

N°	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.	2021-DFIN-11	Loi <i>Gesetz</i>	Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2021 <i>Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2021</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Claude Brodard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2021-GC-115	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG) – Exemption partielle des droits de mutation <i>Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG) - teilweise Befreiung von den Handänderungssteuern</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Bertrand Morel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Romain Collaud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2021-DSJ-58	Loi Gesetz	Suppression de la Commission des mesures administratives en matière de circulation routière (CMA) <i>Auflösung der Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr (KAM)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Nicolas Galley Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
6.	2021-GC-117	Postulat Postulat	Rémunération des juges assesseurs dans le canton de Fribourg <i>Studie über die Entschädigung der Beisitzenden im Kanton Freiburg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nicolas Kolly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Grégoire Kubschi Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2021-DIAF-39	Décret Dekret	Naturalisations 2022 - Décret 1 <i>Einbürgerungen 2021 - Dekret 1</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Roland Mesot Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	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.	2021-GC-120	Motion <i>Motion</i>	Cueillette des champignons de 2 à 4 kilos <i>Pilzsammeln von 2 kg auf 4 kg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Christine Jakob Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Roger Schuwey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2021-GC-93	Postulat <i>Postulat</i>	Péréquation financière fribourgeoise comparée – quel besoin d’adaptation après dix ans d’application ? <i>Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung ?</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	David Fattebert Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Daniel Bürdel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
10.	2021-DIAF-14	Rapport <i>Bericht</i>	Mise en place de mesures afin d’éviter des malversations financières dans les communes (rapport sur postulat 2020-GC-122) <i>Einführung von Massnahmen zur Verhinderung von Veruntreuungen in den Gemeinden (Bericht zum Postulat 2020-GC- 122)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

A l’issue de la séance : MAHF Exposition « Nous et les Autres – des préjugés au racisme »



Message 2021-DFIN-11

18 janvier 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2021

Conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat, nous vous soumettons le rapport concernant les crédits de paiement supplémentaires acceptés par le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'exécution du budget cantonal de l'exercice 2021.

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

vigueur, ceci afin de pouvoir respecter le principe constitutionnel de l'équilibre budgétaire.

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

Au total, pour l'exercice 2021, 43 crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts. Ils concernent les services et rubriques comptables suivants:

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
Pouvoir législatif			35 000
1110	Grand Conseil		
3130.000	Prestations de service par des tiers	75 000	35 000
Pouvoir judiciaire			730 000
2100	Tribunal cantonal		
3199.064	Assistance judiciaire civile	320 000	230 000
2105.4	Tribunal d'arrondissement de la Sarine		
3199.005	Indemnités en matière pénale	100 000	100 000
2111	Ministère public		
3199.063	Assistance judiciaire pénale	640 000	160 000
2115	Tribunal des mineurs		
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	90 000	110 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	130 000	130 000
Pouvoir exécutif – Chancellerie			106 000
3105	Chancellerie d'Etat		
3010.700	Traitements du personnel auxiliaire liés à l'épidémie de Covid-19	0 00-	26 000
3130.002	Taxes postales	75 000	45 000
3199.007	Frais d'intervention liés à l'épidémie de Covid-19	0 00-	35 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
Instruction publique, culture et sport			2 338 370
3200	Secrétariat général		
3611.000	Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton	308 800	33 000
3611.001	Contributions pour les étudiants fribourgeois immatriculés dans d'autres universités cantonales	28 000 000	1 200 000
3611.003	Contributions pour la fréquentation d'écoles supérieures hors du canton	6 830 250	450 000
3208	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide		
3130.102	Frais des mesures de nature pédago-thérapeutique	4 550 000	90 000
3229	Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré		
3611.008	Contribution au Gymnase intercantonal de la Broye	9 440 560	295 370
3235	Collège de Gambach		
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	125 000	25 000
3256	Haute école pédagogique		
3130.000	Prestations de service par des tiers	158 000	200 000
3274	Musée d'histoire naturelle		
3010.118	Traitements du personnel auxiliaire	15 000	45 000
Sécurité et justice			888 400
3305	Service de la justice		
3010.700	Traitements du personnel auxiliaire liés à l'épidémie de Covid-19	65 000	25 000
3345.1	Commandement et services généraux		
3110.100	Achats de mobilier	10 400	44 500
3130.000	Prestations de service par des tiers	445 000	58 500
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	155 000	91 000
3345.2	Gendarmerie		
3111.305	Achats de matériel et d'appareils de circulation	288 000	43 400
3151.305	Entretien du matériel et des appareils de circulation	83 000	8 000
3355	Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation		
3130.000	Prestations de service par des tiers	25 000	33 000
3365	Etablissement de détention fribourgeois		
3091.000	Frais de recrutement	17 000	10 000
3101.001	Matériel de nettoyage	118 000	20 000
3103.301	Abonnements et cotisations	600 000	25 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	737 000	450 000
3130.001	Frais de télécommunications	130 000	20 000
3134.000	Assurances	115 000	60 000
Institutions, agriculture et forêts			440 000
3425	Service de l'agriculture		
3634.012	Subventions cantonales pour les frais de lutte contre les épizooties assumés par Sanima	400 000	190 000
3636.108	Subventions cantonales pour la promotion et le développement économique dans le secteur agricole	2 180 000	150 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3430	Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires		
3130.000	Prestations de service par des tiers	650 000	100 000
Économie et emploi			929 200
3500	Secrétariat général		
3000.200	Commissions	20 000	35 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	33 000	116 200
3199.007	Frais d'intervention liés à l'épidémie de Covid-19	0 00-	64 000
3542.1	Service de la formation professionnelle		
3104.200	Fournitures d'enseignement	645 000	110 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	18 000	31 000
3631.000	Part aux frais de conférences	201 000	11 000
3636.201	Subventions cantonales pour les cours interentreprises	5 270 000	195 000
3542.2	Ecole professionnelle artisanale et industrielle		
3090.000	Frais de formation	60 000	15 000
3542.3	Ecole professionnelle commerciale		
3110.302	Achats d'appareils d'enseignement	20 000	9 000
3542.4	Ecole professionnelle artisanale et commerciale		
3099.006	Prestations diverses en faveur du personnel	1 000	9 000
3542.5	Ecole professionnelle santé-social		
3010.130	Traitements des élèves	300 000	167 000
3542.6	Ecole des Métiers Fribourg		
3010.130	Traitements des élèves	198 000	72 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	219 000	11 000
3542.7	Ecole professionnelle en arts appliqués		
3010.130	Traitements des élèves	44 000	8 000
3110.100	Achats de mobilier	20 000	34 000
3110.301	Achats de matériel et d'appareils	60 000	12 000
3565	Service de l'énergie		
3130.000	Prestations de service par des tiers	890 000	30 000
Santé et affaires sociales			10 615 740
3600	Secrétariat général		
3130.000	Prestations de service par des tiers	70 000	30 000
3605	Service de la santé publique		
3611.400	Contributions pour les hospitalisations dans les hôpitaux publics hors canton	55 916 770	3 600 000
3611.500	Contributions pour les hospitalisations dans les cliniques privées hors canton	29 896 260	5 800 000
3634.034	Complément au décompte final du RFSM de l'année précédente	0 00-	905 880
3655	Assurances sociales		
3633.002	Part du canton au financement des allocations familiales fédérales agricoles	1 281 000	49 860
3637.212	Allocations familiales cantonales en faveur des personnes sans activité lucrative de condition modeste	4 300 000	200 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3665	Service de l'enfance et de la jeunesse		
3130.000	Prestations de service par des tiers	63 000	30 000
Finances			512 000
3760	Service du cadastre et de la géomatique		
3000.200	Commissions	6 000	12 000
3775	Recettes et dépenses générales		
3010.139	Traitements pour l'intégration des jeunes sans emploi	950 000	500 000
Aménagement, environnement et constructions			352 700
3808	Service de la mobilité		
3632.036	Subventions cantonales pour l'exploitation et les mesures tarifaires de l'Agglomération de Fribourg	11 663 560	61 200
3845	Service de l'environnement		
3090.000	Frais de formation	37 000	25 000
3604.001	Part de tiers aux taxes de concessions	510 000	91 500
3632.020	Subventions cantonales aux communes pour la conservation	140 000	37 000
3850	Service des bâtiments		
3134.000	Assurances	237 000	138 000
Total			16 947 410

Les 43 arrêtés de crédits supplémentaires de l'exercice 2021 se répartissent de la manière suivante entre les différents pouvoirs et directions:

	Nombre d'arrêtés	Montant Fr.
Pouvoir législatif	1	35 000
Pouvoir judiciaire	4	730 000
Pouvoir exécutif – Chancellerie	2	106 000
Instruction publique, culture et sport	6	2 338 370
Sécurité et justice	6	888 400
Institutions, agriculture et forêts	2	440 000
Economie et emploi	9	929 200
Santé et affaires sociales	6	10 615 740
Finances	2	512 000
Aménagement, environnement et constructions	5	352 700
	43	16 947 410

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

> comparativement à ce qui s'est produit durant la période 2002 à 2020, soit sur les 19 derniers exercices comptables, le volume de 16,9 millions de francs des cré-

dits supplémentaires 2021 représente 86% de la moyenne (19,7 millions de francs par an sur la période) et figure ainsi parmi les montants moyens de la période. Rapporté au total des dépenses effectives budgétisées, ce volume est notablement inférieur à la moyenne 2002–2020 (0,45% en 2021 contre 0,65% sur la période considérée). Le nombre de crédits supplémentaires reste, quant à lui, sensiblement supérieur à la moyenne de la période. Il figure d'ailleurs parmi les plus élevés après les années 2010, 2012 et 2020. Le tableau qui suit illustre le propos:

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en% du total des dépenses effectives budgétisées
2002	27	15,164	0,69
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en% du total des dépenses effectives budgétisées
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34
2020	45	56,388	1,53
2021	43	16,947	0,45

- > bien que les dépassements de crédits concernent tous les pouvoirs et directions, il y a lieu de souligner qu'en 2021, cinq arrêtés constituent à eux seuls plus des trois quarts du total des crédits supplémentaires accordés. Ils touchent les hospitalisations hors canton, certaines contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton, les prestations du Réseau fribourgeois de santé mentale (complément au décompte final du RFSM de l'année précédente), plusieurs dépenses de fonctionnement à l'Etablissement de détention fribourgeois (en partie liées à la pandémie) ainsi que le crédit pour les jeunes sans emploi. Il y a lieu de relever qu'environ 7% de ces cinq dépassements sont induits directement ou indirectement par la crise sanitaire;
- > en 2021, trois exceptions (deux à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport et une à la Direction de la santé publique et des affaires sociales) ont été faites à la règle qui prévoit que la couverture des crédits supplémentaires sollicités consiste en une réduction d'autres charges. Dans ce cas en effet, dérogation a été faite à ce principe en se fondant sur les dispositions de la loi et du règlement sur les finances qui autorisent, à des conditions déterminées, de compenser certains dépassements de crédits découlant de dépenses liées par une augmentation de revenus. En 2021, cela concerne les coûts supplémentaires liés à la contribution au Gymnase intercantonal de la Broye pour quelque 0,3 million de francs, aux contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton pour un total d'environ 0,7 million de francs ainsi qu'aux hospitalisations hors canton pour une somme de 9,4 millions de francs;
- > le montant des crédits supplémentaires pouvant être considérés comme liés directement ou indirectement à la pandémie de COVID-19 atteint près de 1,1 million de francs, soit un peu plus de 6% du total. Défalcation faite de cette somme, le volume des crédits supplémentaires qui pourraient être qualifiés d'«ordinaires» se serait élevé

à environ 15,9 millions de francs. Cela correspond plus ou moins aux montants présentés ces dernières années. Il reste en particulier très proche de celui constaté en 2020, à près de 15 millions de francs. En pourcentage des dépenses effectives également (0,42%), on se rapproche du taux observé les années précédentes;

- > s'agissant des dépassements découlant des diverses mesures urgentes décidées en automne 2020 et qui se sont poursuivies en 2021 ainsi que des dépenses importantes consenties cette année encore en lien avec la pandémie dans plusieurs domaines, en particulier ceux de la santé (notamment pour le HFR, la Task Force et la vaccination) et de l'économie, ils seront couverts en fin d'année par des prélèvements sur la provision constituée à cet effet à la clôture des comptes 2020. Ces dépassements ne sont donc pas concernés par le présent message. A noter qu'au vu des perspectives récentes sur le front de la pandémie, on peut s'attendre à devoir faire face à des coûts conséquents à ce titre encore en 2022.

En conclusion, nous vous invitons à ratifier l'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'Etat, à charge des comptes 2021.



Botschaft 2021-DFIN-11

18. Januar 2022

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentswurf über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2021

Gemäss Artikel 35 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates unterbreiten wir Ihnen den Bericht über die zusätzlichen Zahlungskredite, die der Staatsrat im Rahmen der Ausführung des kantonalen Voranschlags des Jahres 2021 genehmigt hat.

Der Grundsatz der unbedingten Einhaltung des Voranschlags wird von den Dienststellen und Anstalten weitestgehend respektiert. Trotzdem kommt es vor, dass insbesondere neue, besondere und unvorhersehbare Umstände zu Budgetüberschreitungen führen, die die Dienststellen und Anstalten dazu zwingen, einen Nachtragskredit zu beantragen. Die so beantragten Nachtragskredite müssen allerdings gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen kompensiert werden,

um den verfassungsmässigen Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts einhalten zu können.

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

Für das Rechnungsjahr 2021 wurden insgesamt 43 zusätzliche Zahlungskredite eröffnet, die die folgenden Dienststellen und Budgetpositionen betreffen:

Budgetpositionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
Gesetzgebende Behörde			35 000
1110	Grosser Rat		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	75 000	35 000
Richterliche Behörde			730 000
2100	Kantonsgericht		
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	320 000	230 000
2105.4	Bezirksgericht Saane		
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	100 000	100 000
2111	Staatsanwaltschaft		
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	640 000	160 000
2115	Jugendgericht		
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	90 000	110 000
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	130 000	130 000
Vollziehende Behörde – Kanzlei			106 000
3105	Staatskanzlei		
3010.700	Gehälter des Hilfspersonals in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie	0 00-	26 000
3130.002	Posttaxen	75 000	45 000
3199.007	Kosten der Massnahmen gegen die Covid-19-Epidemie	0 00-	35 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
Erziehung, Kultur und Sport			2 338 370
3200	Generalsekretariat		
3611.000	Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons	308 800	33 000
3611.001	Beiträge für an anderen kantonalen Universitäten immatrikulierten Studenten aus dem Kanton Freiburg	28 000 000	1 200 000
3611.003	Beiträge für den Besuch von höheren Fachschulen ausserhalb des Kantons	6 830 250	450 000
3208	Amt für Sonderpädagogik		
3130.102	Kosten der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen	4 550 000	90 000
3229	Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2		
3611.008	Beitrag an das Interkantonale Gymnasium der Region Broye	9 440 560	295 370
3235	Kollegium Gambach		
3144.000	Gebäudeunterhalt und -renovierung	125 000	25 000
3256	Pädagogische Hochschule		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	158 000	200 000
3274	Naturhistorisches Museum		
3010.118	Gehälter des Hilfspersonals	15 000	45 000
Sicherheit und Justiz			888 400
3305	Amt für Justiz		
3010.700	Gehälter des Hilfspersonals in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie	65 000	25 000
3345.1	Kommando und Stabsdienste		
3110.100	Anschaffung von Mobilien	10 400	44 500
3130.000	Dienstleistungen Dritter	445 000	58 500
3144.000	Gebäudeunterhalt und -renovierung	155 000	91 000
3345.2	Gendarmerie		
3111.305	Anschaffung von Verkehrsausrüstung	288 000	43 400
3151.305	Unterhalt der Verkehrsausrüstung	83 000	8 000
3355	Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	25 000	33 000
3365	Freiburger Strafanstalt		
3091.000	Personalwerbung	17 000	10 000
3101.001	Reinigungsmaterialien	118 000	20 000
3103.301	Abonnemente und Beiträge	600 000	25 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	737 000	450 000
3130.001	Kosten für Telekommunikation	130 000	20 000
3134.000	Versicherungen	115 000	60 000
Institutionen, Land- und Forstwirtschaft			440 000
3425	Amt für Landwirtschaft		
3634.012	Kantonsbeiträge für die von der Sanima übernommenen Kosten für die Tierseuchenbekämpfung	400 000	190 000
3636.108	Kantonsbeiträge für die Förderung und die wirtschaftliche Entwicklung der Landwirtschaft	2 180 000	150 000
3430	Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen		

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
3130.000	Dienstleistungen Dritter	650 000	100 000
Volkswirtschaft			929 200
3500	Generalsekretariat		
3000.200	Kommissionen	20 000	35 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	33 000	116 200
3199.007	Kosten der Massnahmen gegen die Covid-19-Epidemie	0 00-	64 000
3542.1	Amt für Berufsbildung		
3104.200	Schulmaterialien	645 000	110 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	18 000	31 000
3631.000	Konferenzkostenanteil	201 000	11 000
3636.201	Kantonsbeiträge für überbetriebliche Kurse	5 270 000	195 000
3542.2	Gewerbliche und Industrielle Berufsfachschule		
3090.000	Ausbildungskosten	60 000	15 000
3542.3	Kaufmännische Berufsfachschule		
3110.302	Anschaffung von Unterrichtsgeräten	20 000	9 000
3542.4	Gewerbliche und Kaufmännische Berufsfachschule		
3099.006	Verschiedene Leistungen für das Personal	1 000	9 000
3542.5	Berufsfachschule Soziales-Gesundheit		
3010.130	Gehälter der Schüler	300 000	167 000
3542.6	Berufsfachschule Freiburg		
3010.130	Gehälter der Schüler	198 000	72 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	219 000	11 000
3542.7	Berufsfachschule für Gestaltung		
3010.130	Gehälter der Schüler	44 000	8 000
3110.100	Anschaffung von Mobilien	20 000	34 000
3110.301	Anschaffung von Materialien und Apparaten	60 000	12 000
3565	Amt für Energie		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	890 000	30 000
Gesundheit und Soziales			10 615 740
3600	Generalsekretariat		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	70 000	30 000
3605	Amt für Gesundheit		
3611.400	Beiträge für ausserkantonale Spitalaufenthalte in einem öffentlichen Spital	55 916 770	3 600 000
3611.500	Beiträge für ausserkantonale Spitalaufenthalte in einem Privatspital	29 896 260	5 800 000
3634.034	Zusatz zur Vorjahres-Schlussabrechnung des FNPG	0 00-	905 880
3655	Sozialversicherungen		
3633.002	Kantonsanteil an der Finanzierung der eidgenössischen Familienzulagen in der Landwirtschaft	1 281 000	49 860
3637.212	Kantonale Familienzulagen an nicht erwerbstätige Personen in bescheidenen Verhältnissen	4 300 000	200 000
3665	Jugendamt		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	63 000	30 000

Budgetpositionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
Finanzen			512 000
3760	Amt für Vermessung und Geomatik		
3000.200	Kommissionen	6 000	12 000
3775	Allgemeinen Einnahmen und Ausgaben		
3010.139	Gehälter für die Integration von beschäftigungslosen Jugendlichen	950 000	500 000
Raumplanung, Umwelt und Bauwesen			352 700
3808	Amt für Mobilität		
3632.036	Kantonsbeiträge für den Betrieb und die tariflichen Massnahmen der Agglomeration Freiburg	11 663 560	61 200
3845	Amt für Umwelt		
3090.000	Ausbildungskosten	37 000	25 000
3604.001	Anteil Dritter an den Konzessionsgebühren	510 000	91 500
3632.020	Kantonsbeiträge an die Gemeinden für die Erhaltung	140 000	37 000
3850	Hochbauamt		
3134.000	Versicherungen	237 000	138 000
Total			16 947 410

Die 43 Nachtragskreditbeschlüsse des Rechnungsjahrs 2021 verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Behörden und Direktionen:

	Anzahl Beschlüsse	Betrag Fr.
Gesetzgebende Behörde	1	35 000
Richterliche Behörde	4	730 000
Vollziehende Behörde – Kanzlei	2	106 000
Erziehung, Kultur und Sport	6	2 338 370
Sicherheit und Justiz	6	888 400
Institutionen, Land- und Forstwirtschaft	2	440 000
Volkswirtschaft	9	929 200
Gesundheit und Soziales	6	10 615 740
Finanzen	2	512 000
Raumplanung, Umwelt und Bauwesen	5	352 700
	43	16 947 410

Zu diesen Nachtragskreditbeschlüssen ist noch Folgendes zu sagen:

- > Im Vergleich zum Zeitraum 2002–2020, also zu den letzten 19 Rechnungsjahren, macht das Nachtragskreditvolumen 2021 mit 16,9 Millionen Franken 86% des durchschnittlichen Nachtragskreditvolumens aus (19,7 Millionen Franken pro Jahr über diesen Zeitraum) und bewegt sich damit im Durchschnitt der gesamten Periode. Gemessen an den gesamten budgetierten effek-

tiven Ausgaben liegt es deutlich unter dem Durchschnitt 2002–2020 (0,45% im Jahr 2021 gegenüber 0,65% im Vergleichszeitraum). Die Anzahl Kreditbeschlüsse ihrerseits liegt erneut deutlich über dem Durchschnitt des Vergleichszeitraums, eine der höchsten nach 2010, 2012 und 2020, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht.

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

Jahr	Anzahl Beschlüsse	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in Mio.	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in % der gesamten budgetierten effektiven Ausgaben
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34
2020	45	56,388	1,53
2021	43	16,947	0,45

- > Obwohl allen Behörden und Direktionen Nachtragskredite gewährt werden mussten, entfallen 2021 mehr als drei Viertel aller gesprochenen Nachtragskredite auf nur gerade fünf Kreditbeschlüsse. Sie betreffen die ausserkantonalen Spitalaufenthalte, gewisse Beiträge für den Besuch von ausserkantonalen Bildungsanstalten, die Leistungen des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (Zusatz zur Vorjahres-Schlussabrechnung des FNPG), verschiedene Betriebsausgaben der Freiburger Strafanstalt (teilweise in Zusammenhang mit der Pandemie) sowie den Kredit für beschäftigungslose Jugendliche. Diese fünf Kreditüberschreitungen sind lediglich zu rund 7% eine direkte oder indirekte Folge der Gesundheitskrise.
- > Die beantragten Nachtragskredite wurden vorschriftsgemäss über Aufwandminderungen kompensiert, mit drei Ausnahmen, und zwar in zwei Fällen bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport sowie in einem Fall bei der Direktion für Gesundheit und Soziales. Dabei wurde vom Grundsatz der Kompensation abgewichen und nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und -reglements vorgegangen, wonach gewisse durch gebundene Ausgaben verursachte Kreditüberschreitungen unter bestimmten Voraussetzungen durch Einnahmenerhöhungen ausgeglichen werden können. 2021 betrifft dies die Mehrkosten beim Beitrag an das Interkantonale Gymnasium der Region Broye mit rund 0,3 Millionen Franken, bei den Beiträgen für den Besuch ausserkantonomer Bildungsanstalten mit insgesamt rund 0,7 Millionen Franken sowie bei den ausserkantonalen Spitalaufenthalten mit 9,4 Millionen Franken.
- > Der Betrag der direkt oder indirekt mit der Corona-Pandemie zusammenhängenden Nachtragskredite beläuft sich auf rund 1,1 Millionen Franken, entspricht also etwas mehr als 6% des Gesamtbetrags. Ohne diesen Betrag wären als «ordentlich» zu qualifizierende Nachtragskredite im Umfang von rund 15,9 Millionen Franken zu verzeichnen gewesen, was in etwa den Beträgen der letzten Jahre entspricht und insbesondere sehr nahe beim Vorjahresbetrag von 15 Millionen Franken liegt. Auch der prozentuale Anteil an den effektiven Ausgaben (0,42%) liegt nahe beim Anteil der Vorjahre.

- > Was die Überschreitungen in Zusammenhang mit den verschiedenen im Herbst 2020 beschlossenen und 2021 fortgeführten Sofortmassnahmen sowie den wiederum hohen pandemiebedingten Ausgaben in verschiedenen Bereichen und insbesondere in den Bereichen Gesundheit (namentlich für das HFR, die Task Force und die Impfung) und Wirtschaft betrifft, so werden sie Ende Jahr durch Entnahmen aus der beim Rechnungsabschluss 2020 dafür gebildeten Rückstellung gedeckt. Diese Überschreitungen sind damit von dieser Botschaft nicht betroffen. Aufgrund der jüngsten Pandemie-Entwicklungen muss hier auch 2022 noch mit erheblichen Kosten gerechnet werden.

Wir beantragen Ihnen demnach, alle Nachtragskredite zu genehmigen, die der Staatsrat zu Lasten der Staatsrechnung 2021 eröffnet hat.

**Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés
du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2021**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 35 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);
Vu le budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2021;
Vu le message 2021-DFIN-11 du Conseil d'Etat du 18 janvier 2022;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Les crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2021, ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances et portant sur un montant total de 16 947 410 francs, sont approuvés.

**Dekret über die kompensierten Nachtragskredite zum
Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2021**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 35 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den
Finanzhaushalt des Staates (FHG);
gestützt auf den Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2021;
nach Einsicht in die Botschaft 2021-DFIN-11 des Staatsrats vom 18. Januar
2022;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2021, die bei der Finanzverwaltung zugunsten der Direktionen in einem Gesamtbetrag von 16'947'410 Franken eröffnet worden sind, werden genehmigt.

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 referendum.
Il entre en vigueur immédiatement.

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 sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2021-DFIN-11

Projet de loi :
Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2021

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey

Entrée en matière

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

Vote final

Par 12 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 9 mars 2022

Anhang

GROSSER RAT

2021-DFIN-11

Gesetzsentwurf:
Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2021

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

Mitglieder : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 9. März 2022



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Collaud Romain / Morel Bertrand

2021-GC-115

Modification de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG) – exemption partielle des droits de mutation

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 31 août 2021, les députés Collaud et Morel demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi du 1^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG ; RSF 635.1.1), afin de faciliter l'achat d'un bien immobilier notamment pour les jeunes citoyens du canton. Les motionnaires proposent d'introduire dans la LDMG des montants exonérés d'impôt en cas d'achat d'un premier bien immobilier servant de résidence principale dans le canton de Fribourg selon les modalités suivantes :

- > exemption des droits de mutation pour une tranche de 500 000 francs jusqu'à concurrence d'un achat immobilier de 1 000 000 francs ;
- > exemption des droits de mutation pour une tranche de 250 000 francs pour un achat immobilier compris entre 1 000 000 et 1 500 000 francs ;
- > statu quo des droits de mutation pour les acquisitions supérieures à 1 500 000 francs. Ils sont calculés sur le prix global.

A l'appui de leur motion, les motionnaires font valoir que les restrictions sur l'apport de fonds propres et le prélèvement de l'impôt sur le montant global lors d'une promotion immobilière ou de la vente d'une maison clefs en main limitent les achats immobiliers. Selon eux, il est fréquent que les potentiels acquéreurs soient bloqués par le paiement des frais d'achat qui ne peuvent être généralement financés que par un apport d'argent liquide provenant de l'épargne pure (3^e pilier et LPP exclus). Ils soulignent par ailleurs que favoriser l'accès à la propriété profite à tous, puisque cela soulage le système de prévoyance et allège fortement les charges mensuelles grâce notamment aux taux hypothécaires historiquement bas.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Pour rappel, l'Etat prélève des droits de mutation sur les transferts immobiliers à titre onéreux ayant pour objet des immeubles situés dans le canton. Les communes peuvent prélever des centimes additionnels relatifs aux immeubles situés sur leur territoire. Ces droits et centimes additionnels communaux sont dus par l'acquéreur. L'impôt cantonal est prélevé au taux unique de 1.5%. Quant aux centimes additionnels communaux, leur taux ne peut excéder 100% de l'impôt cantonal. Actuellement, sur les 126 communes du canton, seules sept d'entre elles ont un taux inférieur à 100% (Fräschels : 80% ; Saint-Aubin et Chénens : 70% ; Ferpicloz : 65% ; Vaulruz et Giffers : 60% ; Pierrafortscha : 50%). On peut donc partir de l'idée que la charge fiscale globale (canton + commune) supportée par l'acquéreur d'un bien immobilier est égale à 3% du prix d'achat,

respectivement à 3% du prix du terrain et de l'ouvrage achevé en cas de vente clés en main ou de vente liée à un contrat d'entreprise (art. 14 LDMG adopté dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013-2016 et en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014).

L'idée d'instaurer un régime fiscal privilégié prévoyant des montants exonérés d'impôts jusqu'à concurrence d'un prix d'achat maximum de 1,5 million pour toute acquisition d'un premier logement servant de résidence principale dans le canton peut certes paraître séduisante de prime abord. Toutefois, à y regarder de plus près, un tel régime fiscal privilégié comporte plusieurs inconvénients majeurs qui le rendent peu souhaitable et n'emporte ainsi pas l'adhésion du Conseil d'Etat.

D'une manière générale, à l'égard des personnes physiques, une politique fiscale cohérente et bénéfique pour le canton devrait en principe tendre à satisfaire un double objectif, à savoir favoriser la population qui réside dans le canton, c'est-à-dire les contribuables fribourgeois, et inciter les personnes les plus fortunées à s'y établir. Or, la motion ne répond que partiellement à ce double objectif. Elle permet certes de soutenir les contribuables fribourgeois qui disposent de moyens financiers limités pour acquérir un bien immobilier. Toutefois, parallèlement, elle aide également les contribuables de même condition provenant d'autres cantons ou pays, à l'exclusion des contribuables plus fortunés. L'on peut en effet supposer que les contribuables fortunés sont plutôt enclins à acquérir des biens plus luxueux d'une valeur supérieure à Fr. 1,5 million. Ceux-ci ne sont donc pas concernés par la motion. Autrement dit, dans le cercle des potentiels acquéreurs susceptibles de s'implanter dans le canton, la motion favorise en priorité les personnes moins fortunées. Vu sous cet angle, la solution proposée par les motionnaires manque sa cible et donne un « mauvais signal » qui ne s'inscrit pas forcément dans l'intérêt du canton.

Mais il y a plus. La mesure proposée par les motionnaires crée une flagrante inégalité de traitement, et de surcroît au seul détriment des contribuables fribourgeois. Pour illustrer cela, prenons l'exemple de deux familles, l'une fribourgeoise et l'autre vaudoise, qui se trouvent dans une situation comparable et qui sont chacune propriétaire d'un appartement de 3,5 pièces, la première en Ville de Fribourg et la seconde en Ville de Lausanne. Par manque d'espace à la suite de la naissance d'un nouvel enfant, les deux familles décident de vendre leur appartement pour acquérir une villa à Attalens et s'y installer. La famille fribourgeoise ne pourra pas bénéficier de l'avantage fiscal proposé par la motion car il ne s'agit pas là de son premier logement dans le canton, alors que la famille vaudoise pourra au contraire en bénéficier.

La mise en place de paliers fixés à Fr. 1 million respectivement à Fr. 1,5 million pour bénéficier d'un montant exonéré dégressif de Fr. 500'000.-- respectivement de Fr. 250'000.-- n'est pas compatible avec un impôt indirect et ponctuel tel que l'impôt sur les mutations immobilières et aboutit à des résultats peu satisfaisants sous l'angle de l'égalité devant l'impôt. Ainsi, par exemple, le contribuable A, qui achète une villa jumelée pour le prix de Fr. 1'000'000.--, devra s'acquitter d'une charge fiscale totale de Fr. 15'000.-- ($3\% \times \text{Fr. } 500'000.-- = \text{Fr. } 1'000'000.-- - \text{Fr. } 500'000.--$). De son côté, le contribuable B, qui achète la villa jumelée contiguë pour le prix de Fr. 1'000'001.--, payera un montant d'impôts de Fr. 22'500.-- ($3\% \times \text{Fr. } 750'001.-- = \text{Fr. } 1'000'001.-- - \text{Fr. } 250'000.--$). Le contribuable B paiera ainsi Fr. 7'500.-- de plus que le contribuable A, alors qu'il n'aura payé sa villa que Fr. 1.-- de plus. L'exemple choisi est certes peut-être un peu caricatural, mais il démontre à satisfaction que la justice fiscale est mise à mal par l'instauration d'un tel système à paliers. Et, c'est sans compter que ce genre de système favorise inéluctablement les dessous-de-table. Il y a en effet fort à parier que, pour un prix réellement négocié supérieur à Fr. 1 million ou à Fr. 1,5 million,

certaines acquéreurs chercheront, pour bénéficier d'une réduction d'impôts supplémentaire de Fr. 7'500.-- (3% x Fr. 250'000.--), à s'entendre avec le vendeur pour ramener le prix exprimé dans l'acte notarié à Fr. 1 million ou à Fr. 1,5 million et verser le solde clandestinement.

La motion telle que présentée soulève une autre problématique. Elle ne prévoit ni délai pour élire domicile dans le logement acquis ou dans la construction projetée, ni délai pendant lequel l'acquéreur doit occuper le logement. Cette absence de tout délai permet certes de ne pas alourdir et complexifier la procédure de taxation. Elle risque toutefois de provoquer des situations abusives et donner lieu à des avantages fiscaux injustifiés. Ainsi, par exemple, l'acquéreur d'une unité PPE pourrait décider, après deux mois d'occupation de son logement, de le louer à un tiers, sans que l'avantage fiscal dont il a bénéficié puisse être remis en cause. En outre, en cas d'acquisition d'un terrain nu, il paraît disproportionné que l'acquéreur puisse bénéficier d'une exonération d'impôts indépendamment du laps de temps qui s'écoule entre l'acquisition du terrain et la construction de la maison (parfois plusieurs années). A noter à cet égard qu'il s'avère peu compréhensible que l'acquisition d'un terrain nu sans contrat d'entreprise lié puisse profiter aussi d'une réduction de l'assiette fiscale de Fr. 500'000.--, si l'intention de l'acquéreur est d'y construire une maison d'habitation. En effet, selon la législation actuelle, une telle acquisition déclenche le prélèvement des droits de mutation sur la base du prix d'achat du terrain seulement (sans le contrat d'entreprise puisque celui-ci n'est pas lié à la vente), soit par hypothèse sur Fr. 400'000.-- (1'000 m² x Fr. 400.--/m²). Ainsi, dans un tel cas, l'acceptation de la motion reviendrait à exempter de tout impôt le futur propriétaire acquéreur, ce qui semble difficilement défendable.

Au demeurant, il n'apparaît pas que les droits de mutation, qui ont un caractère ponctuel et prévisible, aient gêné ou réfréné de manière significative les acquisitions immobilières dans le canton. S'il est devenu plus difficile, il est vrai, d'acquérir un bien immobilier, cela tient essentiellement à la hausse des prix du marché immobilier, et non pas aux droits de mutation. C'est dire que prendre en otage la fiscalité pour tenter de « débloquer » l'accès au marché immobilier est une chimère. Ce faisant, la motion n'atteint pas l'objectif affiché. Cela est d'autant plus vrai que l'avantage procuré aux contribuables demeure somme toute relativement modeste. Il est en effet illusoire de penser qu'une économie d'impôts de Fr. 15'000.-- sur un achat jusqu'à Fr. 1 million et de Fr. 7'500.-- sur un achat entre Fr. 1 million et Fr. 1,5 million serait de nature à influencer d'une manière déterminante l'issue d'une transaction immobilière. En définitive, le rabatement fiscal profitera avant tout aux contribuables qui n'en ont pas forcément besoin et qui auraient de toute façon conclu l'affaire immobilière indépendamment du montant d'impôts dû.

L'accession à la propriété de son logement doit naturellement être encouragée. Il s'agit là d'ailleurs d'un mandat constitutionnel (art. 56 al. 2 Cst cant.). L'accession à la propriété est toutefois déjà encouragée par la possibilité de mobiliser des fonds du 2^e pilier et du 3^e pilier a et, sur le plan des impôts directs, par la déductibilité des intérêts passifs et des frais d'entretien. Elle l'est également par le report de l'imposition des gains immobiliers en cas de emploi. Le propriétaire qui vend son habitation échappe à l'impôt sur les gains immobiliers si le produit obtenu est réaffecté à l'acquisition ou la construction en Suisse d'une habitation servant au même usage. Elle l'est enfin et surtout par une imposition modérée de la valeur locative. Dans son rapport final du 11 octobre 2011 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale (BGC 2011, p. 2299 ss), le Conseil d'Etat, estimant que le calcul de la valeur locative prenait suffisamment en considération l'aspect « favoriser l'accession à la propriété », était déjà parvenu à la conclusion que l'objectif constitutionnel était atteint et qu'aucune nouvelle mesure en la matière ne s'imposait. L'augmentation des valeurs locatives de 10% adoptée dans le cadre des mesures structurelles et

d'économies 2013-2016 ne vient pas contredire cette conclusion. Elle n'a fait que compenser très partiellement l'écart d'environ 80% accumulé au fil des années entre l'indice des loyers et la valeur locative dont la dernière adaptation datait de 1993 (Message, in BGC 2013 p. 1571, 1595). Et, c'est sans compter que des discussions sont actuellement en cours au niveau fédéral pour abolir l'imposition de la valeur locative. Le Conseil fédéral et le Conseil des Etats y sont favorables. Dans ces conditions, octroyer un allègement fiscal supplémentaire aux propriétaires sous la forme d'une réduction des droits de mutation apparaît largement prématuré et peu justifié.

Du reste, à lire les statistiques, on constate que, avec un taux de logements en propriété de 43,3% en 2019, le canton de Fribourg demeure plutôt relativement bien placé dans ce domaine en comparaison intercantonale, puisqu'il se situe au-dessus de la moyenne suisse (36,4%) et, plus spécialement, au-dessus de la moyenne des cantons (34,8%) qui connaissent, sous une forme ou une autre, un régime d'imposition préférentiel pour l'acquisition d'un logement d'habitation (BS = 15,8% ; GE = 18,1% ; NE = 30,3% ; BE = 38,8% ; BL = 44,1% ; SO = 47,3% ; JU = 49,5% ; sources : Annuaire statistique du canton de Fribourg 2022 ; Office fédéral de la statistique).

La mesure proposée par les motionnaires aura un impact non négligeable sur les finances des collectivités publiques (canton et communes). Selon l'annuaire statistique du canton de Fribourg 2022, le nombre de logements s'élevait en 2000 à 91'243 et le taux de logements en propriété à 41,8%, ce qui représente un nombre de logements en propriété de 38'139 ($91'243 \times 41,8\%$). En 2020, le nombre de logements est passé à 137'407 dont 43,3% en propriété, soit 59'497 logements en propriété ($137'407 \times 43,3\%$). En l'espace d'une vingtaine d'années (2000 à 2020), le nombre de logements en propriété a ainsi augmenté de 21'358, ce qui correspond à une moyenne annuelle de 1'017 logements en propriété supplémentaires. Si l'on considère que ce phénomène a pris de l'ampleur ces dernières années, il paraît raisonnable de procéder à une réduction de 10% seulement pour tenir compte des logements dont l'acquisition n'a pas donné lieu à imposition (par ex. terrain ou logement provenant des parents). On aboutit ainsi *grosso modo* à un nombre annuel moyen de 900 nouveaux logements en propriété, susceptibles d'être touchés par la motion. Sur ces 900 logements, on peut estimer que 540 (60%) ont une valeur jusqu'à Fr. 1 million, 270 (30%) une valeur entre Fr. 1 million et Fr. 1,5 millions et 90 (10%) une valeur supérieure à Fr. 1,5 million. Sur la base de cette estimation, le manque à gagner pour l'Etat se monterait à plus de **Fr. 5 millions**. Les communes verraient également leurs rentrées fiscales amputées globalement du même montant de **Fr. 5 millions**.

Et, il s'agit là d'une estimation conservatrice. A titre comparatif, le canton de Berne, qui applique depuis janvier 2015 une exonération d'impôts sur les premiers Fr. 800'000.-- en cas d'acquisition d'un propre logement d'habitation, a vu ses recettes fiscales fondre de Fr. 122 millions en moyenne annuelle à Fr. 80 millions en 2015 (- 42 millions).

Par ailleurs, l'Etat est constamment appelé, et avec raison, à simplifier ses procédures et à réduire son train de vie. Or, la mesure proposée par la motion va précisément dans le sens inverse. Elle crée de sérieuses complications administratives et augmente la bureaucratie. Afin de s'assurer que la condition du « premier achat dans le canton » est remplie, les registres fonciers devront procéder à des investigations importantes et fouiller dans le passé des personnes, mais sans garantie de résultat. En effet, le logiciel « capitastra » utilisé par les registres fonciers ne permet pas, dans sa version actuelle, d'effectuer une recherche par « historique » des propriétaires. Des recherches dans les affaires portées au journal dès 1999 pourraient certes être effectuées, mais, dans ce cas, encore faut-il que le nom des futurs propriétaires ait été saisi de manière complète dans le descriptif de l'affaire

et qu'il n'ait pas changé dans l'intervalle. Quant à la seconde condition de « l'affectation à des fins de résidence principale », sa vérification s'avérera aléatoire dans un grand nombre de dossiers. En effet, en cas d'acquisition d'un terrain non bâti ou d'une unité PPE sur plan (cas fréquents), il ne sera tout simplement pas possible, au moment du dépôt de l'acte au registre foncier, d'établir avec certitude si l'acquéreur va y élire domicile. La procédure de taxation s'en trouvera ainsi fortement perturbée et alourdie. Les registres fonciers devront soit « préjuger » l'intention de l'acquéreur sans disposer à cet effet d'éléments probants et établir une sorte de « taxation provisoire » (qui n'est pas prévue par la loi) susceptible d'être modifiée par la suite, soit suspendre la taxation jusqu'à ce que la preuve de la résidence principale puisse être apportée. Aucune des deux solutions n'aboutit à un résultat satisfaisant ni pour les collectivités publiques créancières ni pour le contribuable.

A cela s'ajoutent les nombreuses difficultés d'application. Tel est notamment le cas lorsqu'il sera question d'imposer l'acquisition d'un bien immobilier à affectation mixte comportant un logement et un local commercial (par ex. un garage avec le logement au 1^{er} étage) ou encore l'acquisition d'un bien comprenant plusieurs logements dont un seul est utilisé par l'acquéreur. L'applicabilité de l'exonération demeure en outre incertaine dans plusieurs cas (par ex. acquisition d'une habitation avec constitution simultanée d'une servitude d'usufruit ou d'habitation en faveur d'un tiers, acquisition d'un studio par des parents pour y loger leur enfant, etc.).

Toutes ces complications administratives et difficultés d'application et de contrôle, qui ont été confirmées par les cantons de Neuchâtel, du Jura et de Berne, vont inévitablement accroître le volume de travail des registres fonciers et les charges étatiques. L'Etat devra donc engager plus de ressources pour moins de recettes.

Enfin, il convient de rappeler que l'idée d'introduire un régime fiscal préférentiel pour l'acquisition d'un premier logement n'est pas nouvelle. Elle a été examinée en 1996 dans le cadre de l'adoption de la LDMG (BGC 1996 p. 1220 ss et 1226 ss), puis, plus récemment, en 2016 dans le cadre de la motion 2015-GC-159 Kaelin Murith/Castella (BGC 2016, p. 1766 ss). A chaque fois, le Grand Conseil a refusé de lui donner une suite favorable.

Pour tous les motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

15 février 2022



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Romain Collaud / Bertrand Morel

2021-GC-115

Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG) - teilweise Befreiung von den Handänderungssteuern

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 31. August 2021 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Collaud und Morel vom Staatsrat eine Änderung des Gesetzes vom 1. Mai 1996 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG; SGF 635.1.1), um es insbesondere den Jungen im Kanton Freiburg einfacher zu machen, eine Immobilie zu erwerben. Die Motionäre schlagen vor, im HGStG Freibeträge für den Ersterwerb von selbstbewohnten Immobilien im Kanton Freiburg nach den folgenden Modalitäten einzuführen:

- > Steuerfreibetrag für die Handänderungssteuern von 500 000 Franken für Immobilienkäufe bis zu 1 000 000 Franken;
- > Steuerfreibetrag für die Handänderungssteuern von 250 000 Franken für Immobilienkäufe von 1 000 000-1 500 000 Franken;
- > unveränderte Handänderungssteuern für Immobilienkäufe von über 1 500 000 Franken, erhoben auf der Gesamtsumme.

Zur Begründung ihrer Motion machen die Motionäre geltend, dass Restriktionen beim einzubringenden Eigenkapital, der Zahlung auf dem Gesamtbetrag bei einem Bauprojekt oder einem schlüsselfertigen Haus, den Erwerb von Wohneigentum erschweren. Potenzielle Käufer würden oft durch die Zahlung der Kaufkosten blockiert, für die es in der Regel Liquidität (aus reinen Ersparnissen) braucht (ohne 3. Säule und BVG). Sie sind der Ansicht, der Zugang zu Wohneigentum komme allen zugute, denn so werde auch das Vorsorgesystem entlastet und die monatlichen Ausgaben würden namentlich mit den historisch tiefen Hypothekarzinsen viel niedriger ausfallen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staat erhebt Handänderungssteuern auf den entgeltlichen Grundstücksübertragungen, die Grundstücke im Kanton betreffen. Die Gemeinden können für die auf ihrem Gemeindegebiet gelegenen Grundstücke eine Zusatzabgabe auf den Handänderungssteuern erheben. Diese Steuern und Zusatzabgaben werden vom Erwerber geschuldet. Die kantonale Steuer wird zum Einheitssatz von 1,5 % erhoben, und die Zusatzabgabe darf 100 % der kantonalen Steuer nicht übersteigen. Gegenwärtig liegt dieser Satz nur in sieben der 126 Gemeinden des Kantons unter 100 % (Fräschels: 80 %, Saint-Aubin und Chénens: 70 %, Ferpicloz: 65 %, Vaulruz und Giffers: 60 %, Pierrafortscha: 50 %). Somit kann man davon ausgehen, dass die steuerliche Gesamtbelastung (Staat und Gemeinde) für einen Grundstückserwerber bei 3 % des Kaufpreises beziehungsweise 3 % des Landpreises und des Preises für das Bauwerk beim Verkauf einer schlüsselfertigen Liegen-

schaft oder bei einem Kaufvertrag mit Werkvertrag liegt (Art. 14 HGStG, verabschiedet im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013-2016 des Staates Freiburg und in Kraft seit 1. Januar 2014).

Die Idee, ein steuerliches Vorzugssystem einzuführen, das steuerfreie Beträge bis zu einem maximalen Kaufpreis von 1,5 Millionen für den Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum im Kanton vorsieht, mag auf den ersten Blick verlockend erscheinen. Bei näherer Betrachtung hat ein solches Vorzugssystem jedoch einige grössere Nachteile, die es nicht sehr erstrebenswert erscheinen lassen, und es findet daher auch nicht die Zustimmung des Staatsrats.

Generell sollte eine kohärente und für den Kanton vorteilhafte Steuerpolitik gegenüber natürlichen Personen grundsätzlich zwei Ziele verfolgen, nämlich die im Kanton ansässige Bevölkerung, d.h. die Freiburger Steuerpflichtigen, zu begünstigen und Wohlhabendere dazu zu bewegen, sich im Kanton niederzulassen. Die Motion entspricht dieser Zielsetzung jedoch nur teilweise. Zwar ermöglicht sie den Freiburger Steuerpflichtigen mit begrenzten finanziellen Mitteln den Erwerb von Wohneigentum. Sie verhilft auch Steuerpflichtigen aus anderen Kantonen oder Staaten in gleichen Verhältnissen dazu, allerdings nicht den Wohlhabenderen. So ist davon auszugehen, dass reiche Steuerpflichtige eher dazu neigen, luxuriösere Immobilien im Wert von über 1,5 Millionen Franken zu erwerben, und diese sind somit nicht von der Motion betroffen. Mit anderen Worten begünstigt die Motion im Kreis der potenziellen Käufer, die sich im Kanton niederlassen könnten, in erster Linie weniger wohlhabende Personen. So gesehen verfehlt die von den Motionären vorgeschlagene Lösung ihr Ziel und setzt ein «falsches Signal», das nicht unbedingt im Interesse des Kantons liegt.

Das ist aber noch nicht alles. Die von den Motionären vorgeschlagene Massnahme schafft eine eklatante Ungleichbehandlung, und dies zudem ausschliesslich zum Nachteil der Freiburger Steuerpflichtigen. Um dies zu veranschaulichen, nehmen wir als Beispiel zwei Familien, eine aus Freiburg und eine aus dem Kanton Waadt, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden und jeweils eine 3,5-Zimmer-Wohnung besitzen, die erste in der Stadt Freiburg und die zweite in der Stadt Lausanne. Wegen Platzmangel nach der Geburt eines weiteren Kindes beschliessen die beiden Familien, ihre Wohnung zu verkaufen und eine Villa in Attalens zu erwerben, um sich dort niederzulassen. Die Freiburger Familie wird nicht von dem in der Motion vorgeschlagenen Steuervorteil profitieren können, da es sich nicht um ihre erste Wohnung im Kanton handelt, während die Waadtländer Familie hingegen davon profitieren kann.

Die Einführung von Abstufungen bei 1 Million beziehungsweise 1,5 Millionen Franken für einen degressiven Steuerfreibetrag von 500 000.-- beziehungsweise 250 000.-- Franken ist nicht vereinbar mit einer direkten und punktuellen Steuer wie der Immobilienhandänderungssteuer und ist unter dem Gesichtspunkt der steuerlichen Gleichbehandlung nicht zufriedenstellend. So muss die steuerpflichtige Person A, die eine Doppelhaushälfte für 1 000 000.-- Franken erwirbt, insgesamt 15 000.-- Franken Steuern zahlen ($3\% \times \text{Fr. } 500\,000.-- = \text{Fr. } 1\,000\,000.-- - \text{Fr. } 500\,000.--$). Die steuerpflichtige Person B, die die andere Doppelhaushälfte für 1 000 001.-- Franken erwirbt, zahlt 22 500.-- Franken Steuern ($3\% \times \text{Fr. } 750\,001.-- = \text{Fr. } 1\,000\,001.-- - \text{Fr. } 250\,000.--$). Somit zahlt die steuerpflichtige Person B 7500.-- Franken mehr Steuern als die steuerpflichtige Person A, obwohl sie nur 1 Franken mehr für ihr Haus bezahlt hat. Das gewählte Beispiel ist vielleicht etwas überspitzt, aber es zeigt deutlich, dass die Steuergerechtigkeit durch die Einführung eines solchen Stufensystems untergraben wird. Dazu kommt, dass so ein System unweigerlich auch Schmiergeldzahlungen begünstigt. Es ist in der Tat sehr wahrscheinlich, dass bei einem tatsächlich ausgehandelten Preis von über 1 Million beziehungsweise 1,5 Millionen Franken gewisse Erwerber versuchen

werden, sich für eine zusätzliche Steuerreduktion von 7 500.-- Franken ($3\% \times \text{Fr. } 250\,000.--$) mit dem Verkäufer darauf zu einigen, in der notariellen Urkunde einen Preis von unter 1 Million beziehungsweise 1,5 Millionen anzugeben und den Restbetrag unter der Hand zu zahlen.

Die Motion wirft so, wie sie präsentiert wird, noch ein weiteres Problem auf. Sie sieht weder eine Frist für die Wohnsitznahme in der erworbenen Wohnung oder in dem geplanten Bau vor, noch eine Zeitspanne, während welcher der Erwerber die Wohnung bewohnen muss. Dieses Fehlen von Zeitvorgaben verhindert zwar, dass das Besteuerungsverfahren schwerfälliger und komplizierter wird, birgt jedoch die Gefahr, dass es zu missbräuchlichen Situationen und ungerechtfertigten Steuervorteilen kommt. So könnte beispielsweise der Erwerber einer StWE-Einheit beschliessen, seine Wohnung nach zwei Monaten Eigennutzung an eine Drittperson zu vermieten, ohne damit seinen Steuervorteil zu gefährden. Ausserdem erscheint es im Falle des Erwerbs eines unbebauten Grundstücks unverhältnismässig, dass der Erwerber unabhängig von der Zeitspanne zwischen dem Erwerb des Grundstücks und dem Bau des Hauses (manchmal mehrere Jahre) von einer Steuerbefreiung profitieren kann. In diesem Zusammenhang ist es schwer verständlich, dass auch beim Erwerb eines unbebauten Grundstücks ohne damit verbundenen Werkvertrag von einer Reduktion der Steuerbemessungsgrundlage von 500'000.-- Franken profitiert werden kann, wenn der Erwerber die Absicht hat, darauf ein Wohnhaus zu bauen. Nach der geltenden Gesetzgebung löst nämlich ein solcher Erwerb die Erhebung von Handänderungssteuern auf der Grundlage nur des Landkaufpreises aus (ohne Werkvertrag, da dieser nicht mit dem Verkauf verknüpft ist), also hypothetisch auf 400'000.-- Franken ($1'000\text{ m}^2 \times \text{Fr. } 400.--/\text{m}^2$). So würde in einem solchen Fall die Annahme der Motion darauf hinauslaufen, dass der zukünftige erwerbende Eigentümer von jeglicher Steuer befreit würde, was kaum vertretbar erscheint.

Im Übrigen scheinen die Handänderungssteuern, die einen punktuellen und vorhersehbaren Charakter haben, den Immobilienerwerb im Kanton nicht wesentlich behindert oder gebremst zu haben. Wenn es tatsächlich schwieriger geworden ist, eine Immobilie zu erwerben, so liegt das vor allem an den gestiegenen Preisen auf dem Immobilienmarkt und nicht an der Handänderungssteuer. Den Fiskus als Druckmittel zu verwenden, um den Zugang zum Immobilienmarkt «freimachen» zu wollen, ist irreführend. Damit erreicht die Motion nicht das erklärte Ziel, umso mehr, als der Vorteil für die Steuerzahler alles in allem relativ bescheiden bleibt. So ist es illusorisch zu glauben, dass eine Steuereinsparung von 15 000.-- Franken auf einen Erwerb bis 1 Million Franken und von 7 500.-- Franken auf einen Erwerb zwischen 1 Million und 1,5 Millionen Franken den Ausgang einer Immobilientransaktion massgeblich beeinflussen könnte. Letztendlich wird die Steuersenkung vor allem den Steuerpflichtigen zugute kommen, die sie nicht unbedingt nötig haben und die das Immobiliengeschäft unabhängig von der Höhe der fälligen Steuern ohnehin abgeschlossen hätten.

Selbstverständlich muss das Wohneigentum gefördert werden. Dabei handelt es sich übrigens um einen Verfassungsauftrag (Art. 56 Abs. 2 KV). Das wird es jedoch bereits mit der Möglichkeit der Finanzierung mit der 2. Säule und der Säule 3a sowie bei den direkten Steuern mit der Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen und der Unterhaltskosten. Gefördert wird das Wohneigentum auch mit dem Aufschub der Grundstückgewinnsteuer bei Ersatz; Eigentümer, die ihr Wohneigentum veräussern, entgehen der Grundstückgewinnsteuer, wenn der Veräusserungsgewinn für den Erwerb oder den Bau von gleich genutztem Wohneigentum in der Schweiz verwendet wird. Und gefördert wird es schliesslich vor allem auch mit einer moderaten Eigenmietwertbesteuerung. In seinem Schlussbericht vom 11. Oktober 2011 über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (TGR 2011, S. 2525 ff.) kam der Staatsrat zum Schluss, dass es in diesem Bereich keine neue Massnahme brauche, da die Berechnung des Mietwerts den Aspekt «Förderung des Zugangs zu Wohneigentum»

genügend berücksichtige, so dass das verfassungsmässige Ziel als erreicht betrachtet werden könne. Die Erhöhung der Eigenmietwerte um 10 % im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013-2016 des Staates Freiburg spricht nicht gegen dieses Fazit, sondern hat lediglich einen kleinen Teil der über die Jahre entstandenen Differenz von 80 % zwischen den Mieten und dem 1993 letztmals angepassten Eigenmietwert kompensiert (Botschaft in TGR 2013 S. 1658, 1684). Abgesehen davon werden auf Bundesebene derzeit Gespräche über die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung geführt werden. Der Bundesrat und der Ständerat sind dafür. Unter diesen Umständen erscheint die Gewährung einer zusätzlichen Steuererleichterung für Hausbesitzer in Form einer Senkung der Handänderungssteuer als völlig verfrüht und nicht sehr gerechtfertigt.

Im Übrigen ist bei genauerer Betrachtung der Statistiken festzustellen, dass der Kanton Freiburg mit einer Wohneigentumsquote von 43,3 % im Jahr 2019 im interkantonalen Vergleich in diesem Bereich nach wie vor eher relativ gut dasteht, da er über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (36,4 %) liegt und insbesondere über dem Durchschnitt der Kantone mit irgendeiner Art von Vorzugsregelung für den Erwerb von Wohneigentum (34,8 %) (BS = 15,8 %, GE = 18,1 %, NE = 30,3 %, BE = 38,8 %, BL = 44,1 %, SO = 47,3 %, JU = 49,5 %; Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2022; Bundesamt für Statistik).

Die von den Motionären vorgeschlagene Massnahme würde sich erheblich auf die Finanzen der öffentlichen Hand auswirken (Kanton und Gemeinden). Gemäss Statistischem Jahrbuch des Kantons Freiburg 2022 lag die Zahl der bewohnten Wohnungen im Jahr 2000 bei 91 243 und die Wohneigentumsquote betrug 41,8 %, was 38 139 Wohnungen in Eigentum entspricht ($91\,243 \times 41,8\%$). 2020 lag die Zahl der Wohnungen bei 137 407 mit einer Wohneigentumsquote von 43,3 %, das heisst 59 497 Wohnungen in Eigentum ($137\,407 \times 43,3\%$). Innerhalb von zwanzig Jahren (2000-2020) stieg also die Zahl der Wohnungen in Eigentum um 21 358, das sind im jährlichen Durchschnitt 1017 Wohnungen mehr. Wenn man bedenkt, dass dieses Phänomen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, scheint ein Abzug von 10 % sinnvoll, um Wohnraum zu berücksichtigen, dessen Erwerb nicht zu einer Besteuerung geführt hat (z.B. Land oder Wohneigentum von den Eltern). Dies führt zu einer durchschnittlichen jährlichen Anzahl von 900 neuen Wohnungen in Eigentum, die von der Motion betroffen sein könnten. Von diesen 900 Wohnungen haben schätzungsweise 540 (60 %) einen Wert von bis zu 1 Million Franken, 270 (30 %) einen Wert zwischen 1 Million und 1,5 Millionen Franken und 90 (10 %) einen Wert von über 1,5 Millionen Franken. Anhand dieser Schätzung würden dem Staat mehr als **5 Millionen Franken** entgehen. Auch die Gemeinden hätten mit Steuereinbussen in der gleichen Grössenordnung von **5 Millionen Franken** zu rechnen.

Und das ist eine konservative Schätzung. Zum Vergleich: Im Kanton Bern, wo seit Januar 2015 bei Erwerb von Wohneigentum ein Steuerfreibetrag von 800 000.-- Franken zur Anwendung kommt, sind die Fiskaleinnahmen von jährlich durchschnittlich 122 Millionen Franken auf 80 Millionen Franken 2015 zurückgegangen (- 42 Millionen Franken).

Schliesslich ist der Staat ständig gefordert, und zwar zu Recht, seine Verfahren zu vereinfachen und weniger auszugeben. Die mit der Motion vorgeschlagene Massnahme geht jedoch gerade in die entgegengesetzte Richtung. Sie schafft ernstliche administrative Komplikationen und führt zu mehr Bürokratie. Um sich zu vergewissern, dass die Bedingung des «Ersterwerbs im Kanton» erfüllt ist, werden die Grundbuchämter umfangreiche Nachforschungen anstellen und in der Vergangenheit der Personen wühlen müssen, ohne eine Garantie für ein entsprechendes Ergebnis zu haben. In der von den Grundbuchämtern genutzten Software «Capitastra» ist in ihrer derzeitigen Version nämlich

keine Verlaufssuche nach Eigentümern möglich. Eine Suche in den Geschäften, die ab 1999 ins Tagebuch aufgenommen wurden, wäre zwar möglich, aber auch in diesem Fall müssten die Namen der zukünftigen Eigentümer vollständig im Beschrieb des Geschäfts erfasst worden sein und sich in der Zwischenzeit nicht geändert haben. Was die zweite Bedingung «Nutzung als Hauptwohnsitz» betrifft, so wird ihre Überprüfung in vielen Fällen willkürlich sein. Beim Erwerb eines unbebauten Grundstücks oder einer geplanten Stockwerkeigentumseinheit (was häufig vorkommt) ist es zum Zeitpunkt der Hinterlegung der Urkunde beim Grundbuchamt einfach nicht möglich, mit Sicherheit festzustellen, ob der Erwerber dort seinen Wohnsitz nehmen wird. Das Veranlagungsverfahren wird dadurch stark beeinträchtigt und verkompliziert. Die Grundbuchämter müssen entweder die Absicht des Erwerbers «erahnen», ohne über entsprechende Beweise zu verfügen, und eine Art «vorläufige Veranlagung» (die im Gesetz nicht vorgesehen ist) vornehmen, die später geändert werden kann, oder die Besteuerung sistieren, bis der Nachweis des Hauptwohnsitzes erbracht werden kann. Keine der beiden Lösungen führt zu einem Ergebnis, das für die Gläubigergemeinschaften oder für die steuerpflichtige Person zufriedenstellend ist.

Dazu kommen noch einige Vollzugsschwierigkeiten, insbesondere wenn es darum geht, den Erwerb einer Immobilie mit gemischter Nutzung, also einer Wohnung und einem Gewerbelokal (z.B. Garage mit Wohnung im 1. Stock) zu veranlagern oder einer Immobilie mit mehreren Wohnungen, wovon nur eine vom Erwerber genutzt wird. Die Anwendbarkeit der Steuerbefreiung bleibt ausserdem in einigen Fällen unklar (z. B. Erwerb einer Wohnung bei gleichzeitiger Errichtung einer Nutzniessung oder eines Wohnrechts zugunsten eines Dritten, Erwerb eines Studios durch Eltern, um ihr Kind darin unterzubringen usw.).

Alle diese administrativen Komplikationen sowie Vollzugs- und Kontrollschwierigkeiten, die von den Kantonen Neuenburg, Jura und Bern bestätigt wurden, werden den Arbeitsumfang und letztlich auch die Kosten für den Staat erhöhen. Der Staat wird also mehr Ressourcen für weniger Einnahmen einsetzen müssen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Idee der Einführung einer steuerlichen Vorzugsregelung für den Ersterwerb von Wohneigentum nicht neu ist. Sie wurde 1996 im Rahmen der Verabschiedung des HGStG geprüft (TGR 1996 S. 1220 ff. und S. 1226 ff.) und anschliessend auch noch 2016 im Rahmen der Motion 2015-GC-159 Kaelin Murith/Castella (TGR 2016, S. 1766 ff.). Der Grosse Rat lehnte es jedes Mal ab, diesem Anliegen Folge zu leisten.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

15. Februar 2022



Message 2021-DSJ-58

9 novembre 2021

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi supprimant la Commission des mesures administratives en matière de circulation routière (CMA)

1	Etat de la situation	1
1.1	Mission de la Commission des mesures administratives	1
1.2	Composition de la CMA	1
1.3	Fonctionnement de la CMA	2
2	Origine et nécessité de la révision	2
2.1	Nécessité d'accélérer le traitement des nombreux cas	2
2.2	Diminution de la marge d'appréciation dans le traitement des cas	2
2.3	Alignement sur la pratique de la très grande majorité des cantons	2
3	Contenu de la révision	2
4	Résultats de la consultation	2
5	Conséquences du projet	3
6	Commentaires d'articles	3

1. Etat de la situation

1.1. Mission de la Commission des mesures administratives

La Commission des mesures administratives en matière de circulation routière (ci-après: CMA), autorité administrative rattachée à l'administration cantonale, est compétente depuis 1982 pour prononcer en première instance toutes les mesures administratives prévues par la législation fédérale en la matière (avertissements, refus ou retraits du permis de conduire, interdictions de conduire, etc.) (cf. art. 8 de la loi du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière; LALCR; RSF 781.1 et art. 5 de l'arrêté du 6 juillet 1999 d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière; RSF 781.11). Auparavant, cette compétence appartenait au Conseil d'Etat, respectivement à son Département de Police, lesquels étaient amenés à s'entourer d'avis de commissions consultatives sur les retraits ou refus de permis et des recours en cette matière.

1.2. Composition de la CMA

La CMA est composée d'un président ou d'une présidente, d'un président suppléant ou d'une présidente suppléante et de huit membres. Elle siège à trois membres (cinq membres jusqu'à fin 2010). Elle est présidée par le directeur ou la directrice de l'Office de la circulation et de la navigation ou le ou la chef-fe de son service juridique et son secrétariat est assuré par cet Office (cf. art. 8 al. 2 et 3 de la LALCR). Le Conseil d'Etat a précisé ses règles d'organisation et de fonctionnement dans le cadre d'un règlement spécifique (Règlement du 24 août 1982 concernant la Commission des mesures administratives en matière de circulation routière; RSF 781.12).

Actuellement, la CMA est présidée par le chef du service juridique de l'Office de la circulation et de la navigation, le directeur de cet Office assurant la suppléance. Les huit autres membres représentent différents groupes d'intérêts en lien avec la mobilité au sens large du terme (Automobile Club de Suisse, Touring Club Suisse, Association transports et environnement, Association suisse des transports routiers, Association fribourgeoise pour l'équipement technique de l'agriculture, représentant du monde des seniors, du monde médical et de la police cantonale).

1.3. Fonctionnement de la CMA

La CMA se réunit à trois membres toutes les deux semaines. Seuls les cas d'avertissements et de retraits du permis de conduire d'une durée d'un mois sont prononcés directement par le président ou la présidente ou son suppléant ou sa suppléante dans le cadre d'une procédure simple et rapide.

Pour l'année 2020, ce sont au total 8851 mesures (1898 en 1983) qui ont été rendues, dont en particulier 2545 avertissements (883 en 1983) et 4029 retraits de permis (976 en 1983). Mis à part les cas traités directement par le président ou la présidente (2474 cas en 2020) qui peuvent faire l'objet d'une simple opposition et ensuite d'un examen en séance plénière, les mesures prononcées par la CMA peuvent faire l'objet d'un recours directement auprès du Tribunal cantonal. En 2020, 74 recours ont été déposés, six ont été admis totalement ou partiellement.

2. Origine et nécessité de la révision

2.1. Nécessité d'accélérer le traitement des nombreux cas

Afin de pouvoir organiser vie privée, sociale ou encore professionnelle, les conducteurs et conductrices souhaitent connaître le plus vite possible leur «sort» en matière administrative. Le fait que la CMA se réunisse toutes les deux semaines ralentit le traitement des cas devenus de plus en plus nombreux au fil des années (1983: 1898; 1990: 2443; 2000: 4336; 2010: 8920).

Ainsi, si le mode de fonctionnement de la CMA a donné satisfaction durant près de quarante ans, il doit aujourd'hui être remis en cause. Il est en effet indispensable d'assurer un prompt traitement des très nombreux dossiers afin de répondre dans des délais raisonnables aux attentes des administré-e-s.

2.2. Diminution de la marge d'appréciation dans le traitement des cas

Si les commissions composées de «laïcs» étaient à l'origine prévues pour permettre la prise de décisions plus abouties issues de discussions, force est de constater, au vu d'abord du volume de cas traités, qu'elles vont à l'encontre d'une évolution aujourd'hui voulue vers une plus grande technicité et rapidité.

Ensuite, l'évolution législative régulière, celle de la jurisprudence aussi bien cantonale que fédérale, de la collaboration toujours plus étroite entre l'Office fédéral des routes (OFROU) et l'Association des services des automobiles (asa) tend à uniformiser de plus en plus les pratiques et mesures prises en matière administrative. Cela a indiscutablement pour conséquence la réduction de la marge d'appréciation de

l'autorité administrative. Plus de 80% des mesures d'admonestation prononcées le sont conformément au minimum légal applicable.

2.3. Alignement sur la pratique de la très grande majorité des cantons

Une enquête menée auprès des cantons suisses montre que, mis à part Fribourg, seul Neuchâtel fonctionne avec une commission. Dans vingt cantons, la compétence appartient à l'Office responsable de l'admission des personnes et des véhicules à la circulation. Dans quatre cantons, la compétence administrative en matière de circulation routière est octroyée à un service du Ministère public ou encore à la police cantonale. Ces différents constats conduisent à la conclusion que la procédure actuellement appliquée dans le canton de Fribourg doit faire l'objet d'une adaptation afin d'assurer un traitement plus fluide et rapide des cas devant aboutir au prononcé d'une mesure administrative.

3. Contenu de la révision

Afin de simplifier et accélérer la procédure administrative en matière de circulation routière dans le canton de Fribourg, il est prévu de modifier la loi du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1) afin de transférer les compétences actuelles de la CMA à l'Office de la circulation et de la navigation.

Ce transfert des compétences directement à l'Office de la circulation et de la navigation permettra un gain d'efficacité dont bénéficiera l'administré-e. Cet alignement sur une pratique largement connue et qui a fait ses preuves permettra aussi d'optimiser l'affectation des ressources.

Au vu de la diminution de la marge d'appréciation dans le traitement des cas, la mise en place de cette nouvelle procédure moins lourde, plus flexible et, partant, plus efficace n'entraînera pas une perte de qualité des décisions rendues.

4. Résultats de la consultation

La procédure de consultation portant sur l'avant-projet de loi supprimant la Commission des mesures administratives (CMA) et le projet d'ordonnance y relatif s'est déroulée du 8 juin 2021 au 2 septembre 2021. 40 entités ont été consultées et 33 se sont déterminées.

D'une manière générale, l'avant-projet de loi a été bien accueilli. La quasi unanimité des milieux consultés se sont prononcés en faveur de la suppression de la CMA. Seule une entité, à savoir l'Association suisse des transports routiers, s'est opposée à la suppression pure et simple de la CMA et a demandé son maintien uniquement pour les cas où une marge de manœuvre est laissée aux autorités cantonales.

Cette proposition va totalement à l'encontre du but recherché, à savoir principalement gagner en fluidité et efficacité dans le traitement de dossiers de plus en plus techniques. Elle n'a donc pas été intégrée au projet.

Par ailleurs, quelques entités ont émis des remarques portant sur le délai d'opposition de 10 jours, estimant que celui-ci était trop court et qu'il entraînerait une inégalité de traitement entre les conducteurs qui ont des antécédents et ceux qui n'en ont pas. En effet, le conducteur qui commet une infraction, et qui a des antécédents, bénéficierait du délai ordinaire de 30 jours pour déposer un recours au Tribunal cantonal, contre un délai de 10 jours pour faire opposition auprès de l'OCN dans le cas d'un conducteur sans antécédent. Pour cette raison, cette remarque a été intégrée dans le présent projet et un délai de recours uniforme de 30 jours est désormais prévu. Il a également été demandé d'appliquer la voie de l'opposition pour les mesures qui s'écartent des minimas légaux. Cependant, il s'avère que l'octroi d'une voie d'opposition pour ce type de dossiers, qui exigent déjà une procédure différente, serait disproportionné et entraînerait une surcharge pour l'autorité de première instance. Cette remarque n'a donc pas été retenue.

5. Conséquences du projet

Le présent projet de loi ne présente pas de conséquences financières pour l'Etat ou les communes, dans la mesure où l'entier des frais en lien avec l'activité de la CMA est à ce jour déjà entièrement pris en charge par l'Office de la circulation et de la navigation. Dans la mesure où il prévoit la suppression d'une étape procédurale, il n'entraînera aucune augmentation des tâches.

Le présent projet n'aura également pas de conséquences sur le plan de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il est conforme à la Constitution cantonale et ne soulève pas non plus de problème de compatibilité avec le droit fédéral, ni avec le droit européen.

6. Commentaires d'articles

Modification de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR), du 12.11.1981; RSF 781.1

Article 2 al. 1 let. b (modifié)

Etant donné la suppression de la CMA, la précision que le Conseil d'Etat a la compétence d'en nommer les membres doit être supprimée.

Article 4 al. 1 (modifié)

Cet article introduit l'abréviation «l'Office» pour l'Office de la circulation et de la navigation. Il s'agit d'une modification d'ordre purement formel.

Article 4 al. 2a (nouveau)

Le contenu de l'actuel article 8 de la LALCR, qui énumère les compétences de la CMA, est directement intégré dans un alinéa spécifique, à l'article 4 de la LALCR consacré à l'OCN. Les compétences actuellement dévolues à la CMA sont ainsi attribuées à l'OCN.

Article 6 al. 2 (modifié)

Suite à l'introduction de l'abréviation introduite à l'article 4 al. 1 LALCR, l'Office de la circulation et de la navigation est remplacé par le terme «l'Office». Il s'agit d'une modification d'ordre purement formel.

Article 8 (abrogé)

Compte tenu de la suppression de la CMA, cet article qui règle actuellement ses compétences doit être abrogé.

Article 12 al. 2 (abrogé)

La précision selon laquelle les décisions de la CMA sont en particulier sujettes à recours devant le Tribunal cantonal doit être supprimée.

Art. 12 al. 3 et 4 (nouveaux)

Ces dispositions permettent le maintien d'une procédure simple et rapide dans le traitement des cas de mesures administratives ne dépassant pas les seuils minimaux légaux prévus par la LCR.

La gestion administrative de très nombreux cas est ainsi allégée sans pour autant léser les droits des administrés. Ceux-ci auront toujours la possibilité de déposer une opposition/réclamation écrite et motivée ouvrant la voie à une procédure ordinaire.



Botschaft 2021-DSJ-58

9. November 2021

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die Auflösung der Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr (KAM)

1. Ausgangslage	4
1.1. Auftrag der Kommission für Administrativmassnahmen	4
1.2. Zusammensetzung der KAM	4
1.3. Arbeitsweise der KAM	5
2. Ursprung und Notwendigkeit der Revision	5
2.1. Schnellere Bearbeitung der zahlreichen Fälle	5
2.2. Verkleinerung des Ermessensspielraums bei der Fallbearbeitung	5
2.3. Angleichung an Praxis der Kantonsmehrheit	5
3. Inhalt der Revision	5
4. Ergebnisse der Vernehmlassung	5
5. Auswirkungen des Entwurfs	6
6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	6

1. Ausgangslage

1.1. Auftrag der Kommission für Administrativmassnahmen

Die Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr (nachfolgend: KAM), eine der kantonalen Verwaltung angegliederte Verwaltungsbehörde, ist seit 1982 zuständig für erstinstanzliche Entscheide über alle Administrativmassnahmen, die in der entsprechenden Bundesgesetzgebung vorgesehen sind (Verwarnung, Verweigerung oder Entzug des Führerausweises, Fahrverbot usw.) (s. Art. 8 des Gesetzes vom 12. November 1981 zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr; AGSVG; SGF 781.1 und Art. 5 des Ausführungsbeschlusses vom 6. Juli 1999 zum Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr; SGF 781.11). Davor lag diese Zuständigkeit beim Staatsrat bzw. bei seinem Polizeidepartement. Diese stützten sich bei ihren Entscheiden über Führerausweisentzüge oder -verweigerungen und bei Beschwerden in diesem Bereich auf die Stellungnahmen beratender Kommissionen.

1.2. Zusammensetzung der KAM

Die KAM setzt sich aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten, einer stellvertretenden Präsidentin oder einem stellvertretenden Präsidenten und acht Mitgliedern zusammen. Sie tagt mit drei Mitgliedern (bis Ende 2010 fünf). Sie wird von der Direktorin oder vom Direktor des Amtes für Strassenverkehr und Schifffahrt (nachfolgend: ASS) oder von der Vorsteherin oder vom Vorsteher von dessen Rechtsdienst präsiert. Das Sekretariat wird vom ASS geführt (s. Art. 8 Abs. 2 und 3 AGSVG). Der Staatsrat hat Organisation und Arbeitsweise der Kommission in einem Spezialreglement näher ausgeführt (Reglement vom 24. August 1982 betreffend die Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr; SGF 781.12).

Zurzeit wird die KAM vom Vorsteher des Rechtsdiensts des ASS präsiert, während der Direktor als Stellvertreter fungiert. Die übrigen acht Mitglieder vertreten verschiedene Interessengruppen aus dem Bereich der Mobilität im weiten Sinne des Wortes (Automobil Club der Schweiz, Touring Club Schweiz, Verkehrs-Club der Schweiz, Schweizerischer Nutzfahrzeugverband, Freiburger Verband für Landtechnik sowie ein/e Vertreter/in der Rentner/innen, der Ärzteschaft und der Kantonspolizei).

1.3. Arbeitsweise der KAM

Die KAM tagt alle zwei Wochen mit drei Mitgliedern. Nur Verwarnungen und Führerausweisentzüge für die Dauer von einem Monat werden in einem einfachen und raschen Verfahren direkt von der Präsidentin oder vom Präsidenten oder von deren bzw. dessen Stellvertretung verfügt.

Im Jahr 2020 wurden insgesamt 8851 Massnahmen (1983: 1898) verfügt, darunter insbesondere 2545 Verwarnungen (1983: 883) und 4029 Führerausweisentzüge (1983: 976). In Fällen, die direkt von der Präsidentin oder vom Präsidenten behandelt werden (2020: 2474 Fälle), kann die betroffene Person eine einfache Einsprache erheben, worauf der Fall in einer Plenarsitzung geprüft wird. Alle übrigen von der KAM verfügten Massnahmen sind direkt beim Kantonsgericht anfechtbar. Im Jahr 2020 wurden 74 Beschwerden eingereicht, wovon sechs ganz oder teilweise gutgeheissen wurden.

2. Ursprung und Notwendigkeit der Revision

2.1. Schnellere Bearbeitung der zahlreichen Fälle

Um ihr Privat-, Sozial- und Berufsleben organisieren zu können, möchten Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer, die von einer Administrativmassnahme betroffen sind, so rasch wie möglich über ihr «Schicksal» informiert werden. Die Tatsache, dass die KAM alle zwei Wochen tagt, verzögert die Bearbeitung der Fälle, die im Lauf der Jahre zudem immer zahlreicher geworden sind (1983: 1898; 1990: 2443; 2000: 4336; 2010: 8920).

Deshalb muss die Arbeitsweise der KAM, die fast vierzig Jahre lang zufriedenstellend war, nun überdacht werden. Es gilt sicherzustellen, dass die zahlreichen Fälle rasch bearbeitet werden, damit die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in einem vernünftigen Zeitrahmen erfüllt werden können.

2.2. Verkleinerung des Ermessensspielraums bei der Fallbearbeitung

Ursprünglich sollten die «Laienkommissionen» gründlich diskutierte und deshalb ausgereifte Entscheide ermöglichen. Heute zeigt sich jedoch, dass sie v. a. aufgrund der hohen Fallzahlen nicht mit der angestrebten höheren Fachlichkeit und Geschwindigkeit vereinbar sind.

Ferner führen die regelmässigen Änderungen der Gesetzgebung und der Rechtsprechung von Kantons- und Bundesgericht sowie die immer engere Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) und der Vereinigung der Strassenverkehrsämter (asa) dazu, dass Praxis und Administrativmassnahmen immer mehr vereinheitlicht werden. Dies hat unbestreitbar zur Folge, dass der Ermessensspielraum der

Verwaltungsbehörde schrumpft. Über 80% der Warnungsentzüge werden in Anwendung der geltenden Mindeststrafe verfügt.

2.3. Angleichung an Praxis der Kantonsmehrheit

Eine Umfrage unter den Schweizer Kantonen zeigt, dass abgesehen von Freiburg nur Neuenburg über eine Kommission verfügt. In zwanzig Kantonen sind die Administrativmassnahmen Aufgabe des Amts, das für die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr zuständig ist. In vier Kantonen liegt die Zuständigkeit für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr bei einer Dienststelle der Staatsanwaltschaft oder bei der Kantonspolizei. Diese Ergebnisse führen zum Schluss, dass das aktuell im Kanton Freiburg anwendbare Verfahren anzupassen ist, damit eine flüssigere und raschere Bearbeitung der Fälle, die eine Administrativmassnahme erfordern, gewährleistet werden kann.

3. Inhalt der Revision

Um das Administrativverfahren im Bereich Strassenverkehr im Kanton Freiburg zu vereinfachen und zu beschleunigen, soll das Gesetz vom 12. November 1981 zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG; SGF 781.1) so geändert werden, dass die Kompetenzen der KAM dem ASS übertragen werden.

Die direkte Kompetenzübertragung an das ASS ermöglicht eine Effizienzsteigerung, die den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt. Mit dieser Angleichung an eine wohlbekannte und bewährte Praxis kann auch die Ressourcenverteilung optimiert werden.

Da sich der Ermessensspielraum bei der Fallbearbeitung verkleinert hat, wird die Einführung des neuen, weniger aufwändigen, flexibleren und dadurch effizienteren Verfahrens keinen Qualitätsverlust bei den Entscheiden zur Folge haben.

4. Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes über die Auflösung der Kommission für Administrativmassnahmen (KAM) und zum dazugehörigen Verordnungsentwurf fand von 8. Juni 2021 bis 2. September 2021 statt. Von den 40 angehörten Stellen haben sich 33 zum Vorentwurf geäussert.

Der Vorentwurf wurde im Allgemeinen positiv aufgenommen. Die angehörten Kreise sprachen sich fast einstimmig für die Auflösung der KAM aus. Einzig der Schweizerische Nutzfahrzeugverband war gegen die einfache Auflösung der KAM und verlangte, dass sie nur für Fälle, in denen die Kantonsbehörden über einen Handlungsspielraum verfügen, beibehalten wird. Dieser Vorschlag steht jedoch in totalem

Widerspruch zum angestrebten Ziel, nämlich hauptsächlich eine flüssigere und effizientere Bearbeitung der immer technischeren Fälle zu erreichen. Er wurde deshalb nicht in den Gesetzesentwurf aufgenommen.

Im Übrigen haben sich einige Stellen zur Einsprachefrist von 10 Tagen geäußert: Sie waren der Ansicht, die Frist sei zu kurz und würde eine Ungleichbehandlung zwischen vorbestraften und nicht-vorbestraften Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern mit sich bringen. Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer, die eine strafbare Handlung begehen und vorbestraft sind, würden so über die ordentliche Frist von 30 Tagen verfügen, um beim Kantonsgericht Beschwerde einzureichen, während Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer ohne Vorstrafen ihre Einsprache beim ASS innert 10 Tagen einreichen müssten. Die Bemerkung wurde deshalb im vorliegenden Entwurf berücksichtigt, indem nun eine einheitliche Beschwerdefrist von 30 Tagen vorgesehen ist. Weiter wurde darum gebeten, den Einspruchsweg auch bei Massnahmen, die von den gesetzlichen Mindeststrafen abweichen, vorzusehen. Die Einführung des Einspruchswegs für diese Fälle, die bereits ein anderes Verfahren erfordern, wäre jedoch unverhältnismässig und würde die erstinstanzliche Behörde überlasten. Der Vorschlag wurde deshalb nicht aufgenommen.

5. Auswirkungen des Entwurfs

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Staat oder die Gemeinden, da sämtliche Kosten in Zusammenhang mit der Tätigkeit der KAM schon heute vom ASS getragen werden. Da mit dem Entwurf ein Verfahrensschritt gestrichen wird, hat er auch keine zusätzlichen Aufgaben zur Folge.

Der Vorentwurf hat auch keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Er steht im Einklang mit der Kantonsverfassung und ist mit dem Bundesrecht und dem europäischen Recht vereinbar.

6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG), vom 12.11.1981; SGF 781.1

Artikel 2 Abs. 1 Bst. b (geändert)

Da die KAM aufgelöst wird, ist die Bestimmung, wonach der Staatsrat für die Ernennung ihrer Mitglieder zuständig ist, aufzuheben.

Artikel 4 Abs. 1 (geändert)

In diesem Artikel wird für das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt die Kurzform «das Amt» eingeführt. Es handelt sich um eine rein formale Änderung.

Artikel 4 Abs. 2a (neu)

Der Inhalt des aktuellen Artikels 8 AGSVG, in dem die Zuständigkeiten der KAM aufgelistet sind, wird direkt in den neuen Absatz von Artikel 4 AGSVG über das ASS übernommen. Damit werden die heutigen Kompetenzen der KAM dem ASS übertragen.

Artikel 6 Abs. 2 (geändert)

Aufgrund der in Artikel 4 Abs. 1 AGSVG eingeführten Kurzform wird «Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt» auch in diesem Artikel durch «Amt» ersetzt. Es handelt sich um eine rein formale Änderung.

Artikel 8 (aufgehoben)

Da die KAM aufgelöst wird, ist dieser Artikel, der momentan ihre Zuständigkeiten regelt, aufzuheben.

Artikel 12 Abs. 2 (aufgehoben)

Die Präzisierung, wonach insbesondere Entscheide der KAM beim Kantonsgericht anfechtbar sind, ist zu streichen.

Art. 12 Abs. 3 und 4 (neu)

Diese Bestimmungen erlauben die Beibehaltung eines einfachen und beschleunigten Verfahrens für die Bearbeitung von Administrativmassnahmen, die nicht über die gesetzlichen Untergrenzen gemäss SVG hinausgehen.

Damit wird die administrative Bearbeitung in sehr vielen Fällen erleichtert, ohne jedoch die Rechte der Betroffenen zu verletzen. Diese haben weiterhin die Möglichkeit, eine schriftliche und begründete Einwendung/Einsprache einzureichen und damit ein ordentliches Verfahren einzuleiten.

**Loi supprimant la Commission des mesures administratives
en matière de circulation routière**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **781.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2021-DSJ-58 du Conseil d'Etat du 9 novembre 2021;

Décète:

I.

L'acte RSF 781.1 (Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR), du 12.11.1981) est modifié comme il suit:

Art. 2 al. 1

¹ Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:

- b) (*modifié*) il nomme les membres de la commission prévue à l'art. 10 de la présente loi;

Art. 4 al. 1 (*modifié*), **al. 2a** (*nouveau*)

¹ L'Office de la circulation et de la navigation (ci-après: l'Office) est l'autorité d'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière.

**Entwurf des Gesetzes über die Auflösung der Kommission
für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **781.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2021-DSJ-58 des Staatsrats vom 9. November 2021;

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 781.1 (Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG), vom 12.11.1981) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1

¹ Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:

- b) (*geändert*) er ernennt die Mitglieder der in Artikel 10 dieses Gesetzes vorgesehenen Kommission;

Art. 4 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2a** (*neu*)

¹ Das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (das Amt) ist die zuständige Behörde für die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr.

^{2a} Il est également compétent pour prononcer les mesures suivantes:

- a) les avertissements en matière de circulation routière;
- b) l'obligation de suivre un cours d'éducation routière;
- c) le refus ou le retrait du permis de conduire ou d'élève conducteur;
- d) l'interdiction de conduire un cycle ou un véhicule à traction animale;
- e) l'interdiction de faire usage d'un permis de conduire étranger ou international;
- f) l'interdiction de circuler avec des cyclomoteurs, engins assimilés à un véhicule ou encore des véhicules pour lesquels un permis de conduire n'est pas nécessaire;
- g) toutes les autres mesures administratives découlant de la législation fédérale ou cantonale sur la circulation routière.

Art. 6 al. 2 (modifié)

² Ils sont compétents pour accorder l'autorisation d'utiliser des haut-parleurs montés sur des véhicules automobiles. L'Office est toutefois compétent lorsque la publicité se fait en une même tournée dans plusieurs districts.

Art. 8

Abrogé

Art. 12 al. 2 (abrogé), **al. 3** (nouveau), **al. 4** (nouveau)

² *Abrogé*

³ Toutefois, l'Office peut rendre directement une décision avec voie de réclamation dans les cas d'avertissements ou de retraits ou interdictions dont la durée correspond aux seuils minimaux légaux prévus par la LCR.

⁴ Quiconque est atteint par une décision au sens de l'alinéa 3 a le droit de déposer une réclamation écrite et motivée auprès de l'Office dans un délai de 30 jours dès réception de la décision querrellée.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

^{2a} Es ist ausserdem zuständig für folgende Massnahmen:

- a) Verwarnungen im Strassenverkehr;
- b) die Verpflichtung zum Besuch der Verkehrserziehungskurse;
- c) die Verweigerung oder den Entzug des Führerausweises oder Lernfahrausweises;
- d) das Verbot, ein Fahrrad oder ein Fuhrwerk zu benützen;
- e) das Verbot, einen ausländischen oder internationalen Führerausweis zu benützen;
- f) das Verbot, Motorfahräder, fahrzeugähnliche Geräte oder Fahrzeuge, für die kein Führerausweis erforderlich ist, zu benützen;
- g) alle übrigen administrativen Massnahmen nach der eidgenössischen oder kantonalen Strassenverkehrsgesetzgebung.

Art. 6 Abs. 2 (geändert)

² Sie sind zuständig, die Verwendung von Lautsprechern auf Fahrzeugen zu bewilligen. Bei Lautsprecherwerbung auf einer Fahrt durch mehrere Bezirke ist jedoch das Amt zuständig.

Art. 8

Aufgehoben

Art. 12 Abs. 2 (aufgehoben), **Abs. 3** (neu), **Abs. 4** (neu)

² *Aufgehoben*

³ Bei Verwarnungen, Entzügen und Verboten, deren Dauer den gesetzlichen Untergrenzen gemäss SVG entspricht, kann das Amt jedoch direkt einen mit Einsprache anfechtbaren Entscheid erlassen.

⁴ Wer von einem Entscheid im Sinne von Absatz 3 betroffen ist, hat das Recht, beim Amt innert 30 Tagen ab Erhalt des Entscheids, eine schriftliche und begründete Einsprache einzureichen.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

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

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Annexe

GRAND CONSEIL

2021-DSJ-58

Projet de loi
Suppression de la Commission des mesures administratives
en matière de circulation routière (CMA)

Propositions de la commission ordinaire CO-2022-002

Présidence : Nicolas Galley

Membres : Pierre-Alain Bapst, Nicolas Bürgisser, Liliane Galley, Paola Ghielmini Krayenbühl, Pierre-André Grandgirard, Roland Mesot, Bertrand Morel, Julia Senti, Pierre Vial, Peter Wüthrich

Entrée en matière

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

Vote final

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

Catégorisation du débat

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

Le 23 février 2022

Anhang

GROSSER RAT

2021-DSJ-58

Gesetzentwurf:
Auflösung der Kommission für Administrativmassnahmen
im Strassenverkehr (KAM)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-002

Präsidium: Nicolas Galley

Mitglieder : Pierre-Alain Bapst, Nicolas Bürgisser, Liliane Galley, Paola Ghielmini Krayenbühl, Pierre-André Grandgirard, Roland Mesot, Bertrand Morel, Julia Senti, Pierre Vial, Peter Wüthrich

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig (ein Mitglied ist abwesend), diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 23. Februar 2022



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Kolly Nicolas / Kubski Grégoire

2021-GC-117

Etude sur la rémunération des juges assesseurs dans le canton de Fribourg

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 31 août 2021, les députés Nicolas Kolly et Grégoire Kubski demandent un rapport sur la rémunération des juges assesseurs.

Ils constatent en effet que la rémunération de ces juges assesseurs est modeste et qu'aucune indemnité ne semble prévue pour les frais de déplacement, voire pour la préparation des dossiers. Supputant que le tarif n'ait pas évolué depuis plusieurs décennies, les auteurs plaident pour une augmentation de cette rémunération, considérée comme d'autant plus légitime que l'apport des juges assesseurs pour le bon fonctionnement de la justice est, à leur sens, essentiel, car ils amènent un point de vue indispensable aux juges professionnels.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'un examen de la rémunération des juges assesseurs est opportun.

De nombreuses instances judiciaires du canton font appel à des juges assesseurs pour trancher des litiges qui leur sont soumis. Il s'agit notamment du Tribunal des mineurs, des tribunaux d'arrondissement (pénaux, prud'hommes, baux), des autorités de conciliation en matière de bail et en matière d'égalité, du tribunal pénal économique ainsi que des justices de paix. Les juges suppléants du Tribunal cantonal, qui officient d'ailleurs au même titre que les juges ordinaires, entrent également dans la dénomination de juges assesseurs. Au total, environ 200 personnes occupent une charge de juge assesseur et leur coût s'élève pour 2018 à 1 113 073 francs, pour 2019 à 1 104 173 francs et à 983 622 francs pour 2020 (année marquée par l'annulation de nombreuses séances en raison du coronavirus).

Comme le relèvent les députés Kubski et Kolly, les indemnités allouées aux juges assesseurs semblent relativement modestes dans le canton de Fribourg. Le tarif actuellement pratiqué correspond quasiment à celui de 1977. En effet, l'article 79a du règlement sur la justice (RJ, [RSF 130.11](#)), qui régit le tarif en question, a été adopté en 2015. Toutefois, il reprend pour l'essentiel les règles prévues par l'arrêté du 5 décembre 1977 fixant les indemnités des membres des autorités judiciaires, et en particulier le tarif de 190 francs par journée et de 125 francs par demi-journée pour les juges non professionnels. Depuis 2015, la rémunération des assesseurs en cas de séances de moins de deux heures est en outre fixée à 60 francs. L'article 79d RJ prévoit quant à lui que les assesseurs sont indemnisés pour les déplacements de service (soit entre le lieu habituel de travail et le lieu de séance) pour leurs frais de déplacement aux conditions fixées dans le règlement du personnel de l'Etat (RPers, [RSF 122.70.11](#)), le temps de déplacement étant par ailleurs compté

comme temps de travail. Le RJ ne prévoit en revanche pas d'indemnité pour la préparation des audiences par les assesseur-e-s des autorités judiciaires de première instance. En effet, l'article 79b RJ réserve expressément la rémunération de la préparation des séances aux juges cantonaux suppléants et aux juges arbitres des tribunaux arbitraux des assurances sociales. Le tarif horaire pour ces activités est de 180 francs s'ils exercent une activité indépendante (inscrits comme indépendants auprès de la Caisse de compensation), respectivement de 110 francs s'ils sont salariés.

Le tableau ci-dessous récapitule les rémunérations prévues par le règlement sur la justice :

	Rémunération (en CHF)	Indemnité de déplacement (en CHF)	Indemnité de préparation (en CHF)
Tribunaux d'arrondissement	<u>Journée</u> 190.- <u>Demi-journée</u> 125.- <u>Séance de moins de 2 h</u> 60.-	☒ Selon les dispositions de la législation sur le personnel de l'Etat (art. 101 LPers et art. 119 ss RPers)	☒
Justices de paix			☒
Tribunal des mineurs			☒
Autorités de conciliation (bail, égalité)			☒
Tribunal pénal économique			☒
Tribunal cantonal			<u>Indépendant-e-s</u> 180.-/h <u>Salarié-e-s</u> 110.-/h

Alors que les juges assesseurs du Tribunal cantonal bénéficie certes de l'exception précitée concernant la préparation des séances, leur rémunération pour les heures de séance est en revanche identique à celle versée aux assesseurs de première instance, à savoir 190 francs pour une journée entière en application de l'article 79a RJ. Or, tous les juges suppléants du Tribunal cantonal ont une formation juridique complète, la grande majorité d'entre eux étant titulaires du brevet d'avocat alors que leur rémunération correspond, à 5 % près, à l'indemnité non pas journalière, mais horaire versée à l'avocat travaillant à l'assistance judiciaire, dont le tarif horaire est actuellement de 180 francs.

S'agissant des assesseurs bénéficiant des tarifs précités, il sied de relever que la Commission cantonale de conciliation en matière d'égalité entre les sexes dans les rapports de travail recourt également à des assesseurs mais que leur rémunération ne repose pas sur les bases légales précitées. Leurs indemnités s'élèvent à 120 francs par demi-journée.

Les premiers éléments de comparaison intercantonale recueillis au sujet des juges de première instance tendent à démontrer que les juges assesseurs fribourgeois sont relativement faiblement rémunérés :

- > Le canton du Valais rémunère ses juges assesseurs à hauteur de 500 francs par journée et 300 francs pour une demi-journée. Pour les séances ne dépassant pas trois heures, ils sont rémunérés 70 francs de l'heure. Ils sont également au bénéfice d'une indemnité de déplacement.
- > Le canton du Jura rémunère ses assesseurs à hauteur de 400 francs pour une journée et 250 francs pour demi-journée. Pour les séances inférieures à trois heures, ils sont rémunérés à hauteur de 70 francs de l'heure.
- > Le canton de Neuchâtel prévoit une rémunération allant de 80 à 180 francs de l'heure en fonction des compétences des assesseurs. Ils bénéficient également d'indemnités de subsistance ou de transport.
- > Le canton de Vaud rémunère ses juges assesseurs en fonction de l'instance dans laquelle ils officient. Elle oscille ainsi entre 40 et 160 francs de l'heure. Il est également prévu une indemnité de 120 à 190 francs par demi-journée.
- > Le canton de Genève prévoit un tarif horaire qui varie entre 80 et 300 francs selon la profession exercée par l'assesseur. Parfois, le tarif est appliqué seulement pour la 1^{ère} heure puis un tarif différent est appliqué pour les heures supplémentaires. En cas d'activité régulière, la commission de gestion du pouvoir judiciaire peut convenir d'une rémunération garantie pour tout ou partie des juges assesseurs laquelle se fonde sur le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis que l'analyse demandée fait sens. L'étude devra notamment évaluer le tarif horaire adapté des juges assesseurs ainsi que le remboursement des frais afférents à leur fonction. Une analyse financière portant sur l'impact de l'augmentation de la rémunération des assesseurs sera également réalisée. Enfin, les cercles des personnes soumises à ce tarif de même que les procédures particulières nécessitant des assesseurs seront également évalués.

Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter ce postulat.

22 février 2022



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Kolly Nicolas / Kubski Grégoire

2021-GC-117

Studie über die Entschädigung der Beisitzenden im Kanton Freiburg

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 31. August 2021 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat verlangen die Grossräte Nicolas Kolly und Grégoire Kubski einen Bericht über die Entschädigung der Beisitzerinnen und Beisitzer.

Sie stellen fest, dass der Lohn der Beisitzenden bescheiden ist und dass offenbar keinerlei Vergütung für Reisespesen oder für die Fallvorbereitung vorgesehen ist. Die Autoren des Postulats vermuten, dass der Tarif seit mehreren Jahrzehnten nicht mehr angepasst wurde, und plädieren für eine Anhebung der Entschädigung. Diese sei umso legitimer, als der Beitrag der Beisitzenden zum ordentlichen Funktionieren der Justiz in ihren Augen beträchtlich sei, da sie den Berufsrichterinnen und Berufsrichtern eine unverzichtbare Sichtweise vermittelten.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass eine Überprüfung der Entschädigung der Beisitzenden angebracht ist.

Zahlreiche Gerichtsinstanzen des Kantons greifen bei der Verhandlung der Streitfälle, die ihnen vorgelegt werden, auf Beisitzende zurück. Dabei handelt es sich namentlich um das Jugendgericht, die Bezirksgerichte (Straf-, Arbeits- Mietgerichte), die Schlichtungsbehörden für Mietsachen und für die Gleichstellung, das Wirtschaftsstraengericht und die Friedensgerichte. Die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter des Kantonsgerichts, die ihr Amt im Übrigen gleich ausüben wie die ordentlichen Richterinnen und Richter, fallen ebenfalls unter die Bezeichnung Beisitzende. Insgesamt bekleiden rund 200 Personen ein Amt als Beisitzende, was Gesamtkosten von 1 113 073 Franken im Jahr 2018, 1 104 173 Franken im Jahr 2019 und 983 622 Franken im Jahr 2020 (zahlreiche Verhandlungen wurden aufgrund der Coronapandemie gestrichen) entspricht.

Wie die Grossräte Kubski und Kolly betonen, scheint die Entschädigung der Beisitzenden im Kanton Freiburg relativ bescheiden zu sein. Der heute angewandte Tarif entspricht praktische jenem von 1977. Artikel 79a des Justizreglements (JR, [SGF 130.11](#)), der den fraglichen Tarif regelt, wurde 2015 verabschiedet. Er übernahm jedoch im Wesentlichen die Regelungen aus dem Beschluss vom 5. Dezember 1977 betreffend die Festsetzung der Entschädigungen der Mitglieder der Gerichtsbehörden und insbesondere den Tarif von 190 Franken pro Tag und 125 Franken pro Halbtage für nebenberufliche Richterinnen und Richter. Seit 2015 ist der Lohn der Beisitzenden für Sitzungen von weniger als zwei Stunden ausserdem auf 60 Franken festgesetzt. Artikel 79d JR sieht zudem vor, dass die Beisitzenden bei Dienstreisen (d. h. Reise vom gewohnten Arbeitsort zum Sitzungsort)

für ihre Reisespesen nach den Bedingungen des Reglements über das Staatspersonal (StPR, [SGF 122.70.11](#)) entschädigt werden, wobei die Reisezeit als Arbeitszeit gilt. Das JR sieht hingegen keine Vergütung für die Sitzungsvorbereitung durch Beisitzende der erstinstanzlichen Gerichtsbehörden vor. Artikel 79b JR behält die Vergütung für die Sitzungsvorbereitung ausdrücklich nur Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern des Kantonsgerichts sowie Richterinnen und Richtern der Schiedsgerichte für Sozialversicherungssachen vor. Der Stundenansatz für diese Tätigkeiten beträgt 180 Franken bei Selbstständigen (bei der Ausgleichskasse als Selbständigerwerbende gemeldet) bzw. 110 Franken bei Angestellten.

In der folgenden Tabelle sind die im Justizreglement vorgesehenen Entschädigungen aufgeführt:

	Entschädigung (in CHF)	Reiseentschädigung (in CHF)	Vorbereitungsentschädigung (in CHF)
Bezirksgerichte	<u>Ganztag</u> 190.- <u>Halbtag</u> 125.- <u>Sitzung unter 2 Std</u> 60.-	☒ Gemäss Bestimmungen der Gesetzgebung über das Staatspersonal (Art. 101 StPG und Art. 119 ff. StPR)	☒
Friedensgerichte			☒
Jugendgericht			☒
Schlichtungsbehörde (Miete, Gleichstellung)			☒
Wirtschaftsstrafgericht			☒
Kantonsgericht			<u>Selbstständige</u> 180.-/Std. <u>Angestellte</u> 110.-/Std.

Die Beisitzenden des Kantonsgerichts profitieren zwar bei der Sitzungsvorbereitung von der oben erwähnten Ausnahme, ihr Stundenansatz für die Sitzungsentschädigung ist jedoch gleich hoch wie jener der Beisitzenden in erster Instanz, nämlich 190 Franken für einen Ganztag gemäss Artikel 79a JR. Alle Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter des Kantonsgerichts verfügen über eine abgeschlossene juristische Ausbildung (die grosse Mehrheit besitzt ein Anwaltspatent), ihr Lohn für einen Ganztag entspricht jedoch mit einer Abweichung von 5 % dem Stundenansatz eines Anwalts, der für die unentgeltliche Rechtspflege arbeitet, und der momentan 180 Franken beträgt.

Die Schlichtungskommission für die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben setzt zwar ebenfalls Beisitzende ein. Ihre Entschädigung richtet sich aber nicht nach den vorgenannten gesetzlichen Grundlagen: Sie erhalten eine Entschädigung von 120 Franken pro Halbtag.

Erste Elemente eines interkantonalen Vergleichs der Entschädigungen für Beisitzende, die für die erste Instanz zusammengetragen wurden, sprechen dafür, dass die Freiburger Beisitzenden eine relativ geringe Entschädigung erhalten:

- > Der Kanton Wallis zahlt seinen Beisitzenden 500 Franken pro Ganzttag und 300 Franken pro Halbttag. Für Sitzungen, die weniger als drei Stunden dauern, wird eine Entschädigung von 70 Franken pro Stunde gewährt. Sie erhalten auch eine Reiseentschädigung.
- > Der Kanton Jura zahlt seinen Beisitzenden 400 Franken pro Ganzttag und 250 Franken pro Halbttag. Für Sitzungen unter drei Stunden wird eine Entschädigung von 70 Franken pro Stunde gewährt.
- > Der Kanton Neuenburg sieht je nach Kompetenzen der oder des Beisitzenden eine Entschädigung von 80–180 Franken pro Stunde vor. Die Beisitzenden erhalten auch eine Verpflegungs- oder Reiseentschädigung.
- > Der Kanton Waadt entschädigt seine Beisitzenden je nach Instanz, in der sie tätig sind. Die Entschädigung variiert zwischen 40 und 160 Franken pro Stunde. Ausserdem ist eine Entschädigung von 120–190 Franken pro Halbttag vorgesehen.
- > Der Kanton Genf sieht einen Stundenansatz von 80–300 Franken vor, je nach Beruf, den der oder die Beisitzende ausübt. Manchmal gilt der Tarif nur für die erste Stunde, und für alle zusätzlichen Stunden wird ein anderer Tarif angewandt. Bei regelmässiger Tätigkeit kann die Justizverwaltungskommission einen garantierten Lohn für alle oder einen Teil der Beisitzenden vereinbaren; dieser richtet sich nach dem Gehalt und den verschiedenen Leistungen, die für das Staatspersonal gelten.

Angesichts dieser Ausführungen vertritt der Staatsrat die Auffassung, dass die verlangte Analyse sinnvoll ist. Die Studie müsste den angemessenen Stundenansatz für Beisitzende und die Rückerstattung der Kosten, die in Ausübung ihrer Funktion entstehen, zum Gegenstand haben. Es soll auch eine Finanzanalyse zu den Auswirkungen einer höheren Entschädigung der Beisitzenden durchgeführt werden. Schliesslich wird auch untersucht, für welche Personenkreise der Tarif gilt und welche besonderen Verfahren den Einsatz von Beisitzenden erfordern.

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat anzunehmen.

22. Februar 2022



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Jakob Christine / Schuwey Roger
Cueillette des champignons de 2 à 4 kilos

2021-GC-120

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 7 septembre 2021, les députés Christine Jakob et Roger Schuwey souhaitent augmenter le poids autorisé lors de la cueillette de champignons.

Les motionnaires soutiennent que le sol forestier est comme un arbre dont les fruits mûrissent en automne sous forme de champignons.

Ils relèvent que 2 kilos de champignons peuvent être ramassés très rapidement.

Les motionnaires sont d'avis que le poids peut être augmenté de 2 à 4 kilos, car il a été prouvé que cela ne nuit pas à la forêt.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le règlement cantonal sur la protection de la nature et du paysage limite, dans son article 26, la quantité récoltée à « deux kilos par personne et par jour, toutes espèces confondues » et la période de récolte entre 7 et 20 heures.

C'est en automne 1974 que les premières restrictions ont été instaurées par le Conseil d'Etat à la suite d'une intervention de la députation fribourgeoise qui s'inquiétait de la récolte abusive de champignons pratiquée dans le Canton. Dans le but de déterminer l'influence de la cueillette sur la fructification des champignons, la réserve mycologique de La Chanéaz a été créée le 9 juin 1975 et un projet de recherches lancé par le canton de Fribourg, repris ensuite par l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL.

Les études menées à La Chanéaz n'ont pas abouti à une évidence scientifique imposant des limitations de récolte, même si la question du nombre de spores nécessaires à la survie à long terme des espèces reste encore ouverte. En revanche, le piétinement du sol forestier a été identifié clairement par l'étude comme une source de diminution de la formation des champignons (sporomes). Le dérangement de la faune constitue également un impact négatif de cette activité sur le biotope forestier.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'une quantité de 2 kilos de champignons par personne et par jour satisfait les besoins domestiques de consommation liés à une activité de loisir saine et populaire. Augmenter cette quantité servirait principalement les intérêts lucratifs de quelques-uns et intensifierait la pression de récolte sur les surfaces favorables aux champignons, ce qui est contraire au principe d'une répartition équitable d'un produit forestier gratuit et qui doit rester accessible à tous. Elle ouvrirait également la porte à un « tourisme mycologique » qui n'est pas souhaitable. En effet, conformément à son règlement cantonal concernant la protection de la flore du 2 mars 2005, le canton de Vaud limite la récolte des champignons aux quantités correspondant à la

consommation familiale (art. 2 al. 2). Quant à la législation du canton de Berne, elle prévoit la limite de récolte à 2 kilos de champignons par jour et par personne selon l'ordonnance cantonale sur la protection de la nature du 10 novembre 1993 (art. 23 al. 2). La récolte de champignons est réglementée dans la majorité des cantons, la plupart ont fixé une limite journalière à 2 kg par personne, un certain nombre ont fixé celle-ci à 1 kg et deux cantons à 3 kg.

Au vu des éléments exposés ci-dessus, le Conseil d'Etat estime qu'une limite de la quantité de récolte est nécessaire et constate que la limite actuelle correspond à la pratique la plus fréquente en Suisse. Il propose donc de rejeter la présente motion.

18 janvier 2022



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Jakob Christine / Schuwey Roger
Pilzsammeln von 2 kg auf 4 kg

2021-GC-120

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 7. September 2021 eingereichten und begründeten Motion ersuchen Grossrätin Christine Jakob und Grossrat Roger Schuwey darum, dass das erlaubte Gewicht der gesammelten Menge beim Pilzsammeln erhöht wird.

Die Motionärin und der Motionär fügen an, dass der Waldboden wie ein Baum ist, der im Herbst in Form von Pilzen die Früchte reifen lässt.

Sie weisen darauf hin, dass 2 kg Pilze im Nu gesammelt sind

Die Motionärin und der Motionär sind der Ansicht, dass das Gewicht von 2 auf 4 kg erhöht werden kann, da es erwiesen sei, dass dies dem Wald nicht schade.

II. Antwort des Staatsrats

Artikel 26 des kantonalen Reglements über den Natur- und Landschaftsschutz beschränkt die Menge der Pilze, die gesammelt werden darf, auf 2 Kilogramm Pilze aller Arten pro Person und Tag und den Zeitraum für das Sammeln auf 7 bis 20 Uhr.

Im Herbst 1974 hatte der Staatsrat aufgrund eines Vorstosses von Freiburger Grossräten, die sich besorgt zeigten über das übermässige Sammeln von Pilzen im Kanton, erstmals Einschränkungen eingeführt. Um den Einfluss des Pilzsammelns auf die Bildung von Fruchtkörpern feststellen zu können, wurde am 9. Juni 1975 das Pilzreservat La Chanéaz geschaffen. Zudem lancierte der Kanton Freiburg ein Forschungsprojekt, das anschliessend von der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL übernommen wurde.

Die im Reservat La Chanéaz durchgeführten Studien führten jedoch zu keiner wissenschaftlichen Evidenz, die Sammelbeschränkungen erforderlich gemacht hätte, auch wenn die Frage, wie viele Sporen für den langfristigen Fortbestand der Art nötig sind, noch nicht geklärt ist. Hingegen stellte die Studie klar fest, dass das Betreten des Waldbodens die Bildung von Pilzen (Fruchtkörpern) verringert. Eine weitere negative Auswirkung dieser Tätigkeit auf den Lebensraum Wald ist das Stören der Wildtiere.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass 2 kg Pilze pro Person und Tag den Konsumbedarf der Privathaushalte in Zusammenhang mit einer gesunden und populären Freizeitaktivität deckt. Diese Menge zu erhöhen, würde hauptsächlich den lukrativen Interessen einiger weniger dienen und den Sammeldruck auf Flächen, die für Pilze geeignet sind, intensivieren, was dem Prinzip einer gerechten Verteilung eines Waldprodukts, das kostenlos ist und für alle zugänglich bleiben muss, widerspricht. Zudem würde dies einem «Pilztourismus», der nicht erwünscht ist, Tür und Tor öffnen. In seinem *Règlement cantonal concernant la protection de la flore* vom 2. März 2005 beschränkt der

Kanton Waadt das Sammeln von Pilzen auf die Mengen, die dem Eigenverbrauch in der Familie entsprechen (Art. 2 Abs. 2). Die Gesetzgebung des Kantons Bern sieht ihrerseits in der Naturschutzverordnung vom 10. November 1993 eine Sammelbeschränkung von zwei Kilogramm Pilzen pro Person und Tag vor (Art. 23 Abs. 2). Das Pilzsammeln ist in der Mehrheit der Kantone geregelt. Die meisten Kantone haben eine Beschränkung auf 2 kg pro Person und Tag festgelegt. Bei einer gewissen Anzahl Kantone ist die Sammelmenge auf 1 kg und in zwei Kantonen ist sie auf 3 kg beschränkt.

Aufgrund der obigen Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass es eine Beschränkung der Menge, die gesammelt werden darf, braucht, und stellt fest, dass die gegenwärtige Beschränkung der häufigsten Praxis in der Schweiz entspricht. Er beantragt daher die Ablehnung der Motion.

18. Januar 2022



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Bürdel Daniel / Fattebert David

2021-GC-93

Péréquation financière fribourgeoise comparée – quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ?

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 25 juin 2021, les députés Daniel Bürdel et David Fattebert ainsi que dix cosignataires demandent l'élaboration d'un rapport sur le système de péréquation financière intercommunale et les éventuels besoins d'adaptation de celui-ci.

Les députés rappellent tout d'abord 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.

Comparaisons de différents systèmes de péréquation

Les auteurs du postulat comparent tout d'abord différents systèmes de péréquation existant en Suisse. La péréquation fédérale, distinguant également un instrument de ressources et un instrument des besoins, permet au canton de Fribourg d'obtenir en 2021 un montant de 352'954'000 francs pour les ressources et un montant de 8'586'000 francs au niveau des besoins (critères géo-topographiques).

A la différence de la péréquation fribourgeoise, la péréquation fédérale associe également la Confédération au financement de l'instrument des *ressources*, financement qui est ainsi mixte (contributions de la Confédération et des cantons financièrement forts). La même mixité du financement se retrouverait dans certains cantons (GR, VS, BE, SO et LU sont cités), qui participeraient entre 20 % et 53 % au financement de la péréquation des ressources destinée aux communes financièrement plus faibles de leurs cantons.

La péréquation des *besoins* est en revanche financée uniquement par la collectivité de rang supérieur, tant à la Confédération que dans les cantons.

Dans une approche cumulant les deux instruments, les auteurs du postulat relèvent que les communes fribourgeoises financent 67 % de la péréquation totale, alors que dans d'autres cantons, l'apport des communes se monterait à un taux global situé entre 30 et 46 %.

Comparant le montant total reçu par le canton de Fribourg au titre de part à la péréquation fédérale (459'816'000 francs, dont environ 93,4 millions de compensations pour cas de rigueur), le montant versé par le canton à la péréquation financière intercommunale (15'809'000 francs) ne constituerait que 4 %.

Les auteurs du postulat estiment dès lors que la contribution de l'Etat à la péréquation financière intercommunale est relativement faible en comparaison avec d'autres cantons.

Péréquation financière intercommunale du canton de Fribourg

Deux facteurs sont relevés spécialement, à savoir la fiscalité et le nouveau plan directeur cantonal.

Au niveau de la fiscalité, le postulat fait valoir que les récentes décisions de baisses fiscales décidées (avec référence aux messages 2017-DFIN-79, 2018-DFIN-67 et 2020-DFIN-5) auront pour effet de diminuer sensiblement, à l'avenir, le montant à répartir au niveau de l'instrument des ressources, fixé par la loi à 2,5 % du potentiel fiscal de l'ensemble des communes.

Cette situation aurait pour effet que les communes financièrement plus faibles se verraient attribuer, en plus du fait que leurs recettes fiscales diminuent, des montants réduits de la péréquation des ressources. En outre, le canton participerait dans une moindre mesure à la péréquation des besoins, cette dernière dépendant également du volume des ressources (50 % de ce montant selon la loi).

Au niveau du plan directeur cantonal, l'orientation de ce dernier vers les centres urbains au niveau du potentiel de développement risque à l'avenir de conduire à un déséquilibre entre les communes des centres et celles des régions périphériques, dont les possibilités de développement seront restreintes. Les auteurs du postulat trouveraient judicieux d'évaluer l'impact du nouveau cadre de l'aménagement du territoire sur l'évolution des critères de la péréquation des besoins des communes, estimant que le potentiel de développement diminué de certaines communes impactera aussi négativement leurs valeurs dans les critères de la péréquation des besoins (densité de la population, taux d'emplois, croissance démographique, taux des personnes âgées et des jeunes), ce qui pourrait, de leur avis, même menacer la cohésion au sein du canton.

En conclusion, les auteurs du postulat demandent l'établissement d'un rapport sur les conséquences du plan directeur cantonal et des baisses fiscales sur les finances communales et de proposer, sur la base de ces résultats, des améliorations du système de péréquation, dans le cadre de l'adaptation de ce dernier, l'objectif devant être de rapprocher les chances de développement des communes du canton. Le canton devrait également indiquer dans quelle mesure il pourrait participer de manière plus importante au financement de la péréquation financière intercommunale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule à sa réponse, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la loi sur la péréquation financière intercommunale est une législation évolutive qui s'adapte aux nouvelles dispositions légales impactant financièrement les communes, soit en ce qui concerne une modification de la répartition des dépenses entre l'Etat et les communes, soit par l'instauration de nouvelles tâches et de nouvelles charges assumées entièrement par les communes. L'article 20 de la loi sur la péréquation financière (LPFI, RSF 142.1) précise en effet que le système de péréquation est soumis à une évaluation périodique. L'examen doit porter sur les objectifs de chaque instrument, sur la pertinence des critères retenus ainsi que sur leur pondération.

Les objectifs des deux instruments ainsi que les critères et calculs de chacun d'eux fixés dans la LPFI permettent de mettre en avant les atouts du système de péréquation financière intercommunale fribourgeois.

Péréquation des ressources

Art. 3 Objectif (*de la péréquation des ressources*)

¹ La péréquation des ressources a pour objectif de compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes.

La péréquation des ressources est l'instrument qui vise le volet des recettes fiscales. Cet instrument définit les ressources fiscales potentielles prises en compte afin de mesurer les disparités entre les communes. Le potentiel fiscal de référence se base sur les huit types d'impôts communaux réguliers qui leur procurent l'essentiel de leurs ressources. Ces impôts permettent de calculer un indice du potentiel fiscal (IPF) déterminant la situation de chaque commune en comparaison de toutes les autres. Afin d'éviter toute influence des coefficients et taux, chaque impôt est déterminé selon une référence normée (art. 4 LPFI) :

<u>impôts pris en compte</u>	<u>norme de référence (coefficient ou taux)</u>
revenu des personnes physiques	100 % de l'impôt cantonal de base
fortune des personnes physiques	100 % de l'impôt cantonal de base
bénéfice des personnes morales	100 % de l'impôt cantonal de base
capital des personnes morales	100 % de l'impôt cantonal de base
part de l'impôt à la source	40,1 % de l'impôt cantonal de base
prestations en capital	100 % de l'impôt cantonal de base
contribution immobilière	3 % de la valeur fiscale des immeubles
part de l'impôt sur les véhicules à moteur	30 % jusqu'en 2013, 20 % dès 2014 de l'impôt cantonal

Le montant de la péréquation des ressources correspond à 2,5 % du potentiel fiscal des impôts de référence ; il évolue de ce fait dans la même proportion que l'évolution des ressources fiscales prises en compte. Il est financé par les communes ayant un IPF supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes (100 points) au bénéfice de celles avec un IPF inférieur. La formule de répartition entre communes bénéficiaires et entre communes contributrices est proportionnelle.

Il s'agit d'un système de solidarité financière horizontal (répartition entre communes) et direct (montants directement versés ou reçus par les communes, l'opération des transferts est effectuée par l'Etat). Pour l'année 2022, le montant des ressources se monte à 33'081'965 francs ; 28 communes y contribuent au profit des 98 communes bénéficiaires.

Il est à rappeler que le législateur n'a pas fixé d'objectif quantifiable. Constatant que les objectifs de la loi étaient atteints, l'instrument des ressources n'a pas fait l'objet de modifications lors de la première évaluation. Il était relevé que les quatre variables de gestion, à savoir :

- > le nombre d'impôts de référence
- > la pondération des huit impôts selon leur potentiel
- > le montant disponible
- > les formules de répartition,

étaient conformes à l'attente et aux objectifs de la LPFI. Les premiers travaux de la deuxième évaluation confirment également ces constats.

Péréquation des besoins

Art. 3 Objectif (*de la péréquation des besoins*)

¹ La péréquation des besoins a pour objectif de compenser partiellement les besoins financiers des communes évalués au moyen d'un indice synthétique des besoins.

La péréquation des besoins est l'instrument qui vise des besoins groupés pour plusieurs tâches communales qui pourraient présenter des disparités financières importantes entre les communes. Ces disparités sont déterminées sur la base de critères objectifs, représentatifs et statistiques. Il est ainsi calculé un indice synthétique des besoins (ISB) englobant l'ensemble des tâches de référence. L'article 11 LPFI fixe les besoins et les critères concernés, l'article 13 en énumère les dépenses retenues qui permettent de déterminer la pondération de chaque critère :

<u>critères</u>	<u>norme de référence (statistique)</u>	<u>dépenses retenues</u>
densité de la population	surface en km ² / population totale	ordre et sécurité publics, trafic et télécommunications, prévoyance sociale
taux d'emploi	équivalents plein-temps / population totale	ordre et sécurité publics, trafic et télécommunications
croissance démographique	taux de croissance sur 10 ans comparée à la moyenne cantonale	ordre et sécurité publics, trafic et télécommunications
personnes de 80 ans et plus	nombre / population totale	EMS, soins ambulatoires
enfants de 4 à 14 ans	nombre / population totale	formation scolarité obligatoire, transports scolaires, écoles spécialisées
enfants de 0 à 4 ans	nombre / population totale	structures d'accueil extrafamilial de jour

Le montant de l'instrument des besoins est fixé à 50 % de celui des ressources. Il est entièrement financé par l'Etat et réparti entre toutes les communes selon une formule progressive (ISB élevé à la puissance « 4 »). Ainsi plus l'ISB est élevé, plus que proportionnellement le montant versé est élevé.

La péréquation des besoins est un système de solidarité financière vertical et direct, financé par le canton au profit de toutes les communes. Pour l'année 2022, le montant des besoins est établi à 16'540'983 francs.

A l'instar de l'instrument des ressources, le législateur n'a pas fixé d'objectif quantifié. La première évaluation a abouti aux constatations et suivantes :

- > La mise en place de structures d'accueil extrafamilial de jour pour les enfants non scolarisés (petite enfance) nécessite l'ajout d'un nouvel indicateur (sixième critère) dans l'instrument des besoins.
- > La statistique relative au nombre d'équivalents plein-temps (EPT) est établie annuellement par la Confédération et permet de remplacer la statistique quinquennale.
- > La pondération de chaque indicateur doit être strictement proportionnelle aux dépenses concernées (pour les indicateurs utilisant les mêmes tâches) et reprendre celle proposée initialement dans le message du Conseil d'Etat au Grand Conseil.

Les premiers travaux de la deuxième évaluation du système prennent notamment déjà en compte un nouveau besoin spécifique, à savoir les charges particulières générées par les routes communales avec comme norme de référence la longueur du réseau appartenant à chaque commune.

1. Comparaison des systèmes de péréquation

Le Conseil d'Etat juge essentiel de rappeler que, selon la volonté du législateur, le système de péréquation financière intercommunale introduit au 1^{er} janvier 2011 devait respecter un certain nombre de conditions préétablies 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 est 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 reste 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 doit correspondre 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 a été classé deuxième meilleur outil de solidarité financière en Suisse par le rapport *Monitoring des cantons*¹ 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.

¹ 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

2. Amélioration du système de péréquation

Les postulants relèvent deux facteurs susceptibles d'améliorer le système actuel.

Dans l'instrument des ressources

Le taux de 2,5 % du potentiel fiscal, fixé dans la LPFI et déterminant le montant des ressources, devrait être réévalué afin que les baisses fiscales décidées par le Parlement cantonal n'impactent pas à la baisse les montants redistribués aux communes les plus faibles financièrement. Il s'agit d'un levier possible afin de renforcer la solidarité financière intercommunale.

Un autre outil serait la modification de la formule de répartition des montants entre communes bénéficiaires (et indépendamment de la répartition entre communes contributrices). De la formule proportionnelle actuellement, une formule progressive avec l'IPF élevé à une puissance autre que « 1 » renforcerait également la solidarité.

Dans l'instrument des besoins

Les auteurs du postulat proposent 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.

Le Conseil d'Etat rappelle que la péréquation financière n'a pas pour objectif de régler la politique régionale du développement économique. D'autres instruments légaux devraient 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 influera 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.).

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous invite à accepter le postulat quant à une éventuelle adaptation de la législation sur la péréquation et propose d'intégrer dans son rapport les travaux de la deuxième évaluation du système actuellement en cours d'examen.

18 janvier 2022



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Bündel Daniel / Fattebert David

2021-GC-93

Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung?

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 25. Juni 2021 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte Daniel Bündel und David Fattebert sowie zehn Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner die Ausarbeitung eines Berichts über das System des interkommunalen Finanzausgleichs und dessen allfälligen Anpassungsbedarf.

Die Grossräte erinnern einleitend 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.

Vergleiche verschiedener Ausgleichssysteme

Die Verfasser des Postulats vergleichen zunächst verschiedene Ausgleichssysteme, die es in der Schweiz gibt. Der interkantonale Finanzausgleich des Bundes, der ebenfalls zwischen einem Ressourcen- und einem Bedarfsinstrument unterscheidet, ermöglicht es dem Kanton Freiburg, im Jahr 2021 einen Ressourcenausgleich von 352'954'000 Franken und einen Bedarfsausgleich (geografisch-topografische Kriterien) von 8'586'000 Franken zu erhalten.

Im Unterschied zum Finanzausgleich im Kanton Freiburg ist beim eidgenössischen Ausgleich auch der Bund an der Finanzierung des *Ressourcenausgleichs* beteiligt, die somit gemischt ist (Beiträge des Bundes und der finanzstarken Kantone). Die gleiche gemischte Finanzierung finde sich auch in gewissen Kantonen (GR, VS, BE, SO und LU werden erwähnt), die sich zwischen 20 % und 53 % an der Finanzierung des Ressourcenausgleichs für die finanzschwächeren Gemeinden in ihren Kantonen beteiligten.

Der *Bedarfsausgleich* wird hingegen sowohl beim Bund als auch in den Kantonen ausschliesslich vom übergeordneten Gemeinwesen finanziert.

Mit einem Ansatz, der beide Instrumente kumuliert, stellen die Postulanten fest, dass die Freiburger Gemeinden 67 % des gesamten Ausgleichs finanzieren, während in anderen Kantonen der Beitrag der Gemeinden insgesamt zwischen 30 und 46 % betrage.

Vergleicht man die Höhe des erhaltenen nationalen Finanzausgleichs (459'816'000 Franken inkl. Härteausgleich von rund 93,4 Millionen Franken), mache der Betrag, den der Kanton an den interkommunalen Finanzausgleich zahlt (15'809'000 Franken) nur 4 % aus.

Die Verfasser des Postulats sind daher der Ansicht, dass der Kanton Freiburg im Vergleich zu anderen Kantonen somit relativ wenig an den interkommunalen Finanzausgleich beiträgt.

Interkommunaler Finanzausgleich des Kantons Freiburg

Zwei Faktoren werden besonders hervorgehoben, nämlich die Steuern und der neue kantonale Richtplan.

Auf der Ebene der Steuern macht das Postulat geltend, dass die jüngst beschlossenen Steuersenkungen (mit Verweis auf die Botschaften 2017-DFIN-79, 2018-DFIN-67 und 2020-DFIN-5) dazu führen werden, dass der auf der Ebene des Ressourceninstruments zu verteilende Betrag, der gesetzlich auf 2,5 % des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden festgelegt ist, künftig deutlich geringer ausfallen wird.

Dies würde dazu führen, dass finanzschwächere Gemeinden zusätzlich zu den geringeren Steuereinnahmen auch geringere Beträge aus dem Ressourcenausgleich erhalten würden. Zudem würde sich der Kanton in geringerem Umfang am Bedarfsausgleich beteiligen, da dieser ebenfalls vom Umfang des Ressourcenausgleichs abhängt (laut Gesetz 50 % dieses Betrags).

Auf der Ebene des kantonalen Richtplans kann dessen Fokus auf das Entwicklungspotenzial der urbanen Zentren in Zukunft zu einem Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden in den Zentren und den peripheren Gemeinden führen, deren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Die Verfasser des Postulats würden es für sinnvoll halten, die Auswirkungen des neuen Raumplanungsrahmens auf die Entwicklung der Kriterien für den Bedarfsausgleich der Gemeinden zu evaluieren. Denn sie sind der Ansicht, dass das verringerte Entwicklungspotenzial einiger Gemeinden auch ihre Werte in den Kriterien des Bedarfsausgleichs (Bevölkerungsdichte, Beschäftigungsgrad, Bevölkerungswachstum, Anteil an Senioren und Jugendlichen) negativ beeinflussen wird, was ihrer Meinung nach sogar den Zusammenhalt innerhalb des Kantons gefährden könnte.

Abschliessend fordern die Postulanten, dass ein Bericht zu den Auswirkungen des kantonalen Richtplans und der beschlossenen Steuersenkungen ausgearbeitet werde und auf der Grundlage dieser Ergebnisse im Rahmen der Anpassung des Finanzausgleichs Verbesserungen vorgeschlagen werden, wobei das Ziel darin bestehen sollte, allen Gemeinden des Kantons gleiche oder ähnliche Entwicklungschancen zu gewährleisten. Der Kanton sollte ebenfalls aufzeigen, inwiefern er sich vermehrt am interkommunalen Finanzausgleich beteiligen könnte.

II. Antwort des Staatsrats

Als Einleitung zu seiner Antwort möchte der Staatsrat daran erinnern, dass das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich eine evolutive Gesetzgebung ist, die sich an neue gesetzliche Bestimmungen anpasst, die sich finanziell auf die Gemeinden auswirken, sei es in Bezug auf eine Änderung der Verteilung der Ausgaben zwischen Staat und Gemeinden oder durch die Einführung neuer Aufgaben und Lasten, die vollständig von den Gemeinden übernommen werden. Artikel 20 des Gesetzes über den Finanzausgleich (IFAG, SGF 142.1) besagt nämlich, dass das Ausgleichssystem einer periodischen Evaluation unterzogen wird. Die Prüfung sollte sich auf die Ziele jedes Ausgleichsinstruments, die Relevanz der gewählten Kriterien sowie deren Gewichtung beziehen.

Die Ziele der beiden Instrumente sowie die im IFAG festgelegten Kriterien und Berechnungen für jedes Instrument ermöglichen es, die Stärken des Freiburger Systems des interkommunalen Finanzausgleichs hervorzuheben.

Ressourcenausgleich

Art. 3 Ziel (des Ressourcenausgleichs)

¹ Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, die Unterschiede im Steuerpotenzial der Gemeinden teilweise auszugleichen.

Der Ressourcenausgleich ist das Instrument, das sich auf die Steuereinnahmen bezieht. Dieses Instrument definiert die berücksichtigten potenziellen Steuerressourcen, um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen. Das Referenzsteuerpotenzial basiert auf den acht regulären kommunalen Steuerarten, aus denen sie den Grossteil ihrer Ressourcen beziehen. Diese Steuern ermöglichen die Berechnung eines Steuerpotenzialindex (StPI), der die Situation jeder Gemeinde im Vergleich zu allen anderen Gemeinden bestimmt. Um eine Beeinflussung der Koeffizienten und Sätze zu vermeiden, wird jede Steuer nach einer normierten Bezugsgrösse bestimmt (Art. 4 IFAG):

berücksichtigte Steuern Bezugsnorm (Koeffizient oder Satz)

Einkommen der natürlichen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Vermögen der natürlichen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Gewinn der juristischen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Kapital der juristischen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Anteil an der Quellensteuer	40,1 % der einfachen Kantonssteuer
Kapitalleistungen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Liegenschaftsteuer	3 ‰ des Steuerwerts der Immobilien
Anteil an der Motorfahrzeugsteuer	30 % bis 2013, 20 % seit 2014 der kantonalen Steuer

Die Höhe des Ressourcenausgleichs entspricht 2,5 % des Steuerpotenzials der Referenzsteuern. Er entwickelt sich daher im gleichen Verhältnis wie die berücksichtigten Steuereinnahmen. Er wird von den Gemeinden mit einem StPI über dem Durchschnitt aller Gemeinden (100 Punkte) zugunsten der Gemeinden mit einem niedrigeren StPI finanziert. Die Formel für die Verteilung zwischen den begünstigten Gemeinden und den beitragszahlenden Gemeinden ist proportional.

Es handelt sich um ein horizontales (Verteilung zwischen den Gemeinden) und direktes System der finanziellen Solidarität (Beträge, die direkt von den Gemeinden gezahlt oder empfangen werden, die Transfers werden vom Staat durchgeführt). Für das Jahr 2022 beläuft sich die Summe der Ressourcen auf 33'081'965 Franken; 28 Gemeinden tragen dazu bei, was den 98 begünstigten Gemeinden zugutekommt.

Der Gesetzgeber hat kein quantifizierbares Ziel festgelegt. Da die Ziele des Gesetzes erreicht wurden, wurde das Ressourceninstrument bei der ersten Evaluation nicht geändert. Es wurde festgestellt, dass die vier Variablen zur Durchführung, d. h.:

- > die Zahl der Referenzsteuern
- > die Gewichtung der acht Steuern nach ihrem Potenzial
- > der verfügbare Betrag
- > die Formeln für die Verteilung,

der Erwartung und den Zielen des IFAG entsprachen. Auch die ersten Arbeiten der zweiten Evaluation bestätigen diese Feststellungen.

Bedarfsausgleich

Art. 3 Ziel (des Bedarfsausgleichs)

¹ Der Bedarfsausgleich hat zum Ziel, die Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinden teilweise auszugleichen, wobei der Finanzbedarf in Form eines synthetischen Bedarfsindexes ausgedrückt wird.

Der Bedarfsausgleich ist das Instrument, das sich auf einen gesamthaften Bedarf für mehrere kommunale Aufgaben konzentriert, die erhebliche finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden aufweisen könnten. Diese Disparitäten werden auf der Grundlage objektiver, repräsentativer und statistischer Kriterien ermittelt. So wird ein synthetischer Bedarfsindex (SBI) errechnet, der alle Referenzaufgaben umfasst. Artikel 11 IFAG legt den Bedarf und die betreffenden Kriterien fest, Artikel 13 listet die ausgewählten Ausgaben auf, anhand derer die Gewichtung der einzelnen Kriterien bestimmt werden kann:

<u>Kriterien</u>	<u>Bezugsnorm (statistisch)</u>	<u>berücksichtigte Ausgaben</u>
Bevölkerungsdichte	Fläche in km ² / Gesamtbevölkerung	öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verkehr und Übermittlungswesen, Sozialvorsorge
Beschäftigungsgrad	Vollzeitäquivalente / Gesamtbevölkerung	öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verkehr und Übermittlungswesen
Bevölkerungswachstum	Wachstumsrate über 10 Jahre verglichen mit dem kantonalen Durchschnitt	öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verkehr und Übermittlungswesen
Personen ab 80 Jahren	Anzahl / Gesamtbevölkerung	Pflegeheime, ambulante Krankenpflege
Kinder im Alter von 4 bis 14 Jahren	Anzahl / Gesamtbevölkerung	obligatorische Schule, Schultransporte, Sonderschulen
Kinder von 0 bis 4 Jahren	Anzahl / Gesamtbevölkerung	Tagesstrukturen für die ausserfamiliäre Betreuung

Die Höhe des Bedarfsinstruments wird auf 50 % der Höhe des Ressourceninstruments festgelegt. Es wird vollständig vom Staat finanziert und nach einer progressiven Formel (SBI mit 4 potenziert) auf alle Gemeinden verteilt. Je höher also der SBI ist, desto höher proportional ist auch der ausgezahlte Betrag.

Der Bedarfsausgleich ist ein vertikales und direktes System der finanziellen Solidarität, das vom Kanton zugunsten aller Gemeinden finanziert wird. Für das Jahr 2022 wird der Bedarf auf 16'540'983 Franken festgelegt.

Ähnlich wie beim Ressourceninstrument hat der Gesetzgeber kein quantifiziertes Ziel festgelegt. Die erste Evaluation führte zu folgenden Feststellungen und Ergebnissen:

- > Die Bereitstellung von familienergänzenden Tagesbetreuungsangeboten für nicht schulpflichtige Kinder (Kleinkindalter) erfordert die Aufnahme eines neuen Indikators (sechstes Kriterium) in das Bedarfsinstrument.
- > Die Statistik über die Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) wird jährlich vom Bund erstellt und ermöglicht es, die fünfjährige Statistik zu ersetzen.

- > Die Gewichtung jedes Indikators muss streng proportional zu den betreffenden Ausgaben sein (bei Indikatoren, die dieselben Aufgaben verwenden) und die ursprünglich in der Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat vorgeschlagene Gewichtung übernehmen.

Die ersten Arbeiten an der zweiten Evaluation des Systems berücksichtigen insbesondere bereits einen neuen spezifischen Bedarf, nämlich die besonderen Belastungen, die durch kommunale Strassen entstehen, wobei die Länge des Netzes, das jeder Gemeinde gehört, als Bezugsnorm gilt.

1. Vergleich der Ausgleichssysteme

Der Staatsrat hält es für wichtig, daran zu erinnern, dass nach dem Willen des Gesetzgebers das am 1. Januar 2011 eingeführte System des interkommunalen Finanzausgleichs eine Reihe von vorgängig festgelegten Bedingungen erfüllen musste, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- > Der Finanzausgleich muss transparent sein: jeder Gemeinde ist bekannt, welche Beträge sie einzahlen muss oder erhält. Dazu ist 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 bleibt gleich wie im vorherigen System: Der Betrag des Ressourcenausgleichs ist doppelt so hoch wie jener des Bedarfsausgleichs, das Verhältnis von 2/3 Ressourcen und 1/3 Bedarf wird beibehalten.
- > Der im Ressourceninstrument umverteilte Betrag muss dem im vorherigen System vorherrschenden Betrag entsprechen (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 manipulierbar. 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, wurde das im Kanton Freiburg umgesetzte System im 2013 veröffentlichten Bericht Kantonsmonitoring¹ von Avenir Suisse als zweitbestes Instrument der finanziellen Solidarität in der Schweiz eingestuft. Es liegt hinter dem Kanton Glarus (der aus drei Gemeinden besteht) und knapp vor dem vom Bund festgelegten interkantonalen Finanzausgleich.

¹ 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

2. Verbesserung des Ausgleichssystems

Die Postulanten weisen auf zwei Faktoren hin, die das derzeitige System verbessern könnten.

Beim Ressourceninstrument

Der im IFAG festgelegte Satz von 2,5 % des Steuerpotenzials, der den Betrag für den Ressourcen-ausgleich bestimmt, sollte neu bewertet werden, damit die vom Kantonsparlament beschlossenen Steuersenkungen die Beträge, die an die finanzschwächsten Gemeinden umverteilt werden, nicht verringern. Es handelt sich um eine mögliche Stellschraube, um die interkommunale finanzielle Solidarität zu stärken.

Ein weiteres Instrument wäre die Änderung der Formel für die Verteilung der Beträge zwischen den begünstigten Gemeinden (und unabhängig von der Verteilung zwischen den beitragspflichtigen Gemeinden). Ein Wechsel von der derzeit proportionalen Formel zu einer progressiven Formel mit einem StPI, der mit einer höheren Zahl als «1» potenziert wird, würde ebenfalls die Solidarität stärken.

Beim Bedarfsinstrument

Die Verfasser des Postulats schlagen vor, die Auswirkungen des kantonalen Richtplans zu evaluieren. Sie stellen fest, dass die Raumplanungsgesetzgebung auf die Entwicklung der städtischen Zentren ausgerichtet ist.

Der Staatsrat erinnert daran, dass der Finanzausgleich nicht darauf abzielt, die regionale Politik der wirtschaftlichen Entwicklung zu regeln. Andere gesetzliche Instrumente sollten 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 werden jedoch langfristig die Ergebnisse des Finanzausgleichs beeinflussen, sowohl beim Ressourceninstrument (neue natürliche oder juristische Steuerzahler) als auch beim Bedarfsinstrument (Bevölkerungswachstum, Erwerbstätigenquoten, Dichte usw.).

In Anbetracht der obigen Ausführungen lädt Sie der Staatsrat ein, das Postulat bezüglich einer allfälligen Anpassung der Gesetzgebung über den Finanzausgleich anzunehmen, und schlägt vor, die Arbeiten an der zweiten Evaluation des Systems, die derzeit im Gang ist, in seinen Bericht zu integrieren.

18. Januar 2022



Rapport 2021-DIAF-14

11 janvier 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2020-GC-122 Ducotterd Christian/Demierre Philippe – Mise en place de mesures afin d'éviter des malversations financières dans les communes

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite au postulat 2020-GC-122 concernant la mise en place de mesures afin d'éviter des malversations financières dans les communes.

1. Postulat	1
2. Missions de contrôle interne et externe	2
2.1. Conseil communal	2
2.2. Organe de révision externe	2
2.3. Commission financière	2
2.4. Service des communes	2
2.5. Synthèse intermédiaire des missions de contrôle	2
3. Types d'irrégularités décelées	3
3.1. Création d'un créancier fictif	3
3.2. Comptabilisations doubles	3
3.3. Utilisation d'un compte de passage	4
3.4. Etablissement de bulletins de versement vierges	4
4. Mesures générales et légales de contrôle	4
4.1. Principe des «quatre yeux»	4
4.2. Contrôle des opérations de caisse et bancaires	4
4.3. Contrôles de la comptabilité en cours d'année	4
5. Renforcement du contrôle par la législation sur les finances communales	5
5.1. Système de contrôle interne	5
5.2. Contrôles externes de l'organe de révision	5
6. Contrôles rétroactifs des comptes communaux	5

1. Postulat

Par postulat déposé et développé le 19 août 2020, les députés Christian Ducotterd et Philippe Demierre s'inquiétaient du fait que, malgré les mesures et contrôles mis en place par l'exécutif communal, la commission financière, l'organe de révision mandaté et le Service des communes (représentant l'autorité cantonale de surveillance des finances des collectivités locales), des malversations financières ont été découvertes au sein des communes.

Le postulat et la discussion au sein du Grand Conseil demandent au Conseil d'Etat d'établir un rapport avec les éléments suivants:

- > L'établissement d'un inventaire des différentes failles du système actuel de contrôle des finances communales;
- > L'inventaire des opérations de malversations utilisées dans les communes concernées;
- > La mise en place de mesures susceptibles de prévenir et d'anticiper ces risques;
- > La définition des responsabilités et tâches des organes de révision en matière de comptabilité communale et l'examen de procéder à des modifications;
- > Sur la base de ces éléments, la détermination de l'opportunité d'effectuer une révision rétroactive des comptes communaux (comptes 2018, éventuellement d'années antérieures récentes).

Le Grand Conseil a pris en considération le postulat 2020-GC-122 le 11 février 2021.

En premier lieu, le présent rapport rappelle les différents acteurs et leurs compétences spécifiques en matière de contrôle de la comptabilité communale.

2. Missions de contrôle interne et externe

La législation en vigueur¹ attribue des tâches de contrôle et de surveillance au sens large au conseil communal, à l'organe de révision, à la commission financière et au Service des communes.

2.1. Conseil communal

Le conseil communal est responsable des finances communales (art. 73 de la loi sur les finances communales, LFCo, RSF 140.6). Il prépare le projet de budget et exécute le budget adopté. Il arrête les comptes de la commune en vue du contrôle par l'organe de révision et de l'approbation par le législatif (art. 67 LFCo).

La surveillance de l'activité du personnel communal relève de la compétence du conseil communal en vertu de l'article 60 al. 3 let. f de la loi sur les communes (LCo, RSF 140.1). En matière financière, le conseil communal fixe des règles et directives précisant les attributions et procédures en matière financière au niveau communal (art. 73 al. 2 let. a LFCo). S'agissant de l'administrateur ou l'administratrice des finances, il ou elle exerce les compétences que la réglementation sur les finances et le conseil communal lui attribuent (art. 74 al. 2 LFCo).

Les modalités d'exécution des différentes missions du conseil communal sont précisées dans la réglementation du conseil communal – le détail pouvant faire l'objet de directives internes – et se retrouvent également dans le système de contrôle interne (cf. pt 5.1 ci-dessous). Le règlement topique sera le plus souvent le règlement d'exécution des finances (REFin), qui peut contenir des précisions notamment dans les domaines suivants: les délégations de compétences, les retraits de fonds et remboursements de placements, les mesures d'organisation du travail et mesures préventives en matière de sécurité financière ainsi que les supports admis et processus essentiels applicables aux pièces comptables, y compris les compétences en matière de visa (art. 36 et 37 de l'ordonnance sur les finances communales, OFCo, RSF 140.61).

2.2. Organe de révision externe

L'organe de révision n'est pas un organe communal au sens de la LCo, mais un mandataire de la commune.

Les attributions de l'organe de révision, qui est désigné par l'assemblée communale respectivement le conseil général, sont décrites à l'article 61 LFCo. Cet organe doit vérifier si la comptabilité et les comptes annuels sont conformes aux principes de comptabilité publique fixés par la législation sur les finances communales (cf. art. 40 LFCo). À lecture du texte légal, c'est donc bien la comptabilité comme telle qui fait l'objet du contrôle de l'organe de révision et pas seulement la vérification des procédures, comme pourraient le laisser supposer les postulants. Le rapport de révision doit contenir entre autres éléments un avis sur le résultat de la révision (art. 62 al. 2 let. c LFCo).

Il faut noter que si l'organe de révision constate des violations de la loi, il doit en avvertir immédiatement le conseil communal. S'il constate des violations graves de la loi et si le conseil communal ne prend pas des mesures adéquates à la suite de l'avertissement de l'organe de révision, il doit en informer le Service des communes (art. 63 LFCo). Pour effectuer ses tâches, l'organe de révision a accès à l'ensemble des pièces comptables ainsi que, notamment, aux dispositifs des taxations fiscales, aux registres des autres contributions publiques, aux dispositifs des décisions des commissions sociales et au registre du contrôle des habitants (art. 31 al. 3 OFCo).

2.3. Commission financière

Si la commission financière n'a pas de tâches du contrôle des comptes comme tel, elle a néanmoins un rôle important dans le cadre du contrôle au sens large. Ainsi, elle doit donner un avis sur le rapport de révision des comptes, sur le plan financier du conseil communal et sur un certain nombre de projets à incidence financière qui sont soumis au législatif par l'exécutif (art. 72 LFCo).

2.4. Service des communes

Le Service des communes n'a également pas de tâches de contrôle des comptes mais examine la régularité formelle des budgets et des comptes. Il suit l'évolution des finances communales et propose si nécessaire aux autorités de surveillance compétentes de prendre des mesures (art. 76 LFCo).

2.5. Synthèse intermédiaire des missions de contrôle

Bien que les compétences des organes mentionnés ci-dessus soient clairement définies dans la législation, une des failles du système de contrôle qui pourrait être soulevée est le fait que, tenant compte du nombre d'acteurs concernés (quatre),

¹ La législation en matière de finances communales est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 (références complètes sous point 2.1.).

chacun pourrait attendre des autres qu'ils effectuent les vérifications de la comptabilité communale, se déchargeant ainsi de sa propre responsabilité: «à trop de contrôles attendus pas de contrôles effectués». Cela pourrait partiellement expliquer que, malgré les différents organes actifs dans cette surveillance, le système de contrôle n'a pas permis d'atteindre l'objectif du «risque zéro».

Afin de limiter au mieux ce risque, il y a lieu de répertorier les opérations de malversations financières constatées et de déterminer les mesures susceptibles de les prévenir.

3. Types d'irrégularités décelées

Le Conseil d'Etat estime qu'établir un inventaire public exhaustif des opérations comptables susceptibles de dissimuler des malversations financières serait contreproductif dans le sens où il pourrait être utilisé par des personnes tentées par la fraude. Par contre, sur la base des rapports relatifs aux cas d'irrégularités les plus récentes connues au sein des communes fribourgeoises, on relève diverses opérations qui ont été décelées par les instances chargées des investigations.

3.1. Création d'un créancier fictif

La création d'un créancier fictif permet notamment de dissimuler le transfert de liquidités en-dehors du patrimoine communal. Bien que le créancier existe dans les comptes, les montants à reverser ne correspondent pas aux montants effectifs prélevés par le caissier pour le transfert au compte créancier.

Opération unique ou périodique, un retrait d'espèces est effectué auprès de l'établissement bancaire pour le transfert au profit du créancier, avec un libellé bancaire qui est assimilé à une opération comptable théoriquement correcte. Toutefois le montant prélevé ou la fréquence des prélèvements ne correspond pas à la créance effectivement due.

L'acompte fictif est comptabilisé dans le compte créancier existant, équivalant au montant du retrait en espèces, mais sans que ce dernier ne soit comptabilisé dans la caisse. Le décompte final, destiné à l'organe de révision en charge de la vérification annuelle des comptes, est falsifié.

Dans le but d'effacer la trace de la comptabilisation des acomptes fictifs, des extournes de ces montants sont comptabilisés dans les débiteurs. Ces extournes sont effectuées de façon groupée, en général une fois par mois, et sont équivalentes à la création de débiteurs fictifs.

Afin de camoufler la création de ces débiteurs fictifs, ces derniers sont compensés avec d'autres acomptes de l'année en cours. Cette manipulation n'a pas d'impact sur le total des débiteurs, mais a pour conséquence de réduire fortement les

soldes de débiteurs des années antérieures en annulant les acomptes de l'année en cours.

Comme mesure initiale à instaurer, des contrôles réguliers des opérations de transferts de liquidités effectués par la ou le responsable des finances membre de l'exécutif communal permettent un suivi des comptes concernés. Toutes opérations similaires et fréquentes seraient ainsi constatées et susceptibles d'être expliquées par la personne responsable de la comptabilité. Une autre mesure utile serait de porter une attention soutenue sur la variation des débiteurs.

3.2. Comptabilisations doubles

Des prélèvements en espèces sont enregistrés dans la comptabilité avec pour documentation une pièce comptable falsifiée ou sans pièce comptable.

Ainsi il a été constaté l'utilisation de factures réelles de fournisseurs, mais copiées et donc comptabilisées à double. En général, la première comptabilisation fait l'objet d'un e-banking afin de régler le fournisseur, la seconde comptabilisation est opérée par prélèvement en espèces sans contrepartie tangible.

Si la première écriture originale correspond au paiement effectif du fournisseur, avec pièce comptable à l'appui, une deuxième écriture consiste soit en l'annulation de la charge par extourne de l'écriture originale, soit par une nouvelle comptabilisation (recomptabilisation) dans un autre compte avec le compte caisse en contrepartie. La recomptabilisation est effectuée comme charge sur un compte de résultats ou comme dépense sur un compte des investissements.

Les irrégularités par doubles comptabilisations nécessitent donc des opérations de duplication et de falsification des pièces originales (factures), que l'on peut résumer de manière non exhaustive comme suit:

- > Copie couleur soignée de la pièce comptable
- > Modification du numéro de la pièce comptable et du numéro de compte pour la comptabilisation
- > Modification manuelle du montant avec commentaire explicatif sur la facture (p.ex.: selon entretien du..., acompte, rabais accordé, etc.)

Afin d'éviter que les comptabilisations doubles soient visibles, le second traitement comptable impacte un autre compte, voire un autre exercice comptable.

Les mesures susceptibles de limiter les irrégularités mentionnées sont en premier lieu, le principe des quatre yeux qui devrait permettre aux membres de l'exécutif de déceler des factures à double, d'autre part l'organe de révision, doit porter une attention particulière sur l'originalité des pièces comptables présentées. De plus, il lui appartient de vérifier les comptes sur lesquels les imputations comptables ont été

effectuées: y a-t-il cohérence entre l'écriture et le compte imputé?

3.3. Utilisation d'un compte de passage

Le compte de passage ou compte de virement sert à enregistrer des opérations en attente avant d'être enregistrées définitivement dans les comptes. Ainsi les écritures saisies dans ce compte doivent être compensées et le solde être mis à zéro à très court terme.

Les compensations et mises à zéro sont opérées généralement en fin d'année. Les contreparties générées sont les suivantes:

- > Augmentation de différents comptes de charges
- > Diminution de différents comptes de produits (taxes ou impôts)
- > Utilisation de comptes de régularisation (anciennement comptes transitoires) de redevances actives ou passives
- > Fausses opérations et/ou dissimulation d'opérations bancaires: Les comptes utilisés pour dissimuler les malversations n'apparaissent pas dans les comptes officiels de la commune ou apparaissent avec un solde ne concordant pas avec les extraits bancaires.
- > Dissimulation d'un compte de prêts

La vérification de concordance des comptes et extraits bancaires avec la comptabilité fait partie des mesures essentielles de contrôle exercé par l'organe de révision. Ces mesures n'enlèvent aucunement les responsabilités de l'exécutif quant aux contrôles qu'il doit exercer en cours d'année.

3.4. Etablissement de bulletins de versement vierges

Par simplification pour l'administratrice ou l'administrateur des finances quant à la gestion des créanciers, les membres de l'exécutif autorisés signent par anticipation des ordres de paiement vierges sans que le montant et/ou le bénéficiaire ne soient inscrits.

Cette procédure est interdite par la législation (art. 36 al. 4 OFCo) car elle ouvre la voie à des opérations douteuses et non transparentes. Il est bien entendu de la responsabilité des membres de l'exécutif comme du personnel communal de refuser d'effectuer des opérations illégales.

4. Mesures générales et légales de contrôle

En complément aux mesures mentionnées pour contrer ces opérations de malversations, il est important de rappeler certaines règles générales, parfois prévues dans la législation, quant aux contrôles que toute autorité responsable de gestion financière et comptable devrait effectuer. Bien que le «risque zéro» soit objectivement difficile si ce n'est impossible

à atteindre, on relève les mesures élémentaires permettant de limiter au maximum les risques de malversations.

4.1. Principe des «quatre yeux»

Le principe de vérification par deux personnes, ou principe des «quatre yeux», est universellement recommandé pour un contrôle efficace. Il permet de limiter les risques d'erreur. Inhérent à ce double contrôle, le principe de la double signature est précisé dans la législation sur les finances communales (art. 36 OFCo). Ainsi tout retrait de fonds doit porter la signature d'un membre de l'exécutif communal et celle d'un collaborateur ou d'une collaboratrice de l'administration.

Il est par contre relevé qu'augmenter ce nombre de vérificateurs ou vérificatrices pourrait avoir pour conséquence de reporter la compétence du contrôle sur les autres personnes et, par effet de domino, de ne pas effectuer de contrôle ou de contrôle efficace.

Concernant des montants de minime importance dont le seuil doit être fixé dans le règlement d'exécution des finances, la double signature demeure obligatoire mais peut être le fait de deux personnes de l'administration.

4.2. Contrôle des opérations de caisse et bancaires

La mise en place de vérifications récurrentes par le membre du conseil communal responsable des finances des opérations effectuées par la caisse ou bancaires instaure une routine de contrôles efficaces. Elle permet de rassurer tant l'exécutif communal que l'administratrice ou l'administrateur des finances quant à la bonne facture et à la régularité des opérations comptables. Réalisés de manière rigoureuse, ces contrôles réguliers assurent une transparence du travail de comptabilité et ne laissent dès lors pas place pour d'éventuels doutes ou soupçons.

4.3. Contrôles de la comptabilité en cours d'année

La législation sur les finances communales n'a pas repris l'obligation d'effectuer le contrôle périodique des valeurs au bilan de la compétence de l'exécutif, contrôle complémentaire à celui de l'organe de révision, qui devait être effectué au moins une fois durant l'année et de manière inopinée si possible.

La mise en place du système de contrôle interne (voir point 5.1 ci-dessous) introduit des mesures qui remplacent de manière plus efficace et proactive ce contrôle complémentaire mais souvent unique. Toutefois, procéder à un ou plusieurs contrôles inopinés en cours d'exercice n'est évidemment pas interdit. Ces contrôles demeurent de la compétence de l'exé-

cutif. Au surplus, ils pourraient faire l'objet d'un mandat complémentaire délégué à l'organe de révision externe.

Comme mentionné précédemment, la législation sur les finances communales a renforcé les opérations de vérification, tant au niveau de la surveillance interne que dans les contrôles externes.

5. Renforcement du contrôle par la législation sur les finances communales

La mise en œuvre de la législation sur les finances communales renforce les contrôles exercés par l'exécutif communal.

5.1. Système de contrôle interne

La législation sur les finances communales mentionne explicitement la nécessité de mettre en place un **système de contrôle interne (SCI)**. Les articles 55 et 56 LFCo traitent spécifiquement du SCI. Selon l'article 55 LFCo, un SCI a pour but de protéger le patrimoine, garantir une utilisation appropriée des fonds, prévenir et déceler les erreurs et les irrégularités dans la tenue des comptes et garantir que les comptes sont établis en bonne et due forme et que les rapports sont fiables. Le SCI ne couvre donc pas uniquement les aspects financiers, mais comprend également des mesures réglementaires et organisationnelles (art. 56 al.1 LFCo).

Pour aider les collectivités locales à mettre en place cet outil, le Service des communes propose une directive et un exemple de matrice des risques. La directive détaille la procédure de mise en place d'un SCI, la matrice inventorie un certain nombre de risques potentiels et propose des mesures possibles et des contrôles afin de les limiter. Ces documents sont publiés sur le site du Service des communes, dont le lien direct est le suivant: www.fr.ch/etat-et-droit/communes/modele-comptable-harmonise-mch2, sous la thématique **Directives de comptabilité**, documents **Directive 09** (directive et annexe).

Le SCI est un outil essentiel de contrôle de la responsabilité du conseil communal. Il est important qu'il soit adapté aux besoins de la commune, en fonction de sa taille et de son volume financier. C'est pourquoi il serait inadéquat de proposer un outil fini et standard pour toutes les communes (et autres collectivités locales) fribourgeoises. La matrice mise à disposition permet à tout le moins à l'exécutif communal de se poser les bonnes questions en matière de détermination des risques existants. À cet égard, les mesures prescrites lors de l'établissement du SCI communal en matière financière pourraient déjà faire le lien avec les opérations irrégulières relevées précédemment.

La mise en œuvre d'un SCI n'a pas pour objectif de mettre en doute les compétences et/ou la probité de l'administratrice ou l'administrateur des finances communales. Au contraire,

l'établissement d'un SCI adapté à la collectivité permet de mettre en confiance les différents acteurs concernés par les finances communales, au niveau de l'exécutif et au niveau de l'administration.

5.2. Contrôles externes de l'organe de révision

S'agissant du **contrôle externe**, il est assuré par un organe de révision mandaté. La mission de l'organe de révision est formulée comme suit: «L'organe de révision vérifie si la comptabilité et les comptes annuels sont conformes à la loi» (art. 61 al. 1 LFCo). On constate donc que la loi nomme non seulement les comptes, mais également la comptabilité comme objet du contrôle. L'organe de révision doit attester de l'existence d'un SCI (art. 62 al. 2 let. d LFCo). Le rapport de révision doit comporter le résultat de la révision et contenir une recommandation d'approuver, avec ou sans réserve, les comptes annuels ou de les refuser (art. 62 al. 2 let. c et e LFCo).

La législation sur les finances communales n'octroie pas à l'organe de révision de compétence quant à une recherche active d'éventuelles opérations de malversations. Dans ce sens, l'organe de révision n'entame pas ses travaux avec pour postulat de base la présomption de fraude. Toutefois il lui appartient, s'il constate des violations de la loi, d'avertir le conseil communal. S'il constate des violations graves de la loi ou si le conseil communal n'a pas pris de mesures adéquates suite aux avertissements initiaux, l'organe de révision informe immédiatement le Service des communes (art. 63 LFCo).

6. Contrôles rétroactifs des comptes communaux

Le postulat fait essentiellement référence à un cas de malversations, certes important, mais isolé. Le Conseil d'Etat est d'avis que celui-ci ne justifie pas de contrôle rétroactif des comptes communaux pour l'ensemble des communes. Il n'entend pas s'immiscer dans la gestion communale au-delà de la surveillance prévue dans la législation, en imposant des mesures lourdes sur le plan administratif comme financier sachant qu'un contrôle supplémentaire ne garantit en rien qu'il sera plus pertinent que ceux effectués par le passé. En vertu de l'autonomie communale, il appartient aux communes qui auraient des doutes de procéder elles-mêmes à des contrôles supplémentaires.

Le Conseil d'Etat estime de plus que les nouvelles bases légales et les nouveaux outils mis en place évoqués dans le présent rapport présentent des garanties suffisantes pour réduire au maximum le risque d'irrégularités potentielles. Ils permettront de garantir à l'avenir une gestion et une surveillance financières encore plus sûres que par le passé. Il rappelle en outre que le conseil communal est responsable

de la surveillance de l'activité du personnel communal et que ce lien de proximité dans l'activité quotidienne constitue la meilleure garantie de découvrir des erreurs, qu'elles soient intentionnelles ou pas. Il tient également à rappeler que, par définition, le principe d'autonomie communale voudrait que le canton limite autant que possible son intervention dans la gestion communale. Enfin, la multiplication des contrôles ne permet hélas pas, malgré l'engagement des autorités, de garantir que des gestes malveillants, qui sont par nature cachés, ne puissent pas se produire.



Bericht 2021-DIAF-14

11. Januar 2022

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2020-GC-122 Ducotterd Christian/Demierre Philippe – Einführung von Massnahmen zur Verhinderung von Veruntreuungen in den Gemeinden

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2020-GC-122 über die Einführung von Massnahmen zur Verhinderung von Veruntreuungen in den Gemeinden.

1. Postulat	7
2. Interner und externer Kontrollauftrag	8
2.1. Gemeinderat	8
2.2. Externe Revisionsstelle	8
2.3. Finanzkommission	8
2.4. Amt für Gemeinden	8
2.5. Zwischensynthese der Kontrollaufträge	9
3. Festgestellte Arten von Unregelmässigkeiten	9
3.1. Fiktive Kreditoren	9
3.2. Doppelte Buchungen	9
3.3. Verwendung eines Transferkontos	10
3.4. Ausstellen von Blankoanweisungen	10
4. Allgemeine und gesetzliche Kontrollmassnahmen	10
4.1. Das «Vier-Augen-Prinzip»	10
4.2. Kontrolle der Kassa- und Bankgeschäfte	11
4.3. Buchhaltungskontrollen im Laufe des Jahres	11
5. Verstärkung der Kontrolle durch die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden	11
5.1. Internes Kontrollsystem	11
5.2. Externe Kontrollen der Revisionsstelle	11
6. Rückwirkende Kontrollen der Gemeinderechnungen	12

1. Postulat

In einem am 19. August 2020 eingereichten und begründeten Postulat sorgten sich die Grossräte Christian Ducotterd und Philippe Demierre über die Tatsache, dass trotz den Massnahmen und Kontrollen, die von der Gemeindeexekutive, der Finanzkommission, der beauftragten Revisionsstelle und dem Amt für Gemeinden (als Vertretung der kantonalen Behörde für die Finanzaufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften) eingeführt worden waren, Veruntreuungen in den Gemeinden aufgedeckt worden sind.

Im Postulat und in der Debatte im Grossen Rat wurde der Staatsrat darum ersucht, einen Bericht zu verfassen, der folgende Aspekte enthält:

- > Die Erstellung eines Inventars der verschiedenen aktuellen Systemmängel in Zusammenhang mit der Kontrolle der Gemeindefinanzen;
- > Das Inventar der Veruntreuungsmethoden, die in den betroffenen Gemeinden angewendet wurden;
- > Die Einführung von Massnahmen, die diesen Risiken vorbeugen können und sie vorgängig erkennen;

- > Die Definition der Verantwortlichkeiten und Aufgaben der Revisionsstellen im Bereich Gemeindebuchhaltung und die Überprüfung der Umsetzung von Änderungen;
- > Basierend auf diesen Punkten, die Entscheidung darüber, ob eine rückwirkende Revision der Gemeinderechnungen vorgenommen werden soll (Rechnung 2018, eventuell auch von früheren Jahren).

Der Grosse Rat hat das Postulat 2020-GC-122 am 11. Februar 2021 erheblich erklärt.

In diesem Bericht werden zunächst die verschiedenen Akteure und ihre spezifischen Kompetenzen im Bereich Kontrolle der Gemeindebuchhaltung erläutert.

2. Interner und externer Kontrollauftrag

Die geltende Gesetzgebung¹ überträgt Kontroll- und Aufsichtsaufgaben im weiteren Sinn dem Gemeinderat, der Revisionsstelle, der Finanzkommission und dem Amt für Gemeinden.

2.1. Gemeinderat

Der Gemeinderat ist verantwortlich für die Gemeindefinanzen (Art. 73 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden, GFHG, SGF 140.6). Er bereitet den Budgetentwurf vor und führt das verabschiedete Budget aus. Er schliesst die Jahresrechnung der Gemeinde ab im Hinblick auf die Kontrolle der Revisionsstelle und die Genehmigung durch die Legislative (Art. 67 GFHG).

Für die Überwachung der Tätigkeit des Gemeindepersonals ist nach Artikel 60 Abs. 3 Bst. f des Gesetzes über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) der Gemeinderat zuständig. Im Finanzbereich erlässt der Gemeinderat die Vorschriften und Weisungen, welche die Befugnisse und Verfahren im Bereich der Finanzen auf Gemeindeebene festlegen (Art. 73 Abs. 2 Bst. a GFHG). Was die Finanzverwalterin oder den Finanzverwalter betrifft, so übt sie oder er die Befugnisse aus, die die Vorschriften über den Finanzhaushalt und der Gemeinderat ihr oder ihm übertragen (Art. 74 Abs. 2 GFHG).

Die Modalitäten für die Erfüllung der verschiedenen Aufgaben des Gemeinderats sind in der Reglementierung des Gemeinderats präzisiert – wobei die Einzelheiten auch Gegenstand von internen Weisungen sein können – und sie sind auch im internen Kontrollsystem enthalten (vgl. Punkt 5.1). Beim einschlägigen Reglement wird es sich zumeist um das Ausführungsreglement über die Finanzen (FinAR) handeln, das insbesondere in den folgenden Bereichen Präzisierungen enthalten kann: Kompetenzübertragung, Abheben von Bankguthaben und Rückzahlung von Kapitalanlagen, Mass-

nahmen der Arbeitsorganisation und vorbeugende Massnahmen für die Sicherheit von Finanztransaktionen sowie zulässige Informationsträger und wesentliche Verfahren für die Buchungsbelege, einschliesslich der Zuständigkeiten zur Visierung (Art. 36 und 37 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, GFHV, SGF 140.61).

2.2. Externe Revisionsstelle

Die Revisionsstelle ist kein Gemeindeorgan im Sinne des GG, sondern eine von der Gemeinde beauftragte Stelle.

Die Befugnisse der Revisionsstelle, die von der Gemeindeversammlung bzw. vom Generalrat bezeichnet wird, sind in Artikel 61 GFHG beschrieben. Dieses Organ muss überprüfen, ob die Buchhaltung und die Jahresrechnung den in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden festgelegten Grundsätzen des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte entsprechen (vgl. Art. 40 GFHG). Wie aus dem Gesetzestext hervorgeht, wird sehr wohl die Buchhaltung an sich von der Revisionsstelle kontrolliert und nicht nur die Prozesse, wie dies die Verfasser des Postulats zu verstehen geben. Der Revisionsbericht muss unter anderem eine Stellungnahme zum Ergebnis der Revision enthalten (Art. 62 Abs. 2 Bst. c GFHG).

Stellt die Revisionsstelle Verstösse gegen das Gesetz fest, so meldet sie dies unverzüglich dem Gemeinderat. Falls sie schwere Verstösse gegen das Gesetz feststellt und der Gemeinderat aufgrund der Meldung der Revisionsstelle keine angemessenen Massnahmen ergreift, muss die Revisionsstelle das Amt für Gemeinden informieren (Art. 63 GFHG). Für ihre Prüfarbeiten hat die Revisionsstelle Zugang zu sämtlichen Buchungsbelegen und insbesondere zu den Dispositiven der Steuerveranlagungen, zum Register der übrigen öffentlichen Abgaben, zu den Dispositiven der Entscheide der Sozialkommissionen und zum Register der Einwohnerkontrolle (Art. 31 Abs. 3 GFHV).

2.3. Finanzkommission

Die Finanzkommission hat keine Aufgaben der Rechnungsprüfung als solche, sie hat jedoch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Kontrolle im weiteren Sinn inne. So nimmt sie Stellung zum Rechnungsrevisionsbericht, zum Finanzplan des Gemeinderats und zu bestimmten Anträgen mit finanziellen Folgen, die die Exekutive der Legislative unterbreitet (Art. 72 GFHG).

2.4. Amt für Gemeinden

Auch das Amt für Gemeinden hat keine Aufgaben der Rechnungsprüfung, es prüft jedoch die formelle Korrektheit der Budgets und der Jahresrechnungen. Es verfolgt die Entwicklung der Gemeindefinanzen und schlägt wenn nötig den

¹ Die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten (vollständige Referenzen unter Punkt 2.1).

zuständigen Aufsichtsbehörden vor, Massnahmen zu ergreifen (Art. 76 GFHG).

2.5. Zwischensynthese der Kontrollaufträge

Obwohl die Zuständigkeiten der oben erwähnten Organe in der Gesetzgebung klar definiert sind, könnte eine Schwachstelle des Kontrollsystems darin bestehen, dass angesichts der Zahl der betroffenen Akteure (vier), jeder davon ausgehen könnte, dass die jeweils anderen die Gemeindefinanzen (die Buchhaltung der Gemeinde) überprüfen, und sich so von ihrer eigenen Verantwortung entbinden: «sind zu viele Kontrollen vorgesehen, wird keine durchgeführt». Dies könnte zumindest teilweise erklären, dass obwohl verschiedene Organe an dieser Überwachung mitwirken, das Ziel des «Null-Risikos» mit diesem Überwachungssystem nicht erreicht wurde.

Damit dieses Risiko bestmöglich eingeschränkt werden kann, sollten die festgestellten Veruntreuungsmethoden erfasst und bestimmt werden, mit welchen Massnahmen sie verhindert werden könnten.

3. Festgestellte Arten von Unregelmässigkeiten

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass es kontraproduktiv wäre, ein öffentlich zugängliches umfassendes Inventar der Buchführungsvorgänge zu erstellen, die geeignet sind, um Veruntreuung zu vertuschen, da es von Personen verwendet werden könnte, die zu einem Betrug verleitet werden. Aufgrund der Berichte zu Fällen von Unregelmässigkeiten in den Freiburger Gemeinden in der jüngsten Vergangenheit können jedoch verschiedene Vorgänge aufgezeigt werden, die die mit den Untersuchungen beauftragten Instanzen festgestellt hatten.

3.1. Fiktive Kreditoren

Die Schaffung eines fiktiven Kreditors ermöglicht unter anderem, den Transfer von Mitteln ausserhalb des Gemeindevermögens zu vertuschen. Obwohl es den Kreditor in den Konten gibt, entsprechen die zu überweisenden Beträge nicht den tatsächlich vom Kassier für die Überweisung auf das Kreditorenkonto abgehobenen Beträge.

Es kann sich um einen einmaligen oder wiederholten Vorgang handeln. Bei der Bank wird Geld abgehoben für eine Überweisung zugunsten des Kreditors mit einem Verwendungszweck, der einem theoretisch korrekten Buchungsvorgang gleicht. Der abgehobene Betrag oder die Häufigkeit der Bezüge entsprechen jedoch nicht der tatsächlich geschuldeten Forderung.

Die fiktive Akontozahlung wird im bestehenden Kreditorenkonto verbucht, entsprechend dem Betrag des Bargeldbezugs, ohne dass letzterer jedoch in der Kasse verbucht wird. Die Schlussabrechnung für die Revisionsstelle, die für die jährliche Rechnungsprüfung zuständig ist, ist verfälscht.

Um die Spur der Buchung der fiktiven Akontozahlungen zu verwischen, werden Stornierungen dieser Beträge unter den Debitoren verbucht. Diese Stornobuchungen werden gesamthaft vorgenommen, im Allgemeinen einmal pro Monat, und entsprechen der Schaffung fiktiver Debitoren.

Um die Schaffung dieser fiktiven Debitoren zu verschleiern, werden letztere mit anderen Akontozahlungen des laufenden Jahres kompensiert. Diese Manipulation hat keine Auswirkung auf das Total der Debitoren, sie führt jedoch dazu, dass die Debitorensaldi der Vorjahre stark reduziert werden, indem die Akontozahlungen des laufenden Jahres annulliert werden.

Als erste Massnahme müssen regelmässige Kontrollen der Liquiditätstransfer-Transaktionen durch das für die Finanzen zuständige Gemeinderatsmitglied eingerichtet werden, was eine Überwachung der betroffenen Konten ermöglicht. So würden häufige und ähnliche Transaktionen festgestellt und sie müssten von der für die Buchhaltung zuständigen Person erklärt werden. Eine weitere nützliche Massnahme besteht darin, der Veränderung der Debitoren mehr Beachtung zu schenken.

3.2. Doppelte Buchungen

Bargeldabhebungen werden in der Buchhaltung erfasst entweder ohne Buchungsbeleg oder sie werden mit gefälschten Buchungsbelegen dokumentiert.

So wurde festgestellt, dass richtige Lieferantenrechnungen verwendet wurden, sie wurden jedoch kopiert und doppelt verbucht. Im Allgemeinen erfolgt die erste Verbuchung per E-Banking, um den Lieferanten zu bezahlen, für die zweite Verbuchung wird Bargeld bezogen, ohne offenkundige Gegenleistung.

Die erste, die Originalbuchung entspricht der tatsächlichen Bezahlung des Lieferanten und wird mit einem Buchungsbeleg gestützt. Bei der zweiten Buchung handelt es sich jedoch entweder um eine Stornierung der Ausgabe durch eine Stornierung der Originalbuchung oder um eine erneute Verbuchung (Zweitbuchung) in einem anderen Konto mit dem Kassenkonto als Gegenkonto. Die Zweitbuchung wird als Aufwand in einem Konto der Erfolgsrechnung oder als Ausgabe in einem Konto der Investitionsrechnung vorgenommen.

Für Unregelmässigkeiten durch doppelte Buchungen müssen somit Originalunterlagen (Rechnungen) kopiert oder

gefälscht werden. Diese Vorgehensweisen lassen sich (nicht abschliessend) wie folgt zusammenfassen:

- > Sorgfältige Farbkopie des Buchhaltungsbelegs
- > Änderung der Nummer des Buchhaltungsbelegs und der Kontonummer für die Buchung
- > Manuelle Änderung des Betrags mit erläuterndem Kommentar auf der Rechnung (z. B.: gemäss Gespräch vom..., Akonto, gewährter Rabatt usw.)

Um zu vermeiden, dass doppelte Buchungen ersichtlich sind, betrifft die zweite buchhalterische Behandlung ein anderes Konto oder ein anderes Rechnungsjahr.

Als Massnahmen zur Einschränkung der erwähnten Unregelmässigkeiten gelten in erster Linie das Vier-Augen-Prinzip, das es den Mitgliedern der Exekutive erlauben sollte, doppelte Rechnungen ausfindig zu machen, ausserdem müssen die Revisionsstellen besonders aufmerksam prüfen, ob es sich bei den vorgewiesenen Buchungsbelegen um Originale handelt. Zudem sollten sie die Konten prüfen, auf denen die Verbuchung vorgenommen wurden: besteht eine Kohärenz zwischen dem Buchungssatz und dem Konto, auf dem die Buchung vorgenommen wurde?

3.3. Verwendung eines Transferkontos

Das Transfer- oder Durchlaufkonto dient dazu, Buchungsvorgänge darauf für eine bestimmte Zeit zu erfassen, bevor sie endgültig in den Konten erfasst werden. Die in diesem Konto vorgenommenen Buchungen müssen somit kompensiert werden und der Saldo muss innert kurzer Frist wieder auf null zu stehen kommen.

Die Kompensationen erfolgen im Allgemeinen Ende Jahr und der Saldo wird zu diesem Zeitpunkt auf null gesetzt. Es werden folgende Gegenposten gebildet:

- > Erhöhung der verschiedenen Aufwandkonten
- > Reduktion der verschiedenen Ertragskonten (Abgaben oder Steuern)
- > Verwendung von Rechnungsabgrenzungsposten (vormals transitorische Posten) von aktiven oder passiven Zahlungen
- > Falsche Bankgeschäfte oder Verschleierung von Bankgeschäften: Die Konten, die verwendet werden, um Veruntreuungen zu verschleiern, erscheinen nicht in den offiziellen Konten der Gemeinde oder haben einen Saldo, der nicht mit den Bankauszügen übereinstimmt.
- > Verschleierung eines Darlehenskontos

Zu den wesentlichen Kontrollmassnahmen der Revisionsstelle gehört die Überprüfung der Übereinstimmung von Konten und Bankauszügen mit der Buchhaltung. Diese Massnahmen entbinden die Gemeindeexekutive in keiner

Weise von ihrer Verantwortung bezüglich der Kontrollen, die sie im Laufe des Jahres vornehmen muss.

3.4. Ausstellen von Blankoanweisungen

Um das Kreditorenmanagement für die Finanzverwalterin oder den Finanzverwalter zu vereinfachen, unterzeichnen die dazu befugten Exekutivmitglieder zum Vornherein Blanko-Zahlungsaufträge, auf denen kein Betrag und/oder Begünstigter eingetragen ist.

Die Gesetzgebung verbietet ein solches Vorgehen (Art. 36 Abs. 4 GFHV), da es den Weg öffnet für zweifelhafte und nicht transparente Vorgänge. Es liegt selbstverständlich in der Verantwortung der Exekutivmitglieder wie auch des Gemeindepersonals, sich zu weigern, illegale Geschäfte zu tätigen.

4. Allgemeine und gesetzliche Kontrollmassnahmen

Als Ergänzung zu den erwähnten Massnahmen und um solche Veruntreuungsmethoden zu vereiteln, ist es wichtig, gewisse allgemeine Regeln zu den Kontrollen in Erinnerung zu rufen, die jede für die Finanzverwaltung und Rechnungsführung zuständige Behörde durchführen sollte und die zum Teil auch in der Gesetzgebung vorgesehen sind. Obwohl ein «Null-Risiko» objektiv schwierig oder gar unmöglich zu erreichen ist, sei auf die elementaren Massnahmen hingewiesen, die es ermöglichen, die Risiken der Veruntreuung bestmöglich einzuschränken.

4.1. Das «Vier-Augen-Prinzip»

Das Prinzip der Prüfung durch zwei Personen, auch «Vier-Augen-Prinzip» genannt, wird für eine effiziente Kontrolle allgemein empfohlen. Es ermöglicht es, das Fehlerrisiko zu beschränken. Direkt verbunden mit dieser doppelten Kontrolle ist auch das Prinzip der doppelten Unterschrift, das in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden präzisiert ist (Art. 36 GFHV). So muss jegliches Abheben von Guthaben mit der Unterschrift eines Gemeinderatsmitglieds und mit derjenigen einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters der Verwaltung versehen sein.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass eine Erhöhung der Anzahl der prüfenden Personen zur Folge haben könnte, dass die Kontrollzuständigkeit auf die anderen Personen abgeschoben und als Dominoeffekt keine Kontrolle oder keine effiziente Kontrolle durchgeführt würde.

Was die geringfügigen Summen betrifft, deren Höchstbetrag im Ausführungsreglement über die Gemeindefinanzen festgelegt werden muss, ist die doppelte Unterschrift ebenfalls obligatorisch, sie kann jedoch von zwei Mitgliedern des Verwaltungspersonals vorgenommen werden.

4.2. Kontrolle der Kassa- und Bankgeschäfte

Die Einführung regelmässiger Prüfungen der Kassa- und Bankgeschäfte durch das für die Finanzen zuständige Gemeinderatsmitglied führt zu einer effizienten Kontrollroutine. Dieses Vorgehen gibt sowohl der Gemeindeexekutive als auch der Finanzverwalterin oder dem Finanzverwalter Sicherheit, was die korrekte Arbeitsweise und die Ordnungsmässigkeit der Buchführungsvorgänge betrifft. Wenn sie konsequent vorgenommen werden, gewährleisten regelmässige Kontrollen Transparenz bei der Buchführungsarbeit und geben allfälligen Zweifeln oder Verdacht keinen Raum.

4.3. Buchhaltungskontrollen im Laufe des Jahres

In der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden wurde die Pflicht, die Bilanzwerte periodisch zu prüfen, die in die Zuständigkeit der Exekutive fiel, nicht übernommen. Es handelte sich um eine zusätzliche Kontrolle zu jener der Revisionsstelle, die mindestens einmal pro Jahr und wenn möglich unangekündigt erfolgen musste.

Mit der Schaffung des internen Kontrollsystems (siehe Punkt 5.1) werden Massnahmen eingeführt, die diese zusätzliche, jedoch häufig einmalige Kontrolle auf effizientere und proaktive Weise ersetzen. Es ist jedoch selbstverständlich nicht verboten, im Laufe des Rechnungsjahres eine oder mehrere unangekündigte Kontrollen durchzuführen. Für diese Kontrollen ist nach wie vor die Exekutive zuständig. Sie könnten jedoch auch mit einem zusätzlichen Mandat an die externe Revisionsstelle delegiert werden.

Wie vorgängig erwähnt, hat die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden die Überprüfungsvorgänge verstärkt, sowohl auf der Ebene der internen Aufsicht als auch bei den externen Kontrollen.

5. Verstärkung der Kontrolle durch die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden

Die Umsetzung der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden verstärkt die Kontrollen durch die Gemeindeexekutive.

5.1. Internes Kontrollsystem

Die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden erwähnt ausdrücklich, dass ein **internes Kontrollsystem (IKS)** eingeführt werden muss. Die Artikel 55 und 56 GFHG behandeln speziell das IKS. Nach Artikel 55 GFHG hat ein IKS den Zweck, das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder auf-

zudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Das IKS deckt also nicht nur finanzielle Aspekte ab, sondern umfasst auch regulatorische und organisatorische Massnahmen (Art. 56 Abs. 1 GFHG).

Um den Gemeinwesen dabei zu helfen, dieses Instrument einzurichten, bietet das Amt für Gemeinden eine Weisung sowie ein Beispiel für ein Risikoinventar an. In der Weisung wird im Detail ausgeführt, nach welchem Verfahren ein IKS eingerichtet werden kann, im Risikoinventar werden eine gewisse Anzahl potenzieller Risiken aufgelistet und mögliche Massnahmen und Kontrollen vorgeschlagen, um diese einzuschränken. Diese Unterlagen sind auf der Website des Amts für Gemeinden unter folgendem Link veröffentlicht, <https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/gemeinden/harmonisiertes-rechnungslegungsmodell-hrm2>, unter dem Titel **Weisungen über die Buchführung**, Dokument **Weisung 09** (Weisung und Anhang).

Das IKS ist ein wichtiges Kontrollinstrument, das der Verantwortung des Gemeinderates untersteht. Es ist wichtig, dass es an die Bedürfnisse der Gemeinde angepasst ist, entsprechend ihrer Grösse und ihres Finanzvolumens. Es wäre daher unangemessen, ein ausformuliertes und standardisiertes Instrument für alle Freiburger Gemeinden (und andere gemeinderechtlichen Körperschaften) vorzuschlagen. Das zur Verfügung gestellte Inventar ermöglicht es der Gemeindeexekutive zumindest, sich die richtigen Fragen zu stellen, wenn es darum geht, bestehende Risiken zu bestimmen. In dieser Hinsicht könnten die zur Erstellung des IKS der Gemeinde im Finanzbereich vorgeschriebenen Massnahmen bereits an die nicht ordnungsgemässen Vorgehensweisen anknüpfen, die vorstehend erwähnt wurden.

Mit der Umsetzung eines IKS sollen nicht die Fähigkeiten oder die Integrität der Finanzverwalterin oder des Finanzverwalters in Zweifel gezogen werden. Im Gegenteil, die Erstellung eines IKS, das an die Körperschaft angepasst ist, ermöglicht es, zwischen den verschiedenen vom Finanzhaushalt der Gemeinden betroffenen Akteuren auf Exekutiv- und Verwaltungsebene Vertrauen zu schaffen.

5.2. Externe Kontrollen der Revisionsstelle

Die **externe Kontrolle** wird von einer damit beauftragten Revisionsstelle sichergestellt. Der Auftrag der Revisionsstelle ist wie folgt beschrieben: «Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchhaltung und die Jahresrechnung gesetzeskonform sind» (Art. 61 Abs. 1 GFHG). Es kann also festgestellt werden, dass das Gesetz nicht nur die Rechnung, sondern auch die Buchhaltung als Gegenstand der Kontrolle nennt. Die Revisionsstelle muss einen Nachweis über das Vorhandensein eines IKS erbringen (Art. 62 Abs. 2 Bst. d GFHG). Der Revisionsbericht muss eine Stellungnahme zum Ergebnis der Revision

enthalten und eine Empfehlung, ob die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung genehmigt oder zurückgewiesen werden soll (Art. 62 Abs. 2 Bst. c und e GFHG).

Die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden erteilt der Revisionsstelle keine Kompetenz, aktiv nach allfälligen Veruntreuungsmethoden zu suchen. In diesem Sinne geht die Revisionsstelle nicht von einem Betrugsverdacht aus, wenn sie ihre Arbeit aufnimmt. Wenn sie jedoch Verstösse gegen das Gesetz feststellt, so muss sie dies dem Gemeinderat melden. Wenn sie schwere Verstösse gegen das Gesetz feststellt oder der Gemeinderat aufgrund der ursprünglichen Meldung keine angemessenen Massnahmen ergreift, so informiert die Revisionsstelle unverzüglich das Amt für Gemeinden (Art. 63 GFHG).

6. Rückwirkende Kontrollen der Gemeinderechnungen

Das Postulat bezieht sich im Wesentlichen auf einen, sicherlich bedeutenden, aber isolierten Fall von Veruntreuung. Der Staatsrat ist der Meinung, dass dieser Fall keine rückwirkende Kontrolle der Rechnungen sämtlicher Gemeinden rechtfertigt. Er hat nicht die Absicht, sich abgesehen von der in der Gesetzgebung vorgesehenen Aufsicht in die Haushaltsführung der Gemeinden einzumischen, indem er auf administrativer wie finanzieller Ebene schwerwiegende Massnahmen vorschreibt, im Wissen darum, dass bei einer zusätzlichen Kontrolle in keiner Weise gewährleistet ist, dass diese aussagekräftiger ist als die in der Vergangenheit durchgeführten Kontrollen. Gestützt auf die Gemeindeautonomie ist es Sache der Gemeinden, selbst zusätzliche Kontrollen vorzunehmen, wenn sie Zweifel hegen sollten.

Der Staatsrat ist zudem der Ansicht, dass die neuen gesetzlichen Grundlagen und die neu geschaffenen, in diesem Bericht erwähnten Instrumente genügend Garantien bieten, um das Risiko von potenziellen Unregelmässigkeiten auf ein Minimum zu reduzieren. Sie gewährleisten, dass die Haushaltsführung und die Finanzkontrolle in Zukunft noch sicherer sind als vorher. Er erinnert ausserdem daran, dass der Gemeinderat zuständig ist für die Überwachung der Tätigkeit des Gemeindepersonals und dass diese Nähe bei der täglichen Arbeit die beste Garantie dafür ist, dass Fehler entdeckt werden, ob sie nun absichtlich gemacht wurden oder nicht. Zudem erinnert er daran, dass der Grundsatz der Gemeindeautonomie per Definition besagt, dass der Kanton seine Eingriffe in die Gemeindeverwaltung so weit wie möglich einschränken sollte. Leider stellt auch eine Vervielfachung der Kontrollen trotz des Engagements der Behörden nicht sicher, dass böswilliges Vorgehen, das naturgemäss im Geheimen erfolgt, nicht mehr vorkommen kann.