

GRAND CONSEIL Session de mai 2023 - Séance ordinaire  
 GROSSER RAT Maisession 2023 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2023-DAEC-8	Loi <i>Gesetz</i>	Avant-projet modification LATEC - procédure accélérée modifications mineures PAZ <i>Vorentwurf Änderung RPBG - beschleunigtes Verfahren bei geringfügigen Änderungen ZNP</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Bruno Marmier Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2022-DSAS-85	Décret <i>Dekret</i>	Décret relatif à une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère) <i>Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs bei längerem Spitalaufenthalt der Mutter)</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Katharina Thalmann-Bolz Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

**GRAND CONSEIL Session de mai 2023 - Séance ordinaire**  
**GROSSER RAT Maisession 2023 – Ordentliche Sitzung**

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
5.	2023-DSAS-27	Rapport <i>Bericht</i>	<p>Préservation du bien-être des personnes âgées dans les homes et dans les hôpitaux en période d'épidémie (Rapport sur postulat 2020-GC-125)</p> <p><i>Schutz des Wohlbefindens der älteren Personen im Heim und im Spital in Epidemiezeiten (Bericht zum Postulat 2020-GC-125)</i></p>	<p>Discussion <i>Diskussion</i></p>	<p>Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i></p>		
6.	2022-GC-201	Motion <i>Motion</i>	<p>Développer une application « chasse et pêche » permettant une amélioration de la situation actuelle.</p> <p><i>Entwicklung einer Jagd- und Fischerei-App, die eine Verbesserung der aktuellen Situation ermöglicht</i></p>	<p>Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i></p>	<p>Bernard Bapst Auteur-e / <i>Urheber/-in</i></p> <p>Dominique Zamofing Auteur-e / <i>Urheber/-in</i></p> <p>Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i></p>		
7.	2023-GC-3	Motion <i>Motion</i>	<p>Plus de démocratie au sein des associations intercommunales</p> <p><i>Mehr Demokratie in den Gemeindeverbänden</i></p>	<p>Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i></p>	<p>Pauline Robatel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i></p> <p>Grégoire Kubski Auteur-e / <i>Urheber/-in</i></p> <p>Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i></p>		

**GRAND CONSEIL Session de mai 2023 - Séance ordinaire**  
**GROSSER RAT Maisession 2023 – Ordentliche Sitzung**

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
8.	2022-GC-145	Motion <i>Motion</i>	Encourager les jeunes talents du Canton de Fribourg <i>Die jungen Talente des Kantons Freiburg fördern</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Catherine Esseiva Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2016-DIAF-14	Rapport <i>Bericht</i>	Introduction dans le concept castor Fribourg de nouvelles mesures prenant en compte la situation actuelle (Rapport sur mandat 2015-GC-84) <i>Einführung neuer Massnahmen in das Konzept Biber Freiburg, die der aktuellen Situation Rechnung tragen (Bericht zum Auftrag 2015-GC-84)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
10.	2022-DIAF-13	Rapport <i>Bericht</i>	Péréquation financière fribourgeoise comparée – Quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ? (Rapport sur postulat 2021-GC-93) <i>Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung? (Bericht zum Postulat 2021-GC-93)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



## Message 2023-DAEC-8

14 février 2023

### Projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC)

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de modification de la LATEC.*

### Table des matières

<b>1</b>	<b>Procédure accélérée en cas de modifications mineures du plan d'affectation des zones</b>	<b>2</b>
1.1	Origines du projet de loi	2
1.2	Procédure de consultation	2
1.3	Rappel de la procédure applicable aux plans d'aménagement local	2
1.4	Solution proposée par le projet de loi	3
2	Commentaires des dispositions	5
3	Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	5
4	Conséquences financières et en personnel	6
5	Conformité au droit supérieur	6

# **1 Procédure accélérée en cas de modifications mineures du plan d'affectation des zones**

---

## **1.1 Origines du projet de loi**

En date du 21 mai 2021, le Grand Conseil a adopté la motion<sup>1</sup> déposée par Cédric Péclard et Sébastien Dorthe, avec 12 cosignataires, qui demandait l'introduction dans la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) d'une procédure « accélérée » permettant des adaptations mineures des plans d'affectation des zones (PAZ) de moins de 1000 m<sup>2</sup> dans les cas où les conditions suivantes étaient notamment remplies (de manière cumulative) :

- > une correction m<sup>2</sup> pour m<sup>2</sup> pour une surface maximale de 1000 m<sup>2</sup> (compensation) ;
- > sans augmentation des droits à bâtir ;
- > le secteur concerné devrait ne pas être concerné par les SDA ;
- > le secteur concerné devrait être hors site ISOS ;
- > le secteur concerné devrait être hors dangers naturels ;
- > le secteur concerné devrait être hors site OPAM ;
- > le secteur concerné devrait être hors couloir à faune ;
- > le secteur concerné devrait être hors site pollué.

Les motionnaires demandaient que de telles modifications devraient être dispensées de l'examen préalable (art. 77 LATEC) et fassent l'objet d'une approbation par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) sans coordination par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), soit, sans que ce service fasse circuler le dossier auprès des autres services de l'Etat puis établisse un préavis de synthèse (art. 86 al. 1 LATEC).

Le présent projet de loi fait suite à l'acceptation de cette motion en proposant une solution allant dans le sens des motionnaires, sans toutefois reprendre totalement leur proposition, ceci pour les raisons expliquées au point 1.4.

## **1.2 Procédure de consultation**

Compte tenu de sa faible ampleur et de son caractère technique, l'avant-projet de loi a été mis en consultation restreinte notamment auprès de l'Association des communes fribourgeoises, des bureaux d'urbanisme exerçant leur activité dans le canton et de l'Office fédéral du développement territorial (ODT). L'introduction de la procédure accélérée pour modifier les PAZ a été accueilli favorablement, avec quelques remarques et demandes d'adaptation mineures de l'art. 77 al. 2, l'ODT relevant que toute modification d'un plan d'affectation doit faire l'objet d'une pondération complète des intérêts en présence au sens du droit fédéral.

## **1.3 Rappel de la procédure applicable aux plans d'aménagement local**

En vertu de l'art. 77 LATEC, toute révision générale ou modification du PAL doit faire l'objet d'un examen préalable aboutissant, après consultation des services intéressés, par l'établissement d'un préavis de synthèse par le SeCA, préavis qui est transmis à la commune. Après avoir examiné les préavis des services et procédé aux adaptations requises de son dossier, la commune le met à l'enquête publique pendant une durée de 30 jours (art. 83 al. 1 LATEC). Durant ce délai, toute personne intéressée a la possibilité de former opposition à l'encontre des mesures de planification prévues (art. 84 LATEC). La commune doit ensuite traiter les éventuelles oppositions en statuant sur celles qui n'ont pas été liquidées, une voie de droit étant ensuite ouverte auprès de la DAEC pour recourir contre ces décisions communales (art. 88 al. 1 LATEC). La commune adopte simultanément la révision générale ou la modification de son PAL (art. 85 al. 2 LATEC) et transmet le dossier au SeCA qui procède à l'examen final, en consultant une nouvelle fois les services intéressés (art. 86 al. 1 LATEC). Dans le cadre de la procédure de révision ou

---

<sup>1</sup> 2020-GC-209

---

de modification des PAL, le SeCA est tenu d'assurer la coordination dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions. Il est tenu de faire dans ses préavis (examen préalable et final) la synthèse des préavis émis par les services et les organes consultés et de se prononcer sur l'admissibilité du projet, en tenant compte du cadre légal, des différents intérêts en présence et de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce (art. 2 al. 2 du règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions/ ReLATEC). Au terme de la circulation auprès des services, le SeCA émet donc son préavis de synthèse qu'il présente à la DIME, laquelle décide sur cette base s'il se justifie de publier dans la Feuille officielle, pendant une durée de 30 jours, les mesures de planification qu'elle entend ne pas approuver ou celles qu'elle compte imposer (art. 86 al. 2 LATeC).

Après avoir pris en compte les éventuelles déterminations déposées durant cette phase, la DIME statue sur le dossier de PAL et sur les éventuels recours, du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de la conformité des plans et règlements à la planification supérieure (art. 86 al. 3 et 88 al. 2 LATeC). Elle effectue une pondération de tous les intérêts en présence (art. 1 al. 3 ReLATEC), les motifs de sa décision d'approbation devant rendre compte des éventuels avis divergents des services et organes consultés. En vertu du droit fédéral et cantonal, la pesée des intérêts en présence doit être effectuée par l'autorité de décision quelle que soit l'importance du dossier qui lui est soumis et en se basant nécessairement sur le préavis des services techniques concernés par la mesure de planification en fonction de leur domaine de compétence<sup>2</sup>.

Il ressort du développement de la motion que les deux différences majeures proposées par rapport à la procédure décrite ci-dessus pour les cas de figure visés sont l'abandon de la phase de l'examen préalable et la non-intervention du SeCA dans le cadre de l'examen final. Dans les faits, cela signifie que le SeCA ne serait pas consulté dans le cadre de cette procédure accélérée et ne se prononcerait donc pas sur les aspects du dossier relevant de son domaine de compétence, en particulier sur la conformité de la mesure de planification au cadre légal fédéral et cantonal ainsi qu'au plan directeur cantonal et à la planification régionale. Par ailleurs, la procédure accélérée devrait même permettre à la DIME de statuer sur la rocade sans même consulter préalablement les services spécialisés.

#### **1.4 Solution proposée par le projet de loi**

L'art. 1 al. 2 let. k LATeC fixe comme but de la loi de garantir la simplicité et la célérité des procédures. Il se justifie par conséquent de prendre les mesures nécessaires pour simplifier et accélérer les procédures dans la mesure du possible et dans le respect des droits des administrés. On le sait, les procédures de planification au niveau local sont de longue durée et complexes et la complexité grandissante du cadre légal, dans un climat d'incertitude juridique, ne facilite pas un traitement rapide des dossiers transmis à l'administration cantonale en vue de leur approbation.

Les motionnaires partent de l'idée qu'une modification du plan d'affectation des zones consistant à mettre en zone à bâti et dézoner simultanément des parties de terrains de même surface, sans qu'il en résulte une augmentation des droits à bâti, n'a pas d'incidence au niveau de l'aménagement du territoire autre que celle de permettre une correction afin d'ajuster le PAZ par rapport à des géométries de secteurs peu favorables ou à une topographie inadaptée. Ils identifient ces cas de figure comme non problématiques au niveau de l'aménagement du territoire et justifiant par conséquent un examen sommaire de la part de l'autorité d'approbation.

Dans sa réponse à la motion<sup>3</sup>, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la praticabilité de leur proposition et sur les avantages qu'elle apporterait. Il a rappelé notamment qu'il n'était pas possible de s'écarte de la nécessité de procéder dans toute procédure à l'examen du respect des principes du plan directeur cantonal en matière d'urbanisation, du principe de la stabilité des plans au sens de l'art. 21 al. 2 LAT ainsi que des intérêts publics prépondérants susceptibles d'être touchés par une modification de plan d'affectation des zones, y compris d'autres intérêts que ceux identifiés de manière non exhaustive par les motionnaires.

---

<sup>2</sup> Voir aussi l'art. 3 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1).

<sup>3</sup> [https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-62dad5e675768/fr\\_RCE\\_Motion\\_Pclard\\_Dorthe\\_Modification\\_LATEC.pdf](https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-62dad5e675768/fr_RCE_Motion_Pclard_Dorthe_Modification_LATEC.pdf)

S'agissant des principes applicables en matière d'urbanisation et afin de respecter les principes définis dans le droit fédéral depuis 2014, le plan directeur cantonal prévoit que toute extension de la zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT doit se faire à l'intérieur du territoire d'urbanisation qu'il définit et à conditions que les critères de dimensionnement et de densification et requalification soient respectés. Pour toute nouvelle mise en zone à bâtir, la commune est ainsi tenue d'élaborer une étude de densification sur l'ensemble des zones à bâtir du territoire communal démontrant que la mise en zone est nécessaire même en cas de constructions de toutes les réserves de zones à bâtir non construites et malgré la réalisation de la majeure partie des mesures de densification possibles<sup>4</sup>. En outre, les extensions de la zone à bâtir sont conditionnées à l'existence d'une desserte suffisante en transports publics (minimum au niveau D) et à la fixation dans la réglementation communale d'une valeur d'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) supérieure ou égale à 1,0 ou à l'application de dispositions réglementaires permettant d'atteindre une densité équivalente ainsi qu'à la définition d'une typologie de construction adaptée aux normes d'utilisation du sol définies.

Il ressort notamment de ce qui précède qu'en principe, toute nouvelle mise en zone à bâtir, même si elle porte sur une surface peu étendue, doit dorénavant être précédée d'une étude de densification portant sur l'ensemble des zones à bâtir de la commune.

Pour tenir compte des cas où des modifications mineures du PAZ ne sont effectuées que pour apporter une restructuration de zones à bâtir présentant des défauts ou contraintes limitant fortement les possibilités de développement et de valorisation des terrains concernés, la DIME a développé une pratique consistant à admettre sans étude de densification préalable des rocades à l'intérieur de la zone à bâtir, mesures qui consistent ainsi à dézoner et à mettre en zone des parties de zone à bâtir de même type d'affectation et strictement de même surface. Elle a défini des critères stricts afin que l'admission de tels cas exceptionnels ne conduisent pas à contourner les principes de la LAT concrétisés dans le plan directeur cantonal.

Dans un arrêt du 4 août 2021<sup>5</sup>, le Tribunal cantonal (TC) a été amené à se prononcer sur l'admissibilité des rocades sur la base des critères retenus par la DIME. Il a souligné d'emblée que le système des rocades était de portée limitée et qu'il ne pouvait en aucun cas s'agir de la prorogation du système de compensation qui avait été mis sur pied à titre provisoire par l'art. 38a LAT dans l'attente de l'entrée en vigueur d'un plan directeur cantonal conforme aux art. 8 ss LAT. Le TC a confirmé que les rocades dans la zone à bâtir, qui consistent à dézoner et à mettre en zone des parties de zones à bâtir de même affectation et de même surface, avaient pour but de permettre la restructuration de secteurs présentant des défauts ou contraintes limitant fortement les possibilités de développement et de valorisation des terrains concernés. Il a confirmé dans sa décision que la rocade devait s'effectuer avec le même type d'affectation de zone, que le secteur en bénéficiant doit se situer dans le territoire d'urbanisation en continuité de la zone à bâtir légalisée existante et présentant au minimum une qualité de desserte D en transports publics et qu'il doit disposer d'une IBUS fixé au minimum de 1.0 dans le règlement communal d'urbanisme ou de dispositions réglementaires permettant d'attendre une densité équivalente.

Il ressort de cette jurisprudence qu'en dehors des cas répondant strictement aux conditions retenues par le TC, toute mise en zone, de quelque surface que ce soit, doit être accompagnée dans le dossier d'une étude de densification sur l'ensemble des zones à bâtir de la commune. Une telle étude nécessite une réflexion approfondie et détaillée de la part de la commune, en particulier quant à l'état de son tissu bâti et des règles de constructions qui le régissent, et implique la prise en compte d'enjeux importants pour le développement de l'urbanisation de celle-ci vers l'intérieur, liés non seulement à la mise en œuvre des buts et principes de l'aménagement du territoire mais aussi à la défense d'intérêts publics relevant de la législation spéciale (notamment la protection des biens culturels, protection de l'environnement, mobilité). On ne saurait donc envisager de dispenser de l'examen préalable les communes tenues de produire une telle étude, de même qu'il apparaît indispensable que le SeCA assure son rôle de service de coordination,

<sup>4</sup> Art. 15 al. 4 lettre b LAT ; plan directeur cantonal, T101 p.2 et T102. p.1.

<sup>5</sup> 602 2021 12

---

spécialisé en aménagement du territoire, en veillant à la consultation des services intéressés et en élaborant son préavis de synthèse d'examen final à l'intention de la DIME.

Pour ces motifs, l'avant-projet propose de faire suite à la proposition d'introduire une procédure accélérée pour des modifications mineures du PAZ en limitant cette possibilité aux cas de rocades dans la zone à bâtir tels qu'admis par le TC.

## 2 Commentaires des dispositions

---

### **Art. 77 al. 2**

Il est proposé de définir la notion de rocade dans la loi, mais de fixer les critères posés par la jurisprudence dans le règlement d'exécution afin de faciliter l'adaptation de ces critères en cas d'évolution des principes définis dans le plan directeur cantonal et de la jurisprudence<sup>6</sup>.

La dispense d'examen préalable pour ce cas de figure répond à la demande des motionnaires pour permettre à la commune de directement mettre à l'enquête la modification du PAZ correspondante lorsqu'elle ne porte que sur ou plusieurs rocade-s.

### **Art. 86 al. 1a**

Comme le souhaitent les motionnaires, la procédure accélérée n'implique aucune intervention du SeCA : le dossier n'est donc pas mis en circulation par ce service qui n'établit pas non plus de préavis de synthèse.

Néanmoins, dans la mesure où, comme le relèvent les motionnaires, des intérêts publics peuvent entrer en ligne de compte même dans de tels cas de figure, il est proposé de permettre à la DIME de consulter elle-même directement les services intéressés si elle le juge nécessaire.

Pour le cas où la rocade proposée ne pourrait être admise, la DIME garde la possibilité de procéder à une publication dans la Feuille officielle pour permettre à la commune et aux intéressés d'exercer leur droit d'être entendus (art. 86 al. 2 LATeC et 34 ReLATEC).

Il paraît en revanche logique de suivre la procédure usuelle au niveau de l'examen final du dossier en cas de recours contre la modification opérée étant donné qu'un tel acte a automatiquement pour effet de compliquer et d'allonger la durée de la procédure, de sorte que celle-ci ne pourra plus être menée de manière accélérée. En effet, dans le cadre de l'instruction des recours (pour autant qu'ils soient recevables), un échange d'écritures, avec éventuelle consultation des services intéressés, devra de toute façon avoir lieu et une préparation à la pondération des intérêts en présence devra être effectuée par le SeCA dans le cadre d'un préavis de synthèse à l'intention de la DIME, autorité d'approbation et de recours.

## 3 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

---

La modification légale n'a pas d'incidence sur la réparation des tâches Etat-communes.

---

<sup>6</sup> Le projet de disposition modifiant le ReLATEC, après adaptation résultant de la consultation restreinte, a la teneur suivante : Art. 30a (nouveau) – Le secteur bénéficiant de la rocade en zone à bâtir doit : a) se situer dans le territoire d'urbanisation défini par le plan directeur cantonal et en continuité de la zone à bâtir légalisée existante ; b) se situer dans un secteur présentant une qualité de desserte en transports publics au minimum de niveau D ; c) disposer d'un indice brut d'utilisation du sol (art. 130 al.1 LATeC et ch. 8.2 annexe AIHC) fixé au minimum à 1,0 dans le règlement communal d'urbanisme ou de dispositions réglementaires permettant d'atteindre une densité équivalente.

---

## **4 Conséquences financières et en personnel**

---

La modification légale, qui porte essentiellement sur une question d'ordre procédural, n'a pas d'incidences financières et en personnel.

## **5 Conformité au droit supérieur**

---

Le projet de loi est conforme au droit constitutionnel et aux prescriptions du droit fédéral applicables en matière d'aménagement du territoire.

Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.



## Botschaft 2023-DAEC-8

14. Februar 2023

### Gesetzesentwurf zur Änderung des Bau- und Raumplanungsgesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG)

*Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG).*

### Inhaltsverzeichnis

---

<b>1</b>	<b>Beschleunigtes Verfahren bei geringfügigen Änderungen von Zonennutzungsplänen</b>	<b>2</b>
1.1	Ursprünge des Gesetzesentwurfs	2
1.2	Vernehmlassungsverfahren	2
1.3	Allgemeines zum Verfahren für Ortsplanungen	2
1.4	Vom Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung	3
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5
3	Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	5
4	Finanzielle und personelle Folgen	6
5	Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	6

---

# **1 Beschleunigtes Verfahren bei geringfügigen Änderungen von Zonennutzungsplänen**

---

## **1.1 Ursprünge des Gesetzesentwurfs**

Am 21. Mai 2021 nahm der Grosse Rat die von den Grossräten Cédric Péclard und Sébastien Dorthe und 12 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern eingereichte Motion<sup>1</sup> an, die die Einführung eines beschleunigten Verfahrens im Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG) für geringfügige Änderungen von Zonennutzungsplänen (ZNP) verlangte, wenn insbesondere die folgenden Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

- > eine flächengleiche Kompensation für eine maximale Fläche von 1000 m<sup>2</sup>;
- > keine Erhöhung der Baurechte;
- > keine FFF im betroffenen Sektor;
- > keine ISOS-Ortsbilder im betroffenen Sektor;
- > keine Naturgefahren im betroffenen Sektor;
- > keine Standorte im betroffenen Sektor, die der StFV unterliegen;
- > keine Wildtierkorridore im betroffenen Sektor;
- > keine belasteten Standorte im betroffenen Sektor.

Die Motionäre forderten, dass der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) die Möglichkeit gegeben wird, solche Änderungen ohne Vorprüfung nach Artikel 77 RPBG und ohne Koordination durch das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), bei der das BRPA das Dossier bei den anderen Dienststellen des Staates zirkulieren lässt und darauf gestützt ein Gesamtgutachten abgibt (Art. 86 Abs. 1 RPBG), zu genehmigen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf folgt der Annahme der Motion und schlägt eine Lösung im Sinne der Motionäre vor, bei der der Vorschlag aus den in Punkt 1.4 erläuterten Gründen nicht vollständig übernommen wird.

## **1.2 Vernehmlassungsverfahren**

Aufgrund seines geringen Umfangs und seines technischen Charakters wurde der Gesetzesvorentwurf in eine eingeschränkte Vernehmlassung geschickt, die insbesondere das Freiburger Gemeindeverband, die im Kanton tätigen Planungsbüros und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) als Adressaten hatte. Die Einführung eines beschleunigten Verfahrens zur Änderung von ZNP wurde mit einigen Bemerkungen und Anträgen auf geringfügige Änderungen von Artikel 77 Abs. 2 begrüßt, wobei das ARE daran erinnerte, dass jede Änderung eines Nutzungsplans einer vollständigen Interessenabwägung im Sinne des Bundesrechts unterzogen werden müsse.

## **1.3 Allgemeines zum Verfahren für Ortsplanungen**

Nach Artikel 77 RPBG muss jede Gesamtrevision oder Änderung des Ortsplans (OP) einer Vorprüfung unterzogen werden, die nach Anhörung der betroffenen Dienststellen zur Erstellung eines Gesamtgutachtens durch das BRPA führt, das an die Gemeinde übermittelt wird. Nachdem die Gemeinde die Gutachten der Dienststellen analysiert und die notwendigen Änderungen in ihrem Dossier vorgenommen hat, legt sie dieses während 30 Tagen öffentlich auf (Art. 83 Abs. 1 RPBG). Während dieser Frist können Betroffene Einsprache gegen die geplanten Planungsmassnahmen erheben (Art. 84 RPBG). Die Gemeinde muss darauf über die allfälligen unerledigten Einsprachen einen begründeten Entscheid fällen, der mit Beschwerde an die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) angefochten werden kann (Art. 88 Abs. 1 RPBG). Gleichzeitig nimmt die Gemeinde die OP-Gesamtrevision oder -Änderung an (Art. 85 Abs. 2 RPBG) und übermittelt das Dossier dem BRPA, das die Schlussprüfung nach einer erneuten Anhörung der betreffenden Dienststellen vornimmt (Art. 86 Abs. 1 RPBG). Im Rahmen des OP-Gesamtrevisions- oder -Änderungsverfahrens ist das BRPA für die Koordinierung der Raumplanung und des Bauwesens zuständig. In seinen Gutachten (Vor- und Schlussprüfung) muss das Amt die Gutachten der angehörten

---

<sup>1</sup> 2020-GC-209

---

Dienststellen und Organe zusammenfassen und sich über die Zulässigkeit des Projekts äussern; dabei berücksichtigt es den gesetzlichen Rahmen, die betroffenen Interessen und die gesamten konkreten Sachumstände (Art. 2 Abs. 2 des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz RPBR). Nachdem die Zirkulation des Dossiers unter den betreffenden Dienststellen abgeschlossen ist, erstellt das BRPA sein Gesamtgutachten und unterbreitet es der RIMU, die auf dieser Grundlage entscheidet, ob es gerechtfertigt ist, die Planungsmassnahmen, die sie nicht zu genehmigen gedenkt oder die, die sie auferlegen will, während 30 Tagen im Amtsblatt zu publizieren (Art. 86 Abs. 2 RPBG).

Nach Berücksichtigung der in dieser Phase abgegebenen Stellungnahmen prüft die RIMU das OP-Dossier unter dem Gesichtspunkt der Gesetzes- und Zweckmässigkeit und seiner Übereinstimmung mit den Plänen auf übergeordneter Ebene, genehmigt es und entscheidet gleichzeitig über eventuelle Beschwerden (Art. 86 Abs. 3 und 88 Abs. 2 RPBG). Sie nimmt eine Interessenabwägung vor (Art. 1 Abs. 3 RPBR) und trägt in der Begründung zum Hauptentscheid allfälligen abweichenden Standpunkten der angehörten Dienststellen und Organe Rechnung. Nach eidgenössischem und kantonalem Recht muss die Interessenabwägung von der Entscheidungsbehörde unabhängig von der Bedeutung des ihr vorgelegten Dossiers vorgenommen werden und sich auf die Stellungnahme der von der Planungsmassnahme betroffenen Fachstellen entsprechend ihrem Zuständigkeitsbereich stützen.<sup>2</sup>

Aus der Begründung der Motion geht hervor, dass die beiden wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen am oben genannten Verfahren in den fraglichen Fällen der Verzicht auf die Phase der Vorprüfung und die Nichtintervention des BRPA während der Schlussprüfung sind. In der Praxis bedeutete dies, dass das BRPA im beschleunigten Verfahren nicht angehört würde und daher keine Stellungnahme zu den Aspekten des Dossiers abgeben könnte, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, insbesondere zur Konformität der Planungsmassnahme mit der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung sowie dem kantonalen Richtplan und der Regionalplanung. Im Übrigen sollte das beschleunigte Verfahren es der RIMU erlauben, bei einem Abtausch zu entscheiden, ohne vorher die Fachstellen anzuhören.

## **1.4 Vom Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung**

Artikel 1 Abs. 2 Bst. k RPBG legt als einer der Zwecke des Gesetzes die Gewährleistung eines einfachen und raschen Verfahrens fest. Daher ist es gerechtfertigt, Massnahmen zu ergreifen, um – soweit dies möglich ist und die Rechte der Bürgerinnen und Bürger respektiert werden – die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Bekanntlich sind Planungsverfahren auf lokaler Ebene langwierig und komplex, und die zunehmende Vielschichtigkeit des gesetzlichen Rahmens, die auch mit einer gewissen Rechtsunsicherheit einhergeht, ist nicht förderlich für eine rasche Bearbeitung der an die kantonale Verwaltung zur Genehmigung weitergeleiteten Dossiers.

Die Motionäre gehen davon aus, dass die Änderung eines ZNP, die darin besteht, dass Grundstücke eingezont und gleichzeitig dieselben Flächen ausgezont werden, ohne dass dies zu einer Erhöhung der Baurechte führt, keine anderen raumplanerischen Auswirkungen hat, als eine Korrektur zu ermöglichen, um den ZNP bei ungünstigen Geometrien oder unangemessener Topografie anzupassen. Sie beurteilen diese Fälle als raumplanerisch unproblematisch, was aus ihrer Sicht eine summarische Prüfung durch die Genehmigungsbehörde rechtfertigt.

In seiner Antwort auf die Motion<sup>3</sup> untersuchte der Staatsrat die Praktikabilität des Vorschlags der Motionäre und die Vorteile, die er mit sich bringen würde. Weiter erinnerte er daran, dass selbst bei geringfügigen Änderungen oder bei einem Abtausch in der Bauzone die verbindlichen Grundsätze des kantonalen Richtplans eingehalten werden müssen und dass eine solche Änderung in jedem Fall dem Grundsatz der Planstabilität nach Artikel 21 Abs. 2 RPG unterliegt. Zudem ist es nicht möglich, von den überwiegenden öffentlichen Interessen abzuweichen, die von einer Änderung des ZNP berührt werden können. Dies gilt auch für die in der Motion nicht erwähnten Interessen.

---

<sup>2</sup> Siehe auch Art. 3 der Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1)

<sup>3</sup> [https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-62dad4792ff70/de\\_RCE\\_Motion\\_Pclard\\_Dorthe\\_Modification\\_LATEC.pdf](https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-62dad4792ff70/de_RCE_Motion_Pclard_Dorthe_Modification_LATEC.pdf).

---

Betreffend die Grundsätze für die Siedlungsentwicklung und im Hinblick auf die Einhaltung der seit 2014 im Bundesrecht definierten Grundsätze sieht der kantonale Richtplan vor, dass jede Erweiterung der Bauzone im Sinne von Artikel 15 RPG innerhalb des Siedlungsgebiets liegen sowie die Kriterien für die Dimensionierung und die Verdichtung und Aufwertung einhalten muss. Bei jeder Neueinzonung ist die Gemeinde somit verpflichtet, eine Studie über das Verdichtungspotenzial für alle Bauzonen des Gemeindegebiets zu erstellen, die belegt, dass die Einzonung trotz konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen (Überbauung aller unbebauten Bauzonenreserven und Durchführung des Grossteils der möglichen Verdichtungsmassnahmen) notwendig ist<sup>4</sup>. Darüber hinaus sind Erweiterungen der Bauzone gebunden an das Vorhandensein einer ausreichenden Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (mindestens Erschliessungsgütekasse D) und an die Festlegung einer Geschossflächenziffer (GFZ) im Gemeindebaureglement von mindestens 1,0 festgelegt ist oder dem Vorhandensein von reglementarischen Bestimmungen, die eine gleichwertige Dichte ermöglichen, sowie an die Definition einer Bautypologie, die an die festgelegte Bodennutzung angepasst ist.

Kurzum: Grundsätzlich muss jeder Neueinzonung, auch wenn sie sich auf eine kleine Fläche bezieht, eine Studie über das Verdichtungspotenzial vorausgehen, die alle Bauzonen der Gemeinde umfasst.

Um den Fällen Rechnung zu tragen, in denen eine geringfügige Änderung des ZNP einzig vorgenommen wird, um eine Umstrukturierung von Bauzonen vorzunehmen, die Mängel oder Einschränkungen aufweisen, welche die Entwicklungs- und Aufwertungsmöglichkeiten der betroffenen Grundstücke stark einschränken, hat die RIMU eine Praxis entwickelt, die darin besteht, ohne vorherige Studie über das Verdichtungspotenzial einen Abtausch in der Bauzone (Ein- und Auszonung von Abschnitten der Bauzone mit gleicher Nutzungsart und strikt gleicher Fläche) zuzulassen. Die Direktion hat strenge Kriterien festgelegt, damit die Genehmigung solcher Ausnahmefälle nicht dazu führt, dass die im kantonalen Richtplan konkretisierten Grundsätze des RPG umgangen werden.

In einem Urteil vom 4. August 2021<sup>5</sup> entschied das Kantonsgericht (KG) über die Zulässigkeit eines Abtauschs auf der Grundlage der von der RIMU definierten Kriterien. Das KG betonte gleich zu Beginn, dass das Abtauschsystem von begrenzter Tragweite sei und dass es sich keinesfalls um eine Verlängerung des Ausgleichssystems handeln könne, das durch Artikel 38a RPG eingerichtet worden war, um die Zeit bis zum Inkrafttreten eines kantonalen Richtplans nach Artikel 8 ff. RPG zu überbrücken. Es bestätigte weiter, dass ein Abtausch in der Bauzone, bei dem Abschnitte der Bauzone mit gleicher Nutzung und gleichwertiger Fläche gleichzeitig ein- und ausgezont werden, das Ziel hat, die Umstrukturierung von geografischen Bereichen zu ermöglichen, die Mängel oder Einschränkungen aufweisen, welche die Entwicklungs- und Aufwertungsmöglichkeiten der betroffenen Grundstücke stark einschränken. Es bestätigte in seinem Urteil, dass der Abtausch nur Abschnitte mit gleicher Nutzung betreffen könne, dass der Bereich im Siedlungsgebiet, dem der Abtausch zugutekommt, an die rechtskräftig ausgeschiedene Bauzone angrenzen, mindestens die Erschliessungsgütekasse D für den öffentlichen Verkehr aufweisen und über eine GFZ verfügen müsse, die im Gemeindebaureglement auf 1,0 oder mehr festgelegt ist, oder über Vorschriften, die eine gleichwertige Dichte erwarten lassen.

Aus dieser Rechtsprechung geht hervor, dass ausser in Fällen, die die vom KG festgehaltenen Bedingungen strikt erfüllen, jede Einzonung, egal welcher Fläche, von einer Studie über das Verdichtungspotenzial für alle Bauzonen der Gemeinde begleitet sein muss. Eine solche Studie erfordert eine gründliche und detaillierte Auseinandersetzung der Gemeinde mit dem Zustand ihrer Bausubstanz und den dafür geltenden Bauvorschriften, und impliziert die Berücksichtigung wichtiger Herausforderungen für die Siedlungsentwicklung nach innen, die nicht nur mit der Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung zusammenhängen, sondern auch mit der Wahrung öffentlicher Interessen, die unter die Spezialgesetzgebung fallen (insbesondere Kulturgüterschutz, Umweltschutz, Mobilität). Damit können die Gemeinden, die eine solche Studie erstellen müssen, nicht von der Vorprüfung befreit werden. Weiter ist es unerlässlich, dass das BRPA seine Rolle als Koordinationsstelle für Raumplanung wahnimmt,

---

<sup>4</sup> Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG; Blätter T101, S. 2, und T102, S. 1, des kantonalen Richtplans.

<sup>5</sup> 602 2021 12

---

indem es die Anhörung der betroffenen Ämter sicherstellt und für die Schlussprüfung ein Gesamtgutachten zuhanden der RIMU ausarbeitet.

Aus diesen Gründen schlägt der Gesetzesentwurf vor, dem Vorschlag zur Einführung eines beschleunigten Verfahrens für geringfügige Änderungen des ZNP zu folgen, diese Möglichkeit aber auf einen Abtausch in der Bauzone, der die vom KG in Erinnerung gerufenen Vorgaben erfüllt, zu beschränken.

## 2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

---

### **Art. 77 Abs. 2**

Es wird vorgeschlagen, den Begriff des Abtauschs im Gesetz zu definieren, die von der Rechtsprechung aufgestellten Kriterien jedoch im Ausführungsreglement festzulegen<sup>6</sup>, um die Anpassung dieser Kriterien zu erleichtern, sollten sich die im kantonalen Richtplan festgelegten Grundsätze oder die Rechtsprechung ändern.

Die Befreiung von der Vorprüfung für diesen Fall entspricht der Forderung der Motionäre, der Gemeinde zu erlauben, die entsprechende Änderung der ZNP direkt aufzulegen, wenn sie lediglich in einem ein- oder mehrmaligen Abtausch in der Bauzone besteht.

### **Art. 86 Abs. 1a**

Wie von den Motionären gewünscht, ist das BRPA am beschleunigten Verfahren nicht beteiligt. Das Amt bringt das Dossier mit anderen Worten nicht in Umlauf und es erstellt auch kein Gesamtgutachten.

Da jedoch, wie die Motionäre feststellten, auch in solchen Fällen öffentliche Interessen eine Rolle spielen können, wird vorgeschlagen, der RIMU die Möglichkeit zu geben, die betroffenen Dienststellen selbst direkt anzuhören, wenn sie dies für notwendig erachtet.

Kann der vorgeschlagene Abtausch nicht genehmigt werden, behält die RIMU die Möglichkeit, eine Veröffentlichung im Amtsblatt vorzunehmen, um der Gemeinde und den Betroffenen die Möglichkeit zu geben, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör wahrzunehmen (Art. 86 Abs. 2 RPBG und 34 RPBR).

Es erscheint hingegen logisch, bei der Schlussprüfung des Dossiers im Falle einer Beschwerde gegen die vorgenommene Änderung das übliche Verfahren anzuwenden, da dies automatisch dazu führt, dass das Verfahren komplizierter wird und länger dauert, sodass es nicht mehr beschleunigt durchgeführt werden kann. Im Rahmen der Untersuchung der Beschwerden (sofern sie zulässig sind) muss nämlich auf jeden Fall ein Schriftenwechsel mit eventueller Anhörung der betroffenen Dienststellen stattfinden, und eine Vorbereitung der Interessenabwägung muss vom BRPA im Rahmen eines Gesamtgutachten zuhanden der RIMU als Genehmigungs- und Beschwerdebehörde vorgenommen werden.

## 3 Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

---

Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

---

<sup>6</sup> Der Verordnungsentwurf zur Änderung des RPBR, nach Anpassung aufgrund der eingeschränkten Vernehmlassung, hat folgenden Wortlaut: Art. 30a (neu) – Der Sektor, dem der Abtausch in der Bauzone zugutekommt, muss: a) innerhalb des vom kantonalen Richtplan definierten Siedlungsgebiets und in Fortsetzung der bestehenden rechtmässigen Bauzone liegen; b) in einem Sektor liegen, der eine Erschliessungsqualität mit dem öffentlichen Verkehr von mindestens Erschliessungsgütekasse D aufweist c) über eine Geschossflächenziffer (Art. 130 Abs. 1 RPBG und Ziff. 8.2 Anhang IVHB) verfügen, die im Gemeindebaureglement auf mindestens 1,0 festgelegt ist oder über reglementarische Bestimmungen verfügen, die eine gleichwertige Dichte ermöglichen.

---

## **4 Finanzielle und personelle Folgen**

---

Die Gesetzesänderung, die hauptsächlich eine Verfahrensfrage zum Gegenstand hat, hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

## **5 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht**

---

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht und den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften zur Raumplanung.

Schliesslich ist der Entwurf europarechtskonform.

## Loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

du ...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **710.1**  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2023-DAEC-8 du Conseil d'Etat du 14 février 2023;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

### I.

L'acte RSF [710.1](#) (Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LA-TeC), du 02.12.2008) est modifié comme il suit:

***Art. 77 al. 2 (nouveau)***

<sup>2</sup> Les modifications du plan d'affectation des zones qui consistent uniquement en une ou plusieurs rocades dans la zone à bâtrir sont dispensées de l'examen préalable. Est considérée comme une rocade la mise en zone et le dézonage simultanés de parties de zones à bâtrir de même affectation, de surface équivalente et situées dans un même secteur géographique. Le Conseil d'Etat définit les critères auxquels doit répondre le secteur bénéficiant de la rocade.

**Art. 86 al. 1a** (*nouveau*)

<sup>1a</sup> Le Service n'établit pas de préavis de synthèse lorsque la modification du plan d'affectation des zones consiste uniquement en une ou plusieurs rocades dans la zone à bâtrir au sens de l'article 77 al. 2. Dans ce cas, la Direction consulte elle-même, au besoin, les services et organes intéressés. L'alinéa 1 est néanmoins applicable en cas de recours au sens de l'article 88 al. 1.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

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

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

## **Gesetz zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes**

*vom ...*

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **710.1**  
Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DAEC-8 des Staatsrats vom 14. Februar 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

### **I.**

Der Erlass SGF 710.1 (Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG), vom 02.12.2008) wird wie folgt geändert:

#### ***Art. 77 Abs. 2 (neu)***

<sup>2</sup> Änderungen des Zonennutzungsplans, die lediglich aus ein- oder mehrmaligem Abtausch in der Bauzone bestehen, sind von der Vorprüfung befreit. Als Abtausch gilt die gleichzeitige Ein- und Auszonung von Abschnitten der Bauzone mit gleicher Nutzung, gleichwertiger Fläche und Lage in einem gleichen geografischen Bereich. Der Staatsrat legt die Kriterien fest, die der Bereich erfüllen muss, in dem ein solcher Abtausch durchgeführt wird.

#### ***Art. 86 Abs. 1a (neu)***

<sup>1a</sup> Das Amt erstellt kein Gesamtgutachten, wenn die Änderung des Zonennutzungsplans lediglich in einem ein- oder mehrmaligen Abtausch in der Bauzone gemäss Artikel 77 Abs. 2 besteht. In diesem Fall hört die Direktion selbst nötigenfalls die betreffenden Ämter und Organe an. Im Falle einer Beschwerde gemäss Artikel 88 Abs. 1 ist jedoch Absatz 1 anwendbar.

## **II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## **III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## **IV.**

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

<u>Annexe</u>	<u>Anhang</u>
<b>GRAND CONSEIL</b>	<b>2023-DAEC-8</b>
<b>Projet de loi :</b>	<b>GROSSER RAT</b>
<b>Modification LATeC - procédure accélérée modifications mineures PAZ</b>	<b>Gesetzesentwurf:</b>
<i>Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-004</i>	<b>Änderung RPBG - beschleunigtes Verfahren bei geringfügigen Änderungen ZNP</b>
<hr/>	<hr/>
<b>Présidence :</b> Marmier Bruno	<b>Präsidium:</b> Marmier Bruno
<b>Membres :</b> Bürgisser Nicolas, Dorthe Sébastien, Fahrni Marc, Fettebert David, Gaillard Bertrand, Mesot Roland, Moussa Elias, Pasquier Nicolas, Senti Julia, Zermatten Estelle.	<b>Mitglieder:</b> Bürgisser Nicolas, Dorthe Sébastien, Fahrni Marc, Fettebert David, Gaillard Bertrand, Mesot Roland, Moussa Elias, Pasquier Nicolas, Senti Julia, Zermatten Estelle.
<b>Entrée en matière</b>	<b>Eintreten</b>
La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.	Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.
<b>Propositions acceptées (projet bis)</b>	<b>Angenommene Anträge (projet bis)</b>
La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :	Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:
<b>Art. 77 al. 2 (nouveau)</b>	<b>Art. 77 Abs. 2 (neu)</b>
<p><sup>2</sup> Les modifications du plan d'affectation des zones qui consistent uniquement en une ou plusieurs rocades <u>dans la zone à bâtrir à l'intérieur du territoire d'urbanisation</u> sont dispensées de l'examen préalable. Est considérée comme une rocade la mise en zone et le dézonage simultanés de parties de zones à bâtrir de même affectation, de surface équivalente et situées dans un même secteur géographique. Le Conseil d'Etat définit les critères auxquels doit répondre le secteur bénéficiant de la rocade.</p>	<p><sup>2</sup> Änderungen des Zonennutzungsplans, die lediglich aus ein- oder mehrmaligem Abtausch <u>in der Bauzone innerhalb des Siedlungsgebiets</u> bestehen, sind von der Vorprüfung befreit. Als Abtausch gilt die gleichzeitige Ein- und Auszonung von Abschnitten der Bauzone mit gleicher Nutzung, gleichwertiger Fläche und Lage in einem gleichen geografischen Bereich. Der Staatsrat legt die Kriterien fest, die der Bereich erfüllen muss, in dem ein solcher Abtausch durchgeführt wird.</p>

## **Art. 86 al. 1a (nouveau)**

<sup>1a</sup> Le Service n'établit pas de préavis de synthèse lorsque la modification du plan d'affectation des zones consiste uniquement en une ou plusieurs rocades ~~dans la zone à bâtrir à l'intérieur du territoire d'urbanisation~~ au sens de l'article 77 al. 2. Dans ce cas, la Direction consulte elle-même, au besoin, les services et organes intéressés. L'alinéa 1 est néanmoins applicable en cas de recours au sens de l'article 88 al. 1.

### **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).

### **Propositions refusées**

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

### **Amendements**

## **Art. 77 al. 2 (nouveau)**

<sup>2</sup> Les modifications du plan d'affectation des zones qui consistent uniquement en une ou plusieurs rocades ~~dans la zone à bâtrir~~ sont dispensées de l'examen préalable. Est considérée comme une rocade la mise en zone et le dézonage simultanés de parties de zones à bâtrir de même affectation, de surface équivalente et situées dans un même secteur géographique. Le Conseil d'Etat définit les critères auxquels doit répondre le secteur bénéficiant de la rocade.

## **A3**

## **Art. 86 Abs. 1a (neu)**

<sup>1a</sup> Das Amt erstellt kein Gesamtgutachten, wenn die Änderung des Zonennutzungsplans lediglich in einem ein- oder mehrmaligen Abtausch ~~in der Bauzone innerhalb des Siedlungsgebiets~~ gemäss Artikel 77 Abs. 2 besteht. In diesem Fall hört die Direktion selbst nötigenfalls die betreffenden Ämter und Organe an. Im Falle einer Beschwerde gemäss Artikel 88 Abs. 1 ist jedoch Absatz 1 anwendbar.

### **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.

### **Abgelehnte Anträge**

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

### **Änderungsanträge**

## **Art. 77 Abs. 2 (neu)**

## **A1**

<sup>2</sup> Änderungen des Zonennutzungsplans, die lediglich aus ein- oder mehrmaligem Abtausch ~~in der Bauzone~~ bestehen, sind von der Vorprüfung befreit. Als Abtausch gilt die gleichzeitige Ein- und Auszonung von Abschnitten der Bauzone mit gleicher Nutzung, gleichwertiger Fläche und Lage in einem gleichen geografischen Bereich. Der Staatsrat legt die Kriterien fest, die der Bereich erfüllen muss, in dem ein solcher Abtausch durchgeführt wird.

## Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

### Première lecture

La proposition A2, opposée à la proposition A1, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

**A2  
A1**

Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A1 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention (décision tacite).

**A3  
CE**

Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (stillschweigend).

---

*Le 28 avril 2023*

*Den 28. April 2023*



## Message 2022-DSAS-85

22 novembre 2022

### **du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère)**

#### **1. Introduction**

Par motion déposée et développée le 21 août 2020 (2020-GC-124), le député Grégoire Kubski a demandé au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de la Confédération pour exiger de modifier la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG), ceci dans le but de permettre le rallongement du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère après l'accouchement.

Appuyé par 15 cosignataires, l'auteur de la motion constate que le cadre légal actuel permet uniquement de prolonger la durée du versement de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation ininterrompue du nouveau-né durant deux semaines au moins immédiatement après sa naissance (16c al. 3 LAPG). Toutefois, cela ne règle pas la problématique actuelle des mères qui doivent subir une hospitalisation prolongée après leur accouchement quand bien même cette dernière a les mêmes conséquences, à savoir l'impossibilité de s'occuper du nouveau-né.

Dans l'alignement du régime actuel de la LAPG en cas d'hospitalisation d'un nouveau-né et de l'initiative similaire déposée par le canton Vaud auprès du Parlement fédéral<sup>1</sup>, ce droit devrait également pouvoir être revendiqué en cas d'hospitalisation de plus de deux semaines de la mère après l'accouchement.

#### **2. Commentaire**

Le droit à l'allocation de maternité est réglé aux articles 16b et suivants de la LAPG. Ces derniers disposent que les femmes exerçant une activité lucrative ont droit à une allocation de maternité sous la forme d'indemnités journalières s'élevant à 80% de leur revenu moyen. Ce droit à l'allocation de maternité prend effet le premier jour de l'accouchement. Il s'éteint le 98<sup>e</sup> jour à partir du jour où il a été octroyé ou de manière anticipée si la femme reprend une activité lucrative avant la fin du délai.

La LAPG prévoyait, sous son ancien droit, qu'en cas d'hospitalisation prolongée du nouveau-né (dès deux semaines), la mère pouvait demander l'ajournement du versement de l'allocation de maternité jusqu'au moment où l'enfant rentrait à la maison. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, une modification de la LAPG est entrée en vigueur donnant droit à une prolongation de la durée du versement de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation prolongée du nouveau-né (article 16c LAPG). Lorsque le nouveau-né doit être hospitalisé de façon ininterrompue pendant deux semaines au moins et que la mère prévoyait de reprendre une activité lucrative au terme de son congé maternité, le versement de l'allocation de maternité est prolongé de la durée équivalente à celle de l'hospitalisation du nouveau-né, mais au maximum de 56 jours.

Dans son message du 30 novembre 2018 relatif à la modification de la LAPG, le Conseil fédéral n'avait pas jugé nécessaire de permettre une prolongation de l'allocation de maternité lorsque la durée d'hospitalisation de la mère était prolongée (FF 2019 p. 141ss). Le Conseil fédéral relevait que «seul l'état de santé de l'enfant permet l'ajournement et non celui de la mère, même si une hospitalisation prolongée de cette dernière a les mêmes conséquences, à savoir l'impossibilité de s'occuper du nouveau-né. Mais dans ces cas-là, l'allocation de maternité à laquelle la mère a droit exclut le versement des indemnités journalières d'autres assurances sociales (assurance-invalidité ou accident par exemple). Lorsque le droit à l'allocation de maternité est échu, ce sont les autres assurances qui prennent le relais si la mère est encore en incapacité de travail.»

Le Conseil fédéral rappelait également que «le droit au salaire fondé sur l'article 324a du code des obligations (CO), relatif à l'empêchement de travailler, est plafonné à trois semaines pendant la première année de service et dépend par la suite de la libre appréciation des juges.»

Il constatait de plus que «l'option la mieux à même d'éviter les inégalités de traitement, qui serait aussi la moins coûteuse et qui ne placerait pas le paiement du salaire à la seule charge des employeurs, consisterait à prévoir, dans la LAPG, une prolongation du droit à l'allocation de maternité».

<sup>1</sup> <https://www.parlement.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20220301>

Concernant la durée de la prolongation, le Conseil fédéral relevait «qu'il n'est pas souhaitable de prolonger le versement de l'allocation de maternité et de prévoir un droit au congé sans limite dans le temps. Il est donc nécessaire de fixer une période adéquate qui permette de couvrir la grande majorité des cas. Une prise en charge complète dans tous les cas n'est pas légitime, car des hospitalisations prolongées peuvent aller jusqu'à une année, voire au-delà, et on peut s'attendre à ce qu'une autre solution soit trouvée pour ces situations très difficiles. En outre, accorder des prestations d'assurances sociales sans fixer de terme irait à l'encontre du régime des APG. Tout comme le versement de l'allocation de maternité est limité à 98 jours, sa prolongation doit également être limitée dans le temps».

Ces considérations peuvent s'appliquer par analogie à la demande de prolongation des APG suite à l'hospitalisation de la mère. En effet, une distinction entre le régime s'appliquant au nouveau-né et celui s'appliquant à la mère apparaît comme peu défendable, les deux engendrant les mêmes conséquences.

Le 26 janvier 2022, le canton de Vaud a exercé son droit constitutionnel d'initiative en soumettant à l'Assemblée fédérale l'«Initiative cantonale vaudoise visant à proposer une modification de la LAPG dans le but de permettre aux femmes présentant des complications importantes suite à l'accouchement de prolonger leur congé de maternité au prorata de la durée de leur hospitalisation ». Cette initiative demande la révision partielle de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG), du règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG) et du Code des obligations (CO) afin d'introduire la possibilité d'une prolongation de l'allocation de maternité et de son congé en cas d'hospitalisation de plus de deux semaines de la mère après l'accouchement.

Afin de disposer d'une réglementation applicable de manière coordonnée entre l'hospitalisation prolongée du nouveau-né et de la mère, le canton de Vaud propose d'octroyer des APG prolongées de 56 jours au plus à l'instar de ce qui est prévu en cas d'hospitalisation du nouveau-né, et de compléter le CO, ainsi que le RAPG. Le droit s'éteint dans tous les cas à la fin du 154<sup>e</sup> jour après l'accouchement ou avant si la mère recommence à travailler ou décède. A l'extinction de ce droit, interviennent alors l'assurance-maladie et éventuellement l'assurance-invalidité. La LAPG prévoit d'ailleurs un ordre d'intervention des assurances sociales et spécifie la primauté de l'allocation maternité (art. 16g al. 1 LAPG).

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de déposer une initiative cantonale afin d'introduire la possibilité d'une prolongation de l'allocation de maternité dans le cas où la mère est hospitalisée de manière prolongée. Cela permettra aux femmes concernées de ne pas se retrouver dans une situation précaire à la fin du congé

maternité si elles ne peuvent reprendre directement leur activité lucrative tout en disposant du temps nécessaire pour s'occuper du nouveau-né durant ses premiers mois de vie. De plus, le canton de Vaud ayant déjà déposé une initiative cantonale similaire, l'adoption du présent projet de décret permettrait de donner plus de poids à la demande de modification auprès de l'Assemblée fédérale.

Le nombre de femmes concernées n'a pas été évalué au niveau national. L'on ignore donc les coûts, soit les répercussions sur une éventuelle augmentation des cotisations aux APG. L'initiative relève uniquement que les cas sont peu nombreux. Dans le canton de Fribourg, le nombre de cas d'hospitalisations de 21 jours ou plus sont de 3 pour les années 2017 et 2018 et de 2 pour l'année 2019.

### **3. Conclusion**

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le présent projet de décret.

---



## Botschaft 2022-DSAS-85

22. November 2022

### **des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Dekrets über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs bei längerem Spitalaufenthalt der Mutter)**

#### **1. Einleitung**

Mit einer am 21. August 2020 eingereichten und begründeten Motion (2020-GC-124) ersuchte Grossrat Grégoire Kubski den Staatsrat, sich beim Bund für eine Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz (EOG) vom 25. September 1952 im Hinblick auf eine Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs bei längerem Spitalaufenthalt der Mutter nach der Niederkunft einzusetzen.

Unterstützt von 15 Mitunterzeichnenden stellt der Motionär fest, dass der heutige gesetzliche Rahmen eine längere Ausrichtung der Mutterschaftentschädigung nur dann zulässt, wenn das Neugeborene unmittelbar nach der Geburt ununterbrochen während mindestens zwei Wochen im Spital bleiben muss (Art. 16c Abs. 3 EOG). Das löst jedoch nicht das derzeitige Problem der Mütter, die längere Zeit nach der Entbindung im Spital bleiben müssen, was ja die gleichen Folgen für sie hat, nämlich sich nicht um das Neugeborene kümmern zu können.

In Anlehnung an die heutige Regelung des EOG bei Spitalaufenthalt eines Neugeborenen und die ähnliche Initiative, die der Kanton Waadt beim Bundesparlament eingereicht hat<sup>1</sup>, sollte dieses Recht auch bei einem mehr als zweiwöchigen Spitalaufenthalt der Mutter nach der Entbindung geltend gemacht werden können.

#### **2. Kommentar**

Der Anspruch auf Mutterschaftentschädigung ist in den Artikeln 16b folgende des EOG geregelt. Demnach haben erwerbstätige Frauen Anspruch auf Mutterschaftentschädigung in Form eines Taggelds von 80% ihres durchschnittlichen Erwerbseinkommen. Dieser Anspruch auf Mutterschaftentschädigung entsteht am Tag der Niederkunft und endet am 98. Tag nach seinem Beginn oder vorher, wenn die Mutter vor Ablauf der Frist wieder eine Erwerbstätigkeit aufnimmt.

Das EOG sah nach altem Recht vor, dass die Mutter bei einem längeren Krankenhausaufenthalt des Neugeborenen (ab zwei Wochen) beantragen konnte, dass die Zahlung der Mutterschaftentschädigung bis zum Zeitpunkt der Rückkehr des Kindes nach Hause aufgeschoben wird. Mit der am 1. Juli 2021 in Kraft getretenen EOG-Änderung kann die Dauer der Ausrichtung bei längerer Hospitalisierung des Neugeborenen verlängert werden (Artikel 16c EOG). Bleibt das Neugeborene unmittelbar nach der Geburt ununterbrochen während mindestens zwei Wochen im Spital und hat die Mutter beschlossen, nach Ende des Mutterschaftsurlaubs wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, so verlängert sich die Dauer der Ausrichtung der Mutterschaftentschädigung um die Dauer der Hospitalisierung des Neugeborenen, höchstens aber um 56 Tage.

In seiner Botschaft vom 30. November 2018 zur Änderung des EOG hatte der Bundesrat eine Verlängerung der Mutterschaftentschädigung bei längerem Spitalaufenthalt der Mutter nicht für notwendig erachtet (BBl 2019 S. 141ff.). Der Bundesrat gab zu bedenken, dass «einzig der Gesundheitszustand des Kindes und nicht jener der Mutter den Aufschub begründen kann, selbst wenn die Konsequenzen eines längeren Spitalaufenthalts der Mutter die gleichen sind, nämlich, dass sie sich nicht um das Neugeborene kümmern kann. Doch in diesem Fall schliesst die Mutterschaftentschädigung Taggeldzahlungen anderer Sozialversicherungen (z. B. Invalidenversicherung oder Unfallversicherung) aus. Die anderen Versicherungen kommen erst zum Tragen, wenn der Anspruch auf die Mutterschaftentschädigung erloschen und die Mutter immer noch arbeitsunfähig ist».

Der Bundesrat wies auch auf Folgendes hin: «Der Lohnanspruch nach Artikel 324a des Obligationenrechts (OR) bei Verhinderung des Arbeitnehmers ist im ersten Dienstjahr auf drei Wochen beschränkt und liegt danach im Ermessen der Gerichte».

Weiter stellte er fest, die Variante, mit der Ungleichbehandlungen am besten verhindert werden könnten, die zudem am wenigsten kosten würde und bei welcher der Arbeitgeber nicht allein für die Lohnfortzahlung aufkommen müsste,

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20220301>

bestehe darin, im EOG eine längere Ausrichtung der Mutterschaftsentschädigung zu verankern.

Zur Dauer der Anspruchsverlängerung äusserte sich der Bundesrat wie folgt: «Es ist nicht wünschenswert, die Ausrichtung der Mutterschaftsentschädigung und den Anspruch auf Mutterschaftsurlaub zeitlich unbegrenzt zu verlängern. Es gilt somit, einen angemessenen Zeitraum festzulegen, der die meisten Fälle abdeckt. Eine vollständige Übernahme aller Fälle ist nicht möglich, denn längere Spitalaufenthalte können bis zu einem Jahr oder mehr dauern. In solchen besonders schweren Fällen kann erwartet werden, dass andere Lösungen gefunden werden. Versicherungsleistungen zu gewähren, ohne eine Frist dafür festzulegen, würde überdies dem System der Taggeldversicherungen widersprechen. Wie die Ausrichtung der Mutterschaftsentschädigung auf 98 Tage beschränkt ist, so soll auch die Verlängerung zeitlich begrenzt werden».

Diese Argumente können sinngemäss auch für die Verlängerung des Anspruchs auf Erwerbsersatz infolge eines längeren Spitalaufenthalts der Mutter gelten. Die Unterscheidung zwischen einem Spitalaufenthalt des Neugeborenen und einem der Mutter ist denn auch nur schwer zu rechtfertigen, weil beide die gleichen Konsequenzen haben.

Am 26.Januar 2022 nahm der Kanton Waadt sein verfassungsmässiges Initiativrecht wahr und unterbreitete der Bundesversammlung eine Standesinitiative «Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs bei schweren Komplikationen nach der Geburt um die Dauer des Spitalaufenthalts. Entsprechende Änderung des Erwerbsersatzgesetzes». Mit dieser Initiative wird gefordert, das Erwerbsersatzgesetz (EOG), die Erwerbsersatzordnung (EOV) und das Obligationenrecht (OR) dahingehend zu ändern, dass der Anspruch auf Erwerbsersatz bei einem über zweiwöchigen Spitalaufenthalt der Mutter nach der Geburt verlängert wird.

Um die Regelungen bei längerem Spitalaufenthalt des Neugeborenen und der Mutter zu harmonisieren, sollte nach dem Vorschlag des Kantons Waadt der Erwerbsersatz auch bei längerem Spitalaufenthalt der Mutter um bis zu 56 Tage verlängert werden. Auch sollten das OR und die EOV entsprechend ergänzt werden. Der Anspruch erlischt in jedem Fall am 154. Tag nach der Geburt bzw. mit der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit der Mutter oder deren Tod. Nach Erlöschen des Anspruchs greifen dann die Krankenversicherung und eventuell die Invalidenversicherung. Das EOG sieht übrigens eine Interventionsfolge der Sozialversicherungen vor und hält den Vorrang der Mutterschaftsentschädigung fest (Art. 16g Abs. 1 EOG).

Aus diesen Gründen schliesst sich der Staatsrat dem Vorschlag an, eine Standesinitiative für die Einführung einer möglichen Verlängerung der Mutterschaftsentschädigung im Fall eines längeren Spitalaufenthalts der Mutter einzureichen.

Dadurch kann vermieden werden, dass die betroffenen Mütter nach Ablauf des Mutterschaftsurlaubs in eine prekäre Lage geraten, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit nicht sofort wieder aufnehmen können, und es verschafft ihnen auch die nötige Zeit, um sich in den ersten Lebensmonaten um das Neugeborene zu kümmern. Nachdem der Kanton Waadt schon eine ähnliche Standesinitiative eingereicht hat, könnte zudem dem Änderungsantrag vor der Bundesversammlung mehr Gewicht verliehen werden.

Da keine Daten darüber vorliegen, wie viele Frauen schweizweit betroffen sind, ist nicht bekannt, wie viel die verlangte Änderung kosten würde bzw. ob der EO-Beitragssatz erhöht werden müsste. Fest steht jedoch, dass die Fallzahlen niedrig sind. Im Kanton Freiburg waren in den Jahren 2017 und 2018 je drei Spitalaufenthalte von 21 Tagen oder mehr zu verzeichnen, im Jahr 2019 waren es zwei.

### 3. Fazit

Der Staatsrat lädt Sie demzufolge ein, diesen Dekretsentwurf anzunehmen.

---

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale  
à l'Assemblée fédérale (Prolongation du congé maternité  
en cas d'hospitalisation prolongée de la mère)**

*du...*

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: —

Modifié(s): —

Abrogé(s): —

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu la motion 2020-GC-124 de Kubska Grégoire intitulée «Prolongation du congé maternité en cas de d'hospitalisation prolongée de la mère»;

Vu le message 2022-DSAS-85 du Conseil d'Etat du 22 novembre 2022;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative bei  
der Bundesversammlung (Verlängerung des Mutterschafts-  
urlaubs bei längerem Spitalaufenthalt der Mutter)**

*vom...*

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: —

Geändert: —

Aufgehoben: —

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

gestützt auf die Motion 2020-GC-124 von Grossrat Grégoire Kubska «Verläng-  
erung des Mutterschaftsurlaubs bei längerem Spitalaufenthalt der Mutter»;

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-85 des Staatsrats vom 22. November 2022;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## I.

### Art. 1

<sup>1</sup> S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

—  
*Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires visant à intégrer dans la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain, dans le règlement sur les allocations pour perte de gain et dans le Code des obligations la prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère après l'accouchement.*  
—

### Art. 2

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

## II.

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

## III.

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

## IV.

Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

Il entre en vigueur dès sa promulgation.

## I.

### Art. 1

<sup>1</sup> Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—  
*Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind, um die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs bei längerem Spitalaufenthalt der Mutter nach der Geburt im Bundesgesetz über den Erwerbsersatz, in der Erwerbsersatzverordnung und im Obligationenrecht zu verankern.*  
—

### Art. 2

<sup>1</sup> Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

## II.

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## III.

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

<u>Annexe</u>	<u>Anhang</u>
<b>GRAND CONSEIL</b>	<b>2022-DSAS-85</b>
<b>Projet de décret :</b> Décret relatif à une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère)	<b>GROSSER RAT</b>
<i>Propositions de la commission ordinaire CO-2023-001</i>	<b>2022-DSAS-85</b>
<hr/>	<hr/>
<b>Présidence :</b> Katharina Thalmann-Bolz	<b>Präsidium:</b> Katharina Thalmann-Bolz
<b>Membres :</b> Catherine Beaud, Flavio Bortoluzzi, Andreas Freiburghaus, Grégoire Kubski, Sandra Lepori, Alexandre Berset, Alizée Rey, Stéphane Sudan, Sophie Tritten, Estelle Zermatten	<b>Mitglieder:</b> Catherine Beaud, Flavio Bortoluzzi, Andreas Freiburghaus, Grégoire Kubski, Sandra Lepori, Alexandre Berset, Alizée Rey, Stéphane Sudan, Sophie Tritten, Estelle Zermatten
<b><u>Entrée en matière</u></b>	<b><u>Eintreten</u></b>
Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.	Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsuntwurf einzutreten.
<b><u>Vote final</u></b>	<b><u>Schlussabstimmung</u></b>
Par 11 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.	Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsuntwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.
<b><u>Catégorisation du débat</u></b>	<b><u>Kategorie der Behandlung</u></b>
La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).	Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.
<hr/>	<hr/>
<b><i>Le 15 mars 2023</i></b>	<b><i>Den 15. März 2023</i></b>



## Rapport 2023-DSAS-27

2 mai 2023

Préservation du bien-être des personnes âgées dans les homes et dans les hôpitaux en période d'épidémie (Rapport sur postulat 2020-GC-125)

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2020-GC-125 Ducotterd Christian / Glasson Benoît.*

### Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>2</b>
1.1	Résumé du postulat	2
1.2	Rappel de la stratégie de gestion du Covid-19 et des mesures de lutte contre les infections dans les EMS du Canton	2
<b>2</b>	<b>Mandat Evaluanda</b>	<b>4</b>
2.1	Objectifs	4
2.2	Méthodologie	4
<b>3</b>	<b>Constats, conclusions et recommandations du rapport Evaluanda</b>	<b>5</b>
3.1	Résumé des constats des impacts des mesures sur le bien-être et le vécu des résident-e-s et de leurs familles	5
3.2	Conclusions du rapport Evaluanda	5
3.3	Mesures d'amélioration proposées par Evaluanda pour une future crise sanitaire	6
<b>4</b>	<b>Position du Conseil d'Etat en regard des mesures proposées</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Conclusion</b>	<b>9</b>

# 1 Introduction

---

## 1.1 Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 24 août 2020, les députés Christian Ducotterd et Benoît Glasson mettent en exergue les mesures de restrictions des visites au sein des EMS et des hôpitaux fribourgeois lors des pics épidémiologiques du virus SAS-Cov-2 (COVID 19) afin de protéger les personnes âgées, et soulignent les impacts de ces mesures sur leur bien-être. Ils relèvent la difficulté à mettre en place en urgence des mesures capables de concilier protection de la santé en période de pandémie tout en préservant le bien-être des personnes âgées et demandent au Conseil d'Etat de mener une étude sur le sujet.

Cette étude doit permettre de définir les problèmes rencontrés lors de l'épidémie du coronavirus et lors d'éventuelles autres propagations durant lesquelles des mesures de confinement devraient être mises en place et ceci sans l'urgence. La réalisation de cette étude doit également permettre de mettre en place des mesures conciliant protection de la santé et bien-être.

Dans sa réponse au postulat, le Conseil d'Etat résume la situation 2020-2021 avec les actions mises en place et leurs effets sur les résident-e-s et le personnel des EMS. Il confirme la volonté de tirer les enseignements de l'expérience acquise jusqu'à présent dans la gestion de cette crise et de mener une réflexion approfondie afin d'évaluer et définir si des mesures permettant de mieux concilier la santé physique et psychique des personnes à risque et de leur proches, ainsi que la nécessité de garantir le bon fonctionnement des EMS, des institutions et des hôpitaux pourraient être mises en place si le canton devait à nouveau faire face à des situations similaires dans le futur.

Afin de réaliser cette étude et de tirer des enseignements de l'expérience acquise, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a confié à Evaluanda SA un mandat (rapport Evaluanda) pour réaliser un recueil de données qualitatives auprès d'un échantillon de personnes et de leurs proches concernés dans 10 EMS et une institution hébergeant des personnes âgées ayant vécu la mise en place des mesures en lien avec la gestion de la pandémie de Covid-19. Dans ce cadre, des mesures sont proposées.

## 1.2 Rappel de la stratégie de gestion du Covid-19 et des mesures de lutte contre les infections dans les EMS du Canton

Le rapport Evaluanda couvre uniquement un aspect de la gestion cantonale de la pandémie, à savoir l'impact des mesures sur le bien-être psychosocial et le vécu subjectif des personnes résidentes en EMS, de leur famille et les expériences des directions de ces établissements en lien avec les mesures de restriction et limitations des contacts. Pour inscrire ce rapport dans un contexte plus large, il convient donc de rappeler la stratégie de lutte contre le Covid-19 du canton ainsi que les mesures qui en découlent, avec un focus sur les EMS.

De manière générale, la stratégie cantonale de lutte contre le Covid-19 consistait à :

- > **Protéger et préserver la santé de la population** et limiter le fardeau de la maladie par des mesures de prévention (vaccination, port de masque, hygiène des mains, distanciation sociale).
- > **Interrompre les chaînes de transmission** par le TTIQ (testing, tracing, mise en isolement des personnes infectées et mise en quarantaine des contacts) et lutter contre des flambées dans les lieux publics, institutions, entreprises et lieux de formation du canton.
- > **Assurer les soins** pour les patient-e-s en préservant et en augmentant les capacités du système de santé.
- > **Informier et sensibiliser** le grand public par des mesures de communication (conférences et communiqués de presse, site internet, annonces et campagnes dans les médias et réseaux sociaux, points d'information dans divers lieux) et par la mise à disposition d'une hotline Covid-19.

---

Dès le début de la crise du Covid-19, les EMS ont été au centre des préoccupations des organes de gestion de la crise sanitaire du canton. Avec la mise en place, durant la première vague, de l'organe de conduite sanitaire Covid (OCS), subordonné à l'OCC, une cellule spécifique coordonnait notamment les besoins des EMS et des institutions spécialisées pour personnes en situation de handicap. Cette cellule appelée « Groupe Institution à risque (GIR) » était en contact étroit avec les réseaux de santé, les EMS et l'organisation faitière des EMS (AFIPA) et des soins à domicile (AFAS) aujourd'hui réunies dans une association faitière (AFISA). Le GIR était présidé par le préfet de la Sarine, soutenu notamment par une spécialiste du Service de la prévoyance sociale.

Avec la fin de la situation extraordinaire et avec la création de la Task Force Sanitaire (TFSan) en juin 2020, la responsabilité du domaine sanitaire et social est revenue aux services de la DSAS. Une responsable d'un réseau de santé et la secrétaire générale de l'AFIPA ont été intégrées à la TFSan, présidée par le médecin cantonal et la secrétaire générale de la DSAS. Le bras opérationnel de la TFSan comportait une cellule spécifique au profit des institutions à risque (IR) soit les EMS, les institutions telles que foyers d'hébergement dans le domaine de l'asile, institutions sociales telles que la Tuile ou Banc public, institutions spécialisées pour personnes en situation de handicap et d'addiction, institutions religieuses, crèches, accueils extrascolaires, structures pénitentiaires. La cellule IR établissait des directives et recommandations, veillait à la mise en œuvre des plans de protection et assurait la communication à l'attention de ces structures. Lors de flambées, une équipe mobile était à disposition des IR pour apporter un soutien opérationnel sur le terrain.

Afin d'unifier les pratiques dans les EMS, un groupe d'expert-e-s incluant notamment un médecin référent a été créé, dont la tâche consistait à élaborer des directives, en se basant notamment sur les décisions et recommandations fédérales. La stratégie de maintien en EMS visait notamment à éviter la souffrance par un acharnement thérapeutique et un transfert dans une structure de soins aiguë qui ne correspondait pas, pour la majorité des résident-e-s, à leur volonté. Ces transferts étaient limités à des situations cliniques avec un projet thérapeutique ou lorsqu'un EMS ne pouvait plus remplir sa mission par un manque de personnel qualifié.

Les résident-e-s des EMS sont des personnes à haut risque de développer des formes graves de la maladie et la vie en collectivité augmente leur risque de contracter le virus. L'objectif de la stratégie du Canton était dans un premier temps de limiter le fardeau de la maladie dans ces institutions, d'éviter la souffrance et des décès par des mesures d'ordre épidémiologique. Elle consistait à soutenir les EMS dans la mise en œuvre des plans de protection. Ces plans de protection définissaient les précautions standards, c'est-à-dire le fondement de la prévention des infections à appliquer en permanence.

Avant la vaccination, les mesures visaient notamment à éviter le contact des résident-e-s avec des personnes (potentiellement) infectées. Elles avaient également pour objectif d'éviter et de limiter l'impact des flambées et d'assurer les soins, palliatifs ou autres, afin que les résident-e-s restent dans leurs lieux de vie, évitant ainsi un transfert dans un hôpital sans indication médicale et sans projet thérapeutique.

Lors de la première vague (mars à mai 2020), les mesures adoptées ont été les plus drastiques. En effet, le brassage de la population a été réduit au maximum par un semi-confinement qui a fermé les écoles, les EMS, et tous les lieux publics de rencontre entre les personnes comme les lieux culturels et les salles de sport. Face à un virus nouveau, virulent et hautement contagieux, ces mesures ont été fondamentales pour endiguer une première fois la pandémie en Suisse, réduire l'ampleur de la vague, éviter une surcharge du système de santé et permettre un retour à une quasi-normalité le 16 avril, c'est-à-dire un mois après leur mise en place.

La mortalité des résident-e-s des EMS a été importante pendant cette période (44 % des décès totaux), cependant lorsqu'on compare avec l'Italie du nord qui, par rapport à la Suisse, a tardé à édicter un confinement, les dégâts ont été limités en Suisse. On peut donc en déduire que les mesures drastiques de fermeture du 16 mars, décidées par la Confédération, ont permis de réduire l'ampleur de la vague et par conséquent la mortalité dans les EMS suisses et du canton et de protéger les plus vulnérables. Evidemment, ce « semi-lockdown » n'a pas permis à la population d'acquérir une immunité contre le virus et il fallait donc s'attendre à des vagues pandémiques après la fin de la période extraordinaire.

L'évolution de la pandémie dans les EMS a prouvé l'efficacité des mesures de limitations des contacts comme l'exemple de l'interdiction des visites (« fermeture » des EMS) l'a démontré : pendant l'été 2020, entre la 1ère et la 2ème vague, le virus sévissait dans les institutions, ce qui avait comme conséquence que des unités entières de résident-e-s ont dû être évacuées à l'hôpital car les EMS ne pouvaient plus gérer les situations et manquaient de personnel pour les soigner. Avec la décision de fermeture prise en automne 2020 par le Conseil d'Etat pendant la 2ème vague, la plus grave en termes de malades et de décès, plus aucune évacuation d'unité ne s'avérait nécessaire et le taux de mortalité dans les EMS par rapport à la mortalité au sein de la population générale a chuté de 90% à 54%.

## 2 Mandat Evaluanda

---

### 2.1 Objectifs

Dans l'objectif de tirer les enseignements de l'expérience acquise dans la gestion de la crise sanitaire et de proposer des mesures d'amélioration, un mandat a été confié à la société Evaluanda afin de recueillir et d'analyser des informations qualitatives auprès des résident-e-s d'un échantillon d'EMS ainsi qu'auprès des proches de résident-e-s ayant vécu la mise en place des mesures en lien avec la gestion de la pandémie de COVID-19, entre l'été 2020 et début 2022. L'évaluation s'est déroulée de novembre 2021 à mars 2022.

### 2.2 Méthodologie

La méthodologie retenue est basée, en premier lieu, sur une analyse documentaire qui visait à référencer l'ensemble des étapes et mesures prises dans le canton de Fribourg et en particulier dans les EMS pour lutter contre la propagation de la pandémie. Il s'agissait d'analyser l'ensemble des documents transmis par la TFSan (directives cantonales, mesures d'assouplissements, copie de mail aux EMS) et ainsi de contextualiser les témoignages de résident-e-s et de leur famille.

Des interviews avec le médecin cantonal et la responsable de la cellule IR sur la stratégie et l'organisation cantonale ont été menées pour compléter l'analyse documentaire.

La deuxième partie de l'évaluation a été consacrée à un recueil d'informations qualitatives. Des entretiens semi-structurés ont ainsi été menés avec des directions et des responsables de soins, des résident-e-s et des proches de résident-e-s. Un équilibre linguistique et géographique a été assuré grâce à des entretiens dans la partie germanophone et francophone du canton bien que l'étude n'eût aucune prétention d'être représentative vu le nombre restreint d'entretiens réalisés (7 entretiens avec des résident-e-s, 13 avec les proches et 8 avec les directions et collaboratrices et collaborateurs des EMS). Le mandat portait sur l'évaluation du vécu subjectif des personnes concernées par les mesures dans les EMS. Les EMS du canton et leurs résident-e-s étant le plus impacté-e-s par les mesures, le mandat s'est limité à ces établissements avec l'exception de la fondation St. Peter à Gurmels. Cette institution n'est pas un EMS mais un foyer d'hébergement (logement collectif) avec prestations d'encadrement et de services propres, facturés aux résident-e-s, avec recours à des prestations de soins externes (soins à domicile).

Cette institution a été confrontée aux mêmes problématiques en ce qui concerne la propagation du virus et les mesures de limitations des contacts que toute autre structure de logement pour personnes à risque. En effet la fondation St. Peter était soumise aux mêmes directives que toute autre institution à risque et les a appliquées. Elle a été choisie par Evaluanda pour assurer une meilleure représentativité de structures germanophones dans l'étude. Pour simplifier la lecture de ce document, on utilise par la suite le terme EMS pour l'ensemble des structures.

### **3 Constats, conclusions et recommandations du rapport Evaluanda**

---

#### **3.1 Résumé des constats des impacts des mesures sur le bien-être et le vécu des résident-e-s et de leurs familles**

##### **Trois groupes de résident-e-s et familles (*rapport Evaluanda, p. 7-10*)**

Les entretiens menés avec les résident-e-s (au nombre de 7) et leur famille (13 proches) ont permis à Evaluanda de les catégoriser en trois groupes. Vu le petit nombre de personnes interviewées, cette catégorisation n'est pas statistiquement significative, mais elle permet “*d'offrir quelques traits caractéristiques qui sont ressortis des entretiens réalisés*”.

1. **Les reconnaissant-e-s** : soit le groupe qui avait “le plus de compréhension quant aux mesures appliquées aux EMS. De leur point de vue, elles étaient les bonnes et les réactions de la TFSan et des EMS proportionnées face à un virus inconnu.”. Les mesures les ont rassuré-e-s et ils ou elles étaient d'accord avec les mesures tout en admettant que l'isolation avait généré un sentiment de tristesse. Ce groupe a également accepté la vaccination comme moyen de se protéger et protéger les autres.
2. **Les résigné-e-s** : les résigné-e-s s'entendent sur le fait qu'ils et elles étaient d'accord avec les mesures « par obligation » et non par choix. Ces mesures étaient respectées mais pas nécessairement soutenues. Les résigné-e-s ont décidé de ne pas poser de questions et affirment avoir simplement « obéi », car il ne servait à rien « d'aller contre les mesures ». Les interlocuteurs et interlocutrices de ce groupe ont relevé des conséquences négatives sur la santé physique et psychiques liées aux mesures (“sentiment d'abandon, perte de joie de vivre, apathie...”). Ce groupe percevait la vaccination comme quasi obligatoire, car ne pas se faire vacciner engendrait des contraintes importantes.
3. **Les résistant-e-s** : ces interlocuteurs et interlocutrices “ont été profondément opposés aux mesures de protection mises en œuvre dans les EMS. Les mesures ont été respectées à contrecœur, elles seraient allées « trop loin », et n'auraient pas suffisamment tenu compte des situations individuelles des résident-e-s ou des EMS ”. Les mesures étaient considérées comme “injustes, injustifiés ou exagérées” et l’interdiction des visites étaient perçues comme une “suspicion à leur égard” et le confinement en chambres comme “inhumain”. Comme chez les résigné-e-s, la vaccination a été considéré comme “une obligation car les contraintes vécues en cas de non-vaccination étaient disproportionnées”.

##### **Point de vue des EMS (*rapport Evaluanda, p. 10-13*)**

De manière générale, les collaborateurs et collaboratrices ainsi que les directions des EMS ont évoqué que notamment la fermeture des EMS “*a été très dure à gérer sur le plan émotionnel*” et organisationnel, notamment dans les petites structures. Ils reconnaissent que les mesures décidées par les autorités ont été “*assumés politiquement et publiquement dans les communications*” mais ils s’interrogent aujourd’hui si les mesures adoptées n’ont pas eu des conséquences plus dramatiques pour les résident-e-s que celles que la maladie aurait pu avoir.” Les mesures ont fortement affecté les résident-e-s “tant d'un point de vue physique que psychique. Certain-e-s d'entre eux auraient ainsi refusé de se nourrir et se seraient laissé glisser vers la mort.” Un certain décalage entre les instructions et recommandations et la réalité du terrain était perçue, et les délais étaient souvent très courts pour les mettre en œuvre.

L'arrivée du vaccin a permis une détente de la situation et de retourner à une situation “*presque normale*”. Comme les résidente-e-s et leur famille, les EMS ont perçus la vaccination comme une obligation indirecte.

#### **3.2 Conclusions du rapport Evaluanda**

Dans les conclusions, le rapport Evaluanda relève l'importance de la communication. La couverture médiatique était constante et venait “*tous azimuts*” ce qui générait des “*incohérences difficilement évitables*”. En ce qui concerne les résident-e-s, 80% des interlocuteurs faisaient partie des deux premiers groupes alors que 20% peuvent être attribués au groupe des résistant-e-s. Le peu de craintes suscitées par la maladie a été un constat similaire pour les personnes interrogées dans les 3 groupes. Les mesures ont été perçues comme difficiles à vivre mais “*bonnes et utiles ou alors exagérées*” par l'ensemble des interlocuteurs et interlocutrices. Les ressentis vis-à-vis de mesures ont été fortement influencé par l'âge des résident-e-s et leur niveau de connaissance du virus.

La vaccination a détendu la situation mais était souvent perçue comme une obligation indirecte car les résident-e-s non-vaccinés étaient confrontés à des contraintes et restrictions importantes.

### **3.3 Mesures d'amélioration proposées par Evaluanda pour une future crise sanitaire**

Basées sur l'ensemble des constats et conclusions faites dans le cadre de l'analyse du rapport Evaluanda, six recommandations, permettant de mieux concilier la santé physique et psychique des personnes à risque et de répondre aux attentes de leurs proches sont proposées afin d'améliorer la mise en place future de mesures de protection dans les EMS.

#### ***R1 : Réfléchir à des moyens de maintenir ou de réinventer le lien social (rapport Evaluanda, p. 17)***

L'interdiction des visites dans les EMS ainsi que les isolements en chambre ont eu un impact négatif en termes de liens sociaux avec l'extérieur mais aussi entre résident-e-s au sein des EMS. Cette coupure sociale a fortement affecté la santé physique et psychologique des résident-e-s et de leur famille. Une mesure envisageable serait de donner la possibilité aux résident-e-s de désigner un proche aidant, qui serait autorisé à leur rendre visite.

#### ***R2 : Encourager l'intégration des familles et des résident-e-s dans les processus décisionnels (p. 17)***

Les retours des résident-e-s et de leur famille ont illustré le fait qu'ils/elles se sont sentis parfois décontenancés face aux changements et aux droits différenciés entre eux et le personnel, et qu'ils/elles auraient souhaité pouvoir communiquer leurs besoins. Il serait souhaitable de mettre en place des systèmes permettant aux familles d'être intégrées dans les processus décisionnels ou de mettre en place des mécanismes de feedback.

#### ***R3 : Tenir compte des réalités de chaque EMS (p. 17)***

Même si la majorité des mesures ont été comprises par les résident-e-s et leurs familles, la fermeture d'étages ou l'organisation d'isolements en chambre ont été ressentis comme traumatisants. Dans ce contexte, l'architecture de l'EMS et la taille des chambres doivent être pris en considération dans l'application des mesures et une marge de manœuvre doit être laissée aux directions des institutions.

#### ***R4 : Examiner la proportionnalité des mesures par un appui sur les dimensions éthiques dès l'avènement d'une crise (p. 18)***

Au début de la crise, les mesures déployées ont privilégié les impératifs sanitaires. Les souhaits des résident-e-s doivent, dans la mesure du possible, être pris en considération lors de la détermination des prestations et gestes à fournir, notamment en fin de vie. Les mesures déployées devraient ainsi être étudiées sous l'angle de la proportionnalité mais aussi sous l'angle éthique. Un soutien dès le début d'une crise par un-e éthicien-ne serait judicieux.

#### ***R5 : Etudier les conséquences des mesures sur l'équité et l'égalité de traitement (rapport Evaluanda, p. 18)***

Plusieurs mesures et décisions prises ont eu un impact sur le principe d'égalité de traitement. Des personnes vivant en EMS ne devraient pas être traitées différemment en comparaison à d'autres personnes du même âge. Dans ce sens, il est nécessaire de prendre en compte la question de l'équilibre entre l'intérêt collectif des résident-e-s des EMS et l'égalité vis-à-vis de personnes du même âge.

#### ***R6 : Consolider la communication et assurer la cohérence interniveaux politiques (rapport Evaluanda, p. 19)***

La communication représentait un défi important pour les autorités et les EMS. Entre 2020 et 2021, les informations étaient diffusées parfois avec des délais importants entre les différentes parties prenantes (OFSP, autorités cantonales, médias, directions d'EMS) ce qui a affecté la compréhension des mesures par les résident-e-s et les familles. De plus, la barrière de la langue a aussi joué un rôle. Des kits de communication, prêts à l'emploi, spécifiques aux EMS pourraient être mis à disposition des établissements. Le canton de Fribourg étant bilingue, il est essentiel de produire simultanément l'information dans les deux langues.

## **4 Position du Conseil d'Etat en regard des mesures proposées**

---

Au regard des incertitudes constantes face à une telle crise, toutes les mesures qui relevaient de la compétence du Conseil d'Etat se sont basées sur l'état des connaissances et du contexte au moment des décisions, avec le souci constant de garantir les principes de proportionnalité et de transparence.

Les résultats de l'analyse Evaluanda rejoignent celles effectués par la TFSan et les différents partenaires. Certaines recommandations du rapport ont d'ailleurs été déjà mises en place durant la crise. D'autres seront réalisées lors d'une éventuelle future crise grâce aux expériences et compétences acquises durant les huit vagues pandémiques successives.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que certaines mesures proposées dans le rapport Evaluanda sont difficiles à mettre en œuvre.

Compte tenu de ce qui précède, il analyse les recommandations du rapport Evaluanda comme suit :

### ***R1 : Réfléchir à des moyens de maintenir ou de réinventer le lien social***

Lors des périodes durant lesquelles le nombre de visites étaient limitées, soit de février à juin 2021, la directive cantonale Covid-19 intégrait la notion d'identification d'un-e proche aidant-e ou personne désignée par la famille comme proche de référence avec droit de visite.

### ***R2 : Encourager l'intégration des familles et des résident-e-s dans les processus décisionnels***

L'AFISA propose une certification (Quafipa) permettant de veiller à la gestion des propositions d'amélioration, des non-conformités, des réclamations et des actions correctives mises en place, ainsi que des enquêtes de satisfaction résident-e-s/personnel/proches. Il s'agit là d'une mise en œuvre partielle de cette recommandation.

Le rapport Evaluanda souligne la problématique du décalage temporel entre les annonces orales du Conseil fédéral, l'envoi des directives formelles aux cantons puis la transmission des directives cantonales définitives aux institutions accompagnées des compléments d'explication nécessaires afin de garantir une application homogène.

Si le Conseil d'Etat adhère entièrement à l'idée d'encourager la participation de toutes les parties prenantes au processus, force est toutefois de constater que, selon la situation épidémiologique et l'urgence d'application des mesures, cela n'est pas toujours possible. Au regard des risques et des conséquences importantes en cas de flambée, les mesures de lutte contre une épidémie dans une institution socio-sanitaire doivent être mises en place dans l'urgence, ce qui ne permet pas d'introduire une procédure systématique de consultation auprès des résident-e-s et de leurs proches. A relever encore que la marge d'interprétation laissée aux cantons n'était pas toujours très claire.

### ***R3 : Tenir compte des réalités de chaque EMS***

En juillet 2020, une équipe mobile de soutien aux institutions à risque a été créée. Sa mission première consistait à se déplacer dans chaque EMS ou autre institution à risque lors des débuts de flambées afin d'offrir un soutien et d'évaluer la faisabilité des mesures de protection à mettre en place. Chaque visite faisait l'objet d'un rapport circonstancié avec le plan de l'institution visitée et les mesures décidées d'un commun accord.

Ces visites ont permis aux institutions de développer par la suite une certaine autonomie grâce aux connaissances acquises dans la gestion des flambées. Ces connaissances ont pu être transmises aux autres EMS dans le cadre de formations ultérieures, notamment les formations HPCI (formation pour la prévention et la lutte contre des infections liées aux soins ; HPCI=hygiène, prévention et contrôles des infections) proposées aux infirmières-cheffes et infirmiers-chefs des EMS par le Service du médecin cantonal.

Par ailleurs, dans la mesure du possible, le canton a essayé de laisser une certaine marge de manœuvre aux EMS pour adapter les mesures en fonction de leurs propres spécificités. En revanche, les EMS exigeaient souvent un cadre strict défini par des directives du SMC.

---

#### **R4 : Examiner la proportionnalité des mesures par un appui sur les dimensions éthiques dès l'avènement d'une crise**

Dans le cadre de la collaboration avec l'AFIPA (aujourd'hui AFISA), le Comité éthique de la faîtière a été sollicité à plusieurs reprises. Dans le cadre d'une éventuelle remise sur pied de la TFSan, le Conseil d'Etat prévoit l'intégration d'un éthicien ou d'une éthicienne.

#### **R5 : Etudier les conséquences des mesures sur l'équité et l'égalité de traitement**

Le Conseil d'Etat estime que les conséquences des mesures sur l'équité et l'égalité de traitement sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre, car dans un EMS l'intérêt collectif des résident-e-s prime en comparaison avec une personne vivant à domicile. De ce fait, les personnes âgées peuvent être traitées différemment en fonction de leur lieu d'habitation.

#### **R6 : Consolider la communication et assurer la cohérence interniveaux politiques**

Le Conseil d'Etat rappelle qu'en cas de pandémie, des mesures peuvent être prises au niveau fédéral ou/et cantonal. Même si le canton dispose parfois d'une certaine marge de manœuvre, il doit appliquer les mesures décidées au niveau fédéral.

Au fur et à mesure de la pandémie, les processus d'information et de coordination se sont améliorés entre les instances concernées, à tous les niveaux. Aujourd'hui, une procédure est mise en place par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), destinée à adopter des recommandations par voie accélérée en cas de dégradation de la situation et tant que le régime institutionnel demeure en situation normale, donc que la compétence pour la mise en place de mesures reste aux cantons.

A l'instar de la majorité des cantons, le canton de Fribourg soutient en revanche que la structure d'organisation doit être adaptée, en particulier au niveau fédéral avec la mise en place d'un état-major de crise spécialisé transdépartemental. Ces adaptations organisationnelles devraient permettre une meilleure coordination et circulation de l'information entre les différentes instances.

Au niveau cantonal, la crise sanitaire a permis de développer les collaborations entre les différents acteurs et actrices de la santé impliqués dans la gestion de cette crise et de renforcer les liens. Des processus, des outils, des soutiens et des formations ont été mis en place pour soutenir les EMS dans la gestion quotidienne de la crise et le savoir acquis par ces derniers permet aujourd'hui une gestion plus autonome des vagues de Covid-19 par les structures. Le canton, avec son Unité sanitaire Covid (qui a remplacé la TFSan) gérée par le SMC, reste à disposition si nécessaire.

L'adaptation de l'organisation de crise des instances fédérales et cantonales, des processus de décision plus clairs, le renforcement des liens entre les différents partenaires et les compétences acquises durant la pandémie permettent d'améliorer les aspects en lien avec la communication. Il n'en reste pas moins que des décalages pourront toujours avoir lieu entre les informations communiquées au niveau fédéral et cantonal, d'autant plus que les informations doivent être communiquées dans les deux langues sur le territoire cantonal. Cela étant dit, chaque institution constitue une part du système et doit appliquer les directives cantonales et fédérales lorsque ces dernières sont émises.

Les différentes directives et procédures cantonales mises en place durant la crise sanitaire sont aujourd'hui répertoriées et dûment archivées. Tout ce savoir acquis durant la pandémie pourrait toutefois ne plus être applicable lors d'une prochaine crise sanitaire selon sa nature.

En ce qui concerne la communication dans les 2 langues du canton, le Conseil d'Etat relève la difficulté de décider du bon « timing » pour l'envoi d'une information. Les recommandations fédérales devant être adaptées par les cantons et ceci parfois dans l'urgence, la décision a parfois été prise d'envoyer un document dès sa finalisation, avant que la traduction n'ait pu être effectuée. Malgré un service de piquet mis en place pour la traduction, un délai est ainsi parfois inévitable. L'idée d'un kit de communication sera reprise dans le cas d'une nouvelle crise sanitaire.

---

## 5 Conclusion

---

Un processus d'amélioration constant, impliquant les différents partenaires, a permis d'adapter tout au long de la pandémie les mesures de lutte contre le virus et la stratégie du canton a été réorientée plusieurs fois durant les différentes vagues pandémiques.

Le Conseil d'Etat constate que, durant la crise sanitaire, le canton et les EMS ont pris des mesures dans le souci premier de protéger les résident-e-s contre les infections et que les différentes institutions ont manifesté un engagement hors du commun.

On sait aujourd'hui que certaines mesures prises dans un contexte d'urgence ont eu des impacts importants sur le bien-être des résident-e-s. Ce constat sera pris en considération lors d'une future crise et toute mesure fera l'objet d'une pondération entre les effets directs souhaités (p.ex. interruption des chaînes de transmissions, protection contre une infection) et indirects non-souhaités (p.ex. isolement social et solitude des personnes) avant sa mise en œuvre. Le Conseil d'Etat relève encore l'importance de considérer la situation particulière de chaque EMS et d'intégrer un-e éthicien ou une éthicienne aux réflexions en amont.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil de prendre acte de ce rapport.



## Bericht 2023-DSAS-27

2. Mai 2023

### Schutz des Wohlbefindens der älteren Personen im Heim und im Spital in Epidemiezeiten (Bericht zum Postulat 2020-GC-125)

*Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2020-GC-125 Ducotterd Christian / Glasson Benoît.*

### Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b>	<b>2</b>
1.1 Zusammenfassung des Postulats	2
1.2 Die Strategie zur Covid-19-Bekämpfung und die Massnahmen für die Infektionseindämmung in den Pflegeheimen des Kantons	2
<b>2 Evaluanda-Mandat</b>	<b>4</b>
2.1 Zielsetzung	4
2.2 Methodologie	4
<b>3 Feststellungen, Folgerungen und Empfehlungen des Evaluanda-Berichts</b>	<b>5</b>
3.1 Zusammenfassung der Feststellungen zu den Auswirkungen der Massnahmen auf das Wohlbefinden und das Erlebte der Bewohnenden und ihrer Familien	5
3.2 Schlussfolgerungen des Evaluanda Berichts	5
3.3 Verbesserungsmassnahmen von Evaluanda für eine zukünftige Gesundheitskrise	6
<b>4 Position des Staatsrats zu den vorgeschlagenen Massnahmen</b>	<b>7</b>
<b>5 Schlussfolgerung</b>	<b>9</b>

# 1 Einleitung

---

## 1.1 Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 24. August 2020 eingereichten und begründeten Postulat beziehen sich die Grossräte Christian Ducotterd und Benoît Glasson auf die einschränkenden Massnahmen zum Schutz der älteren Personen in Bezug auf die Besuche in den Freiburger Pflegeheimen und Spitäler während den epidemiologischen SARS-CoV-2-Spitzen (COVID-19) und verweisen auf die Auswirkungen dieser Massnahmen auf deren Wohlbefinden. Sie sprechen die Schwierigkeit der notfallmässigen Einführung von Massnahmen an, die gleichzeitig die Gesundheit in Pandemizeiten und das Wohlbefinden der älteren Personen schützen. Sie fordern den Staatsrat auf, zu diesem Thema eine Studie durchzuführen.

Diese Studie soll die Probleme definieren, die während der aktuellen Coronavirus-Epidemie und während möglichen anderen Ausbreitungen angetroffen werden und für die Lockdown-Massnahmen notwendig sind, und zwar ohne die Dringlichkeit, die seit Beginn der Epidemie herrscht. Diese Studie soll zudem die Umsetzung von Massnahmen ermöglichen, die Gesundheitsschutz und Wohlbefinden miteinander in Einklang bringen.

In seiner Antwort auf das Postulat fasste der Staatsrat die Situation von 2020/2021 mit den umgesetzten Massnahmen und ihren Auswirkungen auf die Bewohnenden und das Personal der Pflegeheime zusammen. Er bekräftigt seinen Willen, aus den bis anhin im Umgang mit dieser Krise gewonnenen Erfahrungen zu lernen. Für den Fall, dass sich der Kanton in Zukunft erneut ähnlichen Situationen gegenüberstellt, ist er bereit, vertiefte Überlegungen anzustellen, um Massnahmen für eine bessere Vereinbarung der psychischen und körperlichen Gesundheit der gefährdeten Personen und ihrer Angehörigen mit der notwendigen Sicherstellung des reibungslosen Betriebs der Pflegeheime, Einrichtungen und Spitäler zu prüfen und festzulegen.

Um diese Studie durchzuführen und Lehren aus der gewonnenen Erfahrung zu ziehen, vertraute die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) Evaluanda SA ein Mandat an (Evaluanda-Bericht), um bei einer Stichprobe von Bewohnenden und ihren Angehörigen, welche die Einführung der Massnahmen für die Bewältigung der Coronapandemie in 10 Pflegeheimen und einem Wohnheim erlebt haben, qualitative Daten zu sammeln. In diesem Rahmen werden Massnahmen vorgeschlagen.

## 1.2 Die Strategie zur Covid-19-Bekämpfung und die Massnahmen für die Infektionseindämmung in den Pflegeheimen des Kantons

Der Evaluanda-Bericht deckt nur einen Aspekt des kantonalen Pandemiemanagements ab, nämlich die Auswirkung der Massnahmen auf das psychosoziale Wohlbefinden und das subjektiv Erlebte der Pflegeheimbewohnenden und ihrer Familien sowie die Erfahrung der Direktionen dieser Einrichtungen in Zusammenhang mit den einschränkenden Massnahmen und den Kontakt einschränkungen. Um diesen Bericht in einen breiteren Zusammenhang einzubetten, werden nachfolgend die Strategie des Kantons für die COVID-19-Bekämpfung und die daraus abgeleiteten Massnahmen mit einem Schwerpunkt auf die Pflegeheime in Erinnerung gerufen.

Die kantonale Strategie für die COVID-19-Bekämpfung bestand im Wesentlichen aus:

- > **Schutz und Erhalt der Gesundheit der Bevölkerung** und Minderung der Krankheitslast durch Präventionsmassnahmen (Impfung, Maskentragen, Händehygiene, Abstandthalten).
- > **Unterbrechen der Übertragungskette** durch TTIQ (Testen, Tracing, Isolieren der infizierten Personen und Kontaktquarantäne) und Bekämpfung der Ausbrüche in öffentlichen Bereichen, Einrichtungen, Unternehmen und Ausbildungsstätten des Kantons.
- > **Sicherstellen der Pflege** für die Patientinnen und Patienten durch Erhalt und Erhöhung der Kapazität des Gesundheitssystems.
- > **Information und Sensibilisierung** der Öffentlichkeit durch Kommunikationsmassnahmen (Pressekonferenzen und -mitteilungen, Internetseite, Inserate und Kampagnen in den Medien und sozialen Netzwerken, Informationspunkte an verschiedenen Orten) und durch die Bereitstellung einer Coronahotline.

---

Ab Beginn der Coronakrise standen die Pflegeheime im Zentrum der Bemühungen der kantonalen Organe für das Gesundheitskrisenmanagement. Mit der Einsetzung des dem KFO unterstellten sanitätsdienstlichen Führungsorgans (SFO) während der ersten Welle koordinierte ein spezifisches Organ namentlich die Bedürfnisse der Pflegeheime und der Sondereinrichtungen für Menschen mit Behinderung. Diese Zelle mit dem Namen «Gruppe Risikoinstitutionen (GRI)» stand in engem Kontakt mit den Gesundheitsnetzen, den Dachorganisationen der Pflegeheime (VFA) und der Spitexdienste (SVF), die heute unter einem Dachverband vereint sind (AFISA-VFAS). Die GRI wurde vom Oberamtmann der Saane geleitet. Dieser erhielt unter anderem die Unterstützung einer Spezialistin des Sozialvorsorgeamts.

Mit dem Ende der ausserordentlichen Lage und der Bildung der Gesundheits-Taskforce im Juni 2020 fiel die Zuständigkeit für den Gesundheits- und Sozialbereich an die Dienststellen der GSD zurück. Die Verantwortliche eines Gesundheitsnetzwerks und die VFA-Generalsekretärin waren Teil der Gesundheits-Taskforce unter der Leitung des Kantonsarztes und der Generalsekretärin der GSD. Der operative Arm der Gesundheits-Taskforce bestand aus einer spezifischen Zelle für die Risikoinstitutionen (RI), das heisst Pflegeheime, Einrichtungen wie Asylantenheime, soziale Einrichtungen wie La Tuile oder Banc public, Sondereinrichtungen für Menschen mit Behinderung und für Suchtkranke, religiöse Institutionen, Kindertagesstätten, ausserschulische Betreuungsstrukturen und Vollzugseinrichtungen. Die RI-Zelle erarbeitete Weisungen und Empfehlungen, sorgte für die Umsetzung der Schutzkonzepte und stellte die Kommunikation an diese Strukturen sicher. Bei Ausbrüchen stand den RI ein mobiles Team zur Verfügung, das vor Ort operative Unterstützung leistete.

Für die Vereinheitlichung der Praxis in den Pflegeheimen wurde eine Expertengruppe geschaffen, zu der namentlich ein Heim-Referenzarzt gehörte. Ihre Aufgabe bestand in der Ausarbeitung von Weisungen, namentlich gestützt auf die Entscheide und Empfehlungen des Bundes. Die Strategie des Verbleibs im Pflegeheim zielte namentlich darauf ab, das Leiden durch Übertherapie und eine Überweisung in eine Akutabteilung zu verhindern, da dies dem Wunsch der meisten Bewohnenden widersprach. Diese Überweisungen beschränkten sich auf klinische Situationen mit einem Therapieplan oder den Fall, wenn das Pflegeheim seinen Auftrag aufgrund fehlenden qualifizierten Personals nicht mehr erfüllen konnte.

Pflegeheimbewohnende sind besonders gefährdet, an einer schweren Form von Corona zu erkranken und das Leben in der Gemeinschaft erhöht ihr Risiko, sich mit dem Virus zu infizieren. Das Ziel der kantonalen Strategie bestand zunächst darin, die Krankheitsbelastung in diesen Einrichtungen zu senken und mit epidemiologischen Massnahmen Leiden und Todesfälle zu verhindern. Sie bestand aus der Unterstützung der Pflegeheime bei der Umsetzung der Schutzkonzepte. Diese bestanden aus Standardvorsichtsmassnahmen, welche die jederzeit anwendbare Grundlage für die Infektionsprävention darstellten.

Nach der Impfung zielten die Massnahmen insbesondere darauf ab, den Kontakt der Bewohnenden mit (möglicherweise) infizierten Personen zu verhindern. Sie sollten zudem Ausbrüche verhindern und deren Auswirkungen einschränken sowie die palliative oder andere Pflege sicherstellen, damit die Bewohnenden an ihrem Lebensort bleiben können und die Überführung in ein Spital ohne medizinische Indikation und ohne Therapieplan verhindert wird.

In der ersten Welle (März bis Mai 2020) waren die ergriffenen Massnahmen am drastischsten. Die Durchmischung der Bevölkerung wurde durch einen Lockdown auf ein Minimum reduziert, der zur Schliessung der Schulen, Pflegeheime und aller öffentlichen Treffpunkte wie kulturellen Orten und Fitnessstudios führte. Angesichts eines neuartigen virulenten und hochansteckenden Virus waren diese Massnahmen für eine erste Eindämmung der Pandemie in der Schweiz, für die Abschwächung der Welle, für das Vermeiden einer Überlastung des Gesundheitssystems und für die Rückkehr zu einer Fast-Normalität am 16. April, das heisst einen Monat nach ihrer Einführung, grundlegend.

Die Sterblichkeitsrate der Pflegeheimbewohnenden war während dieser Zeit hoch (44 % aller Todesfälle). Im Vergleich mit Norditalien, das anders als die Schweiz mit der Anordnung des Lockdowns zögerte, war der Schaden in der Schweiz gering. Deshalb können wir davon ausgehen, dass die drastischen Lockdown-Massnahmen des Bundes vom 16. März ermöglichten, das Ausmass der Welle und folglich die Sterblichkeit in den Pflegeheimen der Schweiz und des Kantons zu reduzieren und die Verletzlichsten zu schützen. Dieser «Lockdown» verhinderte aber

---

natürlich, dass die Bevölkerung eine Immunität gegen das Virus erlangte, die erst mit den Pandemiewellen nach der aussergewöhnlichen Lage erreicht werden konnte.

Der Pandemieverlauf in den Pflegeheimen bewies die Wirksamkeit der Kontakt einschränkungsmassnahmen, wie beispielsweise das Besuchsverbot («Schliessung» der Pflegeheime) zeigte: Im Sommer 2020, zwischen der ersten und der zweiten Welle, grasierte das Virus in den Einrichtungen, was dazu führte, dass ganze Abteilungen von Bewohnenden ins Spital überführt werden mussten, weil die Pflegeheime nicht mehr in der Lage waren, mit der Situation umzugehen und es an Pflegepersonal fehlte. Mit dem Beschluss zur Schliessung, den der Staatsrat im Herbst 2020 während der zweiten Welle – der schwersten in Bezug auf Kranke und Todesfälle – ergriff, musste keine Abteilung mehr evakuiert werden und die Sterblichkeitsrate in den Pflegeheimen fiel im Vergleich mit der Sterblichkeit der Gesamtbevölkerung von 90 % auf 54 %.

## 2 Evaluanda-Mandat

---

### 2.1 Zielsetzung

Mit dem Ziel, Lehren aus der Erfahrung im Management von Gesundheitskrisen zu ziehen und Verbesserungsvorschläge zu machen, erhielt Evaluanda den Auftrag, bei Bewohnenden einer Stichprobe von Pflegeheimen sowie bei den Angehörigen der Bewohnenden, welche die Einführung der Massnahmen für die Bewältigung der Coronapandemie zwischen Sommer 2020 und Anfang 2022 erlebt haben, qualitative Informationen zu sammeln und zu analysieren. Die Auswertung lief zwischen November 2021 bis März 2022.

### 2.2 Methodologie

Die gewählte Methodologie stützte sich als Erstes auf eine Dokumentenanalyse für die Referenzierung aller im Kanton Freiburg und insbesondere in den Pflegeheimen ergriffenen Schritte und Massnahmen für die Eindämmung der Pandemie. Dabei wurden alle von der Gesundheits-Taskforce übermittelten Dokumente (kantonale Weisungen, Lockerungsmassnahmen, E-Mail-Kopien an die Pflegeheime) analysiert, um die Aussagen der Bewohnenden und ihrer Familien zu kontextualisieren.

Für die Ergänzung der Dokumentenanalyse wurden Interviews mit dem Kantonsarzt und der Leiterin der RI-Zelle über die Strategie und die kantonale Organisation geführt.

Der zweite Teil der Auswertung bestand aus der Sammlung von qualitativen Informationen. So wurden mit den Direktionen und den Pflegeleitungen der Pflegeheime, den Bewohnenden und ihren Angehörigen halbstrukturierte Gespräche geführt. Mit Gesprächen im deutschsprachigen und im französischsprachigen Teil des Kantons wurde ein sprachliches und geografisches Gleichgewicht sichergestellt, auch wenn die Studie aufgrund der beschränkten Zahl der durchgeföhrten Gespräche (7 Gespräche mit Bewohnenden, 13 mit Angehörigen und 8 mit den Direktionen und Mitarbeitenden der Pflegeheime) keinen Anspruch auf Repräsentativität erhebt. Das Mandat bezog sich auf die Beurteilung des subjektiv Erlebten der von den Massnahmen in den Pflegeheimen betroffenen Personen. Da die Pflegeheime des Kantons und ihre Bewohnenden am stärksten von den Massnahmen betroffen waren, beschränkte sich der Auftrag auf diese Einrichtungen, mit Ausnahme des Hospiz St. Peter in Gurmels. Das Hospiz St. Peter ist kein Pflegeheim, sondern ein Wohnheim mit hauseigenen, den Bewohnern verrechneten Betreuungs- und Serviceleistungen, unter Bezug externer Pflegeleistungen (Spitex).

Diese Institution war mit den gleichen Problemen bezüglich Ausbreitung des Virus und Kontakt einschränkungen konfrontiert wie jede andere Wohnstruktur für Risikopersonen. Das Wohnheim St. Peter war denselben Richtlinien unterworfen, wie alle Risikoinstitutionen und es hat diese auch umgesetzt. Es wurde von Evaluanda für die Studie gewählt, um eine bessere Vertretung deutschsprachiger Strukturen zu gewährleisten. Um die Lektüre dieses Dokuments zu vereinfachen, wird im Folgenden der Begriff Pflegeheim für alle Strukturen verwendet.

---

### **3 Feststellungen, Folgerungen und Empfehlungen des Evaluanda-Berichts**

---

#### **3.1 Zusammenfassung der Feststellungen zu den Auswirkungen der Massnahmen auf das Wohlbefinden und das Erlebte der Bewohnenden und ihrer Familien**

##### **Drei Gruppen von Bewohnenden und Familien (*Evaluanda-Bericht S. 7–10*)**

Die mit den Bewohnenden (7 Personen) und ihren Familien (13 Personen) geführten Gespräche ermöglichten Evaluanda, sie in drei Gruppen einzuteilen. Aufgrund der kleinen Zahl von befragten Personen ist diese Einteilung statistisch nicht signifikant. Sie ermöglicht es aber «einige charakteristische Eigenschaften, die sich aus den durchgeführten Gesprächen herauskristallisierten, zu demonstrieren».

1. **Die Anerkennenden:** die Gruppe, die «für die in den Pflegeheimen umgesetzten Massnahmen am meisten Verständnis hatte. Aus ihrer Sicht waren sie richtig und die Reaktionen der Gesundheits-Taskforce und der Pflegeheime in Anbetracht des Unbekannten verhältnismässig.» Die Massnahmen beruhigten sie und sie waren mit den Massnahmen einverstanden, auch wenn sie zugeben, dass die Isolation sie traurig machte. Diese Gruppe akzeptierte auch die Impfung als Mittel, um sich und andere zu schützen.
2. **Die Resignierten:** die Resignierten sind sich einig, dass sie «gezwungenermassen» und nicht freiwillig mit den Massnahmen einverstanden waren. Man hielt sich an die Massnahmen, ohne sie zwingend zu unterstützen. Die Resignierten haben sich entschieden, keine Fragen zu stellen und sagen, dass sie ganz einfach «folgten», da es nichts brachte, «sich gegen die Massnahmen zu wehren». Die Befragten dieser Gruppen sprachen von negativen Auswirkungen auf die körperliche und psychische Gesundheit in Zusammenhang mit den Massnahmen (Gefühl der Verlassenheit, Verlust der Lebensfreude, Apathie usw.). Diese Gruppe nahm die Impfung als quasi obligatorisch wahr, weil sich Ungeimpfte grossen Einschränkungen gegenüber sahen.
3. **Die Widerständigen:** diese Befragten «waren entschieden gegen die in den Pflegeheimen umgesetzten Schutzmassnahmen. Die Massnahmen wurden widerwillig eingehalten, sie gingen «zu weit» und hätten die einzelnen Situationen der Bewohnenden oder der Pflegeheime zu wenig berücksichtigt.» Die Massnahmen wurden als «ungerecht, ungerechtfertigt oder übertrieben» betrachtet und das Besuchsverbot als «Argwohn ihnen gegenüber». Die Quarantäne im Zimmer wurde als «unmenschlich» wahrgenommen. Wie die Resignierten sahen sie die Impfung «als Zwang, denn die Einschränkungen für Ungeimpfte waren nicht verhältnismässig».

##### **Sicht der Pflegeheime (*Evaluanda-Bericht, S. 10–13*)**

Die Mitarbeitenden und die Leitungen der Pflegeheime sagten im Wesentlichen, dass die Schliessung der Pflegeheime «auf emotioneller und organisatorischer Ebene hart» war, insbesondere für kleine Einrichtungen. Sie anerkennen, dass die von den Behörden beschlossenen Massnahmen «in den Mitteilungen politisch und öffentlich verantwortet» wurden, fragen sich aber heute, «ob die erlassenen Massnahmen auf die Bewohnenden nicht drastischere Auswirkungen hatten, als die Krankheit gehabt hätte». Die Massnahmen wirkten sich stark auf die Bewohnenden aus, «sowohl aus körperlicher als auch aus psychischer Sicht. Einige von ihnen weigerten sich, zu essen und wollten sterben.» Es wurde eine gewisse Diskrepanz zwischen den Anweisungen und den Empfehlungen und der Realität in der Praxis wahrgenommen und die Fristen für die Umsetzung waren oft sehr kurz.

Die Impfung führte zu einer Entspannung der Situation und zur Rückkehr zu einer «fast normalen» Lage. Wie die Bewohnenden und ihre Familien nahmen die Pflegeheime die Impfung als indirekten Zwang wahr.

#### **3.2 Schlussfolgerungen des Evaluanda Berichts**

In den Schlussfolgerungen verweist der Evaluanda-Bericht auf die Wichtigkeit der Kommunikation. Die laufende Medienberichterstattung «von allen Seiten» führte zu «schwer vermeidbaren Ungereimtheiten». Was die Bewohnenden betrifft, war 80 % der Befragten Teil der zwei ersten Gruppen und 20 % gehörten zu den Widerständigen. Bei den Befragten aller drei Gruppen wurde eine geringe Angst vor der Krankheit festgestellt. Die Massnahmen wurden von allen Befragten als Belastung, aber als «gut und nützlich oder übertrieben» wahrgenommen. Wie die Massnahmen erlebt wurden, hängt stark vom Alter der Bewohnenden und ihrer Kenntnis des Virus ab.

---

Die Impfung entspannte die Situation, wurde aber oft als indirekter Zwang betrachtet, da sich die ungeimpften Bewohnenden grossen Einschränkungen gegenüber sahen.

### **3.3 Verbesserungsmassnahmen von Evaluanda für eine zukünftige Gesundheitskrise**

Gestützt auf alle Feststellungen und Schlussfolgerungen im Rahmen der Analyse des Evaluanda-Berichts werden sechs Empfehlungen vorgeschlagen, die eine bessere Berücksichtigung der körperlichen und psychischen Gesundheit der gefährdeten Personen und die Erfüllung der Erwartungen ihrer Angehörigen ermöglichen, um eine zukünftige Umsetzung von Schutzmassnahmen im Pflegeheim zu verbessern.

#### **E1: Überlegungen zu Mitteln für den Erhalt oder die Neuerfindung des zwischenmenschlichen Kontakts (Evaluanda-Bericht, S. 17)**

Das Besuchsverbot in den Pflegeheimen sowie die Isolationen im Zimmer wirkten sich negativ auf die zwischenmenschlichen Beziehungen mit der Außenwelt aber auch zwischen den Bewohnenden in den Pflegeheimen aus. Diese soziale Trennung belastete die körperliche und psychische Gesundheit der Bewohnenden und ihrer Familien stark. Eine mögliche Massnahme könnte darin bestehen, den Bewohnenden die Möglichkeit zu geben, eine Person als pflegende Angehörige zu bezeichnen, die sie besuchen darf.

#### **E2: Stärkere Einbindung der Familien und Bewohnenden in die Entscheidungen (S. 17)**

Die Rückmeldungen der Bewohnenden und ihrer Familie zeigten, dass sie die Änderungen und die unterschiedlichen Rechte zwischen ihnen und dem Personal manchmal aus der Fassung brachten und dass sie sich gewünscht hätten, ihre Bedürfnisse kommunizieren zu können. Es wäre wünschenswert, Systeme einzuführen, mit denen die Familien in die Entscheidungen eingebunden werden oder Feedback geben können.

#### **E3: Berücksichtigung der Realität jedes Pflegeheims (S. 17)**

Auch wenn die meisten Massnahmen auf das Verständnis der Bewohnenden und ihrer Familien stiessen, wurden die Schliessung von Stockwerken und die Organisation von Zimmerisolationen als traumatisierend empfunden. In diesem Zusammenhang ist bei der Anwendung der Massnahmen die Architektur der Pflegeheime und die Zimmergrösse zu berücksichtigen und die Direktionen müssen über einen Handlungsspielraum verfügen.

#### **E4: Prüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahmen durch eine ethische Abstützung ab Ausbruch einer Krise (S. 18)**

Zu Beginn der Krise bezogen sich die umgesetzten Massnahmen in erster Linie auf die sanitarischen Erfordernisse. Soweit möglich müssen die Wünsche der Bewohnenden beim Festlegen der zu erbringenden Leistungen und Handgriffe – insbesondere bei Sterbenden – berücksichtigt werden. Die umgesetzten Massnahmen müssen somit nicht nur aus Sicht der Verhältnismässigkeit, sondern auch aus ethischer Sicht geprüft werden. Eine Unterstützung durch einen Ethiker oder eine Ethikerin ab Beginn wäre sinnvoll.

#### **E5: Prüfung der Auswirkungen der Massnahmen auf die Gleichbehandlung und die Chancengerechtigkeit (Evaluanda-Bericht, S. 18)**

Mehrere der ergriffenen Massnahmen und Entscheidungen hatten einen Einfluss auf die Gleichbehandlung. Personen, die im Pflegeheim wohnen, sollten nicht anders behandelt werden als andere Personen im gleichen Alter. In diesem Sinn ist es notwendig, das Verhältnis zwischen dem kollektiven Interesse der Pflegeheimbewohnenden und der Gleichstellung mit Personen im gleichen Alter abzuwegen.

#### **E6: Konsolidierung der Kommunikation und Sicherstellen einer politischen Kohärenz auf allen Ebenen (Evaluanda-Bericht, S. 19)**

Die Kommunikation war eine grosse Herausforderung für die Behörden und Pflegeheime. Zwischen 2020 und 2021 wurden manche Informationen mit grosser Verzögerung zwischen den verschiedenen Stakeholdern verbreitet (BAG, kantonale Behörden, Medien, Pflegeheimdirektionen), was das Verständnis der Massnahmen durch die Bewohnenden und ihre Familien beeinflusste. Auch die Sprachbarriere spielte eine Rolle. Eine Lösung dafür wären gebrauchsfertige Kommunikationskits für Pflegeheime. Da der Kanton Freiburg zweisprachig ist, ist es wichtig, die Information gleichzeitig in beiden Sprachen zu produzieren.

## **4 Position des Staatsrats zu den vorgeschlagenen Massnahmen**

---

In Anbetracht der ständigen Ungewissheit einer solchen Krise stützten sich alle Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrats auf den Stand der Kenntnisse und der Lage zum Zeitpunkt des Entscheids, wobei die Einhaltung der Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Transparenz angestrebt wurde.

Die Ergebnisse der Evaluanda-Analyse schliessen sich jenen an, die die Gesundheits-Taskforce und die verschiedenen Partner durchgeführt haben. Einige der Empfehlungen des Berichts wurden übrigens bereits während der Krise umgesetzt. Andere werden bei einer allfälligen zukünftigen Krise dank den Erfahrungen und Kompetenzen realisiert, die während den acht aufeinanderfolgenden Pandemiewellen erworben wurden.

Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass einige der im Evaluanda-Bericht vorgeschlagenen Massnahmen schwer umsetzbar sind.

In Anbetracht des Voranstehenden analysiert er die Empfehlungen des Evaluanda-Berichts wie folgt:

**E1: Überlegungen zu Mitteln für den Erhalt oder die Neuerfindung der sozialen Beziehung**

Während der Zeit, in der die Zahl der Besuche eingeschränkt war, das heisst von Februar bis Juni 2021, enthielt die kantonale COVID-19-Richtlinie die Ernennung eines/einer pflegenden Angehörigen oder einer Person, die von der Familie als Referenzangehörige bezeichnet wird, mit Besuchsrecht.

**E2: Stärkere Einbindung der Familien und Bewohnenden in die Entscheidungen**

Die AFISA-VFAS bietet eine Zertifizierung (QUAFIPA) an, die das Management von Verbesserungsvorschlägen, der Nichtkonformitäten, der Beschwerden und der umgesetzten Korrekturmassnahmen sowie Zufriedenheitsumfragen bei Bewohnenden/Personal/Angehörigen ermöglicht. Es handelt sich dabei um eine teilweise Umsetzung dieser Empfehlung.

Der Evaluanda-Bericht verweist auf das Problem der Verzögerung zwischen der mündlichen Mitteilung durch den Bundesrat, dem Versand der formellen Weisungen an die Kantone und schliesslich der Übermittlung der definitiven kantonalen Weisungen an die Einrichtungen, begleitet von den notwendigen ergänzenden Ausführungen für eine homogene Anwendung.

Auch wenn der Staatsrat vollkommen damit einverstanden ist, dass die Mitwirkung aller am Prozess Beteiligten zu fördern ist, hält er fest, dass dies abhängig von der epidemiologischen Lage und der Dringlichkeit der Anwendung der Massnahmen nicht immer möglich ist. In Anbetracht der grossen Risiken und Konsequenzen der Ausbrüche, müssen die Massnahmen für die Eindämmung einer Epidemie in einem Pflegeheim unter Zeitdruck umgesetzt werden. Dies verunmöglicht die Einführung einer systematischen Vernehmlassung bei den Bewohnenden und ihren Angehörigen. Es ist anzumerken, dass der Ermessensspielraum der Kantone nicht immer klar definiert war.

**E3: Berücksichtigung der Realität jedes Pflegeheims**

Im Juli 2020 wurde für die Risikoinstitutionen ein mobiles Unterstützungsteam gebildet. Sein Hauptauftrag bestand darin, sich zu Beginn eines Ausbruchs in die Pflegeheime und anderen Risikoinstitutionen zu begeben, um seine Unterstützung anzubieten und die Durchführbarkeit der einzuführenden Schutzmassnahmen zu beurteilen. Jeder Besuch war Gegenstand eines ausführlichen Berichts mit dem Schutzkonzept der besuchten Institution und den gemeinsam beschlossenen Massnahmen.

Diese Besuche ermöglichen den Institutionen, in der Folge dank den erworbenen Kenntnissen eine gewisse Selbstständigkeit im Umgang mit den Ausbrüchen zu entwickeln. Diese Kenntnisse konnten den anderen Pflegeheimen in späteren Schulungen übermittelt werden, namentlich mit den HPIK-Kursen (Kurse für die Prävention und das Management pflegassoziierter Infektionen; HPIK=Hygiene, Prävention und Infektionskontrolle) des Kantonsarztamts für die Stationsleiterinnen und Stationsleiter der Pflegeheime.

---

Soweit möglich versuchte der Kanton zudem, den Pflegeheimen für die Anpassung der Massnahmen an ihre Besonderheiten einen bestimmten Handlungsspielraum zu geben. Die Pflegeheime verlangten aber oft einen engen Rahmen definiert durch Weisungen des KAA.

**E4: Prüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahmen durch eine ethische Abstützung ab Ausbruch einer Krise**

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit der VFA wurde der ethische Ausschuss der Dachorganisation mehrfach in Anspruch genommen. Sollte es erneut notwendig sein, eine Gesundheits-Taskforce zu bilden, sieht der Staatsrat die Beteiligung einer Ethikerin oder eines Ethikers vor.

**E5: Prüfung der Auswirkungen der Massnahmen auf die Gleichbehandlung und die Chancengerechtigkeit**

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Auswirkungen der Massnahmen auf die Gleichbehandlung und die Chancengerechtigkeit besonders schwer umzusetzen sind, da das kollektive Interesse der Bewohnenden in einem Pflegeheim – anders als bei zuhause wohnenden Personen – überwiegt. Deshalb können die Seniorinnen und Senioren abhängig von ihrem Wohnort unterschiedlich behandelt werden.

**E6: Konsolidierung der Kommunikation und Sicherstellen einer politischen Kohärenz auf allen Ebenen**

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Massnahmen im Pandemiefall auf Bundes- und/oder kantonaler Ebene ergriffen werden können. Auch wenn der Kanton manchmal über einen gewissen Handlungsspielraum verfügt, muss er die auf Bundesebene beschlossenen Massnahmen anwenden.

Im Verlauf der Pandemie wurden die Informations- und Koordinationsabläufe zwischen den betroffenen Instanzen auf allen Ebenen verbessert. Aktuell führt die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) ein Verfahren für die Verabschiedung von Empfehlungen im beschleunigten Verfahren ein, das bei einer Verschlechterung der Lage und einem normal weitergeführten institutionellen Regime greift, wobei die Zuständigkeit für die Einführung von Massnahmen bei den Kantonen bleibt.

Wie die meisten Kantone befürwortet der Kanton Freiburg hingegen eine Anpassung der Organisationsstruktur, insbesondere mit der Einführung eines spezialisierten, departementsübergreifenden Krisenstabs auf Bundesebene. Diese organisatorischen Anpassungen sollen eine bessere Koordination und einen besseren Informationsfluss zwischen den verschiedenen Behörden ermöglichen.

Auf kantonaler Ebene ermöglichte die Gesundheitskrise den Ausbau der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteurinnen und Akteure des Gesundheitsbereichs bei der Bewältigung dieser Krise sowie die Festigung der Beziehungen. Es wurden Abläufe, Werkzeuge, Unterstützungen und Kurse eingeführt, um die Pflegeheime im Krisenalltag zu unterstützen. Ihr erworbenes Wissen ermöglicht heute eine autonome Bewältigung der COVID-19-Wellen durch die Strukturen. Der Kanton steht mit seiner Covid Gesundheitseinheit (ersetzt die Gesundheits-Taskforce) unter der Leitung des Kantonsarztsamts bei Bedarf weiter zur Verfügung.

Die Anpassung der Krisenorganisation der Bundes- und Kantonsbehörden, klarere Entscheidungsabläufe, die Festigung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Partnern und die während der Pandemie erworbenen Kompetenzen ermöglichen eine Verbesserung der Kommunikation. Trotzdem bleiben Diskrepanzen zwischen den auf Bundes- und kantonaler Ebene kommunizierten Informationen möglich, insbesondere da die Informationen im Kanton in zwei Sprachen veröffentlicht werden müssen. Jede Einrichtung ist aber ein Teil des Systems und muss die Weisungen des Bundes und des Kantons anwenden, wenn diese erlassen werden.

Die verschiedenen kantonalen Weisungen und Verfahren, die während der Gesundheitskrise eingerichtet wurden, sind heute erfasst und ordnungsgemäss archiviert. Dieses gesamte während der Pandemie erworbene Wissen könnte aber abhängig von ihrer Art bei einer künftigen Gesundheitskrise nicht mehr anwendbar sein.

Was die Kommunikation in den zwei Sprachen des Kantons betrifft, verweist der Staatsrat darauf, dass das Finden des richtigen «Timings» für den Versand einer Information schwierig ist. Die Empfehlungen des Bundes mussten von den Kantonen manchmal innerhalb kürzester Zeit angepasst werden, so dass mitunter beschlossen wurde, ein Dokument sofort nach seinem Abschluss zu versenden, bevor es übersetzt werden konnte. Trotz eines Pikettdienstes, der für die Übersetzung eingeführt wurde, war eine Verzögerung manchmal unvermeidlich. Die Idee eines Kommunikationskits wird im Fall einer neuen Gesundheitskrise aufgegriffen.

---

## **5 Schlussfolgerung**

---

Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess mit Beteiligung der verschiedenen Partner ermöglichte während der ganzen Pandemie die Anpassung der Massnahmen für die Eindämmung des Virus. Die kantonale Strategie wurde während den verschiedenen Pandemiewellen mehrmals neu ausgerichtet.

Der Staatsrat hält fest, dass der Kanton und die Pflegeheime die Massnahmen während der Gesundheitskrise im Bestreben ergriffen haben, die Bewohnenden vor Ansteckungen zu schützen, und dass die verschiedenen Institutionen einen aussergewöhnlichen Einsatz geleistet haben.

Wir wissen heute, dass sich einige der notfallmässig ergriffenen Massnahmen stark auf das Wohlbefinden der Bewohnenden ausgewirkt haben. Diese Feststellung wird bei einer zukünftigen Krise berücksichtigt werden und jede Massnahme wird Gegenstand einer Abwägung zwischen den erwünschten direkten (z. B. Unterbruch der Übertragungskette, Schutz vor einer Ansteckung) und unerwünschten indirekten Auswirkungen (z. B. soziale Isolierung und Einsamkeit der Personen) sein, bevor sie umgesetzt wird. Der Staatsrat verweist ferner darauf, dass es wichtig ist, die besondere Situation jedes Pflegeheims zu berücksichtigen und eine Ethikerin oder einen Ethiker in die vorgelagerten Überlegungen einzubeziehen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



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

Motion Bapst Bernard / Zamofing Dominique

2022-GC-201

**Développer une application « chasse et pêche » permettant une amélioration de la situation actuelle**

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 18 novembre 2022, les députés Bernard Bapst et Dominique Zamofing relèvent que le temps de travail nécessaire à la saisie des informations relatives aux permis de pêche et de chasse est important et s'élève chaque année à 5 semaines pour la pêche et 3-4 semaines pour la chasse, pour un poste à 100 %. De plus, les quelque 18 000 enregistrements annuels au total, effectués manuellement, sont sujets à erreur.

Ils demandent au Conseil d'Etat une modification de la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) afin d'y intégrer une disposition légale prévoyant la mise en œuvre d'une application mobile « chasse et pêche » permettant d'accéder aux cartes interactives de chasse et de pêche, d'informer sur les espèces chassables ou pêchables, d'informer sur la réglementation propre à chacune des espèces, de fournir des conseils d'experts, d'adresser des notifications aux pêcheurs et chasseurs, de commander et d'acheter en direct les différents permis de chasse et de pêche disponibles, de saisir les prélèvements effectués à la chasse et à la pêche, comme cela est déjà possible dans d'autres cantons de Suisse.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

Depuis 2018, le Conseil d'Etat s'engage avec confiance et conviction sur la voie de l'administration 4.0. Il a concrétisé sa démarche en augmentant notamment l'enveloppe budgétaire consacrée à l'informatique afin de faire avancer les projets à un rythme soutenu. Il a également élaboré un plan directeur définissant les orientations stratégiques du programme gouvernemental dans les domaines de la digitalisation et des systèmes d'information.

Concernant la chasse et la pêche, plusieurs réflexions ont déjà eu lieu au sein du Service des forêts et de la nature (SFN), qui en a la responsabilité. Les premières réflexions internes, mais menées aussi avec les organisations de chasse et de pêche et les cantons voisins du Jura, de Berne et de Vaud, pour la mise en place d'une prestation électronique intégrée dans le guichet virtuel de l'Etat, permettant non seulement d'acheter les permis en ligne mais aussi aux chasseurs et pêcheurs de saisir leurs données de tirs et captures directement sur le terrain, remontent à 2017. Fin octobre 2018, deux projets ont ainsi été proposés :

## **1. eGov – Gestion des permis de chasse**

Objectifs :

- a) Offrir la possibilité au chasseur de commander, payer et obtenir le permis de chasse en ligne, de même que transmettre le résultat de ses tirs en ligne.
- b) Diminuer le temps de traitement des dossiers par le Service, par rapport à la situation actuelle.
- c) Intégrer les différents outils informatiques utilisés actuellement.

## **2. eGov – Gestion des permis de pêche**

Objectifs :

- a) Offrir la possibilité aux pêcheurs et pêcheuses de commander, payer et obtenir le permis de pêche en ligne, de même que transmettre le résultat de ses captures en ligne.
- b) Diminuer le temps de traitement des dossiers par le Service, par rapport à la situation actuelle.
- c) Offrir au public la possibilité de consulter la mise en valeur des statistiques de pêche en ligne et interactivement.

Ces projets auront les avantages suivants :

- > Le gain de temps et la diminution du risque d'erreur (transcription des données par les collaborateurs/collaboratrices du SFN) avec comme résultat une administration plus efficace et performante.
- > Amélioration de la qualité des données et de la rapidité de saisie. L'information « en temps réel » permettra des interventions plus précises et améliorera la gestion de la faune, notamment durant la période de chasse où l'information sur l'atteinte des plans de tir reste actuellement communiquée entre chasseurs, chasseres et SFN par SMS et répondeur téléphonique.
- > Une diminution des amendes d'ordre concernant des erreurs de saisie de la part des utilisateurs (chasse et pêche).
- > Une communication plus rapide et efficace entre le SFN et les utilisateurs de l'application.
- > Des prestations rapides, transparentes et efficaces au service des citoyennes et citoyens, en particulier les adeptes de la chasse et de la pêche
- > Une adéquation des prestations de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) au programme Fribourg 4.0.

En raison d'autres priorités et compte tenu des disponibilités budgétaires et en ressources humaines, seule une petite partie des projets a pu être développée à ce jour : la possibilité d'achat des permis journaliers de pêche en ligne. Le solde des deux projets a été repoussé dans le cadre des discussions et décisions liées aux budgets et plans financiers. Il convient de souligner que la réalisation de ces projets requiert plusieurs préalables techniques, dont la mise en place d'une gestion électronique des dossiers. Actuellement, un planning d'aboutissement pour ces deux projets ne peut pas être avancé.

Le Conseil d'Etat constate donc que la mise à disposition d'une application mobile « chasse et pêche » ne dépend pas d'une obligation légale mais bien de la disponibilité de ressources, financières comme techniques. Il souligne en outre que la législation ne semble pas l'endroit idoine pour prévoir la mise à disposition d'une application, qui relève du niveau opérationnel.

Comme indiqué ci-dessus, deux projets concrets et détaillés répondent d'ores et déjà aux attentes des motionnaires, et doivent être réalisés dans les années à venir. Conformément aux engagements pris dans son programme gouvernemental, le Conseil d'Etat portera une attention soutenue au développement et à l'aboutissement des projets de digitalisation des prestations de l'Etat, dont ceux visant à simplifier l'exercice de la chasse et de la pêche, cela dans le cadre des moyens budgétaires mis à sa disposition par le Grand Conseil.

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

*4 avril 2023*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Bapst Bernard / Zamofing Dominique

2022-GC-201

**Entwicklung einer Jagd- und Fischerei-App, die eine  
Verbesserung der aktuellen Situation ermöglicht**

### I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 18. November 2022 eingereichten und begründeten Motion weisen die Grossräte Bernard Bapst und Dominique Zamofing darauf hin, dass die Erfassung der Informationen zu den Fischerei- und Jagdpatenten arbeitsintensiv ist und sich die dafür aufgewendete Arbeitszeit bei einer 100%-Stelle jährlich auf 5 Wochen für die Fischerei und 3–4 Wochen für die Jagd beläuft. Ausserdem sind die insgesamt etwa 18 000 jährlichen Registrierungen, die manuell vorgenommen werden, fehleranfällig.

Sie ersuchen den Staatsrat, im Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG) eine Bestimmung aufzunehmen, die die Schaffung einer App «Jagd und Fischerei» vorsieht. Diese App soll den Zugriff auf interaktive Jagd- und Fischereikarten ermöglichen, über die Arten, die gejagt und gefischt werden dürfen, sowie über die artspezifischen Vorschriften informieren, fachliche Beratung liefern und Mitteilungen an Jäger und Fischer richten. Ausserdem soll sie die Möglichkeit bieten, die verschiedenen verfügbaren Jagd- und Fischereipatente direkt zu bestellen und zu kaufen, sowie die gejagten und gefischten Tiere zu erfassen, wie dies in anderen Kantonen der Schweiz bereits möglich ist.

### II. Antwort des Staatsrats

Seit 2018 setzt sich der Staatsrat zuversichtlich und überzeugt für die Verwaltung 4.0 ein. Um die Projekte zügig voranzutreiben, hat er das IT-Rahmenbudget deutlich erhöht. Er hat auch einen Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme ausgearbeitet, in dem die strategischen Ausrichtungen des Regierungsprogramms in diesen Bereichen festgelegt sind.

Was die Jagd und die Fischerei betrifft, wurden beim Amt für Wald und Natur (WNA), das für diese Bereiche zuständig ist, bereits Überlegungen angestellt. Amtsintern, aber auch mit Jagd- und Fischereiorganisationen und den Nachbarkantonen Jura, Bern und Waadt hatte man bereits 2017 Überlegungen zur Einführung einer in den virtuellen Schalter des Staates integrierten elektronischen Dienstleistung angestellt, mit der die Jäger und Fischerinnen die Patente online erwerben und die Daten zu ihren Abschüssen und Fängen direkt und vor Ort erfassen können. So wurden Ende Oktober 2018 zwei Projekte vorgeschlagen:

## 1. eGov – Verwaltung der Jagdpatente

Ziele:

- a) Jägerinnen und Jägern die Möglichkeit bieten, das Jagdpatent online zu bestellen, zu bezahlen und zu erhalten sowie die Ergebnisse ihrer Abschüsse online zu übermitteln.
- b) Die Bearbeitungszeit durch das Amt gegenüber der aktuellen Situation verringern.
- c) Die verschiedenen derzeit verwendeten IT-Tools integrieren.

## 2. eGov – Verwaltung der Fischereipatente

Ziele:

- a) Fischerinnen und Fischern die Möglichkeit bieten, das Fischereipatent online zu bestellen, zu bezahlen und zu erhalten sowie die Ergebnisse ihrer Fänge online zu übermitteln.
- b) Die Bearbeitungszeit durch das Amt gegenüber der aktuellen Situation verringern.
- c) Der Öffentlichkeit die Möglichkeit bieten, die Auswertung der Fischereistatistik online und interaktiv zu konsultieren.

Diese Projekte haben die folgenden Vorteile:

- > Zeitersparnis und Verringerung des Fehlerrisikos (Übertragung der Daten durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des WNA), was zu einer effizienteren Verwaltung beiträgt.
- > Verbesserung der Datenqualität und der Geschwindigkeit der Datenerfassung. Die Information in «Echtzeit» ermöglicht präzisere Interventionen und verbessert das Wildtiermanagement, insbesondere während der Jagdsaison, denn die Kommunikation zwischen Jägerinnen, Jägern und dem WNA über das Erreichen der Abschusspläne erfolgt derzeit noch per SMS und Anrufbeantworter.
- > Weniger Ordnungsbussen aufgrund von Fehlern bei der Erfassung durch die Nutzerinnen und Nutzer (Jagd und Fischerei).
- > Eine schnellere und effizientere Kommunikation zwischen dem WNA und den Nutzerinnen und Nutzern der App.
- > Schnelle, transparente und effiziente Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger, insbesondere für die Jägerschaft sowie Fischerinnen und Fischer.
- > Dem Programm Freiburg 4.0 angepasste Leistungen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD).

Aufgrund anderer Prioritäten und in Anbetracht der verfügbaren Finanz- und Personalressourcen konnte bisher nur ein kleiner Teil der Projekte entwickelt werden: die Möglichkeit, Tages-Fischereipatente online zu kaufen. Die restlichen Aspekte der beiden Projekte wurden im Rahmen von Diskussionen und Entscheidungen zu Voranschlägen und Finanzplänen vertagt. Für die Umsetzung dieser Projekte müssen mehrere technische Voraussetzungen erfüllt sein. Unter anderem muss eine elektronische Dossierführung eingerichtet werden. Derzeit ist es nicht möglich, einen Zeitplan für die Fertigstellung der beiden Projekte vorzulegen.

Der Staatsrat stellt daher fest, dass die Bereitstellung einer Jagd- und Fischerei-App nicht von einer gesetzlichen Verpflichtung abhängt, sondern von der Verfügbarkeit sowohl finanzieller als auch technischer Ressourcen. Er weist ausserdem darauf hin, dass die Gesetzgebung nicht der geeignete Ort zu sein scheint, um die Bereitstellung einer App vorzusehen. Diese fällt in den operativen Bereich.

Wie erwähnt, liegen bereits zwei konkrete und detaillierte Projekte vor, die den Erwartungen der Motionäre entsprechen und in den kommenden Jahren umgesetzt werden sollen. Der Staatsrat hat sich in seinem Regierungsprogramm dazu verpflichtet, im Rahmen der ihm vom Grossen Rat zur Verfügung gestellten Budgetmittel der Entwicklung und Umsetzung der Projekte zur Digitalisierung der öffentlichen Leistungen besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, auch jenen, die der Vereinfachung der Jagd und der Fischerei dienen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat daher ein, diese Motion abzulehnen.

*4. April 2023*



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

Motion 2023-GC-3

### Plus de démocratie au sein des associations intercommunales

Auteur-e-s : **Kubski Grégoire / Robatel Pauline**

Nombre de cosignataires : **0**

Dépôt : **15.01.2023**

Développement : **15.01.2023**

Transmission au Conseil d'Etat : **16.01.2023**

Réponse du Conseil d'Etat : **25.04.2023**

#### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 15 janvier 2023, les député-e-s Grégoire Kubski et Pauline Robatel demandent l'introduction dans la loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1) de la possibilité pour les associations de communes de créer un organe parlementaire élu par la population. Cet organe aurait un rôle consultatif ou décisionnel, et serait complémentaire aux deux organes existants (comité de direction et assemblée des délégué-e-s).

A l'appui de leur motion, ses auteur-e-s évoquent l'augmentation, dans les budgets communaux, des charges liées dues aux associations de communes, et le fait que les organes de ces dernières ne sont composé-e-s que de représentant-e-s des communes et non de la population. Les motionnaires relèvent qu'un organe élu ne constituerait pas une nouveauté, puisqu'un tel organe existait au sein de l'Agglo et donnait satisfaction.

Enfin, les motionnaires demandent que leur motion soit traitée séparément de la révision de la loi sur les communes, celle-ci risquant de prendre passablement de temps.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle que les travaux de révision totale de la LCo ont débuté à l'automne 2022, et qu'ils doivent aboutir avant la fin de la présente législature. Le calendrier actuel prévoit ainsi la mise en consultation d'un avant-projet fin 2024, pour une transmission du projet final au Parlement fin 2025. La révision totale de la loi sur les communes représente un chantier essentiel, d'ailleurs inscrit dans le programme gouvernemental 2022-2026. Le Gouvernement estime ainsi inopportun d'introduire en parallèle à ces travaux des modifications conséquentes dans le fonctionnement des associations de communes, sujet particulièrement important de la révision en cours. Il rappelle par ailleurs que des réflexions approfondies sont menées depuis plusieurs années sur le sujet de la collaboration intercommunale et de la gouvernance régionale, réflexions disponibles sur Internet et présentées lors de sept soirées d'information publique à l'automne dernier. Il estime qu'une coordination de la présente motion et de ces travaux aurait été pertinente.

S’agissant du calendrier, le Conseil d’Etat remarque qu’une mise en œuvre de la présente motion, dans l’hypothèse de la prise en considération par le Grand Conseil, nécessiterait d’une part l’adaptation des statuts des associations de communes existantes, puis, d’autre part, l’organisation d’élections dans toutes les communes du canton. Il constate qu’un tel processus, lourd, devrait à minima être coordonné avec le rythme des législatures communales, et ne saurait donc être envisagé avant 2026, dans le meilleur des cas. Le Conseil d’Etat ne partage ainsi pas le sentiment d’urgence avancé par les motionnaires à l’appui du traitement de leur motion sans tenir compte des travaux de révision de la LCo. Le Gouvernement estime au contraire particulièrement opportun de traiter de cette question, parmi de nombreuses autres relatives aux associations de communes, dans le cadre de ces travaux, afin d’aboutir à un modèle d’organisation cohérent et opérationnel. Les éléments avancés dans la motion 2023-GC-3, ainsi que les propositions des motionnaires, ont ainsi d’ores et déjà été transmis au groupe thématique chargé d’examiner la section 6 de la LCo consacrée à la collaboration intercommunale.

Sur le fond, le Conseil d’Etat se permet toutefois de relever que le modèle du conseil d’agglomération avancé par les motionnaires ne semble pas correspondre à leurs vœux. Prévu sous une forme potestative dans l’ancienne loi sur les agglomérations, ce modèle n’a d’ailleurs pas été retenu par l’Agglomération de Fribourg, seule entité à avoir choisi cette forme spécifique d’organisation intercommunale. Celle-ci a en effet opté pour un conseil d’agglomération composé de délégué-e-s nommé-e-s par les législatifs des communes membres. Le conseil d’agglomération forme par ailleurs l’organe délibérant de l’agglomération, et non un organe consultatif qui serait venu s’ajouter aux organes institués. Enfin, le Conseil d’Etat relève que l’instauration d’un organe délibérant de l’agglomération élu par la population était justement l’une des propositions importantes du projet de révision de la loi sur les agglomérations transmis au Parlement début 2020. Lors de l’examen de ce projet de loi, en août de la même année, le Grand Conseil a toutefois décidé, suivant ainsi sa commission parlementaire chargée du projet, de supprimer l’ensemble des dispositions relatives à la forme institutionnelle de l’agglomération, supprimant de ce fait toute mention d’un tel organe, sous une forme impérative ou potestative.

S’agissant enfin de la question des charges liées, les chiffres peuvent naturellement varier de manière importante d’une commune à l’autre. De manière globale, les charges liées des associations de communes représentaient 18,7% des charges communales en 2021 (les charges liées cantonales 22,8% la même année). Le Conseil d’Etat relève ainsi qu’il est largement excessif d’affirmer que « la grande majorité du budget communal est « mangé » par les charges liées découlant, pour une grande partie des associations intercommunales ». Le Conseil d’Etat rappelle par ailleurs que les associations de communes relèvent bien du niveau institutionnel communal. Les budgets annuels des associations sont préparés puis décidés par des représentant-e-s des communes, à qui il appartient de présenter et de commenter les postes du budget communal relatifs aux associations lors des séances des législatifs communaux. L’introduction d’un organe supplémentaire qu’il soit consultatif ou décisionnel à ce niveau sans que celui-ci ne porte de responsabilité budgétaire est, par expérience, de nature à faire augmenter les propositions de prestations et, en conséquence, les coûts qui y sont associés. Les associations de communes sont en outre tenues, comme les communes, d’établir un plan financier sur cinq ans (art. 5 et 6 de la loi sur les finances communales, LFCo ; RSF 140.6). Le plan financier est l’instrument destiné à la planification et au pilotage à moyen terme des finances et des prestations. Les charges annuelles découlant des activités des associations sont ainsi prévisibles pour les communes membres.

Le Conseil d'Etat remarque en outre que les associations de communes fribourgeoises connaissent le droit d'initiative (art. 123a et suivants LCo) et de referendum (art. 123d et suivants LCo) qui permettent aux citoyennes et citoyens d'intervenir directement dans les décisions importantes des associations dont leur commune est membre. A noter que les conseils communaux ont également la compétence de demander un vote populaire, car la loi prévoit que les exécutifs du quart des communes membres peuvent demander le referendum, dont le seuil est fixé par les statuts (art. 123d al. 1 LCo). Ce levier institue également une protection démocratique contre des dépenses votées par une assemblée des délégué-e-s dont les charges risqueraient de mettre à mal les finances des communes membres.

Enfin, la loi charge de manière générale les conseils communaux d'informer le législatif sur les activités des associations de communes (art. 125a al. 1 LCo) et prévoit que les citoyennes actives et les citoyens actifs des communes membres peuvent être invité-e-s par le conseil communal ou le comité de direction à lui adresser, dans un délai déterminé, leur avis en relation avec ces activités (art. 125a al. 3 LCo).

Sur la base de ces remarques, le Conseil d'Etat appelle le Grand Conseil à rejeter la présente motion en rappelant que celle-ci sera traitée sur le fonds dans le cadre des travaux de révision de la LCo avec l'objectif de proposer au Parlement un modèle cohérent.



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

---

### Motion 2023-GC-3 Mehr Demokratie in den Gemeindeverbänden

Verfasser/in:	<b>Kubski Grégoire / Robatel Pauline</b>
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	<b>0</b>
Einreichung:	<b>15.01.2023</b>
Begründung:	<b>15.01.2023</b>
Überweisung an den Staatsrat:	<b>16.01.2023</b>
Antwort des Staatsrats:	<b>25.04.2023</b>

---

### I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 15. Januar 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrat Grégoire Kubski und Grossrätin Pauline Robatel, dass im Gesetz über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) für Gemeindeverbände die Möglichkeit eingeführt werde, ein von der Bevölkerung gewähltes parlamentarisches Organ zu schaffen. Dieses Organ hätte eine beratende oder beschlussfassende Funktion und würde die beiden bestehenden Organe (Vorstand und Delegiertenversammlung) ergänzen.

Zur Stützung der Motion fügen ihre Verfasser den Anstieg der gebundenen Ausgaben in den Gemeindebudgets aufgrund der Gemeindeverbände an und die Tatsache, dass den Organen dieser Verbände nur Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und nicht der Bevölkerung angehören. Die Motionäre weisen darauf hin, dass ein gewähltes Organ keine Neuheit wäre, da es ein solches Organ bereits in der Agglo gab und dieses zufriedenstellend funktionierte.

Schliesslich beantragen die Motionäre, dass ihre Motion getrennt von der Revision des Gemeindegesetzes behandelt werde, da diese viel Zeit in Anspruch nehmen dürfte.

### II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Arbeiten an der Totalrevision des GG im Herbst 2022 begonnen haben und vor dem Ende der laufenden Legislaturperiode abgeschlossen sein müssen. Der aktuelle Zeitplan sieht somit vor, dass Ende 2024 ein Vorentwurf in die Vernehmlassung gegeben wird und der endgültige Entwurf Ende 2025 an das Parlament überwiesen wird. Bei der Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden handelt es sich um ein wichtiges Vorhaben, das im Übrigen auch im Regierungsprogramm 2022-2026 vorgesehen ist. Die Regierung hält es daher für nicht angebracht, parallel zu diesen Arbeiten wesentliche Änderungen bei der Funktionsweise der Gemeindeverbände einzuführen, ein besonders wichtiges Thema der laufenden Revision. Sie weist auch darauf hin, dass man sich seit mehreren Jahren intensiv mit der interkommunalen Zusammenarbeit und der regionalen Governance auseinandersetzt. Diese Überlegungen wurden im vergangenen Herbst an sieben öffentlichen Informationsabenden vorgestellt und können im Internet

nachgelesen werden. Sie ist der Ansicht, dass es sinnvoll gewesen wäre, diese Motion und die laufenden Arbeiten zu koordinieren.

Zum Zeitplan hält der Staatsrat fest, dass für eine Umsetzung der vorliegenden Motion, sofern sie vom Grossen Rat erheblich erklärt wird, eine Anpassung der Statuten der bestehenden Gemeindeverbände nötig wäre. Anschliessend müssten in allen Gemeinden des Kantons Wahlen durchgeführt werden. Ein solches Vorgehen ist schwerfällig und müsste an die Legislaturperioden der Gemeinden angepasst werden. Wahlen könnten daher bestenfalls nicht vor 2026 in Betracht gezogen werden. Der Staatsrat kann sich folglich dem Argument der Dringlichkeit, mit dem die Motionäre eine Behandlung ihrer Motion ohne Berücksichtigung der Arbeiten zur Revision des GG begründet hatten, nicht anschliessen. Die Regierung erachtet es im Gegenteil für besonders sinnvoll, diese Frage – neben zahlreichen anderen Fragen zu den Gemeindeverbänden – im Rahmen dieser Arbeiten zu behandeln, um zu einem kohärenten und funktionellen Organisationsmodell zu gelangen. Die in der Motion 2023-GC-3 vorgebrachten Elemente sowie die Vorschläge der Motionäre wurden somit bereits an die Arbeitsgruppe weitergeleitet, die sich mit dem 6. Abschnitt des GG über die Zusammenarbeit von Gemeinden befasst.

Inhaltlich erlaubt sich der Staatsrat jedoch die Bemerkung, dass das von den Motionären vorgebrachte Modell des Agglomerationsrats nicht ihren Wünschen zu entsprechen scheint. Dieses Modell, das im alten Gesetz über die Agglomerationen als Kann-Bestimmung vorgesehen war, wurde übrigens von der Agglomeration Freiburg nicht gewählt, die als einzige Einheit diese spezifische Form der interkommunalen Organisation gewählt hatte. Diese hat sich für einen Agglomerationsrat aus Vertreterinnen und Vertretern, die von den Legislativen der Mitgliedgemeinden ernannt werden, entschieden. Der Agglomerationsrat bildet darüber hinaus das beschlussfassende Organ der Agglomeration und nicht ein beratendes Organ, das zu den eingesetzten Organen hinzugekommen wäre. Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass die Einführung eines von der Bevölkerung gewählten beschlussfassenden Organs der Agglomeration einer der grundlegenden Vorschläge des Revisionsentwurfs des Agglomerationsgesetzes war, der dem Parlament Anfang 2020 übermittelt wurde. Bei der Behandlung dieses Gesetzesentwurfs im August desselben Jahres beschloss der Grosse Rat jedoch, seiner mit der Vorlage betrauten parlamentarischen Kommission folgend, sämtliche Bestimmungen über die institutionelle Form der Agglomeration zu streichen. Damit wurde auch jede Erwähnung eines solchen Organs, ob als «Muss-» oder «Kann-Bestimmung», getilgt.

Was die Frage der gebundenen Ausgaben betrifft, so können die Zahlen von Gemeinde zu Gemeinde natürlich stark variieren. Insgesamt machten die gebundenen Ausgaben der Gemeindeverbände im Jahr 2021 18,7 % der Gemeindeausgaben aus (die gebundenen Ausgaben des Kantons lagen im selben Jahr bei 22,8 %). So stellt der Staatsrat fest, dass es weit übertrieben ist, zu behaupten, dass «der grösste Teil des Gemeindehaushalts von den gebundenen Ausgaben «aufgefressen» wird, die sich zu einem grossen Teil aus den Gemeindeverbänden ergeben». Der Staatsrat erinnert im Übrigen daran, dass Gemeindeverbände sehr wohl der institutionellen Ebene der Gemeinden zuzuordnen sind. Die jährlichen Voranschläge der Verbände werden von Gemeindevorsteherinnen und -vertretern vorbereitet und beschlossen, die die verbandsbezogenen Posten des Gemeindevoranschlags in den Sitzungen der Gemeindelegislative vorstellen und kommentieren. Die Einführung eines zusätzlichen Beratungs- oder Entscheidungsgremiums auf dieser Ebene, das keine Budgetverantwortung trägt, führt erfahrungsgemäss dazu, dass die Leistungsvorschläge und damit die damit verbundenen Kosten steigen. Die Gemeindeverbände sind darüber hinaus wie die Gemeinden verpflichtet, einen Finanzplan für fünf Jahre zu erstellen (Art. 5 und 6 des Gesetzes über den Finanzaushalt der Gemeinden, GFHG; SGF 140.6). Der Finanzplan

ist das Instrument für die mittelfristige Planung und Steuerung der Finanzen und der Leistungen. Der jährliche Aufwand, der sich aus den Aktivitäten der Verbände ergibt, ist für die Mitgliedgemeinden somit vorhersehbar.

Der Staatsrat merkt zudem an, dass in den Freiburger Gemeindeverbänden Initiativen (Art. 123a ff. GG) und Referenden (Art. 123d ff. GG) eingereicht werden können, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, direkt auf wichtige Entscheidungen der Verbände, denen ihre Gemeinde angehört, Einfluss zu nehmen. Die Gemeinderäte haben auch die Kompetenz, eine Volksabstimmung zu beantragen, da das Gesetz vorsieht, dass die Exekutiven eines Viertels der Verbandsgemeinden ein Referendum beantragen können, wenn die entsprechende Ausgabe den in den Statuten festgelegten Betrag übersteigt (Art. 123d Abs. 1 GG). Dieses Instrument schafft auch einen demokratischen Schutz vor Ausgaben, die von einer Delegiertenversammlung beschlossen werden und deren Kosten die Finanzen der Mitgliedgemeinden belasten könnten.

Schliesslich beauftragt das Gesetz die Gemeinderäte generell damit, die Legislative über die Tätigkeiten der Gemeindeverbände zu informieren (Art. 125a Abs.1 GG) und sieht vor, dass die Aktivbürgerinnen und -bürger der Mitgliedgemeinden vom Gemeinderat oder vom Vorstand aufgefordert werden können, ihm innert einer bestimmten Frist ihre Meinung zu dieser Tätigkeit mitzuteilen (Art. 125a Abs. 3 GG).

Aufgrund dieser Bemerkungen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die vorliegende Motion abzulehnen. Gleichzeitig erinnert er daran, dass sie im Rahmen der Arbeiten zur Revision des GG inhaltlich behandelt wird, mit dem Ziel, dem Parlament ein kohärentes Modell vorzuschlagen.



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

Motion 2022-GC-145

### Encourager les jeunes talents du canton de Fribourg

Auteure : **Esseiva Catherine**

Nombre de cosignataires : **2**

Dépôt : **24.08.2022**

Développement : **24.08.2022**

Transmission au Conseil d'Etat : **25.08.2022**

Réponse du Conseil d'Etat : **02.05.2023**

#### I. Résumé de la motion

Par motion déposée le 24 août 2022 et développée le 25 août 2022, la députée Catherine Esseiva demande la modification de l'article 14 de la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF). Cet article de la LDCF stipule notamment que pour déposer une demande de naturalisation à titre individuel, les enfants doivent être âgés de plus de 14 ans.

Elle relève que cette limite d'âge a été introduite en 2006. A l'époque en effet, la loi fédérale sur la nationalité ne donnait aucune indication quant à l'âge requis pour déposer une demande de naturalisation. Il était alors possible pour un enfant de 11 ans de déposer une demande de naturalisation à titre individuel. Dans le but de faciliter les procédures de naturalisation et d'harmoniser les pratiques communales, le Conseil d'Etat avait alors préconisé l'âge minimal de 14 ans, permettant aux requérants individuels d'avoir la nationalité suisse au moment de commencer leur formation professionnelle. Cet âge avait en substance été retenu d'une part pour s'assurer que les enfants aient la maturité pour comprendre réellement le sens de leur démarche, et d'autre part dans le cadre d'une logique d'intégration des jeunes étrangers au monde du travail, en faisant en sorte qu'ils ne soient pas pénalisés dans leur formation.

Selon la motionnaire cependant, l'article 14 al. 4 LDCF serait désormais devenu un obstacle pour les mineurs titulaires d'un permis C et ayant une réelle opportunité professionnelle. Elle donne à titre d'exemple celui d'un enfant de 12 ans titulaire d'un permis C qui remplit toutes les conditions matérielles et formelles de naturalisation et qui a été approché par un club sportif national, qui se verrait refuser automatiquement l'accès à la naturalisation, le privant ainsi d'une carrière en tant qu'athlète professionnel. Le délai d'attente pour d'abord arriver à ses 14 ans, puis l'obtention de la naturalisation aux alentours de 16 ans, serait disproportionné pour les mineurs ayant une opportunité professionnelle. Elle estime que cela entrave leur liberté économique selon l'article 27 de la Constitution suisse qui garantit une libre circulation des acteurs économiques et un libre accès au marché en Suisse.

Dans un autre argument, la motionnaire estime que l'art. 14 al. 4 LDCF constitue une inégalité de traitement par rapport aux cantons voisins. Elle relève en particulier que l'art. 15 LDCV du 19 décembre 2017 du canton de Vaud, par exemple, ne consacre pas l'âge de 14 ans comme âge minimal pour déposer une demande de naturalisation à titre individuel et qu'il en va de même pour l'art. 30 LDCN du 27 mars 2017 du canton de Neuchâtel ou l'art. 20 LDC du 13 juin 2017 du canton de Berne. Ainsi, la motionnaire souligne qu'une interprétation stricte de l'art. 14 al. 4 LDCF reviendrait à admettre une inégalité de traitement au sens de l'art. 8 Cst., car mis dans la même situation dans un canton voisin, le mineur de l'exemple précité n'aurait pas eu de difficulté à déposer sa demande de naturalisation à titre individuel et donc aurait pu rejoindre l'équipe sportive de niveau national.

Par sa motion, elle propose donc d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 14 al. 4 LDCF afin que les enfants de moins de 14 ans dont la naturalisation est nécessaire pour la réalisation d'une opportunité professionnelle puissent déposer une demande de naturalisation à titre individuel, comme une exception méritée au vu de leur talent et de leur travail.

Elle propose de compléter l'art. 14 LDCF par un article 14 al. 4bis LDCF qui aurait la teneur suivante :

*« 4bis L'enfant de moins de 14 ans dont la naturalisation est rendue nécessaire pour la réalisation d'une opportunité professionnelle peut, à titre d'exception, déposer une demande de naturalisation à titre individuel. »*

Elle conclue en relevant que ce faisant, le canton de Fribourg, à l'image de ses voisins, ne se privera plus de jeunes Fribourgeois motivés et aux compétences exceptionnelles par unique soucis procédural.

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

A teneur de l'art. 37 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), la citoyenneté suisse est octroyée à "toute personne qui possède un droit de cité communal ainsi qu'un droit de cité cantonal". En matière de naturalisation ordinaire, la Confédération ne dispose pas d'une compétence exclusive, mais concurrente à celle des cantons. L'art. 38 al. 2 Cst. prévoit ainsi qu'elle ne peut édicter que des dispositions minimales en ce domaine et octroyer l'autorisation de naturalisation. Partant, pour obtenir la nationalité par ce biais, l'étranger doit remplir un certain nombre de conditions, fixées tant par la législation fédérale que cantonale. La loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN) contient des conditions formelles et matérielles *minimales* en matière de naturalisation ordinaire.

En date du 12 août 2022, le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC) a rendu une décision d'irrecevabilité dans une affaire similaire, pour ne pas dire identique, à la situation exposée par la motionnaire. Par arrêt du 15 février 2023 (601 2022 99), la 1<sup>ère</sup> Cour administrative a intégralement rejeté le recours déposé à l'encontre de la décision du SAINEC.

Le Tribunal cantonal a d'abord considéré en substance que vu la compétence conférée aux cantons à l'art. 38 Cst., le canton de Fribourg a la possibilité d'aller plus loin que la LN dans sa réglementation, tout en respectant la volonté du législateur fédéral, à savoir en particulier de permettre aux jeunes de 16 ans - à tout le moins -, d'exprimer eux-mêmes leur volonté de devenir Suisse. Le Tribunal cantonal a donc confirmé qu'en prévoyant à l'art. 14 al. 4 LDCF un âge

minimal de 14 ans pour déposer une demande de naturalisation ordinaire, le législateur fribourgeois a édicté une réglementation *conforme au droit supérieur*. Il en résulte qu'un abaissement de l'âge minimal, même partiel, nécessite effectivement une modification légale.

S'agissant des griefs relatifs à une *inégalité de traitement* au sens de l'art. 8 Cst par rapport aux cantons voisins, qui ne prévoient pas de limite d'âge à 14 ans, le Tribunal cantonal a rappelé que le principe de l'égalité dans la loi trouve une limite institutionnelle dans la structure fédérale des Etats. La diversité et la variété inhérentes au fédéralisme impliquent en effet nécessairement un nombre d'inégalités et que nul ne peut se prévaloir du droit à l'égalité pour s'opposer à une loi cantonale en raison des différences qu'elle comporte par rapport aux autres cantons. L'art. 8 Cst. n'oblige aucunement les cantons à adopter des réglementations identiques dans un domaine déterminé.

Enfin, le Tribunal cantonal s'est exprimé sous l'angle du droit constitutionnel à la liberté économique. Il a relevé en substance, dans le même arrêt, que la liberté économique garantie par la Constitution fédérale protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu, mais qu'elle ne crée en principe pas de droit à des prestations positives de l'Etat. En l'occurrence, le Tribunal cantonal a jugé que « *le fait que la recourante ne puisse pas faire partie de l'équipe suisse d'escalade en raison de sa nationalité, ne l'empêche en aucun cas de faire partie d'un club suisse d'escalade, de s'y entraîner sérieusement et de participer à toutes les compétitions nationales, de sorte que rien ne la prive d'exercer son sport à un haut niveau et ainsi d'accéder, après sa naturalisation, à une éventuelle carrière en tant qu'athlète professionnelle suisse. Par ailleurs, dans la mesure où le dommage évoqué n'est qu'une simple hypothèse éloignée dans le temps, l'entrave à sa liberté économique paraît à ce stade éminemment abstrait. En effet, on ne peut s'empêcher de relever que, dans l'intervalle, la recourante pourrait par exemple subir des travers de santé ou encore ne plus vouloir s'investir pareillement dans cette discipline.* ». A noter que la possibilité pour les jeunes « non-suisses » de participer à toutes les compétitions nationales ne se vérifie toutefois pas pour toutes les disciplines sportives. En effet, selon les sports et les réglementations internes, il arrive que des jeunes « non-suisses » ne puissent pas avoir accès aux compétitions nationales.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que la problématique soulevée par la motionnaire ne revêt pas une composante juridique. C'est donc bien sous un aspect politique qu'il convient de traiter son intervention parlementaire.

L'article 14 al. 4 LDGF consiste en une reprise, dans la loi de 2017, de l'art. 8b al. 2 aLDGF qui résultait de la révision du 2 octobre 2006 de la loi du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois. D'après le Message y relatif du 2 octobre 2006, les motifs pour lesquels cet âge avait été proposé étaient les suivants : « (...) *Dans les faits, on doit constater que [les] très jeunes requérants [dès l'âge de 11 ans suivant les communes] n'ont pas la maturité nécessaire pour comprendre réellement le sens de leur démarche. Cela ne manque d'ailleurs pas de gêner bien des autorités communales qui, lorsqu'elles rencontrent ces demandeurs, constatent qu'il est difficile d'établir un dialogue et de comprendre les motivations des intéressés. Cette incompréhension est d'autant plus grande que parfois les parents ne remplissent pas les conditions pour déposer une demande. Or, en de telles circonstances, il serait vraiment souhaitable que la demande de naturalisation concerne toute la famille et pas seulement un très jeune enfant qui ne comprend pas les tenants et aboutissants de la procédure. Pour ces motifs, le projet propose de fixer un âge minimal de 14 ans à partir duquel une demande de naturalisation à titre individuel peut être déposée. Cela aura aussi pour avantage d'uniformiser à l'échelle du canton la pratique, car parfois*

*les communes fixent dans leurs règlements un âge à partir duquel une demande d'octroi du droit de cité communal peut être déposée. (...). On doit donc constater une grande disparité dans les pratiques communales en ce domaine et la solution proposée constitue un compromis raisonnable. S'agissant de l'âge retenu de 14 ans, il devrait permettre à de tels requérants d'avoir pour la plupart des cas déjà la nationalité suisse à la fin de leur scolarité et donc d'être citoyens suisses au moment de commencer leur formation professionnelle. Cet âge est donc également retenu dans le cadre d'une logique d'intégration des jeunes étrangers au monde du travail et de faire en sorte qu'ils ne soient pas pénalisés dans leur formation. En outre, dès 14 ans, les adolescents sont plus mûrs et comprennent la portée d'une procédure de naturalisation ». Il ressort des débats parlementaires qui avaient suivi que l'âge de 14 ans proposé par le Conseil d'Etat avait fait l'objet de nombreuses discussions. Deux amendements avaient été déposés afin d'augmenter cette limite d'âge à 16 ans, voire 18 ans. Les arguments avancés étaient d'une part que le droit de vote était octroyé à 18 ans et qu'il devrait en aller de même des demandes de naturalisation, et d'autre part, qu'un jeune n'a en soi pas besoin d'être suisse pour trouver une place d'apprentissage ou pour poursuivre sa formation, si bien que les jeunes ne rencontreraient aucun problème d'intégration si la limite d'âge était fixée à 16 ans ou 18 ans. Ces amendements avaient été rejetés et la limite maintenue à 14 ans (cf. BGC 2007, p. 66s., p. 356 s.). Lors de l'adoption, en 2017, de la nouvelle loi sur le droit de cité fribourgeois, l'art. 14, rédigé selon les mêmes principes et sur le même modèle qu'en 2006, n'a fait l'objet d'aucune discussion.*

Force est d'admettre que vers 12 ans, âge retenu par la motionnaire pour le « régime d'exception » qu'elle propose pour les talents, les enfants n'ont pas forcément la maturité nécessaire pour comprendre le sens d'une demande de naturalisation. Il s'ensuit que dans ces circonstances, avec la proposition de la motionnaire, le principal motif pour lequel la naturalisation serait octroyée à un enfant de 12 ans sur sa demande individuelle serait de ne pas le priver de pouvoir rejoindre une équipe de niveau national. Cela pourrait a priori sembler s'écartier de la politique suivie jusqu'à ce jour selon laquelle une demande de naturalisation doit dépendre d'un intérêt réel et démontré au pays d'accueil. Cas échéant, il y aurait lieu de pondérer cette affirmation en reconnaissant qu'un enfant qui cherche à rejoindre une équipe nationale est par évidence intégré dans des structures régionales, s'y est construit des relations et des amis, et est ainsi attaché à son pays de choix de carrière, la Suisse en l'occurrence. En acceptant la motion, la pratique d'un sport, d'un art ou d'une autre activité avec un objectif professionnel, pourrait permettre à ces enfants d'accéder plus vite à la procédure de naturalisation. Ceci se justifierait afin d'éviter de pénaliser dès leur plus jeune âge et pour peut-être leur vie entière, des jeunes talents ayant habité sur le sol suisse depuis de nombreuses années ou durant toute leur existence. Cette possibilité se justifierait d'autant plus que l'âge de 12 ans ne serait ainsi appliqué que sous l'angle de la recevabilité du dossier, à savoir la possibilité pour les autorités de l'examiner. Cela implique que ce ne serait, pour finir, qu'après examen des conditions de fond liées à l'octroi de la nationalité suisse (*entre autres* : connaissance d'un langue officielle, années de résidence, respect des règles de comportement, participation à la vie sociale, etc...) que la naturalisation leur serait ensuite octroyée ou refusée.

Enfin, s'agissant de la possibilité pour les autorités, dans le cadre de l'examen au fond, d'établir un dialogue et de comprendre les motivations des enfants concernés, le Conseil d'Etat constate que la loi fédérale sur la nationalité (art. 30 LN) prévoit un examen séparé des conditions d'intégration des enfants compris dans une naturalisation lorsqu'ils ont atteint l'âge de 12 ans. Quand bien même on parle à l'art. 30 LN d'enfants compris dans la demande de naturalisation de leurs parents, on peut

déduire de cet article que le législateur fédéral n'estime, pour sa part, vraisemblablement pas impossible d'établir un dialogue avec des enfants de douze ans et de comprendre leurs motivations.

Enfin, pour assurer un traitement équitable de ces dossiers au regard de cette nouvelle disposition légale, l'enfant concernée devrait pouvoir démontrer d'emblée un statut « officiel » de talent « sportif », « culturel » ou « professionnel ». Ce statut devrait être attesté par les Services ou organismes compétents en la matière (p. ex : DSJS par le Service du sport pour les « sportifs » ; DFAC par le Service de la culture pour les « artistes »).

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion.



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2022-GC-145

### Die jungen Talente des Kantons Freiburg fördern

---

Urheberin: **Esseiva Catherine**

Anzahl Mitunterzeichner/innen: **2**

Einreichung: **24.08.2022**

Begründung: **24.08.2022**

Überweisung an den Staatsrat: **25.08.2022**

Antwort des Staatsrats: **02.05.2023**

---

#### I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 24. August 2022 eingereichten und am 25. August 2022 begründeten Motion ersucht Grossrätin Catherine Esseiva um die Änderung von Artikel 14 des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht (BRG). Dieser Artikel des BRG besagt unter anderem, dass Kinder über 14 Jahre alt sein müssen, um allein ein Einbürgerungsgesuch zu stellen.

Sie weist darauf hin, dass diese Altersgrenze 2006 eingeführt wurde. Damals machte das Bürgerrechtsgesetz des Bundes keine Angaben zum Alter, das für die Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs erforderlich ist. Es war daher möglich, dass ein Kind mit 11 Jahren ein individuelles Einbürgerungsgesuch stellt. Mit dem Ziel, die Einbürgerungsverfahren zu vereinfachen und die kommunale Praxis zu harmonisieren, sah der Staatsrat damals ein Mindestalter von 14 Jahren vor, das es Personen, die allein ein Gesuch stellen, ermöglicht, zu Beginn ihrer Berufsausbildung über das Schweizer Bürgerrecht zu verfügen. Dieses Alter war im Wesentlichen gewählt worden, um einerseits sicherzustellen, dass die Kinder reif genug sind, um die Bedeutung ihres Vorgehens wirklich zu verstehen, und andererseits entspricht es der Logik, die jungen Ausländerinnen und Ausländer in die Arbeitswelt zu integrieren, und zwar so, dass sie in ihrer Ausbildung nicht benachteiligt werden.

Gemäss der Motionärin ist Artikel 14 Abs. 4 BRG jedoch zu einem Hindernis für Minderjährige geworden, die einen Ausweis C besitzen und eine echte berufliche Chance haben. Sie nennt als Beispiel ein 12-jährigen Kind mit einem C-Ausweis, das alle materiellen und formellen Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllt und auf das ein nationaler Sportverein zugegangen war. Ihm würde automatisch der Zugang zur Einbürgerung verweigert, wodurch ihm eine Karriere als Berufssportler verwehrt bliebe. Die Wartezeit bis zur Erreichung des 14. Lebensjahrs und dann zum Erhalt der Einbürgerung mit etwa 16 Jahren sei für Minderjährige mit einer konkreten beruflichen Aussicht unverhältnismässig lang. Die Motionärin ist der Ansicht, dass dies ihre Wirtschaftsfreiheit gemäss Artikel 27 der Bundesverfassung beeinträchtigt, die die Freizügigkeit der Wirtschaftsakteure und den freien Marktzugang in der Schweiz garantiert.

Als weiteres Argument fügt die Motionärin an, dass Art. 14 Abs. 4 BRG eine Ungleichbehandlung gegenüber den Nachbarkantonen darstellt. Sie hebt insbesondere hervor, dass beispielsweise Art. 15 LDCV vom 19. Dezember 2017 des Kantons Waadt das Alter von 14 Jahren nicht als Mindestalter für die Einreichung eines individuellen Einbürgerungsgesuchs feststellt und dass dies auch für Art. 30 LDCN vom 27. März 2017 des Kantons Neuenburg oder Art. 20 KBÜG vom 13. Juni 2017 des Kantons Bern gilt. So betont die Motionärin, dass eine strikte Auslegung von Art. 14 Abs. 4 BRG bedeuten würde, eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 8 BV zuzulassen. Denn in der gleichen Situation in einem Nachbarkanton hätte der Minderjährige aus dem oben erwähnten Beispiel keine Schwierigkeiten gehabt, sein individuelles Einbürgerungsgesuch einzureichen, und hätte somit der Sportmannschaft auf nationaler Ebene beitreten können.

Mit ihrer Motion schlägt sie daher vor, in Artikel 14 Abs. 4 BRG einen neuen Absatz einzufügen, damit Kinder unter 14 Jahren, deren Einbürgerung für die Verwirklichung einer beruflichen Chance erforderlich ist, ein individuelles Einbürgerungsgesuch stellen können. Dies wäre angesichts ihres Talents und ihrer Arbeit eine verdiente Ausnahme.

Sie schlägt vor, Art. 14 BRG durch einen Art. 14 Abs. 4bis BRG zu ergänzen, der folgenden Wortlaut hätte:

*«<sup>4bis</sup> Ein Kind unter 14 Jahren kann ausnahmsweise allein ein Einbürgerungsgesuch stellen, wenn dessen Einbürgerung für die Verwirklichung einer beruflichen Chance erforderlich ist.»*

Die Verfasserin der Motion hält abschliessend fest, dass der Kanton Freiburg dadurch, wie seine Nachbarn, nicht mehr aus Verfahrensgründen auf junge, motivierte Freiburgerinnen und Freiburger mit aussergewöhnlichen Fähigkeiten verzichten müsste.

## **II. Antwort des Staatsrats**

Gemäss Artikel 37 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) wird das Schweizer Bürgerrecht jeder Person verliehen, «die das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt». Bei der ordentlichen Einbürgerung hat der Bund keine ausschliessliche, sondern eine mit den Kantonen konkurrierende Kompetenz. So sieht Art. 38 Abs. 2 BV vor, dass er in diesem Bereich nur Mindestvorschriften erlassen und die Einbürgerungsbewilligung erteilen kann. Um das Bürgerrecht auf diesem Weg zu erlangen, müssen Ausländerinnen und Ausländer daher eine Reihe von Bedingungen erfüllen, die sowohl in der Bundes- als auch in der kantonalen Gesetzgebung festgelegt sind. Das Gesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (BÜG) enthält die formellen und materiellen *Mindestvoraussetzungen* für die ordentliche Einbürgerung.

Am 12. August 2022 erliess das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) in einem Fall, der der von der Motionärin geschilderten Situation ähnlich, wenn nicht sogar identisch war, einen Unzulässigkeitsentscheid. Mit Urteil vom 15. Februar 2023 (601 2022 99) wies der I. Verwaltungsgerichtshof die gegen den Entscheid des IAEZA eingereichte Beschwerde vollständig ab.

Das Kantonsgericht stellte zunächst im Wesentlichen fest, dass der Kanton Freiburg angesichts der den Kantonen in Art. 38 BV übertragenen Kompetenz die Möglichkeit hat, in seiner Regelung über das BüG hinauszugehen, wobei er den Willen des Bundesgesetzgebers respektieren muss, nämlich insbesondere Jugendlichen ab 16 Jahren – zumindest – zu ermöglichen, ihren eigenen Willen,

Schweizer zu werden, zu erklären. Das Kantonsgericht bestätigte also, dass der freiburgische Gesetzgeber mit Art. 14 Abs. 4 BRG, nach dem ein Mindestalter von 14 Jahren vorgesehen ist, um ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung zu stellen, eine Regelung erlassen hat, die *mit dem übergeordneten Recht übereinstimmt*. Daraus folgt, dass eine Herabsetzung des Mindestalters, selbst wenn sie nur teilweise erfolgt, tatsächlich eine Gesetzesänderung erfordert.

Was die Rüge einer *Ungleichbehandlung* im Sinne von Art. 8 BV im Vergleich zu den Nachbarkantonen betrifft, die keine Altersgrenze von 14 Jahren vorsehen, erinnerte das Kantonsgericht daran, dass der Grundsatz der Gleichheit im Gesetz eine institutionelle Grenze in der föderalistischen Struktur der Kantone findet. Die dem Föderalismus eigene Vielfalt und Verschiedenartigkeit bringt nämlich zwangsläufig eine Anzahl von Ungleichheiten mit sich, und niemand kann sich auf das Recht auf Gleichheit berufen, um ein kantonales Gesetz wegen der Unterschiede, die es zu anderen Kantonen aufweist, zu bekämpfen. Art. 8 BV verpflichtet die Kantone keineswegs dazu, in einem bestimmten Bereich identische Regelungen zu erlassen.

Schliesslich äusserte sich das Kantonsgericht unter dem Gesichtspunkt des verfassungsmässigen Rechts auf Wirtschaftsfreiheit. Im gleichen Urteil stellte es im Wesentlichen fest, dass die von der Bundesverfassung garantierte Wirtschaftsfreiheit jede privatwirtschaftliche, beruflich ausgeübte und auf die Erzielung eines Gewinns oder Einkommens gerichtete Tätigkeit schützt, aber grundsätzlich keinen Anspruch auf positive staatliche Leistungen begründet. Im vorliegenden Fall urteilte das Kantonsgericht, dass *die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Nationalität nicht Teil der Schweizer Nationalmannschaft im Klettern sein kann, sie keineswegs daran hindert, einem Schweizer Kletterverein anzugehören, dort ernsthaft zu trainieren und an allen nationalen Wettkämpfen teilzunehmen, sodass ihr nichts die Möglichkeit nimmt, ihren Sport auf hohem Niveau auszuüben und somit nach ihrer Einbürgerung eine mögliche Karriere als Schweizer Profisportlerin zu verfolgen. Da es sich bei dem erwähnten Schaden lediglich um eine zeitlich weit entfernte Hypothese handelt, erscheint die Einschränkung ihrer Wirtschaftsfreiheit zu diesem Zeitpunkt zudem höchst abstrakt. Man kommt nicht umhin, darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin in der Zwischenzeit z. B. gesundheitliche Probleme bekommen könnte oder sich nicht mehr so stark in dieser Disziplin engagieren möchte.* Es ist anzumerken, dass die Möglichkeit für «nicht-schweizerische» Jugendliche, an allen nationalen Wettkämpfen teilzunehmen, nicht für alle Sportarten zutrifft. Denn je nach Sportart und internen Regelungen kann es vorkommen, dass «nicht-schweizerische» Jugendliche keinen Zugang zu nationalen Wettkämpfen haben.

Aufgrund der obigen Ausführungen stellt der Staatsrat fest, dass die von der Motionärin aufgeworfene Problematik keine rechtliche Komponente aufweist. Ihr parlamentarischer Vorstoss muss daher unter einem politischen Aspekt behandelt werden.

Artikel 14 Abs. 4 BRG ist eine Übernahme von Art. 8b Abs. 2 aBRG im Gesetz von 2017, die sich aus der Revision vom 2. Oktober 2006 des Gesetzes vom 15. November 1996 über das freiburgische Bürgerrecht ergab. Laut der Botschaft vom 2. Oktober 2006 dazu waren die Gründe, warum dieses Alter vorgeschlagen wurde, folgende: «*(...) Sehr junge Gesuchsteller [je nach Gemeinde ab 11 Jahren] verfügen aber nicht über die nötige Reife, um die Bedeutung ihres Schrittes wirklich zu verstehen. Viele Gemeindebehörden sehen solche Gesuche nicht gerne, da sie bei ihren Treffen mit den Gesuchstellern feststellen, dass es schwierig ist, ein Gespräch zu führen und die Gründe der Betroffenen zu verstehen, dies umso mehr, wenn die Eltern die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht erfüllen. In einem solchen Fall wäre es*

wünschenswert, wenn die ganze Familie ein Gesuch stellen würde und nicht nur ein sehr junges Kind, das die Tragweite des Verfahrens nicht begreift. Aus diesen Gründen sieht der Entwurf ein Mindestalter von 14 Jahren für die Einreichung eines individuellen Einbürgerungsgesuchs vor. Dies hat auch den Vorteil, dass die Praxis im Kanton vereinheitlicht wird, denn manche Gemeinden haben in ihren Reglementen selber ein Mindestalter für ein Gesuch zur Erteilung des Gemeindebürgerechts festgelegt. (...). Es gibt also in diesem Bereich grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden und die vorgeschlagene Lösung stellt einen vernünftigen Kompromiss dar. Das vorgesehene Alter von 14 Jahren für ein individuelles Einbürgerungsgesuch sollte es den Gesuchstellern in den meisten Fällen ermöglichen, am Ende ihrer Schulzeit bereits über das Schweizer Bürgerrecht zu verfügen und ihre Berufsbildung als Schweizer beginnen zu können. Man hat sich für dieses Alter entschieden, da es der Logik entspricht, die jungen Ausländer in die Arbeitswelt zu integrieren und zwar so, dass sie in ihrer Ausbildung nicht benachteiligt werden. Im Alter von 14 Jahren sind die Jugendlichen bereits reifer und verstehen die Tragweite eines Einbürgerungsverfahrens.» Aus den parlamentarischen Beratungen dazu geht hervor, dass das vom Staatsrat vorgeschlagene Alter von 14 Jahren ausführlich diskutiert wurde. Zwei Änderungsanträge waren eingereicht worden, um diese Altersgrenze auf 16 oder sogar 18 Jahre anzuheben. Die Argumente waren einerseits das Stimmrechtsalter 18, das auch für Einbürgerungsgesuche gelten sollte, und andererseits, dass ein Jugendlicher an sich kein Schweizer sein muss, um eine Lehrstelle zu finden oder seine Ausbildung fortzusetzen, sodass Jugendliche keine Integrationsprobleme hätten, wenn die Altersgrenze auf 16 oder 18 Jahre festgelegt würde. Diese Änderungen wurden abgelehnt und die Altersgrenze bei 14 Jahren belassen (siehe TGR 2007, S. 66 f., S. 356 f.). Als 2017 das neue Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht verabschiedet wurde, gab Art. 14, der nach denselben Grundsätzen und dem gleichen Muster wie 2006 verfasst wurde, keinen Anlass zu Diskussionen.

Es muss festgestellt werden, dass Kinder im Alter von 12 Jahren – das Alter, das die Motionärin für die von ihr beantragte «Ausnahmeregelung» für Talente vorgeschlagen hat – nicht unbedingt die nötige Reife besitzen, um die Bedeutung eines Einbürgerungsgesuchs zu verstehen. Daraus folgt, dass mit dem Antrag der Motionärin der Hauptgrund dafür, einem 12-jährigen Kind auf individuelles Gesuch hin die Einbürgerung zu gewähren, darin bestünde, ihm nicht die Möglichkeit zu verwehren, einer Mannschaft auf nationaler Ebene beizutreten. Dies könnte auf den ersten Blick als Abweichung von der bisherigen Politik erscheinen, wonach ein Einbürgerungsgesuch von einem tatsächlichen und nachgewiesenen Interesse am Aufnahmeland abhängen muss. Gegebenenfalls sollte diese Aussage so gewichtet werden, dass ein Kind, das sich um die Aufnahme in ein Nationalteam bemüht, offensichtlich in regionale Strukturen eingebunden ist, dort Beziehungen aufgebaut und Freunde gefunden hat und somit an das Land seiner Berufswahl – in diesem Fall die Schweiz – gebunden ist. Wenn die Motion angenommen wird, könnte die Ausübung eines Sports, einer Kunst oder einer anderen Aktivität mit einem beruflichen Ziel diesen Kindern einen schnelleren Zugang zum Einbürgerungsverfahren ermöglichen. Dies wäre gerechtfertigt, um zu vermeiden, dass junge Talente, die viele Jahre oder ihr ganzes Leben lang in der Schweiz gelebt haben, von klein auf und vielleicht ihr ganzes Leben lang bestraft werden. Diese Möglichkeit wäre umso mehr gerechtfertigt, als das Alter von 12 Jahren somit nur unter dem Gesichtspunkt der Zulässigkeit des Dossiers, d. h. der Möglichkeit der Behörden, den Fall zu prüfen, angewandt würde. Das bedeutet, dass ihnen die Einbürgerung letztlich erst nach Prüfung der mit der Erteilung des Schweizer Bürgerrechts verbundenen materiellen Voraussetzungen (u. a.: Kenntnis einer Amtssprache, Wohnsitzjahre, Beachtung der Verhaltensregeln, Teilnahme am sozialen Leben usw.) gewährt oder verweigert würde.

Was schliesslich die Möglichkeit der Behörden betrifft, im Rahmen der materiellen Prüfung einen Dialog zu führen und die Beweggründe der betroffenen Kinder zu verstehen, stellt der Staatsrat fest, dass das Bürgerrechtsgesetz des Bundes (Art. 30 BüG) eine eigenständige Prüfung der Integrationsvoraussetzungen der in eine Einbürgerung einbezogenen Kinder ab dem 12. Altersjahr vorsieht. Auch wenn in Art. 30 BüG von Kindern die Rede ist, die in das Einbürgerungsgesuch ihrer Eltern einbezogen werden, lässt sich aus diesem Artikel ableiten, dass der Bundesgesetzgeber seinerseits es wahrscheinlich nicht für unmöglich hält, mit zwölfjährigen Kindern in einen Dialog zu treten und ihre Beweggründe zu verstehen.

Um schliesslich eine gerechte Behandlung dieser Dossiers im Hinblick auf diese neue Gesetzesbestimmung zu gewährleisten, sollte das betroffene Kind von Anfang an einen «offiziellen» Status als Talent in den Bereichen «Sport», «Kultur» oder «Beruf» nachweisen können. Dieser Status sollte von den entsprechenden Ämtern oder Organisationen (z. B.: SJSD durch das Amt für Sport für die «Sporttalente»; BKAD durch das Amt für Kultur für die «Kunsttalente») bescheinigt werden.

Aus den erwähnten Gründen beantragt der Staatsrat, die Motion anzunehmen.



## Rapport 2016-DIAF-14

25 avril 2023

—  
Introduction dans le concept castor Fribourg de nouvelles mesures prenant en compte la situation actuelle (Rapport sur mandat 2015-GC-84)

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le Mandat 2015-GC-84 Losey Michel / Hayoz Madeleine / Aebischer Susanne / Décrind Pierre / Longchamp Patrice / Lambelet Albert / Grandgirard Pierre-André / Meyer Loetscher Anne / Lauper Nicolas / Page Pierre-André.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Principales adaptations du Concept Castor</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Evolution de la législation fédérale</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Conclusions</b>	<b>3</b>

# 1 Introduction

---

Par mandat déposé et développé le 25 juin 2015, 10 cosignataires demandaient :

1. que des zones où les castors peuvent s'installer soient définies ;
2. qu'il soit possible de déplacer des castors là où des conflits importants existent ;
3. que les dégâts liés aux infrastructures soient pris en charge à hauteur de 50% par le canton ;
4. que des barrages construits par les castors puissent être détruits quand ils représentent un danger (inondation de chemins et de terres agricoles, érosion des rives) ;
5. qu'une régulation du nombre de castors soit effectuée sur certains tronçons de cours d'eau lorsque les infrastructures d'intérêt public sont menacées ou détériorées et que les conflits avec l'agriculture sont trop importants.

Dans sa réponse du 12 janvier 2016, le Conseil d'Etat avait proposé le fractionnement du mandat, acceptant l'adaptation du Concept Castor Fribourg en matière de gestion des conflits en y déterminant des zones où des mesures de prévention pouvant être réalisées plus facilement, mais rejetant la demande de prise en charge par le canton de Fribourg des dégâts aux infrastructures à hauteur de 50%.

Le 17 mars 2016, le Grand Conseil a soutenu la proposition de fractionnement et suivi les conclusions du Conseil d'Etat. Le Concept Castor a ainsi été adapté au printemps 2017, conformément aux demandes du mandat. Ces adaptations n'ont toutefois pas été formellement communiquées au Grand Conseil, et le classement du mandat 2015-GC-84 est donc resté en suspens jusqu'à ce jour. Le présent rapport, succinct, rappelle les principales adaptations du Concept Castor Fribourg consécutives à l'acceptation du mandat. Le Concept Castor n'a pas été modifié depuis le printemps 2017.

## 2 Principales adaptations du Concept Castor

---

Le Concept Castor s'est enrichi en 2017 d'un chapitre (chapitre 3.6) consacré aux interventions sur les barrages et terriers de castors, rappelant notamment la possibilité d'intervenir pour prévenir une grande mise en danger de la sécurité publique ou d'importants dégâts, tant aux cultures agricoles qu'aux infrastructures, notamment. La distinction y est rappelée entre barrage temporaire, sur lesquels une intervention ne nécessite aucune autorisation mais un avis au garde-faune, barrage secondaire nécessitant une autorisation du Service des forêts et de la nature, et barrage principal nécessitant une décision publiée dans la Feuille officielle.

Un groupe de travail Castor, nommé par le Conseil d'Etat et composé de représentants des agriculteurs, des ONG, des communes, des entreprises d'endiguement, des gardes-faune, et des services de l'Etat a été constitué pour définir les secteurs (canaux et autres cours d'eau) dans lesquels des interventions récurrentes sur les barrages secondaires sont opportunes.

Les règles pour la capture ou le tir d'animaux isolés, lorsque, en dépit de mesures prises pour empêcher les dommages, ils causent des dommages importants, ont été précisées (chapitre 3.9).

### **3 Evolution de la législation fédérale**

---

Depuis l'adoption du mandat et sa mise en œuvre, les Chambres fédérales ont approuvé une révision de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP), le 16 décembre 2022. Celle-ci concerne notamment les dégâts causés par les castors :

**Art. 12 (préventions des dommages causés par la faune sauvage), al. 5 (nouveau):**

<sup>5</sup> *La Confédération encourage et coordonne les mesures des cantons visant à prévenir les dommages causés par:*

- a. les grands prédateurs aux animaux de rente, ou*
- b. les castors aux bâtiments et installations d'intérêt public, aux chemins de desserte pour les exploitations agricoles ou aux berges jouant un rôle important pour la sécurité contre les crues.*

**Art. 13 (Indemnisation des dégâts causés par la faune sauvage), al. 5 (nouveau):**

<sup>5</sup> *La Confédération et les cantons participent, en sus de l'al. 4, à l'indemnisation des dommages causés par les castors aux bâtiments et installations d'intérêt public, aux infrastructures de transport privées ainsi qu'aux berges si leur dégradation ne permet plus de garantir la sécurité contre les crues. Les indemnités ne sont versées que si des mesures raisonnables ont été prises pour prévenir ces dommages.*

Sous réserve d'un référendum, cette modification de la législation fédérale devrait nécessiter au niveau cantonal une adaptation de la loi cantonale sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) et de l'ordonnance concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (OProt). La question de l'indemnisation des dégâts provoqués par les castors, écartée lors de la prise en considération du mandat 2015-GC-84 sera ainsi à nouveau soumise au Grand Conseil.

### **4 Conclusions**

---

Le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport et à classer ainsi le mandat 2015-GC-84.

#### **Annexe**

---

Concept Castor Fribourg, actualisé au printemps 2017

# Concept Castor Fribourg

---

Actualisé au printemps 2017



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Service des forêts et de la faune SFF**  
**Amt für Wald, Wild und Fischerei WaldA**



Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**  
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

# Table des matières

---

<b>Liste des cartes, figures, tableaux et images</b>	<b>3</b>
<b>L'essentiel en une page</b>	<b>4</b>
<b>1 Introduction et buts du Concept Castor Fribourg</b>	<b>5</b>
<b>2 Contexte</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Bases légales</b>	<b>6</b>
<b>2.2 Plan de gestion du castor en Suisse</b>	<b>6</b>
<b>2.3 Le castor dans le canton de Fribourg</b>	<b>6</b>
<b>2.4 Biologie du castor</b>	<b>10</b>
<b>2.5 Influence du castor sur son habitat, la faune et la flore</b>	<b>10</b>
<b>2.6 Les différents acteurs</b>	<b>11</b>
<b>3 Gestion des conflits, indemnisation et prévention</b>	<b>14</b>
<b>3.1 Les conflits principaux</b>	<b>14</b>
<b>3.2 Gestion des conflits</b>	<b>14</b>
<b>3.3 Indemnisation des dégâts</b>	<b>14</b>
<b>3.4 Indemnisation des travaux d'entretien et d'aménagement</b>	<b>15</b>
<b>3.5 Prévention</b>	<b>15</b>
3.5.1 Revitalisation et mise en place de l'espace réservé aux eaux	15
3.5.2 Abrutissement de cultures ou de plantations fruitières et forestières	15
3.5.3 Inondation de cultures agricoles et de surfaces forestières	16
3.5.4 Dégâts causés aux infrastructures	16
3.5.5 Financement des mesures de prévention	17
<b>3.5.6 Contributions écologiques</b>	<b>17</b>
<b>3.6 Interventions sur les barrages de castors</b>	<b>23</b>
3.6.1 Aspects juridiques	23
3.6.2 Intervention sur les barrages et terriers de castors	23
3.6.3 Mise en place d'un groupe d'action	24
<b>3.7 Habitats sans conflit</b>	<b>24</b>
<b>3.8 Coordination et synergies</b>	<b>26</b>
<b>3.9 Tir ou capture</b>	<b>26</b>
<b>4 Conservation</b>	<b>28</b>
<b>4.1 Revitalisation des cours d'eau et espace réservé aux eaux</b>	<b>28</b>
<b>4.2 Végétation riveraine</b>	<b>28</b>
<b>4.3 Lier les populations entre elles et favoriser les déplacements</b>	<b>30</b>
<b>5 Le monitoring</b>	<b>34</b>
<b>6 Information</b>	<b>35</b>
<b>7 Bibliographie mentionnée</b>	<b>36</b>
<b>Annexe 1 : Bases légales relatives à la protection du castor et des eaux</b>	<b>38</b>
<b>Annexe 2 : Cours d'eau et lacs colonisés par le castor dans le canton de Fribourg (printemps 2017)</b>	<b>39</b>
<b>Annexe 3 : Adresses et documents utiles</b>	<b>40</b>

## Liste des cartes, figures, tableaux et images

Carte 1 : Carte de répartition du castor en Suisse (2015) .....	7
Carte 2 : Carte de répartition du castor dans le canton de Fribourg .....	8
Carte 3 : Cours d'eau où la colonisation par le castor n'engendrerait que peu de conflits .....	24
Carte 4 : Inventaires nationaux des zones alluviales et des sites de reproduction de batraciens .....	25
Carte 5 : Mises sous tunnel de cours d'eau sous des routes très fréquentées .....	30
Carte 6 : Expansion réelle et probable du castor dans le canton de Fribourg .....	32
Figure 1 : Nombre de castors trouvés morts en Suisse .....	31
Tableau 1 : mesures de prévention contre des dégâts causés aux cultures et aux plantations .....	18
Tableau 2 : mesures de prévention en cas d'inondation .....	19
Tableau 3 : mesures de prévention et de réparation en cas de dégâts causés aux infrastructures .....	20
Image 1 : Régulation d'un barrage à l'aide d'un écoulement artificiel .....	21
Image 2 : Régulation d'un barrage à l'aide d'un fil électrique .....	21
Image 3 : Elimination d'un barrage .....	22
Image 4 : Marquage d'un chemin effondré .....	22
Image 5 : La Taverna .....	29
Image 6 : La Sarine .....	29
Image 7 : Rampe à castor .....	31

# L'essentiel en une page

---

Vu l'augmentation de la population de castors dans le canton de Fribourg ([chapitre 2.3](#)) et les **conflits** liés au mode de vie de cet animal ([chapitre 2.4](#)), il est nécessaire d'établir les bases de la cohabitation à long terme avec le castor. Le présent concept intègre les contraintes légales, la situation actuelle du castor et les besoins de la société. Le Concept Castor Fribourg a donc pour but de concilier les activités humaines et la protection du castor, d'établir la procédure en cas de conflits, de régler ces derniers par des solutions durables et de les prévenir ([chapitre 1](#)).

En creusant des terriers, en construisant des barrages et en abattant des arbres, le castor contribue à *enrichir la diversité* structurelle dans l'eau comme sur les berges et à stimuler la dynamique des cours d'eau. Des nombreuses espèces animales et végétales en profitent ([chapitre 2.5](#)).

Cependant, par ses activités, le castor peut aussi provoquer des **dégâts** importants ([chapitre 3.1](#)). En cas de découverte de dégâts causés par les castors ou en présence de situations pouvant engendrer des conflits, le garde-faune doit être informé. Il évaluera la situation et fournira des conseils sur les mesures à prendre ([chapitre 3.2](#)).

Les dégâts causés par le castor aux cultures peuvent être *indemnisés* par le Service des forêts et de la faune ([chapitre 3.3](#)). Les dommages causés à la forêt sont indemnisés dans la mesure où ils portent préjudice à sa conservation ou à sa régénération par des essences adaptées à la station. Les dommages causés à la végétation riveraine, à des arbres fruitiers ou d'ornement ou à des exploitations d'horticulture ne sont pas indemnisés. Les dégâts aux infrastructures, p. ex. talus ou chemins, ne sont pas indemnisés non plus.

Les dégâts causés par le castor et les conflits qui en découlent sont fréquemment dus à un manque de place réservée aux cours d'eau. La mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux peut à long terme être la mesure la plus durable ([chapitres 3.5.1](#) et [4.1](#)). A court terme, différentes mesures de **prévention** (présentées dans le [chapitre 3.5](#) et dans les [tableaux 1 à 3](#)) peuvent être envisagées afin d'atténuer les problèmes. Les mesures de prévention peuvent être financées en partie par le fonds de la faune ([chapitre 3.5.5](#)).

Des interventions sur les barrages nécessitent dans certains cas une décision cantonale ([chapitre 3.6](#)).

D'éventuelles interventions au niveau des individus (c.-à-d. **prélèvements**) sont envisageables en cas de menaces graves pour des zones habitées ou pour l'homme ([chapitre 3.9](#)), mais uniquement si des mesures de prévention ne permettent pas de résoudre le problème.

Bien que les populations de castors aient considérablement augmenté, l'espèce a encore besoin d'une attention particulière ([chapitre 4](#)). Dans plusieurs régions l'espèce a de la peine à coloniser les affluents, de nombreux cours d'eau sont altérés et le castor est souvent victime d'accidents routiers. Afin d'assurer un échange entre les différentes populations de castors, des solutions doivent être trouvées pour leur permettre de contourner certains obstacles (barrages, seuils) le long de plusieurs cours d'eau ([chapitre 4.3](#)). Le castor peut aussi être *favorisé* par une végétation riveraine adaptée ([chapitre 4.2](#)).

Le Service des forêts et de la faune et le Service Conseil Castor assurent le **suivi de la population** de castors dans le canton de Fribourg et en **informent** régulièrement la population ([chapitres 5 et 6](#)).

# 1 Introduction et buts du Concept Castor Fribourg

L'augmentation de la population de castors dans le canton de Fribourg et la recolonisation des cours d'eau, parfois exploités jusqu'au pied des berges par les activités humaines, vont se poursuivre dans les années à venir et les conflits liés au mode de vie des castors vont encore augmenter. Pour ces raisons, il est nécessaire d'établir les bases de la cohabitation à long terme avec le castor.

Ce concept intègre les contraintes légales, la situation actuelle du castor et les besoins de la société. Il est basé notamment sur un rapport de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, Angst 2010), sur le Plan Castor Suisse (OFEV 2016), sur les recommandations du Service Conseil Castor et sur des expériences faites dans le canton de Fribourg et dans d'autres cantons.

## Principes de base :

- Le castor fait partie de la faune indigène et une population viable doit dès lors être conservée. Un réseau suffisamment dense de cours d'eau adéquats doit permettre l'échange entre les différentes sous-populations.
- La gestion du castor doit être discutée avec toutes les parties concernées.

Les **objectifs** majeurs du Concept Castor Fribourg sont les suivants :

La **CONSERVATION** d'une population saine et viable de castors en maintenant les sous-populations actuelles, en les reliant entre elles et en permettant une extension naturelle de l'espèce, tout en tenant compte de la problématique des dégâts causés par les castors et des nouvelles dispositions formulées dans la loi sur la protection des eaux.

La **GESTION** et la **PREVENTION** des conflits liés à la présence du castor pour permettre une bonne cohabitation entre cette espèce et les activités humaines.

L'**INFORMATION** au sujet du castor, de son rôle dans l'écosystème riverain et des mesures de prévention et de gestion des conflits.

Le Concept Castor Fribourg a donc pour but de concilier les activités humaines, p. ex. l'exploitation du terrain, et la protection du castor, d'établir la procédure en cas de conflits, de régler ces derniers par des solutions durables et de les prévenir. Il permet d'instaurer une procédure uniformisée en cas de dégâts causés par le castor, d'améliorer la situation en respectant les dispositions légales concernant la protection du castor et de son habitat et de définir les responsabilités et les indemnisations. Il met aussi en avant les différentes démarches qui permettent la limitation des dégâts ainsi que la stabilisation et le développement des populations de castors du canton de Fribourg.

Il s'adresse en premier lieu aux agriculteurs, aux communes, et aux autres propriétaires ou exploitants de terrain, aux différentes administrations cantonales concernées ainsi qu'à toute personne intéressée par le castor.

## Synergies avec le programme de revitalisation des cours d'eau :

Parmi tous les milieux naturels de Suisse, ce sont les cours d'eau qui ont le plus perdu de leur caractère naturel. Dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux ([LEaux](#)) de 2011, la Confédération s'est dotée d'une vision pour l'avenir des cours d'eau et étendues d'eau. L'objectif à long terme est d'obtenir des eaux plus naturelles en mettant en œuvre de vastes programmes de revitalisation et en redonnant plus d'espace aux cours d'eau.

Les conflits liés au castor sont souvent présents aux endroits où les cours d'eau présentent des déficits écologiques importants. Le castor joue là un rôle d'indicateur permettant de mettre en évidence les cours d'eau à revitaliser ou les endroits où la mise en œuvre de l'espace réservé à l'eau est nécessaire.

## 2 Contexte

### 2.1 Bases légales

En Suisse, le castor figure sur la Liste Rouge des espèces menacées et il est considéré comme espèce prioritaire. Il est protégé ainsi que son habitat et ses aménagements (terriers, huttes, barrages). Les bases légales sont listées dans [l'annexe 1](#).

### 2.2 Plan de gestion du castor en Suisse

Le « Plan Castor Suisse » (OFEV 2016) fixe les conditions générales régissant la protection, le tir ou la capture, la prévention et la constatation des dégâts ainsi que le versement d'indemnités pour les mesures de prévention, dans la mesure où ces points ne sont pas déjà réglés dans la [LChP](#) et dans l'[OChP](#). Les objectifs de ce concept sont de permettre aux populations suisses de castors de persister à long terme et de manière autonome, de protéger ou revitaliser les biotopes nécessaires dans toutes les régions appropriées, de relier les populations suisses entre elles et aux populations des pays voisins, et de réduire à un minimum les conflits avec l'agriculture et l'aménagement des cours d'eau. Ce concept fixe des critères pour l'indemnisation des dégâts causés par le castor et pour les interventions dans les populations de castors. La Suisse vise donc à favoriser l'expansion du castor et ainsi à contribuer à sa conservation en Europe centrale en satisfaisant aux exigences posées dans les conventions internationales (Convention sur la biodiversité, Stratégie paneuropéenne de la biodiversité, Convention de Berne [espèce émeraude]).

**La Confédération** coordonne la protection du castor au niveau national et assure les contacts internationaux. Elle est compétente pour délivrer des autorisations de capture ou de tir de certains castors (art. 10 al. 5 [OChP](#), art. 12 [LChP](#)). La Confédération gère un centre d'information et de coordination, dénommé « Service Conseil Castor ».

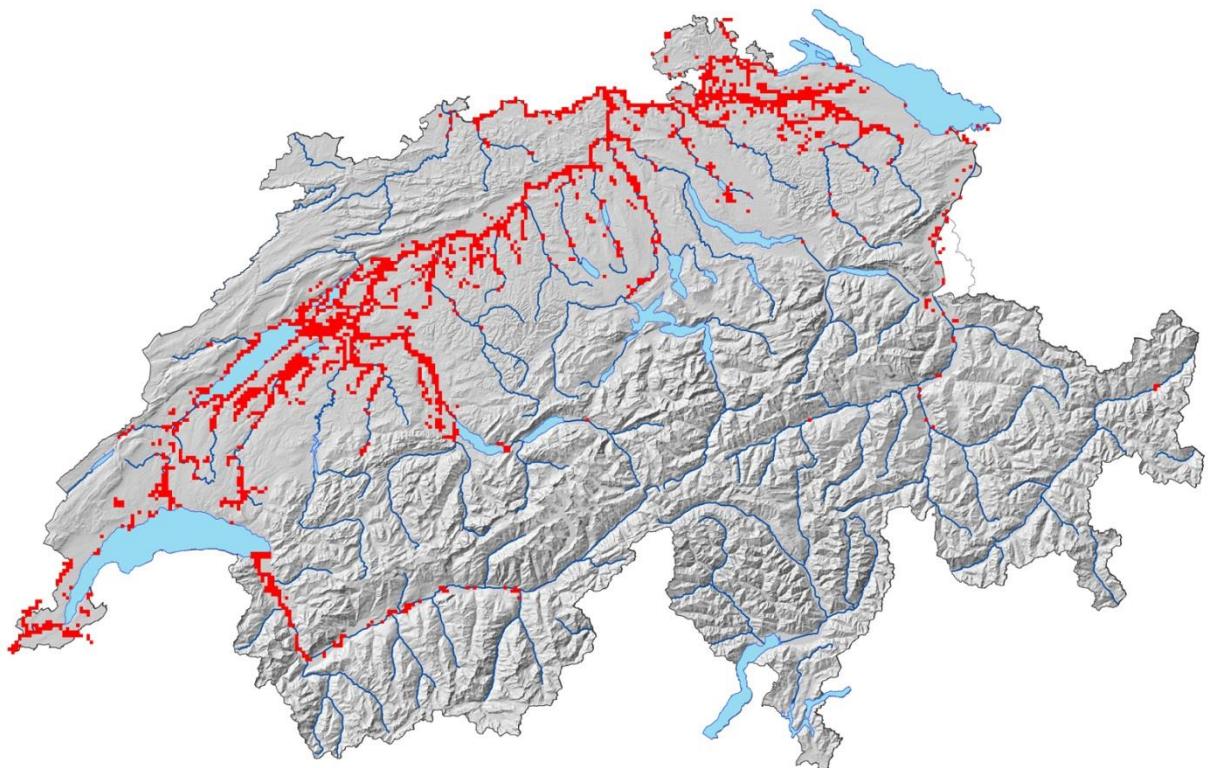
**La Confédération et les cantons** favorisent la création d'habitats pour les castors et leur mise en réseau ; ils créent les conditions permettant de prévenir les dégâts et indemnissent conjointement les dommages causés par les castors.

**Les cantons** sont compétents pour la mise en œuvre du concept castor sur leur territoire. Ils désignent le service cantonal responsable du castor (dans le canton de Fribourg il s'agit du Service des forêts et de la faune) et en cas de dégâts insupportables peuvent demander la capture ou le tir de certains castors. Les cantons consultent et informent les autorités locales et régionales et les représentants des différents groupes d'intérêts.

### 2.3 Le castor dans le canton de Fribourg

#### Historique et expansion

Après avoir totalement disparu de Suisse au début du 19<sup>e</sup> siècle suite à une chasse intensive pour sa fourrure et les vertus médicinales de son castoréum, le castor a été réintroduit de 1956 à 1977 dans notre pays. Depuis, il a colonisé une grande partie des grandes rivières du Plateau suisse (carte 1). Les jeunes en recherche de leur propre territoire sont maintenant poussés à coloniser les affluents de ces rivières. Le castor a démontré ces dernières années qu'il peut aussi coloniser des eaux très éloignées de l'état naturel, souvent aussi dans les zones agricoles.



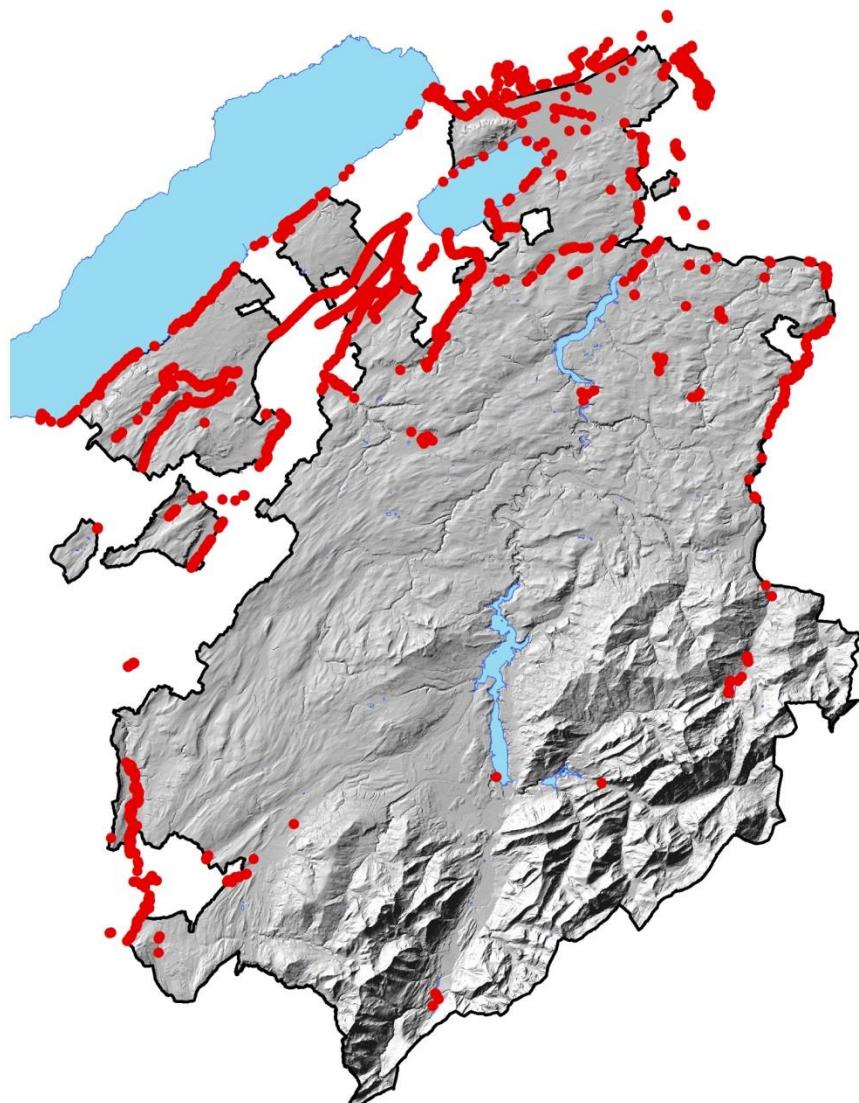
**Carte 1 :** Carte de répartition du castor en Suisse (2015).

Source : © Conseil Castor / CSCF ; fond de carte : swisstopo

Dans le canton de Fribourg, 11 castors ont été lâchés dans la Broye entre 1972 et 1975 et 2 dans le lac de Pérrolles entre 1974 et 1975. Depuis sa réintroduction dans la Broye, le castor a largement colonisé cette rivière, plusieurs de ses petits affluents ainsi que d'autres cours d'eau appartenant au bassin versant du lac de Morat. La rive sud du lac de Neuchâtel et certains cours d'eau liés à la Sarine ont aussi été colonisés ([annexe 2](#)). Lors de l'inventaire de 1993, la Broye comptait 38 castors alors que la réintroduction dans le lac de Pérrolles était un échec. Durant les 15 années suivantes, le castor a continué son expansion en colonisant de nouveaux ruisseaux. En 2008, lors du recensement fédéral des populations de castors (Angst 2010), le canton de Fribourg accueillait une centaine d'individus. Au niveau Suisse, la même progression a été constatée ; la population de castors est passée de 350 individus en 1993 à 1600 individus en 2008 et comprend actuellement environ 2000 individus.

## Répartition du castor en 2014

Le castor est bien représenté dans les districts du Lac et de la Broye. Les rives fribourgeoises du lac de Neuchâtel sont pratiquement colonisées en continu. Le canal de la Broye, le Grand Marais et la Bibera ont aussi été occupés. Plusieurs individus se sont installés autour du lac de Morat, notamment à Muntelier et au Chablais de Sugiez. On le trouve également le long de la Broye dans la Glâne et en Veveyse ainsi que très localement en Sarine. Des traces ont été trouvées à de nombreux endroits le long de la Singine et entre Zollhaus et en aval de Rohrmoos. Le site le plus haut du canton se trouve au Lac Noir à 1046 mètres d'altitude, mais la grande majorité des individus s'est installée en dessous de 600 mètres d'altitude. Environ 120 kilomètres de cours d'eau et 30 kilomètres de rives de lac sont occupés (carte 2).



**Carte 2 :** Carte de répartition du castor dans le canton de Fribourg (fin 2016). Les sites indiqués en rouge représentent les observations de castors ou de leurs traces.

---

La présence du castor près du lac de Seedorf, près de l'Arbogne et près de la Sonnaz, indique que les populations de la Broye pourraient être en contact avec les individus le long de la Sarine. Au nord de Wallenried, les castors de la Bibera entrent en contact avec les individus du Riau des Echelles et du Chandon. La provenance des individus constatés dans le lac de Lessoc en 2011, à Morlon et à Charmey en 2016 et à Fribourg (Petit Windig, Motta) en 2013 et 2017 n'est pas connue.

Plusieurs sites occupés avant 2009 ont été désertés depuis. C'est le cas notamment pour plusieurs secteurs de la Singine et de la Broye ainsi que pour quelques secteurs de la Petite Glâne et du Bainoz. Les individus ou les traces observées dans ces sites correspondaient probablement à de jeunes castors qui venaient de quitter leur famille et qui étaient en dispersion et à la recherche d'un territoire favorable.

En revanche, le castor a occupé de nouvelles régions depuis 2009. Il s'agit principalement de la rive sud du lac de Neuchâtel entre Autavaux et Forel, du Ruisseau de l'Hôpital et du Riau de Coppet à Domdidier, de la Lembe (Lembaz) à Cheiry, du lac de Morat, de plusieurs canaux dans le Grand Marais (Grand canal et Galmizkanal avant leur réunion avec le Biberekanal), du Riau des Echelles à Wallenried, du Cordastbach, de la Taverna à Wünnewil et Schmitten, de la Sarine à Fribourg, de la Jigne à Charmey et du lac de Lessoc.

En 2008, la population fribourgeoise de castors a été estimée, avec précaution, à une centaine d'individus. En tenant compte des nouveaux sites occupés, notamment dans le district du Lac et dans la Broye, la population actuelle peut être estimée à environ 150 individus. L'expansion après 2008 s'est déroulée plus lentement que prévue. Nombreux sont les sites où la présence du castor a été prouvée, mais où l'espèce n'a pas pu s'installer durablement. La plus grande partie de l'étage collinéen et notamment la Petite Sarine, la Glâne et la Neirigue ne sont pas encore occupées.

Une liste de tous les cours d'eau et lacs occupés se trouve dans l'[annexe 2](#).

## **2.4 Biologie du castor**

Le castor est le plus grand des rongeurs d'Europe. Il est monogame et vit en colonies familiales. Les accouplements ont lieu en janvier ou février. Après une gestation de 15 semaines, les femelles donnent naissance à 1 ou 2, parfois 3 petits par année. L'allaitement dure 2 mois, mais les jeunes goûtent aux premiers végétaux déjà après 2 semaines. Ils vivent 2 ans au sein de leur famille avant de la quitter pour partir, le long des cours d'eau, à la recherche d'un territoire propre. Pour cela, ils peuvent alors parcourir des distances de plus de 20 kilomètres. Une famille se compose donc des parents, des petits de l'année et des petits de l'année précédente (5 individus en moyenne). Les castors sont territoriaux. La taille du territoire varie de 400 mètres à 4 kilomètres de cours d'eau en fonction de la disponibilité des ressources alimentaires en hiver et du type de rive. Le territoire est défendu contre les congénères et ses limites sont marquées par le castoréum.

Le castor est exclusivement végétarien et son régime alimentaire est très varié. Il se nourrit principalement de plantes herbacées durant l'été et d'écorces provenant de préférence de bois tendre (peupliers ou saules) en hiver. Comme le castor est incapable de grimper aux arbres, il les abat à l'aide de ses incisives pour s'en nourrir. Dans les régions où l'eau gèle en hiver, il constitue une réserve de nourriture à l'entrée de son terrier. Dans les zones agricoles, il complète parfois son régime alimentaire par des plantes cultivées telles que les betteraves, le maïs ou encore par l'écorce d'arbres fruitiers.

Les castors vivent dans des eaux à faible courant ou stagnantes, qui ne s'assèchent pas en été et ne gèlent pas entièrement en hiver, ce qui limite sa présence aux cours d'eau situés en dessous d'environ 1000 mètres d'altitude. Les berges doivent permettre la construction de leurs habitations, les terriers, ou si les rives sont plates, de terriers-huttes ou de huttes. Les entrées des terriers sont toujours immergées. Le castor a besoin d'une profondeur d'eau d'au moins 60 centimètres. Un cours d'eau d'un mètre de large lui suffit. Quand le niveau d'eau est trop faible, il lui arrive de construire des barrages. L'eau ainsi retenue immerge les entrées des gîtes en amont et facilite les déplacements, le transport de nourriture et les possibilités de fuite.

Le castor est principalement actif la nuit.

## **2.5 Influence du castor sur son habitat, la faune et la flore**

Le castor est un véritable architecte du paysage qui façonne son habitat à sa convenance. Mieux qu'aucune autre espèce animale, il sait modifier activement son environnement. En érigeant des barrages sur de petits cours d'eau, le castor crée des étangs et des milieux humides, ce qui élève le niveau des eaux et modifie la végétation. En abattant des arbres en automne et en hiver, il apporte de la lumière et de la chaleur au sol et crée ainsi une mosaïque de successions végétales. Les arbres abattus, écorcés alors qu'ils sont encore sur pied ou noyés dans un étang, sont une source de bois mort. En creusant des terriers et des couloirs dans les berges, le castor crée des points d'attaque pour l'eau et accroît ainsi la diversité structurelle des cours d'eau. Toutes ces activités contribuent à enrichir la diversité structurelle dans l'eau comme sur les berges et à stimuler la dynamique des cours d'eau. Une multitude d'espèces animales et végétales en profitent. En règle générale, on observe que les milieux façonnés par le castor abritent plus d'amphibiens, d'oiseaux, de libellules et de poissons. Aussi bien la diversité des espèces que la densité d'individus, c'est-à-dire la biomasse, y sont plus élevées. On trouve une présentation exhaustive de la littérature sur ce thème chez Rosell et al. (2005). Les étangs, les cours d'eau ou les marais qu'il aménage font le bonheur de plusieurs insectes, amphibiens, reptiles, mammifères, poissons ou oiseaux rares et/ou menacés. Dans le canton de Fribourg, au moins 11 espèces d'amphibiens, 5 espèces menacées de libellules et plusieurs mammifères en profitent (Angst 2009).

De nombreuses espèces se sont adaptées aux habitats que le castor a façonnés ou sont apparues grâce à lui, avant d'être amenées à disparaître, suite à l'extermination du castor par l'homme. Depuis que le castor recolonise l'ensemble de l'Europe, beaucoup de ces espèces sont revenues et la biodiversité augmente souvent considérablement dans les habitats qu'il a créés. Ainsi, les experts estiment que le retour de la cigogne noire dans l'ouest de l'Allemagne est dû à la multiplication des castors (Dalbeck et al. 2007), car cet oiseau trouve à nouveau suffisamment de nourriture dans les étangs aménagés par ce rongeur. D'autres espèces d'oiseaux, comme le martin pêcheur, profitent aussi de la présence du castor. Plusieurs études menées en Allemagne ont également montré que, par exemple, la distribution du crapaud accoucheur est pratiquement toujours corrélée à la présence du castor dans les cours d'eau (Messlinger 2006, Bayerisches Landesamt für Umwelt 2009). Dans le cadre d'une étude de plusieurs années menée en Moyenne-Franconie (Bavière), Messlinger (2006) a pu mettre en évidence l'influence bénéfique du castor sur différents groupes d'espèces. Certains oiseaux nichant dans les roseaux ainsi que des oiseaux d'eau et des marais ont ainsi vu leurs effectifs plus que doubler. Par ailleurs, des espèces d'amphibiens et de libellules liées aux milieux aquatiques pionniers ont largement bénéficié de la présence du castor : 23 des 34 espèces de libellules observées ont profité directement de ses activités et, dans certains de ses territoires, le nombre d'espèces est passé de 12 à 18, grâce à l'agrandissement et à la diversification des habitats. D'autres espèces ont réagi positivement, comme les poissons rhéophiles qui se maintiennent sous les barrages des castors et les poissons d'eaux lentiques qui nagent au-dessus du barrage. La densité piscicole peut être jusqu'à 80 fois plus élevée sur les territoires de castors que dans les eaux sans castor. Sur un cours d'eau de Freising en Allemagne, le nombre d'espèces de poissons est passé de 9 à 18 après l'arrivée du castor (Zahner et al. 2009). Des recherches ont montré que le castor a dans la grande majorité des cas une influence positive sur les poissons (Kemp et al. 2010, 2011). Dans plus de deux tiers des cas où une influence négative était soupçonnée, il s'est avéré que les craintes étaient infondées. L'influence des barrages de castor sur la migration des poissons dépend de l'étanchéité du barrage, du débit de la rivière ainsi que de la taille et de l'espèce du poisson qui migre (Rosell et al. 2005). Il n'existe pour le moment que peu d'expériences sur la problématique des barrages à castor comme obstacle pour la migration des poissons. Une étude est en cours dans le canton de Berne.

Cependant, il faut être attentif que l'élévation du niveau de l'eau suite à la présence d'un barrage de castor peut être néfaste à certaines espèces, comme la petite lamproie. Lors de chaque projet d'aménagement des cours d'eau, il faut donc analyser et identifier les priorités biologiques.

Le castor signale, par les conflits qui surgissent, les endroits où les activités humaines enserrent les eaux de trop près et montre où les cours d'eau ont besoin de plus d'espace. Les sites du castor avec très peu de conflits sont le plus souvent aussi des sites où la biodiversité des milieux aquatiques se porte bien.

## 2.6 Les différents acteurs

La gestion du castor doit se faire en concertation avec toutes les parties concernées. Parallèlement à la mise en place de processus transparents, une bonne collaboration et communication entre tous les acteurs sont essentielles. La mise en place d'une plateforme d'échanges intégrant les différents acteurs contribuerait grandement à la réalisation de cette importante condition cadre.

Les différents acteurs concernés par la présence et la gestion du castor sont les suivants :

<b>Acteur</b>	<b>Rôle/Responsabilité</b>
Agriculteurs / propriétaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- subissent les dégâts de castor (dégâts aux infrastructures, cultures, inondations) ;</li> <li>- supportent une partie des frais de mesures de prévention ;</li> <li>- supportent les frais de remise en état ;</li> <li>- demandent au SFF les dédommagements pour les dégâts ou les mesures de prévention ;</li> <li>- partenaires importants et partie prenante pour les projets de revitalisation (maîtrise du foncier) ;</li> <li>- subissent les pertes de terres agricoles dans le cadre des projets d'aménagement (revitalisation et protection contre les crues) ;</li> <li>- sont directement concernés par la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux.</li> </ul>
Communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- subissent les dégâts de castor (infrastructures) ;</li> <li>- sont responsables de l'aménagement et de l'entretien des cours d'eau ;</li> <li>- supportent les frais de remise en état des dégâts aux infrastructures ;</li> <li>- maîtres d'ouvrage pour les projets d'aménagement (revitalisation et de protection contre les crues) ;</li> <li>- ont la charge financière des travaux ;</li> <li>- transposent l'espace réservé aux eaux dans les PAL ;</li> <li>- exécutent les tâches qui leur sont confiées par la <u>LEaux</u>, la réglementation d'exécution et le plan directeur de bassin versant (aménagement et entretien des cours d'eau, surveillance des cours d'eau).</li> </ul>
Entreprises d'endiguement (dans le futur : associations de communes dans le cadre des plans directeurs de bassins versants selon la <u>LEaux</u> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- représentent plusieurs communes pour gérer les tâches prévues par la <u>LEaux</u> (entretien et aménagement de cours d'eau) ;</li> <li>- maîtres d'ouvrage pour les projets d'aménagement de cours d'eau (revitalisation et protection contre les crues).</li> </ul>
DAEC/Service de l'environnement, section lacs et cours d'eau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- est l'organe responsable du subventionnement des projets d'aménagement des cours d'eau et de leur entretien ;</li> <li>- participe activement à l'élaboration des concepts généraux d'aménagement et d'entretien ;</li> <li>- assume la surveillance générale de l'exécution des travaux d'aménagement qui sont au bénéfice de subventions ;</li> <li>- assure un soutien technique et administratif aux collectivités publiques dans les projets d'aménagement de cours d'eau (protection contre les crues et revitalisation) ;</li> <li>- délimite l'espace réservé aux eaux ;</li> <li>- planifie et promeut les projets de revitalisation ;</li> <li>- coordonne les procédures pour les projets d'aménagement de cours d'eau.</li> </ul>

<b>Acteur</b>	<b>Rôle/responsabilité</b>
DIAF/Service des forêts et de la faune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- est le service pilote pour la gestion du castor ;</li> <li>- effectue les constats de dégâts ;</li> <li>- coordonne les mesures de prévention ;</li> <li>- conseille ;</li> <li>- finance en partie les mesures de prévention ;</li> <li>- indemnise les dommages causés aux cultures ;</li> <li>- soumet des demandes de captures ou de tir selon des critères stricts à l'OFEV et effectue si nécessaire les captures ou les tirs ;</li> <li>- assure une protection suffisante du castor ;</li> <li>- informe la population.</li> </ul>
DIAF/Service de l'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> <li>- soutient l'agriculture fribourgeoise et dans ce sens est directement concerné par les pertes de terres agricoles en lien avec les projets d'aménagement des cours d'eau, la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux et les dégâts aux infrastructures (dessertes agricoles) liés au castor ;</li> <li>- encourage les améliorations structurelles par des contributions à fonds perdu et/ou des prêts remboursables ;</li> <li>- est l'organe de subventionnement ou de crédit pour les améliorations structurelles ;</li> <li>- soutient les mesures environnementales dans l'agriculture par des contributions à fonds perdu (notamment les réseaux écologiques, qualité écologique) ;</li> <li>- coordonne les procédures ;</li> <li>- soutient et conseille aux niveaux technique et administratif les maîtres d'ouvrage (agriculteurs, communes, syndicats, associations, groupements de propriétaires, ...) dans les projets d'améliorations structurelles ;</li> <li>- exerce la surveillance générale des travaux subventionnés ;</li> <li>- sensibilise les agriculteurs par rapport à la promotion de la biodiversité dans l'exploitation agricole (contributions, exigences).</li> </ul>
Organisations de protection de la nature	<ul style="list-style-type: none"> <li>- promeuvent la protection du castor et les projets de revitalisation des cours d'eau ;</li> <li>- soutiennent des projets ;</li> <li>- apportent des conseils.</li> </ul>
Service Conseil Castor / Centre Suisse de Cartographie de la Faune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- centralise et gère la base de données des observations de castor au niveau suisse ;</li> <li>- conseille et informe les cantons et les particuliers ;</li> <li>- assure la coordination entre la Confédération, les cantons et les organisations ;</li> <li>- élabore des méthodes de monitoring et lance des recherches scientifiques.</li> </ul>
Confédération	<ul style="list-style-type: none"> <li>- élabore et actualise le Plan Castor Suisse ;</li> <li>- coordonne la protection du castor au niveau national ;</li> <li>- est compétente pour délivrer des autorisations de capture, de déplacement ou de tir de castors ;</li> <li>- prend en charge 50 % des frais d'indemnisation pour des dégâts causés par des castors.</li> </ul>

## 3 Gestion des conflits, indemnisation et prévention

Le paysage rural a beaucoup évolué depuis la disparition du castor. De nombreux ruisseaux ont été endigués et des routes, des chemins, des constructions ou des cultures se trouvent à proximité des cours d'eau. Depuis son retour, le castor crée par son mode de vie des conflits dans de tels environnements. Ce chapitre propose des mesures pour résoudre ou limiter les dégâts et régler les indemnisations.

### 3.1 Les conflits principaux

Dans les zones agricoles et forestières, le castor peut occasionner les conflits suivants :

- En creusant des terriers, le castor peut provoquer des effondrements de chemins ruraux ou de surfaces cultivées, en particulier lors du passage de machines agricoles ou d'animaux de rente.
- En perçant les berges, le castor peut causer des inondations de surfaces entraînant une diminution de leur rendement (surfaces agricoles et forestières).
- En construisant des barrages ou en obstruant des conduites, le castor peut faire déborder un ruisseau en cas de crue et ainsi causer des inondations. Il peut aussi empêcher le bon fonctionnement des drainages existants.
- Le castor peut causer des dégâts aux cultures de betteraves sucrières, de maïs et de céréales, aux arbres fruitiers ainsi qu'aux plantations forestières.
- Pour se nourrir, il peut faire tomber les arbres présents sur les berges.

### 3.2 Gestion des conflits

En cas de constat de dégâts ou conflits liés au castor, le garde-faune doit tout d'abord être informé. Il évaluera la situation et conseillera sur des mesures de prévention efficaces. En fonction de la nature des dégâts, ceux-ci pourront éventuellement être indemnisés (voir chapitre 3.3).

Les mesures de prévention possibles et judicieuses sont décrites dans les tableaux 1 à 3. Si l'application de mesures adéquates ne résout pas le problème, il faut se poser la question si une revitalisation ou la mise à disposition d'un espace suffisant aux abords des cours d'eau (voir chapitre 4.1) ne serait pas la solution la plus efficace et la moins coûteuse. Lorsqu'une revitalisation est projetée, il est souvent quand même indiqué de mettre en place des mesures de prévention provisoires afin de réduire les impacts liés aux castors en attendant la revitalisation.

### 3.3 Indemnisation des dégâts

Les principes régissant les indemnisations des dégâts causés par le castor se basent sur la [LCha](#), et l'[OChP](#).

Les dommages causés par le castor aux **cultures**, dont les produits ne sont pas essentiellement destinés à la consommation personnelle, ou à la **forêt**, dans la mesure où ils portent préjudice à sa conservation, à son rendement soutenu ou à sa régénération par des essences adaptées à la station, sont totalement indemnisés (art. 33 [LCha](#)), pour autant qu'ils n'entrent pas dans les limitations de l'article 48 de l'[OProt](#). Les dommages ne sont pas indemnisés lorsque leur montant ne dépasse pas 100 francs ou lorsqu'ils surviennent dans les exploitations d'horticulture et dans les pépinières d'arbres fruitiers ou d'ornement.

La demande d'indemnité doit être adressée au Service des forêts et de la faune le mois qui suit le constat du dommage (art. 34 [LCha](#)).

L'indemnisation est versée à 50 % par le canton et à 50 % par la Confédération (art.10 [OChP](#)).

Les autres dommages causés par le castor, notamment ceux causés aux infrastructures, ne sont pas indemnisés. Il n'existe actuellement, ni au niveau fédéral, ni au niveau cantonal une base légale qui permettrait le dédommagement de tels dégâts.

Les travaux d'entretien d'ouvrages ou d'installations sur les cours d'eau et les lacs sont exécutés par les propriétaires de ces ouvrages ou installations (art. 27 [LCEaux](#)).

### **3.4 Indemnisation des travaux d'entretien et d'aménagement**

Le castor est considéré comme un élément naturel qui fait partie intégrante d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Les dégâts causés par le castor sont traités de la même manière que les dégâts dus à une crue. Les travaux d'entretien et de réparation dans les cours d'eau (p. ex. enlever un barrage construit par le castor) ou dans les talus des cours d'eau (p. ex. assainissement d'une berge suite au creusement d'un terrier par le castor) peuvent être subventionnés selon la [LCEaux](#). Les travaux doivent être autorisés au préalable.

Contact : Section lacs et cours d'eau ([SLCE](#)) du Service de l'environnement.

### **3.5 Prévention**

Les conflits potentiels créés par l'établissement de castors dans un cours d'eau peuvent être minimisés voire supprimés par différentes mesures de prévention. Ces mesures sont définies au cas par cas, en fonction des possibilités du terrain et du financement, par le garde-faune, la personne lésée et en cas de conflit récurrent ou important par un groupe d'action (cf. [chapitre 3.6.3](#)). Le castor et son habitat sont protégés : les mesures envisagées doivent donc respecter la législation en vigueur et les interventions personnelles à l'encontre du castor ou de son habitat (destruction de terrier ou de barrage, tir, ...) sont passibles de poursuites pénales. Un garde-faune peut autoriser l'élimination d'un barrage construit par des castors.

Les propriétaires sont tenus de prendre, dans la mesure du possible, les précautions nécessaires pour protéger les biens-fonds, les cultures et les forêts contre les dommages que les castors sont susceptibles de leur causer (art. 31 [LCha](#)). Les mesures de prévention envisageables pour les situations courantes sont résumées ci-dessous et dans les tableaux 1-3. Les mesures de prévention à court terme peuvent apaiser le conflit et laisser le temps de mettre en place des mesures à plus long terme de type revitalisation de cours d'eau ou mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux.

#### **3.5.1 Revitalisation et mise en place de l'espace réservé aux eaux**

En 2011, les modifications de la législation sur la protection des eaux sont entrées en vigueur. Ces modifications ancrent notamment la revitalisation des cours d'eau et ses objectifs dans les bases légales fédérales. Au vu de cette nouvelle approche, une gestion durable des conflits liés au castor pourrait passer par la revitalisation du cours d'eau concerné. En effet, les conflits sont fréquemment causés par un manque de place réservée aux cours d'eau et une végétation riveraine non adaptée. Lorsque cela est techniquement possible et économiquement supportable, la résolution des conflits par un projet de revitalisation peut être considérée comme une synergie importante (voir aussi Angst 2014). Toutefois, les mesures de prévention présentées dans les tableaux 1-3 peuvent être mises en place avant la réalisation d'une revitalisation. En effet, la réalisation d'un projet de revitalisation peut prendre du temps. Ces mesures peuvent dès lors permettre d'atténuer à court terme les problèmes importants, sans perdre de vue les objectifs plus généraux d'une revitalisation.

#### **3.5.2 Abrutissement de cultures ou de plantations fruitières et forestières**

Les cultures de betteraves et de maïs ainsi que les arbres fruitiers sont les ressources alimentaires provenant de l'agriculture les plus fréquemment consommées par le castor. Pour éviter les dégâts aux cultures, la meilleure

mesure de prévention est la transformation des terres cultivées situées à proximité de la berge en surface de promotion de la biodiversité. Cette mesure peut être financée dans le cadre de l'OPD en tant que compensation écologique. Pour renforcer cette mesure, il est conseillé de disposer une plantation de bois tendre près des berges.

Les cultures qui présentent un fort risque de dommages peuvent être protégées efficacement par une clôture électrique autour de la parcelle cultivée (contribution du canton de 10 à 50 % des frais de matériel de protection, art. 43 [OProt](#)).

Les arbres isolés peuvent être protégés à l'aide d'un manchon de grillage ou par l'application d'un enduit de protection (Wöbra) sur le tronc. Les plantations d'arbres fruitiers ou les parcelles forestières peuvent être protégées par une palissade grillagée (contribution du canton de 10 à 50 % des frais de matériel de protection, art. 43 [OProt](#)). La mise en place d'une strate arbustive (> 50 % de bois tendre) et herbacée richement structurée dans la zone riveraine permet de prévenir efficacement les dégâts d'abrutissement causés aux cultures.

### 3.5.3 Inondation de cultures agricoles et de surfaces forestières

La construction d'un barrage de castor peut créer des inondations. La régulation du barrage permet d'améliorer rapidement la situation mais n'est qu'une solution à court voire moyen terme. Différentes méthodes permettent cette régulation :

- Aménager un écoulement artificiel (tuyau au travers du barrage) ; la mise en place doit être effectuée par un spécialiste pour éviter que le tuyau ne soit régulièrement bouché (image 1).
- Réduire la hauteur du barrage et la maintenir au niveau souhaité à l'aide d'un fil électrique (image 2) ; en général, les castors reconstruisent de nouveaux barrages et le conflit n'est que déplacé.
- Eliminer le barrage (image 3) ; cette mesure n'est efficace qu'à court terme, car le castor reconstruira inlassablement le barrage au même endroit. Comme l'habitat du castor est protégé, une telle mesure nécessite une autorisation du Service des forêts et de la faune (garde-faune).

En cas d'inondations persistantes, il convient d'examiner si les terres cultivées situées à proximité immédiate du cours d'eau peuvent être transformées en prairies extensives. Une autre possibilité est d'envisager l'acquisition foncière par des institutions ad hoc, l'affermage ou la mise en jachère de ces terres cultivées.

Les forêts inondées étant d'une grande valeur biologique, il est judicieux de rechercher un subventionnement dans le cadre d'une convention-programme pour maintenir la forêt en l'état.

### 3.5.4 Dégâts causés aux infrastructures

Les dégâts typiques aux infrastructures sont l'effondrement de routes, de chemins ou de partie de champs proches du cours d'eau sous lesquels les castors ont creusé leur terrier. Dans certains cas les berges sont percées, ce qui peut engendrer des inondations.

Si les dommages aux infrastructures représentent un risque pour des tiers, il convient en priorité de sécuriser la zone par des panneaux d'avertissement et des banderoles.

La réparation du chemin effondré est une mesure qui permet de rétablir provisoirement la situation, mais le risque que le castor recrée au même endroit ou juste à côté est grand. Lors de cas problématique, il faut envisager une solution à long terme telle que :

- mise en place de l'espace réservé aux eaux (aménager une zone riveraine large et l'exploiter extensivement, éventuellement déplacer les infrastructures (routes, chemins) à plus de 10 mètres du cours d'eau, ou les supprimer, pas de nouvelles infrastructures) ;
- poser un grillage vertical entre le chemin et la rive (diamètre des mailles au maximum 10 cm x 10 cm) ;
- diminuer la pente du talus de berge ;

- 
- installer un terrier artificiel, mais il n'est pas certain que le castor l'occupera.

### 3.5.5 Financement des mesures de prévention

Les propriétaires et autres ayants droit qui prennent des mesures de prévention (art. 31 [LCha](#)) peuvent bénéficier de contributions financières à charge du fonds de la faune (art. 43 [OProt](#)). La contribution financière est de 10 à 50 % des frais de matériel de protection. L'indemnité ne peut être versée que si les mesures de prévention ont été autorisées par le Service des forêts et de la faune.

Dans la majorité des conflits, la solution la plus durable et la moins chère à long terme est de laisser plus de place aux cours d'eau. Ceci peut être réalisé soit :

- par l'utilisation extensive de l'espace réservé aux eaux, exigé par la législation fédérale sur la protection des eaux, notamment par le biais des surfaces de promotion de la biodiversité subventionnées par la Confédération ;
- par un projet de revitalisation qui pourrait être financé à hauteur de 80 % par la Confédération et le canton. Pour plus d'information, voir l'adresse suivante :  
[http://www.fr.ch/eau/fr/pub/documentation/lacs\\_cours\\_eau.htm](http://www.fr.ch/eau/fr/pub/documentation/lacs_cours_eau.htm) ou contacter la section lacs et cours d'eau du SEn.

Les autres mesures de prévention sont à la charge du propriétaire ou du responsable de l'entretien du cours d'eau. Cependant, une participation financière d'autres parties concernées (entreprise d'endiguement, Service des forêts et de la faune ou section lacs et cours d'eau) peut être obtenue au cas par cas.

### 3.5.6 Contributions écologiques

Les conflits liés à la présence du castor en zone agricole ont comme causes principales le manque de place réservée aux cours d'eau et une végétation riveraine non adaptée. En vertu de l'[OPD](#), les surfaces de promotion de la biodiversité doivent représenter au moins 3,5 % de la surface agricole affectée aux cultures spéciales et 7 % de la surface agricole utile exploitée sous d'autres formes.

La ([LEaux](#)) précise à l'article 68 al. 5 que les surfaces exploitées dans l'espace réservé aux eaux sont considérées comme des surfaces de promotion de la biodiversité. L'article 41a de son ordonnance ([OEaux](#)) définit la largeur de cet espace. De plus, en aménageant le long du cours d'eau des strates arbustive et herbacée richement structurées et composées d'au moins 50 % de bois tendre, la pression alimentaire exercée par le castor sur les cultures agricoles est fortement réduite.

Mesure	Description	Efficacité	Avantage	Inconvénient	Coût	Financement
Protection de parcelles cultivées	Installation d'une clôture électrique (2 à 3 fils conducteurs).	Immédiate, jusqu'à la récolte	Conflit supprimé. La clôture électrique tient les castors à distance efficacement.	Exige beaucoup d'entretien selon la culture. Toute la parcelle doit être clôturée.	Faible (300 à 400 fr.)	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Transformation de terres cultivées en prairies	Transformation de terres cultivées en prairies aussi extensives que possible.	Durable	Conflits réduits durablement.	Cultures moins productives.	Perte de rendement car les nouvelles cultures sont moins productives.	Financement dans le cadre de l' <a href="#">OPD</a> , en tant que compensation écologique.
Protection d'arbres isolés : mesure 1	Pose de manchons de grillage de 1,2 m de haut.	Durable	Conflit supprimé.	Selon le site, peut déranger la vue.	Très faible (10 à 20 fr. par arbre).	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Protection d'arbres isolés : mesure 2	Application d'un enduit de protection (Wöbra) sur le tronc.	Durable (5 à 10 ans)	Conflit supprimé.	Doit être appliqué proprement	Très faible (10 à 20 fr. par arbre). Il faut 400 à 600 g de produit pour enduire un tronc d'un diamètre à hauteur de poitrine de 20 à 30 cm, jusqu'à 1,3 m du sol.	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Protection de plantations d'arbres fruitiers ou de parcelles forestières	Pose d'une palissade grillagée autour de la plantation (grillage de 1,2 m de haut, enfoncé de 30 à 40 cm dans le sol, avec distance de 2,5 m entre les piquets).	Durable	Conflit supprimé.	Si la plantation n'est pas entièrement clôturée, le castor trouvera le moyen d'y pénétrer.	Très élevé selon la taille de la plantation (plusieurs milliers de francs).	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Zones riveraines larges et exploitées extensivement, définies selon l'abaque (modification de la <a href="#">LEaux</a> )	Structurer la rive de manière favorable pour le castor : plantation d'essences plus attractives (bois tendre) près des berges et moins attractives loin des berges (frêne, aulne glutineux, tilleul).	Durable	Conflit réduit durablement. Revalorisation générale de l'habitat.	Besoin accru en surface d'où un risque de conflit avec l'agriculture et l'économie forestière.		Financement dans le cadre de l' <a href="#">OPD</a> , en tant que compensation écologique, ou au travers de projets <a href="#">OPD</a>

**Tableau 1.** Mesures de prévention contre les dégâts causés par le castor aux cultures et aux plantations forestières (Angst 2010) et leur financement. L'indemnité ne peut être versée que si la mesure a été approuvée par le Service des forêts et de la faune.

Mesure	Description	Efficacité	Avantage	Inconvénient	Coût	Financement
Régulation du barrage de castor : mesure 1 (voir chapitre 3.6)	Le barrage est réduit à la hauteur désirée et sécurisé à l'aide d'un fil électrique placé sur sa couronne (image 1).	De faible durée	Dégât réparé. Les drainages ne sont plus sous l'eau, l'inondation des parcelles agricoles ou forestières est stoppée.	En général, les castors vont construire de nouveaux barrages ailleurs, ce qui déplace le conflit.	Faible (200 à 300 fr. par barrage).	
Régulation du barrage de castor : mesure 2 (voir chapitre 3.6)	Elimination du barrage de castor (image 3).	De faible durée	Dégât réparé. Les drainages ne sont plus sous l'eau, l'inondation des parcelles agricoles ou forestières est stoppée.	Le castor reconstruit le barrage, en général dès la nuit suivante. Cette mesure doit être sans cesse répétée, d'où un travail important.	Faible pour un cas isolé (< 100 fr.). Elevé lorsque la mesure est répétée.	
Régulation du barrage de castor : mesure 3 (voir chapitre 3.6)	Aménagement d'un écoulement artificiel dans le barrage de castor (image 2).	De faible à moyenne durée	Dégât réparé. Les drainages ne sont plus sous l'eau, l'inondation des parcelles agricoles ou forestières est stoppée.	Cette mesure doit être effectuée par des spécialistes, sinon le castor bouchera l'écoulement chaque nuit. L'entretien peut être important selon les cas.	Faible (1000 à 2000 fr.).	10-50 % des frais de matériel par le canton
Distance plus grande entre les terres agricoles et le cours d'eau.	Elargissement des zones riveraines, selon l'abaque (exploitation extensive, revalorisation, boisement)	Durable	Conflits réduits à long terme. Revalorisation générale de l'habitat.	Besoin accru en surface d'où un risque de conflit avec l'agriculture.		Financement dans le cadre de l'OPD, en tant que compensation écologique
Acquisition foncière ou affermage de surfaces.	Lorsqu'une inondation persistante ne peut pas être évitée, il faudrait envisager l'acquisition foncière ou l'affermage des surfaces à risque par des institutions ad hoc, ou encore la conclusion de contrats ou leur mise en jachère.	Durable	Conflit supprimé à long terme.	Conflit avec l'agriculture.	Elevé à très élevé selon la surface.	
Elimination de castors.	Le castor est capturé et déplacé ou tué.	De faible à moyenne durée	Conflit supprimé à court terme	Le territoire devenu libre sera vite recolonisé. Le conflit reste latent.	Faible pour un cas isolé (< 2000 fr.). Elevé lorsque la mesure est répétée.	

**Tableau 2.** Mesures de prévention en cas d'inondation de cultures agricoles, de surfaces forestières et de zones habitées (Angst 2010).

Mesure	Description	Efficacité	Avantage	Inconvénient	Coût	Financement
Réparation d'un chemin effondré	Le terrier effondré est comblé et donc détruit.	De faible à moyenne durée	Dégât réparé	En général, le castor recrée au même endroit. Le conflit peut aussi se déplacer. Attention : si le terrier principal est touché, il y a danger pour le castor. Doit être suivi par des spécialistes.	Faible à élevé, selon les dégâts (de 500 à plusieurs milliers de fr.).	Par la commune
Distance plus grande entre les infrastructures (routes surtout) et le cours d'eau	Placer les chemins à une distance d'au moins 20 m des cours d'eau, voire les supprimer.	Durable	Dégâts réduits à long terme.	Besoin accru en surface d'où un risque de conflit avec l'agriculture.	Très élevé (> 250 fr./m).	
Installation d'un terrier artificiel	Installation à l'endroit effondré d'un grand tuyau en béton destiné à servir de chambre d'habitation au castor	Durable	Le dégât est réparé. Les castors acceptent bien ces constructions.	Action très locale. L'ensemble des activités de creusement du castor ne sont pas pour autant modifiées.	Faible pour un cas isolé (de 2000 à 10 000 fr.).	Dans certains cas : 10-50 % des frais de matériel par le canton
Pose de grillage sur la rive	Le talus de berge est consolidé par des aménagements (grillage, enrochement). Nécessite dans tous les cas une autorisation (contact : ( <a href="#">SLCE</a> ))	Durable	Les castors ne peuvent plus creuser de terrier. Conflits réduits à long terme, voire supprimés.	Déplacement des conflits vers d'autres tronçons du cours d'eau. Très coûteux, pas de nouveaux habitats créés.	Très élevé (> 300 fr. par m linéaire).	
Adoucissement du talus de berge	La pente du talus de berge est adoucie jusqu'à 1:3 ou en dessous.	Durable	Réduction importante des activités de creusement du castor. Conflits réduits à long terme. Revalorisation générale de l'habitat.	Besoin accru en surface, d'où un risque de conflit avec l'agriculture.	Très élevé du fait du besoin accru en surface.	Par la commune ; mesure à intégrer dans un projet de protection contre les crues
Elimination de castors.	Le castor est capturé et déplacé ou tué.	De faible à moyenne durée	Conflit supprimé à court terme	Le territoire devenu libre sera vite recolonisé. Le conflit reste latent.	Faible pour un cas isolé (< 2000 fr.). Elevé lorsque la mesure est répétée.	N'est possible qu'en cas de dommages graves et si toutes les mesures de prévention ont échoué

**Tableau 3.** Mesures de prévention et de réparations en cas de dégâts causés aux infrastructures par les activités de creusement du castor (Angst 2010).



**Image 1 :** Aménagement d'un écoulement artificiel dans un barrage de castor. L'écoulement doit être protégé par un grillage, sinon le castor risque de le boucher (photo : SFF).



**Image 2 :** Ce barrage est réduit à la hauteur désirée et sécurisé à l'aide d'un fil électrique placé sur sa couronne (photo : E. Bürgy).



**Image 3 :** L'élimination d'un barrage est soumise à autorisation. La mesure n'est souvent pas efficace, car le castor reconstruit instantanément un nouveau barrage (photo : E. Bürgy).



**Image 4 :** Marquage d'un chemin effondré (photos : SFF, E. Bürgy).

## 3.6 Interventions sur les barrages de castors

### 3.6.1 Aspects juridiques

Le canton prend des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage (art. 12 al. 1 [LChP](#)). C'est le service cantonal compétent qui décide et qui conseille les propriétaires fonciers et les exploitants concernés quant au choix des mesures préventives à mettre en œuvre (Plan Castor Suisse, chap. 3.2.5).

La destruction d'un barrage principal ou d'un terrier à castor est considérée comme atteinte importante à l'habitat du castor et nécessite donc une décision cantonale (art. 18 [LPN](#) et arrêt 2C\_1176/2013 du Tribunal fédéral du 17 avril 2015). Cette décision doit être publiée dans la feuille officielle du canton (art. 12b [LPN](#)) ou être communiquée aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir. Le délai de recours est de trente jours.

Les interventions sur les barrages secondaires et *principaux* (ou sur les terriers des castors) sont considérés comme une atteinte importante à l'habitat. En cas de barrage secondaire, il est possible de délivrer une décision pour un tronçon défini (paysage aquatique). En revanche, les mesures sur les barrages *temporaires* en dehors des aires protégées et des tronçons de cours d'eau revitalisés ne nécessitent pas de décision des autorités (Plan Castor Suisse, chap. 3.2.10).

Toute destruction d'un barrage qui se trouve dans une aire protégée ou un cours d'eau revitalisé nécessite une décision individuelle, indépendamment de sa catégorisation.

### 3.6.2 Intervention sur les barrages et terriers de castors

Des interventions sur les barrages ou les terriers de castors peuvent être autorisées pour autant qu'elles servent à prévenir une grave mise en danger de la sécurité publique ou d'importants dégâts (cultures agricoles, infrastructures, zones urbaines, forêts) (art. 12 al. 2 [LChP](#)).

La distinction entre *barrage temporaire*, *barrage secondaire* et *barrage principal* est définie précisément sur la page internet du Service Conseil Castor [www.conseil-castor.ch](http://www.conseil-castor.ch). Un extrait en est donné ci-après.

**Barrage temporaire :** le *barrage temporaire* est construit pour l'exploitation de la nourriture saisonnière. Il n'est généralement pas très haut et de construction peu solide. Aucune autorisation n'est requise pour intervenir sur ce type de barrage. Toutefois, afin de s'assurer qu'il s'agit bien d'un *barrage temporaire* et d'éviter les abus, le garde-faune responsable doit être avisé avant toute intervention.

**Barrage secondaire :** le *barrage secondaire* n'a pas de hutte occupée, il fait partie de l'aménagement du territoire occupé par les castors, il facilite l'obtention de nourriture et le transport de bois. Une autorisation du [SFF](#) est nécessaire avant toute intervention. Elle peut être octroyée pour tout un secteur donné (paysage aquatique) afin de faciliter l'intervention.

**Barrage principal :** le *barrage principal* protège une hutte habitée. L'habitation des castors se trouve directement en amont du barrage. S'il y a un seul barrage dans la zone, il s'agit d'un barrage principal. Toute intervention sur un *barrage principal* fait l'objet d'une décision individuelle.

Les décisions qui concernent les *barrages secondaires* et *principaux* sont soumises au droit de recours (art. 12b [LPN](#)).

Les mesures visant les *barrages temporaires* peuvent être mises en œuvre tout au long de l'année.

Les mesures visant les *barrages secondaires* sont possibles toute l'année pour autant qu'elles ne mettent pas les jeunes castors en danger (période de protection du castor allant du 1<sup>er</sup> avril au 31 juillet).

Les mesures visant les *barrages principaux* doivent être appliquées de manière restrictive. Le niveau des eaux ne peut être abaissé que dans la mesure où il reste assez haut pour maintenir immergées les entrées des terriers. Afin de prévenir une grave mise en danger de la sécurité publique, il est toutefois possible d'éliminer des barrages principaux.

Le *barrage principal* protège souvent le terrier des castors. Par conséquent, il est adapté mais il n'est pas détruit. Les *barrages secondaires* et *temporaires* permettent aux castors d'étendre leur territoire. Ils peuvent être adaptés ou détruits s'ils créent des conflits avec l'agriculture et la **sylviculture**.

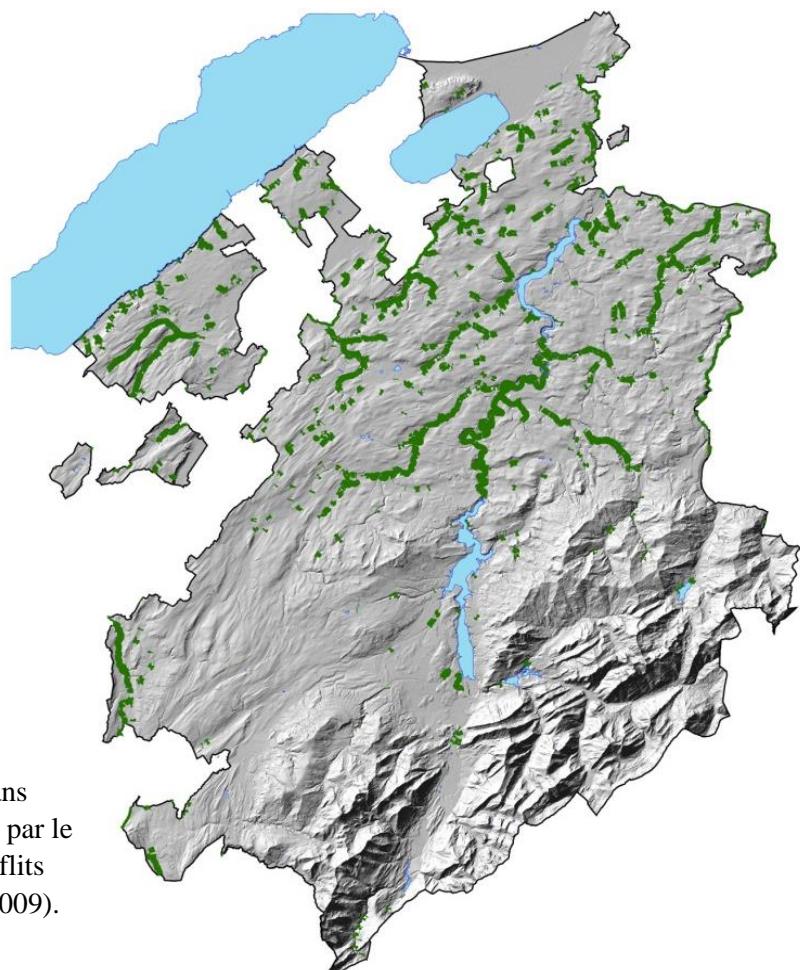
### 3.6.3 Mise en place d'un groupe d'action

Un groupe d'action, composé de représentants des agriculteurs, des organisations de protection de la nature, des communes, des entreprises d'endiguement, des gardes-faune, du Service de l'agriculture ([SAGRI](#)) et du Service de l'environnement ([SEn](#), section lacs et cours d'eau) sera créé pour définir les secteurs (canaux et autres cours d'eau) dans lesquels des interventions récurrentes sur les barrages secondaires sont opportunes. Au besoin, il est possible de faire appel, en soutien, au Service Conseil Castor de la Confédération. Le groupe est dirigé par le SFF qui rend les décisions.

## 3.7 Habitats sans conflit

Un habitat sans conflit a les caractéristiques suivantes : des berges ayant une faible pente (moins de 33 %), des berges meubles exploitées de manière extensives sur une largeur de 10 à 20 mètres, une formation boisée riveraine adéquate (au moins 50 % de bois tendre et 50 à 100 ares/territoire), aucun chemin ou route le long des berges et aucun terrain agricole drainé et cultivé de manière intensive exploité proche de l'eau.

Dans ces conditions, le castor peut creuser, construire des barrages et se nourrir sans que sa présence ne dérange. Quelques cours d'eau du canton ont certaines de ces caractéristiques (carte 3).

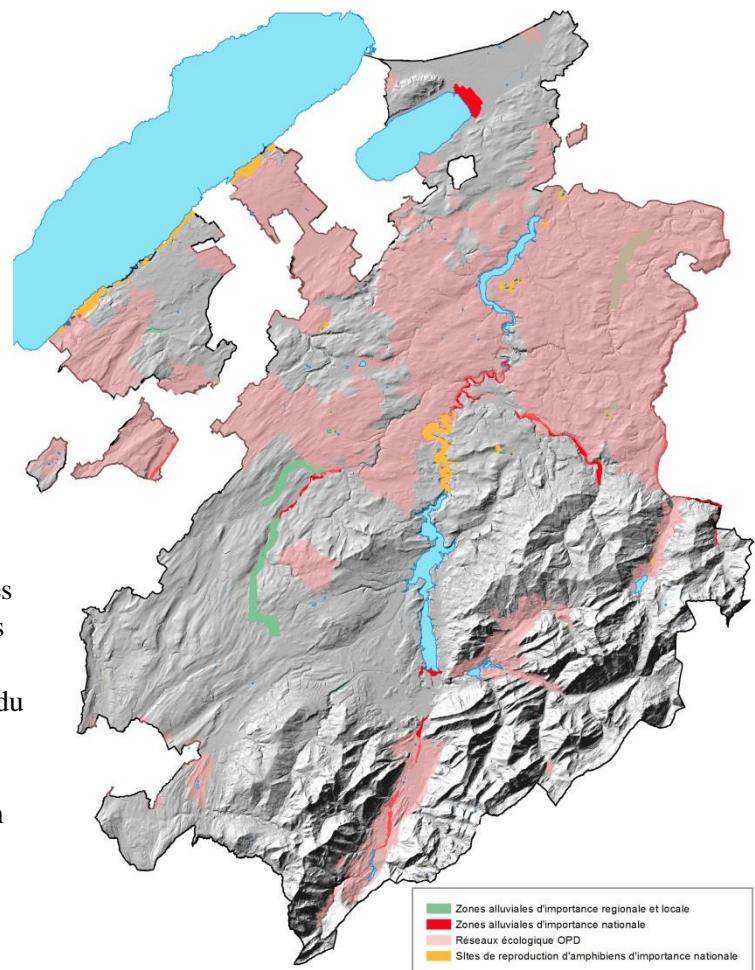


**Carte 3 :** Cours d'eau (sans route, sans drainage agricole) où la colonisation par le castor n'engendrerait que peu de conflits avec les activités humaines (Angst 2009).

Même si la plupart des cours d'eaux ont besoin d'être aménagés pour accueillir le castor sans créer de conflit, certains biotopes se prêtent particulièrement bien à la colonisation par le castor. Il faut donc favoriser en priorité le retour du castor dans ces biotopes. C'est entre autres le cas pour les zones alluviales, les cours d'eau inclus dans un projet de réseau écologique (selon l'ordonnance sur les paiements directs OPD) et certains sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (carte 4).

Biotopes dans lesquels la colonisation par le castor ne posera que peu de problèmes :

- les zones alluviales d'importance nationale et cantonale ;



- les réserves naturelles ;
- les anciennes zones alluviales (les vieux bras et les zones alluviales asséchées à nouveau irriguées) ;
- les forêts et les forêts en fossés (les castors peuvent avoir une grande influence sur l'écologie des forêts et complètement la changer. Il peut créer de nouveaux biotopes riches en espèces) ;
- les cours d'eau inclus dans un projet de réseaux écologiques (OPD) (berges exploitées de manière extensive sur une largeur de 10 à 15 mètres pour diminuer les conflits avec l'agriculture) ;
- les cours d'eau sans infrastructure (routes, chemins, ...) à moins de 10 mètres (éviter les risques d'effondrements) ;
- les cours d'eau ne se situant pas dans une zone agricole (d'obturation de drainages) et dont la pente des berges est inférieure à 33 %.

Une distinction entre des cours d'eau où l'on veut accepter le castor et d'autres où l'on ne veut pas le tolérer n'est pas adaptée à la problématique car le castor n'en tiendra pas compte. Au contraire, le castor s'installe couramment dans des régions avec un fort potentiel de conflits, à savoir en plaine, avec des rives où il peut creuser et avec de la nourriture en abondance. Souvent, on ne constate la présence du castor que lorsque des dégâts sont visibles. La définition de secteurs où l'on ne veut pas tolérer le castor n'engendrera ni une diminution du nombre de conflits, ni une diminution des frais pour des mesures de prévention ou des réparations.

Par contre, le SFF peut définir des secteurs où l'enlèvement de barrages peut être autorisé.

### 3.8 Coordination et synergies

Au début de l'ensemble des planifications, des assainissements et d'autres projets concernant le castor, ses exigences et sa présence devraient être prises en considération. En plus, des synergies intéressantes peuvent souvent être trouvées notamment dans les domaines suivants :

- aménagement et entretien des cours d'eau ;
- protection de la nature ;
- protection des eaux ;
- force hydraulique (centrale électrique) ;
- planification de l'agriculture et de la sylviculture ;
- projet OPD et concept de développement agricole ;
- révision de zones à bâtir en lien avec la révision du plan d'aménagement local des communes.

### 3.9 Tir ou capture

Le castor est protégé. Néanmoins, la loi sur la chasse (art. 12 al. 2 [LChP](#)) et l'ordonnance sur la chasse (art. 10 al. 5 [OChP](#)) prévoient la possibilité de capturer ou de tirer des animaux isolés lorsque, en dépit de mesures prises pour empêcher les dommages, ils causent des dommages importants.

Sur demande du canton, l'[OFEV](#) est habilité à délivrer une autorisation à cette fin selon les critères énumérés dans le « Plan Castor Suisse ». Une telle décision est soumise au droit de recours (art. 12b [LPN](#)). Les mesures doivent être notifiées sous la forme d'une décision écrite aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir ou publiées dans l'organe officiel du canton.

Dans le cas d'une demande de prélèvement, le canton de Fribourg indique à l'[OFEV](#) la nature et l'importance des dégâts causés par le castor, les mesures de prévention réalisées, l'intervention prévue (capture, déplacement ; si le tir d'un animal est demandé : préciser pourquoi la capture et le déplacement de l'individu ne sont pas possibles). La capture ou le tir d'un castor ne sont cependant que des mesures à court terme, car souvent d'autres castors remplacent les animaux prélevés. L'élimination d'un castor peut par contre donner aux autorités responsables le temps d'élaborer et de mettre en œuvre une solution durable. Dans certaines situations, l'élimination du castor est quasiment la seule mesure permettant de résoudre un conflit. C'est le cas, par exemple, lorsque des castors s'installent dans des zones habitées (où l'espace réservé aux cours d'eau ne peut être élargi) et y engendrent des dégâts. Il en va de même lorsque des ouvrages de protection contre les crues sont endommagés par les activités de creusement des castors. Mais le recours à cette mesure devra être répété sans cesse, ce qui implique des efforts et des coûts importants à long terme. L'alternative consistant à capturer et relâcher des castors ne devrait être envisagée que dans les deux cas suivants : soit prévoir en parallèle des mesures de revitalisation des habitats sur les cours d'eau concernés, lesquels doivent être par ailleurs accessibles à une colonisation spontanée, soit pouvoir relâcher les animaux dans des habitats non conflictuels et déjà accessibles. Autrement il est préférable de ne pas déplacer les animaux qui sont à l'origine de conflits insolubles, mais de les capturer et de les abattre. Relâcher des castors dans des systèmes hydrographiques qui sont aujourd'hui difficiles ou impossibles à coloniser, en raison d'obstacles infranchissables, n'est pas une solution. Les animaux y seraient isolés géographiquement et

---

génétiquement. Réintroduire des castors dans des cours d'eau dont l'état écomorphologique est encore insatisfaisant et qui manquent d'espace n'est pas acceptable non plus, car des conflits sont alors à prévoir. En essayant de résoudre un problème, on s'en crée un deuxième.

Le groupe de travail mis en place pour la définition des secteurs dans lesquels des interventions récurrentes sur les barrages secondaires sont opportunes (chap. 3.6) est consulté avant toute décision concernant le tir ou la capture de castors.

## 4 Conservation

Bien que les populations de castors aient considérablement augmenté, l'espèce a encore besoin d'une attention et d'une protection particulière. La taille de la population est encore relativement faible ; dans plusieurs régions l'espèce a de la peine à coloniser les affluents ; de nombreux cours d'eau sont altérés et le castor est souvent victime d'accidents routiers.

### 4.1 Revitalisation des cours d'eau et espace réservé aux eaux

Le castor se contente pour ses activités d'une bande très étroite de quelques mètres le long des rives. Une zone de 10 à 20 mètres de large au total ou l'espace réservé aux eaux suffit pour éviter presque tout conflit.

La mise à disposition d'un espace suffisant aux abords des cours d'eau a les objectifs suivants :

- assurer la protection contre les crues ;
- remplir sa fonction en tant qu'habitat ;
- offrir des lieux de détente ;
- améliorer la qualité du paysage ;
- réduire l'apport de nutriments et de polluants.

La modification de la loi sur la protection des eaux ([LEaux](#)) et de son ordonnance ([OEaux](#)) prévoit une augmentation de l'espace dévolu aux cours d'eau. Ces modifications légales visent à revitaliser les eaux, à réduire les effets nuisibles des éclusées en aval des centrales hydroélectriques, à réactiver le régime de charriage et à lever les obstacles à la migration des poissons dans les cours d'eau. Les cantons obtiennent ainsi des instruments concrets leur permettant de restaurer un état proche de la nature des cours d'eau. Ils doivent à l'avenir déterminer l'espace réservé aux eaux et s'assurer qu'il soit pris en compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation. Cet espace doit être aménagé et exploité de manière extensive. De plus, les cantons sont désormais tenus d'élaborer des programmes de revitalisation et de les mettre en œuvre. La Confédération demande aux cantons qu'ils revitalisent en priorité 4000 kilomètres de cours d'eau durant les 80 prochaines années. La mise en œuvre est faite par les communes. Ces mesures seront financées par les ressources générales de la Confédération jusqu'à hauteur de 65 % (environ 40 millions de francs par an), dans le cadre de conventions-programmes de quatre ans conclues entre la Confédération et les cantons. Cet ensemble de mesures permettra à l'avenir de résoudre durablement des nombreux cas de conflit.

### 4.2 Végétation riveraine

Dans le canton de Fribourg plusieurs cours d'eau possèdent des berges relativement naturelles, comme la Glâne, la Neirigue, la Sonnaz, la Sarine, la petite Glâne, le Bainoz, la Lembe et l'Arbogne mais ils ne sont pas des habitats idéaux pour le castor à cause d'une végétation riveraine insuffisante et non adaptée. Cette végétation se limite souvent à une fine bande le long du cours d'eau et les essences qui y prédominent sont des frênes, des chênes, des érables, des hêtres, des épicéas et parfois aussi des noisetiers, mais très rarement les bois tendres appréciés par le castor tels le peuplier et le saule. Sans l'encouragement actif au retour à des essences pionnières, ces habitats potentiels ne seront guère utilisés par le castor ou seulement par des jeunes à la recherche de nouveaux territoires. Pour se nourrir, ces jeunes profiteront des cultures qui jouxtent souvent ces cours d'eau et créeront des conflits.

---

### Exemples dans le canton de Fribourg :



**Image 5 :** La Taverna possède une structure écomorphologique très adaptée pour le castor ; mais la végétation présente n'est pas suffisante et pas adaptée (Angst 2009).



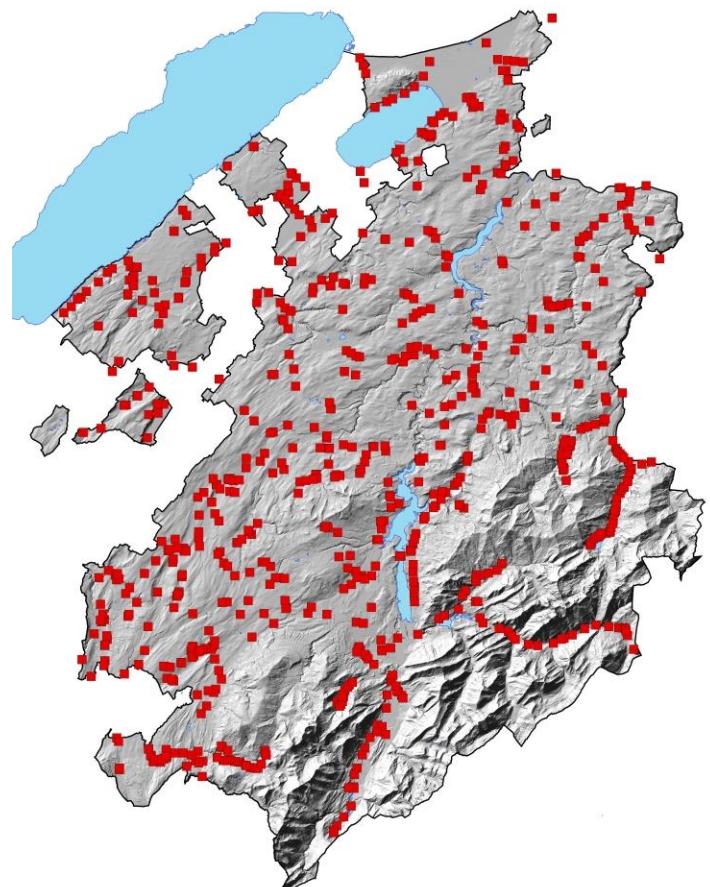
**Image 6 :** La Sarine près de l'Abbaye d'Hauterive. La Sarine, comme zone alluviale d'importance nationale, a le potentiel pour accueillir le castor. Cependant des peupliers ou des saules auraient plus leur place que des épicéas dans cette station et leur implantation serait bénéfique pour un futur établissement du castor (Angst 2009).

### 4.3 Lier les populations entre elles et favoriser les déplacements

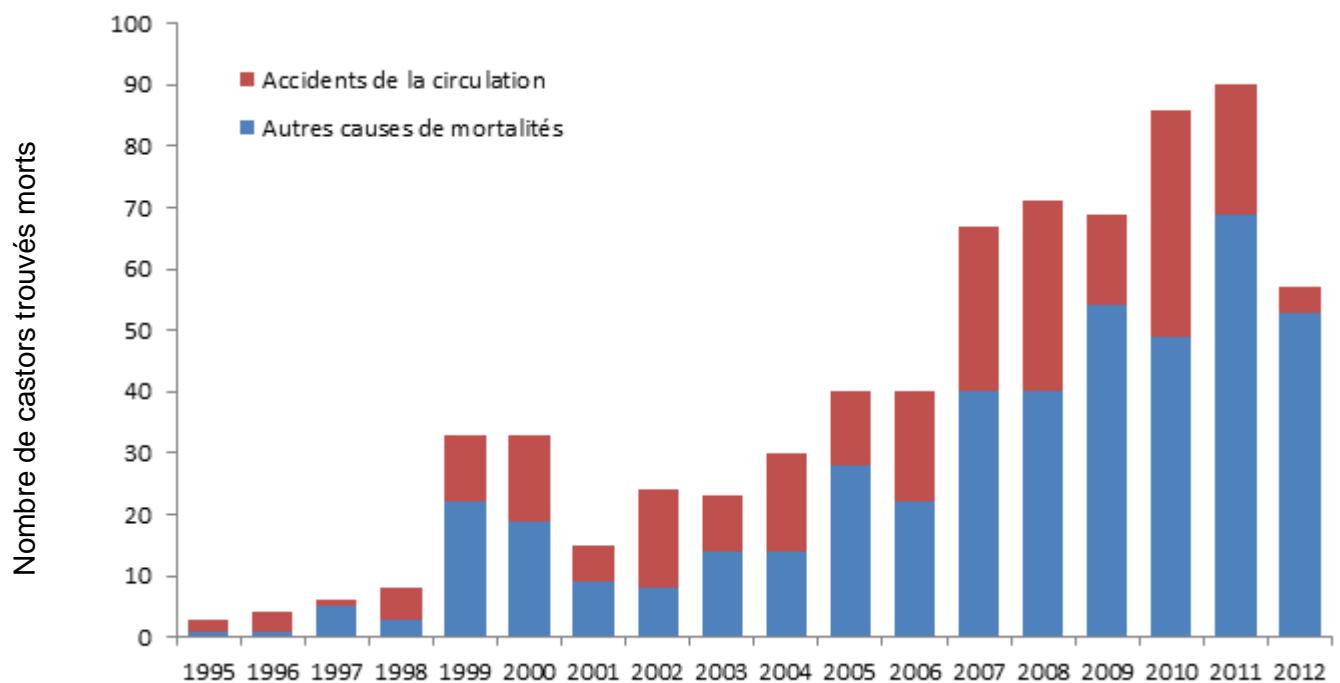
Un des facteurs qui peut entraver le maintien d'une espèce est la fragmentation ou l'isolement spatial de ses populations. Pour permettre à la population de castors de pérenniser, les sous-populations existantes doivent être reliées entre elles. Il est donc primordial d'identifier et de réduire les dangers et obstacles aux déplacements.

Dans le canton de Fribourg, ce sont prioritairement les barrages (centrales hydroélectriques) et les ouvrages transversaux (p. ex. seuils) dans les cours d'eau qui entravent la liaison des populations de castor entre elles. Confrontés à ces obstacles, les castors quittent l'eau et continuent par voie terrestre, s'exposant aux dangers de la circulation. Les accidents de la route sont la cause de mortalité la plus importante des castors retrouvés morts en Suisse (figure 1). La combinaison d'un ouvrage transversal infranchissable et d'une route fréquentée est donc un danger très important qu'il est nécessaire d'identifier et d'éliminer par des mesures simples telles que les rampes à castor (image 7), de grosses pierres posées dans l'eau contre la rive, les passes ou les échelles à poissons adaptées pour le castor ou les ruisseaux de contournement. Un inventaire des mises sous tunnel de cours d'eau sous des routes très fréquentées (classes 1 et 2, voir carte 5) et où des obstacles infranchissables existent pour les castors doit être établi. Des solutions doivent être proposées pour les objets conflictuels. Notons que ces mesures seront souvent aussi profitables à la migration des poissons.

En outre, là où c'est possible, des habitats relais devraient être créés le long des rives très aménagées et les parties de cours d'eau mises sous terre doivent être remises à ciel ouvert (art. 38 LEaux).



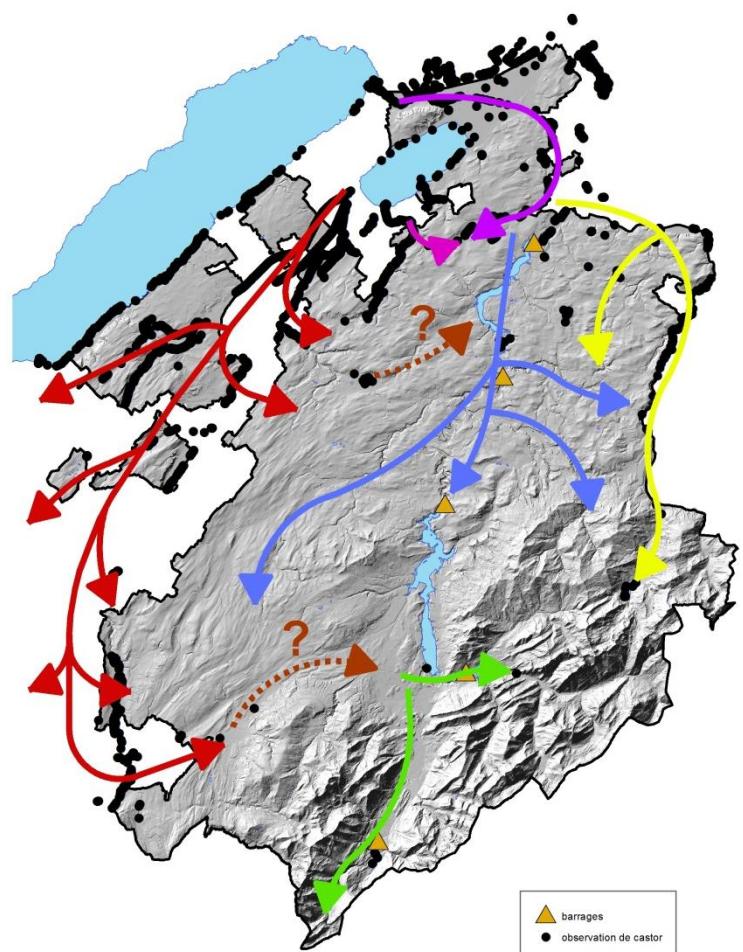
**Carte 5 :** Carrés rouges : mises sous tunnel de cours d'eau sous des routes très fréquentées (classes 1 et 2). Si le castor ne peut pas franchir un éventuel ouvrage transversal (p. ex. un seuil), il prend le risque de traverser une route très fréquentée (Angst 2009).



**Figure 1 :** Castors morts annoncés par les cantons à la Confédération entre 1995 et 2012



**Image 7 :** Cette rampe permet au castor de franchir le seuil sans être forcé de traverser la route très fréquentée située au dessus. Avant l'installation de la rampe, 5 castors sont morts écrasés. Depuis, plus aucun cas n'a été observé. Le seuil n'existe plus aujourd'hui et la rampe a pu être enlevée (Angst 2009).



**Carte 6 :** Expansion réelle et probable du castor dans le canton de Fribourg (modifié d'après Angst 2009). Les points noirs indiquent les observations de castors.

#### Les priorités par bassin versant :

##### 1. Lac de Morat

Aménager des habitats sans conflit le long des affluents de la Broye dans lesquels des territoires sont déjà présents. Comme la Broye s'écoule sur les cantons de Fribourg et de Vaud, une coordination intercantonale est nécessaire. L'Arbogne (surtout sa partie supérieure vers Grandsivaz) et la Lembe ont encore un gros potentiel de colonisation. Notons que des déplacements de castors ont été observés entre le ruisseau des Echelles (affluent du Chandon) et la Bibera.

##### 2. Singine

Les gorges de la Singine font partie de l'inventaire fédéral des zones alluviales (carte 4) et il n'y a que peu d'obstacles, mis à part les seuils en amont de Zollhaus. C'est donc un environnement propice à l'établissement des castors, mais à beaucoup d'endroits, la profondeur de l'eau n'est pas suffisante. La Taverna montre un gros potentiel de colonisation en raison de sa structure écomorphologique appropriée. La Singine et la Taverna faisant partie d'un projet de réseaux écologiques ([OPD](#)), il serait profitable pour le castor que les berges le long de la Taverna soient élargies et la végétation riveraine adaptée lors de la réalisation de ce projet (image 5).

---

### 3. Sarine en amont du barrage du lac de Schiffenen

De nombreux cours d'eau (la Sonnaz, la Glâne, la Neirigue, la Sarine) offrent de bons habitats potentiels dans ce bassin versant. Mais le barrage du lac de Schiffenen est pour l'heure pratiquement infranchissable pour le castor ou au prix d'un large détour et avec le fort risque de se faire écraser sur la route cantonale Düdingen-Morat. La construction d'un ruisseau de contournement serait aussi très profitable pour les poissons. La partie amont de la Sonnaz est occupée par des castors qui ont probablement atteint ce cours d'eau depuis l'Arbogne. Il est possible que des castors arrivent tôt ou tard dans le lac de Schiffenen par la Sonnaz.

### 4. Sarine en amont du barrage du lac de la Gruyère

Cette région est coupée des autres par le barrage de Rossens et n'a encore jamais été colonisée, mise à part l'individu qui a été constaté dans le Lac de Lessoc et celui dans le lac de la Gruyère, près de l'embouchure de la Sarine. La région ne contient que peu d'habitats favorables pour le castor et représente donc la priorité la moins importante.

---

## 5 Le monitoring

Afin de poursuivre la documentation de l'expansion et de l'augmentation du castor dans le canton de Fribourg, tout indice de présence constaté sur le terrain sera intégré dans une banque de données.

Les observations de castors ou de traces de castors sont centralisées au Centre Suisse de Cartographie de la Faune ([CSCF](#)). Les gardes-faune communiquent leurs observations d'indices de castor dans des nouveaux territoires soit au CSCF, soit à la centrale du Service des forêts et de la faune qui les transmet au CSCF. Tout un chacun est encouragé à communiquer les éventuelles observations d'individus vivants ou morts, de troncs d'arbres rongés, de barrages, de terriers ou de huttes construits par le castor ou d'autres traces de castors, soit au garde-faune de la région, soit à l'adresse suivante :

Service Conseil Castor / CSCF  
Passage Max. de Meuron 6  
2000 Neuchâtel  
Tél. 032 725 70 23  
[www.conseil-castor.ch](http://www.conseil-castor.ch)

Les observations peuvent aussi être transmises par internet :

<http://www.cscf.ch/cscf/home/datenverwaltung/webfauna.html>

Le Service des forêts et de la faune réalise à un rythme régulier des synthèses des observations et de l'évolution de la population.

---

## 6 Information

Le Service des forêts et de la faune se charge d'informer à un rythme régulier, via son site internet et des communiqués aux médias, les exploitants agricoles, les communes, les propriétaires forestiers et le public sur la biologie et l'écologie du castor, sur l'évolution de sa population dans le canton de Fribourg et sur les possibilités de mesures de prévention et de protection.

Si le castor apparaît dans une nouvelle région et laisse beaucoup d'indices de présence bien visibles, le gardes-faune informe les exploitants du terrain et la commune concernés sur la gestion d'éventuels futurs problèmes.

Une fiche d'information qui répond aux questions les plus courantes concernant la prévention et l'indemnisation des dégâts est disponible auprès des gardes-faune et sur le site internet du Service des forêts et de la faune.

---

## 7 Bibliographie mentionnée

- Angst, C. (2009) : Stratégie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.
- Angst, C. (2010) : Vivre avec le castor, recensement national de 2008. Connaissance de l'environnement no 1008. OFEV, Berne & CSCF, Neuchâtel.
- Angst, C. (2014) : Revitalisation de cours d'eau : le castor est notre allié. Guide pratique. Connaissance de l'environnement no 1417. OFEV, Berne.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2009) : Artenvielfalt im Biberrevier - Wildnis in Bayern.
- Dalbeck L., Lüscher B., Ohlhoff D. (2007) : Beaver ponds as habitat of amphibian communities in a central European highland. *Amphibia-Reptilia* 28: 493-501.
- Kemp, P.S. et al. (2010) : A critical review of the effects of beavers upon fish and fish stocks. Scottish Natural Heritage Commissioned Report 349.
- Kemp, P.S. et al. (2011) : Qualitative and quantitative effects of reintroduced beavers on stream fish. *Fish and Fisheries*, DOI : 10.1111/j.1467-2979.2011.00421.x
- Messlinger U. (2006) : Monitoring von Biberrevieren in Westmittelfranken. Naturschutzplanung und ökologische Studien, Flachslanden.
- OFEFP (1994) : Liste rouge des espèces animales menacées de Suisse. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne.
- OFEV (2011) : Liste des espèces prioritaires au niveau national. Espèces prioritaires pour la conservation au niveau national, état 2010. Office fédéral de l'environnement, Berne.
- OFEV (2016) : Plan Castor Suisse. OFEV, Berne.
- Rosell F., Bozser O., Collen P., Parker H. (2005) : Ecological impact of beavers *Castor fiber* and *Castor canadensis* and their ability to modify ecosystems. *Mammal Rev.* 35 (3/4) : 248-276.
- IUCN (2001). Catégories et critères de l'IUCN pour la Liste Rouge : Version 3.1. Commission de la sauvegarde des espèces de l'IUCN. IUCN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni.
- Zahner V., Schmidbauer M., Schwab G. (2009) (2<sup>ème</sup> éd) : Der Biber – die Rückkehr der Burgherren. Buch-und Kunst-Verlag Oberpfalz, Amberg.

---

## **Entrée en vigueur**

Le Concept Castor Fribourg actualisé en février 2017 a été adopté par la DIAF lors de la séance du 30 mars 2017.  
Il entre en vigueur de suite et sera, au besoin, examiné et adapté sur la base de connaissances et expériences nouvelles.



Dominique Schaller  
Chef de service



Marie Garnier  
Conseillère d'Etat, Directrice

## **Annexe 1 : Bases légales relatives à la protection du castor et des eaux**

### **Castor**

Depuis 1962, le castor est une espèce protégée par la législation fédérale ([Convention de Berne](#); loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP art. 2 et 7). Son habitat est lui aussi protégé par différentes lois fédérales ([loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage](#), art. 18 ; [ordonnance sur les zones alluviales](#), art. 21 ; [loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau](#), art. 4 ; [loi fédérale sur l'aménagement du territoire](#), art. 3 et 17) et cantonales (loi cantonale sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes ([LCha](#) art. 9 et 10). Les principes régissant la protection, le tir ou la capture de l'espèce, ainsi que la prévention, la constatation et l'indemnisation des dégâts sont basés sur l'ordonnance fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages ([OChP](#)), sur les articles 31 et 33 de la [LCha](#) ainsi que sur l'article 25 de l'ordonnance cantonale concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes ([OProt](#)).

Le castor figure depuis 1994 sur la Liste Rouge (OFEFP 1994), dans la catégorie des espèces en danger critique d'extinction (*critically endangered CR*) (IUCN 2001). Mais entretemps, sa situation s'est fortement améliorée. La Liste Rouge étant en révision, le castor passera peut-être dans la catégorie vulnérable (*vulnerable VU*). Toutefois, le castor est une espèce de première priorité au niveau fédéral (OFEV 2011) et les effectifs existants doivent être conservés et leur développement encouragé, de sorte qu'ils puissent former des noyaux de population sains.

### **Protection des eaux**

La politique suisse en matière de protection des eaux et les modifications de 2011 de la loi sur la protection des eaux ([LEaux](#)) vise notamment à revaloriser les cours d'eau et étendues d'eau par la délimitation d'un espace suffisant autour des eaux, la mise en œuvre de mesures de revitalisation et la diminution des atteintes écologiques induites par l'utilisation de la force hydraulique.

L'objectif de la Confédération à long terme est d'obtenir des eaux plus naturelles. Le programme de renaturation comprend 3 volets :

- redonner plus d'espace aux cours d'eau et étendues d'eau : les cantons sont tenus de délimiter jusqu'en 2018 un espace réservé aux eaux (espace suffisant autour des eaux). Cet espace doit être exempt d'installations et peut être utilisé au niveau agricole uniquement sous forme de surfaces de promotion de la biodiversité ;
- revitaliser les cours d'eau et étendues d'eau: Les mesures de revitalisation contribuent à recréer des milieux aussi naturels que possible. Les cantons ont établi leur planification stratégique pour les revitalisations en 2014. Dans le canton de Fribourg, ce sont les communes qui ont la tâche de mettre en œuvre les mesures de revitalisation ([LCEaux](#) et son règlement y relatif [RCEaux](#)). Les coûts de ces mesures sont pris en charge entre 35% et 80% par la Confédération, conformément à la loi sur la protection des eaux ;
- diminuer les atteintes écologiques induites par l'utilisation de la force hydraulique (réactiver du régime de charriage, atténuer/éviter l'effet des éclusées et restaurer la migration des poissons).

Parallèlement à ces modifications de législation fédérale, le canton de Fribourg s'est doté depuis 2009 d'une nouvelle Loi sur la protection des eaux ([LCEaux](#) et son règlement y relatif [RCEaux](#)). Elle prévoit une gestion globale des eaux à l'échelle régionale (bassin versant) qui permettra de préserver la ressource à long terme. La [LCEaux](#) répartit clairement les tâches entre le canton et les communes. Au niveau de l'Etat, la gestion des eaux incombe à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions par son service de l'environnement. Au sein de celui-ci, la section Protection des eaux est le service spécialisé en matière de protection des eaux, tandis que la section Lacs et cours d'eau est chargée de l'aménagement des cours d'eau et des lacs, des prélèvements dans les eaux superficielles, du maintien des débits résiduels et de la police des eaux. Les communes exécutent les tâches qui leur sont confiées par la [LCEaux](#) et son règlement, ainsi que par le plan directeur de bassin versant. A titre d'exemple, elles sont chargées de l'aménagement (protection contre les crues et revitalisation) et de l'entretien des cours d'eau. Ces travaux sont toutefois subventionnés par la Confédération et le canton.

---

## **Annexe 2 : Cours d'eau et lacs colonisés par le castor dans le canton de Fribourg (printemps 2017)**

### **District du Lac**

- Lac de Morat
- Chablais
- Canal de la Broye
- Bibera
- Grand Canal
- Galmizkanal
- Cordastbach
- Hubelbach
- Dybach
- Brand
- Murten, Oberi Müli
- Murten, Rugangbach
- Aegelseegraben
- Löwenbergbach
- Riau des Echelles
- Chandon
- Auried à Kleinbösingen
- Sarine en aval du lac de Schiffenen

### **District de la Broye**

- Rives du lac de Neuchâtel
- Broye
- Petite Glâne
- Arbogne
- Ruisseau de l'Hôpital à Domdidier
- Ruisseau du Motélon
- Riau de Coppet
- Arignon
- Bainoz
- Riau du Moulin
- Lembe (Lembaz)

### **District de la Sarine**

- Lac de Seedorf
- Fribourg, Petit-Windig, Motta

### **District de la Singine**

- Sarine en aval du lac de Schiffenen
- Richterwilbach
- Bundtelsbach
- Taverna et Fragnièremoos
- Feldbach, Rebacher
- Singine
- Lac Noir (limite avec le district de la Gruyère)
- Ledäubach, Überstorf

### **District de la Glâne**

- Broye
- Parimbot

### **District de la Veveyse**

- Broye jusqu'à la source
- Biorde
- Corbéron (limite avec le canton de Vaud)
- Mionne

### **District de la Gruyère**

- Lac de Lessoc
- Jogne à Charmey
- Sionge
- Lac Noir (limite avec le district de la Singine)

---

### **Annexe 3 : Adresses et documents utiles**

Sur le plan national, la page internet du Service Conseil Castor ([www.conseil-castor.ch](http://www.conseil-castor.ch)) donne de nombreuses informations pratiques sur le castor. Cette page se trouve sur le site internet du CSCF, centre qui rassemble, gère et diffuse les informations sur la distribution et l'écologie des espèces de la faune Suisse. L'adresse du Service :

Conseil Castor, Passage Max. de Meuron 6, 2000 Neuchâtel  
Tél : 032 725 70 23  
e-mail: [christof.angst@unine.ch](mailto:christof.angst@unine.ch)

De plus, deux associations qui s'investissent pour la protection du castor existent en Suisse romande : [Beaverwatch](http://www.beaverwatch.ch) ([www.beaverwatch.ch](http://www.beaverwatch.ch)) et [Pro Natura](http://www.pronatura.ch/hallobiber) ([www.pronatura.ch/hallobiber](http://www.pronatura.ch/hallobiber)).

Les documents suivants ont servi, entre autres, de base à ce concept :

- Angst, C. (2009) : Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.
- Angst, C. (2010) : Vivre avec le castor, recensement national de 2008. Connaissance de l'environnement n° 1008. OFEV Berne & CSCF, Neuchâtel.
- OFEV (2016) : Plan Castor Suisse. OFEV, Berne.

---

## Annexe 4: Liste des abréviations

CSCF: Centre Suisse de Cartographie de la Faune

DAEC: Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions

DIAF: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts

LCEaux: Loi cantonale sur les eaux

LCha: Loi cantonale sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes

LChP: Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages

LEaux: Loi fédérale sur la protection des eaux

LPN: Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

OChP: Ordonnance fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages

OEaux: Ordonnance fédérale sur la protection des eaux

OFEV: Office fédéral de l'environnement

OPD: Ordonnance fédérale sur les paiements directs versés dans l'agriculture

OProt: Ordonnance cantonale concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes

RCEaux: Règlement cantonal sur les eaux

SAgri: Service de l'agriculture

SEn: Service de l'environnement

SFF: Service des forêts et de la faune

SLCE: Section lacs et cours d'eau du Service de l'environnement



## Botschaft 2016-DIAF-14

25. April 2023

—  
Einführung neuer Massnahmen in das Konzept Biber Freiburg, die der aktuellen Situation Rechnung tragen (Bericht zum Auftrag 2015-GC-84)

*Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Mandat 2015-GC-84 Losey Michel / Hayoz Madeleine / Aebischer Susanne / Décrind Pierre / Longchamp Patrice / Lambelet Albert / Grandgirard Pierre-André / Meyer Loetscher Anne / Lauper Nicolas / Page Pierre-André.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2 Wichtigste Änderungen des Konzepts Biber</b>	<b>2</b>
<b>3 Entwicklung der Bundesgesetzgebung</b>	<b>3</b>
<b>4 Schlussfolgerung</b>	<b>3</b>

---

# **1 Einleitung**

---

In einem am 25. Juni 2015 eingereichten und begründeten Auftrag verlangten 10 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner, dass:

1. Zonen festgelegt werden, die von Bibern besiedelt werden können;
2. es möglich ist, die Biber dort, wo grössere Konflikte bestehen, umzusiedeln;
3. Schäden an Infrastrukturen zu 50 % vom Kanton übernommen werden;
4. von Bibern erbaute Dämme zerstört werden können, wenn sie eine Gefahr darstellen (Überschwemmung von Wegen und Landwirtschaftsland, Erosion der Ufer);
5. die Anzahl Biber auf gewissen Abschnitten von Wasserläufen reguliert wird, wenn Infrastrukturen von öffentlichem Interesse bedroht sind oder beschädigt werden und die Konflikte mit der Landwirtschaft zu gross sind.

In seiner Antwort vom 12. Januar 2016 hatte der Staatsrat die Aufteilung des Auftrags vorgeschlagen. Er befürwortete die Änderung des Konzepts Biber Freiburg betreffend die Konfliktbewältigung, indem Zonen festgelegt werden, in denen vorbeugende Massnahmen möglichst einfach ergriffen werden können, lehnte jedoch den Antrag ab, dass der Kanton Freiburg Schäden an Infrastrukturen zu 50 % übernehmen soll.

Am 17. März 2016 hat der Grossen Rat den Vorschlag zur Aufteilung angenommen und sich den Anträgen des Staatsrats angeschlossen. So wurde das Konzept Biber im Frühling 2017 entsprechend den Anträgen des Auftrags angepasst. Diese Änderungen wurden dem Grossen Rat jedoch nicht formell mitgeteilt, so dass die Abschreibung des Auftrags 2015-GC-84 bis heute offenblieb. In diesem Kurzbericht wird auf die wichtigsten Anpassungen des Konzepts Biber Freiburg infolge der Annahme des Auftrags eingegangen. Das Konzept Biber wurde seit dem Frühjahr 2017 nicht mehr geändert.

## **2 Wichtigste Änderungen des Konzepts Biber**

---

Das Konzept Biber wurde 2017 um ein Kapitel (Kapitel 3.6) erweitert, das sich mit Eingriffen an Biberdämmen und -bauen befasst. Darin wird insbesondere daran erinnert, dass Eingriffe zulässig sind, um eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder erhebliche Schäden, insbesondere an landwirtschaftlichen Kulturen und Infrastrukturanlagen, zu verhindern. Darin wird unterschieden zwischen temporären Dämmen, bei denen ein Eingriff keine Genehmigung, sondern nur eine Bewilligung des Wildhüters erfordert, Nebendämmen, bei denen es eine Bewilligung des Amts für Wald und Natur braucht, und Hauptdämmen, bei denen eine im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung erforderlich ist.

Eine vom Staatsrat ernannte Biber-Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der Landwirtschaft, von NGOs, der Gemeinden, der Wasserbauunternehmen, der Wildhut und staatlichen Ämtern zusammensetzt, wurde gebildet, um die Sektoren (Kanäle und andere Fliessgewässer) zu definieren, wo Eingriffe an sekundären Biberdämmen notwendig sind.

Die Regeln für den Fang oder Abschuss einzelner Individuen, sofern sie trotz Umsetzung von Massnahmen zur Schadenverhütung erheblichen Schaden anrichten, wurden präzisiert (Kapitel 3.9).

---

### **3 Entwicklung der Bundesgesetzgebung**

---

Seit der Annahme des Auftrags und seiner Umsetzung haben die eidgenössischen Räte am 16. Dezember 2022 eine Revision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) verabschiedet. Diese betrifft unter anderem die von Bibern verursachten Schäden:

*Art. 12 (Verhütung von Wildschaden), Abs. 5 (neu):*

*<sup>5</sup> Der Bund fördert und koordiniert die Massnahme der Kantone zur Verhütung von Wildschaden, der verursacht wird durch:*

*a. Grossraubtiere an Nutztieren; oder*

*b. Biber an Bauten und Anlagen, die im öffentlichen Interesse liegen, und an Erschliessungswegen für Landwirtschaftsbetriebe oder an Uferböschungen, die für die Hochwassersicherheit von Bedeutung sind.*

*Art. 13 (Entschädigung von Wildschaden), Abs. 5 (neu):*

*<sup>5</sup> Bei Schaden, den Biber verursachen, beteiligen sich Bund und Kantone zusätzlich zu Absatz 4 auch an der Vergütung von Schaden an Bauten und Anlagen, die im öffentlichen Interesse liegen, an privaten Verkehrsinfrastrukturen sowie an Uferböschungen, wenn durch deren Schädigung die Hochwassersicherheit nicht mehr gewährleistet werden kann. Entschädigungen werden nur ausgerichtet, soweit die zumutbaren Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden getroffen wurden.*

Vorbehaltlich eines Referendums dürfte diese Änderung der Bundesgesetzgebung auf kantonaler Ebene eine Anpassung des kantonalen Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG) und der Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (SchutzV) erforderlich machen. Die Frage der Entschädigung von Biberschäden, die bei der Erheblicherklärung des Auftrags 2015-GC-84 verworfen wurde, wird dem Grossen Rat somit erneut vorgelegt.

---

### **4 Schlussfolgerung**

---

Der Staatsrat lädt Sie ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und damit den Auftrag 2015-GC-84 abzuschreiben.

---

#### **Anhang**

---

Konzept Biber Freiburg, aktualisiert im Frühling 2017

# Konzept Biber Freiburg

---

Aktualisiert im Frühjahr 2017



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Service des forêts et de la faune SFF**  
**Amt für Wald, Wild und Fischerei WaldA**



Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**  
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>Liste der Karten, Grafiken, Tabellen und Bilder</b>	<b>3</b>	<b>3.5.5 Finanzierung von Vorbeugemassnahmen</b>	<b>18</b>
<b>Das Wichtigste auf einer Seite</b>	<b>4</b>	<b>3.5.6 Ökologische Ausgleichszahlungen</b>	<b>18</b>
<b>1 Einführung und Ziele des Konzepts Biber Freiburg</b>	<b>5</b>	<b>3.6 Eingriffe an Biber-Dämmen</b>	<b>24</b>
<b>2 Rahmenbedingungen</b>	<b>7</b>	<b>3.6.1 Rechtliche Aspekte</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Gesetzliche Grundlagen</b>	<b>7</b>	<b>3.6.2 Massnahmen an Biberdämmen und –bauen</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Konzept Biber Schweiz</b>	<b>7</b>	<b>3.6.3 Bilden einer Arbeitsgruppe</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Der Biber im Kanton Freiburg</b>	<b>7</b>	<b>3.7 Konfliktfreie Lebensräume</b>	<b>25</b>
<b>2.4 Biologie des Bibers</b>	<b>11</b>	<b>3.8 Koordination und Synergien</b>	<b>27</b>
<b>2.5 Einfluss des Biber auf seinen Lebensraum, die Fauna und Flora</b>	<b>11</b>	<b>3.9 Eingriffe auf den Biberbestand</b>	<b>27</b>
<b>2.6 Die verschiedenen Akteure</b>	<b>12</b>	<b>4 Schutz und Förderung des Bibers</b>	<b>29</b>
<b>3 Konfliktbewältigung, Vorbeugemassnahmen, Entschädigungen</b>	<b>12</b>	<b>4.1 Renaturierung von Fliessgewässern und Gewässerraum</b>	<b>29</b>
<b>3.1 Die wichtigsten Konfliktfelder</b>	<b>15</b>	<b>4.2 Ufervegetation</b>	<b>29</b>
<b>3.2 Konfliktmanagement</b>	<b>15</b>	<b>4.3 Vernetzung der Populationen und Förderung der weiteren Ausbreitung</b>	<b>31</b>
<b>3.3 Entschädigung von Schäden</b>	<b>15</b>	<b>5 Monitoring</b>	<b>35</b>
<b>3.4 Entschädigung von Unterhalts- und Aufwertungsarbeiten</b>	<b>15</b>	<b>6 Information</b>	<b>36</b>
<b>3.5 Vorbeugende Massnahmen</b>	<b>15</b>	<b>7 Erwähnte Literatur</b>	<b>37</b>
<b>3.5.1 Renaturierung und Sicherung des Gewässerraums</b>	<b>16</b>	<b>Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen zum Biber- und Gewässerschutz</b>	<b>39</b>
<b>3.5.2 Frassschäden an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen</b>	<b>16</b>	<b>Anhang 2: Vom Biber bewohnte Gewässer im Kanton Freiburg (Frühling 2017)</b>	<b>40</b>
<b>3.5.3 Überschwemmung von Kulturland und Wäldern</b>	<b>16</b>	<b>Anhang 3: Nützliche Adressen und Dokumente</b>	<b>41</b>
<b>3.5.4 Schäden an der Infrastruktur</b>	<b>17</b>	<b>Anhang 4: Abkürzungen</b>	<b>42</b>

## Liste der Karten, Grafiken, Tabellen und Bilder

Karte 1: Verbreitungskarte des Bibers in der Schweiz (2015) .....	8
Karte 2: Verbreitungskarte des Bibers im Kanton Freiburg .....	9
Karte 3: Fliessgewässer, deren Besiedlung durch den Biber kaum zu Konflikten führt .....	25
Karte 4: Inventare der Auengebiete und Amphibienlaichgewässer von nationaler Bedeutung .....	26
Karte 5: Unterführungen von Gewässern unter stark befahrenen Strassen .....	31
Karte 6: Reelle und mögliche Ausbreitung des Bibers im Kanton Freiburg .....	33
Grafik 1: Anzahl durch die Kantone gemeldete Todesfälle von Bibern zwischen 1995 und 2012 .....	32
Tabelle 1: Massnahmen zum Schutz vor Frass an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen .....	19
Tabelle 2: Massnahmen zur Schadensbehebung bei Überschwemmungen .....	20
Tabelle 3: Massnahmen zur Schadensbehebung von beeinträchtigter Infrastruktur .....	21
Bild 1: Regulierung eines Biberdamms mittels eines eingelegten Rohrs .....	22
Bild 2: Regulierung eines Biberdamms mittels eines Elektrodrahts .....	22
Bild 3: Entfernen eines Biberdamms .....	23
Bild 4: Markierung eines eingestürzten Flurwegs .....	23
Bild 5: Taverna .....	30
Bild 6: Saane .....	30
Bild 7: Biberrampe .....	32

# Das Wichtigste auf einer Seite

---

Angesichts des steigenden Biberbestands im Kanton Freiburg ([Kapitel 2.3](#)) und der mit den Lebensgewohnheiten dieses Tieres ([Kap. 2.4](#)) verbundenen **Konflikte** ist es notwendig, die Grundlagen des langfristigen Zusammenlebens mit dem Biber festzulegen. Das vorliegende Konzept vereint die gesetzlichen Vorgaben, der aktuelle Status des Bibers und die Bedürfnisse der Gesellschaft. Das Konzept Biber Freiburg hat demnach zum Ziel, die menschlichen Aktivitäten und den Schutz des Bibers in Einklang zu bringen, die Vorgehensweise im Fall von Konflikten festzulegen, diese mithilfe von nachhaltigen Lösungen zu beheben und ihnen vorzubeugen ([Kap. 1](#)).

Indem er Erdbauten gräbt, Dämme baut und Bäume fällt, trägt der Biber dazu bei, **die Strukturvielfalt** sowohl im Wasser wie auch an den Ufern **zu vergrössern**, und hilft, Wasserläufe dynamischer zu gestalten. Davon profitieren zahlreiche Tier- und Pflanzenarten ([Kap. 2.5](#)).

Allerdings kann der Biber auch erhebliche **Schäden** anrichten ([Kap. 3.1](#)). Im Falle einer Entdeckung von solchen von Bibern verursachten Schäden oder bei Situationen, die Konflikte nach sich ziehen könnten, muss der Wildhüter benachrichtigt werden. Dieser wird die Situation abschätzen und Vorschläge zu den zu ergreifenden Massnahmen machen ([Kap. 3.2](#)).

Schäden, die der Biber in der Landwirtschaft anrichtet, wie zum Beispiel bei Zuckerrüben, Mais oder Getreide, können vom Amt für Wald, Wild und Fischerei **vergütet** werden ([Kap. 3.3](#)). Schäden an Wäldern werden insofern vergütet, als sie deren Erhalt oder Verjüngung beeinträchtigen. Schäden an der Ufervegetation, an Obst- oder Zierbäumen, Gärten oder Weihnachtsbaumpflanzungen werden nicht vergütet. Schäden an Infrastrukturen wie zum Beispiel Schutzwällen oder Wegen werden ebenfalls nicht vergütet.

Oft sind die vom Biber angerichteten Schäden und die daraus entstehenden Konflikte eine Folge von mangelndem Platz für Fliessgewässer. Die Bereitstellung des Gewässerraums kann langfristig die nachhaltigste und kostengünstigste Lösung sein ([Kap. 3.5.1](#) und [4.1](#)). Kurzfristig können verschiedene **Vorbeugemassnahmen** (erwähnt im [Kap. 3.5](#) sowie in den [Tab. 1 bis 3](#)) ins Auge gefasst werden um die Probleme zu mildern. Diese Präventivmassnahmen können zum Teil vom Fonds für das Wild bezahlt werden ([Kap. 3.5.5](#)).

Eingriffe an Biberdämmen erfordern in manchen Fällen eine kantonale Verfügung ([Kap. 3.6](#)).

Die **Entnahme** einzelner Individuen kann in Betracht gezogen werden, sofern eine ernste Bedrohung für Menschen oder für den Siedlungsraum besteht ([Kap. 3.9](#)), aber nur dann, wenn durch Präventivmassnahmen das Problem nicht gelöst werden kann.

Obwohl der Biberbestand markant zugenommen hat, braucht die Art noch immer spezielle Aufmerksamkeit ([Kap. 4](#)). Die Grösse des Bestands ist noch relativ gering, in mehreren Regionen haben die Tiere Mühe, Zuflüsse zu besiedeln, zahlreiche Fliessgewässer wurden beeinträchtigt, und der Biber wird oft Opfer von Unfällen auf Strassen. Um einen Austausch unter den verschiedenen Biberbeständen zu garantieren, müssen Lösungen gefunden werden, die es den Tieren ermöglichen, gewisse Hindernisse (Staumauern, Schwellen) entlang mehrerer Fliessgewässer zu umgehen ([Kap. 4.3](#)). Der Biber kann auch durch eine entsprechende Ufervegetation **begünstigt** werden ([Kap. 4.2](#)).

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei und die Biberfachstelle des Bundes gewährleisten das **Monitoring des Biberbestands** im Kanton Freiburg und **informieren** regelmässig die Bevölkerung ([Kap. 5 und 6](#)).

# 1 Einführung und Ziele des Konzepts Biber Freiburg

Die Bestandszunahme des Bibers im Kanton Freiburg und die Wiederbesiedlung an Fliessgewässern werden in den kommenden Jahren weitergehen. Gleichzeitig dürfen auch die mit der Lebensweise des Bibers verbundenen Konflikte weiter zunehmen, da Fliessgewässer manchmal in Gebieten liegen, die bis zum Uferrand von menschlichen Aktivitäten genutzt werden. Aus diesen Gründen ist es notwendig, die Grundlagen des langfristigen Zusammenlebens mit dem Biber zu festzulegen.

Das vorliegende Konzept berücksichtigt sowohl die gesetzlichen Vorgaben, wie auch die aktuelle Situation des Bibers und die Bedürfnisse der Gesellschaft. Es basiert auf einem Bericht des Bundesamtes für Umwelt (BAFU, Angst 2010), auf dem Konzept Biber Schweiz (BAFU 2016), auf den Empfehlungen der Biberfachstelle und auf den Erfahrungen, die im Kanton Freiburg und in anderen Kantonen gemacht wurden.

## Grundprinzipien:

- Der Biber ist Teil der einheimischen Fauna, weshalb eine lebensfähige Population erhalten werden muss. Ein genügend dichtes Netz an geeigneten Fliessgewässern muss den Austausch unter den verschiedenen Subpopulationen erlauben.
- Das Bibermanagement muss mit allen betroffenen Parteien diskutiert werden.

Die **Hauptziele** des Konzepts Biber Freiburg sind die folgenden:

Der SCHUTZ eines gesunden und lebensfähigen Biberbestandes indem die bereits vorhandenen Subpopulationen erhalten und diese miteinander verbunden werden, um so eine natürliche Ausbreitung der Art zu ermöglichen; dabei sollen sowohl die Problematik der Biberschäden, wie auch neue gesetzliche Grundlagen im Gewässerschutz berücksichtigt werden.

Das MANAGEMENT und das VORBEUGEN von Konflikten, die durch die Anwesenheit von Bibern entstehen, um ein gutes Zusammenleben zwischen dieser Art und dem Menschen zu gewährleisten.

Die INFORMATION über den Biber, seine Rolle im Ökosystem Fliessgewässer und über vorbeugende Massnahmen sowie die Lösung von Konflikten.

Das Konzept Biber Freiburg hat zum Ziel, menschliche Aktivitäten, wie zum Beispiel die Bewirtschaftung des Bodens, und den Schutz des Bibers in Einklang zu bringen, im Falle von Konflikten die Vorgehensweise festzulegen, Konflikten mithilfe von nachhaltigen Lösungen zu begegnen und ihnen vorzubeugen. So wird es möglich, im Fall von Biberschäden eine einheitliche Vorgehensweise einzuführen, die Situation zu verbessern während die gesetzlichen Vorgaben zum Schutz des Bibers und seines Lebensraums respektiert werden, und die Verantwortlichkeit und Vergütungen festzulegen. Auch werden die verschiedenen Schritte aufgezeigt, mit welchen eine Begrenzung der Schäden, sowie die Stabilisierung und die Entwicklung des Biberbestands im Kanton Freiburg erreicht werden kann.

In erster Linie richtet es sich an Landwirte, Gemeinden und andere Landbesitzer oder -bewirtschafter, an die verschiedenen kantonalen Ämter sowie an alle, die sich für den Biber interessieren.

## Synergien mit dem Programm zur Revitalisierung der Fliessgewässer:

Von allen natürlichen Lebensräumen der Schweiz sind es die Fliessgewässer, welche am meisten von ihrem natürlichen Charakter eingebüsst haben. Im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, [GSchG](#)) im Jahr 2011 hat sich die Eidgenossenschaft mit einer Zukunftsvision für Fliessgewässer und Wasserflächen ausgestattet. Das langfristige Ziel ist es, natürlichere Gewässer zu schaffen, indem weit reichende Revitalisierungsprogramme in die Tat umgesetzt werden und den Fliessgewässern wieder mehr Platz gegeben wird.

---

Ein Teil der mit Bibern verbundenen Konflikte ist dort vorhanden, wo Fliessgewässer erhebliche ökologische Mängel aufweisen. Dort spielt der Biber eine Zeigerrolle, indem er verdeutlicht, welche Fliessgewässer einer Revitalisierung bedürfen oder wo der Gewässerraum bereitgestellt werden soll.

---

## 2 Rahmenbedingungen

### 2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Biber figuriert auf der Roten Liste der bedrohten Tierarten der Schweiz und zählt zu den Arten mit nationaler Priorität für die Erhaltung und Förderung (BAFU 2011). Der Biber, sein Lebensraum und seine Bauten (Dämme, Biberbauten, Höhlen) sind geschützt. Die entsprechenden Gesetzesartikel sind im [Anhang 1](#) aufgelistet.

### 2.2 Konzept Biber Schweiz

Das vom Bundesamt für Umwelt BAFU erarbeitete "Konzept Biber Schweiz" (BAFU 2016) enthält die Grundsätze über den Schutz, den Abschuss oder Fang, über vorbeugende Massnahmen sowie über die Entschädigungen von Schäden und Verhütungsmassnahmen, sofern diese Punkte nicht schon im Jagdgesetz [JSG](#) oder in der Jagdverordnung [JSV](#) geregelt sind. Ziel dieses Konzepts ist es, die in der Schweiz lebenden Biber-Populationen langfristig zu erhalten, die dazu notwendigen Lebensräume in allen geeigneten Regionen zu schützen oder zu revitalisieren, die Populationen untereinander zu vernetzen und die Konflikte mit Landwirtschaft und Wasserbau zu minimieren. Die Schweiz will damit die Ausbreitung des Bibers fördern und so zu dessen Erhaltung in Mitteleuropa beitragen und die Forderungen aus internationalen Abkommen (Biodiversitätskonvention, Paneuropäische Biodiversitätsstrategie, Berner Konvention) erfüllen.

**Der Bund** koordiniert den Biberschutz auf nationaler und überregionaler Ebene und nimmt internationale Kontakte wahr. Er bewilligt das allfällige Entfernen von Bibern (Art. 10, Abs. 5, [JSV](#)) sowie, mit Einverständnis der Kantone, auch die Umsiedlung von Bibern (Art. 12 [JSG](#)). Der Bund betreibt die Informations- und Koordinationsstelle "[Biberfachstelle](#)".

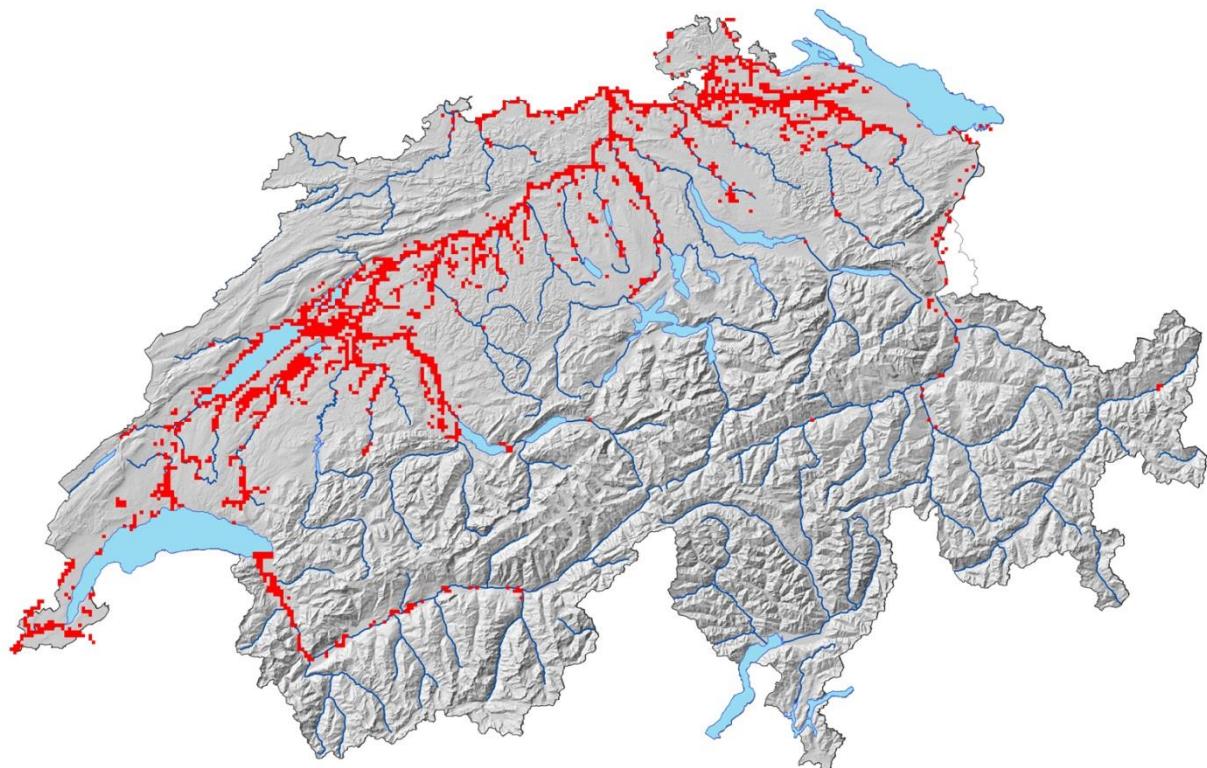
**Bund und Kantone** fördern die Schaffung von geeigneten Biber-Lebensräumen, deren Vernetzung sowie Bedingungen um Schäden vorzubeugen. Sie vergüten gemeinsam durch Biber verursachte Schäden.

**Die Kantone** sind zuständig für die Umsetzung des Biber-Konzepts auf ihrem Gebiet. Sie bezeichnen die für den Biber verantwortliche Amtsstelle (im Kanton Freiburg ist dies das Amt für Wald, Wild und Fischerei) und können beim Bund die Bewilligung einholen für das Entfernen von einzelnen Bibern, die untragbare Schäden verursachen. Die Kantone sorgen für den Einbezug und die Information der lokalen und regionalen Behörden und der Vertreter der einzelnen Interessengruppen.

### 2.3 Der Biber im Kanton Freiburg

#### Geschichte und Ausbreitung des Bibers

Nachdem der Biber anfangs des 19. Jahrhunderts nach intensiver Jagd wegen seines Pelzes und seiner medizinischer Verwendungszwecken gänzlich aus der Schweiz verschwunden war, wurde er zwischen 1956 und 1977 wieder in unserem Land angesiedelt. Seither hat er einen beachtlichen Teil der grossen Flüsse des Mittellands besiedelt (Karte 1). Die Jungtiere auf der Suche nach eigenem Territorium sind gezwungen, die Nebenflüsse zu besiedeln. In den letzten Jahren hat sich erwiesen, dass der Biber auch sehr denaturierte Fließgewässer besiedeln kann. Sofern genügend Nahrung vorhanden ist, besiedelt er sogar Landwirtschaftszonen.



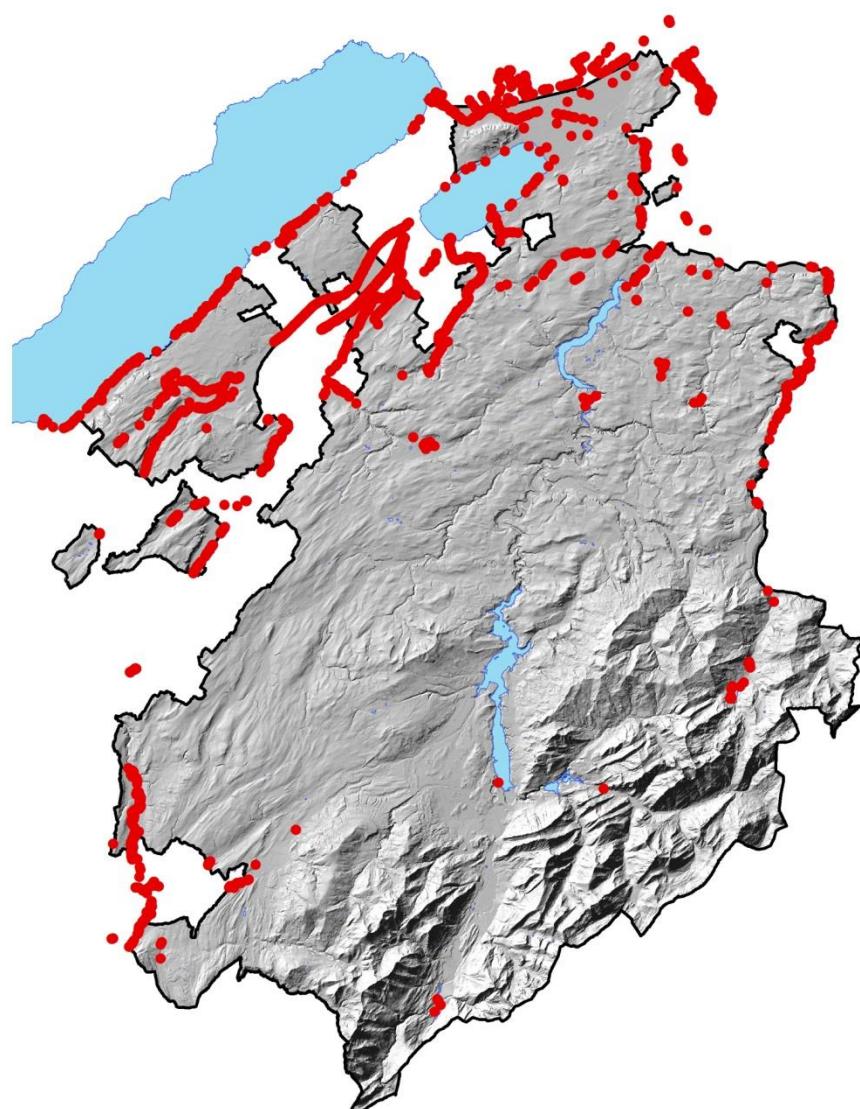
**Karte 1:** Verbreitungskarte des Bibers in der Schweiz (2015).

Quelle: © Biberfachstelle / CSCF; Kartenhintergrund: swisstopo

Im Kanton Freiburg wurden zwischen 1972 und 1975 elf Biber an der Broye und zwischen 1974 und 1975 zwei am Pérolle See ausgesetzt. Seit seiner Auswilderung an der Broye hat der Biber diesen Fluss, sowie mehrere kleine Nebenflüsse und andere zum Einzugsgebiet des Murtensees gehörende Fliessgewässer besiedelt. Das Südufer des Neuenburgersees sowie bestimmte mit der Saane verbundene Fliessgewässer wurden ebenfalls besiedelt ([Anhang 2](#)). Bei der Bestandesaufnahme im Jahr 1993 wurden an der Broye 38 Biber gezählt, wogegen die Wiederansiedlung im Pérolle See missglückt war. Während der folgenden 15 Jahre hat sich der Biber weiter ausgebreitet und sich an neuen Bächen angesiedelt. Bei der bundesweiten Erhebung des Biberbestandes im Jahr 2008 (Angst 2010) wurden im Kanton Freiburg gegen hundert Individuen gezählt. Schweizweit wurde dieselbe Zunahme festgestellt; der Biberbestand nahm von 350 Individuen im Jahr 1993 auf 1600 Individuen im Jahr 2008 zu, und umfasst derzeit ungefähr 2000 Individuen.

## Verbreitung des Bibers im Kanton Freiburg 2014

Im Seebezirk und in der Broye ist der Biber gut vertreten. Die Ufer des Neuenburgersees sind praktisch durchgehend besiedelt. Der Broyekanal, das Grosse Moos und die Bibera sind ebenfalls besetzt. Mehrere Individuen haben sich um den Murtensee installiert, insbesondere in Muntelier und im Chablais de Sugiez. Entlang der Broye findet man den Biber auch im Glanebezirk und im Vivisbachbezirk sowie sehr lokal an der Saane. Spuren wurden an mehreren Stellen entlang der Sense gefunden, ausser zwischen Alterswil und Plaffeien, und zwischen Zollhaus und unterhalb des Rohrmoos. Die höchste besiedelte Gegend des Kantons befindet sich am Schwarzsee auf 1046 m ü.M.; die Mehrheit der Individuen hat sich jedoch unterhalb von 600 m ü.M. angesiedelt. Ungefähr 100 km Fliessgewässer und 30 km Seeufer sind besetzt (Karte 2).



**Karte 2:** Verbreitungskarte des Bibers im Kanton Freiburg (Ende 2016). Die rot markierten Punkte stellen Beobachtungen von Bibern oder von deren Spuren dar.

---

Die Anwesenheit des Bibers in der Nähe des Seedorfsees, der Arbogne und der Sonnaz weist darauf hin, dass die Populationen der Broye mit denen entlang der Saane in Kontakt sein könnten. Nördlich von Wallenried treten die Biber der Bibera mit den Individuen des Riau des Echelles und des Chandons in Kontakt. Die Herkunft der Individuen, die 2011 am Lessoc-See, 2016 in Morlon und Charmey sowie 2013 und 2017 in Freiburg (Petit Windig, Motta) festgestellt wurden, ist nicht bekannt.

Mehrere Stellen, die vor 2009 besetzt worden waren, wurden seither verlassen. Das ist insbesondere der Fall für mehrere Sektoren der Sense und der Broye sowie für einige Sektoren der Petite Glâne und des Bainoz. Die Individuen oder Spuren, die an diesen Stellen gesichtet wurden, stammten vermutlich von Jungtieren, die ihre Sippe verlassen hatten und auf der Suche nach geeigneten Territorien waren.

Dafür hat der Biber seit 2009 neue Regionen besiedelt. Es handelt sich hierbei vor allem um das Südufer des Neuenburgersees zwischen Autavaux und Forel, den Ruisseau de l'Hôpital und den Riau de Coppet in Domdidier, die Lembe (Lembaz) in Cheiry, den Murtensee, mehrere Kanäle im Grossen Moos (Grosser Kanal und Galmizkanal vor dem Zusammenfluss mit dem Biberenkanal), den Riau des Echelles in Wallenried, den Cordastbach, die Taverna in Wünnewil und Schmitten, die Saane bei Petit Windig in Freiburg, den Jaunbach bei Charmey und den Lessoc-See.

Der Freiburger Biberbestand wurde 2008 vorsichtig auf ungefähr hundert Individuen geschätzt. Wenn man die neu besiedelten Gebiete berücksichtigt, insbesondere im Seenbezirk und an der Broye, dürfte der derzeitige Bestand bei etwa 150 Individuen liegen. Die Ausbreitung nach 2008 erfolgte langsamer als erwartet. Es gibt zwar zahlreiche Orte, wo die Anwesenheit des Bibers nachgewiesen wurde, doch konnten sich die Tiere nicht dauerhaft ansiedeln. Der grösste Teil des Hügellandes und insbesondere die Kleine Saane, die Glâne und die Neirigue sind noch nicht besetzt.

Eine Liste aller besetzten Fliessgewässer und Seen findet sich im [Anhang 2](#).

## **2.4 Biologie des Bibers**

Der Biber ist das grösste europäische Nagetier. Er ist monogam und lebt in Familienverbänden. Die Paarung findet im Januar oder Februar statt. Nach einer Tragzeit von 15 Wochen gebären die Weibchen ein oder zwei, manchmal drei Junge pro Jahr. Die Stillzeit beträgt zwei Monate, aber die Kleinen kosten bereits nach zwei Wochen erste Pflanzenteile. Sie leben zwei Jahre bei der Familie bevor sie diese verlassen, um entlang von Fließgewässern ein eigenes Territorium zu suchen. Hierfür können sie Distanzen von über 20 km zurücklegen. Eine Familie setzt sich also aus den Eltern, den Jungen des Jahres und den Jungen des vorangehenden Jahres zusammen (im Durchschnitt 5 Individuen). Biber sind territorial. Die Grösse des Reviers variiert zwischen 400 m und 4 km Fließgewässer oder Uferlänge je nach Verfügbarkeit von Nahrung im Winter und der Uferbeschaffenheit. Das Revier wird gegen Artgenossen verteidigt und die Grenzen werden mit Castoreum markiert.

Der Biber ist ein reiner Vegetarier und seine Ernährung ist sehr abwechslungsreich. Im Sommer ernährt er sich hauptsächlich von krautigen Pflanzen und im Winter von Rinden, vorzugsweise von Weichhölzern (Pappeln oder Weiden). Da der Biber unfähig ist, auf Bäume zu klettern, fällt er sie mithilfe seiner Schneidezähne, um sich davon zu ernähren. In Gebieten, in denen das Wasser im Winter gefriert, legt er einen Nahrungsvorrat am Eingang seines Erdbergs an. In Landwirtschaftszonen ergänzt er seine Mahlzeiten mit angebauten Pflanzen wie Zuckerrüben, Mais oder mit Rinde von Obstbäumen.

Biber leben in langsam fliessenden oder stehenden Gewässern, die im Sommer nicht austrocknen und im Winter nicht völlig gefrieren. Daher ist seine Anwesenheit auf jene Fließgewässer beschränkt, die unter ungefähr 1000 m ü.M. liegen. Die Ufer müssen dergestalt sein, dass der Biber seine Erdberge graben kann, oder aber, wenn die Ufer flach sind, Biberburgen errichten kann. Die Eingänge der Baue und Burgen befinden sich immer unter Wasser. Der Biber braucht eine Wassertiefe von etwa 60 cm. Ein Fließgewässer von einem Meter Breite reicht ihm. Wenn die Wassertiefe nicht genügt, kommt es vor, dass er Dämme baut. Das so gestaute Wasser erleichtert die Fortbewegung, den Nahrungstransport und die Fluchtmöglichkeiten.

Der Biber ist hauptsächlich nachtaktiv.

## **2.5 Einfluss des Bibers auf seinen Lebensraum, die Fauna und Flora**

Der Biber ist ein wahrhaftiger Landschaftsarchitekt, der seinen Lebensraum nach seinen Bedürfnissen gestaltet. Besser als jede andere Tierart versteht er es, seine Umgebung zu verändern. Durch das Errichten von Dämmen in kleinen Fließgewässern schafft er Teiche und Feuchtgebiete, was den Wasserspiegel hebt und die Vegetation verändert. Indem er im Herbst und Winter Bäume fällt, bringt er Licht und Wärme auf den Boden und kreiert so ein Mosaik aus Sukzessionsstadien. Gefallte Bäume bedeuten eine oftmals willkommene Zunahme von Totholz. Indem er Erdberge und Gänge in die Ufer gräbt bildet der Biber Angriffsflächen für das Wasser und erhöht so die Strukturvielfalt der Fließgewässer. All diese Aktivitäten beleben die Dynamik der Fließgewässer. Davon profitieren eine Vielzahl von Tier- und Pflanzenarten. Im Regelfall weisen von Bibern gestaltete Lebensräume eine grössere Anzahl Amphibien, Vögel, Libellen und Fische auf. Sowohl die Artenvielfalt, wie auch die Individuendichte, das heisst die Biomasse, sind dort höher. Eine vollständige Auflistung der Literatur zu diesem Thema findet sich in Rosell et al. (2005). Die Teiche, Fließgewässer oder Sümpfe, die der Biber umbaut, sind ein Segen für zahlreiche seltene und/oder bedrohte Insekten, Amphibien, Reptilien, Säugetiere, Fische oder Vögel. Im Kanton Freiburg profitieren davon mindestens 11 Amphibien-, 5 bedrohte Libellen- und mehrere Säugetierarten (Angst 2009).

Zahlreiche Arten haben sich an den vom Biber gestalteten Lebensraum angepasst oder sind ursprünglich dank ihm erschienen, bevor sie als Folge der Ausrottung des Bibers durch den Menschen vielerorts wieder zum Verschwinden gebracht worden waren. Seit der Biber viele Gewässer wiederbesiedelt hat, sind viele Arten zurückgekehrt und oft nimmt die Biodiversität in den von ihm geschaffenen Lebensräumen erheblich zu.

Demzufolge vermuten Experten, dass die Rückkehr des Schwarzstorchs in Westdeutschland auf die Vermehrung des Bibers zurückzuführen ist (Dahlbeck et al. 2007), da die Vogelart in den von den Nagern angelegten Teichen nun wieder genügend Nahrung findet. Andere Vogelarten, wie zum Beispiel der Eisvogel, profitieren ebenfalls von der Anwesenheit des Bibers. Mehrere in Deutschland durchgeführte Studien haben außerdem gezeigt, dass zum Beispiel die Verbreitung der Geburtshelferkröte in Fliessgewässern praktisch immer mit der Anwesenheit des Bibers einhergeht (Messlinger 2006, Bayerisches Landesamt für Umwelt 2009). Im Rahmen einer mehrjährigen, in Mittelfranken (Bayern) durchgeführten Studie konnte Messlinger (2006) den nützlichen Einfluss des Bibers auf verschiedenen Artengruppen aufzeigen. So hat sich der Bestand von Wasser- und Sumpfvögeln verdoppelt.

Ausserdem haben Amphibienarten und Libellen, die von neu entstehenden Wasserlebensräumen abhängen, stark von der Anwesenheit des Bibers profitiert: 23 von den 34 beobachteten Libellenarten haben direkt von seinen Aktivitäten profitiert; in einigen seiner Reviere ist die Anzahl der Arten dank der Vergrösserung und erhöhten Vielfältigkeit des Lebensraums von 12 auf 18 gestiegen. Auch andere Arten haben positiv reagiert, wie rheophile (Fliessgewässer bevorzugende) Fische, die sich unter den Biberdämmen aufhalten, und lentiche (stehende Gewässer bevorzugende) Fische, die oberhalb der Dämme vorkommen. In Biberterritorien kann die Fischdichte bis zu 80-fach höher sein als in Gewässern ohne Biber. In einem Fliessgewässer in Freising in Deutschland ist nach der Ankunft des Bibers die Anzahl Fischarten von 9 auf 18 gestiegen (Zahner et al. 2009). In einer Mehrzahl der Fälle haben Untersuchungen einen positiven Einfluss auf Fische gezeigt (Kemp et al. 2010, 2011). In mehr als zwei Dritteln der Fälle, bei denen ein negativer Einfluss vermutet worden war, hat sich herausgestellt, dass die Befürchtungen unbegründet waren. Der Einfluss der Dämme auf die Fischwanderungen hängt von der Dichte des Dammes ab, vom Wasserstand sowie von der Grösse der wandernden Fischart (Rosell et al. 2005). Gegenwärtig gibt es nur sehr wenig Erfahrung zur Problematik der Dämme als Hindernis für die Fischwanderung. Im Kanton Bern wird diesbezüglich eine Studie durchgeführt.

Allerdings muss man bedenken, dass die Hebung des Wasserspiegels als Folge der Errichtung eines Biberdammes für gewisse Arten, wie zum Beispiel das Bachneunauge, verhängnisvoll sein kann. Bei jedem Wasserbauprojekt müssen daher die biologischen Prioritäten untersucht und bestimmt werden.

Durch die entstehenden Konflikte zeigt der Biber auf, an welchen Stellen Gewässer durch menschliche Aktivitäten zu stark beeinträchtigt sind, und wo Fliessgewässer mehr Platz brauchen. Die Stellen, wo durch Biber wenige Konflikte entstehen, sind oftmals auch die Orte, wo die Biodiversität der Gewässer gut erhalten ist.

## 2.6 Die verschiedenen Akteure

Das Bibermanagement muss in Absprache mit allen betroffenen Parteien stattfinden. Parallel zur Erarbeitung eines transparenten Verfahrens ist eine gute Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen allen Beteiligten unentbehrlich. Die Instandstellung einer Austauschplattform, welche die verschiedenen Akteure vereint, würde massgeblich zur Verwirklichung dieser wichtigen Rahmenbedingung beitragen.

Folgende Akteure sind von der Anwesenheit und dem Management des Bibers betroffenen:

Akteur	Rolle/Zuständigkeit
Landwirte/ Landbesitzer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- erleiden Biberschäden (Schäden an der Infrastruktur, Pflanzenkulturen, Überschwemmungen);</li> <li>- tragen einen Teil der Kosten für Präventivmassnahmen;</li> <li>- tragen die Kosten für die Instandsetzung;</li> <li>- fragen beim <u>WALDA</u> um Abfindungen für Schäden oder Präventivmassnahmen;</li> <li>- wichtige Partner und Beteiligte bei Revitalisierungsprojekten;</li> <li>- tragen die Verluste von Landwirtschaftsgebiet im Rahmen von Gewässerveränderungen (z.B. Revitalisierungen oder Hochwasserschutz);</li> <li>- sind direkt betroffen von der Bereitstellung des Gewässerraums.</li> </ul>
Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- erleiden Biberschäden (Infrastrukturen);</li> <li>- sind verantwortlich für den Ausbau und Unterhalt der Fliessgewässer;</li> <li>- tragen die Kosten der Instandsetzung der Schäden an Infrastrukturen;</li> <li>- Bauherren der Ausbauprojekte (Revitalisierung und Hochwasserschutz);</li> <li>- tragen die finanzielle Last der Arbeiten;</li> <li>- sehen bei der Ortsplanung den Gewässerraum vor;</li> <li>- führen die Aufgaben aus, die ihnen vom Gewässergesetz <u>GSchG</u>, dem Ausführungsreglement und dem Richtplan des Einzugsgebiets auferlegt werden (Ausbau und Unterhalt der Fliessgewässer, Überwachung der Fliessgewässer).</li> </ul>
Wasserbauunternehmen (in Zukunft: Gemeindeverbände im Rahmen der Richtpläne der Einzugsgebiete gemäss Gewässergesetz <u>GSchG</u> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vertreten mehrere Gemeinden um die vom <u>GSchG</u> vorgesehenen Aufgaben zu leiten (Unterhalt und Ausbau der Fliessgewässer).</li> <li>- Bauherren der Ausbauprojekte der Fliessgewässer (Revitalisierung und Ausbau der Fliessgewässer).</li> </ul>
RUBD Amt für Umwelt, Sektion Gewässer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ist für die Subventionierung von Wasserbau- und Unterhaltsprojekten zuständig;</li> <li>- beteiligt sich aktiv an der Ausarbeitung allgemeiner Konzepte für den Ausbau und Unterhalt;</li> <li>- ist für die Überwachung der subventionierten Ausbauarbeiten verantwortlich;</li> <li>- sichert bei Wasserbauprojekten technische Unterstützung zu (Hochwasserschutz und Revitalisierung);</li> <li>- setzt den Raumbedarf für die Gewässer fest;</li> <li>- plant und unterstützt Revitalisierungsprojekte;</li> <li>- koordiniert das Vorgehen bei Wasserbauprojekten.</li> </ul>
ILFD/Amt für Wald, Wild und Fischerei	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ist die zuständige Dienststelle für das Bibermanagement;</li> <li>- führt die Schadenserhebung durch;</li> <li>- koordiniert Präventivmassnahmen;</li> <li>- berät;</li> <li>- finanziert zum Teil Präventivmassnahmen;</li> <li>- vergütet die an Kulturpflanzen angerichteten Schäden;</li> <li>- unterbreitet Anträge zum Fang oder Abschuss nach den strikten Richtlinien des BAFUs und führt falls nötig die Fänge oder Abschüsse aus;</li> <li>- gewährleistet einen ausreichenden Schutz des Bibers;</li> <li>- informiert die Bevölkerung.</li> </ul>

Akteur	Rolle/Zuständigkeit
ILFD/Amt für Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>- unterstützt die freiburgische Landwirtschaft und ist daher direkt von den Verlusten von Landwirtschaftsgebiet betroffen, die durch Revitalisierungsprojekte, Sicherung des Gewässerraums und Schäden an Infrastrukturen (landwirtschaftliche Erschliessungen) hervorgerufen werden;</li> <li>- fördert die Strukturverbesserungen mit Zuschüssen ohne Rückzahlung und/oder rückzahlbaren Darlehen;</li> <li>- ist zuständig für die Subvention von Strukturverbesserungen;</li> <li>- unterstützt Umweltmassnahmen in der Landwirtschaft durch Zuschüsse ohne Rückzahlung (insbesondere die ökologische Infrastruktur, die ökologische Qualität);</li> <li>- koordiniert das Vorgehen;</li> <li>- leistet den Bauherren (Landwirte, Gemeinden, Syndikate, Vereine, Eigentümervereinigungen, ...) technische und administrative Unterstützung und Beratung bei Strukturverbesserungen;</li> <li>- übernimmt die allgemeine Überwachung der subventionierten Arbeiten;</li> <li>- sensibilisiert die Landwirte in Bezug auf die Förderung der Biodiversität in der landwirtschaftlichen Nutzung (Beiträge, Anforderungen).</li> </ul>
Naturschutzorganisationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- setzen sich ein für den Schutz des Bibers und für Revitalisierungsprojekte der Fliessgewässer</li> <li>- unterstützen Projekte;</li> <li>- stehen beratend zur Seite.</li> </ul>
Biberfachstelle/ Schweizer Zentrum für die Kartographie der Fauna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zentralisiert und verwaltet die Datenbank der schweizweiten Biberbeobachtungen;</li> <li>- berät und informiert Kantone und Privatpersonen;</li> <li>- übernimmt die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Organisationen;</li> <li>- erarbeitet Methoden zum Monitoring und startet wissenschaftliche Untersuchungen.</li> </ul>
Bund	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bearbeitet und aktualisiert das Konzept Biber Schweiz;</li> <li>- koordiniert den Biberschutz auf nationaler Ebene;</li> <li>- ist für die Erteilung von Bewilligungen zum Fang, zur Versetzung oder zum Abschuss von Bibern zuständig;</li> <li>- Übernimmt 50 % der Vergütungskosten für Biberschäden.</li> </ul>

### 3 Konfliktbewältigung, Vorbeugemassnahmen, Entschädigungen

Die Kulturlandschaft hat sich seit dem Verschwinden des Bibers stark verändert. Zahlreiche Bäche wurden eingedolt, Strassen, Wege, andere Bauwerke und Kulturland reichen oft bis unmittelbar an einen Wasserlauf. Aufgrund der Lebensweise des Bibers führt seine Rückkehr in solchen Gebieten oftmals zu Konflikten. Im folgenden Kapitel werden Massnahmen vorgestellt, welche die durch Biber entstehenden Schäden vermeiden oder mindern sollen. Außerdem wird die Frage der Entschädigungen erörtert.

#### 3.1 Die wichtigsten Konfliktfelder

In land- und forstwirtschaftlich genutzten Gebieten kann die Präsenz des Bibers zu folgenden Konflikten führen:

- Durch die Grabaktivitäten der Tiere im Uferbereich werden Feldwege oder Kulturland unterhöhlt, so dass besonders beim Einsatz von Landwirtschaftsmaschinen eine erhöhte Einsturzgefahr besteht.
- Das Durchlöchern von Uferböschungen durch den Biber kann Überschwemmungen im benachbarten Kulturland verursachen und in der Folge zu Ertragseinbussen führen.
- Der Bau von Biberdämmen und das Aufstauen von Wasserläufen erhöht die Überschwemmungsgefahr insbesondere bei Hochwasser und kann die Funktionalität von bestehenden Drainagen beeinträchtigen.
- Biber können Frassschäden z.B. an Zuckerüben, Mais, Getreide sowie in Obst- und Forstplantagen verursachen.
- Um sich zu ernähren, fällen Biber manchmal Bäume in Ufernähe.

#### 3.2 Konfliktmanagement

Stellt durch Biber verursachte Konflikte oder Schäden fest, muss zunächst der zuständige Wildhüter informiert werden. Er wird die Situation begutachten und allenfalls wirksame Sofortmassnahmen vorschlagen. Je nach Typ der entstandenen Schäden können Entschädigungen fällig werden (siehe [Kap. 3.3](#)).

Eine Beschreibung der meisten in Frage kommenden Massnahmen findet sich in den Tabellen 1 bis 3. Lässt sich das Problem trotz dieser Vorkehrungen nicht befriedigend lösen, sollte abgeklärt werden, ob eine Renaturierung oder der Sicherung des Gewässerraums (siehe [Kap. 4.1](#)) nicht nachhaltiger und kostengünstiger ist. Da sich ein solcher Prozess über eine gewisse Zeit erstreckt, ist es häufig sinnvoll, bis zur fertigen Realisierung temporäre Präventionsmassnahmen zu ergreifen.

#### 3.3 Entschädigung von Schäden

Die Grundsätze über die Verhütung von Schäden, die durch den Biber verursacht wurden, stützen sich auf das [JaG](#) und die [JSV](#).

Schäden, die der Biber an **Kulturen** anrichtet, deren Erzeugnisse nicht hauptsächlich für den Eigenverbrauch bestimmt sind, oder am **Wald**, sofern dadurch seine Erhaltung oder seine natürliche Verjüngung mit standortgemässen Baumarten beeinträchtigt sind, werden volumnäßig entschädigt (Art. 33 [JaG](#)), sofern sie nicht unter den Artikeln 48 der [SchutzV](#) fallen. Schäden, die nicht mehr als 100 Franken betragen oder an Gartenbaumbetrieben, Obst- und Zierbaumschulen erfolgen, werden nicht entschädigt.

Entschädigungsgesuche sind innert einem Monat seit der Feststellung des Schadens an das Amt für Wald, Wild und Fischerei zu richten (Art. 34 [JaG](#)).

Die Entschädigung erfolgt zu 50 % durch den Bund, zu 50 % durch den Kanton (Art. 10 [JSV](#)).

---

Andere durch Biber verursachte Schäden, insbesondere solche an Infrastruktur-Anlagen, werden nicht entschädigt. Es existiert zurzeit weder auf Bundesebene, noch auf kantonaler Ebene eine rechtliche Basis für solche Entschädigungen.

Unterhaltsarbeiten an Bauten und Anlagen an Gewässern werden von den Eigentümern dieser Bauten und Anlagen ausgeführt (Art. 27 [GewG](#)).

### **3.4 Entschädigung von Unterhalts- und Aufwertungsarbeiten**

Der Biber ist ein natürliches Faunenelement unserer Gewässer. Durch ihn verursachte Schäden werden daher wie Hochwasserschäden behandelt. Allfällige Unterhalts- oder Instandstellungsarbeiten an Wasserläufen (z.B. das Entfernen eines Biberdammes) oder in deren Uferbereich (z.B. die Sanierung einer durch Grabbau ausgehöhlten Uferböschung) sind daher gemäss [GSchG](#) subventionsberechtigt. Die notwendig gewordenen Eingriffe bedürfen allerdings einer vorgängigen Genehmigung.

Kontakt: Sektion Gewässer ([Gew](#)) des Umweltschutzamts.

### **3.5 Vorbeugende Massnahmen**

Geeignete vorbeugende Massnahmen können potenzielle Konflikte minimieren oder ganz vermeiden. Da jeweils Faktoren wie die Beschaffenheit des betroffenen Geländes oder die finanziellen Kosten berücksichtigt werden müssen, ist die Art der zu wählenden Vorkehrung für jeden Einzelfall gesondert abzuklären. Dies kann durch den Wildhüter, den Betroffenen oder bei wiederholt auftretenden Konflikten von grösserer Dimension auch durch eine Arbeitsgruppe erfolgen (siehe [Kap. 3.6.3](#)). Der Biber und sein Habitat stehen unter gesetzlichem Schutz. Alle angeordneten Massnahmen müssen diesem Umstand Rechnung tragen. Eigenmächtige Interventionen zum Schaden dieser Tiere (Zerstörung eines Baues oder eines Dammes, Abschüsse, ...) werden strafrechtlich verfolgt. Ein Wildhüter darf die Entfernung eines Biberdammes anordnen.

Eigentümer sind gehalten, die erforderlichen vorbeugenden Massnahmen gegen allfällige Wildschäden zu treffen, um Liegenschaften, landwirtschaftliche Kulturen und Wälder im Rahmen des Möglichen zu schützen (Art. 31 [JaG](#)). Die gängigsten Präventionsmassnahmen werden unten sowie in den Tabellen 1-3 zusammengefasst. Kurzfristig umgesetzte Massnahmen können unter Umständen schon zu einer Entschärfung des Konfliktes führen, was dann wiederum Zeit lässt für die Erarbeitung einer langfristig wirksamen Lösung, wie z.B. eine Renaturierung oder die Sicherung des Gewässerraums.

#### **3.5.1 Renaturierung und Sicherung des Gewässerraums**

Seit 2011 sind die neuen gesetzlichen Bestimmungen zum Gewässerschutz in Kraft. Diese verankern namentlich die Zielsetzungen bei der Renaturierung von Wasserläufen. Im Zuge dieses neuen Ansatzes wird empfohlen, als nachhaltige Lösung der durch das Auftreten des Bibers entstehenden Konflikte eine Renaturierung des betroffenen Gewässers in Betracht zu ziehen. Tatsächlich sind die Ursachen solcher Konflikte oftmals ein Platzmangel für den Wasserlauf oder eine nicht standortgemäss Uferbepflanzung. Vorausgesetzt sie ist technisch umsetzbar und finanziell zumutbar, kann eine Renaturierung als Konfliktlösung mit hohem Synergieeffekt angesehen werden (s. auch Angst 2014). Oftmals können die in den Tabellen 1-3 vorgestellten Präventionsmassnahmen die dringendsten Probleme noch vor einer allfälligen Renaturierung entschärfen, da ein Renaturierungsprojekt einen grösseren Zeithorizont umfassen kann.

#### **3.5.2 Frassschäden an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen**

Zuckerrüben, Mais und Obstbäume sind die am häufigsten vom Biber als Futterquelle genutzten landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Die einfachste Massnahme zur Vermeidung von Verbissenschäden an Kulturpflanzen ist die Umwandlung der in Gewässernähe befindlichen Kulturlandzonen in

Biodiversitätsförderflächen. Ein solches Vorgehen kann im Rahmen der [DZV](#) als ökologische Kompensation angesehen und entsprechend finanziert werden. Als Unterstützung einer solchen Massnahme wird empfohlen zur Uferböschung hin eine Pflanzung mit Weichhölzern anzulegen.

Stark bedrohte Nutzlandflächen können wirksam gegen Biberfrass geschützt werden, indem ein Elektrozaun (Beitrag des Kantons: 10-50% der Materialkosten, Art. 43 [SchutzV](#)) um die gefährdete Parzelle gebaut wird.

Einzelbäume können mit Hilfe eines Drahtgeflechts oder durch das Bestreichen des Stamms mit einem Schälschutzmittel (Wöbra) wirkungsvoll geschützt werden. Zum Schutz von Obstbaum- und Forstplantagen wird das Aufstellen von Maschendrahtzäunen (Beitrag des Kantons: 10-50% der Materialkosten, Art. 43 [SchutzV](#)) empfohlen. Das Anlegen einer strukturreichen, kombinierten Kraut- und Strauchsicht (> 50% Weichhölzer) im Uferbereich hat sich als wirksame Vorbeugemassnahme zur Vermeidung von Frassschäden an Kulturpflanzen erwiesen.

### 3.5.3 Überschwemmung von Kulturland und Wäldern

Der Bau eines Biberdamms kann zu Überschwemmungen führen. Eine Regulierung des Dammes kann eine Situation zwar vorübergehend verbessern, ist aber nur eine kurz- bis mittelfristige Lösung. Verschiedene Methoden bieten sich dabei an:

Schaffen eines künstlichen Abflusses durch Platzieren eines Rohrs innerhalb des Dammes; dies sollte durch einen Spezialisten erfolgen, damit ein erneutes Verstopfen vermieden wird (Bild 1). Reduktion der Dammhöhe auf ein gewünschtes Mass und Absicherung durch einen Elektrodraht (Bild 2); häufig bauen Biber aber einen neuen Biberdamm an einem anderen Standort.

Das Entfernen des Dammes (Bild 3) wirkt nur kurzfristig, da die Biber den Damm an gleicher Stelle immer wieder neu aufbauen werden. Da der Lebensraum des Bibers gesetzlich geschützt ist, wird für diese Massnahme eine Bewilligung des Amts für Wald, Wild und Fischerei (Wildhüter) benötigt.

Kommt es zu dauerhafter Überschwemmung von Nutzflächen, ist zu prüfen, ob nicht die Umwandlung solcher gewässernaher Standorte in extensives Wiesland möglich ist. In manchen Fällen sollte die Umwandlung in eine Brachfläche oder der Kauf der Fläche durch die öffentliche Hand erwogen werden.

Da überschwemmte Waldflächen einen hohen biologischen Wert haben, ist es ratsam solche Gebiete in ihrem Zustand zu belassen und eine Subventionierung im Rahmen der Programm-Vereinbarungen zu beantragen.

### 3.5.4 Schäden an der Infrastruktur

Typische Schäden an Infrastruktureinrichtungen sind das Einbrechen von Strassen und Wegen, aber auch von Teilen von Feldern, die sich in der Nähe eines Wasserlaufs befinden, an dem Biber ihre unterirdischen Baue gegraben haben.

Besteht beim entstandenen Loch eine Gefahr für die Allgemeinheit, soll die betroffene Zone als erstes mit farbigen Bändern und Warnschildern markiert werden.

Die Instandstellung eines eingestürzten Weges kann aber nur als vorübergehende Behebung des Problems angesehen werden, da die Gefahr gross ist, dass die Biber an gleicher oder benachbarter Stelle ihre Grätigkeit fortsetzen. Daher sollte man langfristige Lösungen anstreben:

- Sicherung des Gewässerraums (nur extensive Bewirtschaftung des Uferstreifens, keine neuen Bauten, evtl. verschieben oder aufheben bestehender Wege).
- Verschieben des Flurwegs mehr als 10m weiter weg vom Wasserlauf, eventuell sogar beseitigen des Wegs.
- Anlegen eines senkrechten Gitterzaunes (maximale Maschenweite 10 cm) zwischen Ufer und Weg.
- Steilheit der Uferböschung verringern.

- 
- Anlegen eines künstlichen Biberbaus (wird von den Tieren aber nicht immer angenommen).

### 3.5.5 Finanzierung von Vorbeugemassnahmen

Eigentümer und andere Berechtigte, die vorbeugende Massnahmen ergreifen (Art. 31 [JaG](#)), können finanzielle Beiträge aus dem Fonds für das Wild bekommen (Art. 43 [SchutzV](#)). Die Beiträge bestehen aus 10 bis 50% der Kosten für das Schutzmateriale. Die Beiträge werden nur gewährt, wenn die Massnahmen vom Amt für Wald, Wild und Fischerei genehmigt wurden.

In den meisten Konfliktfällen ist die langfristig wirksamste und kostengünstigste Lösung die Ausweitung des Uferbereichs eines Wasserlaufs durch folgende Massnahmen:

- Extensivierte Bewirtschaftung des gewässernahen Bereichs. Dies wird auch durch die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes gefördert, indem solche ausgeschiedenen Zonen als Biodiversitätsförderflächen subventioniert werden.
- Projektierung einer Renaturierung, an deren Kosten sich Bund und Kanton zu 80 % beteiligen können. Weitere Informationen hierzu finden über folgenden Internetlink:  
[http://www.fr.ch/eau/fr/pub/documentation/lacs\\_cours\\_eau.htm](http://www.fr.ch/eau/fr/pub/documentation/lacs_cours_eau.htm) oder kontaktieren sie die Sektion Gewässer des Umweltschutzamts.

Weitere Vorbeugemassnahmen sind Aufgabe des Grundbesitzers oder des Verantwortlichen für den Unterhalt des Wasserlaufs. Allerdings besteht fallweise die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung durch interessierte Institutionen (Wasserbauunternehmen, Sektion Gewässer, Amt für Wald, Wild und Fischerei).

### 3.5.6 Ökologische Ausgleichszahlungen

Fast allen Konflikten zwischen Biberpräsenz und Landwirtschaft ist gemeinsam, dass die tiefere Ursache im Raummangel für die Fließgewässer oder in einer nicht standortgerechten Ufervegetation liegt kann. Gemäss [DZV](#) müssen Biodiversitätsförderflächen 3.5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche bei Spezialkulturen und 7 % der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche ausmachen.

Im [GSchG](#) wird in Artikel 68 al. 5 festgehalten, dass Nutzflächen im Gewässerraum als Biodiversitätsförderflächen in Frage kommen. Dazu definiert Artikel 41a der zugehörigen Verordnung ([GSchV](#)) die Breite einer solchen Fläche. Außerdem wird durch das Anlegen eines reich strukturierten Kraut- und Strauchstreifens mit einem Anteil von mindestens 50 % an Weichhölzern entlang eines Wasserlaufs der Frassdruck des Bibers auf Nutzpflanzen entscheidend gemindert.

<b>Massnahme</b>	<b>Beschrieb</b>	<b>Wirkungs -dauer</b>	<b>Vorteil</b>	<b>Nachteil</b>	<b>Kosten</b>	<b>Finanzierung</b>
Schützen ganzer Felder	Installation eines Elektrozauns (2–3 stromführende Drähte).	sofort, bis zur Ernte	Konflikt ist behoben. Biber lassen sich mit Elektrozäunen sehr gut von Feldern fernhalten.	Kann je nach Vegetation unterhaltsintensiv sein. Die ganze Parzelle muss eingezäunt werden.	Gering (Fr. 300–400.–).	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Umwandeln von Acker- in Grünland	Umwandeln von Acker in möglichst extensiv genutztes Grünland.	dauerhaft	Konflikte werden langfristig verminderter.	Weniger produktive Kulturen.	Ertragsausfall durch weniger produktive Kulturen.	Finanzierung im Rahmen der <a href="#">DZV</a> , für ökologischen Ausgleich.
Einzelbaum-schutz: Massnahme 1	Anbringen von mind. 1,2 m hohen Drahtos aus Diagonalgeflecht.	dauerhaft	Konflikt ist behoben.	Kann je nach Standort störend sein fürs Auge.	Sehr gering (Fr. 10–20.–/Baum)	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Einzelbaum-schutz: Massnahme 2	Anstrich eines Schälschutzes (Wöbra) an Baumstamm.	dauerhaft (5-10 Jahre)	Konflikt ist behoben.	Muss fach-männisch aufgetragen werden.	Sehr gering (Fr. 10–20.–/Baum). Bei einem Baum mit 20–30 cm Durchmesser bis auf eine Höhe von 1,3 m: 400–600 g.	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Schützen ganzer Obstplanta-gen oder Waldstücke	Einzäunen ganzer Obstplantagen mit Fixzaun (Geflecht 30–40 cm in den Boden versenken, Pfostenabstand 2,5 m, Höhe 1,2 m).	dauerhaft	Konflikt ist behoben.	Wenn nicht die ganze Plantage eingezäunt wird, wird der Biber einen Eingang finden.	Je nach Grösse der Plantage sehr hoch (mehrere tausend Franken).	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Breite, extensive Ufer-streifen nach Schlüsselkurve (Änderung <a href="#">GSchG</a> ).	Durch geeignete Baumarten-wahl das Ufer für den Biber gestalten: nahe Bereiche attraktive (Weichhölzer) und uferferne Bereiche unattraktive Gehölze (Esche, Schwarzer-le, Linde).	dauerhaft	Konflikt wird langfristig reduziert. Allgemeine Aufwertung des Lebensraums.	Erhöhter Landbedarf und daher Konflikte mit der Land- und Forstwirtschaft.		Finanzierung im Rahmen der <a href="#">DZV</a> für ökologischen Ausgleich oder über <a href="#">DZV</a> -Projekte.

**Tabelle 1:** Massnahmen zum Schutz vor Frass an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen (Angst 2010) und ihre Kosten. Die Materialkosten von 10-50 % werden vom Amt für Wald, Wild und Fischerei vergütet, sofern die Massnahme bewilligt wurde.

<b>Massnahme</b>	<b>Beschrieb</b>	<b>Wirkungs-dauer</b>	<b>Vorteil</b>	<b>Nachteil</b>	<b>Kosten</b>	<b>Finanzierung</b>
Biberdamm regulieren: Massnahme 1 (siehe Kap. 3.6)	Der Damm wird auf die gewünschte Höhe reduziert und mit einem Elektrodraht auf der Dammkrone gesichert (Bild 1).	kurzfristig	Schaden ist behoben. Drainagen ausserhalb des Wassers, Felder oder Waldparzellen nicht mehr vernässt.	Biber bauen meist an anderer Stelle neue Dämme. Der Konflikt wird damit meist verlagert.	Gering (Fr. 200–300.–).	
Biberdamm regulieren: Massnahme 2 (siehe Kap. 3.6)	Biberdamm ganz entfernen (Bild 3).	sehr kurzfristig	Schaden ist behoben. Drainagen ausserhalb des Wassers, Felder oder Waldparzellen nicht mehr vernässt.	Der Biber erneuert den Damm meist in der Folgenacht wieder. Massnahme muss ständig wiederholt werden, daher hoher Aufwand.	Im Einzelfall gering (< Fr. 1000.–). Als wiederholte Massnahme hoch.	
Biberdamm regulieren: Massnahme 3 (siehe Kap. 3.6)	Einbau eines künstlichen Abflusses in den Biberdamm (Bild 2).	kurz- bis mittelfristig	Schaden ist behoben. Drainagen ausserhalb des Wassers, Felder oder Waldparzellen nicht mehr vernässt.	Muss professionell ausgeführt werden, sonst verstopft der Biber den Durchlass jede Nacht. Je nach Situation unterhaltsintensiv.	Gering (Fr. 1000–2000.–).	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Möglichst grosser Abstand zwischen Kulturland und Gewässer.	Breiter Uferstreifen nach Schlüsselkurve (extensiv bewirtschaftet, Aufwertung, Bestockung)	dauerhaft	Konflikte werden langfristig reduziert. Allgemeine Aufwertung des Lebensraumes.	Erhöhter Landbedarf und daher Konflikt mit der Landwirtschaft.		Finanzierung im Rahmen der DZV für ökologischen Ausgleich.
Grunderwerb bzw. Pacht von Flächen	In Fällen nicht abwendbarer Dauervernässung kann der Grunderwerb bzw. die Pacht von Flächen in Konflikt-bereichen oder der Abschluss von Verträgen bzw. die Flächenstilllegung in Frage kommen.	dauerhaft	Konflikt langfristig behoben.	Konflikt mit der Landwirtschaft.	Je nach Grösse der Fläche hoch bis sehr hoch.	
Biber entfernen	Biber wird gefangen und anderswo ausgesetzt oder getötet.	kurz- bis mittelfristig	Konflikt ist kurzfristig behoben.	Das frei gewordene Revier wird schnell wieder besetzt. Konflikt bleibt bestehen.	Im Einzelfall gering (<Fr. 2000). Als wiederholte Massnahme hoch.	

**Tabelle 2:** Massnahmen zur Schadensbehebung bei Vernässung von Kultur- und Waldflächen sowie im Siedlungsraum (Angst 2010).

<b>Massnahme</b>	<b>Beschrieb</b>	<b>Wirkungs-dauer</b>	<b>Vorteil</b>	<b>Nachteil</b>	<b>Kosten</b>	<b>Finanzierung</b>
Eingebrochenen Weg reparieren	Eingebrochener Biberbau wird aufgefüllt. Dadurch wird der Biberbau zerstört.	kurz- bis langfristig	Schaden wird behoben.	Der Biber gräbt meist an derselben Stelle wieder. Ev. wird Konflikt verlagert. Achtung: ist Hauptbau dadurch betroffen Gefahr für Biber. Nur unter Begleitung von Fachpersonen.	Gering bis hoch, je nach Schaden (Fr. 500 bis mehrere Tausend Franken).	Durch die Gemeinde
Möglichst grosser Abstand von Infrastruktur (hauptsächlich Strassen) vom Gewässer	Wege an Gewässern in einem Abstand von mind. 20 m oder ganz aufheben.	dauerhaft	Schäden werden langfristig reduziert.	Erhöhter Landbedarf und daher Konflikt mit der Landwirtschaft.	Sehr hoch (> Fr. 250/m)	
Installation eines Kunstbaus für den Biber	An der eingestürzten Stelle wird ein grosses Betonrohr als Wohnkammer für die Biber installiert.	dauerhaft	Der Schaden ist behoben. Die Biber nehmen diese Bauten sehr gut an.	Sehr lokale Wirkung. Allgemeine Grabaktivitäten des Bibers werden damit nicht beeinflusst.	Im Einzelfall gering (Fr. 2000–5000).	In manchen Fällen 10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Ufer vergittern	Böschung wird durch bauliche Massnahmen gefestigt (Drahtgitter oder Blockwurf). Ist bewilligungspflichtig (Kontakt: <a href="#">Gew</a> )	dauerhaft	Biber können keine Bauten mehr anlegen. Konflikte werden langfristig reduziert oder behoben.	Die Konflikte werden auf andere Gewässerabschnitte verlagert. Sehr teuer. Kostet viel Geld und keine neuen Lebensräume werden geschaffen.	Sehr hoch (> 300 Franken pro Laufmeter).	
Uferböschung abflachen	Die Ufer werden abgeflacht, Neigung von mind. 1:3.	dauerhaft	Dies reduziert die Grabaktivität en des Bibers markant. Konflikte werden langfristig reduziert. Allgemeine Aufwertung des Lebensraums.	Erhöhter Landbedarf, daher Konflikte mit Landwirtschaft.	Bedingt durch erhöhten Landbedarf sehr hoch.	Durch die Gemeinde; Massnahme in Hochwasserschutz-Projekt integrieren
Biber entfernen	Biber wird gefangen und anderswo ausgesetzt oder getötet.	kurz- bis mittelfristig	Konflikt ist kurzfristig behoben.	Das frei gewordene Revier wird schnell wieder besetzt. Konflikt bleibt bestehen.	Im Einzelfall gering (< Fr. 2000). Als wiederholte Massnahme hoch.	Ist nur im Fall von schweren Schäden und Versagen aller Vorbeugemassnahmen möglich

**Tabelle 3:** Massnahmen zur Schadensbehebung von beeinträchtigter Infrastruktur durch Grabaktivitäten des Biber (Angst 2010).



**Bild 1:** Ein durch einen Biberdamm gelegtes Rohr ermöglicht den normalen Wasserabfluss. Ein Gitter rund um die Eingangsöffnung verhindert, dass der Biber die Öffnung verstopft. (Foto: WaldA).



**Bild 2:** Ein Elektrodraht oberhalb der Dammkrone verhindert, dass dieser Biberdamm höher gebaut wird als erwünscht. (Foto: E. Bürgy).



**Bild 3:** Das Entfernen eines Biberdamms ist bewilligungspflichtig. Die Massnahme ist oft nicht effizient, da die Biber kurz darauf einen neuen Damm bauen. (Foto: E. Bürgy).



**Bild 4:** Markierung eines eingestürzten Flurwegs. (Fotos: WaldA, E. Bürgy).

## 3.6 Eingriffe an Biber-Dämmen

### 3.6.1 Rechtliche Aspekte

Grundsätzlich liegt es in der Eigenverantwortung der Grundeigentümer und Bewirtschafter Präventionsmassnahmen gegen Biberschäden zu ergreifen (Konzept Biber Schweiz, Kap. 3.2.5). Das WaldA entscheidet und berät die Grundeigentümer und Bewirtschafter über mögliche und effiziente Massnahmen an Biberdämmen.

Eingriffe an einem Hauptdamm, an einem Nebendamm oder an einem Biberbau gelten als bedeutende Eingriffe am Lebensraum des Bibers, weshalb eine kantonale Bewilligung notwendig ist (Art. 18, [NHG](#) und Urteil 2C\_1176/2013 vom 17. April 2015 des Bundesgerichts). Die Verfügung muss im Amtsblatt veröffentlicht (Art. 12b, [NHG](#)) oder den beschwerdeberechtigten Organisationen schriftlich mitgeteilt werden. Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage.

Eingriffe an temporären Dämmen ausserhalb von Schutzgebieten und revitalisierten Gewässerabschnitten bedürfen keiner Verfügung (Konzept Biber Schweiz, Kap. 3.2.10).

Eingriffe an Biberbauten innerhalb von Schutzgebieten oder revitalisierten Gewässerabschnitten müssen einzeln verfügt werden, unabhängig der Damm-Kategorie.

### 3.6.2 Massnahmen an Biberdämmen und -bauen

Eingriffe an Biberdämmen und -bauen sind zulässig, sofern diese der Vermeidung erheblicher Schäden (Wald, landwirtschaftliche Kulturen, Infrastrukturanlagen, Siedlungsraum) oder einer erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dienen (Art. 12 Abs. 2 [JSG](#)).

Der Unterschied zwischen temporären Dämmen, Nebendämmen und Hauptdämmen ist auf der Internetseite [www.biberfachstelle.ch](http://www.biberfachstelle.ch) genau definiert. Das Wichtigste ist nachfolgend aufgeführt.

**Temporäre Dämme** werden zur Erschliessung von saisonaler Sommer- und Herbstnahrung (Feldfrüchte) erstellt. Sie sind meist nicht sehr hoch oder stabil gebaut. Baumaterial sind oft Maisstängel und Erde. Oft befindet sich oberhalb eines temporären Damms ein Eingang zu einer Fluchtröhre in der Uferböschung. Für Eingriffe an temporären Dämmen (ausserhalb von Schutzgebieten und revitalisierten Gewässerabschnitte) bedarf es keiner Verfügung Ein Eingriff muss jedoch in jedem Fall vom Wildhüter bewilligt werden.

**Nebendämme** schützen keinen Erdbau und keine Biberburg. Sie sind ganzjährig Bestandteil eines Reviers und dienen z.B. dem Transport von Holz, der Erweiterung des Lebensraums, der Erschliessung von Nahrung. Baumaterial sind oft Äste und Steine. Sie können mit Hauptdämmen verwechselt werden. Eingriffe an Nebendämmen bedürfen einer Bewilligung des WaldA. Eine Verfügung kann für einen einzelnen Bau oder für eine Gewässerstrecke sowie für einen längeren Zeitraum erteilt werden.

**Hauptdämme** schützen einen bewohnten Biberbau vor ändernden Wasserständen. Der Wohnort der Tiere liegt oberhalb des Damms. Ist in einem Familienrevier nur ein Damm vorhanden, ist dies ein Hauptdamm. Massnahmen an Hauptdämmen werden einzeln verfügt.

Massnahmen an Biberbauen sind vom 1. April bis 31. Juli und während Kälteperioden möglichst zu unterlassen.

Massnahmen an Hauptdämmen dürfen nur sehr zurückhaltend bewilligt werden. Der Wasserstand darf nur soweit gesenkt werden, dass die Eingänge zu Bauen noch unter Wasser liegen. Hauptdämme werden nicht ganz entfernt, sondern höchstens etwas abgesenkt. Bei einer starken Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, dürfen jedoch auch Hauptdämme entfernt werden.

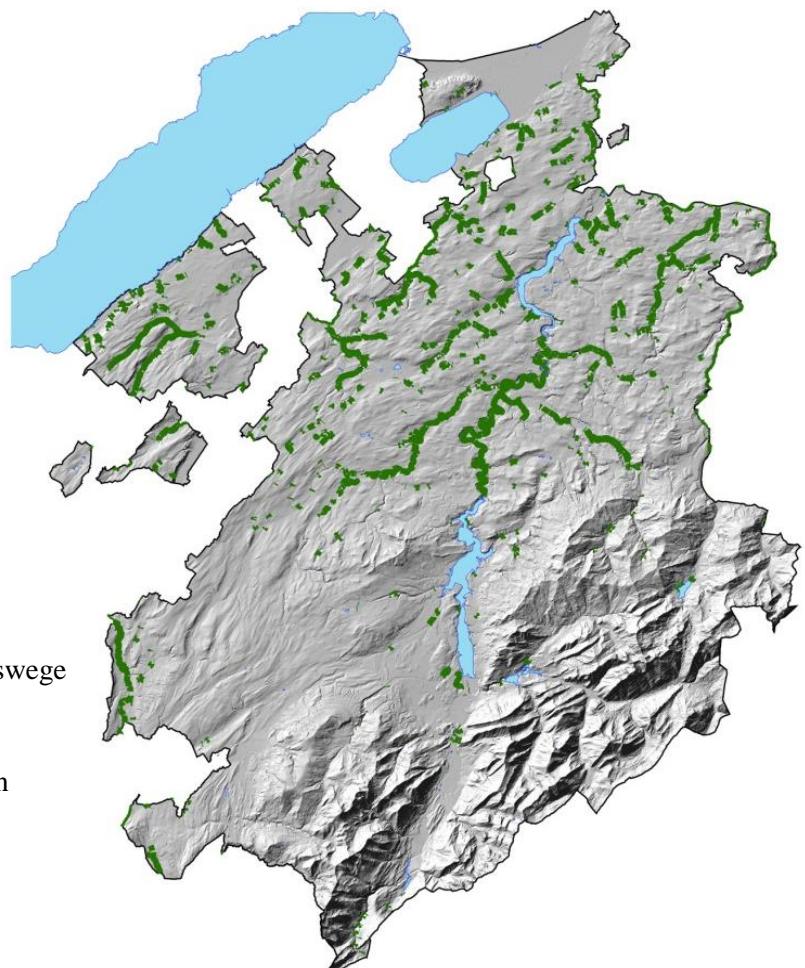
### 3.6.3 Bilden einer Arbeitsgruppe

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Landwirtschaft, des Naturschutzes, der Gemeinden, der Wasserbauunternehmen, der Wildhut, des Amts für Landwirtschaft und der Sektion Gewässer des Amts für Umweltschutz wird gebildet um die Sektoren (Kanäle und andere Fliessgewässer) zu definieren, wo Eingriffe an sekundären Biberdämmen notwendig sind. Falls nötig kann zur Unterstützung auch die [Biberfachstelle des Bundes](#) hinzugezogen werden. Die Arbeitsgruppe steht unter der Leitung des WaldA.

## 3.7 Konfliktfreie Lebensräume

Ein konfliktfreier Lebensraum zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus: ein schwaches Gefälle (weniger als 33%), lockere Ufer von 10 bis 20 Metern Breite, welche nur extensiv bewirtschaftet werden, ein geeignetes, eine Uferbestockung (50 bis 100 Aren/Lebensraum) mit 30% bis 50% Weichholz, keine Strassen oder Wege entlang der Ufer, keine landwirtschaftliche, entwässerte und intensiv bewirtschaftete Nutzungsflächen in Wassernähe.

Unter diesen Bedingungen kann der Biber graben, Dämme bauen, und sich ernähren ohne zu stören. Einige Fliessgewässer des Kantons weisen gewisse der oben erwähnten Eigenschaften auf (Karte 3).

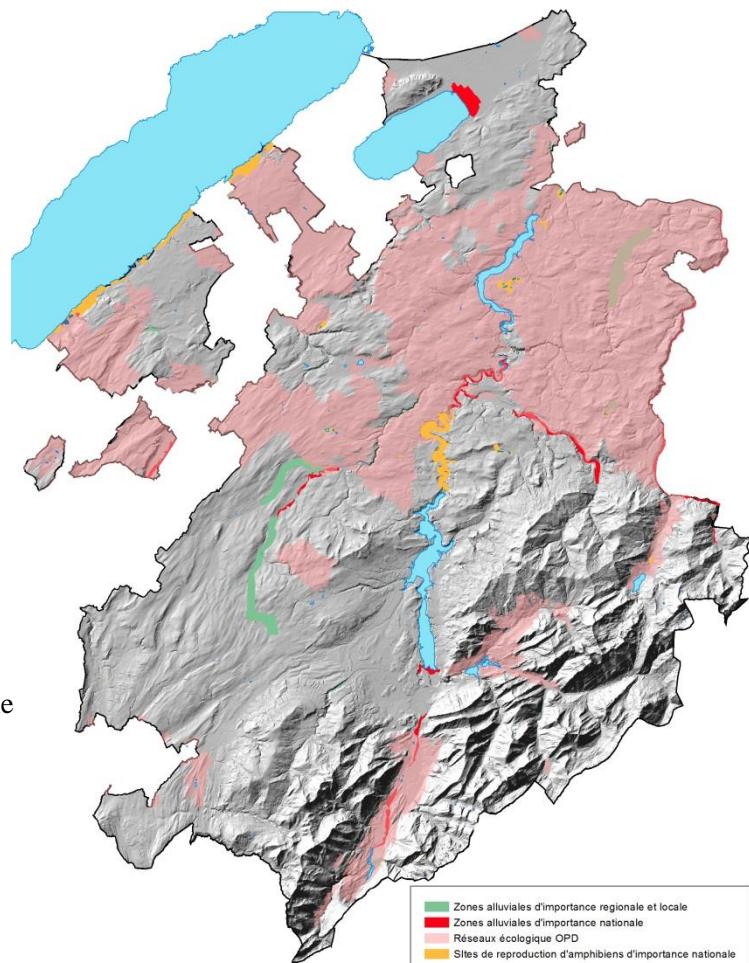


**Karte 3:** Fliessgewässer (ohne Verkehrswege und ohne Drainage-Probleme), deren Besiedlung durch den Biber kaum zu Konflikten mit menschlichen Aktivitäten führen wird (Angst 2009).

Die meisten Gewässer müssten vorgängig aufgewertet werden, bevor sie konfliktfrei Biber beherbergen können. Manche Gebiete sind aber bereits jetzt als Biberlebensraum geeignet.

Lebensräume, in denen eine Wiederbesiedlung durch Biber kaum Konflikte hervorrufen dürfte (siehe auch Karte 4):

- Auengebiete von nationaler und kantonaler Bedeutung,
- Naturschutzgebiete,
- frühere Auengebiete (Altarme und trockengefallene Auen nach Wiederbewässerung),
- Feuchtwälder und Waldgräben (Biber können die Ökologie eines Waldes durch ihre Aktivitäten verändern und so zu artenreichen Biotopen beitragen),
- Gewisse Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung,
- Fliessgewässer in einem ökologischen Vernetzungsprojekt ([DZV](#)) (Uferböschungen werden auf einer Breite von 10-15 m nur extensiv genutzt, um eine Pufferzone zur Kulturfläche zu schaffen),
- Fliessgewässer ohne benachbarte Infrastruktureinrichtungen (Strassen, Wege, ...), wo kein Risiko von Überschwemmungsschäden besteht,



**Karte 4:** Inventare der Auengebiete und Amphibienlaichgewässer von nationaler Bedeutung. In diesen Lebensräumen führt die Anwesenheit des Bibers meist zu keinen Problemen. Gemeinden, die an Vernetzungsprojekten ([DZV](#)) beteiligt sind, sind farbig hervorgehoben.

- Wasserläufe ausserhalb des Landwirtschaftsgebiets (keine Entwässerungskanäle von Verstopfung betroffen) und mit weniger als 33 % Gefälle der Uferböschungen.

---

Eine Unterscheidung in Gewässerabschnitte, wo Biber willkommen sind und solche, in denen sie unerwünscht sind, wird der Realität nicht gerecht, da sich Biber nicht an solche Definitionen halten. Oftmals werden gerade Gebiete mit hohem Konfliktpotential besiedelt, vor allem im Mittelland, wo sich die Ufer so mancher Gewässer für unterirdische Biberbaue eignen und auch Nahrung im Überfluss vorhanden ist. Häufig wird die Präsenz des Bibers erst durch entstandene Schäden bemerkt. Das Bestimmen von Gebieten, in denen Biber nicht toleriert werden, reduziert weder die Anzahl künftiger Konflikte, noch lassen sich so Kosten für allfällige Vorbeuge- oder Reparaturmassnahmen sparen.

Hingegen kann das WaldA Gebiete bestimmen, in denen das Entfernen von Biberdämmen erlaubt werden kann.

### 3.8 Koordination und Synergien

Bei allen Projekten, die zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit Bibern beitragen sollen, müssen die Ansprüche der Tiere mitberücksichtigt werden. Dabei kann es aber zu interessanten Synergieeffekten kommen, dies gilt besonders in folgenden Bereichen:

- Gewässerunterhalt
- Naturschutz
- Gewässerschutz
- Ausbau Wasserkraft
- Land- und forstwirtschaftliche Planungen
- DZV-Projekte und Konzepte zur Entwicklung des Landwirtschaftsraums
- Revisionen von Bauland-Zonen im Zuge von lokalen Raumplanungsrevisionen der Gemeinden

### 3.9 Eingriffe auf den Biberbestand

Der Biber ist geschützt. Das Jagdgesetz (Art. 12, Abs. 2 [JSG](#)) sowie die Jagdverordnung (Art. 10, Abs. 5, [JSV](#)) sehen aber die Möglichkeit vor, einzelne Individuen zu entnehmen, sofern sie trotz Umsetzung von Massnahmen zur Schadenverhütung erheblichen Schaden anrichten.

Auf Antrag des Kantons ist das BAFU befugt, gemäss den Kriterien, welche im "Konzept Biber Schweiz" aufgelistet sind, eine Bewilligung zur Entnahme eines Tieres auszustellen. Ein solcher Entscheid unterliegt dem Beschwerderecht (Art. 12b, [NHG](#)). Die Verfügung muss im Bundesblatt und im kantonalen Publikationsorgan veröffentlicht oder den beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen schriftlich mitgeteilt werden.

Ein Antrag des Kantons Freiburg zur Entfernung eines Bibers enthält Angaben zu Art und Umfang der verursachten Schäden, zu den erfolgten Präventionsmassnahmen sowie zum vorgesehenen Eingriff (Fang, Umsiedlung und im Falle eines Abschusses: Begründung, weshalb Fang oder Umsiedlung eines Individuums nicht möglich sind). Fang oder Abschuss eines Bibers sind nur kurzfristig wirksame Massnahmen, weil die freigewordenen Lebensräume oft durch neue Ankömmlinge besetzt werden. Andererseits ermöglicht das Entfernen eines Tieres den zuständigen Stellen die Umsetzung von langfristigen Lösungen. Unter gewissen Umständen ist die Entnahme eines Bibers sogar die einzige erfolgversprechende Massnahme zur Bewältigung eines Konfliktes. So können z.B. Tiere in menschlichen Wohngebieten auftreten und dort Schaden verursachen oder sie suchen sich Gegenden aus, wo der Raum eines Wasserlaufs nicht weiter verbreitert werden kann. Gleichermaßen gilt in Fällen, wo die Grabbauaktivitäten des Bibers Hochwasserschutzanlagen beschädigt. Allerdings besteht die Gefahr, dass sich solche Wegfangaktionen inskünftig wiederholen werden, was langfristige Anstrengungen und Kosten zur Folge hat. Fang und Umsiedlung eines Bibers sind nur unter den folgenden beiden Bedingungen sinnvoll: 1) Parallel zur Entfernung des Tieres ist eine Renaturierung des betroffenen Gewässers vorgesehen, damit für künftige Neubesiedlungen genügend geeigneter Lebensraum vorhanden sein wird; 2) das neue Wohngebiet ist theoretisch schon besiedelbar und es sind dort keine Konflikte zu erwarten. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, so ist ein Abschuss einer wenig Erfolg versprechenden Umsiedlung vorzuziehen. Das Aussetzen von Bibern in

---

Gebieten, die aufgrund von unüberwindbaren Hindernissen kaum oder gar nicht wiederbesiedelt werden können, ist keine sinnvolle Lösung, da Tiere in solchen Gegenden geographisch und genetisch isoliert bleiben würden. Auch das Wiedereinbürgern von Bibern an Gewässern, deren ökologischer Zustand noch nicht den Ansprüchen und dem Platzbedarf der Tiere genügt, ist abzulehnen, da Konflikte vorprogrammiert wären. Ein Problem wäre so nur verschoben, nicht gelöst.

Vor einem allfälligen Entscheid zur Entnahme eines Bibers, wird die Arbeitsgruppe (s. Kap. 3.6), die definiert, in welchen Sektoren Eingriffe an sekundären Biberdämmen notwendig sind, konsultiert.

## 4 Schutz und Förderung des Bibers

Auch wenn der Bestand des Bibers stetig zugenommen hat, sind nach wie vor besondere Anstrengungen zum Schutz der Art nötig. Die Grösse der freiburger Population ist noch relativ gering, in manchen Regionen werden die Nebenflüsse nur zögerlich besiedelt, viele Gewässer genügen den Ansprüchen der Tiere nicht und häufig werden Biber auch Opfer des Strassenverkehrs.

### 4.1 Renaturierung von Fliessgewässern und Gewässerraum

Für seine Aktivitäten braucht der Biber nur einen sehr schmalen Streifen Uferland entlang der Flüsse. Eine Zone von 10 bis 20 m Breite oder die Sicherung des Gewässerraums reicht bereits, um fast jeglichen Konflikt mit dem Menschen zu vermeiden.

Die Sicherung des Gewässerraums an den Fliessgewässern verfolgt folgende Ziele:

- Schutz vor Hochwasser;
- Erfüllen der Funktion als Lebensraum;
- Zurverfügungstellung von Erholungsraum für Menschen;
- Verbesserung der Landschafts-Qualität;
- Verringerung des Eintrags an Dünger und Pestiziden.

Das neue Gewässerschutzgesetz ([GschG](#)) und seiner Verordnung ([GSchV](#)) sehen mehr Raum für Gewässer vor. Die Änderungen sollen eine Revitalisierung der Gewässer, die Reduktion der schädlichen Effekte der Schleusen unterhalb der Wasserkraftwerke, die Reaktivierung des Geschiebehaushalts und die Entfernung der Hindernisse für die Fischwanderungen bewirken. Die Kantone erhalten so konkrete Instrumente, die es ihnen erlauben, einen naturnahen Zustand der Fliessgewässer wieder herzustellen. In Zukunft müssen die Kantone den Gewässerraum abgrenzen und sicherstellen, dass dieser bei den Richt- und Nutzungsplänen berücksichtigt wird. Diese Uferzonen dürfen nur extensiv bebaut und bewirtschaftet werden. Ausserdem sind die Kantone verpflichtet, Revitalisierungsprogramme auszuarbeiten und diese in die Tat umzusetzen. Der Bund fordert von den Kantonen, dass diese in den nächsten 80 Jahren prioritär 4000 km Fliessgewässer revitalisieren. Für die Umsetzung sind die Gemeinden zuständig. Diese Massnahmen werden bis zu einer Höhe von 65% (ungefähr 40 Millionen Franken pro Jahr) mit allgemeinen Bundesmitteln finanziert, dies im Rahmen von vierjährigen Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Diese umfassenden Massnahmen erlauben es in Zukunft, Konflikte in vielen Fällen nachhaltig zu lösen.

### 4.2 Ufervegetation

Im Kanton Freiburg sind die Ufer mehrerer Fliessgewässer in einem relativ ursprünglichen Zustand, wie zum Beispiel die Glane, die Neirigue, die Sonnaz, die Kleine Saane, die Kleine Glane, der Bainoz, die Lembe und die Arbogne. Trotzdem stellen diese keine idealen Lebensräume für den Biber dar, da sie eine unzureichende und nicht angepasste Ufervegetation aufweisen. Oft ist die Vegetation auf einen schmalen Streifen entlang des Wasserlaufs beschränkt, und die dominierenden Baumarten sind Eschen, Eichen, Ahorne, Buchen, Fichten und manchmal Haselsträucher, nur selten jedoch Weichhölzer, wie zum Beispiel Pappel und Weide, auf die der Biber angewiesen ist. Ohne aktive Förderung dieser Pionier-Baumarten, werden potentielle Lebensräume vom Biber kaum genutzt, ausser allenfalls von Jungtieren auf der Suche nach einem eigenen Revier. Jungtiere werden sich dort von den benachbarten landwirtschaftlichen Kulturen ernähren, was Konflikte zur Folge hat.

---

## Beispiele im Kanton Freiburg:



**Bild 5:** Die ökomorphologische Struktur der Taverna in Schmitten wäre für den Biber geeignet, die Ufervegetation ist jedoch nicht standortgerecht und nicht ausreichend (Angst 2009).



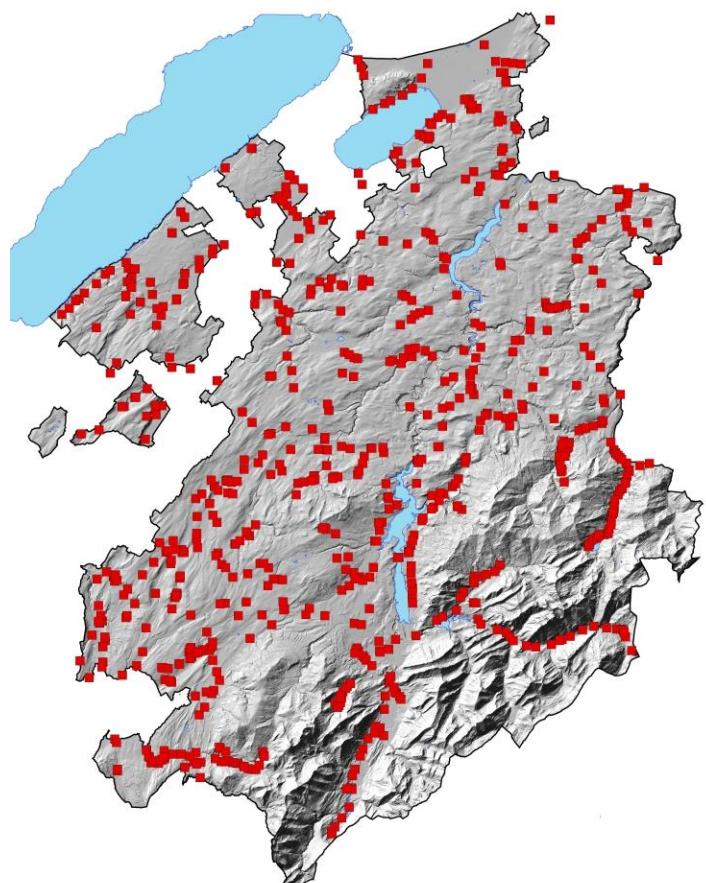
**Bild 6:** Die Saane bei Hauterive ist für Biber geeignet. Weiden, Erlen und Pappeln wären aber hier als Ufervegetation wesentlich geeigneter als Fichten (Angst 2009).

### 4.3 Vernetzung der Populationen und Förderung der weiteren Ausbreitung

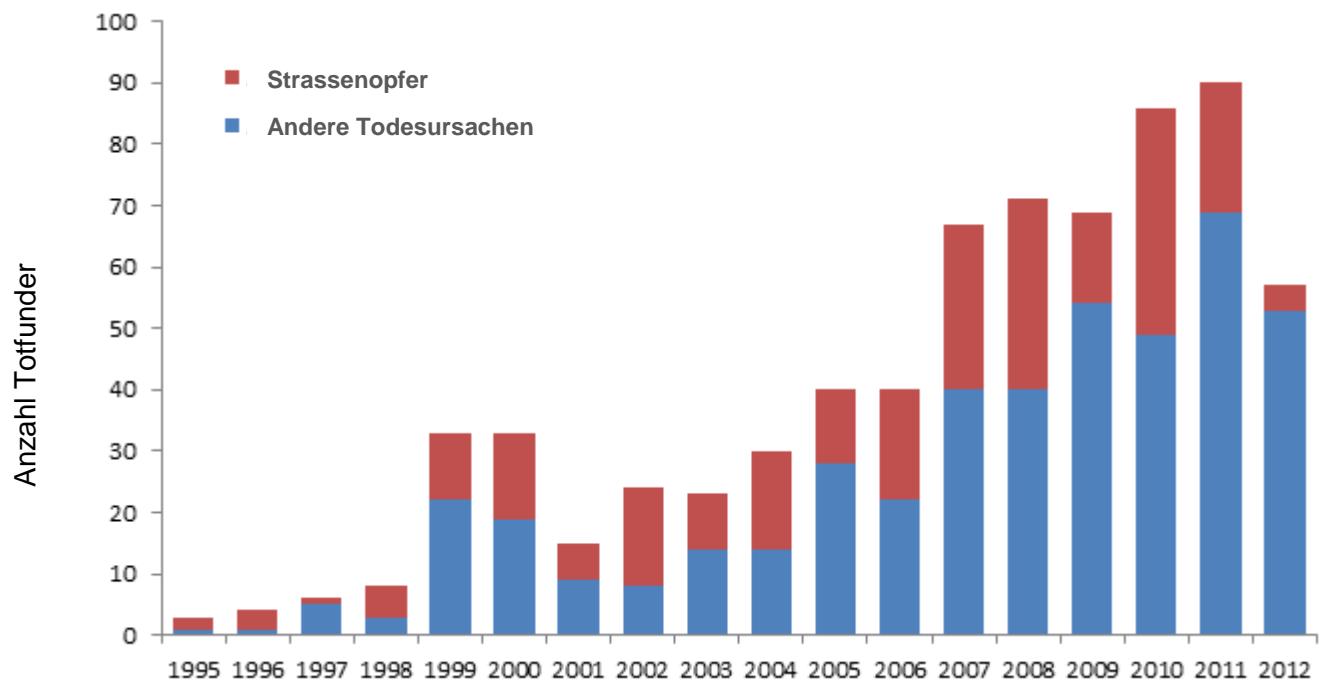
Ein Faktor, der den Erhalt einer Tierart beeinträchtigen kann, ist die räumliche Isolierung ihrer Populationen. Damit die Biberpopulation langfristig überleben kann, müssen die einzelnen Teilstreichen miteinander in Verbindung stehen. Deshalb ist es wichtig, dass die Hindernisse für eine solche Vernetzung bekannt sind und wenn möglich entfernt werden.

Im Kanton Freiburg sind es in erster Linie Staumauern (von Wasserkraftwerken) und Querbauwerke in Gewässern (z.B. Schwellen), welche die Verbindung von Biberpopulationen behindern. Wird ein Biber mit einem solchen Hindernis konfrontiert, so verlässt er das Gewässer, versucht das Bauwerk auf dem Landweg zu umgehen und setzt sich dadurch den Gefahren des Strassenverkehrs aus. In der Schweiz sind Unfälle im Strassenverkehr die häufigste Todesursache von tot aufgefundenen Bibern (Grafik 1). Die Kombination eines unüberwindbaren Hindernisses mit einer viel befahrenen Strasse ist eine grosse Gefahrenquelle, die erkannt und durch einfache Massnahmen auch beseitigt werden sollte. Mögliche Lösungen sind das Installieren von Biberrampen (Bild 7), das Platzieren von grossen Steinen am Rand eines Fliessgewässers, das Schaffen von speziellen Durchlässen (oder für Biber modifizierte Fischleitern) sowie das Anlegen von Umleitungskanälen. Alle Fliessgewässer, die als Tunnel unter vielbefahrenen Strassen (Klassen 1 und 2, siehe Karte 5) verlaufen, sowie alle für Biber unüberwindlichen Hindernisse sind in einem Inventar zu erfassen. Danach können Vorschläge zur Entschärfung solcher Objekte erarbeitet werden. Von entsprechenden Massnahmen werden häufig auch wandernde Fischarten profitieren.

Ausserdem sollte man, wo immer eine solche Möglichkeit besteht, entlang von stark verbauten Flussufern Trittsteinhabitaten schaffen und eingedolte Gewässerabschnitten wieder einen oberirdischen Verlauf ermöglichen (Art. 38, [GSchG](#)).



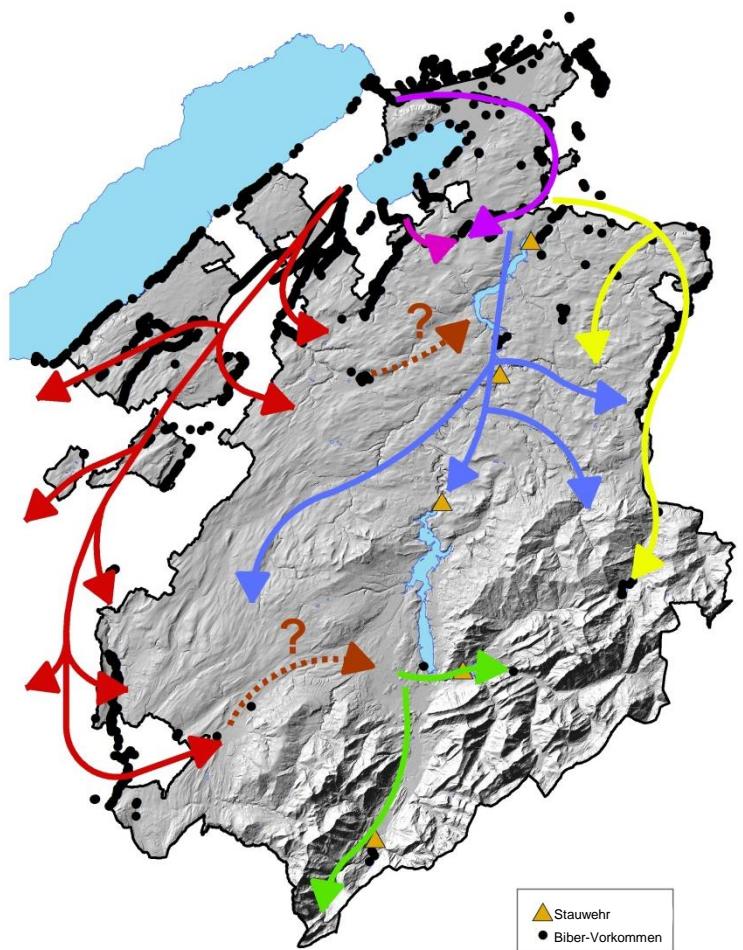
**Karte 5:** Die roten Vierecke bezeichnen Unterführungen von Gewässern unter stark befahrenen Strassen (Klassen 1 und 2). Befindet sich bei einer dieser Querung eine Schwelle, die Biber nicht überwinden können, besteht die Gefahr, dass Biber auf der Strasse überfahren werden, wenn sie das Gewässer verlassen müssen (Angst 2009).



**Grafik 1:** Durch die Kantone gemeldete Todesfälle von Bibern zwischen 1995 et 2012.



**Bild 7:** Diese 40 cm hohe Schwelle am Hauptkanal im Seeland war für den Biber unüberwindbar. Fünf Biber wurden oberhalb des Tunnels auf der Strasse überfahren. Nach der Installation der links auf dem Bild sichtbaren Rampe, kam es zu keinen Unfällen mehr (Angst 2009).



**Karte 6:** Reelle und mögliche Ausbreitung des Bibers im Kanton Freiburg (verändert nach Angst 2009). Die schwarzen Punkte stellen Biber-Vorkommen dar.

#### Prioritäre Massnahmen nach Einzugsgebiet:

##### 1. Murtensee

Ausbau von konfliktfreien Lebensräumen entlang der Nebenflüsse der Broye, wo sich bereits Biber angesiedelt haben. Da die Broye durch die Kantone Freiburg und Waadt fliesst, ist eine interkantonale Koordination notwendig. An der Arbogne (vor allem am Oberlauf bei Grandsivaz) und an der Lambe besteht noch ein grosses Besiedlungspotenzial. Bemerkenswert sind Beobachtungen von Bibern, die das Gebiet zwischen der Echelles (Nebenbach des Chandon) und der Bibera durchwandert haben.

##### 2. Sense

Die Senseschlucht gehört zu den Auen von nationaler Bedeutung (Karte 4). Mit Ausnahme der Schwellen oberhalb von Zollhaus sind kaum Hindernisse vorhanden. Dieses Gebiet eignet sich daher sehr als Lebensraum für den Biber. An vielen Stellen ist allerdings die Wassertiefe nicht ausreichend. Auch die Taverna besitzt aufgrund ihrer passenden ökomorphologischen Struktur ein grosses Besiedlungspotenzial. Sense und Taverna gehören zu einem ökologischen Vernetzungsprojekt (DZV). Es käme dem Biber entgegen, wenn im Zuge dieses Projektes die Böschungen entlang der Taverna verbreitert und die Ufervegetation standortgerecht angepasst würden (Bild 5).

---

### 3. Saane oberhalb des Schiffenensees

Viele Gewässer (Sonnaz, Glane, Neirigue, Saane) dieses Einzugsgebietes besitzen schon Lebensräume mit gutem Potenzial. Allerdings ist die Staumauer des Schiffenensees für Biber praktisch unpassierbar oder nur über einen grossen Umweg mit hohem Unfallrisiko auf der Kantonsstrasse zwischen Düdingen und Murten. Der Bau eines Umleitungsbachs wäre auch für Fische ein Gewinn. Der Oberlauf der Sonnaz ist bereits durch Biber besiedelt worden, die vermutlich von der Arbogne her eingewandert sind. Es ist gut möglich, dass Biber früher oder später über die Sonnaz an den Schiffenensee vorstossen werden.

### 4. Saane oberhalb des Gruyerzersees

Diese Region ist durch die Staumauer von Rossens von den anderen Gebieten abgetrennt und bislang mit zwei Ausnahmen (1 Individuum im Lac de Lessoc, 1 Individuum an der Saanemündung in den Gruyerzersee) noch nie von Bibern wiederbesiedelt worden. Insgesamt sind in der Gegend nur wenige geeignete Biberhabitatem vorhanden, weshalb sie nicht höchste Priorität hat.

---

## 5 Monitoring

Um die Dokumentation der Verbreitung und Bestandsveränderung des Bibers im Kanton Freiburg fortzuführen, wird jeder Hinweis auf Vorkommen der Art in einer Datenbank gespeichert.

Beobachtungen von Bibern oder Biberspuren werden beim Schweizer Zentrum für die Kartographie der Fauna ([SZKF](#)) zentralisiert. Die Wildhüter teilen ihre Beobachtungen von Biberspuren in neuen Territorien entweder dem SZKF oder der Zentrale des WALDA mit, die sie ans SZKF weiterleitet. Alle Leute sind gebeten, allfällige Beobachtungen von lebenden oder toten Individuen, angenagten Baumstämmen, Dämmen, Erdbauten, Biberbauen oder andere Biberspuren entweder dem Wildhüter der Region mitzuteilen oder sich damit an die folgende Adresse zu wenden:

Biberfachstelle / [SZKF](#)

Passage Max. de Meuron 6

2000 Neuenburg

Tel. 032 725 70 23

[www.biberfachstelle.ch](http://www.biberfachstelle.ch)

Biber-Beobachtungen können auch direkt auf Internet erfasst werden:

<http://www.cscf.ch/cscf/de/home/datenverwaltung/webfauna.html>

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei erarbeitet in regelmässigen Abständen Synthesen über Veränderungen des Bestands und der Verbreitung des Bibers im Kanton Freiburg.

---

## 6 Information

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei informiert in regelmässigen Abständen über seine Internetseite und über die Medien Landwirte, Gemeinden, Waldbesitzer und die Öffentlichkeit über die Biologie und Ökologie des Bibers, seine Bestandsentwicklung im Kanton Freiburg und mögliche Präventiv- und Schutzmassnahmen.

Sollte der Biber in einer neuen Region auftauchen und viele gut sichtbare Spuren hinterlassen, so informiert der Wildhüter die betroffenen Bewirtschafter der Gegend über das Vorgehen bei allfälligen zukünftigen Problemen.

Ein Informationsblatt, in der die häufigsten Fragen zur Vermeidung und Vergütung von Schäden beantwortet werden, steht bei den Wildhütern und auf der Internetseite des Amts für Wald, Wild und Fischerei zur Verfügung.

---

## 7 Erwähnte Literatur

- Angst, C. (2009): Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.
- Angst, C. (2010): Vivre avec le castor, recensement national de 2008. Connaissance de l'environnement no 1008. OFEV, Berne & CSCF, Neuchâtel.
- Angst, C. (2014): Revitalisation de cours d'eau: le castor est notre allié. Guide pratique. Connaissance de l'environnement no 1417. OFEV, Berne.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2009): Artenvielfalt im Biberrevier - Wildnis in Bayern.
- Dalbeck L., Lüscher B., Ohlhoff D. (2007): Beaver ponds as habitat of amphibian communities in a central European highland. *Amphibia-Reptilia* 28: 493-501.
- Kemp, P.S. et al. (2010): A critical review of the effects of beavers upon fish and fish stocks. Scottish Natural Heritage Commissioned Report 349.
- Kemp, P.S. et al. (2011): Qualitative and quantitative effects of reintroduced beavers on stream fish. *Fish and Fisheries*, DOI: 10.1111/j.1467-2979.2011.00421.x
- Messlinger U. (2006): Monitoring von Biberrevieren in Westmittelfranken. Naturschutzplanung und ökologische Studien, Flachslanden.
- OFEFP (1994): Liste rouge des espèces animales menacées de Suisse. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne.
- OFEV (2011): Liste des espèces prioritaires au niveau national. Espèces prioritaires pour la conservation au niveau national, état 2010. Office fédéral de l'environnement, Berne.
- OFEV (2016): Plan Castor Suisse. OFEV, Berne.
- Rosell F., Bozser O., Collen P., Parker H. (2005): Ecological impact of beavers *Castor fiber* and *Castor canadensis* and their ability to modify ecosystems. *Mammal Rev.* 35 (3/4): 248-276.
- IUCN (2001). Catégories et critères de l'IUCN pour la Liste Rouge: Version 3.1. Commission de la sauvegarde des espèces de l'IUCN. IUCN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni.
- Zahner V., Schmidbauer M., Schwab G. (2009) (2<sup>ème</sup> éd): Der Biber – die Rückkehr der Burgherren. Buch-und Kunst-Verlag Oberpfalz, Amberg.

---

## Inkrafttreten

Das Konzept Biber Freiburg wurde im Februar 2017 aktualisiert und am 30. März 2017 von der ILFD angenommen. Es wird bei Bedarf geprüft und neuen Kenntnissen und Erfahrungen angepasst.



Dominique Schaller  
Amtsvorsteher



Marie Garnier  
Staatsrätin, Direktorin

## Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen zum Biber- und Gewässerschutz

### Biber

Der Biber steht in der Schweiz seit 1962 unter gesetzlichem Schutz ([Berner Konvention](#); Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel ([JSG](#), Art. 2 und 7). Auch sein Lebensraum wird durch verschiedene Gesetze auf der Ebene des Bundes ([Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz](#), Art. 18; [Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung](#), Art. 21; [Bundesgesetz über den Wasserbau](#), Art. 4; [Bundesgesetz über die Raumplanung](#), Art. 3 und 17) und des Kantons (Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume, Art. 9 und 10 [JaG](#)) geschützt. Die Bestimmungen zu Schutz, Abschuss oder Fang dieser Tierart sowie die Prävention und die Entschädigung von Schäden werden in der eidgenössischen Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel ([JSV](#)), in den Art. 31 und 33 des [JaG](#) und im Art. 25 der kantonalen Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume ([SchutzV](#)) geregelt.

Seit 1994 wird der Biber in der Roten Liste (BUWAL 1994) in der Kategorie der vom Aussterben bedrohten Arten (*critically endangered CR*, IUCN 2001) geführt. Seither hat sich seine Situation allerdings markant verbessert. Die Rote Liste wird zurzeit revidiert, so dass der Biber möglicherweise bald als verletzlich (*vulnerable VU*) eingestuft wird. Dennoch bleibt der Biber in der Schweiz eine prioritäre Tierart (BAFU 2011), da seine Bestände immer noch bedroht sind und daher erhalten und gefördert werden sollen, damit langfristig überlebensfähige Kernpopulationen entstehen.

### Gewässerschutz

Die schweizerische Politik in Sachen Gewässerschutz und die 2011 erfolgten Änderungen des Gewässerschutzgesetzes ([GSchG](#)) streben den Erhalt oder die Wiederherstellung des natürlichen Zustandes unserer Fliessgewässer und Seeufer an, insbesondere mittels Sicherung des Gewässerraums, Renaturierungen und der Verringerung des ökologischen Einflusses von Wasserkraftwerken. Natürlichere Gewässer sind das erklärte langfristige Ziel des Bundes. Das Renaturierungsprogramm besteht aus 3 Teilen:

- Ausweiten des Gewässerraums. Bis 2018 müssen die Kantone die dafür vorgesehenen Flächen ausweisen. In diesen Zonen sind nur noch extensive Nutzungsformen (Biodiversitätsförderflächen) und keine neuen Gebäude und andere Infrastrukturanlagen mehr vorgesehen.
- Revitalisierung der Fliessgewässer. Diese Massnahmen tragen zur Schaffung möglichst natürlicher Lebensräume bei. Die Kantone haben bis Ende 2014 Renaturierungspläne ausgearbeitet. Die Gemeinden sind für die Umsetzung der Massnahmen zuständig ([GewG](#) und [GewR](#)). Die Kosten werden zu 35% bis 80% vom Bund übernommen.
- Verringern der negativen Effekte, die durch die Wasserkraftnutzung entstehen (auf Geschiebetransport, auf Fischwanderung und Schwall-Sunk-Betrieb).

Parallel zu diesen Änderungen auf Bundesebene hat der Kanton Freiburg das kantonale Gewässerschutzgesetz ([GewG](#) mit der dazugehörigen Verordnung [GewR](#)) erarbeitet. Darin ist ein ganzheitlicher Ansatz des Gewässerschutzes auf regionalem Niveau (Einzugsgebiete) vorgesehen. Das [GewG](#) regelt die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Auf Kantonsebene ist für die Gewässerbewirtschaftung die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion zuständig. Innerhalb dieser Direktion ist das Amt für Umwelt die für den Gewässerschutz zuständige Fachstelle, während das Tiefbauamt für Wasserbau an Fliessgewässern und Seen, die Wasserentnahme aus Oberflächengewässern, die Sicherstellung angemessener Restwassermengen und für die Wasserbaupolizei verantwortlich ist. Die Gemeinden kümmern sich um die Bereiche, welche ihnen durch das [GSchG](#) bzw. dessen Reglement und durch den Richtplan des Einzugsgebietes aufgetragen wurden. So fallen beispielsweise Wasserbau (Hochwasserschutz, Revitalisierungen) und Unterhalt der Fliessgewässer in ihren Zuständigkeitsbereich. Diese Arbeiten werden jedoch von Bund und Kanton subventioniert.

---

## Anhang 2: Vom Biber bewohnte Gewässer im Kanton Freiburg (Frühling 2017)

### Seebezirk

- Ufer des Murtensees
- Chablais
- Broyekanal
- Bibera
- Grand Canal
- Dybach
- Galmizkanal
- Cordastbach
- Hubelbach
- Brand
- Murten, Oberi Müli
- Murten, Rugangbach
- Aegelseegraben
- Löwenbergbach
- Riau des Echelles
- Chandon
- Auried in Kleinbösing
- Saane, unterhalb Schiffenensee

### Broyebezirk

- Ufer des Neuenburgersees
- Broye
- Petite Glâne
- Arbogne
- Ruisseau de l'Hôpital in Domdidier
- Ruisseau du Motélon
- Riau de Coppet
- Arignon
- Bainoz
- Riau du Moulin
- Lembe (Lembaz)

### Saanebezirk

- Lac de Seedorf
- Freiburg, Petit-Windig & Motta

### Sensebezirk

- Saane, unterhalb Schiffenensee
- Richterwilbach
- Bundtelsbach
- Taverna und Franislismoos
- Sense
- Feldbach, Rebacher
- Schwarzsee (grenzt an Gruyèrebezirk)
- Ledäubach, Überstorf

### Glânebezirk

- Broye
- Parimbot

### Vivisbachbezirk

- Broye jusqu'à la source
- Biorde
- Le Corbéron (grenzt an Kanton Waadt)
- Mionne
- 

### Gruyèrebezirk

- Lac de Lessoc
- Jogne à Charmey
- Sionge
- Schwarzsee (grenzt an Sensebezirk)

---

### **Anhang 3: Nützliche Adressen und Dokumente**

Die Biberfachstelle des BAFU ist eine Beratungs- und Koordinationsstelle für Biberfragen. Ihre Internetseite [www.biberfachstelle.ch](http://www.biberfachstelle.ch) informiert über alle Aspekte des Zusammenlebens mit dem Biber.

Biberfachstelle, Passage Max. de Meuron 6, 2000 Neuenburg

Tel: 032 725 70 23

e-mail: christof.angst@unine.ch

Zwei weitere Organisationen setzen sich für den Schutz des Bibers in der Westschweiz ein: Pro Natura ([www.pronatura.ch/hallobiber](http://www.pronatura.ch/hallobiber)) und Beaverwatch ([www.beaverwatch.ch](http://www.beaverwatch.ch)).

Unter Anderen dienten vor allem folgende Dokumente als Grundlage für das vorliegende Konzept:

- Angst, C. (2009): Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.
- Angst, C. (2010): Mit dem Biber leben - Bestandserhebung 2008. Umwelt-Wissen, Nr. 1008. BAFU, Bern & SZKF, Neuenburg.

---

## Anhang 4: Abkürzungen

AfU: Umweltschutzamt

BAFU: Bundesamt für Umwelt

DZV: Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft

Gew: Sektion Gewässer des Umweltschutzamts

GewG: Kantonales Gewässergesetz

GewR: Kantonales Gewässerreglement

GSchG: Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer

GSchV: Gewässerschutzverordnung

ILFD: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft

JaG: Kantonales Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume

JSG: Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

JSV: Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

LwA: Amt für Landwirtschaft

NHG: Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz

RUBD: Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion

SchutzV: Kantonale Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume

SZKF: Schweizer Zentrum für die Kartographie der Fauna

WALDA: Amt für Wald, Wild und Fischerei



## Rapport 2022-DIAF-13

25 avril 2023

### Péréquation financière fribourgeoise comparée – Quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ? (Rapport sur postulat 2021-GC-93)

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite au postulat 2021-GC-93 Bürdel Daniel / Fattebert David concernant la péréquation financière fribourgeoise et son adaptation après dix ans d'application. Comme proposé par le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat et accepté par le Grand Conseil, ce rapport est développé et complété en annexe par l'évaluation périodique de la performance du système de péréquation financière intercommunale.*

### Table des matières

1 Postulat	2
2 Rapport sur le postulat et rapport d'évaluation sur la péréquation (annexé)	2
3 Conclusion et suite à donner	4

## **1 Postulat**

---

Par postulat déposé et développé le 25 juin 2021, les députés Daniel Bürdel et David Fattebert ainsi que dix cosignataires demandaient l'élaboration d'un rapport sur le système de péréquation financière intercommunale et les éventuels besoins d'adaptation de celui-ci.

Les députés rappelaient en premier lieu que la péréquation financière intercommunale est en place depuis une dizaine d'années et qu'elle n'a, durant cette période, pas fait l'objet d'adaptations majeures, malgré le processus d'évaluation appliqué. De l'avis des auteurs du postulat, il conviendrait de procéder à un réexamen du système en profondeur (hypothèses de base, critères et clés de répartition) ; selon leur appréciation, les circonstances modifiées ces dernières années, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la fiscalité, conduisent à des disparités entre les communes par rapport à leur capacité de se développer, ce que la péréquation devrait corriger.

Les postulants comparaient ensuite différents systèmes péréquatifs, notamment au niveau fédéral (péréquation intercantonale) ainsi que des exemples de péréquation intercommunale dans certains cantons. Ces comparaisons démontrent en premier lieu que les montants à disposition dans le système fribourgeois sont relativement faibles. En second lieu, il était constaté que certains systèmes associent le canton et les communes au financement de l'instrument des ressources (GR, VS, BE, SO et LU sont cités). Ce co-financement des ressources se retrouve également au niveau fédéral, où la Confédération et les cantons financièrement forts participent conjointement à aider les cantons ayant une capacité financière plus faible.

Dans une approche cumulant les deux instruments, les auteurs du postulat relevaient que les communes fribourgeoises financent 67% de la péréquation totale, alors que dans les cantons fixant un financement mixte des ressources, l'apport des communes se monterait à un taux global moindre, situé entre 30 et 46%.

Les auteurs du postulat interrogeaient finalement le Conseil d'Etat quant aux effets des baisses fiscales décidées par le législateur sur la situation financière des communes. Parallèlement ils s'inquiétaient des conséquences du plan directeur cantonal, notamment de l'orientation vers les centres urbains du potentiel de développement qui pourrait conduire à un déséquilibre entre les communes au détriment des régions périphériques.

## **2 Rapport sur le postulat et rapport d'évaluation sur la péréquation (annexé)**

---

Il est en priorité nécessaire de rappeler les enjeux et les objectifs fixés par le législateur dans le système de péréquation financière intercommunale.

Les communes fribourgeoises, en tant que collectivités publiques, sont astreintes à fournir un certain nombre de prestations à ses administrés. Si les prestations minimales considérées comme obligatoires à l'échelle cantonale doivent être similaires, l'autonomie communale permet de tenir compte des différents besoins et attentes des citoyennes et citoyens à l'échelle locale aussi bien en termes de prestations publiques que de politique fiscale. Les ressources financières des communes permettant de les assumer sont variables en fonction de la situation et de la fiscalité des communes. La majorité de ces ressources provient des impôts des contribuables personnes physiques et morales ainsi que de la contribution immobilière. D'autres types d'impôts et taxes, mais également certains revenus non fiscaux, peuvent compléter les ressources nécessaires à assurer une stabilité financière des communes.

La péréquation intercommunale a pour objectifs de compenser, partiellement et dans la mesure fixée par le législateur, les disparités financières constatées. Deux instruments distincts sont mis en place pour répondre à ces missions de compensation : la péréquation des ressources vise les disparités des recettes fiscales potentielles, la péréquation des besoins vise les disparités constatées dans les critères techniques et les structures démographiques et

---

sociales sur lesquelles les communes n'ont pas de maîtrise à moyen terme. Le Conseil d'Etat rappelle que le système mis en œuvre dans le canton de Fribourg a été classé deuxième meilleur outil de solidarité financière en Suisse par le rapport *Monitoring des cantons*<sup>1</sup> de Avenir Suisse publié en 2013. Il se situe derrière le canton de Glaris (qui est composé de trois communes) et juste devant la péréquation financière intercantonale établie par la Confédération.

Le rapport d'évaluation du système annexé détaille et développe ces deux outils, leur objectif et leurs effets. Comme le prévoit la législation, il examine la performance de la péréquation sous l'angle du respect des objectifs fixés, de la pertinence des critères retenus et leur pondération. De plus, l'introduction d'éventuels nouveaux critères des besoins et le regroupement de deux critères en un sont analysés. Dans sa conclusion, le rapport d'évaluation répond aux questions et propositions émises par les postulants. Il rappelle également les exigences du législateur fixées dans la législation sur la péréquation financière intercommunale : transparence du système, indépendance des instruments, montant complémentaire financé par l'Etat, objectivité des données prises en compte, caractère évolutif du système. De ce fait, comme proposé par le Conseil d'Etat et adopté par le Grand Conseil, le rapport d'évaluation fait partie intégrante du présent rapport.

Toutefois, parmi les points soulevés par le postulat, trois éléments nécessitent ici une réponse complémentaire.

- > **Le co-financement de l'instrument des ressources** par les communes et l'Etat est en effet une option prise par certains cantons et par la Confédération. Le législateur fribourgeois a quant à lui décidé de distinguer clairement le financement de ses deux instruments. Ainsi la péréquation des ressources est financée par les communes à fort potentiel fiscal au profit des communes à plus faible potentiel (répartition horizontale directe). La péréquation des besoins est financée exclusivement par le canton au profit de toutes les communes (répartition verticale directe). Cette séparation des financements est totalement conforme à l'esprit qui prévaut à l'exercice difficile du Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC).

Le choix du financement exclusivement horizontal de l'instrument des ressources peut s'expliquer pour les raisons suivantes :

- > Comme le stipulait en 2009 le Conseil d'Etat dans son message accompagnant le projet de loi, « *Le projet apporte une amélioration dans la définition des rôles respectifs de l'Etat et des communes dans le domaine de la péréquation : la péréquation des ressources est horizontale, donc financée par les communes elles-mêmes, et la péréquation des besoins est verticale, donc financée par le canton, chaque collectivité exerçant ainsi un rôle adapté à sa vocation et à la fonctionnalité de chaque instrument de péréquation.* »<sup>2</sup>.
- > Un financement complémentaire provenant de l'Etat pourrait avoir un effet de « désincitation » sur les comportements fiscaux des communes bénéficiaires. Si elles recevaient une dotation minimale (provenant de l'Etat) en plus de sa part provenant du transfert horizontal de l'instrument des ressources, elles n'auraient peut-être aucun intérêt à prendre des initiatives pour leur développement économique dès lors qu'elles se satisferaient d'une situation financière « améliorée » bien qu'inférieure à la moyenne des communes<sup>3</sup>.
- > Dans le même sens, la péréquation n'a pas pour but de compenser intégralement les disparités du potentiel fiscal. Ni par ailleurs d'améliorer la situation d'une commune bénéficiaire de telle sorte qu'elle se retrouve, après péréquation, avec un potentiel fiscal par habitant plus élevé que la commune qui la précédait avant péréquation. Ce principe, qui équivaut également dans le sens inverse pour les communes contributrices, est rappelé dans le rapport Dafflon 2007<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Avenir Suisse, Kantonsmonitoring 5 : **Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität**, Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, 2013

Avenir Suisse, Monitoring des cantons 5 : **Le labyrinthe de la péréquation financière – Comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité intercommunale** (*résumé en français*), Lukas Rühli, 2013

<sup>2</sup> Message n°141 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), pt 10 p. 10

<sup>3</sup> Bernard Dafflon et Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public, Université de Fribourg 2007, p. 40

<sup>4</sup> Dafflon et Mischler 2007, p. 91

- 
- > On peut également rappeler que, pour l'instrument des ressources, la situation financière des communes n'est pas directement influencée par les législations et politiques décidées par l'Etat. Par contre, l'instrument des besoins se base sur des critères liés à des tâches communales qui sont directement influencées par des options politiques et un certain nombre de législations décidées par le canton.
  - > Les **décisions du Parlement cantonal quant à des baisses fiscales** peuvent avoir des conséquences directes sur les finances communales. Par exemple, la réforme de l'imposition des entreprises a impacté les finances de la Confédération, des cantons, des communes et des paroisses. Preuve en est, pour les communes, que le montant de l'instrument des ressources, qui est calculé à raison de 2,5% du potentiel fiscal de huit impôts retenus, a diminué pour la première fois, depuis la mise en œuvre de la péréquation en 2011, entre 2022 et 2023 d'un peu plus de 3%. Cette diminution constatée est en grande partie attribuable à la diminution des impôts prélevés sur le bénéfice des personnes morales. Les communes dont l'impôt sur les personnes morales constitue une proportion importante des ressources fiscales ont vu leur situation financière se dégrader ; elles ne représentent toutefois pas la majorité.

Les autres décisions du législatif cantonal quant à des baisses de la fiscalité ont eu un effet limité. Mais surtout elles n'ont pas eu pour conséquence de détériorer la situation financière des communes. En effet, sur la période 2016 à 2022, 61 communes ont décidé de diminuer leur coefficient d'impôts sur les personnes physiques, 42 communes l'ont augmenté. Durant cette même période, 40 communes ont diminué le coefficient d'impôts sur les personnes morales alors que 28 l'ont augmenté. Cela démontre que, malgré les décisions politiques allégeant la fiscalité des collectivités publiques locales, la situation financière des communes en général reste stable et équilibrée sur le long terme.

- > Il est à ce jour prématuré de connaître les **conséquences de la mise en œuvre du plan directeur cantonal et de l'aménagement du territoire** sur les différents types de communes (communes centres, périphériques, rurales, urbaines, de montagne, etc.). Il y a également lieu de rappeler que si un développement fort permet d'accéder à de nouveaux revenus, il est également source de nouvelles charges qui peuvent être conséquentes, parfois supérieures aux revenus escomptés. Il n'appartient d'autre part pas à la législation sur la péréquation financière intercommunale de régler les politiques de développement régional ; d'autres leviers législatifs pourraient être actionnés. Par contre, la péréquation prend en compte les effets de ces politiques, tant sur les ressources fiscales potentielles que sur les besoins des communes, mais elle ne peut pas les anticiper. Le rapport d'évaluation annexé, faisant partie intégrante du présent rapport, rappelle l'impossibilité d'utiliser des données subjectives (pt 4.2 p. 34) ainsi que les conditions préalables nécessaires à une application objective du système de solidarité financière entre les communes (pt 5 p. 35).

### 3 Conclusion et suite à donner

---

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport complété par le rapport d'évaluation annexé. Afin d'entamer le prochain examen de la performance du système péréquatif, le Groupe de travail accompagnant les travaux d'évaluation sera reconstitué dans le courant de l'été 2023.

#### Annexe

---

Péréquation financière intercommunale – Analyse de la performance du système : Deuxième évaluation, Rapport du Service des communes, Fribourg, mars 2023

# Péréquation financière intercommunale

---

## Analyse de la performance du système Deuxième évaluation

*Mars 2023*



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom  
Amt für Gemeinden GemA



---

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**  
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**



# Péréquation financière intercommunale

## Analyse de la performance du système : Deuxième évaluation

### Table des matières

<b>1 Cadre général de la péréquation .....</b>	<b>2</b>
<b>2 Péréquation des ressources .....</b>	<b>3</b>
2.1 Objectif, indice IPF et montant .....	3
2.2 Méthode d'analyse : Effet des montants redistribués sur le potentiel fiscal .....	4
2.3 Résultats pour l'ensemble des communes .....	5
2.3.1 <i>Variation du potentiel fiscal en francs par habitant</i> .....	5
2.3.2 <i>Variation du potentiel fiscal en points d'indice IPF</i> .....	12
2.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des ressources .....	17
2.4.1 <i>Pertinence des critères et pondération</i> .....	17
2.4.2 <i>Stabilité de l'instrument des ressources</i> .....	18
2.5 Péréquation des ressources : Conclusion de l'évaluation .....	18
<b>3 Péréquation des besoins .....</b>	<b>19</b>
3.1 Objectif, indice ISB et montant.....	19
3.2 Méthode d'analyse : Effet des montants reçus sur le potentiel fiscal .....	21
3.3 Résultats pour l'ensemble des communes .....	22
3.3.1 <i>Effet de l'instrument des besoins en francs par habitant</i> .....	22
3.3.2 <i>Effet de l'instrument des besoins en points de potentiel fiscal</i> .....	23
3.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des besoins .....	27
3.4.1 <i>Pertinence des variables de gestion</i> .....	27
3.4.2 <i>Stabilité de l'instrument des besoins</i> .....	28
3.5 Péréquation des besoins : Conclusion de l'évaluation .....	29
<b>4 Analyse de nouveaux critères des besoins .....</b>	<b>29</b>
4.1 Longueur du réseau routier communal (RCOM) .....	29
4.1.1 <i>Données statistiques de base</i> .....	29
4.1.2 <i>Tâches communales et coûts correspondant</i> .....	30
4.1.3 <i>Résultats de la prise en compte du critère RCOM</i> .....	30
4.1.4 <i>Prise en compte du critère RCOM et du critère regroupé ENF</i> .....	34
4.2 Plan directeur cantonal et aménagement du territoire .....	34
<b>5 Conclusion : Objectivité et efficience du système de péréquation financière intercommunale....</b>	<b>35</b>

## 1 Cadre général de la péréquation

La péréquation financière intercommunale, en tant que système de solidarité financière entre les communes fribourgeoises, a été introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2011 avec l'entrée en vigueur de la loi sur la péréquation financière intercommunale du 16 novembre 2009 (LPFI ; RSF 142.1). Elle comprend deux volets :

- > La péréquation des ressources est fondée sur un indice du potentiel fiscal (IPF) des communes, calculé sur la base de huit impôts communaux. Le volume péréquatif est égal à 2,5% de la somme totale de ces huit impôts calculés avec un potentiel de référence normé.
- > La péréquation des besoins détermine un indicateur synthétique des besoins (ISB), basé sur neuf tâches (ressortant du plan comptable des collectivités publiques basé sur le modèle comptable harmonisé MCH1), utilisant six critères de causalité exprimant les différences de besoins entre les communes. Le volume financier redistribué à toutes les communes est égal à 50% du volume financier de la péréquation des ressources.

Selon l'article 20 LPFI, le système de péréquation est soumis à une évaluation de la performance tous les quatre ans. Font l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.

La première évaluation a fait l'objet d'un rapport<sup>1</sup>, rédigé en 2015 sous la direction du Professeur émérite Bernard Dafflon, expert mandaté ; les résultats sont rappelés et résumés dans les chapitres concernés.

Le présent rapport a pour but d'examiner le respect des objectifs mentionnés ci-dessus conformément à la législation. Subsidiairement, des modifications ou des compléments aux critères existants sont analysés.

Le rapport est ainsi divisé en trois thématiques et une conclusion générale résumées ci-dessous.

La première analyse (point 2) examine la performance moyenne de l'instrument des ressources sur une période de huit années d'exercice, soit depuis son introduction en 2011 à 2018. L'examen porte sur l'effet des montants reçus ou payés sur le potentiel fiscal des huit impôts pris en compte, effets calculés en francs par habitant ainsi qu'en points de potentiel fiscal. De manière générale, l'analyse rappelle en exergue si les objectifs fixés par la législation sont atteints.

Également analysé en fonction des objectifs de la loi sur la péréquation financière intercommunale, l'instrument des besoins (point 3) est examiné sous l'angle de la pertinence des critères fixés à ce jour, de leur lien de causalité avec les données statistiques à disposition ainsi qu'avec les tâches concernées et de leur pondération.

L'analyse des deux instruments porte également sur leur financement et les formules de répartition.

Le point 4 du rapport examine les demandes qui pourraient aboutir à l'introduction de nouveaux critères des besoins, tenant compte par exemple de nouvelles situations en matière de tâches communales.

En conclusion, le dernier point rappelle la construction du système de solidarité financière entre les communes, le parallélisme des deux instruments, leur stabilité et l'aspect évolutif de la législation.

---

<sup>1</sup> Bernard Dafflon, **Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg**, Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la LPFI, État de Fribourg, 27 juillet 2015

## 2 Péréquation des ressources

La péréquation des ressources est l'instrument qui vise le volet des recettes fiscales. La législation définit les ressources fiscales prises en compte afin de mesurer les disparités entre les communes.

### 2.1 Objectif, indice IPF et montant

L'article 3 LPFI définit l'objectif de cet instrument :

Art. 3      Objectif

**<sup>1</sup> La péréquation des ressources a pour objectif de compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes.**

Le potentiel fiscal de référence se base sur les huit types d'impôts communaux réguliers qui leur procurent l'essentiel de leurs ressources. Afin d'éviter toute influence des coefficients et taux d'impôts, chaque impôt est déterminé selon une référence normée. Les rendements de ces impôts sont calculés au taux de l'impôt cantonal de base ou, à défaut, à un taux standardisé, ceci pour neutraliser l'effet des coefficients communaux, ceux-ci résultant du choix de la commune (art. 4 LPFI) :

<i>huit impôts pris en compte</i>	<i>norme de référence (coefficients ou taux d'impôt)</i>
<b>revenu des personnes physiques</b>	100% de l'impôt cantonal de base
<b>fortune des personnes physiques</b>	100% de l'impôt cantonal de base
<b>bénéfice des personnes morales</b>	100% de l'impôt cantonal de base
<b>capital des personnes morales</b>	100% de l'impôt cantonal de base
<b>part de l'impôt à la source</b>	40,5% en 2020 <sup>2</sup> de l'impôt cantonal de base
<b> prestations en capital</b>	100% de l'impôt cantonal de base
<b>contribution immobilière</b>	3‰ de la valeur fiscale des immeubles
<b>part de l'impôt sur les véhicules à moteur</b>	30% jusqu'en 2013, 20% dès 2014 de l'impôt cantonal

Les rendements, calculés en francs par habitant, se basent sur les trois dernières années pour lesquelles les statistiques fiscales sont disponibles. Pour chaque type d'impôts et pour chaque commune, un indice partiel des ressources est calculé. L'addition des huit indices partiels détermine l'indice du potentiel fiscal (IPF). Calculé pour l'ensemble des communes, l'IPF a une valeur de 100,00 points. Les communes dont l'indice est supérieur à 100,00 points sont considérées de capacité financière plus forte (communes contributrices), les communes en-dessous de cette valeur moyenne disposent d'une capacité plus faible (communes bénéficiaires).

Les indices partiels de chacun des huit impôts composant l'IPF sont pondérés proportionnellement à leur volume respectif par rapport à la totalité et sur la base des données statistiques des trois dernières années fiscales de référence.

L'article 6 LPFI fixe le montant mis à disposition pour l'instrument des ressources et les modalités de répartition :

Art. 6      Somme à répartir au titre de la péréquation des ressources

**<sup>1</sup> La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des ressources correspond à 2,5% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes.**

**<sup>2</sup> Elle est financée par les communes contributrices et répartie entre les communes bénéficiaires conformément aux dispositions de la présente loi.**

<sup>2</sup> La répartition de l'impôt à la source entre les différents bénéficiaires est fixée chaque année par le Conseil d'État par une ordonnance relative à la perception de l'impôt à la source (RSF 631.32).

Il est à rappeler que le législateur n'a pas fixé d'objectif quantifiable à atteindre. L'analyse de la performance péréquative et de la compensation prévue dans le dispositif légal consiste, de ce fait, à mesurer l'écart entre les situations communales *avant* et *après* péréquation, en d'autres termes, à mesurer le rendement fiscal par habitant par commune sur la base des huit impôts sélectionnés, avant et après application de la formule péréquative.

Il est également important de rappeler qu'il s'agit de relativiser la performance mesurée dans le sens où le montant total à disposition de l'instrument des ressources correspond à 2,5% de potentiel fiscal additionné de toutes les communes. On ne peut donc pas attendre des corrections péréquatives qu'elles permettent une performance au-delà de ce qui est à disposition.

## 2.2 Méthode d'analyse : Effet des montants redistribués sur le potentiel fiscal

En référence au premier rapport d'évaluation, la méthode d'analyse de performance consiste à comparer les rendements fiscaux potentiels (aux taux de référence) de l'année fiscale effective avec ce que les communes ont obtenu, en plus ou en moins au titre de la péréquation des ressources cette même année. Le calcul est fait en prenant en compte le montant reçu, calculé en francs par habitant et en points de potentiel fiscal afin de permettre la comparaison entre communes. Autrement dit, on compare les rendements fiscaux effectifs à la norme pour 2011 (avant péréquation), avec ces rendements corrigés en plus ou en moins par la péréquation 2011. C'est la logique de politique économique voulue par la loi :

- > La commune budgétise en 2011 les impôts 2011.
- > La péréquation corrige en 2011, à la hausse ou à la baisse, le potentiel fiscal sur la base des indices IPF ; à rappeler que le calcul des IPF est fondé sur des données fiscales décalées de 5 à 3 ans en raison des disponibilités statistiques. Par exemple l'IPF 2011 se base sur le potentiel fiscal des années 2006, 2007 et 2008, et ainsi de suite :

	année de péréquation - instrument des ressources												
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
années fiscales	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020

Pour cette nouvelle évaluation, l'analyse de performance de la péréquation des ressources peut être effectuée sur une large période, à savoir annuellement dès 2011 (première année de mise en œuvre de la législation sur la péréquation financière intercommunale) et jusqu'en 2018. La démarche est la suivante :

- a) Établir les montants du potentiel fiscal (PF) par commune et par habitant, pour les huit impôts de référence, calculés aux normes de référence des coefficients ou taux d'impôt.

*Pour chaque année, ces données sont fournies par le Service cantonal des contributions (SCC) et l'Office de la circulation et de la navigation (OCN).*

- b) Prendre en compte les montants reçus ou payés au titre de la péréquation des ressources, par année, par commune et par habitant, conformément aux ordonnances sur la péréquation financière intercommunale (OPFI 2011 à 2018 ; RSF 142.11).

- c) Calculer pour chaque commune les montants du potentiel fiscal par habitant après péréquation, c'est-à-dire :

- > pour les communes bénéficiaires : les montants obtenus (a) additionnés des montants reçus (b) ;
- > pour les communes contributrices : les montants obtenus (a) soustraits des montants payés (b).

- d) La comparaison *avant* (a) et *après* péréquation (c) se fait en francs par habitant et en points de potentiel fiscal.

L'analyse globale permet de ressortir des résultats moyens pour la période 2011 à 2018. Par souci de cohérence, compte tenu des fusions de communes réalisées entre 2011 (167 communes) et 2021 (128 communes)<sup>3</sup>, le nombre de communes de référence pour cette évaluation est dès lors de 128, étant entendu que l'analyse de performance intègre les données de toutes les anciennes communes dans les nouvelles communes effectives.

## 2.3 Résultats pour l'ensemble des communes

Globalement et pour la période analysée, l'instrument des ressources de la péréquation a permis d'améliorer, dans la mesure prévue par la législation, la situation financière des communes ayant un potentiel fiscal inférieur à la moyenne. Parallèlement, par leurs contributions, les communes contributrices ont vu leur potentiel fiscal diminuer.

### 2.3.1 Variation du potentiel fiscal en francs par habitant

Les augmentations du potentiel fiscal moyen par habitant (100 communes concernées) se situent au maximum à 361 fr. pour Jaun et au minimum à 6 fr. pour Sorens. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations positives décroissantes :

---

<sup>3</sup> L'année de référence pour le nombre de communes est 2021 (128 communes) car la péréquation 2021 intègre pour la première fois le potentiel fiscal de l'année fiscale 2018.

*Variations supérieures à 300 fr./hab.*

moyenne / Durchschnitt	PF moyen par hab. / durchschnittliches StP pro Einw.		
	avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
	3'799.68	3'799.68	0.00
2138 Jaun	2'391.57	2'752.58	361.01
2067 Le Châtelard	2'291.79	2'649.48	357.69
2337 Le Flon	2'328.03	2'668.83	340.80
2086 Massonnens	2'407.13	2'734.31	327.18
2303 St. Silvester	2'449.69	2'766.55	316.86
2087 Mézières	2'593.33	2'909.95	316.62
2044 Surpierre	2'439.75	2'750.18	310.44
2338 La Verrerie	2'494.75	2'798.61	303.85

*Variations entre 200 et 300 fr./hab.*

2114 Villorsonnens	2'647.75	2'936.92	289.18
2063 Billens-Hennens	2'661.23	2'947.24	286.01
2038 Prévondavaux	2'376.17	2'661.00	284.82
2035 Nuvilly	2'556.63	2'840.07	283.44
2292 Brünisried	2'734.18	3'015.56	281.39
2121 Haut-Intyamon	2'506.52	2'786.77	280.25
2016 Fétigny	2'588.67	2'865.02	276.35
2230 Villarsel-sur-Marly	2'845.79	3'114.10	268.31
2113 Vuisternens-devant-Romont	2'697.78	2'965.14	267.36
2226 Treyvaux	2'699.57	2'965.06	265.49
2068 Châtonnaye	2'606.12	2'867.04	260.92
2217 Ponthaux	2'614.27	2'872.47	258.20
2296 Heitenried	2'783.01	3'040.55	257.55
2029 Montagny	2'650.87	2'906.52	255.65
2300 Plasselb	2'719.77	2'972.97	253.19
2299 Plaffeien	2'842.87	3'090.09	247.22
2045 Vallon	2'736.53	2'983.36	246.83
2335 Saint-Martin	2'823.28	3'063.34	240.06
2272 Misery-Courtion	2'685.96	2'923.12	237.15
2177 Chénens	2'769.46	3'006.36	236.90
2162 Bas-Intyamon	2'741.10	2'976.81	235.71
2050 Les Montets	2'762.77	2'997.16	234.39
2173 Autigny	2'733.18	2'965.80	232.62
2097 Rue	2'865.75	3'091.11	225.36
2027 Ménières	2'880.14	3'096.27	216.13
2115 Torny	2'878.30	3'090.69	212.39
2072 Ecublens	3'049.57	3'260.86	211.30
2304 St. Ursen	3'026.54	3'237.82	211.28
2079 Granettes	2'875.91	3'086.08	210.17
2025 Lully	2'782.64	2'988.76	206.11
2123 Botterens	2'894.34	3'098.90	204.56

**Variations entre 100 et 200 fr./hab.**

2137	Hauteville	2'959.70	3'157.88	198.18
2155	Vaulruz	3'014.90	3'211.83	196.93
2260	Gempenach	3'148.46	3'344.85	196.39
2294	Giffers	2'998.75	3'193.99	195.25
2301	Rechthalten	2'968.78	3'162.84	194.06
2152	Sâles	3'019.85	3'208.89	189.04
2336	Semsales	3'195.65	3'377.09	181.44
2124	Broc	2'982.34	3'163.06	180.72
2220	Le Mouret	2'995.78	3'175.41	179.63
2117	Villaz	2'897.54	3'076.35	178.80
2089	Montet	3'168.51	3'345.84	177.33
2254	Courtepin	2'948.47	3'123.63	175.16
2160	Vuadens	3'152.99	3'325.96	172.98
2145	Le Pâquier	3'139.76	3'305.82	166.06
2011	Cugy	2'982.49	3'146.95	164.46
2237	Prez	3'130.40	3'294.81	164.41
2262	Gurmels	3'125.83	3'287.24	161.41
2323	Bossonnens	3'041.48	3'201.39	159.91
2236	Gibloux	3'214.16	3'371.28	157.12
2102	Ursy	3'031.10	3'187.08	155.98
2200	Grolley	3'111.10	3'262.25	151.15
2186	Cottens	3'103.62	3'254.26	150.64
2333	Remaufens	3'277.35	3'425.87	148.52
2175	Belfaux	3'103.00	3'251.37	148.38
2278	Ulmiz	3'292.06	3'439.28	147.22
2234	La Brillaz	3'130.18	3'267.67	137.49
2134	Grandvillard	3'269.58	3'402.43	132.86
2259	Galmiz	3'158.56	3'290.29	131.73
2147	Pont-la-Ville	3'406.71	3'535.49	128.78
2129	Corbières	3'329.84	3'455.56	125.71
2096	Romont	3'215.02	3'340.32	125.30
2307	Tentlingen	3'199.04	3'319.77	120.73
2238	Bois-d'Amont	3'097.79	3'218.03	120.24
2122	Pont-en-Ogoz	3'491.86	3'611.39	119.53
2233	Hauterive	3'353.38	3'471.61	118.23
2041	Saint-Aubin	3'318.68	3'436.24	117.57
2131	Echarlens	3'267.80	3'382.52	114.73
2135	Gruyères	3'383.33	3'494.46	111.13
2235	La Sonnaz	3'286.85	3'395.21	108.36
2140	Marsens	3'418.87	3'526.77	107.90
2309	Wünnewil-Flamatt	3'535.15	3'641.91	106.76
2308	Ueberstorf	3'441.03	3'546.96	105.93
2306	Tafers	3'353.00	3'457.60	104.60

*Variations entre 0 et 100 fr./hab.*

2022 Gletterens	3'333.77	3'425.10	91.33
2066 Chapelle	3'110.90	3'197.59	86.69
2054 Estavayer	3'382.01	3'466.34	84.32
2328 Granges	3'561.09	3'642.19	81.10
2053 Belmont-Broye	3'428.85	3'505.17	76.32
2295 Bösingen	3'555.33	3'627.59	72.25
2148 Riaz	3'471.98	3'535.00	63.02
2143 Morlon	3'651.86	3'714.38	62.52
2265 Kerzers	3'581.78	3'640.73	58.95
2321 Attalens	3'614.94	3'670.54	55.61
2149 La Roche	3'300.54	3'355.08	54.55
2211 Neyruz	3'579.59	3'626.08	46.49
2051 Delley-Portalban	3'694.97	3'723.65	28.67
2128 Châtel-sur-Montsalvens	3'768.09	3'792.88	24.79
2008 Châtillon	3'692.42	3'711.41	18.99
2163 Val-de-Charmey	3'891.16	3'909.75	18.59
2061 Auboranges	5'118.29	5'135.64	17.34
2043 Sévaz	3'962.50	3'970.04	7.54
2258 Fräschels	3'805.70	3'813.11	7.41
2206 Marly	3'591.91	3'599.04	7.13
2153 Sorens	4'412.44	4'418.43	5.98

Les diminutions du potentiel fiscal moyen par habitant (28 communes concernées) se situent au minimum à -18 fr. pour Cheyres-Châbles et au maximum à -2'696 fr. pour Greng. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations négatives croissantes :

*Variations entre 0 et -100 fr./hab.*

2055 Cheyres-Châbles	3'790.82	3'772.88	-17.94
2276 Ried bei Kerzers	3'879.16	3'858.82	-20.34
2250 Courgevaux	3'868.70	3'823.09	-45.61
2293 Düdingen	4'029.43	3'981.23	-48.20
2266 Kleinbösingen	4'286.57	4'219.49	-67.08
2275 Murten	4'242.32	4'166.96	-75.36
2305 Schmitten	3'946.37	3'868.71	-77.66
2125 Bulle	4'051.24	3'969.79	-81.45
2325 Châtel-Saint-Denis	4'275.89	4'176.20	-99.69

*Variations entre -100 et -1'000 fr./hab.*

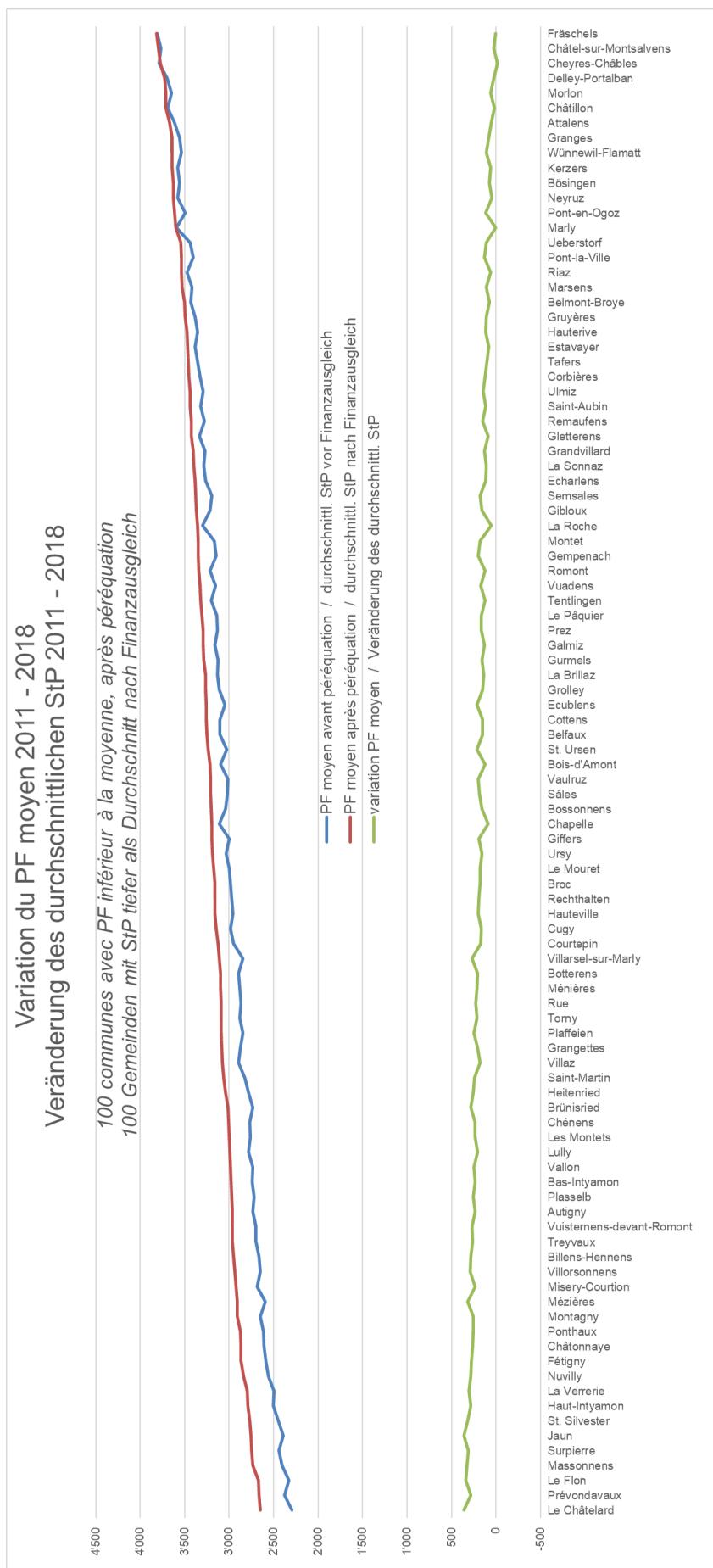
2208 Matran	4'511.02	4'409.94	-101.08
2196 Fribourg	4'345.41	4'226.87	-118.54
2284 Mont-Vully	4'927.29	4'708.04	-219.25
2183 Corminboeuf	4'746.29	4'518.87	-227.42
2174 Avry	5'013.71	4'732.96	-280.75
2216 Pierrafortscha	5'275.38	4'931.50	-343.88
2197 Givisiez	5'165.26	4'771.73	-393.53
2271 Meyriez	5'609.95	5'212.27	-397.69
2198 Granges-Paccot	5'304.60	4'902.79	-401.80
2274 Muntelier	6'070.43	5'555.77	-514.66
2130 Crésuz	9'651.75	9'051.93	-599.81
2228 Villars-sur-Glâne	6'660.49	6'054.92	-605.58

*Variations entre -1'000 et -3'000 fr./hab.*

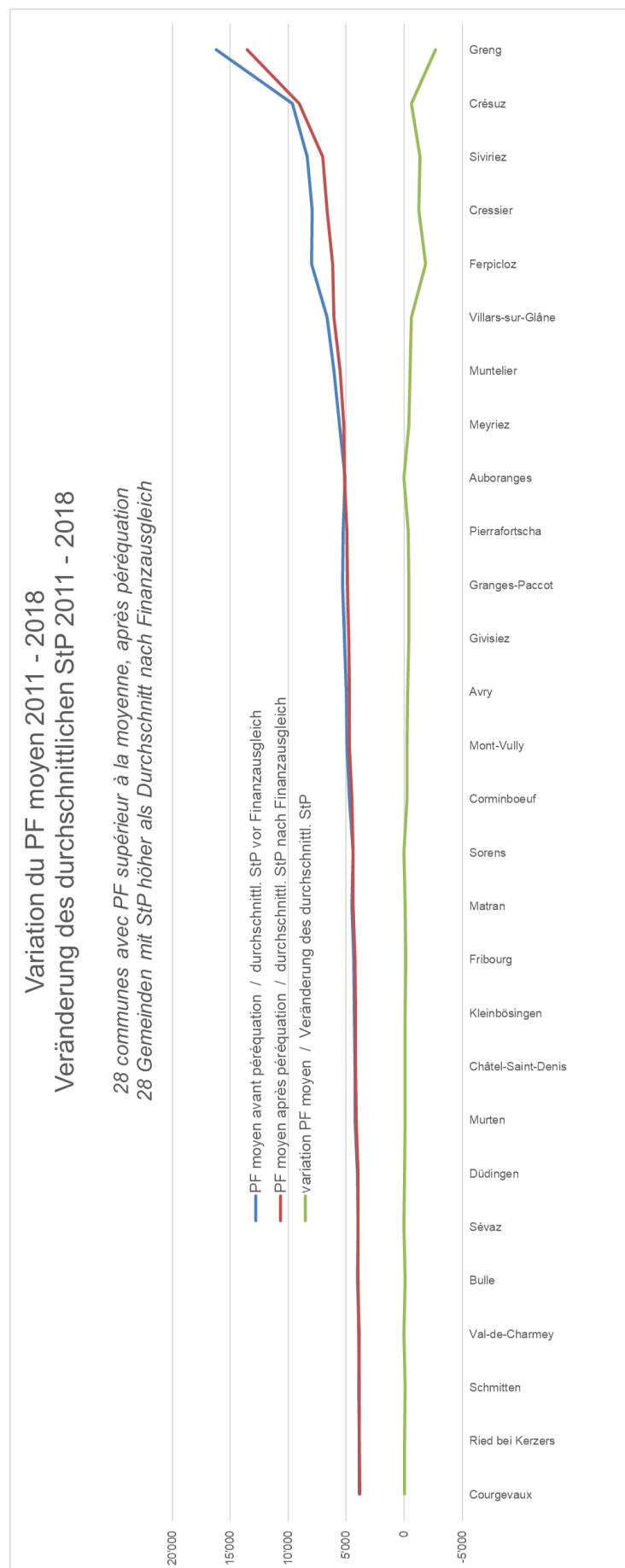
2257 Cressier	7'924.34	6'648.96	-1'275.38
2099 Siviriez	8'350.26	7'009.52	-1'340.74
2194 Ferpicloz	7'985.28	6'162.22	-1'823.06
2261 Greng	16'228.27	13'532.09	-2'696.18

Les deux graphiques ci-après illustrent ces effets.

**Graphique 1**



**Graphique 2**



### 2.3.2 Variation du potentiel fiscal en points d'indice IPF

Le rapport analyse parallèlement les effets de l'instrument des ressources sur l'indice du potentiel fiscal IPF (variations *avant/après péréquation*).

Les variations positives de l'IPF (103 communes concernées) se situent au maximum à 15,64 points pour Le Châtelard et au minimum à 0,07 point pour Sévaz. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations positives décroissantes :

#### *Variations supérieures à 10 points*

		IPF moyen / durchschnittliches StPI		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
2067	Le Châtelard	57.99	73.64	15.64
2138	Jaun	58.85	74.03	15.18
2337	Le Flon	59.13	73.80	14.67
2086	Massonnens	60.51	74.15	13.64
2303	St. Silvester	63.02	75.97	12.95
2044	Surpierre	62.87	75.60	12.74
2087	Mézières	62.83	75.18	12.35
2338	La Verrerie	64.10	76.31	12.21
2038	Prévondavaux	66.63	78.69	12.06
2121	Haut-Intyamon	67.05	78.23	11.18
2035	Nuvilly	65.94	77.01	11.07
2114	Villorsonnens	65.52	76.52	11.00
2063	Billens-Hennens	65.71	76.57	10.86
2016	Fétigny	66.08	76.81	10.73
2292	Brünisried	67.23	77.59	10.36
2068	Châtonnaye	68.78	78.78	10.00

**Variations entre 5 et 10 points**

2113	Vuisternens-devant-Romont	67.79	77.74	9.95
2226	Treyvaux	69.16	79.03	9.87
2217	Ponthaux	69.11	78.98	9.87
2029	Montagny	68.69	78.36	9.67
2230	Villarsel-sur-Marly	69.10	78.58	9.48
2300	Plasselb	70.49	79.79	9.31
2296	Heitenried	69.57	78.87	9.31
2045	Vallon	69.10	78.17	9.07
2272	Misery-Courtion	70.34	79.18	8.83
2299	Plaffeien	71.15	79.89	8.74
2162	Bas-Intyamon	71.00	79.61	8.61
2177	Chénens	70.78	79.35	8.57
2173	Autigny	72.25	80.77	8.51
2335	Saint-Martin	71.75	80.26	8.51
2050	Les Montets	71.90	80.38	8.48
2097	Rue	72.46	80.34	7.88
2027	Ménières	73.28	80.78	7.50
2115	Torny	74.28	81.67	7.40
2025	Lully	75.11	82.47	7.36
2079	Grangettes	74.28	81.59	7.32
2123	Botterens	75.25	82.32	7.08
2304	St. Ursen	75.07	82.11	7.04
2072	Ecublens	74.16	81.19	7.02
2137	Hauteville	76.10	82.82	6.71
2294	Giffers	76.60	83.16	6.56
2155	Vaulruz	76.83	83.38	6.55
2301	Rechthalten	77.60	84.12	6.53
2260	Gempenach	77.31	83.60	6.30
2152	Sâles	77.83	84.10	6.27
2117	Villaz	78.21	84.33	6.12
2124	Broc	78.37	84.41	6.04
2220	Le Mouret	78.91	84.89	5.98
2254	Courtepin	79.18	85.09	5.92
2336	Semsales	77.85	83.58	5.73
2089	Montet	79.10	84.72	5.62
2160	Vuadens	78.95	84.49	5.54
2011	Cugy	80.00	85.51	5.51
2145	Le Pâquier	79.87	85.21	5.34
2237	Prez	79.79	85.07	5.28
2323	Bossonnens	80.96	86.22	5.26
2262	Gurmels	80.77	85.95	5.18
2102	Ursy	80.76	85.89	5.13

*Variations entre 0 et 5 points*

2236	Gibloux	81.24	86.15	4.92
2186	Cottens	81.90	86.76	4.86
2200	Grolley	82.06	86.91	4.85
2175	Belfaux	82.05	86.81	4.77
2333	Remaufens	81.88	86.44	4.57
2278	Ulmiz	82.70	87.25	4.55
2234	La Brillaz	83.48	87.87	4.38
2259	Galmiz	84.44	88.60	4.16
2134	Grandvillard	83.80	87.88	4.08
2096	Romont	84.97	88.86	3.89
2238	Bois-d'Amont	85.80	89.67	3.87
2147	Pont-la-Ville	84.97	88.76	3.79
2129	Corbières	84.53	88.29	3.77
2307	Tentlingen	85.86	89.60	3.75
2041	Saint-Aubin	85.47	89.02	3.56
2233	Hauterive	85.81	89.35	3.54
2131	Echarlens	86.35	89.84	3.49
2122	Pont-en-Ogoz	85.69	89.16	3.47
2135	Gruyères	86.44	89.73	3.30
2235	La Sonnaz	87.01	90.30	3.29
2140	Marsens	86.83	90.01	3.18
2306	Tafers	87.31	90.44	3.13
2308	Ueberstorf	87.72	90.81	3.09
2309	Wünnewil-Flamatt	87.43	90.49	3.07
2066	Chapelle	89.81	92.63	2.82
2022	Gletterens	88.73	91.44	2.72
2054	Estavayer	89.85	92.33	2.48
2328	Granges	90.46	92.74	2.27
2053	Belmont-Broye	90.68	92.90	2.23
2295	Bösingen	91.54	93.58	2.04
2148	Riaz	92.30	94.11	1.81
2143	Morlon	92.69	94.46	1.77
2149	La Roche	93.56	95.22	1.66
2265	Kerzers	93.03	94.68	1.65
2321	Attalens	93.26	94.80	1.53
2211	Neyruz	94.43	95.72	1.29
2061	Auboranges	97.22	98.12	0.89
2051	Delley-Portalban	96.56	97.29	0.73
2128	Châtel-sur-Montsalvens	96.94	97.59	0.65
2163	Val-de-Charmey	97.56	98.08	0.52
2008	Châtillon	97.61	98.13	0.52
2153	Sorens	98.73	99.09	0.36
2258	Fräschels	99.14	99.34	0.20
2206	Marly	99.32	99.51	0.19
2043	Sévaz	99.12	99.19	0.07

Les diminutions de l'IPF (25 communes concernées) se situent au minimum à -0,48 point pour Cheyres-Châbles et au maximum à -29,10 points pour Siviriez. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par diminutions croissantes :

*Variations entre 0 et -10 points*

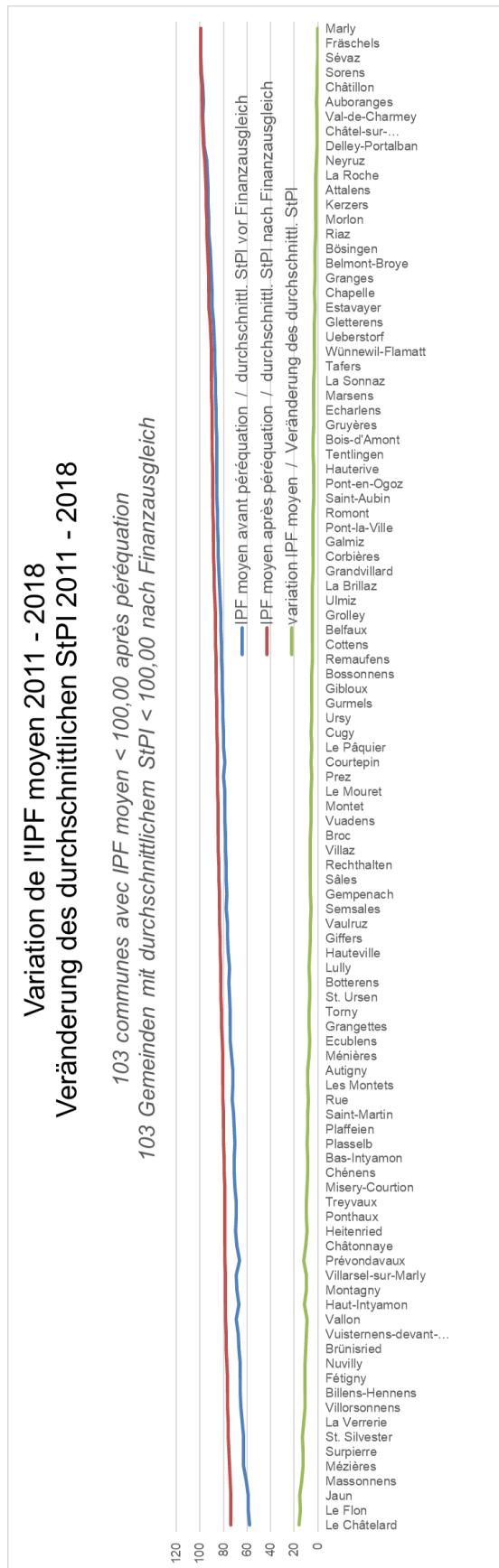
2055	Cheyres-Châbles	102.12	101.65	-0.48
2276	Ried bei Kerzers	102.48	101.96	-0.52
2293	Düdingen	105.66	104.47	-1.19
2250	Courgevaux	105.74	104.51	-1.23
2266	Kleinbösingen	107.99	106.45	-1.54
2275	Murten	108.76	107.00	-1.77
2305	Schmitteren	109.40	107.41	-1.99
2125	Bulle	110.11	108.09	-2.02
2208	Matran	111.44	109.22	-2.23
2325	Châtel-Saint-Denis	112.13	109.78	-2.35
2196	Fribourg	114.23	111.45	-2.77
2284	Mont-Vully	126.16	121.70	-4.46
2183	Corminboeuf	127.31	122.51	-4.80
2174	Avry	133.37	127.77	-5.60
2130	Crésuz	171.96	165.68	-6.28
2216	Pierrafortscha	140.06	133.51	-6.54
2271	Meyriez	145.28	138.20	-7.08
2198	Granges-Paccot	151.43	143.85	-7.58
2197	Givisiez	146.36	138.74	-7.62
2274	Muntelier	160.40	151.90	-8.50
2228	Villars-sur-Glâne	170.52	161.32	-9.19

*Variations inférieures à -10 points*

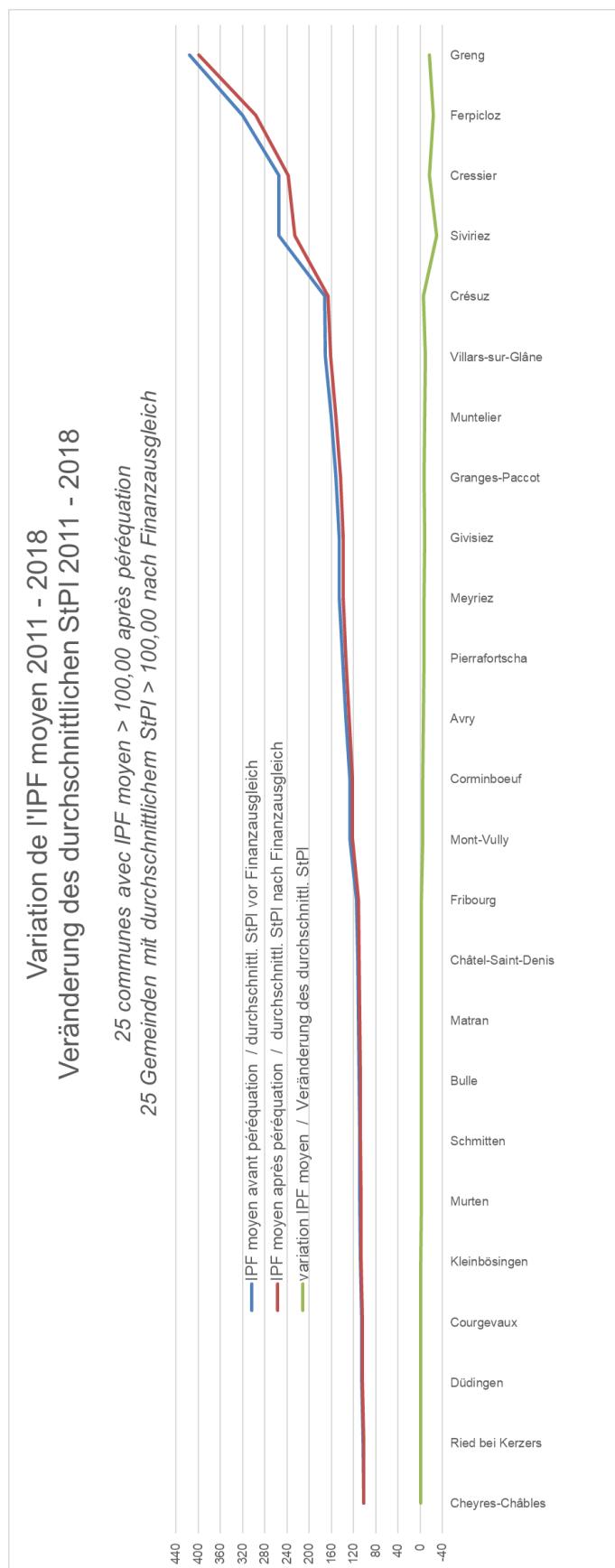
2257	Cressier	254.54	237.88	-16.66
2261	Greng	416.14	399.43	-16.71
2194	Ferpicloz	320.35	296.46	-23.89
2099	Siviriez	254.53	225.43	-29.10

Les graphiques 3 et 4 ci-après illustrent ces effets.

**Graphique 3**



**Graphique 4**



## 2.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des ressources

La performance générale du système repose sur les éléments précisés à l'article 20 LPFI qui doivent faire l'objet de l'évaluation périodique :

Art. 20 Évaluation périodique

**<sup>1</sup> Le système de péréquation institué par la présente loi est soumis tous les quatre ans à une évaluation, la première devant avoir lieu au plus tard après trois ans d'application. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.**

Les constats suivants peuvent être ressortis des données analysées pour les péréquations 2011 à 2021, en parallèle pour les variations des potentiels fiscaux de 2011 à 2018.

### 2.4.1 Pertinence des critères et pondération

L'instrument des ressources est fondé sur le potentiel fiscal des communes, potentiel basé sur huit types d'impôts. La souplesse du système offre quatre leviers de manœuvre permettant d'ajuster l'effet de solidarité entre les communes à fort potentiel fiscal et celles disposant d'un potentiel moindre.

#### 2.4.1.1 Ajout d'un nouvel impôt ou d'autres types de ressources

La question avait déjà été posée lors de la première évaluation. Les huit types d'impôts actuellement retenus sont ceux qui procurent l'essentiel des ressources des communes. De plus, ils ont l'avantage de fournir un rendement structurel, à savoir un rendement stable sans fortes variations d'une année à l'autre.

La prise en compte d'autres types de ressources non fiscales provenant généralement du patrimoine financier (rendement d'immeubles, ports, droit d'eau, etc.) aurait pour inconvénient qu'elles ne font pas l'objet de statistiques officielles, mais seraient extraites des comptabilités communales. Les conditions préétablies d'utiliser des données objectives, non manipulables et officielles ne seraient dès lors pas respectées.

La sélection des huit types d'impôts reste aujourd'hui encore pertinente.

#### 2.4.1.2 Pondération des critères

L'IPF est constitué des huit indices partiels qui correspondent aux huit impôts retenus. La pondération des huit indices est déterminée en fonction du poids de chaque impôt spécifique par rapport à l'ensemble des ressources. Cette pondération est cohérente et logique car elle ne fixe pas arbitrairement des pondérations sans lien avec le type d'impôt.

#### 2.4.1.3 Modification du volume des ressources

Le montant de l'instrument des ressources est fixé à 2,5% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes et fondé sur les huit impôts de la dernière année prise en compte (art. 6 LPFI). Le lien entre le montant à calculer et l'évolution des ressources fiscales est pertinent car il confirme le caractère dynamique du système péréquatif.

Une modification à la hausse de ce montant (augmentation du pourcentage) aurait pour effet un renforcement de l'effort de solidarité, mais avec les conséquences suivantes :

- > Premièrement, la péréquation des ressources étant une péréquation horizontale, la hausse de son volume impacte les communes contributrices déjà sollicitées au profit des communes bénéficiaires.

- > Deuxièmement, en référence à l'article 14 LPFI et sans modification légale, l'augmentation du montant des ressources implique une augmentation dans la même proportion de la contribution du canton à la péréquation des besoins, cette dernière étant fixée 50% du montant des ressources.

#### 2.4.1.4 *Modification de la puissance des formules*

Les formules qui déterminent la répartition du montant à payer entre les communes contributrices, respectivement du montant à recevoir entre les communes bénéficiaires, sont indépendantes. Cela signifie que l'intensité de l'effet péréquatif entre ces deux catégories de communes peut être modifiée pour l'une sans conséquence pour l'autre ; en cas de modification d'une des formules, l'effort de solidarité ne varierait qu'entre les communes du groupe concerné.

Le législateur a fixé un effet péréquatif linéaire pour les deux groupes de communes, à savoir une répartition proportionnelle tenant compte de l'indice IPF et de la population (une puissance  $\kappa = 1$  affectée à l'IPF dans la formule de répartition). Pour les communes contributrices, une modification de la puissance à la hausse aurait pour effet d'augmenter la contribution des communes ayant un IPF plus élevé en faveur de celles ayant un IPF moins élevé (mais toujours supérieur à 100 points). De même pour les communes bénéficiaires, les communes ayant un IPF faible recevraient un montant plus important au détriment des communes ayant un IPF plus élevé (mais toujours inférieur à 100 points).

La décision d'une modification de l'effort de solidarité par la variation de la puissance des formules appartient au législateur.

#### 2.4.2 Stabilité de l'instrument des ressources

En raison de la prise en compte de trois années successives pour déterminer le potentiel fiscal moyen de chaque commune, les effets de variations individuelles des ressources restent modérés. En effet, une forte augmentation de ressources ne sera prise en compte que pour un tiers dans la péréquation la première année, puis pour deux tiers, enfin en totalité dès la troisième année. Par ailleurs, le décalage entre les années fiscales prises en compte et l'année de la péréquation concernée permet aux communes qui connaissent de fortes variations fiscales d'anticiper leurs effets à terme.

De manière générale, la stabilité de la péréquation des ressources se confirme aussi dans l'évolution des montants, proportionnelle à l'évolution du potentiel fiscal. Le tableau ci-dessous récapitule ces données entre 2011 et 2021 :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
montant de la péréquation des ressources	24'483'781	25'136'786	25'231'583	25'635'584	26'381'711	27'822'049	28'631'857	29'611'361	29'688'653	30'664'234	31'618'375
potentiel fiscal de l'ensemble des communes	979'351'240	1'005'471'442	1'009'263'320	1'025'423'360	1'055'268'458	1'112'881'946	1'145'274'266	1'184'454'458	1'187'546'118	1'226'569'356	1'264'735'009
variation annuelle		2.67%	0.38%	1.60%	2.91%	5.46%	2.91%	3.42%	0.26%	3.29%	3.11%
variation annuelle moyenne 2011-2021											2.91%

### 2.5 Péréquation des ressources : Conclusion de l'évaluation

Constatant que les objectifs de la loi sont atteints, au même titre que lors de la première évaluation, l'instrument des ressources ne nécessite pas en l'état d'interventions susceptibles d'en améliorer sa performance ni son efficience. Comme indiqué dans les résultats constatés, toute modification proposée doit garantir que les conditions préalables soient respectées et en déterminer les conséquences financières, en premier lieu pour les communes contributrices, pour les communes bénéficiaires, mais également pour l'État.

### 3 Péréquation des besoins

La péréquation des besoins est l'instrument qui vise le volet des dépenses communales. Pour mesurer les différences entre les communes, on ne définit pas directement des dépenses à prendre en compte, mais des besoins, partant du principe que les besoins génèrent des dépenses. Comme pour la péréquation des ressources, il s'agit de fixer l'indicateur, le volume financier affecté à cet instrument, le financement de celui-ci, les communes bénéficiaires et le montant attribué à chacune d'elles.

#### 3.1 Objectif, indice ISB et montant

L'article 9 LPFI définit l'objectif de cet instrument :

Art. 9      Objectif

**<sup>1</sup> La péréquation des besoins a pour objectif de compenser partiellement les besoins financiers des communes évalués au moyen d'un indice synthétique des besoins.**

Les besoins sont mesurés par six critères pour lesquels des statistiques sont disponibles pour toutes les communes :

- > densité de la population
- > taux d'emploi
- > croissance démographique
- > personnes âgées de 80 ans et plus
- > enfants en âge de scolarité obligatoire (de 4 à 14 ans)
- > enfants âgés de moins de 4 ans

Ces critères ont un rapport direct avec neuf tâches communales engendrant des dépenses spécifiques (art. 11 LPFI) :

<u>six critères</u>		<u>comptes dépendances</u>	<u>neuf tâches communales</u>
<b>densité de la population</b> population / surface du territoire	<b>DPOP</b>	1 6 58	ordre public (1/3) transports et communications (1/3) aide sociale
<b>taux d'emploi</b> nombre d'EPT* / population	<b>TE</b>	1 6	ordre public (1/3) transports et communications (1/3)
<b>croissance démographique</b> croissance de la population sur 10 ans	<b>CRPOP</b>	1 6	ordre public (1/3) transports et communications (1/3)
<b>personnes âgées de 80 ans et plus</b> population 80 ans et plus / population totale	<b>PA80</b>	41/57 44	établissements médico-sociaux soins ambulatoires
<b>enfants en âge de scolarité obligatoire</b> enfants 4-14 ans / population totale	<b>SCOB</b>	cycle scolaire obligatoire 20 21 22	école enfantine écoles primaire et secondaire, y.c. transports scol. écoles spécialisées
<b>enfants âgés de moins de 4 ans</b> enfants 0-4 ans / population totale	<b>PENF</b>	54	structures d'accueil extrafamilial de jour

\* EPT = nombre de places de travail déterminées en équivalents plein-temps

Les données de chacun des indicateurs sont transformées afin de calculer six indices partiels. L'addition des indices partiels détermine l'indice synthétique des besoins (ISB). L'ISB de l'ensemble des communes correspond à 100,00 points ; les communes disposant d'un indice supérieur à 100,00

points ont des besoins pris en compte supérieurs à la moyenne, respectivement inférieurs pour les communes en-dessous de cette moyenne.

Le poids de chaque critère des besoins est déterminé en fonction des dépenses communales représentatives du besoin considéré (art. 13 LPFI). Les dépenses prises en compte pour le calcul des pondérations sont les charges nettes de l'ensemble des communes sur les trois derniers exercices comptables correspondant aux années de référence ; ainsi les charges d'une commune n'influencent pas spécifiquement le calcul de son propre ISB.

Pour rappel, l'instrument des besoins a fait l'objet de modifications lors de la première évaluation, par l'ajout d'un sixième indice partiel, par le remplacement de données statistiques quinquennales par une statistique annualisée et par la révision de la pondération des indices partiels.

- > Le critère de causalité de la petite enfance (PENF), soit les enfants âgés de moins de 4 ans en proportion de la population a été ajouté à la suite de la première évaluation de performance du système péréquatif. La tâche *Structures d'accueil extrafamilial de jour* (groupe de comptes 54) est ainsi également prise en compte, en lien avec ce nouveau critère.
- > Le nombre de places de travail, déterminées en équivalents plein-temps (EPT) fait l'objet d'une statistique annualisée. Les données précédentes n'étaient mises à jour que tous les cinq ans.
- > Avant la première évaluation, les dépenses du groupe fonctionnel *1 Ordre public et 6 Transports et communications* étaient utilisées pour trois critères et comptées trois fois dans leur totalité, favorisant les dépenses techniques (routes et transports publics) au détriment des besoins dits sociaux. Conformément à la recommandation du groupe de travail ayant œuvré lors de la première évaluation, cette particularité a été abandonnée : pour les trois critères concernés, les dépenses des tâches de référence ne sont comptées que pour un tiers.

Ces modifications ont été intégrées dès le calcul de la péréquation financière intercommunale pour l'année 2019.

À l'instar de la péréquation des ressources, les critères de la péréquation des besoins se réfèrent aux données statistiques des trois années de référence les plus récentes connues.

Les articles 14 et 15 LPFI fixent le montant de l'instrument des besoins et son financement :

Art. 14      Somme à répartir au titre de la péréquation des besoins

**<sup>1</sup> La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond à 50% du montant de la somme annuelle à répartir au titre de la péréquation des ressources.**

Art. 15      Financement

**<sup>1</sup> La somme à répartir au titre de la péréquation des besoins est financée par l'Etat.**

La péréquation des besoins est un système vertical : elle est entièrement financée par le canton au profit de toutes les communes fribourgeoises. Le montant mis à disposition annuellement est évolutif du fait qu'il correspond à la moitié du montant affecté à la péréquation des ressources.

La formule de répartition entre les communes est progressive : l'ISB est élevé à une puissance  $\kappa = 4$ , répartissant ainsi le montant de manière progressive au profit des communes ayant des besoins plus importants.

### 3.2 Méthode d'analyse : Effet des montants reçus sur le potentiel fiscal

Il est important de rappeler que, à l'instar de l'objectif de la péréquation des ressources, la loi sur la péréquation financière ne fixe pas d'objectif quantifié pour les besoins. Il s'agit d'améliorer la situation de toutes les communes avec les moyens mis à disposition, correspondant en l'occurrence à la moitié du montant des ressources.

En comparaison de l'analyse de performance de la péréquation des ressources, l'analyse de la performance de l'instrument des besoins ne peut pas s'appuyer sur les dépenses de référence, par commune et par habitant, liées aux six critères retenus. En effet, les dépenses consenties par les communes pour les tâches référencées contiennent des montants librement décidés par elles, sans lien direct avec le besoin concerné.

Par contre, il s'avère pertinent de mettre en relation les montants reçus par chacune des communes au titre de l'instrument des besoins avec leur potentiel fiscal : En quoi la péréquation des besoins améliore la situation financière des communes ? Globalement, quel est l'impact de l'instrument des besoins dans le système de solidarité financière entre communes ?

En adéquation avec la péréquation des ressources, la méthode d'analyse de performance consiste à déterminer le montant reçu, calculé en francs par habitant et en points de potentiel fiscal :

- > La péréquation corrige le potentiel fiscal de l'année 2011 à la hausse avec le montant des besoins de chaque commune reçu en 2011 ; ce montant est déterminé en fonction de l'ISB.
- > Pour rappel, le calcul des ISB est fondé sur des données statistiques décalées de 4 à 2 ans en raison de leur disponibilité. Par exemple, l'ISB 2011 se base sur les données comptables (pour les dépenses) et les données statistiques disponibles les plus récentes, à savoir 2007, 2008 et 2009 :

	année de péréquation - instrument des besoins												
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
années comptables et statistiques	2007												
	2008	2008											
	2009	2009	2009										
	2010	2010	2010	2010									
	2011	2011	2011	2011	2011								
						2012							
						2012	2013						
						2012	2013	2014					
						2012	2013	2014	2015				
						2012	2013	2014	2015	2015			
						2012	2013	2014	2015	2016			
						2012	2013	2014	2015	2016	2016		
						2012	2013	2014	2015	2016	2017		
						2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017	
						2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
						2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
						2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020
						2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2021

Pour cette nouvelle évaluation, l'analyse de la performance de la péréquation des besoins se focalise sur les années 2019 (première année intégrant les modifications du système suite à la première évaluation) et 2020 (année la plus récente dont le potentiel fiscal peut être déterminé). La démarche consiste à prendre en compte les montants reçus au titre de la péréquation des besoins, par commune et par habitant, conformément aux ordonnances sur la péréquation financière intercommunale (OPFI 2019 et 2020 ; RSF 142.11) et à mesurer leur effet en points de potentiel fiscal de référence.

L'analyse permet de ressortir les résultats annuels pour les années 2019 et 2020. Le potentiel fiscal ayant été calculé pour ces deux années dans la péréquation financière intercommunale 2023, tenant compte des fusions réalisées jusqu'à cette année, le nombre de communes de référence pour cette évaluation est de 126, étant entendu que l'analyse de performance intègre les données des anciennes communes dans les nouvelles communes effectives.

### 3.3 Résultats pour l'ensemble des communes

Le montant consacré à la péréquation des besoins a évolué dans les mêmes proportions que celui des ressources entre 2011 (12,24 mio fr.) et 2021 (15,81 mio fr.), du fait de leur lien fixé dans la législation. Sans référence directe aux charges communales, il est toutefois intéressant de se pencher sur le montant de cet instrument en proportion des charges nettes de références utilisés pour les critères des besoins ainsi que des charges totales des communes. Il en ressort le tableau suivant :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
montant de la péréquation des besoins	12'241'891	12'568'393	12'615'792	12'817'791	13'190'856	13'911'025	14'315'928	14'805'681	14'844'326	15'332'117	15'809'188
total des charges nettes de référence	499'264'131	525'058'785	541'906'719	573'802'275	596'992'312	573'012'881	596'186'071	628'972'234	639'173'032	648'134'166	673'605'394
total des charges communales	1'392'004'230	1'436'942'749	1'484'032'363	1'510'982'419	1'576'927'536	1'579'966'059	1'638'860'862	1'674'250'630	1'688'564'804	1'660'867'737	1'702'691'345
% charges de référence / charges totales	35.87%	36.54%	36.52%	37.98%	37.86%	36.27%	36.38%	37.57%	37.85%	39.02%	39.56%
en moyenne 2011 à 2021											<b>38,33%</b>
% montant des besoins / charges de référence	2.45%	2.39%	2.33%	2.23%	2.21%	2.43%	2.40%	2.35%	2.32%	2.37%	2.35%
en moyenne 2011 à 2021											<b>2,29%</b>

Entre 2011 et 2021, les charges nettes communales de référence représentent en moyenne 38,33% des charges communales totales (entre 35,87% au minimum et 39,56% au maximum). Cela signifie que les dépenses de référence, en relation avec les critères des besoins, représentent plus d'un tiers des charges communales totales. Parallèlement et pour la même période, le montant octroyé au titre de l'instrument des besoins correspond en moyenne à 2,29% des charges nettes de référence (entre 2,21% et 2,45%).

#### 3.3.1 Effet de l'instrument des besoins en francs par habitant

Le montant moyen perçu au titre de péréquation des besoins par les 126 communes fribourgeoises est de 46,15 francs par habitant en 2019, respectivement de 47,12 francs par habitant en 2020. À relever que le montant médian<sup>4</sup> se situe pour ces deux années à un peu plus de 43 francs par habitant.

montants reçus en fr./hab.	2019	2020
	nombre de communes	
< 30	16	17
30 - 40	32	26
40 - 50	38	44
50 - 60	22	23
60 - 70	12	14
70 - 100	5	1
> 100	1	1
	126	126

Pour ces deux années, une seule commune reçoit un montant inférieur à 10 francs par habitant (env. 9 fr./hab.) ; de même une seule commune perçoit un montant supérieur à 100 francs par habitant (106 fr./hab. en 2019, respectivement 112 fr./hab. en 2020).

<sup>4</sup> Le montant médian ou la médiane est le seuil qui répartit de manière identique le nombre de communes recevant un montant par habitant inférieur (63 communes) et supérieur (63 communes) à ce montant.

### 3.3.2 Effet de l'instrument des besoins en points de potentiel fiscal

Pour toutes les communes, la péréquation des besoins a un effet positif. On peut alors déterminer l'impact des montants perçus en fonction du potentiel fiscal :

montants reçus en points PF	2019		2020	
	nombre de communes			
< 0,50	7		6	
0,50 - 1,00	38		33	
1,00 - 1,50	43		46	
1,50 - 2,00	29		33	
2,00 - 2,50	6		6	
> 2,50	3		2	
	126		126	

L'effet moyen est de 1,11 point de potentiel fiscal en 2019 et de 1,20 point en 2020. L'effet minimal se situe à 0,15 point en 2019, à 0,20 point en 2020. L'effet maximal correspond à 3,35 points de potentiel fiscal en 2019, respectivement de 3,73 points en 2020.

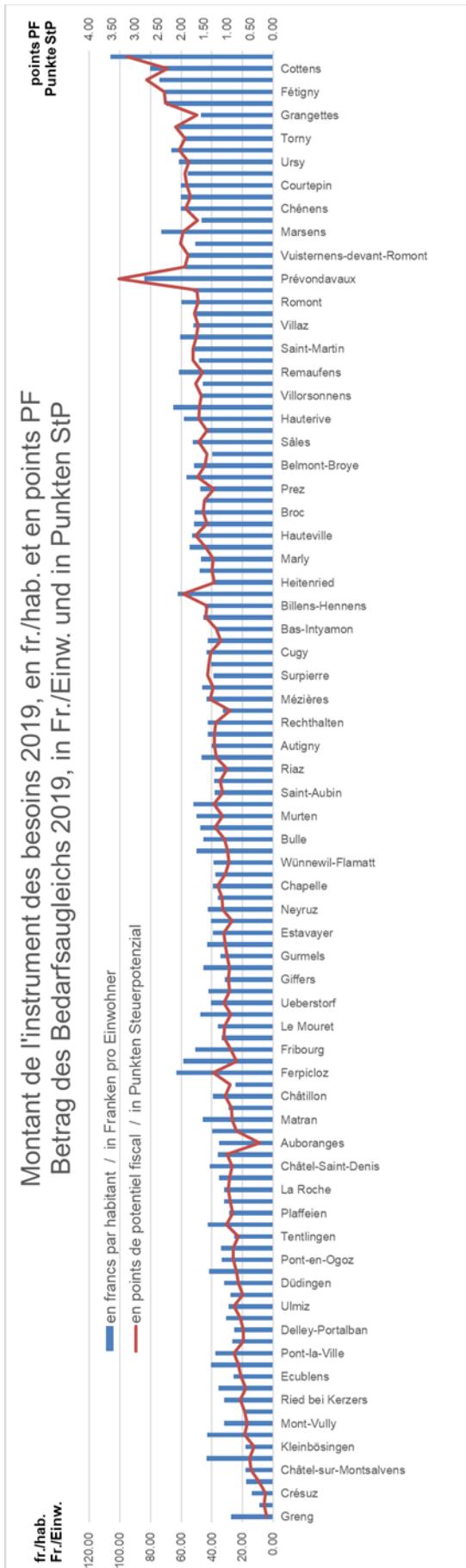
Le tableau suivant reprend, pour les années 2019 et 2020, l'ensemble des résultats, en francs par habitant et en points de potentiel fiscal (le tableau est présenté selon l'ordre croissant des points de potentiel fiscal de l'année 2020). Les deux graphiques qui suivent le tableau illustrent les effets comparatifs par commune, en francs par habitant et en potentiel fiscal.

moyenne / Durchschnitt	montant de l'instrument des besoins / Betrag des Bedarfsausgleichs			
	2019		2020	
	fr./hab. Fr./Einw.	points PF Punkten StP	fr./hab. Fr./Einw.	points PF Punkten StP
moyenne / Durchschnitt	46.16	1.11	47.12	1.20
2261 Greng	27.41	0.15	26.34	0.20
2230 Villarsel-sur-Marly	8.95	0.20	8.67	0.20
2130 Crésuz	13.79	0.17	17.79	0.23
2216 Pierrafortscha	17.73	0.30	15.25	0.25
2128 Châtel-sur-Montsalvens	18.08	0.48	15.93	0.43
2043 Sévaz	43.50	0.52	32.55	0.44
2266 Kleinbösingen	18.18	0.42	22.94	0.52
2274 Muntelier	42.99	0.62	40.47	0.59
2284 Mont-Vully	31.84	0.57	31.99	0.59
2300 Plasselb	19.00	0.62	18.27	0.61
2276 Ried bei Kerzers	31.83	0.72	26.95	0.62
2271 Meyriez	35.49	0.59	31.89	0.63
2072 Ecublens	26.04	0.70	22.69	0.64
2174 Avry	40.56	0.76	42.77	0.68
2147 Pont-la-Ville	37.77	0.86	29.81	0.69
2258 Fräschels	26.72	0.65	27.68	0.69
2051 Delley-Portalban	25.42	0.65	29.62	0.74
2163 Val-de-Charmey	30.79	0.72	31.55	0.77
2278 Ulmiz	29.30	0.85	29.20	0.81
2295 Bösingen	27.78	0.66	32.13	0.82

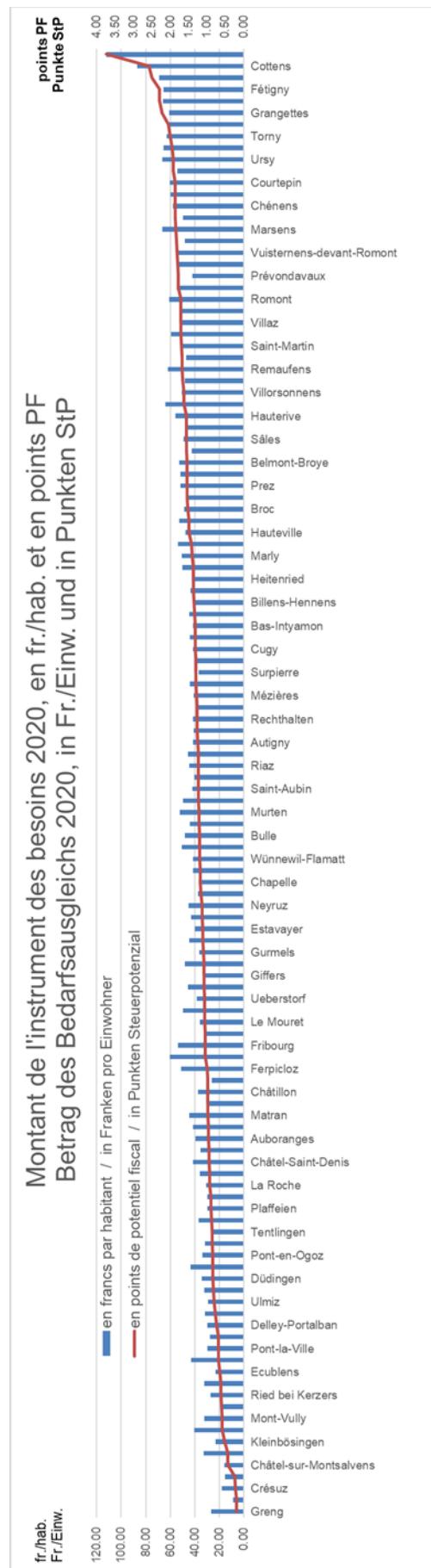
2293	Düdingen	31.97	0.75	34.06	0.84
2183	Corminboeuf	41.66	0.80	43.58	0.84
2122	Pont-en-Ogoz	33.71	0.87	33.58	0.85
2265	Kerzers	34.09	0.86	31.75	0.85
2307	Tentlingen	25.54	0.75	26.15	0.86
2143	Morlon	42.51	1.01	36.93	0.88
2299	Plaffeien	28.57	0.88	29.31	0.89
2200	Grolley	32.01	0.93	29.55	0.89
2149	La Roche	32.04	0.97	30.55	0.92
2129	Corbières	35.25	0.96	35.80	0.93
2325	Châtel-Saint-Denis	41.57	0.90	41.47	0.94
2235	La Sonnaz	35.92	1.01	35.17	0.94
2061	Auboranges	35.36	0.30	39.30	0.96
2153	Sorens	39.71	0.80	41.31	0.96
2208	Matran	45.92	0.90	44.40	0.97
2089	Montet	29.27	0.92	30.23	0.98
2008	Châtillon	39.26	1.04	37.14	0.98
2303	St. Silvester	24.64	0.93	25.75	0.98
2194	Ferpicloz	63.14	1.30	50.90	0.99
2228	Villars-sur-Glâne	58.71	0.80	60.16	1.04
2196	Fribourg	50.96	0.92	53.68	1.04
2292	Brünisried	33.54	1.07	32.58	1.05
2220	Le Mouret	36.19	1.05	35.66	1.07
2197	Givisiez	47.74	0.93	49.33	1.07
2308	Ueberstorf	40.48	1.07	38.28	1.07
2250	Courgevaux	42.45	0.96	45.26	1.07
2294	Giffers	31.48	0.98	33.02	1.07
2198	Granges-Paccot	45.58	0.94	47.76	1.08
2262	Gurmels	34.60	1.00	36.05	1.09
2055	Cheyres-Châbles	42.90	1.05	44.67	1.11
2054	Estavayer	39.44	1.08	39.62	1.11
2305	Schmitten	40.61	0.90	43.05	1.12
2211	Neyruz	42.76	1.10	45.10	1.14
2097	Rue	36.11	1.12	37.15	1.16
2066	Chapelle	39.26	1.21	36.65	1.18
2306	Tafers	37.83	1.04	41.19	1.18
2309	Wünnewil-Flamatt	38.81	0.97	41.33	1.19
2257	Cressier	50.18	0.99	50.63	1.20
2125	Bulle	45.43	1.06	47.76	1.21
2131	Echarlens	47.52	1.26	43.70	1.21
2275	Murten	49.83	1.10	52.02	1.21
2328	Granges	52.01	1.29	49.52	1.23
2041	Saint-Aubin	38.26	1.09	41.91	1.23
2238	Bois-d'Amont	38.41	1.15	40.24	1.24
2148	Riaz	38.23	1.01	44.39	1.24
2135	Gruyères	46.73	1.24	45.30	1.24
2173	Autigny	40.33	1.28	41.45	1.25
2155	Vaulruz	42.49	1.28	40.90	1.26
2301	Rechthalten	42.57	1.26	41.55	1.27
2304	St. Ursen	32.74	0.94	37.89	1.27
2087	Mézières	43.27	1.37	41.04	1.29
2336	Semsales	46.16	1.31	44.03	1.30
2044	Surpierre	38.84	1.43	36.76	1.30
2068	Châtonnaye	40.73	1.40	37.90	1.30

2011	Cugy	43.40	1.36	41.36	1.31
2134	Grandvillard	42.56	1.14	43.99	1.32
2162	Bas-Intyamon	37.43	1.23	41.15	1.32
2123	Botterens	45.65	1.47	44.20	1.33
2063	Billens-Hennens	44.64	1.45	40.44	1.36
2045	Vallon	62.39	1.97	43.41	1.36
2296	Heitenried	39.70	1.28	42.60	1.37
2022	Gletterens	47.89	1.33	50.19	1.37
2206	Marly	47.26	1.30	50.75	1.41
2145	Le Pâquier	54.72	1.47	53.65	1.41
2137	Hauteville	52.87	1.68	47.60	1.49
2236	Gibloux	51.49	1.45	52.35	1.50
2124	Broc	51.29	1.52	48.61	1.52
2226	Treyvaux	45.31	1.50	46.05	1.53
2237	Prez	47.59	1.29	51.54	1.54
2234	La Brillaz	56.39	1.64	51.78	1.55
2053	Belmont-Broye	51.75	1.49	52.81	1.55
2121	Haut-Intyamon	39.96	1.44	42.39	1.55
2152	Sâles	52.65	1.63	49.24	1.55
2099	Siviriez	43.97	1.45	47.23	1.56
2233	Hauterive	58.21	1.62	55.56	1.56
2321	Attalens	65.00	1.61	63.81	1.62
2114	Villorsonnens	47.07	1.57	50.64	1.63
2272	Misery-Courtion	46.13	1.69	48.19	1.66
2333	Remaufens	61.69	1.54	61.76	1.67
2338	La Verrerie	48.18	1.75	46.92	1.68
2335	Saint-Martin	51.18	1.74	51.62	1.69
2160	Vuadens	60.62	1.67	59.03	1.71
2117	Villaz	52.19	1.64	51.72	1.71
2029	Montagny	51.14	1.71	50.37	1.71
2096	Romont	59.87	1.64	60.57	1.72
2050	Les Montets	52.07	1.66	54.56	1.78
2038	Prévondavaux	84.03	3.35	41.64	1.78
2086	Massonnens	57.54	1.93	54.66	1.79
2113	Vuisternens-devant-Romont	56.76	1.86	54.16	1.82
2138	Jaun	50.74	2.02	47.98	1.84
2140	Marsens	72.77	1.96	66.55	1.85
2035	Nuvilly	46.89	1.65	49.44	1.86
2177	Chénens	60.46	1.90	57.97	1.86
2175	Belfaux	60.38	1.80	59.64	1.86
2254	Courtepin	60.32	1.88	60.53	1.87
2067	Le Châtelard	55.64	1.92	54.26	1.92
2102	Ursy	61.42	1.83	66.33	1.92
2323	Bossonnens	66.46	2.04	65.41	1.96
2115	Torny	58.64	1.91	62.71	2.00
2025	Lully	61.72	2.12	61.70	2.06
2079	Grangettes	47.21	1.66	60.63	2.22
2217	Ponthaux	69.72	2.34	66.00	2.29
2016	Fétigny	71.58	2.37	65.60	2.29
2337	Le Flon	74.39	2.75	68.98	2.49
2186	Cottens	80.43	2.31	86.90	2.58
2027	Ménières	106.20	3.17	112.00	3.73

Graphique 5



Graphique 6



### 3.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des besoins

À l'instar de l'analyse effectuée pour la péréquation des ressources, la performance de l'instrument des besoins se réfère également à l'article 20 LPFI. Pour rappel :

Art. 20 Évaluation périodique

**<sup>1</sup> Le système de péréquation institué par la présente loi est soumis tous les quatre ans à une évaluation, la première devant avoir lieu au plus tard après trois ans d'application. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.**

#### 3.4.1 Pertinence des variables de gestion

Outre le choix des tâches prises en compte, la péréquation des besoins est fondée sur quatre variables de gestion : les critères de causalité exprimant les besoins par tâches, la pondération de ces critères dans l'ISB, le montant disponible et la formule de répartition.

##### 3.4.1.1 Critères de causalité

Basé sur neuf tâches groupées en six catégories, le système de calcul de la péréquation des besoins utilise six critères de causalité. Dans le cadre de l'analyse de performance, les effets d'un regroupement des deux critères liés à l'enfance ont été étudiés.

Introduit lors du calcul de la péréquation 2019, le critère de causalité de la petite enfance (PENF – proportion des enfants âgés de 0 à 4 ans) a un poids de 3,02% dans l'indice des besoins pour l'année 2020. Son regroupement avec le critère de causalité de la scolarité obligatoire (SCOB – proportion des enfants en âge de scolarité obligatoire), dont le poids dans l'indice des besoins est de 53,80%, résulterait en un indice unique relatif à l'enfance, faisant miroir à l'indice relatif aux personnes âgées (PA80 – proportion des personnes âgées de 80 ans et plus).

Le poids de ce critère unique relatif à l'enfance (ENF) dans l'indice des besoins serait de 56,82% pour 2020. Ce regroupement aurait l'avantage de simplifier le système de calcul mais aurait un impact sur le résultat de la péréquation déterminé, pour chaque commune, par le gain ou la perte d'influence de chacun des critères PENF et SCOB en fonction de leurs poids respectifs.

On observe ainsi que les communes dans lesquelles la proportion des enfants en scolarité obligatoire est élevée alors que la proportion d'enfants de moins de 4 ans est faible seraient pénalisées par le regroupement des deux critères. À l'inverse une proportion d'enfants de moins de 4 ans élevée couplée à une proportion d'enfants en scolarité obligatoire plus faible serait avantageux.

	population 2018			ISB partiel SCOB 2020	ISB partiel PENF 2020	ISB total 2020	ISB partiel ENF	ISB total 2020	écart ISB 2020	écart péréquation besoins	
	Total	0 - 4 ans en %	4 - 14 ans en %				0 - 14 ans	0 - 14 ans		avec/sans regroupement	en fr.
Canton	318'514	4.42%	12.22%	53.80	3.02	100.00	56.82	100.00			
Marsens	1'909	3.93%	15.03%	69.67	2.80	112.43	68.04	108.00	-4.43	-20'057.02	-14.86%
Crésuz	382	8.12%	8.38%	33.88	4.41	81.23	48.30	91.24	10.01	4'355.43	59.17%

Les deux exemples ci-dessus illustrent ce constat : Alors que la commune de Marsens, avec une forte proportion d'enfants scolarisés et une proportion d'enfants de moins de 4 ans inférieure à la moyenne cantonale, serait pénalisée par un regroupement des deux critères liés à l'enfance, la commune de Crésuz serait quant à elle avantagée en raison de son fort taux d'enfants en bas âge.

#### **3.4.1.2 Pondération des critères dans le calcul des ISB**

Comme déjà mentionné, les dépenses des groupes fonctionnels *1 Ordre public et 6 Transports et communication* ne sont plus considérées trois fois comme c'était le cas jusqu'au calcul de la péréquation 2018. La pondération des critères dans le calcul des ISB est pertinente ; elle suit, depuis la péréquation 2019, la méthode stricte fondée sur les montants de dépenses communales effectives pour les tâches de référence.

#### **3.4.1.3 Financement de la péréquation des besoins**

Le financement de la péréquation des besoins est entièrement à charge du canton (péréquation verticale), à hauteur de 50% du montant disponible pour la péréquation des ressources (péréquation horizontale). Proposition est faite de maintenir cette structure, notamment compte tenu des incertitudes budgétaires futures et des conséquences non encore définitivement chiffrées de la troisième réforme de l'imposition des personnes morales (RIE III).

Les effets de la réforme fiscale ont eu une première conséquence financière sur la péréquation 2023, pour un tiers<sup>5</sup>, et impacteront la totalité du montant de l'instrument des besoins dès 2025. En outre, ce mode de financement établit un lien institutionnel entre les deux formes de péréquation, ce qui entraîne un effet modérateur : les communes ne peuvent demander une hausse de la péréquation des besoins, à charge du canton, que si elles sont prêtes à consacrer deux fois cette augmentation à la péréquation des ressources.

#### **3.4.1.4 Formule de répartition**

La répartition du montant disponible pour la péréquation des besoins entre les communes se fait proportionnellement à leur population légale, pondérée par l'ISB. La formule de répartition utilise une puissance  $\kappa = 4$ , renforçant ainsi la solidarité financière au profit des communes dont les besoins retenus sont élevés.

Une modification de la puissance à la baisse aurait pour effet d'augmenter la dotation des communes qui ont des besoins plus faibles et, inversement, de compenser cette augmentation par une diminution des dotations des communes ayant de forts besoins. Cette démarche irait dans le sens opposé de la solidarité voulue par la péréquation des besoins, orientée vers les communes avec les ISB les plus élevés. Une modification de la puissance à la hausse aurait pour conséquence de renforcer la solidarité financière en faveur des communes avec des ISB élevés au détriment des communes nécessitant de besoins plus faibles.

La formule retenue par la législation avec une puissance  $\kappa = 4$  est le résultat d'un consensus voulu par le législateur. Elle s'avère aujourd'hui encore adéquate.

#### **3.4.2 Stabilité de l'instrument des besoins**

Au même titre que pour l'instrument des ressources, la prise en compte de trois années successives de données statistiques et de dépenses de référence atténue d'éventuelles variations individuelles d'une année à l'autre. Dans ce sens, une forte variation des données statistiques ne sera prise en compte que pour un tiers dans la péréquation la première année, puis pour deux tiers, enfin en totalité dès la troisième année. De manière identique, l'éventuelle forte variation des dépenses communales totales, retenues pour déterminer la pondération de chaque critère, n'influenceront que de manière progressive le poids de chacun des six indices partiels des besoins, à la hausse ou à la baisse.

---

<sup>5</sup> La diminution du montant de la péréquation des ressources 2023 par rapport à celui de 2022 est de 1'021'852 francs, soit -3,09% ; elle est due principalement à la diminution de l'impôt perçu sur le bénéfice des personnes morales. En parallèle, la diminution du montant des besoins constatée entre 2022 et 2023 est de 510'926 francs, soit une diminution relative dans la même proportion que celle des ressources (-3,09%).

Comme relevé précédemment, la stabilité de la péréquation des besoins se confirme aussi dans l'évolution des montants mis à disposition, du fait de son lien direct (50%) avec le montant de l'instrument des ressources.

### **3.5 Péréquation des besoins : Conclusion de l'évaluation**

La première évaluation du système de solidarité financière entre les communes avait permis de corriger certains biais (pondérations), d'ajouter un nouveau critère (PENF – enfants de moins de 4 ans) et d'utiliser des données statistiques annualisées. Ces modifications ont répondu aux souhaits du législateur d'adapter et d'améliorer l'instrument des besoins en tenant compte de conditions nouvelles.

Pour cette seconde évaluation, il est constaté que les critères à examiner répondent en l'état aux objectifs fixés par la législation. Comme relevé, le regroupement en un seul critère relatif à l'enfance ENF – enfants de 0 à 14 ans aurait l'avantage de sa symétrie avec le critère relatif aux personnes âgées de 80 ans et plus (PA80), avec cependant ses effets variables sur les communes.

Toutefois, afin de répondre aux demandes de la Conférence des communes de montagne et du législateur, le point suivant examine deux nouveaux critères susceptibles d'engendrer des besoins spécifiques.

## **4 Analyse de nouveaux critères des besoins**

L'ajout de nouvelles tâches ou de nouveaux critères dans l'instrument des besoins a été envisagé à plusieurs reprises, notamment en lien avec de nouvelles tâches et dépenses inhérentes dévolues aux communes. Ce chapitre analyse deux demandes spécifiques : la longueur du réseau routier communal et le plan directeur cantonal avec son incidence sur l'aménagement du territoire.

### **4.1 Longueur du réseau routier communal (RCOM)**

Depuis la première évaluation de performance de la péréquation intercommunale en 2015, la prise en compte d'un critère relatif à l'importance du réseau routier communal (RCOM) a fait l'objet d'une demande d'évaluation.

#### **4.1.1 Données statistiques de base**

Pour que ce nouveau critère soit intégré au calcul de la péréquation, il est nécessaire de disposer de données statistiques officielles et fiables. Or, les données disponibles actuellement sur la longueur des routes communales proviennent des communes elles-mêmes ; bien que validées par le Service des ponts et chaussées (SPC) en 2011, elles demeurent incomplètes. La distinction entre routes communales et autres types de routes ne repose pas sur des critères objectifs. À défaut de statistiques officielles, ce sont les données de 2011 qui ont servi au calcul des effets de l'introduction de ce nouveau critère sur la péréquation.

Afin de pouvoir comparer les communes entre elles, la longueur des routes communales a été mise en relation avec les surfaces bâties de chaque commune. Ces surfaces proviennent du Service des constructions et de l'aménagement du canton de Fribourg (SeCA) et sont mises à jour lors de chaque modification. Le résultat détermine ainsi un nouvel indice RCOM – routes communales représentant pour chaque commune les mètres de routes communales par mètre carré de surface bâtie.

#### 4.1.2 Tâches communales et coûts correspondant

Comme pour les autres critères, l'indice des routes communales doit être mis en relation avec les coûts engendrés par la tâche communale correspondante, à savoir le groupe de comptes 62 *Routes communales* (selon le plan comptable MCH1 alors en vigueur au début de l'analyse).

L'ensemble des dépenses du groupe de comptes 6 *Transports et communications* est aujourd'hui déjà pris en compte en relation avec les critères de densité (DPOP), de taux d'emploi (TE) et de croissance de la population (CRPOP). Ces trois critères préexistants ont de fait une influence sur les dépenses du groupe de comptes 62. Celles-ci devraient ainsi être réparties sur quatre critères, à raison d'un quart pour chacun des critères, comme le prévoit la législation en vigueur (art. 13 al. 2bis LPFI). Il en résulte une pondération du critère RCOM de 2,10%.

Le tableau suivant présente les effets de l'introduction du critère RCOM sur les pondérations de chacun des critères de l'ISB :

	pondération actuelle	pondération avec
	2020	critère RCOM
DPOP	15.16	14.46
TE	5.70	5.00
CRPOP	5.70	5.00
PA80	16.62	16.62
SCOB	53.80	53.80
PENF	3.02	3.02
RCOM		2.10
	100.00	100.00

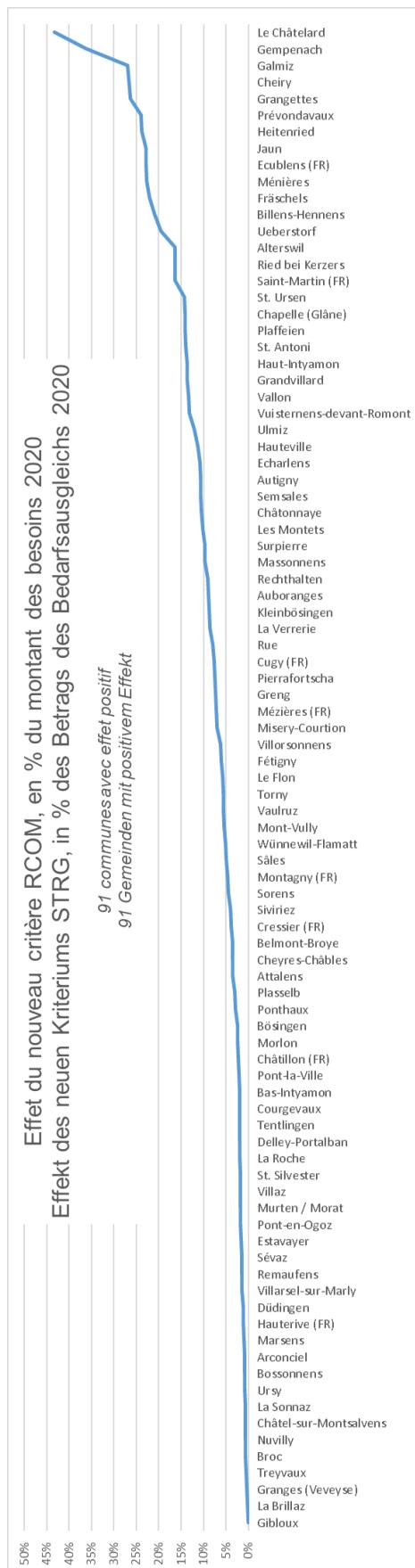
Ce sont ces pondérations qui ont été utilisées pour le calcul des effets de l'introduction du critère RCOM sur le résultat de la péréquation.

#### 4.1.3 Résultats de la prise en compte du critère RCOM

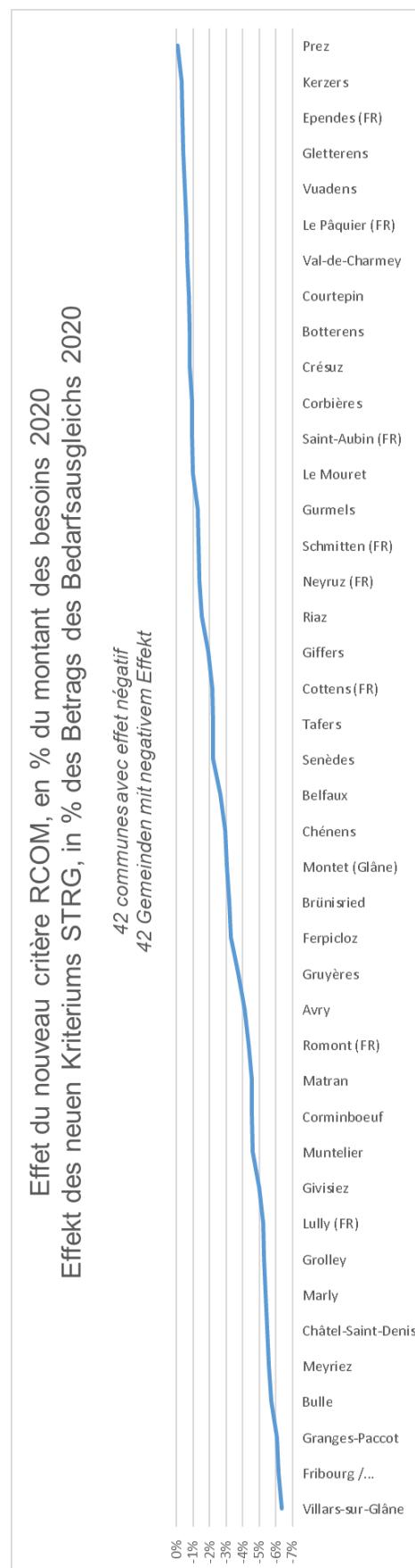
Sur la base de la péréquation 2020 (133 communes), selon les calculs effectués sur la base des données disponibles, 91 communes bénéficieraient de la prise en compte du critère RCOM dans la péréquation et 42 communes verraient le montant qui leur est attribué baisser. Compte tenu du faible poids du critère RCOM, les variations en francs seraient toutefois modérées.

Les graphiques ci-après illustrent les effets de l'intégration de ce nouveau critère, effets présentés en pourcent.

**Graphique 7**



**Graphique 8**



À première vue, les communes urbaines seraient de manière générale désavantagées, au profit des communes rurales. Cette observation doit cependant être nuancée.

Parmi les 42 communes sur lesquelles l'introduction du critère RCOM aurait un impact négatif, certaines sont de petite ou moyenne taille et quelques-unes peuvent être considérées comme des communes de montagne, comme Gruyères, Crésuz ou Val-de-Charmey. Ceci provient du fait que le rapport entre la longueur des routes communales et la surface bâtie est comparé avec la moyenne cantonale. Cette dernière a une valeur de 0,0382 pour 2018<sup>6</sup>, signifiant que pour chaque m<sup>2</sup> de surface bâtie dans le canton, il y a 0,0382 mètres de route communale. Une commune rurale ou de montagne devrait en théorie avoir un réseau de routes communales plus important (du fait d'un territoire plus étendu) pour une surface bâtie plus petite, lui donnant ainsi un avantage dans le calcul de la péréquation. Or, certaines communes rurales ayant d'importantes surfaces bâties font exception à cette règle et se trouveraient ainsi préférencées par le critère RCOM tel que calculé dans le cadre de cette évaluation.

Du côté des communes « gagnantes », on observe que les communes de Estavayer et Murten sont les seuls chefs-lieux tirant avantage de la prise en compte du critère RCOM. Sur les 92 communes bénéficiaires, 41 ont une augmentation du montant qui leur est attribué entre 0,07% et 5%, pour 19 communes cette augmentation se situe entre 5% et 10%. Pour 19 autres communes elle est de 10% à 20% et, enfin, 12 communes ont une augmentation supérieure à 20%, avec une progression maximale de 43,33% pour la commune de Le Châtelard.

Les communes les plus avantageées financièrement se distinguent par une surface bâtie faible par rapport à la moyenne cantonale (-90,2% pour la commune de Le Châtelard p.ex.) alors que ce même écart calculé pour la longueur du réseau routier communal est moindre (-47,2% pour Le Châtelard).

À l'opposé, les communes les plus préférencées ont une grande surface bâtie que la longueur du réseau routier communal ne parvient pas à compenser, bien qu'elle soit souvent supérieure à la moyenne cantonale.

Les communes de Estavayer, Murten et Gibloux par exemple, font exception à cette règle : leur réseau de routes communales important leur permet de bénéficier de ce critère malgré une surface bâtie supérieure à la moyenne cantonale. A l'inverse, certaines petites communes sont préférencées du fait d'un réseau routier communal très restreint.

La motivation initiale en faveur de la prise en compte d'un critère de péréquation relatif à la longueur du réseau routier communal était de favoriser les communes se situant en altitude afin de prendre en compte leurs dépenses supplémentaires pour l'entretien des routes, notamment à cause du déneigement et de dégâts naturels. Or, le critère ne répond que partiellement à cet objectif puisque certaines communes d'altitude se verront préférencées par l'introduction de ce critère alors que des communes de plaine en bénéficieraient.

Le tableau ci-après présente le résultat de la prise en compte du critère des routes communales RCOM pour un échantillon représentatif de 44 communes. Pour l'ensemble du canton, l'introduction de ce critère engendrerait une augmentation du montant perçu au titre de la péréquation des besoins pour environ deux-tiers des communes (68,42%). Cependant, comme mentionné ci-dessus, il n'y a pas de corrélation claire entre le résultat de l'introduction du critère RCOM et les caractéristiques des communes, que ce soit en termes de taille ou d'altitude.

---

<sup>6</sup> Pour le calcul de la péréquation des besoins 2020, les années de référence sont les données 2016, 2017 et 2018 ; 2018 est donc l'année la plus récente prise en compte.

	routes en m R (2010)	surface bâtie en m2 B (2018)	R / B	écart péréquation		ISB partiel RCOM
				fr.	%	
Canton	3'926'001	102'839'493	0.038			2.10
Fribourg / Freiburg	68'198	5'280'308	0.013	-125'527.31	-6.18%	0.71
Granges-Paccot	14'909	1'002'703	0.015	-11'087.57	-6.06%	0.82
Bulle	71'000	5'537'930	0.013	-66'703.60	-5.74%	0.71
Lully (FR)	3'368	499'492	0.007	-3'701.67	-5.20%	0.37
Matran	13'021	755'209	0.017	-3'188.52	-4.55%	0.95
Romont (FR)	31'595	1'955'221	0.016	-14'268.32	-4.36%	0.89
Gruyères	17'985	1'108'260	0.016	-3'681.09	-3.70%	0.89
Ferpicloz	2'300	129'862	0.018	-445.94	-3.29%	0.97
Tafers	27'627	1'070'622	0.026	-4'118.10	-2.19%	1.42
Giffers	13'706	558'321	0.025	-1'041.35	-1.90%	1.35
Courtepin	65'103	2'054'968	0.032	-2'381.12	-0.72%	1.74
Val-de-Charmey	32'067	1'210'738	0.026	-511.09	-0.64%	1.46
Ependes (FR)	11'873	409'170	0.029	-116.89	-0.35%	1.60
Kerzers	57'572	1'658'077	0.035	-468.02	-0.29%	1.91
Prez	26'755	878'548	0.030	-50.58	-0.04%	1.68
Gibloux	105'532	3'106'892	0.034	281.91	0.07%	1.87
Châtel-sur-Montsalvens	4'750	154'176	0.031	34.55	0.69%	1.70
Düdingen	79'490	1'991'349	0.040	3'326.55	1.18%	2.20
Villarsel-sur-Marly	2'060	64'375	0.032	9.09	1.40%	1.76
Estavayer	161'795	3'817'117	0.042	6'402.89	1.62%	2.33
Murten / Morat	101'056	2'323'082	0.044	8'279.15	1.71%	2.39
La Roche	34'276	872'710	0.039	1'023.59	1.84%	2.16
Bas-Intyamon	30'251	746'700	0.041	1'234.19	1.93%	2.23
Ponthaux	12'299	279'393	0.044	1'493.61	2.91%	2.42
Belmont-Broye	118'088	2'254'933	0.052	10'434.01	3.52%	2.88
Siviriez	35'790	734'918	0.049	4'436.81	4.02%	2.68
Mont-Vully	110'317	1'968'240	0.056	7'191.74	5.47%	3.08
Fétigny	27'562	436'913	0.063	4'236.14	6.00%	3.47
Greng	3'660	59'373	0.062	341.00	7.29%	3.39
Pierrafortscha	10'197	194'628	0.052	176.89	7.41%	2.88
Rue	30'921	491'373	0.063	4'484.71	7.88%	3.46
Rechthalten	22'311	329'151	0.068	4'156.09	9.07%	3.73
Châtonnaye	19'912	267'222	0.075	3'387.53	10.45%	4.10
Hauteville	16'315	211'950	0.077	3'611.55	11.22%	4.24
Ulmiz	11'612	147'067	0.079	1'526.32	12.13%	4.34
Grandvillard	28'010	324'222	0.086	5'061.08	13.65%	4.75
Haut-Intyamon	86'855	1'021'316	0.085	9'185.28	13.68%	4.68
Plaffeien	128'225	1'504'247	0.085	14'883.00	14.09%	4.69
Chapelle (Glâne)	9'662	109'972	0.088	1'658.49	14.18%	4.83
St. Ursen	30'540	342'061	0.089	7'351.50	14.25%	4.91
Saint-Martin (FR)	26'100	255'799	0.102	8'609.55	16.30%	5.61
Jaun	53'340	437'132	0.122	6'938.33	22.91%	6.71
Cheiry	31'862	225'117	0.142	5'504.56	26.69%	7.79
Le Châtelard	15'600	75'992	0.205	8'183.88	43.33%	11.30

#### 4.1.4 Prise en compte du critère RCOM et du critère regroupé ENF

Comme expliqué ci-dessus, l'éventuel regroupement des critères liés à l'enfance (ENF = PENF + SCOB) modifierait le résultat de la péréquation intercommunale en raison du gain ou de la perte d'influence de chacun des critères en fonction de leurs poids respectifs pour chacune des communes.

Couplé à l'introduction du nouveau critère RCOM, ce regroupement modifierait ainsi également le résultat final de la répartition, où la pondération de trois critères techniques DPOP, TE et CRPOP serait diminuée au bénéfice d'un quatrième critère technique RCOM.

	pondération actuelle 2020	pondération avec critère ENF unique	critère RCOM et critère ENF
DPOP	15.16	15.16	14.46
TE	5.70	5.70	5.00
CRPOP	5.70	5.70	5.00
PA80	16.62	16.62	16.62
SCOB	53.80		
PENF	3.02		
ENF		56.82	56.82
RCOM			2.10
	100.00	100.00	100.00

Enfin, il est important de rappeler qu'il n'existe en l'état pas d'outil permettant de déterminer de manière objective les différentes catégories de routes construites sur les territoires communaux, ni par ailleurs leur longueur. En considérant la pondération qui serait appliquée à ce nouveau critère des besoins (un peu plus de 2%) et de ce fait du faible impact financier pour l'ensemble des communes, il paraît difficilement justifiable de développer une application relativement coûteuse pour des effets limités.

## 4.2 Plan directeur cantonal et aménagement du territoire

Dans le postulat 2021-GC-93<sup>7</sup>, les députés Daniel Bürdel et David Fattebert proposaient d'évaluer les conséquences du plan directeur cantonal, constatant que la législation sur l'aménagement du territoire s'oriente vers le développement des centres urbains au détriment des communes des régions périphériques.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat rappelait que la péréquation financière n'a pas pour objectif de régler la politique régionale du développement économique. Anticiper les effets du plan directeur cantonal et de la législation sur l'aménagement du territoire suppose de définir des effets non concrets, non chiffrables et impossible à estimer. Cela irait à l'encontre des conditions préalables nécessaires à l'instauration, par exemple, d'un nouveau critère objectif des besoins (voir Conclusion du présent rapport) et remettrait en question l'objectivité du système, sa stabilité et sa cohérence.

D'autres instruments légaux doivent être actionnés, considérant que la péréquation est un outil de solidarité financière reposant sur des données et critères objectifs et déterminés. Toutefois les effets de la politique de développement influent à terme sur les résultats de la péréquation, tant dans l'instrument des ressources (nouveaux contribuables physiques ou morales) que dans celui des besoins (croissance démographique, taux d'emploi, densité, etc.).

<sup>7</sup> 2021-GC-93 / Postulat Bürdel Daniel / Fattebert David : Péréquation financière fribourgeoise comparée – quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ?

## **5 Conclusion : Objectivité et efficience du système de péréquation financière intercommunale**

La mise en œuvre d'un système de péréquation financière intercommunale efficient et objectif suppose un certain nombre de critères respectant la volonté du législateur. Dans ce sens, le système de solidarité financière entre les communes fribourgeoises, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011, s'appuyait sur les conditions préalables que l'on peut résumer ainsi :

- > La péréquation doit être transparente : chaque commune connaît les montants qu'elle doit verser ou qu'elle doit recevoir. Pour ce faire, il était nécessaire de passer d'un système de péréquation indirecte (par le biais des charges liées cantonales et régionales, ainsi que des subventions cantonales octroyées) à une péréquation directe (montant versé directement).
- > Deux instruments distincts et indépendants sont établis : l'instrument des ressources et l'instrument des besoins.
- > Le rapport de chaque instrument est resté identique à celui du système précédent : le montant des ressources est le double du montant des besoins, la proportion 2/3 ressources et 1/3 besoins est maintenue.
- > Le montant redistribué dans l'instrument des ressources correspondait au montant existant dans le système précédent (jusqu'en 2010 : système de capacité financière et classification des communes). Le montant doit évoluer dans la même proportion que le potentiel fiscal de référence.
- > Le montant dévolu à l'instrument des besoins est un montant complémentaire par rapport au système péréquatif précédent. Il est totalement financé par l'Etat et bénéficie à toutes les communes.
- > Les données prises en compte pour déterminer les indices IPF et ISB sont objectives, publiées et non manipulables par les communes. Elles sont tirées de statistiques officielles mises à jour régulièrement.
- > La péréquation est calculée annuellement.

Pour toutes ces conditions évoquées – et respectées – par la législation sur la péréquation financière intercommunale, mais également grâce à sa simplicité et à la symétrie de détermination des deux instruments, le système mis en œuvre dans le canton de Fribourg est un outil de solidarité financière reconnu et efficient en Suisse.

L'efficience du système résulte également de sa stabilité et du parallélisme entre les deux instruments, que l'on peut schématiser comme suit :

<b>Instrument des ressources</b>	<b>Instrument des besoins</b>
8 impôts représentatifs → potentiel fiscal statistiques fiscales sur 3 ans	6 critères → dépenses de 9 tâches communales données statistiques sur 3 ans
<b>IPF - indice du potentiel fiscal</b>	<b>ISB - indice synthétique des besoins</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• montant de la péréquation des ressources: 32,06 mio fr. (2023) = 2,5% du potentiel fiscal</li> <li>• répartition horizontale directe: 29 communes contributrices → 97 communes bénéficiaires</li> <li>• formule proportionnelle de répartition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• montant de la péréquation des besoins: 16,03 mio fr. (2023) = 50% du montant des ressources</li> <li>• répartition verticale directe: État → 126 communes bénéficiaires (<i>toutes</i>)</li> <li>• formule progressive de répartition</li> </ul>
<i>montant(s) à libre disposition des communes bénéficiaires</i>	

Tout système de péréquation financière est perfectible et doit s'adapter aux nouvelles législations mises en œuvre par le législateur. Le système fribourgeois n'y fait pas exception, il est évolutif et a par ailleurs déjà été modifié depuis son introduction en 2011. Il s'agit toutefois de rappeler qu'il est le fruit de consensus et de compromis entre les différentes collectivités impactées par cette législation : petites, moyennes et grandes communes, communes rurales, de montagne et urbaines, communes à faible, moyenne et forte capacité fiscale, etc. Il est de ce fait important d'analyser de manière globale – non pas partielle ni individuelle – les effets consécutifs à la prise en compte d'éventuels nouveaux critères péréquatifs.



**Service des communes** SCom  
Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg  
[www.fr.ch/scom](http://www.fr.ch/scom)

**Amt für Gemeinden** GemA  
Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg  
[www.fr.ch/gema](http://www.fr.ch/gema)

—



## Botschaft 2022-DIAF-13

25. April 2023

—  
Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung? (Bericht zum Postulat 2021-GC-93)

*Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2021-GC-93 Bürdel Daniel / Fattebert David über den Freiburger Finanzausgleich und seine Anpassung 10 Jahre nach dessen Einführung. Wie vom Staatsrat in seiner Antwort auf das Postulat vorgeschlagen und vom Grossen Rat angenommen, wurde dieser Bericht ausgearbeitet und im Anhang durch die periodische Evaluation der Wirksamkeit des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs ergänzt.*

### Inhaltsverzeichnis

1 Postulat	2
2 Bericht zum Postulat und Bericht zur Evaluation des Finanzausgleichs (im Anhang)	2
3 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen	5

## **1 Postulat**

---

Mit einem am 25. Juni 2021 eingereichten und begründeten Postulat verlangten die Grossräte Daniel Bürdel und David Fattebert sowie zehn Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner die Ausarbeitung eines Berichts über das System des interkommunalen Finanzausgleichs und dessen allfälligen Anpassungsbedarf.

Die Grossräte erinnerten zunächst daran, dass der interkommunale Finanzausgleich seit rund zehn Jahren in Kraft ist und in dieser Zeit trotz der durchgeführten Wirkungsanalysen keine grösseren Anpassungen vorgenommen wurden. Nach Ansicht der Verfasser des Postulats sollte das System grundlegend überprüft werden (Annahmen, Kriterien und Verteilschlüssel). Nach ihrer Einschätzung führen die in den letzten Jahren veränderten Umstände, insbesondere im Bereich der Raumplanung und der Steuern, zu Ungleichheiten zwischen den Gemeinden in Bezug auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten, was durch den Finanzausgleich korrigiert werden sollte.

Anschliessend verglichen die Postulanten verschiedene Ausgleichssysteme, insbesondere auf Bundesebene (interkantonaler Ausgleich) sowie Beispiele für den interkommunalen Ausgleich in bestimmten Kantonen. Diese Vergleiche zeigten in erster Linie, dass die im Freiburger System zur Verfügung stehenden Beträge relativ gering sind. Zweitens wurde festgestellt, dass einige Systeme den Kanton und die Gemeinden an der Finanzierung des Ressourceninstruments beteiligen (GR, VS, BE, SO und LU wurden erwähnt). Diese Kofinanzierung des Ressourcenausgleichs findet sich auch auf Bundesebene, wo sich der Bund und die finanzstarken Kantone gemeinsam an der Finanzierung für die finanzschwächeren Kantone beteiligen.

Mit einem Ansatz, der beide Instrumente kumuliert, stellten die Postulanten fest, dass die Freiburger Gemeinden 67 % des gesamten Ausgleichs finanzieren, während in den Kantonen, die eine gemischte Finanzierung des Ressourcenausgleichs praktizieren, der Beitrag der Gemeinden insgesamt zwischen 30 und 46 % betrage.

Abschliessend befragten die Verfasser des Postulats den Staatsrat zu den Auswirkungen der vom Gesetzgeber beschlossenen Steuersenkungen auf die finanzielle Lage der Gemeinden. Gleichzeitig waren sie besorgt über die Auswirkungen des kantonalen Richtplans, insbesondere über den Fokus auf das Entwicklungspotenzial der urbanen Zentren, was zu einem Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden zulasten der peripheren Gemeinden führen könnte.

## **2 Bericht zum Postulat und Bericht zur Evaluation des Finanzausgleichs (im Anhang)**

---

Es gilt in erster Linie, die Herausforderungen und Ziele in Erinnerung zu rufen, die der Gesetzgeber im System des interkommunalen Finanzausgleichs festgelegt hat.

Die Freiburger Gemeinden sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften verpflichtet, ihren Bürgerinnen und Bürgern bestimmte Leistungen zu erbringen. Während die Mindestleistungen, die auf kantonaler Ebene als obligatorisch gelten, ähnlich sein müssen, ermöglicht es die Gemeindeautonomie, die unterschiedlichen Bedürfnisse und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger auf lokaler Ebene sowohl bei den öffentlichen Leistungen als auch bei der Steuerpolitik zu berücksichtigen. Die finanziellen Ressourcen der Gemeinden, mit denen sie diese Leistungen erbringen können, sind je nach Situation und Besteuerung der Gemeinden unterschiedlich. Der Grossteil dieser Ressourcen stammt aus den Steuern der steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen sowie aus der Liegenschaftssteuer. Andere Arten von Steuern und Abgaben, aber auch bestimmte nichtsteuerliche Einnahmen können die Ressourcen ergänzen, die für die finanzielle Stabilität der Gemeinden erforderlich sind.

---

Der interkommunale Finanzausgleich hat zum Ziel, die festgestellten finanziellen Ungleichheiten teilweise und in dem vom Gesetzgeber festgelegten Umfang auszugleichen. Um diese Ausgleichsfunktionen zu erfüllen, werden zwei verschiedene Instrumente eingesetzt: Der Ressourcenausgleich betrifft die Unterschiede bei den potenziellen Steuereinnahmen, der Bedarfsausgleich die Unterschiede bei den technischen Kriterien und den demografischen und sozialen Strukturen, auf die die Gemeinden mittelfristig keinen Einfluss haben. Der Staatsrat erinnert daran, dass das im Kanton Freiburg umgesetzte System im 2013 veröffentlichten Bericht *Kantonsmonitoring*<sup>1</sup> von Avenir Suisse als zweitbestes Instrument der finanziellen Solidarität in der Schweiz eingestuft wurde. Es liegt hinter dem Kanton Glarus (der aus drei Gemeinden besteht) und knapp vor dem vom Bund festgelegten interkantonalen Finanzausgleich.

Im angehängten Bericht zur Evaluation des Systems werden diese beiden Instrumente, ihr Zweck und ihre Auswirkungen ausführlich erläutert und ausgeführt. Wie in der Gesetzgebung vorgesehen, wird darin die Wirksamkeit des Ausgleichs unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der festgelegten Ziele, der Relevanz der gewählten Kriterien und ihrer Gewichtung geprüft. Darauf hinaus wird die Einführung möglicher neuer Kriterien für den Finanzbedarf und die Zusammenfassung von zwei Kriterien zu einem analysiert. In seiner Schlussfolgerung geht der Evaluationsbericht auf die Fragen und Vorschläge der Verfasser des Postulats ein. Im Bericht wird zudem an die Anforderungen des Gesetzgebers erinnert, die in der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich festgelegt wurden: Transparenz des Systems, Unabhängigkeit der Instrumente, zusätzlicher vom Staat finanziert Betrag, Objektivität der berücksichtigten Daten, Entwicklungsfähigkeit des Systems. Aus diesem Grund ist der Evaluationsbericht, wie vom Staatsrat vorgeschlagen und vom Grossen Rat verabschiedet, integraler Bestandteil des vorliegenden Berichts.

Drei der im Postulat aufgeworfenen Fragen bedürfen hier jedoch einer ergänzenden Antwort.

- > Die **Kofinanzierung des Ressourceninstruments** durch die Gemeinden und den Staat ist eine Option, die von einigen Kantonen und vom Bund gewählt wurde. Der Freiburger Gesetzgeber hat seinerseits beschlossen, die Finanzierung seiner beiden Instrumente klar voneinander zu unterscheiden. So wird der Ressourcenausgleich von den Gemeinden mit hohem Steuerpotenzial finanziert zugunsten der Gemeinden mit geringerem Potenzial (direkte horizontale Verteilung). Der Bedarfsausgleich wird ausschliesslich vom Kanton finanziert und kommt allen Gemeinden zugute (direkte vertikale Verteilung). Diese Trennung der Finanzierung ist absolut im Sinne des schwierigen Unterfangens der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC).

Weshalb für das Ressourceninstrument eine ausschliesslich horizontale Finanzierung gewählt wurde, lässt sich wie folgt erklären:

- > Wie der Staatsrat 2009 in seiner Botschaft zum Gesetzentwurf ausdrücklich festhielt, bringt «*der Entwurf [...] eine Verbesserung der Definition der jeweiligen Aufgaben des Staates und der Gemeinden im Bereich des Finanzausgleichs mit sich: der Ressourcenausgleich ist horizontal, wird also von den Gemeinden selbst finanziert, und der Bedarfsausgleich ist vertikal und wird somit vom Kanton finanziert. So nimmt jedes Gemeinwesen eine seiner Bestimmung und der Funktionalität jedes Ausgleichsinstruments entsprechende Aufgabe wahr.*»<sup>2</sup>
- > Eine zusätzliche Finanzierung durch den Staat könnte einen «Fehlanreiz» auf das Steuerverhalten der begünstigten Gemeinden ausüben. Wenn sie eine Mindestausstattung (vom Staat) zusätzlich zu ihrem Anteil aus dem horizontalen Transfer des Ressourceninstruments erhalten würden, hätten sie vielleicht kein Interesse mehr daran, Initiativen für ihre wirtschaftliche Entwicklung zu ergreifen. Sie würden sich mit

---

<sup>1</sup> Avenir Suisse, Kantonsmonitoring 5: **Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität**, Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, 2013

Avenir Suisse, Monitoring des cantons 5 : **Le labyrinthe de la péréquation financière – Comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité intercommunale** (*résumé en français*), Lukas Rühli, 2013

<sup>2</sup> Botschaft Nr.°141 vom 7. Juli 2009 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG), Kapitel 10 S. 10

---

einer finanziellen Situation zufrieden geben, die zwar «verbessert» ist, aber trotzdem noch unter dem Durchschnitt der Gemeinden liegt<sup>3</sup>.

- > Ebenso hat der Finanzausgleich nicht zum Ziel, die Unterschiede beim Steuerpotenzial vollumfänglich wettzumachen, oder die Situation einer begünstigten Gemeinde so zu verbessern, dass sie nach dem Ausgleich ein höheres Steuerpotenzial pro Einwohner hat als die Gemeinde, die vor dem Ausgleich vor ihr lag. An dieses Prinzip, das auch in umgekehrter Richtung für die beitragspflichtigen Gemeinden gilt, wird im Bericht von Bernard Dafflon von 2007<sup>4</sup> erinnert.
- > Es sei auch daran erinnert, dass beim Ressourceninstrument die finanzielle Situation der Gemeinden nicht direkt durch die vom Staat beschlossene Gesetzgebung und Politik beeinflusst wird. Hingegen basiert das Bedarfsinstrument auf Kriterien in Zusammenhang mit kommunalen Aufgaben, die direkt von politischen Entscheidungen und gewissen Gesetzgebungen beeinflusst werden, die vom Kanton beschlossen werden.
- > Die **Beschlüsse des Kantonsparlaments zu Steuersenkungen** können direkte Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen haben. So wirkte sich beispielsweise die Unternehmenssteuerreform auf die Finanzen des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Pfarreien aus. Zum Beweis: Für die Gemeinden ist der Betrag des Ressourceninstruments, der 2,5 % des Steuerpotenzials von acht ausgewählten Arten von Steuerressourcen entspricht, zwischen 2022 und 2023 zum ersten Mal seit der Einführung des Ausgleichs im Jahr 2011 um etwas mehr als 3 % gesunken. Der festgestellte Rückgang ist grösstenteils auf den Rückgang der Steuern zurückzuführen, die auf den Gewinn von juristischen Personen erhoben werden. Für Gemeinden, bei denen die Steuern auf juristische Personen einen bedeutenden Anteil der Steuereinnahmen ausmachen, hat sich die finanzielle Situation verschlechtert; sie stellen jedoch nicht die Mehrheit dar.

Die übrigen Beschlüsse der kantonalen Legislative zu Steuersenkungen hatten nur mässige Auswirkungen. Vor allem aber führten sie nicht zu einer Verschlechterung der finanziellen Situation der Gemeinden. So haben im Zeitraum 2016 bis 2022 61 Gemeinden beschlossen, ihren Steuerfuss für natürliche Personen zu senken, 42 Gemeinden haben ihn erhöht. Im gleichen Zeitraum haben 40 Gemeinden den Steuerfuss für juristische Personen gesenkt, während 28 ihn erhöht haben. Dies zeigt, dass die finanzielle Situation der Gemeinden im Allgemeinen trotz politischer Entscheidungen, die die Steuereinnahmen der Gemeinwesen verringern, langfristig stabil und ausgeglichen bleibt.

- > Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh, um die **Auswirkungen der Umsetzung des kantonalen Richtplans und der Raumplanung** auf die verschiedenen Arten von Gemeinden (Zentrums-, Umland-, ländliche, städtische, Berggemeinden usw.) zu kennen. Überdies gilt es zu beachten, dass eine starke Entwicklung zwar neue Ressourcen generiert, aber auch zusätzliche Lasten verursacht, die bedeutend sein können und die in gewissen Fällen den erhofften Einnahmenzuwachs übersteigen. Andererseits ist es nicht Sache der Gesetzgebung, über den interkommunalen Finanzausgleich die Politik im Bereich der Regionalentwicklung zu regeln. Es gibt andere gesetzgeberische Mittel, die dafür eingesetzt werden könnten. Hingegen berücksichtigt der Finanzausgleich die Auswirkungen dieser Politikbereiche, sowohl auf die potenziellen Steuerressourcen als auch auf die Bedürfnisse der Gemeinden, kann diese aber nicht vorwegnehmen. Der Evaluationsbericht im Anhang, der Bestandteil dieses Berichts ist, verweist auf die Unmöglichkeit, subjektive Daten zu verwenden (Kapitel 4.2 S. 35), sowie auf die notwendigen Vorbedingungen für eine objektive Anwendung des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden (Kapitel 5 S. 36).

---

<sup>3</sup> Bernard Dafflon und Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public, Universität Freiburg 2007, S. 40

<sup>4</sup> Dafflon und Mischler 2007, S. 91

---

### **3 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen**

---

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht, der durch den Evaluationsbericht im Anhang ergänzt wird, Kenntnis zu nehmen. Für die nächste Überprüfung der Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems wird im Sommer 2023 die Arbeitsgruppe, die die Evaluierungsarbeiten begleitet, neu konstituiert.

#### **Anhang**

---

Interkommunaler Finanzausgleich – Wirkungsanalyse des Systems: Zweite Evaluation, Bericht des Amts für Gemeinden, Freiburg, März 2023

# Interkommunaler Finanzausgleich

## Wirkungsanalyse des Systems Zweite Evaluation

März 2023



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom  
Amt für Gemeinden GemA



Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF  
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD



# Interkommunaler Finanzausgleich

## Wirkungsanalyse des Systems: Zweite Evaluation

### Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Allgemeiner Rahmen des Finanzausgleichs.....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Ressourcenausgleich.....</b>	<b>3</b>
2.1	Ziel, StPI und Betrag .....	3
2.2	Analysemethode: Auswirkung der Umverteilung auf das Steuerpotenzial .....	4
2.3	Ergebnisse für alle Gemeinden.....	5
2.3.1	<i>Abweichung des Steuerpotenzials in Franken pro Einwohner.....</i>	5
2.3.2	<i>Veränderung des Steuerpotenzials in StPI-Punkten.....</i>	12
2.4	Ergebnisse der Evaluation des Ressourceninstruments .....	17
2.4.1	<i>Relevanz der Kriterien und Gewichtung.....</i>	17
2.4.2	<i>Stabilität des Ressourceninstruments .....</i>	18
2.5	Ressourcenausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation.....	19
<b>3</b>	<b>Bedarfsausgleich .....</b>	<b>19</b>
3.1	Ziel, SBI und Betrag .....	19
3.2	Analysemethode: Auswirkung der erhaltenen Beträge auf das Steuerpotenzial.....	21
3.3	Ergebnisse für alle Gemeinden.....	22
3.3.1	<i>Wirkung des Bedarfsausgleichs in Franken pro Einwohner.....</i>	23
3.3.2	<i>Wirkung des Bedarfsinstruments in Steuerpotenzial-Punkten .....</i>	23
3.4	Ergebnisse der Evaluation des Bedarfsinstruments .....	28
3.4.1	<i>Relevanz der Steuerungsvariablen .....</i>	28
3.4.2	<i>Stabilität des Bedarfsinstruments .....</i>	29
3.5	Bedarfsausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation.....	30
<b>4</b>	<b>Analyse neuer Bedarfskriterien.....</b>	<b>30</b>
4.1	Länge des Gemeindestrassennetzes (STRG) .....	30
4.1.1	<i>Statistische Grunddaten .....</i>	30
4.1.2	<i>Gemeindeaufgaben und entsprechende Kosten .....</i>	31
4.1.3	<i>Ergebnisse der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums.....</i>	31
4.1.4	<i>Berücksichtigung des STRG-Kriteriums und des zusammengefassten KIND-Kriteriums .....</i>	35
4.2	Kantonaler Richtplan und Raumplanung .....	35
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerung:</b> <b>Objektivität und Effizienz des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs .....</b>	<b>36</b>

## 1 Allgemeiner Rahmen des Finanzausgleichs

Der interkommunale Finanzausgleich, als System der finanziellen Solidarität zwischen den Freiburger Gemeinden, wurde am 1. Januar 2011 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich vom 16. November 2009 (IFAG; SGF 142.1 eingeführt). Er besteht aus zwei Teilen:

- > Der Ressourcenausgleich basiert auf einem Steuerpotenzialindex (StPI) der Gemeinden, der auf der Grundlage von acht Gemeindesteuern berechnet wird. Das Volumen für den Ausgleich entspricht 2,5 % der Gesamtsumme dieser acht Steuerquellen, berechnet anhand eines normierten Referenzpotenzials.
- > Der Bedarfsausgleich wird durch einen synthetischen Bedarfsindex (SBI) bestimmt, der auf neun Aufgaben basiert (aus dem Kontenrahmen für gemeinderechtliche Körperschaften, der auf dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell HRM1 beruht), mit 6 Kausalitätskriterien, welche die Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden wiedergeben. Das Gesamtvolumen, das an alle Gemeinden verteilt wird, beträgt 50 % des Volumens des Ressourcenausgleichs.

Nach Artikel 20 IFAG wird das Finanzausgleichssystem alle vier Jahre einer Wirkungsanalyse unterzogen. Einer Überprüfung unterzogen werden die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.

Die erste Bewertung war Gegenstand eines Berichts<sup>1</sup>, der 2015 unter der Leitung des emeritierten Professors und beauftragten Experten Bernard Dafflon verfasst wurde. Die Ergebnisse werden in den entsprechenden Kapiteln aufgenommen und zusammengefasst.

In diesem Bericht soll untersucht werden, ob die Ziele des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Ergänzend dazu werden Änderungen oder Ergänzungen der bestehenden Kriterien analysiert.

Der Bericht ist daher in drei Themenbereiche und eine allgemeine Schlussfolgerung unterteilt, die im Folgenden zusammengefasst werden.

Die erste Analyse (Punkt 2) untersucht die durchschnittliche Wirksamkeit des Ressourceninstruments über einen Zeitraum von acht Rechnungsjahren, d. h. seit seiner Einführung im Jahr 2011 bis ins Jahr 2018. Die Überprüfung bezieht sich auf die Auswirkungen der erhaltenen oder gezahlten Beträge auf das Steuerpotenzial der acht berücksichtigten Steuern, wobei die Auswirkungen sowohl in Franken pro Einwohner als auch in Steuerpotenzialpunkten berechnet werden. Im Allgemeinen hebt die Analyse hervor, ob die gesetzlich festgelegten Ziele erreicht werden.

Ebenfalls im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich wird das Bedarfsinstrument (Punkt 3) untersucht. Die Analyse bezieht sich auf die Relevanz der bisher festgelegten Kriterien, deren Kausalzusammenhang mit den vorliegenden statistischen Daten sowie mit den betroffenen Aufgaben und deren Gewichtung.

Die Analyse der beiden Instrumente bezieht sich auch auf ihre Finanzierung und die Verteilungsformeln.

In Punkt 4 des Berichts werden Anträge erörtert, die zur Einführung neuer Bedarfskriterien führen könnten, die beispielsweise neue Situationen bei kommunalen Aufgaben berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> Bernard Dafflon, **Evaluation der Wirksamkeit des interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Freiburg**, Arbeitsgruppe für die Arbeiten zur ersten Evaluierung des IFAG, Staat Freiburg, 27. Juli 2015 (*nur in französischer Sprache, Kurzfassung auch auf Deutsch*)

Abschliessend wird im letzten Punkt an den Aufbau des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden, die Parallelität der beiden Instrumente, ihre Stabilität und den evolutiven Aspekt der Gesetzgebung erinnert.

## 2 Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich ist das Instrument, das sich auf die Steuereinnahmen bezieht. Die Gesetzgebung definiert die berücksichtigten Steuerressourcen, um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen.

### 2.1 Ziel, StPI und Betrag

In Artikel 3 IFAG ist das Ziel dieses Instruments definiert:

Art. 3      Ziel

**<sup>1</sup> Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, die Unterschiede im Steuerpotenzial der Gemeinden teilweise auszugleichen.**

Das Referenzsteuerpotenzial basiert auf den acht regulären kommunalen Steuerarten, aus denen die Gemeinden den Grossteil ihrer Ressourcen beziehen. Um eine Beeinflussung der Koeffizienten und Sätze zu vermeiden, wird jede Steuer nach einer normierten Bezugsgrösse bestimmt. Die Erträge aus diesen Steuern werden zum Satz der einfachen Kantonssteuer oder, falls nicht vorhanden, zu einem standardisierten Steuersatz berechnet, um die Wirkung der Gemeindekoeffizienten zu neutralisieren, da diese auf der Wahl der Gemeinde beruhen (Art. 4 IFAG):

<u>acht berücksichtigte Steuern</u>	<u>Bezugsnorm (Steuerfuss oder -satz)</u>
<b>Einkommenssteuer der natürlichen Personen</b>	100 % der einfachen Kantonssteuer
<b>Vermögenssteuer der natürlichen Personen</b>	100 % der einfachen Kantonssteuer
<b>Gewinnsteuer der juristischen Personen</b>	100 % der einfachen Kantonssteuer
<b>Kapitalsteuer der juristischen Personen</b>	100 % der einfachen Kantonssteuer
<b>Anteil Quellensteuer</b>	40,5 % der Kantonssteuer im Jahr 2020 <sup>2</sup>
<b>Steuer auf Kapitalleistungen</b>	100 % der einfachen Kantonssteuer
<b>Liegenschaftssteuer</b>	3 % des Steuerwerts
<b>Anteil Motorfahrzeugsteuer</b>	30 % der Kantonssteuer bis 2013, 20 % ab 2014

Die Erträge, die in Franken pro Einwohner berechnet werden, basieren auf den letzten drei Jahren, für die Steuerstatistiken verfügbar sind. Für jede Gemeinde wird pro Steuerart ein Ressourcen-Teilindex berechnet. Die acht Teilindizes ergeben zusammen den Steuerpotenzialindex (StPI). Berechnet für die Gesamtheit der Gemeinden beträgt der StPI 100,00 Punkte. Gemeinden, deren StPI bei über 100,00 Punkten liegt, gelten als finanzstärker (beitragspflichtige Gemeinden), Gemeinden unter diesem Wert als finanzschwächer (beitragsberechtigte Gemeinden).

Die Teilindizes jeder der acht Steuerarten, aus denen sich der StPI zusammensetzt, werden proportional zu ihrem jeweiligen Volumen im Verhältnis zum Gesamtvolumen und basierend auf dem Durchschnitt der statistischen Daten der drei Referenzjahre gewichtet.

Artikel 6 IFAG legt den für das Ressourceninstrument zur Verfügung gestellten Betrag und die Modalitäten der Verteilung fest:

<sup>2</sup> Die Aufteilung der Quellensteuer auf die verschiedenen Empfänger wird jedes Jahr vom Staatsrat in einer Verordnung über die Quellensteuer festgelegt (SGF 631.32).

Art. 6      Als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe

**<sup>1</sup> Die jährlich als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe entspricht 2,5% des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden.**

**<sup>2</sup> Der Betrag wird gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes von den beitragspflichtigen Gemeinden finanziert und auf die begünstigten Gemeinden verteilt.**

Der Gesetzgeber hat kein quantifizierbares Ziel festgelegt, das es zu erreichen gilt. Die in der Gesetzgebung vorgesehene Wirkungsanalyse des Ausgleichs besteht daher darin, den Unterschied zwischen der Situation der Gemeinden *vor* und *nach* dem Ausgleich zu messen, mit anderen Worten, den Steuerertrag pro Einwohner pro Gemeinde auf der Grundlage der acht ausgewählten Steuerarten vor und nach Anwendung der Ausgleichsformel zu messen.

Es muss auch daran erinnert werden, dass die gemessene Wirksamkeit insofern relativiert werden muss, als der Gesamtbetrag, der dem Ressourceninstrument zur Verfügung steht, 2,5 % des Steuerpotenzials aller Gemeinden zusammen entspricht. Von den Korrekturen des Ausgleichs kann daher nicht erwartet werden, dass sie eine Wirksamkeit ermöglichen, die über das hinausgeht, was zur Verfügung steht.

## 2.2 Analysemethode: Auswirkung der Umverteilung auf das Steuerpotenzial

Unter Bezugnahme auf den ersten Evaluationsbericht besteht die Methode der Wirksamkeitsanalyse darin, die potenziellen Steuererträge (zu den Referenzsätzen) des tatsächlichen Steuerjahres mit dem zu vergleichen, was die Gemeinden im selben Jahr mehr oder weniger aus dem Ressourcenausgleich erhalten haben. Bei der Berechnung wird der erhaltene Betrag berücksichtigt, der in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials berechnet wird, um einen Vergleich zwischen den Gemeinden zu ermöglichen. Anders ausgedrückt, werden die normierten tatsächlichen Steuererträge für 2011 (vor dem Ausgleich) mit diesen Erträgen verglichen, die durch den Ausgleich 2011 nach oben oder unten korrigiert wurden. Dies ist die vom Gesetz gewollte wirtschaftspolitische Logik:

- > Die Gemeinde budgetiert im Jahr 2011 die Steuern 2011.
- > Der Finanzausgleich korrigiert 2011 das Steuerpotenzial auf der Grundlage der StPI nach oben oder unten. Die Berechnung der StPI beruht auf Steuerdaten, die aufgrund der statistischen Verfügbarkeit um fünf bis drei Jahre verschoben sind. Zum Beispiel basiert der StPI 2011 auf dem Steuerpotenzial der Jahre 2006, 2007 und 2008, und so weiter:

	Jahre des Finanzausgleichs - Ressourcenausgleich												
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Steuerjahre	2006	2007	2008	2008	2009	2010	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020

Für diese neue Evaluation kann die Wirksamkeitsanalyse des Ressourcenausgleichs über einen langen Zeitraum durchgeführt werden, d. h. jährlich ab 2011 (erstes Jahr der Umsetzung der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich) bis 2018. Es wird wie folgt vorgegangen:

- a) Erstellen der Beträge des Steuerpotenzials (StP) pro Gemeinde und pro Einwohner für die acht Referenzsteuern, die zu den Referenzstandards der Steuerfüsse oder -sätze berechnet werden.  
*Für jedes Jahr werden diese Daten von der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) und dem Amt für Straßenverkehr und Schifffahrt (ASS) bereitgestellt.*
- b) Berücksichtigen der im Rahmen des Ressourcenausgleichs erhaltenen oder gezahlten Beträge pro Jahr, pro Gemeinde und pro Einwohner gemäss den Verordnungen über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAV 2011 bis 2018; SGF 142.11).
- c) Berechnen der Beträge des Steuerpotenzials pro Kopf nach dem Ausgleich für jede Gemeinde, d. h.:
  - > für die beitragsberechtigten Gemeinden: die eingenommenen Beträge (a) zusammen mit den erhaltenen Beträgen (b);
  - > für die beitragspflichtigen Gemeinden: die eingenommenen Beträge (a) abzüglich der gezahlten Beträgen (b).
- d) Der Vergleich *vor* (a) und *nach* dem Ausgleich (c) erfolgt in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials.

Die Gesamtanalyse erlaubt es, für den Zeitraum 2011 bis 2018 durchschnittliche Ergebnisse zu ermitteln. Aus Gründen der Kohärenz und unter Berücksichtigung der zwischen 2011 (167 Gemeinden) und 2021 (128 Gemeinden) erfolgten Gemeindezusammenschlüsse<sup>3</sup> beträgt die Anzahl der Referenzgemeinden für diese Evaluation daher 128, wobei die Wirksamkeitsanalyse die Daten aller ehemaligen Gemeinden in die neuen effektiven Gemeinden einbezieht.

## 2.3 Ergebnisse für alle Gemeinden

Insgesamt und für den analysierten Zeitraum hat das Ressourceninstrument des Finanzausgleichs die finanzielle Situation von Gemeinden mit unterdurchschnittlichem Steuerpotenzial in dem von der Gesetzgebung vorgesehenen Masse verbessert. Gleichzeitig haben die beitragspflichtigen Gemeinden durch ihre Beiträge ihr Steuerpotenzial verringert.

### 2.3.1 Abweichung des Steuerpotenzials in Franken pro Einwohner

Die Erhöhungen des durchschnittlichen Steuerpotenzials pro Einwohner (100 betroffene Gemeinden) lagen bei maximal 361 Fr. für Jaun und minimal 6 Fr. für Sorens. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach absteigender positiver Abweichung:

---

<sup>3</sup> Das Referenzjahr für die Anzahl der Gemeinden ist 2021 (128 Gemeinden), da der Ausgleich 2021 zum ersten Mal das Steuerpotenzial des Steuerjahres 2018 einbezieht.

*Veränderungen von mehr als 300 Fr./Einw.*

moyenne / Durchschnitt	PF moyen par hab. / durchschnittliches StP pro Einw.		
	avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
	3'799.68	3'799.68	0.00
2138 Jaun	2'391.57	2'752.58	361.01
2067 Le Châtelard	2'291.79	2'649.48	357.69
2337 Le Flon	2'328.03	2'668.83	340.80
2086 Massonnens	2'407.13	2'734.31	327.18
2303 St. Silvester	2'449.69	2'766.55	316.86
2087 Mézières	2'593.33	2'909.95	316.62
2044 Surpierre	2'439.75	2'750.18	310.44
2338 La Verrerie	2'494.75	2'798.61	303.85

*Veränderungen zwischen 200 und 300 Fr./Einw.*

2114 Villorsonnens	2'647.75	2'936.92	289.18
2063 Billens-Hennens	2'661.23	2'947.24	286.01
2038 Prévondavaux	2'376.17	2'661.00	284.82
2035 Nuvilly	2'556.63	2'840.07	283.44
2292 Brünisried	2'734.18	3'015.56	281.39
2121 Haut-Intyamon	2'506.52	2'786.77	280.25
2016 Fétigny	2'588.67	2'865.02	276.35
2230 Villarsel-sur-Marly	2'845.79	3'114.10	268.31
2113 Vuisternens-devant-Romont	2'697.78	2'965.14	267.36
2226 Treyvaux	2'699.57	2'965.06	265.49
2068 Châtonnaye	2'606.12	2'867.04	260.92
2217 Ponthaux	2'614.27	2'872.47	258.20
2296 Heitenried	2'783.01	3'040.55	257.55
2029 Montagny	2'650.87	2'906.52	255.65
2300 Plasselb	2'719.77	2'972.97	253.19
2299 Plaffeien	2'842.87	3'090.09	247.22
2045 Vallon	2'736.53	2'983.36	246.83
2335 Saint-Martin	2'823.28	3'063.34	240.06
2272 Misery-Courtion	2'685.96	2'923.12	237.15
2177 Chénens	2'769.46	3'006.36	236.90
2162 Bas-Intyamon	2'741.10	2'976.81	235.71
2050 Les Montets	2'762.77	2'997.16	234.39
2173 Autigny	2'733.18	2'965.80	232.62
2097 Rue	2'865.75	3'091.11	225.36
2027 Ménières	2'880.14	3'096.27	216.13
2115 Torny	2'878.30	3'090.69	212.39
2072 Ecublens	3'049.57	3'260.86	211.30
2304 St. Ursen	3'026.54	3'237.82	211.28
2079 Granettes	2'875.91	3'086.08	210.17
2025 Lully	2'782.64	2'988.76	206.11
2123 Botterens	2'894.34	3'098.90	204.56

*Veränderungen zwischen 100 und 200 Fr./Einw.*

2137	Hauteville	2'959.70	3'157.88	198.18
2155	Vaulruz	3'014.90	3'211.83	196.93
2260	Gempenach	3'148.46	3'344.85	196.39
2294	Giffers	2'998.75	3'193.99	195.25
2301	Rechthalten	2'968.78	3'162.84	194.06
2152	Sâles	3'019.85	3'208.89	189.04
2336	Semsales	3'195.65	3'377.09	181.44
2124	Broc	2'982.34	3'163.06	180.72
2220	Le Mouret	2'995.78	3'175.41	179.63
2117	Villaz	2'897.54	3'076.35	178.80
2089	Montet	3'168.51	3'345.84	177.33
2254	Courtepin	2'948.47	3'123.63	175.16
2160	Vuadens	3'152.99	3'325.96	172.98
2145	Le Pâquier	3'139.76	3'305.82	166.06
2011	Cugy	2'982.49	3'146.95	164.46
2237	Prez	3'130.40	3'294.81	164.41
2262	Gurmels	3'125.83	3'287.24	161.41
2323	Bossonnens	3'041.48	3'201.39	159.91
2236	Gibloux	3'214.16	3'371.28	157.12
2102	Ursy	3'031.10	3'187.08	155.98
2200	Grolley	3'111.10	3'262.25	151.15
2186	Cottens	3'103.62	3'254.26	150.64
2333	Remaufens	3'277.35	3'425.87	148.52
2175	Belfaux	3'103.00	3'251.37	148.38
2278	Ulmiz	3'292.06	3'439.28	147.22
2234	La Brillaz	3'130.18	3'267.67	137.49
2134	Grandvillard	3'269.58	3'402.43	132.86
2259	Galmiz	3'158.56	3'290.29	131.73
2147	Pont-la-Ville	3'406.71	3'535.49	128.78
2129	Corbières	3'329.84	3'455.56	125.71
2096	Romont	3'215.02	3'340.32	125.30
2307	Tentlingen	3'199.04	3'319.77	120.73
2238	Bois-d'Amont	3'097.79	3'218.03	120.24
2122	Pont-en-Ogoz	3'491.86	3'611.39	119.53
2233	Hauterive	3'353.38	3'471.61	118.23
2041	Saint-Aubin	3'318.68	3'436.24	117.57
2131	Echarlens	3'267.80	3'382.52	114.73
2135	Gruyères	3'383.33	3'494.46	111.13
2235	La Sonnaz	3'286.85	3'395.21	108.36
2140	Marsens	3'418.87	3'526.77	107.90
2309	Wünnewil-Flamatt	3'535.15	3'641.91	106.76
2308	Ueberstorf	3'441.03	3'546.96	105.93
2306	Tafers	3'353.00	3'457.60	104.60

*Veränderungen zwischen 0 und 100 Fr./Einw.*

2022	Gletterens	3'333.77	3'425.10	91.33
2066	Chapelle	3'110.90	3'197.59	86.69
2054	Estavayer	3'382.01	3'466.34	84.32
2328	Granges	3'561.09	3'642.19	81.10
2053	Belmont-Broye	3'428.85	3'505.17	76.32
2295	Bösingen	3'555.33	3'627.59	72.25
2148	Riaz	3'471.98	3'535.00	63.02
2143	Morlon	3'651.86	3'714.38	62.52
2265	Kerzers	3'581.78	3'640.73	58.95
2321	Attalens	3'614.94	3'670.54	55.61
2149	La Roche	3'300.54	3'355.08	54.55
2211	Neyruz	3'579.59	3'626.08	46.49
2051	Delley-Portalban	3'694.97	3'723.65	28.67
2128	Châtel-sur-Montsalvens	3'768.09	3'792.88	24.79
2008	Châtillon	3'692.42	3'711.41	18.99
2163	Val-de-Charmey	3'891.16	3'909.75	18.59
2061	Auboranges	5'118.29	5'135.64	17.34
2043	Sévaz	3'962.50	3'970.04	7.54
2258	Fräschels	3'805.70	3'813.11	7.41
2206	Marly	3'591.91	3'599.04	7.13
2153	Sorens	4'412.44	4'418.43	5.98

Die Verminderungen des durchschnittlichen Steuerpotenzials pro Einwohner (28 betroffene Gemeinden) lagen bei minimal -18 Fr. für Cheyres-Châbles und maximal -2696 Fr. für Greng. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach zunehmender negativer Abweichung:

*Veränderungen zwischen 0 und -100 Fr./Einw.*

2055	Cheyres-Châbles	3'790.82	3'772.88	-17.94
2276	Ried bei Kerzers	3'879.16	3'858.82	-20.34
2250	Courgevaux	3'868.70	3'823.09	-45.61
2293	Düdingen	4'029.43	3'981.23	-48.20
2266	Kleinbösingen	4'286.57	4'219.49	-67.08
2275	Murten	4'242.32	4'166.96	-75.36
2305	Schmitter	3'946.37	3'868.71	-77.66
2125	Bulle	4'051.24	3'969.79	-81.45
2325	Châtel-Saint-Denis	4'275.89	4'176.20	-99.69

*Veränderungen zwischen -100 und -1'000 Fr./Einw.*

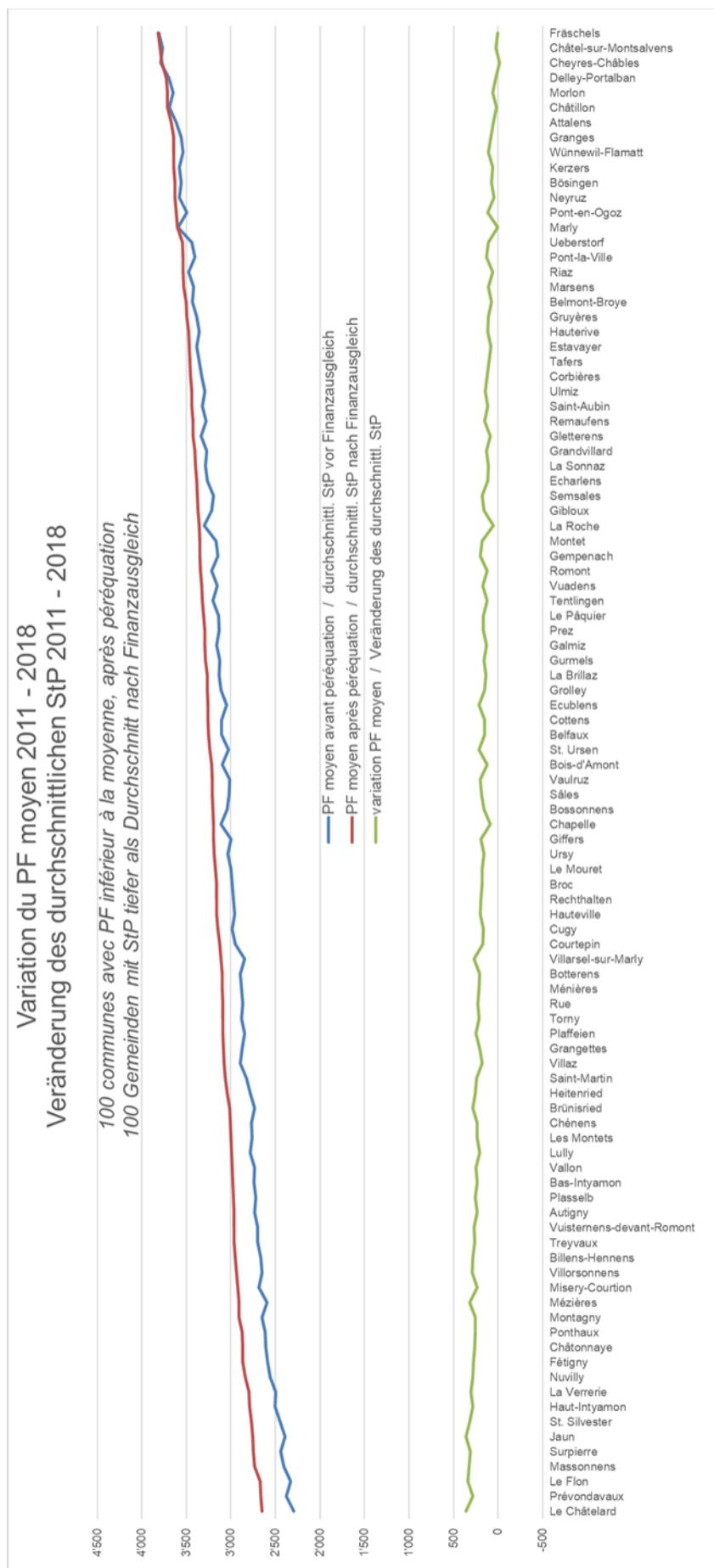
2208 Matran	4'511.02	4'409.94	-101.08
2196 Fribourg	4'345.41	4'226.87	-118.54
2284 Mont-Vully	4'927.29	4'708.04	-219.25
2183 Corminboeuf	4'746.29	4'518.87	-227.42
2174 Avry	5'013.71	4'732.96	-280.75
2216 Pierrafortscha	5'275.38	4'931.50	-343.88
2197 Givisiez	5'165.26	4'771.73	-393.53
2271 Meyriez	5'609.95	5'212.27	-397.69
2198 Granges-Paccot	5'304.60	4'902.79	-401.80
2274 Muntelier	6'070.43	5'555.77	-514.66
2130 Crésuz	9'651.75	9'051.93	-599.81
2228 Villars-sur-Glâne	6'660.49	6'054.92	-605.58

*Veränderungen zwischen -1'000 und -3'000 Fr./Einw.*

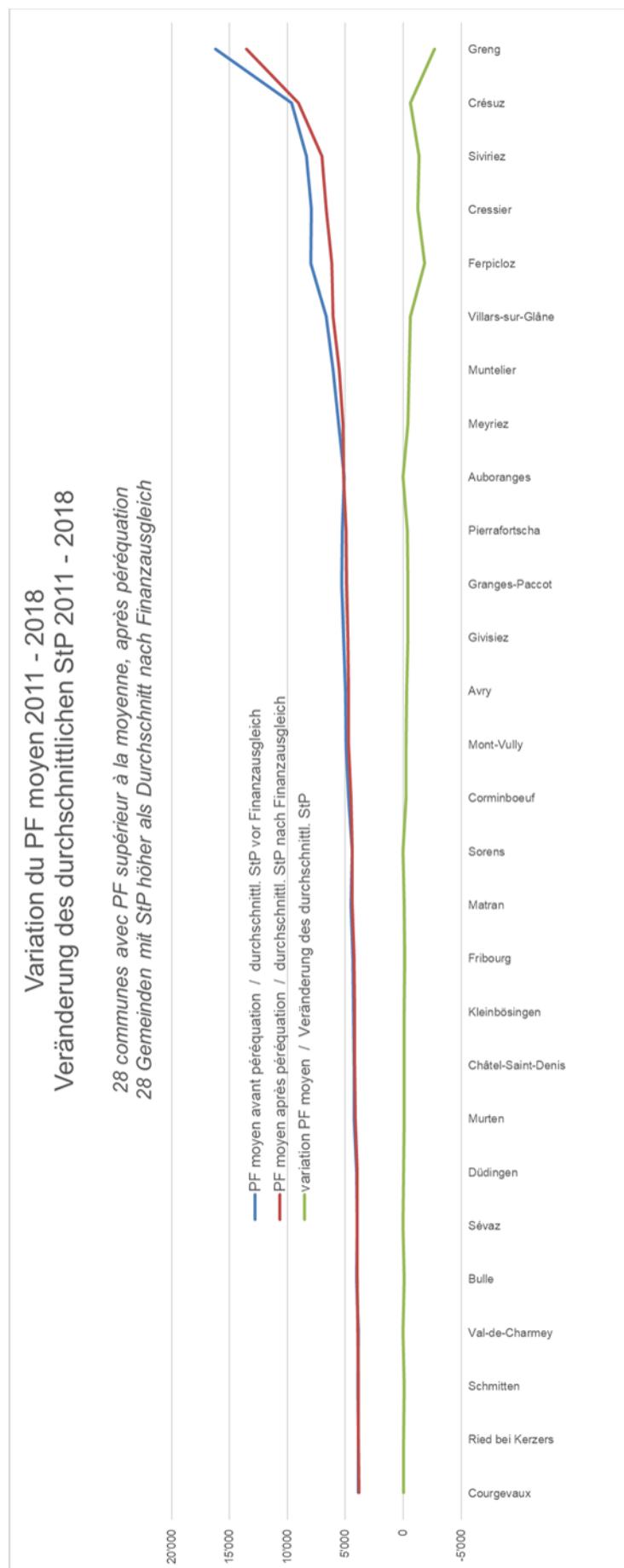
2257 Cressier	7'924.34	6'648.96	-1'275.38
2099 Siviriez	8'350.26	7'009.52	-1'340.74
2194 Ferpicloz	7'985.28	6'162.22	-1'823.06
2261 Greng	16'228.27	13'532.09	-2'696.18

Die beiden folgenden Grafiken veranschaulichen diese Effekte.

Grafik 1



**Grafik 2**



### 2.3.2 Veränderung des Steuerpotenzials in StPI-Punkten

Gleichzeitig analysiert der Bericht die Auswirkungen des Ressourceninstruments auf den Steuerpotenzialindex StPI (Abweichung *vor/nach dem Ausgleich*).

Die positiven Veränderungen des StPI (103 betroffene Gemeinden) liegen bei maximal 15,64 Punkten für Le Châtelard und minimal 0,07 Punkten für Sévaz. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach absteigender positiver Veränderung:

#### *Veränderungen von über 10 Punkten*

		IPF moyen / durchschnittliches StPI		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
2067	Le Châtelard	57.99	73.64	15.64
2138	Jaun	58.85	74.03	15.18
2337	Le Flon	59.13	73.80	14.67
2086	Massonnens	60.51	74.15	13.64
2303	St. Silvester	63.02	75.97	12.95
2044	Surpierre	62.87	75.60	12.74
2087	Mézières	62.83	75.18	12.35
2338	La Verrerie	64.10	76.31	12.21
2038	Prévondavaux	66.63	78.69	12.06
2121	Haut-Intyamon	67.05	78.23	11.18
2035	Nuvilly	65.94	77.01	11.07
2114	Villorsonnens	65.52	76.52	11.00
2063	Billens-Hennens	65.71	76.57	10.86
2016	Fétigny	66.08	76.81	10.73
2292	Brünisried	67.23	77.59	10.36
2068	Châtonnaye	68.78	78.78	10.00

### Veränderungen zwischen 5 und 10 Punkten

2113	Vuisternens-devant-Romont	67.79	77.74	9.95
2226	Treyvaux	69.16	79.03	9.87
2217	Ponthaux	69.11	78.98	9.87
2029	Montagny	68.69	78.36	9.67
2230	Villarsel-sur-Marly	69.10	78.58	9.48
2300	Plasselb	70.49	79.79	9.31
2296	Heitenried	69.57	78.87	9.31
2045	Vallon	69.10	78.17	9.07
2272	Misery-Courtion	70.34	79.18	8.83
2299	Plaffeien	71.15	79.89	8.74
2162	Bas-Intyamon	71.00	79.61	8.61
2177	Chénens	70.78	79.35	8.57
2173	Autigny	72.25	80.77	8.51
2335	Saint-Martin	71.75	80.26	8.51
2050	Les Montets	71.90	80.38	8.48
2097	Rue	72.46	80.34	7.88
2027	Ménières	73.28	80.78	7.50
2115	Torny	74.28	81.67	7.40
2025	Lully	75.11	82.47	7.36
2079	Grangettes	74.28	81.59	7.32
2123	Botterens	75.25	82.32	7.08
2304	St. Ursen	75.07	82.11	7.04
2072	Ecublens	74.16	81.19	7.02
2137	Hauteville	76.10	82.82	6.71
2294	Giffers	76.60	83.16	6.56
2155	Vaulruz	76.83	83.38	6.55
2301	Rechthalten	77.60	84.12	6.53
2260	Gempenach	77.31	83.60	6.30
2152	Sâles	77.83	84.10	6.27
2117	Villaz	78.21	84.33	6.12
2124	Broc	78.37	84.41	6.04
2220	Le Mouret	78.91	84.89	5.98
2254	Courtepin	79.18	85.09	5.92
2336	Semsales	77.85	83.58	5.73
2089	Montet	79.10	84.72	5.62
2160	Vuadens	78.95	84.49	5.54
2011	Cugy	80.00	85.51	5.51
2145	Le Pâquier	79.87	85.21	5.34
2237	Prez	79.79	85.07	5.28
2323	Bossonnens	80.96	86.22	5.26
2262	Gurmels	80.77	85.95	5.18
2102	Ursy	80.76	85.89	5.13

### Veränderungen zwischen 0 und 5 Punkten

2236	Gibloux	81.24	86.15	4.92
2186	Cottens	81.90	86.76	4.86
2200	Grolley	82.06	86.91	4.85
2175	Belfaux	82.05	86.81	4.77
2333	Remaufens	81.88	86.44	4.57
2278	Ulmiz	82.70	87.25	4.55
2234	La Brillaz	83.48	87.87	4.38
2259	Galmiz	84.44	88.60	4.16
2134	Grandvillard	83.80	87.88	4.08
2096	Romont	84.97	88.86	3.89
2238	Bois-d'Amont	85.80	89.67	3.87
2147	Pont-la-Ville	84.97	88.76	3.79
2129	Corbières	84.53	88.29	3.77
2307	Tentlingen	85.86	89.60	3.75
2041	Saint-Aubin	85.47	89.02	3.56
2233	Hauterive	85.81	89.35	3.54
2131	Echarlens	86.35	89.84	3.49
2122	Pont-en-Ogoz	85.69	89.16	3.47
2135	Gruyères	86.44	89.73	3.30
2235	La Sonnaz	87.01	90.30	3.29
2140	Marsens	86.83	90.01	3.18
2306	Tafers	87.31	90.44	3.13
2308	Ueberstorf	87.72	90.81	3.09
2309	Wünnewil-Flamatt	87.43	90.49	3.07
2066	Chapelle	89.81	92.63	2.82
2022	Gletterens	88.73	91.44	2.72
2054	Estavayer	89.85	92.33	2.48
2328	Granges	90.46	92.74	2.27
2053	Belmont-Broye	90.68	92.90	2.23
2295	Bösingen	91.54	93.58	2.04
2148	Riaz	92.30	94.11	1.81
2143	Morlon	92.69	94.46	1.77
2149	La Roche	93.56	95.22	1.66
2265	Kerzers	93.03	94.68	1.65
2321	Attalens	93.26	94.80	1.53
2211	Neyruz	94.43	95.72	1.29
2061	Auboranges	97.22	98.12	0.89
2051	Delley-Portalban	96.56	97.29	0.73
2128	Châtel-sur-Montsalvens	96.94	97.59	0.65
2163	Val-de-Charmey	97.56	98.08	0.52
2008	Châtillon	97.61	98.13	0.52
2153	Sorens	98.73	99.09	0.36
2258	Fräschels	99.14	99.34	0.20
2206	Marly	99.32	99.51	0.19
2043	Sévaz	99.12	99.19	0.07

Der Rückgang beim StPI (25 betroffene Gemeinden) lag bei minimal -0,48 Punkten für Cheyres-Châbles und maximal -29,10 Punkten für Siviriez. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach zunehmender negativer Veränderung:

### Veränderungen zwischen 0 und -10 Punkten

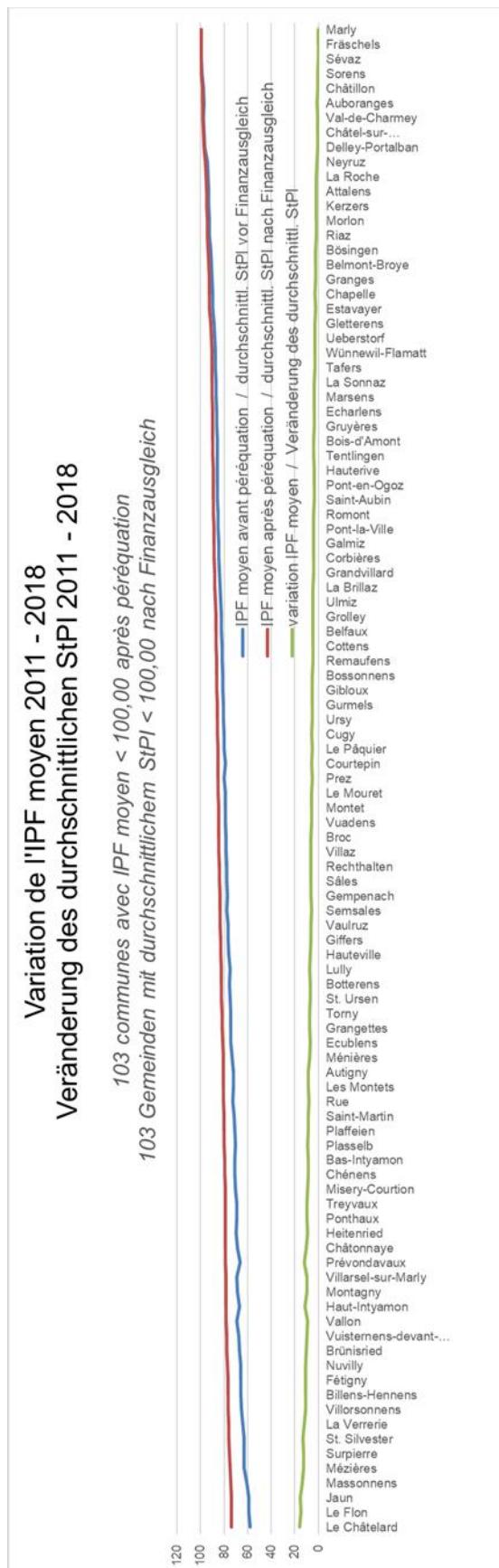
2055	Cheyres-Châbles	102.12	101.65	-0.48
2276	Ried bei Kerzers	102.48	101.96	-0.52
2293	Düdingen	105.66	104.47	-1.19
2250	Courgevaux	105.74	104.51	-1.23
2266	Kleinbösingen	107.99	106.45	-1.54
2275	Murten	108.76	107.00	-1.77
2305	Schmitten	109.40	107.41	-1.99
2125	Bulle	110.11	108.09	-2.02
2208	Matran	111.44	109.22	-2.23
2325	Châtel-Saint-Denis	112.13	109.78	-2.35
2196	Fribourg	114.23	111.45	-2.77
2284	Mont-Vully	126.16	121.70	-4.46
2183	Corminboeuf	127.31	122.51	-4.80
2174	Avry	133.37	127.77	-5.60
2130	Crésuz	171.96	165.68	-6.28
2216	Pierrafortscha	140.06	133.51	-6.54
2271	Meyriez	145.28	138.20	-7.08
2198	Granges-Paccot	151.43	143.85	-7.58
2197	Givisiez	146.36	138.74	-7.62
2274	Muntelier	160.40	151.90	-8.50
2228	Villars-sur-Glâne	170.52	161.32	-9.19

### Veränderungen von mehr als -10 Punkte

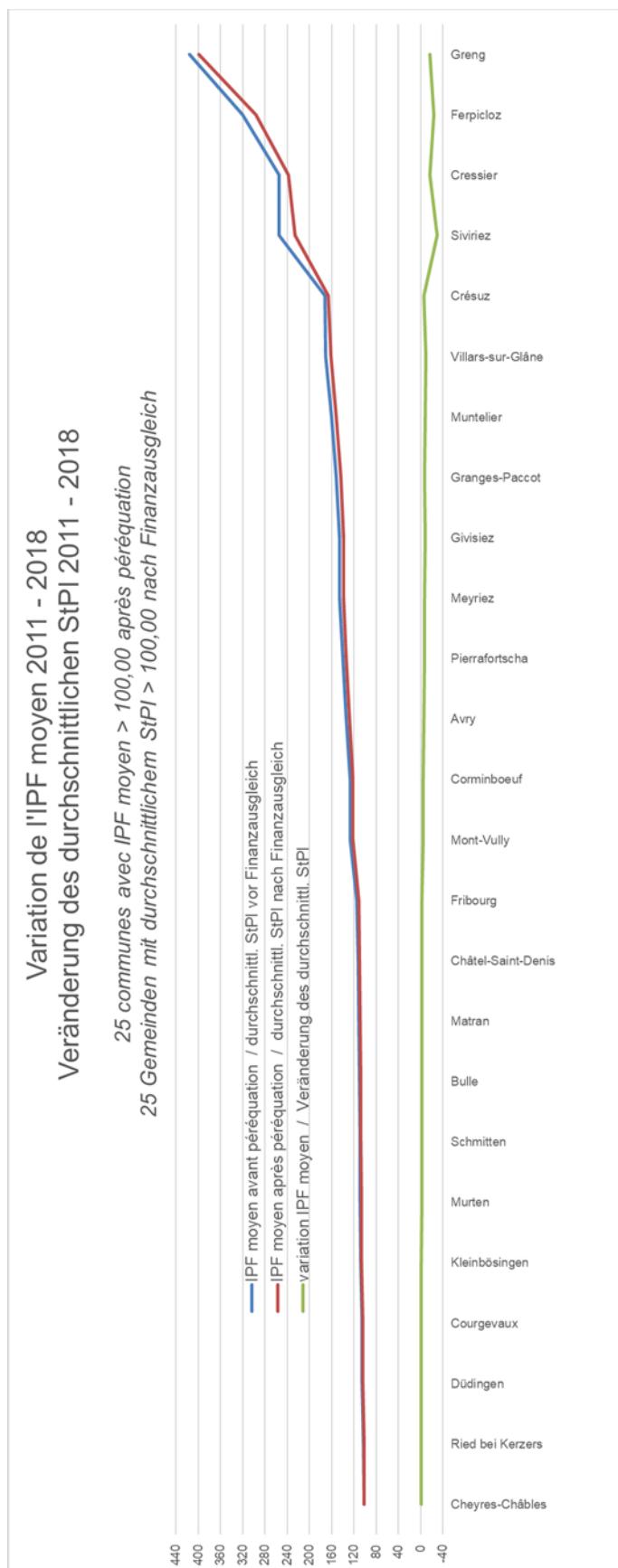
2257	Cressier	254.54	237.88	-16.66
2261	Greng	416.14	399.43	-16.71
2194	Ferpicloz	320.35	296.46	-23.89
2099	Siviriez	254.53	225.43	-29.10

Die folgenden Grafiken 3 und 4 veranschaulichen diese Effekte.

Grafik 3



Grafik 4



## 2.4 Ergebnisse der Evaluation des Ressourceninstruments

Die allgemeine Wirksamkeit des Systems beruht auf den in Artikel 20 IFAG genannten Aspekten, die Gegenstand der periodischen Evaluation sein müssen:

Art. 20 Periodische Evaluation

**<sup>1</sup> Das mit diesem Gesetz geschaffene Finanzausgleichssystem wird jedes vierte Jahr evaluiert. Die erste Evaluation findet spätestens nach drei Anwendungsjahren statt. Einer Überprüfung unterzogen werden namentlich die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.**

Folgende Feststellungen können, neben den Veränderungen des Steuerpotenzials von 2011 bis 2018, aus den analysierten Daten für den Finanzausgleich 2011 bis 2021 abgeleitet werden.

### 2.4.1 Relevanz der Kriterien und Gewichtung

Das Ressourceninstrument basiert auf dem Steuerpotenzial der Gemeinden, das auf acht Steuerarten beruht. Die Flexibilität des Systems bietet vier Stellschrauben, mit denen die Solidaritätswirkung zwischen Gemeinden mit hohem Steuerpotenzial und solchen mit geringerem Potenzial angepasst werden kann.

#### 2.4.1.1 *Hinzufügen einer neuen Steuerart oder anderer Arten von Ressourcen*

Die Frage war bereits bei der ersten Evaluation gestellt worden. Aus den acht derzeit berücksichtigten Steuerarten beziehen die Gemeinden den Grossteil ihrer Ressourcen. Außerdem haben sie den Vorteil, dass sie einen strukturellen Ertrag liefern, d. h. einen stabilen Ertrag ohne starke Schwankungen von einem Jahr zum anderen.

Die Berücksichtigung anderer Arten von nichtsteuerlichen Ressourcen, die in der Regel aus dem Finanzvermögen stammen (Immobilenerträge, Hafenanlagen, Wasserrechte usw.), hätte den Nachteil, dass es für sie keine offiziellen Statistiken gibt, sondern dass sie den Gemeindebuchhaltungen entnommen werden müssten. Die vorab festgelegten Bedingungen, objektive, nicht manipulierbare und offizielle Daten zu verwenden, würden daher nicht eingehalten.

Die Auswahl der acht Steuerarten ist auch heute noch relevant.

#### 2.4.1.2 *Gewichtung der Kriterien*

Der StPI setzt sich aus den acht Teilindizes zusammen, die den acht ausgewählten Steuerarten entsprechen. Die Gewichtung der acht Indizes richtet sich nach dem Gewicht der einzelnen spezifischen Steuern im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen. Diese Gewichtung ist kohärent und logisch, da sie nicht willkürlich Gewichtungen festlegt, die nichts mit der Steuerart zu tun haben.

#### 2.4.1.3 *Änderung des Umfangs des Ressourcenausgleichs*

Der Betrag des Ressourceninstruments wird auf 2,5 % des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden festgelegt und basiert auf den acht Steuerarten des letzten berücksichtigten Jahres (Art. 6 IFAG). Die Verbindung zwischen dem zu berechnenden Betrag und der Entwicklung der Steuereinnahmen ist relevant, da sie die Dynamik des Ausgleichssystems bestätigt.

Eine Erhöhung dieses Betrags (Erhöhung des Prozentsatzes) würde das Ausmass der Solidarität verstärken, allerdings mit folgenden Konsequenzen:

- > Erstens: Da es sich beim Ressourcenausgleich um einen horizontalen Ausgleich handelt, würde sich die Erhöhung des Umfangs des Ressourcenausgleichs auf die bereits belasteten beitragspflichtigen Gemeinden zugunsten der begünstigten Gemeinden auswirken.
- > Zweitens: Mit Bezug auf Artikel 14 IFAG und ohne gesetzliche Änderung würde eine Erhöhung des Betrags des Ressourcenausgleichs bedeuten, dass auch der Beitrag des Kantons zum Bedarfssausgleich im gleichen Verhältnis erhöht würde, da dieser auf 50 % des Ressourcenausgleichs festgelegt ist.

#### 2.4.1.4 Änderung der Parameter der Formeln

Die Formeln, die die Verteilung des zu zahlenden Betrags auf die beitragspflichtigen Gemeinden bzw. des zu erhaltenden Betrags auf die beitragsberechtigten Gemeinden bestimmen, sind unabhängig voneinander. Das bedeutet, dass die Intensität der Ausgleichswirkung bei einer dieser beiden Kategorien von Gemeinden ohne Folgen für die andere verändert werden kann; bei der Änderung einer der Formeln würde sich das Ausmass der Solidarität nur zwischen den Gemeinden der betroffenen Gruppe ändern.

Der Gesetzgeber legte eine lineare Ausgleichswirkung für beide Gemeindegruppen fest, d. h. eine proportionale Verteilung unter Berücksichtigung des StPI und der Bevölkerung (ein Parameter  $\kappa = 1$ , der in der Verteilformel dem StPI zugewiesen wird). Für die beitragspflichtigen Gemeinden würde eine Erhöhung des Parameters dazu führen, dass der Beitrag von Gemeinden mit einem höheren StPI zugunsten von Gemeinden mit einem niedrigeren StPI (aber immer noch über 100 Punkten) steigt. Auch bei den beitragsberechtigten Gemeinden würden Gemeinden mit einem niedrigen StPI einen höheren Betrag auf Kosten von Gemeinden mit einem höheren StPI (aber immer noch unter 100 Punkten) erhalten.

Die Entscheidung darüber, ob das Ausmass der Solidarität durch eine Änderung der Parameter der Formeln verändert werden soll, obliegt dem Gesetzgeber.

#### 2.4.2 Stabilität des Ressourceninstruments

Aufgrund der Berücksichtigung von drei aufeinanderfolgenden Jahren bei der Festlegung des durchschnittlichen Steuerpotenzials jeder Gemeinde bleiben die Auswirkungen individueller Veränderungen der Ressourcen moderat. Denn ein starker Anstieg der Ressourcen wird im ersten Jahr nur zu einem Drittel in den Ausgleich einbezogen, dann zu zwei Dritteln und schliesslich ab dem dritten Jahr vollständig. Außerdem ermöglicht der zeitliche Abstand zwischen den berücksichtigten Steuerjahren und dem betreffenden Ausgleichsjahr den Gemeinden mit starken Steuerabweichungen, die langfristigen Auswirkungen zu antizipieren.

Im Allgemeinen bestätigt sich die Stabilität des Ressourcenausgleichs auch in der Entwicklung der Beträge, die proportional zur Entwicklung des Steuerpotenzials ist. Die folgende Tabelle fasst die Daten der Jahre 2011 bis 2021 zusammen:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Betrag des Ressourcenausgleichs	24'483'781	25'136'786	25'231'583	25'635'584	26'381'711	27'822'049	28'631'857	29'611'361	29'688'653	30'664'234	31'618'375	33'081'965	32'060'113
Steuerpotenzial alle Gemeinden	979'351'240	1'005'471'442	1'009'263'320	1'025'423'360	1'055'268'458	1'112'881'946	1'145'274'266	1'184'454'458	1'187'546'118	1'226'569'356	1'264'735'009	1'323'278'607	1'282'404'524
jährliche Veränderung in %	2.67%	0.38%	1.60%	2.91%	5.46%	2.91%	3.42%	0.26%	3.29%	3.11%	4.63%	-3.09%	
durchschnittl. jährliche Veränderung 2011-2021											2.91%		2.58%

## 2.5 Ressourcenausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation

Da festgestellt werden kann, dass die Ziele des Gesetzes, wie bei der ersten Evaluation, erreicht wurden, sind keine Massnahmen erforderlich, um die Wirksamkeit und Effizienz des Ressourceninstruments zu verbessern. Wie in den festgestellten Ergebnissen dargelegt, muss bei jeder vorgeschlagenen Änderung gewährleistet sein, dass die Vorbedingungen eingehalten werden. Auch müssen die finanziellen Auswirkungen ermittelt werden können, in erster Linie für die beitragspflichtigen Gemeinden, für die beitragsberechtigten Gemeinden, aber auch für den Staat.

## 3 Bedarfsausgleich

Der Bedarfsausgleich ist das Finanzausgleichsinstrument, das sich auf die Ausgabenseite der Gemeinden bezieht. Um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen, werden aber nicht direkt Gemeindeausgaben definiert, sondern Faktoren des Bedarfs, in der Annahme, dass bestimmte Bedarfsfaktoren auch Ausgaben veranlassen. Wie beim Ressourcenausgleich, geht es auch bei diesem Instrument darum, den Indikator und das Volumen festzulegen, die Finanzierung zu regeln, die begünstigten Gemeinden zu bezeichnen und die Verteilung unter ihnen zu bestimmen.

### 3.1 Ziel, SBI und Betrag

In Artikel 9 IFAG ist das Ziel dieses Instruments definiert:

Art. 9      Ziel

**<sup>1</sup> Der Bedarfsausgleich hat zum Ziel, die Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinden teilweise auszugleichen, wobei der Finanzbedarf in Form eines synthetischen Bedarfsindexes ausgedrückt wird.**

Der Finanzbedarf wird anhand von sechs Kriterien definiert, für die es jährliche Statistiken pro Gemeinde gibt:

- > Bevölkerungsdichte
- > Beschäftigungsgrad
- > Bevölkerungswachstum
- > Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren
- > Kinder im schulpflichtigen Alter (von 4 bis 14 Jahren)
- > Kinder im Vorschulalter (unter 4 Jahren)

Diese Kriterien stehen in direktem Zusammenhang mit neun Gemeindeaufgaben, die spezifische Ausgaben verursachen (Art. 11 IFAG):

<u>sechs Kriterien</u>		<u>Konten</u> <u>Ausgaben</u>	<u>neun Gemeindeaufgaben</u>
<b>Bevölkerungsdichte</b> Bevölkerung / Fläche der Gemeinde	<b>BEVD</b>	1 6 58	öffentliche Sicherheit (1/3) Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3) Sozialhilfe
<b>Beschäftigungsgrad</b> Anzahl VZÄ* / Bevölkerung	<b>BGR</b>	1 6	öffentliche Sicherheit (1/3) Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
<b>Bevölkerungswachstum</b> Bevölkerungswachstum während 10 Jahren	<b>BEVW</b>	1 6	öffentliche Sicherheit (1/3) Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
<b>Personen im Alter 80 Jahren +</b> Bevölkerung 80+ / gesamte Bevölkerung	<b>PA80</b>	41/57 44	Kranken- und Pflegeheime ambulante Krankenpflege
<b>Kinder im schulpflichtigen Alter</b> Kinder 4-14 Jahren / gesamte Bevölkerung	<b>SCHK</b>	obligatorischer Schulzyklus 20 21 22	Kindergarten Primar- und Sekundarschule, inkl. Schultransporte Sonderschulen
<b>Kinder im Vorschulalter</b> Kinder 0-4 Jahren / gesamte Bevölkerung	<b>VSCHK</b>	54	Tagesstrukturen für ausserfamiliäre Betreuung

\* VZÄ = Anzahl der Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten

Die Daten dieser Indikatoren werden umgeformt, um sechs Teilindizes zu berechnen. Zusammen ergeben die Teilindizes den synthetischen Bedarfsindex (SBI). Der SBI der Gesamtheit der Gemeinden beträgt 100,00 Punkte; Gemeinden mit einem Index über 100,00 Punkten haben einen überdurchschnittlichen Bedarf, jene mit einem tieferen Wert haben einen unterdurchschnittlichen Bedarf.

Das Gewicht eines jeden Bedarfskriteriums wird gemäss den kommunalen Ausgaben bestimmt, die den berücksichtigten Bedarf darstellen (Art. 13 IFAG). Die massgebenden Ausgaben für die Berechnung der Gewichtung sind die Nettoausgaben der Gesamtheit der Gemeinden der letzten drei Jahre, die den Referenzjahren des Bedarfsausgleichs entsprechen. So beeinflussen die Kosten einer Gemeinde die Berechnung ihres eigenen SBI nicht spezifisch.

Es sei daran erinnert, dass der Bedarfsausgleich im Rahmen der ersten Evaluation Änderungen erfahren hat. Er wurde um einen sechsten Teilindikator ergänzt, die fünfjährlichen statistischen Daten wurden durch eine jährlich nachgeführte Statistik ersetzt und die Gewichtung der Teilindikatoren wurde revidiert.

- > Das Kausalitätskriterium der Kinder im Vorschulalter (VSCHK), also der Kinder unter vier Jahren im Verhältnis zur Bevölkerung, wurde nach der ersten Evaluation der Wirksamkeit des Ausgleichssystems hinzugefügt. Die Aufgabe *Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen* (Kontengruppe 54) wird somit in Zusammenhang mit diesem neuen Kriterium ebenfalls berücksichtigt.
- > Die Anzahl der Arbeitsplätze, die als Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) bestimmt wird, ist Gegenstand einer jährlich nachgeführten Statistik. Zuvor wurden die Daten nur alle fünf Jahre aktualisiert.
- > Vor der ersten Evaluation wurden die Ausgaben der Funktionalen Gruppe 1 *Öffentliche Sicherheit* und 6 *Verkehrs- und Übermittlungswesen* für drei Kriterien verwendet und dreimal ganz gezählt, wodurch die technischen Ausgaben (Strassen und öffentlicher Verkehr) auf Kosten der sogenannten sozialen Bedürfnisse bevorzugt wurden. Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe, die an der ersten Evaluation mitwirkte, wurde diese Besonderheit aufgegeben: für die drei betroffenen Kriterien werden die Ausgaben für die Referenzaufgaben nur zu einem Drittel gezählt.

Diese Änderungen wurden ab der Berechnung des interkommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2019 berücksichtigt.

Wie beim Ressourcenausgleich beziehen sich auch die Kriterien des Bedarfsausgleichs auf die statistischen Daten der drei letzten verfügbaren Referenzjahre.

Die Artikel 14 und 15 IFAG legen den Betrag des Bedarfsinstruments und seine Finanzierung fest:

Art. 14 Als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe

**<sup>1</sup> Die jährlich als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe entspricht 50% der jährlich als Ressourcenausgleich aufgebrachten Summe.**

Art. 15 Finanzierung

**<sup>1</sup> Der als Bedarfsausgleich zu verteilende Betrag wird vom Kanton finanziert.**

Der Bedarfsausgleich ist ein vertikales System: Er wird ausschliesslich vom Kanton finanziert und kommt allen Freiburger Gemeinden zugute. Der jährlich zur Verfügung gestellte Betrag ist entwicklungsfähig, da er der Hälfte des dem Ressourcenausgleich zugewiesenen Betrags entspricht.

Die Aufteilung zwischen den Gemeinden erfolgt progressiv: Der SBI wird mit 4 potenziert ( $\kappa = 4$ ), wodurch der Betrag progressiv verteilt wird, zugunsten der Gemeinden mit einem höheren Bedarf.

### 3.2 Analysemethode: Auswirkung der erhaltenen Beträge auf das Steuerpotenzial

Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich legt, wie für den Ressourcenausgleich, auch für den Bedarfsausgleich kein quantifiziertes Ziel fest. Es geht darum, die Situation aller Gemeinden mit den zur Verfügung gestellten Mitteln, die in diesem Fall der Hälfte des Betrags für den Ressourcenausgleich entsprechen, zu verbessern.

Im Gegensatz zur Wirkungsanalyse des Ressourcenausgleichs kann sich die Wirkungsanalyse des Bedarfsinstruments nicht auf die Referenzausgaben in Zusammenhang mit den sechs gewählten Kriterien pro Gemeinde und Einwohner stützen. Die von den Gemeinden getätigten Ausgaben für die Referenzaufgaben umfassen Beträge, die von den Gemeinden frei beschlossen wurden und die in keinem direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Bedarf stehen.

Es ist jedoch sinnvoll, die von jeder Gemeinde im Rahmen des Bedarfsausgleichs erhaltenen Beträge mit ihrem Steuerpotenzial in Beziehung zu setzen: Inwiefern verbessert der Bedarfsausgleich die finanzielle Situation der Gemeinden? Wie wirkt sich der Bedarfsausgleich im System der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden allgemein betrachtet aus?

Entsprechend dem Ressourcenausgleich besteht die Methode der Wirkungsanalyse darin, den erhaltenen Betrag zu bestimmen, der in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials berechnet wird:

- > Der Finanzausgleich korrigiert das Steuerpotenzial des Jahres 2011 nach oben mit dem Betrag des Bedarfs, den jede Gemeinde 2011 erhalten hat. Dieser Betrag wird anhand des SBI ermittelt.
- > Die Berechnung des SBI beruht auf statistischen Daten, die aufgrund ihrer Verfügbarkeit um 4 bis 2 Jahre verschoben sind. Beispielsweise basiert der SBI 2011 auf den Buchhaltungsdaten (für die Ausgaben) und den jüngsten verfügbaren statistischen Daten, nämlich 2007, 2008 und 2009:

	Jahre des Finanzausgleichs - Bedarfsausgleich												
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
2007													
2008	2008												
2009	2009	2009											
2010	2010	2010	2010										
2011	2011	2011	2011	2011									
2012	2012	2012	2012	2012	2012								
2013	2013	2013	2013	2013	2013	2013							
2014	2014	2014	2014	2014	2014	2014	2014						
2015	2015	2015	2015	2015	2015	2015	2015	2015					
2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016				
2017	2017	2017	2017	2017	2017	2017	2017	2017	2017	2017			
2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018		
2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	
2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020
2021	2021												

Für diese neue Evaluation konzentriert sich die Wirkungsanalyse des Bedarfsausgleichs auf die Jahre 2019 (erstes Jahr, in das die Systemänderungen nach der ersten Evaluation einfließen) und 2020 (jüngstes Jahr, für das das Steuerpotenzial ermittelt werden kann). Das Verfahren besteht darin, die im Rahmen des Bedarfsausgleichs erhaltenen Beträge pro Gemeinde und Einwohner gemäss den Verordnungen über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAV 2019 und 2020; SGF 142.11) zu berücksichtigen und ihre Wirkung in Referenz-Steuerpotenzialpunkten zu messen.

Aus der Analyse ergeben sich die Jahresergebnisse für die Jahre 2019 und 2020. Da das Steuerpotenzial für diese beiden Jahre im interkommunalen Finanzausgleich 2023 und unter Berücksichtigung der bis dahin erfolgten Fusionen berechnet wurde, beträgt die Anzahl der Referenzgemeinden für diese Evaluation 126. Die Wirkungsanalyse bezieht jedoch die Daten der ehemaligen Gemeinden in die neuen tatsächlichen Gemeinden ein.

### 3.3 Ergebnisse für alle Gemeinden

Der Betrag für den Bedarfsausgleich entwickelte sich zwischen 2011 (12,24 Mio. Fr.) und 2021 (15,81 Mio. Fr.) aufgrund ihrer gesetzlich festgelegten Verknüpfung im gleichen Verhältnis wie der Betrag für den Ressourcenausgleich. Auch wenn es keinen direkten Bezug zu den Ausgaben der Gemeinden gibt, ist es interessant, den Betrag dieses Instruments im Verhältnis zum Nettoreferenzaufwand, der für die Bedarfskriterien verwendet wurde, und zum Gesamtaufwand der Gemeinden zu betrachten. Daraus ergibt sich die folgende Tabelle:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Betrag des Bedarfsausgleichs	12'241'891	12'568'393	12'615'792	12'817'791	13'190'856	13'911'025	14'315'928	14'805'681	14'844'326	15'332'117	15'809'188
Total des Referenz-Nettouaufwands	499'264'131	525'058'785	541'906'719	573'802'275	596'992'312	573'012'881	596'186'071	628'972'234	639'173'032	648'134'166	673'605'394
Total des Aufwands der Gemeinden	1'392'004'230	1'436'942'749	1'484'032'363	1'510'982'419	1'576'927'536	1'579'966'059	1'638'860'862	1'674'250'630	1'688'564'804	1'660'867'737	1'702'691'345
% des Referenzaufwands / Totalaufwand	35.87%	36.54%	36.52%	37.98%	37.86%	36.27%	36.38%	37.57%	37.85%	39.02%	39.56%
Durchschnitt 2011-2021											38.33%
% Bedarfsbetrag / Referenzaufwand	2.45%	2.39%	2.33%	2.23%	2.21%	2.43%	2.40%	2.35%	2.32%	2.37%	2.35%
Durchschnitt 2011-2021											2.29%

Zwischen 2011 und 2021 entspricht der Nettoreferenzaufwand der Gemeinden im Durchschnitt 38,33 % des Gesamtaufwands der Gemeinden (zwischen minimal 35,87 % und maximal 39,56 %). Das bedeutet, dass die Referenzausgaben, in Zusammenhang mit den Bedarfskriterien, mehr als ein Drittel der gesamten Gemeinkosten ausmachen. Parallel dazu und für denselben Zeitraum entspricht der für das Bedarfsinstrument gewährte Betrag im Durchschnitt 2,29 % des Nettoreferenzaufwands (zwischen 2,21 % und 2,45 %).

### 3.3.1 Wirkung des Bedarfsausgleichs in Franken pro Einwohner

Der durchschnittliche Betrag, den die 126 Freiburger Gemeinden als Bedarfsausgleich erhalten haben, beträgt 46.15 Franken pro Einwohner für 2019 bzw. 47.12 Franken pro Einwohner für 2020. Der Medianbetrag<sup>4</sup> liegt in diesen beiden Jahren bei etwas mehr als 43 Franken pro Einwohner.

erhaltene Beträge in Fr./Einw.	2019		2020	
	Anzahl Gemeinde			
< 30	16	17		
30 - 40	32	26		
40 - 50	38	44		
50 - 60	22	23		
60 - 70	12	14		
70 - 100	5	1		
> 100	1	1		
	126	126		

In diesen beiden Jahren erhält nur eine Gemeinde einen Betrag von weniger als 10 Franken pro Einwohner (ca. 9 Fr./Einw.). Ebenso erhält nur eine Gemeinde einen Betrag von mehr als 100 Franken pro Einwohner (106 Fr./Einwohner im Jahr 2019 bzw. 112 Fr./Einwohner im Jahr 2020).

### 3.3.2 Wirkung des Bedarfsinstruments in Steuerpotenzial-Punkten

Der Bedarfsausgleich hat für alle Gemeinden einen positiven Effekt. Man kann also die Auswirkung der erhaltenen Beträge aufgrund des Steuerpotenzials bestimmen:

erhaltene Beträge in Punkt StP	2019		2020	
	Anzahl Gemeinde			
< 0,50	7	6		
0,50 - 1,00	38	33		
1,00 - 1,50	43	46		
1,50 - 2,00	29	33		
2,00 - 2,50	6	6		
> 2,50	3	2		
	126	126		

Die durchschnittliche Wirkung beträgt 1,11 Punkte des Steuerpotenzials im Jahr 2019 und 1,20 Punkte im Jahr 2020. Die minimale Wirkung liegt bei 0,15 Punkten im Jahr 2019, bei 0,20 Punkten im Jahr 2020. Die maximale Wirkung entspricht 3,35 Punkten des Steuerpotenzials im Jahr 2019 bzw. 3,73 Punkten im Jahr 2020.

In der folgenden Tabelle sind für die Jahre 2019 und 2020 alle Ergebnisse in Franken pro Einwohner und in Steuerpotenzialpunkten aufgeführt (die Tabelle ist in aufsteigender Reihenfolge der Steuerpotenzialpunkte des Jahres 2020 dargestellt). Die beiden Grafiken im Anschluss an die Tabelle veranschaulichen die Wirkung pro Gemeinde, in Franken pro Einwohner und beim Steuerpotenzial.

---

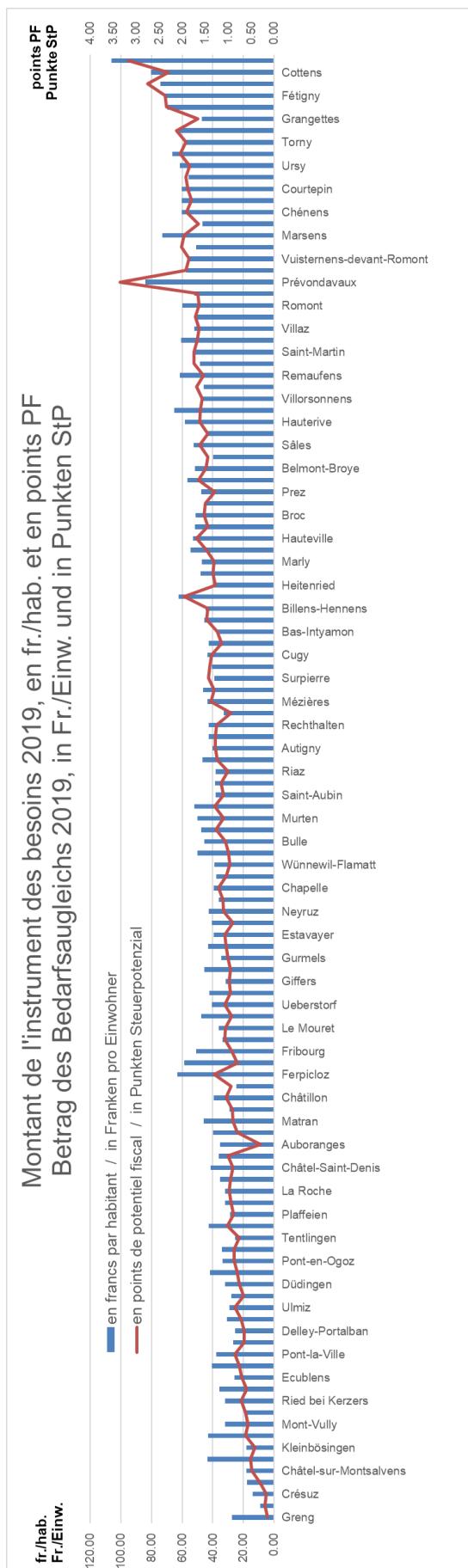
<sup>4</sup> Der Medianbetrag oder Median ist ein Schwellenwert. Die Zahl der Gemeinden, die einen Pro-Kopf-Betrag unter dem Medienbetrag erhalten, ist identisch mit der Zahl der Gemeinden, die einen Pro-Kopf-Betrag über diesem Betrag erhalten, nämlich je 63 Gemeinden.

montant de l'instrument des besoins / Betrag des Bedarfsausgleichs					
		2019		2020	
		fr./hab.	points PF	fr./hab.	points PF
		Fr./Einw.	Punkte StP	Fr./Einw.	Punkte StP
moyenne / Durchschnitt		46.16	1.11	47.12	1.20
2261	Greng	27.41	0.15	26.34	0.20
2230	Villarsel-sur-Marly	8.95	0.20	8.67	0.20
2130	Crésuz	13.79	0.17	17.79	0.23
2216	Pierrafortscha	17.73	0.30	15.25	0.25
2128	Châtel-sur-Montsalvens	18.08	0.48	15.93	0.43
2043	Sévaz	43.50	0.52	32.55	0.44
2266	Kleinbösingen	18.18	0.42	22.94	0.52
2274	Muntelier	42.99	0.62	40.47	0.59
2284	Mont-Vully	31.84	0.57	31.99	0.59
2300	Passelb	19.00	0.62	18.27	0.61
2276	Ried bei Kerzers	31.83	0.72	26.95	0.62
2271	Meyriez	35.49	0.59	31.89	0.63
2072	Ecublens	26.04	0.70	22.69	0.64
2174	Avry	40.56	0.76	42.77	0.68
2147	Pont-la-Ville	37.77	0.86	29.81	0.69
2258	Fräschels	26.72	0.65	27.68	0.69
2051	Delley-Portalban	25.42	0.65	29.62	0.74
2163	Val-de-Charmey	30.79	0.72	31.55	0.77
2278	Ulmiz	29.30	0.85	29.20	0.81
2295	Bösingen	27.78	0.66	32.13	0.82
2293	Düdingen	31.97	0.75	34.06	0.84
2183	Corminboeuf	41.66	0.80	43.58	0.84
2122	Pont-en-Ogoz	33.71	0.87	33.58	0.85
2265	Kerzers	34.09	0.86	31.75	0.85
2307	Tentlingen	25.54	0.75	26.15	0.86
2143	Morlon	42.51	1.01	36.93	0.88
2299	Plaffeien	28.57	0.88	29.31	0.89
2200	Grolley	32.01	0.93	29.55	0.89
2149	La Roche	32.04	0.97	30.55	0.92
2129	Corbières	35.25	0.96	35.80	0.93
2325	Châtel-Saint-Denis	41.57	0.90	41.47	0.94
2235	La Sonnaz	35.92	1.01	35.17	0.94
2061	Auboranges	35.36	0.30	39.30	0.96
2153	Sorens	39.71	0.80	41.31	0.96
2208	Matran	45.92	0.90	44.40	0.97
2089	Montet	29.27	0.92	30.23	0.98
2008	Châtillon	39.26	1.04	37.14	0.98
2303	St. Silvester	24.64	0.93	25.75	0.98
2194	Ferpicloz	63.14	1.30	50.90	0.99
2228	Villars-sur-Glâne	58.71	0.80	60.16	1.04
2196	Fribourg	50.96	0.92	53.68	1.04
2292	Brünisried	33.54	1.07	32.58	1.05
2220	Le Mouret	36.19	1.05	35.66	1.07
2197	Givisiez	47.74	0.93	49.33	1.07
2308	Ueberstorf	40.48	1.07	38.28	1.07
2250	Courgevaux	42.45	0.96	45.26	1.07
2294	Giffers	31.48	0.98	33.02	1.07
2198	Granges-Paccot	45.58	0.94	47.76	1.08

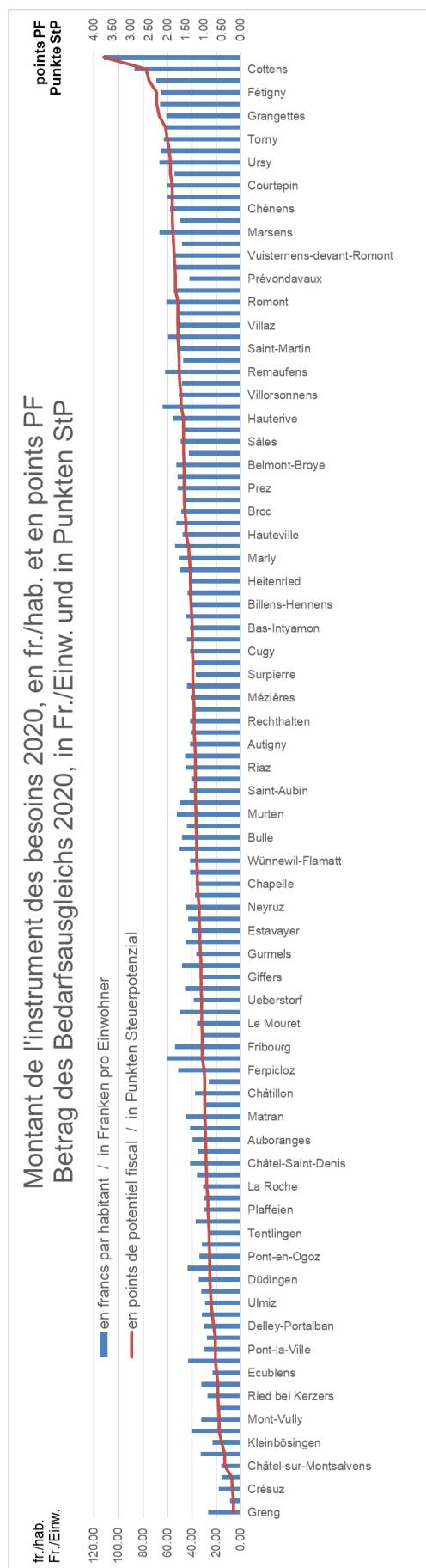
2262	Gurmels	34.60	1.00	36.05	1.09
2055	Cheyres-Châbles	42.90	1.05	44.67	1.11
2054	Estavayer	39.44	1.08	39.62	1.11
2305	Schmitten	40.61	0.90	43.05	1.12
2211	Neyruz	42.76	1.10	45.10	1.14
2097	Rue	36.11	1.12	37.15	1.16
2066	Chapelle	39.26	1.21	36.65	1.18
2306	Tafers	37.83	1.04	41.19	1.18
2309	Wünnewil-Flamatt	38.81	0.97	41.33	1.19
2257	Cressier	50.18	0.99	50.63	1.20
2125	Bulle	45.43	1.06	47.76	1.21
2131	Echarlens	47.52	1.26	43.70	1.21
2275	Murten	49.83	1.10	52.02	1.21
2328	Granges	52.01	1.29	49.52	1.23
2041	Saint-Aubin	38.26	1.09	41.91	1.23
2238	Bois-d'Amont	38.41	1.15	40.24	1.24
2148	Riaz	38.23	1.01	44.39	1.24
2135	Gruyères	46.73	1.24	45.30	1.24
2173	Autigny	40.33	1.28	41.45	1.25
2155	Vaulruz	42.49	1.28	40.90	1.26
2301	Rechthalten	42.57	1.26	41.55	1.27
2304	St. Ursen	32.74	0.94	37.89	1.27
2087	Mézières	43.27	1.37	41.04	1.29
2336	Semsales	46.16	1.31	44.03	1.30
2044	Surpierre	38.84	1.43	36.76	1.30
2068	Châtonnaye	40.73	1.40	37.90	1.30
2011	Cugy	43.40	1.36	41.36	1.31
2134	Grandvillard	42.56	1.14	43.99	1.32
2162	Bas-Intyamon	37.43	1.23	41.15	1.32
2123	Botterens	45.65	1.47	44.20	1.33
2063	Billens-Hennens	44.64	1.45	40.44	1.36
2045	Vallon	62.39	1.97	43.41	1.36
2296	Heitenried	39.70	1.28	42.60	1.37
2022	Gletterens	47.89	1.33	50.19	1.37
2206	Marly	47.26	1.30	50.75	1.41
2145	Le Pâquier	54.72	1.47	53.65	1.41
2137	Hauteville	52.87	1.68	47.60	1.49
2236	Gibloux	51.49	1.45	52.35	1.50
2124	Broc	51.29	1.52	48.61	1.52
2226	Treyvaux	45.31	1.50	46.05	1.53
2237	Prez	47.59	1.29	51.54	1.54
2234	La Brillaz	56.39	1.64	51.78	1.55
2053	Belmont-Broye	51.75	1.49	52.81	1.55
2121	Haut-Intyamon	39.96	1.44	42.39	1.55
2152	Sâles	52.65	1.63	49.24	1.55
2099	Siviriez	43.97	1.45	47.23	1.56
2233	Hauterive	58.21	1.62	55.56	1.56
2321	Attalens	65.00	1.61	63.81	1.62
2114	Villorsonnens	47.07	1.57	50.64	1.63
2272	Misery-Courtion	46.13	1.69	48.19	1.66
2333	Remaufens	61.69	1.54	61.76	1.67
2338	La Verrerie	48.18	1.75	46.92	1.68
2335	Saint-Martin	51.18	1.74	51.62	1.69
2160	Vuadens	60.62	1.67	59.03	1.71
2117	Villaz	52.19	1.64	51.72	1.71

2029	Montagny	51.14	1.71	50.37	1.71
2096	Romont	59.87	1.64	60.57	1.72
2050	Les Montets	52.07	1.66	54.56	1.78
2038	Prévondavaux	84.03	3.35	41.64	1.78
2086	Massonnens	57.54	1.93	54.66	1.79
2113	Vuisternens-devant-Romont	56.76	1.86	54.16	1.82
2138	Jaun	50.74	2.02	47.98	1.84
2140	Marsens	72.77	1.96	66.55	1.85
2035	Nuvilly	46.89	1.65	49.44	1.86
2177	Chénens	60.46	1.90	57.97	1.86
2175	Belfaux	60.38	1.80	59.64	1.86
2254	Courtepin	60.32	1.88	60.53	1.87
2067	Le Châtelard	55.64	1.92	54.26	1.92
2102	Ursy	61.42	1.83	66.33	1.92
2323	Bossonnens	66.46	2.04	65.41	1.96
2115	Torny	58.64	1.91	62.71	2.00
2025	Lully	61.72	2.12	61.70	2.06
2079	Grangettes	47.21	1.66	60.63	2.22
2217	Ponthaux	69.72	2.34	66.00	2.29
2016	Fétigny	71.58	2.37	65.60	2.29
2337	Le Flon	74.39	2.75	68.98	2.49
2186	Cottens	80.43	2.31	86.90	2.58
2027	Ménières	106.20	3.17	112.00	3.73

**Grafik 5**



**Grafik 6**



### 3.4 Ergebnisse der Evaluation des Bedarfsinstruments

Wie bei der Analyse des Ressourcenausgleichs beruht auch die Wirkung des Bedarfsausgleichs auf Artikel 20 IFAG. Zur Erinnerung:

Art. 20 Periodische Evaluation

**1 Das mit diesem Gesetz geschaffene Finanzausgleichssystem wird jedes vierte Jahr evaluiert. Die erste Evaluation findet spätestens nach drei Anwendungsjahren statt. Einer Überprüfung unterzogen werden namentlich die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.**

#### 3.4.1 Relevanz der Steuerungsvariablen

Neben der Auswahl, welche Aufgaben berücksichtigt werden, basiert der Bedarfsausgleich auf vier Steuerungsvariablen: die Kausalitätskriterien, die den Bedarf nach Aufgaben ausdrücken, die Gewichtung dieser Kriterien im SBI, der verfügbare Betrag und die Aufteilungsmethode.

##### 3.4.1.1 Kausalitätskriterien

Das auf neun Aufgaben in sechs Kategorien basierende Berechnungssystem verwendet zur Ermittlung des Bedarfsausgleichs sechs Kausalitätskriterien. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurden die Auswirkungen einer Zusammenfassung der beiden Kriterien mit Bezug zur Kindheit untersucht.

Das bei der Berechnung des Finanzausgleichs 2019 eingeführte Kausalitätskriterium der Kinder im Vorschulalter (VSCHK – Anteil der Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren) hat ein Gewicht von 3,02 % im Bedarfsindex für das Jahr 2020. Seine Zusammenlegung mit dem Kausalitätskriterium der Kinder im schulpflichtigen Alter (SCHK – Anteil der Kinder im schulpflichtigen Alter), dessen Gewicht im Bedarfsindex 53,80 % beträgt, würde zu einem einzigen Index mit Bezug zur Kindheit führen, in Anlehnung an den Index für ältere Menschen (PA80 – Anteil der Personen im Alter von 80 Jahren und darüber).

Das Gewicht dieses einzigen Kriteriums mit Bezug zur Kindheit (KIND) im Bedarfsindex würde für 2020 56,82 % betragen. Diese Zusammenfassung hätte den Vorteil, das Berechnungssystem zu vereinfachen, hätte aber Auswirkungen auf das Ausgleichsergebnis der einzelnen Gemeinden, je nach dem jeweiligen Gewicht der Kriterien VSCHK und SCHK in der Gemeinde.

So ist zu beobachten, dass Gemeinden, in denen der Anteil der schulpflichtigen Kinder hoch ist, der Anteil der Kinder unter vier Jahren jedoch gering, durch die Zusammenlegung der beiden Kriterien benachteiligt würden. Umgekehrt wäre eine Zusammenlegung von Vorteil bei einem hohen Anteil an Kindern unter vier Jahren und einem niedrigeren Anteil an schulpflichtigen Kindern.

	Bevölkerung 2018			Teilindex SBI SCHK 2020	Teilindex SBI VSCHK 2020	SBI Total 2020	Teilindex SBI KIND	SBI Total 2020	Änderung SBI 2020	Änderung Bedarfsausgleichs
	Total	< 4 Jahren in %	4-14 Jahren in %	4 - 14 Jahren	< 4 Jahren		0 - 14 Jahren	0 - 14 Jahren	mit/ohne Zusammenleg.	in Fr.
										in %
Kanton	318'514	4.42%	12.22%	53.80	3.02	100.00	56.82	100.00		
Marsens	1'909	3.93%	15.03%	69.67	2.80	112.43	68.04	108.00	-4.43	-20'057.02
Crésuz	382	8.12%	8.38%	33.88	4.41	81.23	48.30	91.24	10.01	4'355.43
										59.17%

Die beiden Beispiele in der obigen Tabelle verdeutlichen dies: Während die Gemeinde Marsens mit einem hohen Anteil an Schulkindern und einem unter dem kantonalen Durchschnitt liegenden Anteil

an Kindern unter vier Jahren durch eine Zusammenlegung der beiden kinderbezogenen Kriterien benachteiligt würde, wäre dies für die Gemeinde Crésuz aufgrund ihres hohen Anteils an Kleinkindern von Vorteil.

#### 3.4.1.2 Gewichtung der Kriterien bei der Berechnung des SBI

Wie bereits erwähnt, werden die Ausgaben der funktionalen Gruppe 1 *Öffentliche Sicherheit* und 6 *Verkehrs- und Übermittlungswesen* nicht mehr dreimal gezählt, wie es bis zur Berechnung des Finanzausgleichs 2018 der Fall war. Die Gewichtung der Kriterien bei der Berechnung des SBI ist sinnvoll. Sie erfolgt seit dem Finanzausgleich 2019 nach der strikten Methode, die auf den Beträgen der effektiven Gemeindeausgaben für die Referenzaufgaben beruht.

#### 3.4.1.3 Finanzierung des Bedarfsausgleichs

Die Finanzierung des Bedarfsausgleichs geht vollumfänglich zu Lasten des Kantons (vertikaler Finanzausgleich), in Höhe von 50 % des Betrags, der für den Ressourcenausgleich zur Verfügung steht (horizontaler Finanzausgleich). Es wird vorgeschlagen, diese Struktur beizubehalten, namentlich angesichts der künftigen finanziellen Unsicherheiten und der noch nicht definitiv bezifferbaren Folgen der Unternehmenssteuerreform 3 (USR III).

Die Steuerreform hatte eine erste finanzielle Auswirkung auf den Finanzausgleich 2023. Sie betraf vorerst einen Drittel des Betrags<sup>5</sup> und wird sich ab 2025 auf den gesamten Betrag des Bedarfsmittelns auswirken. Diese Finanzierungsart stellt eine institutionelle Verbindung her zwischen den beiden Ausgleichsformen, was eine mässigende Wirkung hat: Die Gemeinden können nur eine Erhöhung des Bedarfsausgleichs zu Lasten des Kantons fordern, wenn sie dazu bereit sind, das Doppelte dieser Erhöhung an den Ressourcenausgleich zu leisten.

#### 3.4.1.4 Aufteilungsmethode

Die Aufteilung des Betrags für den Bedarfsausgleich unter den Gemeinden erfolgt proportional zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, gewichtet nach dem SBI. Die Aufteilungsmethode verwendet einen mit 4 potenzierten SBI ( $\kappa = 4$ ), und stärkt damit die finanzielle Solidarität zugunsten von Gemeinden mit hohem ausgewiesenen Bedarf.

Eine Senkung der Potenz würde dazu führen, dass Gemeinden mit geringerem Bedarf eine höhere Ausstattung erhalten und umgekehrt diese Erhöhung durch niedrigere Ausstattungen für Gemeinden mit hohem Bedarf ausgeglichen würde. Dies würde in die entgegengesetzte Richtung der vom Bedarfsausgleich gewollten Solidarität gehen, die sich an den Gemeinden mit den höchsten SBI orientiert. Eine Erhöhung der Potenz hätte zur Folge, dass die finanzielle Solidarität zugunsten von Gemeinden mit hohen SBI auf Kosten von Gemeinden mit geringerem Bedarf verstärkt würde.

Die in der Gesetzgebung festgehaltene Formel mit einer Potenz  $\kappa = 4$  ist das Ergebnis eines vom Gesetzgeber gewollten Konsenses. Sie erweist sich auch heute noch als angemessen.

#### 3.4.2 Stabilität des Bedarfsmittelns

Genau wie beim Ressourceninstrument werden durch die Berücksichtigung der statistischen Daten und Referenzausgaben von drei aufeinanderfolgenden Jahren allfällige individuelle Abweichungen von einem Jahr zum anderen abgemildert. In diesem Sinne werden starke Schwankungen der statistischen Daten im ersten Jahr nur zu einem Drittel in den Ausgleich einbezogen, dann zu zwei Dritteln und schliesslich ab dem dritten Jahr vollständig. In gleicher Weise werden starke

---

<sup>5</sup> Der Rückgang des Ressourcenausgleichsbetrags 2023 gegenüber 2022 beträgt 1'021'852 Franken, d. h. -3,09 %; er ist hauptsächlich auf den Rückgang des Ertrags der Gewinnsteuer der juristischen Personen zurückzuführen. Gleichzeitig beträgt der zwischen 2022 und 2023 festgestellte Rückgang des Bedarfsbetrags 510'926 Franken, was einem relativen Rückgang im gleichen Verhältnis wie der Rückgang der Ressourcen (-3,09 %) entspricht.

Schwankungen der Gesamtausgaben der Gemeinden, die zur Festlegung der Gewichtung der einzelnen Kriterien herangezogen werden, das Gewicht jedes der sechs Teilindizes des Bedarfs nur schrittweise nach oben oder unten beeinflussen.

Wie bereits festgestellt, bestätigt sich die Stabilität des Bedarfsausgleichs auch in der Entwicklung der zur Verfügung gestellten Beträge, da er direkt (50 %) mit dem Betrag des Ressourceninstruments verknüpft ist.

### **3.5 Bedarfsausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation**

Bei der ersten Evaluation des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden wurden einige Verzerrungen (Gewichtungen) korrigiert, ein neues Kriterium (VSCHK – Kinder unter 4 Jahren) hinzugefügt und annualisierte statistische Daten verwendet. Diese Änderungen entsprachen dem Wunsch des Gesetzgebers, das Bedarfsinstrument unter Berücksichtigung neuer Bedingungen anzupassen und zu verbessern.

In dieser zweiten Evaluation wird festgestellt, dass die zu prüfenden Kriterien in der vorliegenden Form den gesetzlich festgelegten Zielen entsprechen. Wie bereits erwähnt, hätte die Zusammenfassung zu einem einzigen Kriterium mit Bezug zur Kindheit KIND – Kinder im Alter von 0 bis 14 Jahren – den Vorteil, dass es symmetrisch zum Kriterium für Personen im Alter von 80 Jahren und darüber (PA80) wäre, jedoch mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

Um jedoch den Anträgen der Konferenz der Berggemeinden und des Gesetzgebers nachzukommen, werden im folgenden Abschnitt zwei neue Kriterien geprüft, die zu einem bestimmten Bedarf führen können.

## **4 Analyse neuer Bedarfskriterien**

Die Aufnahme neuer Aufgaben oder Kriterien in das Bedarfsinstrument wurde mehrfach erwogen, insbesondere im Zusammenhang mit neuen Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden. In diesem Kapitel werden zwei spezifische Anträge geprüft: die Länge des Gemeindestrassennetzes und der kantonale Richtplan mit seinen Auswirkungen auf die Raumplanung.

### **4.1 Länge des Gemeindestrassennetzes (STRG)**

Seit der ersten Evaluation der Wirksamkeit des interkommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2015 wurde die Berücksichtigung eines Kriteriums, das sich auf die Bedeutung des Gemeindestrassennetzes (STRG) bezieht, beantragt.

#### **4.1.1 Statistische Grunddaten**

Damit dieses neue Kriterium in die Berechnung des Finanzausgleichs einbezogen werden kann, müssen offizielle und zuverlässige statistische Daten vorliegen. Die derzeit verfügbaren Daten zur Länge von Gemeindestrassen stammen jedoch von den Gemeinden selbst; zwar wurden sie 2011 vom Tiefbauamt (TBA) validiert, sie bleiben aber unvollständig. Die Unterscheidung zwischen Gemeindestrassen und anderen Arten von Strassen beruht nicht auf objektiven Kriterien. Da es keine offiziellen Statistiken gibt, wurden die Daten von 2011 verwendet, um die Auswirkungen der Einführung dieses neuen Kriteriums auf den Finanzausgleich zu berechnen.

Um die Gemeinden miteinander vergleichen zu können, wurde die Länge der Gemeindestrassen mit der bebauten Fläche der jeweiligen Gemeinde in Beziehung gesetzt. Die Flächenangaben stammen vom Bau- und Raumplanungsamt des Kantons Freiburg (BRPA) und werden bei jeder Änderung

aktualisiert. Das Ergebnis bestimmt somit einen neuen Index STRG – Gemeindestrassen, der für jede Gemeinde die Länge der Gemeindestrassen in Metern pro Quadratmeter bebauter Fläche darstellt.

#### 4.1.2 Gemeindeaufgaben und entsprechende Kosten

Wie bei den anderen Kriterien muss auch der Index der Gemeindestrassen zu den Kosten in Beziehung gesetzt werden, die durch die entsprechende Gemeindeaufgabe, d. h. die Kontengruppe 62 *Gemeindestrassen* (gemäss dem zu Beginn der Analyse gültigen Kontenrahmen HRM1), verursacht werden.

Die gesamten Ausgaben der Kontengruppe 6 *Verkehr und Übermittlungswesen* werden heute bereits in Verbindung mit den Kriterien Bevölkerungsdichte (BEVD), Beschäftigungsgrad (BGR) und Bevölkerungswachstum (BEVW) berücksichtigt. Diese drei bereits bestehenden Kriterien haben de facto einen Einfluss auf die Ausgaben der Kontengruppe 62. Sie sollten somit auf vier Kriterien zu je einem Viertel aufgeteilt werden, wie es das geltende Recht vorsieht (Art. 13 Abs. 2bis IFAG). Daraus ergibt sich eine Gewichtung des Kriteriums STRG von 2,10 %.

Folgende Tabelle zeigt, wie sich die Einführung des STRG-Kriteriums auf die Gewichtung der einzelnen SBI-Kriterien auswirkt:

	heutige Gewichtung 2020	Gewichtung mit STRG-Kriterium
<b>BEVD</b>	<b>15.16</b>	<b>14.46</b>
<b>BGR</b>	<b>5.70</b>	<b>5.00</b>
<b>BEVW</b>	<b>5.70</b>	<b>5.00</b>
<b>PA80</b>	<b>16.62</b>	<b>16.62</b>
<b>SCHK</b>	<b>53.80</b>	<b>53.80</b>
<b>VSCHK</b>	<b>3.02</b>	<b>3.02</b>
<b>STRG</b>		<b>2.10</b>
	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

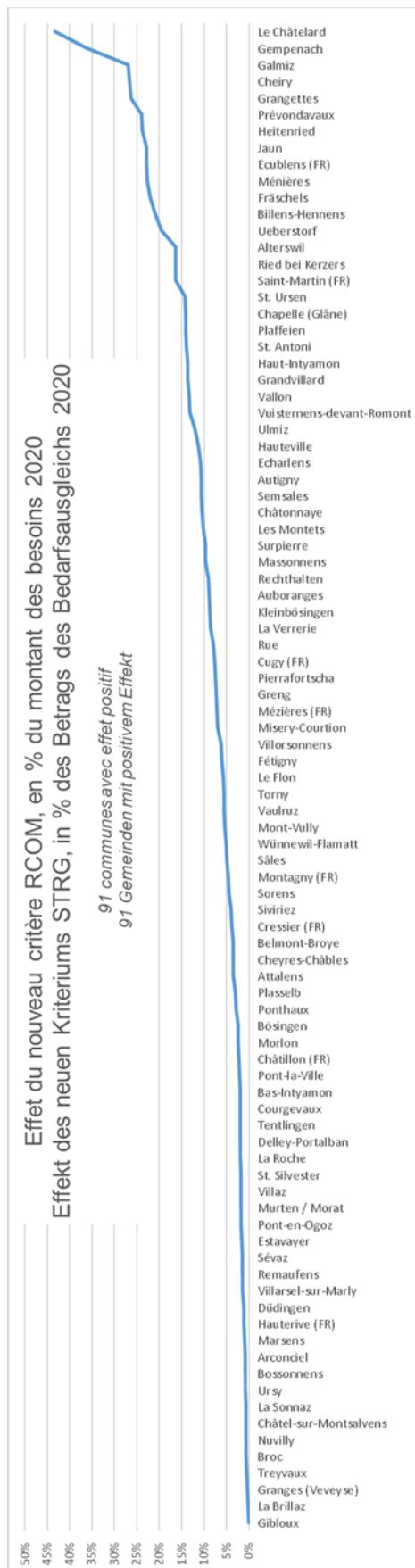
Diese Gewichtungen wurden für die Berechnung der Auswirkungen der Einführung des STRG-Kriteriums auf das Ergebnis des Ausgleichs verwendet.

#### 4.1.3 Ergebnisse der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums

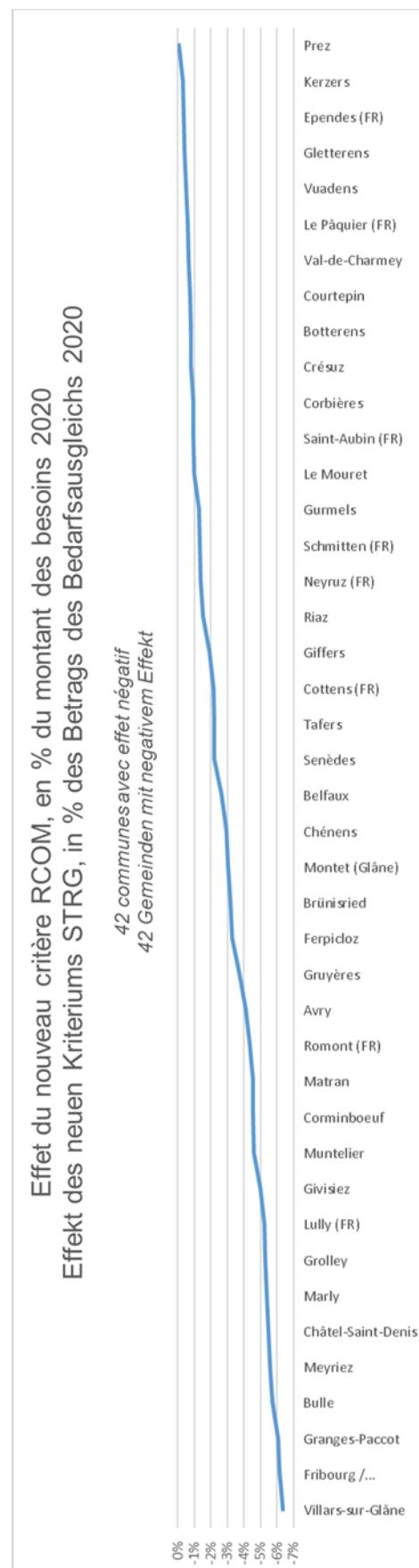
Basierend auf dem Finanzausgleich 2020 (133 Gemeinden) würden nach den Berechnungen mit den verfügbaren Daten 91 Gemeinden von der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums profitieren und bei 42 Gemeinden würde der ihnen zugewiesene Betrag gesenkt. Angesichts des geringen Gewichts des STRG-Kriteriums wären die Veränderungen in Franken jedoch moderat.

Die folgenden Grafiken veranschaulichen die Auswirkungen (in Prozent) bei Einbezug dieses neuen Kriteriums.

Grafik 7



Grafik 8



Auf den ersten Blick würden städtische Gemeinden generell benachteiligt, zugunsten der ländlichen Gemeinden. Diese Beobachtung muss jedoch differenziert betrachtet werden.

Von den 42 Gemeinden, auf die sich die Einführung des STRG-Kriteriums negativ auswirken würde, sind einige klein oder mittelgross und einige, wie Gruyères, Crésuz oder Val-de-Charmey, können als Berggemeinden betrachtet werden. Dies liegt daran, dass das Verhältnis zwischen der Länge der Gemeinestrassen und der bebauten Fläche mit dem kantonalen Durchschnitt verglichen wird. Dieser hat für 2018 einen Wert von 0,0382<sup>6</sup>. Das bedeutet, dass auf jeden m<sup>2</sup> bebauter Fläche im Kanton 0,0382 Meter Gemeinestrasse entfallen. Eine Land- oder Berggemeinde sollte theoretisch (aufgrund des grösseren Gebiets) ein grösseres Gemeinestrassennetz und eine kleinere bebaute Fläche haben, wodurch sie bei der Berechnung des Finanzausgleichs einen Vorteil erhält. Einige ländliche Gemeinden mit grossen bebauten Flächen bilden jedoch eine Ausnahme von dieser Regel und würden somit durch das STRG-Kriterium, wie es im Rahmen dieser Evaluation berechnet wurde, benachteiligt werden.

Bei den «Gewinnergemeinden» ist zu beobachten, dass Estavayer und Murten die einzigen Hauptorte sind, die von der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums profitieren. Von den 92 begünstigten Gemeinden weisen 41 eine Erhöhung des ihnen zugewiesenen Betrags zwischen 0,07 % und 5 % auf, bei 19 Gemeinden liegt sie zwischen 5 % und 10 %. In 19 weiteren Gemeinden liegt die Erhöhung zwischen 10 % und 20 % und schliesslich haben 12 Gemeinden eine Erhöhung von über 20 %, wobei sie in der Gemeinde Le Châtelard mit 43,33 % am höchsten ausfällt.

Die finanziell am stärksten begünstigten Gemeinden zeichnen sich durch eine im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt geringe bebaute Fläche aus (z. B. -90,2 % für die Gemeinde Le Châtelard), während dieser Unterschied bei der Länge des Gemeinestrassennetzes geringer ist (-47,2 % für Le Châtelard).

Im Gegensatz dazu weisen die am stärksten benachteiligten Gemeinden eine grosse bebaute Fläche auf, die durch die Länge des Gemeinestrassennetzes nicht ausgeglichen werden kann, obwohl diese oft über dem kantonalen Durchschnitt liegt.

Eine Ausnahme bilden zum Beispiel die Gemeinden Estavayer, Murten und Gibloux: Dank ihres umfangreichen Gemeinestrassennetzes können sie, trotz einer über dem kantonalen Durchschnitt liegenden bebauten Fläche, von diesem Kriterium zu profitieren. Umgekehrt sind einige kleine Gemeinden aufgrund eines sehr kleinen kommunalen Strassennetzes benachteiligt.

Die ursprüngliche Motivation für die Berücksichtigung eines Kriteriums für den Ausgleich in Bezug auf die Länge des Gemeinestrassennetzes war die Begünstigung von Gemeinden in höheren Lagen, um deren zusätzliche Ausgaben für die Instandhaltung der Strassen, insbesondere aufgrund von Schneeräumung und Naturschäden, zu berücksichtigen. Das Kriterium erfüllt dieses Ziel jedoch nur teilweise, da einige höher gelegene Gemeinden durch die Einführung des Kriteriums benachteiligt würden, während Gemeinden im Flachland davon profitieren würden.

Die folgende Tabelle enthält das Ergebnis der Berücksichtigung des Kriteriums der Gemeinestrassen STRG für eine repräsentative Stichprobe von 44 Gemeinden. Für den gesamten Kanton würde die Einführung dieses Kriteriums bei rund zwei Dritteln der Gemeinden (68,42 %) zu einer Erhöhung des aus dem Bedarfsausgleich erhaltenen Betrags führen. Wie bereits erwähnt, gibt es jedoch keine klare Korrelation zwischen dem Ergebnis der Einführung des STRG-Kriteriums und den Merkmalen der Gemeinden, sei es in Bezug auf Grösse oder Höhenlage.

---

<sup>6</sup> Für die Berechnung des Bedarfsausgleichs 2020 sind die Referenzjahre die Daten von 2016, 2017 und 2018; 2018 ist somit das jüngste berücksichtigte Jahr.

	Strassen in m R (2010)	bebaute Fläche in m <sup>2</sup> B (2018)	R / B	Veränder. Finanzausgl.		Teilindex STRG
				fr.	%	
Kanton	3'926'001	102'839'493	0.038			2.10
Fribourg / Freiburg	68'198	5'280'308	0.013	-125'527.31	-6.18%	0.71
Granges-Paccot	14'909	1'002'703	0.015	-11'087.57	-6.06%	0.82
Bulle	71'000	5'537'930	0.013	-66'703.60	-5.74%	0.71
Lully (FR)	3'368	499'492	0.007	-3'701.67	-5.20%	0.37
Matran	13'021	755'209	0.017	-3'188.52	-4.55%	0.95
Romont (FR)	31'595	1'955'221	0.016	-14'268.32	-4.36%	0.89
Gruyères	17'985	1'108'260	0.016	-3'681.09	-3.70%	0.89
Ferpicloz	2'300	129'862	0.018	-445.94	-3.29%	0.97
Tafers	27'627	1'070'622	0.026	-4'118.10	-2.19%	1.42
Giffers	13'706	558'321	0.025	-1'041.35	-1.90%	1.35
Courtepin	65'103	2'054'968	0.032	-2'381.12	-0.72%	1.74
Val-de-Charmey	32'067	1'210'738	0.026	-511.09	-0.64%	1.46
Ependes (FR)	11'873	409'170	0.029	-116.89	-0.35%	1.60
Kerzers	57'572	1'658'077	0.035	-468.02	-0.29%	1.91
Prez	26'755	878'548	0.030	-50.58	-0.04%	1.68
Gibloux	105'532	3'106'892	0.034	281.91	0.07%	1.87
Châtel-sur-Montsalvens	4'750	154'176	0.031	34.55	0.69%	1.70
Düdingen	79'490	1'991'349	0.040	3'326.55	1.18%	2.20
Villarsel-sur-Marly	2'060	64'375	0.032	9.09	1.40%	1.76
Estavayer	161'795	3'817'117	0.042	6'402.89	1.62%	2.33
Murten / Morat	101'056	2'323'082	0.044	8'279.15	1.71%	2.39
La Roche	34'276	872'710	0.039	1'023.59	1.84%	2.16
Bas-Intyamon	30'251	746'700	0.041	1'234.19	1.93%	2.23
Ponthaux	12'299	279'393	0.044	1'493.61	2.91%	2.42
Belmont-Broye	118'088	2'254'933	0.052	10'434.01	3.52%	2.88
Siviriez	35'790	734'918	0.049	4'436.81	4.02%	2.68
Mont-Vully	110'317	1'968'240	0.056	7'191.74	5.47%	3.08
Fétigny	27'562	436'913	0.063	4'236.14	6.00%	3.47
Greng	3'660	59'373	0.062	341.00	7.29%	3.39
Pierrafortscha	10'197	194'628	0.052	176.89	7.41%	2.88
Rue	30'921	491'373	0.063	4'484.71	7.88%	3.46
Rechthalten	22'311	329'151	0.068	4'156.09	9.07%	3.73
Châtonnaye	19'912	267'222	0.075	3'387.53	10.45%	4.10
Hauteville	16'315	211'950	0.077	3'611.55	11.22%	4.24
Ulmiz	11'612	147'067	0.079	1'526.32	12.13%	4.34
Grandvillard	28'010	324'222	0.086	5'061.08	13.65%	4.75
Haut-Intyamon	86'855	1'021'316	0.085	9'185.28	13.68%	4.68
Plaffeien	128'225	1'504'247	0.085	14'883.00	14.09%	4.69
Chapelle (Glâne)	9'662	109'972	0.088	1'658.49	14.18%	4.83
St. Ursen	30'540	342'061	0.089	7'351.50	14.25%	4.91
Saint-Martin (FR)	26'100	255'799	0.102	8'609.55	16.30%	5.61
Jaun	53'340	437'132	0.122	6'938.33	22.91%	6.71
Cheiry	31'862	225'117	0.142	5'504.56	26.69%	7.79
Le Châtelard	15'600	75'992	0.205	8'183.88	43.33%	11.30

#### 4.1.4 Berücksichtigung des STRG-Kriteriums und des zusammengefassten KIND-Kriteriums

Wie weiter oben erläutert, würde eine Zusammenfassung der Kriterien mit Bezug zur Kindheit (KIND = VSCHK + SCHK) das Ergebnis des interkommunalen Ausgleichs je nach dem Gewicht der einzelnen Kriterien für die jeweiligen Gemeinden verändern.

In Verbindung mit der Einführung des neuen Kriteriums STRG würde diese Zusammenfassung somit auch das Endergebnis der Aufteilung verändern, bei der die Gewichtung der drei technischen Kriterien BEVD, BGR und BEVW zugunsten eines vierten technischen Kriteriums STRG verringert würde.

	heutige Gewichtung 2020	Gewichtung mit einzigen KIND-Kriterium	STRG-Kriterium und KIND-Kriterium
<b>BEVD</b>	<b>15.16</b>	<b>15.16</b>	<b>14.46</b>
<b>BGR</b>	<b>5.70</b>	<b>5.70</b>	<b>5.00</b>
<b>BEVW</b>	<b>5.70</b>	<b>5.70</b>	<b>5.00</b>
<b>PA80</b>	<b>16.62</b>	<b>16.62</b>	<b>16.62</b>
<b>SCHK</b>	<b>53.80</b>		
<b>VSCHK</b>	<b>3.02</b>		
<b>KIND</b>		<b>56.82</b>	<b>56.82</b>
<b>STRG</b>			<b>2.10</b>
	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Schliesslich muss daran erinnert werden, dass es derzeit kein Instrument gibt, mit dem die verschiedenen Kategorien von Strassen, die auf Gemeindegebieten gebaut werden, und deren Länge objektiv bestimmt werden können. In Anbetracht der Gewichtung, die auf dieses neue Bedarfskriterium angewendet würde (etwas mehr als 2 %), und damit der geringen finanziellen Auswirkungen für alle Gemeinden, scheint es kaum gerechtfertigt zu sein, eine relativ teure Anwendung mit begrenzten Auswirkungen bereitzustellen.

#### 4.2 Kantonaler Richtplan und Raumplanung

Im Postulat 2021-GC-93<sup>7</sup> schlugen die Grossräte Daniel Bürdel und David Fattebert vor, die Auswirkungen des kantonalen Richtplans zu evaluieren. Sie stellen fest, dass die Raumplanungsgesetzgebung auf die Entwicklung der städtischen Zentren ausgerichtet ist, was zu Lasten der peripheren Gemeinden geht.

In seiner Antwort erinnerte der Staatsrat daran, dass der Finanzausgleich nicht darauf abzielt, die regionale Politik der wirtschaftlichen Entwicklung zu regeln. Die Auswirkungen des kantonalen Richtplans und der Raumplanungsgesetzgebung zu antizipieren bedeutet, nicht konkrete, nicht bezifferbare und unmöglich zu schätzende Auswirkungen zu definieren. Dies widerspräche den Vorbedingungen für beispielsweise die Einführung eines neuen objektiven Bedarfskriteriums (siehe Schlussfolgerung dieses Berichts) und würde die Objektivität des Systems, seine Stabilität und Kohärenz infrage stellen.

Andere gesetzliche Instrumente müssen in Anbetracht der Tatsache, dass der Ausgleich ein Instrument der finanziellen Solidarität ist, das auf objektiven und festgelegten Daten und Kriterien beruht, aktiviert werden. Die Auswirkungen der Entwicklungspolitik beeinflussen jedoch langfristig die Ergebnisse des Finanzausgleichs, sowohl beim Ressourceninstrument (neue natürliche oder

<sup>7</sup> 2021-GC-93 / Postulat Bürdel Daniel / Fattebert David: Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung?

juristische Steuerzahler) als auch beim Bedarfsinstrument (Bevölkerungswachstum, Erwerbstätigkeitenquoten, Dichte usw.).

## 5 Schlussfolgerung: Objektivität und Effizienz des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs

Die Umsetzung eines effizienten und objektiven Systems des interkommunalen Finanzausgleichs setzt eine Reihe von Kriterien voraus, die den Willen des Gesetzgebers beachten. In diesem Sinne stützte sich das System der finanziellen Solidarität zwischen den Freiburger Gemeinden, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat, auf die vorgängig festgelegten Bedingungen, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- > Der Finanzausgleich muss transparent sein: jeder Gemeinde ist bekannt, welche Beträge sie einzahlen muss oder erhält. Dazu war es notwendig, von einem indirekten Ausgleichssystem (über die kantonalen und regionalen gebundenen Ausgaben sowie die gewährten kantonalen Subventionen) zu einem direkten Ausgleichssystem (direkt gezahlter Betrag) überzugehen.
- > Es werden zwei getrennte und unabhängige Instrumente eingerichtet: das Ressourceninstrument und das Bedarfsinstrument.
- > Das Verhältnis der einzelnen Instrumente zueinander blieb gleich wie im vorherigen System: Der Betrag des Ressourcenausgleichs ist doppelt so hoch wie jener des Bedarfssausgleichs, das Verhältnis von 2/3 Ressourcen und 1/3 Bedarf wird beibehalten.
- > Der im Ressourceninstrument umverteilte Betrag entsprach dem im vorherigen System vorherrschenden Betrag (bis 2010: System der Finanzkraft und Klassifikation der Gemeinden). Der Betrag muss sich im gleichen Verhältnis wie das Referenzsteuerpotenzial entwickeln.
- > Der auf das Bedarfsinstrument entfallende Betrag ist ein zusätzlicher Betrag zum vorherigen Ausgleichssystem. Es wird vollständig vom Staat finanziert und kommt allen Gemeinden zugute.
- > Die Daten, die für die Ermittlung der Indizes StPI und SBI berücksichtigt werden, sind objektiv, veröffentlicht und von den Gemeinden nicht beeinflussbar. Sie stammen aus offiziellen Statistiken, die regelmässig aktualisiert werden.
- > Der Finanzausgleich wird jährlich berechnet.

Aufgrund all dieser Bedingungen, die in der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich genannt – und eingehalten – werden, aber auch dank seiner Einfachheit und der symmetrischen Bestimmung der beiden Instrumente, ist das im Kanton Freiburg umgesetzte System ein anerkanntes und effizientes Instrument der finanziellen Solidarität in der Schweiz.

Die Effizienz des Systems ergibt sich auch aus seiner Stabilität und der Parallelität der beiden Instrumente, die man wie folgt schematisieren kann:

Instrument der Ressourcen	Instrument des Bedarfs
8 repräsentative Steuer → Steuerpotenzial Steuerstatistik über 3 Jahre	6 Kriterien → Ausgaben v. 9 Gemeindeaufgaben statistische Daten über 3 Jahre
<b>StPI - Steuerpotenzialindex</b>	<b>SBI - synthetischer Bedarfsindex</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Summe der Ressourcenausgleichs: 32,06 Mio Fr. (2023) = 2,5% des Steuerpotenzials</li> <li>direkte horizontale Verteilung: 29 beitragszahlende Gemeinden → 97 begünstigte Gemeinden</li> <li>proportionale Verteilungsformel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Summe des Bedarfsausgleichs: 16,03 Mio Fr. 2023) = 50% der Summe des Bedarfsausgleichs</li> <li>direkte vertikale Verteilung: Staat → 126 begünstigte Gemeinden (<i>alle</i>)</li> <li>progressive Verteilungsformel</li> </ul>
<i>den begünstigten Gemeinden frei zur Verfügung stehenden Betrag</i>	

Jedes Finanzausgleichssystem ist verbesserungsfähig und muss sich an neue Gesetze anpassen, die vom Gesetzgeber umgesetzt werden. Das Freiburger System bildet hier keine Ausnahme, es ist Entwicklungsfähig und wurde im Übrigen seit seiner Einführung im Jahr 2011 bereits geändert. Es soll jedoch daran erinnert werden, dass es das Ergebnis von Konsensen und Kompromissen zwischen den verschiedenen Gemeinwesen ist, die von dieser Gesetzgebung betroffen sind: kleine, mittlere und grosse Gemeinden, ländliche Gemeinden, Berggemeinden und städtische Gemeinden, Gemeinden mit geringer, mittlerer oder hoher Steuerkraft usw. Deshalb ist es wichtig, die Auswirkungen, die sich aus der Anwendung möglicher neuer Ausgleichskriterien ergeben, umfassend – und nicht nur partiell oder individuell – zu analysieren.

**Service des communes** SCom  
Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg  
[www.fr.ch/scom](http://www.fr.ch/scom)

**Amt für Gemeinden** GemA  
Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg  
[www.fr.ch/gema](http://www.fr.ch/gema)

—