</sup> En cas de survenance d'un cas de prévoyance, les prestations d'assurance sont versées en application des dispositions adoptées par cette institution.

**Art. 22f** (nouveau)

Prestation transitoire – Extinction du droit

<sup>1</sup> Lorsque, en raison de la coordination, la prestation transitoire est complètement réduite pendant deux années consécutives, le droit à ladite prestation s'éteint, et l'affiliation auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat prend fin.

**Art. 22d** (neu)

Übergangsleistung – Koordination

<sup>1</sup> Die Übergangsleistung wird koordiniert mit dem Einkommen aus Erwerbstätigkeit, einschliesslich der Entschädigungen als Behördenmitglied, aus einer Alters-, Invaliden- oder Hinterlassenenrente einer Vorsorgeeinrichtung oder einer öffentlichen Körperschaft, aus einer AHV-Rente, aus einer IV-Rente oder aus einer Rente aus einer anderen Sozialversicherung; von der Koordination ausgenommen sind Renteneinkünfte aus der 3. Säule.

<sup>2</sup> Die Koordination besteht in einer entsprechenden Kürzung der Übergangsleistung, wenn diese zusammen mit einer der Einkommensquellen nach Absatz 1 mehr als 100% des zuletzt als Staatsrat oder Oberamtmann bezogenen indexierten Gehalts beträgt.

**Art. 22e** (neu)

Übergangsleistung – Weiterführung des Versicherungsschutzes

<sup>1</sup> Staatsräte und Oberamtswänner, die sich für die Übergangsleistung nach Artikel 22c entscheiden, bleiben bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert.

<sup>2</sup> Die Beiträge für diesen Anschluss berechnen sich auf der Grundlage des Übergangsleistungsbetrags, nach Abzug des in Anwendung des Pensionskassenreglements festgelegten Koordinationsbetrags. Sie werden vom jeweiligen Staatsrat oder Oberamtmann und vom Staat übernommen, entsprechend den Bestimmungen über die Festsetzung des Arbeitgeber- und des Arbeitnehmeranteils an der Beitragszahlung im Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals, die sinngemäss gelten.

<sup>3</sup> Bei Eintreten eines Vorsorgefalls werden die Versicherungsleistungen in Anwendung der von dieser Einrichtung erlassenen Bestimmungen ausbezahlt.

**Art. 22f** (neu)

Übergangsleistung – Erlöschen des Anspruchs

<sup>1</sup> Reduziert sich die Übergangsleistung aufgrund der Koordination während zwei aufeinanderfolgenden Jahren vollständig, so erlischt der Anspruch auf diese Leistung, und der Anschluss bei der Pensionskasse des Staatspersonals endet.

**Art. 22g** (nouveau)

Cumul des prestations

<sup>1</sup> La prestation transitoire cumulée d'ancien conseiller et d'ancien préfet ne peut dépasser 60% du dernier traitement.

**Art. 22h** (nouveau)

Indexation

<sup>1</sup> Les prestations transitoires sont indexées au coût de la vie conformément aux dispositions de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, applicables par analogie.

**Art. 22i** (nouveau)

Gestion et obligation de renseigner

<sup>1</sup> La gestion et le versement des prestations transitoires, ainsi que le versement de la part des cotisations à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat en faveur des conseillers et des préfets, sont confiés au service chargé des ressources humaines <sup>1</sup>.

<sup>2</sup> Les bénéficiaires des prestations accordées en application de la présente loi doivent fournir au service chargé des ressources humaines les renseignements et pièces justificatives requis. A défaut, le droit aux prestations s'éteint.

<sup>3</sup> Le service chargé des impôts directs <sup>2</sup> communique au service chargé des ressources humaines, sur demande, les données relatives aux revenus des bénéficiaires, dans le respect des règles découlant de la protection des données.

---

<sup>1</sup> Actuellement: Service du personnel et d'organisation.

<sup>2</sup> Actuellement: Service cantonal des contributions.

**Art. 22g** (neu)

Kumulierung der Leistungen

<sup>1</sup> Die kumulierte Übergangsleistung als ehemaliger Staatsrat und ehemaliger Oberamtmann darf 60% des letzten Gehalts nicht übersteigen.

**Art. 22h** (neu)

Teuerungsanpassung

<sup>1</sup> Die Übergangsleistungen werden nach den sinngemäss geltenden Bestimmungen des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst.

**Art. 22i** (neu)

Verwaltung und Auskunftspflicht

<sup>1</sup> Die Verwaltung und Auszahlung der Übergangsleistungen sowie die Zahlung des Beitragsanteils des Staates für die Staatsräte und Oberamtmänner an die Pensionskasse des Staatspersonals sind Aufgabe des für das Personalmanagement zuständigen Amtes <sup>1</sup>.

<sup>2</sup> Die Anspruchsberechtigten der Leistung, die in Anwendung dieses Gesetzes gewährt werden, müssen dem für das Personalmanagement zuständigen Amt die erforderlichen Auskünfte erteilen und alle verlangten Belege einreichen, andernfalls erlischt der Leistungsanspruch.

<sup>3</sup> Das für die direkten Steuern zuständige Amt <sup>2</sup> gibt dem für das Personalmanagement zuständigen Amt auf Anfrage die Daten zum Einkommen der Anspruchsberechtigten bekannt; dabei müssen die Datenschutzvorschriften eingehalten werden.

---

<sup>1</sup> Heute: Amt für Personal und Organisation.

<sup>2</sup> Heute: Kantonale Steuerverwaltung.

**Art. 28b** (nouveau)

Droit transitoire relatif à la modification du ... – Principe

<sup>1</sup> Les conseillers et les préfets déjà pensionnés ou qui étaient en fonction avant la reconstitution du Conseil d'Etat faisant suite aux élections générales de 2021 demeurent soumis aux dispositions applicables avant l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi. Les articles 26 et 27 sont réservés.

**Art. 28c** (nouveau)

Droit transitoire relatif à la modification du ... – Gestion et obligation de renseigner

<sup>1</sup> L'article 22i al. 2 et 3, tel qu'il a été modifié par la loi du ..., est applicable à l'ensemble des personnes bénéficiaires de prestations accordées en application de la présente loi.

**II.**

L'acte RSF 122.3.1 (Loi sur les préfets, du 20.11.1975) est modifié comme il suit:

**Art. 4 al. 2** (modifié)

<sup>2</sup> La loi spéciale fixe son traitement et sa prévoyance professionnelle.

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

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

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

**Art. 28b** (neu)

Übergangsrecht zur Änderung vom ... – Grundsatz

<sup>1</sup> Die Staatsräte und Oberamtänner, die vor der Rekonstituierung des Staatsrats nach den Gesamterneuerungswahlen 2021 bereits pensioniert oder im Amt waren, unterstehen den Bestimmungen, die vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes gelten. Die Artikel 26 und 27 bleiben vorbehalten.

**Art. 28c** (neu)

Übergangsrecht zur Änderung vom ... – Verwaltung und Meldepflicht

<sup>1</sup> Artikel 22i Abs. 2 und 3, so wie er mit Gesetz vom ... geändert wurde, gilt für alle Personen, die in Anwendung dieses Gesetzes einen Leistungsanspruch haben.

**II.**

Der Erlass SGF 122.3.1 (Gesetz über die Oberamtänner, vom 20.11.1975) wird wie folgt geändert:

**Art. 4 Abs. 2** (geändert)

<sup>2</sup> Das Sondergesetz setzt sein Gehalt und seine berufliche Vorsorge fest.

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DFIN-3

**Projet de loi:**  
**Modification de la loi relative au traitement et à la  
prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des  
préfets et des juges cantonaux**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2021-001*

---

*Présidence* : Bernadette Hänni-Fischer

*Membres* : Flavio Bortoluzzi, Claude Chassot, Romain Collaud, Anne Favre-Morand, Markus Julmy, Nicolas Kolly, Pierre Mauron, Nadia Savary-Moser, André Schoenenweid, Stéphane Sudan

### Entrée en matière

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

### Propositions acceptées (projet bis)

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

#### **Art. 22b al. 1 et 2**

<sup>1</sup> Les conseillers et les préfets démissionnaires ou non réélus ont droit à une année de traitement au titre d'indemnité de départ, ~~lorsque la cessation d'activité survient avant l'âge de 50 ans et qu'ils comptent moins de dix années complètes de fonction~~ lorsqu'ils ne bénéficient pas de la prestation transitoire de l'article 22c.

<sup>2</sup> Biffer.

## Anhang

GROSSER RAT

2020-DFIN-3

**Gesetzesentwurf: Änderung des Gesetzes über die  
Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der  
Oberamt männer und der Kantonsrichter**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2021-001*

---

*Präsidium* : Bernadette Hänni-Fischer

*Mitglieder* : Flavio Bortoluzzi, Claude Chassot, Romain Collaud, Anne Favre-Morand, Markus Julmy, Nicolas Kolly, Pierre Mauron, Nadia Savary-Moser, André Schoenenweid, Stéphane Sudan

### Eintreten

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

### Angenommene Anträge (projet bis)

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

## **I. Acte principal**

#### **Art. 22b Abs. 1 und 2**

**A1**

<sup>1</sup> Zurücktretende oder nicht wiedergewählte Staatsräte und Oberamt männer, ~~die ihre Amtstätigkeit vor dem 50. Altersjahr aufgeben und weniger als 10 volle Amtsjahre geleistet haben~~ die nicht in den Genuss einer Übergangsleistung gemäss Artikel 22c kommen, haben Anspruch auf ein Jahresgehalt als Abgangsentschädigung.

<sup>2</sup> Streichen.

## Art. 22c al. 1, 1<sup>re</sup> phr.

<sup>1</sup> Les conseillers et les préfets démissionnaires ou non réélus après l'âge de ~~50~~ 55 ans ~~ou~~ et qui ont accompli ~~dix~~ cinq années de fonction ou plus ont droit, jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge donnant droit à une rente AVS, à une prestation transitoire annuelle. [...].

### Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

### Catégorisation du débat

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

### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

Le 4 mars 2021

## Art. 22c Abs. 1

**A2** <sup>1</sup> Staatsräte und Oberamt männer, die nach dem ~~50.~~ 55. Altersjahr zurücktreten oder nicht wiedergewählt werden ~~oder~~ und die ~~10~~ 5 Amtsjahre oder mehr geleistet haben, haben bis zum Erreichen des AHV-Alters Anspruch auf eine Übergangsleistung. [...].

### Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

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

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Erste Lesung

**A1** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

**A2** Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Den 4. März 2021

*Version du Bureau du Grand Conseil du 12.03.2021*

**Loi modifiant la loi approuvant les mesures urgentes du  
Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19**

*du ...*

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **821.40.11**

Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la détermination du Conseil d'Etat du 15 février 2021 en séance plénière  
du Grand Conseil;

Vu la décision du Bureau du Grand Conseil du 12 mars 2021;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

L'acte RSF [821.40.11](#) (Loi approuvant les mesures urgentes du Conseil d'Etat  
visant à surmonter l'épidémie de COVID-19, du 14.10.2020) est modifié  
comme il suit:

**Art. 6 al. 2 (modifié)**

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat définit les cas de rigueur en tenant notamment compte des  
réalités économiques du canton. Le soutien n'est accordé que si les entre-  
prises étaient rentables ou viables avant le début de la crise du COVID-19.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

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

Elle est déclarée urgente au sens de l'article 92 Cst. et entre en vigueur dès sa publication, indépendamment d'une éventuelle demande de referendum.

La Présidente: S. BONVIN-SANSONNENS

La Secrétaire générale: M. HAYOZ

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Genehmigung der  
Sofortmassnahmen des Staatsrats zur Bewältigung der  
COVID-19-Epidemie**

*vom ...*

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **821.40.11**  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Stellungnahme des Staatsrats vom 15. Februar 2021 in der  
Plenarsitzung des Grossen Rates;

gestützt auf den Entscheid des Büros des Grossen Rates vom 12. März 2021;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*



## I.

Der Erlass SGF [821.40.11](#) (Gesetz zur Genehmigung der Sofortmassnahmen des Staatsrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie, vom 14.10.2020) wird wie folgt geändert:

**Art. 6 Abs. 2** (geändert)

<sup>2</sup> Der Staatsrat bestimmt die Härtefälle unter Berücksichtigung namentlich der volkswirtschaftlichen Gegebenheiten des Kantons. Die Unterstützung wird nur gewährt, wenn die Unternehmen vor Beginn der COVID-19-Krise rentabel und überlebensfähig waren.

## II.

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## III.

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## IV.

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

Es wird als dringlich im Sinne von Artikel 92 KV erklärt und tritt mit seiner Veröffentlichung in Kraft, unabhängig von einem eventuellen Referendumsbegehren.

Die Präsidentin: S. BONVIN-SANSONNENS

Die Generalsekretärin: M. HAYOZ

## Annexe

GRAND CONSEIL

2021-GC-42

**Projet de loi :**  
**Modification de la Loi d'approbation des mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19**

*Propositions du Bureau du Grand Conseil BR*

---

*Présidence :* Sylvie Bonvin-Sansonens

*Vice-présidence :* Jean-Pierre Doutaz, Nadia Savary-Moser

*Membres :* Antoinette Badoud, David Bonny, Charles Brönnimann, Romain Collaud, Hubert Dafflon, Nicolas Kolly, Benoît Rey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, André Schoenenweid, Andréa Wassmer

### Entrée en matière

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

### Vote final

Par 8 voix contre 6 et 0 abstention, le Bureau propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Bureau.

### Catégorisation du débat

Le Bureau décide que l'objet est traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

## Anhang

GROSSER RAT

2021-GC-42

**Gesetzesentwurf:**  
**Änderung des Gesetzes über die Genehmigung der Sofortmassnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie**

*Antrag der Burö des Grossen Rates BR*

---

*Präsidium:* Sylvie Bonvin-Sansonens

*Vize-Präsidium:* Jean-Pierre Doutaz, Nadia Savary-Moser

*Mitglieder :* Antoinette Badoud, David Bonny, Charles Brönnimann, Romain Collaud, Hubert Dafflon, Nicolas Kolly, Benoît Rey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, André Schoenenweid, Andréa Wassmer

### Eintreten

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

### Schlussabstimmung

Mit 8 zu 6 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt das Büro dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Büros anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

Das Büro entscheidet dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

**Propositions de minorité**

Une minorité du Bureau propose en outre au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi.

---

*Le 12 mars 2021*

**Minderheitsanträge**

Eine Minderheit des Büros beantragt dem Grossen Rat ausserdem, auf diesen Gesetzesentwurf nicht einzutreten.

---

*Den 12. mars 2021*

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
relatif à l'initiative parlementaire – Modification de la loi  
d'approbation des mesures urgentes du Conseil d'Etat visant  
à surmonter l'épidémie de COVID-19**

## 1 CONTEXTE

Le Conseil d'Etat avait proposé un article pour les cas de rigueur dans le cadre de la loi d'approbation des mesures urgentes à l'automne 2020, article qui ne mentionnait pas la prise en compte de la situation fiscale des ayants-droit économiques de l'entité qui fait la demande. Un amendement, non traité par le Conseil d'Etat, a été déposé lors du débat au Grand Conseil et admis par 92 voix contre 6 en date du 14 octobre 2020, avec la teneur suivante (modification en gras) :

*« Le Conseil d'Etat définit les cas de rigueur en tenant notamment compte des réalités économiques du canton **et de la situation fiscale des ayants droit économiques bénéficiant des mesures**. Le soutien n'est accordé que si les entreprises étaient rentables ou viables avant le début de la crise du COVID-19 ».*

Par la suite une initiative parlementaire a été déposée le 10 février dernier, avec la procédure d'urgence, afin de charger le Bureau du Grand Conseil d'élaborer un projet d'acte modifiant l'art. 6 al. 2 de la loi d'approbation des mesures urgentes du Conseil d'Etat ceci afin de supprimer la fin de la première phrase comme il suit :

*« Le Conseil d'Etat définit les cas de rigueur en tenant notamment compte des réalités économiques du canton ~~et de la situation fiscale des ayants droit économiques bénéficiant des mesures~~. Le soutien n'est accordé que si les entreprises étaient rentables ou viables avant le début de la crise du COVID-19. ».*

Le Directeur des finances a été le représentant du Conseil d'Etat pour le traitement de l'objet par le Grand Conseil le 15 février dernier, l'urgence ayant été acceptée. La position du Conseil d'Etat a été donnée oralement, dans le sens que ce dernier a appliqué de manière pragmatique les décisions du Grand Conseil quant à l'article 6 al. 2 précité mais que si le Grand Conseil entend revenir sur les principes qu'il a définis dans le cadre des aides aux entreprises, afin de ne pas mettre à contribution les ayants droit économiques les plus aisés, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas et adaptera le dispositif de mise en œuvre en maintenant les alinéas 2, 3 et 5 de l'article 14 de l'ordonnance qui font écho à la loi fédérale.

Le Grand Conseil a accepté l'initiative le 15 février dernier et a établi un acte.

## 2 BUREAU DU GRAND CONSEIL

Le Conseil d'Etat a chargé le 2 mars 2021 la Chancellerie d'informer le Bureau du Grand Conseil qu'il n'a pas d'autres remarques à formuler que celles communiquées oralement le 15 février 2021 par le Directeur des finances et que ce dernier représentera le Conseil d'Etat pour le traitement de l'objet par le Bureau du Grand Conseil le 12 mars 2021.

A l'occasion de cette séance du Bureau les points ci-après ont été essentiellement abordés.

## 2.1 Définition/significations des ayants droit économiques

Les ayants droit économiques (ADE) sont les propriétaires de sociétés qui en détiennent plus du tiers. Il peut s'agir de personnes physiques ou de sociétés.

## 2.2 Les conséquences de ce projet de modification de loi

Les conséquences financières de ce projet de modification de loi sont estimées à 2'971'500 francs, avec les 16 cas connus à ce jour. D'autres, non annoncés encore, pourraient encore se rajouter.

Entreprise	Domaine	Potentiel d'aide
1	Evénementiel	530'000
2	Loisirs	550'000
3	Evénementiel	120'000
4	Hôtellerie	300'000 (estimation)
5	Hôtellerie	100'000 (estimation)
6	Loisirs	120'000
7	Evénementiel	33'000
8	Mobilier	45'000
9	Marketing	92'000
10	Hôtellerie	300'000 (estimation)
11	Fitness	250'500
12	Restauration	Comptes 2018-2019 non-reçus à ce jour.
13	Conseil organisationnel	40'000
14	Conseil sports fitness	49'000
15	Sports achat vente	88'000
16	Evénementiel	354'000
<b>TOTAL</b>		<b>2'971'500</b>

A noter qu'en cas d'acceptation de la modification légale précitée, l'importance de l'aide de la part de l'Etat demeurerait identique. C'est par contre la nature de l'aide qui serait modifiée. Selon la base légale et l'ordonnance d'application actuelles, l'aide prévue pour l'instant prend la forme d'une combinaison d'une aide à fonds perdus et d'un prêt, selon la situation financière des ayants droit économiques, alors qu'en cas de modification légale tel que proposée, l'aide serait allouée nouvellement sous forme d'aide à fonds perdus exclusivement. Au plan fédéral, les deux formes d'aides sont compatibles avec les aides au titre des cas de rigueur.

### **3 PROPOSITIONS GRAND CONSEIL**

Il est proposé au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport, que le Conseil d'Etat a adopté lors de sa séance du 16 mars 2021.

---

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
über die parlamentarische Initiative – Änderung des  
Gesetzes zur Genehmigung der Sofortmassnahmen des  
Staatsrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie**

## 1 KONTEXT

Der Staatsrat hatte im Rahmen des Gesetzes zur Genehmigung der Sofortmassnahmen im Herbst 2020 einen Härtefallartikel vorgeschlagen, in dem die Berücksichtigung der Steuersituation der wirtschaftlich berechtigten Personen der antragstellenden Einheit nicht vorgesehen war. An der Grossratsdebatte wurde ein vom Staatsrat nicht behandelter Änderungsantrag gestellt, der am 14. Oktober 2020 mit 92 gegen 6 Stimmen mit folgendem Wortlaut angenommen wurde (Änderung fett):

*«Der Staatsrat bestimmt die Härtefälle unter Berücksichtigung namentlich der volkswirtschaftlichen Gegebenheiten des Kantons **und der Steuersituation der wirtschaftlich berechtigten Personen, die von den Massnahmen profitieren.** Die Unterstützung wird nur gewährt, wenn die Unternehmen vor Beginn der COVID-19-Krise rentabel und überlebensfähig waren».*

Daraufhin wurde am vergangenen 10. Februar eine parlamentarische Initiative mit Beantragung des beschleunigten Verfahrens eingereicht mit dem Auftrag an das Büro des Grossen Rats, einen Erlassentwurf zur Änderung von Artikel 6 Abs. 2 Gesetzes zur Genehmigung der Sofortmassnahmen des Staatsrats auszuarbeiten, um den Schluss des ersten Satzes wie folgt zu streichen:

*«Der Staatsrat bestimmt die Härtefälle unter Berücksichtigung namentlich der volkswirtschaftlichen Gegebenheiten des Kantons ~~und der Steuersituation der wirtschaftlich berechtigten Personen, die von den Massnahmen profitieren.~~ Die Unterstützung wird nur gewährt, wenn die Unternehmen vor Beginn der COVID-19-Krise rentabel und überlebensfähig waren».*

Der Finanzdirektor war der Vertreter des Staatsrats für die Behandlung dieses Geschäfts durch den Grossen Rat am vergangenen 15. Februar, nachdem das dringliche Verfahren gutgeheissen worden war. Die Stellungnahme des Staatsrates erfolgte mündlich, in dem Sinne, dass er die Beschlüsse des Grossen Rats hinsichtlich Artikel 6 Abs. 2 pragmatisch umgesetzt hat, wenn aber der Grosse Rat auf die Grundsätze zurückkommen will, die er im Rahmen der Hilfen an Unternehmen definiert hat, um die wohlhabenderen wirtschaftlich Berechtigten nicht zu belasten, sperrt sich der Staatsrat nicht dagegen und wird das Umsetzungsdispositiv anpassen, unter Beibehaltung der Absätze 2, 3 und 5 von Artikel 14 der Verordnung, in denen sich das Bundesgesetz widerspiegelt.

Der Grosse Rat hat die Initiative am vergangenen 15. Februar angenommen und einen Erlass erarbeitet.

## 2 BÜRO DES GROSSEN RATES

Der Staatsrat hat am 2. März 2021 die Staatskanzlei beauftragt, das Büro des Grossen Rats zu informieren, dass er keine weiteren Bemerkungen als die am 15. Februar 2021 vom Finanzdirektor mündlich abgegebenen vorzubringen hat und der Finanzdirektor den Staatsrat für die Behandlung des Geschäfts durch das Büro des Grossen Rats am 12. März 2021 vertreten wird.

An dieser Sitzung des Büros sind hauptsächlich die folgenden Punkte besprochen worden.

## 2.1 Definition/Bedeutung der *wirtschaftlich berechtigten Personen*

Die wirtschaftlich Berechtigten sind die Firmeninhaber mit einem Firmenanteil von mehr als einem Drittel. Es kann sich um natürliche Personen oder Gesellschaften handeln.

## 2.2 Die Folgen dieses Gesetzesänderungsentwurfs

Die finanziellen Folgen dieses Gesetzesänderungsentwurfs belaufen sich mit den bis jetzt bekannten 16 Fällen auf schätzungsweise 2'971'500 Franken. Weitere noch nicht gemeldete Fälle könnten noch hinzukommen.

<b>Firma</b>	<b>Bereich</b>	<b>Hilfspotenzial</b>
1	Eventbranche	530'000
2	Freizeiteinrichtungen	550'000
3	Eventbranche	120'000
4	Hotellerie	300'000 (geschätzt)
5	Hotellerie	100'000 (geschätzt)
6	Freizeiteinrichtungen	120'000
7	Eventbranche	33'000
8	Mobiliar	45'000
9	Marketing	92'000
10	Hotellerie	300'000 (geschätzt)
11	Fitness	250'500
12	Restauration	Geschäftsrechnung 2018-2019 noch nicht erhalten.
13	Organisationsberatung	40'000
14	Sport-/ Fitnessberatung	49'000
15	Sport Einkauf und Verkauf	88'000
16	Eventbranche	354'000
<b>TOTAL</b>		<b>2'971'500</b>

Übrigens würde bei Annahme dieser Gesetzesänderung die Höhe des Anteils des Staates an der Hilfe gleich bleiben. Es würde sich aber die Art der Hilfe ändern. Nach geltender gesetzlicher Grundlage und Ausführungsverordnung wird die derzeit vorgesehene Hilfe in Form einer Kombination von A-fonds-perdu-Hilfe und Darlehen ausgerichtet, je nach finanzieller Situation der wirtschaftlich Berechtigten, während bei einer Gesetzesänderung wie vorgeschlagen die Hilfe neu nur in Form einer A-fonds-perdu-Hilfe gewährt würde. Auf Bundesebene sind die beiden Formen von Hilfen mit den Härtefallhilfen kompatibel.



### **3 ANTRÄGE GROSSER RAT**

Dem Grossen Rat wird beantragt, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen, den der Staatsrat an seiner Sitzung von 16. März 2021 angenommen hat.

---



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Ballmer Mirjam / Aebischer Suzanne

2020-GC-126

### Comportement de vote responsable du canton en tant qu'actionnaire de la BNS

#### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 août 2020, les députées Mirjam Ballmer et Suzanne Aebischer demandent l'adoption d'une base légale subordonnant l'approbation par le canton de Fribourg, en sa qualité d'actionnaire, du rapport financier de la Banque nationale suisse (BNS) et la décharge du Conseil de banque à l'absence d'actions/investissements de cette institution dans des entreprises actives dans les énergies fossiles.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

##### 1. Remarque préalable

La demande des députées Mirjam Ballmer et Suzanne Aebischer appelle certaines précisions sur le cadre constitutionnel et législatif dans lequel la BNS doit exercer son activité (cf. ci-après ch. 2) ainsi que sur la mission qui lui a été confiée par le constituant et le législateur (cf. ci-après ch. 3).

##### 2. Cadre constitutionnel et législatif – Indépendance de la BNS

La BNS est la banque centrale de la Confédération suisse ; elle est constituée sous la forme d'une société anonyme régie par une loi spéciale (cf. art. 1 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse, LBN, RS 951.11). Ses tâches sont énoncées à l'article 5 LBN. Selon le 1<sup>er</sup> alinéa de cette disposition, la « Banque nationale conduit la politique monétaire dans l'intérêt général du pays. Elle assure la stabilité des prix. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution de la conjoncture ». Cette disposition met en œuvre l'article 99 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101) dont la teneur est la suivante : « **en sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays ; (...)** ».

L'article 6 LBN explicite le principe de l'indépendance de la BNS. Il prescrit que dans « l'accomplissement des tâches de politique monétaire visées à l'art. 5, al. 1 et 2 [LBN], la Banque nationale et les membres de ses organes ne peuvent ni solliciter ni accepter d'instructions du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale ou d'autres organismes ». Par « autres organismes », il faut entendre les autorités fédérales ou cantonales aussi bien que les milieux de l'économie privée (cf. message du Conseil fédéral, in FF 2002 5645/5741). Selon l'article 33 LBN, les « organes » de la BNS sont l'assemblée générale des actionnaires, le conseil de banque, la direction générale et l'organe de révision.

La BNS est tenue par l'article 7 LBN d'entretenir des échanges réguliers avec le Conseil fédéral et le Parlement fédéral et de leur rendre compte de l'accomplissement de ses tâches. Elle doit en outre informer le public de sa politique monétaire et faire part de ses intentions en la matière. Dans ce cadre, la BNS publie de nombreux rapports et articles relatifs à l'évolution économique et monétaire et les met à disposition sur son site Internet.

### 3. Mission de la BNS

Comme mentionné ci-dessus, la BNS a, en vertu de la Constitution fédérale, pour mission première d'assurer la politique monétaire de la Suisse. Le placement des actifs est subordonné à la conduite de cette politique. Les placements de la BNS contribuent à maintenir à long terme la valeur réelle des réserves monétaires et leur stabilisation. Le constituant et le législateur ont sciemment renoncé à confier à la BNS la tâche d'exercer une influence sur l'évolution de branches déterminées de l'économie. Il incombe à la Banque nationale d'assurer au monde économique un cadre monétaire optimal (cf. message du Conseil fédéral, *in* FF 2002 5645/5731).

Il n'appartient ainsi pas à la BNS, par le biais de sa politique de placement, de mener une politique structurelle et de procéder à une sélection positive ou négative de certaines branches afin de les soutenir ou de les pénaliser. **La BNS tient compte de cette définition de sa mission en investissant de manière large** (dans quelques 6 700 titres d'entreprises de plus de 40 pays en 2019) **et en restant aussi neutre que possible dans les placements qu'elle effectue. La part des différentes branches dans son portefeuille d'actions correspond simplement à la capitalisation boursière de celles-ci.**

Il résulte de ce qui précède que la BNS contribue à la stabilité de l'ensemble de l'économie et qu'il n'entre pas dans ses attributions légales de favoriser ou de freiner une évolution économique ou sociétale particulière. Elle ne peut remplir sa mission de stabilité des prix de façon crédible et efficace que si elle se concentre sur les tâches qui lui sont attribuées par la loi.

Ceci étant précisé, le Conseil d'Etat relève que, selon le compte rendu d'activité 2019 de la BNS (p. 85) explicitant les directives sur la politique de placement du 27 mai 2004, cette institution se sent tenue par « les normes et valeurs fondamentales de la Suisse dans sa politique de placement. C'est pourquoi elle n'acquiert pas [...] d'actions ou d'obligations d'entreprises dont les produits ou les processus de production transgressent de manière flagrante des valeurs largement reconnues. La Banque nationale s'abstient par conséquent d'acheter des titres d'entreprises qui violent massivement des droits humains fondamentaux, qui causent de manière systématique de graves dommages à l'environnement ou qui sont impliquées dans la fabrication d'armes condamnées sur le plan international ».

### 4. Prise en considération des enjeux climatiques par la BNS

Dans le cadre de l'accomplissement de la mission qui lui est confiée et dans son appréciation de la situation économique et monétaire, la BNS s'efforce de prendre en considération l'ensemble des risques pertinents, y compris ceux liés au climat.

En ce qui concerne le **portefeuille d'obligations**, les gestionnaires utilisent toutes les informations à leur disposition pour orienter leurs décisions en matière d'investissement. Cette évaluation exhaustive comprend essentiellement tous les risques susceptibles de se manifester financièrement sous une forme ou sous une autre. Les risques climatiques font partie intégrante d'une bonne gestion de portefeuille. Le portefeuille obligataire de la BNS inclut depuis plusieurs années des

obligations vertes, qui, comme leur nom l'indique, servent à financer des projets relatifs à l'environnement.

S'agissant du **portefeuille d'actions**, la BNS se réfère par principe à un ensemble d'indices représentatifs des marchés pour déterminer la part de chaque titre dans son portefeuille. La gestion indicielle assure que la BNS agit de façon aussi neutre que possible sur les marchés sans procéder à une « sélection » systématique de titres. Elle empêche aussi que certains secteurs et entreprises soient sur- ou sous-représentés. Au-delà de ces avantages, le choix de cette forme de gestion repose sur des arguments d'ordre politique. Une gestion plus active des placements en actions équivaldrait à poursuivre indirectement une politique structurelle. Or, comme déjà relevé, il ne fait pas partie du mandat de la BNS de promouvoir ou de désavantager certaines entreprises ou secteurs. Celle-ci doit à tout prix éviter les conflits d'intérêts, pour préserver son indépendance et sa crédibilité.

Toutefois, il est important de relever, en lien avec l'objet de la motion, que, en dérogation au principe de neutralité de son action sur les marchés financiers, la BNS intègre les critères ESG (Environnement, Société, Gouvernance) dans la gestion de son portefeuille d'actions à travers une politique d'exclusion sélective. Depuis 2013, elle renonce à acquérir des titres d'entreprises dont les produits ou le mode de production contreviennent gravement à des principes éthiques, et notamment à celui consistant à ne pas causer de graves dommages à l'environnement de manière systématique. Cette décision lui permet d'aligner sa gestion d'actifs sur les valeurs et les normes fondamentales de notre pays. Pour identifier les entreprises à exclure, la BNS s'appuie sur des experts externes. Dans le domaine environnemental et des droits humains, elle évalue régulièrement ses placements dans le cadre d'un processus à deux étapes. Dans un premier temps, un cabinet d'experts recueille toutes les informations accessibles au public. Il rédige une liste d'alerte regroupant les sociétés à risque, à savoir celles qui répondent très probablement aux critères d'exclusion de la BNS. Dans une deuxième étape, un autre bureau d'experts évalue en détail ces allégations et établit un rapport complet pour chaque entreprise à risque, accompagné d'une recommandation. La décision finale d'exclure ou non une entreprise revient à la BNS.

Par ailleurs, **sur le plan international**, la BNS a, en 2019, adhéré au réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier (Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System, NGFS). Ce réseau, qui compte actuellement 46 membres, a pour objectif de favoriser les échanges sur les questions climatiques et de contribuer au développement de la gestion de ces risques par le secteur financier. Il vise aussi à promouvoir le rôle du système financier dans la transition énergétique.

Finalement, la **révision de la loi CO2** aura également un impact sur la prise en compte par la BNS des risques climatiques. En effet, selon les nouvelles dispositions de cette loi :

- > Dès l'entrée en vigueur de la révision de la loi, la BNS devra analyser et tenir compte des risques climatiques auxquels la place financière suisse est exposée dans le cadre de ses tâches de surveillance et de garantie de la stabilité de la place financière suisse ;
- > Elle devra en outre en faire rapport régulièrement au Conseil fédéral et rendre ce rapport public, ce qui permettra un suivi régulier de l'évolution de la prise en compte des risques climatiques par notre place financière.

## 5. Conclusion

Le canton de Fribourg possède 1000 actions de la BNS, soit 1 % du capital-actions. A ce titre, compte tenu de certaines restrictions appliquées au droit de vote des actionnaires autres que des collectivités publiques, il dispose de 1,6 % des voix à l'assemblée générale de cette institution.

Dans le cadre de cette influence limitée, le Conseil d'Etat sera particulièrement attentif aux informations figurant dans le rapport de gestion de la BNS sur les aspects environnementaux de son activité, notamment en ce qui concerne les modes de gestions appliqués, les types d'actifs détenus et leurs caractéristiques ESG.

Une base légale telle que demandée par les motionnaires (refus d'approbation du rapport financier et de décharge du Conseil de banque tant que cette institution possède des actions/investissements dans des entreprises actives dans les énergies fossiles) irait toutefois trop loin, dans la mesure où l'appréciation de l'action de la BNS et du Conseil de banque ne peut pas reposer entièrement sur des considérations d'ordre environnemental. Cela imposerait au canton de Fribourg d'exercer sciemment son droit de vote à l'assemblée générale de la BNS dans un sens non conforme aux dispositions constitutionnelle et fédérale régissant les attributions et l'indépendance de la BNS.

Par ailleurs, comme relevé ci-dessus, le Conseil d'Etat constate que la BNS s'efforce déjà, dans les limites autorisées par la Constitution fédérale et par les dispositions légales qui la régissent, de prendre en considération les impératifs climatiques et est convaincu que ces efforts auront tendance à s'intensifier encore dans les années à venir. De plus, le Conseil d'Etat constate que la stratégie de la durabilité qu'il a adoptée est intégrée dans la politique de la BNS.

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion 2020-GC-126.

*19 janvier 2021*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Ballmer Mirjam / Aebischer Suzanne

2020-GC-126

### Verantwortungsvolles Abstimmungsverhalten des Kantons als SNB-Aktionär

#### I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 21. August 2020 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossrätinnen Mirjam Ballmer und Suzanne Aebischer die Schaffung einer Rechtsgrundlage, welche die Genehmigung des Finanzberichts der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der Decharge an den Bankrat durch den Kanton Freiburg als Aktionär davon abhängig macht, dass die SNB keine Aktien/Investitionen in Unternehmen besitzt, die mit fossilen Energieträgern zu tun haben.

#### II. Antwort des Staatsrats

##### 1. Vorbemerkung

Das Begehren der Grossrätinnen Mirjam Ballmer und Suzanne Aebischer erfordert ein paar Klarstellungen zum verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmen, in den die Aktivitäten der SNB eingebunden sind (s. Kap. 2), sowie zum verfassungsmässigen und gesetzgeberischen Auftrag, den sie zu erfüllen hat.

##### 2. Verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Rahmen – Unabhängigkeit der SNB

Die SNB ist die Zentralbank der Schweizerischen Eidgenossenschaft und als solche eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (s. Art. 1 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank, NBG, SR 951.11). Ihre Aufgaben sind in Artikel 5 NBG aufgeführt. Absatz 1 dieser Bestimmung hat folgenden Wortlaut: «Die Nationalbank führt die Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes. Sie gewährleistet die Preisstabilität. Dabei trägt sie der konjunkturellen Entwicklung Rechnung». Diese Bestimmung setzt Artikel 99 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) um, der wie folgt lautet: «**Die Schweizerische Nationalbank führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient; (...)**».

Artikel 6 NBG führt den Grundsatz der Unabhängigkeit der SNB aus und bestimmt Folgendes: «Bei der Wahrnehmung der geld- und wirtschaftspolitischen Aufgaben nach Art. 5 Abs. 1 und 2 [NBG] dürfen die Nationalbank und die Mitglieder ihrer Organe weder vom Bundesrat noch von der Bundesversammlung oder von anderen Stellen Weisungen entgegennehmen». Unter «anderen Stellen» sind Bundes- oder kantonale Behörden ebenso zu verstehen wie Kreise der Privatwirtschaft (s. Botschaft des Bundesrats, in BBl 2002 6097/6189). Nach Artikel 33 NBG sind die «Organe» der Nationalbank die Generalversammlung der Aktionärinnen und Aktionäre, der Bankrat, das Direktorium und die Revisionsstelle.

Die SNB ist nach Artikel 7 NGB gehalten, sich regelmässig mit dem Bundesrat und dem eidgenössischen Parlament auszutauschen und ihnen Rechenschaft über ihre Arbeit abzulegen. Sie muss auch die Öffentlichkeit über die Geld- und Währungspolitik orientieren und ihre geldpolitischen Absichten bekanntmachen. In diesem Rahmen veröffentlicht die SNB zahlreiche Berichte und Artikel zur wirtschaftlichen und monetären Entwicklung und schaltet sie auf ihrer Website auf.

### 3. Auftrag der SNB

Wie schon erwähnt besteht der Auftrag der SNB nach der Bundesverfassung in erster Linie in der Gewährleistung der Schweizer Geld- und Währungspolitik. Die Anlage von Vermögenswerten ist der Führung dieser Politik untergeordnet. Die Anlagen der SNB tragen zur langfristigen Erhaltung des realen Wertes der Währungsreserven und ihrer Stabilisierung bei. Der Verfassungsgeber und der Gesetzgeber haben bewusst darauf verzichtet, der SNB die Aufgabe zu übertragen, auf die Entwicklung bestimmter Wirtschaftsbranchen Einfluss zu nehmen. Die Schweizerische Nationalbank hat für optimale monetäre Rahmenbedingungen der Wirtschaft zu sorgen (s. Botschaft des Bundesrats, in BBl 2002 6097/6179).

Es ist daher nicht Aufgabe der SNB, über ihre Anlagepolitik Strukturpolitik zu betreiben und eine positive oder negative Auswahl bestimmter Branchen zu treffen, um diese zu unterstützen oder zu bestrafen. **Die SNB investiert im Bewusstsein um ihren Auftrag breit gestreut** (in rund 6700 Aktien von Unternehmen aus über 40 Ländern), **wobei sie bei ihren Anlagen möglichst neutral bleibt. Der Anteil der verschiedenen Branchen an ihrem Aktienportfolio entspricht einfach ihrer Marktkapitalisierung.**

Daraus folgt, dass die SNB zur Stabilität der Wirtschaft als Ganzes beiträgt und es nicht zu ihrem gesetzlichen Auftrag gehört, eine bestimmte wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklung zu fördern oder zu bremsen. Sie kann ihren Preisstabilitätsauftrag nur dann glaubwürdig und wirksam erfüllen, wenn sie sich auf die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben konzentriert.

Vor diesem Hintergrund stellt der Staatsrat fest, dass sich die Nationalbank gemäss ihrem Jahresbericht 2019 (S. 85), der die Richtlinien der Anlagepolitik vom 27. Mai 2004 erläutert, verpflichtet fühlt «im Rahmen ihrer Anlagepolitik die grundlegenden Normen und Werte der Schweiz zu berücksichtigen. Sie investiert daher nicht in Aktien und Anleihen von Unternehmen, deren Produkte oder Produktionsprozesse in grober Weise gegen politisch und gesellschaftlich breit anerkannte Werte verstossen. Die Nationalbank erwirbt somit keine Wertschriften von Unternehmen, die grundlegende Menschenrechte massiv verletzen, systematisch gravierende Umweltschäden verursachen oder in die Produktion international geächteter Waffen involviert sind».

### 4. Berücksichtigung der Herausforderungen des Klimawandels durch die SNB

Im Rahmen der Erfüllung ihres Auftrags sowie in ihrer geldpolitischen Lagebeurteilung berücksichtigt die SNB möglichst alle relevanten Risiken, einschliesslich derjenigen, die mit dem Klima verbunden sind.

Was das **Anleihenportfolio** betrifft, verwenden die Portfoliomanager alle ihnen zur Verfügung stehenden Informationen, um ihre Investitionsentscheide zu treffen. Die umfassende Bewertung enthält namentlich alle finanziellen Risiken, die in irgendeiner Form entstehen können. Klimarisiken sind folglich ein integraler Bestandteil eines guten Portfoliomanagements. Das

Anleihenportfolio der SNB enthält seit mehreren Jahren «grüne Obligationen» (Green Bonds), bei denen es wie ihr Name sagt um Anleihen geht, deren Ertrag der Finanzierung ökologischer Projekte dient.

Beim **Aktienportfolio** bildet die SNB eine Reihe von für die Märkte repräsentativen Indizes nach, um den Anteil der jeweiligen Titel in ihrem Portfolio zu bestimmen. Durch Nachbildung von Indizes wird gewährleistet, dass die SNB an den Märkten so neutral wie möglich handelt, ohne eine Titelselektion zu betreiben. Auf diese Weise werden Über- und Untergewichtungen in einzelnen Sektoren oder Unternehmen verhindert. Abgesehen von diesen Vorteilen beruht die Wahl der Nachbildung auf ordnungspolitischen Argumenten. Eine aktivere Bewirtschaftung dieser Aktienanlagen würde indirekt der Verfolgung einer Strukturpolitik entsprechen. Wie bereits gesagt gehört es nicht zum Auftrag der SNB, einzelne Sektoren oder Unternehmen zu fördern. Sie muss solche Interessenkonflikte um jeden Preis vermeiden, um ihre Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit zu bewahren.

In Zusammenhang mit der Thematik der Motion ist es jedoch wichtig zu sagen, dass die SNB in Abweichung vom Grundsatz der Neutralität auf dem Markt die ESG-Kriterien (Environment, Social, Governance) in die Bewirtschaftung des Aktienportfolios anhand einer selektiven Ausschlusspolitik einbezieht. Seit 2013 verzichtet die SNB auf Investitionen in Unternehmen, deren Produkte oder Produktionsverfahren in grober Weise gegen ethische Prinzipien verstossen und insbesondere systematisch gravierende Umweltschäden verursachen. Dieser Entscheid ermöglicht es ihr, ihre Aktivenbewirtschaftung mit den grundlegenden Normen und Werten unseres Landes in Einklang zu bringen. Zur Identifizierung derjenigen Unternehmen, die ausgeschlossen werden müssen, zieht die SNB externe Experten heran. Im Bereich der Umwelt und der Menschenrechte evaluiert sie ihre Anlagen regelmässig in einem zweistufigen Verfahren. In einem ersten Schritt sammelt eine Expertengruppe alle öffentlich zugänglichen Informationen. Sie erstellt eine Warnliste mit den Unternehmen, die ein Risiko darstellen, also höchstwahrscheinlich von den Ausschlusskriterien der SNB erfasst werden. In einem zweiten Schritt werden diese Bewertungen durch einen anderen Berater evaluiert, der für jedes betroffene Unternehmen einen umfassenden Bericht mit einer Empfehlung verfasst. Der definitive Entscheid, ob ein Unternehmen ausgeschlossen wird oder nicht, ist nicht Sache der SNB.

**Auf internationaler Ebene** ist die SNB übrigens 2019 dem Network for Greening the Financial System (NGFS) beigetreten. Dieses Netzwerk, das zurzeit aus 46 Zentralbanken und Aufsichtsbehörden besteht, zielt darauf ab, den Meinungs austausch über Klimafragen zu erleichtern und zur Weiterentwicklung des diesbezüglichen Risikomanagements durch den Finanzsektor beizutragen. Ein weiteres Ziel des Netzwerks ist die Förderung der Rolle des Finanzsystems in der Energiewende.

Schliesslich wird sich auch die **Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes** auf die Berücksichtigung der Klimarisiken durch die SNB auswirken. Nach den neuen Bestimmungen dieses Gesetzes muss die SNB nämlich

- > ab Inkrafttreten der Gesetzesrevision die Klimarisiken, denen der Finanzplatz Schweiz im Rahmen seiner Aufgaben zur Überwachung und Gewährleistung der Stabilität des Schweizer Finanzplatzes ausgesetzt ist, analysieren und berücksichtigen,



> und zudem dem Bundesrat regelmässig Bericht erstatten und diesen Bericht veröffentlichen, so dass sich nachverfolgen lässt, wie sich die Berücksichtigung der Klimarisiken durch den Finanzplatz Schweiz entwickelt.

## 5. Fazit

Der Kanton Freiburg hält 1000 SNB-Aktien, das heisst 1 % des Aktienkapitals. Damit verfügt er unter Berücksichtigung gewisser Stimmrechtsbeschränkungen nicht öffentlich-rechtlicher Aktionäre über einen Stimmrechtsanteil von 1,6% an der Generalversammlung der SNB.

Im Rahmen dieses begrenzten Einflusses wird der Staatsrat den im Geschäftsbericht der SNB enthaltenen Informationen hinsichtlich der Umweltaspekte seiner Aktivität namentlich bezüglich der Managementmethoden, der Art der gehaltenen Aktiven und ihren ESG-Charakteristika besondere Aufmerksamkeit schenken.

Eine Rechtsgrundlage wie sie die Motionärinnen verlangen (Verweigerung der Genehmigung des Finanzberichts der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der Decharge an den Bankrat durch den Kanton Freiburg als Aktionär, solange die SNB Aktien/Investitionen in Unternehmen besitzt, die mit fossilen Energieträgern zu tun haben) würde jedoch insofern zu weit gehen, als die Beurteilung des Handelns der SNB und des Bankrats nicht ausschliesslich auf Umweltüberlegungen beruhen kann. Dies würde den Kanton Freiburg verpflichten, sein Stimmrecht an der Generalversammlung der SNB wissentlich in einer Weise auszuüben, die nicht in Einklang mit den verfassungsmässigen und eidgenössischen Bestimmungen über die Befugnisse und die Unabhängigkeit der SNB steht.

Ausserdem stellt der Staatsrat fest, dass die SNB wie oben dargelegt, bereits jetzt Anstrengungen unternimmt, um den klimatischen Erfordernissen im Rahmen der Bundesverfassung und der gesetzlichen Bestimmungen Rechnung zu tragen, und er ist überzeugt, dass diese Anstrengungen in den kommenden Jahren tendenziell zunehmen werden. Darüber hinaus stellt der Staatsrat auch fest, dass die von ihm beschlossene Nachhaltigkeitsstrategie ihr Pendant in der SNB-Politik hat.

Nach dem Gesagten beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion 2020-GC-126.

*19. Januar 2021*