

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2020-DEE-11	Décret <i>Dekret</i>	Octroi d'un crédit d'engagement en vue des investissements sur les bâtiments 1710, 1715, 1720, 1741 et 1742 du site industriel AgriCo, à Saint-Aubin <i>Verpflichtungskredit für die Investitionen in die Gebäude 1710, 1715, 1720, 1741 und 1742 auf dem Industriegelände AgriCo in Saint-Aubin</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	André Schoenenweid Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2017-DEE-78	Rapport <i>Bericht</i>	Stratégie globale et coordonnée du développement économique, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton de Fribourg (Rapport sur Postulat 2016-GC-12) <i>Globale und koordinierte Wirtschaftsstrategie, insbesondere in Bezug auf die Niederlassung von Unternehmen im Kanton Freiburg (Bericht zum Postulat 2016-GC-12)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2020-GC-119	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Commission interparlementaire de contrôle de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (CIP HES-SO) (2019) <i>Interparlamentarische Aufsichtskommission der Fachhochschule Westschweiz (IPK FH- WS) (2019)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Solange Berset Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2016-DIAF-31	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur les agglomérations <i>Änderung des Agglomerationsgesetzes</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Laurent Dietrich Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
6.	2020-GC-13	Motion <i>Motion</i>	Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale <i>Wiederherstellung der politischen Rechte für Personen unter umfassender Beistandschaft</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Xavier Ganiot Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2020-CE-43	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2019) <i>Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (2019)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Ursula Krattinger-Jutzet Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2019-CE-234	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Médiation cantonale administrative (MED). Rapport annuel 2019 <i>Kantonale Ombudsstelle (Omb). Jahresbericht 2019</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Ursula Krattinger-Jutzet Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Message 2020-DEE-11

24 juin 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue des investissements sur les bâtiments 1710, 1715, 1720, 1741 et 1742 du site industriel AgriCo, à Saint-Aubin

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue des investissements sur les bâtiments 1710, 1720, 1741, 1742 (assainissement) et 1715 (transformation) du site industriel AgriCo, à Saint-Aubin.

1. Introduction

1.1. Stratégie agroalimentaire

Le secteur agroalimentaire représente l'un des deux piliers principaux de l'économie fribourgeoise. Afin de devenir un acteur clef de la filière agroalimentaire, le Conseil d'Etat a mis en place fin janvier 2019 une structure et des outils nécessaires à l'élaboration d'une «stratégie de développement économique dans le secteur agroalimentaire».

Actuellement, l'Etat de Fribourg possède deux sites principaux actifs dans le secteur:

- > le site de Grangeneuve, à Posieux, qui héberge l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG) et projette de se développer et devenir le Campus Grangeneuve/Posieux, soit un centre de compétences dans les domaines de la formation et du conseil (IAG) et de la recherche & développement (Agroscope);
- > Le site «AgriCo» à Saint-Aubin, qui accueille les entreprises lauréates du concours Agri&Co Challenge, dont est chargé le cluster «Food & Nutrition» (CFN), ainsi et surtout que d'autres entreprises actives dans le domaine agroalimentaire et de la biomasse. Ce site est appelé à devenir le «Swiss Campus for Agri & Food Innovation».

En finalité, les activités envisagées sur le site de Saint-Aubin (orientées production végétale) devraient être complémentaires avec celles du Campus Grangeneuve/Posieux (plus orientées sur la production animale avec le développement d'un centre de compétences international du lait cru).

1.2. Site AgriCo: achat et Plan d'affectation cantonal (PAC)

Dans le cadre de la politique foncière active menée par le Conseil d'Etat, le site de Saint-Aubin a été racheté au groupe Elanco le 23 décembre 2016 (Message 2017-DAEC-6), avec transfert de propriété au 1^{er} juin 2017. Le montant de 23 millions de francs décidé par le Grand Conseil comprenait:

- > 20 millions de francs pour l'achat des actifs, à savoir, 8 millions de francs pour des terrains sis à Marly et 14 millions de francs pour les terrains de Saint-Aubin (dont 4 millions de francs pour le million de m² en zone agricole) avec déduction d'un rabais de 4.8 millions de francs;
- > 3 millions de francs à titre de budget d'exploitation pour la gestion du site durant les années 2017 à 2019.

Les bâtiments de Saint-Aubin dont la valeur était difficilement estimable ont été évalués à 0 franc.

Le plan du site se présente comme suit:

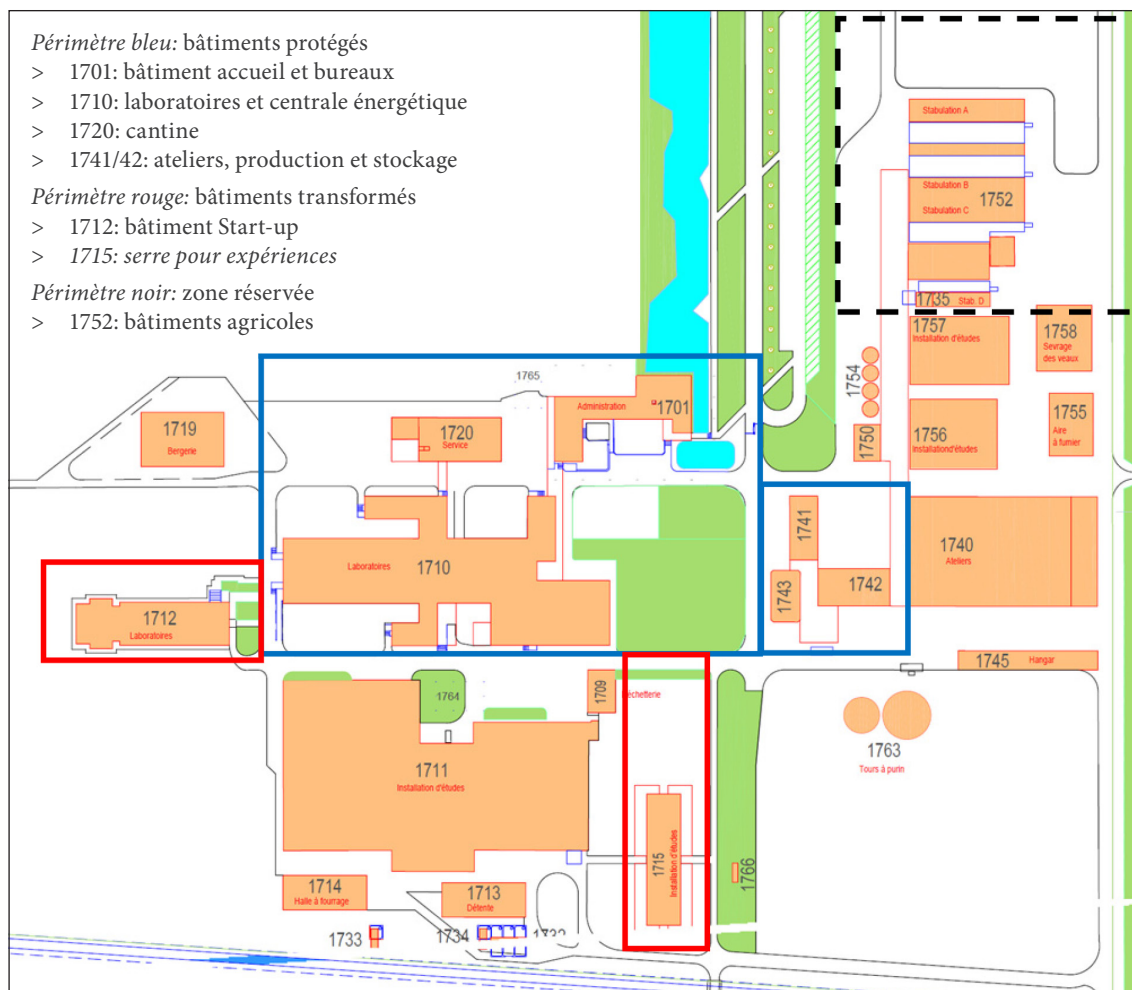


Le site est composé d'environ 100 hectares en zone agricole et 27 hectares en zone industrielle. Il présente donc une configuration unique en Suisse. Cet atout, combiné avec une situation géographique à proximité de l'autoroute et à la porte de la Suisse alémanique, le rend très attractif pour des entreprises du domaine agroalimentaire actives sur l'ensemble de la chaîne alimentaire («de la ferme à la fourchette»).

A terme, le site «AgriCo» a pour objectif de combiner l'agriculture, la nutrition et la biomasse. Une concentration d'entreprises d'un domaine défini sur un seul et même site présente ainsi un grand potentiel de synergie sur plusieurs niveaux: les déchets d'une entreprise peuvent constituer la matière première d'une autre; les essais menés par les start-ups ouvrent de nouvelles portes pour des entreprises de productions; des prestations d'entreprises spécialisées (laboratoires, analyses etc.) sont disponibles à proximité; etc.

Le site peut offrir des surfaces comprises entre 3000 et 80 000 m² permettant d'accueillir des entreprises de différentes tailles. Il pourra également proposer des services adaptés aux besoins des entreprises, notamment des surfaces communes (salles de conférences, espaces de travail communs, gastronomie, unités d'hébergement, crèche, etc.). A futur, on peut également imaginer la mise à disposition de surfaces de vente de produits cultivés, fabriqués et conditionnés sur site. Dans un tel cadre, les entreprises pourront concentrer leurs moyens dans les investissements sur leurs bâtiments de production, sans supporter les coûts des surfaces de service. De plus, les équipements communs pourront faciliter les échanges et ainsi promouvoir l'innovation.

Un concept énergétique constituera la base pour assurer le développement et le ravitaillement du site avec les énergies renouvelables. Pour accompagner la croissance du nombre de places de travail sur le site, un concept d'accès par transports publics devra aussi être développé. La combinaison et le développement parallèle de tous ces éléments vont permettre la mutation du site «AgriCo» en un «Swiss Campus for Agri & Food Innovation».



Les bâtiments protégés seront totalement assainis, 50 ans après leur première mise service, selon les normes énergétiques actuelles. Les bâtiments 1701 (réception) et 1720 (cantine) hébergeront les surfaces communes, disponibles à la location pour une utilisation par toutes les entreprises sur site. Les salles de conférence et les espaces de travail communs seront ainsi disponibles, à la demande et selon les besoins. L'exploitation de la cantine sera organisée par le gestionnaire du site. Quant au solde des surfaces disponibles dans les bâtiments protégés, il pourra également être offert à la location à d'autres entreprises.

Un plan d'affectation cantonal (PAC) est en cours de préparation. Sa mise à l'enquête aura lieu courant 2020. Ce PAC est un préalable indispensable au développement du site: il règle notamment l'affectation des activités, la densification, les questions liées à la mobilité, aux eaux usées, à la protection des biens culturels et à la revitalisation de la Petite-Glâne; il permet la réalisation à futur de nouveaux bâtiments sur le site.

2. Valorisation des actifs fonciers et immobiliers

2.1. Contexte

Les actifs sur site sont de deux natures: foncière et immobilière. En termes de valorisation foncière, la zone d'activités peut être divisée en trois catégories, soit la zone centrale, la zone de développement et la zone réservée. A cela s'ajoute, en termes de **valorisation immobilière**, le bâti composé de bâtiments (dont les 1710, 1701, 1720, 1741 et 1742 sont protégés), regroupant la centrale énergétique, ainsi que des bureaux et des laboratoires, des bâtiments de stockage et des bâtiments dévolus à l'exploitation agricole, notamment l'élevage de bovins et d'ovins en stabulation libre.

2.2. Zone centrale

Il s'agit d'une zone dédiée à la recherche, composée de bâtiments historiques protégés. Elle est l'objet de la 1^{re} étape de développement avec les projets d'assainissement ou d'aménagement de certains bâtiments (n° 1701, 1710, 1720, 1741 et 1742), en étroite collaboration avec le Service des biens culturels (SBC) et en conformité avec le PAC en cours d'élaboration.

C'est sur cette zone que les premières entreprises ont été hébergées (bâtiment 1712; env. 500 m²), soit:

Entreprise	Employé(es)	Utilisation	Provenance	Arrivée
Edapro	3 pers.	Bureaux, labos & farming (5000 m ²)	Agri&Co Challenge	01.04.19
Amarella	3 à 4 pers.	Bureaux et production	locataire	01.04.19
TIMAC	3 à max. 10 pers.	Bureaux & farming (40 000 m ²)	locataire	01.04.19
eMotion Pictures	2 pers.	Bureaux	locataire	01.06.19
Alver	6 pers.	Bureaux & labos	Agri&Co Challenge	01.06.19
Vertical Master	–	Surfaces extérieures	locataire	01.06.19
Cluster Food & Nutrition	2 pers.	Bureau	locataire	01.10.19
Bee Vectoring	1 pers.	Bureaux, labos & farming (800 m ²)	Agri&Co Challenge	01.12.19
Musy Horlogerie	3 pers.	Bureaux & production	locataire	01.12.19
Amarella	3 à 4 pers.	Bureaux & production	locataire	01.04.20
iDus/ThinkMilk	4 à 8 pers.	Bureaux & labos	Agri&Co Challenge	A dét.

Avec l'assainissement des autres bâtiments protégés, une surface utile d'environ 4500 m² peut être mise à la disposition des locataires. Souhaitant relocaliser des places de travail de Courtepin à St. Aubin, la société SQTS Swiss quality testing services a d'ailleurs conclu un précontrat de location pour une surface d'environ 1400 m², dans le bâtiment 1710, dont la transformation fait l'objet du présent décret. Cette entreprise, intégrée dans le groupe Migros, offrira ses prestations d'analyses en laboratoires également aux autres entreprises et start-ups sur site.

2.3. Zone de développement

Il s'agit d'une zone dédiée à l'implantation de projets de bureaux, de laboratoires, ainsi que de projet industriels dans le domaine de l'agriculture, de l'agroalimentaire et la biomasse. Elle intègre des terrains et des bâtiments construits, destinés à être démolis au moment où des nouvelles constructions se réaliseront. Cette deuxième étape du développement du site nécessite l'approbation du PAC. Des discussions avec des entreprises intéressées sont en cours, en vue de leur implantation.

2.4. Zone réservée

Environ 5% de la zone d'activité actuellement construite sont des bâtiments affectés à l'exploitation agricole soumis au droit foncier rural (décision de l'Autorité foncière cantonale). Une procédure de désassujettissement liée à la construction d'un bâtiment d'exploitation en zone agricole est à l'étude.

3. Développement du site en quatre étapes

Le développement du site AgriCo à Saint-Aubin a été planifié en quatre étapes comprises entre les années 2017 et 2034:

La première étape, prévue de l'année 2017 à 2021, qui fait l'objet du présent décret et qui complète le montant de 3.95 millions de francs déjà accordé par le Conseil d'Etat, a compris l'achat du site (2017), ainsi que la rénovation du bâtiment 1712, qui abrite les start-ups lauréates du concours Agri&Co Challenge. Est également comprise dans cette étape la rénovation du bâtiment 1701 (montant de 3.95 millions de francs cité ci-dessus), servant de réception pour le site, et celle du bâtiment 1710, qui hébergera notamment la société SQTS, comme locataire principale. Il est également prévu de transformer le bâtiment 1715 en une serre, le bâtiment 1720 en une cantine, ainsi les bâtiments 1741 et 1742 en ateliers et locaux de petite production. Les coûts des travaux compris dans la première étape se montent à un total de 26 010 000 francs (dont 2 250 000 fr. de réserve). Ces coûts ont été établis selon le devis et les adjudications arrêtés pour l'assainissement du bâtiment 1701, en cours de réalisation. Sur cette base, des montants de référence peuvent être chiffrés pour chaque élément de construction, afin d'estimer les coûts d'assainissement propres à ce type de bâtiment, en tenant compte son utilisation et de ses besoins effectifs en assainissement.

A ce stade et sur la base des adjudications faites pour les travaux d'assainissement en cours sur le bâtiment 1701, les devis estimatifs pour les autres bâtiments protégés du même type de construction ont été ventilés selon les éléments de construction. Ces devis se présentent comme suit:

Descriptif bâtiment 1710 Bureaux et laboratoires	Coûts	Remarques
Préparation des travaux	880 000	Désamiantage et démolitions (Fr. 240.-/m²)
Assainissement du toit	5 800 000	Dépenses supplémentaires dues à la forme du toit de ce type de bâtiment (Fr. 1580.-/m²)
Assainissement des façades	2 800 000	Remplacement et isolement des façades (Fr. 765.-/m²)
Installations électriques	900 000	Excl. centrale énergétique (Fr. 295.-/m²)
Ventilation contrôlée	520 000	Ventilation contrôlée dans les bureaux (Fr. 170.-/m²)
Installations de chauffage + sanitaires	920 000	Excl. centrale énergétique (Fr. 300.-/m²)
Aménagements et équipements intérieurs	–	A la charge des locataires
Honoraires	1 700 000	Env. 14% des coûts
Réserve	1 350 000	Env. 10% des coûts
Total	14 870 000	Env. Fr. 4000.-/m²

Descriptif bâtiment 1720 Cantine	Coûts	Remarques
Préparation des travaux	120 000	Désamiantage et démolitions (Fr. 240.-/m²)
Assainissement du toit	850 000	Dépenses supplémentaires dues à la forme du toit de ce type de bâtiment (Fr. 1580.-/m²)
Assainissement des façades	450 000	Remplacement et isolement des façades (Fr. 765.-/m²)
Installations électriques	150 000	
Ventilation contrôlée	90 000	Ventilation contrôlée dans les locaux (Fr. 170.-/m²)
Installations de chauffage + sanitaires	160 000	
Aménagements intérieurs	340 000	
Équipements	250 000	Cuisine professionnelle
Honoraires	290 000	Env. 14% des coûts
Réserve	240 000	Env. 10% des coûts
Total	2 940 000	Env. Fr. 5650.-/m²

Descriptif bâtiments 1741/42 Atelier & production	Coûts	Remarques
Préparation des travaux	150 000	Désamiantage et démolitions (Fr. 240.-/m²)
Assainissement du toit	990 000	Dépenses supplémentaires dues à la forme du toit de ce type de bâtiment (Fr. 1580.-/m²)
Assainissement des façades	520 000	Remplacement et isolement des façades (Fr. 765.-/m²)
Installations électriques	190 000	
Ventilation contrôlée	140 000	Ventilation contrôlée dans les locaux (Fr. 170.-/m²)
Installations de chauffage + sanitaires	200 000	
Aménagements intérieurs	430 000	
Honoraires	340 000	Env. 14% des coûts
Réserve	260 000	Env. 10% des coûts
Total	3 220 000	Env. Fr. 5520.-/m²

Pour la première étape, qui comprend l'assainissement des cinq bâtiments protégés sur le site, la mise en service du bâtiment réservé aux start-ups et l'installation d'une serre, les coûts d'investissement sont estimés comme suit:

Bâtiment	Utilisation	Descriptif	Coûts estimatifs
1701	réception (en réalisation)	coûts d'assainissement	3 650 000
		réserves	300 000
		Total	3 950 000
1710	bureau & laboratoires	coûts d'assainissement	13 520 000
		réserves	1 350 000
		Total	14 870 000
1712	Start-Up-Hub (déjà réalisé)	coûts de remise en état	300 000
		réserves	–
		Total	300 000
1715	Serre	coûts de transformation	670 000
		réserves	60 000
		Total	730 000
1720	Cantine	coûts d'assainissement	2 700 000
		réserves	240 000
		Total	2 940 000
1741/42	Atelier & production	coûts d'assainissement	2 960 000
		réserves	260 000
		Total	3 220 000
Total	1^{er} étape	coûts d'investissement	23 800 000
		réserves (env. 10%)	2 210 000
		Total	26 010 000

Dès lors qu'il devait accueillir les start-ups du concours Agri&Co Challenge et pour garantir certaines infrastructures de base à ces dernières (réception, salles de conférence, etc.), le Conseil d'Etat, en séance du 12 février 2019, a approuvé un premier crédit d'investissement de 1 709 414 francs pour la rénovation partielle du bâtiment 1701, complété par décision du 8 octobre 2019, octroyant un crédit complémentaire de 2 317 268 francs, pour un montant total devisé à 3 950 000 francs, afin de réaliser l'assainissement complet du bâtiment (façades, énergie et technique). Les travaux sont en cours et le bâtiment sera inauguré au mois de septembre 2020. Quant aux travaux entrepris sur le bâtiment 1712 (300 000 fr.), ils ont été financés par le budget d'exploitation et sont à ce jour terminés. Ces montants pouvant être déduits du budget prévu pour la première étape, le besoin en financement pour terminer cette dernière s'élève donc à **21 760 000 francs**.

Les étapes subséquentes du projet (2022 à 2034) seront du ressort de l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF), institué par l'article 7 de la loi du 18 octobre 2019 sur la politique foncière active (LPFA; RSF 900.2). En effet, selon l'article 48 alinéa 1 de la loi (dispositions transitoires), l'établissement se verra transférer par l'Etat les immeubles acquis à des fins de politique foncière active d'ici à l'année 2022, soit après l'échéance de la réalisation de la première étape. Ce transfert, ainsi que les conditions qui lui seront appliquées, fera l'objet d'un nouveau décret proposé au Grand Conseil. Ces étapes comprendront également l'analyse de l'installation d'une serre et d'un hangar pour le fermier actif sur le site notamment.

En tenant compte des prochaines étapes du développement du site, un plan financier prévisionnel se présente à ce jour comme suit (plan financier détaillé, en annexe):

Etape	1 ^{er} étape 2017–2021	2 ^e étape 2022–2025	3 ^e étape 2026–2030	4 ^e étape 2031–2034	Total
Achat de terrain	14 000 000	-	-	-	14 000 000
Coûts d'investissement	23 800 000	11 480 000	15 730 000	21 540 000	72 550 000
Réserves	2 210 000	1 120 000	1 520 000	2 100 000	6 950 000
Développement du site	1 250 000	-	-	-	1 250 000
Investissements	41 260 000	12 600 000	17 250 000	23 640 000	94 750 000
Places de travail (estim.)	50	+700	+300	+450	1 500
	Fin 1^{er} étape (2021)	Fin 2^e étape (2025)	Fin 3^e étape (2030)	Fin 4^e étape (2034)	
Chiffre d'affaire par an	496 000	1 190 000	2 748 000	4 306 000	
Coût de personnel par an	-837 000	-837 000	-837 000	-837 000	
Charges d'exploitation par an	-848 000	-1 140 000	-1 351 000	-1 714 000	
Amortissements par an	-182 000	-781 000	-1 034 000	-1 455 000	
Résultat net	-1 371 000/a	-1 568 000/a	-474 000/a	300 000/a	

Les coûts d'investissement des étapes à partir de 2022 comprennent la réalisation des infrastructures du site: dans un premier temps, les places de parcs, les aménagements extérieurs (2^e étape) et les routes d'accès, puis la construction d'un parking silo en 2 phases (3^e et 4^e étapes). Les coûts pour le développement du site sont des coûts uniques et comprennent les honoraires pour la préparation du développement (stratégie, planification, PAC, etc.). Ces coûts ont couvert par le budget d'exploitation.

Pour l'estimation du chiffre d'affaire, les revenus suivants ont été pris comme base: la location de surfaces brutes dans les bâtiments rénovés, soit 120 francs par m²; respectivement les surfaces aménagées et meublées («plug&work»), soit 250 francs par m²; les terrains constructibles dont le prix oscille entre 10 et 15 francs par m² pour un droit de superficie).

Le financement sera assuré par un prélèvement sur le fonds politique foncière active constitué en 2017 par le Grand Conseil (art. 42a^{ter} de la loi sur les finances de l'Etat; RSF 610.1). Ce montant sera valorisé dans le cadre du transfert de la propriété et de la gestion des sites industriels à l'ECPP, sous une forme qui reste à définir (par ex. prêt).

En conclusion, nous vous invitons à adopter le présent projet de décret.

Annexe

—
Plan financier

4. Commentaire du décret

S'agissant du référendum financier, le crédit d'engagement retenu n'atteint pas la limite prévue par l'article 45 de la Constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (RSF 10.1). Il ne doit par conséquent pas être soumis au référendum financier obligatoire. Considérant la limite fixée par l'article 46, il est par contre soumis au référendum financier facultatif.

Enfin, compte tenu du montant de la dépense, soit 21 760 000 francs, le projet de décret devra, conformément à l'article 141 alinéa 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), être adopté à la majorité qualifiée des membres du Grand Conseil.



Botschaft 2020-DEE-11

24. Juni 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentswurf über einen Verpflichtungskredit für Investitionen in die Gebäude 1710, 1715, 1720, 1741 und 1742 auf dem Industriegelände AgriCo in Saint-Aubin

Wir unterbreiten Ihnen eine Botschaft zum Dekretsentswurf über einen Verpflichtungskredit für die Investitionen in die Gebäude 1710, 1720, 1741, 1742 und 1715 auf dem Industriegelände AgriCo in Saint-Aubin.

1. Einleitung

1.1. Strategie im Lebensmittelbereich

Der Lebensmittelbereich ist einer der beiden wichtigsten Pfeiler der Freiburger Wirtschaft. Damit der Kanton ein wichtiger Akteur im Lebensmittelbereich wird, hat der Staatsrat Ende Januar 2019 die Struktur und die Instrumente aufgestellt, die für die Ausarbeitung einer «wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie im Lebensmittelbereich» nötig sind.

Zurzeit besitzt der Staat Freiburg zwei Hauptstandorte, die auf diesem Gebiet tätig sind:

- > den Standort Grangeneuve in Posieux mit dem Landwirtschaftlichen Institut Grangeneuve (LIG), der sich weiterentwickeln und künftig den Campus Grangeneuve/Posieux bilden wird, ein Kompetenzzentrum im Bereich der Ausbildung und Beratung (LIG) sowie der Forschung & Entwicklung (Agroscope);
- > den Standort «AgriCo» in Saint-Aubin mit den Gewinnern der Agri&Co Challenge, für die der Cluster «Food & Nutrition» (CFN) zuständig ist, sowie mit weiteren Unternehmen, die in den Bereichen Lebensmittel und Biomasse tätig sind. Es handelt sich dabei um den künftigen «Swiss Campus for Agri & Food Innovation».

Letztlich sollten die am Standort Saint-Aubin vorgesehenen Aktivitäten, die auf Pflanzenbau ausgerichtet sind, diejenige des Campus Grangeneuve/Posieux ergänzen, die eher auf Tierhaltung und die Entwicklung eines internationalen Kompetenzzentrums für Rohmilch ausgerichtet sind.

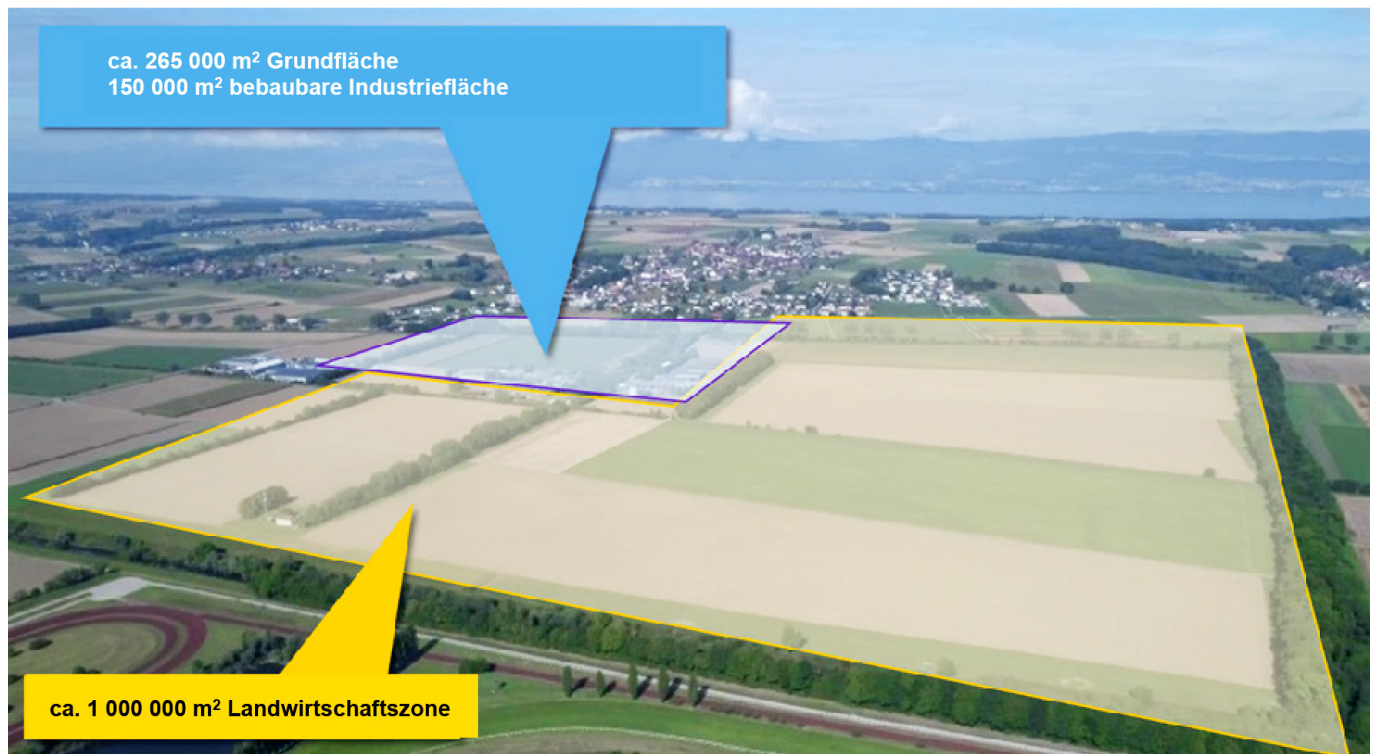
1.2. Standort AgriCo: Kauf und kantonaler Nutzungsplan (KNP)

Im Rahmen der aktiven Bodenpolitik des Staatsrats wurde der Standort Saint-Aubin am 23. Dezember 2016 der Elanco-Gruppe abgekauft (Botschaft 2017-DAEC-6). Das Eigentum am Gelände wurde am 1. Juni 2017 dem Staat übertragen. Der vom Grossen Rat beschlossene Betrag vom 23 Millionen Franken beinhaltete:

- > 20 Millionen Franken für den Erwerb der Liegenschaften, das heisst 8 Millionen Franken für den Standort in Marly und 14 Millionen Franken (davon 4 Millionen Franken für die Landwirtschaftsfläche von einer Million m²) für den Standort in Saint-Aubin, unter Abzug eines Rabatts von 4,8 Millionen Franken;
- > 3 Millionen Franken als Betriebsbudget für die Verwaltung des Geländes in den Jahren 2017 bis 2019.

Der Wert der Gebäude in Saint-Aubin, der schwer abzuschätzen war, wurde mit 0 Franken bewertet.

Standortplan



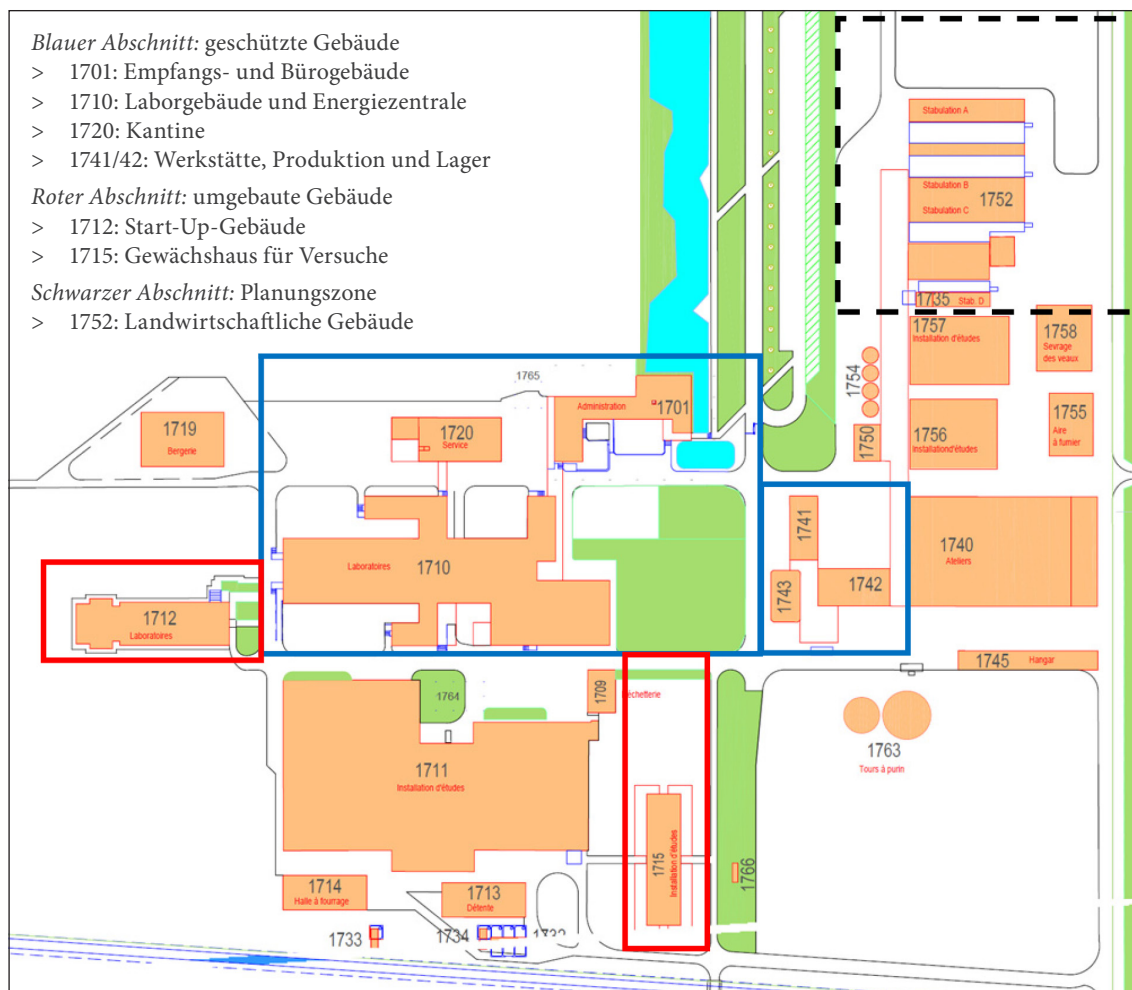
Der Standort besteht aus einer Fläche von etwa 100 Hektaren in der Landwirtschaftszone und 27 Hektaren in der Industriezone. Dies ist landesweit der einzige Ort mit einer derartigen Konfiguration. Dieser Trumpf sowie die Lage in der Nähe der Autobahn und vor den Toren der Deutschschweiz macht den Standort sehr attraktiv für Unternehmen auf der gesamten Wertschöpfungskette im Lebensmittelbereich («vom Feld auf den Teller»).

Das langfristige Ziel des Standorts «AgriCo» ist es, Landwirtschaft, Ernährung und Biomasse zu kombinieren. Der Zusammenzug von Unternehmen eines bestimmten Gebiets an einem Standort bietet ein grosses Potenzial für Synergien auf verschiedenen Ebenen: Die Abfälle eines Unternehmens können die Rohstoffe eines anderen sein; die Versuche der Start-ups eröffnen neue Möglichkeiten für die Produktionsbetriebe; die Dienstleistungen von spezialisierten Unternehmen (Labors, Analysen usw.) sind in der Nähe verfügbar usw.

Der Standort bietet Flächen von 3 000 bis 80 000 m² für Unternehmen unterschiedlicher Grösse. Er kann auch Dienstleistungen anbieten, die auf die Bedürfnisse der Unternehmen eingehen, insbesondere Gemeinschaftsflächen (Konferenzräume, gemeinsame Arbeitsräume, Kantine, Unterkünfte, Kindertagesstätte usw.). Für die Zukunft ist auch denkbar, Verkaufsflächen für die produzierten, verarbeiteten und abgepackten Produkte vor Ort zur Verfügung zu stellen. In einem derartigen Rahmen können die Unternehmen ihre Mittel auf die Investitionen in die Produktionsgebäude konzentrieren, ohne die Kosten für die Serviceflächen tragen zu müssen.

Ausserdem bieten die gemeinschaftlichen Anlagen die Gelegenheit zum Austausch und fördern so die Innovation.

Ein Energiekonzept legt die Basis für die Entwicklung des Standorts und seine Versorgung mit erneuerbaren Energien. Um mit der Zunahme der Arbeitsplätze am Standort Schritt zu halten, muss ein Konzept für die Zufahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln ausgearbeitet werden. Die Verbindung all dieser Elemente und ihre parallele Entwicklung werden es ermöglichen, aus dem Standort «AgriCo» einen «Swiss Campus for Agri & Food Innovation» zu machen.



Die geschützten Gebäude werden komplett saniert und 50 Jahre nach ihrer ersten Inbetriebnahme an die aktuellen Energiestandards angepasst. Die Gebäude 1701 (Empfang) und 1720 (Kantine) werden gemeinsam genutzte Flächen beherbergen, die von allen Unternehmen des Standorts zur Nutzung gemietet werden können. Die Konferenzräume und gemeinsamen Arbeitsräume stehen so bei Bedarf auf Anfrage zur Verfügung. Der Betrieb der Kantine wird vom Verwalter des Standorts organisiert. Die restlichen verfügbaren Flächen in den geschützten Gebäuden können auch anderen Unternehmen zur Miete angeboten werden.

Ein kantonaler Nutzungsplan (KNP) wird zurzeit ausgearbeitet und 2020 öffentlich aufgelegt. Der KNP ist für die Entwicklung des Standorts unerlässlich: Er regelt insbesondere den Zweck der Tätigkeiten, den Verdichtungsgrad und die Fragen in Verbindung mit der Mobilität, dem Abwasser, dem Kulturgüterschutz und der Revitalisierung der Petite-Clancy. Er ermöglicht zudem den künftigen Bau neuer Gebäude am Standort.

2. Nutzung der Liegenschaften

2.1. Hintergrund

Die Liegenschaften bestehen aus Boden und Gebäuden. In Bezug auf die Bodennutzung kann die Arbeitszone in drei Kategorien eingeteilt werden: die zentrale Zone, die Entwicklungszone und die Planungszone. In Bezug auf die **Gebäude-nutzung** (von denen die Gebäude Nr. 1710, 1701, 1720, 1741 und 1742 geschützt sind) besteht der Gebäudekomplex aus der Energiezentrale, Büros und Labors, Lagerhallen und landwirtschaftlichen Gebäuden, namentlich aus Freilaufställen für Kühe und Schafe.

2.2. Zentrale Zone

Es handelt sich um eine für die Forschung bestimmte Zone, die aus geschützten historischen Gebäuden besteht. Sie ist Gegenstand der ersten Entwicklungsphase mit Sanierungs- oder Ausbauprojekten für bestimmte Gebäude (Nr. 1701, 1710, 1720, 1741 und 1742), die in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Kulturgüter (KGA) und in Übereinstimmung mit dem in Arbeit befindlichen KNP erfolgen.

In dieser Zone wurden die ersten Unternehmen untergebracht (Gebäude 1712; ca. 500 m²), nämlich

Unternehmen	Angestellte	Verwendung	Herkunft	Ankunft
Edapro	3 Pers.	Büros, Labors & Farming (5000 m ²)	Agri&Co Challenge	01.04.19
Amarella	3 bis 4 Pers.	Büros und Produktion	Mieter	01.04.19
TIMAC	3 bis max. 10 Pers.	Büros & Farming (40 000 m ²)	Mieter	01.04.19
eMotion Pictures	2 Pers.	Büros	Mieter	01.06.19
Alver	6 Pers.	Büros & Labors	Agri&Co Challenge	01.06.19
Vertical Master	–	Aussenflächen	Mieter	01.06.19
Cluster Food&Nutrition	2 Pers.	Büro	Mieter	01.10.19
Bee Vectoring	1 Pers.	Büros, Labors & Farming (800 m ²)	Agri&Co Challenge	01.12.19
Musy Horlogerie	3 Pers.	Büros & Produktion	Mieter	01.12.19
Amarella	3 bis 4 Pers.	Büros & Produktion	Mieter	01.04.20
iDus/ThinkMilk	4 bis 8 Pers.	Büros & Labors	Agri&Co Challenge	offen

Mit der Sanierung der anderen geschützten Gebäude kann eine Nutzfläche von etwa 4500 m² zur Vermietung bereitgestellt werden. Die Firma SQT Swiss Quality Testing Services, die Arbeitsplätze von Courtepin nach St. Aubin verlegen möchte, hat übrigens einen Vorvertrag über die Miete einer Fläche von etwa 1400 m² im Gebäude 1710 abgeschlossen, dessen Umbau Gegenstand des vorliegenden Dekrets ist. Diese Firma, die zur Migros-Gruppe gehört, wird auch den anderen Unternehmen und Start-ups des Standorts Dienstleistungen im Bereich der Laboranalyse anbieten.

2.3. Entwicklungszone

Hierbei handelt es sich um eine Zone, die für die Ansiedlung von Büro- und Laborprojekten im Landwirtschafts-, Lebensmittel- und Biomassebereich bestimmt ist. Die Zone beinhaltet bebaute Gelände und Gebäude, die zum Abbruch bestimmt sind, sobald neue Gebäude gebaut werden. Für diese zweite Entwicklungsphase des Standorts, muss zuerst der KNP genehmigt werden. Zurzeit laufen Gespräche mit Unternehmen, die an einer Ansiedlung interessiert sind.

2.4. Planungszone

Etwa 5% der zurzeit bebauten Arbeitszone besteht aus Gebäuden für den Landwirtschaftsbetrieb, die dem bauerlichen Bodenrecht unterstellt sind (Entscheid der kantonalen Behörde für Grundstückverkehr). Ein Verfahren für die Nicht-Unterstellung in Verbindung mit dem Bau eines Betriebsgebäudes in der Landwirtschaftszone wird geprüft.

3. Standortentwicklung in vier Etappen

Die Entwicklung des Standorts von AgriCo in Saint-Aubin ist in vier Etappen geplant, die sich über die Jahre 2017 bis 2034 erstrecken:

Die erste Etappe von 2017 bis 2021, Gegenstand des vorliegenden Dekrets, das den bereits vom Staatsrat gewährten Betrag von 3,95 Millionen Franken ergänzt, umfasste den Kauf des Geländes (2017) und die Sanierung des Gebäudes 1712, in dem die Start-ups untergekommen sind, die die Agri&Co Challenge gewonnen haben. Diese Etappe umfasste zudem die Sanierung des Gebäudes 1701 (mit den erwähnten 3,95 Millionen Franken), das als Empfangsgebäude für das Gelände dient, sowie die Sanierung des Gebäudes 1710, in dem namentlich die Firma SQT als Hauptmieter unterkommen wird. Weiter ist vorgesehen, das Gebäude 1715 in ein Gewächshaus umzubauen und das Gebäude 1720 in eine Kantine. Die Gebäude 1741 und 1742 ihrerseits sind für Werkstätten und kleinere Produktionseinheiten bestimmt. Die Kosten für die Arbeiten im Rahmen der ersten Etappe belaufen sich auf insgesamt 26 010 000 Franken (davon 2 250 000 Franken als Reserve). Die Kosten wurden gestützt auf die Kostenvoranschläge und die Zuschläge für die zurzeit laufende Sanierung des Gebäudes 1701 berechnet. Auf dieser Grundlage können die Referenzbeträge für jedes Bauteil bestimmt und die Sanierungskosten für jeden Gebäudetyp geschätzt werden, wobei die Gebäudenutzung und der effektive Sanierungsbedarf berücksichtigt werden.

Gestützt auf die Zuschläge für die laufenden Sanierungsarbeiten am Gebäude 1701 wurden die Kosten für die verschiedenen Bauteile der anderen geschützten Gebäude vom gleichen Bautyp geschätzt. Die Kostenvoranschläge lauten wie folgt:

Beschrieb Gebäude 1710 Büros und Labors	Kosten	Bemerkungen
Vorbereitung der Arbeiten	880 000	Asbestsanierung und Abbruch (Fr. 240.-/m ²)
Dachsanierung	5 800 000	Zusätzliche Ausgaben aufgrund der Dachform dieses Gebäudetyps (Fr. 1580.-/m ²)
Fassadensanierung	2 800 000	Fassadenersatz und -dämmung (Fr. 765.-/m ²)
Elektrische Anlage	900 000	ohne Energiezentrale (Fr. 295.-/m ²)
Kontrollierte Lüftung	520 000	Kontrollierte Bürolüftung (Fr. 170.-/m ²)
Heiz- und Sanitäranlagen	920 000	ohne Energiezentrale (Fr. 300.-/m ²)
Inneneinrichtung und -ausstattung	–	Zu Lasten der Mieter
Honorare	1 700 000	Ca. 14% der Kosten
Reserve	1 350 000	Ca. 10% der Kosten
Total	14 870 000	Ca. Fr. 4000.-/m²

Beschrieb Gebäude 1720 Kantine	Kosten	Bemerkungen
Vorbereitung der Arbeiten	120 000	Asbestsanierung und Abbruch (Fr. 240.-/m ²)
Dachsanierung	850 000	Zusätzliche Ausgaben aufgrund der Dachform dieses Gebäudetyps (Fr. 1580.-/m ²)
Fassadensanierung	450 000	Fassadenersatz und -dämmung (Fr. 765.-/m ²)
Elektrische Anlage	150 000	
Kontrollierte Lüftung	90 000	Kontrollierte Raumlüftung (Fr. 170.-/m ²)
Heiz- und Sanitäranlagen	160 000	
Inneneinrichtung	340 000	
Ausstattung	250 000	Gastroküche
Honorare	290 000	Ca. 14% der Kosten
Reserve	240 000	Ca. 10% der Kosten
Total	2 940 000	Ca. Fr. 5650.-/m²

Beschrieb Gebäude 1741/42 Werkstätte & Produktion	Kosten	Bemerkungen
Vorbereitung der Arbeiten	150 000	Asbestsanierung und Abbruch (Fr. 240.-/m ²)
Dachsanierung	990 000	Zusätzliche Ausgaben aufgrund der Dachform dieses Gebäudetyps (Fr. 1580.-/m ²)
Fassadensanierung	520 000	Fassadenersatz und -dämmung (Fr. 765.-/m ²)
Elektrische Anlage	190 000	
Kontrollierte Lüftung	140 000	Kontrollierte Raumlüftung (Fr. 170.-/m ²)
Heiz- und Sanitäranlagen	200 000	
Inneneinrichtung	430 000	
Honorare	340 000	Ca. 14% der Kosten
Reserve	260 000	Ca. 10% der Kosten
Total	3 220 000	Ca. Fr. 5520.-/m²

Für die erste Etappe, die die Sanierung der fünf denkmalgeschützten Gebäude am Standort, die Inbetriebnahme des Start-up-Gebäudes und die Einrichtung eines Gewächshauses beinhaltet, werden die Investitionskosten wie folgt geschätzt:

Gebäude	Verwendung	Beschreibung	Geschätzte Kosten
1701	Empfang (in Arbeit)	Sanierungskosten	3 650 000
		Reserven	300 000
		Total	3 950 000
1710	Büros & Labors	Sanierungskosten	13 520 000
		Reserven	1 350 000
		Total	14 870 000
1712	Start-up-Hub (beendet)	Instandstellungskosten	300 000
		Reserven	–
		Total	300 000
1715	Gewächshaus	Umbaukosten	670 000
		Reserven	60 000
		Total	730 000
1720	Kantine	Sanierungskosten	2 700 000
		Reserven	240 000
		Total	2 940 000
1741/42	Werkstätten & Produktion	Sanierungskosten	2 960 000
		Reserven	260 000
		Total	3 220 000
Total	1. Etappe	Investitionskosten	23 800 000
		Reserven (ca. 10%)	2 210 000
		Total	26 010 000

Da das Gebäude 1701 für den Empfang der Start-ups aus der Agri&Co Challenge bestimmt war und diesen bestimmte Basisinfrastrukturen bereitgestellt werden mussten (Empfang, Konferenzräume usw.), hat der Staatsrat an seiner Sitzung vom 12. Februar 2019 einem ersten Investitionskredit von 1 709 414 Franken für die Teilsanierung des Gebäudes 1701 zugestimmt. Mit Beschluss vom 8. Oktober 2019 hat er ferner einen Zusatzkredit von 2 317 268 Franken für einen veranschlagten Gesamtbetrag von 3 950 000 Franken für die Gesamtsanierung des Gebäudes (Fassade, Energie und Technik) genehmigt. Die Arbeiten sind im Gange und das Gebäude wird im September 2020 eingeweiht. Die Arbeiten am Gebäude 1712 (300 000 Franken) wurden über das Betriebsbudget finanziert und sind heute abgeschlossen. Diese Beträge können also vom Budget für die erste Etappe abgezogen werden. Die finanziellen Mittel, die benötigt werden, um diese Etappe abzuschliessen, belaufen sich somit auf **21 760 000 Franken**.

Für die nachfolgenden Etappen (2022 bis 2034) wird die kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB) zuständig sein, die durch Artikel 7 des Gesetzes vom 18. Oktober 2019 über die aktive Bodenpolitik (ABPG; SGF 900.2) errichtet wurde. Gemäss Artikel 48 Abs. 1 dieses Gesetzes (Übergangsbestimmung) überträgt der Staat bis 2022, das heisst nach Abschluss der ersten Etappe, der Anstalt das Eigentum an den Grundstücken, die zum Zweck der aktiven Bodenpolitik erworben worden sind. Diese Übertragung und die damit verbundenen Bedingungen werden Gegenstand eines Dekrets sein, das dem Grossen Rat vorgelegt wird. Diese Etappen beinhalten auch die Analyse des Baus eines Gewächshauses und eines Schuppens namentlich für den Landwirt, der die Ackerflächen bewirtet.

Für die nächsten Etappen wurde ein Finanzplan aufgestellt, der zurzeit wie folgt aussieht (vgl. detaillierter Finanzplan im Anhang):

Etappe	1. Etappe 2017–2021	2. Etappe 2022–2025	3. Etappe 2026–2030	4. Etappe 2031–2034	Total
Landkauf	14 000 000	-	-	-	14 000 000
Investitionskosten	23 800 000	11 480 000	15 730 000	21 540 000	72 550 000
Reserven	2 210 000	1 120 000	1 520 000	2 100 000	6 950 000
Standortentwicklung	1 250 000	-	-	-	1 250 000
Investitionen	41 260 000	12 600 000	17 250 000	23 640 000	94 750 000
Arbeitsplätze (Schätzung)	50	+700	+300	+450	1 500
	Ende 1. Etappe (2021)	Ende 2. Etappe (2025)	Ende 3. Etappe (2030)	Ende 4. Etappe (2034)	
Jahresumsatz	496 000	1 190 000	2 748 000	4 306 000	
Personalkosten pro Jahr	-837 000	-837 000	-837 000	-837 000	
Betriebskosten pro Jahr	-848 000	-1 140 000	-1 351 000	-1 714 000	
Abschreibungen pro Jahr	-182 000	-781 000	-1 034 000	-1 455 000	
Nettoergebnis	-1 371 000/Jahr	-1 568 000/Jahr	-474 000/Jahr	300 000/Jahr	

Die Investitionskosten der Etappen ab 2022 beinhalten den Bau der Geländeinfrastruktur: zuerst die Parkplätze und Aussenanlagen (2. Etappe) sowie die Zufahrtsstrassen, später ein Parkhaus in 2 Phasen (3. und 4. Etappe). Die Kosten für die Standortentwicklung sind einmalig und beinhalten die Honorare für die Vorbereitungsarbeiten (Strategie, Planung, KNP usw.). Diese Kosten werden durch das Betriebsbudget gedeckt.

Für die Schätzung des Umsatzes dienten die folgenden Einnahmen als Grundlage: die Miete der Nutzfläche in den sanierten Gebäuden, d.h. 120 Franken pro Quadratmeter, respektive der möblierten und bewirtschafteten Flächen (plug&work), d.h. 250 Franken pro Quadratmeter, die Abgabe der bebaubaren Grundstücke im Bauchrecht zu einem Preis von 10 bis 15 Franken pro Quadratmeter.

Die Finanzierung erfolgt über eine Entnahme aus dem Fonds für die aktive Bodenpolitik, den der Grosse Rat 2017 geschaffen hat (Art. 42a^{ter} des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates; SGF 610.1). Der Betrag wird bei der Übertragung des Eigentums und der Verwaltung der Industriegelände an die KAAB in einer noch festzulegenden Weise berücksichtigt (z. B. in Form eines Darlehens).

Wir beantragen Ihnen, den Dekretsentwurf anzunehmen.

Anhang

—
Finanzplan

4. Erläuterungen zum Dekret

Der beantragte Verpflichtungskredit erreicht nicht die in Artikel 45 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1) vorgesehene Grenze für das Finanzreferendum. Folglich ist er nicht dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellt. Er überschreitet jedoch die in Artikel 46 vorgesehene Grenze und ist daher dem fakultativen Finanzreferendum unterstellt.

Aufgrund der Höhe des Betrags (21 760 000 Franken) muss der Dekretsentwurf gemäss Artikel 141 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats angenommen werden.

**Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement
en vue des investissements sur les bâtiments 1710, 1715, 1720,
1741 et 1742 du site industriel AgriCo, à Saint-Aubin**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu la loi du 18 octobre 2019 sur la politique foncière active (LPFA);

Vu le message 2020-DEE-11 du Conseil d'Etat du 24 juin 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Les investissements sur les bâtiments 1710, 1720, 1741, 1742 (assainissement) et 1715 (transformation) du site industriel AgriCo, à Saint-Aubin, sont approuvés.

**Dekret über einen Verpflichtungskredit für
die Investitionen in die Gebäude 1710, 1715, 1720, 1741 und
1742 auf dem Industriegelände AgriCo in Saint-Aubin**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

gestützt auf das Gesetz vom 18. Oktober 2019 über die aktive Bodenpolitik (ABPG);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DEE-11 des Staatsrats vom 24. Juni 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Die Investitionen in die Gebäude 1710, 1720, 1741, 1742 (Sanierung) und 1715 (Umbau) auf dem Industriegelände AgriCo in Saint-Aubin werden genehmigt.

Art. 2

¹ Un crédit d'engagement de 21 760 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement des dépenses prévues à l'article 1.

Art. 3

¹ Ce crédit est prélevé sur le Fonds de politique foncière active, prévu par l'article 42a^{ter} LFE.

Art. 4

¹ Le crédit d'engagement sera valorisé, sous une forme à définir, lors du transfert de la propriété des immeubles industriels à l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF), selon l'article 48 LPFA.

² Pour le surplus, les dépenses relatives aux investissements prévus seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 LFE.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.

Il entre en vigueur dès sa promulgation.

Art. 2

¹ Zur Finanzierung der Ausgaben nach Artikel 1 wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 21 760 000 Franken eröffnet.

Art. 3

¹ Der Kredit wird dem Fonds für aktive Bodenpolitik nach Artikel 42a^{ter} FHG entnommen.

Art. 4

¹ Der Wert des Verpflichtungskredits wird bei der Übertragung des Eigentums an den Grundstücken an die kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB) gemäss Artikel 48 ABPG in einer noch festzulegenden Weise berücksichtigt.

² Die Ausgaben für die vorgesehenen Investitionen werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 FHG abgeschrieben.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DEE-11

Projet de décret :

Octroi d'un crédit d'engagement en vue des investissements sur les bâtiments 1710, 1715, 1720, 1741 et 1742 du site industriel AgriCo, à Saint-Aubin

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

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

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

Entrée en matière

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

Vote final

Par 7 voix contre 0 et 5 abstentions (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Le 1^{er} juillet 2010

Anhang

GROSSER RAT

2020-DEE-11

Dekretsentwurf:

Verpflichtungskredit für die Investitionen in die Gebäude 1710, 1715, 1720, 1741 und 1742 auf dem Industriegelände AgriCo in Saint-Aubin

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

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

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 7 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Den 1. Juli 2020

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DEE-11

Projet de décret :

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue des investissements sur les bâtiments 1710, 1715, 1720, 1741 et 1742 du site industriel AgriCo, à Saint-Aubin

Propositions de la commission ordinaire C0-2020-022

Présidence : André Schoenenweid

Membres : David Bonny, Jean-Daniel Chardonens, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Pierre-André Grandgirard, Bernadette Hänni-Fischer, André Kaltenrieder, Gabriel Kolly, Cédric Péclard, Julia Senti

Entrée en matière

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

Vote final

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

Catégorisation du débat

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

Anhang

GROSSER RAT

2020-DEE-11

Dekretsentswurf :

Dekret über einen Verpflichtungskredit für die Investitionen in die Gebäude 1710, 1715, 1720, 1741 und 1742 auf dem Industriegelände AgriCo in Saint-Aubin

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-022

Präsidium: André Schoenenweid

Mitglieder: David Bonny, Jean-Daniel Chardonens, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Pierre-André Grandgirard, Bernadette Hänni-Fischer, André Kaltenrieder, Gabriel Kolly, Cédric Péclard, Julia Senti

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig (ein Mitglied ist abwesend), diesen Dekretsentswurf 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.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 1

1 Les investissements sur les bâtiments 1710, 1720, ~~1741, 1742~~
(assainissement) et 1715 (transformation) du site industriel AgriCo,
à Saint-Aubin, sont approuvés.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1
est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstention (un membre absent).

Le 09 juillet 2020

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 1

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1

**CE
A1**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1
mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend).

Den 09. Juli 2020



Rapport 2017-DEE-78

25 mai 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur postulat 2016-GC-12 Fellmann Sabrina/Dietrich Laurent – Stratégie globale et coordonnée du développement économique, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport au postulat des députés Sabrina Fellmann et Laurent Dietrich sur la stratégie globale et coordonnée du développement économique, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton de Fribourg.

L'objectif du présent rapport est d'apporter une réponse au postulat 2016-GC-12 «Stratégie globale et coordonnée du développement économique, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton de Fribourg», sous la forme d'un document stratégique complet qui serve de base à l'évolution des activités de promotion économique du canton de Fribourg pour la fin de la législature 2017–2021 et la prochaine législature 2022–2026.

Le premier chapitre réunit les éléments utiles permettant de définir le contexte fribourgeois. Cette analyse s'appuie sur les nombreuses statistiques et études à disposition de la PromFR et des autres services de l'Etat. Dans un premier temps, les conditions cadres sont étudiées selon le modèle PESTEL qui intègre des considérations d'ordres politiques, économiques, sociologiques, technologiques et légales¹. Puis, la situation actuelle est présentée au travers des activités de développement de la promotion économique et des sites d'innovation. Les aspects marketing sont abordés en analysant la composition et l'importance des domaines d'activités stratégiques actuels et en les comparant avec d'autres cantons concurrents. L'identification et l'évaluation de pistes de développement potentiel ainsi qu'une synthèse concluent cette première partie.

La deuxième partie propose une stratégie qui se base d'une part sur l'analyse préliminaire et les débouchés identifiés et, d'autre part, sur le respect de la cohérence avec les activités menées jusqu'à aujourd'hui. Le choix du scénario délibéré est présenté, les leviers stratégiques sont identifiés et des projections théoriques sont réalisées. Des remarques conclusives liées à l'implémentation de la nouvelle stratégie élargissent le champ de réflexion.

Encadré 1: Une stratégie de promotion économique dans le contexte de l'épidémie de COVID-19

La présentation d'une nouvelle stratégie dans un contexte de crise économique fait-elle sens?

Alors que le présent rapport était en phase de finalisation, le canton de Fribourg s'est retrouvé confronté à l'épidémie du nouveau coronavirus. Les bouleversements qui ont accompagné les mesures des autorités fédérales et cantonales ont donné une couleur différente aux analyses conjoncturelles. La crise économique actuelle risque, quant à elle, d'influencer durablement le paysage économique structurel des prochaines années.

Toutefois, après huit semaines de recul, la stratégie de promotion économique telle qu'esquissée dans le présent document est toujours pertinente. En effet, étant donné qu'elle puise ses forces dans les attributs existants de l'économie cantonale – la bioéconomie, l'industrie 4.0 et la diversité –, ses axes stratégiques peuvent être développés même en période de crise.

De plus, les deux derniers mois ont montré que la bioéconomie – avec notamment la filière agroalimentaire et la construction – l'industrie 4.0 – avec notamment la numérisation et l'automatisation des activités – et la diversité du tissu économique sont des force vives dont le canton bénéficie et des choix stratégiques dont l'actualité et l'importance auront d'ores et déjà été prouvées.

Ce document pourra donc contribuer à l'élaboration des mesures de relance souhaitées par le Conseil d'Etat.

¹ Les éléments liés au contexte écologique ne sont volontairement pas abordés dans le présent rapport, car ils sont traités de manière détaillée dans la nouvelle stratégie de développement durable, actuellement en consultation, qui devrait entrer en vigueur en 2021. La notion de développement durable est toutefois abordée dans le présent document de manière transversale, dans l'esprit de l'article 1 de la Loi sur la promotion économique.

Résumé	3
Contexte	6
1. Conditions cadres	6
1.1. Contexte politique	6
1.2. Contexte économique	6
1.3. Contexte sociologique	11
1.4. Contexte technologique	13
1.5. Contexte légal	16
2. Promotion économique	17
2.1. Mission	17
2.2. Implantations et extensions	17
2.3. Collaborations de promotion économique	19
2.4. Aménagement du territoire	20
3. Marché	22
3.1. Situation actuelle	22
3.2. Évaluation du portefeuille	23
3.3. Concurrence	24
4. Potentiel de développement	27
4.1. Maintien de la diversité	27
4.2. Spécialisation dans la bioéconomie	28
4.3. Spécialisation dans l'industrie 4.0	29
5. Synthèse	30
5.1. Contexte	30
5.2. Promotion économique	31
Stratégie	31
6. Choix stratégiques	31
6.1. Principes	31
6.2. Maintien de la diversité et opportunités	32
6.3. Spécialisation dans la bioéconomie	32
6.4. Spécialisation dans l'industrie 4.0	32
6.5. Avantages et inconvénients	32
6.6. Projections	33
7. Leviers stratégiques	33
7.1. Interfaces à haute valeur ajoutée	33
7.2. Mesures LPEc	34
7.3. Allégements fiscaux	34
8. Remarques conclusives	34
8.1. Enoncé stratégique	34
8.2. Investissements	34
8.3. Implémentation	35
Conclusion	36

Liste des abréviations

AMI	<i>Adolphe Merkle Institute</i>
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CAPE	Commission des mesures d'aide en matière de promotion économique
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CRC-UNIFR	Centre de recherche sur la compétitivité de l'Université de Fribourg
CREA	Institut d'économie appliquée de l'Université de Lausanne
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DAEF	Délégation des affaires économiques et financières du Conseil d'Etat
DEE	Direction de l'économie et de l'emploi
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
ECPF	Etablissement cantonal de promotion foncière
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
EPT	Equivalent plein-temps
GGBa	<i>Greater Geneva Bern area</i>
HEdS-FR	Haute école de santé Fribourg
HEG-FR	Haute école de gestion Fribourg
HEIA-FR	Haute école d'ingénierie et d'architecture Fribourg
HES	Haute école spécialisée
HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
HETS-FR	Haute école de travail social Fribourg
IDHEAP	Institut des hautes études en administration publique
LPEc	Loi sur la promotion économique
NOGA	Nomenclature générale des activités économiques
NPR	Nouvelle politique régionale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFS	Office fédéral de la statistique
ONU	Organisation des nations unies
PIB	Produit intérieur brut
PICC	<i>Plastics innovation competence center</i>
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petite et moyenne entreprise
PromFR	Promotion économique du canton de Fribourg
PWC	<i>PricewaterhouseCoopers</i>
RFFA	Réforme fiscale et financement de l'AVS
SECA	Service des constructions et de l'aménagement
SLL	<i>Smart living lab</i>
SStat	Service de la statistique du canton de Fribourg
STATENT	Statistique structurelle des entreprises
UNIFR	Université de Fribourg
UNIGE	Université de Genève
US	<i>United States</i>
USDA	<i>United States department of agriculture</i>
VAB	Valeur ajoutée brute
VAB _{CH}	Valeur ajoutée brute, en moyenne suisse

Résumé

Introduction

Par postulat déposé et développé le 5 février 2016, les députés Sabrina Fellmann et Laurent Dietrich demandent au Conseil d'Etat de présenter une analyse globale de la situation de l'implantation d'entreprises et de se prononcer sur des mesures spécifiques qui découlent d'une stratégie délibérée de développement économique.

Dans sa réponse du 26 septembre 2017, le Conseil d'Etat a confirmé que l'implantation d'entreprises étrangères était en diminution et que les activités de la Promotion économique du canton de Fribourg (PromFR) s'étaient diversifiées. Il a reconnu l'utilité de l'élaboration d'un rapport et a recommandé l'acceptation du postulat.

Il a aussi précisé que les députés Fellmann et Dietrich ciblaient leur demande sur l'analyse d'un volet spécifique de la promotion économique mais que d'autres aspects tels que le développement des entreprises établies dans le canton, le soutien à l'innovation, la création d'entreprises et le développement régional méritaient aussi d'être abordés dans ce rapport.

La prise en considération du postulat déposé par les députés Fellmann et Dietrich a été acceptée en séance du Grand Conseil du 16 novembre 2017 par 82 voix contre 15 et une abstention.

Mandat d'étude

Dans le cadre de l'établissement du présent rapport, la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) a chargé la PromFR de réaliser une analyse complète de la situation et d'élaborer une stratégie globale de développement des activités de promotion économique. Le présent rapport se base donc sur les travaux précités.

Conditions cadres

Le postulat des députés Fellmann et Dietrich a constitué l'occasion d'explicitier la politique de promotion économique du canton de Fribourg et de clarifier l'orientation des activités de la PromFR.

Le canton évolue dans un contexte économique solide et stable et enregistre une croissance de son produit intérieur brut (PIB) supérieure à la moyenne suisse. Les indicateurs dérivés du PIB, notamment le PIB par habitant et le PIB par équivalent plein-temps (EPT), indiquent que Fribourg dispose d'une compétitivité proche de la moyenne nationale.

Les branches de la construction spécialisée, de l'enseignement, du commerce de détail, de la santé, de l'agriculture et de l'industrie alimentaire sont les principaux employeurs du canton et représentent 36% de l'emploi total.

Quant à la production de richesses, 39% proviennent des branches du commerce de gros et de détail, des travaux de construction spécialisés, de la santé, de l'industrie alimentaire et de l'industrie pharmaceutique.

Le canton exporte plus de la moitié de son PIB. Près des trois-quarts des exportations sont réalisées par l'industrie des moteurs, l'industrie pharmaceutique et l'horlogerie. Une part considérable de ce volume est due aux marchandises qui transitent par le canton avant d'être expédiées vers des centres de distribution situés à l'étranger.

La population du canton de Fribourg est la plus jeune de Suisse et connaît une croissance supérieure à la moyenne suisse. L'image de canton-dortoir est corroborée par un solde pendulaire négatif de 24 000 personnes.

Le canton propose des filières de formation primaire et secondaire qui produisent d'excellents résultats, attestés aussi bien, dans le passé, par l'étude du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) que, actuellement, par la mesure de l'atteinte des objectifs nationaux de formation (compétences fondamentales). La présence de l'Université de Fribourg, des hautes écoles spécialisées et d'une antenne de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) en font un lieu de formation tertiaire et de recherche scientifique reconnu à l'échelle nationale et internationale.

Le transfert technologique entre la recherche et l'industrie est favorisé par la présence de centres de compétences et d'instituts spécialisés d'une part et, d'autre part, par le soutien financier des activités de recherche appliquée dans les hautes écoles. Toutefois, les acteurs de la formation s'accordent sur le fait qu'un potentiel d'amélioration existe encore dans ce domaine.

Le canton s'engage dans le développement durable et présente des indicateurs proches des moyennes nationales dans les domaines environnementaux, économiques et sociétaux. Avec sa taille humaine, sa proximité de la nature, son offre culturelle de qualité, sa position centrale en Suisse et son accès aux grands axes autoroutiers et ferroviaires, il offre à sa population un niveau élevé de qualité de vie.

La Loi sur la promotion économique (LPEc), révisée en 2018, propose un cadre légal en adéquation avec le marché. Elle exprime l'importance des activités de promotion économique pour assurer la prospérité du canton.

Promotion économique

Les activités de soutien aux entreprises établies et le suivi de nouveaux projets occupent près de 70% des ressources de la PromFR. Le service collabore activement avec la structure du *Greater Geneva Bern area* (GGBa) pour la couverture des marchés étrangers. Il mène aussi ses propres démarches d'acquisition via son réseau international. Ses actions per-

mettent l'implantation ou l'extension de 25 à 30 nouvelles entreprises sur le territoire cantonal chaque année.

Pour favoriser les échanges entre les acteurs économiques d'un même secteur, trois clusters sont identifiés. Ils constituent un argument positif dans la promotion du canton et sont régulièrement mis à contribution pour des projets qui concernent leurs domaines d'activités.

En termes de soutien aux entreprises fribourgeoises, les plateformes Fri Up, INNOSQUARE et Platinn jouent un rôle important dans l'aide à la création d'entreprises et aux projets collaboratifs entre entreprises.

Le canton de Fribourg dispose de cinq sites d'innovation – trois en mains publiques et deux en mains privées – dont la vocation est d'accueillir des entreprises à haut potentiel. Des travaux de rénovation et d'extension sont prévus sur les sites de Fribourg et de Saint-Aubin pour qu'ils puissent poursuivre leur mission dans de bonnes conditions. Les projets sont dans leur phase initiale et seront échelonnés sur les quinze prochaines années.

Marché

Les orientations stratégiques actuelles de la PromFR comprennent les secteurs de l'agroalimentaire et du bâtiment/efficacité énergétique. Une analyse de leurs composantes démontre que leur potentiel de développement réel est limité.

D'autres secteurs potentiellement prometteurs et articulés sur des marchés de niche sont intégrés au portefeuille stratégique, à savoir la santé humaine, les plastiques, la mobilité et sécurité, la biopharmacie et l'impression digitale.

Une comparaison avec les cantons voisins de Vaud et Berne permet d'identifier une spécialisation de Fribourg dans l'agroalimentaire et la construction, sans toutefois pouvoir affirmer que le canton dispose là d'un véritable avantage concurrentiel.

Sur le plan fiscal, Fribourg a maintenu sa compétitivité avec l'entrée en vigueur de la loi d'application de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) en 2020 qui est bien perçue par la majorité des entreprises. La baisse de l'imposition du capital et la promotion de l'innovation – notamment par le dégrèvement des bénéfices provenant des brevets (patent box) et la déduction supplémentaire pour les frais de recherche et développement – ont été limitées afin de contenir le coût de la réforme fiscale dans des proportions supportables pour le canton et les communes.

Potentiel de développement

Le premier axe de développement comprend la diversité du tissu économique fribourgeois qui représente une force incontestable, spécialement en période de crise. La rétention

des sociétés établies et le soutien à leur développement dans le canton sont donc des activités stratégiques prioritaires.

Un deuxième axe de développement est identifié dans l'écosystème fribourgeois propice à l'essor de la bioéconomie. En effet, le canton dispose d'une surface arable et d'équipements agro-techniques parfaitement adaptés à la production de biomasse. Il s'agit aussi d'un axe qui permet d'améliorer la résilience économique du canton, en favorisant les circuits courts.

De plus, les centres de compétences, les instituts de recherche ainsi que plusieurs entreprises du canton possèdent les connaissances nécessaires pour développer les processus de transformation de biomasse, ainsi que pour assurer la production et la distribution de produits biosourcés. Aujourd'hui, près de 17 000 emplois sont directement concernés par la bioéconomie. A terme, ce domaine pourrait représenter près de 36% de l'emploi total du canton et 30% de sa valeur ajoutée totale.

Un troisième axe de développement s'articule autour des entreprises fribourgeoises actives dans les technologies nécessaires à la révolution industrielle numérique, aussi appelée industrie 4.0. Plus de 10 000 emplois sont recensés dans le canton, que ce soit dans le développement de machines et de systèmes autonomes, dans la fabrication additive comme l'impression 3D, ou dans les logiciels permettant l'exploitation du *big data* et de l'Internet des objets. A terme, ce sont toutes les industries manufacturières du canton qui pourraient bénéficier de cette évolution et optimiser ainsi leur appareil de production.

Choix stratégiques

La nouvelle stratégie de promotion économique prend en considération les forces actuelles de l'économie du canton et assure la cohérence avec les engagements passés. Elle entend toutefois développer un avantage concurrentiel ambitieux en s'appuyant sur les entreprises innovantes du canton et sur les centres de compétences existants au sein de hautes écoles.

D'une part, une spécialisation sera recherchée dans la bioéconomie, domaine qui offre le plus grand potentiel à l'échelle fribourgeoise. Les secteurs historiques de l'agroalimentaire et du bâtiment/efficacité énergétique sont intégrés dans ce nouveau domaine d'activité stratégique.

D'autre part, une attention particulière sera prêtée aux entreprises actives dans les technologies de l'industrie 4.0. L'adoption de ces nouveaux systèmes sera aussi encouragée auprès de toutes les industries manufacturières du canton.

Enfin, la diversité de l'économie sera renforcée dans le cadre des mesures prévues par la LPEc et des ressources à disposition de la PromFR: le soutien aux entreprises existantes sera maintenu et les opportunités seront prospectées grâce à une veille stratégique dans les secteurs à fort potentiel.

La nouvelle stratégie de promotion économique s'inscrit dans la ligne du plan gouvernemental de la législature en cours. A moyen terme, l'élargissement du cercle d'influence de la nouvelle stratégie permettra d'augmenter le volume d'entreprises concernées et de représenter près d'un emploi sur deux et plus de la moitié du PIB du canton.

Leviers stratégiques

En premier lieu, le canton favorisera le développement des interfaces à haute valeur ajoutée pour permettre l'essor optimal de la bioéconomie et de l'industrie 4.0, par exemple en renforçant ses compétences en matière de biotechnologies à usage industriel.

Dans ce domaine, la valeur ajoutée de la PromFR résidera dans l'implication active de ses collaborateurs sur le terrain, que ce soit pour mettre en réseau des acteurs économiques existants, pour convaincre de nouvelles entreprises spécifiques à s'établir dans le canton ou encore pour soutenir le développement de start-up prometteuses.

Le Conseil d'Etat est disposé à utiliser les outils définis par le cadre légal de la LPEc et, plus spécifiquement, de la nouvelle politique régionale (NPR) pour accorder des contributions financières et des allègements fiscaux ciblés permettant les implantations et les extensions stratégiques.

Implémentation

L'implémentation de la nouvelle stratégie s'échelonnara en deux phases: la première période de 2020 à 2022 réunira progressivement les acteurs économiques du canton autour des nouveaux écosystèmes; la seconde phase de 2023 à 2026 développera les interactions entre écosystèmes, en se concentrant sur les interfaces à haute valeur ajoutée.

Conclusion

Le Conseil d'Etat entend répondre à la demande des postulants en mettant en œuvre les recommandations stratégiques présentées dans le présent rapport.

Au vu des retombées potentielles à long-terme pour le canton, le financement des activités de promotion économique est à considérer avant tout dans une optique d'investissement et pourrait, à terme, nécessiter l'allocation de ressources supplémentaires.

Le financement des travaux de rénovation des sites stratégiques de blueFACTORY et d'AgriCo feront toutefois l'objet de demandes de crédits ultérieures sur la base de projets détaillés sur lesquels le Grand Conseil sera invité à se prononcer.

A l'appui des considérations présentées dans ce rapport, le Conseil d'Etat estime qu'une stratégie basée sur le maintien de la diversité et sur une spécialisation dans les domaines de la bioéconomie et de l'industrie 4.0 s'inscrit dans la continuité des efforts de promotion entrepris jusqu'à ce jour et présente des opportunités économiques en accord avec les forces du canton de Fribourg. En transmettant le présent rapport, le Conseil d'Etat montre sa volonté d'intégrer tous les partenaires qui seraient à même de contribuer à ce développement.

En conclusion, nous vous invitons à prendre acte du présent rapport.

Contexte

1. Conditions cadres

1.1. Contexte politique

Le postulat 2016-GC-12 «Stratégie globale et coordonnée du développement économique, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton de Fribourg» demande de présenter une analyse globale de l'implantation des entreprises (incluant les paramètres liés à l'aménagement du territoire, la formation, la recherche et le développement des hautes écoles, les sites d'innovation, ainsi que la fiscalité) et d'y exposer les priorités et besoins du canton, les synergies opérées, la stratégie de communication auprès des acteurs politiques et économiques et la coordination entre les organes concernés de l'Etat et le point de contact pour les entreprises.

Le 26 septembre 2017, le Conseil d'Etat a transmis sa réponse au Grand Conseil en confirmant que l'implantation d'entreprises étrangères était en diminution et que les activités de la promotion économique s'étaient diversifiées. Il a reconnu l'utilité de l'élaboration d'un rapport et a recommandé l'acceptation du postulat.

Lors de la séance parlementaire du 16 novembre 2017, le Grand Conseil a exprimé le souhait que les autres aspects de la promotion économique soient aussi pris en compte dans le rapport, notamment le soutien aux entreprises déjà implantées; le postulat a été accepté par 82 voix pour, 15 voix contre et une abstention.

Sur un plan plus général, la PromFR relève que la proximité des élus avec la population et leur accessibilité sont des forces du canton qui favorisent le dialogue et les relations de confiance avec les entreprises. La cohésion du Conseil d'Etat et la cohérence de ses actions sont aussi des qualités souvent décisives dans les activités de promotion économique.

1.2. Contexte économique

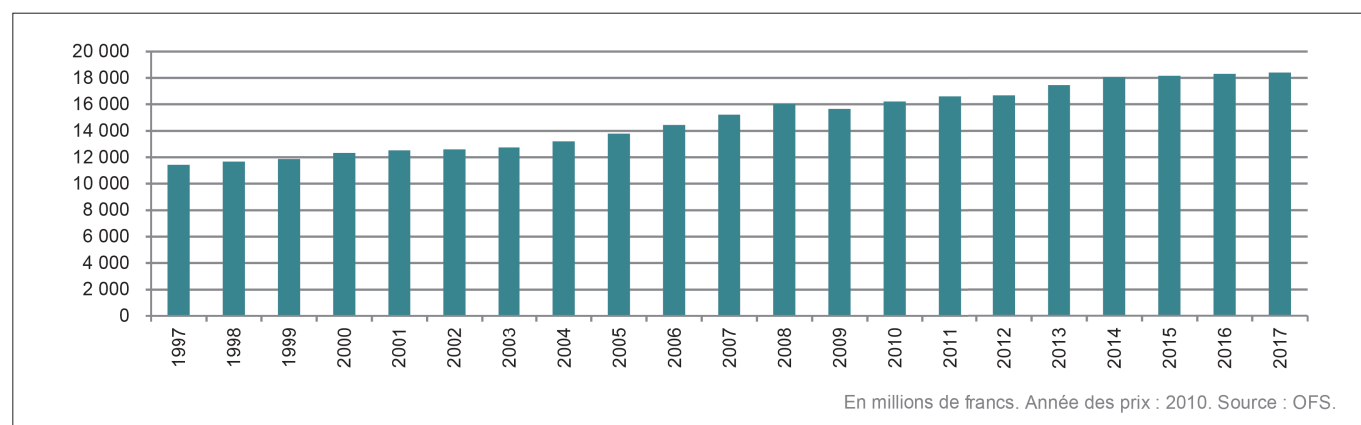
1.2.1. Solidité et stabilité financière

Dans son étude «Avantage Fribourg» publiée en 2019, le Centre de recherche sur la compétitivité de l'Université de Fribourg (CRC-UNIFR) dépeint un contexte économique national solide et stable.

Le comparatif 2018 des finances cantonales et communales réalisé par l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) indique que Fribourg se classe au 9^e rang suisse pour la gestion de ses finances. Le canton a même été classé premier canton suisse dans ce domaine en considérant les vingt dernières années, ce qui démontre au besoin la qualité de sa gestion financière. La seule critique concerne la proportion modeste des investissements réalisés.

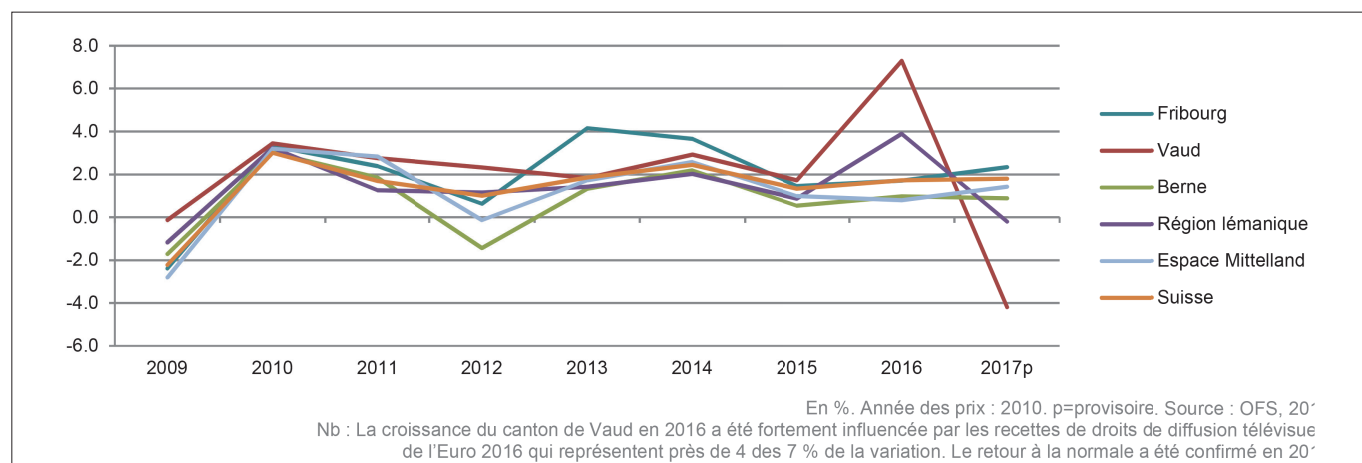
Le PIB fribourgeois est en croissance constante depuis les vingt dernières années, à l'exception d'un léger recul en 2009. Il a présenté une bonne robustesse en période de crises internationales grâce à la diversité du tissu économique du canton.

Figure 1: Evolution du PIB fribourgeois réel



Sur la période 2008–2017, il est à relever qu'en comparaison intercantonale, la croissance du PIB fribourgeois (moyenne de 1,9%) est légèrement supérieure à la moyenne suisse (1,4%) et aux moyennes des régions, ce qui indique que le canton est en train de combler l'écart par rapport à ses voisins.

Figure 2: Variation du PIB réel

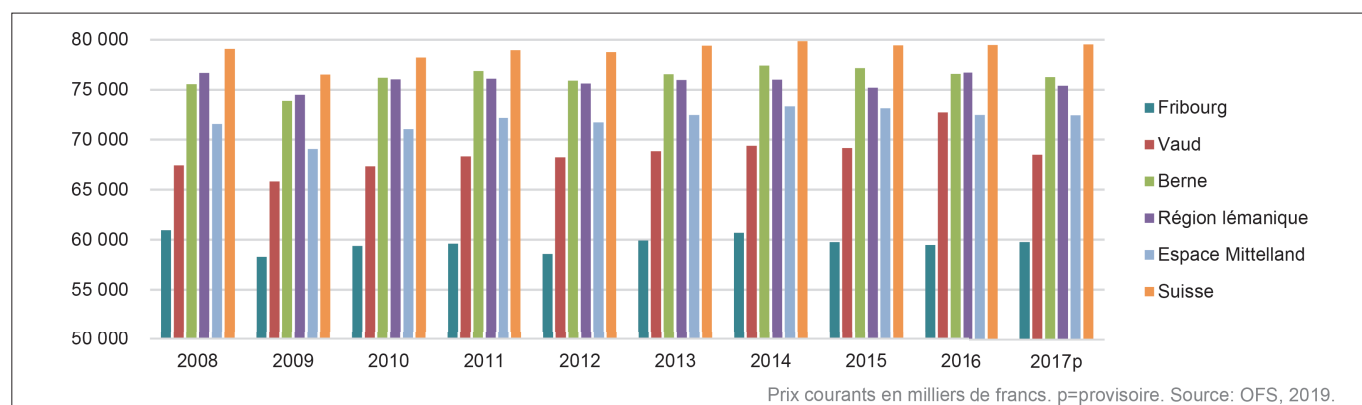


1.2.2. PIB par habitant et PIB par emploi

L'évolution depuis 2008 du PIB par habitant du canton de Fribourg ne démontre pas de changement significatif. Si l'on met en relation cette constance avec la croissance démographique du canton des dernières années, la faible variation du PIB par habitant est un signal positif. Elle indique que la croissance économique s'est ajustée à la croissance démographique.

Sur la période 2008–2017, la croissance moyenne du PIB fribourgeois par habitant se situe à -0,20%, alors qu'autant la moyenne suisse (0,07%) que celle des cantons voisins affichent des taux de croissance tout juste positives (Berne à 0,11%, Vaud à 0,21%). Cet écart peut toutefois être considéré comme une bonne performance pour le canton de Fribourg qui a connu, sur la même période, une croissance moyenne de sa population de 1,9%, alors que la moyenne nationale se situe à 1,15%, celle du canton de Berne à 0,71% et celle du canton de Vaud à 1,74%.

Figure 3: PIB par habitant

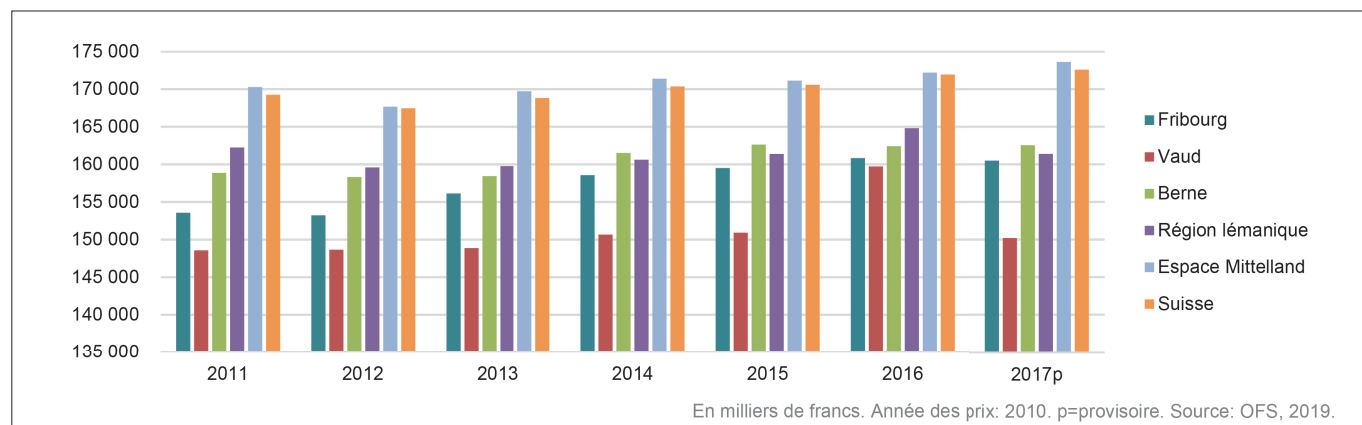


Comme démontré dans le rapport 2019-DEE-17 «Santé économique du canton: la compétitivité en jeu» relatif au postulat 2018-GC-179¹, le PIB par EPT est un indicateur plus représentatif que le PIB par habitant pour un canton tel que Fribourg, car il permet de compenser les différences

structurelles entre les cantons. Il place le canton au 10^e rang au niveau suisse, avant le canton de Vaud et proche des valeurs de la région lémanique. Ce classement doit toutefois être interprété en gardant à l'esprit que près d'un tiers du PIB fribourgeois est la résultante des activités de trois entreprises à forte valeur ajoutée.

¹ Postulat déposé le 17 décembre 2018 par les députés Elias Moussa et Johanna Gapany.

Figure 4: PIB réel par EPT

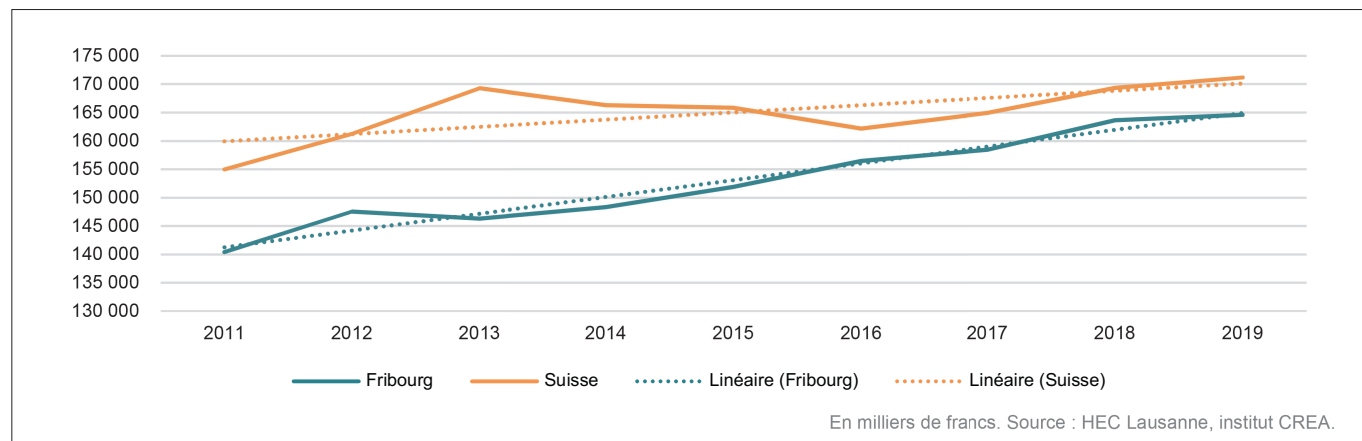


1.2.3. Emploi et productivité du travail

Le CRC-UNIFR relève que le canton enregistre depuis 2011 une croissance de l'emploi constante et supérieure à la croissance nationale. Dans le secteur manufacturier aussi, le canton affiche des taux de croissance très bons, sauf pour la période 2014–2015. La notion de désindustrialisation – soulignée par les postulants ainsi que dans la question 2016-CE-32 «Fonds cantonal pour lutter contre la désindustrialisation de Fribourg»¹ – n'est donc pas d'actualité.

En termes de productivité, sur la période 2011–2017, le canton enregistre un taux de croissance moyen du PIB par EPT de 0,74%, supérieur aux cantons voisins (Berne à 0,39% et Vaud à 0,24%). La moyenne suisse se situe à 0,33%. Ces données indiquent que la productivité du travail à Fribourg a rattrapé le niveau de la région lémanique et que la tendance à la hausse semble se confirmer.

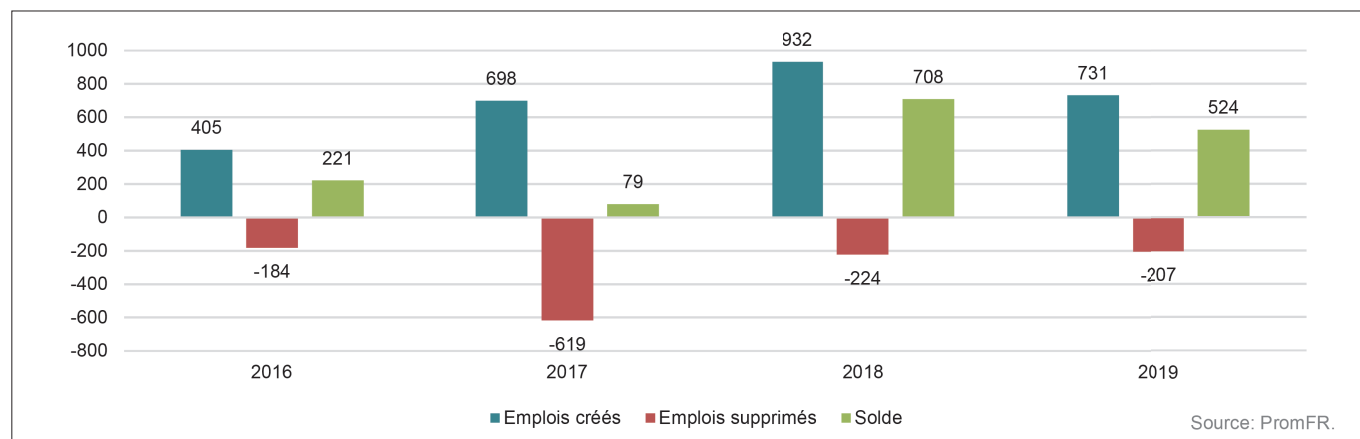
Figure 5: PIB par emploi (après impôts, moins subventions)



La PromFR effectue une veille des informations économiques publiques parues dans les médias. Les résultats obtenus confirment que le nombre d'emplois créés est supérieur aux emplois supprimés.

¹ Question déposée le 3 février 2016 par les députés Xavier Ganiot et Simon Bischof.

Figure 6: Différentiel entre emplois créés et emplois supprimés



1.2.4. Secteurs économiques

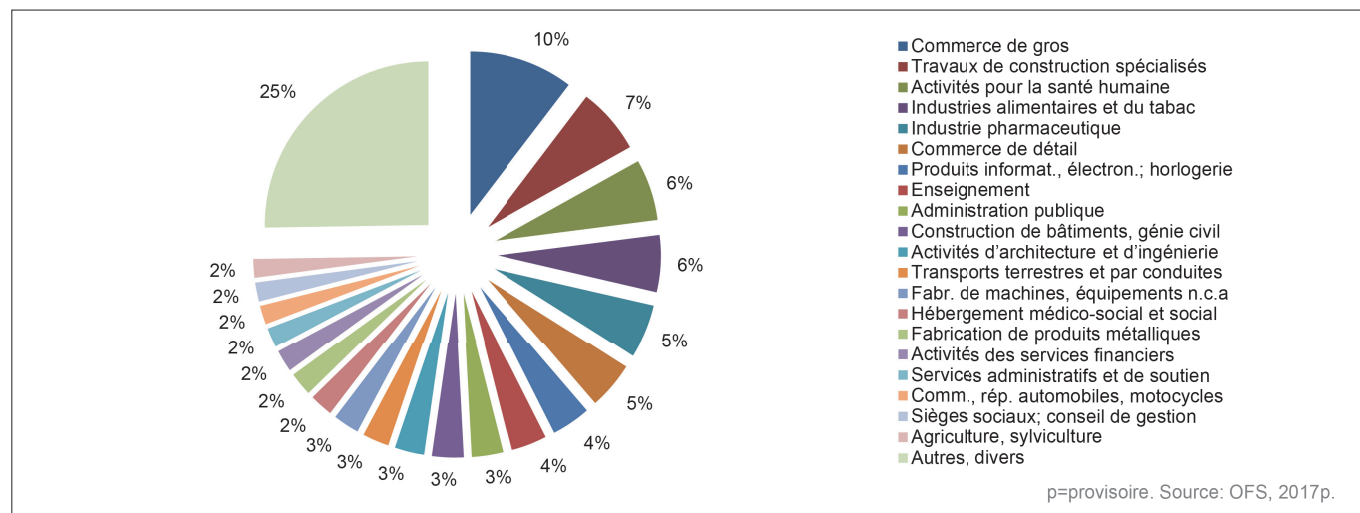
En termes de sectorisation par branche économique, les premiers niveaux de classification de la nomenclature NOGA proposent un agrégat de branches hétérogènes qui est peu adapté à l'analyse du tissu économique du canton de Fribourg. Par exemple, les valeurs de l'administration publique, de la santé et de l'éducation sont regroupées dans une même classe dont les spécificités sont diluées. Pour augmenter le degré d'homogénéité au sein des branches, l'OFS propose la nomenclature NOGA OFS50 à la granularité plus fine qui est plus adaptée au tissu économique suisse. Selon cette

approche, le profil sectoriel du canton de Fribourg présente des données plus pertinentes.

Les données disponibles se basent sur des hypothèses issues de la comptabilité nationale, de la STATENT et du registre de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), et non sur des chiffres exacts. Elles constituent toutefois le meilleur moyen d'illustrer des réflexions sectorielles ou de vérifier des hypothèses théoriques. Cette méthode de classification a été privilégiée pour les prochains chapitres de ce rapport.

En termes de valeur ajoutée, la répartition des branches économiques peut être présentée selon le graphique ci-dessous.

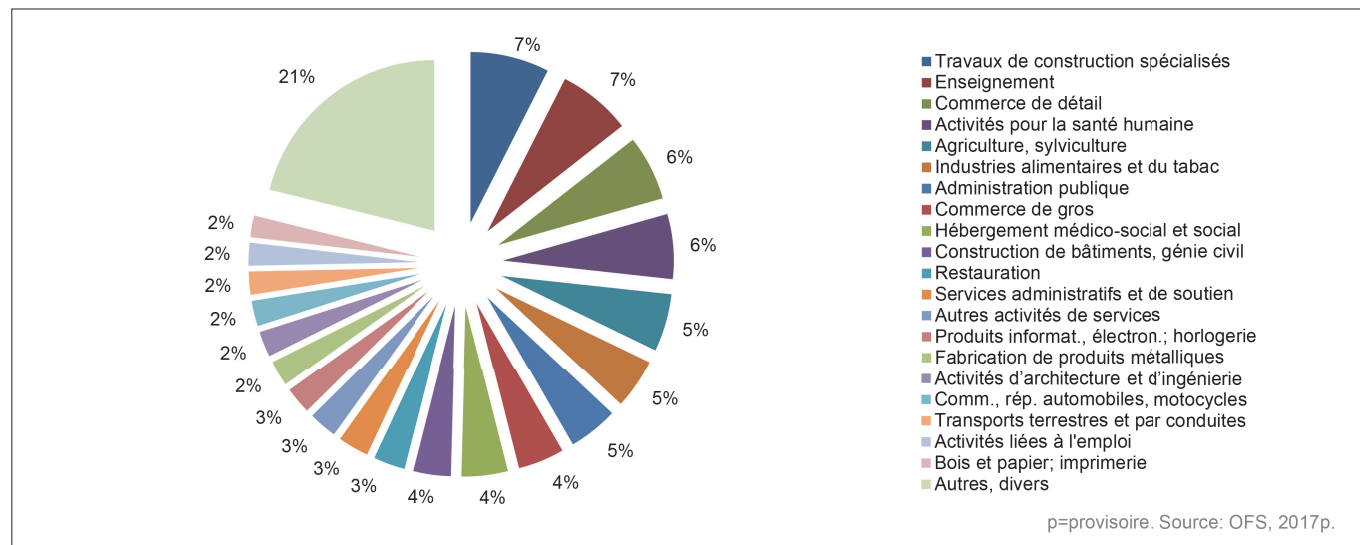
Figure 7: Part de la valeur ajoutée par branche économique



En termes d'emplois, la répartition des branches économiques peut être présentée selon le graphique ci-dessous.

Il peut aussi être relevé que, selon les statistiques de l'OFS, de sérieuses différences de productivité existent entre les branches économiques: par exemple, l'industrie pharmaceutique présente une valeur ajoutée par emploi de 789 023 francs, alors qu'elle n'est que de 42 756 francs par emploi pour l'agriculture.

Figure 8: Part de l'emploi par branche économique



Les deux figures ci-dessus démontrent la diversité du tissu économique du canton de Fribourg, autant dans la répartition des emplois que dans la production des richesses.

1.2.5. Exportations

L'observation des statistiques d'exportations met en lumière le fait que le PIB fribourgeois est constitué à 40% d'exportations liées à trois industries. Les entreprises qui les composent sont implantées depuis des années dans le canton et sont reconnues comme des fleurons de l'économie. Or, les proportions que prend la circulation de leurs marchandises au sein de leurs propres groupes sont telles, qu'elles peuvent interpellier sur la représentativité du PIB fribourgeois en tant qu'indicateur économique.

Toutefois, la situation fribourgeoise n'est pas un cas exceptionnel, étant donné que le PIB de chaque canton est susceptible d'être influencé de manière plus ou moins importante par une ou plusieurs industries prépondérantes actives sur son territoire.

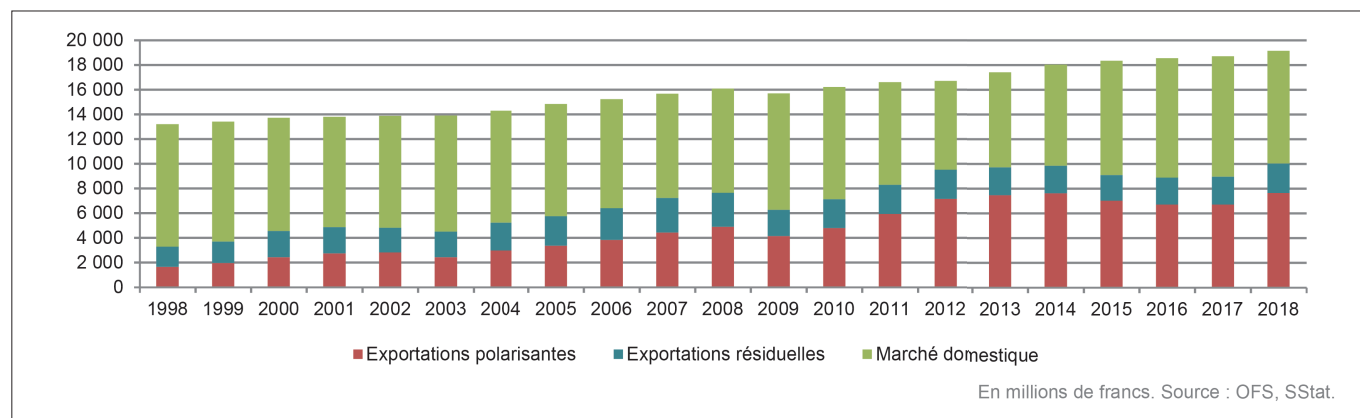
En 2018, les 52,3% du PIB fribourgeois étaient constitués d'exportations, soit près de 10 milliards de francs. Cette part oscille entre 45% et 55% depuis dix ans à l'exception des années 2009 et 2010 où elle a enregistré un recul plus fort, probablement dû à la crise financière de 2008.

Pour le canton de Fribourg, les groupes de marchandises qui arrivent en tête de liste en termes de valeur sont des cas particuliers qui polarisent les chiffres:

- > L'horlogerie et la bijouterie (60,5% du total) sont constituées presque exclusivement par le groupe Richemont, dont la production exportée de Villars-sur-Glâne provient en grande majorité de l'extérieur du canton.
- > Les produits pharmaceutiques (8,1% du total) reflètent vraisemblablement les activités du groupe UCB Farchim qui procède à des échanges internes en direction de la Belgique.
- > Les métaux précieux (4,2% du total) représentent un commerce largement déconnecté de l'économie locale et de la création d'emploi.
- > Les moteurs à explosion (3,6% du total) sont probablement le fait des produits de Liebherr qui partent vers les pays producteurs du groupe.

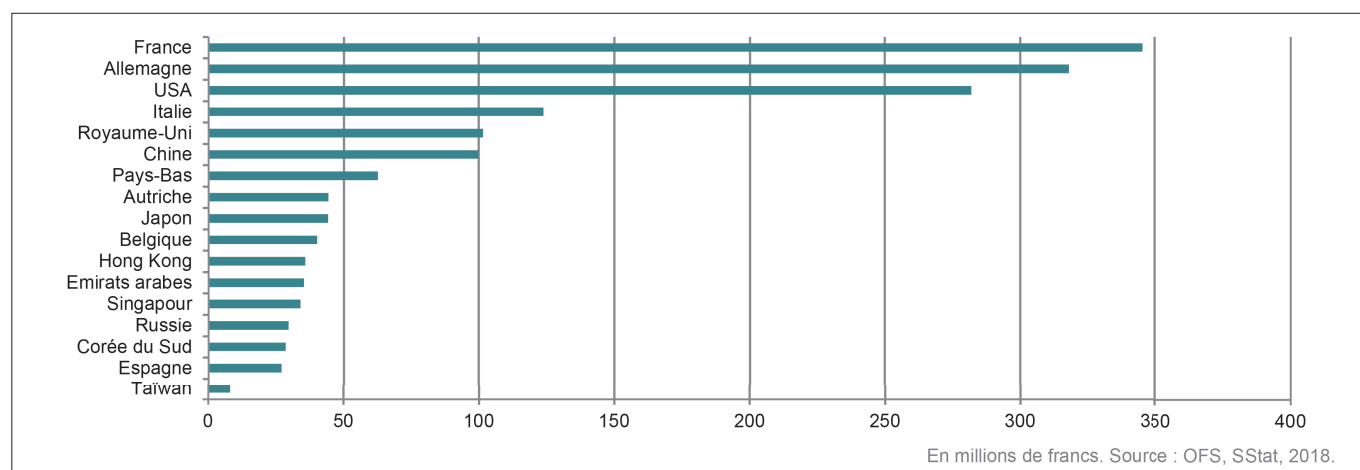
En répartissant les exportations en deux catégories – exportations polarisantes décrites ci-dessus et exportations résiduelles –, on constate d'une part que les exportations résiduelles représentent une part beaucoup plus faible du PIB et que, d'autre part, 40% du PIB cantonal est constitué de mouvements de marchandises probablement issues de ces grandes industries.

Figure 9: Part des exportations polarisantes et résiduelles dans le PIB



En ne considérant que les exportations résiduelles – après correction des exportations polarisantes –, les principaux marchés sont donc la France (345 millions de francs), l’Allemagne (318 millions de francs), les USA (282 millions de francs), l’Italie (124 millions de francs), le Royaume-Uni (102 millions de francs) et la Chine (100 millions de francs).

Figure 10: Principaux marchés des exportations résiduelles



1.3. Contexte sociologique

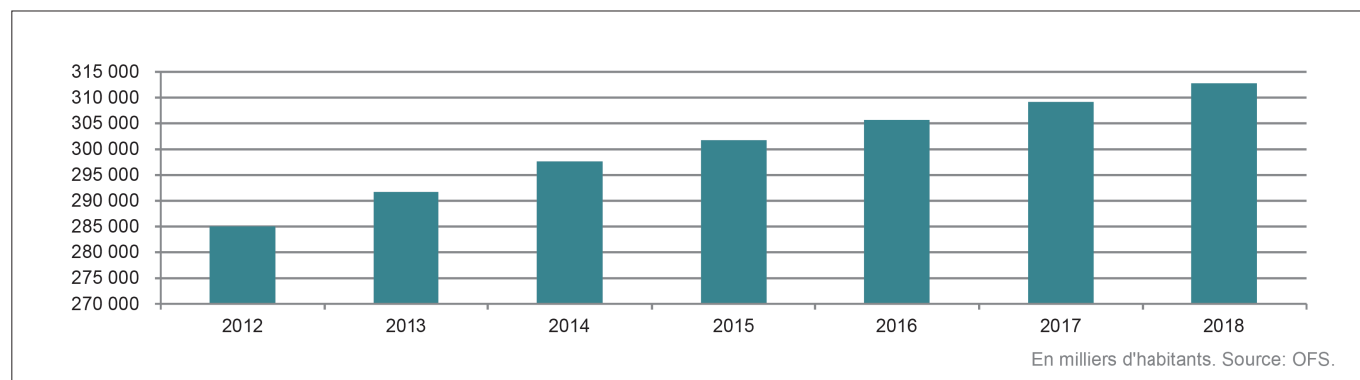
1.3.1. Démographie

Le canton de Fribourg a la population la plus jeune de Suisse avec 22,7% qui a moins de 20 ans (moyenne suisse à 20,1%). La part de Fribourgeois de plus de 65 ans est aussi la plus faible du pays avec 15,2% de la population (moyenne suisse à 18,1%)¹.

La croissance démographique du canton est soutenue depuis plusieurs années, autant dans les mouvements naturels (décès et naissances) que dans les mouvements migratoires. Cette croissance peut être en partie expliquée par le fait que le canton accueille de nouveaux habitants attirés par l’abondance de l’offre immobilière fribourgeoise à des tarifs plus raisonnables que dans la région lémanique.

¹ Source: OFS, SStat. 2016.

Figure 11: Population résidante permanente



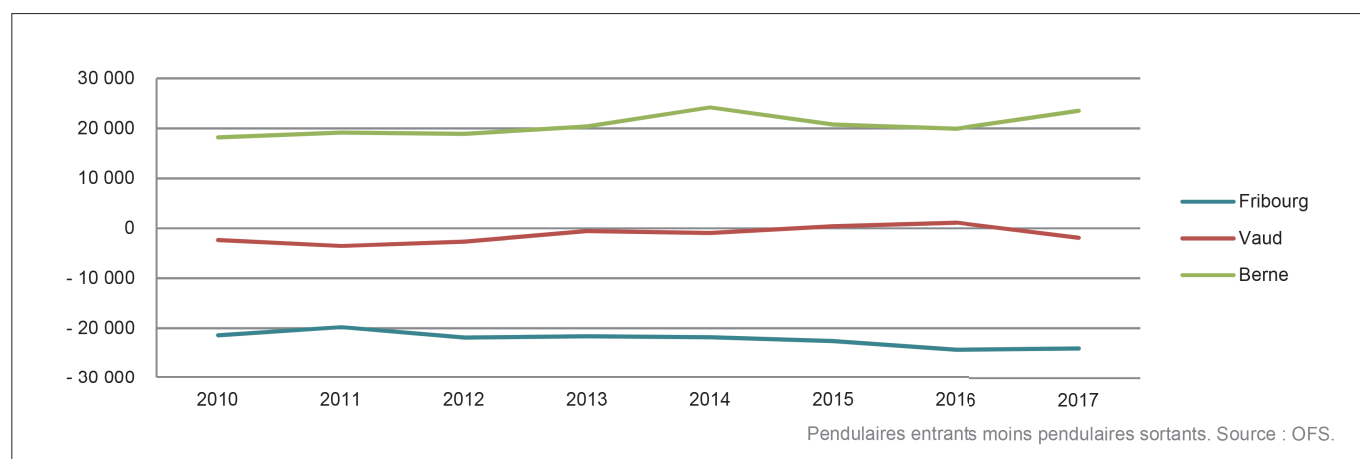
Les prévisions de l'OFS reprises dans le volet stratégique du plan directeur cantonal¹ ont été définies afin d'identifier les besoins potentiels en urbanisation. Malgré une légère diminution de la croissance, elles tablent sur une croissance continue de la population pour un total de 406 000 habitants en 2032 et 450 000 habitants en 2042. Les emplois en équivalents plein-temps devront donc connaître une croissance similaire pour que le niveau de vie des Fribourgeois puisse être maintenu. Pour ce faire, un total de 150 000 emplois sera donc nécessaire en 2032 et 167 000 en 2042².

1.3.2. Pendularité

Avec une population résidante permanente de 15 ans et plus comptant 256 000 personnes en 2017, la partie active occupée représente un réservoir d'environ 167 000 personnes. Le canton de Fribourg propose une offre de postes de travail d'environ 115 000 EPT à l'intérieur du canton. Ces postes sont occupés par des Fribourgeois, mais aussi par 17 000 pendulaires venant d'un autre canton. Il résulte de cette situation que 41 000 Fribourgeois se déplacent quotidiennement dans un autre canton pour y travailler.

Cette situation représente donc un flux pendulaire négatif de 24 000 personnes en 2017. La comparaison des flux de pendulaires avec les cantons voisins confirme le fait qu'un grand nombre de personnes vivent dans le canton de Fribourg mais travaillent dans un autre canton. Cette situation a tendance à s'accroître légèrement depuis quelques années.

Figure 12: Solde pendulaire



¹ Site web <https://geo.fr.ch/PDCantC>, consulté le 10 janvier 2020.

² En 2017, le canton de Fribourg dénombrait 116 119 EPT. Source: SStat, 2019.

On relève donc que, bien que le PIB s'adapte à la croissance démographique, les postes de travail en équivalents plein-temps restent insuffisants sur le territoire cantonal. Il en résulte un accroissement du solde pendulaire négatif et une augmentation de la mobilité des travailleurs fribourgeois qui se tournent vers d'autres cantons pour trouver des emplois qui leur conviennent.

1.3.3. Formation

Au niveau de la formation primaire, les résultats de l'enquête de la CDIP publiée en 2019 sur l'atteinte des compétences fondamentales placent le canton de Fribourg au-dessus de la moyenne suisse ou des cantons de références pour les élèves francophones et dans la moyenne ou juste au-dessus pour les élèves germanophones dans les domaines des mathématiques et des langues¹.

Au niveau de la formation secondaire supérieure, le canton de Fribourg délivre non seulement des certificats de maturité gymnasiale par l'intermédiaire de ses cinq collèges, mais propose aussi une filière de maturité spécialisée dans les domaines de la santé, du social et de la pédagogie.

De plus, la filière de la formation professionnelle est bien développée et s'efforce de répondre aux besoins de l'économie locale². Sept centres de formation dépendent du canton: cinq écoles professionnelles, une école des métiers et un centre de perfectionnement.

Au niveau de la formation tertiaire, Fribourg profite de la présence de plusieurs acteurs académiques qui proposent des cursus reconnus au-delà des frontières cantonales.



Fondée en 1889, l'Université de Fribourg dispense des formations et conduit la recherche de haut niveau dans ses cinq facultés: droit, lettres et sciences humaines, sciences et médecine, sciences économiques et sociales et management, théologie.



Depuis 2015, l'EPFL est établie par une antenne à Fribourg, dans le cadre du *Smart living lab*, le centre de recherche et développement dédié au futur de l'environnement bâti. L'Etat contribue financièrement à cette présence.

¹ Site web <https://www.edk.ch/dyn/32355.php>, consulté le 11.5.2020

² Voir la réponse du Conseil d'Etat à la question 2018-CE-26 «Fribourg fait sa révolution 4.0, la formation professionnelle est-elle en adéquation quant à ses aspects qualitatifs et quantitatifs avec les besoins de l'économie d'aujourd'hui et de demain?», déposée le 31 janvier 2018 par les députés David Bonny et Hubert Dafflon.



La Haute Ecole pédagogique offre depuis 20 ans une formation tertiaire, basée sur la recherche, dans l'enseignement primaire.



Créée en 1998, la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) est constituée d'un vaste réseau de hautes écoles situées dans les sept cantons de Suisse occidentale. Elle compte aujourd'hui près de 21 000 étudiants dans les domaines du design et des arts visuels, de l'économie et des services, de l'ingénierie et de l'architecture, de la musique et des arts de la scène, de la santé et du travail social.

Une particularité du canton réside dans le fait que les écoles de la HES-SO Fribourg sont rattachées à la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) depuis 2015, afin d'assurer l'adéquation entre offre et demande. En outre, de nombreux projets collaboratifs sont régulièrement menés entre les entreprises et les hautes écoles, en particulier avec la Haute école d'ingénierie et d'architecture Fribourg (HEIA-FR).

La HES-SO comprend quatre écoles à Fribourg:

- > Haute école d'ingénierie et d'architecture Fribourg (HEIA-FR)
- > Haute école de gestion Fribourg (HEG-FR)
- > Haute école de santé Fribourg (HEdS-FR)
- > Haute école de travail social Fribourg (HETS-FR)

Le canton héberge également le site fribourgeois de la Haute école de musique Vaud-Valais-Fribourg.

1.4. Contexte technologique

1.4.1. Centres de compétences

Les centres de compétences sont des vitrines pour la promotion économique du canton. Leur présence constitue des arguments souvent décisifs dans les discussions avec des entreprises intéressées à s'implanter dans le canton.



Le *Biofactory competence center* (BCC) est un centre de formation et de recherche dans le domaine de la biopharmacie et des biotechnologies. L'Etat a soutenu le centre.



Le *Smart living lab* (SLL) est un projet de recherche conjoint de l'EPFL, de la Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg, de l'Université de Fribourg et de l'Etat de Fribourg. Il vise à réaliser un centre de référence national et international dans le domaine de l'habitat du futur. Le SLL bénéficie notamment d'un crédit de 25 millions de francs sous la forme d'un prêt conditionnellement remboursable, mis à disposition par l'Etat. Ce crédit permettra de construire son nouveau bâtiment qui devrait être opérationnel en 2022 sur le site de blueFACTORY.

iPRINT

L'institut iPrint est actif dans le domaine de l'impression numérique avec des points forts dans la technologie jet d'encre et la fabrication avancée.

Le *Swiss integrative center for human health* (SICHH) a pour objectifs de promouvoir l'innovation et de faciliter le transfert de savoir et de technologies dans le domaine des technologies médicales, des sciences de la santé et du diagnostic, autour d'une division industrielle appelée *Swiss smart diagnostics* (SSD). Le 29 juin 2019, le centre a déposé un dossier de candidature pour obtenir les contributions fédérales pour la période 2021–2024 au titre de centre de compétences technologiques. La reconnaissance sur le plan fédéral est attendue pour fin 2020.

ROSAS

Center Fribourg

Le *Robust and safe systems center Fribourg* (ROSAS) est un centre de compétences dans le domaine des systèmes sécurisés et embarqués dans des domaines tels que l'aviation, l'automobile, les chemins de fer, les machines, l'énergie et la cybersécurité.

PLASTICS INNOVATION

Competence Center

Le *Plastics innovation competence center* (PICC) est un centre de formation et de recherche en plasturgie qui constitue un lieu d'interactions et d'innovation entre les entreprises et les hautes écoles.

Ces divers centres de compétences ont fait et font l'objet d'un soutien financier important de l'Etat.

1.4.2. Instituts de recherche

Le canton de Fribourg dispose de plusieurs instituts spécialisés dans la recherche appliquée dans des domaines émergents. Les instituts ci-après constituent des atouts dans les activités de promotion économique.



adolphe merkle institute
excellence in pure and applied nanoscience

L'*Adolphe Merkle Institute* (AMI) est un institut de recherche fondamentale et appliquée et de formation, actif dans le domaine des nanomatériaux mous. Depuis 2014, il dirige le Pôle de recherche national Matériaux Bio-Inspirés.



HUMAN-IST
HUMAN-CENTERED
INTERACTION
SCIENCE
TECHNOLOGY

L'institut Human-IST (Human-centered interaction science and technology) est spécialisé dans la recherche et la formation en matière d'interaction homme-machine, combinant des compétences en informatique, en psychologie et en sociologie. Il vise à développer et à évaluer de nouvelles technologies d'interface qui soient utilisables, utiles et attrayantes pour un large éventail de personnes, et compatibles avec les critères de durabilité.

ChemTech

Institute of Chemical Technology

L'institut des technologies chimiques ChemTech favorise le transfert de technologie entre les innovations moléculaires issues de la recherche fondamentale et les applications industrielles optimisées. Ses activités de recherche appliquée apportent des solutions concrètes au monde de l'industrie chimique.

ENERGY

Institute of Applied Research
in Energy Systems

L'institut de recherche appliquée en systèmes énergétiques ENERGY soutient et stimule le développement d'une société durable du point de vue de son approvisionnement et de sa gestion de l'énergie par le biais de partenariats de recherche et développement avec l'économie, d'autres partenaires académiques ainsi qu'avec des collectivités publiques.

HumanTech

Technology for
Human Wellbeing Institute

L'institut des technologies pour le bien-être humain HumanTech a pour but d'améliorer la qualité de vie et le bien-être de l'être humain grâce à l'utilisation des nouvelles technologies afin de renforcer les capacités de ce dernier en tant qu'individu, mais aussi en tant que membre d'une société dynamique, nomade et mondialisée.

iCoSys

Institute of Complex Systems

L'institut des systèmes complexes iCoSys encourage l'innovation au niveau des systèmes complexes pour un développement durable de l'économie et du système de formation. Par la promotion du transfert de savoir et de technologie du monde académique à l'économie locale et régionale, l'institut iCoSys vise à développer des approches interdisciplinaires et à favoriser une coopération nationale et internationale.

iRAP

Institute for
Applied Plastics Research

L'institut de recherche appliquée en plasturgie iRAP est spécialisé dans l'injection plastique, le *compounding* et le moulage par injection de céramique. L'institut iRAP a pour mission de collaborer avec l'industrie, via des projets de recherche appliquée et de développement ainsi que des prestations de service sur des projets à court, moyen et long terme.

iSIS

Institute of Smart and
Secured Systems

L'institut des systèmes intelligents et sécurisés iSIS s'inscrit en tant que partenaire pour le développement de systèmes sécurisés, intelligents et fiables dans une large gamme d'applications industrielles. Il possède une connaissance étendue et une expérience avérée dans le domaine des systèmes embarqués, combinant matériel, réseau et logiciel et qui couvre la chaîne de valeur, du capteur au système informatique.

iTEC

Institute of Construction and
Environmental Technologies

L'institut des technologies de l'environnement construit iTEC se focalise sur le développement de méthodes, procédés technologiques et produits dans le domaine du génie civil et de l'environnement.

SeSi

Sustainable Engineering
Systems Institute

L'institut des systèmes d'ingénierie durable SeSi se focalise sur les composants mécaniques à haute valeur ajoutée, ainsi que sur les systèmes mécaniques intelligents et durables, dont le développement bénéficie de l'utilisation d'outils numériques.

TRANSFORM

Transform Institute
Heritage, Construction and Users

L'institut du patrimoine, de la construction et des usages TRANSFORM a pour objectif l'intégration intelligente de processus et technologies novateurs dans la transformation de l'espace habité.

A l'instar de ce qui a été mentionné précédemment pour les centres de compétences, ces instituts ont fait et font encore l'objet de contributions financières importantes de l'Etat au travers des financements alloués aux hautes écoles. D'autres soutiens sont en cours de discussion.

Comme mentionné dans le rapport 2017-DEE-39 «Création d'un fonds de recherche appliquée et de développement destiné à nos hautes écoles spécialisées HES» relatif au postulat 2016-GC-77¹, le Conseil d'Etat entend renforcer la recherche des hautes écoles de la manière suivante:

- > En procédant aux aménagements légaux pour permettre à la HES-SO//FR d'alimenter ses fonds de recherche appliquée et de développement;
- > En alimentant les fonds de recherche appliquée et de développement de la HES-SO//FR en cas d'excédents financiers du canton. C'est dans ce sens qu'au bouclage des comptes 2019 le Conseil d'Etat a alloué 16 millions de francs à l'Université et à la HES-SO//FR afin de renforcer la dotation de leurs fonds de recherches, d'innovation et de développement.

1.4.3. Transfert technologique

Les hautes écoles – depuis la création de l'Université en 1889 et de l'Ecole des métiers (ancêtre de l'HEIA-FR) en 1896 – offrent un large choix de filières et attirent des étudiants de toute la Suisse et de l'étranger. Cette offre d'études est déjà un argument en soi permettant d'attirer les entreprises dans le canton.

Le transfert technologique horizontal – entre entreprises, entre branches ou entre clusters – présente un potentiel d'amélioration dans le canton. En effet, chaque acteur de l'écosystème d'innovation contribue selon ses moyens aux flux de transfert de technologie vers l'économie. Or, Fribourg ne dispose pas d'organe spécifiquement chargé d'accompagner la transformation des idées de la recherche en produits ou services. Un changement de culture au sein de ces institutions pourrait donc contribuer à une meilleure intégration de la dimension entrepreneuriale dans leurs activités. Des réflexions sont actuellement en cours au sein de la HES-SO pour renforcer la valorisation de ces actifs.

Dans le même ordre d'idées, le programme NPR 2020–2023 cherche à promouvoir les collaborations transversales. Par exemple, le projet *AlpLinkBioEco* porté par le *Plastics innovation competence center* regroupera quatorze partenaires et a pour but de mener des travaux de recherche appliquée afin de sensibiliser les entreprises au développement de nouvelles chaînes de valeur dans le domaine de la bioéconomie.

¹ Postulat déposé le 16 juin 2016 par les députés Solange Berset et Roland Mesot.

1.5. Contexte légal

Depuis le 1^{er} octobre 2018, la loi révisée sur la promotion économique est entrée en vigueur, ainsi que son nouveau règlement adopté par le Conseil d'Etat.

Dans un objectif général d'amélioration de la prospérité du canton, l'article 4 LPEc définit que les intérêts économiques doivent être considérés de manière prioritaire. Ce principe permet de clarifier des situations de dilemmes lorsque d'autres intérêts non-économiques sont en jeu.

Encadré 2: Article 4 LPEc

Art. 4: Amélioration des conditions cadres

Lors de l'élaboration ou de modifications de textes législatifs ainsi que dans leur activité administrative, l'Etat et ses services, les régions ainsi que les communes prennent en considération les principes arrêtés par la présente loi, en particulier les conditions cadres, notamment en matière d'instruction publique, de formation ou d'orientation professionnelle, de fiscalité, d'offre culturelle, de transports publics, d'énergie, d'équipement, de construction et d'aménagement du territoire.

L'article 5 LPEc définit le rôle de la PromFR en tant qu'interlocuteur principal de l'Etat pour les entreprises.

Encadré 3: Article 5 LPEc

Art. 5: Rôle de la Promotion économique

L'unité administrative chargée de la promotion économique [...] a notamment pour tâches:

- a) de promouvoir le canton comme place économique;
- b) de soutenir les entreprises établies dans le canton dans leurs efforts d'innovation, d'investissements et de transmission;
- c) de soutenir l'implantation d'entreprises;
- d) de soutenir la création d'entreprises;
- e) de servir d'intermédiaire entre les acteurs jouant un rôle dans la poursuite de buts de promotion économique;
- f) de conduire, sur le plan opérationnel, la politique économique régionale et d'appliquer la législation en la matière.

Les articles 7 et suivants LPEc définissent les principes et modes d'attribution de soutiens financiers directs aux entreprises sur trois plans:

- > Soutien à l'innovation: les aides à fonds perdus destinées aux entreprises industrielles, et en particulier aux PME, sont renforcées pour encourager le développement de nouveaux produits, de nouveaux processus et de nouveaux marchés.
- > Soutien aux entreprises en création: les prêts d'amorçage (aides financières dans la phase initiale) et le capital-risque destinés aux start-up sont pérennisés et seront dotés de nouveaux moyens financiers.
- > Soutien à l'investissement dans les entreprises industrielles: un cautionnement cantonal a été créé pour les entreprises (surtout les PME) qui disposent d'un projet d'investissement innovant visant à les (re)positionner de manière durable sur le marché, mais manquent de fonds propres pour le réaliser.

Encadré 4: Article 7 LPEc

Art. 7: Octroi de contributions financières – Principe

L'Etat peut octroyer des contributions financières pour soutenir des projets favorisant la création de nouvelles places de travail ou le maintien de places de travail existantes, à condition que lesdits projets aient un caractère novateur ou un impact jugé important sur l'économie cantonale.

- b) Par projets à caractère novateur on entend notamment les projets visant à:
 - a) la modernisation des processus de production et de gestion existants;
 - b) l'amélioration et le développement de produits et de services;
 - c) l'industrialisation de nouveaux produits et de services;
 - d) le développement de nouveaux marchés.

Le soutien financier peut être accordé aussi bien à des projets d'entreprises existantes que dans le cadre de la création et de l'implantation d'entreprises.

2. Promotion économique

2.1. Mission

La PromFR est le guichet unique de l'Etat pour les entreprises. Elle accompagne les entrepreneurs dans les trois phases-clés de la vie d'une entreprise: la création, l'implantation et le développement.

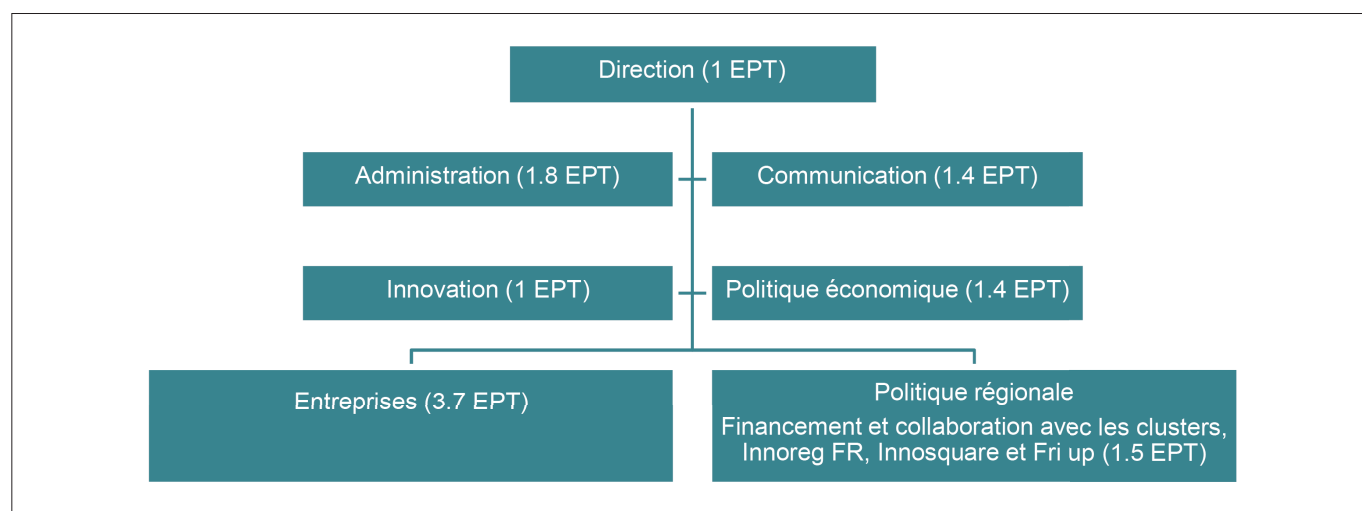
Ses actions touchent autant le développement d'entreprises déjà établies dans le canton que des entreprises qui souhaiteraient s'y établir, car l'ancienne distinction entre promotion exogène et promotion endogène est aujourd'hui obsolète. En effet, la frontière entre ces deux catégories ne peut plus être clairement définie, par exemple dans le cas où une nouvelle entreprise se crée ou s'implante dans le canton et qu'elle y développe ensuite ses activités.

La PromFR dispose d'un budget annuel comprenant des charges pour environ 12 millions de francs et des produits pour environ 4 millions de francs, y compris les subventions fédérales pour la NPR.

Dans le cadre de son mandat, la PromFR a accordé des aides financières aux entreprises pour des montants de 1 996 667 francs en 2015, 2 273 259 francs en 2016, 2 323 598 francs en 2017, 2 091 551 francs en 2018 et 2 042 595 francs en 2019.

Les ressources humaines dédiées à la promotion économique sont définies par le budget accordé à la Direction de l'économie et de l'emploi. Elles représentent actuellement un total de 11,8 équivalents plein temps. Des ressources externes sont aussi régulièrement mandatées pour la réalisation de travaux spécifiques.

Figure 13: Organigramme de la PromFR



En raison de la nature transversale de ses activités, la PromFR est fréquemment amenée à collaborer avec de nombreux autres services de l'Etat. En plus des activités courantes de promotion, les collaborateurs de la PromFR représentent les intérêts de l'Etat de Fribourg dans plus de quarante structures publiques ou privées et y assument diverses fonctions stratégiques ou exécutives.

2.2. Implantations et extensions

La PromFR dédie 2.2 EPT sous forme de mandat de tiers au démarchage de nouvelles entreprises. Au fil des projets, les cahiers des charges des mandataires se sont étoffés et incluent aussi des tâches de rétention des entreprises déjà implantées, de soutien administratif aux entreprises ainsi que des activités de secrétariat. En collaboration avec les centres de compétences, ils participent aussi à la mise sur pied de missions sectorielles qui présentent généralement des résultats intéressants.

Au niveau du démarchage de nouvelles entreprises, un effort particulier a été fourni depuis 2014 sur les marchés brésiliens et nord-américains. On constate dans le tableau ci-dessous que cette focalisation a commencé à porter ses fruits dès 2016. De nouveaux marchés sont en cours d'évaluation et leur couverture accompagnera la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de promotion économique. Les réflexions actuelles sur les secteurs de l'agroalimentaire et des biotechnologies pourraient conduire à exploiter davantage les marchés du Moyen-Orient et respectivement d'Extrême-Orient.

Tableau 1: Pays d'origine des implantations

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Allemagne	1						1
Argentine	1						1
Arabie saoudite						1	1
Australie					1		1
Belgique					1		1
Brésil			1		3		4
Chine		1		3	2	2	8
Chypre						1	1
Espagne	2	1				1	4
France	6	1	1	2	4		14
Inde			1				1
Japon				2			2
Luxembourg	1						1
Pays-Bas				1		1	2
Russie		2	2	1			5
Suisse	13	5	5	8	6	6	43
USA	1	1	1	1	3	1	8
Total	25	11	11	18	20	13	98

Source: PromFR.

Le contexte de promotion exogène s'est considérablement durci durant la dernière décennie. La taille des projets s'est réduite et plusieurs mois de préparation sont nécessaires avant l'inscription officielle au Registre du commerce; le suivi administratif est conséquent après l'inscription pour que l'entreprise puisse effectivement démarrer ses activités dans de bonnes conditions.

De par leur proximité, l'intérêt des entreprises françaises et allemandes pour le marché suisse est naturel. Les efforts nécessaires pour les convaincre de s'installer à Fribourg, en arguant du bilinguisme et de la localisation géographique, restent conséquents. Le taux de succès obtenu avec les entreprises françaises est bon, mais leur impact en termes de création d'emplois et de valeur ajoutée reste faible.

Figure 14: Nombre d'implantations/extensions annoncées

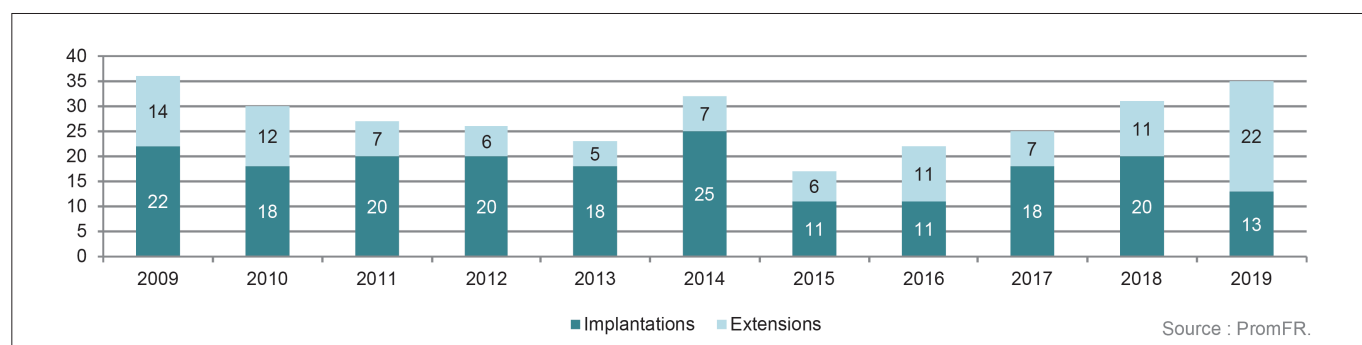
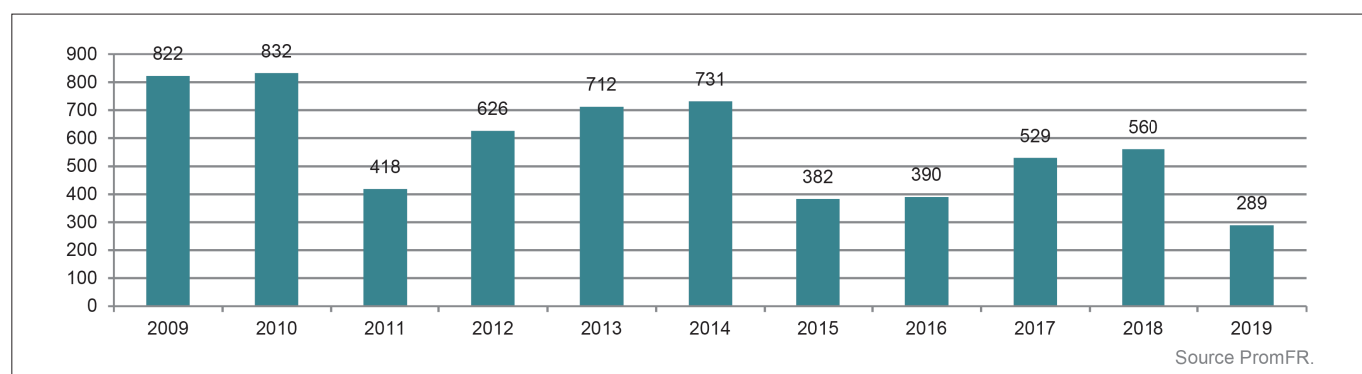


Figure 15: Nombre d'emplois annoncés 2009–2019 en lien avec les activités de la PromFR



Afin de répondre à une question récurrente, la PromFR publie pour la première fois dans son rapport annuel 2019 l'état des emplois effectivement créés par rapport aux emplois annoncés par les projets concrétisés cinq années auparavant. En 2014, la PromFR a accompagné 32 projets dont 20 d'implantation, 7 d'extension d'entreprises et 5 de plateformes d'innovation. Sur les 731 emplois supplémentaires annoncés pour fin 2019, 642 ont été effectivement créés. Le nombre effectif d'emplois créés a donc été inférieur d'environ 12% aux attentes des entreprises en 2014.

2.3. Collaborations de promotion économique

2.3.1. Cautionnement romand

Cautionnement romand est une coopérative qui favorise l'accès au crédit bancaire (crédits d'exploitation ou d'investissement) en faveur des indépendants et des PME (à l'exception du secteur agricole) ne disposant pas des fonds nécessaires ou des garanties suffisantes pour réaliser leur projet.

La coopérative promeut le développement économique et la création d'emplois dans les cantons de Fribourg, Genève, Neuchâtel, Valais et Vaud. Elle peut s'engager jusqu'à un montant de crédit d'1 million de francs et entre en matière pour des besoins tels que la création, la reprise ou le développement d'entreprise.

2.3.2. Clusters sectoriels

Le tissu économique du canton a permis l'émergence des trois clusters sectoriels suivants:



Le *Building Innovation Cluster*, anciennement cluster énergie & bâtiment, œuvre en tant que cluster thématique dans le secteur de la construction, plus particulièrement dans la construction durable et l'efficacité énergétique.



Le *Cluster Food & Nutrition* est actif dans le secteur agroalimentaire exploitant les expertises de la production et de la transformation alimentaire, de la nutrition, de la santé et des technologies émergentes dans une logique de développement durable et de respect du terroir.



Le *Swiss Plastics Cluster* a pour mission d'améliorer la compétitivité et la productivité de ses partenaires par la promotion active des technologies de la plasturgie.

2.3.3. Structures d'accompagnement



Platinn est une plateforme accueillie par le canton de Fribourg visant à développer la capacité d'innovation d'affaires des entreprises en les mobilisant et en leur facilitant l'accès à l'innovation grâce à un coaching ciblé.

INNOSQUARE

INNOSQUARE concentre ses activités dans la gestion des processus de conception et de réalisation de projets collaboratifs, en soutien aux entreprises partenaires et des structures existantes. L'assistance d'INNOSQUARE porte sur les phases de développement et d'implémentation des projets collaboratifs multi-filières et sur l'accompagnement des projets collaboratifs en général.

FRIUP

Fri Up est une association à but non lucratif qui participe aux actions de sensibilisation, de promotion et de formation à l'entrepreneuriat dans le canton de Fribourg. Elle apporte à tout créateur d'entreprise et de start-up un environnement propice au développement et à l'innovation en offrant un encadrement professionnel. Elle contribue à la promotion de l'économie cantonale ainsi qu'à la création et au maintien des emplois.

2.3.4. Structures intercantionales



Le GGBa est une association fondée en 2010 par les cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Genève et Valais. Il a pour mission de mettre en commun les forces des cantons-membres afin d'augmenter l'impact des activités de promotion exogène. Pour la période 2020–2021, le GGBa est présidé par le canton de Fribourg qui s'appliquera à renforcer la solidarité entre les cantons et à réduire la concurrence lors des appels d'offres.

La participation du canton au GGBa a parfois été remise en question. Il est donc utile de rappeler que le GGBa a été créé dans le contexte du remplacement de l'arrêté Bonny par la nouvelle politique régionale qui a limité les allègements de l'impôt fédéral direct. L'intensification de la concurrence avec d'autres zones d'activités – notamment la côte vaudoise – a réduit l'avantage territorial de Fribourg qui ne profite plus des mêmes arguments financiers qu'auparavant.

Aujourd'hui, l'augmentation de la mobilité des entreprises et de la concurrence internationale rend donc nécessaire une structure de promotion intercantonale telle que le GGBa, pour accéder au réseau qui n'aurait pas pu être mis en place sans la mutualisation des ressources de promotion des cantons-membres.

Les priorités du GGBa sont placées sur les marchés français, chinois, états-uniens, brésiliens et allemands.

2.3.5. Structures fédérales



Switzerland Global Enterprise (SG-E) a pour mission d'accompagner les entreprises sur de nouveaux marchés, en aidant ses clients à exploiter des potentiels à l'international. Son mandat est d'une part de soutenir les entreprises dans l'exportation de leurs produits et services et, d'autre part, de promouvoir la place suisse comme destination pour de nouvelles implantations.

Dans ses activités, SG-E s'appuie sur les *Swiss Business Hubs* qui constituent un réseau de représentations officielles dans 27 marchés cibles dans le monde entier. Pour la période 2020 à 2023, SG-E a défini cinq secteurs technologiques prioritaires: fabrication avancée, intelligence artificielle, robotique, soins de santé personnalisés, *blockchain*.



Innosuisse (anciennement Commission pour la technologie et l'innovation) est l'agence suisse pour l'encouragement à l'innovation. Elle promeut la collaboration entre science et marché à travers des projets d'innovation. Son but est d'assurer le succès des start-up, des produits et autres services suisses.

2.4. Aménagement du territoire

2.4.1. Terrains disponibles

Dans son volet stratégique, le plan directeur cantonal indique que les besoins en zones d'activités s'élèvent à 400 hectares pour les 15 prochaines années et les surfaces non utilisées représentent environ 350 hectares¹. Le canton compte actuellement plus de vingt zones d'activités cantonales dont 9 sont considérées comme des zones stratégiques visant à accueillir des activités à haute valeur ajoutée.

Les principes de gestion des zones d'activités et la répartition des tâches entre instances cantonales, régionales et locales sont définis² dans le plan directeur. La responsabilité de dimensionner et de planifier leurs zones d'activités revient notamment aux régions.

La répartition actuelle des zones d'activités sur le territoire ne permet pas de garantir une offre attractive pour l'implantation d'entreprises³. Des démarches sont engagées pour réorganiser les réserves de terrains situés en zones d'activités cantonales et en zones stratégiques. Le cadre légal complexe de l'aménagement du territoire et les délais des procédures sont des défis à relever pour permettre de répondre rapidement aux attentes des entreprises.

La PromFR sera aussi amenée à travailler de manière active avec l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) dans le cadre de la promotion de terrains qui sont propriété de l'Etat. Cette collaboration devrait permettre d'assurer une bonne fluidité dans la disponibilité de terrains à vocation industrielle.

En outre, la PromFR est généralement sollicitée pour donner un préavis lors de projets d'implantations ou d'extensions dans les zones stratégiques. Elle est aussi régulièrement consultée lors d'achats ou de ventes de terrains dans les zones d'activités.

2.4.2. Sites d'innovation

Au cours des dix dernières années, le canton a dû faire face à plusieurs situations difficiles: fermeture et démantèlement de la brasserie Cardinal en 2011 (75 licenciements), faillite d'Ilford à Marly en 2013 (220 emplois perdus), fermeture de l'usine Tertra Pak à Romont (123 licenciements) en 2015, départ d'Elanco de St-Aubin en 2015 (80 emplois).

Face à cette série de défis, le canton et plusieurs acteurs privés ont adopté une posture volontaire et ambitieuse en rachetant ces sites industriels avec la volonté de les transformer en outils de création de valeur et de dynamisation sectorielle.

¹ Voir Plan directeur cantonal 2019, Volet stratégique.

² Voir Plan directeur cantonal 2019, T105 Gestion des zones d'activités.

³ Voir Plan directeur cantonal 2019, T104 Typologie et dimensionnement des zones d'activités.

Dans cette idée, les sites ont été provisoirement et partiellement réaménagés pour y accueillir des centres innovants et des entreprises.

A ce jour, les aménagements des sites sont à des stades de maturité différents: certains permettent l'accueil d'entreprises dans de bonnes conditions, d'autres affichent déjà complet ou sont réservés pour des projets spécifiques.



Le quartier d'innovation de blueFACTORY à Fribourg est situé sur une parcelle de 60 000 m² en plein centre-ville. Il est actuellement occupé par une cinquantaine de petites entreprises et start-up. Il est prévu d'y aménager 13 000 à 15 000 m² de surface administrative supplémentaire dès 2021. Le site appartient à la société anonyme Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFFSA), propriété de l'Etat et de la Ville de Fribourg, qui devra prochainement faire l'objet d'une recapitalisation. Ses orientations principales sont le futur de l'environnement bâti, l'économie circulaire, la mobilité et la santé humaine.



AgriCo

Le campus AgriCo à Saint-Aubin est constitué de bâtiments administratifs et de laboratoires, d'une surface industrielle de 150 000 m², de 36 000 m² d'espaces collectifs, de 8 000 m² de surfaces bâties ainsi que d'une zone agricole de 1 000 000 m². Le domaine agricole est actuellement exploité par un agriculteur au bénéfice d'un bail de fermage. Le site appartient à l'Etat, qui l'a acquis pour un montant de 23 millions de francs. Ses orientations principales sont l'agroalimentaire et la biomasse.



La Maillarde à Romont (ancien site de Tetra Pak) est située sur une parcelle de 70 000 m² et comprend des bâtiments de 25 000 m². Il a été acquis par l'Etat pour un montant de 22 millions de francs. Le bâtiment est aujourd'hui partiellement loué à la société Pharmafocus. Ses orientations principales sont la biopharmacie et les technologies de l'environnement.



Le Marly Innovation Center à Marly est situé sur une parcelle de 370 000 m² et est équipé de surfaces administratives et de laboratoires. Le site est en mains privées. Ses orientations principales sont la chimie fine et l'impression 3D.



Le Vivier à Villaz-Saint-Pierre est situé dans trois bâtiments d'une surface de 20 000 m². Le site est en mains privées. Ses orientations principales sont l'automation et la robotisation.

Ces cinq sites d'innovation représentent une opportunité considérable pour y accueillir de la substance entrepreneuriale à haute valeur ajoutée.

2.4.3. Développement

Aujourd'hui, le canton de Fribourg investit les moyens nécessaires pour que ses sites d'innovation puissent remplir leur mission de soutien au développement économique. Dans les cinq prochaines années, trois grands chantiers vont permettre au canton de Fribourg d'améliorer ces infrastructures.

Dans un premier temps, le quartier d'innovation de blueFACTORY à Fribourg verra la construction du bâtiment SLL, une construction de 5000 m² de surface brute de plancher, dont le financement a été rendu possible grâce à un prêt de 25 millions de francs accordé le 19 juin 2018 par le Grand Conseil. Il s'agira du premier bâtiment suisse qui répondra aux objectifs énergétiques 2050 de la Confédération. Sa mission sera de développer la recherche appliquée dans le domaine des bâtiments du futur. Sa mise en exploitation est prévue au printemps 2023 et devra permettre d'accueillir 130 collaborateurs.

De plus, la société BFFSA qui est chargée de la construction de surfaces sur le site éponyme, a entamé les démarches pour la construction du bâtiment B. Ce déploiement du quartier d'innovation est désormais rendu possible par l'entrée en vigueur du plan d'affectation cantonal. Ce bâtiment a pour ambition d'offrir 8 000 à 10 000 m² de surface brute de plancher pour accueillir des entreprises. Le financement de ces bâtiments nécessitera sans doute une recapitalisation de la société anonyme supérieure à 60 millions de francs, comme signalé dans les réponses du Conseil d'Etat aux questions 2017-CE-122¹ «Etat d'avancement du projet blueFACTORY et financement» et 2018-CE-114² «Mise en œuvre du *business plan* de blueFACTORY». Si tous les éléments jouent en faveur du projet, le bâtiment sera opérationnel en 2022.

¹ Question déposée le 30 mai 2017 par les députés Christian Ducotterd et Marc-Antoine Gamba.

² Question déposée le 16 mai 2018 par le député Laurent Thévoz.

Dans un deuxième temps, le site d'AgriCo à Saint-Aubin nécessitera des investissements conséquents dès 2021. Les premières estimations tablent sur des enveloppes de 5 millions de francs pour la rénovation du bâtiment administratif de la réception et de 25 millions de francs pour les rénovations urgentes pour accueillir l'entreprise *Swiss Quality Testing Services* (SQTS) et un institut de recherche. La démolition des anciens bâtiments de production, d'ateliers et de bureaux ainsi que la reconstruction de nouveaux espaces pourraient, quant à eux, nécessiter d'autres investissements estimés entre 90 et 100 millions de francs.

Il n'est pas inutile de mentionner le site stratégique de Pré-aux-Moines à Marly et les investissements conséquents octroyés en vue de son développement, notamment avec l'avancée du projet de nouvelle liaison routière entre Marly et Matran.

La coordination des transformations et la gestion des sites de Saint-Aubin et Romont seront assurées par l'ECPF. Le rôle de la PromFR sera d'en assurer la promotion, en les utilisant en tant que vitrines de communication et vecteurs de développement économique. Bien qu'ils ne soient pas principalement conçus comme des sources de revenus pour l'Etat, ils doivent, dans la mesure du possible, être orientés vers une rentabilité à terme.

3. Marché

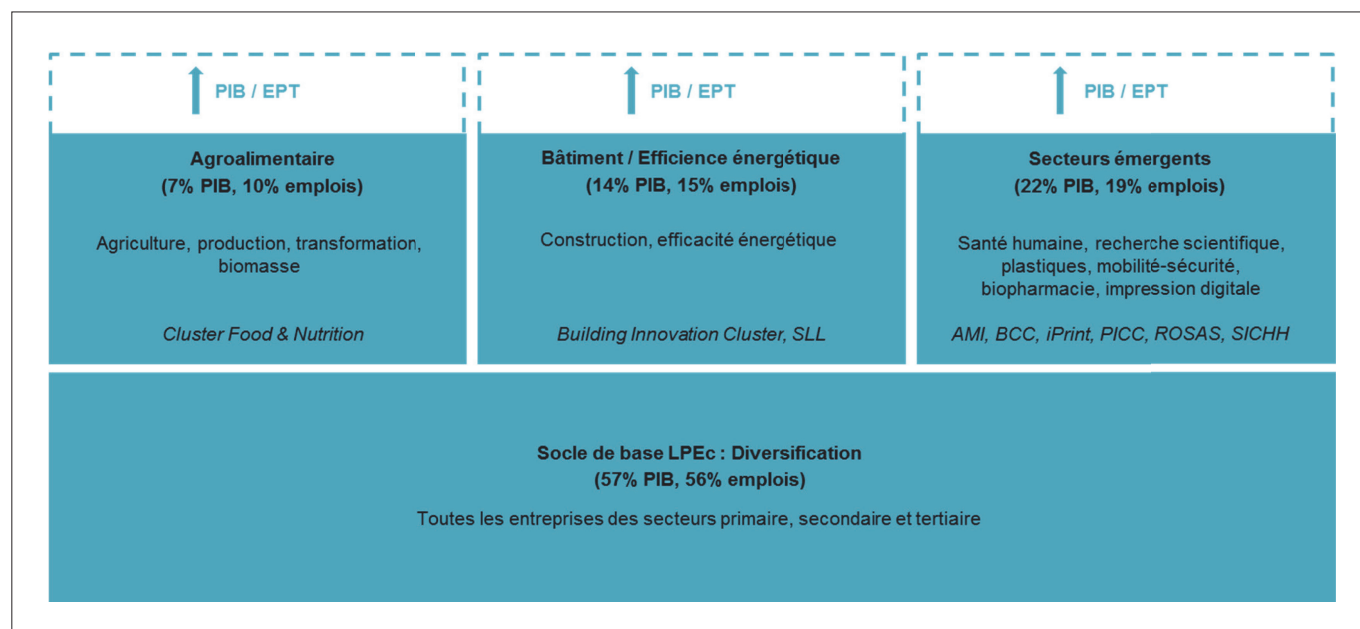
3.1. Situation actuelle

La définition actuelle des domaines d'activités stratégiques du canton provient d'une segmentation de la composition du tissu économique historique; elle a été renforcée au fil des années par des opportunités dans ces domaines et des investissements ciblés visant à assurer le développement de centres de compétences et d'instituts de recherche.

En accord avec cette stratégie portée par l'ancienne direction de la PromFR, le programme gouvernemental de la législature 2017–2021 a mis l'accent sur le soutien à la compétitivité et à l'innovation dans les clusters *Building Innovation* et *Food & Nutrition*, avec un focus particulier dans le domaine agroalimentaire¹.

Jusqu'à ce jour, la PromFR a donc suivi ces orientations stratégiques et organisé ses activités et son développement selon le schéma ci-après.

Figure 16: Stratégie actuelle de promotion économique



¹ Source: Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2017–2021 (pp. 18–20).

3.1.1. Agroalimentaire

L'agroalimentaire bénéficie d'une place privilégiée dans le développement stratégique du canton de Fribourg. En effet, les racines rurales du canton, l'implantation des milieux de l'agriculture et de l'élevage ainsi que la présence de grandes industries donnent une importance considérable à ce secteur porteur qui allie tradition et modernité.

Malgré les efforts du canton pour dynamiser l'agroalimentaire et le faire prospérer, il est difficile d'imaginer que ce secteur puisse un jour s'imposer seul comme un moteur important de l'économie fribourgeoise. Toutefois, en accord avec le programme gouvernemental en vigueur qui ambitionne de devenir un leader dans l'agroalimentaire, de nombreuses mesures sont en phase d'élaboration pour maintenir les emplois dans ce secteur et en assurer la dynamisation, notamment à travers l'innovation.

3.1.2. Bâtiment et efficacité énergétique

Depuis 2015, la branche de la construction occupe une place croissante dans le PIB cantonal. En effet, de nombreuses entreprises fribourgeoises sont aussi actives en-dehors du territoire fribourgeois, notamment dans la région lémanique.

Il est donc naturel que ce secteur performant induise des activités de recherche dans le canton, portées notamment par le projet *Smart living lab* (SLL), le centre de recherche dans le domaine de l'habitat du futur. Ce projet peut conférer au canton un rayonnement national et international en développant des compétences de pointe et en les transférant progressivement dans l'économie de la construction.

Une convention a été signée entre le Conseil d'Etat et l'EPFL le 11 mars 2017. Dans ce cadre, cinq chaires ont été prévues au SLL, trois d'entre elles étant financées par l'Etat de Fribourg et deux par l'EPFL.

3.2. Évaluation du portefeuille

La valeur ajoutée de chaque branche a été obtenue en multipliant le nombre d'EPT par la valeur ajoutée brute par EPT selon les comptes nationaux. Les branches ont ensuite été agrégées selon leur appartenance aux orientations stratégiques du canton de Fribourg.

Cette approche propose d'étudier la productivité de chaque branche en considérant les EPT présents dans le canton. Ces estimations ne reflètent donc pas exactement la réalité fribourgeoise, mais elles ne sont pas non plus influencées par des valeurs polarisantes, telles que les marchandises transitant par le canton de Fribourg mais dont la production réside dans un autre canton.

3.2.1. Secteurs stratégiques

Le secteur agroalimentaire comprend l'agriculture et les industries alimentaires. Bien que la restauration et le commerce de détail soient impactés par les activités agroalimentaires, ces branches ne sont pas prises en compte ci-après, car les chiffres agrégés ne peuvent pas être attribués spécifiquement à ce secteur.

Tableau 2: Données pour les branches de l'axe agroalimentaire

	EPT	% EPT	VAB _{CH}	EPT x VAB _{CH} en millions de fr./ en % du total	
Agriculture, sylviculture	6 337	5,46%	42 756	270.94	1,85%
Industries alimentaires et du tabac	5 544	4,77%	148 483	823.19	5,63%
Total	11 881	10,23%		1 094.13	7,48%

p=provisoire.

Source: OFS basé sur comptabilité nationale et STATENT, 2017p.

Le secteur bâtiment/efficacité énergétique comprend les branches du bois, de l'énergie, de la construction et génie civil, des travaux de construction spécialisés et des activités d'architecture et d'ingénierie.

Tableau 3: Données pour les branches de l'axe bâtiment/efficacité énergétique

	EPT	% EPT	VAB _{CH}	EPT x VAB _{CH} en millions de fr./ en % du total	
Activités d'architecture et d'ingénierie	2 835	2,44%	151 820	430.41	2,94%
Bois et papier; imprimerie	2 347	2,02%	109 190	256.27	1,75%
Construction de bâtiments, génie civil	4 128	3,55%	110 182	454.83	3,11%
Travaux de construction spécialisés	8 680	7,48%	110 182	956.38	6,54%
Total	17 990	15,49%		2097.89	14,35%

p=provisoire.

Source: OFS basé sur comptabilité nationale et STATENT, 2017p.

Les secteurs émergents comprennent les branches dans lesquelles l'Etat a réalisé des investissements conséquents ces dernières années, en soutenant notamment des centres de compétences qui répondent à des demandes d'entreprises situées dans le canton ou servent de produits d'appels lors des activités de promotion économique exogène.

Tableau 4: Données pour les branches de l'axe secteurs émergents

Axe stratégique	Dénomination NOGA OFS50	EPT	% EPT	VAB _{CH}	EPT x VAB _{CH} en millions de fr./ en % du total	
Biopharmacie	Industrie pharmaceutique	995	0,86%	789 023	785.08	5,37%
Recherche	Recherche-développement scientifique	361	0,31%	437 545	157.95	1,08%
Recherche	Autres act. spécialisées, scient, tech.	1 069	0,92%	86 612	92.59	0,63%
Santé humaine	Activités pour la santé humaine	7 118	6,13%	124 990	889.68	6,08%
Santé humaine	Hébergement médico-social et social	5 070	4,37%	66 697	338.15	2,31%
Plastiques	Caoutchouc, plastique, minér. non métall.	1 296	1,12%	131 381	170.27	1,16%
Mobilité/sécurité	Fabrication de matériels de transport	65	0,06%	162 120	10.54	0,07%
Mobilité/sécurité	Entreposage, serv. auxil. des transports	862	0,74%	151 318	130.44	0,89%
Mobilité/sécurité	Transports par eau et aériens	40	0,03%	149 974	6.00	0,04%
Mobilité/sécurité	Transports terrestres et par conduites	2 563	2,21%	149 974	384.38	2,63%
Mobilité/sécurité	Comm., rép. automobiles, motocycles	2 767	2,38%	99 003	273.94	1,87%
	Total	22 206	19,12%		3 239.02	22,15%

p=provisoire.

Source: OFS basé sur comptabilité nationale et STATENT, 2017p.

3.2.2. Autres secteurs

Les orientations stratégiques actuelles ne ciblent pas spécifiquement de nombreux secteurs qui représentent 55% de la production de richesses et des emplois.

Parmi ces branches, on retrouve des fleurons de l'économie fribourgeoise, par exemple dans la fabrication des machines, l'aéronautique, la biotechnologie ou l'injection plastique. On remarque aussi les volumes considérables réalisés par le commerce de détail et de gros qui ne peuvent pas être attribués à l'un ou l'autre domaine d'activité stratégique, tels qu'ils sont définis aujourd'hui.

Tableau 5: Données pour les branches hors axes stratégiques

	EPT	% EPT	VAB _{CH}	EPT x VAB _{CH} en millions de fr./ en % du total	
Action sociale sans hébergement	2 010	1,73%	66 697	134.06	0,92%
Activités auxiliaires finances, assurance	921	0,79%	211 351	194.65	1,33%
Activités de poste et de courrier	895	0,77%	94 333	84.43	0,58%
Activités des services financiers	1 502	1,29%	211 351	317.45	2,17%
Activités immobilières	911	0,78%	162 200	147.76	1,01%
Activités juridiques et comptables	1 232	1,06%	151 820	187.04	1,28%
Activités liées à l'emploi	2 507	2,16%	84 125	210.90	1,01%
Administration publique	5 460	4,70%	84 125	459.32	3,14%
Arts, spectacles et activités récréatives	1 258	1,08%	80 995	101.89	0,70%
Assurance	603	0,52%	389 601	234.93	1,61%
Autres activités de services	3 148	2,71%	82 352	259.24	1,77%
Autres ind. manufact.; rép. et install.	1 020	0,88%	159 691	162.88	1,11%

	EPT	% EPT	VAB _{CH}	EPT x VAB _{CH} en millions de fr./ en % du total	
Cokéfaction, raffinage, ind. chimique	485	0,42%	255 338	123.84	0,85%
Commerce de détail	7 160	6,17%	95 267	682.11	4,66%
Commerce de gros	5 095	4,39%	296 944	1 512.93	10,35%
Édition, audiovisuel et diffusion	495	0,43%	123 997	61.38	0,42%
Enseignement	8 068	6,95%	63 601	513.13	3,51%
Fabr. de machines, équipements n.c.a	2 346	2,02%	161 047	377.82	2,58%
Fabrication d'équipements électriques	201	0,17%	164 663	33.10	0,23%
Fabrication de produits métalliques	2 878	2,48%	117 460	338.05	2,31%
Hébergement	994	0,86%	62 663	62.29	0,43%
Industries du textile et de l'habillement	222	0,19%	94 542	20.99	0,14%
Industries extractives	139	0,12%	205 167	28.52	0,20%
Informatique et information	1 214	1,05%	172 313	209.19	1,43%
Prod. et distrib. d'eau; déchets	610	0,53%	132 769	80.99	0,55%
Production et distribution d'énergie	579	0,50%	306 627	177.54	1,21%
Produits informat., électron.; horlogerie	2 976	2,56%	190 670	567.43	3,88%
Restauration	3 507	3,02%	61 745	216.54	1,48%
Services administratifs et de soutien	3 383	2,91%	84 125	284.59	1,95%
Sièges sociaux; conseil de gestion	1 792	1,54%	151 820	272.06	1,86%
Télécommunications	431	0,37%	314 368	135.49	0,93%
Total	64 042	55,15%		8 192.56	56,02%

p=provisoire.

Source: OFS basé sur comptabilité nationale et STATENT, 2017p.

3.3. Concurrence

3.3.1. Avantage concurrentiel

La promotion économique cantonale évolue dans un contexte national et international avec un degré élevé de concurrence. Les implantations d'entreprises dépendent d'une combinaison de facteurs divers, tels que l'accès à des marchés, la présence de centres de compétences ou la disponibilité de main d'œuvre qualifiée. Dans de nombreux cas, les conditions fiscales sont éliminatoires pour que la candidature du canton puisse être prise en considération.

En termes d'innovation, les concurrents du canton de Fribourg sont non seulement les cantons voisins et les régions genevoises, bâloises ou zurichoises, mais aussi d'autres pays tels que les Pays-Bas (sièges sociaux, agroalimentaire), les Etats-Unis (*high-tech*), Singapour et l'Irlande (conditions cadres) ou la région de Boston (biotechnologies).

En termes de coûts, certains projets ou entreprises locales sont en concurrence directe avec des pays tels que le Portugal ou la Hongrie qui présentent des coûts de base avantageux pour leur appareil de production.

Si l'on considère les secteurs stratégiques actuels, la comparaison en termes absolus démontre que les volumes fribourgeois sont de loin inférieurs à ceux de ses voisins. Par contre, en termes relatifs, la différence est moins marquée et confirme la spécialisation de Fribourg dans les secteurs de l'agroalimentaire et du bâtiment.

Figure 17: EPT par secteur stratégique

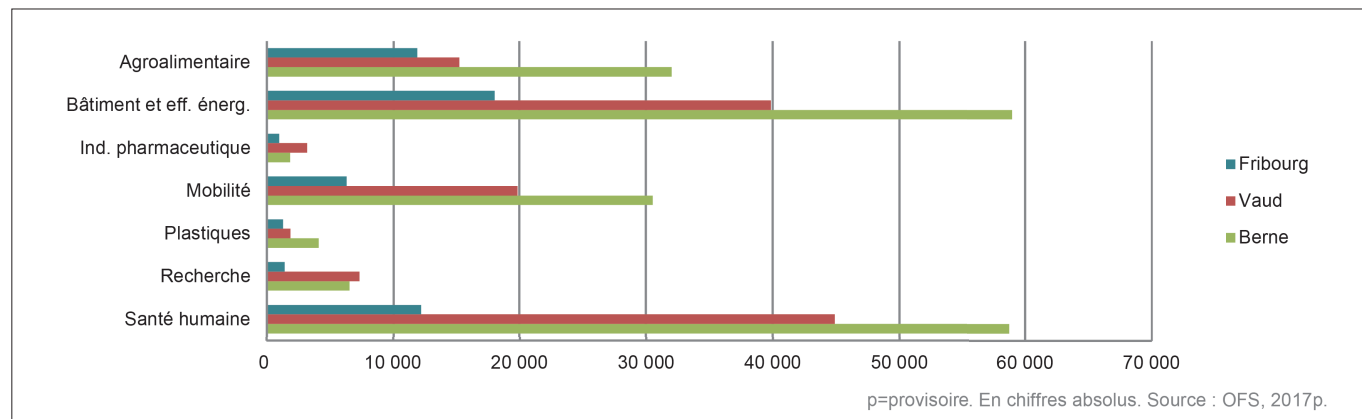


Figure 18: EPT par secteur stratégique en% du total

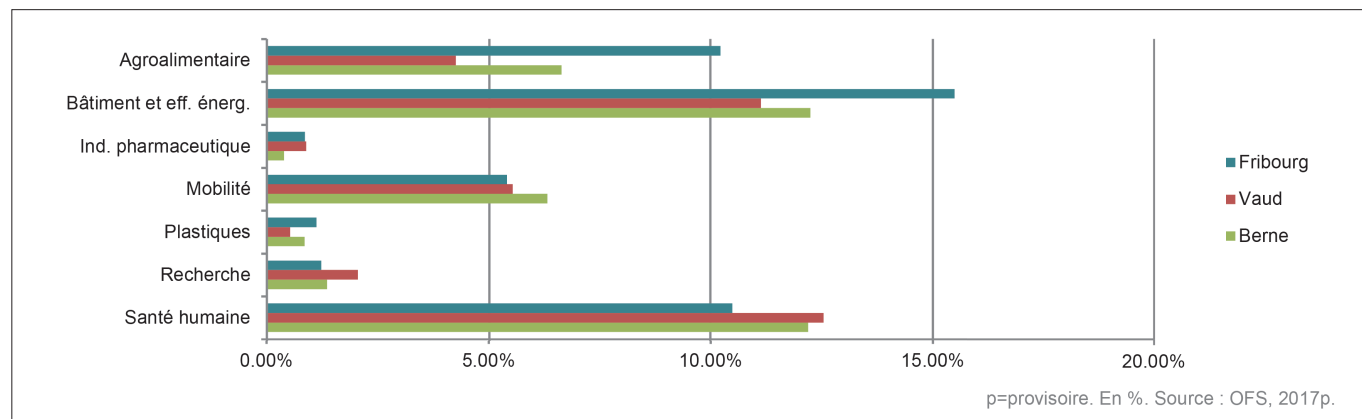


Figure 19: EPT x VAB_{CH} par secteur stratégique

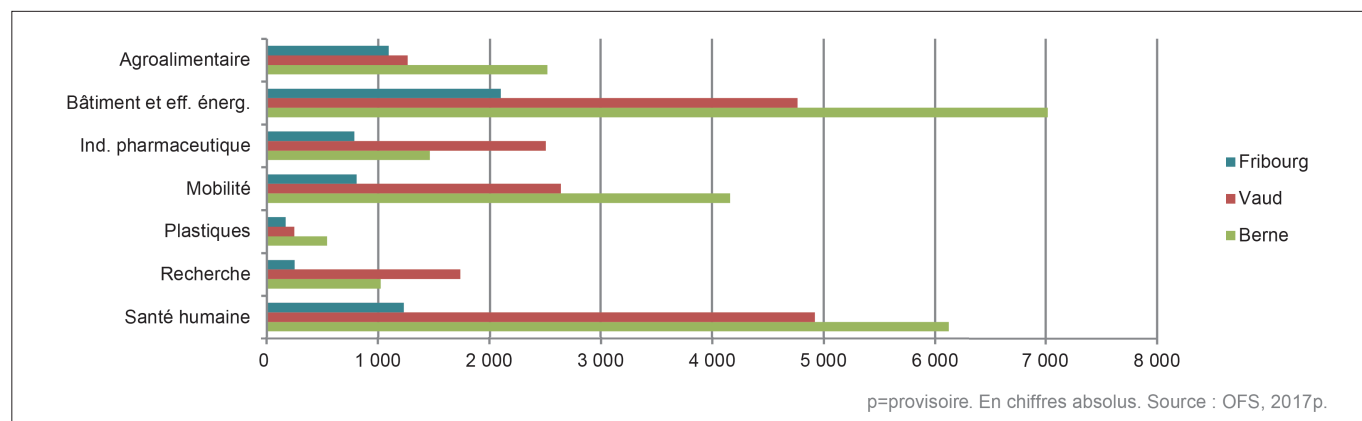
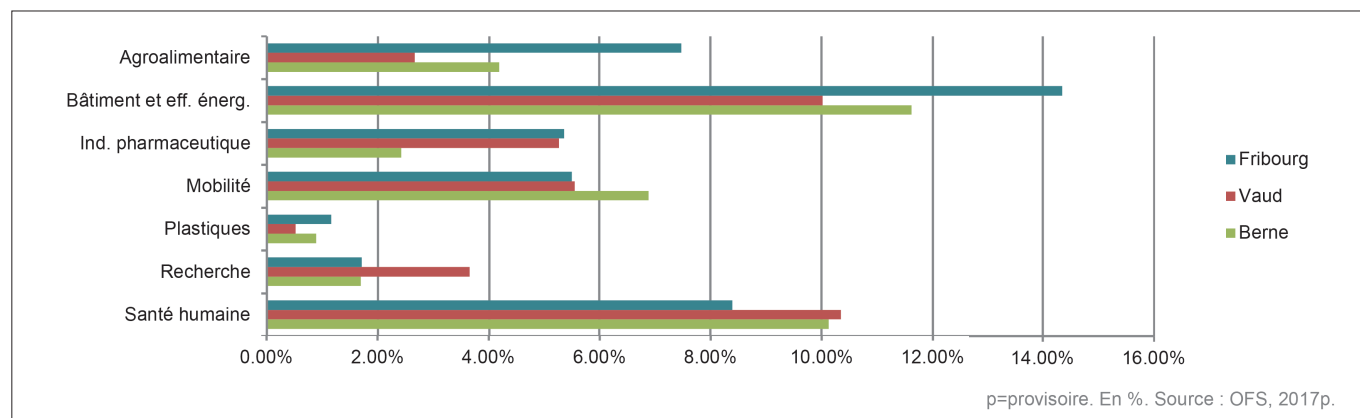


Figure 20: $EPT \times VAB_{CH}$ par secteur stratégique en % du total



On peut donc relever que l'agroalimentaire et la construction sont des secteurs qui ont une plus grande importance relative dans le canton de Fribourg que dans les cantons voisins. Cette situation reflète surtout la prédominance historique de ces deux secteurs dans l'économie fribourgeoise. Leur mise en lumière par les statistiques résulte surtout de la part plus faible des autres secteurs, par rapport à Vaud et Berne. Les secteurs de l'agroalimentaire et de la construction sont soumis à des pressions importantes sur les marges et peuvent subir de fortes variations en cas de modification de comportements de leur clientèle et sont deux secteurs avec traditionnellement une valeur ajoutée relativement modeste. Des plus-values plus significatives sont envisageables dans les domaines de l'innovation et de la durabilité dans la construction, en lien avec les objectifs nationaux et cantonaux en matière de politique climatique, avec un fort potentiel de développement pour les entreprises fribourgeoises concernées.

Dans les secteurs émergents, des avantages relatifs peuvent être reconnus, notamment dans la branche des plastiques. Toutefois, les volumes fribourgeois restent faibles par rapport aux cantons voisins.

En matière de propriété intellectuelle, le CRC-UNIFR fait part des observations suivantes:

En matière d'innovation (nombre de brevets enregistrés à l'EPO par les déposants), le canton de Fribourg se situe au 8^e rang des cantons suisses pour l'année 2014 et en seconde place du groupe comprenant les cantons romands et le canton de Berne pour l'année 2014.

Sur l'ensemble des brevets enregistrés par les déposants à l'EPO, le canton de Fribourg se situe au-dessus de la moyenne suisse dans les catégories des technologies industrielles du façonnage, des transports ou manutention et de la technologie générale.

Cette analyse fait donc ressortir des forces du canton lorsqu'il s'agit de soutenir ou d'accueillir une entreprise. Toutefois, en termes sectoriels, Fribourg ne bénéficie à ce jour d'aucun avantage stratégique véritable.

3.3.2. Fiscalité

Avec l'entrée en vigueur de la loi d'application de la RFFA au 1^{er} janvier 2020, le taux d'imposition ordinaire des entreprises dans le canton de Fribourg est passé de 19,6% à 13,72%. Ce nouveau taux place Fribourg dans la moyenne, au 15^e rang des cantons suisses. Le désavantage fiscal de Fribourg a donc pu être corrigé et le canton se positionne autant bien, voire mieux, que les cantons voisins.

Une analyse du cabinet PwC¹ montre que le taux que Fribourg serait à même d'offrir à une entreprise stratégique, après avoir usé de toutes ses prérogatives, s'élèverait à 12,8%. Le cabinet estime donc que le canton figure parmi les cantons qui ont le moins de marge de manœuvre, après le Valais (taux final à 13,5%) et Genève (taux final à 13,4%). Selon les mêmes critères, les cantons de Berne et de Vaud pourraient proposer des conditions légèrement meilleures avec des taux finaux à 12,5%, respectivement 10,7%.

Il peut donc certes être relevé que le plafonnement des déductions liées aux frais de recherche et de développement ne favorise pas l'attractivité fiscale du canton. Ces décisions ont toutefois été prises en toute connaissance de cause, après un large débat démocratique, de manière à limiter les effets de la réforme.

4. Potentiel de développement

4.1. Maintien de la diversité

Les entreprises installées dans le canton offrent des opportunités de développement qui présentent des chances de succès plus grandes que des entreprises en création ou en cours de démarchage. Dans ce sens, les contributions directes selon la LPEc ont permis d'accompagner 35 projets en 2019 pour un montant global de 2 millions de francs².

¹ Site web <https://www.pwc.ch/fr/services/conseil-fiscal/impots-sur-les-societes-structures-fiscales/reforme-de-l-imposition-des-entreprises-iii.html>, consulté le 2 décembre 2019.

² Source: Rapport d'activité 2019, DEE.

Il est aussi important de garder à l'esprit que les efforts déployés pour attirer de nouvelles entreprises peuvent être rapidement éclipsés par le départ ou le redimensionnement d'une entreprise existante. Des démarches visant à la rétention des entreprises existantes s'avèrent donc incontournables, en utilisant au maximum les outils à disposition.

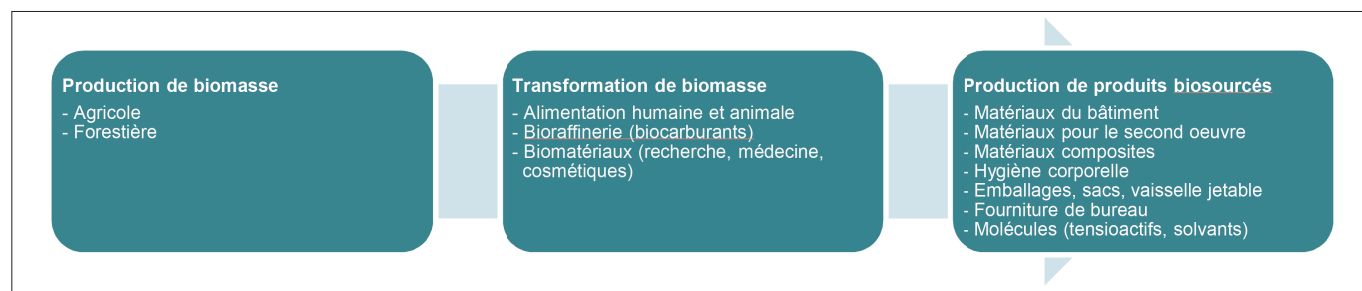
Enfin, une veille stratégique de l'actualité économique doit être assurée pour que le canton puisse se profiler dans les projets de déménagement ou d'extension d'entreprises suisses.

4.2. Spécialisation dans la bioéconomie

4.2.1. Définition

La bioéconomie¹ est une notion que l'on retrouve de manière plus ou moins détaillée dans un grand nombre d'études et de concepts récents. Elle s'inscrit comme un axe stratégique de la NPR 2020–2023 et comprend des composantes à haute valeur ajoutée, telles que la chimie du végétal ou les produits biosourcés.

Figure 21: Les trois dimensions de la bioéconomie



4.2.2. Ecosystème

Dans le canton de Fribourg, la bioéconomie représente aujourd'hui plus de 16 000 emplois existants et directement concernés, comme présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6: Secteurs industriels directement concernés par la bioéconomie

	Emplois (EPT)
Secteurs concernés par la production de biomasse	6326
Secteurs concernés par la transformation de biomasse	8102
Secteurs concernés par la production de produits biosourcés	2365
Total	16 793

Source: OFS, 2017.

Dans son étude «Avantage Fribourg», le CRC-UNIFR met en évidence les avantages que conférerait la considération de la bioéconomie comme orientation stratégique du canton:

La bioéconomie comprend de nombreux secteurs industriels et des technologies variées qui s'étendent au-delà des biotechnologies. Les biotechnologies sont interdépendantes des technologies liées à l'informatique et aux communications et des nanotechnologies, domaines dans lesquels le canton de Fribourg dispose de compétences reconnues développées notamment au sein de ses clusters.

La nature intersectorielle, interindustrielle et interdisciplinaire de la bioéconomie offre de nombreuses opportunités d'innovation, d'ouvertures commerciales et de développement d'activités industrielles créatrices de valeur dans le canton de Fribourg.

Le tableau ci-après montre les principaux secteurs industriels du canton propices au développement de la bioéconomie. Ces secteurs représentent environ un tiers des emplois et de la valeur ajoutée enregistrés dans le canton. De nombreuses entreprises de services, non mentionnées dans ce tableau, peuvent être à même de profiter de l'expansion de la bioéconomie dans le canton.

¹ La bioéconomie englobe l'ensemble des activités de production et de transformation de la biomasse qu'elle soit forestière, agricole et aquacole à des fins de production alimentaire, d'alimentation animale, de matériaux biosourcés, d'énergie.

Tableau 7: Principaux secteurs économiques propices au développement de la bioéconomie

	EPT	% EPT	Valeur ajoutée brute en millions de fr./ en % du total	
Sous-secteur des produits alimentaires et de l'agriculture	13 609	11,9	1 312	7,07
Sous-secteur de l'industrie des machines	6 862	6	1 666	8,98
Sous-secteur de l'industrie des métaux	2 859	2,5	378	2,04
Sous-secteur des produits chimiques et pharmaceutiques	2 516	2,2	768	4,14
Sous-secteur de la construction	15 210	13,3	1 391	7,5
Total	41 056	35,9	5515	29,73

Source: Agrégation fine du CRC-UNIFR, basé sur OFS, 2017.

4.2.3. Niches de développement

Le canton de Fribourg entend soutenir des niches stratégiques-clés de la bioéconomie: l'alimentation humaine, les produits biosourcés et les biotechnologies à usage industriel comme expliqué ci-après.

La filière des produits biosourcés nécessite des sols et un climat adaptés à la production de biomasse spécifique (colza, maïs, blé, betterave, lin, chanvre) ainsi que l'implication d'agriculteurs, d'agroindustriels, d'industries chimiques, d'industries de transformation et de distributeurs¹. Toutes ces conditions sont remplies sur le territoire cantonal.

Les biotechnologies, quant à elles, permettent de faire le lien entre les trois domaines de production de biomasse, de transformation de biomasse et de production de produits biosourcés. Elles nécessitent des compétences dans des domaines variés, tels que la microbiologie, la biochimie, la biophysique, la génétique, la biologie moléculaire ou l'informatique.

Les trois domaines d'application principaux des biotechnologies sont:

- > Le domaine agricole (exemples: sélection végétale, génomique)
- > Le domaine des procédés industriels (exemples: biocatalyse, fermentation)
- > Le domaine de la santé (exemples: biochimie, thérapie cellulaire)

¹ Dans son rapport au congrès «An Economic Impact Analysis of the U.S. biobased products industry», le département de l'agriculture des Etats-Unis (USDA) annonce que son programme BioPreferred initié en 2015 a identifié 97 catégories de produits qui représentent 14 000 produits sur le marché.

La branche des biotechnologies en Suisse est en expansion – notamment dans le domaine de la santé – et tend à s'imposer comme la deuxième source d'exportations après l'industrie pharmaceutique. Actives dans une branche à haute valeur ajoutée qui catalyse les capitaux, les entreprises se sont développées en partie dans la région lémanique².

La concurrence est importante entre les régions suisses pour attirer ces entreprises. On trouve plusieurs pôles d'activités pour cette industrie, notamment le campus Biopôle SA à Lausanne (fondation en 2004, 75 entreprises, 25 groupes de recherches), le campus biotech à Genève (fondation en 2013 par l'EPFL, l'UNIGE, la famille Bertarelli et Hansjörg Wyss), l'Y-Parc à Yverdon ainsi que d'autres clusters dans les sciences de la vie à l'étranger, notamment au Royaume-Uni (Oxford-Cambridge-London), aux Etats-Unis (Boston, San Francisco ou San Diego), en Chine (Wuxi), au Japon, en Corée du sud et en Inde (Bangalore).

Le canton de Fribourg pourrait donc se concentrer sur les biotechnologies à usage industriel, moins convoitées car nécessitant des investissements de base plus élevés.

4.3. Spécialisation dans l'industrie 4.0

4.3.1. Définition

L'industrie 4.0 est le nom donné au nouveau virage industriel provoqué par la numérisation des échanges et des produits. Il s'inscrit dans la ligne des révolutions passées qui étaient dues à la mécanisation, à l'électrification, puis à l'automatisation.

La connexion des produits physiques et leur aptitude à traiter de l'information conduisent à un bouleversement de la manière de fonctionner des entreprises. Ces nouvelles caractéristiques donnent naissance à des usines intelligentes – ou *smart factories* – qui se caractérisent par une communication continue et instantanée entre les différents outils et postes de travail de la chaîne de production.

L'industrie 4.0 offre à toutes les entreprises des perspectives de maintien et d'optimisation de leur appareil de production dans un territoire aux coûts de base élevés. A l'échelle internationale, la Suisse se trouve en bonne position pour affronter les changements en cours, grâce à ses compétences en matière de recherche, sa main d'œuvre qualifiée et son infrastructure performante³.

L'industrie 4.0 est portée par des technologies de pointe telles que l'intelligence artificielle et la robotique. Elle comprend toutefois d'autres domaines liés, tels que la numérisation accrue de l'industrie manufacturière au moyen de la connec-

² Selon le *Swiss Biotech Report 2018*, la Suisse romande a attiré 39% des investissements et 55% des financements privés.

³ ite web <https://www.kmu.admin.ch/kmu/fr/home/actuel/interviews/2016/virage-industrie-4-0-concerne-toutes-les-entreprises.html>, consulté le 16 janvier 2020.

tivité, l'internet des objets, la collecte et l'analyse de mégadonnées, les nouvelles formes d'interaction entre les êtres humains et les machines ou encore les améliorations de l'utilisation des instructions numériques grâce à la robotique et l'impression 3D.

4.3.2. Ecosystème

L'OCDE² indique que l'émergence de l'industrie 4.0 est surtout due à la convergence de technologies déjà existantes, telles que les technologies digitales (impression 3D, internet des objets, robotique), les nouveaux matériaux (produits biosourcés, nanomatériaux) et les nouveaux processus (production autogérée, intelligence artificielle).

Aujourd'hui, le canton de Fribourg héberge de nombreux fournisseurs de technologies pouvant favoriser le déploiement de l'industrie 4.0. L'industrie des machines et de l'électronique y est bien développée avec des entreprises solides. Des start-up à fort potentiel ont choisi Fribourg pour y développer leurs activités d'impression 3D et de matériaux composites biosourcés. Des compétences spécifiques sont immédiatement disponibles auprès de centres de compétences particulièrement pertinents.

En termes d'emplois et de valeur ajoutée, les fournisseurs de technologies de l'industrie 4.0 peuvent être estimés selon le tableau ci-dessous.

Tableau 8: Secteurs industriels directement concernés par l'industrie 4.0

	EPT	% EPT	VAB _{CH}	EPT x VAB _{CH} en millions de fr./ en % du total	
Autres ind. manu- fact.; rép. et install.	1 020	0.88	159 691	162.88	1,11%
Fabrication de machines, équipe- ments n.c.a.	2 346	2.02	161 047	377.82	2,58%
Fabrication d'équipements électriques	201	0.17	164 663	33.10	0,23%
Fabrication de produits métalliques	2 878	2.48	117 460	338.05	2,31%
Informatique et information	1 214	1.05	172 313	209.19	1,43%
Produits informat., électron.; horlogerie	2 976	2.56	190 670	567.43	3,88%
Total	10 635	8.39		1 688.47	11,55%

Source: OFS, 2017.

En plus des opportunités de développement des fournisseurs de technologies décrites au point précédent, il convient de préciser que toutes les entreprises industrielles peuvent bénéficier de l'industrie 4.0, pour autant qu'elles considèrent leur chaîne de production de manière transversale et qu'elles consentent à réaliser les investissements nécessaires à l'intégration de cette nouvelle révolution industrielle.

Selon une étude du cabinet EY³, les solutions technologiques de l'industrie 4.0 permettraient d'abaisser les coûts de production de 5,2% en moyenne. En 2017, les entreprises suisses auraient investi 4,9% de leur chiffre d'affaires annuel dans ce domaine et prévoyaient d'augmenter leurs investissements à plus de 5% pour 2018. L'étude relève aussi que les ressources sont majoritairement consacrées aux collaborateurs pour 40% et aux systèmes et concepts logiciels pour 37%.

A terme, l'industrie 4.0 pourrait donc concerner l'intégralité du secteur secondaire cantonal qui représente une valeur ajoutée de 6264 millions de francs⁴ (31,65% du PIB cantonal) et 34 511 EPT⁵ (29,72% de l'emploi cantonal).

5. Synthèse

5.1. Contexte

Le canton de Fribourg enregistre une croissance constante de son PIB depuis plus de vingt ans. Comme la démographie augmente dans des proportions similaires, le PIB par habitant reste stable. En termes de compétitivité (PIB par EPT), il se situe toujours en-deçà de la moyenne nationale.

Le PIB de 19 milliards de francs est réalisé à 69% dans le secteur tertiaire, 30% dans le secondaire et 1% dans le primaire. Par rapport aux autres cantons romands, le poids de son secteur industriel est supérieur à la moyenne et celui de son secteur des services est inférieur. La moitié de la valeur ajoutée est générée par l'administration publique, la santé et l'éducation, les services aux entreprises ainsi que le commerce de gros et de détail.

Près de la moitié des 116 000 EPT du canton provient des travaux de construction spécialisés, de l'enseignement et de l'administration publique, du commerce de gros et de détail, des activités pour la santé humaine, ainsi que de l'agriculture et des industries alimentaires. La pendularité est une problématique avérée avec solde négatif de 24 000 EPT.

Le canton exporte environ 50% de sa production. Parmi ces exportations, 39% sont destinés à la zone euro, ce qui le rend sensible aux fluctuations du taux de change franc suisse-euro. Toutefois, le franc fort ne semble plus être une préoccupation

¹ «Transformation structurelle, industrie 4.0 [...]», Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2019.

² «The next production revolution», OCDE, 2017.

³ «Studie über IoT und Industrie 4.0», EY, 2017.

⁴ Chiffres en valeurs réelles pour 2019; année des prix: 2010. Source: CREA.

⁵ Chiffres 2017 (provisoire). Source: STATENT, OFS.

majeure pour les entreprises concernées qui se sont adaptées aux nouvelles conditions, en partie grâce à l'automatisation.

Sur le plan de la fiscalité, le canton propose un taux ordinaire compétitif. Afin d'assurer un compromis équitable, il a volontairement choisi de ne pas imiter les cantons voisins qui utilisent au maximum la marge de manœuvre conférée par la loi fédérale, en termes de déductions des frais de recherche et développement¹ et d'impôt sur le capital. Ce positionnement propre au canton de Fribourg sera accompagné d'une observation régulière de la situation globale.

5.2. Promotion économique

La dernière décennie a amené le canton à racheter des sites industriels délaissés suite à des délocalisations. Les autorités d'alors et certains privés ont pris le parti d'en tirer profit en les aménageant en campus ou quartiers dédiés aux activités innovantes. Dans une démarche visionnaire, ils ont transformé ces coups durs en opportunités et ont ainsi posé de nouvelles bases pour les activités de promotion économique. Les efforts ont ensuite été concentrés sur l'implantation de diverses start-up et centres de compétences.

Aujourd'hui, la promotion économique bénéficie de ces foyers d'innovation qui constituent des produits d'appel importants pour le canton et jouent un rôle souvent décisif dans les activités de promotion économique. Elle peut donc justifier de la présence sur son territoire de compétences spécifiques et, ainsi, réduire son désavantage lorsqu'elle se trouve en concurrence avec d'autres destinations qui proposent des conditions cadres plus attractives. Il est donc important de tenir compte de l'impact positif indirect de ces centres sur l'attractivité économique du territoire fribourgeois et de relativiser les attentes quant à leur capacité d'autofinancement à court terme, même si l'objectif demeure à terme.

En accord avec le programme NPR 2020–2023, le canton de Fribourg a déjà initié la réorientation progressive de ses activités de promotion économique dans les domaines suivants:

- > le soutien aux entreprises existantes;
- > le développement des composants nécessaires à l'essor de la bioéconomie, notamment sur les volets agroalimentaires, de production et transformation de la biomasse ainsi que des biotechnologies à usage industriel;
- > le développement des applications nécessaires au développement de l'industrie 4.0 et leur intégration par les nombreuses entreprises manufacturières du canton.

Stratégie

Les travaux de promotion économique des deux dernières législatures ont porté principalement sur l'amélioration des conditions cadre et des outils, révisés dans le cadre de la LPEc. De grands efforts ont aussi été fournis pour intégrer les sites de blueFACTORY et d'AgriCo dans le paysage économique du canton. Les actions de développement ont été concentrées sur des marchés géographiques qui présentaient alors le plus grand potentiel de croissance.

Aujourd'hui, le Conseil d'Etat soutient la nouvelle orientation de la PromFR qui préconise une approche plus sectorielle que structurelle.

6. Choix stratégiques

6.1. Principes

La PromFR a évalué les effets sur la valeur ajoutée et sur l'emploi de deux scénarios économiques distincts. Le premier visait à conserver le statu quo, en concentrant les efforts du canton dans les domaines de l'agroalimentaire et du bâtiment/efficacité énergétique. Le second prévoyait de soutenir uniquement les activités à très haute valeur ajoutée.

L'observation de ces deux scénarios n'a pas permis d'identifier de différence majeure en termes d'impact économique. En effet, l'effet de levier sur le nombre d'emplois du scénario de statu quo compense les hautes valeurs ajoutées par EPT du second scénario.

La nouvelle stratégie de promotion économique s'intègre dans les principes du programme gouvernemental du Conseil d'Etat:

- > Les forces existantes du tissu économique devront être mises à contribution et la diversité des secteurs devra être maintenue.
- > Les principes de l'économie ouverte devront être respectés en évitant soigneusement de créer des situations de distorsion de concurrence, mais en tenant compte de l'orientation qualitative de la concurrence voulue par le Parlement fédéral et les cantons, notamment en matière de durabilité.
- > De nouvelles opportunités de développement à moyen terme devront être recherchées et un avantage concurrentiel du canton devra être développé.
- > Les engagements pris lors de la législature passée (2012–2016) et de la législature en cours (2017–2021) devront être maintenus, afin d'assurer la cohérence des efforts de l'Etat.

¹ Fribourg limite la réduction fiscale pour les frais de recherche et développement à 20% du bénéfice imposable. Seuls les cantons de Genève et Glaris appliquent des conditions plus restrictives avec des plafonnements respectifs de 9 et 10%. Les cantons voisins de Vaud et Berne accordent des réductions à hauteur de 70% du bénéfice imposable, soit le maximum prévu par la loi fédérale.

6.2. Maintien de la diversité et opportunités

La force conférée au canton par la diversité de ses entreprises a été une nouvelle fois démontrée durant la récente crise. Cette diversité sera maintenue, d'une part en soutenant les entreprises établies dans le cadre défini par la LPEc et, d'autre part, en saisissant les opportunités d'accueillir toute entreprise qui entend s'installer dans le canton, quel que soit son secteur d'activité.

De plus, pour faire face à la concurrence vive entre les acteurs suisses et étrangers de promotion économique, les actions de rétention des entreprises établies ne seront en aucun cas réduites, afin d'éviter tout impact négatif sur l'emploi ou la valeur ajoutée dans le canton.

Une veille stratégique de l'actualité sera aussi assurée, autant sur les marchés suisses qu'étrangers, afin d'être en mesure de saisir toute opportunité intéressante pour le canton. Le démarchage d'entreprises étrangères se focalisera sur les marchés français, allemands, scandinaves, brésiliens et états-unis qui présentent les meilleures chances de succès. En outre, les opportunités au Moyen-Orient et en Extrême-Orient seront aussi observées.

Les conditions cadres seront particulièrement soignées, notamment sur les questions de fiscalité, de disponibilité de terrains (coordination anticipatoire avec l'aménagement du territoire) et locaux, de disponibilité de main d'œuvre qualifiée (investissements dans la formation), de qualité des infrastructures et du cadre de vie en général.

6.3. Spécialisation dans la bioéconomie

Une spécialisation dans le domaine de la bioéconomie assurera la cohérence avec les activités passées, optimisera la mise en valeur du tissu économique existant et encouragera la circularité et la résilience de l'économie du canton.

A moyen terme, ce scénario favorisera non seulement la dynamisation des secteurs historiques mais proposera aussi des possibilités de développement de secteurs à plus haute valeur ajoutée, tels que l'industrie pharmaceutique, les moteurs, la chimie organique ou les carburants verts.

Dans le canton, les secteurs indirectement liés à la bioéconomie représentent près de 36% de l'emploi et 30% de la valeur ajoutée. Une spécialisation dans ce domaine laisse donc entrevoir des perspectives de croissance non négligeables.

De plus, cette stratégie pourra contribuer à une croissance autant quantitative – en augmentant le nombre d'emplois grâce au développement de nouveaux produits et l'exploitation de nouveaux marchés – que qualitative – en améliorant la productivité des activités à faible valeur ajoutée.

6.4. Spécialisation dans l'industrie 4.0

Une spécialisation dans le domaine de l'industrie 4.0 aidera non seulement les entreprises manufacturières à adapter leurs appareils de production pour répondre aux défis de la révolution numérique, mais permettra aussi au canton de s'affirmer en tant qu'acteur majeur de ce mouvement grâce à son industrie spécialisée dans les nouvelles technologies 4.0.

En effet, les entreprises manufacturières qui consentiront à réaliser les investissements nécessaires pour se doter des technologies numériques bénéficieront d'un avantage concurrentiel en termes de coûts de production. La menace d'une délocalisation vers des pays aux coûts de base plus bas sera réduite, car elles trouveront dans le canton les compétences nécessaires à la poursuite de leurs activités de manière efficiente.

De plus, les entreprises productrices des technologies 4.0 seront renforcées par un soutien actif de la PromFR. Comme elles évoluent dans un marché au potentiel de croissance important, leur expansion contribuera à l'augmentation de l'emploi et de la valeur ajoutée dans le canton.

6.5. Avantages et inconvénients

Le choix d'une spécialisation dans la bioéconomie et dans l'industrie 4.0 n'exclut pas les orientations stratégiques passées. Au contraire, les secteurs de l'agroalimentaire et du bâtiment pourront être dès lors placés dans un cadre plus large qui permettra de développer d'autres débouchés transversaux, par exemple dans les matériaux de construction ou les alicaments.

Les ressources de la PromFR n'étant pas illimitées, il conviendra d'éviter soigneusement que les investissements ne soient catalysés par les deux secteurs historiques au détriment d'autres secteurs au potentiel plus élevé.

Il sera aussi important de prévoir des mesures de communication appropriées pour accompagner le changement de paradigme vers un mode de pensée transversal et multisectoriel.

Les avantages et inconvénients de ce scénario peuvent être relevés:

Tableau 9: Avantages et inconvénients de la stratégie délibérée

Avantages	Inconvénients
Pérennisation des démarches entreprises jusque-là dans les secteurs historiques	Investissements conséquents dans la transformation des sites d'innovation
Elargissement des perspectives pour les secteurs agroalimentaire et bâtiment/efficacité énergétique, notamment avec les nouveaux débouchés de transformation de biomasse et de produits biosourcés	Impact péréquatif des allègements fiscaux
Développement de nouvelles opportunités de croissance, notamment dans les interfaces à haute valeur ajoutée	Augmentation du nombre d'interlocuteurs
Présence de partenaires commerciaux forts	Risque de mise à l'écart des centres de compétences et instituts qui n'entrent pas dans le cadre stratégique
Effet de levier important	Augmentation du besoin en ressources humaines et financières pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie
Prise de risque modérée	
Cohérence avec le programme NPR 2020–2023	
Création d'un avantage concurrentiel	

Les clusters, centres de compétences et instituts de recherche seront concertés pour définir quelle sera leur contribution à la nouvelle stratégie de promotion économique. Ils pourront être rattachés à un ou plusieurs écosystèmes sectoriels, en fonction de la plus-value qu'ils peuvent y apporter.

6.6. Projections

Comme relevé dans la réponse au postulat 2018-GC-179 «Santé économique du canton: la compétitivité en jeu», la productivité du canton ne peut pas être mesurée par des méthodes d'extraction de tendance. Par conséquent, l'impact des investissements publics ne peut pas être estimé scientifiquement, tant les paramètres diffèrent d'une situation à l'autre.

A moyen terme, on peut s'attendre à ce que la nouvelle stratégie de promotion économique s'étende à l'ensemble des secteurs connexes. Un effet multiplicateur pourra alors apparaître grâce à la dynamisation des entreprises établies, à l'implantation de nouvelles entreprises qui joueront un rôle d'interfaces à haute valeur ajoutée, ainsi qu'aux externalités positives induites sur l'ensemble des branches concernées.

A long terme et si les prévisions hautes de croissance démographique du plan directeur cantonal se confirment, la spécialisation dans la bioéconomie et l'industrie 4.0 ne sera de loin pas suffisante pour assurer le maintien du niveau de vie.

En effet, la bioéconomie et l'industrie 4.0 seraient à même de générer 8000 à 12 000 nouveaux emplois à l'horizon 2042, soit 16 à 24% du total des 50 000 emplois nécessaires. La création des 38 000 à 42 000 emplois restants devrait provenir de l'extension d'entreprises existantes, du développement des interfaces à haute valeur ajoutée ou de l'implantation de nouvelles entreprises du secteur tertiaire.

7. Leviers stratégiques

7.1. Interfaces à haute valeur ajoutée

Figurant parmi les tâches qui sont assignées par la loi (art. 5 LPEc) à la PromFR, la mise en réseau d'acteurs revêtira une importance particulière, notamment dans le cadre du développement des deux axes transversaux de la bioéconomie et de l'industrie 4.0.

Dans une stratégie de spécialisation, le rôle de la PromFR sera de renforcer les écosystèmes fribourgeois existants en comblant les vides dans les systèmes de création de valeur et d'innovation des entreprises déjà établies. Dans un premier temps, les composantes manquantes devront être identifiées. Puis, la PromFR devra user de tous les moyens à sa disposition pour que les maillons-clé puissent être apportés aux secteurs concernés, par exemple pour:

- > attirer une technologie-clé sur le territoire cantonal,
- > relayer les informations sur les activités de potentiels partenaires fribourgeois,
- > soutenir financièrement pour permettre le développement d'une nouvelle activité stratégique.

La PromFR devra donc non seulement mettre son réseau à disposition des acteurs de la bioéconomie et de l'industrie 4.0, mais aussi utiliser tous les outils de la LPEc pour encourager l'innovation dans ces domaines. De plus, elle concentrera ses actions de démarchage sur des entreprises spécifiques qui pourront occuper une fonction-pivot dans le développement des écosystèmes stratégiques.

7.2. Mesures LPEc

La Loi sur la promotion économique (LPEc) pose le cadre général des soutiens que le canton de Fribourg peut apporter pour promouvoir son économie et ses entreprises. Il y est clairement fait mention que ces activités doivent être menées dans le respect du développement durable. Le rôle de la PromFR y est bien défini avec les notions de développement des entreprises existantes, de promotion exogène et de création d'entreprises.

L'article 7 LPEc précise les principes requis pour une entrée en discussion sur l'octroi de contributions financières, à savoir le caractère novateur ou l'impact sur l'économie des projets soutenus. L'article 8 LPEc indique que les activités soutenues doivent correspondre aux objectifs de politiques de développement économique et ne pas créer de distorsion de concurrence.

De plus, le programme cantonal de nouvelle politique régionale (NPR) 2020–2023 se concentre sur les deux volets thématiques de l'industrie et du tourisme. Le soutien à l'industrie comprend les notions de bioéconomie, d'ancrage numérique et de territoire intelligent.

Ce programme dispose d'un budget global de 18,68 millions de francs, composé de 13,08 millions de francs sous la forme d'aides à fonds perdus et 5,6 millions de francs sous la forme de prêts. Le programme est financé à 58,8% par le canton et 41,2% par la confédération.

Le message 2018-DEE-47 du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 14 janvier 2020 précise notamment qu'un montant de 4,37 millions de francs des fonds cantonaux du programme de mise en œuvre seront attribués spécifiquement au soutien à l'industrie.

7.3. Allégements fiscaux

L'allégement fiscal ciblé reste une mesure importante à disposition de l'Etat pour convaincre une entreprise de choisir le canton de Fribourg dans un contexte fortement concurrentiel.

Il est clair que cette mesure a un impact à moyen terme sur les montants reçus par le canton de Fribourg dans le cadre du système de péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Cela oblige le Conseil d'Etat à procéder à une pesée des intérêts entre objectifs de développement économique et impacts péréquatifs sur le canton.

8. Remarques conclusives

8.1. Enoncé stratégique

Dans le cadre légal et le cahier des charges qui définissent son mandat, la PromFR entend adopter une stratégie de spécialisation en soutenant les activités liées à la bioéconomie et à l'industrie 4.0. Ces orientations stratégiques intègrent non

seulement les secteurs historiques de l'agroalimentaire et du bâtiment/efficacité énergétique, mais aussi les secteurs liés à l'ingénierie de pointe et aux nouvelles technologies.

Dans un premier temps, la PromFR renoncera progressivement à certaines activités non prioritaires pour libérer les ressources nécessaires à l'implémentation de la nouvelle stratégie de promotion économique.

Dans un deuxième temps, elle renforcera ses actions destinées au développement des interfaces à haute valeur ajoutée dans les domaines prioritaires. Elle consolidera aussi le suivi des opportunités émanant d'entreprises suisses et étrangères.

8.2. Investissements

Pour assurer la cohérence entre les démarches de promotion et les infrastructures à disposition des entreprises visées, des moyens financiers importants sont engagés dans la rénovation et le développement des sites d'innovation de blueFACTORY et AgriCo. Le rapport 2019-DEE-17 «Santé économique du canton: la compétitivité en jeu» relatif au postulat 2018-GC-179¹, récapitule les investissements consentis dans ce domaine:

[...] Le Grand Conseil a accepté en 2018 le crédit relatif au projet de bâtiment expérimental Smart living building (SLB), issu du centre de recherche et développement dédié à l'habitat du futur Smart living lab (SLL). Au vu du rythme de croissance important de ce dernier, le Conseil d'Etat a accepté un agrandissement de 1000 m² de sa surface, et décidé une rallonge de 5 millions de francs pour ce faire. L'enveloppe prévue dans le cadre de la convention passée avec l'EPFL passe ainsi de 20 à 25 millions de francs.

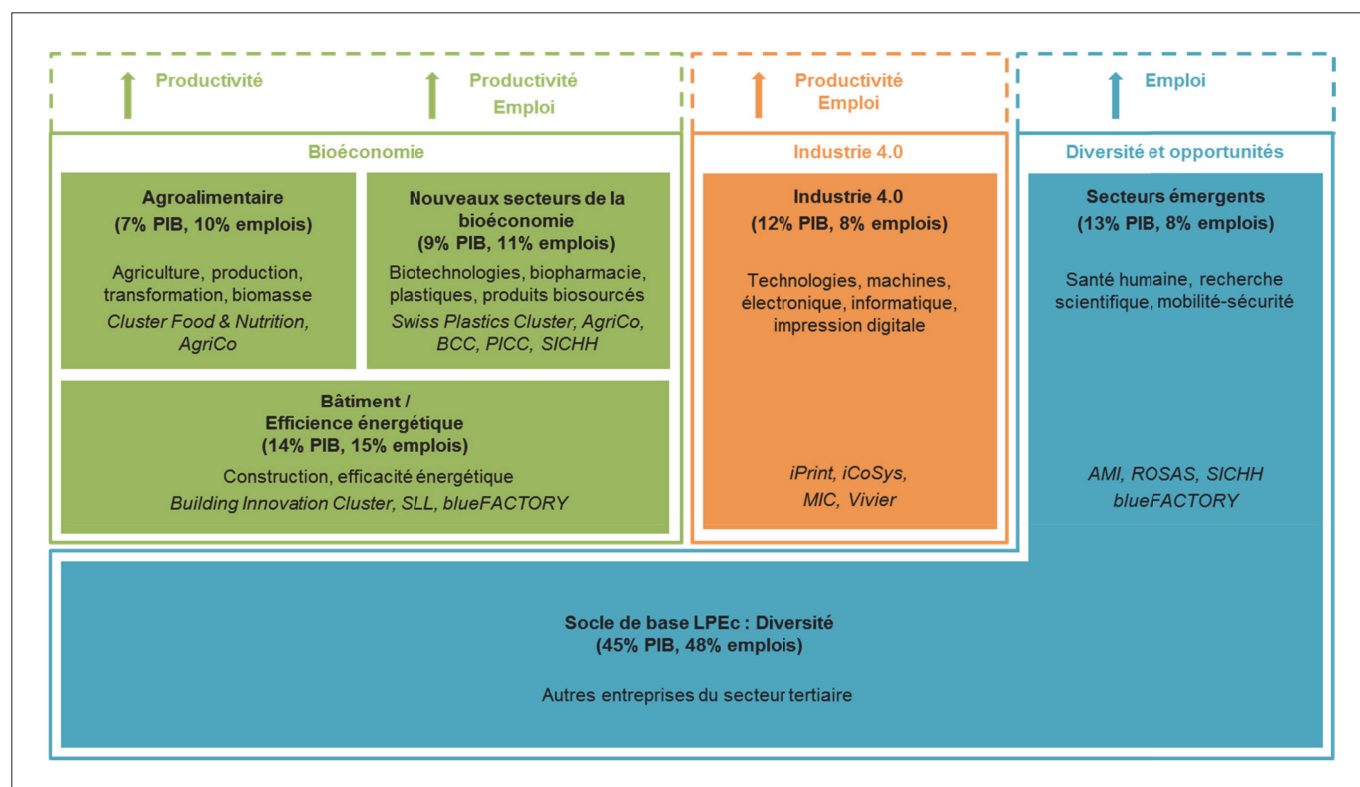
Le Conseil d'Etat a également défini sa stratégie de soutien au domaine agroalimentaire en créant une structure de pilotage impliquant la DEE, la DIAF et la DAEC, et un groupe de projets dédié au développement de la filière. En mars 2017, l'Etat a racheté à l'entreprise Elanco 277 000 m² de terrains affectés en zone d'activités et 986 000 m² de terrains agricoles à Saint-Aubin. En 2019, un investissement de 1,7 million de francs a été consenti sur ce site pour transformer le bâtiment administratif [...]. Le Conseil d'Etat entend développer ce site en exploitant le potentiel d'innovation des entreprises fribourgeoises existantes. Des investissements complémentaires sont en cours d'étude, qui devraient offrir sur le site une infrastructure performante pour des projets de recherche et d'innovation dans le domaine agroalimentaire, tels que laboratoires ou serre expérimentale, mais également pour des projets industriels.

¹ Postulat déposé le 17 décembre 2018 par les députés Elias Moussa et Johanna Gapany.

8.3. Implémentation

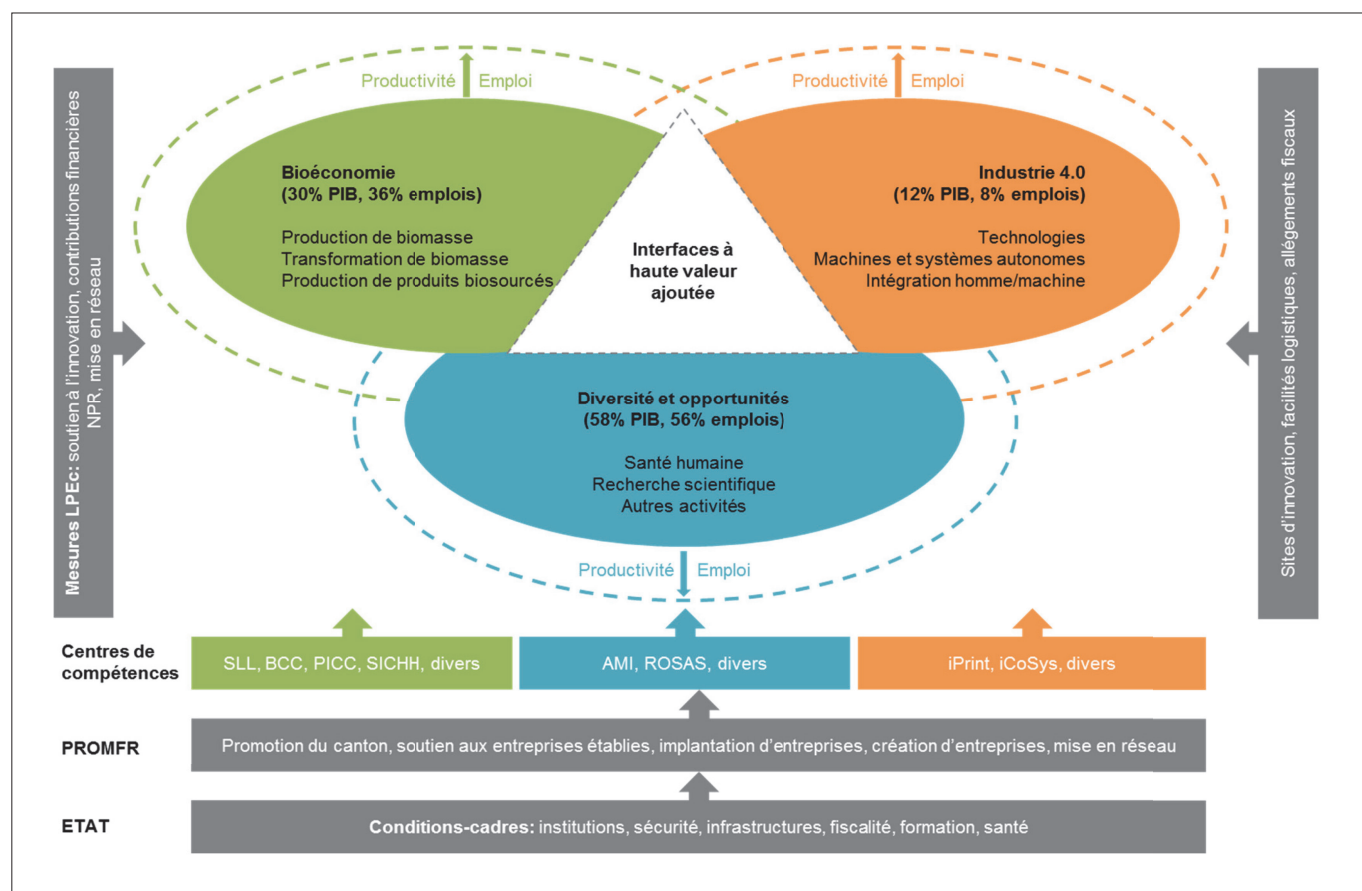
Pour faciliter l'adhésion par les nombreuses parties prenantes, la nouvelle stratégie de promotion économique sera implémentée en deux phases successives. Dans un premier temps, les secteurs historiques conserveront leur dénomination actuelle mais seront placés dans un cadre plus large dans lequel apparaîtront les secteurs de la bioéconomie et de l'industrie 4.0.

Figure 22: Implémentation de la nouvelle stratégie: phase d'intégration 2020–2022



Puis, dès le début de la prochaine législature, les axes stratégiques seront intégrés dans un système ouvert et dynamique. Les anciennes dénominations de l'agroalimentaire et du bâtiment feront place à la nouvelle terminologie propre à la bioéconomie. Des zones de rencontres entre les différents axes stratégiques seront aménagées et le focus sur les interfaces à haute valeur ajoutée sera clairement annoncé.

Figure 23: Implémentation de la nouvelle stratégie: phase de déploiement 2023–2026



Conclusion

La jeunesse de la population du canton de Fribourg contribue à développer un environnement dynamique avec des taux de croissance économique et démographique supérieurs à la moyenne nationale. La présence des hautes écoles et les actions de soutien à l'innovation qui ont été entreprises au cours de la dernière décennie suscitent l'admiration de bon nombre d'observateurs. En effet, l'achat courageux de sites industriels pour en faire des sites d'innovation, la création de centres de compétences dans des domaines à haut potentiel et les relations de proximité entre les autorités et les entreprises constituent les atouts majeurs de la promotion économique du canton.

Aujourd'hui, les conditions cadres sont en place et les acquis peuvent désormais être consolidés. En effet, les sites d'innovation sont progressivement réaménagés pour accueillir les entreprises qui confirmeront leur nouvelle affectation. Les centres de compétences ajustent leurs business plans aux réalités du marché. Les entreprises existantes évoluent dans un contexte international tendu, mais assurent leur productivité en optimisant le fonctionnement de leurs structures et en misant sur l'innovation pour générer de la valeur ajoutée.

En termes de développement, des entreprises internationales s'installent toujours dans le canton mais il s'agit souvent de petites structures de cinq à trente emplois. L'implantation de grandes entreprises à haute valeur ajoutée reste épisodique mais représente un impact considérable sur l'économie du canton. Ces grandes structures sont certes attirées par les compétences disponibles dans le canton, le niveau de la formation et le coût relativement modéré de la main d'œuvre, mais aussi par des allègements fiscaux ciblés octroyés par le Conseil d'Etat.

L'histoire démontre que le canton de Fribourg a souvent veillé à aménager un positionnement alliant ambition et tradition. Dans la même ligne, ce rapport propose une orientation qui intègre les secteurs historiques, tout en les développant sous l'angle plus large de la bioéconomie. Il annonce aussi explicitement le déploiement des ressources nécessaires à la promotion de l'industrie 4.0 et au renforcement d'une économie diversifiée.

Le Conseil d'Etat entend répondre à la demande des postulants en mettant en œuvre progressivement les recommandations stratégiques présentées dans ce rapport. Les ressources humaines et financières nécessaires à ce déploiement seront examinées dans le cadre du budget courant de fonctionnement de la DEE, en tenant compte des moyens financiers

d'ores et déjà nécessaires pour maintenir et développer l'ensemble des structures et instruments servant la promotion économique cantonale. Au vu des retombées potentielles pour le canton, le financement des activités de promotion économique est à considérer avant tout dans une optique d'investissement. A long terme toutefois, les besoins en création d'emplois pourraient nécessiter une augmentation des ressources de la PromFR.

Le financement des travaux de rénovation des sites d'innovation de blueFACTORY et d'AgriCo feront l'objet de demandes de crédits ultérieures sur la base de projets détaillés sur lesquels le Grand Conseil sera invité à se prononcer.

A l'appui des considérations présentées dans ce rapport, le Conseil d'Etat estime que la spécialisation dans les domaines de la bioéconomie et de l'industrie 4.0 s'inscrit dans la continuité des efforts de promotion entrepris à ce jour et qu'elle présente des opportunités économiques en accord avec les forces du canton de Fribourg. En transmettant le présent rapport, le Conseil d'Etat montre sa volonté d'intégrer tous les partenaires qui seraient à même de contribuer à ce développement.

Encadré 5: Les effets de l'épidémie de COVID-19 sur la mise en œuvre de la stratégie de promotion économique

L'épidémie de COVID-19 sera-t-elle un frein ou un accélérateur à la mise en œuvre de la stratégie?

Dans le flot continu d'informations pesantes des dernières semaines, l'expérience du semi-confinement a permis de prendre conscience de plusieurs éléments positifs. On retiendra par exemple la rapidité avec laquelle certains services de l'Etat ont pu basculer vers des solutions IT performantes pour permettre le télétravail, la cohésion du gouvernement qui – avec le soutien du Parlement et des partenaires économiques – a développé des mesures d'urgences pertinentes et ciblées, ou encore les effets positifs d'un changement radical de comportement sur les chaînes d'approvisionnement en circuits courts.

Comme expliqué plus haut, la stratégie de promotion économique prévoit de déployer ses effets en agissant non seulement sur le nombre d'emplois, mais aussi sur la valeur ajoutée desdits emplois. Alors que tous les indicateurs prévoient une récession à l'échelle nationale et internationale, il serait certes illusoire de miser sur une augmentation à court terme du volume d'emplois avant qu'un climat de confiance économique ne soit rétabli.

Toutefois, les travaux de préparation en vue de la reprise prochaine peuvent d'ores et déjà débuter. La réorganisation des filières agroalimentaires en circuits courts, la numérisation des entreprises manufacturières ou encore les aménagements des sites stratégiques sont autant de mesures qui peuvent contribuer aux exigences de la nouvelle stratégie économique et qui mériteraient, dès lors, d'être prises en considération dans un futur programme d'impulsions.

Le canton de Fribourg devra faire preuve d'habileté pour transformer ce défi en opportunité.



Bericht 2017-DEE-78

25. Mai 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2016-GC-12 Fellmann Sabrina/Dietrich Laurent – Globale und koordinierte Wirtschaftsstrategie, insbesondere in Bezug auf die Niederlassung von Unternehmen im Kanton Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht auf das Postulat von Grossrätin Sabrina Fellmann und Grossrat Laurent Dietrich über die globale und koordinierte Wirtschaftsstrategie insbesondere in Bezug auf die Niederlassung von Unternehmen im Kanton Freiburg.

Ziel dieses Berichts ist es, eine Antwort auf das Postulat GC-12 «Globale und koordinierte Wirtschaftsstrategie insbesondere in Bezug auf die Niederlassung von Unternehmen im Kanton Freiburg» in Form eines vollständigen Strategiepapiers zu liefern, das als Grundlage für die Entwicklung der Tätigkeit der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg für den letzten Teil der aktuellen Legislaturperiode 2017–2021 und die kommende Legislaturperiode 2022–2026 dient.

Das erste Kapitel befasst sich mit allen Elementen, die den Freiburger Kontext bilden. Die Analyse stützt sich auf die zahlreichen Statistiken und Studien, die der WIF und den anderen Dienststellen des Staats zur Verfügung stehen. In einem ersten Schritt werden die Rahmenbedingungen nach dem PESTEL-Modell analysiert, das politische, wirtschaftliche, soziokulturelle, technologische und rechtliche Faktoren¹ berücksichtigt. Danach wird die aktuelle Situation vorgestellt und zwar in Bezug auf die Entwicklungstätigkeit der Wirtschaftsförderung und die Innovationsstandorte. Die Marketing-Aspekte werden angesprochen, indem die Zusammensetzung und das Gewicht der strategischen Wirtschaftszweige analysiert und mit jenen von konkurrierenden Kantonen verglichen werden. Die Klärung und Beurteilung von Entwicklungsmöglichkeiten sowie ein Überblick schliessen diesen ersten Teil ab.

Im zweiten Teil wird eine Strategie vorgeschlagen, die sich einerseits auf die Voranalyse und die erkannten Absatzmärkte abstützt und andererseits auf der bisherigen Tätigkeit aufbaut. In diesem Teil werden auch das gewählte Szenario vorgestellt, die strategischen Ansatzpunkte aufgezeigt und theoretische Prognosen aufgestellt. Einige Schlussbemerkungen zur Umsetzung der neuen Strategie geben zusätzliche Denkanstösse.

Kasten 1: Eine Wirtschaftsförderungsstrategie vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie

Ist die Präsentation einer neuen Strategie vor dem Hintergrund einer Wirtschaftskrise sinnvoll?

Als der vorliegende Bericht kurz vor Abschluss stand, war der Kanton Freiburg unvermittelt mit der Epidemie des neuen Coronavirus konfrontiert. Die von Bund und Kanton getroffenen Massnahmen haben zu derartigen Verwerfungen geführt, dass die Konjunkturanalysen inzwischen unter einem ganz neuen Licht erscheinen. Die aktuelle Krise wird das Wirtschaftsgefüge der kommenden Jahre nachhaltig beeinflussen.

Doch mit achtwöchigem Abstand zeigt sich, dass die Wirtschaftsförderungsstrategie, die in diesem Bericht vorgestellt wird, immer noch Sinn macht. Sie schöpft nämlich ihre Stärke aus den bestehenden Trümpfen der kantonalen Wirtschaft – die Biowirtschaft, die Industrie 4.0 und die wirtschaftliche Vielfalt. Deshalb können ihre strategischen Leitlinien auch in der heutigen Krisenzeit genutzt werden.

Zudem haben die letzten beiden Monate gezeigt, dass die Biowirtschaft (vor allem der Lebensmittel- und der Bau-sektor), die Industrie 4.0 (vor allem die Digitalisierung und Automatisierung der Tätigkeiten) und die Vielfalt des Wirtschaftsgefüges Stärken sind, die dem Kanton zugutekommen, und dass diese einer strategischen Wahl entsprechen, die sich schon jetzt als aktuell und wichtig erwiesen hat.

Dieses Dokument kann also zur Ausarbeitung dem vom Staatsrat angestrebten Konjunkturmassnahmen beitragen.

¹ Die Umweltaspekte wurden in diesem Bericht absichtlich nicht angesprochen, da sie in der neuen Strategie Nachhaltige Entwicklung, die zurzeit in der Vernehmlassung ist und 2021 in Kraft treten sollte, im Detail behandelt werden. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung wird dennoch im vorliegenden Dokument als fachübergreifendes Thema im Sinne von Artikel 1 des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung angesprochen.

Zusammenfassung	40
Kontext	43
1. Rahmenbedingungen	43
1.1. Politisches Umfeld	43
1.2. Wirtschaftliches Umfeld	43
1.3. Soziokultureller Hintergrund	49
1.4. Technologischer Hintergrund	50
1.5. Rechtlicher Hintergrund	53
2. Wirtschaftsförderung	54
2.1. Auftrag	54
2.2. Ansiedlungen und Erweiterungen	54
2.3. Partner der Wirtschaftsförderung	55
2.4. Raumplanung	56
3. Markt	57
3.1. Aktuelle Situation	59
3.2. Bewertung des Portfolios	60
3.3. Wettbewerb	62
4. Entwicklungspotenzial	64
4.1. Aufrechterhaltung der Diversität	64
4.2. Spezialisierung auf die Biowirtschaft	65
4.3. Spezialisierung auf die Industrie 4.0	66
5. Zusammenfassung	67
5.1. Kontext	67
5.2. Wirtschaftsförderung	68
Strategie	68
6. Strategische Entscheidungen	68
6.1. Grundsätze	68
6.2. Vielfalt beibehalten und Chancen nutzen	69
6.3. Spezialisierung auf die Biowirtschaft	69
6.4. Spezialisierung auf die Industrie 4.0	69
6.5. Vor- und Nachteile	69
6.6. Prognosen	70
7. Theoretische Prognosen	70
7.1. Schnittstellen mit hoher Wertschöpfung	70
7.2. Instrumente des WFG	71
7.3. Steuererleichterungen	71
8. Strategische Ansatzpunkte	71
8.1. Die Wirtschaftsförderungsstrategie	71
8.2. Investitionen	71
8.3. Umsetzung	72
Schlussfolgerung	73

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AMI	Adolphe-Merkle-Institut
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRPA	Bau- und Raumplanungsamt
BWS	Bruttowertschöpfung
BWS _{CH}	Bruttowertschöpfung im Landesdurchschnitt
CAPE	Kommission für Wirtschaftsförderungsmassnahmen
CRC-UNIFR	Forschungszentrum für Wettbewerbsfähigkeit der Universität Freiburg
CREA	Institut für angewandte Wirtschaft der Universität Lausanne
DAEF	Delegation für das Wirtschafts- und Finanzwesen des Staatsrats
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport
EPFL	Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne
FH	Fachhochschule
FIND	Finanzdirektion
GGBa	Greater Geneva Bern area
HES-SO	Fachhochschule Westschweiz
HfG-FR	Hochschule für Gesundheit Freiburg
HSA-FR	Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg
HSW-FR	Hochschule für Wirtschaft Freiburg
HTA-FR	Hochschule für Technik und Architektur Freiburg
IDHEAP	Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung
ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
KAAB	Kantonale Anstalt für die Umsetzung der aktiven Bodenpolitik
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NOGA	Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige
NRP	Neue Regionalpolitik
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PICC	Plastics Innovation Competence Center
PISA	Programm zur internationalen Schülerbewertung
PWC	PricewaterhouseCoopers
RUBD	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
SLL	Smart living lab
STAF	Steuerreform und AHV-Finanzierung
StatA	Amt für Statistik des Kantons Freiburg
STATENT	Statistik der Unternehmensstruktur
UNIFR	Universität Freiburg
UNIGE	Universität Genf
UNO	Vereinte Nationen
USA	Vereinigte Staaten
USDA	US-amerikanisches Landwirtschaftsdepartement
VDK	Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
VWD	Volkswirtschaftsdirektion
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WFG	Gesetz über die Wirtschaftsförderung
WIF	Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg

Zusammenfassung

Einleitung

Mit dem am 5. Februar 2016 eingereichten und begründeten Postulat verlangen Grossrätin Sabrina Fellmann und Grossrat Laurent Dietrich, dass die Niederlassung von Unternehmen einer Gesamtanalyse unterzogen wird und spezifische Massnahmen vorgeschlagen werden, die einer zielgerichteten Wirtschaftsförderungsstrategie entsprechen.

In seiner Antwort vom 26. September 2017 hat der Staatsrat bestätigt, dass die Ansiedlung ausländischer Unternehmen abnimmt und deshalb die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg (WIF) diversifiziert wurde. Er anerkannte den Nutzen eines Berichts und empfahl das Postulat zur Annahme.

Er präzisierte jedoch, dass Grossrätin Fellmann und Grossrat Dietrich die Analyse eines spezifischen Bereichs der Wirtschaftsförderung verlangen, dass aber andere Aspekte wie die Entwicklung der im Kanton ansässigen Unternehmen, die Innovationsförderung, die Gründung von Unternehmen und die regionale Entwicklung ebenfalls Eingang in diesen Bericht finden sollten.

Das Postulat wurde an der Grossratssitzung vom 16. November 2017 mit 82 Ja-Stimmen gegen 15 Nein-Stimmen und bei einer Enthaltung angenommen.

Studienauftrag

Für die Ausarbeitung dieses Berichts hat die Volkswirtschaftsdirektion (VWD) die Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg (WIF) beauftragt, die Situation einer Gesamtanalyse zu unterziehen und eine globale Strategie für die Entwicklung der Wirtschaftsförderungstätigkeit auszuarbeiten. Der vorliegende Bericht basiert auf diesen Arbeiten.

Rahmenbedingungen

Das Postulat von Grossrätin Fellmann und Grossrat Dietrich bot die Gelegenheit, die Wirtschaftsförderungspolitik des Kantons Freiburg auszuformulieren und die Schwerpunkte der Tätigkeit der WIF zu klären.

Der Kanton befindet sich in einem soliden wirtschaftlichen Kontext und das Wachstum seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegt über dem Landesdurchschnitt. Die vom BIP abgeleiteten Indikatoren, namentlich das BIP pro Kopf und das BIP pro Vollzeitäquivalent (VZÄ), zeigen, dass Freiburgs Wettbewerbsfähigkeit nahe beim Landesdurchschnitt liegt.

Die folgenden Branchen sind die wichtigsten Arbeitgeber des Kantons mit 36% aller Arbeitsplätze: spezialisierte Bautätigkeit, Erziehung und Unterricht, Detailhandel, Gesundheitswesen, Landwirtschaft und Herstellung von Nahrungsmitteln.

Die Schaffung von Wohlstand erfolgt zu 39% im Gross- und Detailhandel, in der spezialisierten Bautätigkeit, im Gesundheitswesen, in der Herstellung von Nahrungsmitteln und von pharmazeutischen Erzeugnissen.

Der Kanton exportiert über die Hälfte seines BIP. Knapp drei Viertel der Exporte stammen aus der Motorenindustrie, der Pharmaindustrie und der Uhrenindustrie. Ein Grossteil dieser Exporte erfolgt mit Waren, die den Kanton passieren, bevor sie in ausländische Verteilzentren verfrachtet werden.

Die Bevölkerung des Kantons Freiburg ist die jüngste der Schweiz und weist ein überdurchschnittliches Wachstum auf. Das Image als Schlafkanton wird durch den negativen Pendlersaldo von 24 000 Personen bestätigt.

Der Primar- und Sekundarschulunterricht im Kanton produziert ausgezeichnete Resultate, wie in der Vergangenheit die Studie des Programms zur internationalen Schülerbewertung (PISA) und heute die Erhebung über die Erreichung der nationalen Bildungsziele (Grundkompetenzen) bestätigen. Dank der Universität Freiburg, den Fachhochschulen und einer Zweigstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (EPFL) ist der Kanton über die Landesgrenzen hinaus für seine Bildung auf Tertiärstufe und seine wissenschaftliche Forschung bekannt.

Der Technologietransfer zwischen Forschung und Industrie wird durch die Präsenz von Kompetenzzentren und spezialisierten Instituten sowie durch die finanzielle Unterstützung der anwendungsorientierten Forschung an den Hochschulen unterstützt. Die Bildungsakteure sind sich jedoch einig, dass es auf diesem Gebiet noch Verbesserungspotenzial gibt.

Der Kanton engagiert sich für die nachhaltige Entwicklung und seine ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Indikatoren liegen nahe beim Landesdurchschnitt. Dank seinen überschaubaren Dimensionen, seiner Nähe zur Natur, seinem qualitativ hochstehenden kulturellen Angebot, seiner zentralen Lage in der Schweiz und seiner guten Erreichbarkeit über die Hauptachsen des Schienen- und Strassenverkehrs bietet er seiner Bevölkerung eine hohe Lebensqualität.

Das im Jahr 2018 revidierte Gesetz über die Wirtschaftsförderung (WFG) liefert einen marktgerechten gesetzlichen Rahmen. Es zeigt, wie wichtig die Wirtschaftsförderung dafür ist, den Wohlstand des Kantons zu gewährleisten.

Wirtschaftsförderung

Die Unterstützung der ansässigen Unternehmen und die Begleitung neuer Projekte nehmen knapp 70% der Ressourcen der WIF in Anspruch. Für die Bearbeitung der ausländischen Märkte arbeitet das Amt aktiv mit der Organisation *Greater Geneva Bern area* (GGBa) zusammen. Es nutzt auch sein eigenes internationales Netzwerk für selbständige

Akquisitionstätigkeiten. Jedes Jahr kommen dank diesen Aktionen etwa 25 bis 30 Niederlassungen oder Erweiterungen von Unternehmen auf dem Kantonsgebiet zustande.

Um den Austausch zwischen den Wirtschaftsakteuren einer Branche zu fördern, gibt es drei Cluster. Diese sind ein Verkaufsargument für die Wirtschaftsförderung des Kantons und leisten regelmässig einen Beitrag an Projekte, die ihr Tätigkeitsgebiet betreffen.

Für die Unterstützung von ansässige Unternehmen gibt es die Plattformen Fri Up, INNOSQUARE und Platinn, die bei der Gründung von Unternehmen oder der Ausarbeitung von Gemeinschaftsprojekten von Unternehmen eine wichtige Rolle spielen.

Der Kanton Freiburg verfügt über fünf Innovationsstandorte – drei in öffentlicher Hand und zwei in privater Hand –, um Unternehmen mit hohem Potenzial zu beherbergen. An den Standorten von Freiburg und Saint-Aubin sind Sanierungs- und Erweiterungsarbeiten vorgesehen, damit sie ihren Auftrag unter guten Bedingungen erfüllen können. Diese Vorhaben sind immer noch in der Anfangsphase und werden sich über die nächsten fünfzehn Jahre verteilen.

Markt

Die strategische Ausrichtung der WIF umfasst heute den Landwirtschafts- und Lebensmittelbereich sowie den Hochbau und die Energieeffizienz. Eine Analyse der Bestandteile dieser Bereiche zeigt, dass ihr reales Entwicklungspotenzial begrenzt ist.

Weitere potenziell vielversprechende Bereiche in Nischenmärkten ergänzen das strategische Portfolio, nämlich die Humanmedizin, die Kunststoffverarbeitung, die Mobilität und Sicherheit, die Biopharmaindustrie und der Digitaldruck.

Ein Vergleich mit den Nachbarkantonen Waadt und Bern lässt eine Spezialisierung des Kantons Freiburg im Lebensmittel- und Bausektor erkennen, allerdings ohne bestätigen zu können, dass der Kanton auf diesen Gebieten über einen echten Wettbewerbsvorteil verfügt.

Auf steuerlicher Ebene hat Freiburg seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Umsetzung der Steuerreform im Jahr 2020, das von den meisten Unternehmen begrüsst wird, seine Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten. Die tiefere Kapitalbesteuerung und die Innovationsförderung – insbesondere in Form einer steuerlichen Entlastung der Gewinne aus Patenten (Patent Box) und eines zusätzlichen Abzugs für Forschungs- und Entwicklungskosten – wurden begrenzt, damit die Kosten der Steuerreform für den Kanton und die Gemeinden verkräftbar bleiben.

Entwicklungspotenzial

Die erste Entwicklungsachse liegt in der Diversität des Freiburger Wirtschaftsgefüges, die zweifellos eine Stärke darstellt und zwar besonders in Krisenzeiten. Der Erhalt der bestehenden Firmen und die Unterstützung ihrer Entwicklung im Kanton stellen deshalb vorrangige strategische Aktivitäten dar.

Die zweite Entwicklungsachse liegt im Ökosystem der Freiburger Wirtschaft, das eine gute Basis für die Entwicklung der Biowirtschaft darstellt. Der Kanton verfügt in der Tat über die nötigen Ackerflächen und Landwirtschaftsgeräte für die Produktion von Biomasse. Ausserdem ermöglicht diese Achse, die Widerstandsfähigkeit der Freiburger Wirtschaft dank kurzer Versorgungswege zu steigern.

Die Kompetenzzentren und Forschungsinstitute sowie mehrere Unternehmen im Kanton weisen zudem die nötigen Kenntnisse auf, um die Prozesse für die Biomasseverarbeitung zu entwickeln und die Produktion und den Vertrieb von biobasierten Produkten zu gewährleisten. Heute gibt es knapp 17 000 Arbeitsplätze, die von der Biowirtschaft direkt betroffen sind. Langfristig könnten in diesem Bereich knapp 36% aller Arbeitsplätze im Kanton und 30% der gesamten Wertschöpfung angesiedelt sein.

Die dritte Entwicklungsachse betrifft die Freiburger Unternehmen, die in den Technologien tätig sind, die für die digitale Revolution, auch Industrie 4.0 genannt, benötigt werden. Über 10 000 Arbeitsplätze sind im Kanton im Bereich der Entwicklung von Maschinen und autonomen Systemen, der additiven Fertigung wie dem 3D-Druck und in der Entwicklung von Software zur Nutzung von Big Data und dem Internet der Dinge angesiedelt. Langfristig kann das gesamte verarbeitende Gewerbe des Kantons von dieser Entwicklung profitieren und ihren Produktionsapparat optimieren.

Strategische Entscheidungen

Die neue Wirtschaftsförderungsstrategie berücksichtigt die aktuellen Stärken der kantonalen Wirtschaft und gewährleistet die Kohärenz mit den bisherigen Anstrengungen. Sie zielt aber auch darauf ab, dem Kanton einen ehrgeizigen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, und will sich dafür auf die innovativen Unternehmen des Kantons und die bestehenden Kompetenzzentren an den Hochschulen stützen.

Erstens wird auf eine Spezialisierung in der Biowirtschaft tendiert, da dieser Bereich das grösste Potenzial auf Kantonsebene bietet. Die historisch gewachsenen Sektoren der Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie, des Hochbaus und der Energieeffizienz werden in diesen neuen strategischen Tätigkeitsbereich einbezogen.

Zweitens wird ein besonderes Augenmerk auf die Unternehmen, die in den Technologien der Industrie 4.0 tätig sind, gelegt. Ausserdem wird die Verbreitung dieser neuen Systeme im verarbeitenden Gewerbe des Kantons gefördert.

Zum Schluss wird im Rahmen der Massnahmen nach WFG und der Ressourcen der WIF auch die Diversität der Wirtschaft gesteigert: Die Unterstützung von bestehenden Unternehmen wird beibehalten und mit Hilfe einer strategischen Früherkennung in den Sektoren mit hohem Potenzial nach Chancen für Ansiedlungen gesucht.

Die neue Wirtschaftsförderungsstrategie fügt sich in das Regierungsprogramm für die laufende Legislaturperiode ein. Mittelfristig kann dank der Erweiterung des Wirkungskreises der neuen Strategie die Zahl der betroffenen Unternehmen gesteigert werden, so dass sie knapp einen von zwei Arbeitsplätzen und die Hälfte des BIP des Kantons abdeckt.

Strategische Ansatzpunkte

Als Erstes fördert der Kanton die Entwicklung von wertschöpfungsintensiven Schnittstellen, die eine optimale Entwicklung der Biowirtschaft und der Industrie 4.0 ermöglichen. Dies erfolgt beispielsweise mit der Stärkung der Kompetenzen im Bereich der industriellen Biotechnologien.

In diesem Bereich liegt der Mehrwert der Wirtschaftsförderung in der Tätigkeit ihrer Mitarbeitenden im Kontakt mit den Unternehmen, sei es um die bestehenden Wirtschaftsakteure miteinander zu vernetzen, spezifische Unternehmen für eine Niederlassung im Kanton zu gewinnen oder um die Entwicklung vielversprechender Start-ups zu fördern.

Der Staatsrat ist bereit, die im WFG vorgesehenen Instrumente und besonders auch die Mittel der neuen Regionalpolitik (NRP) zu nutzen, um Finanzhilfen und gezielte Steuererleichterungen zu gewähren, die strategische Ansiedlungen und Erweiterungen ermöglichen.

Umsetzung

Die Umsetzung der neuen Strategie erfolgt in zwei Phasen: Die erste Phase reicht von 2020 bis 2022 und wird schrittweise die Wirtschaftsakteure des Kantons um die neuen Ökosysteme versammeln. Die zweite Phase von 2023 bis 2026 wird die Interaktionen zwischen den Ökosystemen verstärken und sich dabei auf die Schnittstellen mit hoher Wertschöpfung konzentrieren.

Schlussfolgerung

Der Staatsrat will auf die Forderungen der Verfasser des Postulats eingehen, indem er die strategischen Empfehlungen umsetzt, die in diesem Bericht vorgestellt werden.

Angesichts der voraussichtlich langfristigen Vorteile für den Kanton müssen die für die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung eingesetzten Mittel als eine Investition betrachtet werden. Sie könnten mit der Zeit zusätzliche Ressourcen erfordern.

Zur Finanzierung der Sanierungsarbeiten an den strategischen Standorten von blueFACTORY und AgriCo müssen allerdings noch Verpflichtungskredite für spezifische Vorhaben beim Grossen Rat beantragt werden.

Der Staatsrat stützt die in diesem Bericht vorgestellten Erwägungen und vertritt die Meinung, dass eine Strategie, die die Erhaltung der Diversität und die Spezialisierung auf die Biowirtschaft und die Industrie 4.0 beinhaltet, eine geeignete Fortsetzung der bisherigen Förderbemühungen darstellt und wirtschaftliche Chancen bietet, die den Stärken des Kantons Freiburg entsprechen. Mit diesem Bericht stellt der Staatsrat seinen Willen unter Beweis, alle Partner einzubeziehen, die einen Beitrag an diese Entwicklung leisten können.

Wir laden Sie ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Kontext

1. Rahmenbedingungen

1.1. Politisches Umfeld

Das Postulat 2016-GC-12 «Globale und koordinierte Wirtschaftsstrategie, insbesondere in Bezug auf die Niederlassung von Unternehmen im Kanton Freiburg» verlangt, dass die Niederlassung von Unternehmen einer Gesamtanalyse unterzogen wird (unter Einbezug der Faktoren Raumplanung, Bildung, akademische Forschung und Entwicklung, Innovationsstandorte und Besteuerung). Im Analysebericht sollen die Prioritäten und Bedürfnisse des Kantons dargelegt sowie die bestehenden Synergien, die Kommunikationsstrategie gegenüber den politischen und wirtschaftlichen Akteuren, die Koordination zwischen den betroffenen Organen des Staats sowie die Kontaktstelle für die Unternehmen besprochen werden.

In seiner Antwort vom 26. September 2017 hat der Staatsrat dem Grossen Rat gegenüber bestätigt, dass die Ansiedlung ausländischer Unternehmen abnimmt und deshalb die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg (WIF) diversifiziert wurde. Er anerkannte den Nutzen eines Berichts und empfahl das Postulat zur Annahme.

An der Grossratssitzung vom 16. November 2017 hat der Grosse Rat den Wunsch geäussert, dass die anderen Aspekte der Wirtschaftsförderung im Bericht ebenfalls behandelt werden und zwar insbesondere die Förderung der bestehenden Unternehmen. Das Postulat wurde mit 82 Ja-Stimmen gegen 15 Nein-Stimmen und eine Enthaltung erheblich erklärt.

Allgemein weist die WIF darauf hin, dass die Volksnähe der gewählten Politikerinnen und Politiker sowie ihre Erreichbarkeit zu den Stärken des Kantons gehören, die den Dialog und die Vertrauensbeziehungen mit den Unternehmen begünstigen. Der Zusammenhalt des Staatsrats und die Kohärenz seiner Aktionen sind ebenfalls Qualitäten, die die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung oft entscheidend beeinflussen.

1.2. Wirtschaftliches Umfeld

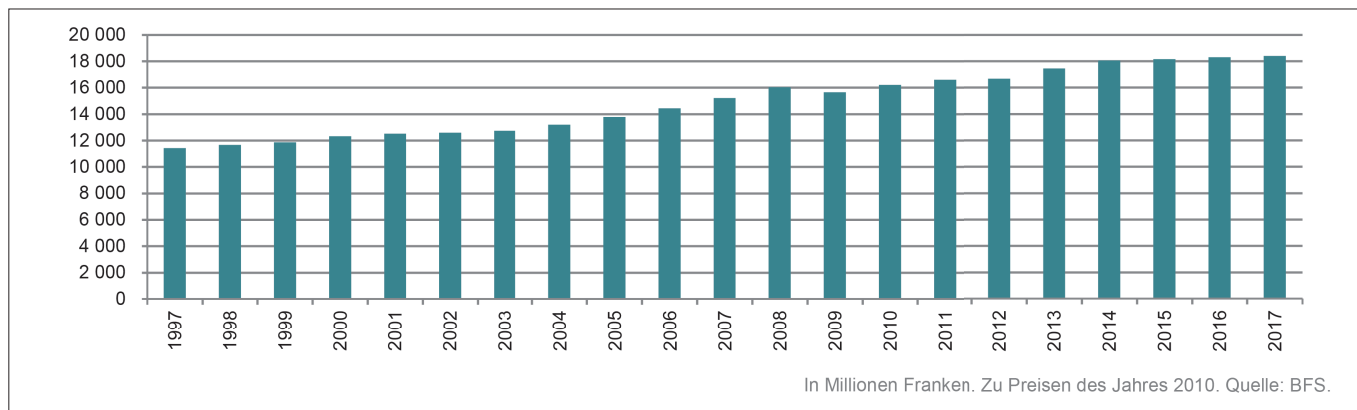
1.2.1. Finanzielle Sicherheit und Stabilität

In seiner 2019 erschienenen Studie «Avantage Fribourg» zeichnet das Zentrum für Wettbewerbsfähigkeit der Universität Freiburg das Bild eines sicheren und stabilen Schweizer Wirtschaftsumfelds.

Im Vergleich 2018 der Kantons- und Gemeindefinanzen des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) liegt der Kanton Freiburg hinsichtlich der Finanzverwaltung auf Platz 9. Wird die Finanzverwaltung über die letzten 20 Jahre betrachtet, steht der Kanton Freiburg sogar auf Platz 1 aller Schweizer Kantone, was die Qualität seiner Finanzverwaltung einmal mehr unter Beweis stellt. Der einzige Kritikpunkt betrifft seine zurückhaltende Investitionspolitik.

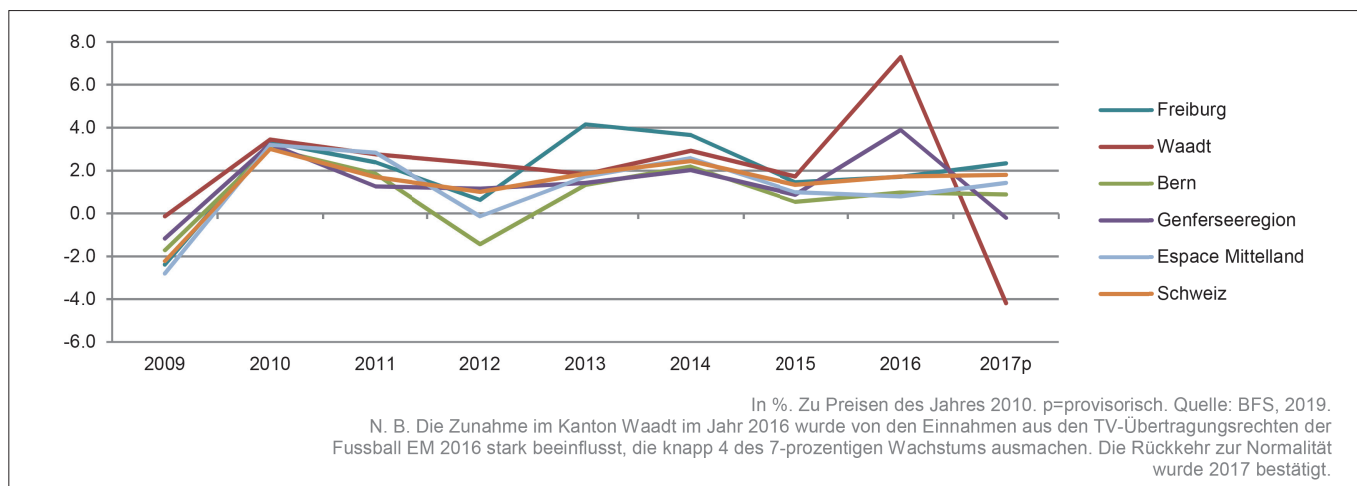
Das Freiburger BIP ist in den letzten zwanzig Jahren konstant gewachsen. Nur im Jahr 2009 wurde eine leichte Abnahme verzeichnet. Der Kanton hat dank seinem vielfältigen Wirtschaftsgefüge den internationalen Wirtschaftskrisen gut standgehalten.

Abbildung 1: Entwicklung des realen BIP des Kantons Freiburg



Im Zeitraum 2008–2017 lag das Freiburger BIP (Durchschnitt von 1,9%) im interkantonalen Vergleich leicht über dem Landesdurchschnitt (1,4%) und dem Durchschnitt der Regionen, was darauf hinweist, dass der Kanton gegenüber seinen Nachbarn aufholt.

Abbildung 2: Schwankung des realen BIP

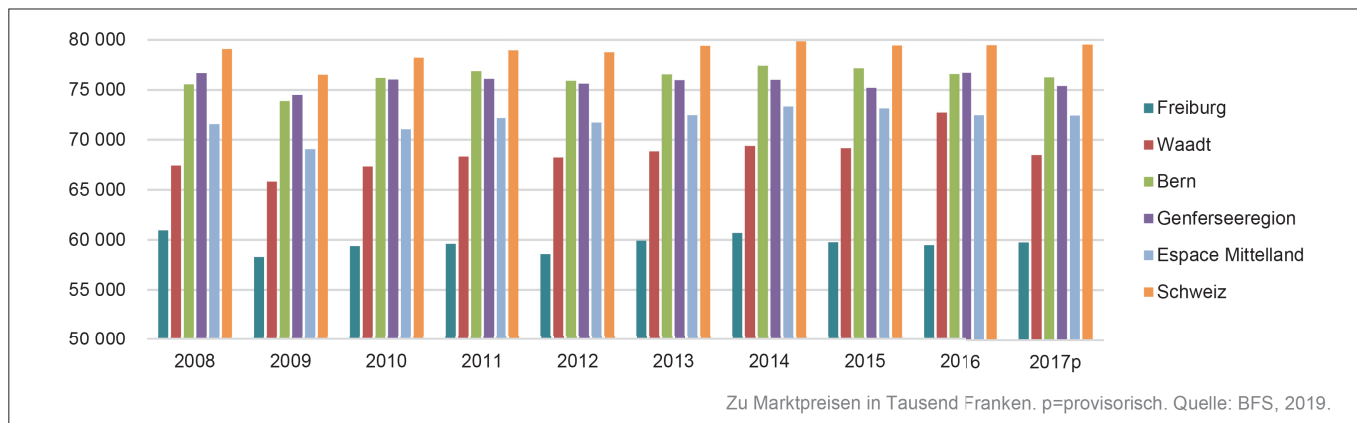


1.2.2. BIP pro Kopf und BIP pro Arbeitsplatz

Die Entwicklung des Freiburger BIP pro Kopf hat sich seit 2008 nicht stark verändert. Wird diese Beständigkeit mit dem Bevölkerungswachstum des Kantons der vergangenen Jahre in Verbindung gesetzt, stellt die geringe Variation des BIP pro Kopf ein positives Zeichen dar. Sie bedeutet, dass das Wirtschaftswachstum mit dem Bevölkerungswachstum Schritt gehalten hat.

Im Zeitraum 2008–2017 lag das durchschnittliche Wachstum des Freiburger BIP pro Kopf bei -0,20%, während der Landesdurchschnitt (0,07%) und die Wachstumsraten der Nachbarkantone knapp über Null ausfielen (Bern: 0,11%, Waadt: 0,21%). Dieser Unterschied kann dennoch als eine gute Leistung für den Kanton Freiburg erachtet werden, der im gleichen Zeitraum ein durchschnittliches Bevölkerungswachstum von 1,9% aufwies, während der Landesdurchschnitt bei 1,15% lag und das Bevölkerungswachstum des Kantons Bern 0,71% und des Kantons Waadt 1,74% betrug.

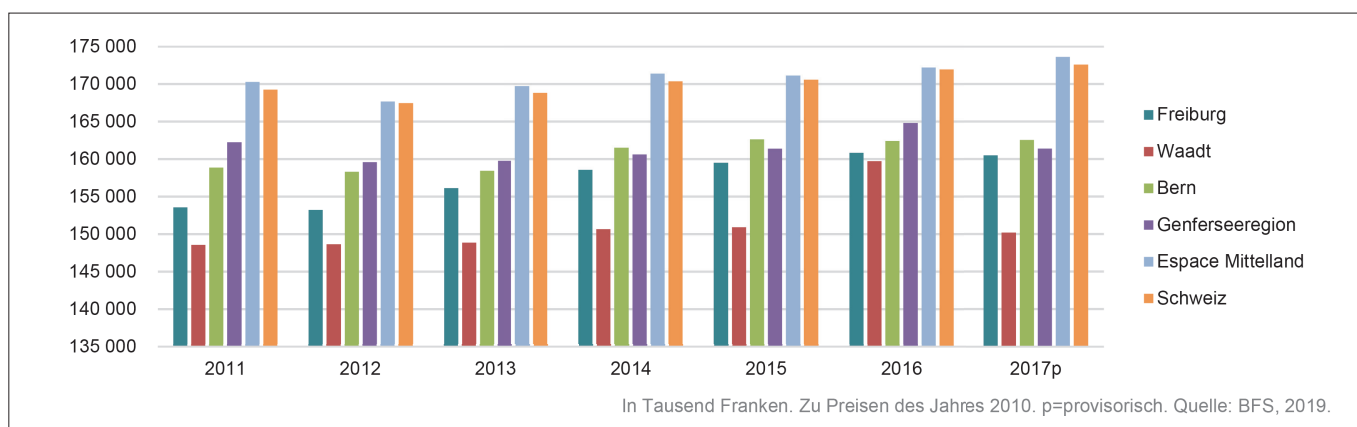
Abbildung 3: BIP pro Kopf



Wie im Bericht 2019-DEE-17 zum Postulat 2018-GC-179 «Wirtschaftliche Gesundheit des Kantons: die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Spiel»¹ dargelegt, ist das BIP pro VZÄ für einen Kanton wie Freiburg ein aussagekräftigerer Indikator als das BIP pro Kopf, denn es kompensiert die strukturellen

Unterschiede zwischen den Kantonen. Hier erreicht der Kanton Platz 10 aller Schweizer Kantone, vor dem Kanton Waadt und knapp hinter der Genferseeregion. Es ist dabei aber zu beachten, dass knapp ein Drittel des Freiburger BIP von drei Unternehmen mit sehr hoher Wertschöpfung generiert wird.

Abbildung 4: reales BIP pro VZÄ



1.2.3. Beschäftigung und Arbeitsproduktivität

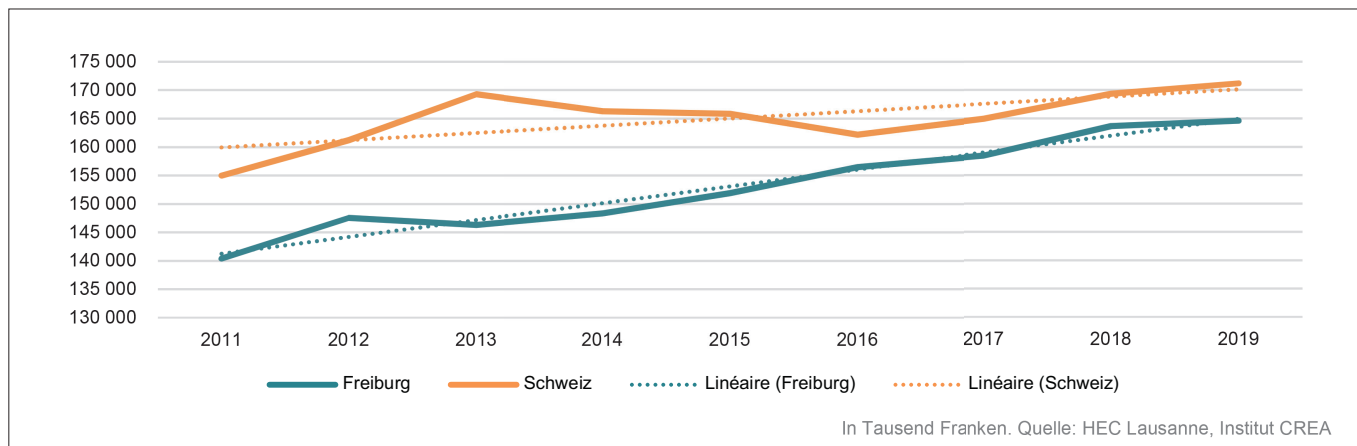
Dem Forschungszentrum für Wettbewerbsfähigkeit der Universität Freiburg (CRC-UNIFR) zufolge weist der Kanton seit 2011 im Landesvergleich konstant ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum auf. Auch im verarbeitenden Gewerbe ist die Wachstumsrate sehr positiv, ausser im Zeitraum 2014–2015. Die Befürchtungen einer Deindustrialisierung, die im Postulat und in der Anfrage 2016-CE-32 «Kantonaler Fonds zur Bekämpfung der Deindustrialisierung Freiburgs»² zur Sprache gebracht werden – sind also nicht fundiert.

Was die Produktivität betrifft, weist der Kanton im Zeitraum 2011–2017 ein durchschnittliches Wachstum des BIP pro VZÄ von 0,74% auf und liegt damit über den Nachbarkantonen (Bern: 0,39%, Waadt: 0,24%). Der Landesdurchschnitt beträgt 0,33%. Diese Daten lassen den Schluss zu, dass die Arbeitsproduktivität des Kantons Freiburg das Niveau der Genferseeregion erreicht hat und dass sich der Aufwärtstrend zu bestätigen scheint.

¹ Am 17. Dezember 2018 eingereichtes Postulat von Grossrat Elias Moussa und Grossrätin Johanna Gapany.

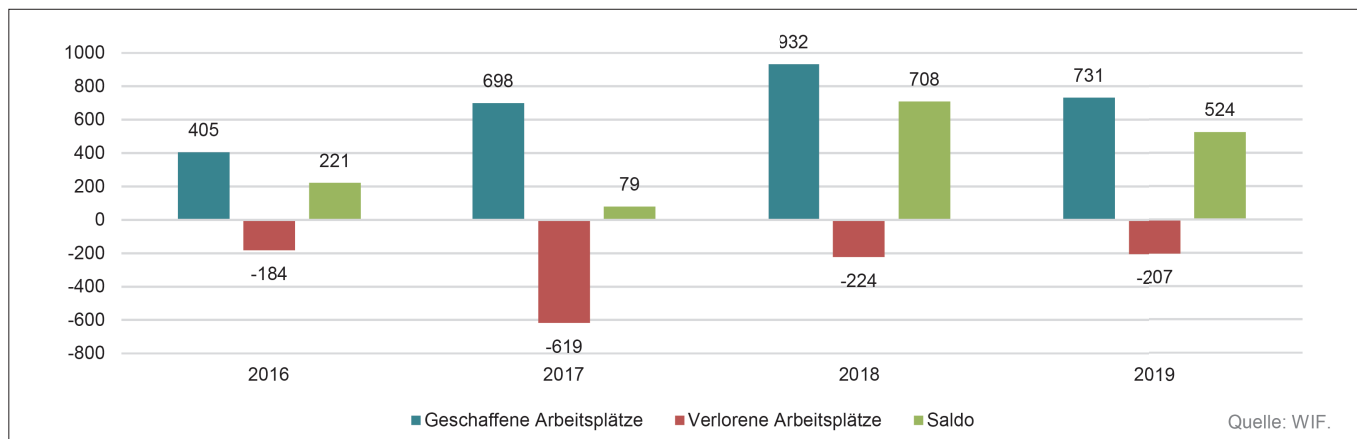
² Am 3. Februar 2016 eingereichte Anfrage der Grossräte Simon Bischof und Xavier Ganiot.

Abbildung 5: BIP pro Arbeitsplatz (nach Steuern, minus Subventionen)



Die WIF überwacht die öffentlichen Wirtschaftsinformationen, die in den Medien erscheinen. Die Resultate bestätigen, dass mehr Arbeitsplätze geschaffen wurden als verloren gegangen sind.

Abbildung 6: Differenz zwischen den geschaffenen und verlorenen Arbeitsplätzen



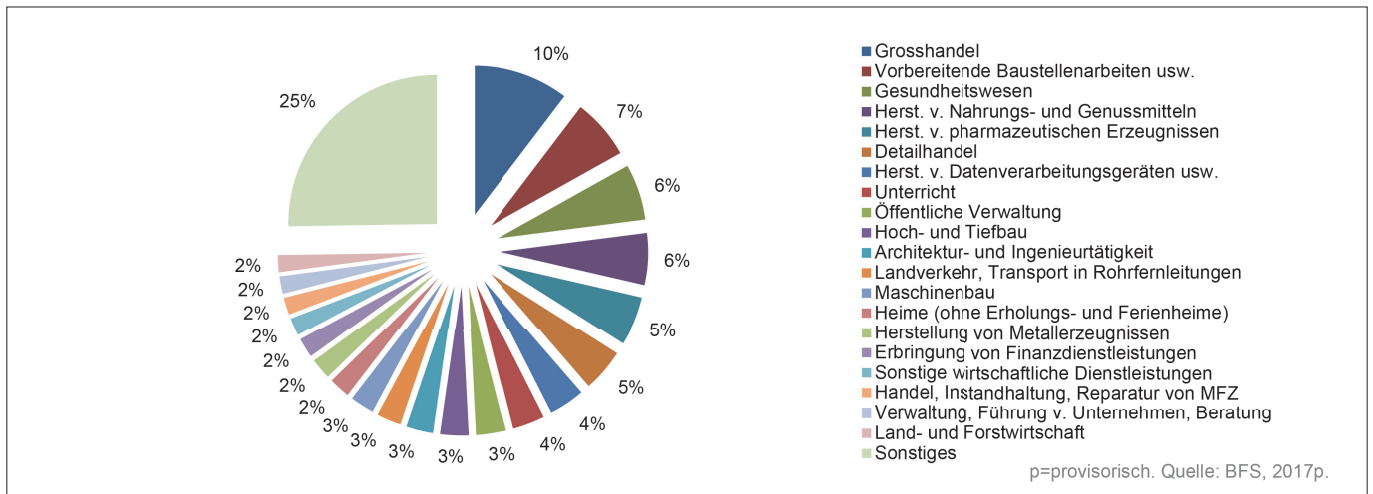
1.2.4. Wirtschaftszweige

Die obersten Stufen der Nomenklatur NOGA klassieren die wirtschaftliche Tätigkeit in sehr heterogene Gruppen, die sich nicht gut für eine Analyse des Freiburger Wirtschaftsgefüges eignen. Zum Beispiel werden die Werte der öffentlichen Verwaltung, des Gesundheitswesens und des Erziehungswesens in derselben Klasse gruppiert, die wenig aussagekräftig ist. Das BFS schlägt die Nomenklatur NOGA BFS-50 vor, um homogenere Branchen mit einer feineren Aufteilung zu erhalten, die sich besser für das Schweizer Wirtschaftsgefüge eignet. Dieser Ansatz ermöglicht es auch dem Kanton Freiburg einen aussagekräftigeren Branchenspiegel zu erhalten.

Die verfügbaren Daten stützen sich auf Hypothesen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, der STATENT sowie dem Register der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und nicht auf exakten Zahlen. Sie stellen aber die beste Methode dar, um branchenbezogene Überlegungen anzustellen oder theoretische Hypothesen zu prüfen. Diese Klassifizierungsmethode wird deshalb in den folgenden Kapiteln dieses Berichts verwendet.

Die untenstehende Grafik illustriert die Wertschöpfung nach Wirtschaftszweigen.

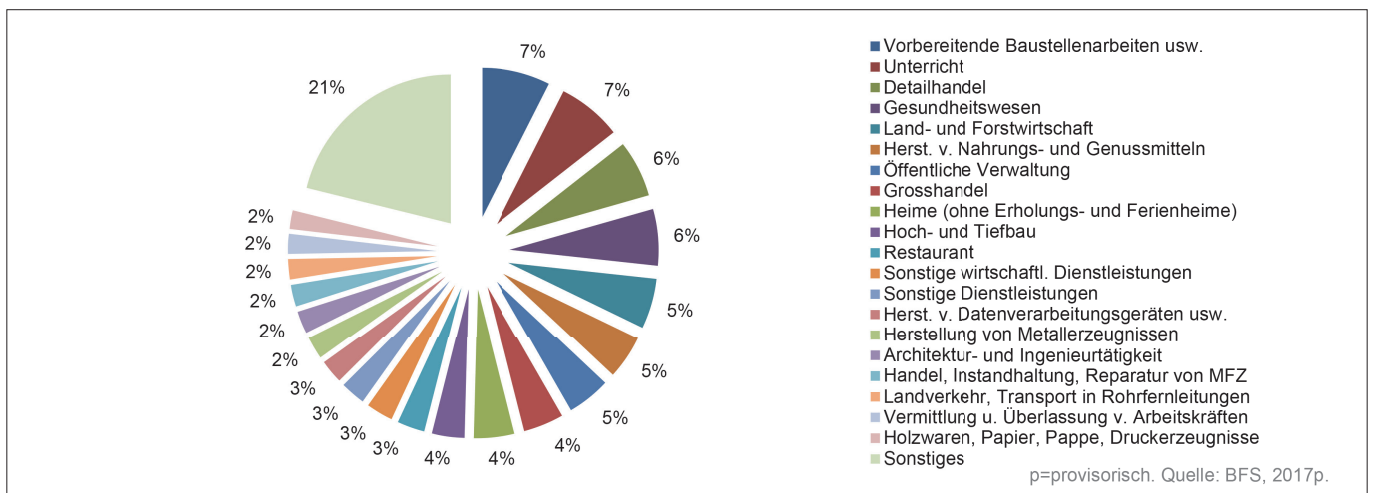
Abbildung 7: Anteil der Wirtschaftszweige an der Wertschöpfung



Die untenstehende Grafik illustriert die Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen.

Daraus geht ferner hervor, dass gemäss den Statistiken des BFS die Produktivität der verschiedenen Wirtschaftszweige sehr unterschiedlich ausfällt. Zum Beispiel liegt die Wertschöpfung pro Arbeitsplatz in der Pharmaindustrie bei 789 023 Franken, während sie in der Landwirtschaft nur 42 756 Franken erreicht.

Abbildung 8: Aufteilung der Beschäftigung pro Wirtschaftszweig



Die beiden obenstehenden Abbildungen zeigen die Vielfalt des Freiburger Wirtschaftsgefüges sowohl in Bezug auf die Verteilung der Beschäftigten als auch die Wertschöpfung.

1.2.5. Exporte

Die Exportstatistiken zeigen, dass das Freiburger BIP zu 40% durch Exporte aus drei Industrien generiert wird. Die Unternehmen, aus denen sie sich zusammensetzen, sind seit Jahren im Kanton niedergelassen und gelten als Flaggschiffe

der Wirtschaft. Doch die Zirkulation der Waren innerhalb ihrer Unternehmensgruppe nimmt ein derartiges Ausmass an, dass die Frage berechtigt ist, ob sich das Freiburger BIP noch als Wirtschaftsindikator eignet.

Die Lage in Freiburg ist allerdings nicht aussergewöhnlich, denn das BIP eines jeden Kantons wird mehr oder weniger durch eine oder mehrere Wirtschaftsschwergewichte auf ihrem Kantonsgebiet beeinflusst.

Im Jahr 2018 entfielen 52,3% des Freiburger BIP auf Exporte, das heisst knapp 10 Milliarden Franken. Mit Ausnahme der Jahre 2009 und 2010, in denen eine starke Abnahme wohl infolge der Finanzkrise des Jahres 2008 verzeichnet wurde, liegt dieser Anteil seit zehn Jahren zwischen 45% und 55%.

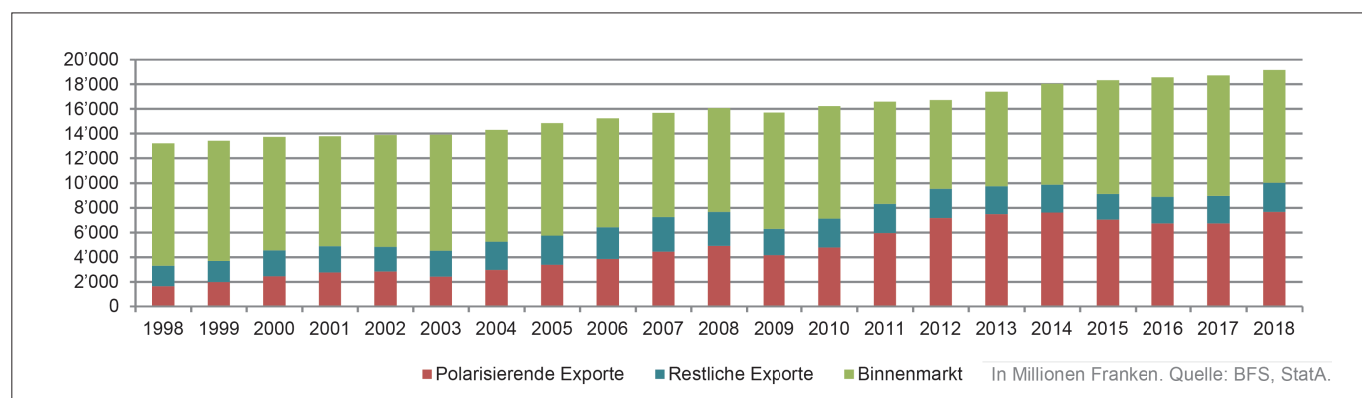
Die Warengruppen, die im Kanton Freiburg den höchsten Wert aufweisen, sind besondere Fälle, die die Ergebnisse polarisieren:

- > Die Waren der Uhren- und Schmuckindustrie (60,5% des Gesamtwerts) setzen sich fast ausschliesslich aus Waren der Richemont-Gruppe zusammen, die von Villars-sur-Glâne aus exportiert, aber ausserhalb des Kantons produziert werden.
- > Die pharmazeutischen Produkte (8,1% des Gesamtwerts) entsprechen sehr wahrscheinlich den Aktivitäten der UCB Farchim-Gruppe, die intern Waren mit Belgien austauscht.

- > Der Handel mit Edelmetallen (4,2% des Gesamtwerts) steht weitgehend ohne Zusammenhang mit der lokalen Wirtschaft und Beschäftigung.
- > Die Verbrennungsmotoren (3,6% des Gesamtwerts) sind voraussichtlich Produkte der Liebherr AG, die in die Produktionsländer der Gruppe verschickt werden.

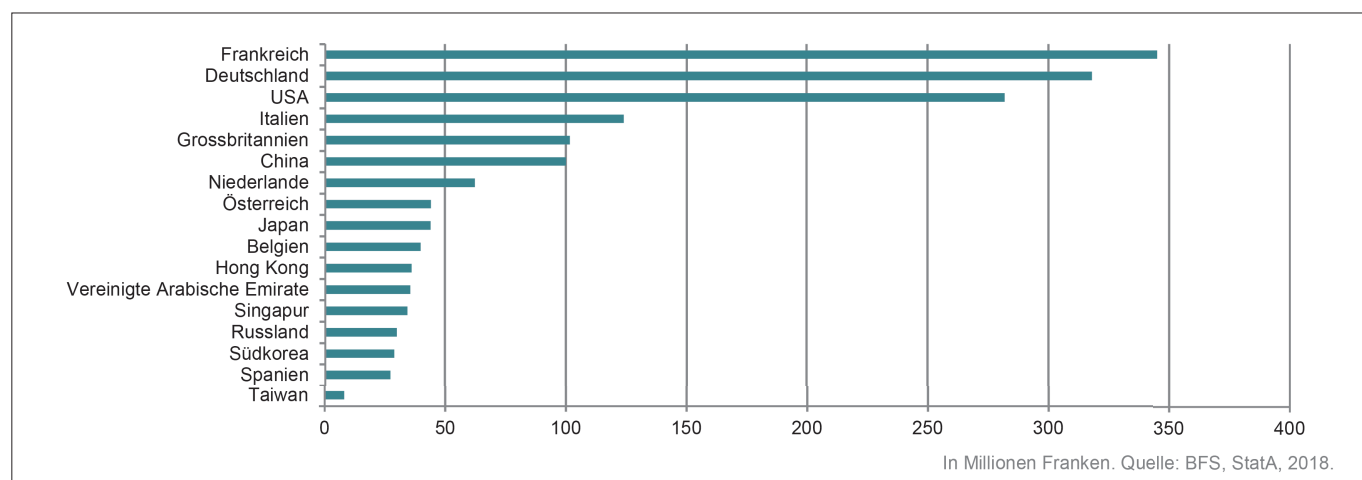
Werden die Exporte in zwei Kategorien eingeteilt – die oben beschriebenen polarisierenden Exporte und die restlichen Exporte – zeigt sich, dass die verbleibenden Exporte einen deutlich geringeren Anteil am BIP ausmachen und dass 40% des BIP des Kantons auf Warenbewegungen aus diesen grossen Industrien zurückzuführen sind.

Abbildung 9: Anteil der polarisierenden und restlichen Exporte am BIP



Werden nur die restlichen Exporte betrachtet – nach Abzug der polarisierenden Exporte – setzen sich die wichtigsten Absatzmärkte aus Frankreich (345 Millionen Franken), Deutschland (318 Millionen Franken), den USA (282 Millionen Franken), Italien (124 Millionen Franken), Grossbritannien (102 Millionen Franken) und China (100 Millionen Franken) zusammen.

Abbildung 10: Wichtige Absatzmärkte der restlichen Exporte

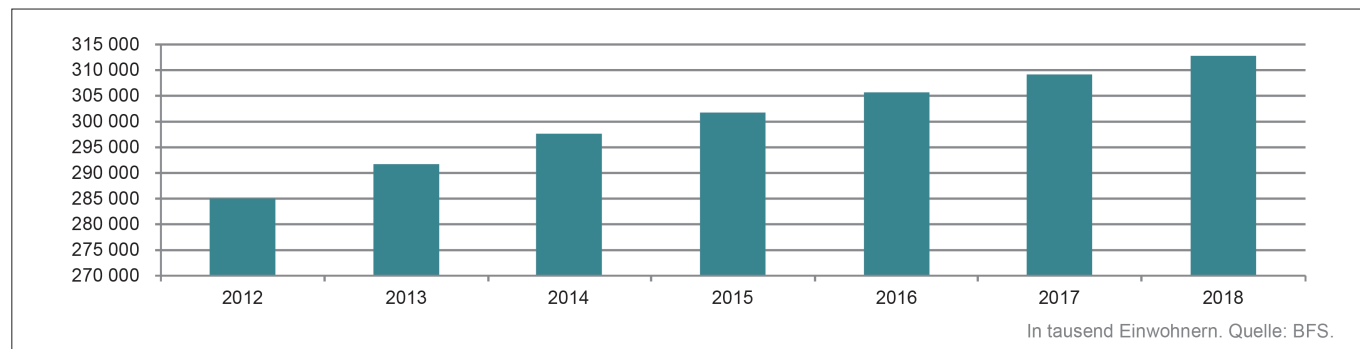


1.3. Soziokultureller Hintergrund

1.3.1. Bevölkerung

Der Kanton Freiburg hat die jüngste Bevölkerung der Schweiz mit einem Anteil der unter 20-Jährigen von 22,7% (Landesdurchschnitt: 20,1%). Auch der Anteil der über 65-Jährigen ist mit 15,2% der Gesamtbevölkerung im Kanton Freiburg der tiefste der Schweiz (Landesdurchschnitt: 18,1%).¹

Abbildung 11: Ständige Wohnbevölkerung



Trotz einer leichten Abschwächung des Wachstums prognostiziert das BFS ein fortgesetztes Bevölkerungswachstum und rechnet mit 406 000 Einwohnerinnen und Einwohnern bis 2032 bzw. 450 000 Einwohnerinnen und Einwohnern bis 2042. Auf diese Zahlen stützt sich auch der strategische Bereich des kantonalen Richtplans² zur Bestimmung der Bedürfnisse für die künftige Siedlungsentwicklung. Die Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten sollten folglich in ähnlichem Masse zunehmen, damit die Freiburgerinnen und Freiburger ihren Lebensstandard halten können. Folglich werden bis 2032 insgesamt 150 000 neue Arbeitsplätze und bis 2042 insgesamt 167 000 neue Arbeitsplätze nötig sein.³

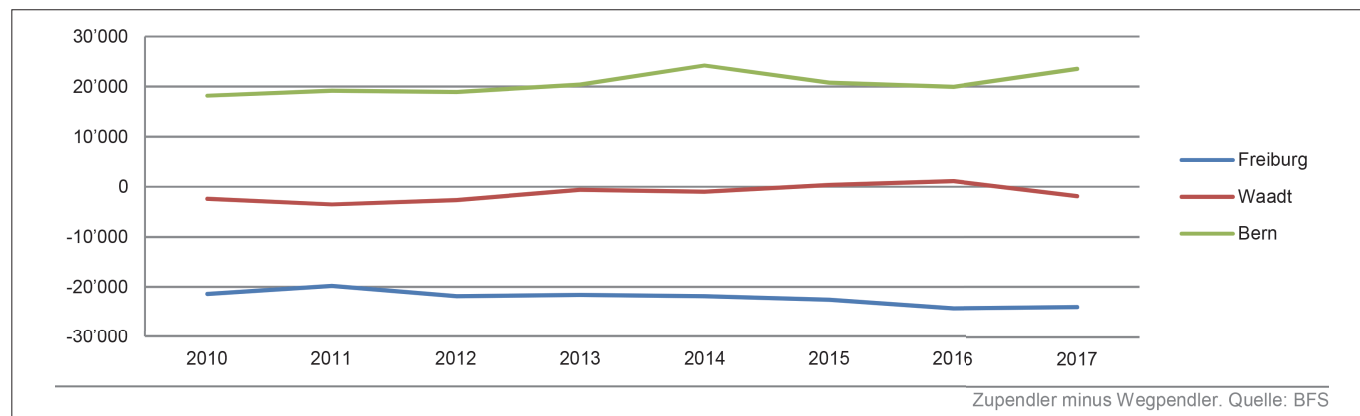
Der Kanton weist seit einigen Jahren ein starkes Bevölkerungswachstum auf und zwar sowohl bei den natürlichen Veränderungen (Geburten und Sterbefälle) als auch bei den Wanderbewegungen. Dieses Wachstum kann teilweise auf die Zuwanderung in den Kanton zurückgeführt werden, die durch das grosse Immobilienangebot zu annehmbareren Preisen als in der Genferseeregion angeheizt wird.

1.3.2. Pendlerbewegungen

Die erwerbstätige Bevölkerung beläuft sich auf etwa 167 000 Personen bei einer ständigen Wohnbevölkerung von 256 000 Personen im Alter von über 15 Jahren im Jahr 2017. Die Arbeitsplätze im Kanton belaufen sich auf etwa 115 000 VZÄ. Diese Stellen werden von Freiburgerinnen und Freiburgern, aber auch von 17 000 Pendlern aus anderen Kantonen besetzt. Somit pendeln etwa 41 000 Freiburgerinnen und Freiburger täglich zur Arbeit in einen anderen Kanton.

Daraus ergibt sich ein negativer Pendlersaldo von 24 000 Personen für das Jahr 2017. Der Vergleich der Pendlerströme mit den Nachbarkantonen bestätigt, dass eine grosse Zahl von Personen im Kanton Freiburg wohnt, aber in einem anderen Kanton arbeitet. Dieses Phänomen hat sich in den letzten Jahren noch etwas verstärkt.

Abbildung 12: Pendlersaldo



¹ Quelle: BFS, StatA. 2016.

² Website: <https://geo.fr.ch/PDCantC>, am 10. Januar 2020 gesichtet.

³ Im Jahr 2017 zählte der Kanton Freiburg 116 119 VZÄ. Quelle: StatA

Daraus lässt sich folgern, dass sich das BIP zwar an das Bevölkerungswachstum anpasst, aber die Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten gerechnet auf dem Kantonsgebiet nicht ausreichen. Der negative Pendlersaldo nimmt folglich zu und führt zu einer gesteigerten Mobilität der Freiburger Arbeitnehmenden, die sich anderen Kantonen zuwenden, um einen Arbeitsplatz zu finden, der ihnen zusagt.

1.3.3. Ausbildung

Was die Primarschule betrifft, hat die EDK im Jahr 2019 die Resultate ihrer Erhebung über die Erreichung der Grundkompetenzen veröffentlicht¹. Daraus geht hervor, dass der Kanton Freiburg in Mathematik und Sprachen über dem Schweizer Durchschnitt und auch über dem Durchschnitt der Referenzkantone für die französischsprachigen Schülerinnen und Schüler liegt. Bei den deutschsprachigen Schülerinnen und Schülern liegt er im Durchschnitt bzw. knapp darüber.

Auf der Sekundarstufe II kann im Kanton Freiburg an einem seiner fünf Kollegien der gymnasiale Maturitätsausweis erlangt werden. Der Kanton bietet aber auch die Möglichkeit, eine Fachmaturität in den Bereichen Gesundheit, Soziale Arbeit und Pädagogik abzuschliessen.

Auch die Berufsbildung ist gut entwickelt und ist darum bemüht, auf die Bedürfnisse der lokalen Wirtschaft einzugehen.² Sieben Berufsbildungszentren sind in öffentlicher Hand: fünf Berufsfachschulen, eine Berufsfachschule für die Grundbildung im schulischen System und ein Weiterbildungszentrum.

Im Bereich der Tertiärbildung profitiert der Kanton von der Präsenz mehrerer akademischer Akteure, die über die Kantongrenzen hinaus renommierte Bildungsgänge anbieten.



Die 1889 gegründete Universität Freiburg bietet Studiengänge und hochstehende Forschung an ihren fünf Fakultäten: an der Rechtswissenschaftlichen, der Philosophischen, der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen und Medizinischen, der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen und der Theologischen Fakultät.



Seit 2015 hat die EPFL eine Zweigniederlassung in Freiburg mit dem *Smart living lab*, dem Forschungs- und Entwicklungszentrum im Bereich der gebauten Umwelt der Zukunft. Der Staat leistet einen finanziellen Beitrag an diese Präsenz.



Die Pädagogische Hochschule bietet seit 20 Jahren eine forschungsbasierte Ausbildung auf Tertiärstufe für den Primarschulunterricht.



Die 1998 geschaffene Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) setzt sich aus einem grossen Netzwerk von Hochschulen zusammen, die in sieben Westschweizer Kantonen ansässig sind. Sie zählt heute knapp 21 000 Studierende in den Bereichen Design und bildende Künste, Wirtschaft und Dienstleistungen, Technik und Architektur, Musik und Theater sowie Gesundheit und soziale Arbeit.

Im Gegensatz zu den anderen Kantonen sind seit 2015 alle Hochschulen der HES-SO Freiburg der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) angegliedert, um die Übereinstimmung zwischen Angebot und Nachfrage zu gewährleisten. Ausserdem werden regelmässig Gemeinschaftsprojekte zwischen den Unternehmen und den Hochschulen, insbesondere der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR), durchgeführt.

In Freiburg gehören vier Hochschulen zur HES-SO:

- > die Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR)
- > die Hochschule für Wirtschaft Freiburg (HSW-FR)
- > die Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR)
- > die Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR)

Im Kanton befindet sich zudem ein Standort der Hochschule für Musik Waadt Wallis Freiburg.

1.4. Technologischer Hintergrund

1.4.1. Kompetenzzentren

Die Kompetenzzentren sind die Aushängeschilder für die Wirtschaftsförderung des Kantons. Ihre Präsenz stellt oft ein entscheidendes Argument im Gespräch mit Unternehmen dar, die sich für eine Niederlassung im Kanton interessieren.

¹ Website: <https://www.edk.ch/dyn/32355.php>, gesichtet am 11.5.2020

² Vgl. die Antwort des Staatsrats auf die Anfrage 2018-CE-26 «Freiburg macht seine Revolution 4.0: Entspricht die Berufsbildung in qualitativer und quantitativer Hinsicht immer noch den Bedürfnissen der Wirtschaft von heute und morgen?», die die Grossräte David Bonny und Hubert Dafflon am 31. Januar 2018 eingereicht haben.



Das *Biofactory competence center* (BCC) ist ein Bildungs- und Forschungszentrum im Biopharma- und Biotech-Bereich und hat vom Staat eine Unterstützung erhalten.



Das *Smart living lab* (SLL) ist ein gemeinsames Forschungsprojekt der EPFL, der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg, der Universität Freiburg und des Staats Freiburg. Es zielt darauf ab, ein national und international anerkanntes Zentrum für das Wohnen der Zukunft zu schaffen. Das SLL wird ein Versuchsgebäude erhalten, für dessen Bau der Staat Freiburg einen Verpflichtungskredit von 25 Millionen Franken in Form eines bedingt rückzahlbaren Darlehens vergeben hat. Das Gebäude auf dem blueFACTORY-Gelände wird voraussichtlich 2022 betriebsbereit sein.



Das Institut iPrint, ist im Bereich des Digitaldrucks tätig. Seine Stärken liegen in der Inkjet-Technologie und der additiven Fertigung.



Das *Swiss Integrative Center for Human Health* (SICHH) zielt darauf ab, die Innovation und den Wissens- und Technologietransfer im Bereich der Medizintechnik, der Humanmedizin und der Diagnostik zu fördern. Dafür wurde eine eigene Abteilung mit der Bezeichnung *Swiss Smart Diagnostics* (SSD) geschaffen wurde. Am 29. Juni 2019 hat sich das Zentrum um eine Anerkennung als technologisches Kompetenzzentrum beworben, um Bundesbeiträge für den Zeitraum von 2021–2024 zu erhalten. Die Anerkennung auf Bundesebene wird Ende 2020 erwartet.



Das *Robust and Safe Systems Center Fribourg* (ROSAS) ist ein Kompetenzzentrum im Bereich der eingebetteten sicheren und robusten Systeme, die in Branchen wie Luftfahrt, Automobil, Eisenbahn, Maschinen, Energie und Internetsicherheit zur Anwendung kommen.



Das *Plastics Innovations Competence Center* (PICC) ist ein Bildungs- und Forschungszentrum in Kunststofftechnologien und dient den Unternehmen und Hochschulen als Ort der Zusammenarbeit und Innovation.

Diese verschiedenen Kompetenzzentren wurden und werden noch heute vom Staat finanziell stark unterstützt.

1.4.2. Forschungsinstitute

Der Kanton Freiburg verfügt über mehrere Forschungsinstitute, die auf die anwendungsorientierte Forschung in aufstrebenden Bereichen spezialisiert sind. Die folgenden Institute stellen einen Trumpf für die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung dar:



Das *Adolphe Merkle Institute* (AMI) ist in der Grundlagenforschung und anwendungsorientierten Forschung sowie in der Bildung im Bereich der weichen Nanomaterialien tätig. Seit 2014 leitet es den Nationalen Forschungsschwerpunkt Bioinspirierte Materialien.



Das *Human-Centered Interaction Science and Technology Institute* (Human-IST) widmet sich der Forschung und Bildung im Bereich der Mensch-Maschine-Interaktion. Es kombiniert Kompetenzen in Informatik, Psychologie und Soziologie. Es zielt auf die Entwicklung und Bewertung neuer technologischer Schnittstellen, die benutzerfreundlich, nützlich und attraktiv für einen grossen Anwenderkreis sind und die Nachhaltigkeitskriterien einhalten.



Das Institut für chemische Technologien (ChemTech) fördert den Technologietransfer zwischen der Grundlagenforschung mit ihren Innovationen im Molekularbereich und den industriellen Anwendungen, die sie optimieren. Seine anwendungsorientierte Forschungstätigkeit bietet konkrete Lösungen für die chemische Industrie.

ENERGY

Institute of Applied Research
in Energy Systems

Das Institut für anwendungsorientierte Forschung in Energiesystemen (ENERGY) unterstützt und fördert die Entwicklung einer Gesellschaft, die in Bezug auf ihre Energieversorgung und ihr Energiemanagement nachhaltig ist.

HumanTech

Technology for
Human Wellbeing Institute

Das Institut für Technologien zur Verbesserung des Wohlbefindens (HumanTech) bezweckt, die Lebensqualität und das Wohlbefinden der Menschen dank dem geschickten Einsatz von neuen Technologien zu verbessern und so die Fähigkeiten des Einzelnen für sich aber auch als Mitglied einer Gesellschaft, die immer dynamischer, mobiler und globaler wird, zu stärken.

iCoSys

Institute of Complex Systems

Das Institut für komplexe Systeme (iCoSys) fördert die Innovation im Bereich der komplexen Systeme im Dienste einer nachhaltigen Entwicklung der Wirtschaft und der Ausbildung. Mit der Förderung des Wissens- und Technologietransfers aus der akademischen Welt in die lokale und regionale Wirtschaft, will das Institut iCoSys interdisziplinäre Ansätze entwickeln und die nationale und internationale Zusammenarbeit begünstigen.

iRAP

Institute for
Applied Plastics Research

Das Institut für angewandte Forschung in der Kunststofftechnologie (iRAP) hat sich auf die Fachbereiche Spritzgiesen, *Compounding* und das Keramikspritzgiessen spezialisiert. Im Rahmen von anwendungsorientierten Forschungs- und Entwicklungsprojekten sowie von Dienstleistungen arbeitet das iRAP kurz-, mittel- oder langfristig mit der Industrie zusammen.

iSIS

Institute of Smart and
Secured Systems

Das Institut für Sichere und Intelligente Systeme (iSIS) bietet sich als Partner für die Entwicklung von sicheren, intelligenten und zuverlässigen Systemen für eine Vielzahl von industriellen Anwendungen an. Es verfügt über weitreichende Erfahrung und Kompetenz im Bereich von zuverlässigen eingebetteten Systemen, welche Hardware, Netzwerke und Software kombinieren und die gesamte Wertkette vom Sensor bis zum komplexen Informatiksystem abdeckt.

iTEC

Institute of Construction and
Environmental Technologies

Das Institut für Bau- und Umwelttechnologien (iTEC) forscht in der Entwicklung von Methoden, technologischen Verfahren und Produkten im Bereich Bauingenieurwissenschaften und Umwelt.

SeSi

Sustainable Engineering
Systems Institute

Das *Sustainable Engineering Systems Institute* (SeSi) konzentriert sich auf mechanische Bauteile mit hoher Wertschöpfung sowie auf intelligente und nachhaltige mechanische Systeme und deren Entwicklung unter Einsatz digitaler Tools.

TRANSFORM

Transform Institute
Heritage, Construction and Users

Das Institut für Architektur: Erbe, Konstruktion und Nutzer (TRANSFORM) befasst sich mit der umsichtigen Umgestaltung der gebauten Umwelt und zwar unter Einbezug von innovativen Prozessen und Technologien.

Diese Institute wurden und werden noch heute wie die Kompetenzzentren vom Staat finanziell stark unterstützt und zwar über die Mittel, die den Hochschulen zufließen. Weitere Beiträge sind zurzeit im Gespräch.

Wie im Bericht 2017-DEE-39 «Schaffung eines Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung für unsere Fachhochschulen (FH)» zum Postulat 2016-GC-77¹ erwähnt, will der Staatsrat die Forschung an den Hochschulen wie folgt verstärken:

- > Durch gesetzliche Anpassungen soll es der HES-SO//FR ermöglicht werden, ihre Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung zu speisen.
- > Die Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung der HES-SO//FR sollen gespeist werden, wenn der Kanton einen Haushaltsüberschuss aufweist. So hat der Staat im Rahmen des Jahresabschlusses 2019 die Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsfonds der Universität und der HES-SO//FR mit 16 Millionen Franken gespeisen.

1.4.3. Technologietransfer

Die Hochschulen – die Universität wurde 1889 und die Kunst- und Gewerbeschule (die heutige HTA-FR) 1896 gegründet – bieten ein breites Angebot an Studiengängen, die Studierende aus der ganzen Schweiz und dem Ausland anlocken. Dieses Studienangebot allein ist bereits ein Argument, um Unternehmen in den Kanton zu holen.

¹ Am 16. Juni 2016 eingereichtes Postulat von Grossrätin Solange Berset und Grossrat Roland Mesot.

Der horizontale Technologietransfer – zwischen Unternehmen, Branchen oder Clustern – hat demgegenüber noch Verbesserungspotenzial. Jeder Akteur des Innovationsökosystems trägt im Rahmen seiner Möglichkeiten zum Technologietransfer hin zur Wirtschaft bei. Doch Freiburg verfügt über kein Organ, das speziell damit beauftragt ist, Ideen aus der Forschung in Produkte oder Dienstleistungen umzuwandeln. Ein Kulturwandel innerhalb der Institute könnte einen besseren Einbezug der unternehmerischen Dimension in ihre Aktivitäten bewirken. An der HES-SO//FR werden zurzeit Überlegungen angestellt, um diesen Punkt zu verbessern.

In die gleiche Richtung stösst auch das NRP-Umsetzungsprogramm 2020–2023, das die gebietsübergreifende Zusammenarbeit fördern will. Zum Beispiel bringt das Projekt *AlpLinkBioEco*, das vom *Plastics Innovation Competence Center* getragen wird, vierzehn Partner zusammen, um anwendungsorientierte Forschung zu betreiben und die Unternehmen für die Entwicklung neuer Wertschöpfungsketten im Bereich der Biowirtschaft zu sensibilisieren.

1.5. Rechtlicher Hintergrund

Das revidierte Wirtschaftsförderungsgesetz (WFG) ist am 1. Oktober 2018 zusammen mit seinem neuen Reglement, das der Staatsrat verabschiedet hat, in Kraft getreten.

Zur allgemeinen Steigerung des Wohlstands im Kanton legt Artikel 4 WFG fest, dass die wirtschaftlichen Interessen vorrangig zu berücksichtigen sind. Dieser Grundsatz ermöglicht es, klare Verhältnisse in Pattsituationen zu schaffen, wenn nicht-wirtschaftliche Interessen im Spiel sind.

Kasten 2: Artikel 4 WFG

Art. 4: Verbesserung der Rahmenbedingungen

Der Staat und seine Dienststellen sowie die Regionen und die Gemeinden berücksichtigen bei der Erarbeitung und Änderung von Gesetzestexten und bei ihrer Verwaltungstätigkeit die Bestimmungen dieses Gesetzes. Sie sorgen insbesondere für die Rahmenbedingungen im Erziehungswesen, in der Berufsbildung und -beratung, bei den Steuern, beim kulturellen Angebot, im öffentlichen Verkehr, in der Energieversorgung, bei den Erschliessungen, im Bauwesen und in der Raumplanung.

Artikel 5 WFG legt die Rolle der WIF fest, die gegenüber den Unternehmen als vorrangige Ansprechpartnerin des Staats auftritt.

Kasten 3: Artikel 5 WFG

Art. 5: Rolle der Wirtschaftsförderung

Die für die Wirtschaftsförderung zuständige Verwaltungseinheit [...] hat insbesondere die folgenden Befugnisse:

- a) Sie nimmt die Standortpromotion des Kantons wahr.
- b) Sie unterstützt die im Kanton niedergelassenen Unternehmen bei ihrer Innovationstätigkeit, bei Investitionen und bei Firmenübergaben.
- c) Sie unterstützt die Ansiedlung von Unternehmen.
- d) Sie unterstützt die Gründung von Unternehmen.
- e) Sie vermittelt zwischen den Akteuren, die eine Rolle im Bereich der Wirtschaftsförderung spielen.
- f) Sie setzt die regionale Wirtschaftspolitik um und wendet die einschlägige Gesetzgebung an.

Artikel 7 ff. WFG definieren die Grundsätze und Modalitäten für die Vergabe von direkten finanziellen Beiträgen an Unternehmen auf drei Ebenen:

- > Innovationsförderung: Die A-fonds-perdu-Beiträge für Industrieunternehmen und insbesondere für KMU wurden verstärkt, um sie dazu anzuspornen, neue Produkte und Prozesse zu entwickeln und neue Märkte zu erschliessen.
- > Unterstützung von Unternehmensgründungen: Die Seed-Darlehen (Finanzhilfen in der anfänglichen Startphase) und das Risikokapital für Start-ups wurden fest verankert und werden mit neuen finanziellen Mitteln ausgestattet.
- > Investitionsförderung für Industrieunternehmen: Eine kantonale Bürgschaft wurde geschaffen, um vor allem kleine und mittlere Unternehmen zu unterstützen, die nicht über die nötigen Eigenmittel für die Umsetzung eines innovativen Investitionsvorhabens verfügen, mit dem sie sich dauerhaft auf dem Markt (neu) positionieren möchten.

Kasten 4: Artikel 7 WFG

Art. 7: Beitragsgewährung – Grundsatz

Der Staat kann finanzielle Beiträge gewähren, um Vorhaben zu unterstützen, welche die Schaffung neuer oder die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze fördern, sofern sie auf Innovation ausgerichtet sind oder einen grossen Einfluss auf die kantonale Wirtschaft haben

Innovativ sind insbesondere Vorhaben zur:

- a) Modernisierung bestehender Produktions- und Führungsmethoden;
- b) Verbesserung und Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen;
- c) Industrialisierung neuer Produkte und Dienstleistungen;
- d) Erschliessung neuer Märkte.

Die finanzielle Unterstützung kann sowohl für Vorhaben bestehender Unternehmen als auch im Rahmen von Unternehmensgründungen und ansiedlungen gewährt werden.

2. Wirtschaftsförderung

2.1. Auftrag

Die WIF ist die Anlaufstelle des Staats für Unternehmen. Sie begleitet die Unternehmerinnen und Unternehmer in den drei Schlüsselphasen eines Unternehmens: Gründung, Ansiedlung und Wachstum.

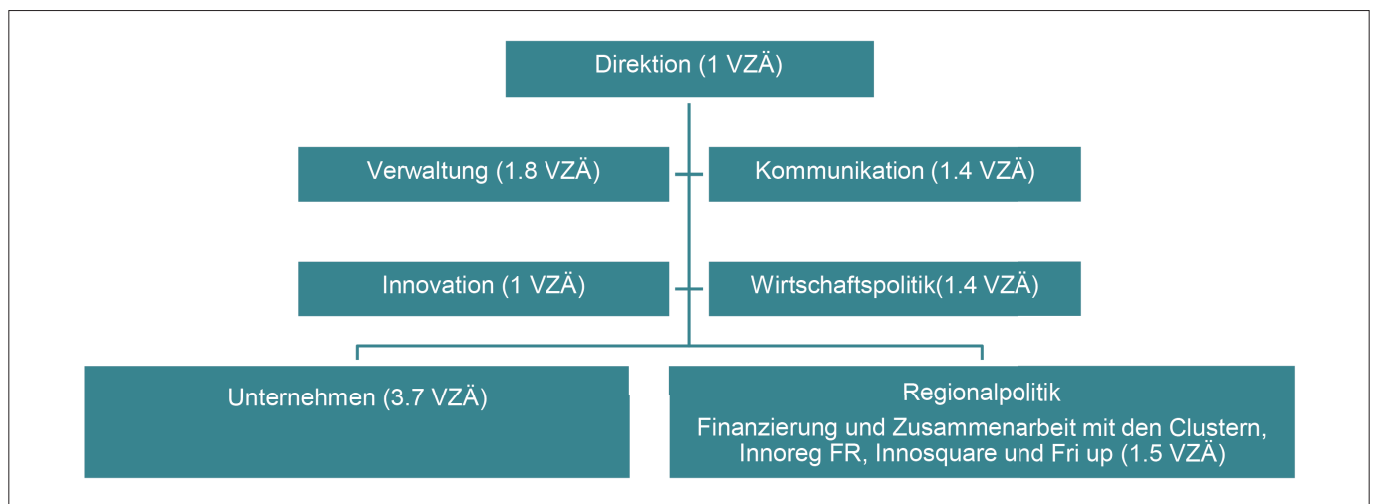
Die Tätigkeit der WIF erstreckt sich sowohl auf die Entwicklung von im Kanton ansässigen Unternehmen als auch die Kontaktierung von Unternehmen, die sich im Kanton niederlassen möchten. Die ehemalige Unterscheidung zwischen endogener und exogener Wirtschaftsförderung ist heute überholt. Die Grenze zwischen den beiden Arten von Tätigkeiten ist nicht mehr klar gezogen, so etwa wenn ein neues Unternehmen geschaffen wird, das sich im Kanton niederlässt und dann seine Tätigkeit ausbaut.

Die WIF verfügt über ein jährliches Budget, das Ausgaben von etwa 12 Millionen Franken und Einnahmen von 4 Millionen Franken einschliesslich der Bundesbeiträge an die NRP ausweist.

Im Rahmen ihres Auftrags hat die WIF den Unternehmen im Jahr 2015 Finanzhilfen in der Höhe von 1 996 667 Franken gewährt. Im Jahr 2016 waren es 2 273 259 Franken, dann 2 323 598 Franken (2017), 2 091 551 Franken (2018) und 2 042 595 Franken (2019).

Die personellen Ressourcen der Wirtschaftsförderung sind im Budget der Volkswirtschaftsdirektion festgelegt. Sie entsprechen zurzeit insgesamt 11,8 Vollzeitäquivalenten. Externe Ressourcen werden ebenfalls regelmässig mit spezifischen Aufgaben beauftragt.

Abbildung 13: Organigramm der WIF



Da die WIF eine gebietsübergreifende Tätigkeit ausübt, arbeitet sie oft mit zahlreichen anderen Dienststellen des Staats zusammen.

Neben den ordentlichen Förderaktivitäten vertreten die Mitarbeitenden der WIF auch die Interessen des Staats in über vierzig öffentlich- oder privatrechtlichen Einrichtungen und üben verschiedene strategische oder führende Funktionen aus.

2.2. Ansiedlungen und Erweiterungen

In Form von Aufträgen an Dritte setzt die WIF 2,2 VZÄ speziell für die Akquisition neuer Unternehmen ein. Im Laufe der Projekte wurden die Pflichtenhefte dieser Personen ergänzt und beinhalten auch die Erhaltung der Unternehmen im Kanton und Sekretariatsaufgaben. In Zusammenarbeit mit den Kompetenzzentren beteiligen sie sich auch an

der Organisation von branchenspezifischen Erkundungsreisen, die in der Regel zu interessanten Resultaten führen.

Auf dem Gebiet der Akquisition neuer Unternehmen werden der brasilianische und der nordamerikanische Markt seit 2014 besonders stark bearbeitet. Aus der untenstehenden Tabelle geht hervor, dass diese Anstrengungen 2016 erste Resultate gezeigt haben. Neue Märkte werden zurzeit geprüft und sollen im Rahmen der Umsetzung der neuen Wirtschaftsförderungsstrategie bearbeitet werden. Die aktuellen Überlegungen im Lebensmittelbereich und in den Biotechnologien könnten dazu führen, dass in Zukunft die Märkte in Nahost und Fernost vermehrt bearbeitet werden.

Tabelle 1: Herkunftsländer der Ansiedlungen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Deutschland	1						1
Argentinien	1						1
Saudi-Arabien						1	1
Australien					1		1
Belgien					1		1
Brasilien			1		3		4
China		1		3	2	2	8
Zypern						1	1
Spanien	2	1				1	4
Frankreich	6	1	1	2	4		14
Indien			1				1
Japan				2			2
Luxemburg	1						1
Niederlande				1		1	2
Russland		2	2	1			5
Schweiz	13	5	5	8	6	6	43
USA	1	1	1	1	3	1	8
Total	25	11	11	18	20	13	98

Quelle: WIF.

Die Bedingungen für die Wirtschaftsförderung im Ausland sind im letzten Jahrzehnt deutlich schwieriger geworden. Die Projekte wurden kleiner und bevor der offizielle Eintrag im Handelsregister erfolgen kann, sind mehrmonatige Vorbereitungen erforderlich. Auch nach dem Eintrag ist der administrative Aufwand gross, bis das Unternehmen seine Tätigkeit unter guten Voraussetzungen aufnehmen kann.

Aufgrund ihrer Nähe ist das Interesse von französischen und deutschen Firmen für den Schweizer Markt keine Überraschung. Dennoch sind grosse Anstrengungen nötig, um sie zu einer Niederlassung im Kanton Freiburg zu bewegen, wobei in der Regel die Zweisprachigkeit und die geografische Lage als Argumente dienen. Die Erfolgsquote bei den französischen Unternehmen ist gut, ihre Ansiedlung hat aber wenig Einfluss auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wertschöpfung.

Abbildung 14: Anzahl angekündigter Ansiedlungen/Erweiterungen

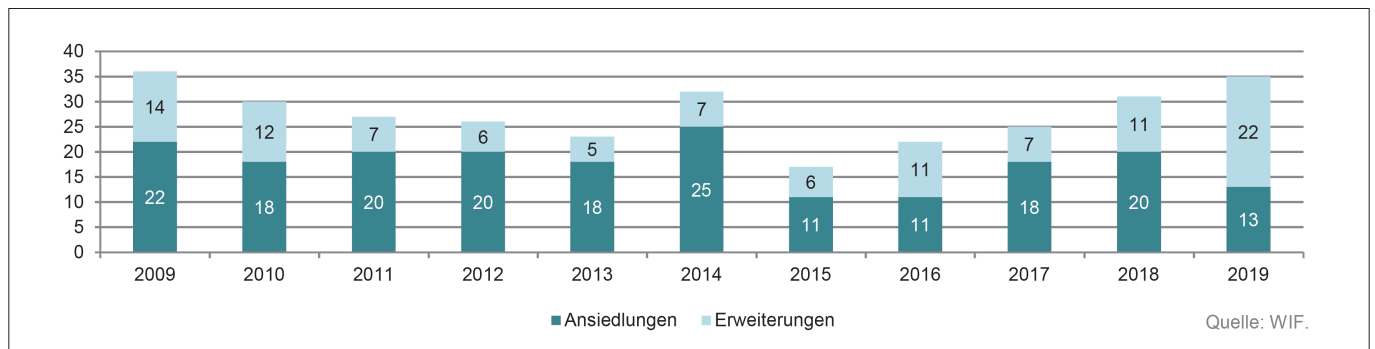
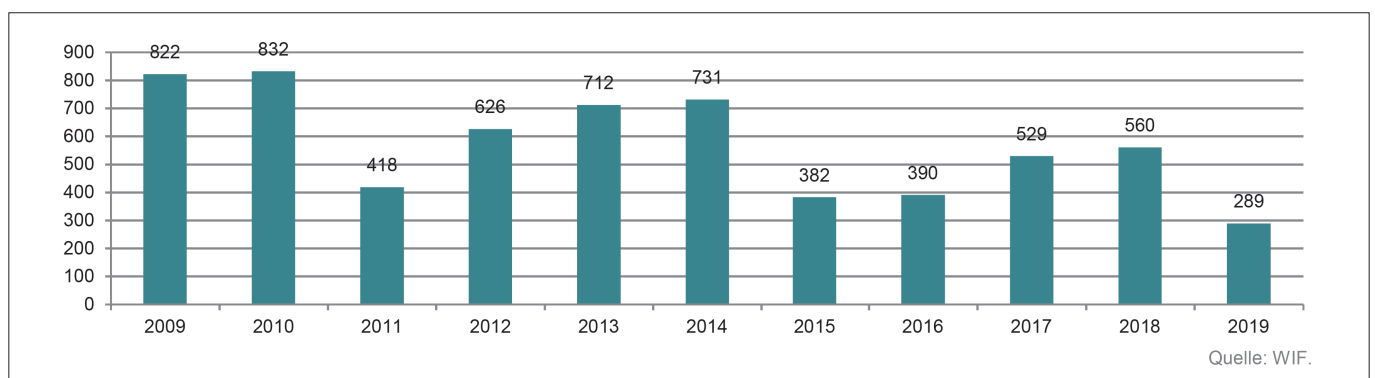


Abbildung 15: Anzahl angekündigter Arbeitsplätze 2009–2019 in Verbindung mit der Tätigkeit der WIF



Um eine immer wiederkehrende Frage zu beantworten, veröffentlicht die WIF in ihrem Jahresbericht 2019 erstmals den Stand der effektiv geschaffenen Arbeitsplätze im Vergleich zu den angekündigten Stellenschaffungen für die in den letzten fünf Jahren umgesetzten Projekte. Im Jahr 2014 hat die WIF 32 Projekte begleitet und unterstützt. Es handelte sich dabei um 20 Niederlassungs- und 7 Erweiterungsvorhaben von Unternehmen sowie 5 Innovationsplattformen. Von den 731 angekündigten zusätzlichen Arbeitsplätzen für Ende 2019 wurden 642 effektiv geschaffen. Die Zahl der effektiv geschaffenen Arbeitsplätze lag somit etwa 12% unter den Erwartungen der Unternehmen im Jahr 2014.

2.3. Partner der Wirtschaftsförderung

2.3.1. Bürgschaft Westschweiz

Die Bürgschaft Westschweiz ist eine Genossenschaft, die Einzelfirmen und KMU (mit Ausnahme des Landwirtschaftssektors), die nicht über ausreichend Eigenmittel oder Absicherungen für die Umsetzung ihrer Vorhaben verfügen, den Zugang zu Bankkrediten erleichtert (Betriebs- oder Investitionskredite).

Die Genossenschaft fördert die Wirtschaftsentwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Kantonen Freiburg, Genf, Neuenburg, Wallis und Waadt. Sie kann Bürgschaften zur Absicherung von Krediten in der Höhe von bis zu einer Million Franken gewähren und zwar für die Gründung, Übernahme und Entwicklung von Unternehmen.

2.3.2. Thematische Cluster

Das Wirtschaftsgefüge des Kantons hat die Bildung der drei folgenden thematischen Cluster ermöglicht:



Der *Building Innovation Cluster*, früher Cluster Energie & Gebäude genannt, ist als thematischer Cluster im Bausektor und insbesondere im nachhaltigen Bauen und in der Energieeffizienz tätig.



Der *Cluster Food & Nutrition* ist im Lebensmittelbereich aktiv und führt das Expertenwissen in der Produktion, Verarbeitung, Ernährung, Gesundheit und in den aufkommenden Technologien zusammen, um eine nachhaltige Entwicklung unter Wahrung des authentischen Charakters der Region zu erreichen.



Der *Swiss Plastics Cluster (SPC)* hat den Auftrag, die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität seiner Partner zu stärken, indem er die Kunststofftechnologien aktiv fördert.

2.3.3. Begleiteinrichtungen



Platinn ist eine Plattform, die im Kanton Freiburg aktiv ist und darauf abzielt, die Innovationsfähigkeit der Unternehmen im Bereich der Geschäftsinnovation zu entwickeln, indem sie diese motiviert und ihnen dank einem gezielten Coaching den Zugang zur Innovation erleichtert.

INNOSQUARE

INNOSQUARE konzentriert seine Tätigkeit auf die Unterstützung der Partnerunternehmen und bestehenden Strukturen bei der Planung und Umsetzung von Gemeinschaftsprojekten. Die Unterstützung von INNOSQUARE ist auf die Entwicklungs- und Umsetzungsphase von branchenübergreifenden Gemeinschaftsprojekten und allgemein auf die Begleitung von Gemeinschaftsprojekten ausgerichtet.

FRIUP

Fri Up ist ein nicht gewinnorientierter Verein, der sich im Kanton Freiburg an den Aktionen beteiligt, die darauf abzielen, für den Unternehmergeist zu sensibilisieren, ihn zu fördern und zu schulen. Er bietet den Unternehmens- und Start-up-Gründern eine professionelle Begleitung und ein Umfeld, das ihrer Entwicklung und der Innovation förderlich ist. Auf diese Weise leistet er einen Beitrag an die Wirtschaftsförderung des Kantons und die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen.

2.3.4. Interkantonale Strukturen



Die GGBa ist eine Organisation, die 2010 von den Kantonen Bern, Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf und Wallis in Form eines Vereins gegründet wurde. Ihre Aufgabe ist es, die Ressourcen der Mitgliedskantone zu bündeln, um die Wirkung der exogenen Wirtschaftsförderung zu steigern. Im Zeitraum 2020–2021 steht die GGBa unter dem Vorsitz des Kantons Freiburg, der sich dafür einsetzen wird, die Solidarität zwischen den Kantonen zu stärken und bei Ausschreibungen die Konkurrenz zu reduzieren.

Die Teilnahme des Kantons an der GGBa wurde mehrfach in Frage gestellt. Es gilt dabei zu bedenken, dass die GGBa im Zusammenhang mit dem Ersatz des Bonny-Beschlusses durch die neue Regionalpolitik gegründet wurde, mit der die Steuererleichterungen auf Bundesebene eingeschränkt wurden. Der Kanton Freiburg, der nicht mehr die finanziellen Vorteile von früher bieten kann, steht verstärkt im Wettbewerb mit anderen Gebieten – insbesondere mit der Genferseeregion.

Die zunehmende Mobilität der Unternehmen und die internationale Konkurrenz verlangen heute nach einer interkantonalen Wirtschaftsförderungsstruktur wie die GGBa, die über ein Netzwerk verfügt, das nur dank der Zusammenlegung der Wirtschaftsförderungsressourcen der Mitgliedskantone aufgebaut werden konnte.

Die GGBa ist vorrangig auf dem französischen, chinesischen, amerikanischen, brasilianischen und deutschen Markt aktiv.

2.3.5. Einrichtungen des Bundes



Switzerland Global Enterprise (SG-E) begleitet die Unternehmen auf dem Weg in neue Märkte und hilft ihnen, neues Potenzial für ihr internationales Geschäft zu realisieren. Die Organisation hat den Auftrag, die Unternehmen beim Export ihrer Produkte und Dienstleistungen zu unterstützen und für die Ansiedlung neuer Unternehmen am Wirtschaftsstandort Schweiz zu werben.

Für diese Tätigkeit nutzt S-GE die *Swiss Business Hubs*, die ein Netzwerk von offiziellen Vertretungen in 27 Zielmärkten in der ganzen Welt bilden. Für den Zeitraum 2020 bis 2023 hat S-GE fünf technologische Fokus-Sektoren festgelegt: *Advanced Manufacturing*, künstliche Intelligenz, Robotik, personalisierte Gesundheit, *Blockchain*.



Innosuisse (die frühere Kommission für Technologie und Innovation) ist die Schweizer Förderagentur für Innovationen. Sie fördert im Rahmen von Innovationsprojekten die Zusammenarbeit zwischen der Wissenschaft und dem Markt. Ihr Ziel ist es, Schweizer Start-ups, Produkte und andere Dienstleistungen zum Erfolg zu führen.

2.4. Raumplanung

2.4.1. Verfügbare Gelände

Dem strategischen Teil des kantonalen Richtplans zufolge wird sich der Bedarf an Arbeitszonen in den kommenden 15 Jahren auf 400 Hektaren erhöhen, wobei die nicht genutzten Flächen zurzeit rund 330 Hektaren umfassen.¹ Der Kanton verfügt über mehr als zwanzig kantonale Zonen, neun davon gelten als strategische Sektoren, die für Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung bestimmt sind.

Die Grundsätze für die Bewirtschaftung der Arbeitszonen und die Aufgabenteilung zwischen den kantonalen, regionalen und lokalen Instanzen sind im kantonalen Richtplan² definiert. Für die Dimensionierung und Planung ihrer Arbeitszonen sind namentlich die Regionen zuständig.

Die heutige räumliche Verteilung der Arbeitszonen erlaubt es nicht, ein attraktives Angebot für die Ansiedlung von Unternehmen zu gewährleisten.³ Deshalb werden zurzeit Schritte unternommen, um die Landreserven in Arbeitszonen räumlich zu reorganisieren und so grössere Reserven in den kantonalen und regionalen Zonen zu ermöglichen. Der komplexe rechtliche Rahmen der Raumplanung und die Verfahrensfristen sind Herausforderungen, die es zu meistern gilt, um zeitnah auf die Erwartungen der Unternehmen eingehen zu können.

Die Wirtschaftsförderung wird im Rahmen der Standortpromotion für Grundstücke im Eigentum des Staats mit der kantonalen Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB) zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit sollte es ermöglichen, Grundstücke für die Industrie zügig zur Verfügung zu stellen.

Die WIF wird zudem in der Regel bei Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben in den strategischen Zonen um Stellungnahme gebeten. Dies ist auch regelmässig der Fall beim Kauf oder Verkauf von Grundstücken in Arbeitszonen.

2.4.2. Innovationsstandorte

In den vergangenen zehn Jahren war der Kanton mit mehreren schwierigen Situationen konfrontiert: Schliessung und Abbruch der Cardinal-Brauerei im Jahr 2011 (75 Entlassungen), Konkurs der Ilford in Marly 2013 (220 verlorene Arbeitsplätze), Schliessung der Tetra-Pak-Fabrik in Romont 2015 (123 Entlassungen), Wegzug der Elanco von St-Aubin 2015 (80 verlorene Arbeitsplätze).

¹ Vgl. kantonalen Richtplan 2019, Strategischer Teil.

² Vgl. kantonalen Richtplan 2019, T105 Bewirtschaftung der Arbeitszonen.

³ Vgl. kantonalen Richtplan 2019, T104 Typologie und Dimensionierung von Arbeitszonen.

Angesichts dieser Serie von Herausforderungen haben der Kanton und mehrere private Akteure beherzt und ehrgeizig das Zepter in die Hand genommen und diese Industriegelände mit dem Ziel gekauft, sie in Instrumente für die Wertschöpfung und die Ankurbelung bestimmter Branchen umzuwandeln. Zu diesem Zweck wurden die Standorte provisorisch und teilweise umgestaltet, um innovative Zentren und Unternehmen empfangen zu können.

Bis heute ist die Umgestaltung der Standorte unterschiedlich weit fortgeschritten: Einzelne ermöglichen den Empfang von Unternehmen unter guten Bedingungen, andere sind bereits ausgelastet oder für spezifische Projekte reserviert.



Das Innovationsquartier blueFACTORY in Freiburg befindet sich auf einer 60 000 m² grossen Parzelle im Stadtzentrum. Zurzeit beherbergt es rund fünfzig kleine Unternehmen und Start-ups. Es ist vorgesehen, ab 2021 zusätzliche Verwaltungsräumlichkeiten mit einer Fläche von 13 000 bis 15 000 m² zu schaffen. Der Standort gehört der Aktiengesellschaft Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFFSA), die im Eigentum des Staats und der Stadt Freiburg ist und in Kürze eine Kapitalerhöhung benötigt. Der Standort ist hauptsächlich der gebauten Umwelt der Zukunft, der Kreislaufwirtschaft, der Mobilität und der Gesundheit gewidmet.



AgriCo

Der AgriCo-Campus in Saint-Aubin besteht aus Verwaltungs- und Laborgebäuden mit einer Fläche von 150 000 m² in der Arbeitszone, Gemeinschaftsflächen von 36 000 m², bebauten Flächen von 8000 m² und einer Landwirtschaftsfläche von 1 000 000 m². Die Landwirtschaftsfläche wird zurzeit von einem Landwirt gepachtet und bewirtschaftet. Der Standort gehört dem Staat, der ihn für einen Betrag von 23 Millionen Franken erworben hat. Er ist hauptsächlich dem Lebensmittelbereich und der Biomasse gewidmet.



Das Gelände *La Maillarde* in Romont (ehemaliges Tetra-Pak-Gelände) befindet sich auf einer 70 000 m² grossen Parzelle und umfasst Gebäude mit einer Fläche von 25 000 m². Der Standort wurde vom Staat für einen Betrag von 22 Millionen Franken erworben. Ein Gebäudeteil wird heute von der Firma Pharmafocus gemietet. Der Standort ist hauptsächlich der Biopharmazie und den Umwelttechnologien gewidmet.



Das *Marly Innovation Center* in Marly befindet sich auf einer 370 000 m² grossen Parzelle und ist mit Verwaltungs- und Laborflächen ausgerüstet. Der Standort ist in privater Hand. Er ist hauptsächlich der Feinchemie und dem 3D-Druck gewidmet.



Der Standort *Le Vivier* in Villaz-Saint-Pierre besteht aus drei Gebäuden mit einer Fläche von 20 000 m². Der Standort ist in privater Hand. Er ist hauptsächlich der Automatik und Robotik gewidmet.

Die fünf Innovationsstandorte stellen eine bedeutende Chance dar, um eine wertschöpfungsintensive Unternehmenssubstanz zu empfangen.

2.4.3. Entwicklung

Heute setzt der Kanton Freiburg die nötigen Mittel ein, damit seine Innovationsstandorte ihrem Auftrag gerecht werden, die Wirtschaftsentwicklung zu unterstützen. In den nächsten fünf Jahren wird der Kanton mit drei Grossbaustellen diese Infrastrukturen verbessern.

Als erstes wird auf dem Innovationsquartier blueFACTORY in Freiburg das Gebäude des SLL errichtet, ein Bau mit einer Bruttogeschossfläche von 5000 m², dessen Finanzierung durch ein Darlehen von 25 Millionen Franken ermöglicht wird, das der Grosse Rat am 19. Juni 2018 bewilligt hat. Der Bau wird landesweit das erste Gebäude sein, das die Energieziele 2050 des Bundes einhalten wird. Es wird der anwendungsorientierten Forschung im Bereich des Bauens der Zukunft dienen. Das Gebäude wird voraussichtlich im Frühjahr 2023 betriebsbereit sein und sollte Platz für 130 Mitarbeitende bieten.

Die BFFSA, die den Auftrag hat, das Gelände zu bebauen, hat ausserdem die ersten Schritte für den Bau des Gebäudes B eingeleitet. Der Entwicklung des Innovationsquartiers steht inzwischen dank dem Inkrafttreten des kantonalen Nutzungsplans nichts mehr im Wege. Dieses Gebäude wird eine Bruttogeschossfläche von 8000 bis 10 000 m² aufweisen und soll Platz für Unternehmen bieten. Die Finanzierung dieser beiden Gebäude wird voraussichtlich eine Kapitalaufstockung der Aktiengesellschaft um über 60 Millionen Franken erfordern, wie der Staatsrat in Antwort auf die Anfragen 2017-CE-122 «Entwicklungsstand und Finanzierung des Projekts blueFACTORY»¹ und 2018-CE-114 «Umsetzung des

¹ Am 30. Mai 2017 eingereichte Anfrage der Grossräte Christian Ducotterd und Marc-Antoine Gamba

Businessplans von blueFACTORY»¹ dargelegt hat. Wenn alles nach Plan läuft, wird das Gebäude 2022 betriebsbereit sein.

Ab 2021 wird der Standort von AgriCo in Saint-Aubin bedeutende Investitionen erfordern. Nach ersten Schätzungen werden für die Sanierung des Verwaltungs- und Empfangsgebäudes 5 Millionen Franken und für die dringenden Sanierungen für die Ansiedlung der Firma *Swiss Quality Testing Services* (SQTS) und eines Forschungsinstituts 25 Millionen Franken benötigt. Der Abbruch der ehemaligen Fabrik-, Werk- und Bürogebäude sowie der Wiederaufbau neuer Räumlichkeiten könnte weitere Investitionen erfordern, die auf 90 bis 100 Millionen Franken geschätzt werden.

An dieser Stelle ist der strategische Standort Pré-aux-Moines in Marly und die bedeutenden Investitionen zu erwähnen, die im Hinblick auf seine Entwicklung zugestanden wurden, und zwar namentlich der Fortschritt des Projekts einer neuen Strassenverbindung zwischen Marly und Matran.

Die Koordination des Umbaus und die Verwaltung der Gelände von Saint-Aubin und Romont wird von der KAAB gewährleistet werden.

Die Aufgabe der WIF wird es sein, diese Standorte zu fördern, indem sie sie als Aushängeschilder für die Kommunikation und als Träger der Wirtschaftsentwicklung nutzt.

Auch wenn sie nicht vorrangig als Einnahmequelle für den Staat konzipiert sind, müssen sie doch soweit möglich langfristig auf Rentabilität ausgelegt sein.

3. Markt

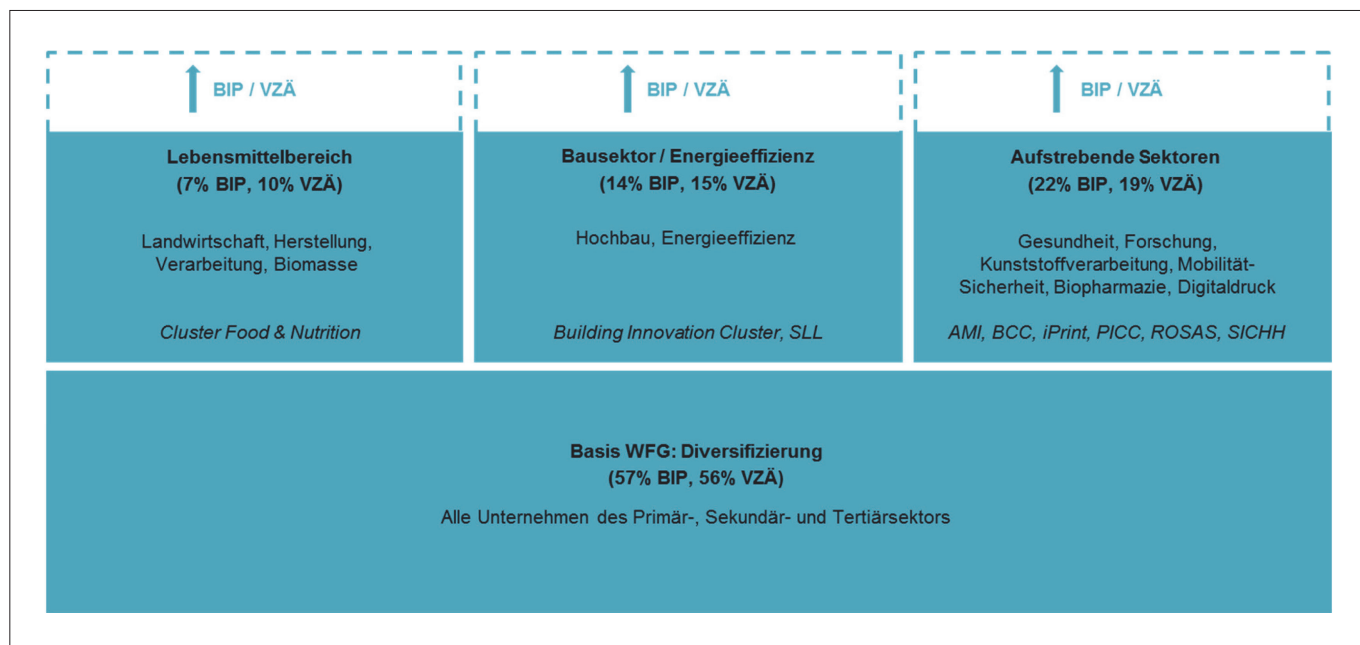
3.1. Aktuelle Situation

Die aktuell festgelegten strategischen Tätigkeitsgebiete des Kantons basieren auf einer historisch gewachsenen Zusammensetzung des Wirtschaftsgefüges. Diese Branchen wurden im Laufe der Zeit verstärkt, da sich verschiedene Gelegenheiten dazu boten, aber auch da gezielte Investitionen darauf ausgerichtet waren, die Entwicklung der Kompetenzzentren und Forschungsinstitute zu gewährleisten.

In Übereinstimmung mit dieser Strategie, die von der ehemaligen Leitung der WIF getragen wurde, hat das Regierungsprogramm 2017–2021 den Akzent auf die Förderung des Wettbewerbs und der Innovation in den Clustern *Building Innovation* und *Food & Nutrition* mit besonderem Gewicht auf den Lebensmittelbereich² gelegt.

Bis heute ist die WIF dieser strategischen Ausrichtung gefolgt und hat ihre Tätigkeit und ihre Entwicklung nach dem folgenden Schema ausgerichtet.

Abbildung 16: Aktuelle Wirtschaftsförderungsstrategie



¹ Am 15. Mai 2018 eingereichte Anfrage von Grossrat Laurent Thévoz.

² Quelle: Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2017–2021 (Seiten 18–20).

3.1.1. Landwirtschaft und Lebensmittelsektor

Dem Lebensmittelsektor wird ein vorrangiger Platz in der strategischen Entwicklung des Kantons Freiburg eingeräumt. Die ländlichen Wurzeln des Kantons, die Bedeutung von Landwirtschaft und Viehzucht sowie die Präsenz grosser Industriebetriebe verleihen diesem zentralen Bereich, der Tradition und Moderne miteinander verbindet, ein sehr grosses Gewicht.

Trotz den Anstrengungen des Kantons, den Lebensmittelsektor anzukurbeln, damit er noch mehr aufblüht, ist es ziemlich unwahrscheinlich, dass sich dieser Bereich alleine zu einem wichtigen Motor der Freiburger Wirtschaft entwickeln könnte. Doch im Einklang mit dem geltenden Regierungsprogramm, das aus dem Kanton einen Leader im Nahrungsmittelsektor machen will, werden zurzeit zahlreiche Massnahmen ausgearbeitet, um die Arbeitsplätze in diesem Bereich zu erhalten und auszubauen, der insbesondere dank Innovation an Dynamik gewinnen soll.

3.1.2. Gebäude und Energieeffizienz

Seit 2015 leistet der Bausektor einen immer grösseren Beitrag an das BIP des Kantons. Zahlreiche Freiburger Unternehmen sind in der Tat auch ausserhalb der Kantonsgrenzen aktiv, insbesondere in der Genferseeregion.

So ist es logisch, dass diese leistungsstarke Branche zu Forschungsaktivitäten im Kanton führt, die namentlich durch das Projekt *Smart living lab* (SLL) getragen werden, dem Forschungszentrum im Bereich des Wohnens der Zukunft. Dieses Projekt wird dem Kanton zu nationalem und internationalem Ruhm verhelfen, indem es Spitzenkompetenzen entwickelt und diese schrittweise in die Bauwirtschaft einfliessen lässt.

Der Staatsrat hat am 11. März 2017 eine Vereinbarung mit der EPFL unterzeichnet. Darin sind fünf Lehrstühle am SLL vorgesehen, von denen drei der Staat Freiburg und zwei die EPFL finanzieren.

3.2. Bewertung des Portfolios

Die Wertschöpfung der einzelnen Branchen wurde berechnet, indem die Anzahl VZÄ mit der Bruttowertschöpfung pro VZÄ gemäss den nationalen Berechnungen multipliziert wurde. Die Branchen wurden danach aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu den strategischen Sektoren des Kantons Freiburg aggregiert.

Dieser Ansatz ermöglicht es, die Produktivität der einzelnen Branchen unter Berücksichtigung der VZÄ im Kanton zu untersuchen. Diese Schätzungen bilden also nicht exakt die Freiburger Situation ab, werden aber nicht durch polarisierende Werte beeinflusst wie etwa die Güter, die den Kanton Freiburg nur passieren aber in einem anderen Kanton hergestellt werden.

3.2.1. Strategische Sektoren

Der Lebensmittelsektor umfasst die Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie. Auch wenn die Gastronomie und der Detailhandel durch den Lebensmittelsektor beeinflusst werden, bleiben sie im Folgenden unbeachtet, denn die aggregierten Zahlen können nicht speziell diesem Sektor zugeschrieben werden.

Tabelle 2: Daten für die Branchen im Lebensmittelsektor

	VZÄ	% VZÄ	BWS _{CH}	VZÄ × BWS _{CH} in Millionen Fr./ in % des Totals	
Land- und Forstwirtschaft	6 337	5,46%	42 756	270.94	1,85%
Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln, Getränken und Tabakerzeugnissen	5 544	4,77%	148 483	823.19	5,63%
Total	11 881	10,23%		1 094.13	7,48%

p=provisorisch.

Quelle: BFS, gestützt auf volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und STATENT, 2017p.

Der Bereich Gebäude/Energieeffizienz umfasst die Branchen Holz, Energie, Hoch- und Tiefbau, vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe sowie die Architektur- und Ingenieur-tätigkeit.

Tabelle 3: Daten für die Branchen im Bereich Gebäude/Energieeffizienz

	VZÄ	% VZÄ	BWS _{CH}	VZÄ × BWS _{CH} in Millionen Fr./ in % des Totals	
Architektur- und Ingenieur-tätigkeit	2 835	2,44%	151 820	430.41	2,94%
Holzwaren, Papier, Pappe, Druckerzeugnisse	2 347	2,02%	109 190	256.27	1,75%
Hoch- und Tiefbau	4 128	3,55%	110 182	454.83	3,11%
Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe	8 680	7,48%	110 182	956.38	6,54%
Total	17 990	15,49%		2 097.89	14,35%

p=provisorisch.

Quelle: BFS, gestützt auf volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und STATENT, 2017p.

Die aufstrebenden Sektoren umfassen die Branchen, in die der Staat in den letzten Jahren viel investiert hat und zwar indem er insbesondere die Kompetenzzentren unterstützt hat, die auf die Nachfrage von Unternehmen im Kanton eingehen oder als Aushängeschild für die Wirtschaftsförderung im Ausland dienen.

Tabelle 4: Daten für die Branchen in den aufstrebenden Bereichen

Strategischer Schwerpunkt	Bezeichnung nach NOGA BFS-50	VZÄ	% VZÄ	BWS _{CH}	VZÄ × BWS _{CH} in Millionen Fr./ in % des Totals	
Biopharmazie	Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	995	0,86%	789 023	785.08	5,37%
Forschung	Forschung und Entwicklung	361	0,31%	437 545	157.95	1,08%
Forschung	Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten	1 069	0,92%	86 612	92.59	0,63%
Gesundheit	Gesundheitswesen	7 118	6,13%	124 990	889.68	6,08%
Gesundheit	Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)	5 070	4,37%	66 697	338.15	2,31%
Kunststoffverarbeitung	Gummi- und Kunststoffwaren sowie Glas und Glaswaren, Keramik, Steine und Erden	1 296	1,12%	131 381	170.27	1,16%
Mobilität/Sicherheit	Fahrzeugbau	65	0,06%	162 120	10.54	0,07%
Mobilität/Sicherheit	Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr	862	0,74%	151 318	130.44	0,89%
Mobilität/Sicherheit	Schifffahrt und Luftfahrt	40	0,03%	149 974	6.00	0,04%
Mobilität/Sicherheit	Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen	2 563	2,21%	149 974	384.38	2,63%
Mobilität/Sicherheit	Handel, Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen	2 767	2,38%	99 003	273.94	1,87%
Total		22 206	19,12%		3239.02	22,15%

p=provisorisch.

Quelle: BFS, gestützt auf volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und STATENT, 2017p.

3.2.2. Andere Bereiche

Es zeigt sich, dass ein bedeutender Teil der Wirtschaft (55% der Wertschöpfung und der Arbeitsplätze) von den aktuellen strategischen Bereichen nur gestreift wird.

In diesen Branchen befinden sich Flaggschiffe der Freiburger Wirtschaft wie etwa die Maschinenindustrie, die Luftfahrt, die Biotechnologie und der Kunststoffspritzguss. Auch der Gross- und Detailhandel weisen grosse Volumen auf, können aber nicht einem oder mehreren strategischen Bereichen gemäss heutiger Definition zugeordnet werden.

Tabelle 5: Angaben zu den Branchen ausserhalb der strategischen Achsen

	VZÄ	% VZÄ	BWS _{CH}	VZÄ × BWS _{CH} in Millionen Fr./ in % des Totals	
Sozialwesen (ohne Heime)	2 010	1,73%	66 697	134.06	0,92%
Mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten	921	0,79%	211 351	194.65	1,33%
Post-, Kurier- und Expressdienste	895	0,77%	94 333	84.43	0,58%
Erbringung von Finanzdienstleistungen	1 502	1,29%	211 351	317.45	2,17%
Grundstücks- und Wohnungswesen	911	0,78%	162 200	147.76	1,01%
Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung	1 232	1,06%	151 820	187.04	1,28%
Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften	2 507	2,16%	84 125	210.90	1,01%
Öffentliche Verwaltung	5 460	4,70%	84 125	459.32	3,14%
Kunst, Unterhaltung und Erholung	1 258	1,08%	80 995	101.89	0,70%
Versicherungen	603	0,52%	389 601	234.93	1,61%

	VZÄ	% VZÄ	BWS _{CH}	VZÄ × BWS _{CH} in Millionen Fr./ in % des Totals	
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	3 148	2,71 %	82 352	259.24	1,77 %
Sonstige Herstellung von Waren, Reparatur und Installation	1 020	0,88 %	159 691	162.88	1,11 %
Kokerei, Mineralölverarbeitung und Herstellung von chemischen Erzeugnissen	485	0,42 %	255 338	123.84	0,85 %
Detailhandel	7 160	6,17 %	95 267	682.11	4,66 %
Grosshandel	5 095	4,39 %	296 944	1 512.93	10,35 %
Verlagswesen, audiovisuelle Medien und Rundfunk	495	0,43 %	123 997	61.38	0,42 %
Unterricht	8 068	6,95 %	63 601	513.13	3,51 %
Maschinenbau	2 346	2,02 %	161 047	377.82	2,58 %
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	201	0,17 %	164 663	33.10	0,23 %
Herstellung von Metallerzeugnissen	2 878	2,48 %	117 460	338.05	2,31 %
Beherbergung	994	0,86 %	62 663	62.29	0,43 %
Herstellung von Textilien, Bekleidung,	222	0,19 %	94 542	20.99	0,14 %
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	139	0,12 %	205 167	28.52	0,20 %
Informationstechnologische und Informationsdienstleistungen	1 214	1,05 %	172 313	209.19	1,43 %
Wasserversorgung, Abfallentsorgung	610	0,53 %	132 769	80.99	0,55 %
Energieversorgung	579	0,50 %	306 627	177.54	1,21 %
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen, optischen Erzeugnissen und Uhren	2 976	2,56 %	190 670	567.43	3,88 %
Gastronomie	3 507	3,02 %	61 745	216.54	1,48 %
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	3 383	2,91 %	84 125	284.59	1,95 %
Verwaltung und Führung von Unternehmen, Unternehmensberatung	1 792	1,54 %	151 820	272.06	1,86 %
Telekommunikation	431	0,37 %	314 368	135.49	0,93 %
Total	64 042	55,15 %		8 192.56	56,02 %

p=provisorisch.

Quelle: BFS, gestützt auf volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und STATENT, 2017p.

3.3. Wettbewerb

3.3.1. Wettbewerbsvorteil

Die Wirtschaftsförderung des Kantons befindet sich in einem nationalen und internationalen Umfeld, in dem ein starker Wettbewerb herrscht. Die Ansiedlung von Unternehmen hängt von einer Kombination verschiedener Faktoren ab, wie etwa dem Zugang zu Märkten, der Präsenz von Kompetenzzentren und der Verfügbarkeit von Arbeitskräften. In vielen Fällen sind die Steuerbedingungen entscheidend, ob ein Kanton überhaupt für eine Niederlassung in Erwägung gezogen wird.

Im Bereich der Innovation steht der Kanton Freiburg nicht nur mit den Nachbarkantonen und den Regionen Genf, Basel oder Zürich im Wettbewerb, sondern auch mit den Niederlanden (Verwaltung und Führung von Unternehmen, Lebensmittelbereich), den Vereinigten Staaten (Hightech), Singapur und Irland (Rahmenbedingungen) und mit der Region von Boston (Biotechnologie).

In Bezug auf die Kosten stehen einzelne Projekte oder lokale Unternehmen in direktem Wettbewerb mit Ländern wie Portugal oder Ungarn, die vorteilhafte Grundkosten für ihren Produktionsapparat aufweisen.

Werden die aktuellen strategischen Sektoren in absoluten Zahlen betrachtet, so liegen die Freiburger Volumen weit unter jenen der Nachbarkantone. Die relativen Zahlen zeigen jedoch einen weniger grossen Unterschied und bestätigen die Spezialisierung Freiburgs auf den Lebensmittelbereich und den Hochbau.

Abbildung 17: VZÄ in den strategischen Sektoren

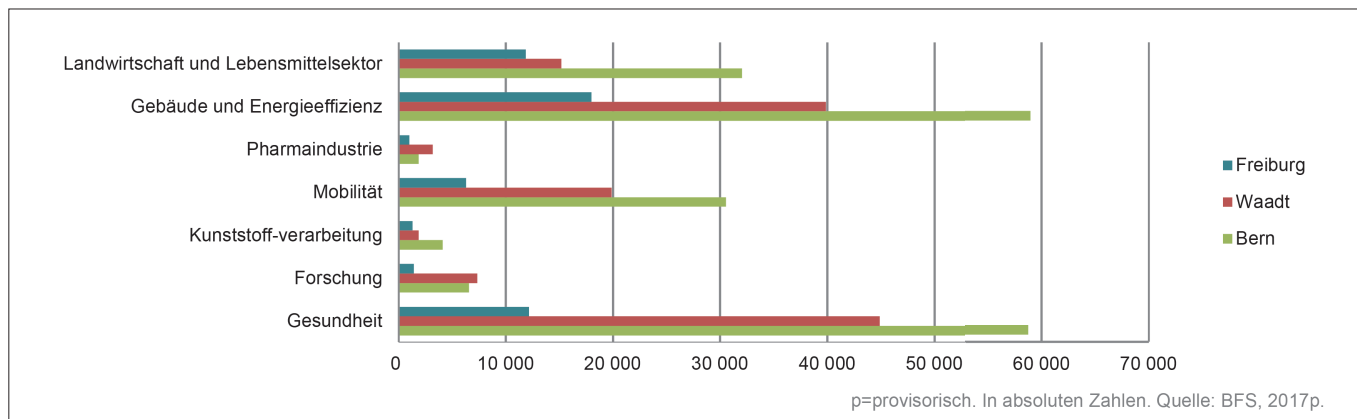


Abbildung 18: VZÄ in den strategischen Sektoren in% des Totals

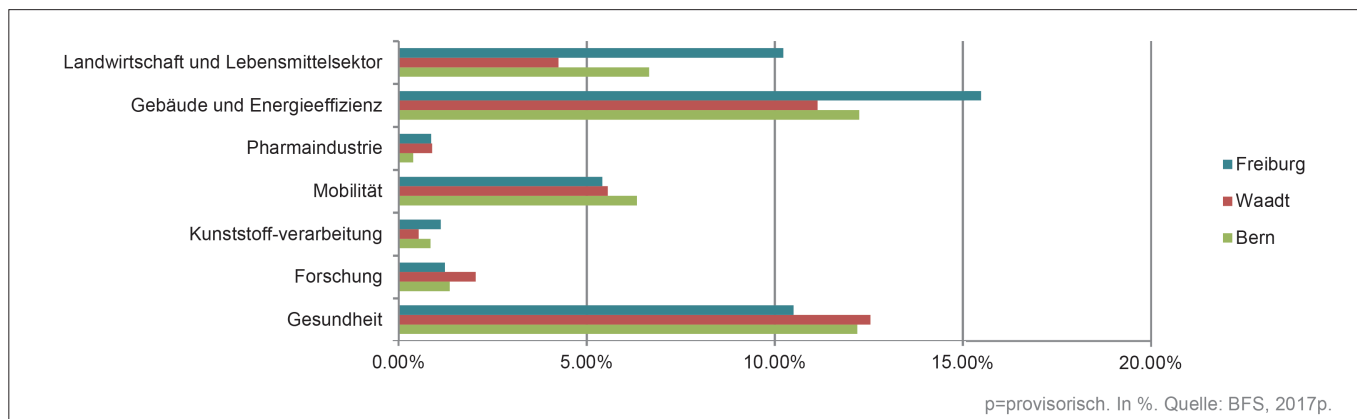


Abbildung 19: VZÄ $\times$ BWS_{CH} in den strategischen Sektoren

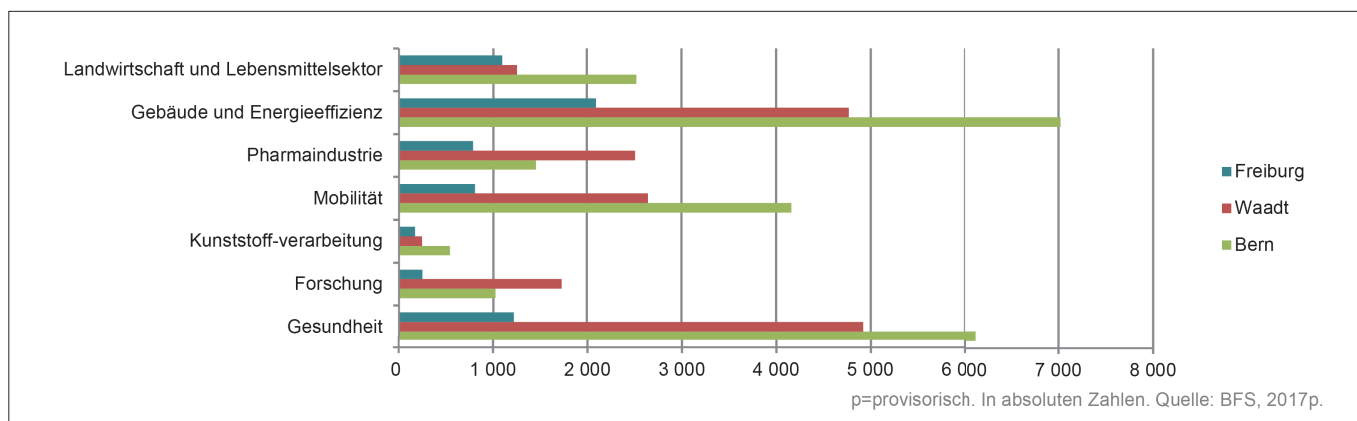
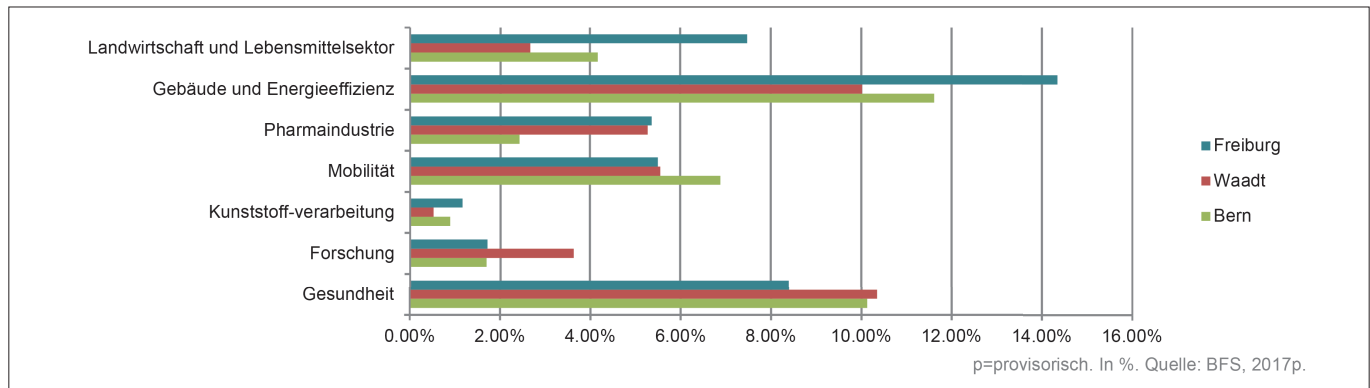


Abbildung 20: $VZ\ddot{A} \times BWS_{CH}$ in den strategischen Sektoren in % des Totals



Der Lebensmittelbereich und der Hochbau sind also Sektoren, die im Kanton Freiburg im Vergleich zu den Nachbarkantonen von grösserer Bedeutung sind. Diese Situation widerspiegelt vor allem die seit je her bestehende Dominanz dieser beiden Sektoren in der Freiburger Wirtschaft. Dass sie statistisch hervorspringen, liegt vor allem daran, dass die anderen Sektoren im Vergleich zu den Kantonen Waadt und Bern weniger stark vertreten sind. Die Gewinnmargen im Lebensmittel- und im Bausektor stehen unter hohem Druck und können bei verändertem Kundenverhalten starken Schwankungen ausgesetzt sein. Beide Sektoren haben schon immer eine relativ bescheidene Wertschöpfung aufgewiesen. Eine höhere Wertschöpfung ist in innovativen Bereichen und im machhaltigen Bauen in Verbindung mit den nationalen und kantonalen Klimazielen möglich und bietet den betroffenen Freiburger Unternehmen ein hohes Entwicklungspotenzial.

In den aufstrebenden Bereichen und insbesondere in der Kunststofftechnik bestehen zwar relative Vorteile, doch die Freiburger Volumen bleiben tief im Vergleich zu jenen der Nachbarkantone.

Was das geistige Eigentum betrifft, hat das CRC-UNIFR folgende Beobachtungen gemacht:

Im Bereich der Innovation (Anzahl angemeldeter Patente beim europäischen Patentamt (EPO) durch Antragsteller im Kanton) nimmt der Kanton Freiburg im Jahr 2014 den 8. Platz aller Schweizer Kantone und den 2. Platz unter den Westschweizer Kantonen (inklusive Bern) ein.

In den folgenden Kategorien von Patentanträgen, die von den Antragstellern beim EPO eingereicht wurden, liegt der Kanton Freiburg über dem Landesdurchschnitt: industrielle Verarbeitungstechnologien, Transport- oder Fördertechnik und allgemeine Technologie.

Diese Analyse zeigt die Stärken des Kantons bei der Unterstützung und beim Empfang von Unternehmen. In Bezug auf eine spezifische Branche verfügt der Kanton jedoch bis heute über keinen echten strategischen Vorteil.

3.3.2. Besteuerung

Mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Umsetzung der Steuerreform am 1. Januar 2020 ist der ordentliche Unternehmenssteuersatz im Kanton Freiburg von 19,6% auf 13,72% gesunken. Mit diesem neuen Steuersatz liegt Freiburg auf Rang 15 aller Schweizer Kantone und damit im durchschnittlichen Bereich. Die steuerliche Benachteiligung Freiburgs konnte behoben werden und der Kanton ist heute genauso gut, wenn nicht besser positioniert als seine Nachbarkantone.

Eine Analyse des Prüfungs- und Beratungsunternehmens PwC¹ zeigt, dass der Steuerfuss, den der Kanton Freiburg einem strategischen Unternehmen bieten könnte, wenn er alle seine Möglichkeiten ausnutzen würde, 12,8% betragen würde. PwC meint deshalb, dass Freiburg zu den Kantonen gehört, die am wenigsten Handlungsspielraum haben, und vor dem Wallis (Mindestsatz 13,5%) und Genf (Mindestsatz 13,4%) zu liegen kommt. Nach den gleichen Kriterien könnten die Kantone Bern und Waadt etwas bessere Steuerbedingungen bieten mit einem Mindestsatz von 12,5%, respektive 10,7%.

Folglich kann zwar festgestellt werden, dass die Begrenzung der Steuerabzüge für Forschungs- und Entwicklungskosten nicht zur Steuerattraktivität des Kantons beiträgt, diese Entscheidungen aber im Anschluss an eine ausgiebige demokratische Debatte bewusst getroffen wurden, um die Auswirkungen der Steuerreform in Grenzen zu halten.

4. Entwicklungspotenzial

4.1. Aufrechterhaltung der Diversität

Die im Kanton angesiedelten Unternehmen bieten Entwicklungsmöglichkeiten mit grösseren Erfolgschancen als neugegründete oder für eine Ansiedlung interessierte Unternehmen. 2019 ermöglichten es die direkten Finanzhilfen gemäss WFG, 35 Projekte bei einer Gesamtinvestition von 2 Millionen Franken zu begleiten.²

¹ Vgl. <https://www.pwc.ch/fr/services/conseil-fiscal/impots-sur-les-societes-structures-fiscales/reforme-de-l-imposition-des-entreprises-iii.html>, am 2. Dezember 2019 gesichtet.

² Quelle: Tätigkeitsbericht 2019, VWD

Es darf nicht vergessen gehen, dass die Anstrengungen, um neue Unternehmen anzulocken, sehr schnell durch den Wegzug oder den Abbau eines bestehenden Unternehmens zunichtegemacht werden können. Deshalb ist es unerlässlich, dass sich die WIF mit den verfügbaren Mitteln um den Erhalt der bestehenden Unternehmen bemüht.

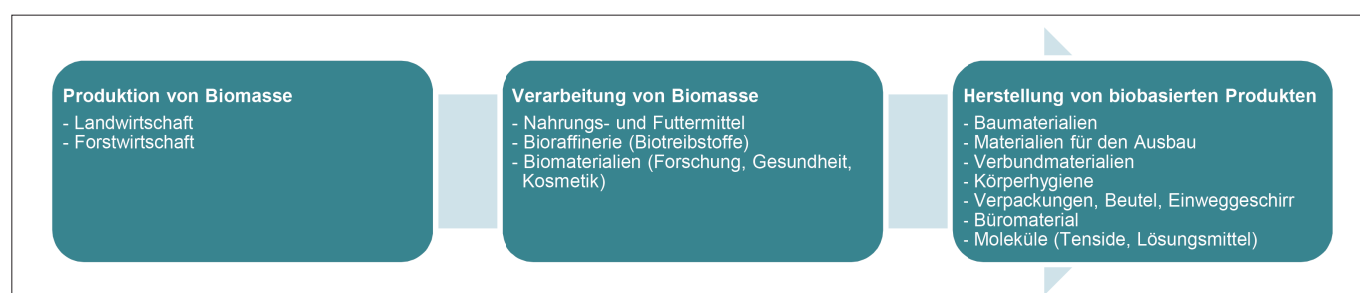
Darüber hinaus muss eine strategische Früherkennung der wirtschaftlichen Neuigkeiten gewährleistet werden, damit sich der Kanton bei Umsiedlungs- oder Erweiterungsprojekten von Schweizer Unternehmen profilieren kann.

4.2. Spezialisierung auf die Biowirtschaft

4.2.1. Begriff

Die Biowirtschaft¹ ist ein Begriff, der in jüngeren Studien und Konzepten häufig mehr oder weniger detailliert besprochen wird. Sie gilt als strategische Handlungsachse der NRP für den Zeitraum 2020–2023 und beinhaltet wertschöpfungsintensive Bestandteile wie die Phytochemie oder die biobasierten Produkte.

Abbildung 21: Die drei Dimensionen der Biowirtschaft



4.2.2. Wirtschafts-Ökosystem

Im Kanton Freiburg sind über 16 000 Arbeitsplätze direkt in der Biowirtschaft angesiedelt, wie die untenstehende Tabelle darstellt.

Tabelle 6: Industriebranchen, die von der Biowirtschaft direkt betroffen sind

	Arbeitsplätze (VZÄ)
Tätigkeitsbereiche, die Biomasse produzieren	6 326
Tätigkeitsbereiche, die Biomasse verarbeiten	8 102
Tätigkeitsbereiche, die biobasierte Produkte herstellen	2 365
Total	16 793

Quelle: BFS, 2017.

In seiner Studie «Avantage Fribourg» hat das CRC-UNIFR die Vorteile aufgezeigt, die eine Berücksichtigung der Biowirtschaft als strategische Ausrichtung des Kantons bringen würde:

Die Biowirtschaft umfasst zahlreiche Industriebranchen und Technologien, die über die Biotechnologien hinausgehen. Die Biotechnologien stehen im Zusammenhang mit den Informations- und Kommunikationstechnologien sowie den Nanotechnologien. In all diesen Bereichen verfügt der Kanton Freiburg über anerkannte Kompetenzen insbesondere innerhalb seiner Cluster.

Die sektoren- und industrieübergreifende, interdisziplinäre Eigenschaft der Biowirtschaft bietet zahlreiche Innovations-, Geschäfts- und Entwicklungsmöglichkeiten für wertschöpfungsintensive industrielle Tätigkeiten im Kanton Freiburg.

Die untenstehende Abbildung zeigt die wichtigsten Tätigkeiten des Kantons, die Potenzial für die Entwicklung der Biowirtschaft haben. Diese Sektoren decken ungefähr einen Drittel der Arbeitsplätze und der Wertschöpfung im Kanton ab. Zahlreiche Dienstleistungsbetriebe, die in dieser Tabelle nicht aufgeführt sind, können ebenfalls von der Ausdehnung der Biowirtschaft im Kanton profitieren.

¹ Die Biowirtschaft umfasst alle Aktivitäten im Bereich der Produktion und Verarbeitung von Biomasse aus der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei zur Herstellung von Lebensmitteln, Futterstoffen, biobasierten Materialien und Energie.

² Das amerikanische Landwirtschaftsdepartement (USDA) hat in seinem Bericht an den Kongress «An Economic Impact Analysis of the U.S. biobased products industry» verlauten lassen, dass sein 2015 lanciertes Programm BioPreferred 97 Produktkategorien ausgemacht hat, die 14 000 Produkten auf dem Markt entsprechen.

Tabelle 7: Wichtigste Wirtschaftstätigkeiten im Kanton, die Potenzial für die Entwicklung der Biowirtschaft haben

	VZÄ	% VZÄ	Bruttowertschöpfung in Millionen Fr./ in % des Totals	
Lebensmittel und Landwirtschaft	13 609	11,9	1 312	7,07
Maschinenbau	6 862	6	1 666	8,98
Metallbau	2 859	2,5	378	2,04
Herstellung von chemischen und pharmazeutischen Erzeugnissen	2 516	2,2	768	4,14
Baugewerbe	15 210	13,3	1 391	7,5
Total	41 056	35,9	5 515	29,73

Quelle: CRC-UNIFR basierend auf BFS, 2017.

4.2.3. Nischen für die Entwicklung

Der Kanton Freiburg möchte strategisch wichtige Nischen der Biowirtschaft unterstützen: Ernährung, biobasierte Produkte und industrielle Biotechnologien, wie weiter unten dargelegt.

Biobasierte Produkte erfordern einen geeigneten Boden und ein geeignetes Klima für die Produktion spezifischer Biomasse (Raps, Mais, Weizen, Zuckerrüben, Flachs, Hanf) sowie die Beteiligung von Landwirten, Agroindustriebetrieben, chemischen Industrien, Verarbeitungsindustrien und Verteiler.² Alle diese Bedingungen sind auf dem Kantonsgebiet erfüllt.

Die Biotechnologien ermöglichen es ihrerseits, die drei Bereiche der Biomasseproduktion, der Biomasseverarbeitung und der Herstellung von biobasierten Produkten miteinander zu verbinden. Sie erfordern Kompetenzen in sehr unterschiedlichen Gebieten, wie Mikrobiologie, Biochemie, Biophysik, Genetik, Molekularbiologie und Informatik.

Die drei wichtigsten Anwendungsgebiete der Biotechnologien sind:

- > die Landwirtschaft (z. B. Pflanzenzucht, Genomik)
- > die industriellen Verfahren (z. B. Biokatalyse, Fermentation)
- > das Gesundheitswesen (z. B. Biochemie, Zelltherapie)

Die Branche der Biotechnologien ist in der Schweiz am Wachsen – insbesondere im Gesundheitsbereich – und entwickelt sich zur zweitgrössten Exportquelle nach der Pharmaindustrie. Die Unternehmen, die sich teils in der Genferseeregion entwickelt haben, gehören zu einer Branche mit hoher Wertschöpfung, die Kapital anzieht.¹

¹ Gemäss dem *Swiss Biotech Report 2018* entfallen 39% der Investitionen und 55% der privaten Mittel auf die Westschweiz.

Zwischen den Schweizer Regionen herrscht ein starker Wettbewerb, um diese Unternehmen anzuziehen. Es gibt mehrere Orte mit einer hohen Dichte an Betrieben, die in dieser Branche tätig sind, namentlich der Campus Biopôle SA in Lausanne (2004 gegründet, 75 Unternehmen, 25 Forschungsgruppen), der Campus Biotech in Genf (2013 gegründet durch die EPFL, die UNIGE, die Familie Bertarelli und Hansjörg Wyss), der Y-Parc in Yverdon sowie andere Life-Science-Cluster im Ausland, insbesondere in Grossbritannien (Oxford-Cambridge-London), den Vereinigten Staaten (Boston, San Francisco und San Diego), China (Wuxi), Japan, Südkorea und Indien (Bangalore).

Der Kanton Freiburg könnte sich also auf die industrielle Biotechnologie konzentrieren, die weniger umworben wird, da sie von Grund auf höhere Investitionen erfordert.

4.3. Spezialisierung auf die Industrie 4.0

4.3.1. Begriff

Als Industrie 4.0 wird die neue industrielle Wende bezeichnet, die durch die Digitalisierung des Handels und der Produkte herbeigeführt wird. Es ist die neuste unter den industriellen Revolutionen nach der Mechanisierung, der Elektrifizierung und der Automatisierung.

Die Vernetzung physischer Produkte und ihre Fähigkeit, Informationen zu verarbeiten, führen zu einer tiefgreifenden Umwälzung der Funktionsweise von Unternehmen. Dadurch entstehen intelligente Fabriken – sogenannten *Smart Factories* – die sich durch eine stetige und direkte Kommunikation zwischen den verschiedenen Geräten und Arbeitsplätzen einer Produktionskette auszeichnen.

Die Industrie 4.0 bietet allen Unternehmen in einem Gebiet mit hohen Grundkosten die Möglichkeit einer besseren Wartung und Optimierung ihres Produktionsapparats. Dank der hohen Kompetenz im Bereich Forschung, der gut qualifizierten Arbeitskräfte und der leistungsfähigen Infrastruktur ist die Schweiz auf internationaler Ebene ganz vorne mit dabei, wenn es um den Umgang mit den laufenden Veränderungen geht.²

Die Industrie 4.0 wird von Spitzentechnologien getragen wie etwa von der künstlichen Intelligenz und der Robotik. Sie beinhaltet aber noch weitere Bereiche, wie etwa die vermehrte Digitalisierung des verarbeitenden Gewerbes dank Vernetzung, das Internet der Dinge, das Sammeln und Analysieren von grossen Datenmengen, die neuen Formen der Interaktion zwischen Mensch und Maschine oder die verbesserte Nutzung von digitalen Anweisungen dank Robotik und 3D-Druck.³

² Site web <https://www.kmu.admin.ch/kmu/fr/home/actuel/interviews/2016/virage-industrie-4-0-concerne-toutes-les-entreprises.html> gesichtet am 16. Januar 2020.

³ «Transformation structurelle, industrie 4.0 [...]», Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, 2019.

4.3.2. Wirtschafts-Ökosystem

Der OECD¹ zufolge ist das Aufkommen der Industrie 4.0 auf die Konvergenz bereits bestehender Technologien zurückzuführen, wie etwa die digitalen Technologien (3D-Druck, Internet der Dinge, Robotik), die neuen Materialien (biobasierte Produkte, Nanomaterialien) und die neuen Prozesse (autonome Produktion, künstliche Intelligenz).

Im Kanton Freiburg sind heute zahlreiche Technologielieferanten tätig, die die Verbreitung der Industrie 4.0 begünstigen können. Die Maschinen- und die Elektronikindustrie sind hier dank soliden Unternehmen gut entwickelt. Vielversprechende Start-ups haben den Standort Freiburg gewählt, um ihre Tätigkeit im Bereich 3D-Druck und biobasierte Verbundmaterialien zu entwickeln. Spezifische Kompetenzen sind in den darauf spezialisierten Kompetenzzentren sofort abrufbar.

Die Technologieanbieter der Industrie 4.0 können hinsichtlich Arbeitsplätze und Wertschöpfung wie folgt eingeschätzt werden:

Tabelle 8: Industriebranchen, die von der Industrie 4.0 direkt betroffen sind

	VZÄ	% VZÄ	BWS _{CH}	VZÄ × BWS _{CH} in Millionen Fr./ in % des Totals	
Sonstige Herstellung von Waren, Reparatur und Installation	1 020	0,88	159 691	162,88	1,11%
Maschinenbau	2 346	2,02	161 047	377,82	2,58%
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	201	0,17	164 663	33,10	0,23%
Herstellung von Metallerzeugnissen	2 878	2,48	117 460	338,05	2,31%
Informationstechnologische und Informationsdienstleistungen	1 214	1,05	172 313	209,19	1,43%
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen, optischen Erzeugnissen und Uhren	2 976	2,56	190 670	567,43	3,88%
Total	10 635	8,39		1 688,47	11,55%

Quelle: BFS, 2017.

Es gibt aber nicht nur die oben beschriebenen Entwicklungsmöglichkeiten für Technologielieferanten, denn alle Industrieunternehmen können von der Industrie 4.0 profitieren, sofern sie ihre Produktionskette aus transversaler Perspek-

tive überdenken und bereit sind, die nötigen Mittel zu investieren, um sich die neuen Technologien zu Nutze zu machen.

Einer Studie des Büros EY² zufolge könnten dank technologischen Lösungen der Industrie 4.0 die Produktionskosten im Durchschnitt um 5,2% gesenkt werden. Aus der Studie geht weiter hervor, dass die Schweizer Unternehmen im Jahr 2017 4,9% ihres Jahresumsatzes in diesen Bereich investiert haben und für 2018 eine Steigerung ihrer Investitionen auf über 5% vorsehen. Interessant ist auch, dass die Investitionen mehrheitlich in Personal (40%) und in Softwaresysteme und -konzepte (37%) fließen.

Langfristig könnte die Industrie 4.0 im gesamten verarbeitenden Gewerbe des Kantons Einzug halten, was einem Mehrwert von 6264 Millionen Franken³ (31,65% des kantonalen BIP) und 34 511 VZÄ⁴ (29,72% der Beschäftigung im Kanton) entspricht.

5. Zusammenfassung

5.1. Kontext

Das BIP ist in den letzten zwanzig Jahren im Kanton Freiburg ständig gewachsen. Da die Bevölkerung in ähnlichen Proportionen zunimmt, bleibt das BIP pro Kopf unverändert. In Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit (BIP pro VZÄ) liegt der Kanton weiterhin unter dem Landesdurchschnitt.

Das BIP von 19 Milliarden Franken wird zu 69% im Tertiärsektor, zu 30% im Sekundärsektor und zu 1% im Primärsektor generiert. Im Vergleich zu den anderen Westschweizer Kantonen ist der Industriesektor im Kanton Freiburg überdurchschnittlich stark vertreten, während der Tertiärsektor unterdurchschnittlich entwickelt ist. Die Hälfte der Wertschöpfung wird durch die öffentliche Verwaltung, das Gesundheitswesen, die Erziehung und den Unterricht, die wirtschaftlichen Dienstleistungen sowie den Gross- und Detailhandel generiert.

Knapp die Hälfte der 116 000 VZÄ des Kantons verteilt sich auf vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe, Erziehung und Unterricht, öffentliche Verwaltung, Gross- und Detailhandel, Gesundheitswesen, Landwirtschaft und Herstellung von Nahrungsmitteln. Die Pendlerproblematik wird durch den negativen Pendler-saldo von 24 000 VZÄ bestätigt.

Der Kanton exportiert etwa 50% seiner Produktion. Die Zielmärkte befinden sich zu 39% in der Eurozone, so dass die Exporte auf Schwankungen des Euro-Franken-Wechselkurses reagieren. Die Frankenstärke scheint allerdings für die betroffenen Unternehmen nicht mehr zu den vorrangigen

¹ «The next production revolution», OECD, 2017.

² «Studie über IoT und Industrie 4.0», EY, 2017.

³ Reale Werte für 2019; zu Preisen des Jahres 2010. Quelle: CREA.

⁴ Zahlen 2017 (provisorisch). Quelle: STATENT, BFS.

Sorgen zu gehören. Sie haben sich teils dank der Automatisierung an die neuen Bedingungen angepasst.

In Bezug auf die Steuern weist der Kanton einen wettbewerbsfähigen ordentlichen Steuersatz auf. Im Bestreben einen gerechten Kompromiss zu ermöglichen, hat er sich bewusst entschieden, nicht wie die Nachbarkantone den vom Bundesgesetz zugestandenen Handlungsspielraum auszureizen, was die Steuerabzüge für Forschungs- und Entwicklungskosten¹ und die Kapitalbesteuerung betrifft. Diese Positionierung des Kantons Freiburg geht mit einer ständigen Überwachung der Gesamtsituation einher.

5.2. Wirtschaftsförderung

Die Entwicklungen des letzten Jahrzehnts haben den Kanton veranlasst, Industriegelände zu kaufen, die infolge von Auslagerungen zurückgelassen wurden. Die Behörden und einzelne Private haben sich entschlossen, aus diesen Geländen einen Campus oder ein Quartier zu machen und sie innovativen Aktivitäten zu widmen. Visionär haben sie diese wirtschaftlichen Rückschläge in neue Chancen verwandelt und neue Grundlagen für die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung geschaffen. Danach konzentrierten sich die Anstrengungen auf die Ansiedlung verschiedener Start-ups und Kompetenzzentren.

Heute profitiert die Wirtschaftsförderung von diesen Innovations-Hotspots, die eine starke Appellwirkung ausüben und oft eine entscheidende Rolle für die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung spielen. Diese kann so die Präsenz von spezifischen Kompetenzen auf dem Kantonsgebiet nachweisen und auf diese Weise einen allfälligen Nachteil gegenüber anderen Standorten mit attraktiveren Rahmenbedingungen wettmachen. Deshalb ist es wichtig, die indirekten positiven Auswirkungen dieser Zentren auf die wirtschaftliche Attraktivität des Freiburger Kantonsgebiets zu berücksichtigen und die Erwartungen an ihre Selbstfinanzierungsfähigkeit in nächster Zukunft zu relativieren, obschon dies das langfristige Ziel bleibt.

In Übereinstimmung mit dem NRP-Umsetzungsprogramm 2020–2023 hat der Kanton Freiburg bereits begonnen, seine Wirtschaftsförderungstätigkeit schrittweise auf die folgenden Bereiche neu auszurichten:

- > die Unterstützung bestehender Unternehmen;
- > die Entwicklung der Bestandteile, die der Biowirtschaft Vorschub leisten, insbesondere im Lebensmittelbereich, in der Produktion und Verarbeitung von Biomasse und in den industriellen Biotechnologien;

¹ Der Kanton Freiburg begrenzt die Steuerabzüge für Forschungs- und Entwicklungskosten auf 20% des steuerbaren Gewinns. Nur die Kantone Genf und Glarus sind restriktiver mit einer Begrenzung auf 9 respektive 10%. Die Nachbarkantone Waadt und Bern gewähren Steuerabzüge von 70% auf dem steuerbaren Gewinn, was dem im Bundesgesetz vorgesehenen Höchstwert entspricht.

- > die Entwicklung der Anwendungen, die für den Übergang zur Industrie 4.0 benötigt werden, und ihr Einsatz durch zahlreiche Industrieunternehmen im Kanton.

Strategie

Die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung während den letzten beiden Legislaturperioden konzentrierte sich hauptsächlich auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen und der Instrumente, die mit der Revision des WFG überarbeitet wurden. Grosse Anstrengungen wurden auch für die Integration der Standorte von blueFACTORY und AgriCo in das wirtschaftliche Umfeld des Kantons gemacht. Die Aktionen der Wirtschaftsförderung zielten vorrangig auf geografische Zielmärkte ab, die in jener Zeit das grösste Wachstumspotenzial aufwiesen.

Der Staatsrat unterstützt die Neuausrichtung der WIF, die heute statt einem strukturellen einen vermehrt sektoriellen Ansatz verfolgt.

6. Strategische Entscheidungen

6.1. Grundsätze

Die WIF hat die Auswirkungen von zwei unterschiedlichen Wirtschaftsszenarien auf die Wertschöpfung und die Beschäftigung beurteilt. Das erste Szenario zielt auf Bestandssicherung und die Konzentration der Anstrengungen des Kantons auf die Bereiche Lebensmittel und Gebäude/Energieeffizienz. Das zweite Szenario sieht vor, nur die Tätigkeiten mit sehr hoher Wertschöpfung zu fördern.

Die Analyse der beiden Szenarien hat keinen grossen Unterschied hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen aufgedeckt. In der Tat wiegt die Hebelwirkung auf die Beschäftigung des ersten Szenarios die hohe Wertschöpfung pro VZÄ des zweiten Szenarios auf.

Die neue Wirtschaftsförderungsstrategie folgt den Grundsätzen des Regierungsprogramms des Staatsrats:

- > Die bestehenden Stärken des Wirtschaftsgefüges müssen genutzt und die Branchenvielfalt muss beibehalten werden.
- > Die Grundsätze einer offenen Wirtschaft müssen beachtet und Wettbewerbsverzerrungen möglichst vermieden werden. Allerdings muss der Wettbewerb, wie vom Bund und von den Kantonen gewollt, Qualitätsaspekte namentlich in Bezug auf die Nachhaltigkeit berücksichtigen.
- > Neue, mittelfristige Entwicklungschancen müssen gesucht werden und der Kanton muss sich einen Wettbewerbsvorteil erarbeiten.
- > Die in der vergangenen (2012–2016) und laufenden Legislaturperiode (2017–2021) gesetzten Ziele müssen

weiterverfolgt werden, um die Kohärenz der staatlichen Bemühungen zu gewährleisten.

6.2. Vielfalt beibehalten und Chancen nutzen

Die Stärke, die die Vielfalt der Unternehmen dem Kanton verleiht, hat sich auch in der aktuellen Krise bestätigt. Diese Vielfalt soll aufrechterhalten werden, indem einerseits die bestehenden Unternehmen im Rahmen der Massnahmen nach WFG unterstützt werden und andererseits jede Chance genutzt wird, ein Unternehmen unabhängig von seinem Tätigkeitsbereich im Kanton zu empfangen.

Angesichts des starken Wettbewerbs zwischen den schweizerischen und ausländischen Akteuren der Wirtschaftsförderung werden zudem die Massnahmen, um die Unternehmen im Kanton zu halten, keineswegs reduziert, schliesslich gilt es, negative Auswirkungen auf die Beschäftigung oder die Wertschöpfung im Kanton möglichst zu vermeiden.

Eine strategische Früherkennung der wirtschaftlichen Neuigkeiten aus der Schweiz und dem Ausland muss zudem gewährleistet werden, damit jede Chance, die für den Kanton von Interesse ist, genutzt werden kann. Die Akquisition ausländischer Unternehmen konzentriert sich auf Frankreich, Deutschland, Skandinavien, Brasilien und die Vereinigten Staaten, die die grössten Erfolgschancen versprechen. Zudem wird nach Akquisitionsmöglichkeiten aus Nahost und Fernost Ausschau gehalten.

Den Rahmenbedingungen wird besondere Beachtung geschenkt. Im Vordergrund stehen diesbezüglich die Besteuerung, die Verfügbarkeit von Boden (proaktive Koordination mit der Raumplanung) und Räumlichkeiten, die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften (Investition in die Bildung), die Qualität der Infrastruktur und das allgemeine Lebensumfeld.

6.3. Spezialisierung auf die Biowirtschaft

Eine Spezialisierung auf den Bereich der Biowirtschaft stimmt mit den bisherigen Anstrengungen überein, wertet das bestehende Wirtschaftsgefüge auf und fördert die Kreislaufwirtschaft und die Widerstandsfähigkeit der Freiburger Wirtschaft.

Mittelfristig wird dieses Szenario nicht nur den historisch gewachsenen Branchen mehr Dynamik verleihen, sondern auch Entwicklungsmöglichkeiten für Sektoren bieten, die einen höheren Mehrwert schaffen wie etwa die Pharmaindustrie, die Motorenindustrie, die organische Chemie und die Herstellung von Biotreibstoffen.

Im Kanton decken die Sektoren, die direkt von der Biowirtschaft betroffen sind, knapp 36% der Beschäftigung und 30%

der Wertschöpfung. Eine Spezialisierung auf diesen Bereich bietet somit beträchtliche Wachstumsperspektiven.

Diese Strategie kann sowohl ein quantitatives Wachstum – Zunahme der Arbeitsplätze dank der Entwicklung neuer Produkte und der Erschliessung neuer Märkte – als auch ein qualitatives Wachstum – Steigerung der Produktivität von Tätigkeiten mit geringer Wertschöpfung – bewirken.

6.4. Spezialisierung auf die Industrie 4.0

Eine Spezialisierung auf die Industrie 4.0 wird nicht nur dem verarbeitenden Gewerbe helfen, seine Produktionsapparate anzupassen, um sich den Herausforderungen der digitalen Revolution zu stellen, sondern auch dem Kanton die Möglichkeit bieten, sich als wichtiger Akteur auf dem Gebiet zu etablieren, dies dank seiner auf die Technologien 4.0 spezialisierten Industrie.

Die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, die die nötigen Investitionen vornehmen, um sich mit den digitalen Technologien auszustatten, werden einen Wettbewerbsvorteil bei den Produktionskosten aufweisen. Die Gefahr einer Auslagerung in Länder mit tieferen Grundkosten ist dadurch nicht mehr so gross, da die Unternehmen im Kanton die nötigen Kompetenzen finden, um ihre Tätigkeit effizient fortzusetzen.

Ausserdem werden die Unternehmen, die die Technologien 4.0 produzieren, von der WIF aktiv unterstützt. Da sie sich auf einem Markt mit einem hohen Wachstumspotenzial befinden, wird die Entwicklung dieser Unternehmen zu mehr Arbeitsplätzen und zu einer grösseren Wertschöpfung im Kanton beitragen.

6.5. Vor- und Nachteile

Der Entscheid für eine Spezialisierung auf die Biowirtschaft und die Industrie 4.0 bricht nicht mit den früheren strategischen Zielsetzungen. So können der Lebensmittelbereich und der Hochbau in einen grösseren Rahmen gestellt werden, der neue branchenübergreifende Entwicklungen etwa bei den Baumaterialien oder beim *Functional Food* hervorbringen kann.

Da die WIF nicht über unbeschränkte Ressourcen verfügt, muss vermieden werden, dass die Mittel in den historisch gewachsenen Branchen versickern und andere Sektoren mit höherem Potenzial vernachlässigt werden.

Weiter ist es wichtig, auch geeignete Kommunikationsmassnahmen vorzusehen, um den Wechsel zu einer branchenübergreifenden Sichtweise zu begleiten.

Die Vor- und Nachteile dieses Szenarios können wie folgt dargestellt werden:

Tabelle 9: Vor- und Nachteile der besprochenen Strategie

Vorteile	Nachteile
Fortsetzung der bisherigen Anstrengungen in den historisch gewachsenen Branchen	Hohe Investitionen in den Umbau der Innovationsstandorte
Neue Perspektiven für den die Bereiche Lebensmittel und Gebäude/ Energieeffizienz insbesondere was neue Absatzmöglichkeiten für die Verarbeitung von Biomasse und die Herstellung von biobasierten Produkten betrifft.	Auswirkungen Steuererleichterungen auf den Finanzausgleich
Entwicklung neuer Wachstumschancen insbesondere an den Schnittstellen mit hoher Wertschöpfung.	Mehr Kontaktpersonen
Präsenz von starken Handelspartnern	Risiko für Kompetenzzentren und Institute, die nicht in den strategischen Rahmen passen, beiseitegeschoben zu werden.
Starke Hebelwirkung	Zunahme des Bedarfs an Personal und finanziellen Mitteln für die Umsetzung der neuen Strategie
Moderates Risiko	
Übereinstimmung mit dem NRP-Umsetzungsprogramm 2020–2023	
Schaffung eines Wettbewerbsvorteils	

Die Cluster, Kompetenzzentren und Forschungsinstitute werden angehört, damit bestimmt werden kann, welchen Beitrag sie an die neue Wirtschaftsförderungsstrategie leisten können. Sie können einem oder mehreren Branchen-Ökosystemen angeschlossen werden, wobei der Mehrwert berücksichtigt wird, den sie diesen bieten können.

6.6. Prognosen

Wie in der Antwort auf das Postulat 2018-GC-179 «Wirtschaftliche Gesundheit des Kantons: die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Spiel» dargelegt, kann die Produktivität des Kantons nicht anhand von Trendbestimmungsmethoden gemessen werden.

Folglich kann die Wirkung der öffentlichen Investitionen nicht wissenschaftlich abgeschätzt werden, da von Fall zu Fall unterschiedliche Faktoren einfließen.

Mittelfristig kann erwartet werden, dass sich die neue Wirtschaftsförderungsstrategie über alle verbundenen Sektoren ausdehnt. Es könnte sich dann ein Skaleneffekt durch die gesteigerte Dynamik der bestehenden Unternehmen, die Niederlassung neuer Unternehmen, die als Schnittstellen mit hoher Wertschöpfung auftreten, und durch die positiven indirekten Auswirkungen auf alle betroffenen Branchen ergeben.

Langfristig und unter der Annahme, dass sich die Prognose eines hohen Bevölkerungswachstums gemäss kantonalem Richtplan bestätigt, wird die Spezialisierung auf die Biowirtschaft und die Industrie 4.0 bei Weitem nicht ausreichen, um den Lebensstandard zu halten.

Denn bis 2042 könnten voraussichtlich 8000 bis 12 000 neue Arbeitsplätze in der Biowirtschaft und der Industrie 4.0 geschaffen werden. Dies entspricht aber nur 16 bis 24% der gesamthaft benötigten 50 000 Arbeitsplätze. Die übrigen 38 000 bis 42 000 neuen Arbeitsplätze, die erforderlich sind, müssten durch Unternehmenserweiterungen, die Entwicklung von Schnittstellen mit hoher Wertschöpfung und die Niederlassung von neuen Unternehmen im Dienstleistungssektor geschaffen werden.

7. Strategische Ansatzpunkte

7.1. Schnittstellen mit hoher Wertschöpfung

Die Vernetzung der Akteure, eine Aufgabe, die das Gesetz der WIF überträgt (Art. 5 WFG), wird insbesondere für die Entwicklung der beiden branchenübergreifenden Gebiete der Biowirtschaft und der Industrie 4.0 von Bedeutung sein.

Im Rahmen einer Spezialisierungsstrategie wird es die Aufgabe der WIF sein, das bestehende Freiburger Wirtschaftssystem zu stärken, indem sie die Lücken in den Wertschöpfungs- und Innovationssystemen der bestehenden Unternehmen auffüllt. Als Erstes müssen die fehlenden Bestandteile eruiert werden. Dann muss die WIF alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen, damit die betroffenen Branchen mit den nötigen Bindegliedern ausgestattet werden können. Das heisst, die WIF muss beispielsweise:

- > eine Schlüsseltechnologie in den Kanton holen;
- > Informationen über die Aktivitäten von potentiellen Freiburger Partnern weiterleiten;

- > finanzielle Unterstützung bieten, um die Entwicklung einer neuen strategischen Tätigkeit zu ermöglichen.

Die WIF muss also nicht nur ihr Netzwerk den Akteuren der Biowirtschaft und der Industrie 4.0 zur Verfügung stellen, sondern auch die Instrumente des WFG nutzen, um die Innovation in diesen Bereichen zu fördern. Ausserdem wird sie ihre Akquisitionstätigkeit auf spezifische Unternehmen konzentrieren, die eine zentrale Rolle für das Wachstum der strategischen Ökosysteme spielen können.

7.2. Instrumente des WFG

Das Gesetz über die Wirtschaftsförderung (WFG) legt den allgemeinen Rahmen der Unterstützung fest, die der Kanton zur Förderung seiner Wirtschaft und Unternehmen bieten kann. Darin wird auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Tätigkeiten unter Beachtung der nachhaltigen Entwicklung erfolgen müssen. Die Rolle der WIF ist gut umschrieben und umfasst die Unterstützung der im Kanton niedergelassenen Unternehmen sowie die Ansiedlung und Gründung von Unternehmen.

Artikel 7 WFG präzisiert die grundsätzlichen Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit die Gewährung von Beiträgen geprüft wird: Die Vorhaben müssen auf Innovation ausgerichtet sein oder einen grossen Einfluss auf die kantonale Wirtschaft haben. Gemäss Artikel 8 WFG werden Vorhaben unterstützt, die den Zielen der kantonalen und regionalen Wirtschaftsförderungspolitik entsprechen, sofern die Beiträge nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Zudem wird das kantonale Umsetzungsprogramm zur neuen Regionalpolitik (NRP) für den Zeitraum 2020–2023 das Gewicht auf die Industrie und den Tourismus legen. Im Kanton Freiburg konzentriert sich die Förderung der Industrie auf die Biowirtschaft, die digitale Verankerung und das *Smart Territory*.

Das Umsetzungsprogramm verfügt über ein Gesamtbudget von 18,68 Millionen Franken, von denen 13,08 Millionen Franken für A-fond-perdu-Beiträge und 5,6 Millionen Franken für Darlehen bestimmt sind. Das Programm wird zu 58,8% vom Kanton und zu 41,2% vom Bund finanziert.

Die Botschaft 2018-DEE-47 des Staatsrats an den Grossen Rat vom 14. Januar 2020 präzisiert insbesondere, dass der Kanton von seinen eigenen Mitteln für die Umsetzung des Programms einen Betrag von 4,37 Millionen Franken speziell für die Industrieförderung vorsieht.

7.3. Steuererleichterungen

Gezielte Steuererleichterungen sind weiterhin eine wichtige Massnahme, die dem Staat angesichts des starken Wettbewerbs zur Verfügung steht, um Unternehmen für einen Standort im Kanton Freiburg zu gewinnen.

Natürlich wirkt sich diese Massnahme mittelfristig auf die Beträge aus, die der Kanton Freiburg im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Kantonen erhält. Dies zwingt den Staatsrat, die Interessen zwischen den wirtschaftlichen Entwicklungszielen und den Auswirkungen des Finanzausgleichs auf den Kanton gegeneinander abzuwägen.

8. Schlussbemerkungen

8.1. Die Wirtschaftsförderungsstrategie

Die WIF wird gestützt auf die rechtlichen Grundlagen und im Rahmen ihres Pflichtenhefts eine Spezialisierungsstrategie umsetzen, indem sie die Tätigkeiten in Verbindung mit der Biowirtschaft und der Industrie 4.0 unterstützt. Diese strategische Ausrichtung berücksichtigt nicht nur die historisch gewachsenen Branchen im Bereich Lebensmittel und Hochbau/Energieeffizienz, sondern auch Branchen im Bereich der Spitzentechnik und der neuen Technologien.

Als Erstes wird die WIF schrittweise bestimmte nicht vorrangige Aufgaben abgeben, um die nötigen Ressourcen für die Umsetzung der neuen Wirtschaftsförderungsstrategie bereitstellen zu können.

Als zweiter Schritt wird sie ihre Tätigkeit zur Entwicklung von Schnittstellen mit hoher Wertschöpfung in den vorrangigen Bereichen verstärken. Sie wird zudem die Früherkennung von Chancen für die Ansiedlung von schweizerischen und ausländischen Unternehmen festigen.

8.2. Investitionen

Damit die Akquisitionsbemühungen und die für die angesprochenen Unternehmen verfügbare Infrastruktur übereinstimmen, werden zurzeit bedeutende Mittel in die Sanierung und den Ausbau der Innovationsstandorte von blueFACTORY und AgriCo investiert. Der Bericht 2019-DEE-17 des Staatsrats zum Postulat 2018-GC-179 «Wirtschaftliche Gesundheit des Kantons: die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Spiel»¹ rekapituliert die in diesem Bereich zugesicherten Investitionen:

[...] Der Grosse Rat hat 2018 den Kredit für den Bau des Experimentalgebäudes smart living building (SLB) genehmigt, das für das Forschungs- und Entwicklungszentrum für das Wohnen der Zukunft smart living lab (SLL) bestimmt ist.

¹ Am 17. Dezember 2018 eingereichtes Postulat von Grossrat Elias Moussa und Grossrätin Johanna Gapany.

Um dessen künftige Entwicklung nicht zur behindern, hat der Staatsrat einer Vergrößerung dieses Experimentalgebäudes um 1000 m² im Vergleich zum ursprünglichen Projekt zugestimmt und beschlossen, fünf Millionen Franken zusätzlich dafür bereitzustellen. Im Rahmen der Vereinbarung mit der ETH-Lausanne wurde deshalb vorgesehen, dass der für die Realisierung des Projekts bereitgestellte Betrag von 20 auf 25 Millionen Franken aufgestockt wird.

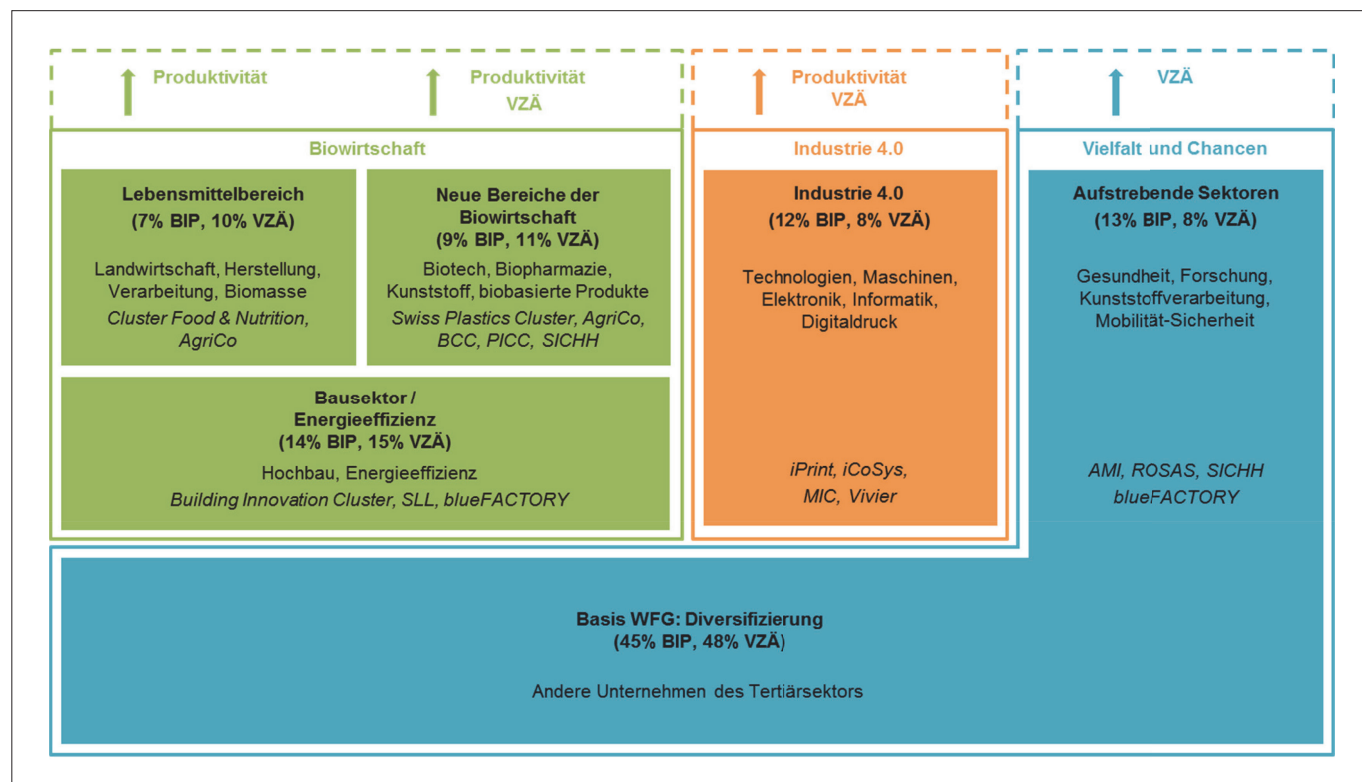
Der Staatsrat hat auch seine Förderstrategie im Lebensmittelbereich festgelegt, indem er eine Führungsstruktur aufgestellt hat, an der die VWD, die ILFD, die RUBD und eine mit der Entwicklung dieses Bereichs beauftragte Arbeitsgruppe beteiligt sind. Im März 2017 hat der Staat das Gelände der Firma Elanco in Saint-Aubin mit einer Fläche von 277 000 m² in der Arbeitszone und einer Fläche von 986 000 m² in der Landwirtschaftszone erworben. Im Jahr 2019 wurde eine Investition von 1,7 Millionen Franken für den Umbau des Verwaltungsgebäu-

des genehmigt [...]. Der Staatsrat möchte diesen Standort entwickeln, um das Innovationspotenzial der Freiburger Unternehmen zu nutzen. Zusätzliche Investitionen werden zurzeit geprüft, die es erlauben würden, auf dem Gelände leistungsfähige Infrastrukturen wie etwa Labors oder Treibhäuser für Forschungsprojekte und Innovationen im Lebensmittelbereich, aber auch für Industrieprojekte anzubieten.

8.3. Umsetzung

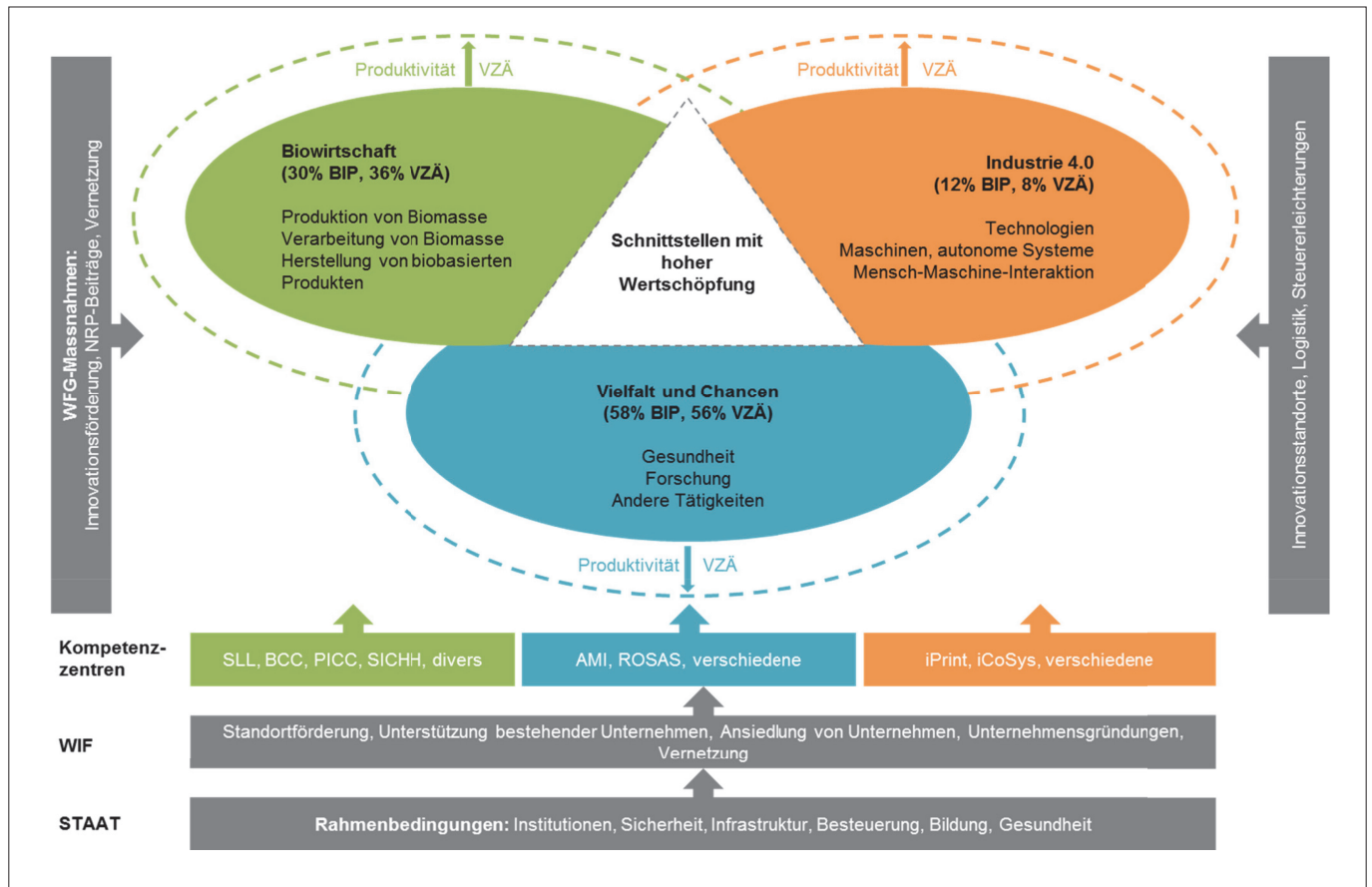
Die neue Wirtschaftsförderungsstrategie wird in zwei aufeinanderfolgenden Phasen umgesetzt, damit sich die zahlreichen beteiligten Partner besser darauf einlassen können. In einem ersten Schritt werden die historisch gewachsenen Branchen unter ihrer bisherigen Bezeichnung angesprochen, aber in einen grösseren Rahmen eingefügt, der die Biowirtschaft und die Industrie 4.0 umfasst.

Abbildung 22: Umsetzung der neuen Strategie: Integrationsphase 2020–2022



Mit Beginn der nächsten Legislaturperiode werden dann die strategischen Achsen in ein offenes und dynamisches System eingebunden. Die bisherigen Bezeichnungen des Lebensmittel- und des Gebäudebereichs werden in der Biowirtschaft aufgehen. Zwischen den verschiedenen strategischen Achsen werden Überschneidungen eingerichtet und das Gewicht auf die Schnittstellen mit hoher Wertschöpfung gelegt. Dies wird klar kommuniziert.

Abbildung 23: Umsetzung der neuen Strategie: Vollzugsphase 2023–2026



Schlussfolgerung

Die junge Bevölkerungsstruktur des Kantons Freiburg trägt zur Entwicklung eines dynamischen Umfelds bei und zwar dank einem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, das über dem Landesdurchschnitt liegt. Die Präsenz von Hochschulen und die Innovationsförderung des vergangenen Jahrzehnts wird von zahlreichen Beobachtern mit Bewunderung quittiert. Der mutige Erwerb von Industriegeländen, um daraus Innovationsstandorte zu machen, die Schaffung von Kompetenzzentren in Bereichen mit hohem Potenzial und die engen Beziehungen zwischen den Behörden und den Unternehmen stellen wichtige Trümpfe für die Wirtschaftsförderung des Kantons dar.

Heute sind die Rahmenbedingungen bekannt, so dass die bestehenden Werte jetzt gefestigt werden können. In der Tat werden die Innovationsstandorte schrittweise neu eingerichtet, um Unternehmen aufnehmen zu können, die ihrer neuen Bestimmung entsprechen. Die Kompetenzzentren passen ihre Businesspläne an die Marktbedingungen an. Die bestehenden Unternehmen befinden sich in einem angespannten internationalen Kontext, gewährleisten aber ihre Produktivität, indem sie ihre Betriebsstrukturen optimieren und auf die Innovation setzen, um einen Mehrwert zu schaffen.

Hinsichtlich der Entwicklung lassen sich weiterhin internationale Unternehmen im Kanton nieder. Es handelt sich aber oft um kleine Betriebe mit fünf bis dreissig Arbeitsplätzen. Die Ansiedlung von Grossunternehmen mit hoher Wertschöpfung ist rar, wirkt sich aber deutlich auf die Wirtschaft des Kantons aus. Diese Grossunternehmen werden zwar auch von den im Kanton verfügbaren Kompetenzen, dem Bildungsniveau und den relativ gemässigten Personalkosten angezogen, aber vor allem von den gezielten Steuersenkungen, die der Staatsrat ihnen gewährt.

Schon immer hat der Kanton Freiburg darauf geachtet, eine Position einzunehmen, die Ehrgeiz und Tradition miteinander verbindet. In diesem Sinne schlägt dieser Bericht vor, dass die neue Strategie die historisch gewachsenen Branchen berücksichtigt und sie unter dem breiteren Blickwinkel der Biowirtschaft weiterentwickelt. Der Bericht kündigt auch ausdrücklich an, dass die für die Förderung der Industrie 4.0 und die Stärkung einer diversifizierten Wirtschaft erforderlichen Ressourcen eingesetzt werden.

Der Staatsrat will auf die Forderungen der Verfasser des Postulats eingehen, indem er die strategischen Empfehlungen schrittweise umsetzen will, die in diesem Bericht vorgestellt werden. Die personellen und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Strategie werden im Rahmen des Betriebsbudgets der VWD geprüft. Dabei müssen insbesondere die finanziellen Mittel berücksichtigt werden, die schon jetzt benötigt werden, um die gesamten Strukturen und Instrumente der kantonalen Wirtschaftsförderung zu unterhalten und zu entwickeln. Angesichts der potenziellen Vorteile für den Kanton, müssen die für die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung eingesetzten Mittel als eine Investition betrachtet werden. Langfristig könnte die WIF jedoch zusätzliche Ressourcen benötigen, damit der Bedarf nach einer Steigerung des Arbeitsplatzangebots gedeckt werden kann.

Für die Finanzierung der Sanierungsarbeiten an den Innovationsstandorten von blueFACTORY und AgriCo müssen zu einem späteren Zeitpunkt Verpflichtungskredite auf der Grundlage von detaillierten Vorhaben beim Grossen Rat beantragt werden.

Kasten 5: Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Umsetzung der Wirtschaftsförderungsstrategie

Wird die COVID-19-Pandemie die Umsetzung der Strategie bremsen oder beschleunigen?

Der unablässige Informationsfluss der letzten Wochen war voller bedrückender Neuigkeiten, doch die mit den Einschränkungen gemachten Erfahrungen haben auch zu mehreren positiven Erkenntnissen geführt. Erwähnenswert ist etwa die Geschwindigkeit, mit der es bestimmten Dienststellen des Staats dank leistungsfähiger IT-Lösungen gelungen ist, auf Homeoffice zu wechseln. Ebenfalls erwähnenswert ist der Zusammenhalt des Staatsrats, der – mit der Unterstützung des Grossen Rats und der wirtschaftlichen Partner – brauchbare und gezielte Sofortmassnahmen aufgestellt hat, oder etwa die positiven Auswirkungen einer radikalen Verhaltensänderung auf die Versorgungsketten, die inzwischen auf kurze Wege setzen.

Wie weiter oben dargelegt, soll die Wirtschaftsförderungsstrategie nicht nur die Zahl der Arbeitsplätze, sondern auch ihre Wertschöpfung positiv beeinflussen. Während alle Indikatoren eine Rezession auf nationaler und internationaler Ebene hinweisen, wäre es allerdings illusorisch, eine kurzfristige Steigerung der Beschäftigung anzustreben, bevor die Stimmung in der Wirtschaft wieder von Zuversicht geprägt ist.

Doch die Vorbereitungsarbeiten für den Neustart können bereits beginnen. Der Übergang zu kurzen Wegen im Lebensmittelsektor, die Digitalisierung des verarbeitenden Gewerbes und der Ausbau von strategischen Standorten sind alles Massnahmen, die einen Beitrag an die neue Wirtschaftsstrategie leisten können und die es verdienen, in einem künftigen Impulsprogramm berücksichtigt zu werden.

Der Kanton Freiburg muss sich geschickt anstellen, um diese Herausforderung als Chance zu nutzen.

RAPPORT ANNUEL 2019 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE HES-SO (CIP HES-SO)

Mesdames et Messieurs les Président·e·s des Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud,

Mesdames et Messieurs les Député·e·s,

Conformément aux dispositions de la convention régissant la Haute École Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), la Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO (CIP HES-SO) établit un rapport annuel à l'intention des parlements qui y ont délégué leurs membres (sept par canton). Le présent rapport couvre l'année 2019.

Pour rappel, selon l'article 10, aliéna 2 de la Convention intercantonale sur la HES-SO (entrée en vigueur le 01.01.2013), la Commission interparlementaire est chargée du contrôle parlementaire coordonné de la HES-SO sur :

- a. les objectifs stratégiques de l'institution et leur réalisation ;
- b. la planification financière pluriannuelle ;
- c. le budget annuel de l'institution ;
- d. les comptes annuels ;
- e. l'évaluation des résultats obtenus par l'institution.

1. PRÉAMBULE

Le Bureau de la Commission à fin 2019 était composé des président·e·s des délégations cantonales :

Mme Moussia de Watteville (BE), présidente
M. Julien Spacio (NE), vice-président
M. Daniel Sormanni (GE)
Mme Solange Berset (FR)
Mme Valérie Bourquin (JU)
M. Bruno Clivaz (VS), qui a remplacé M. Joachim Rausis (VS) en cours d'année

FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

La Commission a siégé à trois reprises en 2019 soit le 25 mars à la HES-SO Master à Lausanne, le 4 juillet à l'Aula du Palais Rumine à Lausanne et le 9 décembre à l'HE-Arc à Neuchâtel. Ces séances plénières ordinaires ont été précédées de trois séances du Bureau principalement consacrées à la préparation des travaux de la Commission. A l'invitation de la présidente, la deuxième réunion du Bureau s'est déroulée extramuros à la HE-Arc Ingénierie, Parc technologique de Saint-Imier, elle a été suivie d'une visite commentée du site.

2. OBJECTIFS STRATÉGIQUES

Le comité gouvernemental fixe des objectifs à la HES-SO dans une convention d'objectifs quadriennale 2017-2020. Ce document sert de référence pour le pilotage global de l'institution.

Nous reprenons ci-dessous quelques-uns des objectifs abordés durant l'année sous revue :

- 1) Offrir des formations attractives et de qualité qui répondent aux besoins des employeuses et des employeurs et de la société, en particulier du tissu économique, social, sanitaire et culturel régional.*

La HES-SO apporte des compétences directement applicables dans le monde du travail à ses diplômé·e·s. Selon une enquête de l'Office fédéral de la statistique (OFS), une année après l'obtention de leur titre plus de 93 % des détentrices et détenteurs d'un Bachelor occupent un emploi.

2) Développer des partenariats et collaborations entre différentes hautes écoles.

Le Rectorat et les hautes écoles concrétisent des partenariats notamment avec les universités, l'EPFL et des écoles à l'étranger. En voici quelques exemples : la collaboration entre le Parc technologique de Saint-Imier (HE-Arc) et l'Université de technologie de Belfort-Montbéliard (UTBM), l'ouverture du Master en Développement territorial conjointement avec l'UNIGE, le lancement par la HES-SO d'un programme de collaboration avec les écoles polytechniques du Portugal (équivalent des HES). Les collaborations nationales et internationales avaient d'ailleurs fait l'objet du thème d'étude de la Commission en 2018, il avait alors été présenté le Joint Master en Architecture (JMA) avec la HES bernoise (Berner Fachhochschule) et le Master en Engineering (MSE), filière unique pour l'ensemble des HES suisses. On peut encore citer l'accord sur la direction de thèses de doctorat avec l'EPFL.

3) Favoriser l'accès à la HES-SO en priorité par des voies spécifiques (maturité professionnelle et maturité spécialisée).

Plus de 50 % des étudiant·e·s inscrit·e·s en voie Bachelor sont titulaires d'une maturité professionnelle (36,7 %) ou d'une maturité spécialisée (15,7 %). La Commission s'est montrée attentive à ne pas pénaliser les étudiant·e·s qui viennent des écoles des métiers, car souvent elles et ils découvrent la matière, en mathématiques ou en analyse, alors que celles et ceux qui arrivent après avoir échoué à l'EPFL l'ont déjà abordée (exemple du Bachelor en informatique et systèmes de communication).

4) Promouvoir une Ra&D de haute qualité avec un fort ancrage régional ; Diversifier les sources de financement de la Ra&D ; Développer la contribution des hautes écoles à l'innovation.

En 2019, les bonnes performances de la HES-SO dans le domaine de la recherche, comparativement aux autres HES de Suisse, ont rapporté des subventions fédérales supplémentaires d'environ CHF 1,4 million. La HES-SO a fortement progressé en termes d'acquisition de fonds de tiers. Les produits de la Recherche appliquée et Développement (Ra&D) sont ainsi en constante augmentation, mais le développement de l'activité de recherche n'est pas autofinancé par les financements Innosuisse, Fonds national suisse (FNS) et Union européenne, ce qui signifie que structurellement tout nouveau projet de recherche génère des coûts pour l'institution.

La Commission reconnaît que le financement de base pour la Ra&D à la HES-SO et dans les autres HES suisses est insuffisant et demande que les instruments d'encouragement, en particulier du FNS, soient adaptés. Les HES auraient besoin que les bailleur·e·s de fonds financent les salaires des chercheur·e·s, ce qui n'est en général pas le cas.

5) Promouvoir l'offre de formations dans les domaines où il y a pénurie de main d'œuvre.

Dans le domaine de la santé, la progression du nombre d'étudiant·e·s, en particulier dans la filière non régulée du Bachelor en Soins infirmiers (en moyenne près de +3 % par année), reflète la contribution de la HES-SO pour répondre au défi de la pénurie de personnel qualifié dans ce domaine professionnel. Outre les places dans les hautes écoles, le nombre d'étudiant·e·s reste limité par le nombre de stages disponibles dans les établissements hospitaliers.

6) Assurer l'accréditation institutionnelle.

Le 22 mars 2019, le Conseil suisse d'accréditation a octroyé l'accréditation institutionnelle à la HES-SO, lui reconnaissant ainsi la capacité à assurer et développer elle-même la qualité de son enseignement, de sa recherche et de ses prestations de service. La Commission souligne le travail très important accompli par la HES-SO qui a permis l'obtention rapide de l'accréditation institutionnelle.

La recommandation suivante émise par les expert·e·s de l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance qualité (AAQ), relative au modèle financier, a particulièrement retenu l'attention de la Commission : « Le groupe d'expert·e·s recommande à la HES-SO d'étudier et de formuler avec les cantons partenaires une nouvelle clef de répartition budgétaire afin que le Rectorat de la HES-SO puisse disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour répondre aux défis de son environnement et aux responsabilités que les cantons lui attribuent ».

La Commission se demande dans quelles mesures le Rectorat dispose des montants suffisants pour mener des programmes globaux et transversaux qui touchent l'ensemble des hautes écoles, elle pense notamment à la digitalisation, au développement durable, etc. En conséquence, la Commission interparlementaire de contrôle a écrit afin que le Comité gouvernemental se positionne clairement sur cette recommandation et présente les pistes qu'il entrevoit pour que la recommandation émise par les expert·e·s soit appliquée.

7) Consolider le caractère multilingue de l'institution.

La HES-SO est une institution francophone et germanophone, cependant elle n'a pas d'objectif quantitatif dans ce domaine. Le Rectorat accompagne les hautes écoles dans la mise en place de nouvelles filières bilingues, comme par exemple le Bachelor en Soins infirmiers à Fribourg.

La Commission a été informée en matière de bilinguisme. Les étudiant·e·s ont la possibilité de suivre des enseignements en français et en allemand, en particulier dans les hautes écoles valaisannes et fribourgeoises. Chaque année, près de 200 étudiant·e·s reçoivent cette mention. Les hautes écoles fribourgeoises et valaisannes proposent également des programmes totalement délivrés en allemand. Les étudiant·e·s peuvent recevoir un diplôme émis au recto soit en français, soit en allemand et au verso en anglais, environ 800-1000 diplômes sont émis chaque année sous cette forme en particulier dans les filières tourisme, hôtellerie, business management, informatique de gestion. En termes de multilinguisme, il existe évidemment aussi la mobilité estudiantine où près de 1'000 étudiant·e·s de la HES-SO bénéficient chaque année d'au moins un semestre de formation à l'étranger.

3. FINANCES (la maîtrise des coûts constitue également un objectif stratégique)

3.1 COMPTES 2018

Financement fédéral : un excédent de CHF +3'430'730.-, provient de l'augmentation de la quote-part du financement du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) allouée à la HES-SO. Ce montant a été transféré dans le fonds de compensation pour le soutien à l'enseignement qui permet le financement de nouvelles filières.

Contributions des cantons partenaires : le total des contributions cantonales 2018, au niveau global, correspond quasi exactement aux montants inscrits au budget, l'écart est seulement de CHF 98'000. Néanmoins, des différences plus significatives se trouvent à Genève (dépassement de CHF 1 million) et à Fribourg (baisse de CHF 1 million). Ces différences proviennent notamment de l'évolution effective du nombre d'étudiant·e·s qui vont dans d'autres cantons ; en d'autres termes, de l'équilibre entre étudiant·e·s accueilli·e·s et étudiant·e·s envoyé·e·s.

3.2 PROJECTIONS 2019

Les projections comptables 2019 montrent qu'il y aura une baisse globale des contributions cantonales de l'ordre de CHF 1,1 million environ par rapport au budget, avec toutefois des disparités entre cantons en fonction du nombre d'étudiant·e·s envoyé·e·s et accueilli·e·s. En principe, seul le canton de Vaud devra payer plus que prévu, soit environ CHF 650'000.-.

La HES-SO devrait obtenir des contributions fédérales de CHF 166'750'000.-, ce qui représenterait une augmentation de CHF 5.7 millions par rapport au montant inscrit au budget :

- le montant octroyé globalement par le parlement fédéral est plus élevé ce qui impacte positivement les contributions de base aux HES suisses ;
- les bonnes performances de la HES-SO dans le domaine de la Ra&D, comparativement aux autres HES suisses, ont rapporté un montant supplémentaire d'environ CHF 1,4 million. La HES-SO a fortement progressé en termes d'acquisition de fonds de tiers ;
- le nombre de diplômé·e·s a aussi augmenté, ce qui est un des critères d'attribution des contributions fédérales.

3.3 BUDGET 2020

Contributions des cantons (voir tableau ci-dessous) : la contribution des cantons se monte à CHF 380 millions (+0,6 % par rapport au budget 2019), ce qui est légèrement en dessous de ce que prévoyait le plan financier.

Les nouvelles filières sont financées par un prélèvement sur le fonds (CHF 2,65 millions), mais aussi par des contributions des cantons (CHF 2,44 millions) car, à terme, il est prévu que le fonds soit épuisé et que les cantons doivent couvrir ces coûts par leurs contributions annuelles.

Conformément au modèle financier, la contribution des cantons est négociée au niveau de la HES-SO et elle se monte globalement à **CHF 379'905'442** au budget 2020.

On prévoit une augmentation des contributions pour les cantons de Genève (CHF +716'241) et Vaud (CHF +1'359'020) qui découle de l'envoi d'étudiant·e·s supplémentaires dans d'autres cantons ce qui génèrent davantage de coûts.

Contributions des cantons partenaires

Augmentation de +0.60% par rapport au budget 2019

	C2018	B2019*	PFD2020	B2020 V2	Ecart B2020 V2 / B2019*
Fribourg	49'503'300	50'632'953	50'227'782	50'413'853	-219'100
Genève	103'003'896	104'334'675	105'723'437	105'050'916	+716'241
Région Arc	49'932'125	50'522'333	51'295'033	50'602'559	+80'226
Vaud	123'098'843	124'451'447	125'770'336	125'810'467	+1'359'020
Valais	47'861'249	48'298'196	48'342'009	48'027'646	-270'550
Total	373'399'414	378'239'604*	381'358'597	379'905'442	1'665'837

Révision du modèle financier

En vue de la prochaine période quadriennale 2021-2024, le Comité gouvernemental a prévu de tirer un bilan du modèle financier actuel de la HES-SO et, cas échéant, de lui apporter des ajustements. La réforme du mode de calcul des enveloppes aura un impact sur les montants versés aux hautes écoles, mais sans entraîner de rupture sur la répartition des contributions cantonales. La prévisibilité des enveloppes perçues par les hautes écoles devra rester un élément important du nouveau système de financement, l'enjeu sera de passer d'un modèle dit de répartition à un modèle basé sur les coûts réels. Pour rappel, en 2016, la Commission avait déjà émis des réserves par rapport à la comparaison des coûts entre filières au niveau suisse (*benchmark*). À l'époque, des pondérations, en lien notamment avec la diversité géographique, avaient atténué les valeurs élevées exprimées dans des domaines comme l'Ingénierie et Architecture et le Travail social.

4. EFFECTIFS ESTUDIANTINS

Après une croissance forte et continue depuis la création de la HES-SO, le nombre d'étudiant·e·s Bachelor s'est stabilisé depuis 2016, il ne progresse plus que de +1,1 % en moyenne. Plus de 50 % des étudiant·e·s de la HES-SO sont issus des filières spécifiques, soit les maturités spécialisées et les maturités professionnelles, sachant qu'en Musique et Arts de la scène et en Design et Arts visuels les étudiant·e·s sont recruté·e·s sur la base d'un concours d'entrée.

Le taux d'étudiant·e·s Master reste autour des 10 % alors que le Bachelor représente 90 % de la population estudiantine de la HES-SO.

Effectifs étudiants (y compris nouvelles filières)

	C2018	B2019	PFD2020	B2020 V2	Ecart B2020 V2 / B2019
HE vaudoises	4'295	4'398	4'535	4'419	-42
HE-Arc	1'456	1'511	1'576	1'471	-40
HES-SO Fribourg	2'208	2'341	2'281	2'299	-42
HES-SO Genève	4'901	4'991	5'243	5'095	+103
HES-SO Valais-Wallis	2'003	2'060	2'129	2'115	+55
HES-SO Master	536	532	764	632	+100
HE conventionnées	2'239	2'437	2'164	2'476	+39
Total yc nouvelles filières	17'637	18'269	18'692	18'505	+236

Lorsqu'on regarde l'évolution des effectifs par domaine depuis 2015, on peut faire les constats suivants :

- En Musique et Arts de la scène, ainsi que dans le Design et les Arts visuels, les effectifs sont régulés c'est pourquoi ils restent stables.
- En Travail social, la filière étant régulée le nombre d'étudiant·e·s reste identique en 1^{ère} année, mais la baisse des effectifs depuis 2015 est essentiellement due à une impulsion du Rectorat, du domaine et des hautes écoles pour réduire la durée moyenne des études, c'est-à-dire le moment où les étudiant·e·s en Bachelor rendent leur mémoire de diplôme et quittent l'école
- En Santé, la progression du nombre d'étudiant·e·s, en particulier dans la filière non régulée du Bachelor en Soins infirmiers (en moyenne près de +3 % par année), reflète la contribution de la HES-SO pour répondre au défi de la pénurie de personnel qualifié dans ce domaine professionnel.
- En Économie et Services, la progression continue est due principalement à la croissance des effectifs de l'École hôtelière de Lausanne (EHL), de 1'591 étudiant·e·s en 2015 à 2'389 en 2019.

5. SITUATION AU SEIN DE LA HEMU (HAUTE ÉCOLE DE MUSIQUE VAUD, VALAIS FRIBOURG)

La rectrice a pris connaissance d'une interpellation déposée début novembre 2019 par le député Stürner auprès du Grand Conseil vaudois au sujet de l'HEMU. Il indique, que la situation serait toujours conflictuelle malgré l'entrée en fonction de la nouvelle directrice, début mars 2019.

Les questions du député Stürner, membre de la présente Commission, recevront une réponse détaillée et circonstanciée du gouvernement vaudois, néanmoins, au vu de l'importance des enjeux soulevés, la rectrice a tenu à prendre position au niveau de la Commission. Elle affirme sa pleine et entière confiance dans la nouvelle direction de l'HEMU et sent une dynamique d'innovation nouvelle, positive et constructive pour l'ensemble du domaine de la musique, et elle en est très reconnaissante à la directrice. La Commission suit le dossier.

6. STRATÉGIE DE DIGITALISATION DE LA HES-SO

La HES-SO relève le défi du numérique, elle veut continuer à former des jeunes diplômé·e·s employables et capables d'appuyer le développement économique. Dans ce contexte, la HES-SO a mis en place une stratégie digitale et nommé M. Laurent Bagnoud au poste de délégué à la digitalisation qui est entré en fonction au 1^{er} janvier 2019.

Il y a une forte prise de conscience dans le monde économique sur les enjeux de la transition numérique. Le numérique n'est pas qu'une question technologique, mais il a un impact sur le modèle d'affaires. La HES-SO, en tant qu'institution de formation tertiaire, doit pouvoir offrir une formation

continue aux organes dirigeants des entreprises afin que ces dernières réussissent cette transition numérique.

La Commission a demandé au Comité gouvernemental de lui fournir le total des montants alloués à la transition numérique, équipement et formation, au sein du Rectorat et de toutes les hautes écoles. Le programme est financé à hauteur de CHF 1,3 million, dont CHF 650'000.- de la Confédération, complétés par CHF 650'000.- de la HES-SO. En 2020, le Comité gouvernemental a octroyé une enveloppe supplémentaire de CHF 1 million pour la digitalisation. Par contre, le Rectorat n'a pas le détail des montants relatifs aux budgets des hautes écoles ou aux budgets votés par les cantons.

La démarche n'est pas chose facile, il s'agira de regrouper des montants imputés dans divers comptes tant au niveau de l'équipement, que de la formation.

7. THÉMATIQUE ANNUELLE 2019 : « DÉVELOPPEMENT DURABLE À LA HES-SO »

A noter que l'agence d'accréditation (AAQ) a émis la condition suivante à remplir : « *la HES-SO met en place un système incitatif permettant de favoriser les initiatives liées au développement durable selon une ligne directrice* » et demande *quelles sont les actions concrètes que la HES-SO entend entreprendre dans le domaine du développement durable.*

État des lieux des projets de développement durable

La HES-SO a mandaté la société Zeolite pour faire un état des lieux, c'est-à-dire un large panorama des différentes initiatives en matière de développement durable au sein des hautes écoles. Ainsi, 110 actions ont été répertoriées et classifiées dans 13 catégories. Dans certaines écoles, le développement durable est porté avec une implication forte par la direction, alors que dans d'autres il s'agit plutôt d'initiatives personnelles de la part des enseignant-e-s, des étudiant-e-s ou du personnel de la haute école.

La HES-SO a, dans une première étape, élaboré une stratégie de développement durable 2018-2020, dans laquelle le Rectorat a identifié quatre axes sur lesquels travailler : communication, enseignement, Ra&D, gestion et campus. Le levier pour la HES-SO se situe dans l'intégration de la réflexion sur le développement durable dans l'enseignement et la recherche appliquée ; chaque professeur-e devrait ainsi intégrer la notion de développement durable dans son enseignement.

En parallèle, le Rectorat a obtenu un financement dans le cadre du programme U-Change de la Confédération pour son propre projet Change HES-SO qui vise à favoriser les initiatives des étudiant-e-s au sein des écoles de la HES-SO et à mettre en place une plateforme Internet de communication et d'échanges sur cette thématique. Grâce à ce financement fédéral, le Rectorat a pu engager depuis le 1^{er} janvier 2019, M. Rémi Vuichard au poste de coordinateur développement durable de la HES-SO.

Afin de répondre à la condition émise par le groupe d'expert-e-s, la HES-SO va accélérer la réalisation de son projet Change HES-SO et mettre en oeuvre une stratégie de développement durable à l'échelle de l'institution.

Développement durable à HEPIA : manière dont une haute école intègre la thématique

HEPIA fait du développement durable un de ses axes stratégiques et favorise l'interdisciplinarité des approches pédagogiques et de recherche appliquée. Selon le directeur d'HEPIA, il faut absolument que la stratégie de développement durable soit définie et surtout portée par la direction.

Après quelques années, tou-te-s les professeur-e-s ont introduit le développement durable dans leurs cours. Pour les étudiant-e-s, il est demandé que tous les travaux de Bachelor aient un composant de développement durable, de ce fait les étudiant-e-s doivent montrer quelques éléments de compétence dans ce domaine.

Il s'agit d'une mission transversale, à HEPIA, les neuf filières travaillent ensemble pendant une semaine de développement durable au sein de groupes de travail, de projets de recherche ou de réflexion qui doivent être multidisciplinaires (au moins trois filières interactives entre elles).

Toutes les hautes écoles de Genève (HEPIA, HEG, HEAD, HEM, HEdS et HETS)¹ collaborent sur des projets concrets de la région du Grand Genève. Chaque année l'atelier « Créagir » est mandaté par le département de l'aménagement du territoire du canton de Genève pour travailler, de manière pluridisciplinaire, sur un secteur d'aménagement réel, en se posant les questions de comment vivre ensemble dans un environnement durable.

Une nouvelle plateforme de développement durable a pour objectif de présenter et de mettre en réseau, dans une vision plus large, les bonnes expériences de toutes les hautes écoles de la HES-SO. Ce projet a été cofinancé à hauteur de CHF 75'000.- par le programme U-Change soutenu par la Confédération.

Le fait d'exposer tous les projets de développement durable réalisés au sein de la HES-SO a aussi comme but d'en stimuler d'autres.

Projet Ecohub de la HES-SO Valais-Wallis

Ecohub est un projet développé par la HEI (haute école d'ingénierie) en collaboration avec une association et des étudiant·e·s. Ce projet montre en quoi le développement durable peut trouver des applications concrètes pour les étudiant·e·s et être source d'innovation

Une étude américaine récente a montré que la formation des ingénieur·e·s se concentre sur les mathématiques, la physique ou l'économie, mais oublie de sensibiliser les étudiant·e·s à l'impact au niveau de l'environnement. Face à ce constat, la HES-SO Valais-Wallis s'engage à intégrer le développement durable au centre de ses activités.

Pour faire avancer plus rapidement la thématique, le directeur, a soutenu la mise en place d'un totem (un symbole) au centre de la cour de l'école afin de sensibiliser l'ensemble des étudiant·e·s au développement durable, ce totem a pris la forme de deux containers dédiés à la thématique.

Pour ce projet, la HEI-VS a conclu un partenariat avec l'association Utopia international dans le but d'animer ce pôle de développement durable et d'organiser des activités, notamment un cycle de conférences thématiques et des ateliers.

Le premier bilan après quelques mois seulement d'activités est le suivant :

- Un message clair de la direction est indispensable pour motiver les professeur·e·s à intégrer la dimension de développement durable dans les cours et les projets de recherche.
- Le partenariat avec une association (Utopia international) permet une importante liberté et plus d'engagement de la part des étudiant·e·s.
- Le retour des étudiant·e·s est généralement bon, mais il convient d'éviter de mettre trop de pression sur les étudiant·e·s.
- La réalisation de projets techniques sur l'Ecohub (les containers) est compliquée du fait des missions des professeur·e·s très orientées sur la Ra&D et l'innovation.

En conclusion, la HES-SO a remercié la Commission d'avoir choisi le développement durable comme fil conducteur pour l'année 2019, car cela lui a donné l'opportunité de mettre en avant quelques belles initiatives développées dans les écoles. Depuis 2019, le Rectorat et le coordinateur du développement durable au sein de l'institution ont empoigné cette thématique, ont soutenu et rendu plus visible les projets réalisés dans les hautes écoles de la HES-SO. Cela offre aussi aux étudiant·e·s la possibilité de lancer des initiatives innovantes en matière de développement durable grâce à des financements fédéraux.

¹ La HES-SO Genève regroupe 6 écoles : la Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture (HEPIA), la Haute école de gestion (HEG), la Haute école d'art et de design (HEAD), la Haute école de musique (HEM), la Haute école de santé (HEdS) et la Haute école de travail social (HETS).

L'année 2020 va être consacrée à renforcer cette prise de conscience dans les différentes écoles, mais aussi à élaborer une stratégie de durabilité 2021-2024 pour l'HES-SO, ce qui répondra à une des conditions fixées par l'accréditation institutionnelle.

8. REMERCIEMENTS ET CONCLUSION

La Commission fonctionne efficacement grâce à la collaboration fructueuse avec les responsables de la HES-SO. Nous tenons à remercier tout particulièrement Mme Luciana Vaccaro, rectrice, Mme Sarah Kopse, secrétaire générale, ainsi que Mme Anne Emery-Torracinta, puis M. Olivier Curty qui l'a remplacée, au milieu de l'année, à la présidence du Comité gouvernemental de la HES-SO. Leur présence aux séances de la Commission est précieuse pour présenter les enjeux stratégiques et politiques.

Nos remerciements vont également au secrétaire de la Commission, M. Yvan Cornu.

9. CONCLUSION

La Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud de prendre acte de son rapport d'activité 2019.

Moussia de Watteville

Députée au Grand Conseil bernois

Présidente en 2019 de la Commission interparlementaire de contrôle HES-SO

Tramelan, le 8 avril 2020

Jahresbericht 2019
der Interparlamentarischen Aufsichtskommission über die HES-SO (IPK HES-SO)

Sehr geehrte Damen und Herren Grossratspräsidentinnen und Grossratspräsidenten der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis

Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission über die HES-SO (IPK HES-SO) hat gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) einen Jahresbericht zuhanden der in der Kommission mit je sieben Mitgliedern vertretenen Kantonsparlamente zu erstellen. Der vorliegende Bericht deckt das Jahr 2019 ab.

Zur Erinnerung: Gemäss Artikel 10 Absatz 2 der Vereinbarung über die HES-SO (die am 01.01.2013 in Kraft getreten ist) ist die interparlamentarische Kommission für die koordinierte parlamentarische Kontrolle folgender HES-SO-Geschäfte verantwortlich:

- a. strategische Ziele der Institution und deren Umsetzung
- b. mehrjährige Finanzplanung
- c. Jahresbudget der Institution
- d. Jahresrechnung
- e. Beurteilung der Resultate der Institution

1. VORBEMERKUNG

Dem Kommissionsbüro gehörten Ende 2019 folgende Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Delegationen an:

- Moussia von Wattenwyl (BE), Präsidentin
- Julien Spacio (NE), Vizepräsident
- Daniel Sormanni (GE)
- Solange Berset (FR)
- Valérie Bourquin (JU)
- Bruno Clivaz (VS) [hat im Laufe des Jahres Joachim Rausis (VS) ersetzt]

FUNKTIONSWEISE DER KOMMISSION

Die Kommission hat 2019 insgesamt drei Sitzungen abgehalten, und zwar am 25. März in der HES-SO Master in Lausanne, am 4. Juli in der Aula des Palais Rumine in Lausanne und am 9. Dezember an der HE-Arc in Neuenburg. Diesen drei ordentlichen Plenarsitzungen gingen drei Bürositzungen voraus, die vor allem der Vorbereitung der Kommissionsarbeiten gewidmet waren. Auf Einladung der Präsidentin fand die zweite Bürositzung ausserhalb der Institution statt, und zwar in der HE-Arc Ingenieurwesen, im «Parc technologique» in Saint-Imier, mit anschliessender Führung durch den Standort.

2. STRATEGISCHE ZIELE

Der Regierungsausschuss legt die Ziele der HES-SO in der vierjährigen Zielvereinbarung 2017-2020 fest. Dieses Dokument dient als Referenz für die gesamtheitliche Steuerung der Institution.

Im Folgenden sind einige Ziele aufgeführt, die im Berichtsjahr Thema waren:

- 1) Anbieten attraktiver und qualitativ hochstehender Ausbildungen, die dem Bedarf der Arbeitgebenden und Arbeitgeber sowie der Gesellschaft und insbesondere des regionalen wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Gefüges entsprechen.*

Die HES-SO vermittelt ihren Absolventinnen und Absolventen Kompetenzen, die in der Arbeitswelt direkt anwendbar sind. Laut einer Erhebung des Bundesamts für Statistik (BFS) haben über 93 Prozent der Bachelor-Absolventinnen und -Absolventen spätestens ein Jahr nach ihrem Abschluss eine Stelle gefunden.

2) Entwickeln von Partnerschaften und Zusammenarbeiten zwischen den einzelnen Hochschulen.

Das Rektorat und die Hochschulen schaffen namentlich mit den Universitäten, der ETHL und Schulen im Ausland Partnerschaften. Hier einige Beispiele: Zusammenarbeit zwischen dem «Parc technologique» in Saint-Imier (HE-Arc) und der «Université de technologie de Belfort-Montbéliard (UTBM)», Eröffnung des Masterstudiengangs in Raumentwicklung gemeinsam mit der UNIGE, Lancierung durch die HES-SO eines Zusammenarbeitsprogramms mit den technischen Hochschulen Portugals (die unseren Fachhochschulen entsprechen). Die nationale und internationale Zusammenarbeit war 2018 im Übrigen Gegenstand einer Kommissionsstudie. Damals wurden der Joint Master in Architektur (JMA) mit der Berner Fachhochschule (BFH) und der für alle Schweizer Fachhochschulen einzige Studiengang Master of Science in Engineering (MSE) vorgestellt. Zu erwähnen ist auch die Vereinbarung mit der ETHL über die Leitung von Dissertationen.

3) Fördern des Zugangs zur HES-SO in erster Linie über spezifische Wege (Berufs- und Fachmaturität).

Über 50 Prozent der Bachelorstudierenden verfügen über eine Berufsmaturität (36,7 %) oder über eine Fachmaturität (15,7 %). Die Kommission hat darauf geachtet, dass Studierende, die von Berufsschulen kommen und noch keinen Einblick in die Materie hatten (Mathematik und Analytik), gegenüber Studierenden, die es nicht an die ETHL geschafft haben, mit der Materie aber bereits vertraut sind (z. B. Bachelor in Informatik und Kommunikationssysteme), nicht benachteiligt werden.

4) Fördern einer qualitativ hochstehenden und regional stark verankerten aF&E; Diversifizieren der Finanzierungsquellen der aF&E; Entwickeln des Hochschulbeitrags an die Innovation.

Die 2019 im Vergleich zu anderen schweizerischen Fachhochschulen guten Leistungen der HES-SO im Bereich der Forschung haben zusätzliche Bundesbeiträge von rund 1,4 Mio. Franken ausgelöst. Die HES-SO hat bei der Beschaffung von Drittmitteln stark zugelegt. Die Erträge der angewandten Forschung und Entwicklung (aF&E) nehmen zwar stetig zu, die Weiterentwicklung der Forschungstätigkeit wird aber mit der Finanzierung durch die schweizerische Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse), den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und die Europäische Union nicht selbstfinanziert. Das bedeutet, dass jedes neue Forschungsprojekt strukturell gesehen für die Institution Kosten generiert.

Die Kommission anerkennt, dass die Basisfinanzierung für die aF&E an der HES-SO und in den anderen schweizerischen Fachhochschulen ungenügend ist und die Förderungsinstrumente, insbesondere des SNF, daher angepasst werden müssen. Für die Fachhochschulen wäre es wichtig, dass die Finanzierungsträger die Gehälter der Forscherinnen und Forscher finanzieren würden, was im Allgemeinen nicht der Fall ist.

5) Fördern des Ausbildungsangebots in Bereichen mit Fachkräftemangel.

Im Bereich Gesundheit widerspiegelt die Zunahme der Studierendenzahl, insbesondere beim nicht regulierten Bachelorstudiengang in Pflege (im Schnitt rund +3 % pro Jahr) den Beitrag der HES-SO, um der Herausforderung des in diesem Berufsfeld herrschenden Fachkräftemangels zu begegnen. Abgesehen von den Fachhochschulplätzen bleibt die Zahl der Studierenden aufgrund der in den Spitaleinrichtungen verfügbaren Praktikumsplätze beschränkt.

6) Sicherstellen der institutionellen Akkreditierung.

Der Schweizerische Akkreditierungsrat hat der HES-SO am 22. März 2019 die institutionelle Akkreditierung und damit die Befugnis erteilt, selbst die Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistungen sicherzustellen und weiterzuentwickeln. Die Kommission hebt die grosse Arbeit der HES-SO hervor, dank der eine rasche institutionelle Akkreditierung möglich war.

Die Expertinnen und Experten der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ) haben in Bezug auf das Finanzierungsmodell folgende Empfehlung abgegeben, die von der Kommission mit besonderer Aufmerksamkeit aufgenommen wurde: «Die Expertengruppe emp-

fehlt der HES-SO, zusammen mit den Partnerkantonen einen neuen Budgetverteilungsschlüssel zu prüfen und zu formulieren, damit das Rektorat der HES-SO über den nötigen Spielraum verfügt, um den Herausforderungen seines Umfelds und den ihm von den Kantonen zugewiesenen Verantwortlichkeiten entsprechen zu können.»

Die Kommission fragt sich, inwieweit das Rektorat über ausreichende Beträge verfügt, um globale Querschnittsprogramme durchzuführen, die alle Hochschulen betreffen. Sie denkt dabei namentlich an die Digitalisierung, die nachhaltige Entwicklung usw. Die interparlamentarische Aufsichtskommission hat daher den Regierungsausschuss schriftlich gebeten, sich in Bezug auf diese Empfehlung klar zu positionieren und mögliche Ansätze in Aussicht zu stellen, damit die Empfehlung der Expertinnen und Experten umgesetzt wird.

7) Konsolidierung der Mehrsprachigkeit der Institution.

Die HES-SO ist eine französisch- und deutschsprachige Institution. Sie verfolgt in dieser Hinsicht indessen keine quantitativen Ziele. Das Rektorat begleitet die Hochschulen bei der Errichtung neuer zweisprachiger Studiengänge, wie zum Beispiel den Bachelorstudiengang in Pflege in Freiburg.

Die Kommission wurde in Bezug auf die Zweisprachigkeit informiert. Die Studierenden haben die Möglichkeit, Studiengänge auf Französisch und auf Deutsch zu absolvieren, insbesondere an den Hochschulen in den Kantonen Wallis und Freiburg. Jedes Jahr erhalten rund 200 Studierende einen zweisprachigen Abschluss. Die Hochschulen in den Kantonen Freiburg und Wallis bieten auch Programme an, die vollständig auf Deutsch durchgeführt werden. Die Studierenden können ein Diplom erhalten, das auf der Vorderseite auf Französisch oder Deutsch und auf der Rückseite auf Englisch ausgestellt ist. Jährlich werden rund 800 bis 1000 Diplome in dieser Form ausgestellt, namentlich bei Abschlüssen in den Bereichen Tourismus, Hotellerie, Businessmanagement, Wirtschaftsinformatik. Zur Mehrsprachigkeit gehört natürlich auch die Mobilität der Studierenden: Rund 1000 Studentinnen und Studenten der HES-SO profitieren jedes Jahr von mindestens einem Ausbildungssemester im Ausland.

3. FINANZEN (DAS KOSTENBEWUSSTSEIN GEHÖRT EBENFALLS ZU DEN STRATEGISCHEN ZIELEN)

4. RECHNUNG 2018

Bundesfinanzierung: Der höhere Finanzierungsanteil, den das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) der HES-SO gewährt hat, führte zu einem Überschuss von 3 430 730 Franken. Dieser Betrag wurde in den Ausgleichsfonds für die Unterstützung der Lehre überführt und dient der Finanzierung neuer Studiengänge.

Beiträge der Partnerkantone: Das Total der Kantonsbeiträge 2018 entspricht insgesamt praktisch den budgetierten Beträgen, die Differenz beträgt lediglich 98 000 Franken. Grössere Differenzen finden sich hingegen in Genf (1 Mio. über Budget) und Freiburg (1 Mio. unter Budget). Diese Unterschiede rühren namentlich von der Entwicklung der Zahl der Studierenden her, die in anderen Kantonen studieren, oder anders gesagt: vom Gleichgewicht zwischen aufgenommenen und entsandten Studierenden.

5. PROGNOSEN 2019

Die buchhalterischen Prognosen 2019 zeigen, dass die Kantonsbeiträge gegenüber dem Budget um rund 1,1 Mio. Franken tiefer ausfallen werden, wobei es je nach Zahl der aufgenommenen und entsandten Studierenden zu Unterschieden zwischen den Kantonen kommen wird. Im Prinzip wird nur der Kanton Waadt rund 650 000 Franken mehr bezahlen müssen als vorgesehen.

Die HES-SO dürfte Bundesbeiträge in der Höhe von 166 750 000 erhalten, was gegenüber dem im Budget eingestellten Betrag eine Erhöhung um 5,7 Mio. Franken darstellt:

- Der vom Bundesparlament insgesamt gewährte Betrag ist höher, was sich positiv auf die Grundbeiträge an die schweizerischen Fachhochschulen auswirkt.
- Die im Vergleich zu anderen schweizerischen Fachhochschulen guten Leistungen der HES-SO im Bereich der aF&E haben einen zusätzlichen Betrag von rund 1,4 Mio. Franken eingebracht. Die HES-SO hat bei der Beschaffung von Drittmitteln stark zugelegt.
- Auch die Zahl der Absolventinnen und Absolventen hat zugenommen, was zu den Kriterien für die Zuweisung von Bundesbeiträgen gehört.

6. BUDGET 2020

Kantonsbeiträge (s. untenstehende Tabelle): Der Beitrag der Kantone beläuft sich auf 380 Mio. Franken (+0,6 % gegenüber dem Budget 2019), was leicht unter dem liegt, was im Finanzplan vorgesehen war.

Die neuen Studiengänge werden über eine Fondsentnahme (2,65 Mio. Franken), aber auch über Kantonsbeiträge (2,44 Mio. Franken) finanziert, weil über kurz oder lang voraussehbar ist, dass der Fonds ausgeschöpft sein wird und diese Kosten durch jährliche Beiträge der Kantone gedeckt werden müssen.

Gemäss Finanzmodell wird der Beitrag der Kantone auf der Ebene der HES-SO ausgehandelt; für 2020 sind insgesamt **379 905 442 Franken** budgetiert.

Vorgesehen ist eine Erhöhung des Beitrags für die Kantone Genf (+716 241 Franken) und Waadt (+1 359 020 Franken), was daher rührt, dass mehr Studierende in andere Kantone entsandt werden, was wiederum mehr Kosten generiert.

Beiträge der Partnerkantone

Erhöhung um 0,6 Prozent gegenüber dem Budget 2019

	R2018	B2019*	FEP2020	B2020 V2	Differenz B2020 V2 / B2019*
Freiburg	49 503 300	50 632 953	50 227 782	50 413 853	-219 100
Genf	103 003 896	104 334 675	105 723 437	105 050 916	+716 241
Region Arc	49 932 125	50 522 333	51 295 033	50 602 559	+80 226
Waadt	123 098 843	124 451 447	125 770 336	125 810 467	+1 359 020
Wallis	47 861 249	48 298 196	48 342 009	48 027 646	-270 550
Total	373 399 414	378 239 604*	381 358 597	379 905 442	1 665 837

Revision des Finanzmodells

Der Regierungsausschuss hat im Hinblick auf die nächste Vierjahresperiode 2021-2024 vor, das aktuelle Finanzmodell der HES-SO einer Bilanz zu unterziehen und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen. Die Reform des Globalbudgetberechnungsmodells wird sich auf die den Hochschulen überwiesenen Beträge auswirken; sie wird jedoch keinen Bruch bei der Verteilung der Kantonsbeiträge nach sich ziehen. Die Voraussehbarkeit der von den Hochschulen erhaltenen Globalbudgets wird beim neuen Finanzierungssystem ein wichtiges Element bleiben müssen, und die Herausforderung wird darin bestehen, vom sogenannten Verteilmodell zu einem kostenwahrheitsbasierten Modell überzugehen. Zu Erinnerung: Die Kommission hatte bereits 2016 in Bezug auf den Kostenvergleich zwischen Studiengängen auf nationaler Ebene (*benchmark*) Vorbehalte ausgesprochen. Damals hatten Gewichtungen, namentlich im Zusammenhang mit der geografischen Vielfalt, die in Bereichen wie Ingenieurwesen und Architektur sowie Soziale Arbeit bestehenden hohen Werte gemildert.

7. STUDIERENDENBESTÄNDE

Nach einem starken und kontinuierlichen Wachstum seit der Schaffung der HES-SO hat sich die Zahl der Bachelorstudierenden seit 2016 stabilisiert und wächst im Schnitt nur noch um 1,1 Prozent an.

Mehr als 50 Prozent der Studierenden der HES-SO stammen aus spezifischen Lehrgängen (Fach- und Berufsmaturität), wobei die Studierenden in den Fachbereichen Musik und Künste sowie Design und Fine Arts einen Aufnahmetest bestehen müssen.

Der Anteil der Masterstudierenden bleibt bei rund 10 Prozent, während die Bachelorstudierenden 90 Prozent des Studierendenbestands der HES-SO ausmachen.

Studierendenbestände (einschliesslich neuer Studiengänge)

	R2018	B2019	FEP2020	B2020 V2	Differenz B2020 V2 / B2019
Fachhochschulen VD	4 295	4 398	4 535	4 419	-42
HE-Arc	1 456	1 511	1 576	1 471	-40
HES-SO FR	2 208	2 341	2 281	2 299	-42
HES-SO GE	4 901	4 991	5 243	5 095	+103
HES-SO VS	2 003	2 060	2 129	2 115	+55
HES-SO Master	536	532	764	632	+100
Vertraglich eingebundene FH	2 239	2 437	2 164	2 476	+39
Total, einschl. neuer Studiengänge	17 637	18 269	18 692	18 505	+236

Betrachtet man die Bestandsentwicklung pro Fachbereich seit 2015, kann Folgendes festgestellt werden:

- In den Bereichen Musik und Künste sowie Design und Fine Arts sind die Bestände reguliert und somit stabil.
- Da der Studiengang im Bereich Soziale Arbeit reguliert ist, bleibt die Zahl der Studierenden im ersten Studienjahr identisch; der Rückgang der Bestände seit 2015 hängt im Wesentlichen mit dem Bestreben des Rektorats, des Fachbereichs und der Hochschulen zusammen, die durchschnittliche Studiendauer, d. h. den Zeitpunkt, an dem die Bachelorstudierenden ihre Diplomarbeit abgeben und die Schule verlassen, zu reduzieren.
- Im Fachbereich Gesundheit widerspiegelt die Zunahme der Zahl der Studierenden, insbesondere im nicht regulierten Bachelorstudiengang Pflege (im Schnitt rund +3 % pro Jahr), den Beitrag der HES-SO, um dem in diesem Berufsfeld bestehenden Fachkräftemangel zu begegnen.
- Im Fachbereich Wirtschaft und Dienstleistungen hängt die ständige Zunahme vor allem mit den wachsenden Beständen an der Hotelfachschule Lausanne (EHL) zusammen (von 1591 Studierenden 2015 auf 2389 Studierende 2019).

8. SITUATION AN DER MUSIKHOCHSCHULE WAADT-WALLIS-FREIBURG (HEMU)

Die Rektorin hat von einer Interpellation Kenntnis genommen, die Anfang November 2019 von Grossrat Stürner im Waadtländer Grossen Rat in Bezug auf die HEMU eingereicht worden ist. Er weist darauf hin, dass die Situation trotz der Amtsübernahme durch die neue Direktorin Anfang März 2019 nach wie vor konfliktgeladen sei.

Die Fragen von Grossrat Stürner, der Mitglied der vorliegenden Kommission ist, werden von der Waadtländer Kantonsregierung detailliert und ausführlich beantwortet werden. Angesichts der Wichtigkeit der aufgeworfenen Herausforderungen war es der Rektorin ein Anliegen, in der Kommission Stellung zu nehmen. Sie bekräftigt ihr vollstes Vertrauen in die neue Leitung der HEMU und spürt eine neue, positive und konstruktive innovative Dynamik für den gesamten Fachbereich Musik, wofür sie der Direktorin dankt. Die Kommission wird das Dossier weiterverfolgen.

9. DIGITALISIERUNGSSTRATEGIE DER HES-SO

Die HES-SO nimmt die Herausforderung der Digitalisierung an. Sie will weiterhin junge vermittelbare Absolventinnen und Absolventen ausbilden, die fähig sind, an der wirtschaftlichen Entwicklung beizuzu-

tragen. Die HES-SO hat in diesem Zusammenhang eine Digitalisierungsstrategie erarbeitet und per 1. Januar 2019 Laurent Bagnoud zum Digitalisierungsbeauftragten ernannt.

In der Welt der Wirtschaft besteht ein grosses Bewusstsein in Bezug auf die Herausforderungen des digitalen Wandels. Die Digitalisierung ist nicht nur eine technologische Frage, sondern sie wirkt sich auch auf das Geschäftsmodell aus. Als Tertiärbildungsinstitution muss die HES-SO den leitenden Organen der Unternehmen eine Weiterbildung anbieten können, damit diese die digitale Transformation erfolgreich meistern.

Die Kommission hat den Regierungsausschuss gebeten, ihr den Gesamtbetrag zu nennen, der für die digitale Transformation – Ausrüstung und Ausbildung – im Rektorat und in allen Hochschulen gewährt wird. Das Programm wird in der Höhe von 1,3 Mio. Franken finanziert, wovon 650 000 Franken vom Bund und 650 000 Franken von der HES-SO. Der Regierungsausschuss hat 2020 für die Digitalisierung einen zusätzlichen Finanzrahmen von 1 Mio. Franken gewährt. Das Rektorat verfügt indessen nicht über die Einzelheiten der Beträge in Bezug auf die Budgets der Hochschulen bzw. in Bezug auf die von den Kantonen beschlossenen Budgets.

Das Vorgehen ist nicht einfach, denn es müssen Beträge zusammengefasst werden, die in verschiedenen Konten sowohl auf der Ebene der Ausrüstung als auch auf der Ebene der Ausbildung eingestellt sind.

10. JAHRESTHEMA 2019: «NACHHALTIGE ENTWICKLUNG AN DER HES-SO»

Die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ) hat folgende Bedingung gestellt, die erfüllt sein muss: *«Die HES-SO richtet ein Anreizsystem ein, das die Förderung von Initiativen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung gemäss einer Richtlinie ermöglicht» und fragt nach, welche konkreten Aktionen die HES-SO im Bereich der nachhaltigen Entwicklung zu unternehmen gedenkt.*

Standortbestimmung der Nachhaltigkeitsprojekte

Die HES-SO hat die Firma Zeolite beauftragt, eine Standortbestimmung vorzunehmen, d. h. eine breite Übersicht zu den verschiedenen Initiativen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung in den einzelnen Hochschulen. Insgesamt wurden 110 Vorhaben erfasst und in 13 Kategorien eingeteilt. In einigen Schulen wird die nachhaltige Entwicklung mit einer starken Einbindung der Schuldirektion vorangetrieben, in anderen Schulen wiederum handelt es sich mehr um persönliche Initiativen seitens der Lehrkräfte, der Studierenden oder des Hochschulpersonals.

Die HES-SO hat in einem ersten Schritt eine Nachhaltigkeitsstrategie 2018-2020 erarbeitet, in der das Rektorat vier zu verfolgende Achsen ausgemacht hat: Kommunikation, Lehre, aF&E, Verwaltung und Campus. Für die HES-SO liegt der Schwerpunkt bei der Integration der Reflexion über die nachhaltige Entwicklung in die Lehre und in die angewandte Forschung. Jede Dozentin und jeder Dozent sollte den Begriff der nachhaltigen Entwicklung so in den eigenen Unterricht integrieren.

Parallel dazu hat das Rektorat im Rahmen des U-Change-Programms des Bundes für sein eigenes Change-HES-SO-Projekt – mit dem Studierendeninitiativen innerhalb der HES-SO-Schulen gefördert und eine Internetplattform für die Kommunikation und den Austausch zu diesem Thema errichtet werden sollen – eine Finanzierung erhalten. Dank dieser Bundesfinanzierung konnte das Rektorat per 1. Januar 2019 Rémi Vuichard als Koordinator der nachhaltigen Entwicklung an der HES-SO anstellen.

Um die von der Expertengruppe gestellte Bedingung zu erfüllen, wird die HES-SO die Realisierung ihres Change-HES-SO-Projekts vorantreiben und auf der Ebene der Institution eine Nachhaltigkeitsstrategie umsetzen.

Nachhaltige Entwicklung an der HEPIA oder wie eine Hochschule das Thema aufnimmt

Für die Genfer Hochschule für Landschaft, Technik und Architektur (HEPIA) gehört die nachhaltige Entwicklung zur strategischen Ausrichtung, und sie fördert die Interdisziplinarität der Ansätze von

Lehre und angewandter Forschung. Laut HEPIA-Direktor muss die Nachhaltigkeitsstrategie unbedingt von der Direktion definiert und vor allem getragen werden.

Nach einigen Jahren haben alle Dozierenden die nachhaltige Entwicklung in ihre Vorlesungen integriert. Von den Studierenden wird verlangt, dass alle ihre Bachelorarbeiten eine Komponente der nachhaltigen Entwicklung enthalten; die Studierenden müssen so einige Kompetenzelemente in diesem Bereich unter Beweis stellen.

An der HEPIA handelt es sich dabei um eine Querschnittsaufgabe: Die neun Studiengänge arbeiten während einer Nachhaltigkeitswoche in Arbeitsgruppen sowie Forschungs- oder Reflexionsprojekten, die multidisziplinär sein müssen (mindestens drei Studiengänge, die untereinander interaktiv sein müssen) zusammen.

Alle Genfer Hochschulen (HEPIA, HEG, HEAD, HEM, HEdS und HETS)¹ arbeiten zusammen an konkreten Projekten im Grossraum Genf. Das Atelier «Créagir» wird vom Raumplanungsdepartement des Kantons Genf jährlich beauftragt, um auf multidisziplinäre Art und Weise einen tatsächlichen Planungssektor zu bearbeiten und Fragen rund um ein gemeinsames Leben in einem nachhaltigen Umfeld zu beantworten.

Eine neue Plattform für nachhaltige Entwicklung hat zum Ziel, die guten Erfahrungen aller HES-SO-Hochschulen in einer umfassenderen Vision vorzustellen und zu vernetzen. Dieses Projekt wurde mit 75 000 Franken über das vom Bund unterstützte U-Change-Programm mitfinanziert.

Dass alle nachhaltigen Entwicklungsprojekte, die in der HES-SO realisiert werden, vorgestellt werden, soll auch Anreiz für weitere Projekte sein.

Projekt Ecohub der HES-SO Valais-Wallis

Ecohub ist ein Projekt, das von der Hochschule für Ingenieurwissenschaften (HEI) in Zusammenarbeit mit einem Verein und Studierenden entwickelt wurde. Dieses Projekt zeigt, inwiefern die nachhaltige Entwicklung konkrete Anwendungen für die Studierenden ergeben und eine Quelle für Innovation sein kann.

Eine amerikanische Studie hat jüngst gezeigt, dass die Ausbildung von Ingenieurinnen und Ingenieuren auf Mathematik, Physik oder Wirtschaft ausgerichtet ist, es aber unterlässt, die Studierenden für die Auswirkungen auf die Umwelt zu sensibilisieren. Aufgrund dieser Feststellung bemüht sich die HES-SO Valais-Wallis, die nachhaltige Entwicklung ins Zentrum ihrer Tätigkeiten zu stellen.

Um das Thema rascher voranzubringen, hat der Direktor die Errichtung eines symbolischen Totems mitten im Hof der Schule unterstützt. Damit sollen alle Studierenden für die nachhaltige Entwicklung sensibilisiert werden. Das Totem hat die Form von zwei Containern, die diesem Thema gewidmet sind.

Die HEI-VS ist für dieses Projekt eine Partnerschaft mit der Vereinigung Utopia international eingegangen, mit dem Ziel, diesen Schwerpunkt der nachhaltigen Entwicklung zu moderieren und Aktivitäten, namentlich einen Zyklus thematischer Konferenzen sowie Workshops, zu organisieren.

Die Bilanz dieser seit einigen Monaten bestehenden Aktivitäten sieht wie folgt aus:

- Eine klare Botschaft der Direktion ist unumgänglich, um die Dozierenden zu motivieren, die Dimension der nachhaltigen Entwicklung in ihre Vorlesungen und Forschungsprojekte zu integrieren.
- Die Partnerschaft mit einer Vereinigung (Utopia international) ermöglicht eine grosse Freiheit und ein grösseres Engagement seitens der Studierenden.

¹ Die HES-SO Genf umfasst sechs Schulen: die Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture (HEPIA), die Haute école de gestion (HEG), die Haute école d'art et de design (HEAD), die Haute école de musique (HEM), die Haute école de santé (HEdS) und die Haute école de travail social (HETS).

- Die Rückmeldungen der Studierenden sind im Allgemeinen gut, es sollte aber vermieden werden, die Studierenden zu sehr unter Druck zu setzen.
- Die Realisierung technischer Projekte auf dem Ecohub (in den Containern) erweist sich als kompliziert, weil die Aufgabe der Dozierenden stark auf die aF&E und die Innovation ausgerichtet ist.

Die HES-SO dankt der Kommission, dass sie die nachhaltige Entwicklung zum roten Faden für das Jahr 2019 gemacht hat, weil sie damit die Gelegenheit bekommen hat, ein paar ansprechende Initiativen voranzubringen, die in den Schulen entwickelt worden sind. Das Rektorat und der Koordinator für die nachhaltige Entwicklung innerhalb der Institution, die dieses Thema 2019 aufgegriffen haben, haben die in den Hochschulen der HES-SO realisierten Projekte unterstützt und sichtbar gemacht. Dies bietet den Studierenden ausserdem die Möglichkeit, dank Finanzierungen durch den Bund innovative Initiativen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung zu lancieren.

Das Jahr 2020 wird der Stärkung dieses Bewusstseins in den einzelnen Hochschulen, aber auch der Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie 2021-2024 für die HES-SO gewidmet sein, womit einer der von der institutionellen Akkreditierung festgelegten Bedingungen entsprochen wird.

11. DANKSAGUNG UND SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission kann dank der fruchtbaren Mitarbeit der HES-SO-Verantwortlichen effizient arbeiten. Wir danken ganz besonders Luciana Vaccaro (Rektorin der HES-SO), Sarah Kopse (Generalsekretärin), Anne Emery-Torracinta sowie Olivier Curty, der letztere in der Jahresmitte im Präsidium des HES-SO-Regierungsausschusses abgelöst hat. Ihre Anwesenheit an den Kommissionssitzungen ist wertvoll, um die strategischen und politischen Herausforderungen vorzustellen.

Unser Dank geht ebenfalls an Yvan Cornu (Kommissionssekretär).

12. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis, den Tätigkeitsbericht 2019 der Interparlamentarischen Aufsichtskommission über die HES-SO zur Kenntnis zu nehmen.

Die Präsidentin 2019 der Interparlamentarischen Aufsichtskommission über die HES-SO:

gez. Moussia von Wattenwyl
Grossrätin des Kantons Bern

Tramelan, 8. April 2020



Message 2016-DIAF-31

7 janvier 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les agglomérations (LAgg)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à remplacer l'actuelle loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg).

Le présent message suit le plan suivant:

1. La nécessité de la révision de la LAgg	1
2. L'origine de la révision et les travaux préparatoires	2
2.1. L'origine de la révision	2
2.2. Les travaux préparatoires	4
3. Les grandes lignes de la révision	4
3.1. L'agglomération dans le paysage institutionnel fribourgeois	4
3.2. Les buts de la loi et le rôle de l'Etat	6
3.3. La définition et les tâches de l'agglomération institutionnelle	9
3.4. Le fonctionnement de l'agglomération institutionnelle	11
4. Résultats de la consultation et adaptation du projet de révision	13
4.1. Remarques générales ou portant sur la structure de la future LAgg	13
4.2. Le soutien financier de l'Etat	13
4.3. Composition des organes de l'agglomération	14
4.4. Calendrier de mise en œuvre de la révision de la LAgg	15
5. Les incidences de l'avant-projet de loi	15
5.1. Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes	15
5.2. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	16
5.3. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen	16
5.4. La clause référendaire	16
5.5. L'évaluation de la durabilité	16
6. Le commentaire des dispositions	16
6.1. Révision de la LAgg	16
6.2. Modification de la LEDP	22

1. La nécessité de la révision de la LAgg

Il y a plus de vingt ans, la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2) introduisait dans la législation cantonale fribourgeoise une forme juridique propre, destinée à organiser la collaboration intercommunale sur le territoire de plusieurs communes. Le canton de Fribourg faisait alors figure de pionnier dans la recherche de solutions aux problèmes des espaces urbains et créait la structure juridique et politique de l'agglomération. Il anticipait l'importance grandissante de ces espaces fonctionnels dans toute

une série de politiques publiques, à commencer par l'aménagement du territoire ou la mobilité. Cette importance a été prise en compte par la Confédération, avec l'élaboration puis la montée en puissance de la politique fédérale des agglomérations, dès 2001. La Confédération a ainsi mis en place un système de subventionnement aux agglomérations du pays, par le biais d'un soutien aux mesures proposées par les agglomérations dans le cadre de projets d'agglomérations (PA). La mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations n'a toutefois jamais imposé aux entités déposant des PA de forme juridique déterminée.

Depuis 1995 et l'élaboration de la LAgg, la législation fédérale a ainsi connu des bouleversements très importants dans sa politique de soutien aux infrastructures de transport, notamment (3.1.2 ci-dessous). Les exigences posées pour obtenir des subventions sont de plus en plus précises et le calendrier fixé, de plus en plus contraignant. Le périmètre des agglomérations, tel qu'il est défini par les autorités fédérales, est plus étendu que celui des entités fribourgeoises ayant déposé des PA, dont l'Agglomération de Fribourg. Le fait est, par ailleurs, qu'une seule agglomération au sens de la LAgg a vu le jour dans le canton de Fribourg, l'Agglomération de Fribourg, le 1^{er} juin 2008, soit onze ans et demi après l'entrée en vigueur de la loi. Sa constitution a pris près de dix ans, les premières initiatives ayant été lancées en décembre 1998. Nonobstant les succès de l'Agglomération de Fribourg, notamment lors du dépôt du PA2 et du PA3, cette lourdeur a sans doute dissuadé d'autres régions d'entamer le processus. Mobul, constituée en Gruyère autour de la commune de Bulle, a ainsi opté pour la forme d'une association de communes au sens de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) pour déposer ses PA.

La prise en considération de l'évolution de la politique fédérale incite à une révision générale de la LAgg, basée sur une évaluation de la mise en œuvre de cette dernière depuis son entrée en vigueur.

La présente révision est par ailleurs rendue nécessaire également par la perspective de fusions de communes de grande ampleur, dont le projet de fusion du Grand Fribourg et celui de fusion de l'ensemble des communes de la Gruyère.

Le 13 juin 2016, le Grand Conseil du canton de Fribourg adoptait la modification de la loi sur l'encouragement aux fusions de communes¹, entrée en vigueur le 1^{er} juillet suivant. Cette modification contenait un chapitre, nouveau, consacré à la fusion des communes du Grand Fribourg². Le processus de fusion des communes a été lancé depuis par les communes de Fribourg, de Givisiez, de Corminboeuf et de Marly. Après avoir consulté les communes concernées, le Conseil d'Etat a procédé à la détermination du périmètre provisoire de la fusion. Ce périmètre comprend les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne, soit l'ensemble des communes de l'Agglomération de Fribourg, à l'exception de la commune singinoise de Düdingen. Ensemble, les neuf communes du périmètre provisoire comptent plus de 75 000 habitantes et habitants, celle de Düdingen environ 7800. On constate ainsi que la nouvelle commune fusionnée compterait près de dix fois plus d'habitants et d'habitantes que la dernière autre commune de l'Agglomération de Fribourg. La règle prévue par la LAgg actuelle selon laquelle une commune ne peut pas avoir plus de la moitié des conseillers et

conseillères d'agglomération³ donnerait au surplus un pouvoir disproportionné à la commune de Düdingen. Il s'ensuivrait un déséquilibre certain, de nature à provoquer un blocage de l'institution.

Dès lors, de deux choses, l'une: Ou l'on considère que, une fois la fusion entrée en force, l'Agglomération de Fribourg n'a plus de rôle à jouer et doit être dissoute. Ou l'on estime que les tâches dont elle s'acquitte aujourd'hui doivent au contraire être exécutées à une plus large échelle, et il s'agit de permettre son extension. Dans la seconde hypothèse, la loi actuelle doit être modifiée pour permettre, respectivement encourager cette extension quelle que soit la forme juridique que cette dernière prendrait (agglomération, association de communes ou autre). Par courrier du 1^{er} février 2019, le Comité de pilotage de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg a informé la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) qu'en l'état des travaux de l'assemblée constitutive, le maintien d'une agglomération autour du Grand Fribourg lui apparaissait nécessaire, quand bien même une partie des tâches de l'Agglomération de Fribourg devaient être reprises par la nouvelle commune fusionnée du Grand Fribourg. Le CoPil de l'assemblée constitutive se prononçait ainsi, «à premier examen, pour un maintien au sein de la nouvelle Agglomération de compétences en matière de planification directrice en matière d'aménagement du territoire et de mobilité (développement territorial), les autres tâches, en particulier celles qui concernent la promotion des activités culturelles, pouvant être aisément reprises par la nouvelle commune fusionnée».

2. L'origine de la révision et les travaux préparatoires

2.1. L'origine de la révision

2.1.1. Le rapport du Conseil d'Etat du 9 juin 2015

Suite au postulat déposé et développé le 18 septembre 2013 par les députés André Schneuwly et Markus Bapst, le Conseil d'Etat a présenté un rapport le 9 juin 2015⁴. Après avoir examiné les questions des agglomérations en Suisse, du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, de la gouvernance, de l'aménagement du territoire et de la mobilité, des finances et du bilinguisme, il en tirait les conclusions suivantes:

- > Le renforcement d'une agglomération institutionnelle limitée aux communes centres, comprenant, à tout le moins, les communes comprises dans le périmètre de fusion du Grand Fribourg tel que retenu par le Préfet

³ Art. 19 al. 3 LAgg.

⁴ Rapport 2014-DIAF-99 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2013-GC-69 Schneuwly André/Bapst Markus concernant l'Agglomération, ses avantages et ses coûts.

¹ LEFC; RSF 141.1.1.

² Chapitre 2, art. 17a à 17j.

de la Sarine et approuvé par le Conseil d'Etat le 28 mai 2013, voire les communes actuellement membres de l'Agglomération de Fribourg. Cette agglomération devrait être renforcée, notamment au niveau de son assise démocratique ou des tâches prises en charge.

- > La mise en place d'une «*agglomération*» plus vaste, comprenant l'Agglomération décrite ci-dessus, qui prendrait en charge les tâches idoines (essentiellement l'aménagement du territoire et la mobilité). Les modalités de mise en place de cette entité devaient faire l'objet d'analyses et de discussions, en partenariat avec l'Agglomération de Fribourg et les communes concernées. Plusieurs modèles concurrents ou complémentaires devaient être examinés. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat citait:
 - Introduction d'un modèle permettant de proposer une gradation de la participation financière des communes, notamment en fonction des tâches déléguées comprises dans le périmètre fonctionnel de l'agglomération.
 - Développement des contrats de prestations entre l'Agglomération de Fribourg et les communes ou les régions périphériques, dans un certain nombre de domaines.
 - Création d'une association régionale intégrant l'Agglomération de Fribourg et d'autres communes (régions) limitrophes.

2.1.2. La motion Bapst/Schneuwly du 13 octobre 2015

Par motion déposée et développée le 13 octobre 2015, les députés Markus Bapst et André Schneuwly demandaient une révision de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations. Les motionnaires souhaitaient voir en particulier traiter une extension du périmètre de l'Agglomération comportant un noyau central et une région périphérique élargie ainsi qu'une adaptation individuelle des tâches aux besoins des communes membres.

Les motionnaires constataient qu'un agrandissement de l'Agglomération de Fribourg était nécessaire, notamment afin d'assurer le succès des prochains projets d'agglomération, et le financement fédéral de leurs mesures. L'objectif devait être à leurs yeux de tendre vers le périmètre d'agglomération tel que défini par la Confédération. Les motionnaires notaient qu'à moyen terme, la fusion du Grand Fribourg, en concentrant la population dans une commune centre, entraînerait un déséquilibre de l'Agglomération de Fribourg, déséquilibre rendant nécessaire l'extension de cette dernière.

Les auteurs de la motion estimaient en outre que la situation de la commune de Dürren, seule commune germanophone de l'Agglomération de Fribourg, n'était pas satisfaisante pour assurer le développement d'une agglomération bilingue.

L'intégration d'autres communes germanophones renforcerait l'Agglomération de Fribourg. Ils suggéraient notamment que l'association de communes Region Sense puisse jouer un rôle en la matière.

Les motionnaires ajoutaient que les communes centres souhaiteraient étendre les tâches assumées par l'Agglomération de Fribourg, alors que d'autres communes s'y opposaient. Selon eux, les communes d'un périmètre étendu devraient impérativement participer aux tâches d'aménagement du territoire et de mobilité. Les autres tâches pourraient être fournies aux communes de la ceinture par les communes centres, comme par exemple l'offre culturelle.

Les auteurs de la motion estimaient enfin que l'organisation de l'Agglomération de Fribourg, notamment le rôle des préfets, devait être adaptée.

Dans sa réponse du 29 février 2016, le Conseil d'Etat a déclaré partager avec les motionnaires la volonté de voir croître le périmètre de l'Agglomération de Fribourg. Cette extension devrait permettre à l'Agglomération de Fribourg d'approcher le périmètre fonctionnel de l'agglomération. Cette extension est par ailleurs appelée de ses vœux par la Confédération, qui relevait la petitesse du périmètre actuel.

Parallèlement à cette extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, le Conseil d'Etat estimait en outre que celle-ci devait également renforcer son fonctionnement, notamment en prenant en charge de nouvelles tâches.

Le Conseil d'Etat constatait toutefois que les objectifs d'extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg et de renforcement de son fonctionnement pourraient s'avérer contradictoires: une augmentation des tâches déléguées à l'Agglomération risquait par exemple de renforcer le rejet de certaines communes, s'opposant ainsi à l'extension du périmètre de l'Agglomération. Le Conseil d'Etat estimait donc nécessaire de travailler à des modèles alternatifs à une «*simple*» extension de l'Agglomération institutionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui.

Il insistait à cette fin sur la nécessité de coordonner les travaux de révision de la LAgg avec ceux de la fusion du Grand Fribourg. Il apparaissait en effet que cette fusion permettrait de répondre en partie aux préoccupations des motionnaires: le «*noyau*» de l'Agglomération de Fribourg serait ainsi constitué de la seule commune du Grand Fribourg. Une «*agglomération*» dont la forme devrait encore être définie, devrait ensuite englober le Grand Fribourg et un territoire plus vaste tendant à couvrir le périmètre fonctionnel.

Le Conseil d'Etat rappelait que cette coordination indispensable entre la fusion du Grand Fribourg et l'extension de l'Agglomération de Fribourg était déjà appelée de leurs vœux par le Préfet de la Sarine dans son Plan de fusions du district de la Sarine du 28 mars 2013 et par la DIAF qui avait mis en

place un groupe de travail consacré à la coordination entre l'Agglomération de Fribourg et les fusions de communes.

Le Conseil d'Etat estimait ainsi pertinent d'examiner les pistes proposées par les motionnaires, notamment la constitution d'un noyau de communes à la collaboration renforcée, devant à terme constituer le Grand Fribourg, et une ceinture élargie de communes parties prenantes de l'agglomération. Il remarquait toutefois que la solidarité entre les communes membres d'une agglomération, quel que soit son statut, était un élément essentiel pour le bon fonctionnement de celle-ci, et son développement. Il n'était pas souhaitable de mettre en place un système purement «à la carte», où les communes ne contribueraient qu'à la simple hauteur des prestations dont elles estimeraient bénéficier sur leur propre territoire. L'essence même de l'agglomération impliquait une mutualisation de certains moyens afin de réaliser des projets, notamment en matière d'infrastructures, là où les utilisent les usagers et usagères. Le Conseil d'Etat remarquait à titre d'exemple que les infrastructures de transport public réalisées sur le territoire des communes de l'agglomération compacte bénéficient également aux usagers des communes actuellement hors de l'Agglomération de Fribourg. Il n'était pas souhaitable qu'une modification de la LAgg tende à favoriser un comportement de «passager clandestin» au détriment d'une allocation optimale des ressources publiques.

En conclusion, il estimait nécessaire d'étendre, à tout le moins, le périmètre de l'Agglomération de Fribourg en y intégrant les communes de Sarine-Ouest (Autigny, Chénens, Corserey, Cottens, Neyruz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz) et de Sarine-Nord ([Autafond], [Chésopelloz], Grolley, Ponthaux, La Sonnaz), comme le proposait le Préfet de la Sarine dans son Plan de fusion du 28 mars 2013¹. Cela aurait le mérite de faire correspondre davantage l'Agglomération aux critères mis en avant par les offices fédéraux.

Le 13 mai 2016, le Grand Conseil a accepté cette motion.

2.2. Les travaux préparatoires

Dès l'adoption de la motion, la DIAF a débuté les travaux de mise en œuvre d'un projet de révision de la loi en constituant un premier groupe de travail informel, composé de la Conseillère d'Etat, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts, du Préfet de la Sarine, du Secrétaire général de la DIAF, du Chef du service et de la Cheffe de service adjointe des communes (SCom), de la Cheffe du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) ainsi que de la Coordinatrice des agglomérations au sein de la DAEC. Le Préfet de la Singine a également été associé aux travaux. Un premier avant-projet a été élaboré au printemps 2018.

En février 2019, à la demande de la DIAF, le Conseil d'Etat a institué une organisation de projet formelle, dotée d'un CoPil (la délégation du Conseil d'Etat pour les agglomérations et les structures territoriales, composée des Directeurs IAF, AEC et FIN) et d'un groupe de travail composé de représentants et représentantes de la DIAF, de la DAEC, du SCom, du SeCA, de l'AFin, de la Conférence des préfets (le Préfet de la Sarine), de Mobul, de l'Agglomération de Fribourg, des communes veveysannes intégrées dans le périmètre de l'agglomération Rivelac et du Préfet de la Singine (pour les communes singinoises comprises dans le périmètre d'une agglomération). Le groupe de travail a repris les travaux du groupe informel, sur la base du projet élaboré au printemps 2018.

3. Les grandes lignes de la révision

3.1. L'agglomération dans le paysage institutionnel fribourgeois

Le terme «agglomération» revêt, dans le canton de Fribourg, une double acception.

En premier lieu, il vise l'agglomération institutionnelle, soit la corporation de droit public constituée en application de la loi sur les agglomérations (3.1.1 ci-dessous).

En second lieu, il désigne un ensemble d'habitants et d'habitantes, formé par la réunion des territoires de communes urbaines adjacentes et répondant à certains critères définis par la Confédération pour bénéficier des montants provenant du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) (3.1.2 ci-dessous).

Ces communautés de destin ont pour point commun de mettre en œuvre des projets d'agglomération, instrument nécessaire, mais pas encore suffisant, pour obtenir les montants du FORTA (3.1.3 ci-dessous).

Il importe de définir ces notions afin que le cadre de la présente révision soit bien posé.

3.1.1. L'agglomération institutionnelle

Aux termes de l'article 2 LAgg actuel, l'agglomération est une corporation de droit public constituée conformément à la loi et dont les membres sont des communes qui ont en commun un centre urbain, sont étroitement liées entre elles, notamment des points de vue urbanistique, économique et culturel et réunissent ensemble au moins 10 000 habitantes et habitants. Elle décide elle-même des tâches qu'elle entend assumer². Constituée en 2008, l'Agglomération de Fribourg collabore depuis dans les tâches d'intérêt régional relevant de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la protection de l'environnement (protection de l'air, lutte contre le bruit et

¹ Plan de fusion du Préfet de la Sarine du 28.3.2013, op. cit., p. 6.

² Art. 6 LAgg.

énergie) ainsi que de la promotion économique, touristique et culturelle¹.

Qualifiée de 4^e échelon institutionnel (après la Confédération, le canton et la commune), l'agglomération constitue une collectivité hybride à mi-chemin entre l'association de communes et une véritable entité régionale.

A la différence de l'association de communes, dont les organes et le fonctionnement demeurent l'apanage des exécutifs communaux (ses délégué-e-s sont en effet désignés par le conseil communal), l'assemblée délibérative de l'agglomération est élue par le législatif communal au scrutin de liste. Dès lors qu'elle ne dispose d'aucune autonomie fiscale, l'agglomération demeure cependant dépendante des communes qui la composent et ne peut prétendre à constituer une véritable région institutionnelle. Cette observation est d'autant plus pertinente que le corps électoral qui en désigne les représentants et représentantes est circonscrit à l'échelon communal, et non régional.

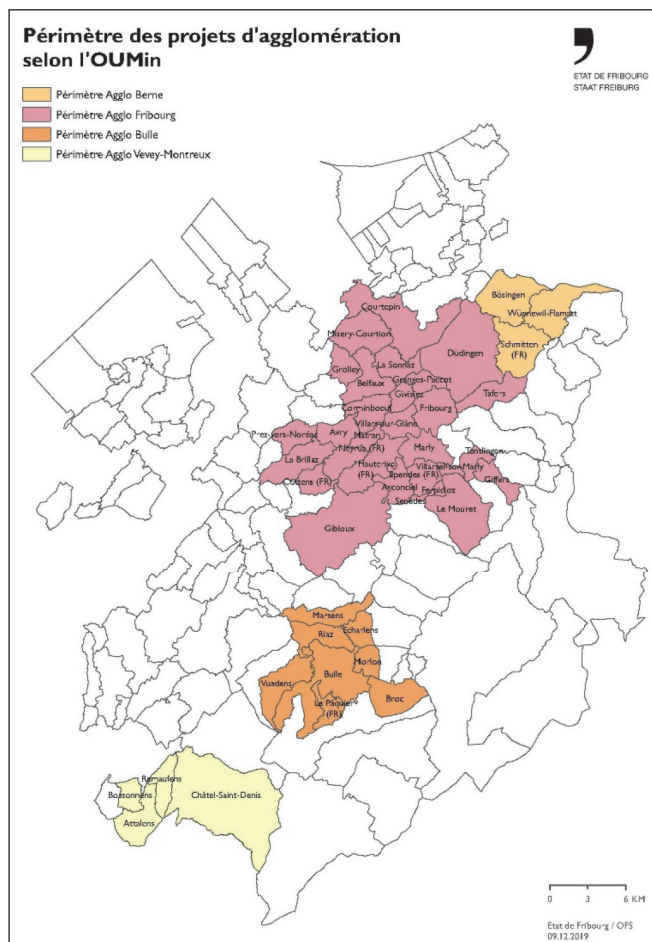
Ce constat a une conséquence: tiraillée entre la défense des intérêts des communes dont elle dépend et la nécessité d'une vraie politique régionale, le processus décisionnel de l'agglomération s'en trouve souvent ralenti.

3.1.2. L'agglomération au sens du droit fédéral

Les bases légales

La notion d'agglomération figure à l'article 50 al. 3 de la Constitution fédérale², qui dispose que, dans son activité relative aux communes, la Confédération «prend en compte la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne». L'article 86 al. 3bis Cst. prévoit que la Confédération affecte la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales notamment aux mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Sur cette base, le Parlement fédéral a adopté des dispositions spécifiques dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière du 22 mars 1985³. Cette loi prévoit que «la Confédération verse des contributions pour les infrastructures de transport qui rendent plus efficace et plus durable le système global des transports dans les villes et les agglomérations»⁴. Le Conseil fédéral désigne les agglomérations ayant droit à des contributions et s'appuie pour ce faire notamment sur la définition de l'Office fédéral de la statistique⁵. L'annexe 4 de l'Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les

huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin; RS 725.116.21) énumère les communes pouvant bénéficier de l'aide fédérale du FORTA. La carte ci-dessous indique les communes fribourgeoises mentionnées dans cette annexe:



Pour autant, les actes normatifs de la Confédération sont muets sur une définition juridique de l'agglomération⁶.

3.1.3. Le projet d'agglomération

La stratégie de la Confédération

En 2001, le Conseil fédéral a adopté sa politique des agglomérations⁷. En 2011, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont rendu un rapport à l'intention du Conseil fédéral⁸, sur la base duquel le Gouvernement a établi, le 18 janvier 2015, un rapport intitulé «Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération». Cette politique fédérale s'articule autour de six thématiques:

¹ Art. 4 al. 1 des statuts de l'Agglomération de Fribourg du 19.2.2008.

² Cst.; RS 101.

³ LUMin; RSF 725.116.2.

⁴ Art. 17a al. 1 LUMin.

⁵ Art. 17b al. 2 LUMin.

⁶ Thierry Tanquerel, Le cadre institutionnel des agglomérations en Suisse, in Thierry Tanquerel et François Bellanger, Les agglomérations, Genève 2015, p. 10.

⁷ Politique des agglomérations de la Confédération, Conseil fédéral, 2001.

⁸ Evaluation et suite de la politique fédérale des agglomérations de la Confédération – Rapport à l'intention du Conseil fédéral, ARE et SECO, 2011.

1. Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel.
2. Coordination de l'urbanisation et des transports.
3. Urbanisme durable et développement des espaces ouverts.
4. Renforcement de la cohésion sociale.
5. Renforcement de la compétitivité.
6. Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre¹.

Le financement des projets d'agglomération

Les communes, les agglomérations et les cantons ne sont pas en mesure de financer seuls les adaptations et les aménagements nécessaires des infrastructures de transport. C'est la raison pour laquelle la Confédération les soutient depuis 2008 par la mise en place de programmes en faveur du trafic d'agglomération. Ces programmes comprennent les projets d'agglomération (PA) élaborés dans les agglomérations et les cantons. Au fonds d'infrastructure doté de 6 milliards de francs sur 20 ans pour l'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations a succédé en 2017 un fonds pérenne pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Lorsqu'elles répondent aux critères établis par la Confédération, les mesures d'infrastructure de transport des projets d'agglomération sont financées entre 30 et 50% par des contributions fédérales.

Le financement des mesures est conditionné à l'existence des PA au travers desquels les cantons, les villes et les communes coordonnent entre eux l'évolution des transports et de l'urbanisation, et planifient ensemble les investissements des infrastructures de transport.

Pour obtenir un financement, la Confédération n'exige cependant pas que ces agglomérations se constituent en corporations de droit public. Elle exige toutefois des organismes responsables, qui élaborent ces projets d'agglomération, qu'ils soient dotés de la personnalité morale de droit public² et que les projets d'agglomération soient approuvés par l'autorité cantonale compétente, soit le Conseil d'Etat.

Le projet d'agglomération est un instrument de planification destiné à améliorer les systèmes de transport dans les agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation, par-delà les limites communales, voire parfois cantonales ou nationales. Pour cela, les organismes responsables d'un projet déterminent à quoi devrait ressembler le futur développement de l'agglomération – ou «*vision d'ensemble*» – et élaborent en conséquence des stratégies et des mesures. Les organismes responsables, respectivement les cantons, déposent auprès de l'ARE au travers des PA une

demande de contribution fédérale pour ces infrastructures de transport.

Dans le canton de Fribourg, l'Agglomération institutionnelle de Fribourg, l'Association de communes Mobul et Rivelac ont déposé des projets d'agglomération auprès de la Confédération. Seuls les projets de l'Agglomération de Fribourg (PA2 et PA3) et de Mobul (PA1 et PA3) ont été retenus par la Confédération.

Le PA1 de Mobul représente un ordre de grandeur de 27 millions de francs d'investissement net à charge du canton, des communes et de l'association (36 mios d'investissement net et 9 mios de contribution fédérale). Le PA2 de l'Agglomération de Fribourg représente un montant net d'investissement pour le canton, les communes et l'agglomération de 63 millions de francs (86 mios, dont 23 mios de contribution fédérale). Pour le PA3, le montant net d'investissement se monte à 82 millions de francs (Agglomération de Fribourg: 60 mios, Mobul: 22 mios), après une contribution fédérale de 50 mios.

3.1.4. L'agglomération et la «région»

Tant dans sa définition institutionnelle fribourgeoise que dans son acception fédérale, l'agglomération désigne une entité supracommunale, en quelque sorte intermédiaire entre l'échelle communale et l'échelle cantonale. Cette situation l'insère naturellement dans les réflexions en cours sur la notion de «région», et questionne les liens entre cette entité, reposant sur une approche fonctionnelle, et, par exemple, les districts. Les réflexions en cours sur cette notion de région concernant a priori la même «échelle» territoriale, il importera naturellement de tenir compte des agglomérations dans le débat, afin de ne pas multiplier les institutions et faire se chevaucher, sans raison, des territoires d'action publique différents.

3.2. Les buts de la loi et le rôle de l'Etat

3.2.1. Les buts de la loi

La loi actuelle a un but clair et univoque: elle vise à «*promouvoir la collaboration intercommunale dans les agglomérations en leur donnant une structure juridique propre*»³. Elle ne concerne dès lors que l'agglomération institutionnelle, autrement dit l'agglomération constituée sous forme de corporation de droit public.

Il apparaît nécessaire au vu des dispositions fédérales d'apporter une base légale au soutien et à l'aide que le canton apporte aux communes désireuses d'élaborer un projet d'agglomération, qu'elles se constituent ou non en agglomération institutionnelle. Le but de la loi doit donc être élargi.

¹ Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération, Conseil fédéral, 18.1.2015, p. 19ss.

² Art.23 al. 2 OUMin ainsi que les Directives du DETEC du 16 février 2015 pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de troisième génération.

³ Art. 1 LAgg.

La loi sur les agglomérations continuera de régir les agglomérations institutionnelles. Elle apportera, en sus, un cadre juridique sur deux points: D'une part, elle fixera les conditions et la mesure du soutien que l'Etat entend apporter aux communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération et désireuses de collaborer. D'autre part, elle déterminera les formes de collaboration intercommunale pour les communes en question, étant admis que l'agglomération institutionnelle ne constitue que la première d'entre elles, une deuxième étant l'association de communes (cf. art. 1).

Sur le plan systématique, la loi se compose désormais de trois sections principales qui en concrétiseront les buts:

- > La section 2 est consacrée au soutien de l'Etat aux projets d'agglomération.
- > La section 3 traite des *formes de collaboration intercommunale* en vue de l'élaboration de projets d'agglomération.
- > La section 4 concerne *l'agglomération institutionnelle* et comprend plusieurs modifications par rapport à la teneur de la loi actuelle.

3.2.2. Le rôle de l'Etat

De 1990 à 2018, la population résidente permanente du canton de Fribourg est passée de 210 000 à près de 320 000 habitants. En 2018, le canton comptait plus de 180 000 véhicules, soit une moyenne de 592 véhicules pour 1000 habitants, ce qui est supérieur à la moyenne suisse (543 voitures pour 1000 habitants). C'est dire que les problèmes de mobilité et d'aménagement sont cruciaux.

Au-delà des efforts importants qu'il accomplit dans son champ de compétences, l'Etat peut apporter un soutien aux communes qui entendent collaborer entre elles pour résoudre les immenses défis dans ces domaines et assumer leur part de responsabilités en la matière.

Ce soutien prend trois formes dans le projet de révision.

- > D'abord, il consiste dans un accompagnement à l'élaboration des projets d'agglomération (art. 3).
- > Ensuite, il vise *une aide financière*, qui viendrait s'ajouter aux contributions déjà existantes, tant pour l'élaboration des projets d'agglomération que pour la mise en œuvre des mesures qui y sont contenues (art. 4).
- > Enfin, il règle la *coordination* entre les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération et celles qui n'en font pas partie, d'une part, et d'autre part entre les projets d'agglomération, les plans directeurs régionaux et le plan directeur cantonal (art. 5).

Aujourd'hui, le canton de Fribourg dispose déjà d'une aide financière destinée à l'élaboration des projets d'agglomération, par l'article 51e al. 1 let. a du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

(ReLATeC; RSF 710.11). Celui-ci prévoit en effet déjà la possibilité de financer, par le Fonds cantonal de la plus-value, jusqu'à 30% des frais engagés pour l'élaboration des projets d'agglomération jusqu'à concurrence de 300 000 francs. Ce financement ne sera toutefois possible qu'à partir du moment où les montants cumulés alloués au Fonds auront dépassé les 20 millions de francs (art. 51a al. 2 ReLATeC). Par ailleurs, les montants disponibles dans le Fonds, après financement de l'intégralité des indemnités dues pour expropriation matérielle, sont destinés également, et notamment, au financement des plans directeurs régionaux. La disposition actuelle du ReLATeC met ainsi en concurrence, pour le financement cantonal, les plans directeurs régionaux et les projets d'agglomération. En cas d'approbation de l'article 4 du présent projet, le ReLATeC serait modifié, et l'élaboration des projets d'agglomération ne pourrait plus être financée par le biais du Fonds cantonal de la plus-value, mais uniquement par le biais de la LAgg.

La principale nouveauté proposée par l'avant-projet de loi porte sur le soutien financier complémentaire qui pourrait être accordé par l'Etat aux mesures des projets d'agglomération. A ce jour, l'Etat ne dispose d'aucune base légale pour soutenir financièrement des mesures prévues dans des projets d'agglomération en tant que telles. Toutefois, l'Etat soutient les communes dans la réalisation de certaines mesures par le biais de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR; RSF 741.1), principalement sur routes cantonales. Il advient que certaines de ces mesures concernent des communes comprises dans le périmètre d'un projet d'agglomération. Dans ce cas, ces mesures figurent dans les conventions relatives aux implications financières des différents projets d'agglomération entre l'Etat et Mobul ou l'Agglomération de Fribourg¹. Ainsi, l'Etat prévoit d'accorder un financement net (soit après déduction des subventions fédérales, prix octobre 2005, hors TVA et hors renchérissement) de 2 688 400 francs pour des mesures comprises dans le PA1 de Mobul² et de 6 229 288³ francs pour des mesures comprises dans le PA2 de l'Agglomération de Fribourg. A noter qu'il s'agit de montants engagés au terme de ces conventions, à condition que les mesures concernées soient réalisées.

Par ailleurs, l'Etat soutient depuis fin 2015⁴ certains investissements de transport des communes membres d'une com-

¹ Actuellement, l'accord sur les prestations du PA3 ainsi que les conventions relatives aux PA3 de l'Agglomération de Fribourg et de Mobul sont en cours d'élaboration. Accords et conventions devraient être élaborés pour l'automne 2019.

² La convention relative au projet d'agglomération de 1^{re} génération de Mobul et aux implications financières des différentes parties, signées par l'Etat de Fribourg et Mobul le 3 mai 2011, porte sur un montant de 3 148 000.-, prix octobre 2007 avec TVA. Afin d'assurer la comparaison avec les autres chiffres, il a été converti dans le présent rapport en prix octobre 2005 hors TVA.

³ Soit 3 892 919.- prévus dans la convention relative au projet d'agglomération de 2^e génération de Fribourg et aux implications financières des différentes parties, signées par l'Etat de Fribourg et l'Agglomération de Fribourg le 5 mai 2015, auxquels s'ajoutent 2 336 369.- pour les aménagements des voies bus sur routes cantonales.

⁴ Cf Décret du Grand Conseil du 18 novembre 2015 relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des communautés régionales de transport.

munauté régionale de transports. Il se trouve que les deux seules communautés régionales constituées dans le canton correspondent au périmètre des deux entités ayant un projet d'agglomération reconnu par la Confédération, soit l'Agglomération de Fribourg et Mobul. Le décret du 18 novembre 2015 octroie un crédit cadre de 4 millions de francs sur la période 2015–2018/2019 aux investissements des communautés régionales de transport. Ce décret qui met en œuvre certaines dispositions de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr; RSF 780.1) permet au Conseil d'Etat de passer une convention annuelle avec chacune des deux communautés régionales de transport et de subventionner des mesures émanant de ces communautés en lien avec la mobilité. L'Agglomération de Fribourg a ainsi obtenu, en 2016, 442 963 francs, 1 358 154 francs en 2017 et 941 104 francs en 2018. Mobul a quant à elle obtenu 332 550 francs en 2016, 596 871 en 2017 et 138 085 francs en 2018. Il est à ce stade prévu de renouveler une seconde fois ce décret pour la période 2020–2023, puis d'accorder le soutien qu'il impliquait de l'Etat sur la base de l'article 4 al. 2 du présent projet de loi, voire, par la suite, sur la base de la future loi sur la mobilité par la suite (pour les communautés régionales de transport et les agglomérations).

L'avant-projet propose de donner une base légale claire et spécifique au soutien cantonal aux mesures des projets d'agglomération. Les soutiens cantonaux accordés aux agglomérations et aux communes (hors des mesures financées par le canton sur route cantonale) sur la base d'autres dispositions légales (actuellement LR et LTr) seront déduits de l'aide prévue par la LAgg, afin d'éviter le cumul de plusieurs subventions. Les mécanismes de soutien existants ne seront pas abrogés, à l'exception, comme cela a été mentionné précédemment, de la contribution au financement des études des projets d'agglomération prévue à l'art, 51e al. 1 let. a du ReLATEC. Le soutien prévu par la LTr restera disponible pour d'éventuelles nouvelles communautés régionales de transport qui se constitueraient.

Trois motifs militent en faveur d'un soutien plus important de l'Etat aux agglomérations:

1. Dès les PA3, la Confédération impose un calendrier plus contraignant de mise en œuvre des mesures d'infrastructure de transport:

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	
		s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2
1ère génération	Mise en œuvre																						
2e génération	Mise en œuvre																						
3e génération	Mise en œuvre																						
4e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
5e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
6e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
1er Décret LTr	Durée de validité																						
2nd Décret LTr	Durée de validité																						
Loi sur la mobilité	Elaboration																						
	Entrée en vigueur																						
Approbation PDCant																							
Constitution des régions																							
Adoption PDRég																							

Si pour le PA3, les mesures ne peuvent bénéficier du soutien fédéral qu'à condition de démarrer dans les 6 ans et trois mois qui suivent la signature de l'arrêté fédéral libérant les crédits, dès le PA4, ce délai sera ramené à 4 ans et trois mois. Etant donné le nombre de mesures incluses dans les PA1 et PA2 mais non encore réalisées (et qui devront être couvertes par une convention de financement avant le 31 décembre 2027 pour bénéficier de l'aide de la Confédération), les communes membres d'une agglomération auront à faire face à de très importants investissements dans un laps de temps relativement court.

Il est dans l'intérêt de l'Etat de voir les montants prévus par la Confédération pour la réalisation d'infrastructures de transport sur le territoire fribourgeois conservés. Il convient pour ce faire de prévoir un mécanisme de soutien accru afin de permettre aux communes de réaliser les mesures dans le calendrier fixé par la Confédération, sans pour autant que l'Etat ne se substitue à ces dernières: les communes, respectivement les agglomérations, restent responsables de réalisation des mesures des projets d'agglomération.

2. Dans son programme gouvernemental, le Conseil d'Etat a annoncé vouloir mettre en place «un soutien actif en faveur des agglomérations et des régions» (Programme gouvernemental 2017–2021, 2.2 «Aménager efficacement le territoire»). Le soutien à la réalisation de mesures des projets d'agglomération constitue l'un des outils de ce soutien.
3. L'évolution de l'aménagement du territoire, induite par la législation fédérale, contribuera à concentrer les besoins en matière de mobilité dans les centres urbains. Un soutien spécifique de l'Etat en la matière permettrait aux communes concernées de renforcer leur capacité d'investissement et pourrait éviter de devoir renoncer à certaines infrastructures pourtant nécessaires au niveau régional ou cantonal. Il incombera toutefois toujours aux communes d'établir leurs priorités de manière à ce que ces infrastructures soient réalisées.

La révision de la LAgg a en revanche renoncé à prévoir un soutien au fonctionnement des agglomérations (quelle que soit leur forme juridique). D'une part, il apparaît que l'une des principales tâches de l'agglomération, et donc la principale source de charge de fonctionnement, réside dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet d'agglomération, pour lesquelles le soutien cantonal est prévu. Il convient de respecter l'autonomie communale, et d'éviter une ingérence excessive du canton dans l'organisation et le fonctionnement d'une entité intercommunale telle qu'une agglomération. D'autre part, une aide au fonctionnement des agglomérations poserait la question de l'égalité de traitement avec les dizaines d'autres collaborations intercommunales, qui accomplissent elles aussi d'importantes tâches dans le canton.

3.3. La définition et les tâches de l'agglomération institutionnelle

3.3.1. La définition de l'agglomération institutionnelle

La définition actuelle de l'agglomération institutionnelle (3.1.1 ci-dessus) est trop restrictive. Elle empêche des entités plus modestes que les communes autour de la Ville de Fribourg de se constituer en agglomération. La proposition est faite de donner une définition plus souple, qui se rapproche de celle de la région d'aménagement au sens de l'article 24 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions¹: «La région d'aménagement est un territoire qui présente une certaine unité géographique, économique ou culturelle. Elle réunit des communes ayant des intérêts communs et comprend au moins un centre régional ou cantonal». Cette définition est parfaitement compatible avec la notion fédérale des agglomérations fonctionnelles. Elle comprend donc également l'obligation d'intégrer une centralité urbaine.

¹ Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).

La définition proposée (art. 7) reprend ainsi les exigences de l'unité géographique, économique et culturelle. Elle ajoute trois critères (inspirés des dispositions fédérales sur les agglomérations): les communes concernées doivent avoir en commun (1) des enjeux de mobilité, (2) une densité élevée de population et (3) d'emplois.

3.3.2. Les tâches de l'agglomération institutionnelle et leur financement

A l'heure actuelle, l'agglomération décide souverainement des tâches qu'elle entend exécuter ainsi que des modalités de leur financement². Or, ainsi qu'on l'a vu, les projets d'agglomération ont pour vocation d'améliorer les systèmes de transport des agglomérations et de coordonner le développement des transports et de l'urbanisation (3.1.3 ci-dessus). Il est donc proposé que toute agglomération institutionnelle doive, à tout le moins, concrétiser la collaboration intercommunale dans les thématiques couvertes par les projets d'agglomération (cf. art. 17 al. 3).

L'agglomération se substitue aux communes³ pour les tâches qui lui ont été transférées. Cependant, la mise en œuvre concrète des mesures des projets d'agglomération est aujourd'hui dans la main des autorités communales. Ce sont elles, et non l'agglomération, qui vont dicter leur rythme de mise en œuvre. Cette pratique a, outre des reports ou des retards dans la réalisation des mesures, pour inconvénient de rendre difficilement lisible la politique de l'agglomération, ce qui peut l'amener à souffrir d'un déficit d'image.

L'avant-projet de loi prévoit ainsi que les communes pourront confier à l'agglomération l'exécution des mesures liées aux projets d'agglomération par un mandat de prestations au sens de l'article 5a LCo. Selon cette disposition, la commune peut déléguer des tâches publiques à des tiers, aux conditions fixées par l'article 54 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.; RSF 10.1). Cette délégation doit être prévue dans une loi ou un règlement communal, justifiée par un intérêt public prépondérant et la protection juridique, assurée⁴. La délégation de tâches doit enfin respecter les exigences posées par l'article 1 du règlement d'exécution de la loi sur les communes (RELCo; RSF 140.11). Cette disposition permettra à l'agglomération de jouer un rôle moteur dans la réalisation de certaines mesures, notamment celles dont les effets bénéfiques attendus portent sur un plus vaste territoire, dépassant celui de la commune accueillant l'infrastructure concernée. L'agglomération pourra ainsi, sur la base d'un mandat de prestations, assurer la réalisation de ces infrastructures de manière cohérente sur l'ensemble de son territoire. A noter que la forme potestative choisie pour l'article 17 al. 4 permettra à l'agglomération d'examiner la meilleure manière d'as-

² Art. 11 et 32 LAgg

³ Art. 11 al. 2 LAgg.

⁴ Art. 54 al. 1 Cst.

sur la réalisation de telles infrastructures. Un financement différencié par l'agglomération de ces infrastructures serait une autre option pour encourager la réalisation de celles-ci.

Quant au financement de ces tâches, les mandats de prestations devront alors s'accompagner d'un budget pluriannuel et régler le financement des mesures concernées.

Après examen, il a été renoncé à une variante proposant que l'agglomération institutionnelle puisse percevoir des impôts. Donner une compétence fiscale à l'agglomération lui aurait certes permis d'atteindre un degré d'autonomie dont elle aurait pu avoir besoin pour conduire à chef ses projets. Le système actuel, qui veut que l'exécution des mesures dépende du bon vouloir des communes, met en effet l'agglomération dans la situation déplaisante de définir une stratégie sans disposer des moyens propres de la financer intégralement. Toutefois, cette proposition aurait supposé une modification constitutionnelle dès lors que l'article 81 al. 1 Cst ne reconnaît qu'à l'Etat et aux communes le droit de percevoir des impôts et des contributions nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Or, l'agglomération institutionnelle est, comme la loi l'indique, une corporation de droit public distincte des communes qui la composent. En complétant l'outil des mandats de prestations, l'avant-projet propose une solution concrète pour renforcer l'autonomie de l'agglomération dans la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération.

3.3.3. Les tâches déléguées à l'agglomération institutionnelle

A l'heure actuelle, l'agglomération peut prévoir, dans ses statuts, d'offrir ses services à des communes ou à des associations de communes; elles doivent alors conclure un contrat de droit public et facturer leurs services au minimum au prix coûtant¹.

La proposition retenue par la présente révision tend d'abord à éviter le phénomène du «passager clandestin», qui ne retire de l'agglomération que les avantages qu'il entend y trouver. Les communes membres doivent quant à elles faire face aux frais de fonctionnement de l'agglomération, élaborer les études, en assumer l'intégralité des coûts. Certes, la commune qui bénéficiera des services de l'agglomération en paiera le prix, mais se sera limitée à définir la prestation dont elle a besoin. Il est équitable que les communes qui entendent bénéficier des services de l'agglomération participent aux frais de fonctionnement de celle-ci (cf. art. 18 al. 2).

Enfin, il est proposé de renoncer à l'exigence du prix coûtant. Il est en effet très difficile de déterminer ce prix. De plus, l'agglomération peut avoir un intérêt à conclure un contrat de prestations, même à un tarif inférieur au prix coûtant, afin d'atteindre une masse critique ou d'assurer son rayonnement

à l'extérieur, par exemple. La pesée des intérêts se fera selon le processus démocratique prévu dans la loi puisque le contrat de prestations sera soumis à l'approbation du conseil d'agglomération².

Pour le reste, le contrat de prestations sera soumis aux exigences posées par l'article 5a LCo (art. 17 al. 4).

On répond, ce faisant, aux propositions développées dans la motion Bapst/Schneuwly du 13 octobre 2015 (2.1.2 ci-dessus). Les communes désireuses d'unir leurs forces pour exécuter certaines tâches constitueront ainsi le «noyau dur» de l'agglomération. Les communes d'un périmètre plus étendu – la ceinture, ou le «deuxième cercle» – pourront ainsi s'associer à l'agglomération pour l'exécution d'autres tâches, sur la base d'un contrat.

Cette solution vise à résoudre l'apparente contradiction, relevée par le Conseil d'Etat dans le rapport du 9 juin 2015, entre la nécessité d'étendre le périmètre des agglomérations et celle de renforcer leur fonctionnement. Elle permet de coordonner, de manière souple, le périmètre de l'agglomération fonctionnelle – constitué de l'ensemble des communes collaborant entre elles – et l'agglomération institutionnelle.

Il convient par ailleurs de noter que, aujourd'hui déjà, une agglomération peut adopter dans ces statuts des dispositions modulant la participation financière de certaines de ses communes membres en fonction des tâches déléguées. Il en est ainsi, par exemple, de la promotion touristique au sein de l'Agglomération de Fribourg: l'article 56 al. 2 des statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoit que la participation financière des communes membres engagées auprès d'autres organismes de promotion touristique est réduite. Cette solution présente toutefois l'inconvénient de voir les délégué-e-s d'une ou plusieurs communes au sein des organes de l'agglomération participer aux décisions sur des prestations au financement desquelles ces communes ne participent pas pleinement.

On peut toutefois noter que les communes comprises dans le périmètre fonctionnel d'une agglomération désireuses de coordonner certaines politiques publiques sur un autre territoire que l'agglomération institutionnelle (soit sur un territoire plus vaste, ou à l'inverse sur un territoire plus restreint, voire sur un territoire incluant des communes membres et non-membres de l'agglomération institutionnelle) pourront le faire en intégrant une association de communes, telle que prévue dans la LCo. On aurait ainsi un système «à deux cercles», l'agglomération chargée de certaines tâches (dont les thématiques couvertes par les projets d'agglomération), et un «cercle» différent, sous la forme d'une association de communes comptant des communes membres de l'agglomération et, le cas échéant d'autres, chargée d'autres tâches communes.

¹ Art. 12 LAgg.

² Art. 27 al. 2 let. h du projet de révision de la LAgg.

3.4. Le fonctionnement de l'agglomération institutionnelle

Comme le relevait le Conseil d'Etat dans le rapport de juin 2015, l'agglomération au sens de la LAgg actuelle est un complément aux autres formes de collaboration intercommunale prévue par la LCo. Or lesdites formes de collaboration, notamment l'association de communes, ont connu depuis une vingtaine d'années d'importantes modifications, essentiellement lors des modifications de la LCo du 4 mai 1995 (collaboration intercommunale) et du 16 mars 2006 (introduction de l'association de communes à buts multiples). Progressivement, l'association de communes s'est rapprochée de la forme juridique conférée aux agglomérations par la LAgg, au point d'en devenir extrêmement proche. Cette évolution est d'autant plus sensible que la seule agglomération constituée au sens de la LAgg a en général opté, lorsque la LAgg offrait plusieurs options, pour celles qui s'apparentaient le plus à une association de communes (renoncement à l'élection des organes par le peuple...). La révision de la LAgg donne ainsi l'occasion de clarifier les formes respectives des associations de communes de la LCo de la forme propre aux agglomérations, tout en maintenant la possibilité pour les communes concernées de choisir de s'organiser selon l'une ou l'autre de ces formes juridiques.

3.4.1. La constitution de l'agglomération institutionnelle

Dans le cadre des travaux d'élaboration de l'avant-projet de révision, plusieurs variantes ont été analysées. Il a finalement été décidé de proposer, dans la plupart des cas (voir le commentaire des articles ci-dessous) de maintenir le statu quo s'agissant de la constitution d'une agglomération. La mise en place de la seule agglomération instituée sur la base de la LAgg (l'Agglomération de Fribourg) ayant démontré que les dispositions actuelles ne constituaient pas des obstacles insurmontables à sa mise en place. Certaines modifications sont toutefois proposées, notamment:

- > Le *changement du périmètre provisoire de l'agglomération* sera soumis à l'accord du Conseil d'Etat (art. 12 al. 1).
- > Il est précisé que, lorsqu'une *commune non membre de l'assemblée constitutive* entend intégrer le périmètre de l'agglomération, la demande peut être faite par le conseil communal ou par le dixième des citoyens actifs et des citoyennes actives (art. 12 al. 2).
- > Si l'assemblée constitutive élabore, après le refus du projet de statuts, un second projet, celui-ci devra être soumis au vote dans les deux ans et le périmètre originel, respectivement les tâches prévues pourraient être modifiées (art. 15 al. 2).

3.4.2. La composition et l'élection du conseil d'agglomération

Dans le rapport du 9 juin 2015, le Conseil d'Etat relevait que la grande liberté laissée par la loi aux agglomérations pour s'organiser permettait à celles-ci d'opter pour une agglomération très proche de l'association de communes définie, elle, par la loi sur les communes. Il remarquait toutefois que cette proximité n'était qu'une des nombreuses possibilités offertes par la LAgg, qui autorisait des formes bien plus novatrices en matière de collaboration, notamment quant au mode de désignation des membres des organes de l'agglomération. Le Conseil d'Etat constatait par ailleurs que, pour les aspects pour lesquels la LAgg accordait une large liberté aux agglomérations, l'Agglomération de Fribourg avait opté dans ses statuts pour des solutions proches de celles prévues par les associations de communes – notamment en renonçant à la possibilité d'élection populaire pour les membres de ses organes (cette décision a été confirmée par le Conseil d'Agglomération le 9 octobre 2014, avec le rejet d'une motion visant à introduire l'élection du Comité d'agglomération au scrutin populaire à cercle unique). Le Conseil d'Etat estimait ainsi que l'évolution de la LCo en matière de collaboration intercommunale, en accentuant la proximité entre l'association de communes et l'agglomération, nécessitait de clarifier les spécificités respectives de ces différents modes de collaboration. Il convenait dès lors, concluait-il, d'examiner dans quelle mesure une adaptation de la LAgg permettrait le développement d'une agglomération plus forte, clairement distincte de l'association de communes et exploitant au mieux les principales innovations introduites par la LAgg¹.

La révision de la LAgg a ainsi opté pour une agglomération institutionnelle clairement distincte de l'association de communes. Alors que l'association de communes demeure une entité intercommunale, et que les membres de ses organes restent désignés par les conseils communaux, l'agglomération institutionnelle tend à devenir une entité supracommunale, dotée d'une légitimité propre.

Selon la loi actuelle, les statuts déterminent le nombre de membres du conseil d'agglomération, chaque commune disposant de deux sièges au moins². Les conseillers et conseillères d'agglomération sont élus par l'organe législatif de la commune (les statuts pouvant prévoir l'élection populaire), chaque commune formant la circonscription électorale³.

D'après les statuts de l'Agglomération de Fribourg, les membres du Conseil d'agglomération sont élus par les assemblées communales ou les conseils généraux. En principe, au moins deux membres par commune sont membres

¹ Ibidem, p. 9 et 10.

² Art. 19 al. 1 et 2 LAgg.

³ Art. 20 al. 1 et 2 LAgg.

du conseil communal¹. Chaque commune a droit à au moins trois conseillers ou conseillères, chaque tranche entière de 2500 habitants et habitantes donne droit à un conseiller ou une conseillère supplémentaire².

La révision de la LAgg prévoit que les membres du conseil d'agglomération seront élus par le peuple. Cette solution a été retenue afin de distinguer l'agglomération d'une association de communes, et de doter la première d'un véritable parlement à même de défendre les intérêts supracommunaux, tout en s'appuyant sur la légitimité forte conférée par une élection directe. Ce choix a été fait afin de tenir compte de l'évolution de la législation en matière de collaboration intercommunale ces dernières années (3.4 ci-dessus). Le nouvel article 24 permet à l'agglomération d'opter, si elle le souhaite, soit pour une élection sur un seul cercle électoral correspondant à l'ensemble du territoire de l'agglomération, soit à une élection sur plusieurs cercles électoraux. L'avant-projet renonce ainsi à spécifier que ces cercles correspondent aux communes membres: possibilité est ainsi offerte à l'agglomération de délimiter des cercles qui comprendraient plusieurs communes et/ou des cercles délimités à l'intérieur du territoire d'une commune. Cette modification est motivée d'une part par les projets de fusion d'ampleur au sein des périmètres actuels des agglomérations, qui aboutiront peut-être à la constitution de cercles électoraux pérennes à l'intérieur d'une commune (sur la base de la récente modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, article 46a, permettant à une commune de diviser son territoire en plusieurs cercles électoraux). Elle permettrait d'autre part de renforcer le caractère régional de l'agglomération en évitant que les membres du conseil d'agglomération estiment devoir défendre avant tout les intérêts de leur commune au détriment des intérêts régionaux.

3.4.3. La composition et l'élection du comité d'agglomération

Selon la loi actuelle, le comité d'agglomération est composé d'au moins cinq membres qui élisent leur président ou présidente et leur vice-président ou vice-présidente³. Ses membres sont élus par le conseil d'agglomération, les statuts de l'agglomération peuvent toutefois prévoir l'élection populaire⁴. L'une des différences majeures entre les associations de communes et les agglomérations réside dans le rôle que peut y jouer le préfet. Alors que la loi sur les communes ne prévoit aucune restriction à la participation des préfets aux organes des associations de communes, l'article 36 al. 2 LAgg actuel interdit aux préfets d'être membres du conseil d'agglomération ou du comité d'agglomération. Dans son message, le

Conseil d'Etat justifiait cette exclusion par la volonté d'assurer la pleine autonomie de l'agglomération et d'éviter une surcharge des préfets au détriment des autres communes du district.

Les statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient l'élection des membres du comité d'agglomération par le conseil d'agglomération, parmi ses membres⁵, pour une durée de cinq ans⁶. Chaque commune compte un membre au comité d'agglomération, la commune de Fribourg disposant de deux sièges supplémentaires⁷.

La révision de la LAgg apporte plusieurs nouveautés: elle limite le nombre de membres du comité d'agglomération à neuf au maximum (sur le modèle des conseils communaux). L'objectif est là aussi d'inciter l'émergence d'une logique régionale propre en limitant la possibilité de faire siéger au sein du comité un représentant ou une représentante de chacune des communes membres. Cette disposition permet d'envisager une élection des membres du comité d'agglomération sur la base d'une vision ou d'un programme, plutôt que de tractations au sein des exécutifs communaux, entérinées ensuite par le conseil d'agglomération. Il convient de relever que cette disposition pourrait avoir des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'Agglomération de Fribourg, dont le comité actuel compte 12 membres. Une réduction du nombre de membres du comité d'agglomération entraînerait une augmentation importante de la charge de travail sur les neuf – par hypothèse – membres désignés selon la nouvelle LAgg, rendant d'autant plus lourde la charge pour des élu-e-s de milice⁸. Un tel changement nécessiterait une adaptation du fonctionnement, et, sans doute, une réflexion approfondie sur les rôles respectifs de l'administration et des élu-e-s au sein de l'agglomération.

La présente révision renonce en revanche à la possibilité prévue par l'actuelle LAgg d'une élection du comité d'agglomération par le peuple. Il est apparu en effet qu'une élection indirecte, par le conseil d'agglomération, permettait d'assurer la représentation équitable des régions et des communautés linguistiques exigée à l'article 29 al. 2. Dans la perspective d'une extension des périmètres concernés, il apparaît que cet enjeu de représentation de différentes régions pourrait revêtir une importance croissante. La garantir tout en prévoyant l'élection du comité d'agglomération par le peuple exigerait, par exemple, la fixation de cercles électoraux, solution qui pourrait être problématique pour la désignation d'un collège de 5 à 9 membres.

¹ Art. 13 al. 2 des statuts de l'Agglomération de Fribourg du 19.2.2008 (ci-après: les Statuts).

² Art. 12 al. 2 des Statuts.

³ Art. 22 LAgg.

⁴ Art. 22 LAgg.

⁵ Art. 18 al. 1 des Statuts.

⁶ Art. 18 al. 1 des Statuts.

⁷ Art. 18 al. 1 des Statuts.

⁸ Il convient toutefois de noter qu'à l'heure actuelle, plusieurs des membres du Comité d'agglomération exercent déjà leurs fonctions communales à temps partiel, voire à plein temps.

Dans le cadre de la consultation sur l'avant-projet de juillet 2019 ont été mises en consultations deux variantes s'agissant du rôle du ou des préfets au sein de l'agglomération. Comme relevé plus haut, l'une des spécificités de l'agglomération par rapport aux associations de communes réside dans l'interdiction faite aux préfets d'être membres des organes de l'agglomération. L'avant-projet proposait sur ce point deux variantes: soit le statu quo, pour les raisons évoquées plus haut et ayant prévalu lors de l'élaboration de la LAgg actuelle, soit, à l'inverse, l'obligation faite au préfet de présider le comité d'agglomération.

Pour cette dernière variante, les arguments étaient les suivants: Les préfets doivent, de par la loi, susciter et favoriser la collaboration régionale et intercommunale¹. Il importait ainsi que, au vu des défis cruciaux que les agglomérations doivent relever, le préfet puisse assurer pleinement son rôle dans la région. A cela s'ajoutait que lui seul peut garantir la coordination des mesures prises au sein de l'agglomération avec la politique d'aménagement et de mobilité des autres communes du district (cf. art. 5 al. 1). L'avant-projet n'avait en revanche pas retenu la variante, initialement envisagée, de laisser au comité d'agglomération la liberté de se doter d'un président ou d'une présidente autre que le préfet. Cette solution posait notamment problème dans la répartition des dicastères de l'agglomération: il apparaît inopportun de confier au préfet un dicastère «métier», et seul le dicastère présidentiel semble adapté à son rôle de coordination mentionné ci-dessus. Le choix entre les deux variantes devait être tranché sur la base de l'examen des résultats de la consultation publique.

4. Résultats de la consultation et adaptation du projet de révision

L'avant-projet de révision de la LAgg a été mis en consultation publique du 8 juillet au 18 octobre 2019. Comme indiqué (3.4.3 ci-dessus), les textes mis en consultation proposaient une variante relative au rôle du préfet au sein des organes de l'agglomération institutionnelle: la version principale prévoyait une présidence obligatoire du comité d'agglomération par le préfet, l'autre variante le maintien du statu quo, soit l'interdiction faite au préfet de siéger dans les organes de l'agglomération.

4.1. Remarques générales ou portant sur la structure de la future LAgg

L'avant-projet et son rapport ont été globalement bien accueillis et leurs grandes lignes soutenues. Seule la commune de Düdingen a préconisé l'abrogation pure et simple de la LAgg, estimant que les dispositions relatives à la collaboration intercommunale dans la LCo suffisaient. La com-

mune de Düdingen a toutefois relevé que les premiers articles de l'avant-projet, notamment ceux précisant le soutien technique et financier de l'Etat aux agglomérations indépendamment de leur forme juridique, étaient fondamentaux. La commune de Marly estime quant à elle qu'en cas de fusion du Grand Fribourg, la forme et l'existence de l'Agglomération de Fribourg devraient être remises en question.

La DAEC a, elle, proposé d'examiner la possibilité de renvoyer les six premiers articles de l'avant-projet dans des dispositions transitoires, en vue de leur intégration prochaine dans la future loi sur la mobilité. Cette option n'a pas été retenue à ce stade. Toutefois, une modification de la LAgg consécutive à l'élaboration de la loi sur la mobilité semble d'ores et déjà nécessaire. Les dispositions relatives au financement des agglomérations trouveraient sans doute une place plus opportune dans la future loi sur la mobilité, pour des raisons de cohérence et de lisibilité du droit. Le moment venu, il conviendra d'ailleurs d'examiner dans quelle mesure les autres dispositions de la LAgg ne pourraient pas également être intégrées à une loi plus générale, consacrée aux différentes formes de gouvernance supracommunale, avec tout ou partie des dispositions relatives aux collaborations intercommunales comprises actuellement dans la LCo. L'examen de cette question sera mené dans le cadre des réflexions en cours sur les structures territoriales fribourgeoises, et tiendra compte du succès ou non de la forme institutionnelle de l'agglomération par rapport à celle de l'association de communes.

La plupart des prises de position formulées dans le cadre de la consultation ont porté sur le soutien financier de l'Etat prévu à l'article 4, ainsi que sur la composition du comité d'agglomération, notamment sur la variantes mises en consultation. Enfin, plusieurs entités, dont l'Agglomération de Fribourg et l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, ont insisté sur l'attention particulière à porter à la question du calendrier de mise en œuvre de la révision générale de la LAgg, et la coordination avec les autres processus en cours, notamment la fusion du Grand Fribourg, la mise en œuvre du PA3 et l'élaboration du PA4.

4.2. Le soutien financier de l'Etat

La plupart des entités s'étant exprimées sur le soutien financier cantonal aux projets d'agglomération (art. 4) saluent l'introduction de ces dispositions. Plusieurs d'entre elles, dont l'Agglomération de Fribourg, regrettent toutefois la forme potestative choisie, et préconisent la forme affirmative, notamment pour ne pas laisser planer un doute sur l'engagement de l'Etat en faveur des projets d'agglomération. Sur ce point, le projet n'a pas été modifié. Le Conseil d'Etat estime en effet indispensable de laisser une marge de manœuvre dans la loi afin de pouvoir tenir compte de l'évolution du contexte général, dans un domaine qui a connu et connaît encore de

¹ Art. 15 al. 1 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1).

fortes évolutions. On peut notamment relever la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, qui propose plusieurs mesures de grande ampleur en matière de mobilité, les réflexions en cours sur une fusion des communes de toute la Gruyère ou l'élaboration en cours de la future loi sur la mobilité. Ces éléments, qui auront tous des conséquences importantes sur les agglomérations et a fortiori sur leur financement, plaident pour le maintien de la forme potestative, afin par exemple de pouvoir renoncer dans certains cas à un soutien au titre de la LAgg si d'autres dispositions légales devaient prévoir un soutien financier. La forme choisie pour l'article 4 al. 2 rejoint par ailleurs celle de l'article 30 al. 3 de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr; RSF 780.1), sur lequel s'appuie le décret octroyant une aide aux communautés régionales de transport (3.2.2 ci-dessus). Il ne constitue donc pas une péjoration du régime actuel.

Plusieurs entités ont également plaidé pour l'introduction dans la LAgg d'un soutien cantonal au fonctionnement des agglomérations. C'est le cas par exemple de Mobul, ou du PDC. Sur ce point également, le projet retient la formulation initiale de l'avant-projet. Un soutien cantonal au fonctionnement des agglomérations représenterait une ingérence importante dans l'autonomie voulue pour les structures intercommunales. Se poserait en outre la question de l'égalité de traitement avec les autres structures, notamment les associations de communes, qui ne bénéficient pas d'une aide cantonale au fonctionnement tout en accomplissant d'importantes tâches pour la collectivité.

Le soutien financier à l'élaboration des projets d'agglomération a suscité peu de remarques. L'UDC estime toutefois que, sans contester son principe, il conviendrait de le revoir à la baisse, et propose un soutien étatique à hauteur de 15%, et au maximum CHF 150 000.– par génération de projet.

4.3. Composition des organes de l'agglomération

La composition des organes de l'agglomération institutionnelle a également suscité plusieurs prises de position. La proposition de rendre obligatoire l'élection populaire des membres du conseil d'agglomération ne convainc ainsi ni l'Agglomération de Fribourg, qui craint des divergences entre le conseil d'agglomération et les communes à qui incombe le financement de l'agglomération, ni le PDC. La commune de Düdingen rejette également cette élection directe et soutient le statu quo, soit la désignation des membres par les législatifs des communes membres, tout en estimant opportun d'abandonner la forme institutionnelle de l'agglomération au profit d'une association de communes. Là encore, le Conseil d'Etat a tranché en faveur de l'avant-projet, tout en étant conscient que l'élection des membres du conseil d'agglomération par le peuple nécessitera une coordination accrue entre l'agglomération

et les autorités des communes membres. Le Gouvernement remarque toutefois que, si la difficulté pointée par les entités consultées était jugée rédhibitoire dans une situation donnée, il conviendrait d'opter alors non pour une agglomération institutionnelle, mais pour une association de communes, dont les membres sont désignés par les autorités des communes membres. Le maintien de l'élection populaire des membres du conseil d'agglomération permet en effet de donner à l'agglomération institutionnelle une caractéristique propre et de la distinguer clairement des associations de communes. Il permet d'apporter une certaine publicité auprès de la population, et atténue le risque de voir l'agglomération devenir un simple lieu de confrontation des intérêts particuliers des communes membres au lieu d'un espace commun d'élaboration et de mise en œuvre de projets de portée régionale.

S'agissant de la variante relative au rôle du préfet au sein du comité d'agglomération, la plupart des organes s'étant exprimés sur le sujet rejettent la proposition principale (présidence du comité d'agglomération par le préfet) au profit soit de la variante (maintien de l'interdiction faite au préfet de siéger dans les organes de l'agglomération prévue par l'actuelle LAgg), soit d'une version intermédiaire préconisant l'abandon de l'interdiction et la liberté laissée aux agglomérations de nommer ou non le préfet au sein d'un de leurs organes. Plusieurs entités relèvent ainsi l'importance du rôle du préfet dans la coordination à l'intérieur de son district, notamment entre les communes qui y seraient membres d'une agglomération et les autres. Le présent projet retient finalement cette dernière solution, qui se rapproche certes du régime des associations de communes, tout en consacrant l'autonomie des entités intercommunales dans la désignation des membres de leurs organes. On constate en effet que le rôle du préfet au sein d'une agglomération, quelle que soit sa forme juridique, peut varier, notamment en fonction des dynamiques propres au territoire concerné ou de la phase dans laquelle se trouve l'agglomération considérée. C'est ainsi, par exemple, que le Préfet de la Gruyère préside l'assemblée des délégués de l'association Mobul, tandis que le Préfet de la Veveyse participe au comité de pilotage en vue de la création d'une structure d'agglomération Rivelac, sans le présider.

S'agissant enfin du nombre de membres au comité d'agglomération, plusieurs entités, dont l'Agglomération de Fribourg, craignent qu'une réduction imposée par la loi ne permette plus une répartition supportable du travail entre ses membres, et pose à terme la question d'une professionnalisation de la fonction. Le Conseil d'Etat comprend ces craintes, et confirme son attachement au système de milice à la base du fonctionnement des organes politiques des collaborations intercommunales. Il souligne toutefois que l'agglomération n'est pas une commune et estime qu'un comité réduit devrait pouvoir s'appuyer sur une administration professionnelle à même de lui apporter le soutien nécessaire. La limitation

du nombre de membres au comité a pour but d'une part de garantir une gouvernance politique efficace, en incitant les élu-e-s à se concentrer sur le niveau stratégique, et d'autre part de contribuer au renforcement d'un véritable projet régional porté par l'agglomération, plutôt que d'une simple somme des intérêts particuliers des communes membres. Enfin, dans la perspective d'une augmentation du nombre de communes membres, il convient de limiter le nombre de membre du comité d'agglomération afin d'éviter la constitution d'un exécutif pléthorique. Pour ces raisons, le projet retient la formulation initiale, qui limite à neuf le nombre de membres du comité d'agglomération.

4.4. Calendrier de mise en œuvre de la révision de la LAgg

Enfin, plusieurs entités ont insisté sur l'importance d'une coordination étroite des calendriers des différents processus en cours, à commencer par la fusion du Grand Fribourg et l'élaboration du projet d'agglomération de 4^e génération, avec la mise en œuvre de la révision de la LAgg. Tant l'Agglomération de Fribourg que l'assemblée constitutive du Grand Fribourg plaident ainsi pour une collaboration entre les différents partenaires concernés par ces projets. En parallèle à la révision de la LAgg, la Délégation du Conseil d'Etat pour les agglomérations et les structures territoriales a fixé au 9 décembre 2019 une première rencontre entre le comité de l'Agglomération de Fribourg et le comité de pilotage du Grand Fribourg pour aborder spécifiquement ces questions. Le projet de révision de la LAgg demeure inchangé, la formulation des articles relatifs à la période transitoire laissant une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte de la situation particulière de l'Agglomération de Fribourg dans le contexte d'une fusion à venir du Grand Fribourg.

Outre les éléments mentionnés ci-dessus, plusieurs adaptations ont été apportées au projet, tant sur la forme que sur le fond.

5. Les incidences de l'avant-projet de loi

5.1. Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes

La présente révision aura des conséquences financières de deux ordres. Elle introduit d'une part un soutien financier pour l'élaboration des projets d'agglomération, et, d'autre part, la possibilité d'un soutien spécifique, cas échéant complémentaire, aux mesures desdits projets. (art. 4 al. 1 et 2).

Le soutien à l'élaboration des projets d'agglomération s'élèvera à 30% des frais engagés par les agglomérations, mais au maximum à 300 000 francs par génération de projet. Ce montant correspond à celui qui est actuellement prévu dans le ReLATeC (3.2.2 ci-dessus), A titre d'exemple, les études

liées aux projets d'agglomération de deuxième et troisième générations (PA2 et PA3) de l'Agglomération de Fribourg ont coûté 1,1 million par projet en mandats externes. Le PA3 déposé par l'association de communes Mobul a coûté environ 300 000 francs. L'entrée en vigueur de la présente révision étant envisagée pour le 1^{er} juillet 2020 au plus tôt, et les projets d'agglomération de 4^e génération devant être déposés au plus tard en juin 2021, le soutien instauré par la nouvelle LAgg pourrait être disponible dès l'élaboration des projets d'agglomération de 4^e génération et des suivants.

Concernant le soutien aux mesures, l'estimation des besoins des deux agglomérations que compte actuellement le canton (Agglomération de Fribourg et Mobul), est difficile à effectuer même s'il est possible de tabler sur des éléments aujourd'hui consolidés. En effet, on sait que les mécanismes de soutien financier mis en place par la Confédération dans le cadre de la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure sont, avec la votation de la loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération du 12 février 2017, pérennisés. Désormais, les mesures d'infrastructure de transport des projets d'agglomération reconnus par la Confédération peuvent bénéficier d'un cofinancement pouvant aller de 30 à 50%. Pour rappel, Mobul a bénéficié d'un soutien fédéral de 35% pour certaines des mesures de son PA1 et de 40% pour celles de son PA3. L'Agglomération de Fribourg a, quant à elle, bénéficié d'un soutien fédéral de 40% pour certaines des mesures de son PA2 et de 35% pour celles de son PA3.

La présente révision renvoie à la réglementation d'application pour déterminer les critères d'octroi de cette aide cantonale. Il appartiendra donc au Conseil d'Etat de se prononcer le moment venu, en tenant notamment compte de la planification financière actualisée et des éventuelles autres mesures de soutien qui seraient envisagées dans l'intervalle, par exemple dans le cadre de l'élaboration de la loi sur la mobilité. Une des options examinées à ce stade est que le canton contribue au financement des mesures des projets d'agglomération en se basant notamment sur l'aide fédérale et par exemple en accordant un soutien financier équivalent à 50% de l'aide octroyée par la Confédération sur la part à la charge des agglomérations. Dans cette option, le canton aurait été amené à soutenir le PA1 de Mobul à hauteur de 4,6 millions de francs (prix octobre 2005, hors TVA et renchérissement, la Confédération ayant accordé un co-financement de 9 274 000 francs) et le PA2 de l'Agglomération de Fribourg à hauteur de 11,6 millions (prix octobre 2005, hors TVA et renchérissement, la Confédération ayant accordé un co-financement de 23 240 000 francs). Pour le PA3, le soutien du canton se serait élevé à quelques 7 millions de francs pour Mobul et 19 millions de francs pour l'Agglomération de Fribourg¹.

¹ Prix avril 2016

Le Conseil d'Etat tiendra également compte de la situation particulière du Grand Fribourg, où se trouve la seule agglomération institutionnelle au sens de la LAgg actuelle, et où se déroule un processus extraordinaire de fusion (fixé aux articles 17a et suivant de la loi du 9 décembre 2012, LEFC; RSF 141.1.1), composante du renforcement du centre cantonal voulu le Conseil d'Etat.

Le projet maintient par ailleurs l'alinéa relatif à la prise en charge par l'Etat des frais du scrutin de constitution d'une agglomération institutionnelle (art. 14 al. 2). Les incidences financières de cet alinéa, déjà présent dans la LAgg actuelle (art. 9 al. 2 LAgg) dépendront du nombre d'agglomérations qui seront constituées sur la base de la nouvelle LAgg ainsi que du nombre de communes concernées.

L'article 3 prévoit un accompagnement pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des projets d'agglomération. Par ailleurs, un soutien supplémentaire de l'Etat pourrait entraîner une augmentation du nombre de projets d'agglomération concernant une partie du territoire cantonal, soit parce qu'une agglomération présenterait à chaque génération un nouveau projet, soit parce que de nouvelles agglomérations seraient mises en place sur le territoire cantonal (Agglomération Rivelac...). Les conséquences en matière de personnel sont toutefois difficiles à évaluer à ce stade.

5.2. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

La révision générale de la LAgg vise d'une part à offrir un soutien étatique (technique et financier) aux communes afin qu'elles puissent s'organiser, élaborer des projets d'agglomération et les mettre en œuvre, et d'autre part à renforcer la forme de collaboration intercommunale qu'est l'agglomération institutionnelle. En ce sens, le projet contribue à renforcer l'autonomie communale, quand bien même l'introduction d'une liste obligatoire de tâches pour les agglomérations institutionnelles (art. 17 al. 3), induit une réduction de l'autonomie d'une structure supracommunale. L'adhésion à une telle structure étant volontaire pour une commune (sous réserve de l'art. 110 LCo), cette réduction est en outre à relativiser, l'aménagement régional étant par ailleurs déjà rendu obligatoire par l'article 22a de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Le projet maintient en outre les compétences communales actuelles, par exemple en matière de priorisation des investissements.

5.3. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen

Le projet est conforme aux constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'au droit fédéral et au droit européen.

5.4. La clause référendaire

Le projet sera soumis au référendum législatif. En revanche, dès lors qu'il n'implique, en tant que tel, pas de dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil¹ pour l'Etat (soit 37 616 557 francs selon les comptes 2018)², il ne sera pas soumis au référendum financier obligatoire. La condition requise pour une soumission au référendum financier facultatif, à savoir une dépense nette nouvelle engendrée supérieure à ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés³ (soit 9 404 139 francs) n'est pas remplie non plus par le projet de loi en lui-même.

Par la suite, les dispositions constitutionnelles et légales en matière de référendum financier s'appliqueront entièrement dans la mise en œuvre de la loi révisée. Cela signifie qu'au cas où le Conseil d'Etat déciderait d'accorder aux agglomérations des mesures concrètes de soutien financier dépassant les valeurs limites rappelées ci-dessus, elles seraient soumises au référendum financier facultatif, voire obligatoire selon les montants en jeu. En principe, les mesures de soutien accordées pour une génération de projet d'agglomération seront considérées globalement dans la réflexion et soumises dans leur ensemble, en tant que paquet, au référendum.

5.5. L'évaluation de la durabilité

En contribuant à la réalisation des objectifs stratégiques du canton, particulièrement en matière d'aménagement et de mobilité, le présent projet permettra aux centres urbains et à leur couronne de mettre en œuvre une politique concertée et coordonnée. Cela participera à l'amélioration de la qualité de vie de leurs habitants et habitantes. A ce titre, le projet contribue au développement durable du canton.

6. Le commentaire des dispositions

6.1. Révision de la LAgg

Art. 1

L'article 1 indique le but de la loi, tel qu'il a été exposé sous chiffre 3.2 ci-dessus.

- > D'abord, la loi a pour but de promouvoir la collaboration intercommunale à l'échelon des agglomérations (al. 1).
- > Ensuite, la loi a vocation de définir (al. 2):
 - le soutien de l'Etat aux projets d'agglomération, soutien précisé à la section 2 de l'avant-projet (art. 2 à 5).

¹ Art. 45 CstFR.

² Cf. Ordonnance du 4 juin 2019 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat.

³ Art. 46 CstFR

- les formes de collaboration intercommunale pour les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération. Ce but est développé à la section 2 de l'avant-projet (art. 6).
- le régime des agglomérations institutionnelles. Cette thématique fait l'objet de la section 3 de l'avant-projet (art. 7 à 50).

Art. 2

Cette disposition fixe le principe: garant de la stratégie de développement territorial du canton, l'Etat doit encourager les démarches de collaboration entreprises par les communes faisant partie d'un projet d'agglomération. Les enjeux sont décisifs; ils concernent l'ensemble du canton, et non seulement les agglomérations de Bulle et de Fribourg. Toute décision prise en matière d'aménagement et de mobilité dans une agglomération a un impact territorial cantonal. L'Etat a la volonté de jouer son rôle de co-planificateur et, par un soutien adéquat, de supprimer les blocages. Il le fera notamment par l'accompagnement dans l'élaboration des projets d'agglomération (art. 3) ainsi que par des contributions financières (art. 4).

Art. 3

Il appartient à l'Etat d'encourager l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'agglomération. Il doit également veiller à une interaction optimale entre la stratégie de développement territorial (telle qu'elle découle du plan directeur cantonal) et les options prises par les agglomérations en matière d'aménagement et de mobilité. Pour assurer ce double objectif, il devra être associé aux travaux des organismes concernés. La forme que prendra cette co-construction dépendra de la structure concernée, ainsi que des besoins de celle-ci, et des attentes de l'Etat. A titre d'exemple, une structure dépassant les frontières cantonales nécessitera sans doute une participation active de représentants et représentantes de l'Etat au sein de organes décisionnels. La LAgg confirme ainsi le principe même retenu dès l'origine de la loi sur les agglomérations: l'aménagement relève avant tout des tâches communales, et l'autonomie communale doit être garantie en la matière, dans les limites de la législation cantonale (par exemple en matière d'aménagement régional). L'option, choisie dans la plupart des autres cantons, de confier à l'Etat la tâche d'élaborer les projets d'agglomération n'a ainsi pas été retenue, l'article 27 al. 2 LATeC, qui autorise l'Etat à se substituer à la communauté régionale pour établir le projet d'agglomération ou une partie de celui-ci, pour des motifs répondant à des intérêts cantonaux prépondérants, est réservé. La réglementation d'application déterminera la participation minimale de l'Etat dans les différentes phases d'élaboration des projets d'agglomération, et précisera le mécanisme idoine de coordination et

de validation des mesures, tout particulièrement en ce qui concerne les infrastructures de transport et autres infrastructures lourdes.

Art. 4

Cette disposition précise les modalités du soutien financier apporté par l'Etat aux projets d'agglomération.

En premier lieu, l'Etat participera financièrement aux coûts des *études d'élaboration des projets d'agglomération* (al. 1). A l'instar de ce qui est prévu actuellement dans le ReLATeC, cette participation est fixée à 30% des coûts totaux, après déduction des éventuelles autres subventions fédérales et cantonales, et plafonnée à 300 000 francs. Pour illustrer ce taux et ce plafond, on indiquera que les études liées aux projets d'agglomération de deuxième et troisième générations (PA2 et PA3) de l'Agglomération de Fribourg ont coûté plus d'un million de francs en mandats externes, par projet.

En second lieu, l'Etat pourra apporter une contribution financière complémentaire à certaines mesures prévues dans les projets d'agglomération. Seules les mesures prises dans les domaines des transports et de la requalification des espaces publics au sens des dispositions fédérales pourront profiter du soutien financier de l'Etat. La question de la mobilité est, comme on l'a vu plus haut, cruciale et nécessite un effort déterminant de l'Etat. Elle s'accompagne de la requalification des espaces publics concernés (soit les réalisations en lien avec les interfaces de transport, comme les gares routières, ou encore les parkings P+R) qui nécessite également d'importants moyens financiers. Les bénéficiaires de ces contributions cantonales seront les organismes responsables de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération, soit les agglomérations institutionnelles ou les associations de communes, seules entités dotées de la personnalité morale de droit public nécessaire. A noter toutefois qu'une commune seule pourrait également élaborer un projet d'agglomération¹.

Il est également prévu que le processus de reconnaissance des mesures, les modalités d'octroi et le taux du soutien financier seront précisés dans le règlement d'exécution. On s'inspirera, à cet égard, de la méthodologie appliquée par la Confédération pour son soutien aux agglomérations, afin de ne pas multiplier les critères d'octroi d'une aide. Le projet de loi ne prévoit toutefois pas un exact parallélisme entre les critères cantonaux et fédéraux, afin de laisser à l'Etat la possibilité de moduler son soutien en fonction des priorités cantonales.

¹ Tel est par exemple le cas de la commune bernoise de Langenthal, qui a déposé deux projets d'agglomération (PA2 et PA3) ces dernières années.

Art. 5

L'Etat doit veiller à ce que les projets d'agglomération soient coordonnés à la fois avec le développement des communes situées hors du périmètre du projet et avec le plan directeur cantonal. C'est le préfet qui veillera à la coordination du projet d'agglomération au sein de son district (al. 1). La coordination avec le plan directeur cantonal et les plans directeurs régionaux se fera en amont, par exemple par la présence de représentants de l'Etat au sein des organismes chargés d'élaborer les projets d'agglomération (art. 3), et en aval, lors de l'examen formel du projet d'agglomération.

Art. 6

Les communes qui sont désireuses d'élaborer des projets d'agglomération mais qui n'entendent pas se constituer en agglomération institutionnelle devront opter pour l'une des formes de collaboration intercommunale définies par la LCo. L'avant-projet renvoie ainsi aux dispositions idoines de la LCo, qui précise notamment l'organisation et les buts de chaque type de collaboration. On relèvera notamment que la forme de l'association de communes (dotée de la personnalité morale de droit public, art. 109^{bis} al. 2 LCo), destinée à assurer la collaboration des communes pour un engagement durable et important, est la forme alternative idoine, sous réserve des remarques ci-dessous. Tout en renvoyant à la loi sur les communes et à la loi sur les agglomérations, l'article 25 LATeC indique en effet expressément que la «communauté régionale», organe compétent pour élaborer et adopter le programme d'aménagement régional (art. 30 al. 2 LATeC) et le plan directeur régional (art. 31 al. 1 LATeC), doit être dotée de la personnalité morale de droit public. Cette entité, régie par le droit public cantonal, doit notamment disposer de statuts désignant les organes compétents pour l'adoption du plan directeur régional, en vue de son approbation par le Conseil d'Etat. Dès lors qu'une conférence régionale ou une entente ne sont pas des personnes morales de droit public, elles ne peuvent pas porter, ni adopter un plan directeur régional. L'article 6 ne mentionne toutefois pas explicitement et exclusivement l'association de communes comme seule forme de collaboration alternative à l'agglomération institutionnelle: dans une étape liminaire, les communes qui souhaiteraient élaborer un projet d'agglomération pourraient ainsi opter pour une conférence régionale, avant de se constituer formellement en une association de communes.

Quelle que soit la forme choisie, certaines dispositions de la loi sur les agglomérations lui seront alors applicables par analogie, ce qui permettra d'assurer la cohérence du système. Il s'agit des dispositions qui régissent les tâches de l'agglomération ainsi que la présence du préfet au sein du comité.

Art. 7

La définition de l'agglomération institutionnelle a été revue afin de donner au Conseil d'Etat une marge de manœuvre suffisante lorsqu'il sera chargé d'en déterminer le périmètre provisoire. Le législateur ne peut tout prévoir, pas plus qu'il ne peut énoncer ses intentions dans des formules adaptées à la diversité des cas particuliers. Pour cette raison, il est impératif que la loi n'entrave pas, par des formules trop restrictives, la volonté de communes de se constituer en agglomération, de la même manière que le Gouvernement doit pouvoir, au vu du contexte, prendre sa décision en usant d'un certain pouvoir d'appréciation. On renvoie, pour le surplus, aux considérations développées sous chiffre 3.3.1 ci-dessus.

Art. 8

L'article 8 reprend l'ancien article 3 LAgg relatif à l'introduction de la procédure de constitution de l'agglomération, sans changement.

Art. 9

Pour les raisons exposées plus haut (3.4.1), le projet de loi reprend telles quelles les dispositions de la LAgg relatives à la composition et à l'élection de l'assemblée constitutive.

Art. 10

Afin de tenir compte du fait que la fusion du Grand Fribourg est susceptible d'entraîner une réduction importante du nombre de communes, il faut modifier la règle selon laquelle est compétent pour présider l'assemblée constitutive le préfet du district comprenant le plus grand nombre de communes concernées. Ce sera le nombre de citoyens et de citoyennes habiles à voter sur le plan communal qui constituera désormais le critère déterminant.

Art. 11

L'article 11 reprend l'ancien article 6 LAgg, sans changement.

Art. 12

A l'heure actuelle, le périmètre provisoire de l'agglomération peut être modifié sur la seule initiative de l'assemblée constitutive. Compte tenu des enjeux liés au développement territorial, il est prévu que cette modification soit soumise à l'accord du Conseil d'Etat (al. 1 et cf. supra, 3.3.1). La détermination du périmètre provisoire aura en effet pris en compte de nombreux critères qui permettront d'assurer l'adéquation du projet de l'agglomération institutionnelle à la stratégie de l'Etat en matière d'urbanisation et de transports. Il serait regrettable que ces analyses

approfondies soient compromises par une modification du périmètre qui irait à l'encontre des buts recherchés.

Il est également précisé que la demande d'une commune située hors du périmètre provisoire de rejoindre celui-ci pourra être présentée par le conseil communal ou par un dixième des citoyens et citoyennes (al. 2), comme c'est le cas pour l'introduction de la procédure¹.

Art. 13

L'article 13 reprend tel quel l'article 8 LAgg actuel.

Art. 14 et 15

Les articles 14 et 15 précisent le déroulement du scrutin, ainsi que ses effets. L'article 14 reprend sans changement les alinéas 1 à 3 de l'article 9 LAgg actuel. L'article 15 al. 1 reprend quant à lui sans changement l'article 9 al. 4 actuel. L'alinéa 2 précise les conséquences d'un rejet du projet telles que prévues par l'actuel alinéa 5 de l'article 9 LAgg. Il apporte ainsi deux compléments: Le premier tend à ce que le deuxième projet de statuts soit mis en votation populaire dans les deux ans après l'échec du premier. Le second prévoit que le périmètre et les tâches contenus dans le premier projet pourront être amendés. On pourra ainsi apporter un correctif si, par exemple, une seule des communes concernées devait opposer un refus ou si c'est sur une tâche que les contestations devaient s'être concentrées. Dans ce cas, le Conseil d'Etat pourrait prolonger le délai de deux ans.

Art. 16

L'alinéa 2 de l'article 16 précise la possibilité de prolongation des délais dans le cas de l'élaboration d'un second projet de statuts (art. 15 al. 2).

Art. 17

Les motifs qui président à cette modification sont exposés sous chiffre 3.3.2 ci-dessus.

Art. 18

La teneur de cet article est expliquée ci-dessus (3.3.3).

Art. 19

Cet article reprend sans changement l'article 13 LAgg actuel.

Art. 20

Cet article reprend sans changement l'article 14 LAgg actuel.

Art. 21

Pour les raisons exposées ci-dessus (3.3.2), le projet de loi renonce à prévoir la possibilité pour l'agglomération de percevoir l'impôt. L'article 21 reprend donc sans changement l'article 15 LAgg actuel.

Art. 22

L'article 22 reprend sans changement l'article 16 LAgg actuel.

Art. 23

Cet article reprend sans changement l'article 17 LAgg actuel.

Art. 24

Cet article reprend l'article 18 LAgg actuel, en confiant toutefois au corps électoral la compétence d'élire le conseil d'agglomération (al. 2), pour les raisons exposées ci-dessus (3.4.2 et 4.3 ci-dessus).

Art. 25

Cette disposition règle la composition du conseil d'agglomération, telle qu'elle a été présentée plus haut (cf. supra, ch. 3.4.2). En cas de constitution de cercles électoraux, un certain nombre de conditions sont posées afin d'assurer une représentativité adéquate de chaque cercle (al. 2). La constitution de cercles électoraux prendra la forme d'un règlement de portée générale (art. 34 al. 1 let. e). Ce dernier précisera les modalités de l'élection; s'agissant d'un mode de scrutin proportionnel, il sera notamment tenu compte de la problématique du quorum naturel. Pour les cercles réduits, une solution analogue à celle prévue aux articles 75a et suivant de la loi sur l'exercice des droits politiques (groupement de cercles électoraux) pourrait par exemple être prévue par le règlement.

Art. 26

Pour les raisons exposées ci-dessus, il est renoncé à indiquer que les communes forment les cercles électoraux pour l'élection des membres du conseil d'agglomération, comme le prévoyait l'article 20 al. 1 de l'actuelle LAgg. De même, l'article 26 impose désormais l'élection des membres du conseil d'agglomération par le peuple (contrairement à l'art. 20 al. 2 de la LAgg actuelle qui prévoit une élection des membres du conseil par l'assemblée

¹ Art. 3 al. 1 LAgg actuel.

communale ou le conseil général, sauf si les statuts prévoient une élection par le peuple).

Art. 27

Cet article reprend l'article 21 LAgg actuel, en ajoutant (al. 2 let. i) la compétence pour le conseil d'agglomération de conclure le mandat de prestations avec les communes en sens de l'article 17 al. 4.

Art. 28

L'alinéa 1 limite le nombre de membres du comité à 5, 7 ou 9, sur le modèle des conseils communaux (art. 54 de la loi sur les communes).

Art. 29

L'article 29 al. 1 et 3 reprennent sans changement les alinéas 1 et 3 de l'article 23 LAgg actuels. L'article 29 ne prévoit en revanche plus la possibilité pour les statuts d'une élection des membres du comité par le peuple. L'al. 2 introduit en outre une règle visant à assurer une représentation équitable des régions et communautés linguistiques, reprise des dispositions de la Constitution fédérale relative à la composition du Conseil fédéral (art. 175 Cst).

Art. 30 à 32

Ces articles reprennent sans changement les articles 24 à 25a LAgg actuels.

Art. 33

Cet article reprend sans changement l'article 26 LAgg actuel, à l'exception de sa lettre e qui remplace la notion de commune par celle de cercle électoral (voir ci-dessus, notamment 3.4.2).

Art. 34

Cet article reprend l'article 27 LAgg actuel, en prévoyant explicitement la possibilité pour les statuts de prévoir la division du périmètre de l'agglomération en cercles électoraux (art. 25 al. 2). La possibilité d'une élection par le peuple du conseil d'agglomération (rendue désormais obligatoire par l'art. 24 al. 2) et du comité (désormais exclue), respectivement les lettres d et f, est en revanche supprimée.

Art. 35

Pour les motifs exposés plus haut (cf. supra, ch. 3.4.2), la loi interdira désormais toute forme de restriction à l'élection au sein des organes de l'agglomération, sous réserve de la garantie d'une représentation équitable des régions

et des communautés linguistiques (art. 29 al. 2). Toutefois, l'article 28 de la loi sur les communes (dont l'application est prévue par l'art. 41 al. 1 let. d) du projet de loi, s'appliquera par analogie lors de l'élection des membres du conseil d'agglomération: les membres du personnel de l'agglomération qui exercent leur activité à 50% ou plus ne pourront pas faire partie du conseil d'agglomération. L'agglomération pourra déroger à cette disposition en édictant des règles d'incompatibilité plus strictes pour les membres de son personnel.

Art. 36

Cet article reprend sans changement l'article 28 LAgg actuel.

Art. 37

A l'heure actuelle, toute nouvelle tâche importante doit recueillir l'approbation de l'unanimité des communes membres et la majorité des citoyens et citoyennes votants¹.

Cette règle n'était pas présente dans le texte voté par le Grand Conseil le 19 septembre 1995. L'ancienne teneur de l'article 29 LAgg prévoyait que le corps électoral devait notamment se prononcer sur l'admission de nouvelles tâches importantes et que cette décision devait être prise à la majorité des communes et des citoyens et citoyennes votants. La nouvelle formulation de l'article 29 LAgg est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Le Conseil d'Etat justifiait alors cette modification en exposant que si le double vote des communes et des citoyens et citoyennes était admissible lors de la constitution de l'agglomération (dès lors que chaque commune avait la possibilité de choisir de se retirer du périmètre provisoire si une des tâches ne lui convenait pas), la situation n'était pas identique lors de la reprise de nouvelles tâches importantes, une fois l'agglomération constituée: ces tâches ne seraient pas connues par les communes au moment de leur entrée dans l'agglomération, ce qui pourrait les dissuader de s'y lancer, ignorant les futures tâches qui pourraient leur être imposées. Pour ces motifs, l'unanimité des communes serait désormais requise pour toute nouvelle tâche importante².

La révision de la LAgg renonce au referendum obligatoire pour les nouvelles tâches importantes de l'agglomération: l'élection des membres du conseil d'agglomération par le peuple donne à l'agglomération une légitimité suffisante pour voter de nouvelles tâches. C'est pourquoi l'article 29 de la LAgg actuelle («Referendum obligatoire»), qui ne concernait que les nouvelles tâches importantes, a été abandonné. L'article 37, portant sur le referendum facul-

¹ Art. 29 al. 2 LAgg.

² Message N° 17 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant le projet de loi sur les agglomérations, du 1^{er} mai 2007, p. 2.

tatif reprend l'article 30 de la LAgg actuelle, en y ajoutant un nouvel alinéa concernant l'ajout d'une nouvelle tâche: celui-ci pourra désormais faire l'objet d'un referendum facultatif. Il devra alors être accepté par la majorité des communes membres et par la majorité des citoyens et des citoyennes. Ce changement permet de valoriser le rôle du conseil d'agglomération élu par le peuple. La suppression de l'unanimité des communes nécessaire pour confier une nouvelle tâche à l'agglomération vise à éviter une situation de blocage institutionnel avec un droit de veto accordé à chaque commune membre. Cette modification permet en outre de renoncer à distinguer les tâches importantes des autres tâches qui ne le seraient pas, évitant ainsi le risque de contestation sur la nature d'une nouvelle tâche.

Art. 38

Cet article reprend sans changement l'article 31 LAgg actuel.

Art. 39

Cet article reprend sans changement l'article 32 LAgg actuel, en ajoutant un alinéa (al. 3) portant sur le mandat de prestations conclu en application de l'article 17 al. 4.

Art. 40 à 42

Ces articles reprennent les articles 33 à 35 LAgg actuels, tout en précisant que l'article 28 de la loi sur les communes, relatives aux incompatibilités, s'applique également par analogie (art. 35).

Art. 43

L'article 43 al. 1 reprend l'article 36 al. 1 LAgg actuel. L'article 36 al. 2 LAgg, qui interdit aux préfets d'être membres du comité ou du conseil d'agglomération, est, quant à lui, supprimé, pour les raisons exposées ci-dessus (4.3 ci-dessus). L'ancien article 36 a fait l'objet d'une modification formelle, avec la suppression des termes «à participer» qui semblaient conférer au préfet un rôle allant au-delà d'une simple invitation à assister aux séances du comité d'agglomération. L'article modifié rappelle simplement le droit du préfet d'assister aux séances des organes de l'agglomération, comme il a le droit d'assister aux séances des organes des communes ou des associations de communes, avec voix consultative (art. 146 al. 5 LCo).

Art. 44 à 47

Ces articles reprennent les articles 37 à 40 LAgg actuels.

Art. 48 à 50

La LAgg actuelle confiait au Tribunal cantonal le traitement des recours à l'encontre des décisions du comité d'agglomération (art. 41 al. 2 LAgg) ou du conseil d'agglomération (art. 42 al. 1 LAgg). L'instance de recours pour les décisions prises à l'encontre d'un membre du comité d'agglomération était également le Tribunal cantonal (art. 42a LAgg). Le projet de loi confie cette compétence à un préfet, désigné par le Conseil d'Etat. Cette modification vise à supprimer une exception dans le régime des collaborations intercommunales. En effet, à l'exception de l'agglomération, toutes les formes de collaborations intercommunales prévues par la LCo prévoient le préfet comme autorité de recours (art. 131 al. 1 LCo). Cette modification est en outre appelée de ses vœux par la Conférence des préfets dans le cadre des réflexions en cours sur la réforme des tâches préfectorales.

Art. 51

Cet article reprend sans changement l'article 43 LAgg actuel.

Art. 52

L'article 52 détermine la procédure à appliquer à l'Agglomération de Fribourg, seule agglomération constituée au sens de la LAgg actuelle. Par analogie avec la procédure prévue pour la constitution d'une nouvelle agglomération (art. 8), le Conseil d'Etat fixera le périmètre provisoire de l'agglomération. Il disposera pour ce faire d'un délai de deux ans. L'Agglomération de Fribourg, ainsi que les communes limitrophes et les districts concernés seront naturellement consultés au préalable, tant sur le périmètre souhaité que sur le calendrier adéquat pour le déterminer, en fonction notamment de l'évolution de la fusion du Grand Fribourg. Il appartiendra ensuite à l'Agglomération de déterminer la procédure adéquate pour modifier ses statuts, soit par le biais d'une nouvelle assemblée constitutive, soit par l'adhésion de nouvelles communes.

Lors de la fixation du périmètre provisoire de la (nouvelle) agglomération, le Conseil d'Etat tiendra compte à la fois du périmètre fonctionnel des agglomérations reconnues par la Confédération pour les projets d'agglomération et de l'avancée du projet de fusion du Grand Fribourg. Il tiendra ainsi compte notamment des tâches actuelles de l'Agglomération de Fribourg que la nouvelle commune pourrait reprendre afin de déterminer un périmètre de gouvernance idoine pour les tâches restantes, de portée régionale.

Il convient de rappeler que la fusion du Grand Fribourg aura des conséquences très importantes sur l'Aggloméra-

tion de Fribourg. Comme relevé plus haut (1 ci-dessus), la composition actuelle des organes de l'Agglomération de Fribourg devra être revue, afin d'éviter qu'une commune membre ne compte plus de la majorité des membres du Conseil d'agglomération. L'article 25 permettra désormais à l'agglomération de se doter de cercles électoraux qui pourraient ne pas coïncider avec les frontières communales. Cette nouvelle disposition autoriserait ainsi une composition des organes de l'Agglomération de Fribourg très proche de la composition actuelle: l'Agglomération de Fribourg pourrait ainsi décider de se doter, après la fusion du Grand Fribourg, de cercles électoraux correspondant aux territoires des communes actuelles. Cette solution permettrait formellement le maintien de l'Agglomération de Fribourg sur son territoire actuel, composée des seules communes de Düringen et du Grand Fribourg (cette dernière découpée en plusieurs cercles électoraux, aucun ne disposant seul d'une majorité au sein du Conseil d'agglomération). Elle présenterait toutefois des difficultés politiques considérables, et sans doute rédhibitoires à moyen terme. La fusion du Grand Fribourg imposera donc au minimum une réforme fondamentale de l'Agglomération de Fribourg, de même d'ailleurs que de plusieurs autres collaborations intercommunales impliquant les communes comprises dans le périmètre du Grand Fribourg. Si la présente révision de la LAgg n'est pas la cause de la nécessité de cette réforme, imposée par la fusion du Grand Fribourg, elle est l'occasion d'en examiner le calendrier et les modalités, ainsi que le maintien d'un organe de coordination à l'échelle de l'agglomération (élargie). Pour ce faire, et sur la base des premières réflexions menées tant par l'assemblée constitutive du Grand Fribourg que par l'Agglomération de Fribourg, le Conseil d'Etat réunira les partenaires concernés pour examiner les solutions possibles.

L'alinéa 3 permet à l'assemblée constitutive de prévoir la première élection des membres du conseil d'agglomération selon des cercles électoraux. Cette décision prendrait la forme d'un règlement de portée générale, conformément à la nouvelle teneur de l'article 46a LEDP, règlement qui accompagnerait les statuts établis par l'assemblée constitutive. Ce règlement serait limité à la tenue de la première élection des membres du conseil d'agglomération. Il incomberait ensuite à ce dernier, le cas échéant, d'adopter un nouveau règlement de portée générale divisant le territoire de l'agglomération en cercles électoraux.

Art. 53

Les communes qui ont choisi la forme de l'association de communes pour mettre en œuvre leur projet d'agglomération disposeront d'un délai de deux ans pour adapter leurs statuts à l'article 6.

6.2. Modification de la LEDP

Dès lors que les agglomérations pourront prévoir la création de cercles électoraux, l'article 46a al. 1 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques doit être modifiée en conséquence.



Botschaft 2016-DIAF-31

7. Januar 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Agglomerationen (AggG)

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf, welcher das geltende Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG) ersetzt.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Notwendigkeit der Gesetzesrevision	23
2. Ursprung der Gesetzesrevision und vorbereitende Arbeiten	24
2.1. Ursprung der Gesetzesrevision	24
2.2. Vorbereitende Arbeiten	26
3. Grundzüge des Revisionsentwurfs	26
3.1. Die Agglomeration in der institutionellen Landschaft Freiburgs	26
3.2. Zweck des Gesetzes und Rolle des Staats	28
3.3. Definition und Aufgaben der institutionellen Agglomeration	31
3.4. Funktionsweise der institutionellen Agglomeration	33
4. Ergebnisse der Vernehmlassung und Anpassung des Revisionsentwurfs	35
4.1. Allgemeine Bemerkungen und Kommentar zur Struktur des künftigen AggG	35
4.2. Finanzielle Unterstützung des Staats	35
4.3. Zusammensetzung der Agglomerationsorgane	36
4.4. Zeitplan für die Umsetzung der Revision des AggG	37
5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs	37
5.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden	37
5.2. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	38
5.3. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	38
5.4. Referendums Klausel	38
5.5. Beurteilung der Nachhaltigkeit	38
6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	39
6.1. Änderung des AggG	39
6.2. Änderung des PRG	44

1. Notwendigkeit der Gesetzesrevision

Vor über zwanzig Jahren führte der Kanton Freiburg mit dem Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) eine eigene Rechtsform für die interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet mehrerer Gemeinden ein. Mit der Schaffung der rechtlichen und politischen Struktur der Agglomeration übernahm er eine Pionierrolle bei der Suche nach Lösungen für die Probleme im städtischen Raum. Er sah die wachsende Bedeutung dieser funktionalen Räume in vielen Bereichen der öffentlichen Politik, etwa der

Raumplanung und der Mobilität, voraus. Der Bund folgte 2001 mit der Entwicklung einer eidgenössischen Agglomerationspolitik, die in der Folge ausgebaut wurde. Er führte ein Subventionssystem für die Agglomerationen des Landes ein, das eine Finanzhilfe für die Massnahmen der Agglomerationen im Rahmen deren Agglomerationsprogramme (AP) vorsieht. Bei der Umsetzung der eidgenössischen Agglomerationspolitik wurde den Körperschaften, die Agglomerationsprogramme einreichen, jedoch nie eine bestimmte Rechtsform vorgeschrieben.

Die Bundesgesetzgebung wurde seit der Ausarbeitung des AggG 1995 erheblich geändert, namentlich was die Politik zur Unterstützung der Verkehrsinfrastruktur betrifft (s. Ziff. 3.1.2). Die Bedingungen für den Erhalt von Subventionen sind immer strenger geworden und der Zeitplan immer enger. Der von den Bundesbehörden definierte Agglomerationsperimeter ist grösser als derjenige der freiburgischen Körperschaften, die Agglomerationsprogramme eingereicht haben, darunter auch die Agglomeration Freiburg. Ausserdem wurde im Kanton Freiburg erst eine Agglomeration im Sinne des AggG gegründet: die Agglomeration Freiburg. Sie wurde am 1. Juni 2008, also elfeinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, errichtet. Die ersten Schritte dazu wurden im Dezember 1998 eingeleitet, die Gründung dauerte also fast zehn Jahre. Trotz des Erfolgs der Agglomeration Freiburg, insbesondere mit der Einreichung des AP2 und des AP3, hat das langwierige Verfahren mit Sicherheit andere Gemeinden davon abgehalten, ebenfalls entsprechende Schritte einzuleiten. Mobil um die Greizer Gemeinde Bulle wählte die Form eines Gemeindeverbands im Sinne des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) für die Einreichung seiner Agglomerationsprogramme.

Infolge der Entwicklung der Bundespolitik muss das AggG einer Totalrevision unterzogen werden, wobei seine Umsetzung seit seinem Inkrafttreten evaluiert wurde.

Die vorliegende Revision des geltenden Gesetzes ist aber auch im Hinblick auf die geplanten Grossfusionen notwendig, etwa den Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs sowie aller Gemeinden des Greizerbezirks.

Am 13. Juni 2016 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Freiburg eine Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse¹, die am 1. Juli 2016 in Kraft trat. Damit wurde ein neues Kapitel zum Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs in das Gesetz aufgenommen.² In der Folge leiteten die Gemeinden Freiburg, Givisiez, Corminboeuf und Marly ein Fusionsverfahren ein. Nach Anhörung der betroffenen Gemeinden legte der Staatsrat den provisorischen Perimeter fest. Dieser umfasst die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne, also sämtliche Gemeinden der Agglomeration Freiburg mit Ausnahme der Sensler Gemeinde Düdingen. Die neun Gemeinden des provisorischen Perimeters zählen 75 000 Einwohnerinnen und Einwohner, Düdingen rund 7800. Die fusionierte Gemeinde hätte also fast zehnmal so viele Einwohnerinnen und Einwohner wie die letzte verbleibende Gemeinde der Agglomeration Freiburg. Die Bestimmung des geltenden AggG, wonach eine Gemeinde nicht mehr als die Hälfte der

Mitglieder des Agglomerationsrats stellen darf³, würde der Gemeinde Düdingen zudem ein unverhältnismässig grosses Gewicht geben. Dieses deutliche Ungleichgewicht könnte zu einer Blockierung der Institution führen.

Es gibt daher zwei Möglichkeiten: Entweder geht man davon aus, dass die Agglomeration Freiburg mit dem Inkrafttreten der Fusion gegenstandslos wird und aufgelöst werden muss, oder man vertritt die Auffassung, dass sie ihre heutigen Aufgaben in einem grösseren Perimeter wahrnehmen muss, weshalb eine Erweiterung zu ermöglichen ist. Im zweiten Fall muss das geltende Gesetz geändert werden, so dass die Erweiterung unabhängig von der jeweiligen Rechtsform (Agglomeration, Gemeindeverband o. a.) ermöglicht bzw. gefördert werden kann. Der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs informierte die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) mit Schreiben vom 1. Februar 2019, dass er die Beibehaltung einer Agglomeration um Grossfreiburg angesichts der laufenden Arbeiten der konstituierenden Versammlung für notwendig erachte, auch wenn die neu fusionierte Gemeinde Grossfreiburg einen Teil der Aufgaben der Agglomeration Freiburg übernehmen sollte. Nach einer ersten Prüfung befürwortete er die Beibehaltung der Kompetenz für die Richtplanung in den Bereichen Raumplanung und Mobilität (Raumentwicklung) innerhalb der Agglomeration, während die übrigen Aufgaben, insbesondere die Kulturförderung, problemlos von der fusionierten Gemeinde übernommen werden könnten.

2. Ursprung der Gesetzesrevision und vorbereitende Arbeiten

2.1. Ursprung der Gesetzesrevision

2.1.1. Bericht des Staatsrats vom 9. Juni 2015

Am 9. Juni 2015 legte der Staatsrat einen Bericht⁴ zur Beantwortung eines am 18. September 2013 eingereichten und begründeten Postulats der Grossräte André Schneuwly und Markus Bapst vor. Nach einem Überblick über die Agglomerationen in der Schweiz und den Perimeter der Agglomeration Freiburg prüfte er verschiedene Fragen in den Bereichen Steuerung, Raumplanung und Mobilität sowie Finanzen und Zweisprachigkeit. Zum Schluss skizzierte er zwei Stossrichtungen:

- > Stärkung der institutionellen Agglomeration, die sich auf die Zentrumsgemeinden beschränken und mindestens die Gemeinden des Fusionsperimeters Grossfreiburg umfassen würde, wie er vom Oberamtmann des Saanebezirks festgelegt und vom Staatsrat am 28. Mai 2013

³ Art. 19 Abs. 3 AggG.

⁴ Bericht 2014-DIAF-99 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2013-GC-69 Schneuwly André/Bapst Markus zur Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten.

¹ GZG; SGF 141.1.1.

² 2. Kapitel, Art. 17a–17j.

genehmigt worden war, also die gegenwärtigen Mitgliedsgemeinden der Agglomeration Freiburg. Diese Agglomeration sollte gestärkt werden, namentlich was ihre demokratische Abstützung und ihre Aufgaben betrifft.

- > Schaffung einer grösseren «*Agglomeration*», die die oben beschriebene Agglomeration umfassen und die geeigneten Aufgaben übernehmen würde (hauptsächlich Raumplanung und Mobilität). Die Modalitäten zur Errichtung dieser Körperschaft müssten gemeinsam mit der Agglomeration Freiburg und den betroffenen Gemeinden analysiert und diskutiert werden. Dabei sollten mehrere konkurrierende oder komplementäre Modelle geprüft werden. Der Staatsrat schlug folgende Möglichkeiten vor:
 - Einführung eines Modells, das es den Gemeinden des funktionalen Perimeters der Agglomeration erlaubt, sich in unterschiedlichem Ausmass finanziell zu beteiligen.
 - Ausarbeitung von Leistungsvereinbarungen zwischen der Agglomeration Freiburg und den umliegenden Gemeinden und Regionen in bestimmten Bereichen.
 - Errichtung eines Regionalverbands, der die Agglomeration Freiburg und weitere angrenzende Gemeinden (Regionen) umfasst.

2.1.2. Motion Bapst/Schneuwly vom 13. Oktober 2015

Mit ihrer am 13. Oktober 2015 eingereichten und begründeten Motion verlangten die Grossräte Markus Bapst und André Schneuwly eine Revision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen. Sie forderten insbesondere eine Erweiterung des Perimeters mit Bildung eines Kerngebiets und eines erweiterten umliegenden Gebiets sowie eine Anpassung der Aufgaben an die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedsgemeinden.

Die Motionäre hielten fest, dass die Agglomeration Freiburg vergrössert werden müsse, vor allem damit auch in Zukunft erfolgreich Agglomerationsprogramme durchgeführt und deren Massnahmen durch den Bund subventioniert werden könnten. Ihrer Ansicht nach muss eine Annäherung an den statistischen Perimeter des Bundes angestrebt werden. Sie erklärten, dass eine Fusion Grossfreiburgs aufgrund der Konzentration der Bevölkerung in einer Zentrumsgemeinde mittelfristig zu einem Ungleichgewicht der Agglomeration Freiburg führen würde, weshalb deren Erweiterung notwendig sei.

Die Verfasser der Motion äusserten zudem die Auffassung, dass die Situation der Gemeinde Düdingen als einzige vollständig deutschsprachige Gemeinde der Agglomeration keine tragfähige Lösung zur Weiterentwicklung der zweisprachigen Agglomeration sei. Ihres Erachtens würde die Agglomeration durch die Einbindung weiterer deutschsprachiger Gemeinden gestärkt. Sie schlugen namentlich vor, dass der Gemeindeverband Region Sense dabei eine Rolle spielen könnte.

Die Motionäre schrieben des Weiteren, dass die Kerngemeinden die Aufgabenbereiche der Agglomeration Freiburg ausweiten möchten, während andere Gemeinden dagegen sind. Ihrer Meinung nach müssten die Gemeinden im erweiterten Perimeter zwingend die Aufgaben Raumentwicklung und Mobilität erfüllen. Die übrigen Dienstleistungen, wie zum Beispiel das kulturelle Angebot, könnten von den Gemeinden ausserhalb der Kerngemeinden eingekauft werden.

Schliesslich vertraten die Verfasser der Motion die Ansicht, dass die Organisationsstruktur der Agglomeration Freiburg, insbesondere die Rolle der Oberamtmänner, angepasst werden müsse.

In seiner Antwort vom 29. Februar 2016 erklärte der Staatsrat, er teile den Wunsch der Motionäre nach einem grösseren Perimeter für die Agglomeration Freiburg. Auf diese Weise würde sich der Perimeter der Agglomeration Freiburg demjenigen der funktionalen Agglomeration annähern. Zudem würde eine solche Erweiterung auch dem Wunsch des Bundes entsprechen, der auf die geringe Grösse des gegenwärtigen Perimeters hingewiesen hatte.

Nach Ansicht des Staatsrats sollte die Agglomeration Freiburg parallel zur Erweiterung des Perimeters auch ihre Arbeitsweise stärken, unter anderem indem sie neue Aufgaben übernimmt.

Der Staatsrat hielt jedoch fest, dass die Erweiterung des Perimeters der Agglomeration Freiburg und die Stärkung ihrer Arbeitsweise als widersprüchliche Ziele aufgefasst werden könnten: Ein Ausbau der an die Agglomeration delegierten Aufgaben könnte bei gewissen Gemeinden auf Widerstand stossen und dazu führen, dass sie sich gegen die Ausweitung des Perimeters aussprechen. Der Staatsrat erachtete es daher für notwendig, alternative Modelle zur «*einfachen*» Erweiterung der heutigen institutionellen Agglomeration auszuarbeiten.

Dabei unterstrich er, dass die Arbeiten zur Revision des AggG mit den Anstrengungen zur Fusion Grossfreiburgs koordiniert werden müssten. Dieser Zusammenschluss würde den Anliegen der Motionäre nämlich zumindest teilweise Rechnung tragen: Der «*Kern*» der Agglomeration Freiburg würde einzig aus der Gemeinde Grossfreiburg bestehen. Eine «*Agglomeration*», deren Form noch definiert werden müsste, würde danach Grossfreiburg und ein grösseres Gebiet einschliessen und sich so dem funktionalen Perimeter annähern.

Der Staatsrat wies darauf hin, dass diese unerlässliche Koordination zwischen der Fusion Grossfreiburgs und der Erweiterung der Agglomeration Freiburg bereits vom Oberamtmann des Saanebezirks in seinem Fusionsplan vom 28. März 2013 und von der ILFD gefordert worden war, die eine Arbeitsgruppe zur Koordination zwischen der Agglomeration und den Gemeindezusammenschlüssen gebildet hatte.

Der Staatsrat erachtete es daher für sinnvoll, die von den Motionären vorgeschlagenen Stossrichtungen zu prüfen, insbesondere die Bildung eines Kerngebiets von Gemeinden, die verstärkt zusammenarbeiten und dereinst Grossfreiburg bilden sollen, und eines erweiterten umliegenden Gebiets mit Gemeinden, die ebenfalls zur Agglomeration gehören. Er wies jedoch darauf hin, dass die Solidarität zwischen den Mitgliedsgemeinden einer Agglomeration unabhängig von deren Status ein wichtiger Faktor für das gute Funktionieren der Agglomeration und ihre Entwicklung ist. Ein reines «à la carte»-System, bei dem die Gemeinden sich nur an den Dienstleistungen beteiligen, von denen sie auf ihrem Gebiet auch tatsächlich zu profitieren glauben, hielt er daher nicht für wünschenswert. Das Wesen der Agglomeration setzt voraus, dass bestimmte Mittel gemeinsam genutzt werden, um Projekte zu realisieren, namentlich für Infrastrukturen, und zwar dort, wo diese genutzt werden. Als Beispiel nannte der Staatsrat die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs auf dem Gemeindegebiet der kompakten Agglomeration, die auch den Nutzerinnen und Nutzern von Gemeinden zugutekommt, die sich gegenwärtig ausserhalb der Agglomeration Freiburg befinden. Es ist nicht wünschenswert, dass die Änderung des AggG das *Trittbrettfahrertum* auf Kosten einer optimalen Verteilung der öffentlichen Mittel fördert.

Nach Ansicht des Staatsrats sollte der Perimeter der Agglomeration Freiburg schliesslich zumindest um die Gemeinden im Raum Saane-West (Autigny, Chénens, Corserey, Cotens, Neyruz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz) und Saane-Nord ([Autafond], [Chésopelloz], Grolley, Ponthaux, La Sonnaz) erweitert werden, wie es der Oberamtmann des Saanebezirks in seinem Fusionsplan vom 28. März 2013¹ vorgeschlagen hatte. Dies hätte auch den Vorteil, dass die Agglomeration den Kriterien der Bundesämter besser entsprechen würde.

Der Grosse Rat nahm die Motion am 13. Mai 2016 an.

2.2. Vorbereitende Arbeiten

Nach der Annahme der Motion setzte die ILFD eine erste informelle Arbeitsgruppe ein, die sich aus der Vorsteherin der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, dem Oberamtmann des Saanebezirks, dem Generalsekretär der ILFD, dem Vorsteher und der stellvertretenden Vorsteherin des Amts für Gemeinden (Gema), der Chefin des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) und der Koordinatorin der Agglomerationen der RUBD zusammensetzte. Der Oberamtmann des Sensebezirks war ebenfalls an den Arbeiten beteiligt. Diese Gruppe erarbeitete im Frühling 2018 einen ersten Vorentwurf zur Revision des Gesetzes.

Im Februar 2019 stellte der Staatsrat auf Ersuchen der ILFD eine formelle Projektorganisation mit einem Lenkungsausschuss (Delegation des Staatsrats für die Agglomerationen

und die territorialen Strukturen mit den Direktoren der ILFD, der RUBD und der FIND) und einer Arbeitsgruppe auf. Diese umfasste Vertreterinnen und Vertreter der ILFD, der RUBD, des Gema, des BRPA, der FinV, der Oberamtmännerkonferenz (Oberamtmann des Saanebezirks), des Gemeindeverbands Mobul, der Agglomeration Freiburg, der Vivisbacher Gemeinden im Perimeter der Agglomeration Rivelac und dem Oberamtmann des Sensebezirks (für die Sensler Gemeinden im Perimeter einer Agglomeration). Die Arbeitsgruppe führte die Arbeiten der informellen Gruppe auf der Grundlage des im Frühling 2018 erarbeiteten Entwurfs weiter.

3. Grundzüge des Revisionsentwurfs

3.1. Die Agglomeration in der institutionellen Landschaft Freiburgs

Der Begriff «Agglomeration» hat im Kanton Freiburg eine doppelte Bedeutung.

Er meint erstens die institutionelle Agglomeration, das heisst die in Anwendung des Gesetzes über die Agglomerationen gegründete öffentlich-rechtliche Körperschaft (Ziff. 3.1.1).

Zweitens bezeichnet er ein zusammenhängendes Gebiet mehrerer städtischer Gemeinden, das gewisse Kriterien des Bundes im Hinblick auf Beiträge aus dem Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF) erfüllt (Ziff. 3.1.2).

Diesen beiden Schicksalsgemeinschaften ist gemein, dass sie Agglomerationsprogramme umsetzen, was eine – aber nicht ausreichende – Voraussetzung für den Erhalt von Beiträgen aus dem NAF darstellt (Ziff. 3.1.3).

Um den Rahmen der Gesetzesrevision klar abzustecken, müssen diese Begriffe definiert werden.

3.1.1. Die institutionelle Agglomeration

Gemäss dem geltenden Artikel 2 AggG ist eine Agglomeration eine gemäss dem Gesetz gegründete öffentlich-rechtliche Körperschaft, deren Mitglieder Gemeinden sind, die über ein gemeinsames städtisches Zentrum verfügen, insbesondere städtebaulich, wirtschaftlich und kulturell eng miteinander verflochten sind und zusammen mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner haben. Die Agglomeration entscheidet selbst, welche Aufgaben sie übernehmen will.² Die 2008 gegründete Agglomeration Freiburg arbeitet bei Aufgaben von regionalem Interesse in den Bereichen Raumplanung, Mobilität, Umweltschutz (Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Energie) sowie Wirtschafts-, Tourismus- und Kulturförderung zusammen.³

² Art. 6 AggG.

³ Art. 4 Abs. 1 der Statuten der Agglomeration Freiburg vom 19. Februar 2008.

¹ Fusionsplan des Oberamtmanns des Saanebezirks vom 28. März 2013, op. cit., S. 6.

Als vierte institutionelle Ebene (nach Bund, Kanton und Gemeinde) stellt die Agglomeration ein hybrides Gebilde zwischen einem Gemeindeverband und einer echten regionalen Körperschaft dar.

Im Unterschied zum Gemeindeverband, dessen Organe und Arbeitsweise Angelegenheit der kommunalen Exekutive bleiben (die Delegierten werden vom Gemeinderat bezeichnet), werden die Agglomerationsräte von der Gemeindelegislative durch Listenwahl gewählt. Da die Agglomeration über keine Steuerautonomie verfügt, bleibt sie von den Mitgliedsgemeinden abhängig und kann nicht als echte regionale Institution auftreten. Dies gilt umso mehr, als das Wahlorgan, das die Delegierten bestimmt, nach Gemeinde und nicht nach Region organisiert ist.

Dies hat Folgen: Im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Mitgliedsgemeinden und der Notwendigkeit einer echten Regionalpolitik verlangsamt sich der Entscheidungsprozess der Agglomeration häufig.

3.1.2. Die Agglomeration im Sinne des Bundesrechts

Gesetzliche Grundlagen

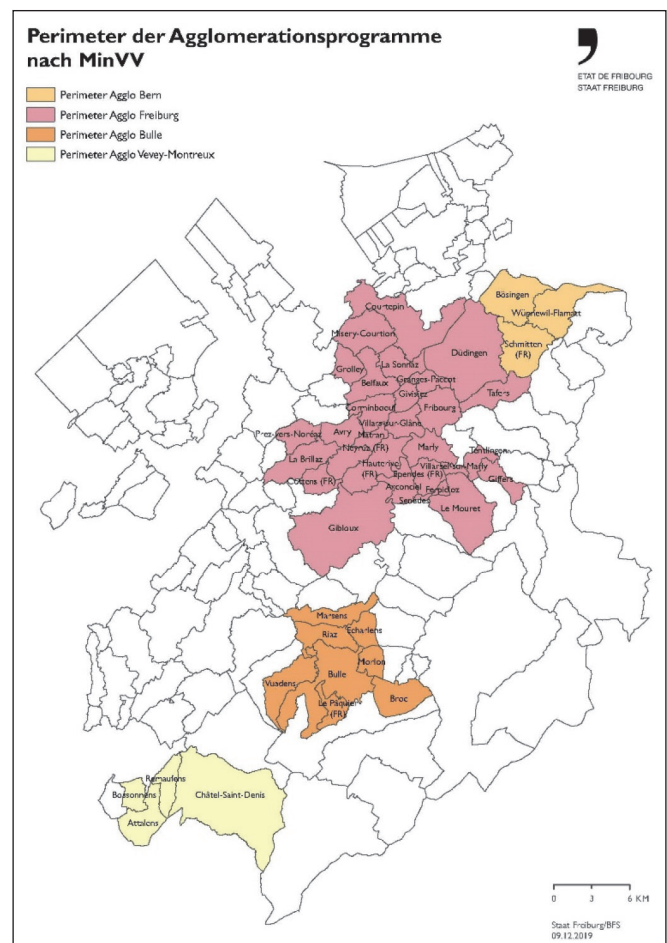
Der Begriff der Agglomeration ist in zwei Artikeln der Bundesverfassung¹ zu finden: Gemäss Artikel 50 Abs. 3 BV hat der Bund Rücksicht «auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete» zu nehmen. Artikel 86 Abs. 3bis BV sieht vor, dass der Bund die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe unter anderem für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen verwendet. Auf dieser Grundlage haben die eidgenössischen Räte spezifische Bestimmungen im Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel² verabschiedet. Gemäss diesem Gesetz leistet der Bund «Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen, die zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem in Städten und Agglomerationen führen»³. Der Bundesrat bezeichnet die beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen, wobei er sich insbesondere an der Definition des Bundesamts für Statistik orientiert.⁴ Anhang 4 der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV; SR 725.116.21) enthält eine Liste der im Rahmen des Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) beitragsberechtigten Gemeinden. Im Kanton Freiburg sind dies folgende Gemeinden:

¹ BV; SR 101.

² MinVG; SR 725.116.2.

³ Art. 17a Abs. 1 MinVG.

⁴ Art. 17b Abs. 2 MinVG.



Die Erlasse des Bundes enthalten jedoch keine rechtliche Definition der Agglomeration.⁵

3.1.3. Das Agglomerationsprogramm

Strategie des Bundes

Der Bundesrat verfügt seit 2001 über eine Agglomerationspolitik.⁶ Im Jahr 2011 verfassten das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) einen Bericht zuhanden des Bundesrats⁷, auf dessen Grundlage am 18. Januar 2015 der Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes 2016+» veröffentlicht wurde. Die Agglomerationspolitik des Bundes umfasst sechs Themenfelder:

1. Politische Steuerung im funktionalen Raum.
2. Abstimmung von Siedlung und Verkehr.
3. Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung.
4. Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.
5. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.
6. Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten.⁸

⁵ Thierry Tanquerel, Le cadre institutionnel des agglomérations en Suisse, in Thierry Tanquerel und François Bellanger, Les agglomérations, Genf, 2015, S. 10.

⁶ Agglomerationspolitik des Bundes, Bundesrat, 2001.

⁷ Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes – Bericht zuhanden des Bundesrats, ARE und SECO, 2011.

⁸ Agglomerationspolitik des Bundes 2016+, Bundesrat, 18. Januar 2015, S. 19 ff.

Finanzierung der Agglomerationsprogramme

Die Gemeinden, die Agglomerationen und die Kantone können die notwendigen Anpassungen und Erweiterungen der Verkehrsinfrastruktur nicht allein finanzieren. Um sie dabei zu unterstützen, führte der Bund 2008 das Programm Agglomerationsverkehr ein. Dieses umfasst die von den Agglomerationen und Kantonen ausgearbeiteten Agglomerationsprogramme (AP). Der mit 6 Milliarden Franken über 20 Jahre dotierte Infrastrukturfonds zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den Städten und Gemeinden wurde 2017 von einem unbefristeten Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr abgelöst. Wenn die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen der Agglomerationsprogramme die Kriterien des Bundes erfüllen, werden sie zu 30 bis 50% mit Bundesbeiträgen finanziert.

Die Beiträge an Massnahmen werden nur im Rahmen der Agglomerationsprogramme gesprochen, mit denen Kantone, Städte und Gemeinden die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen und die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur gemeinsam planen.

Die Gewährung eines Bundesbeitrags ist aber nicht daran gebunden, dass die Agglomerationen als öffentlich-rechtliche Körperschaften verfasst sind. Allerdings müssen die verantwortlichen Gremien, die die Agglomerationsprogramme ausarbeiten, als juristische Personen des öffentlichen Rechts organisiert sein¹, und die Agglomerationsprogramme müssen von der zuständigen Kantonsbehörde, das heisst dem Staatsrat, genehmigt sein.

Das Agglomerationsprogramm ist ein Planungsinstrument zur Verbesserung der Verkehrssysteme in den Agglomerationen und zur Koordination der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung über kommunale und zum Teil auch kantonale und nationale Grenzen hinweg. Die für das Programm verantwortlichen Gremien definieren die künftige Entwicklung der Agglomeration bzw. ein «Zukunftsbild» und erarbeiten die entsprechenden Strategien und Massnahmen. Über das Agglomerationsprogramm beantragen das verantwortliche Gremium bzw. die Kantone Bundesbeiträge für die Verkehrsinfrastruktur.

Im Kanton Freiburg haben die institutionelle Agglomeration Freiburg, der Gemeindeverband Mobul und Rivelac Agglomerationsprogramme beim Bund eingereicht. Dieser berücksichtigte lediglich die Programme der Agglomeration Freiburg (AP2 und AP3) und von Mobul (AP1 und AP3).

Das AP1 von Mobul sieht Nettoinvestitionen in der Grössenordnung von 27 Millionen Franken zu Lasten des Kantons, der Gemeinden und des Gemeindeverbands vor (36 Mio. Nettoinvestitionen, wovon 9 Mio. Bundesbeitrag). Das AP2 der Agglomeration

Freiburg betrifft Nettoinvestitionen in der Höhe von 63 Millionen Franken zu Lasten des Kantons, der Gemeinden und der Agglomeration (86 Mio., wovon 23 Mio. Bundesbeiträge). Das AP3 umfasst Nettoinvestitionen von 82 Millionen Franken (Agglomeration Freiburg: 60 Mio., Mobul: 22 Mio.) nach einem Bundesbeitrag von 50 Millionen Franken.

3.1.4. Agglomeration und «Region»

Die Agglomeration ist sowohl nach der institutionellen Definition des Kantons Freiburg als auch nach dem Verständnis des Bundes ein gemeindeübergreifendes Gebilde, das der Gemeinde- und der Kantonebene gewissermassen zwischengeschaltet ist. Dies führt dazu, dass sie natürlicherweise Teil der gegenwärtigen Überlegungen im Zusammenhang mit dem Begriff der Region ist, und wirft Fragen in Bezug auf die Verbindungen zwischen der auf einem funktionalen Ansatz basierenden Agglomeration und beispielsweise den Bezirken auf. Bei den laufenden Überlegungen zum Begriff der Region, der grundsätzlich dieselbe territoriale «Stufe» betrifft, müssen die Agglomerationen ebenfalls berücksichtigt werden, damit eine allzu grosse Zahl von Institutionen und eine unnötige Überschneidung der verschiedenen Räume staatlichen Handelns vermieden werden können.

3.2. Zweck des Gesetzes und Rolle des Staats

3.2.1. Zweck des Gesetzes

Das geltende Gesetz hat einen klaren und eindeutigen Zweck: Es soll die Zusammenarbeit von Gemeinden in den Agglomerationen fördern, indem es den Agglomerationen eine eigene rechtliche Struktur verleiht.² Es betrifft daher nur die institutionelle, das heisst die als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisierte Agglomeration.

Aufgrund der Bundesbestimmungen scheint es notwendig, eine Gesetzesgrundlage für die Unterstützung zu schaffen, die der Kanton Gemeinden gewährt, die ein Agglomerationsprogramm ausarbeiten möchten, ob sie sich nun zu einer institutionellen Agglomeration zusammenschliessen oder nicht. Dazu muss der Zweck des Gesetzes erweitert werden.

Das Agglomerationsgesetz wird auch weiterhin die institutionellen Agglomerationen regeln. Daneben wird ein Rechtsrahmen für zwei Punkte eingeführt: Das Gesetz wird einerseits die Bedingungen und den Umfang der Unterstützung festlegen, die der Kanton Gemeinden im Perimeter eines Agglomerationsprogramms zukommen lässt, die eine Zusammenarbeit anstreben. Andererseits wird es die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit für solche Gemeinden regeln, wobei die institutionelle Agglomeration nur eine von mehreren Kooperationsformen darstellt; eine zweite ist der Gemeindeverband (vgl. Art. 1).

¹ Art. 23 Abs. 2 MinVV sowie Weisungen des UVEK vom 16. Februar 2015 über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation.

² Art. 1 AggG.

Das Gesetz wird künftig drei Hauptabschnitte umfassen, die seinen Zweck näher ausführen:

- > Der 2. Abschnitt regelt die staatliche Unterstützung für Agglomerationsprogramme.
- > Der 3. Abschnitt bestimmt die Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden zur Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen.
- > Der 4. Abschnitt regelt die institutionelle Agglomeration und umfasst mehrere Änderungen im Vergleich zum geltenden Gesetz.

3.2.2. Aufgabe des Staates

Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Freiburg ist zwischen 1990 und 2018 von 210 000 auf fast 320 000 Personen gestiegen. Im Jahr 2018 gab es im Kanton über 180 000 Autos, das heisst durchschnittlich 592 Autos pro 1000 Einwohner, was über dem Schweizer Durchschnitt liegt (543 Autos pro 1000 Einwohner). Das zeigt, dass Mobilitäts- und Raumplanungsprobleme ein zentrales Thema sind.

Der Staat kann über die bedeutenden Anstrengungen in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus Gemeinden unterstützen, die zusammenarbeiten möchten, um die grossen Herausforderungen in diesen Bereichen zu lösen und ihren Teil der Verantwortung auf diesem Gebiet zu übernehmen.

Der Revisionsentwurf sieht drei Formen der Unterstützung vor.

- > Erstens eine Begleitung bei der Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen (Art. 3).
- > Zweitens eine zusätzliche *Finanzhilfe* neben den bestehenden Beiträgen für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen und für die Umsetzung der darin enthaltenen Massnahmen (Art. 4).
- > Drittens die *Koordination* zwischen den Gemeinden, die zum Perimeter eines Agglomerationsprogramms gehören, und den übrigen Gemeinden sowie zwischen den Agglomerationsprogrammen, den regionalen Richtplänen und dem kantonalen Richtplan (Art. 5).

Mit Artikel 51e Abs. 1 Bst. a des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR; SGF 710.11) verfügt der Kanton Freiburg bereits heute über eine Finanzhilfe für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen. Diese Bestimmung sieht nämlich die Möglichkeit vor, bis zu 30% der Kosten für die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme, aber höchstens 300 000 Franken durch den kantonalen Mehrwertfonds zu finanzieren. Diese finanzielle Unterstützung ist aber erst möglich, wenn die im Fonds kumulierten Beträge 20 Millionen Franken übersteigen (Art. 51a Abs. 2 RPBR). Zudem sind die Mittel des Fonds nach der Finanzierung aller wegen materieller Enteignung geschuldeten Ent-

schädigungen in erster Linie auch für die Finanzierung der regionalen Richtpläne bestimmt. Die heutige Bestimmung des RPBR führt also zu einer Konkurrenz zwischen regionalen Richtplänen und Agglomerationsprogrammen bei der kantonalen Finanzierung. Bei einer Annahme von Artikel 4 des vorliegenden Entwurfs würde das RPBR geändert, so dass die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen nicht mehr durch den kantonalen Mehrwertfond finanziert werden könnte, sondern nur noch gestützt auf das AgG.

Die wichtigste Neuerung des Gesetzesentwurfs betrifft die zusätzliche Finanzhilfe, die der Staat für die Massnahmen der Agglomerationsprogramme gewähren kann. Bis jetzt besteht keine gesetzliche Grundlage, die es dem Staat erlaubt, die in den Agglomerationsprogrammen vorgesehenen Massnahmen als solche zu unterstützen. Der Staat unterstützt die Gemeinden jedoch gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (StrG; RSF 741.1) bei der Realisierung gewisser Massnahmen, insbesondere mit Bezug zu Kantonsstrassen. Zum Teil betreffen diese Massnahmen Gemeinden im Perimeter eines Agglomerationsprogramms. In diesem Fall sind die Massnahmen in den Vereinbarungen zwischen dem Staat und Mobul oder der Agglomeration Freiburg über die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Agglomerationsprogramme aufgeführt.¹ So plant der Staat einen finanziellen Beitrag von netto (d.h. nach Abzug der Bundesbeiträge, Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST und Teuerung) 2 688 400 Franken für Massnahmen des AP1 von Mobul² und von 6 229 288³ Franken für Massnahmen des AP2 der Agglomeration Freiburg. Es gilt zu beachten, dass die Beträge bei Vertragsende ausbezahlt werden, sofern die entsprechenden Massnahmen umgesetzt wurden.

Ausserdem unterstützt der Staat seit Ende 2015⁴ gewisse Verkehrs Investitionen der Mitgliedgemeinden eines regionalen Verkehrsverbunds. Die zwei einzigen Regionalverbunde des Kantons decken jedoch das Gebiet der beiden Körperschaften ab, die über ein vom Bund anerkanntes Agglomerationsprogramm verfügen, nämlich die Agglomeration Freiburg und Mobul. Das Dekret vom 18. November 2015 sieht einen Rahmenkredit von 4 Millionen Franken für die Investitionen der regionalen Verkehrsverbunde während des Zeitraums 2015–2018/2019 vor. Das Dekret, das gewisse

¹ Die Leistungsvereinbarung des AP3 und die Vereinbarungen für die AP3 der Agglomeration Freiburg und von Mobul werden derzeit ausgearbeitet. Sie dürften bis Herbst 2019 vorliegen.

² Die am 3. Mai 2011 vom Staat Freiburg und von Mobul unterzeichnete Vereinbarung zum Agglomerationsprogramm Mobul der 1. Generation und den finanziellen Mitwirkungen der verschiedenen Parteien enthält einen Betrag von 3 148 000 Franken, Preisstand Oktober 2007, inkl. MWST. Zum besseren Vergleich mit den übrigen Zahlen wurde der Betrag in diesem Bericht auf den Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST umgerechnet.

³ D.h. 3 892 919 Franken gemäss der am 5. Mai 2015 von Staat und Agglomeration Freiburg unterzeichneten Vereinbarung zum Agglomerationsprogramm Freiburg der 2. Generation und den finanziellen Mitwirkungen der verschiedenen Parteien sowie 2 336 369 Franken für den Ausbau der Busspuren auf den Kantonsstrassen.

⁴ Vgl. Dekret des Grossen Rats vom 18. November 2015 über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbunde.

Bestimmungen des Verkehrsgesetzes vom 20. September 1994 (VG; SGF 780.1) umgesetzt, erlaubt es dem Staatsrat, eine jährliche Vereinbarung mit jedem der beiden regionalen Verkehrsverbunde abzuschliessen und einen finanziellen Beitrag an deren Massnahmen im Bereich der Mobilität zu leisten. Die Agglomeration Freiburg erhielt Beiträge in Höhe von 442 963 Franken (2016), von 1 358 154 Franken (2017) und von 941 104 Franken (2018). Mobul erhielt 332 550 Franken (2016), 596 871 Franken (2017) und 138 085 Franken (2018). Es ist geplant, das Dekret für den Zeitraum 2020–2023 zu verlängern und die entsprechende Finanzhilfe des Staates anschliessend gestützt auf Artikel 4 Abs. 2 des vorliegenden Gesetzesentwurfs (für die Agglomerationen) und später gestützt auf das Mobilitätsgesetz (für die regionalen Verkehrsverbunde und die Agglomerationen) zu gewähren.

Der Entwurf sieht die Schaffung einer klaren und spezifischen Gesetzesgrundlage für die Unterstützung des Kantons zugunsten der Massnahmen der Agglomerationsprogramme

vor. Die aufgrund anderer Gesetzesbestimmungen (derzeit StrG und VG) gewährten Beiträge des Kantons an die Agglomerationen und Gemeinden (ausser den vom Kanton finanzierten Massnahmen für Kantonsstrassen) werden von der Finanzhilfe gemäss AggG abgezogen, um eine Kumulierung mehrerer Subventionen zu vermeiden. Die bestehenden Unterstützungsmechanismen werden mit Ausnahme des bereits erwähnten Beitrags an die Finanzierung von Studien der Agglomerationsprogramme gemäss Artikel 51e Abs. 1 Bst. a RPBR nicht abgeschafft. Die im Verkehrsgesetz vorgesehene Finanzhilfe steht für allfällige neue regionale Verkehrsverbunde weiterhin zur Verfügung.

Drei Gründe sprechen für eine verstärkte Unterstützung der Agglomerationen durch den Staat:

1. Der Bund sieht für Agglomerationsprogramme ab der dritten Generation einen engeren Zeitplan für die Umsetzung der Verkehrsinfrastrukturmassnahmen vor:

		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027		2028		2029		2030		2031		2032		2033		2034		2035		
		s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	
1ère génération	Mise en œuvre																																											
2e génération	Mise en œuvre																																											
3e génération	Mise en œuvre																																											
4e génération	Elaboration																																											
	Dépôt																																											
	Mise en œuvre																																											
5e génération	Elaboration																																											
	Dépôt																																											
	Mise en œuvre																																											
6e génération	Elaboration																																											
	Dépôt																																											
	Mise en œuvre																																											
1er Décret LTr	Durée de validité																																											
2nd Décret LTr	Durée de validité																																											
Loi sur la mobilité	Elaboration																																											
	Entrée en vigueur																																											
Approbation PDCant																																												
Constitution des régions																																												
Adoption PDReg																																												

Die Massnahmen der AP3 werden vom Bund nur unterstützt, wenn sie innerhalb von sechs Jahren und drei Monaten seit der Unterzeichnung des Bundesbeschlusses über die Freigabe der entsprechenden Kredite begonnen werden. Für die AP4 beträgt die Frist nur noch vier Jahre und drei Monate. Da zahlreiche Massnahmen der AP1 und AP2 noch nicht umgesetzt sind (für die bis zum 31. Dezember 2027 eine Finanzierungsvereinbarung vorliegen muss, damit der Bund einen Beitrag gewährt), werden die Mitgliedgemeinden der Agglomerationen in einem relativ kurzen Zeitraum sehr hohe Investitionen tätigen müssen. Es ist im Interesse des Staates, dass die gesprochenen Bundesbeiträge zur Verwirklichung von Verkehrsinfrastrukturen auf freiburgischem Gebiet nicht verfallen. Deshalb sollte eine verstärkte Unterstützung

vorgesehen werden, so dass die Gemeinden die Massnahmen innerhalb der zeitlichen Vorgaben des Bundes umsetzen können, ohne dass der Staat an ihre Stelle tritt: Die Gemeinden bzw. die Agglomerationen sind weiterhin für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme verantwortlich.

2. Der Staatsrat hat in seinem Regierungsprogramm erklärt, er wolle eine «aktive Unterstützung für die Agglomerationen und die Regionen» schaffen (Regierungsprogramm 2017–2021, Ziff. 2.2 «Die Raumplanung effizient gestalten»). Die Finanzhilfe zur Umsetzung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme dient diesem Ziel.
3. Die durch die Bundesgesetzgebung eingeleiteten raumplanerischen Entwicklungen werden zu einer Konzentration der Mobilitätsbedürfnisse im städtischen Raum

führen. Mit einer spezifischen Unterstützung in diesem Bereich könnte der Staat die Investitionskapazitäten der betroffenen Gemeinden stärken und verhindern, dass auf gewisse notwendige Infrastrukturen auf regionaler oder kantonaler Ebene verzichtet werden muss. Es ist jedoch weiterhin Sache der Gemeinden, Prioritäten zu setzen, damit diese Infrastrukturen realisiert werden können.

Dagegen wurde darauf verzichtet, einen Beitrag an die Betriebskosten der Agglomerationen (unabhängig von ihrer Rechtsform) im Gesetzesentwurf vorzusehen. Eine der Hauptaufgaben der Agglomeration und damit ihr grösster Ausgabenposten ist die Ausarbeitung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme, für die eine Unterstützung durch den Kanton vorgesehen ist. Zudem gilt es die Gemeindeautonomie zu respektieren und eine übermässige Einmischung des Kantons in die Organisation und die Arbeitsweise von gemeindeübergreifenden Körperschaften wie der Agglomeration zu vermeiden. Andererseits würde sich bei einem Beitrag an die Betriebskosten der Agglomerationen die Frage der Gleichbehandlung mit den übrigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit stellen, die ebenfalls wichtige Aufgaben im Kanton wahrnehmen.

3.3. Definition und Aufgaben der institutionellen Agglomeration

3.3.1. Definition der institutionellen Agglomeration

Die heutige Definition der institutionellen Agglomeration (vgl. Ziff. 3.1.1) ist zu eng gefasst. Sie verunmöglicht es kleineren Regionen, sich wie die Gemeinden um die Stadt Freiburg zu einer Agglomeration zusammenzuschliessen. Deshalb wird eine flexiblere Definition vorgeschlagen, die sich derjenigen der Planungsregion im Sinne von Artikel 24 des Bau- und Raumplanungsgesetzes¹ annähert: *«Die Planungsregion ist ein Gebiet, das eine gewisse geografische, wirtschaftliche oder kulturelle Einheit darstellt. Sie vereinigt Gemeinden mit gemeinsamen Interessen und umfasst mindestens ein regionales oder kantonales Zentrum.»* Diese Definition ist vollumfänglich im Einklang mit dem Bundesbegriff der funktionalen Agglomerationen. Die Agglomeration muss also auch ein städtisches Zentrum umfassen.

Die vorgeschlagene Definition (Art. 7) übernimmt die Anforderungen in Bezug auf die geografische, wirtschaftliche und kulturelle Einheit. Dazu kommen drei weitere Kriterien (auf der Grundlage der Bundesbestimmungen zu den Agglomerationen): Die betreffenden Gemeinden müssen (1) gemeinsame Herausforderungen im Bereich der Mobilität zu bewältigen haben und eine hohe (2) Bevölkerungs- und (3) Arbeitsplatzdichte aufweisen.

3.3.2. Aufgaben der institutionellen Agglomeration und ihre Finanzierung

Heute bestimmt die Agglomeration selbständig, welche Aufgaben sie übernehmen will und wie diese finanziert werden sollen.² Wie weiter oben erwähnt, haben Agglomerationsprogramme den Zweck, die Verkehrssysteme der Agglomeration zu verbessern und die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung zu koordinieren (vgl. Ziff. 3.1.3). Deshalb wird vorgeschlagen, dass die institutionelle Agglomeration zumindest die Zusammenarbeit der Gemeinden in den Bereichen verbessern muss, die der Bund für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme vorsieht (vgl. Art. 17 Abs. 3).

Die Agglomeration tritt in Bezug auf die ihr übertragenen Aufgaben an die Stelle der Gemeinden.³ Für die konkrete Umsetzung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme sind heute jedoch die Gemeindebehörden zuständig. Damit bestimmen sie und nicht die Agglomeration das Tempo der Umsetzung. Dies hat neben Aufschiebungen und Verzögerungen bei der Verwirklichung der Massnahmen zur Folge, dass die Agglomerationspolitik schwer fassbar ist, was zu einem Imageverlust führen kann.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinden die Agglomeration durch einen Leistungsauftrag im Sinne von Artikel 5a GG beauftragen können, die Massnahmen im Zusammenhang mit den Agglomerationsprogrammen auszuführen. Gemäss dieser Bestimmung kann die Gemeinde öffentliche Aufgaben Dritten übertragen, wenn die Bedingungen nach Artikel 54 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV; SGF 10.1) erfüllt sind. Das heisst, die Aufgabendelegation muss in einem Gesetz oder einem Gemeindereglement vorgesehen sein, es muss ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehen, und der Rechtsschutz muss gewährleistet sein.⁴ Schliesslich muss die Delegation die Bedingungen von Artikel 1 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG; SGF 140.11) erfüllen. Diese Bestimmung wird es der Agglomeration erlauben, eine führende Rolle bei der Umsetzung gewisser Massnahmen zu übernehmen, insbesondere bei Massnahmen, deren erwartete positive Auswirkungen einen grösseren Raum als die Gemeinde betreffen, die die entsprechende Infrastruktur aufnimmt. Auf diese Weise kann die Agglomeration auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung eine für das gesamte Gebiet kohärente Realisierung der Infrastruktur sicherstellen. Dank der Kann-Formulierung von Artikel 17 Abs. 4 kann die Agglomeration zudem prüfen, wie dabei am besten vorzugehen ist. Eine weitere Möglichkeit, die Errichtung dieser Infrastrukturen zu fördern, wäre eine differenzierte Finanzierung durch die Agglomeration.

² Art. 11 und 32 AggG.

³ Art. 11 Abs. 2 AggG.

⁴ Art. 54 Abs. 1 KV.

¹ Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1).

Was die Finanzierung dieser Aufgaben anbelangt, müssen die Leistungsaufträge daher ein Mehrjahresbudget umfassen und die Kostenverteilung regeln.

Die Variante, die es der institutionellen Agglomeration erlauben würde, Steuern zu erheben, wurde nach eingehender Prüfung verworfen. Könnte die Agglomeration Steuern erheben, so wäre sie zwar sicher genügend autonom, um ihre Projekte umsetzen zu können. Mit der heutigen Regelung, die die Ausführung der Massnahmen vom guten Willen der Gemeinden abhängig macht, befindet sich die Agglomeration in der unangenehmen Lage, dass sie eine Strategie festlegt, ohne über eigene Mittel für deren vollumfängliche Finanzierung zu verfügen. Diese Variante hätte jedoch eine Verfassungsänderung bedingt, da nach Artikel 81 Abs. 1 KV nur der Staat und die Gemeinden befugt sind, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Steuern und Abgaben zu erheben. Die institutionelle Agglomeration ist gemäss Gesetz jedoch eine gegenüber ihren Mitgliedgemeinden eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Mit der Ergänzung des Leistungsauftrags schlägt der Entwurf eine konkrete Lösung vor, welche die Autonomie der Agglomeration bei der Umsetzung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme stärkt.

3.3.3. Der institutionellen Agglomeration übertragene Aufgaben

Heute kann die Agglomeration in ihren Statuten vorsehen, dass sie Dienstleistungen für Gemeinden oder Gemeindeverbände erbringt. Voraussetzung ist, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag abgeschlossen wird und dass die Leistungen mindestens zum Selbstkostenpreis verrechnet werden.¹

Der im Revisionsentwurf enthaltene Vorschlag soll ein «Trittbrettfahrertum» auf Kosten der Agglomeration verhindern. Die Mitgliedgemeinden müssen sich an den Kosten für den Betrieb der Agglomeration beteiligen, Studien ausarbeiten und deren Kosten vollumfänglich übernehmen. Eine Gemeinde, die von den Leistungen der Agglomeration profitiert, bezahlt auch deren Kosten, ist aber darauf beschränkt, die von ihr benötigte Leistung zu definieren. Es ist nur fair, wenn die Gemeinden, die von den Dienstleistungen der Agglomeration profitieren wollen, sich auch an deren Betriebskosten beteiligen (vgl. Art. 18 Abs. 2).

Schliesslich wird vorgeschlagen, auf das Erfordernis des Selbstkostenpreises zu verzichten. Dieser ist nämlich sehr schwierig zu bestimmen. Zudem kann die Agglomeration ein Interesse daran haben, eine Dienstleistungsvereinbarung zu einem niedrigeren Preis als dem Selbstkostenpreis abzuschliessen, beispielsweise um eine kritische Masse zu erreichen oder wirkungsvoller gegen aussen auftreten zu können. Die Interessenabwägung erfolgt in einem demo-

kratischen Prozess nach Massgabe des Gesetzes, da die Leistungsvereinbarung der Genehmigung des Agglomerationsrats unterliegt.²

Im Übrigen untersteht die Leistungsvereinbarung den Anforderungen von Artikel 5a GG (Art. 17 Abs. 4).

Damit wird den Anträgen der Motion Bapst/Schneuwly vom 13. Oktober 2015 entsprochen (vgl. Ziff. 2.1.2). Die Gemeinden, die ihre Kräfte für die Ausübung bestimmter Aufgaben bündeln möchten, bilden gewissermassen den «harten Kern» der Agglomeration. Die Gemeinden des erweiterten Perimeters – des Gürtels oder «zweiten Kreises» – können sich für die Erfüllung anderer Aufgaben auf Vertragsbasis der Agglomeration anschliessen.

Mit dieser Lösung soll der scheinbare Widerspruch zwischen der Notwendigkeit einer Erweiterung des Perimeters und der Stärkung der Arbeitsweise der Agglomeration gelöst werden, auf den der Staatsrat im Bericht vom 9. Juni 2015 hingewiesen hat. Sie erlaubt eine flexible Koordination des Perimeters der funktionalen Agglomeration, zum dem alle Gemeinden gehören, die zusammenarbeiten, und der institutionellen Agglomeration.

Eine Agglomeration kann in ihren Statuten übrigens schon heute eine nach den übertragenen Aufgaben differenzierte finanzielle Beteiligung bestimmter Mitgliedgemeinden vorsehen. Die Agglomeration Freiburg hat dies beispielsweise bei der Tourismusförderung getan: Gemäss Artikel 56 Abs. 2 der Statuten der Agglomeration Freiburg wird der Jahresbeitrag der Mitgliedgemeinden, die an anderen Organisationen der Tourismusförderung beteiligt sind, reduziert. Diese Lösung hat jedoch den Nachteil, dass Delegierte einer oder mehrerer Gemeinden in den Gremien der Agglomeration über Leistungen mitentscheiden, an deren Finanzierung sich ihre Gemeinden nicht vollumfänglich beteiligen.

Es gilt jedoch zu beachten, dass die Gemeinden des funktionalen Perimeters einer Agglomeration, die gewisse Politikbereiche auf einem anderen Gebiet als demjenigen der institutionellen Agglomeration koordinieren möchten (entweder in einem grösseren oder kleineren Raum oder in einem Gebiet, das sowohl Mitglieder als auch Nichtmitglieder der institutionellen Agglomeration umfasst), dies im Rahmen eines Gemeindeverbands gemäss GG tun können. Dies würde zu einem Zwei-Kreise-System führen: einer Agglomeration, die für gewisse Aufgaben zuständig wäre (u.a. die von den Agglomerationsprogrammen abgedeckten Bereiche), und einem zweiten «Kreis» in der Form eines Gemeindeverbands, der Mitgliedgemeinden der Agglomeration und gegebenenfalls auch andere Gemeinden umfassen würde und für andere gemeinsame Aufgaben zuständig wäre.

¹ Art. 12 AggG.

² Art. 27 Abs. 2 Bst. h des Entwurfs zur Revision des AggG.

3.4. Funktionsweise der institutionellen Agglomeration

Wie der Staatsrat in seinem Bericht vom 9. Juni 2015 festhielt, ist die Agglomeration im Sinne des heutigen GG als zusätzliches Instrument zu den übrigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit konzipiert. Diese Kooperationsformen, vor allem der Gemeindeverband, wurden in den letzten zwanzig Jahren jedoch beträchtlich geändert, in erster Linie durch die Revisionen des GG vom 4. Mai 1995 (interkommunale Zusammenarbeit) und vom 16. März 2006 (Einführung des Mehrzweckverbands). Dadurch hat sich der Gemeindeverband schrittweise der Rechtsform der Agglomeration gemäss AggG angenähert und ist ihr heute sehr ähnlich. Diese Entwicklung ist umso bedeutender, als die einzige Agglomeration, die gestützt auf das AggG gegründet wurde, für diejenigen Aspekte, bei denen das AggG mehrere Möglichkeiten zulässt, in der Regel die Lösungen wählte, die denen eines Gemeindeverbands am nächsten kommen (Verzicht auf die Volkswahl der Organe usw.). Die Revision des AggG bietet daher Gelegenheit, die Rechtsform des Gemeindeverbands gemäss GG und der Agglomeration zu klären, wobei die betroffenen Gemeinden die Möglichkeit behalten sollen, zwischen den beiden Rechtsformen zu wählen.

3.4.1. Gründung der institutionellen Agglomeration

Im Rahmen der Arbeiten zur Ausarbeitung des Vorentwurfs wurden mehrere Varianten analysiert. Schlussendlich wurde entschieden, in Bezug auf die Gründung einer Agglomeration in den meisten Fällen (vgl. Kommentare zu den einzelnen Artikeln) die Aufrechterhaltung des Status quo vorzuschlagen. Tatsächlich hat die Schaffung der einzigen Agglomeration, die gestützt auf das AggG errichtet wurde (die Agglomeration Freiburg), gezeigt, dass die aktuellen Bestimmungen kein unüberwindbares Hindernis für ihre Gründung darstellten. Bestimmte Änderungen werden aber trotzdem vorgeschlagen, namentlich die folgenden:

- > *Änderungen des provisorischen Perimeters der Agglomeration* erfordern die Zustimmung des Staatsrats (Art. 12 Abs. 1).
- > Zudem wird präzisiert, dass der Antrag vom Gemeinderat oder einem Zehntel der Stimmberechtigten gestellt werden muss, wenn eine *Gemeinde, die nicht Mitglied der konstituierenden Versammlung ist*, in den Perimeter aufgenommen werden möchte (Art. 12 Abs. 2).
- > Wenn die konstituierende Versammlung nach der Ablehnung des Statutenentwurfs einen zweiten Entwurf ausarbeitet, muss dieser innert zwei Jahren dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Er kann einen anderen Perimeter oder andere Aufgaben vorsehen (Art. 15 Abs. 2).

3.4.2. Zusammensetzung und Wahl des Agglomerationsrats

Der Staatsrat hat in seinem Bericht vom 9. Juni 2015 darauf hingewiesen, dass der breite Spielraum des Gesetzes über die Agglomerationen es diesen erlaubt, eine Struktur zu wählen, die dem Gemeindeverband gemäss Gesetz über die Gemeinden sehr ähnlich ist. Er hielt jedoch fest, dies sei nur eine von zahlreichen Möglichkeiten des AggG, das auch innovativere Formen der Zusammenarbeit vorsehe, insbesondere in Bezug auf die Wahl der Mitglieder der Agglomerationsorgane. Der Staatsrat stellte damals auch fest, dass die Agglomeration Freiburg in ihren Statuten für diejenigen Aspekte, bei denen das AggG den Agglomerationen einen grossen Spielraum lässt, Lösungen gewählt hat, die denen eines Gemeindeverbands ähnlich sind – insbesondere durch den Verzicht auf die Volkswahl der Mitglieder der Agglomerationsorgane (dieser Entscheid wurde vom Agglomerationsrat am 9. Oktober 2014 bestätigt, als er eine Motion zur Einführung der Volkswahl des Agglomerationsvorstandes im Einheitswahlkreis ablehnte). Der Staatsrat vertrat daher die Auffassung, dass angesichts der Entwicklung des GG in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit, die zu einer grösseren Nähe zwischen Gemeindeverband und Agglomeration führte, die Besonderheiten der verschiedenen Zusammenarbeitsformen geklärt werden müssen. Seiner Ansicht nach sollte geprüft werden, ob eine Anpassung des AggG eine stärkere Agglomeration ermöglichen würde, die sich klar vom Gemeindeverband unterscheidet und die wichtigsten Neuerungen, die mit dem AggG eingeführt wurden, optimal nutzt.¹

Die im Entwurf zur Revision des AggG vorgesehene institutionelle Agglomeration unterscheidet sich daher deutlich vom Gemeindeverband. Während dieser eine interkommunale Körperschaft bleibt, deren Organe weiterhin von den Gemeinderäten bezeichnet werden, soll die Agglomeration tendenziell zu einer suprakommunalen Körperschaft mit eigener Legitimität werden.

Gemäss dem heutigen Gesetz wird die Zahl der Agglomerationsrätinnen und -räte in den Statuten festgelegt, wobei jede Gemeinde über mindestens zwei Sitze verfügt.² Die Mitglieder des Agglomerationsrats werden von der Legislative der Gemeinde gewählt (die Statuten können jedoch auch eine Volkswahl vorsehen), wobei jede Gemeinde einen Wahlkreis bildet.³

Die Mitglieder des Agglomerationsrats der Agglomeration Freiburg werden gemäss deren Statuten von den Gemeindeversammlungen bzw. den Generalräten gewählt. Grundsätzlich gehören mindestens zwei Mitglieder pro Gemeinde dem

¹ Ibidem, S. 9 und 10.

² Art. 19 Abs. 1 und 2 AggG.

³ Art. 20 Abs. 1 und 2 AggG.

Gemeinderat an.¹ Jede Gemeinde hat Anrecht auf mindestens drei Sitze, und jeder volle Anteil von 2500 Einwohnerinnen und Einwohnern gibt Anrecht auf einen weiteren Sitz.²

Der Entwurf zur Revision des AggG sieht die Volkswahl des Agglomerationsrats vor. Diese Lösung wurde gewählt, um die Agglomeration vom Gemeindeverband abzugrenzen und sie mit einem echten Parlament zu versehen, das gemeindeübergreifende Interessen vertreten kann und dank der Direktwahl über eine hohe Legitimität verfügt. Zudem kann damit der in den letzten Jahren erfolgte Entwicklung der Gesetzgebung in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit Rechnung getragen werden (Ziff. 3.4). Gemäss dem neuen Artikel 24 kann sich die Agglomeration für einen einzigen Wahlkreis entscheiden, der das gesamte Gebiet der Agglomeration umfasst, oder mehrere Wahlkreise vorsehen. Der Entwurf verzichtet also darauf festzulegen, dass die Wahlkreise den Mitgliedsgemeinden entsprechen müssen. Auf diese Weise kann die Agglomeration Wahlkreise mit mehreren Gemeinden und/oder mehrere Wahlkreise innerhalb einer Gemeinde vorsehen. Diese Änderung wird einerseits wegen der geplanten Grossfusionen in den heutigen Agglomerationsperimetern vorgeschlagen, die vielleicht zur Festlegung dauerhafter Wahlkreise innerhalb einer Gemeinde führen werden (auf der Grundlage von Artikel 46a des vor Kurzem revidierten Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, wonach die Gemeinden ihr Gebiet in mehrere Wahlkreise aufteilen können). Andererseits würde die Änderung den regionalen Charakter der Agglomeration stärken, indem vermieden wird, dass sich die Mitglieder des Agglomerationsrats vor allem als Vertreter der Interessen ihrer Gemeinden und weniger der Region verstehen.

3.4.3. Zusammensetzung und Wahl des Agglomerationsvorstandes

Gemäss dem heutigen Gesetz setzt sich der Agglomerationsvorstand aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen, die ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Vizepräsidentin oder ihren Vizepräsidenten wählen.³ Die Mitglieder werden vom Agglomerationsrat gewählt, wobei die Statuten der Agglomeration auch eine Volkswahl vorsehen können.⁴ Einer der Hauptunterschiede zwischen Gemeindeverband und Agglomeration besteht in der Rolle der Oberamtsperson. Das Gesetz über die Gemeinden schränkt die Mitwirkung der Oberamtspersonen in den Organen des Gemeindeverbands nicht ein, während der geltende Artikel 36 Abs. 2 AggG es ihnen untersagt, im Agglomerationsrat oder im Agglomerationsvorstand Einsitz zu nehmen. Laut Botschaft wollte der Staatsrat mit diesem Verbot die umfassende Auto-

nomie der Agglomeration sicherstellen und eine Überlastung der Oberamtspersonen auf Kosten der übrigen Gemeinden des Bezirks vermeiden.

Gemäss den Statuten der Agglomeration Freiburg wählt der Agglomerationsrat die Mitglieder des Agglomerationsvorstandes aus seiner Mitte⁵, und zwar für fünf Jahre⁶. Jeder Gemeinde steht ein Sitz im Agglomerationsvorstand zu, die Gemeinde Freiburg verfügt über zwei zusätzliche Sitze.⁷

Der Entwurf schlägt mehrere Neuerungen vor: Er beschränkt die Zahl der Mitglieder des Agglomerationsvorstandes auf höchstens neun (nach dem Vorbild der Gemeinderäte). Ziel ist es auch hier, eine regionale Perspektive zu fördern, indem nur eine Vertreterin oder ein Vertreter pro Mitgliedsgemeinde im Vorstand Einsitz nehmen darf. Mit dieser Bestimmung könnten die Mitglieder des Agglomerationsvorstandes wegen einer Vision oder eines Programms gewählt werden, statt aufgrund von Verhandlungen innerhalb der Gemeindeexekutive, die anschliessend vom Agglomerationsrat bestätigt werden. Allerdings könnte diese Bestimmung erhebliche Auswirkungen auf die Funktionsweise der Agglomeration Freiburg haben, deren heutiger Vorstand zwölf Mitglieder zählt. Eine Verkleinerung des Agglomerationsvorstandes würde die Arbeitslast der gemäss dem neuen AggG gewählten neun (Hypothese) Mitglieder deutlich erhöhen, was für Milizpolitikerinnen und -politiker umso problematischer ist.⁸ Eine solche Änderung würde eine Anpassung der Arbeitsweise und sicher auch eingehende Überlegungen zur Rolle der Verwaltung und der gewählten Mandatsträgerinnen und -träger der Agglomeration erfordern.

Der Entwurf verzichtet jedoch auf die im geltenden AggG vorgesehene Möglichkeit einer Volkswahl der Mitglieder des Agglomerationsvorstandes. Es hat sich gezeigt, dass eine indirekte Wahl durch den Agglomerationsrat die von Artikel 29 Abs. 2 geforderte ausgewogene Vertretung der Regionen und Sprachgemeinschaften ebenfalls gewährleisten kann. Die Frage der Vertretung der Regionen könnte im Hinblick auf die Erweiterung der entsprechenden Perimeter an Bedeutung gewinnen. Die Sicherstellung einer ausgewogenen Vertretung bei einer Volkswahl des Agglomerationsvorstandes würde beispielsweise die Festsetzung von Wahlkreisen bedingen, was für die Bezeichnung eines fünf- bis neunköpfigen Gremiums problematisch sein könnte.

Bei der Vernehmlassung vom Juli 2019 zum Vorentwurf wurden zwei Varianten in Bezug auf die Rolle der Oberamtsperson(en) in der Agglomeration vorgeschlagen. Wie bereits erwähnt, liegt eine der Besonderheiten der Agglomeration im Vergleich zum Gemeindeverband darin,

¹ Art. 13 Abs. 2 der Statuten der Agglomeration Freiburg vom 19. Februar 2008 (die Statuten).

² Art. 12 Abs. 2 der Statuten.

³ Art. 22 AggG.

⁴ Art. 22 AggG.

⁵ Art. 18 Abs. 1 der Statuten.

⁶ Art. 18 Abs. 1 der Statuten.

⁷ Art. 18 Abs. 1 der Statuten.

⁸ Es gilt jedoch zu beachten, dass bereits jetzt mehrere Mitglieder des Agglomerationsvorstandes ein Teilzeit- oder sogar Vollzeitamt auf Gemeindeebene innehaben.

dass die Oberamtspersonen nicht Mitglied der Agglomerationsorgane sein dürfen. Im Vorentwurf wurden zwei Varianten vorgeschlagen: Entweder wird aus den oben aufgeführten Gründen, die bei der Ausarbeitung des AggG überwogen, der Status quo beibehalten, oder aber die Oberamtspersonen werden verpflichtet, den Agglomerationsvorstand zu präsidieren.

Für letztere Variante sprachen folgende Argumente: Die Oberamtspersonen sind von Gesetzes wegen verpflichtet, die regionale und interkommunale Zusammenarbeit zu fördern.¹ Angesichts der grossen Herausforderungen, mit denen die Agglomerationen konfrontiert sind, ist es daher wichtig, dass die Oberamtsperson ihre Rolle in der Region vollumfänglich wahrnehmen kann. Dazu kam, dass nur sie die Koordination zwischen den im Rahmen der Agglomeration beschlossenen Massnahmen und der Raumplanungs- und Mobilitätspolitik der übrigen Gemeinden des Bezirks sicherstellen kann (vgl. Art. 5 Abs. 1). Nicht berücksichtigt wurde im Vorentwurf hingegen die ursprünglich vorgesehene Variante, es dem Agglomerationsvorstand zu überlassen, eine andere Person als die Oberamtsperson zu seiner Präsidentin oder seinem Präsidenten zu wählen. Diese Lösung hätte namentlich zu Problemen bei der Zuteilung der Ressorts innerhalb der Agglomeration geführt: Es ergibt wenig Sinn, die Oberamtsperson mit einem Fachressort zu betrauen, und nur das Ressort «Präsidiales» scheint ihrer oben erwähnten Koordinationsfunktion gerecht zu werden. Die Wahl zwischen den beiden Varianten sollte aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung getroffen werden.

4. Ergebnisse der Vernehmlassung und Anpassung des Revisionsentwurfs

Der Vorentwurf zur Revision des AggG wurde vom 8. Juli bis zum 18. Oktober 2019 in die Vernehmlassung gegeben. Die Vorlage enthielt wie bereits erwähnt (Ziff. 3.4.3) eine Variante in Bezug auf die Rolle der Oberamtsperson in den Organen der institutionellen Agglomeration: Die Hauptversion sah vor, dass die Oberamtsperson zwingend den Vorsitz im Agglomerationsvorstand innehat, während die Variante den Status quo vorschlug, das heisst die Beibehaltung des Verbots für Oberamtspersonen, in den Agglomerationsgremien mitzuwirken.

4.1. Allgemeine Bemerkungen und Kommentar zur Struktur des künftigen AggG

Der Vorentwurf und der dazugehörige Bericht wurden insgesamt gut aufgenommen und in ihren Grundzügen befürwortet. Nur die Gemeinde Düringen sprach sich für die ersatzlose Aufhebung des AggG aus; ihres Erachtens sind die

Bestimmungen des GG zur interkommunalen Zusammenarbeit ausreichend. Sie hielt jedoch fest, dass die ersten Artikel des Vorentwurfs, insbesondere jene über die unabhängig von der Rechtsform der Agglomerationen gewährte technische und finanzielle Unterstützung des Staates von grundlegender Bedeutung seien. Nach Ansicht der Gemeinde Marly sollten die Form und die Existenz der Agglomeration Freiburg im Falle einer Fusion Grossfreiburgs in Frage gestellt werden.

Die RUBD schlug vor, die Möglichkeit zu prüfen, die ersten sechs Artikel des Vorentwurfs in die Übergangsbestimmungen zu verschieben und später in das Mobilitätsgesetz zu integrieren. Diese Option wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht weiterverfolgt. Es scheint jedoch bereits jetzt klar, dass das AggG nach der Ausarbeitung des Mobilitätsgesetzes geändert werden muss. Die Bestimmungen über die Finanzierung der Agglomerationen wären aus Kohärenz- und Verständlichkeitsgründen im künftigen Mobilitätsgesetz sicher besser aufgehoben. Zudem muss zu gegebener Zeit geprüft werden, inwieweit die übrigen Bestimmungen des AggG ebenfalls in einem allgemeineren Gesetz über die verschiedenen Formen der gemeindeübergreifenden Steuerung untergebracht werden könnten, dies zusammen mit den heute im GG verankerten Bestimmungen über die interkommunale Zusammenarbeit. Diese Frage wird im Rahmen der laufenden Überlegungen zur territorialen Gliederung des Kantons geprüft werden, wobei auch berücksichtigt wird, ob die institutionelle Form der Agglomeration im Vergleich zu derjenigen des Gemeindeverbands ein Erfolg ist oder nicht.

Die meisten der im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen betrafen die in Artikel 4 vorgesehene finanzielle Unterstützung durch den Staat und die Zusammensetzung des Agglomerationsvorstandes, insbesondere die vorgeschlagenen Varianten. Schliesslich betonten mehrere Vernehmlassungsteilnehmer, darunter die Agglomeration Freiburg und die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs, dass dem Zeitplan zur Umsetzung der Totalrevision des AggG und der Koordination mit den übrigen laufenden Verfahren, vor allem der Fusion Grossfreiburgs, der Umsetzung des AP3 und der Ausarbeitung des AP4, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden müsse.

4.2. Finanzielle Unterstützung des Staats

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, die sich zur finanziellen Unterstützung des Kantons für Agglomerationsprogramme (Art. 4) äusserten, begrüßten die entsprechenden Bestimmungen. Mehrere, darunter die Agglomeration Freiburg, bedauern jedoch die vorgeschlagene Kann-Formulierung. Sie sprechen sich für eine verbindlichere Formulierung aus, vor allem um alle Zweifel hinsichtlich des Engagements des Staates für die Agglomerationsprogramme auszuräumen. In diesem Punkt wurde der Gesetzesentwurf nicht angepasst. Nach Ansicht des Staatsrats muss das Gesetz einen gewis-

¹ Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtsmänner (SGF 122.3.1).

sen Handlungsspielraum vorsehen, so dass der Entwicklung des allgemeinen Kontexts, der sich stark verändert hat und weiterhin stark verändert, Rechnung getragen werden kann. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang etwa das Gesuch um einen zusätzlichen finanziellen Beitrag der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs, die verschiedene umfassende Massnahmen im Mobilitätsbereich vorsieht, die derzeitigen Überlegungen zur Fusion aller Gemeinden des Greyerzbezirks oder die laufende Ausarbeitung des Mobilitätsgesetzes. Alle diese Punkte, die erhebliche Auswirkungen auf die Agglomerationen und noch mehr auf deren Finanzierung haben werden, sprechen für die Beibehaltung der Kann-Formulierung. Auf diese Weise kann beispielsweise in bestimmten Fällen auf eine Unterstützung gestützt auf das AggG verzichtet werden, falls andere Gesetzesbestimmungen einen finanziellen Beitrag vorsehen. Die Formulierung von Artikel 4 Abs. 2 lehnt sich übrigens an jene von Artikel 30 Abs. 3 des Verkehrsgesetzes vom 20. September 1994 (VG; SGF 780.1) an, auf den sich das Dekret über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbünde stützt (Ziff. 3.2.2). Die Bestimmung führt also nicht zu einer Verschlechterung der heutigen Regelung.

Des Weiteren sprachen sich mehrere Vernehmlassungsteilnehmer, beispielsweise Mobul und die CVP, dafür aus, im AggG einen Beitrag des Kantons an die Betriebskosten der Agglomerationen vorzusehen. Auch in diesem Punkt wird die ursprüngliche Formulierung des Vorentwurfs beibehalten. Ein Beitrag des Kantons an die Betriebskosten der Agglomerationen würde einen erheblichen Eingriff in die für diese interkommunalen Strukturen gewünschte Autonomie bedeuten. Ausserdem würde sich die Frage der Gleichbehandlung mit den übrigen Strukturen, insbesondere den Gemeindeverbänden, stellen, die vom Kanton keinen Beitrag an die Betriebskosten erhalten, obwohl sie wichtige Aufgaben für das Gemeinwesen wahrnehmen.

Zur finanziellen Unterstützung für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen gab es nur wenige Bemerkungen. Die SVP ist zwar nicht grundsätzlich dagegen, vertritt jedoch die Auffassung, dass der Beitrag gesenkt werden müsste. Sie schlägt einen Beitrag des Staates in der Höhe von 15% und höchstens 150 000 Franken pro Programmgeneration vor.

4.3. Zusammensetzung der Agglomerationsorgane

Zur Zusammensetzung der Organe der institutionellen Agglomeration gab es ebenfalls mehrere Bemerkungen. Der Vorschlag, die Volkswahl der Mitglieder des Agglomerationsrats für obligatorisch zu erklären, überzeugt weder die CVP noch die Agglomeration Freiburg, die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Agglomerationsrat und den Gemeinden befürchtet, denen die Finanzierung der Agglo-

meration obliegt. Die Gemeinde Düringen lehnt die Volkswahl ebenfalls ab und spricht sich für den Status quo aus, das heisst die Bezeichnung der Mitglieder durch die Legislativbehörden der Mitgliedgemeinden. Gleichzeitig schlägt sie vor, die institutionelle Form der Agglomeration zugunsten des Gemeindeverbands abzuschaffen. Auch in diesem Punkt hat sich der Staatsrat für die Version des Vorentwurfs entschieden. Er ist sich jedoch bewusst, dass die Volkswahl des Agglomerationsrats eine stärkere Koordination zwischen der Agglomeration und den Behörden der Mitgliedgemeinden erfordert. Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass für den Fall, dass die von den Vernehmlassungsteilnehmern erwähnten Schwierigkeiten als zu gross angesehen würden, anstelle der institutionellen Agglomeration die Form des Gemeindeverbands gewählt werden sollte, dessen Mitglieder von den Behörden der Mitgliedgemeinden gewählt werden. Die Volkswahl verleiht der institutionellen Agglomeration ein eigenständiges Profil und erlaubt es, sie klar vom Gemeindeverband abzugrenzen. Zudem verschafft sie der Agglomeration eine gewisse Sichtbarkeit bei der Bevölkerung und verringert das Risiko, dass sie lediglich als Forum für die Partikularinteressen der Mitgliedgemeinden anstatt als Plattform zur gemeinsamen Erarbeitung und Umsetzung von Vorhaben mit regionaler Ausrichtung genutzt wird.

Was die Rolle der Oberamtsperson im Agglomerationsvorstand betrifft, lehnten die meisten Vernehmlassungsteilnehmer, die sich dazu äusserten, den Hauptvorschlag (Vorsitz des Agglomerationsrats durch die Oberamtsperson) ab und sprachen sich entweder für die Variante (Beibehaltung des im heutigen AggG enthaltenen Verbots für Oberamtspersonen, in den Agglomerationsorganen Einsitz zu nehmen) oder eine Zwischenvariante aus, wonach das Verbot aufgehoben und es den Agglomerationen überlassen werden soll, ob sie eine Oberamtsperson in eines ihrer Organe wählen wollen oder nicht. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer erwähnten die Bedeutung der Oberamtsperson für die Koordination innerhalb des Bezirks, vor allem zwischen Mitglied- und Nichtmitgliedgemeinden. Der vorliegende Entwurf enthält die letzte Variante, die sich zwar an die Regelung des Gemeindeverbands anlehnt, aber die Autonomie der interkommunalen Körperschaften zur Bezeichnung der Mitglieder ihrer Organe anerkennt. Die Rolle der Oberamtsperson in einer Agglomeration kann unabhängig von deren Rechtsform tatsächlich variieren, dies namentlich wegen der jeweiligen Dynamik im Perimeter oder der Phase, in der sich die Agglomeration befindet. So präsidiert der Oberamtmann des Greyerzbezirks zum Beispiel die Delegiertenversammlung des Verbands Mobul, während der Oberamtmann des Vivisbachbezirks im Lenkungsausschuss für die Errichtung der Agglomeration Rivelac mitwirkt, ohne den Vorsitz zu führen.

Was die Mitgliederzahl des Agglomerationsvorstandes angeht, befürchten verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer, darunter die Agglomeration Freiburg, dass die im Entwurf

vorgesehene Verkleinerung keine angemessene Verteilung der Arbeitslast unter den Mitgliedern mehr erlaubt und längerfristig die Frage einer Professionalisierung der Funktion aufwirft. Der Staatsrat versteht diese Befürchtungen und bekräftigt, dass er am Milizsystem festhält, das den politischen Organen der interkommunalen Zusammenarbeit zugrunde liegt. Er unterstreicht jedoch, dass die Agglomeration keine Gemeinde ist, und vertritt die Ansicht, ein kleinerer Vorstand sollte sich auf eine professionelle Verwaltung stützen können, die in der Lage ist, die notwendige Unterstützung zu leisten. Die Verkleinerung des Agglomerationsvorstandes soll einerseits eine effiziente politische Führung gewährleisten, so dass sich seine Mitglieder auf strategische Fragen konzentrieren können, und andererseits zur Stärkung eines echt regional ausgerichteten Vorhabens beitragen, das von der Agglomeration getragen wird, ohne dass die Partikularinteressen der Mitgliedsgemeinden im Vordergrund stehen. Schliesslich sollte die Mitgliederzahl des Agglomerationsvorstandes auch im Hinblick auf die zunehmende Zahl der Mitgliedsgemeinden beschränkt werden, damit die Exekutivbehörde nicht zu gross wird. Aus diesen Gründen behält der Entwurf die ursprüngliche Formulierung bei, wonach der Agglomerationsvorstand höchstens neun Mitglieder zählen darf.

4.4. Zeitplan für die Umsetzung der Revision des AggG

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer erachten es für wichtig, die Zeitpläne der verschiedenen laufenden Verfahren, insbesondere die Fusion Grossfreiburgs und die Ausarbeitung des Agglomerationsprogramms der vierten Generation, eng mit der Umsetzung der Revision des AggG zu koordinieren. Sowohl die Agglomeration Freiburg als auch die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs sprachen sich für eine Zusammenarbeit der betroffenen Partner aus. Um diese Fragen zu besprechen, hat die Delegation des Staatsrats für die Agglomerationen und die territorialen Strukturen parallel zur Revision des AggG ein erstes Treffen zwischen dem Vorstand der Agglomeration Freiburg und dem Lenkungsausschuss Grossfreiburgs festgesetzt, das am 9. Dezember 2019 stattfindet. Der Entwurf zur Revision des AggG bleibt unverändert, da die Formulierung der Übergangsbestimmungen genügend Spielraum lässt, um die besondere Situation der Agglomeration Freiburg vor dem Hintergrund der geplanten Fusion Grossfreiburgs zu berücksichtigen.

Neben den oben erwähnten Punkten wurden verschiedene sowohl formelle als auch inhaltliche Anpassungen im Entwurf vorgenommen.

5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

5.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden

Die vorliegende Revision hat finanzielle Auswirkungen auf zwei Ebenen. Sie führt einerseits eine Finanzhilfe für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen ein und sieht andererseits die Möglichkeit eines spezifischen, gegebenenfalls zusätzlichen Beitrags an die Massnahmen dieser Programme vor (Art. 4 Abs. 1 und 2).

Die Unterstützung für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen wird sich auf 30% der Aufwendungen der Agglomerationen, höchstens aber 300 000 Franken pro Programmgeneration belaufen. Dies entspricht dem im RPBR vorgesehenen Betrag (vgl. Ziff. 3.2.2). Zum Vergleich: Die Studien für die Agglomerationsprogramme der zweiten und dritten Generation (AP2 und AP3) kosteten die Agglomeration Freiburg 1,1 Millionen Franken pro Programm in Form von externen Mandaten. Das vom Gemeindeverband Mobul eingereichte AP3 kostete rund 300 000 Franken. Da die vorliegende Revision frühestens am 1. Juli 2020 in Kraft tritt und die Agglomerationsprogramme der vierten Generation bis Juni 2021 eingereicht werden müssen, könnte die durch das neue AggG eingerichtete Finanzhilfe für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme der vierten Generation zur Verfügung stehen.

Was die Unterstützung der Massnahmen anbelangt, sind die Bedürfnisse der beiden Agglomerationen des Kantons (Agglomeration Freiburg und Mobul) schwierig abzuschätzen, selbst wenn heute eine konsolidierte Grundlage besteht. Die Unterstützungsmechanismen, die der Bund mit dem Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds eingeführt hat, wurden ja mit der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 zum Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr nachhaltig gesichert. Die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen der vom Bund anerkannten Agglomerationsprogramme können nun Beiträge zwischen 30 und 50% erhalten. Zur Erinnerung: Mobul erhielt vom Bund einen Beitrag in Höhe von 35% für gewisse Massnahmen seines AP1 und von 40% für die Massnahmen des AP3. Die Agglomeration Freiburg bekam einen Bundesbeitrag von 40% für gewisse Massnahmen ihres AP2 und von 35% für die Massnahmen des AP3.

In Bezug auf die Kriterien für die Ausrichtung der kantonalen Finanzhilfe verweist der Entwurf auf das Ausführungsreglement. Der Staatsrat wird also zu gegebener Zeit Kriterien festlegen, wobei er insbesondere der aktualisierten Finanzplanung und allfälligen weiteren Massnahmen Rechnung tragen wird, die in der Zwischenzeit beschlossen wurden, beispielsweise bei der Ausarbeitung des Mobilitätsgesetzes. Zurzeit wird unter anderem geprüft, ob sich der Kanton namentlich gestützt auf den Bundesbeitrag an der Finan-

zierung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme beteiligen könnte, zum Beispiel indem er einen Beitrag in Höhe von 50% des Bundesbeitrags an die Kosten zu Lasten der Agglomerationen gewährt. Mit einer solchen Regelung hätte der Kanton das AP1 von Mobul mit 4,6 Millionen Franken (Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST und Teuerung, bei einem Bundesbeitrag von 9 274 000 Franken) und das AP2 der Agglomeration Freiburg mit 11,6 Millionen Franken (Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST und Teuerung, bei einem Bundesbeitrag von 23 240 000 Franken) unterstützt. Für das AP3 hätte der Kanton rund 7 Millionen Franken an Mobul und 19 Millionen Franken an die Agglomeration Freiburg gezahlt.¹

Der Staatsrat wird auch die besondere Situation von Grossfreiburg mit der einzigen institutionellen Agglomeration im Sinne des geltenden AggG berücksichtigen, wo derzeit eine ausserordentliche Fusion im Gang ist (gemäss Art. 17a ff. des Gesetzes vom 9. Dezember 2012 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse, GZG; SGF 141.1.1), die Teil der vom Staatsrat gewünschten Stärkung des Kantonszentrums ist.

Die Kosten der Volksabstimmung über die Gründung einer institutionellen Agglomeration werden übrigens weiterhin vom Staat übernommen (Art. 14 Abs. 2). Die finanziellen Auswirkungen dieser Bestimmung, die bereits im geltenden AggG enthalten ist (Art. 9 Abs. 2 AggG), werden von der Zahl der gestützt auf das neue AggG gegründeten Agglomerationen und der Bevölkerungszahl der betroffenen Gemeinden abhängen.

Artikel 3 sieht eine Begleitung bei der Ausarbeitung, der Umsetzung und der Betreuung der Agglomerationsprogramme vor. Eine zusätzliche Unterstützung des Staates könnte übrigens zu mehr Agglomerationsprogrammen in einem Teil des Kantons führen, entweder weil eine Agglomeration für jede Generation ein neues Programm vorlegt oder weil neue Agglomerationen auf dem Kantonsgebiet gegründet werden (Agglomeration Rivelac usw.). Die personellen Auswirkungen sind zurzeit jedoch schwierig abzuschätzen.

5.2. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Ziel der Totalrevision des AggG ist es, einerseits eine (technische und finanzielle) Unterstützung des Staates für die Gemeinden vorzusehen, damit diese sich organisieren und Agglomerationsprogramme ausarbeiten und umsetzen können, und andererseits die institutionelle Agglomeration als Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit zu stärken. Damit trägt der Entwurf zur Stärkung der Gemeindeautonomie bei, selbst wenn die Einführung eines obligatorischen Aufgabenkatalogs für die institutionellen

Agglomerationen (Art. 17 Abs. 3) die Autonomie einer suprakommunalen Institution einschränkt. Da der Beitritt der Gemeinden zu einer solchen Körperschaft freiwillig ist (unter Vorbehalt von Art. 110 GG), ist diese Einschränkung jedoch zu relativieren, zumal die Raumplanung bereits aufgrund von Artikel 22a des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) obligatorisch ist. Der Entwurf behält zudem die heutigen Gemeindebefugnisse bei, beispielsweise in Bezug auf die Priorisierung der Investitionen.

5.3. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

Der Entwurf entspricht der Verfassung des Kantons und des Bundes sowie dem Bundesrecht und dem Europarecht.

5.4. Referendumsklausel

Der Entwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er unterliegt jedoch nicht dem obligatorischen Finanzreferendum, da er keine neue Nettoausgabe nach sich zieht, die 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung² übersteigt (d.h. 37 616 557 Franken gemäss Rechnung 2018)³. Die für ein fakultatives Finanzreferendum erforderliche Voraussetzung, das heisst eine neue Nettoausgabe, die ¼% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt⁴ (9 404 139 Franken), ist ebenfalls nicht gegeben.

Die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen in Bezug auf das Finanzreferendum sind auch bei der Umsetzung des revidierten Gesetzes vollumfänglich anwendbar. Falls der Staatsrat also beschliessen sollte, den Agglomerationen konkrete Finanzbeiträge zu gewähren, die die obigen Grenzwerte übersteigen, würden diese je nach Höhe dem fakultativen oder obligatorischen Finanzreferendum unterstehen. Die für eine Generation eines Agglomerationsprogramms gewährten Unterstützungsmassnahmen werden grundsätzlich als Gesamtpaket betrachtet und sind als solches dem Referendum unterstellt.

5.5. Beurteilung der Nachhaltigkeit

Der Entwurf leistet einen Beitrag zur Verwirklichung der strategischen Ziele des Kantons, vor allem im Bereich der Raumplanung und der Mobilität. Auf diese Weise ermöglicht er es den städtischen Zentren und ihren Gürtelgemeinden, eine konzertierte und koordinierte Politik umzusetzen, was zur Verbesserung der Lebensqualität im jeweiligen Gebiet

¹ Preis April 2016

² Art. 45 KV

³ Vgl. Verordnung vom 4. Juni 2019 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung.

⁴ Art. 46 KV

beiträgt. Damit trägt der Entwurf zur nachhaltigen Entwicklung des Kantons bei.

6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

6.1. Änderung des AggG

Art. 1

Artikel 1 hält den Zweck des Gesetzes fest, der bereits unter Ziffer 3.2 ausgeführt wurde.

- > Erstens hat das Gesetz den Zweck, die interkommunale Zusammenarbeit auf der Ebene der Agglomerationen zu fördern (Abs. 1).
- > Zweitens definiert das Gesetz (Abs. 2):
 - die Unterstützung des Staates für Agglomerationsprogramme, die im 2. Abschnitt des Entwurfs präzisiert wird (Art. 2–5).
 - die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit für die Gemeinden, die zum Perimeter eines Agglomerationsprogramms gehören. Auf diesen Zweck wird im 2. Abschnitt des Entwurfs näher eingegangen (Art. 6).
 - das System der institutionellen Agglomerationen. Dies ist Thema des 3. Abschnitts des Entwurfs (Art. 7–50).

Art. 2

In diesem Artikel ist der folgende Grundsatz festgehalten: Als Garant für die territoriale Entwicklungsstrategie des Kantons muss der Staat die von den Gemeinden, die Teil eines Agglomerationsprogramms sind, unternommenen Vorkehrungen zur Zusammenarbeit fördern. Die Herausforderungen sind entscheidend; sie betreffen den ganzen Kanton und nicht nur die Agglomerationen von Bulle und Freiburg. Alle Entscheide in den Bereichen Raumplanung und Mobilität in einer Agglomeration wirken sich auf das gesamte Kantonsgebiet aus. Der Staat will seine Rolle als Co-Planer wahrnehmen und mit angemessener Unterstützung die Blockaden aus dem Weg räumen, namentlich indem er die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen betreut (Art. 3) sowie mit finanzieller Unterstützung (Art. 4).

Art. 3

Es obliegt dem Staat, die Ausarbeitung und Umsetzung von Agglomerationsprogrammen zu fördern. Er muss zudem für ein optimales Zusammenspiel zwischen der territorialen Entwicklung (wie sie dem kantonalen Richtplan zu entnehmen ist) und den von den Agglomerationen in den Bereichen Raumplanung und Mobilität gewählten Optionen sorgen. Um dieses zweifache Ziel gewährleisten zu können, muss der Staat in die Arbeit

der betreffenden Körperschaften einbezogen werden. Die Form dieser Einbindung wird von der entsprechenden Körperschaft, deren Bedürfnissen und den Erwartungen des Staates abhängen. Eine kantonsübergreifende Körperschaft würde beispielsweise sicher die aktive Beteiligung von Kantonsvertreterinnen und -vertretern in den Entscheidungsgremien erfordern. Der Entwurf bestätigt daher den bereits bei der Verabschiedung des AggG gültigen Grundsatz, wonach die Raumplanung in erster Linie in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt und die Gemeindeautonomie im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung gewährleistet werden muss (z.B. im Bereich der Regionalplanung). Es wurde also auf die in den meisten anderen Kantonen gewählte Lösung, wonach der Staat für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme zuständig ist, verzichtet. Artikel 27 Abs. 2 RPBG, der es dem Staat erlaubt, bei überwiegenden kantonalen Interessen das Agglomerationsprogramm ganz oder teilweise anstelle der Regionsgemeinschaft auszuarbeiten, bleibt vorbehalten. Die Ausführungsbestimmungen werden die Mindestbeteiligung des Staates in den verschiedenen Phasen der Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme festlegen und den Mechanismus zur Koordination und Genehmigung der Massnahmen präzisieren, insbesondere in Bezug auf die Verkehrsinfrastruktur und andere aufwendige Infrastrukturen.

Art. 4

In diesem Artikel wird die Art und Weise der finanziellen Unterstützung des Staates für die Agglomerationsprogramme präzisiert.

Zum einen beteiligt sich der Staat an den Kosten der *Studien zur Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen* (Abs. 1). Wie im aktuellen RPBR vorgesehen, beläuft sich diese Beteiligung nach Abzug allfälliger weiterer Subventionen des Kantons und des Bundes auf 30% der Gesamtkosten, wobei sie 300 000 Franken nicht überschreiten darf. Um diesen Prozentsatz und Höchstwert zu veranschaulichen, sei erwähnt, dass die Studien in Zusammenhang mit den Agglomerationsprogrammen der zweiten und dritten Generation (AP2 und AP3) der Agglomeration Freiburg je über eine Million Franken in Form von externen Mandaten gekostet haben.

Zum andern kann der Staat einen zusätzlichen finanziellen Beitrag an gewisse Massnahmen der Agglomerationsprogramme gewähren. Nur Massnahmen in den Bereichen Verkehr und Neugestaltung des öffentlichen Raums im Sinne der Bundesgesetzgebung können von der finanziellen Unterstützung des Staates profitieren. Wie weiter oben dargelegt, handelt es sich bei der Mobilität um einen zentralen Bereich, wo erhebliche Anstrengungen des Staates nötig sind. Er geht mit der Neugestaltung des

öffentlichen Raums einher (d.h. Bauten im Zusammenhang mit intermodalen Schnittstellen wie Busbahnhöfe oder P+R), die ebenfalls bedeutende finanzielle Mittel erfordert. Diese Kantonsbeiträge sind für Körperschaften bestimmt, die für die Umsetzung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme verantwortlich sind, das heisst institutionelle Agglomerationen und Gemeindeverbände, die als einzige über die notwendige öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit verfügen. Es gilt jedoch zu beachten, dass eine Gemeinde auch allein ein Agglomerationsprogramm ausarbeiten könnte.¹

Es ist ausserdem vorgesehen, dass das Verfahren zur Anerkennung von Massnahmen sowie die Modalitäten für die Gewährung und der Anteil der finanziellen Unterstützung im Vollzugsreglement bestimmt werden. In dieser Hinsicht wird man sich nach der vom Bund für die Unterstützung der Agglomerationen angewandten Methodik richten, um nicht zu viele Kriterien für die Finanzhilfe aufzustellen. Der Entwurf sieht jedoch keine absolute Parallelität zwischen Kantons- und Bundeskriterien vor, damit der Staat die Möglichkeit hat, seine Unterstützung entsprechend seinen Prioritäten anzupassen.

Art. 5

Der Staat muss dafür sorgen, dass die Agglomerationsprogramme sowohl mit der Entwicklung der Gemeinden ausserhalb des Programmperimeters als auch mit dem kantonalen Richtplan koordiniert sind. Die Oberamtsperson ist für die Koordination des Agglomerationsprogramms innerhalb ihres Bezirks zuständig (Abs. 1). Die Koordination mit dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen erfolgt vorgängig, beispielsweise durch die Vertreter des Staates in den Organen, die mit der Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme beauftragt sind (Art. 3), und nachträglich bei der formellen Prüfung des Agglomerationsprogramms.

Art. 6

Die Gemeinden, die Agglomerationsprogramme ausarbeiten, jedoch keine institutionelle Agglomeration bilden wollen, müssen sich für eine Form der interkommunalen Zusammenarbeit gemäss GG entscheiden. Der Entwurf verweist daher auf die einschlägigen Bestimmungen des GG, das unter anderem die Organisation und den Zweck der einzelnen Instrumente zur Zusammenarbeit präzisiert. Die geeignete Alternative für eine Zusammenarbeit, die erhebliche und dauerhafte Verpflichtungen umfasst, ist in erster Linie der Gemeindeverband (mit Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts, Art. 109bis Abs. 2 GG), unter Vorbehalt der folgenden Bemerkungen.

In Artikel 25 RPBG, der auch auf das Gesetz über die Gemeinden und das Gesetz über die Agglomerationen verweist, wird ausdrücklich gesagt, dass die «*Regionsgemeinschaft*», das für die Ausarbeitung und Annahme des regionalen Planungsprogramms (Art. 30 Abs. 2 RPBG) und des regionalen Richtplans (Art. 31 Abs. 1 RPBG) zuständige Organ, als juristische Person des öffentlichen Rechts ausgestaltet sein muss. Diese Einheit, die nach dem kantonalen öffentlichen Recht geregelt ist, muss namentlich über Statuten verfügen, die die für die Annahme des regionalen Richtplans im Hinblick auf dessen Annahme durch den Staatsrat zuständigen Organe bezeichnen. Da eine Regionalkonferenz oder eine Gemeindeübereinkunft keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind, können sie einen regionalen Richtplan weder ausarbeiten noch annehmen. Artikel 6 nennt den Gemeindeverband jedoch nicht ausschliesslich und ausdrücklich als einzige Form der Zusammenarbeit neben der institutionellen Agglomeration: In einer ersten Phase könnten sich die Gemeinden, die ein Agglomerationsprogramm ausarbeiten möchten, also auch für eine Regionalkonferenz entscheiden, bevor sie formell einen Gemeindeverband gründen.

Gewisse Bestimmungen des Gesetzes über die Agglomerationen gelten daher unabhängig von der gewählten Form sinngemäss für die Gemeindeverbände, wodurch eine gewisse Kohärenz des Systems gewährleistet werden kann. Es handelt sich um die Bestimmungen zu den Aufgaben der Agglomeration sowie zur Mitgliedschaft der Oberamtsperson im Vorstand.

Art. 7

Die Definition der institutionellen Agglomeration wurde überarbeitet, um dem Staatsrat bei der Festlegung des provisorischen Perimeters genügend Handlungsspielraum zu geben. Der Gesetzgeber kann nicht alles vorsehen, genauso wenig wie er seine Absichten in Formulierungen, die der Vielfalt der Sonderfälle angemessen sind, klar darlegen kann. Aus diesem Grund ist es unabdingbar, dass das Gesetz den Willen der Gemeinden, sich zu einer Agglomeration zusammenzuschliessen, nicht mit zu restriktiven Formulierungen behindert, ebenso wie es der Regierung in Anbetracht des Kontexts möglich sein muss, bei ihrem Entscheid einen gewissen Ermessensspielraum zu nutzen. Im Übrigen sei auf die Ausführungen unter Ziffer 3.3.1 verwiesen.

Art. 8

Artikel 8 übernimmt den ehemaligen Artikel 3 AggG zur Einleitung des Verfahrens zur Konstituierung der Agglomeration unverändert.

¹ Die Berner Gemeinde Langenthal unterbreitete beispielsweise in den letzten Jahren zwei Agglomerationsprogramme (AP2 und AP3).

Art. 9

Aus den weiter oben ausgeführten Gründen (Ziff. 3.4.1) übernimmt der Entwurf unverändert die Bestimmungen des AggG zur Zusammensetzung und Wahl der konstituierenden Versammlung.

Art. 10

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Fusion von Grossfreiburg zu einem bedeutenden Rückgang der Anzahl Gemeinden führen könnte, muss die Regel, die besagt, dass die Oberamtsperson des Bezirks mit den meisten betroffenen Gemeinden den Vorsitz der konstituierenden Versammlung führt, abgeändert werden. Die Zahl der in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigten Personen wird neu als massgebendes Kriterium verwendet.

Art. 11

Artikel 11 übernimmt den bisherigen Artikel 6 AggG unverändert.

Art. 12

Derzeit kann der provisorische Perimeter der Agglomeration einzig auf Initiative der konstituierenden Versammlung geändert werden. Angesichts der Herausforderungen in Zusammenhang mit der territorialen Entwicklung ist vorgesehen, dass diese Änderung dem Einverständnis des Staatsrats unterliegt (Abs. 1 und s. Ziff. 3.3.1). Bei der Festlegung des provisorischen Perimeters wurden zahlreiche Kriterien berücksichtigt, welche die Übereinstimmung des Programms der institutionellen Agglomeration mit der Siedlungs- und Verkehrsstrategie des Staates gewährleisten können. Es wäre bedauerlich, wenn diese eingehenden Analysen durch eine Änderung des Perimeters gefährdet würden, die den angestrebten Zielen widerspricht.

Es wird zudem präzisiert, dass der Antrag einer Gemeinde, die sich ausserhalb des provisorischen Perimeters befindet, in diesen aufgenommen zu werden, vom Gemeinderat oder von einem Zehntel der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gestellt werden kann (Abs. 2), wie es der Fall ist für die Einleitung des Verfahrens.¹

Art. 13

Artikel 13 übernimmt den geltenden Artikel 8 AggG.

Art. 14 und 15

Die Artikel 14 und 15 präzisieren den Ablauf der Volksabstimmung und deren Auswirkungen. Artikel 14 übernimmt den geltenden Artikel 9 Abs. 1 bis 3 AggG unverändert, Artikel 15 Abs. 1 den geltenden Artikel 9 Abs. 4 AggG. Absatz 2 umschreibt die Folgen einer Ablehnung des Statutenentwurfs, die im heutigen Artikel 9 Abs. 5 AggG aufgeführt sind. Er enthält jedoch zwei Ergänzungen: Die erste Ergänzung legt fest, dass der zweite Statutenentwurf dem Volk innert zwei Jahren nach der Ablehnung des ersten zur Abstimmung unterbreitet werden muss. Die zweite Ergänzung sieht vor, dass der Perimeter und die Aufgaben des ersten Entwurfs abgeändert werden können. So könnte man eine Korrektur anbringen, wenn beispielsweise eine einzige der betroffenen Gemeinden eine ablehnende Haltung hat oder wenn sich die Ablehnungen auf eine einzige Aufgabe beziehen. In diesem Fall kann der Staatsrat die Frist um zwei Jahre verlängern.

Art. 16

Absatz 2 von Artikel 16 enthält die Möglichkeit, dass die Frist verlängert werden kann, wenn ein zweiter Statutenentwurf ausgearbeitet wird (Art. 15 Abs. 2).

Art. 17

Die Gründe für diese Änderung werden unter Ziffer 3.3.2 erläutert.

Art. 18

Der Wortlaut dieses Artikels wird weiter oben erklärt (Ziff. 3.3.3).

Art. 19

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 13 AggG unverändert.

Art. 20

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 14 AggG unverändert.

Art. 21

Aus den weiter oben ausgeführten Gründen (Ziff. 3.3.2) verzichtet der Gesetzesentwurf darauf, vorzusehen, dass die Agglomeration Steuern erheben kann. Artikel 21 übernimmt daher den aktuellen Artikel 15 AggG unverändert.

¹ Aktueller Art. 3 Abs. 1 AggG.

Art. 22

Artikel 22 übernimmt den aktuellen Art. 16 AggG unverändert.

Art. 23

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 17 AggG unverändert.

Art. 24

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 18 AggG, überträgt jedoch aus den weiter oben angeführten Gründen (Ziff. 3.4.2 und 4.3) den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Befugnis, den Agglomerationsrat zu wählen (Abs. 2).

Art. 25

Diese Bestimmung regelt die Zusammensetzung des Agglomerationsrats, wie sie weiter oben dargelegt wurde (vgl. Ziff. 3.4.2). Werden Wahlkreise festgelegt, gelten bestimmte Bedingungen, damit eine angemessene Vertretung jedes Kreises sichergestellt ist (Abs. 2). Die Wahlkreise werden in einem allgemeinverbindlichen Reglement festgelegt (Art. 34 Abs. 1 Bst. e). Dieses wird die Wahlmodalitäten präzisieren. Bei einem Proporzwahlverfahren wird beispielsweise der Problematik des natürlichen Quorums Rechnung getragen. Für die kleinen Wahlkreise könnte das Reglement etwa eine ähnliche Lösung wie die Artikel 75a ff. des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Wahlkreisverbund) vorsehen.

Art. 26

Aus den oben ausgeführten Gründen wird nicht festgehalten, dass die Gemeinden die Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats bilden, wie dies Artikel 20 Abs. 1 des geltenden AggG vorsieht. Zudem schreibt Artikel 26 die Volkswahl des Agglomerationsrats vor (im Gegensatz zu Artikel 20 Abs. 2 des aktuellen AggG, wonach die Mitglieder des Agglomerationsrats von der Gemeindeversammlung bzw. vom Generalrat gewählt werden, sofern die Statuten keine Volkswahl vorsehen).

Art. 27

Dieser Artikel übernimmt den geltenden Artikel 21 AggG und fügt die Befugnis des Agglomerationsrats hinzu (Abs. 2 Bst. i), den Leistungsauftrag mit den Gemeinden im Sinne von Art. 17 Abs. 4 abzuschliessen.

Art. 28

Nach dem Vorbild der Gemeinderäte (Art. 54 des Gesetzes über die Gemeinden) beschränkt Absatz 1 die Zahl der Vorstandsmitglieder auf 5, 7 bzw. 9.

Art. 29

Artikel 29 Abs. 1 und 3 übernimmt die aktuellen Absätze 1 und 3 von Artikel 23 AggG. Die Möglichkeit, dass die Statuten die Volkswahl des Agglomerationsvorstandes vorsehen können, ist in Artikel 29 hingegen nicht mehr enthalten. Nach dem Vorbild der Bestimmung der Bundesverfassung zur Zusammensetzung des Bundesrats (Art. 175 BV) führt Absatz 2 zudem eine Regel ein, die die angemessene Vertretung der Regionen und Sprachgemeinschaften sicherstellen soll.

Art. 30 bis 32

Diese Artikel übernehmen die Artikel 24 bis 25a des aktuellen AggG unverändert.

Art. 33

Dieser Artikel übernimmt Artikel 26 des aktuellen AggG bis auf Buchstabe e, wo der Begriff der Gemeinde durch den Begriff des Wahlkreises ersetzt wird (s. Ziff. 3.4.2).

Art. 34

Dieser Artikel übernimmt Artikel 27 des aktuellen AggG, wobei er ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, dass die Statuten die Aufteilung des Agglomerationsperimeters in Wahlkreise vorsehen können (Art. 25 Abs. 2). Gestrichen wird dagegen die Möglichkeit der Volkswahl des Agglomerationsrats (gemäss Art. 24 Abs. 2 künftig obligatorisch) und des Agglomerationsvorstandes (künftig ausgeschlossen), das heisst Buchstabe d und f.

Art. 35

Aus den weiter oben aufgeführten Gründen (s. Ziff. 3.4.2) verbietet das Gesetz künftig jede Form der Einschränkung in Bezug auf die Wahl in die Agglomerationsorgane, unter Vorbehalt der Gewährleistung einer angemessenen Vertretung der Regionen und Sprachgemeinschaften (Art. 29 Abs. 2). Artikel 28 des Gesetzes über die Gemeinden (dessen Anwendung in Art. 41 Abs. 1 Bst. d des Gesetzesentwurfs geregelt ist) ist bei der Wahl des Agglomerationsrats jedoch sinngemäss anwendbar: Das Agglomerationspersonal, das seine Tätigkeit zu 50% oder mehr ausübt, darf dem Agglomerationsrat nicht angehören. Die Agglomeration kann von dieser Bestimmung abweichen und strengere Unvereinbarkeitsregeln für ihre Angestellten erlassen.

Art. 36

Dieser Artikel übernimmt Artikel 28 des aktuellen AggG unverändert.

Art. 37

Derzeit muss die Übernahme jeder wichtigen Aufgabe von sämtlichen Mitgliedsgemeinden und von der Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger angenommen werden.¹

Diese Regel gab es in dem vom Grossen Rat am 19. September 1995 angenommenen Text nicht. Der alte Wortlaut von Artikel 29 AggG sah vor, dass die Gesamtheit der Stimmbürger namentlich über die Übernahme neuer wichtiger Aufgaben abstimmen muss und dass dieser Beschluss der Mehrheit der Gemeinden und der stimmenden Bürgerinnen und Bürger bedarf. Die neue Formulierung von Artikel 29 AggG trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Der Staatsrat rechtfertigte die damalige Änderung damit, dass das doppelte Mehr der Gemeinden und der Stimmbevölkerung zwar für die Konstituierung der Agglomeration zulässig sei (da jede Gemeinde die Möglichkeit hat, sich aus dem provisorischen Perimeter zurückzuziehen, wenn sie mit einer der Aufgaben nicht einverstanden ist), jedoch bei der Übernahme neuer wichtiger Aufgaben, sobald die Agglomeration konstituiert ist, nicht die gleiche Situation vorliege: Diese Aufgaben sind den Gemeinden zum Zeitpunkt ihres Beitritts zur Agglomeration nicht bekannt, was sie davon abhalten könnte, sich darauf einzulassen, zumal sie nicht wissen, welche Aufgaben ihnen in Zukunft auferlegt werden könnten. Aus diesen Gründen wurde von da an für jede neue wichtige Aufgabe die Einstimmigkeit der Gemeinden verlangt.²

Der Revisionsentwurf verzichtet auf das obligatorische Referendum für neue wichtige Aufgaben der Agglomeration: Da der Agglomerationsrat vom Volk gewählt wird, verfügt die Agglomeration über eine ausreichende Legitimität, um neue Aufgaben zu beschliessen. Deshalb wird Artikel 29 des geltenden AggG («Obligatorisches Referendum»), der nur die neuen wichtigen Aufgaben zum Gegenstand hat, gestrichen. Artikel 37 über das fakultative Referendum übernimmt Artikel 30 des geltenden AggG, enthält aber einen neuen Absatz zur Übernahme neuer Aufgaben: In diesem Fall soll in Zukunft das fakultative Referendum ergriffen werden können. Die neue Aufgabe muss von der Mehrheit der Mitgliedsgemeinden sowie der Bürgerinnen und Bürger gutgeheissen werden. Diese Änderung ermöglicht eine Aufwertung des vom Volk gewählten Agglomerationsrats. Indem die Einstimmigkeit der Gemeinden für die Übernahme einer neuen Aufgabe durch die Agglome-

ration gestrichen wird, soll verhindert werden, dass die Körperschaft aufgrund des Vetorechts der einzelnen Mitgliedsgemeinden blockiert werden kann. Ausserdem kann dank dieser Änderung auf die Unterscheidung zwischen wichtigen und weniger wichtigen Aufgaben verzichtet und damit das Risiko von Streitigkeiten über die Natur einer neuen Aufgabe beseitigt werden.

Art. 38

Dieser Artikel übernimmt Artikel 31 des aktuellen AggG unverändert.

Art. 39

Dieser Artikel übernimmt Artikel 32 des aktuellen AggG unverändert, wobei ein Absatz hinzugefügt wird (Abs. 3), in dem der in Anwendung von Art. 17 Abs. 4 abgeschlossene Leistungsauftrag behandelt wird.

Art. 40 bis 42

Diese Bestimmungen übernehmen die Artikel 33 bis 35 des aktuellen AggG mit dem Hinweis, dass Artikel 28 des Gesetzes über die Gemeinden zu den Unvereinbarkeiten sinngemäss anwendbar ist (Art. 35).

Art. 43

Artikel 43 Abs. 1 übernimmt den geltenden Artikel 36 Abs. 1 AggG. Artikel 36 Abs. 2 AggG, wonach die Oberamtspersonen weder dem Agglomerationsrat noch dem Agglomerationsvorstand angehören dürfen, wird dagegen aus den oben genannten Gründen (Ziff. 4.3) gestrichen. Die Formulierung des bisherigen Artikels 36 AggG wird jedoch geändert, indem der Ausdruck «teilzunehmen» gestrichen wird, der der Oberamtsperson eine Rolle zuzuweisen scheint, die über die simple Einladung, den Sitzungen des Agglomerationsvorstandes beizuwohnen, hinausgeht. Der geänderte Artikel hält lediglich das Recht der Oberamtsperson fest, den Sitzungen der Agglomerationsorgane beizuwohnen, wie sie auch das Recht hat, mit beratender Stimme an den Sitzungen der Organe einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands dabei zu sein (Art. 146 Abs. 5 GG).

Art. 44 bis 47

Diese Artikel übernehmen die aktuellen Artikel 37 bis 40 AggG.

Art. 48 bis 50

Gemäss dem geltenden AggG können Einspracheentscheide des Agglomerationsvorstandes (Art. 41 Abs. 2 AggG) und des Agglomerationsrats (Art. 42 Abs. 1 AggG)

¹ Art. 29 Abs. 2 AggG.

² Botschaft Nr. 17 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Agglomerationen, vom 1. Mai 2007, S. 4.

mit Beschwerde an das Kantonsgericht angefochten werden. Das Kantonsgericht ist auch Beschwerdeinstanz für die Entscheide, die gegen ein Mitglied des Agglomerationsvorstandes gefasst werden (Art. 42a AggG). Der Gesetzesentwurf überträgt diese Befugnis einer vom Staatsrat bezeichneten Oberamtsperson. Mit dieser Änderung soll eine Ausnahme in der Gesetzgebung über die interkommunale Zusammenarbeit abgeschafft werden. Ausser der Agglomeration sehen nämlich alle Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit gemäss GG die Oberamtsperson als Beschwerdeinstanz vor (Art. 131 Abs. 1 GG). Im Rahmen der laufenden Überlegungen zur Reform der Aufgaben der Oberämter wird diese Änderung übrigens auch von der Oberämterkonferenz gefordert.

Art. 51

Diese Bestimmung übernimmt Artikel 43 des aktuellen AggG unverändert.

Art. 52

Artikel 52 legt das Verfahren für die Agglomeration Freiburg fest, der bisher einzigen Agglomeration, die gemäss dem geltenden AggG gegründet wurde. Der Staatsrat wird den provisorischen Perimeter der Agglomeration entsprechend dem Verfahren zur Gründung einer neuen Agglomeration festlegen (Art. 8). Er verfügt dafür über eine Frist von zwei Jahren. Natürlich werden die Agglomeration Freiburg, die angrenzenden Gemeinden und die betroffenen Bezirke vorher zum gewünschten Perimeter und zum geeigneten Zeitplan für dessen Festlegung konsultiert, dies insbesondere unter Berücksichtigung der Fortschritte bei der Fusion Grossfreiburgs. Anschliessend obliegt es der Agglomeration, das geeignete Verfahren zur Anpassung ihrer Statuten zu beschliessen, entweder durch eine neue konstituierende Versammlung oder durch die Aufnahme neuer Gemeinden.

Bei der Festsetzung des provisorischen Perimeters der (neuen) Agglomeration wird der Staatsrat den funktionalen Perimeter der Agglomerationen, die der Bund für die Agglomerationsprogramme anerkannt hat, und die Fortschritte beim Fusionsprojekt Grossfreiburg berücksichtigen. Er wird insbesondere prüfen, welche der aktuellen Aufgaben der Agglomeration Freiburg die neue Gemeinde übernehmen könnte, und einen für die verbleibenden regionalen Aufgaben geeigneten Perimeter festlegen.

Die Fusion Grossfreiburgs wird erhebliche Auswirkungen auf die Agglomeration Freiburg haben. Wie weiter oben erwähnt (Ziff. 1), muss die Zusammensetzung ihrer Organe angepasst werden, um zu verhindern, dass eine Mitgliedsgemeinde über die Mehrheit der Stimmen im Agglomerationsrat verfügt. Gemäss Artikel 25 kann die Agglomeration Wahlkreise bezeichnen, die sich nicht

mit den Gemeindegrenzen decken müssen. Dies würde eine ähnliche Zusammensetzung der Agglomerationsorgane wie heute ermöglichen: Die Agglomeration Freiburg könnte nach der Fusion Grossfreiburgs Wahlkreise auf der Grundlage der heutigen Gemeindegrenzen festlegen. Auf diese Weise könnte die Agglomeration Freiburg formell im heutigen Perimeter weiter bestehen – mit den zwei Gemeinden Düdingen und Grossfreiburg (letztere in mehrere Wahlkreise unterteilt, von denen keiner über die alleinige Mehrheit im Agglomerationsrat verfügen würde). Dies hätte jedoch erhebliche politische Probleme zur Folge, die sich mittelfristig wahrscheinlich als grundlegendes Hindernis erweisen werden. Die Fusion Grossfreiburgs bedingt daher zumindest eine umfassende Reform der Agglomeration Freiburg und mehrerer anderer Formen der interkommunalen Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Perimeter Grossfreiburgs. Diese Reform ist nicht wegen der vorliegenden Revision des AggG notwendig, sondern wegen der Fusion Grossfreiburgs, doch könnte die Gelegenheit genutzt werden, deren Zeitplan und Modalitäten sowie die Beibehaltung einer Koordinationsstelle auf der Stufe der (erweiterten) Agglomeration zu prüfen. Der Staatsrat wird auf der Grundlage der ersten Überlegungen der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs und der Agglomeration Freiburg mögliche Lösungen mit den entsprechenden Partnern prüfen.

Absatz 3 erlaubt es der konstituierenden Versammlung, im Hinblick auf die erste Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats Wahlkreise zu bilden. Dies würde gemäss dem neuen Artikel 46a PRG ein allgemeinverbindliches Reglement zusätzlich zu den von der konstituierenden Versammlung ausgearbeiteten Statuten bedingen. Das Reglement würde sich auf die Durchführung der ersten Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats beschränken. In der Folge würde es dem Agglomerationsrat obliegen, gegebenenfalls ein neues allgemeinverbindliches Reglement über die Aufteilung des Gebiets der Agglomeration in Wahlkreise zu erlassen.

Art. 53

Die Gemeinden, welche die Form des Gemeindeverbands gewählt haben, um ihr Agglomerationsprogramm umzusetzen, verfügen über eine Frist von zwei Jahren, um ihre Statuten an Artikel 6 anzupassen.

6.2. Änderung des PRG

Da die Agglomerationen die Festlegung von Wahlkreisen vorsehen können, muss Artikel 46a Abs. 1 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte entsprechend geändert werden.

Loi sur les agglomérations (LAgg)

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **140.2**
Modifié(s): 115.1
Abrogé(s): 140.2

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 134 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo);

Vu la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP);

Vu le message 2016-DIAF-31 du Conseil d'Etat du 7 janvier 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1

¹ La présente loi a pour but de promouvoir la collaboration intercommunale à l'échelon des agglomérations.

Gesetz über die Agglomerationen (AggG)

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **140.2**
Geändert: 115.1
Aufgehoben: 140.2

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 134 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG);

gestützt auf das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2016-DIAF-31 des Staatsrats vom 7. Januar 2020;

auf Antrag dieser Behörde;

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

¹ Dieses Gesetz hat den Zweck, die Zusammenarbeit von Gemeinden auf Ebene der Agglomerationen zu fördern.

² Elle définit:

- a) le soutien à apporter par l'Etat aux projets d'agglomération;
- b) les formes de collaboration intercommunale permettant d'élaborer des projets d'agglomération et de gérer des agglomérations non institutionnelles;
- c) la constitution, les tâches et compétences, l'organisation, les statuts, le régime financier et la surveillance des agglomérations institutionnelles.

2 Soutien de l'Etat aux projets d'agglomération

Art. 2 Principe

¹ L'Etat encourage les démarches de collaboration entreprises par les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération.

Art. 3 Accompagnement des projets d'agglomération

¹ L'Etat est associé aux travaux des organismes chargés de l'élaboration, de la mise en œuvre ainsi que du suivi des études et des mesures bénéficiant d'un soutien financier.

Art. 4 Conditions et modalités du soutien de l'Etat

¹ L'Etat soutient financièrement les études d'élaboration des projets d'agglomération à raison de 30% des coûts totaux, jusqu'à un montant maximal de 300 000 francs par période de planification. Les coûts totaux de référence sont déterminés après déduction des subventions fédérales et, le cas échéant, des subventions cantonales prévues par d'autres lois. Le Conseil d'Etat arrête les autres critères d'octroi de ce soutien financier.

² L'Etat peut accorder un soutien financier aux organismes responsables de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération pour les mesures d'infrastructures de transports et de requalification des espaces publics, après déduction, le cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois.

² Es legt fest:

- a) die Unterstützung des Staates für Agglomerationsprogramme;
- b) die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, welche die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen und den Umgang mit nicht institutionellen Agglomerationen ermöglichen;
- c) die Gründung, die Aufgaben und Zuständigkeiten, die Organisation, die Statuten, die Finanzordnung und die Aufsicht über die institutionellen Agglomerationen.

2 Staatliche Unterstützung für Agglomerationsprogramme

Art. 2 Grundsatz

¹ Der Staat fördert die Vorkehrungen zur Zusammenarbeit von Gemeinden, die Teil eines Perimeters eines Agglomerationsprogramms sind.

Art. 3 Betreuung von Agglomerationsprogrammen

¹ Der Staat ist an den Arbeiten der Organe beteiligt, die mit der Ausarbeitung, der Umsetzung und der Betreuung der finanziell unterstützten Studien und Massnahmen beauftragt sind.

Art. 4 Voraussetzungen und Modalitäten der staatlichen Unterstützung

¹ Der Staat unterstützt die Studien zur Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen finanziell in der Höhe von 30% der Gesamtkosten und bis zu einem Betrag von höchstens 300 000 Franken pro Planungsperiode. Die Gesamt-Referenzkosten werden nach Abzug der Bundessubventionen und gegebenenfalls der in anderen Gesetzen vorgesehenen kantonalen Subventionen bestimmt. Der Staatsrat legt die weiteren Kriterien für die Gewährung dieser finanziellen Unterstützung fest.

² Der Staat kann den Gremien, die für die Umsetzung der Massnahmen des Agglomerationsprogramms verantwortlich sind, eine zusätzliche finanzielle Unterstützung für die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen und die Massnahmen zur Neugestaltung des öffentlichen Raums gewähren, gegebenenfalls nach Abzug der Bundessubventionen und der in anderen Gesetzen vorgesehenen kantonalen Subventionen.

³ Le règlement d'exécution détermine le processus de reconnaissance des mesures ainsi que les modalités d'octroi et le taux du soutien financier. Le Conseil d'Etat fixe le montant maximal du soutien financier pour chaque génération de projet d'agglomération.

Art. 5 Coordination

¹ Le préfet assure la coordination entre les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération et les communes de son district situées à l'extérieur du périmètre du projet ainsi que la coordination entre le projet d'agglomération et le plan directeur régional ou les plans directeurs régionaux incluant des communes de son district.

² L'Etat veille à la coordination entre les projets d'agglomération et le plan directeur cantonal.

3 Formes de collaboration intercommunale

Art. 6

¹ Pour élaborer et mettre en œuvre leur projet d'agglomération, les communes qui n'entendent pas se constituer en agglomération institutionnelle au sens de la section 4 coopèrent sous la forme d'une collaboration intercommunale au sens des articles 107 et suivants LCo. Les articles 16, 17, 18, 27 al. 2 et 43 de la présente loi sont applicables par analogie.

4 Agglomération institutionnelle

4.1 Définition

Art. 7

¹ L'agglomération institutionnelle (ci-après: l'agglomération) est une corporation de droit public constituée conformément aux dispositions de la présente loi et dont les membres sont des communes qui présentent une certaine unité géographique, économique et culturelle et qui ont en commun des enjeux de mobilité ainsi qu'une densité élevée de population et d'emplois.

³ Im Vollzugsreglement werden das Verfahren zur Anerkennung von Massnahmen sowie die Modalitäten für die Gewährung und der Anteil der finanziellen Unterstützung bestimmt. Der Staatsrat legt den Höchstbetrag der finanziellen Unterstützung für jede Generation eines Agglomerationsprogramms fest.

Art. 5 Koordination

¹ Die Oberamtsperson gewährleistet die Koordination zwischen den Gemeinden, die zu einem Perimeter eines Agglomerationsprogramms gehören, und den Gemeinden ihres Bezirks, die sich ausserhalb des Programmperrimeters befinden, und die Koordination zwischen dem Agglomerationsprogramm und der regionalen Richtplanung oder den regionalen Richtplanungen, welche Gemeinden ihres Bezirks einschliessen.

² Der Staat sorgt für die Koordination zwischen den Agglomerationsprogrammen und dem kantonalen Richtplan.

3 Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden

Art. 6

¹ Um ihr Agglomerationsprogramm auszuarbeiten und umzusetzen, arbeiten die Gemeinden, die sich nicht zu institutionellen Agglomerationen im Sinne von Abschnitt 4 zusammenschliessen wollen, in Form einer Zusammenarbeit von Gemeinden im Sinne von Artikel 107 ff. GG zusammen. Die Artikel 16, 17, 18, 27 Abs. 2 und 43 dieses Gesetzes gelten sinngemäss.

4 Institutionelle Agglomeration

4.1 Definition

Art. 7

¹ Die institutionelle Agglomeration (die Agglomeration) ist eine gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes gegründete öffentlich-rechtliche Körperschaft, deren Mitglieder Gemeinden sind, die eine gewisse geografische, wirtschaftliche und kulturelle Einheit bilden, und die gemeinsame Herausforderungen im Bereich der Mobilität und eine hohe Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte haben.

4.2 Constitution

Art. 8 Introduction de la procédure

¹ A la requête des conseils communaux ou du dixième des citoyens et citoyennes actifs d'au moins deux communes qui comprennent la commune-centre et une de ses communes limitrophes, le Conseil d'Etat détermine le périmètre provisoire de l'agglomération.

² Lorsque la demande émane des citoyens et citoyennes, les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie dans chaque commune initiatrice, à l'exception de celles qui ont trait au nombre de signatures requises, à la transmission et à la validation de l'initiative. Les initiatives qui ont abouti sont transmises au Conseil d'Etat par le conseil communal de chaque commune ou par le comité d'initiative.

³ Le Conseil d'Etat consulte toutes les communes susceptibles d'être membres de l'agglomération ainsi que le ou les préfets concernés.

Art. 9 Assemblée constitutive – Composition

¹ Chaque commune désignée conformément à l'article précédent a droit à deux délégué-e-s au moins. Au-delà de 1000 habitants ou habitantes, chaque tranche ou fraction de 5000 habitants ou habitantes donne droit à un ou une délégué-e supplémentaire. Une commune ne peut disposer de plus de la moitié des délégué-e-s.

² Le conseil communal désigne deux délégué-e-s de la commune parmi ses membres. Le ou les autres délégué-e-s éventuels sont élus par l'assemblée communale ou par le conseil général au scrutin de liste (art. 19 et 46 LCo).

³ Le mandat des délégué-e-s est limité à la législature communale; si les travaux se poursuivent au-delà d'une législature, leur mandat doit être renouvelé. Les délégué-e-s restent en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s.

4.2 Gründung

Art. 8 Einleitung des Verfahrens

¹ Auf Antrag der Gemeinderäte oder eines Zehntels der Stimmberechtigten von mindestens zwei Gemeinden, zu denen die Zentrums-gemeinde und eine an sie angrenzende Gemeinde gehören müssen, legt der Staatsrat den provisorischen Perimeter der Agglomeration fest.

² Wurde der Antrag von den Stimmberechtigten gestellt, so gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte über die Initiative auf Gemeindeebene mit Ausnahme der Bestimmungen über die erforderliche Unterschriftenzahl, die Weiterleitung und die Gültigerklärung der Initiative sinngemäss für die Initiativgemeinden. Die zustande gekommenen Initiativen werden vom Gemeinderat jeder Gemeinde oder vom Initiativkomitee an den Staatsrat weitergeleitet.

³ Der Staatsrat hört alle Gemeinden, die als Gemeinden der Agglomeration in Frage kommen, sowie die betroffene Oberamtsperson oder die betroffenen Oberamtspersonen an.

Art. 9 Konstituierende Versammlung – Zusammensetzung

¹ Jede gemäss Artikel 8 bezeichnete Gemeinde hat Anrecht auf mindestens zwei Delegierte. Den Gemeinden mit über 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern steht für je 5000 Einwohnerinnen und Einwohner oder einen Teil davon eine zusätzliche Delegierte oder ein zusätzlicher Delegierter zu. Eine Gemeinde darf nicht mehr als die Hälfte der Delegierten stellen.

² Der Gemeinderat ernennt zwei Delegierte der Gemeinde aus seiner Mitte. Der oder die allfälligen übrigen Delegierten werden von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat durch Listenwahl gewählt (Art. 19 und 46 GG).

³ Das Mandat der Delegierten beschränkt sich auf eine Legislaturperiode der Gemeinde; wenn die Arbeiten länger als eine Legislaturperiode dauern, muss ihr Mandat erneuert werden. Die Delegierten bleiben bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger im Amt.

Art. 10 Assemblée constitutive – Organisation

¹ Le préfet préside l'assemblée constitutive. Si plusieurs districts sont concernés, le préfet compétent est celui du district d'où provient le plus grand nombre de citoyens et citoyennes actifs habiles à voter en matière communale dans le périmètre provisoire de l'agglomération. Le ou les autres préfets participent aux séances de l'assemblée constitutive avec voix consultative.

² Pour le surplus, l'assemblée constitutive s'organise elle-même et se donne un règlement. Elle fixe une clé de répartition des frais de constitution de l'agglomération entre les communes.

Art. 11 Assemblée constitutive – Attributions

¹ L'assemblée constitutive élabore le projet de statuts conforme aux articles 33 et suivants de la présente loi, en arrêtant, en particulier, le périmètre définitif et les tâches de l'agglomération ainsi que les critères de répartition déterminant les contributions des communes.

Art. 12 Modification du périmètre provisoire de l'agglomération

¹ Moyennant l'accord du Conseil d'Etat, le périmètre provisoire déterminé selon l'article 8 al. 1 de la présente loi peut être modifié par une décision prise à la majorité des deux tiers des délégué-e-s présents.

² Une commune qui n'est pas membre de l'assemblée constitutive ne peut être intégrée dans le périmètre de l'agglomération que si elle en a fait la demande à l'assemblée constitutive. Cette demande peut être faite par le conseil communal ou par le dixième des citoyens et citoyennes actifs de la commune.

Art. 13 Approbation par le Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat approuve le projet de statuts s'il est conforme aux droits cantonal et fédéral.

Art. 14 Scrutin populaire – Vote

¹ Le projet de statuts approuvé par le Conseil d'Etat est soumis au vote des citoyens et citoyennes des communes comprises dans le périmètre de l'agglomération retenu par les statuts.

Art. 10 Konstituierende Versammlung – Organisation

¹ Die Oberamtsperson führt den Vorsitz der konstituierenden Versammlung. Sind mehrere Bezirke betroffen, so ist die Oberamtsperson des Bezirks zuständig, dem die meisten in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigten Personen im provisorischen Perimeter der Agglomeration angehören. Die übrigen Oberamtspersonen nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen der konstituierenden Versammlung teil.

² Im Übrigen organisiert sich die konstituierende Versammlung selbst und gibt sich ein Reglement. Sie erstellt einen Schlüssel zur Verteilung der Gründungskosten der Agglomeration auf die Gemeinden.

Art. 11 Konstituierende Versammlung – Befugnisse

¹ Die konstituierende Versammlung erarbeitet einen Entwurf der Statuten nach den Artikeln 33 ff. dieses Gesetzes und beschliesst insbesondere den endgültigen Perimeter, die Aufgaben der Agglomeration und die für die Beiträge der Gemeinden massgeblichen Kriterien.

Art. 12 Änderung des provisorischen Perimeters der Agglomeration

¹ Mit dem Einverständnis des Staatsrats kann der gemäss Artikel 8 Abs. 1 dieses Gesetzes festgelegte provisorische Perimeter mit der Zweidrittelmehrheit der anwesenden Delegierten geändert werden.

² Eine Gemeinde, die nicht Mitglied der konstituierenden Versammlung ist, kann nur in den Perimeter der Agglomeration aufgenommen werden, wenn sie der konstituierenden Versammlung einen entsprechenden Antrag gestellt hat. Dieser Antrag kann vom Gemeinderat oder von einem Zehntel der Stimmberechtigten der Gemeinde gestellt werden.

Art. 13 Genehmigung durch den Staatsrat

¹ Der Staatsrat genehmigt den Statutenentwurf, wenn er mit dem kantonalen Recht und dem Bundesrecht vereinbar ist.

Art. 14 Volksabstimmung – Abstimmung

¹ Der vom Staatsrat genehmigte Statutenentwurf wird den Stimmberechtigten der Gemeinden des Agglomerationsperimeters, der in den Statuten vorgesehen ist, zur Abstimmung unterbreitet.

² Le président ou la présidente de l'assemblée constitutive fixe la date du scrutin qui doit être la même pour toutes les communes. Les frais sont pris en charge par l'Etat.

³ Le conseil communal de chaque commune intéressée organise au moins une séance publique d'information sur le projet de statuts.

Art. 15 Scrutin populaire – Approbation des statuts ou élaboration d'un nouveau projet

¹ L'agglomération est valablement constituée si la majorité des citoyens et citoyennes votants et des communes approuve le projet de statuts. Les bulletins blancs et nuls ne sont pas comptés.

² En cas de rejet du projet de statut, l'assemblée constitutive peut élaborer un nouveau projet de statuts. Ce projet doit être mis en votation populaire dans un délai de deux ans dès le rejet du premier projet. Ce second projet peut concerner un autre périmètre ou des tâches différentes de celles du premier projet. Si le périmètre est modifié, le nouveau périmètre doit être soumis à l'approbation préalable du Conseil d'Etat. La composition de l'assemblée constitutive est adaptée en conséquence.

Art. 16 Procédure extraordinaire

¹ Si le projet de statuts ne lui est pas remis pour approbation dans les trois ans dès la détermination du périmètre provisoire de l'agglomération, le Conseil d'Etat peut soit prolonger le délai de quatre ans au maximum, soit élaborer un projet de statuts qu'il soumet au scrutin populaire, après avoir entendu les autorités des districts et des communes intéressées.

² Si un second projet est élaboré selon l'article 15 al. 2 de la présente loi, le Conseil d'Etat peut prolonger le délai prévu de deux ans au maximum.

4.3 Tâches et compétences

Art. 17 Tâches – Principes

¹ L'agglomération coordonne et encourage la collaboration entre ses membres.

² Die Präsidentin oder der Präsident der konstituierenden Versammlung setzt für alle Gemeinden ein einheitliches Abstimmungsdatum fest. Die Kosten werden vom Staat übernommen.

³ Der Gemeinderat jeder betroffenen Gemeinde organisiert mindestens eine öffentliche Informationsversammlung zum Statutenentwurf.

Art. 15 Volksabstimmung – Annahme der Statuten oder Ausarbeitung eines neuen Entwurfs

¹ Die Agglomeration kommt zustande, wenn der Statutenentwurf von der Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger und der Gemeinden angenommen wird. Leere und ungültige Stimmzettel werden nicht gezählt.

² Wird der Statutenentwurf abgelehnt, so kann die konstituierende Versammlung einen neuen Statutenentwurf ausarbeiten. Dieser Entwurf muss dem Volk innert zwei Jahren nach der Ablehnung des ersten Entwurfs zur Abstimmung unterbreitet werden. Dieser zweite Entwurf kann einen anderen Perimeter oder andere Aufgaben betreffen als der erste Entwurf. Wird der Perimeter geändert, so muss der neue Perimeter vorgängig vom Staatsrat genehmigt werden. Die Zusammensetzung der konstituierenden Versammlung wird entsprechend angepasst.

Art. 16 Ausserordentliches Verfahren

¹ Wird dem Staatsrat innert drei Jahren seit der Festlegung des provisorischen Perimeters der Agglomeration kein Statutenentwurf zur Genehmigung vorgelegt, so kann er entweder die Frist um höchstens vier Jahre verlängern, oder einen eigenen Statutenentwurf ausarbeiten, den er nach Anhören der Behörden der betroffenen Bezirke und Gemeinden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

² Wenn ein zweiter Entwurf nach Artikel 15 Abs. 2 dieses Gesetzes ausgearbeitet wird, kann der Staatsrat die Frist verlängern, aber höchstens um zwei Jahre.

4.3 Aufgaben und Befugnisse

Art. 17 Aufgaben – Grundsätze

¹ Die Agglomeration koordiniert und fördert die Zusammenarbeit unter den Mitgliedsgemeinden.

² L'agglomération assume les tâches qui lui sont dévolues par les statuts. Dans cette mesure, l'agglomération se substitue aux communes membres.

³ L'agglomération concrétise, dans tous les cas, la collaboration intercommunale dans les tâches d'intérêt public relevant des domaines prévus par la Confédération pour l'élaboration des projets d'agglomération.

⁴ Les communes peuvent confier à l'agglomération l'exécution des mesures liées aux tâches déléguées par un mandat de prestations au sens de l'article 5a LCo.

Art. 18 Tâches – Tâches contractuelles

¹ Si les statuts le prévoient, l'agglomération peut, par un contrat de droit administratif au sens de l'article 112 al. 2 LCo (ci-après: le contrat), fournir des prestations à des communes ou à des associations de communes.

² Le contrat doit comprendre une participation aux frais de fonctionnement de l'agglomération.

³ Le contrat est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

⁴ Le contrat règle la répartition du soutien de l'Etat au sens de la section 2.

Art. 19 Tâches – Collaboration avec des tiers

¹ L'agglomération peut collaborer avec des tiers.

² Elle peut déléguer l'exécution de certaines tâches à des tiers si les statuts le prévoient.

Art. 20 Compétences – Règlements et décisions

¹ L'agglomération peut édicter des règlements de portée générale et prendre des décisions envers les membres de son personnel et les administré-e-s.

² Les décisions prises par les organes de l'agglomération dans le cadre de leurs attributions légales ou statutaires obligent les communes membres.

² Die Agglomeration nimmt die Aufgaben wahr, die ihr in den Statuten übertragen werden. Im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben tritt sie an die Stelle der Mitgliedgemeinden.

³ Die Agglomeration setzt in jedem Fall die Zusammenarbeit von Gemeinden bei Aufgaben von öffentlichem Interesse in den vom Bund für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme vorgesehenen Bereichen um.

⁴ Die Gemeinden können die Agglomeration mit der Ausführung der Massnahmen in Zusammenhang mit den in einem Leistungsauftrag im Sinne von Artikel 5a GG übertragenen Aufgaben betrauen.

Art. 18 Aufgaben – Vertragliche Aufgaben

¹ Wenn dies in den Statuten vorgesehen ist, kann die Agglomeration über einen verwaltungsrechtlichen Vertrag im Sinne von Artikel 112 Abs. 2 GG (der Vertrag) Leistungen für Gemeinden und Gemeindeverbände erbringen.

² Der Vertrag muss eine Beteiligung an den Betriebskosten der Agglomeration umfassen.

³ Der Vertrag bedarf der Genehmigung des Staatsrats.

⁴ Im Vertrag wird die Aufteilung der Unterstützung des Staates im Sinne von Abschnitt 2 geregelt.

Art. 19 Aufgaben – Zusammenarbeit mit Dritten

¹ Die Agglomeration kann mit Dritten zusammenarbeiten.

² Sie kann die Ausführung gewisser Aufgaben an Dritte delegieren, wenn es in den Statuten vorgesehen ist.

Art. 20 Befugnisse – Zuständigkeiten und Verfahren

¹ Die Agglomeration kann allgemeinverbindliche Reglemente erlassen und gegenüber den Mitgliedern ihres Personals und den Bürgerinnen und Bürgern Verfügungen treffen.

² Die Beschlüsse, welche die Organe der Agglomeration im Rahmen ihrer gesetzlichen und statutarischen Befugnisse fassen, verpflichten die Mitgliedgemeinden.

Art. 21 Compétences – Contributions publiques

¹ L'agglomération peut prélever des émoluments, des taxes et des charges de préférence, sur la base d'un règlement de portée générale.

² Elle n'est pas habilitée à percevoir des impôts.

4.4 Organes

Art. 22 En général

¹ Les organes de l'agglomération sont:

- a) le corps électoral;
- b) le conseil d'agglomération;
- c) le comité d'agglomération;
- d) la commission financière.

² Les statuts peuvent prévoir d'autres organes.

Art. 23 Corps électoral – Composition

¹ Le corps électoral est l'ensemble des citoyens et citoyennes actifs habiles à voter en matière communale dans le périmètre de l'agglomération.

Art. 24 Corps électoral – Attributions

¹ Le corps électoral décide, si le referendum est demandé:

- a) de l'admission de nouvelles communes;
- b) des autres modifications des statuts;
- c) des règlements de portée générale;
- d) des dépenses supérieures au montant fixé dans les statuts;
- e) des cautionnements ou des sûretés analogues pouvant entraîner de telles dépenses;
- f) de la dissolution.

² Il élit le conseil d'agglomération et décide des initiatives populaires.

Art. 21 Befugnisse – Öffentliche Abgaben

¹ Die Agglomeration kann gestützt auf ein allgemeinverbindliches Reglement Gebühren, Abgaben und Vorzugslasten erheben.

² Die Agglomeration kann keine Steuern erheben.

4.4 Organe

Art. 22 Allgemeines

¹ Die Organe der Agglomeration sind:

- a) die Gesamtheit der Stimmberechtigten;
- b) der Agglomerationsrat;
- c) der Agglomerationsvorstand;
- d) die Finanzkommission.

² Die Statuten können weitere Organe vorsehen.

Art. 23 Gesamtheit der Stimmberechtigten – Zusammensetzung

¹ Die Gesamtheit der Stimmberechtigten umfasst alle Personen innerhalb des Agglomerationsperimeters, die in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt sind.

Art. 24 Gesamtheit der Stimmberechtigten – Befugnisse

¹ Sofern ein Referendum zustande kommt, beschliesst die Gesamtheit der Stimmberechtigten über:

- a) die Aufnahme neuer Gemeinden;
- b) weitere Änderungen der Statuten;
- c) allgemeinverbindliche Reglemente;
- d) Ausgaben, die den in den Statuten festgesetzten Betrag übersteigen;
- e) Bürgschaften oder ähnliche Sicherheiten, die solche Ausgaben nach sich ziehen könnten;
- f) die Auflösung der Agglomeration.

² Sie wählt den Agglomerationsrat und beschliesst über Volksinitiativen.

³ Il se prononce par vote aux urnes qui se déroule simultanément dans toutes les communes.

Art. 25 Conseil d'agglomération – Composition

¹ Les statuts déterminent le nombre de membres et, le cas échéant, leur répartition entre les cercles électoraux.

² Si les statuts prévoient des cercles électoraux, la composition du conseil d'agglomération respecte les conditions suivantes:

- a) la représentation des cercles électoraux tient compte notamment du chiffre de la population légale;
- b) chaque cercle électoral a droit à deux conseillers ou conseillères d'agglomération au moins;
- c) un cercle électoral ne peut disposer de plus de la moitié des conseillers ou conseillères d'agglomération.

Art. 26 Conseil d'agglomération – Election

¹ Les conseillers ou conseillères d'agglomération sont élus par le corps électoral, pour la législature ou le reste de celle-ci. Les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'élection au conseil général sont applicables par analogie.

Art. 27 Conseil d'agglomération – Constitution et attributions

¹ Le conseil d'agglomération se donne un règlement et élit son président ou sa présidente.

² Il a les attributions suivantes:

- a) il élit les membres du comité d'agglomération, sous réserve de l'article 29 al. 2 de la présente loi;
- b) il élit les membres de la commission financière dont il établit préalablement le nombre;
- c) il désigne l'organe de révision;
- d) il décide du budget et approuve les comptes ainsi que le rapport de gestion du comité d'agglomération;
- e) il prend acte du plan financier et de ses mises à jour;

³ Sie entscheidet durch Urnenabstimmung, die in allen Gemeinden gleichzeitig stattfindet.

Art. 25 Agglomerationsrat – Zusammensetzung

¹ Die Anzahl Mitglieder und gegebenenfalls ihre Aufteilung unter den Wahlkreisen werden in den Statuten bestimmt.

² Werden in den Statuten Wahlkreise vorgesehen, so muss die Zusammensetzung des Agglomerationsrats die folgenden Bedingungen erfüllen:

- a) Die Vertretung der Wahlkreise berücksichtigt namentlich die zivilrechtliche Bevölkerung.
- b) Jeder Wahlkreis hat Anspruch auf mindestens zwei Agglomerationsrätinnen und -räte.
- c) Ein Wahlkreis darf nicht mehr als die Hälfte der Agglomerationsrätinnen und -räte stellen.

Art. 26 Agglomerationsrat – Wahl

¹ Die Agglomerationsrätinnen und -räte werden von der Gesamtheit der Stimmberechtigten für die Legislaturperiode oder deren Rest gewählt. Die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte zur Wahl des Generalrats gelten sinngemäss.

Art. 27 Agglomerationsrat – Konstituierung und Befugnisse

¹ Der Agglomerationsrat gibt sich ein Reglement und wählt seine Präsidentin oder seinen Präsidenten.

² Er hat folgende Befugnisse:

- a) Er wählt die Mitglieder des Agglomerationsvorstands; Artikel 29 Abs. 2 dieses Gesetzes bleibt vorbehalten.
- b) Er wählt die Mitglieder der Finanzkommission, deren Zahl er vorgängig festsetzt.
- c) Er bezeichnet die Revisionsstelle.
- d) Er beschliesst den Voranschlag und genehmigt die Rechnung und den Rechenschaftsbericht des Agglomerationsvorstands.
- e) Er nimmt Kenntnis vom Finanzplan und dessen Nachführungen.

- f) il décide de la création de nouveaux postes et édicte des prescriptions relatives à la gestion du personnel;
- g) il fixe les participations des communes aux frais de chaque tâche conformément aux statuts;
- h) il ratifie, le cas échéant, des contrats relatifs à l'offre de services à des communes ou des associations de communes;
- i) il ratifie le mandat de prestations avec les communes au sens de l'article 17 al. 4 de la présente loi;
- j) il surveille l'administration de l'agglomération.

³ Sous réserve du referendum, le conseil d'agglomération a également les attributions suivantes:

- a) il vote les dépenses d'investissement et les crédits supplémentaires qui s'y rapportent;
- b) il décide des cautionnements ou des sûretés analogues pouvant entraîner de telles dépenses;
- c) il vote les dépenses non prévues au budget;
- d) il décide des modifications de statuts et de l'admission de nouveaux membres;
- e) il adopte les règlements de portée générale;
- f) il décide de la dissolution de l'agglomération.

⁴ Les statuts peuvent attribuer d'autres tâches au conseil d'agglomération.

Art. 28 Comité d'agglomération – Composition

¹ Les statuts fixent la taille du comité d'agglomération à cinq, sept ou neuf membres.

² Le comité d'agglomération élit son président ou sa présidente et son vice-président ou sa vice-présidente.

Art. 29 Comité d'agglomération – Election

¹ Le comité d'agglomération est élu par le conseil d'agglomération pour la législature ou pour le reste de celle-ci.

² Le conseil d'agglomération assure une représentation équitable des régions et des communautés linguistiques représentées en son sein.

- f) Er bewilligt die Schaffung von Stellen und erlässt Vorschriften über das Personalwesen.
- g) Er setzt die Beiträge der Gemeinden an die Kosten der einzelnen Aufgaben gemäss den Statuten fest.
- h) Er genehmigt gegebenenfalls Verträge über Dienstleistungen mit Gemeinden oder Gemeindeverbänden.
- i) Er genehmigt den Leistungsauftrag mit den Gemeinden im Sinne von Artikel 17 Abs. 4 dieses Gesetzes.
- j) Er beaufsichtigt die Verwaltung der Agglomeration.

³ Unter Vorbehalt des Referendums hat der Agglomerationsrat zudem folgende Befugnisse:

- a) Er beschliesst die Investitionsausgaben und die entsprechenden Zusatzkredite.
- b) Er beschliesst Bürgschaften und ähnliche Sicherheiten, die solche Ausgaben nach sich ziehen könnten.
- c) Er beschliesst die nicht im Voranschlag vorgesehenen Ausgaben.
- d) Er beschliesst Statutenänderungen und entscheidet über den Beitritt neuer Mitglieder.
- e) Er verabschiedet die allgemeinverbindlichen Reglemente.
- f) Er beschliesst die Auflösung der Agglomeration.

⁴ Die Statuten können dem Agglomerationsrat weitere Aufgaben zuweisen.

Art. 28 Agglomerationsvorstand – Zusammensetzung

¹ In den Statuten wird die Grösse des Agglomerationsvorstands auf fünf, sieben oder neun Mitglieder festgelegt.

² Der Agglomerationsvorstand wählt seine Präsidentin oder seinen Präsidenten und seine Vizepräsidentin oder seinen Vizepräsidenten.

Art. 29 Agglomerationsvorstand – Wahl

¹ Der Agglomerationsvorstand wird vom Agglomerationsrat für eine Legislaturperiode oder deren Rest gewählt.

² Der Agglomerationsrat sorgt dafür, dass die Regionen und Sprachgemeinschaften seiner Mitglieder im Agglomerationsvorstand angemessen vertreten sind.

³ Si un membre du conseil d'agglomération est élu au comité d'agglomération, il perd sa qualité de conseiller ou conseillère d'agglomération.

Art. 30 Comité d'agglomération – Attributions

¹ Le comité d'agglomération dirige l'agglomération et la représente envers les tiers.

² Il prépare les séances du conseil d'agglomération et exécute les décisions de celui-ci.

³ Sous réserve des compétences du conseil d'agglomération, le comité d'agglomération est responsable de l'administration et du personnel.

⁴ Il exerce en outre les attributions qui ne sont pas déferées par la loi ou par les statuts à un autre organe.

Art. 31 Commission financière

¹ La commission financière est composée d'au moins cinq membres élus par le conseil d'agglomération, parmi ses membres, pour la législature ou le reste de celle-ci.

² La commission désigne son président ou sa présidente et son ou sa secrétaire. Pour le reste, elle s'organise librement.

Art. 32 Organe de révision

¹ Les articles 98 à 98f LCo sont applicables par analogie à la révision des comptes de l'agglomération.

4.5 Statuts

Art. 33 Contenu obligatoire

¹ Les statuts doivent déterminer:

- a) le nom et le siège de l'agglomération;
- b) les communes membres;
- c) les tâches;
- d) les modalités d'exécution de chaque tâche;

³ Wird ein Mitglied des Agglomerationsrats in den Agglomerationsvorstand gewählt, so muss es sein Amt als Agglomerationsrätin oder Agglomerationsrat niederlegen.

Art. 30 Agglomerationsvorstand – Befugnisse

¹ Der Agglomerationsvorstand leitet die Agglomeration und vertritt sie nach aussen.

² Er bereitet die Beratungen des Agglomerationsrats vor und vollzieht dessen Beschlüsse.

³ Er ist unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Agglomerationsrats für die Verwaltung und das Personal verantwortlich.

⁴ Er nimmt zudem alle Aufgaben wahr, die das Gesetz oder die Statuten nicht einem anderen Organ übertragen.

Art. 31 Finanzkommission

¹ Die Finanzkommission setzt sich aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen, die vom Agglomerationsrat für eine Legislaturperiode oder deren Rest aus seiner Mitte gewählt werden.

² Die Kommission wählt ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Sekretärin oder ihren Sekretär. Im Übrigen organisiert sie sich selbst.

Art. 32 Revisionsstelle

¹ Die Artikel 98–98f GG gelten sinngemäss für die Rechnungsprüfung der Agglomeration.

4.5 Statuten

Art. 33 Obligatorischer Inhalt

¹ Die Statuten bestimmen:

- a) den Namen und den Sitz der Agglomeration;
- b) die Mitgliedgemeinden;
- c) die Aufgaben;
- d) die Ausführungsmodalitäten für jede Aufgabe;

- e) le cas échéant, le nombre de conseillers et conseillères d'agglomération dont dispose chaque cercle électoral;
- f) les règles relatives à la convocation du conseil d'agglomération;
- g) le nombre des membres du comité d'agglomération et les principes de son organisation;
- h) les ressources de l'agglomération;
- i) les critères déterminant les contributions des communes;
- j) le montant des dépenses soumises au referendum.

Art. 34 Contenu facultatif

¹ Ne sont valables qu'à la condition de figurer dans les statuts les dispositions concernant:

- a) l'offre de services à des communes ou à des associations de communes;
- b) la délégation de tâches à des tiers;
- c) la constitution d'organes supplémentaires;
- d) l'attribution de tâches supplémentaires au conseil d'agglomération;
- e) la division du périmètre de l'agglomération en cercles électoraux par l'adoption d'un règlement de portée générale.

Art. 35 Contenu prohibé

¹ Les statuts ne peuvent restreindre, d'une quelconque manière, l'éligibilité des citoyens et citoyennes au conseil d'agglomération et au comité d'agglomération, sous réserve de l'article 29 al. 2 de la présente loi. L'article 28 al. 2 LCo s'applique par analogie à l'élection des membres du conseil d'agglomération.

4.6 Droits populaires

Art. 36 Initiative

¹ Le dixième du total des citoyens et citoyennes actifs de l'agglomération ou les conseils communaux du tiers des communes membres peuvent présenter une initiative concernant:

- a) une dépense qui ne peut être couverte par un seul exercice;

- e) gegebenenfalls die Zahl der Agglomerationsrätinnen und Agglomerationsräte jedes Wahlkreises;
- f) die Bestimmungen über die Einberufung des Agglomerationsrats;
- g) die Zahl der Mitglieder des Agglomerationsvorstands und die Grundzüge seiner Organisation;
- h) die finanziellen Mittel der Agglomeration;
- i) die Kriterien für die Beiträge der Gemeinden;
- j) die Höhe der dem Referendum unterstellten Ausgaben.

Art. 34 Fakultativer Inhalt

¹ Bestimmungen über die nachfolgend aufgezählten Gegenstände bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Aufnahme in die Statuten:

- a) Dienstleistungsangebote an Gemeinden oder Gemeindeverbände;
- b) die Übertragung von Aufgaben an Dritte;
- c) die Schaffung weiterer Organe;
- d) die Übertragung weiterer Aufgaben an den Agglomerationsrat;
- e) die Aufteilung des Agglomerationsperimeters in Wahlkreise durch die Annahme eines allgemeinverbindlichen Reglements.

Art. 35 Unerlaubter Inhalt

¹ in den Statuten darf die Wählbarkeit der Bürgerinnen und Bürger in den Agglomerationsrat und in den Agglomerationsvorstand auf keine Weise beschränkt werden; Artikel 29 Abs. 2 dieses Gesetzes bleibt vorbehalten. Artikel 28 Abs. 2 GG gilt sinngemäss für die Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats.

4.6 Volksrechte

Art. 36 Initiative

¹ Ein Zehntel aller Stimmberechtigten der Agglomeration oder die Gemeinderäte eines Drittels der Mitgliedgemeinden können in folgenden Angelegenheiten eine Initiative einreichen:

- a) eine Ausgabe, die nicht in einem Rechnungsjahr gedeckt werden kann;

- b) un cautionnement ou des sûretés analogues pouvant entraîner une telle dépense;
- c) un règlement de portée générale;
- d) une modification des statuts.

² L'initiative doit être déposée par écrit. Elle peut prendre la forme d'une proposition faite en termes généraux ou d'un projet entièrement rédigé en ce qui concerne les lettres c et d de l'alinéa 1. Elle est considérée comme une proposition faite en termes généraux en ce qui concerne les objets visés aux lettres a et b de l'alinéa 1.

³ L'initiative doit être approuvée par la majorité des communes membres et par la majorité des citoyens et citoyennes votants.

⁴ Pour le surplus, les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie.

Art. 37 Referendum facultatif

¹ Le dixième des citoyens et citoyennes actifs de l'agglomération ou les conseils communaux du tiers des communes membres peuvent demander qu'une décision du conseil d'agglomération soit soumise au vote des citoyens et citoyennes lorsqu'elle a pour objet:

- a) une dépense supérieure au montant fixé dans les statuts;
- b) un cautionnement ou des sûretés analogues pouvant entraîner une telle dépense;
- c) un règlement de portée générale;
- d) une modification des statuts;
- e) l'admission de nouvelles communes;
- f) la dissolution de l'agglomération.

² La décision doit être approuvée par la majorité des citoyens et citoyennes votants.

³ Les statuts peuvent abaisser le seuil du dixième prévu à l'alinéa 1.

⁴ Il n'y a pas de referendum contre une décision négative.

- b) une Bürgschaft oder ähnliche Sicherheiten, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen könnten;
- c) ein allgemeinverbindliches Reglement;
- d) eine Statutenänderung.

² Die Initiative muss schriftlich eingereicht werden. Wenn sie Absatz 1 Bst. c und d betrifft, kann sie die Form einer allgemeinen Anregung oder eines vollständig ausgearbeiteten Entwurfs annehmen. Die Initiativen nach Absatz 1 Bst. a und b werden als allgemeine Anregungen betrachtet.

³ Die Initiative muss von der Mehrheit der Mitgliedgemeinden und der Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger angenommen werden.

⁴ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte zur Initiative auf Gemeindeebene sinngemäss.

Art. 37 Fakultatives Referendum

¹ Ein Zehntel der Stimmberechtigten der Agglomeration oder die Gemeinderäte eines Drittels der Mitgliedgemeinden können eine Volksabstimmung über einen Beschluss des Agglomerationsrats verlangen, wenn dieser folgende Gegenstände betrifft:

- a) eine Ausgabe, die den in den Statuten festgesetzten Betrag überschreitet;
- b) eine Bürgschaft oder ähnliche Sicherheiten, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen könnten;
- c) ein allgemeinverbindliches Reglement;
- d) eine Statutenänderung;
- e) die Aufnahme weiterer Gemeinden;
- f) die Auflösung der Agglomeration.

² Der Beschluss muss von der Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger angenommen werden.

³ Der Schwellenwert von einem Zehntel nach Absatz 1 kann in den Statuten gesenkt werden.

⁴ Das Referendum kann nicht gegen einen negativen Beschluss ergriffen werden.

⁵ Les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives au referendum en matière communale sont applicables par analogie. Toutefois, le délai pour le dépôt de la demande de referendum est de soixante jours.

4.7 Règles financières

Art. 38 Budget et comptes

- ¹ L'agglomération établit chaque année un budget et des comptes.
- ² Le budget et les comptes de l'agglomération distinguent les charges et les produits de chaque tâche.
- ³ Le budget est communiqué aux communes membres jusqu'au 15 octobre.
- ⁴ Les comptes sont approuvés dans les cinq mois suivant la fin de l'exercice.

Art. 39 Contributions des communes

- ¹ Les statuts fixent les critères déterminant les contributions des communes.
- ² Les statuts peuvent prévoir des critères différents selon les tâches.
- ³ Le mandat de prestations conclu en application de l'article 17 al. 4 de la présente loi doit être accompagné d'un budget pluriannuel. Il règle le financement des tâches réalisées par l'agglomération.

Art. 40 Plan financier

- ¹ L'agglomération établit un plan financier sur cinq ans. L'article 86d LCo est applicable par analogie.

4.8 Droit complémentaire

Art. 41

- ¹ Les dispositions suivantes de la loi sur les communes sont applicables par analogie:
 - a) l'article 7b sur l'utilisation du chiffre de la population;
 - b) l'article 40 sur la présence du conseil communal;

⁵ Die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte zum Referendum auf Gemeindeebene gelten sinngemäss. Die Frist für die Einreichung des Referendumsbegehrens beträgt jedoch 60 Tage.

4.7 Finanzielle Bestimmungen

Art. 38 Voranschlag und Rechnung

- ¹ Die Agglomeration erstellt jedes Jahr einen Voranschlag und eine Rechnung.
- ² Der Voranschlag und die Rechnung der Agglomeration unterscheiden zwischen Aufwand und Ertrag jeder Aufgabe.
- ³ Der Voranschlag wird den Mitgliedsgemeinden bis zum 15. Oktober zugestellt.
- ⁴ Die Rechnung wird innert fünf Monaten nach Abschluss des Rechnungsjahrs genehmigt.

Art. 39 Beiträge der Gemeinden

- ¹ Die Statuten bestimmen, nach welchen Kriterien die Kosten auf die beteiligten Gemeinden verteilt werden.
- ² Die Statuten können je nach Aufgabe unterschiedliche Kriterien vorsehen.
- ³ Zum in Anwendung von Artikel 17 Abs. 4 dieses Gesetzes abgeschlossene Leistungsauftrag muss ein Mehrjahresbudget gehören. In ihm wird die Finanzierung der von der Agglomeration wahrgenommenen Aufgaben geregelt.

Art. 40 Finanzplan

- ¹ Die Agglomeration erstellt einen Finanzplan über 5 Jahre. Artikel 86d GG gilt sinngemäss.

4.8 Ergänzendes Recht

Art. 41

- ¹ Folgende Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeinden gelten sinngemäss:
 - a) Artikel 7b über die massgebliche Bevölkerungszahl;
 - b) Artikel 40 über die Anwesenheit des Gemeinderats;

- c) les articles 56 al. 2, 59, 61, 61a et 64 à 66 sur le conseil communal;
- d) l'article 28 sur l'éligibilité et les incompatibilités;
- e) les articles 9^{bis} et 38 al. 4 sur la publicité des séances des organes délibératifs et des documents y relatifs;
- f) l'article 83 sur la représentation;
- g) les articles 83a al. 1 et 125a sur l'information, l'accès aux documents officiels et la consultation de la population;
- h) l'article 83b sur le secret de fonction;
- i) l'article 83c sur la responsabilité civile;
- j) les articles 84 et 84^{bis} sur les règlements et les documents relatifs aux collaborations avec des tiers;
- k) les articles 85 et 86 sur les moyens de contrainte;
- l) les articles 87, 88, à l'exclusion de l'alinéa 4, et 95, à l'exclusion de l'alinéa 4, sur le budget et les comptes;
- m) l'article 89 sur les dépenses;
- n) l'article 92 sur les placements;
- o) l'article 93 sur les amortissements;
- p) les articles 97, à l'exclusion de l'alinéa 1 let. d, et 97^{bis} sur la commission financière;
- q) les articles 98 à 98f sur l'organe de révision;
- r) l'article 99 sur les travaux et fournitures;
- s) l'article 103 sur les archives;
- t) l'article 103^{bis} sur le droit de consultation;
- u) l'article 132 sur la collaboration avec des communes d'autres cantons.

² Sauf disposition spéciale des statuts ou d'un règlement, les dispositions suivantes de la loi sur les communes sont applicables par analogie:

- a) l'article 117 al. 1 et 2 sur les délibérations;
- b) l'article 29a sur l'assermentation des conseillers généraux;
- c) les articles 57, 58, 62 et 63 sur le conseil communal;
- d) les articles 15^{bis} et 67 sur les commissions;

- c) die Artikel 56 Abs. 2, 59, 61, 61a und 64–66 über den Gemeinderat;
 - d) Artikel 28 über die Wählbarkeit und die Unvereinbarkeit;
 - e) die Artikel 9^{bis} und 38 Abs. 4 über die Öffentlichkeit der Sitzungen der Gemeindeversammlung bzw. des Generalrats sowie den öffentlichen Charakter der entsprechenden Dokumente;
 - f) Artikel 83 über die Vertretung;
 - g) die Artikel 83a Abs. 1 und 125a über die Information, den Zugang zu amtlichen Dokumenten und die Konsultation der Bevölkerung;
 - h) Artikel 83b über das Amtsgeheimnis;
 - i) Artikel 83c über die Haftung;
 - j) die Artikel 84 und 84^{bis} über die Reglemente und die Dokumente über die Zusammenarbeit mit Dritten;
 - k) die Artikel 85 und 86 über die Zwangsmittel;
 - l) die Artikel 87, 88, Abs. 4 ausgenommen, und 95, Abs. 4 ausgenommen, über den Voranschlag und die Rechnung;
 - m) Artikel 89 über die Ausgaben;
 - n) Artikel 92 über die Vermögensanlagen;
 - o) Artikel 93 über die Schuldentilgung;
 - p) die Artikel 97, Abs. 1 Bst. d ausgenommen, und 97^{bis} über die Finanzkommission;
 - q) die Artikel 98–98f über die Revisionsstelle;
 - r) Artikel 99 über die Arbeiten und Lieferungen;
 - s) Artikel 103 über das Archiv;
 - t) Artikel 103^{bis} über das Einsichtsrecht;
 - u) Artikel 132 über die Zusammenarbeit mit Gemeinden anderer Kantone.
- ² Wird in den Statuten oder einem Reglement nichts anderes vorgesehen, so gelten folgende Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeinden sinngemäss:
- a) Artikel 117 Abs. 1 und 2 über die Beratungen;
 - b) Artikel 29a über die Vereidigung der Generalratsmitglieder;
 - c) die Artikel 57, 58, 62 und 63 über den Gemeinderat;
 - d) die Artikel 15^{bis} und 67 über die Kommissionen;

- e) les articles 69 à 76 sur le personnel communal;
- f) l'article 90 sur les dépenses imprévisibles et urgentes;
- g) l'article 91 sur la compétence du conseil communal en matière de dépenses.

4.9 Haute surveillance de l'Etat

Art. 42 Principe

¹ L'agglomération est sous la haute surveillance de l'Etat.

² Si l'agglomération comprend des communes de plusieurs districts, le Conseil d'Etat désigne le préfet compétent dans l'acte d'approbation des statuts prévu à l'article 13 de la présente loi. Le préfet compétent entend les préfets des autres districts avant de prendre une décision dans l'exercice de son pouvoir de surveillance.

³ Pour le surplus, les dispositions de la section 8 de la loi sur les communes sont applicables par analogie.

Art. 43 Participation des préfets

¹ Les préfets des districts concernés sont invités aux séances du conseil d'agglomération et du comité d'agglomération, avec voix consultative.

Art. 44 Approbation

¹ Les modifications des statuts, les règlements de portée générale et leurs modifications ainsi que la décision concernant la dissolution sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat, le cas échéant avant le scrutin populaire.

² Le ou les préfets concernés donnent leur préavis.

4.10 Adhésion, sortie et dissolution

Art. 45 Adhésion de nouvelles communes

¹ L'agglomération conclut avec la ou les communes intéressées un contrat réglant les conditions d'adhésion.

- e) die Artikel 69–76 über das Gemeindepersonal;
- f) Artikel 90 über die unvorhersehbaren und dringlichen Ausgaben;
- g) Artikel 91 über die Kompetenz des Gemeinderats im Bereich der Ausgaben.

4.9 Oberaufsicht des Staates

Art. 42 Grundsatz

¹ Die Agglomeration untersteht der Oberaufsicht des Staates.

² Umfasst die Agglomeration Gemeinden aus mehreren Bezirken, so bezeichnet der Staatsrat die zuständige Oberamtsperson im Beschluss über die Genehmigung der Statuten nach Artikel 13. Die zuständige Oberamtsperson hört vor Aufsichtsentscheiden die Oberamtspersonen der anderen Bezirke an.

³ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des 8. Abschnitts des Gesetzes über die Gemeinden sinngemäss.

Art. 43 Mitwirkung der Oberamtspersonen

¹ Die Oberamtspersonen der betroffenen Bezirke werden eingeladen, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Agglomerationsrats und des Agglomerationsvorstands teilzunehmen.

Art. 44 Genehmigung

¹ Statutenänderungen, allgemeinverbindliche Reglemente und ihre Änderungen sowie der Auflösungsbeschluss bedürfen der Genehmigung des Staatsrats, die gegebenenfalls vor der Volksabstimmung erfolgt.

² Die betroffene Oberamtsperson bzw. die betroffenen Oberamtspersonen nehmen zu diesen Geschäften Stellung.

4.10 Beitritt, Austritt und Auflösung

Art. 45 Beitritt neuer Gemeinden

¹ Die Agglomeration schliesst mit der bzw. den interessierten Gemeinden einen Vertrag ab, der die Beitrittsbedingungen regelt.

² Le conseil d'agglomération adopte les modifications des statuts qu'implique l'adhésion, sous réserve des alinéas 3 et 4.

³ Le contrat d'adhésion doit être approuvé par l'assemblée communale ou le conseil général de chaque commune candidate à l'adhésion.

⁴ Le contrat d'adhésion et les modifications de statuts sont soumis au corps électoral de l'agglomération, si le referendum est demandé (art. 24 et 37 de la présente loi).

Art. 46 Sortie

¹ Une commune ne peut sortir de l'agglomération que si la sortie ne met pas en danger l'existence de l'agglomération ni ne porte une atteinte excessive à l'exécution de ses tâches.

Art. 47 Dissolution

¹ La dissolution de l'agglomération fait l'objet d'un vote aux urnes. L'agglomération est dissoute si la majorité des communes et des citoyens et citoyennes votants approuve la décision de dissolution.

² L'article 129 LCo est applicable par analogie.

4.11 Voies de droit

Art. 48 Décisions du comité d'agglomération

¹ Toute décision prise par le comité d'agglomération ou par un organe qui lui est subordonné envers un ou une administré-e ou un membre du personnel de l'agglomération peut, dans les trente jours, faire l'objet d'une réclamation auprès du comité d'agglomération.

² Les décisions rendues sur réclamation sont sujettes à recours auprès d'un préfet désigné par le Conseil d'Etat. L'article 153 LCo est applicable par analogie.

³ La réclamation ou le recours peuvent être interjetés par les administré-e-s et les membres du personnel de l'agglomération.

² Der Agglomerationsrat beschliesst die durch den Beitritt bedingten Statutenänderungen, unter Vorbehalt der Absätze 3 und 4.

³ Der Beitrittsvertrag muss von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat jeder beitrittswilligen Gemeinde genehmigt werden.

⁴ Der Beitrittsvertrag und die Statutenänderungen werden den Stimmberechtigten der Agglomeration zur Abstimmung unterbreitet, wenn das Referendum verlangt wird (Art. 24 und 37 dieses Gesetzes).

Art. 46 Austritt

¹ Eine Gemeinde kann nur aus der Agglomeration austreten, wenn der Fortbestand der Agglomeration und die Erfüllung ihrer Aufgaben dadurch nicht übermässig erschwert werden.

Art. 47 Auflösung

¹ Die Auflösung der Agglomeration bedarf einer Urnenabstimmung. Die Agglomeration wird aufgelöst, wenn der Auflösungsbeschluss von der Mehrheit der Gemeinden und der stimmenden Bürgerinnen und Bürger angenommen wird.

² Artikel 129 GG gilt sinngemäss.

4.11 Rechtsmittel

Art. 48 Entscheide des Agglomerationsvorstands

¹ Jeder Entscheid des Agglomerationsvorstands oder eines ihm unterstellten Organs, der eine Bürgerin oder einen Bürger oder ein Mitglied des Personals der Agglomeration betrifft, kann innert 30 Tagen mit Einsprache an den Agglomerationsvorstand angefochten werden.

² Die Einspracheentscheide können mit Beschwerde an eine vom Staatsrat bestimmte Oberamtsperson angefochten werden. Artikel 153 GG gilt sinngemäss.

³ Die Einsprache oder die Beschwerde kann von den Bürgerinnen und Bürgern oder den Mitgliedern des Personals der Agglomeration erhoben werden.

Art. 49 Décisions du conseil d'agglomération

¹ Toute décision du conseil d'agglomération peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours auprès d'un préfet désigné par le Conseil d'Etat.

² Ont qualité pour recourir les membres du conseil d'agglomération et le comité d'agglomération.

³ L'article 154 LCo est applicable par analogie.

Art. 50 Recours d'un membre du comité d'agglomération

¹ L'article 153a LCo s'applique par analogie aux décisions prises à l'encontre d'un membre du comité d'agglomération.

5 Droit transitoire

Art. 51 Relations avec les formes existantes de collaboration intercommunale

¹ Au moment de sa constitution, l'agglomération peut reprendre tout ou partie des tâches qui font déjà l'objet d'une collaboration intercommunale. Dans cette mesure, elle se substitue aux ententes intercommunales et associations de communes existantes.

Art. 52 Dispositions transitoires – Agglomérations constituées

¹ Dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat fixe le périmètre des agglomérations déjà constituées.

² Les agglomérations constituées disposent, dès que le Conseil d'Etat a fixé le périmètre, d'un délai de deux ans pour adapter leur périmètre et leurs statuts, soit par le biais d'une assemblée constitutive au sens de l'article 9 de la présente loi, soit en acceptant de nouvelles communes membres selon l'article 45.

³ L'assemblée constitutive de l'agglomération concernée peut décider de constituer des cercles électoraux en vue de la première élection des membres du conseil d'agglomération. Il appartiendra ensuite au conseil d'agglomération de décider de la constitution de tels cercles en application de l'article 34 al. 1 let. e de la présente loi.

Art. 49 Beschlüsse des Agglomerationsrats

¹ Jeder Beschluss des Agglomerationsrats kann innert 30 Tagen mit Beschwerde an eine vom Staatsrat bestimmte Oberamtsperson angefochten werden.

² Beschwerdeberechtigt sind die Mitglieder des Agglomerationsrats und der Agglomerationsvorstand.

³ Artikel 154 GG gilt sinngemäss.

Art. 50 Beschwerde eines Mitglieds des Agglomerationsvorstands

¹ Artikel 153a GG gilt sinngemäss für Entscheide, die gegen ein Mitglied des Agglomerationsvorstands gefasst werden.

5 Übergangsrecht

Art. 51 Einbezug der bestehenden Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden

¹ Die Agglomeration kann bei ihrer Gründung Aufgaben, die bereits Gegenstand einer Zusammenarbeit von Gemeinden sind, ganz oder teilweise übernehmen. Im Rahmen der übernommenen Aufgaben tritt sie an die Stelle der bestehenden Gemeindeübereinkünfte und Gemeindeverbände.

Art. 52 Übergangsbestimmungen – Konstituierte Agglomerationen

¹ Innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes legt der Staatsrat den Perimeter der bereits konstituierten Agglomerationen fest.

² Sobald der Staatsrat den Perimeter festgelegt hat, verfügen die konstituierten Agglomerationen über eine zweijährige Frist, um ihren Perimeter und ihre Statuten anzupassen, sei dies anhand einerstituierenden Versammlung im Sinne von Artikel 9 dieses Gesetzes oder indem neue Mitgliedgemeinden gemäss Artikel 45 dieses Gesetzes aufgenommen werden.

³ Diestituierende Versammlung der betroffenen Agglomeration kann beschliessen, für die erste Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats Wahlkreise zu bilden. Der Agglomerationsrat beschliesst anschliessend die Konstituierung solcher Kreise in Anwendung von Artikel 34 Abs. 1 Bst. e dieses Gesetzes.

Art. 53 Dispositions transitoires – Associations de communes

¹ Les communes qui ont choisi de mettre en œuvre un projet d'agglomération sous la forme d'une association de communes disposent d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adapter leurs statuts conformément à l'article 6.

II.

L'acte RSF 115.1 (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Art. 46a al. 1 (*modifié*)

Cercles électoraux communaux et d'agglomération (*titre médian modifié*)

¹ Les communes dotées d'un conseil général et les agglomérations peuvent, par un règlement de portée générale, diviser leur territoire en plusieurs cercles électoraux.

III.

L'acte RSF 140.2 (Loi sur les agglomérations (LAgg), du 19.09.1995) est abrogé.

IV.

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

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

Art. 53 Übergangsbestimmungen – Gemeindeverbände

¹ Die Gemeinden, die ein Agglomerationsprogramm in Form eines Gemeindeverbands umsetzen wollen, verfügen über eine Frist von zwei Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, um ihre Statuten gemäss Artikel 6 zu ändern.

II.

Der Erlass SGF 115.1 (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 06.04.2001) wird wie folgt geändert:

Art. 46a Abs. 1 (*geändert*)

Gemeinde- und Agglomerationswahlkreise (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Gemeinden mit einem Generalrat und Agglomerationen können ihr Gebiet mit einem allgemeinverbindlichen Reglement in mehrere Wahlkreise aufteilen.

III.

Der Erlass SGF 140.2 (Gesetz über die Agglomerationen (AggG), vom 19.09.1995) wird aufgehoben.

IV.

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



Rapport complémentaire 2020-GC-100

4 juin 2020

de la commission parlementaire au Grand Conseil accompagnant le projet bis modifiant la loi sur les agglomérations (LAgg) [2016-DIAF-31]

La commission parlementaire ordinaire (CoParl) chargée de l'examen du projet de loi sur les agglomérations transmis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil le 7 janvier 2020 a l'honneur de vous soumettre des propositions de modification dudit projet. Ces propositions modifiant de manière importante le projet initial et l'évaluation de ses conséquences, et conformément à l'art. 24 al. 3 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), la CoParl les assortit du présent rapport complémentaire, structuré comme suit :

1	Grandes lignes des propositions de la commission parlementaire (CoParl)	2
2	Elaboration des propositions de la CoParl et du rapport complémentaire	2
3	Motivations des propositions de la CoParl	2
4	Détails des articles	4
4.1	Art. 1	4
4.2	Art. 3	4
4.3	Art. 6	5
4.4	Art. 6bis (nouveau)	5
4.5	Art. 52 (nouveau)	5
4.6	Modification de la LEDP	6
4.7	Modification de la LCo	6
4.8	Modification de la LGCyb	6
4.9	Modification de la LArch	6
5	Incidences des propositions de la CoParl	6
5.1	Incidences en matière de finances et de personnel	6
5.2	Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	6
5.3	Conformité au droit supérieur	7
5.4	Conformité au développement durable	7

1. Grandes lignes des propositions de la commission parlementaire

Lors de sa première séance, le 6 mars 2020, la commission parlementaire (CoParl) chargée d'examiner le projet de loi sur les agglomérations est entrée en matière sur le projet, mais s'est unanimement déclarée contre le maintien d'une forme institutionnelle spécifique pour les agglomérations, considérant que la forme de l'association de communes, prévue dans la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) lui serait préférable. Cette proposition entraînait la suppression de l'ensemble de la section 4 du projet de loi du Conseil d'Etat (articles 7 à 50), et l'adaptation des articles des sections 1 à 3, ainsi que l'élaboration de nouvelles dispositions transitoires en lieu et place des articles 51 à 53 du projet du Conseil d'Etat. Consciente de l'urgence de disposer d'une LAgg remaniée dans les prochains mois, notamment dans la perspective de la fusion des communes du Grand Fribourg ou de l'élaboration des projets d'agglomération (PA) de quatrième génération, la CoParl a renoncé à proposer le simple renvoi du projet au Conseil d'Etat et a demandé le soutien de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) pour amender le projet.

2. Elaboration des propositions de la CoParl et du rapport complémentaire

En application de l'art. 37 al. 3 LGC, la DIAF a autorisé son secrétaire général ainsi que la coordinatrice cantonale des agglomérations à assister la CoParl pour l'élaboration formelle de ses propositions, sur la base d'un mandat confié au terme de la séance du 6 mars. Ce mandat était le suivant :

- > Les articles 1 à 6 du projet doivent être sauvegardés quant au fond ; une adaptation formelle est possible.
- > La section 4 « Agglomération institutionnelle » doit être supprimée.
- > Un régime transitoire doit être prévu pour le passage de la structure « agglomération institutionnelle » à celle d'une association de communes.

Une proposition de « projet bis » a été transmise à la CoParl le 9 avril 2020, proposition qui a ensuite été présentée à la CoParl lors de sa deuxième séance plénière le 18 mai 2020. Les grandes lignes de cette proposition ont été soutenues par la CoParl et décision a été prise de les accompagner du présent rapport complémentaire. Toujours en application de l'art. 37 LGC, la CoParl a sollicité l'appui du personnel de la DIAF pour l'élaboration du rapport, rapport qu'elle a adopté à l'unanimité lors de sa quatrième séance du 4 juin 2020.

3. Motivations des propositions de la CoParl

La LAgg datait de 1995 et instituait, en plus de celui de l'association de communes prévu par la LCo, un modèle unique en Suisse sous la forme d'une entité juridique propre. Destiné à organiser la collaboration intercommunale sur le territoire de plusieurs communes, l'objectif de la loi était l'élaboration de projets d'agglomération afin d'assurer les projets-pilotes institués par la politique fédérale, puis d'obtenir les subventions fédérales issues du Fonds d'infrastructures, puis du fonds FORTA. A cette époque le canton de Fribourg faisait office de précurseur. Aujourd'hui dans le canton et en Suisse, seule l'Agglomération de Fribourg (l'Agglo) est organisée sur le modèle « institutionnel » prévu dans la LAgg, hybride entre l'association de communes et véritable entité régionale qui ferait d'elle un 4^e échelon institutionnel. Les autres projets d'agglomération présentés à la Confédération sont soit le fait d'associations de communes, soit développés directement par les cantons.

En 2015, le Conseil d'Etat répondait au postulat 2013-GC-69 « Point de situation sur l'agglomération – Avantages et coûts » des députés André Schneuwly et Markus Bapst par le rapport 2014-DIAF-99 qui concluait à un renforcement de l'Agglo et à son élargissement. Les postulants déposèrent alors une motion pour réviser la LAgg en traitant notamment

- > du périmètre - il ne correspond pas aujourd'hui à celui figurant dans la législation fédérale,
- > du bilinguisme - seule la commune de Düringen est germanophone au sein de l'Agglo,
- > des tâches - en se concentrant sur le minimum, à savoir l'aménagement et la mobilité - et
- > du rôle du préfet - qui ne peut être aujourd'hui membre ni du conseil ni du comité d'agglomération selon l'art. 36 LAgg.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat recommandait notamment de travailler sur plusieurs modèles en coordination avec les travaux sur la fusion du Grand Fribourg et proposait un périmètre d'extension selon le plan du préfet, uniquement à l'ouest de l'Agglo actuelle et uniquement avec des communes francophones.

La révision de la loi de 1995 est rendue nécessaire par l'évolution de la politique fédérale incitant à une évaluation depuis sa mise en œuvre, mais aussi par le contexte de fusions de communes, dont celle du Grand Fribourg. Dans l'éventualité d'une fusion du Grand Fribourg, l'Agglo devrait dans tous les cas revoir son périmètre, ses tâches ou sa gouvernance. Il apparaît dès lors indispensable de s'interroger sur le maintien de la forme institutionnelle.

Selon l'article 3 de ses statuts, l'Agglo concrétise aujourd'hui sa mission dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de l'environnement. Elle a de plus la particularité d'agir dans les domaines de la promotion culturelle, touristique et économique. En conséquence, elle octroie, au nom des dix communes membres, un mandat aux TPF pour l'offre de transports publics et un autre à Fribourg Tourisme et Région pour l'offre touristique. De plus, elle octroie des subventions culturelles trisannuelles, annuelles et extraordinaires à de nombreux acteurs régionaux d'importance.

Concernant le fonctionnement actuel de l'Agglo, le processus de décision est ralenti par plusieurs facteurs : la désignation des membres des deux organes, pour une partie par les exécutifs communaux et pour l'autre partie par l'assemblée communale ou le conseil général ; l'absence d'indépendance fiscale ; la faible influence sur la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération et une existence institutionnelle propre tiraillée entre la défense des intérêts des communes et une véritable politique régionale. Cependant, il faut remarquer que le système actuel fonctionne en tant que tel concernant les projets d'agglomération. Le volet promotion fonctionne aussi mais avec des résultats contrastés selon les domaines.

L'autre agglomération du canton (Mobul) se trouve en Gruyère et présente un bilan très positif.

Si l'on se réfère au droit supérieur, le périmètre actuel de l'Agglo ne correspond pas à la définition de l'annexe 4 de l'Ordonnance fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin), qui fixe les périmètres des agglomérations dont les PA sont susceptibles de bénéficier d'un financement par le fonds FORTA. Les bases légales fédérales ne fixent pas la forme juridique de l'instance qui dépose un PA, mais exigent qu'elle soit dotée de la personnalité morale de droit public. Il est à noter que ce sont les cantons qui sont les organismes responsables du dépôt auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Le projet bis présenté par la CoParl :

1. vise à assurer une base légale au soutien et à l'aide de l'Etat aux mesures spécifiques, mais aussi à son accompagnement des projets d'agglomération, conformément au projet gouvernemental. Comme ce dernier également, il n'entre pas en matière sur un soutien financier au fonctionnement des agglomérations ;
2. supprime le modèle de l'agglomération institutionnelle afin de simplifier la LAgg qui limite dorénavant l'organisation de l'agglomération à un seul modèle, de simplifier également le mode de désignation de ses organes, d'accélérer les processus de décision et d'alléger la structure ;

3. laisse aux communes la compétence de s'organiser elles-mêmes tout en octroyant à l'Etat la possibilité d'intervenir sur le périmètre en cas d'intérêt public prépondérant (conformément à LCo art. 110) ;
4. concentre les tâches des agglomérations sur celles imposées par la législation fédérale, soit uniquement les tâches d'aménagement et de mobilité, une autre association devant être créée pour la prise en charge de tâches supplémentaires s'il n'y a pas unanimité des membres quant à cette prise en charge supplémentaire (conformément à LCo art. 109) ;
5. laisse le libre choix aux associations pour l'application du bilinguisme en fonction de ses membres, tout en relevant l'importance de l'appliquer aussitôt qu'une commune a comme langue officielle une autre langue que celle de la majorité des communes membres ;
6. supprime l'interdiction faite aux préfets de siéger au sein d'un organe de l'agglomération et laisse aux organes de l'agglomération la liberté de choisir leur président ;
7. prévoit les mesures transitoires nécessaires à la transformation de l'Agglo en association de communes en exprimant la volonté que l'entier de ses droits et devoirs soient repris par elle-même ou par d'autres organismes publics ;
8. prévoit en conséquence l'adaptation des autres textes légaux.

Ainsi le projet bis de la CoParl répond aux préoccupations des motionnaires et de celles de la plupart des acteurs s'étant exprimés lors de la consultation quant au soutien de l'Etat aux mesures des projets d'agglomération. S'agissant de l'abrogation de l'agglomération institutionnelle, des tâches attribuées aux agglomérations et à leurs périmètres, du bilinguisme et du rôle du préfet, le projet bis permet la mise en place d'une entité à même d'élaborer et de mettre en œuvre les PA actuels et futurs, tout en sauvegardant l'autonomie communale. Il tient en outre compte des préparatifs de la fusion du Grand Fribourg, sans porter atteinte au fonctionnement ou au développement des autres agglomérations présentes sur le territoire fribourgeois, déjà constituées ou en cours de constitution. De plus, le projet bis anticipe, par sa simplification, les prochaines discussions sur la modification de la LCo ou celle de la future loi sur la mobilité, sur l'organisation territoriale cantonale ou encore sur les plans directeurs régionaux.

4. Détails des articles

4.1 Art. 1

La CoParl propose de lier expressément la LAgg aux dispositions fédérales relatives à l'élaboration des projets d'agglomération (PA). La modification de l'art. 1 al. 1 reprend ainsi explicitement la terminologie fédérale en la matière : loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et son ordonnance ainsi que les Directives du 30 janvier 2020 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. La section 4 étant supprimée, l'art. 1 al. 2 let. c disparaît. La lettre b est quant à elle modifiée, là aussi pour suivre au mieux la terminologie fédérale.

4.2 Art. 3

Le nouvel alinéa 2 de l'art. 3 renvoie expressément à l'art. 27 al. 2 de la loi du 2 décembre 2018 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1). Cette disposition prévoit que, pour des motifs répondants à des intérêts cantonaux prépondérants, le Conseil d'Etat peut se substituer à l'organisme responsable pour établir un PA ou une partie de celui-ci. Il s'agit ici de rappeler cette possibilité donnée par la LATeC au Conseil d'Etat, qui permet d'écarter tout risque d'un blocage lors de l'élaboration d'un PA au niveau local. Cette disposition revêt notamment de l'importance pour la phase transitoire durant laquelle l'Agglomération de Fribourg, seule entité ayant opté pour la forme

juridique spécifique prévue par l'actuelle LAgg, se muera en association de communes. Il convient de rappeler que le PA de quatrième génération (PA4) devra être finalisé pour le 15 juin 2021, respectivement pour le 15 septembre 2021¹. Il apparaît donc nécessaire de préciser l'autorité compétente dans l'hypothèse, non souhaitée, d'un blocage institutionnel ne permettant pas à Agglomération de Fribourg (sous la forme actuelle ou sous celle d'une association de communes en fonction du calendrier de la période transitoire) de finaliser son PA4.

4.3 Art. 6

L'alinéa 1 de l'art. 6 est reformulé suite à la disparition de la forme de l'agglomération institutionnelle. Pour les agglomérations situées exclusivement sur le territoire du canton de Fribourg, seule la forme de l'association de communes sera ainsi possible (sous réserve de la lettre b, voir ci-dessous). L'alinéa 2 apporte des précisions quant à la situation des agglomérations englobant des communes de plusieurs cantons (let. a), en reprenant l'art. 132 al. 2 LCo, qui prévoit que le Conseil d'Etat convient avec les cantons intéressés des règles applicables dans ce cas. La lettre b porte quant à elle sur la situation particulière d'une commune centre d'une agglomération qui pourrait être amenée à élaborer seule un PA. Cette situation, prévue par la législation fédérale, pourrait par exemple se présenter en cas d'aboutissement du projet de fusion des communes du Grand Fribourg ou de celle des communes de la Gruyère.

4.4 Art. 6bis (nouveau)

Le nouvel article 6bis vient combler une lacune provoquée par la suppression de l'ancien article 17 du projet du Conseil d'Etat. Celui prévoyait notamment l'obligation pour l'agglomération institutionnelle de compter parmi ses tâches celles couvertes par les dispositions fédérales sur les PA (art. 17 al. 3). L'ancien article 6 renvoyait à cet article et le déclarait applicable par analogie aux associations de communes élaborant un PA. Les autres articles dont l'ancien article 6 qui prévoyait l'application par analogie (soit les articles 16, 17, 18, 27 al. 2 et 43 du projet initial du Conseil d'Etat) sont pour l'essentiel couverts par les dispositions générales relatives aux associations de communes prévues dans la LCo. Outre les tâches obligatoires couvertes par les dispositions fédérales sur les projets d'agglomération, l'association de communes responsable pourra se charger d'autres tâches. Dans ce cas, les dispositions de la LCo relatives aux associations de communes s'appliqueront. Toutes les communes membres devront ainsi participer à toutes les tâches de l'association (art. 109 al. 2 LCo², basé sur l'art. 134 al. 2 Cst.³), les statuts de l'association, y compris ses tâches, devront être acceptés par toutes les communes intéressées (art. 109bis al. 1 LCo⁴), et la reprise d'une nouvelle tâche devra être acceptée par les communes à l'unanimité (art. 113 al. 1bis LCo⁵).

4.5 Art. 52 (nouveau)

Le nouvel article 52 – qui deviendra en principe l'article 8 de la loi – remplace les anciens articles 52 et 53 précisant les dispositions transitoires. Il reprend le calendrier prévu par le projet initial : le Conseil d'Etat disposera de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour fixer le périmètre des entités en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets d'agglomération. Les communes comprises dans ces périmètres auront ensuite deux ans pour adopter les statuts d'une

¹ Eu égard à la situation sanitaire, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a accepté que les cantons et les agglomérations qui en feraient la demande, puissent déposer leur PA4 jusqu'au 15 septembre 2021.

² « Une association peut avoir pour but l'accomplissement de plusieurs tâches (association à buts multiples). Toutes les communes membres doivent participer à toutes les tâches de l'association. »

³ « Les communes peuvent s'associer pour l'accomplissement d'une ou de plusieurs tâches. Elles doivent adhérer à tous les buts de l'association ».

⁴ « Les statuts doivent être acceptés par toutes les communes intéressées ».

⁵ « Toutefois, l'unanimité est requise pour la reprise d'une nouvelle tâche par l'association. L'article 110 demeure réservé ».

association de communes (dans le cas de l'Agglomération de Fribourg), ou pour adapter les statuts existants (dans le cas de Mobul, déjà instituée sous la forme d'une association de communes). Les communes concernées pourront naturellement choisir d'instituer plusieurs associations distinctes, par exemple sur des périmètres différents, pour reprendre les tâches des entités actuelles, sous réserve de l'art. 110 LCo. L'alinéa 3 rappelle la compétence du Conseil d'Etat de se substituer aux communes concernées en cas d'échec, passé ce délai (voir le commentaire de l'article 2 ci-dessus).

4.6 Modification de la LEDP

L'introduction d'un nouvel article 46a al. 1 à la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, qui prévoyait la possibilité pour une agglomération institutionnelle de se diviser en plusieurs cercles électoraux est devenue sans objet, elle est donc abandonnée.

L'article 1 alinéa 2 et l'article 10 alinéa 3 sont quant à eux modifiés pour faire disparaître les mentions de l'agglomération à laquelle la LEDP s'appliquait également par analogie.

4.7 Modification de la LCo

L'article 107 al. 2bis LCo prévoyait la possibilité pour les communes de se constituer en agglomération, possibilité supprimée avec l'abandon de la forme institutionnelle spécifique de l'agglomération. L'art. 107 al. 2bis est donc abrogé.

L'art. 107bis LCo, portant sur les conférences régionales, est modifié dans le sens de la suppression, pour ces dernières, de la possibilité de préparer la constitution d'une agglomération.

4.8 Modification de la LGCyb

La loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb ; RSF 17.4) mentionne l'agglomération à ses articles 5 alinéa 1 et 20 alinéa 1. Ces mentions sont supprimées, les dispositions concernées restant valables pour les associations de communes.

4.9 Modification de la LArch

Pour les mêmes raisons, les articles 10 et 13 de la loi du 10 septembre 2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch ; RSF 17.6) sont modifiés.

5. Incidences des propositions de la CoParl

5.1 Incidences en matière de finances et de personnel

Les propositions de la CoParl ne portant que sur la forme institutionnelle des organismes responsables de l'élaboration et la mise en œuvre des PA, leurs conséquences financières sont les mêmes que celles du projet initial, telles que présentées dans le message 2016-DIAF-31. La transformation de l'Agglomération de Fribourg en association de communes ne devrait notamment pas avoir d'influence financière notable sur les communes membres (à périmètre égal), les tâches actuellement assumées par l'Agglomération de Fribourg étant, par hypothèse, reprises par la future association ou par la future commune issue de la fusion du Grand Fribourg. Il appartiendra à la nouvelle structure de déterminer les modalités de reprises des obligations de l'Agglomération de Fribourg, y compris s'agissant du personnel de cette dernière.

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

Les propositions de la CoParl n'ont pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

5.3 Conformité au droit supérieur

Tout comme le projet initial, les propositions de la CoParl sont conformes aux Constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102).

5.4 Conformité au développement durable

Les propositions de la CoParl ont les mêmes incidences que le projet initial en matière de développement durable. La clarification et la simplification des formes institutionnelles disponibles pour la collaboration au niveau supra-communal sont par ailleurs à relever.



Ergänzender Bericht 2020-GC-100

4. Juni 2020

der parlamentarischen Kommission an den Grossen Rat zum Antrag der parlamentarischen Kommission (project bis) zur Änderung des Gesetzes über die Agglomerationen (AggG) [2016-DIAF-31]

Die ordentliche parlamentarische Kommission (OK), die mit der Prüfung des Gesetzesentwurfs über die Agglomerationen, der dem Grossen Rat am 7. Januar 2020 vom Staatsrat übermittelt wurde, beauftragt ist, unterbreitet Ihnen Anträge zur Änderung dieses Entwurfs. Mit diesen Anträgen erfährt der ursprüngliche Entwurf und die Schätzung von dessen Auswirkungen bedeutende Änderungen, und gemäss Artikel 24 Abs. 3 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1), fügt die OK diesen zusätzlichen Bericht bei, der wie folgt gegliedert ist:

1. Übersicht über die Anträge der OK	2
2. Ausarbeitung der Vorschläge der OK und des ergänzenden Berichts	2
3. Begründungen für die Anträge der OK	2
4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	4
4.1 Art. 1	4
4.2 Art. 3	5
4.3 Art. 6	5
4.4 Art. 6bis (neu)	5
4.5 Art. 52 (neu)	6
4.6 Änderung des PRG	6
4.7 Änderung des GG	6
4.8 Änderung des E-GovSchG	6
4.9 Änderung des ArchG	6
5. Auswirkungen der Vorschläge der OK	7
5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	7
5.2 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	7
5.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht	7
5.4 Übereinstimmung mit der nachhaltigen Entwicklung	7

1. Übersicht über die Anträge der OK

Die OK, die mit der Prüfung des Gesetzesentwurfs über die Agglomerationen beauftragt wurde, trat in ihrer ersten Sitzung am 6. März 2020 auf den Entwurf ein, sprach sich jedoch einstimmig gegen die Beibehaltung einer spezifischen institutionellen Form für die Agglomerationen aus, weil sie der Meinung war, dass die Form der Gemeindeverbände, die im Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) vorgesehen ist, vorzuziehen sei. Dieser Antrag zog die Streichung des gesamten Abschnitts 4 des Entwurfs des Staatsrats (Artikel 7–50) und die Anpassung der Artikel der Abschnitte 1–3 sowie die Ausarbeitung neuer Übergangsbestimmungen anstelle der Artikel 51–53 des Entwurfs des Staatsrats nach sich. Im Bewusstsein, dass in den kommenden Monaten ein revidiertes AggG zur Verfügung stehen muss, insbesondere im Hinblick auf den Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs oder die Ausarbeitung der Agglomerationsprojekte der vierten Generation (AP), hat die OK darauf verzichtet, die einfache Rückweisung des Entwurfs an den Staatsrat zu beantragen, und die Direktion für Institutionen, Land- und Forstwirtschaft (ILFD) um Unterstützung bei der Änderung des Entwurfs gebeten.

2. Ausarbeitung der Vorschläge der OK und des ergänzenden Berichts

Gemäss Art. 37 Abs. 3 GRG ermächtigte die ILFD ihren Generalsekretär und die kantonale Koordinatorin für die Agglomerationen, die OK auf der Grundlage eines am Ende der Sitzung vom 6. März erteilten Auftrags bei der formellen Ausarbeitung ihrer Vorschläge zu unterstützen. Dieser Auftrag lautete wie folgt:

- > Die Artikel 1 bis 6 des Entwurfs müssen materiell gesichert werden; eine formale Anpassung ist möglich.
- > Der Abschnitt 4 «Institutionelle Agglomeration» muss gestrichen werden.
- > Für den Übergang von der Struktur der «institutionellen Agglomeration» zur Struktur eines Gemeindeverbandes muss eine Übergangsregelung vorgesehen werden.

Ein Antrag für ein «projet bis» wurde der OK am 9. April 2020 überwiesen; der Antrag wurde der OK an ihrer zweiten Plenarsitzung am 18. Mai 2020 vorgestellt. Die Schwerpunkte dieses Antrags wurden von der parlamentarischen Kommission unterstützt, und es wurde entschieden, dem Antrag diesen ergänzenden Bericht beizufügen. In Anwendung von Art. 37 GRG ersuchte die OK für die Ausarbeitung des Berichts um die Unterstützung von Seiten des Personals der ILFD; sie nahm den Bericht in ihrer vierten Sitzung am 4. Juni 2020 einstimmig an.

3. Begründungen für die Anträge der OK

Das AggG stammt aus dem Jahr 1995 und institutionalisierte zusätzlich zum Gemeindeverband, der im GG vorgesehen war, in der Form einer eigenen rechtlichen Einheit (die institutionelle Agglomeration) ein Unikum in der Schweiz. Das Ziel des Gesetzes war es, die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit auf dem Gebiet mehrerer Gemeinden zu organisieren und somit Agglomerationsprojekte zu entwickeln, um die vom Bund geschaffenen Pilotprojekte sicherzustellen und Bundesbeiträge aus dem Infrastrukturfonds und dann aus dem NAF-Fonds zu erhalten. Der Kanton Freiburg fungierte damals als Vorreiter. Heute ist im Kanton und in der Schweiz nur die Agglomeration Freiburg (die Agglo) nach dem «institutionellen» Modell gemäss AggG organisiert, einer Mischform zwischen einem Gemeindeverband und einer echten regionalen Einheit, die sie zu einer 4. institutionellen Ebene machen würde. Die übrigen beim Bund eingereichten Agglomerationsprojekte werden entweder von Gemeindeverbänden oder direkt von den Kantonen entwickelt.

2015 antwortet der Staatsrat auf das Postulat 2013-GC-69 «Standortbestimmung Agglomeration - Nutzen und Kosten» der Grossräte André Schneuwly und Markus Bapst mit dem Bericht 2014-DIAF-

99, der die Schlussfolgerung enthielt, die Agglo zu stärken und zu erweitern. Die Verfasser des Postulats reichten dann eine Motion ein, mit der sie forderten, dass das AggG revidiert wird und insbesondere folgende Punkte behandelt werden:

- > der Perimeter: er entspricht derzeit nicht dem von der Bundesgesetzgebung vorgegebenen Perimeter;
- > die Zweisprachigkeit: die Gemeinde Düringen ist innerhalb der Agglo die einzige deutschsprachige Gemeinde;
- > die Aufgaben: Konzentration auf das Minimum, nämlich Planung und Mobilität;
- > die Rolle des Oberamtmannes: er darf gemäss Artikel 36 AggG derzeit weder Mitglied des Agglomerationsrats noch des Agglomerationsvorstands sein.

In seiner Antwort auf die Motion empfahl der Staatsrat, in Koordination mit den Arbeiten für den Zusammenschluss Grossfreiburgs an verschiedenen Modellen zu arbeiten, und schlug einen Erweiterungsperimeter gemäss Plan des Oberamtmanns vor, der nur den Westen der Agglo betraf und in dem sich nur französischsprachige Gemeinden befanden.

Die Revision des Gesetzes von 1995 wurde durch die Entwicklung der Bundespolitik, die seit der Umsetzung des Gesetzes zu einer Evaluation geführt hatte, aber auch vor dem Hintergrund von Gemeindezusammenschlüssen, unter anderem von Grossfreiburg, notwendig. Im Falle eines Zusammenschlusses Grossfreiburgs müsste die Agglo in jedem Fall ihren Perimeter, ihre Aufgaben und ihre Führung überprüfen. Es scheint daher notwendig, zu überlegen, ob die institutionelle Form beibehalten werden soll.

Gemäss Artikel 3 ihrer Statuten konkretisiert die Agglo heute ihren Auftrag in den Bereichen Raumplanung, Mobilität und Umwelt. Ihre Statuten kennen auch die Besonderheit, dass sie in der Kultur-, der Tourismus- und der Wirtschaftsförderung tätig ist. Folglich erteilt sie im Namen der zehn Mitgliedsgemeinden für das Angebot des öffentlichen Verkehrs einen Auftrag an die TPF und für das touristische Angebot einen Auftrag an Fribourg Tourisme et Région. Darüber hinaus vergibt sie dreijährlich, jährlich und ausserordentlich Kultursubventionen an zahlreiche wichtige regionale Akteure.

Was die derzeitige Funktionsweise der Agglo betrifft, so wird der Entscheidungsprozess durch mehrere Faktoren verlangsamt: die Ernennung der Mitglieder der beiden Organe, zum Teil durch die Gemeindeexekutiven und zum Teil durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat, der Mangel der steuerlichen Unabhängigkeit, der schwache Einfluss auf die Umsetzung der Massnahmen von Agglomerationsprojekten und eine eigene institutionelle Existenz, die zwischen der Verteidigung der Interessen der Gemeinden und einer echten Regionalpolitik hin- und hergerissen ist. Jedoch ist anzumerken, dass das derzeitige System als solches für Agglomerationsprojekte funktioniert. Die Komponente Förderung funktioniert ebenfalls, aber je nach Bereich mit unterschiedlichen Ergebnissen.

Die andere Agglomeration des Kantons (Mobul) liegt im Greyerzbezirk und weist eine sehr positive Bilanz auf.

Wird die Situation aus der Sicht des übergeordneten Rechts betrachtet, so entsprechen die heutigen Grenzen der Agglo nicht der Definition im Anhang 4 der Verordnung des Bundes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV), in dem die Grenzen der Agglomerationen, deren AP für eine Finanzierung aus dem NAF-Fonds in Frage kommen, festgelegt werden. Die Rechtsgrundlagen des Bundes bestimmen nicht die Rechtsform der Stelle, die ein AP einreicht, sondern verlangen, dass diese über eine öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit verfügt. Anzumerken ist dabei, dass für die Einreichung beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die Kantone zuständig sind.

Das von der OK präsentierte projet bis:

1. zielt darauf ab, eine rechtliche Grundlage für die staatliche Unterstützung und Hilfe für spezifische Massnahmen zu schaffen, aber auch die Begleitung der Agglomerationsprojekte gemäss dem Entwurf der Regierung sicherzustellen. Genauso wie Letzterer tritt es nicht auf die finanzielle Unterstützung für das Funktionieren von Agglomerationen ein;
2. schafft das institutionelle Agglomerationsmodell ab, um das AggG, das sich von nun an nur noch auf ein einziges Organisationsmodell der Agglomeration beschränkt, zu vereinfachen, auch um die Methode zur Ernennung ihrer Organe zu vereinfachen, den Entscheidungsprozess zu beschleunigen und die Struktur zu vereinfachen;
3. überlässt den Gemeinden die Zuständigkeit, sich selbst zu organisieren, während dem Staat die Möglichkeit eingeräumt wird, bei überwiegendem öffentlichen Interesse beim Perimeter einzugreifen (gemäss Art. 110 GG);
4. konzentriert die Aufgaben der Agglomerationen auf die in der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen Aufgaben, d. h. nur diejenigen der Planung und der Mobilität, wobei ein weiterer Verband gegründet wird, der zusätzliche Aufgaben übernimmt, wenn die Mitglieder nicht einstimmig beschliessen, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen (gemäss Art. 109 GG);
5. stellt es den Verbänden frei, je nach Mitgliedern die Zweisprachigkeit anzuwenden, wobei es darauf hinweist, wie wichtig es ist, diese anzuwenden, sobald eine Gemeinde als Amtssprache eine andere Sprache als diejenige der Mehrheit der Mitgliedsgemeinden hat;
6. hebt das Verbot für Oberamtmänner auf, in einem Organ der Agglomeration Einsitz zu nehmen, und überlässt es den Organen der Agglomeration, ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten zu wählen;
7. sieht die für die Umwandlung der Agglo in einen Gemeindeverband erforderlichen Übergangsbestimmungen vor und bringt die Absicht, dass alle ihre Rechte und Pflichten diesem Verband oder von anderen öffentlichen Einrichtungen übernommen werden, zum Ausdruck;
8. sieht in der Folge Anpassungen anderer Erlasstexte vor.

Damit stellt das projet bis der OK auch eine Antwort auf die Befürchtungen der Motionäre sowie auf diejenigen der Mehrheit der Akteure, die sich anlässlich der Vernehmlassung dazu äusserten, dar, was die Unterstützung des Staates hinsichtlich der Massnahmen für Agglomerationsprojekte betrifft. Was die Abschaffung der institutionellen Agglomeration, die Aufgaben, die den Agglomerationen und ihrem Perimeter zugewiesen werden, die Zweisprachigkeit und die Rolle des Oberamtmannes betrifft, ermöglicht das projet bis die Schaffung einer Instanz, die in der Lage ist, unter Wahrung der Gemeindeautonomie gegenwärtige und zukünftige AP zu entwickeln und umzusetzen. Es berücksichtigt auch die Vorbereitungen für den Zusammenschluss Grossfreiburgs, ohne das Funktionieren oder die Entwicklung der anderen Agglomerationen auf dem Gebiet des Kantons Freiburg zu beeinträchtigen, die sich bereits konstituiert haben oder im Begriff sind, sich zu konstituieren. Zudem nimmt das projet bis dank seiner Vereinfachungen die bevorstehenden Diskussionen über die Änderung des GG und des künftigen Mobilitätsgesetzes, über die kantonale Gebietsorganisation und über regionale Richtpläne vorweg.

4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

4.1 Art. 1

Die OK schlägt vor, das AggG ausdrücklich mit den Bestimmungen des Bundes zur Entwicklung von Agglomerationsprojekten (AP) abzustimmen. In der Änderung von Abs. 1 wird ausdrücklich die Terminologie des Bundes in diesem Bereich übernommen: Bundesgesetz über die Verwendung der

zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel und die dazugehörige Verordnung sowie die Richtlinien des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 30. Januar 2020. Da Abschnitt 4 gestrichen wird, verschwindet Artikel 1 Abs. 2 Bst. c. Buchstabe b wird ebenfalls geändert, um der Terminologie des Bundes so genau wie möglich zu folgen.

4.2 Art. 3

Der neue Artikel 3 Abs. 2 verweist nun ausdrücklich auf Artikel 27 Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG; SGF 710.1) vom 2. Dezember 2018. Dort wird bestimmt, dass der Staatsrat aus Gründen überwiegender kantonaler Interessen an die Stelle des zuständigen Organs treten kann, um ein AP oder einen Teil davon zu erstellen. Es geht hier darum, an diese Möglichkeit zu erinnern, die das RPBG dem Staatsrat einräumt und die es ermöglicht, bei der Ausarbeitung eines AP auf lokaler Ebene jedes Risiko einer Blockierung zu vermeiden. Diese Bestimmung ist für die Übergangsphase, in der die Agglomeration Freiburg, die sich als einzige für die im geltenden AggG vorgesehene spezifische institutionelle Rechtsform entschieden hat, in einen Gemeindeverband umgewandelt wird, von besonderer Bedeutung. Es sei daran erinnert, dass die AP (AP4) der vierten Generation bis zum 15. Juni 2021 bzw. 15. September 2021¹ abgeschlossen sein müssen. Für den unerwünschten Fall einer institutionellen Blockade, welche die Agglomeration Freiburg (in deren jetziger Form oder in Form eines Gemeindeverbands, je nach Zeitplan der Übergangszeit) daran hindern würde, ihr AP4 abzuschliessen, scheint es daher notwendig, die zuständige Behörde zu bestimmen.

4.3 Art. 6

Artikel 6 Abs. 1 wird aufgrund des Wegfalls der institutionellen Agglomeration neu formuliert. Für Agglomerationen, die ausschliesslich auf dem Territorium des Kantons Freiburg liegen, ist somit nur noch die Form des Gemeindeverbandes möglich (unter Vorbehalt von Buchstabe b, siehe unten). In Absatz 2 wird die Situation von Agglomerationen, die Gemeinden mehrerer Kantone umfassen (Bst. a), geklärt, indem Artikel 132 Abs. 2 GG wiederholt wird, der bestimmt, dass der Staatsrat mit den betroffenen Kantonen die in solchen Fällen anwendbaren Regeln vereinbart. Bst. b bezieht sich auf die besondere Situation einer Zentrumsgemeinde einer Agglomeration, die unter Umständen ein eigenes AP lanciert. Diese in der Gesetzgebung des Bundes vorgesehene Situation könnte zum Beispiel bei einem erfolgreichen Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs oder des Greyerzbezirks eintreten.

4.4 Art. 6bis (neu)

Der neue Artikel 6bis füllt eine Lücke, die durch die Streichung des früheren Artikels 17 des Entwurfs des Staatsrates entstanden ist. Dieser sah für die institutionelle Agglomeration die Verpflichtung vor, zu den Aufgaben diejenigen zu zählen, die in der Gesetzgebung des Bundes über die AP vorgesehen werden (Art. 17 Abs. 3). Der ehemalige Artikel 6 verwies auf diesen Artikel und erklärte, dass er sinngemäss für Gemeindeverbände, die ein AP entwickeln, gilt. Die übrigen Artikel, darunter der frühere Artikel 6, der die sinngemässe Anwendung bestimmte (d. h. die Art. 16, 17, 18, 27 Abs. 2 und 43 des ursprünglichen Entwurfs des Staatsrats), werden im Wesentlichen von den allgemeinen Bestimmungen über Gemeindeverbände im GG abgedeckt. Neben den obligatorischen Aufgaben, die von Bestimmungen des Bundes über Agglomerationsprojekte abgedeckt werden, kann der zuständige Gemeindeverband weitere Aufgaben übernehmen. In diesem Fall gelten die Bestimmungen des GG über Gemeindeverbände. Alle Mitgliedsgemeinden müssen an allen Aufgaben des Verbands

¹ Angesichts der aktuellen Gesundheitssituation, hat sich das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bereit erklärt, Kantonen und Agglomerationen, die dies wünschen, bis zum 15. September 2021 die Möglichkeit einzuräumen, ihr AP4 einzureichen.

mitwirken (Art. 109 Abs. 2 GG², gestützt auf Art. 134 Abs. 2 KV³), die Statuten des Verbands, einschliesslich seiner Aufgaben, müssen von allen betroffenen Gemeinden angenommen werden (Art. 109bis Abs. 1 GG⁴), und die Übernahme einer neuen Aufgabe muss von den Gemeinden einstimmig angenommen werden (Art. 113 Abs. 1bis GG⁵).

4.5 Art. 52 (neu)

Der neue Artikel 52 – der im Prinzip zu Artikel 8 des Gesetzes wird – ersetzt die früheren Artikel 52 und 53, in denen die Übergangsbestimmungen festgelegt werden. Er folgt dem Zeitplan des ursprünglichen Entwurfs: Der Staatsrat verfügt ab Inkrafttreten des Gesetzes über eine Frist von zwei Jahren, um den Perimeter der für die Vorbereitung und Durchführung von Agglomerationsprojekten zuständigen Einheiten festzulegen. Die Gemeinden innerhalb dieser Perimeter haben dann zwei Jahre Zeit, um die Statuten eines Gemeindeverbandes zu verabschieden (im Fall der Agglomeration Freiburg) oder die bestehenden Statuten anzupassen (im Fall von Mobul, das bereits als Gemeindeverband gegründet wurde). Die betroffenen Gemeinden können sich natürlich dafür entscheiden, mehrere getrennte Verbände zu gründen, zum Beispiel in verschiedenen Perimetern, um die Aufgaben der derzeitigen Einheiten zu übernehmen, wobei Artikel 110 GG vorbehalten bleibt. In Absatz 3 wird auf die Zuständigkeit des Staatsrates, im Falle einer Uneinigkeit nach Ablauf dieser Frist, an die Stelle der betroffenen Gemeinden zu treten (siehe den Kommentar zu Art. 2 weiter oben), hingewiesen.

4.6 Änderung des PRG

Die Einführung eines neuen Artikels 46a Abs. 1 in das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, in dem die Möglichkeit der Aufteilung einer institutionellen Agglomeration in mehrere Wahlkreise vorgesehen wird, ist gegenstandslos geworden und wird daher aufgegeben.

Artikel 1 Abs. 2 und 10 Abs. 3 werden geändert, um die Verweise auf die Agglomeration zu streichen, für die das PRG ebenfalls sinngemäss gilt.

4.7 Änderung des GG

In Artikel 107 Abs. 2bis GG war die Möglichkeit für Gemeinden vorgesehen, eine Agglomeration zu bilden, eine Möglichkeit, die mit dem Verzicht auf die spezifische institutionelle Form der Agglomeration abgeschafft wurde. Artikel 107 Abs. 2 wird deshalb aufgehoben.

Artikel 107bis GG zu den Regionalkonferenzen wird in dem Sinn geändert, dass die Möglichkeit der Regionalkonferenzen, die Bildung einer Agglomeration vorzubereiten, gestrichen wird.

4.8 Änderung des E-GovSchG

Im Gesetz vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG; SGF 17.4) wird die Agglomeration in den Artikeln 5 Abs. 1 und 20 Abs. 1 erwähnt. Diese Erwähnungen werden gestrichen, die betroffenen Bestimmungen bleiben für die Gemeindeverbände gültig.

4.9 Änderung des ArchG

Aus den gleichen Gründen werden die Artikel 10 und 13 des Gesetzes vom 10. September 2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG; SFR 17.6) geändert.

² «Ein Verband kann die Erfüllung mehrerer Aufgaben zum Zweck haben (Mehrzweckverband). Alle Mitgliedsgemeinden müssen sich an sämtlichen Aufgaben des Verbands beteiligen».

³ «Die Gemeinden können sich für die Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zusammenschliessen. Sie müssen sich an sämtlichen Aufgaben des Gemeindeverbandes beteiligen».

⁴ «Die Statuten müssen von allen beteiligten Gemeinden angenommen werden».

⁵ «Einstimmigkeit ist jedoch erforderlich, wenn der Verband eine neue Aufgabe übernehmen soll. Der Artikel 110 bleibt vorbehalten.».

5. Auswirkungen der Vorschläge der OK

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Da die Vorschläge der OK nur die institutionelle Form der für die Entwicklung und Umsetzung von AP verantwortlichen Organe betreffen, sind ihre finanziellen Folgen die gleichen wie die des ursprünglichen Entwurfs, d. h. wie sie in der Botschaft 2016-DIAF-31 dargelegt werden. Insbesondere sollte die Umwandlung der Agglomeration Freiburg in einen Gemeindeverband keinen wesentlichen finanziellen Einfluss auf die Mitgliedsgemeinden (bei gleichem Perimeter) haben, da die derzeit von der Agglomeration Freiburg erfüllten Aufgaben hypothetisch vom künftigen Gemeindeverband oder von der künftigen Gemeinde, die aus dem Zusammenschluss Grossfreiburgs hervorgeht, übernommen werden. Es wird Aufgabe der neuen Struktur sein, die Einzelheiten zur Übernahme der Verpflichtungen der Agglomeration Freiburg, einschliesslich deren Personals, festzulegen.

5.2 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die Vorschläge der parlamentarischen Kommission haben keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

5.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Die Vorschläge der OK stehen wie der ursprüngliche Entwurf im Einklang mit der Bundesverfassung und der Verfassung des Kantons Freiburg sowie mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102).

5.4 Übereinstimmung mit der nachhaltigen Entwicklung

Die Vorschläge der OK haben die gleichen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung wie der ursprüngliche Entwurf. Ausserdem sei auch auf die Klärung und Vereinfachung der institutionellen Formen, die für die Zusammenarbeit auf gemeindeübergreifender Ebene zur Verfügung stehen, hingewiesen.

Annexe

GRAND CONSEIL

2016-DIAF-31

Projet de loi: Modification de la loi sur les agglomérations

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-002

Présidence : Laurent Dietrich

Membres : Jean Bertschi, Adrian Brügger, Nicolas Bürgisser, Christian Ducotterd, Chantal Müller, Benoît Piller, André Schneuwly, Esther Schwaller-Merkle, Thierry Steiert, Jean-Daniel Wicht

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

I

Art. 1

¹ La présente loi a pour but de promouvoir la collaboration ~~intercommunale à l'échelon des agglomérations~~ horizontale et verticale des espaces fonctionnels définis dans les dispositions fédérales en matière de projets d'agglomération.

² Elle définit:

- a) le soutien à apporter par l'Etat aux projets d'agglomération;
- b) les formes des organismes responsables chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets d'agglomération de collaboration ~~intercommunale permettant d'élaborer des projets d'agglomération et de gérer des agglomérations non institutionnelles ;~~

Anhang

GROSSER RAT

2016-DIAF-31

Gesetzesentwurf: Änderung des Agglomerationsgesetzes

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-002

Präsidium: Laurent Dietrich

Mitglieder: Jean Bertschi, Adrian Brügger, Nicolas Bürgisser, Christian Ducotterd, Chantal Müller, Benoît Piller, André Schneuwly, Esther Schwaller-Merkle, Thierry Steiert, Jean-Daniel Wicht

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

I

Art. 1

A1

Dieses Gesetz hat den Zweck, ~~die Zusammenarbeit von Gemeinden auf Ebene der Agglomerationen~~ die horizontale und vertikale Zusammenarbeit der in den Bestimmungen des Bundes im Bereich Agglomerationsprogramme festgelegten funktionalen Räume zu fördern.

² Es legt fest:

- a) die Unterstützung des Staates für Agglomerationsprogramme;
- b) die Formen der für die Ausarbeitung und Umsetzung von Agglomerationsprogrammen zuständigen Trägerschaften der interkommunalen Zusammenarbeit, welche die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen und den Umgang mit nicht institutionellen Agglomerationen ermöglichen;

e) ~~la constitution, les tâches et compétences, l'organisation, les statuts, le régime financier et la surveillance des agglomérations institutionnelles.~~

Art. 3 Accompagnement des projets d'agglomération

¹ L'Etat est associé aux travaux des organismes chargés de l'élaboration, de la mise en œuvre ainsi que du suivi des études et des mesures bénéficiant d'un soutien financier.

² Les dispositions de l'article 27 al. 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions demeurent réservées.

~~3 Formes de collaboration intercommunale~~ Organismes responsables

Art. 6 Formes des organismes responsables

¹ Pour élaborer et mettre en œuvre un projet d'agglomération, les communes se constituent en association de communes au sens des articles 109 et suivants de la loi cantonale sur les communes ~~qui n'entendent pas se constituer en agglomération institutionnelle au sens de la section 4~~ coopèrent sous la forme d'une collaboration intercommunale au sens des articles 107 et suivants LCo. Les articles 16, 17, 18, 27 al. 2 et 43 sont applicables par analogie.

² Le Conseil d'Etat peut, en outre, autoriser :

- a) un organisme intercantonal à se charger de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet d'agglomération. Il conclut, à cet effet, une convention avec le ou les cantons voisins.
- b) une commune, si elle respecte les dispositions fédérales en la matière, à élaborer et mettre en œuvre un projet d'agglomération.

Art. 6bis (nouveau) Tâches obligatoires

¹ Les tâches de l'organisme responsable comprennent les thématiques obligatoires couvertes par les dispositions fédérales sur les projets d'agglomération.

~~4 Agglomération institutionnelle~~

Art. 7 à 51

Supprimés

e) ~~die Gründung, die Aufgaben und Zuständigkeiten, die Organisation, die Statuten, die Finanzordnung und die Aufsicht über die institutionellen Agglomerationen.~~

Art. 3 Begleitung der Agglomerationsprogramme

A5 ¹ Der Staat ist an den Arbeiten der Trägerschaften beteiligt, die mit der Ausarbeitung, der Umsetzung und der Betreuung der finanziell unterstützten Studien und Massnahmen beauftragt sind.

² Die Bestimmungen von Artikel 27 Abs. 2 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes bleiben vorbehalten.

~~A6 3 Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden~~ Trägerschaften

Art. 6 Formen von Trägerschaften

A6 ¹ Um ihr Agglomerationsprogramm auszuarbeiten und umzusetzen, ~~bilden die Gemeinden einen Gemeindeverband im Sinne der Artikel 109 ff. des kantonalen Gesetzes über die Gemeinden~~ arbeiten die Gemeinden, die sich nicht zu institutionellen Agglomerationen im Sinne von Abschnitt 4 zusammenschliessen wollen, in Form einer Zusammenarbeit von Gemeinden im Sinne von Artikel 107 ff. GG zusammen. Die Artikel 16, 17, 18, 27 Abs. 2 und 43 dieses Gesetzes gelten sinngemäss.

² Der Staatsrat kann ausserdem genehmigen:

- a) dass eine interkantonale Trägerschaft für die Ausarbeitung und Umsetzung eines Agglomerationsprogramms zuständig ist. Er schliesst zu diesem Zweck mit den Nachbarkantonen eine Vereinbarung ab;
- b) dass eine Gemeinde, wenn sie die einschlägigen Bundesbestimmungen einhält, ein Agglomerationsprogramm ausarbeitet und umsetzt.

Art. 6bis (neu) Obligatorische Aufgaben

A8 ¹ Die Aufgaben der Trägerschaft umfassen zumindest die Themen, die von den Bestimmungen des Bundes zu den Agglomerationsprogrammen abgedeckt werden.

~~4 Institutionelle Agglomeration~~

Art. 7 bis 51

A9 *Aufgehoben*

5 Droit transitoire Disposition transitoire

Art. 52 ~~Disposition transitoire~~ Agglomérations constituées

¹ Dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat fixe le périmètre ~~des agglomérations des entités en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets d'agglomération déjà constituées.~~

² Les agglomérations constituées disposent, dès que le Conseil d'Etat a fixé le périmètre, d'un délai de deux ans pour adapter leur périmètre et leurs statuts, soit par le biais d'une assemblée constitutive au sens de l'article 9 de la présente loi, soit en acceptant de nouvelles communes membres selon l'article 45.

Les communes comprises dans le périmètre fixé par le Conseil d'Etat, disposent d'un délai de deux ans à compter de la fixation de ce périmètre, pour, sous la conduite du préfet, adapter les statuts de l'entité constituée ou élaborer de nouveaux statuts. Le préfet compétent est le préfet du district qui comprend le plus grand nombre de communes concernées.

³ ~~L'assemblée constitutive de l'agglomération concernée peut décider de constituer des cercles électoraux en vue de la première élection des membres du conseil d'agglomération. Il appartiendra ensuite au conseil d'agglomération de décider de la constitution de tels cercles en application de l'article 34 al. 1 let. c de la présente loi.~~

Passé ce délai, le Conseil d'Etat se substitue aux communes pour adapter ou élaborer les statuts de l'association de communes.

II

1

L'acte RSF [115.1](#) (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 2 (modifié)

Suppression de la mention des agglomérations

Art. 10 al. 3 (modifié)

Suppression de la mention du comité d'agglomération

5 Übergangsrecht Übergangsbestimmung

Art. 52 ~~Übergangsbestimmungen~~ Konstituierte Agglomerationen

A10

¹ Innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes legt der Staatsrat den Perimeter der bereits konstituierten ~~Agglomerationen~~ Einheiten, die für die Ausarbeitung und Umsetzung von Agglomerationsprogrammen zuständig sind, fest.

² ~~Sobald der Staatsrat den Perimeter festgelegt hat, verfügen die konstituierten Agglomerationen über eine zweijährige Frist, um ihren Perimeter und ihre Statuten anzupassen, sei dies anhand einer konstituierenden Versammlung im Sinne von Artikel 9 dieses Gesetzes oder indem neue Mitgliedsgemeinden gemäss Artikel 45 dieses Gesetzes aufgenommen werden.~~

Sobald der Perimeter festgelegt worden ist, verfügen die Gemeinden des vom Staatsrat festgelegten Perimeters über eine zweijährige Frist, um unter der Leitung der Oberamtsperson die Statuten der konstituierten Einheit anzupassen oder neue Statuten auszuarbeiten. Zuständig ist die Oberamtsperson des Bezirks mit den meisten betroffenen Gemeinden.

³ ~~Die konstituierende Versammlung der betroffenen Agglomeration kann beschliessen, für die erste Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats Wahlkreise zu bilden. Der Agglomerationsrat beschliesst anschliessend die Konstituierung solcher Kreise in Anwendung von Artikel 34 Abs. 1 Bst. e dieses Gesetzes.~~

Nach Ablauf dieser Frist tritt der Staatsrat an die Stelle der Gemeinden, um die Statuten des Gemeindeverbands anzupassen oder auszuarbeiten.

II

1

Der Erlass SGF [115.1](#) (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 06.04.2001) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2 (geändert)

A11

Die Erwähnung der Agglomerationen wird gestrichen.

Art. 10 Abs. 3 (geändert)

A12

Die Erwähnung des Agglomerationsvorstands wird gestrichen.

2

L'acte RSF [140.1](#) (Loi sur les communes (LCo), du 25.09.1980) est modifié comme il suit:

Art. 107 al. 2^{bis} (abrogé)

~~2bis Elles [Plusieurs communes] peuvent aussi se constituer en agglomération, conformément à la législation en la matière.~~

Art. 107^{bis} al. 1 (modifié)

Suppression de la mention de l'agglomération

3

L'acte RSF [17.4](#) (Loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb), du 02.11.2016) est modifié comme il suit:

Art. 5 al. 1 (modifié)

Suppression de la mention des agglomérations

Art. 20 al. 1 (modifié)

Suppression de la mention des agglomérations

4

L'acte RSF [17.6](#) (Loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch), du 10.09.2015) est modifié comme il suit:

Art. 10 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié)

Suppression de la mention de l'agglomération ou des agglomérations

Art. 13 al. 1 et titre médian (modifiés)

Suppression de la mention de l'agglomération

2

Der Erlass SGF [140.1](#) (Gesetz über die Gemeinden (GG), vom 25.09.1980) wird wie folgt geändert:

Art. 107 Abs. 2^{bis} (aufgehoben)

~~2bis Nach Massgabe der einschlägigen Gesetzgebung können sie [mehrere Gemeinden] sich auch zu einer Agglomeration zusammenschliessen.~~

Art. 107^{bis} Abs. 1 (geändert)

Die Erwähnung der Agglomerationen wird gestrichen.

3

Der Erlass SGF [17.4](#) (Gesetz über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG), vom 02.11.2016) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 (geändert)

Die Erwähnung der Agglomerationen wird gestrichen.

Art. 20 Abs. 1 (geändert)

Die Erwähnung der Agglomerationen wird gestrichen.

4

Der Erlass SGF [17.6](#) (Gesetz über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG), vom 10.09.2015) wird wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert)

Die Erwähnung der Agglomeration oder der Agglomerationen wird gestrichen.

Art. 13 Abs. 1 und Artikelüberschrift (geändert)

Die Erwähnung der Agglomerationen wird gestrichen.

Vote final

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

Catégorisation du débat

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 2 al. 2 (nouveau)

² Pour des motifs répondant à des intérêts cantonaux prépondérants et sous réserve des dispositions fédérales, le Conseil d'Etat peut obliger :

- a) des communes à se regrouper en association de communes ;
- b) une commune à s'associer ou à adhérer à une association de communes ;
- c) une association de communes à intégrer d'autre-s commune-s.

Art. 2 al. 2 (nouveau)

Pour des motifs répondant à des intérêts cantonaux prépondérants, afin d'effectuer les tâches permettant d'atteindre les buts fixés à l'art. 1, et sous réserve des dispositions fédérales, le Conseil d'Etat peut obliger:

- a) des communes à se regrouper en association de communes ;
- b) une commune à s'associer ou à adhérer à une association de communes ;
- c) une association de communes à intégrer d'autre-s commune-s.

Schlussabstimmung

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

Kategorie der Behandlung

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

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 2 Abs. 2 (neu)

² Bei überwiegenden kantonalen Interessen und unter Vorbehalt der Bestimmungen des Bundes kann der Staatsrat:

- a) Gemeinden verpflichten, sich zu Gemeindeverbänden zusammenzuschliessen;
- b) eine Gemeinde verpflichten, einen Gemeindeverband zu gründen oder einem Gemeindeverband beizutreten;
- c) einen Gemeindeverband verpflichten, (eine) weitere Gemeinde(n) aufzunehmen.

Art. 2 Abs. 2 (neu)

Der Antrag wurde auf Französisch eingereicht.

A2

A3

Art. 2 al. 2 (nouveau)

Pour des motifs répondant à des intérêts cantonaux prépondérants et sous réserve des dispositions fédérales, le Conseil d'Etat ~~peut obliger~~ motive:

- a) des communes à se regrouper en association de communes ;
- b) une commune à s'associer ou à adhérer à une association de communes ;
- c) une association de communes à intégrer d'autre-s commune-s.

Art. 6bis (nouveau) Tâches obligatoires

¹ Les tâches de l'organisme responsable comprennent au minimum les thématiques couvertes par les dispositions fédérales sur les projets d'agglomération

Art. 2 Abs. 2 (neu)

Der Antrag wurde auf Französisch eingereicht.

Art. 6bis (neu) Obligatorische Aufgaben

¹ Die Aufgaben der Trägerschaft umfassen zumindest die Themen, die von den Bestimmungen des Bundes zu den Agglomerationsprogrammen abgedeckt sind.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

La proposition A2, opposée à la proposition A3, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition A4, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

La proposition A8, opposée à la proposition A7, est acceptée par 5 voix contre 3 et 3 abstentions.

La proposition A9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

La proposition A10, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A3 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A4 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A5 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A6 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A8 obsiegt gegen Antrag A7 mit 5 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Antrag A9 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A10 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Les propositions A11 à A18, opposées à la proposition initiale du Conseil d'Etat, sont acceptées tacitement.

A11-A18
CE

Die Anträge A11-A18 obsiegen stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Deuxième lecture

Zweite Lesung

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

CE
A2

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

Troisième lecture

Dritte Lesung

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est confirmée tacitement.

CE
A2

Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt stillschweigend gegen Antrag A2.

Le 4 juin 2020

Den 4. Juni 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Ganiot Xavier / Mauron Pierre

2020-GC-13

Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 5 février 2020, les députés Xavier Ganiot et Pierre Mauron demandent au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil une révision de la LEDP destinée à rétablir les droits politiques pour les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale pour cause d'incapacité durable de discernement.

Se référant à l'article 2b de la loi sur l'exercice des droits politiques (ci-après : LEDP), les députés Ganiot et Mauron estiment que cette disposition porte une atteinte discriminatoire au principe de l'universalité du droit de vote, car elle priverait certains citoyens de la participation à la vie politique du fait qu'une défaillance intellectuelle, psychique ou sociale a rendu une mesure de protection de l'adulte nécessaire. Selon eux, une telle privation aurait pour effet de stigmatiser les personnes qui en sont l'objet, de légitimer idéologiquement les stéréotypes qui s'attachent à elles et de violer ainsi gravement l'interdiction à la discrimination.

Les députés estiment que la LEDP fait un lien automatique entre la curatelle de portée générale et l'incapacité de discernement ; ils relèvent donc, à ce sujet, qu'il est erroné de considérer que la curatelle de portée générale supposerait obligatoirement l'existence d'une incapacité de discernement. Ils estiment aussi que le lien établi par la LEDP entre le mandat pour cause d'incapacité (MPCI) et le retrait des droits politiques ne serait pas non plus satisfaisant, car quand bien même le MPCI est indissolublement lié à une incapacité de discernement, cette incapacité de discernement se rapporte ex lege au besoin d'assistance personnelle, à la gestion du patrimoine ou aux rapports juridiques avec les tiers et non pas à la capacité d'avoir des opinions politiques et de les exprimer.

Affirmant qu'en droit suisse, les notions de capacité ou d'incapacité de discernement sont toujours déterminées relativement à un acte déterminé, les députés estiment par exemple que l'on ne peut pas extrapoler une incapacité de discernement d'une personne fixée au regard d'un motif (par exemple l'incapacité de gérer une fortune) pour en déduire que cette même personne ne serait pas capable de discernement pour procéder à d'autres actes (par exemple passer un contrat de bail). De ce fait, les députés Mauron et Ganiot considèrent que l'existence d'une curatelle de portée générale ou d'un MPCI ne permettent pas de présumer une incapacité à comprendre les enjeux d'une votation ou d'une élection et à se déterminer selon des opinions politiques.

Sur ces premières considérations, les députés estiment qu'à Fribourg, des personnes sous curatelle de portée générale peuvent avoir le discernement et se retrouver néanmoins privées de leurs droits politiques cantonaux et communaux sur la seule base de leur situation sociale sans même que leur capacité citoyenne ait été évaluée.

Sous un angle plus juridique, les motionnaires ajoutent que la réglementation actuelle heurterait l'article 8 de la Constitution fédérale. Ils estiment que l'article 2b LEDP violerait également la CEDH et sa jurisprudence relative au retrait du droit de vote à une personne sous tutelle souffrant d'un trouble psychique, ceci quand bien même la Confédération n'a pas ratifié le Protocole additionnel n° 1 à la Cour européenne des droits de l'homme sur lequel se base ledit arrêt. Enfin, selon eux, l'art. 2b LEDP serait contraire à l'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (ci-après : CDPH) du 13 décembre 2006, qui oblige les États à faire en sorte que les personnes handicapées aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues sur la base de l'égalité avec les autres.

Les députés Ganioz et Mauron estiment aussi que l'actuelle réglementation relative au retrait des droits politiques pour cause d'incapacité de discernement serait constitutive d'une inégalité de traitement injustifiée avec les personnes qui perdent le discernement pour d'autres causes que le trouble psychique ou la déficience mentale. Ils citent pour exemples l'ivresse et toutes les causes semblables qui n'ont pas pour effet de mettre de telles personnes sous curatelle et de les priver ainsi de leur expression politique.

Selon les motionnaires, si les droits politiques doivent être retirés à celles et ceux qui n'ont pas le discernement nécessaire pour les exercer, il faut que le critère applicable au discernement en matière de droits politiques soit très souple car l'universalité du droit de vote exige que le corps électoral soit défini le plus largement possible sans exclure quiconque pour des raisons de culture, de formation, de maîtrise de la langue, de bizarrerie ou de revenus. La capacité de comprendre les enjeux d'une votation ou d'une élection et la faculté de se déterminer selon sa libre appréciation doivent être évaluées très généreusement dès lors que chacun peut être amené à voter non seulement en état d'ivresse mais aussi par grégairisme, sous le coup d'une émotion contraire à ce que son raisonnement lui commanderait ou sous l'influence d'une personne persuasive.

En définitive donc, les motionnaires concluent que la privation des droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement « constitue une discrimination évidente envers les personnes souffrant d'un handicap psychique ou intellectuel (et qu') une telle discrimination est aujourd'hui clairement contraire aux engagements internationaux de la Suisse ». Il convient donc, selon eux, de mettre le canton de Fribourg en conformité avec les exigences du droit international en renonçant à la privation automatique des droits politiques des personnes sous curatelle de portée générale ou sous mandat pour cause d'incapacité.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat souligne que la démocratie directe est, à ses yeux, l'un des biens les plus précieux de la Confédération suisse, des cantons et des communes. Elle est cependant évolutive ; rien n'est acquis, mais rien n'est non plus figé : la délimitation du cercle des bénéficiaires des droits civiques est un enjeu politiquement essentiel, qui doit susciter le débat.

1. La situation sous l'angle juridique

1.1. Le niveau national et les cantons suisses

En l'état, s'agissant du droit de vote à l'échelon national, l'article 2 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droit politique (LDP) prévoit, citant en ce sens la Constitution fédérale, que « *Les interdits exclus du droit de vote au sens de l'art. 136, al. 1 de la Constitution sont les*

personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité ». S'agissant des cantons suisses, l'ensemble d'entre eux prévoient, à l'instar du canton de Fribourg, une législation similaire à la solution fédérale précitée.

Le système le moins restrictif en matière de retrait des droits civiques pour les personnes durablement incapables de discernement est actuellement, peut-être, celui du canton de Genève, dont la Constitution cantonale prévoit, à son article 48 al. 4, que « *les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire* ». En l'état, cette disposition suit une ligne intermédiaire entre la solution des articles 136 al. 1 Cst. féd. et 2 LDP, d'une part, et une libéralisation totale de l'accès aux droits politiques en faveur des personnes souffrant d'un handicap, d'autre part. Toutefois, il ressort d'un rapport du 23 décembre 2019 de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier deux projets de loi relatifs à la « Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées » que le Grand Conseil du canton de Genève sera prochainement saisi de deux projets de lois qui proposent l'abrogation pure et simple de l'art. 48 al. 4 Cst-GE et des dispositions légales y relatives. Une telle abrogation, si elle devait être acceptée, aura pour effet de supprimer, dans le canton de Genève, la possibilité de suspendre les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement. L'acceptation de ces projets de loi ferait du canton de Genève le seul canton suisse ayant mis un terme à la privation des droits politiques des personnes durablement incapables de discernement.

Il s'ensuit que, sous réserve de la solution genevoise en cours d'adaptation, la solution fribourgeoise est actuellement conforme à la pratique générale en Suisse en matière de privation des droits civiques.

1.2. La question du lien automatique entre la curatelle de portée générale, l'incapacité de discernement et la privation des droits civiques

La révision du droit de la protection de l'adulte a permis une grande avancée en abolissant la tutelle et en prévoyant un système de « mesures sur mesure » avec pour but d'adapter la protection aux besoins de la personne concernée en conservant au maximum son autonomie. Cette révision a également été menée dans un souci de conformité au droit international, et notamment à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

Concrètement, l'instauration de la curatelle de portée générale est prévue par le droit fédéral, à l'article 398 du Code civil suisse. Ce type de curatelle est conçu comme une *ultima ratio*, la condition de l'article 398 al. 1 CC devant être comprise en ce sens qu'aucune des autres formes de curatelle prévues aux articles 393 à 396 CC ou combinaison de ces curatelles (art. 397 CC) ne suffise à apporter la protection requise. S'il est vrai que la forme de la curatelle de portée générale doit être envisagée en particulier pour les personnes durablement incapables de discernement, comme le rappelle l'article 398 al. 1 *in fine* CC, l'incapacité de discernement n'est toutefois ni une condition ni, à elle seule, un critère suffisant pour le prononcé d'une telle mesure par l'autorité de protection de l'adulte (cf. Arrêt du Tribunal fédéral 5A_617/2014 du 1^{er} décembre 2014 et les références citées).

L'art. 2b al. 1 LEDP prévoit, dans la droite ligne du droit fédéral, que « *la personne qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, est protégée par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité ne jouit pas de l'exercice des droits politiques en matière*

cantonale et communale ». L'article 2b al. 4 LEDP complète cette règle en prévoyant que toute mesure ordonnée dans le sens de l'art. 2b al. 1 LEDP doit être portée à la connaissance de la commune par l'autorité de protection de l'adulte.

Cela signifie, d'une part, que toute personne signalée par l'autorité de protection de l'adulte comme protégée par une curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement sera rayée du registre électoral de la commune, mais cela signifie aussi, d'autre part, que toute personne soumise à une curatelle de portée générale pour un motif autre que l'incapacité durable de discernement ne doit pas faire l'objet d'un signalement à la commune par l'autorité de protection de l'adulte. Les droits civiques d'une personne protégée par une curatelle de portée générale pour un motif autre que l'incapacité durable de discernement ne sont donc pas touchés.

Ainsi, contrairement à ce que relèvent les motionnaires, il n'existe aucun lien automatique entre l'instauration d'une curatelle de portée générale et la privation des droits civiques. C'est le motif éventuel de l'instauration de dite curatelle, à savoir une incapacité durable de discernement, qui peut induire un tel automatisme.

1.3. La conformité de la législation fribourgeoise, des autres cantons et de la Confédération suisse aux exigences du droit international

Selon les motionnaires, « il est juste de dire que la privation des droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement *constitue une discrimination évidente envers les personnes souffrant d'un handicap psychique ou intellectuel (et qu') une telle discrimination est aujourd'hui clairement contraire aux engagements internationaux de la Suisse* ».

Confrontée à cette question dans le cadre de la discussion des projets de loi évoqués ci-avant, la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil du canton de Genève, chargée d'étudier lesdits projets de loi, a demandé plusieurs avis d'experts à ce sujet. Ceux-ci ne démontrent pas une situation juridique indiscutée et limpide, contrairement à ce que soutiennent les motionnaires :

- > Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève, par son président, a relevé d'emblée qu'à ce jour (N.B : le 19 décembre 2017) aucun organe de l'ONU, respectivement judiciaire, n'avait constaté la non-conformité de l'art. 48 al. 4 de la Cst-GE. Il lui semblait dès lors à tout le moins prématuré, voire inexact, d'indiquer que les deux projets auraient pour objet une mise en conformité au droit supérieur.
- > Les professeurs Michel Hottelier et Thierry Tanquerel, Professeurs de droit auprès de la Faculté de droit de l'Université de Genève ont estimé en substance ce qui suit :
- > « Le système de l'article 136 de la Constitution fédérale suisse, qui exclut sans nuance de la jouissance des droits politiques toutes les personnes *interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit*, par quoi il faut comprendre aujourd'hui *les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'incapacité* (art. 2 LDP), n'est pas compatible avec l'article 29 CDPH. En effet, ce mécanisme méconnaît la spécificité de la capacité de discernement en matière de droits politiques et ne tient pas compte de la gravité de l'atteinte aux droits des personnes handicapées que constitue le retrait ou la suspension des droits politiques ».

- > Les organisations Inclusion Handicap, Pro Mente Sana et FéGAPH (fédération de 19 associations d'entraide et de défense des personnes handicapées et leurs proches active à Genève) ont, elles, estimé en substance que l'abrogation des dispositions prévoyant la privation des droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement serait la seule qui serait conforme au droit supérieur, rendrait aux personnes concernées leur dignité élémentaire de citoyen ou de citoyenne, mais également accessoirement comme la solution la plus simple et économe en termes de deniers publics.
- > Le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) a également été consulté à ce sujet. Pour mémoire, le BFEH a pour mandat d'encourager l'égalité pour les personnes handicapées et d'agir pour éliminer les discriminations dont elles font l'objet. Il s'est exprimé en substance comme suit :
- > « La Suisse n'a émis aucune réserve au moment de la ratification de la CDPH. Il n'y a actuellement pas de raison de mettre en cause la règle de l'art. 136 al. 1 Cst et 2 LDP d'exclure du droit de vote fédéral les personnes durablement incapables de discernement et protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude. Une curatelle de portée générale n'est appliquée qu'en *ultima ratio*. Il s'agit d'une justification raisonnable pour l'exclusion prévue à l'art. 2 LDP ». Rappelant ensuite l'avis différent à ce sujet du Comité CDPH, le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées a encore précisé que « la Convention relative aux personnes handicapées apporte de nouvelles perspectives aux Etats parties, dans de nombreux domaines. Nous nous trouvons donc dans une période de transition qui va peut-être apporter de nouvelles évolutions en matière de droits politiques. Passablement de questions restent ouvertes, notamment sur la mise en œuvre du droit de vote des personnes qui en sont aujourd'hui exclues (comment assurer un système d'accompagnement tout en garantissant la confidentialité du vote par exemple). Concernant l'exercice des droits civils et politiques au niveau fédéral, il y a déjà eu d'importants changements récents qui ont apporté une amélioration de la situation des personnes concernées par une mesure du droit de protection de l'adulte. Une nouvelle réforme n'est pour le moment pas envisageable, il s'agit plutôt de prendre en compte l'évolution du nouveau droit de protection de l'adulte à la lumière de la mise en œuvre de la CDPH et de l'analyser le moment venu ».
- > La Commission de gestion du pouvoir judiciaire du canton de Genève a pour sa part émis l'avis selon lequel la suspension ou la privation des droits politiques n'est pas, de manière générale et par principe, contraire au droit international, et en particulier aux engagements pris par la Suisse dans le cadre de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées. La Commission a notamment souligné ce qui suit : « Pour mémoire, le Message du Conseil fédéral du 19 décembre 2012 proposant l'adhésion de la Suisse à cette convention (cf. FF 2012 601) relevait, à propos de l'égalité des droits garantie par la convention : *Elles (les personnes handicapées) peuvent toutefois être limitées dans l'exercice de leurs droits civils, tout comme les personnes sans handicap, en raison de leur jeune âge, d'une incapacité de discernement ou de l'incapacité de manifester leur volonté*. Le même raisonnement vaut en matière de droits civiques. Plus spécifiquement, en relation avec la participation à la vie politique et à la vie publique visée à l'art. 29 de la convention, le conseil fédéral rappelait la teneur de l'art. 136 de la constitution fédérale et celle de la loi du 17 décembre sur les droits politiques, qui limitent l'exclusion des droits politiques aux personnes qui sont placées sous une curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement. Le Conseil fédéral ne signalait aucune incompatibilité entre le droit fédéral et la convention ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que la question de la suspension des droits politiques est de nature éminemment politique, et non pas juridique. La Constitution cantonale prévoit à ses articles 39 al. 2 et 48 al. 2, pour les droits politiques cantonaux et communaux, sans autre précision, que « la loi règle l'exclusion du droit de voter et d'élire ».

De ce fait, tant l'acceptation que le refus de la motion consisteraient, en l'état, en des solutions conformes au droit supérieur.

2. La position du Conseil d'Etat

Le principe de la relativité de la capacité de discernement est une notion enracinée dans la tradition suisse. Cette notion est unanimement reconnue et le Conseil d'Etat n'entend pas la remettre en question. Ce principe signifie en substance que la capacité de discernement ne doit pas être appréciée dans l'abstrait, mais concrètement par rapport à un acte déterminé, en fonction de sa nature et de son importance, les facultés requises devant exister au moment de l'acte.

Il s'ensuit qu'il peut effectivement être discutable, au vu de ce qui précède, de se baser sur la détermination de l'incapacité durable de discernement d'une personne en matière civile pour en tirer des conclusions automatiques sur l'incapacité pour cette même personne d'exercer ses droits civiques. C'est pourtant ce que font encore à l'heure actuelle tous les cantons Suisses, à l'exception partielle du canton de Genève, ainsi que la Confédération Suisse.

La mise en œuvre concrète du principe de la relativité de la capacité de discernement en matière de droits civiques supposerait l'examen « au cas par cas » de toute personne majeure que quiconque estimerait ne pas être en mesure de remplir de tels droits de manière « ordinaire » en raison d'une incapacité de discernement. Cela poserait d'abord la question de savoir comment individualiser les personnes dont l'incapacité de discernement pourrait porter sur l'exercice des droits politiques, cela poserait ensuite aussi la question de savoir comment déterminer si les personnes ainsi individualisées sont réellement incapables d'exercer leurs droits civiques pour le motif d'incapacité de discernement. Un tel exercice est à l'évidence impossible ou s'avèrerait dans tous les cas aléatoire et excessivement compliqué. En effet, si l'incapacité de discernement peut assez aisément être déterminée pour des actes civils tels par exemple la gestion de son patrimoine, il est relativement difficile de dire, les motionnaires en conviendront, que dans le domaine politique il y aurait des choix qui seraient raisonnables et d'autres qui ne le seraient pas... puisque cela fait justement l'objet de l'appréciation politique.

Il s'ensuit que si la présente motion devait être adoptée, cela ne pourrait que conduire à l'abrogation pure et simple de l'art. 2b al. 1, 2 et 4 LEDP.

La question se résume ainsi à celle de savoir si le fonctionnement de l'Etat – car c'est bien de cette question dont il s'agit – pourrait bénéficier de cette ouverture, ou au contraire en pâtir. Cela impliquerait en effet concrètement que des personnes jugées incapables de gérer leurs propres affaires pour cause d'incapacité durable de discernement seraient amenées à se prononcer sur des questions d'une grande complexité touchant au fonctionnement de la collectivité mais aussi, éventuellement, à sa gestion.

L'ensemble des éléments qui précèdent, mais aussi les motifs de responsabilité individuelle sur lesquels se base notre système démocratique, incitent le Conseil d'Etat à persévérer dans son analyse selon laquelle la détermination d'une incapacité durable de discernement en matière civile

permet non seulement de présumer une incapacité à comprendre les enjeux d'une votation et d'une élection, mais aussi l'impossibilité de faire des choix en conséquence.

L'acceptation de la motion, et par là même l'abrogation programmée de l'art. 2b al. 1, 2 et 4 LEDP, aurait aussi pour effet de créer une autre asymétrie. Concrètement, des personnes seraient encore privées des droits civiques en matière fédérale en application de l'art. 136 Cst et de l'art. 2 LDP, mais pourraient exercer leurs droits civiques en matières cantonales et communales.

En l'état, comme l'a relevé le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, trop de questions en lien avec la mise en œuvre des droits civiques des personnes qui en sont aujourd'hui exclues pour des motifs d'incapacité durable de discernement demeurent ouvertes. Un des exemples les plus parlants à cet effet est peut-être la question de savoir comment assurer un système d'accompagnement des personnes concernées tout en garantissant la confidentialité de leur vote et en excluant dans le même temps que l'accompagnant se substitue au votant en l'incitant à voter selon sa propre conviction, sans que la personne concernée soit capable d'évaluer son propre intérêt ou de déterminer ou même défendre sa propre position. Un risque de dérapage existe, on ne peut pas le nier, et quand bien même en définitive peu de personnes s'avèrent concernées, cela pourrait représenter un affaiblissement de la crédibilité de notre système démocratique, qui relève de la libre formation de la volonté. Cette dernière est un enjeu crucial pour le bon fonctionnement de l'exercice des droits politiques, donc aussi de notre société.

Le Conseil d'Etat remarque enfin que selon les chiffres fournis par les Justices de paix en avril 2020, le canton compte actuellement 899 personnes faisant l'objet d'une mesure de curatelle de portée générale comprenant également une limitation de l'exercice des droits civiques. Il compte 21 personnes placés sous mandat pour cause d'inaptitude. Ce sont donc, en définitive, moins de mille personnes qui seraient concernées, dans le canton, par la motion déposée par les députés Mauron et Ganioz. Ces chiffres doivent être mis en rapport avec le nombre d'électeurs qui étaient inscrits au registre électoral le 4 février à midi, à savoir 206 634 électeurs et électrices (Suisses et Suissesses de l'étranger y compris).

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil le rejet de la présente motion.

Très sensible à une composition la plus ouverte possible du corps électoral, il relève toutefois d'ores et déjà que dans le cas où la Convention relative aux personnes handicapées entraînerait, sur le plan fédéral, de nouvelles évolutions en matière de droits politiques pour les personnes concernées par une mesure du droit de protection de l'adulte, il proposerait sans attendre une adaptation analogue des droits politiques sur les plans cantonal et communal. Par ailleurs, le droit de vote présuppose la mise en œuvre de droits associés, tels que le droit à une information accessible aux personnes en situation de handicap. Aussi, le Conseil d'Etat prévoit, dans le cadre de son prochain plan de mesures de la politique de la personne en situation de handicap, des mesures en terme de droit à une information accessible à toutes et à tous.

25 mai 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Ganioz Xavier / Mauron Pierre

2020-GC-13

Wiederherstellung der politischen Rechte für Personen unter umfassender Beistandschaft

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 5. Februar 2020 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Grossräte Xavier Ganioz und Pierre Mauron den Staatsrat, dem Grossen Rat eine Revision des PRG zu unterbreiten, mit der die politischen Rechte von Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassende Beistandschaft gestellt sind, wiederhergestellt werden.

Die Grossräte Ganioz und Mauron beziehen sich auf Artikel 2b des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG). Sie sind der Ansicht, dass diese Bestimmung auf diskriminierende Weise gegen den Grundsatz der Universalität des Stimmrechts verstösst, da sie gewisse Bürgerinnen und Bürger an der Teilnahme am politischen Leben hindere, für die aufgrund einer geistigen, psychischen oder sozialen Behinderung eine Massnahme des Erwachsenenschutzes ergriffen werden musste. Der Entzug dieser Rechte würde diese Personen stigmatisieren, Stereotypen, die ihnen anhaften, ideologisch legitimieren, und so schwer gegen das Diskriminierungsverbot verstossen.

Die Grossräte sind der Ansicht, dass das PRG automatisch eine Verbindung zwischen der umfassenden Beistandschaft und der Urteilsunfähigkeit herstelle. Sie weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es falsch ist, davon auszugehen, dass eine umfassende Beistandschaft zwingend eine Urteilsunfähigkeit voraussetze. Sie finden auch, dass der vom PRG hergestellte Zusammenhang zwischen dem Vorsorgeauftrag (VA) und dem Entzug der politischen Rechte ebenfalls nicht befriedigend sei, denn auch wenn der VA untrennbar mit der Urteilsunfähigkeit verbunden ist, so beziehe sich diese Urteilsunfähigkeit gemäss Gesetz auf das Bedürfnis nach Personensorge, auf die Vermögenssorge oder den Rechtsverkehr und nicht auf die Fähigkeit, eine politische Meinung zu haben und diese auszudrücken.

Die Grossräte bekräftigen, dass im schweizerischen Recht die Begriffe der Urteilsfähigkeit und Urteilsunfähigkeit immer bezüglich einer bestimmten Handlung festgelegt werden. Sie sind daher der Ansicht, dass man zum Beispiel nicht aufgrund der Urteilsunfähigkeit einer Person, die für einen bestimmten Grund festgelegt wurde (zum Beispiel die Unfähigkeit, das Vermögen zu verwalten), darauf schliessen kann, dass die gleiche Person für weitere Handlungen ebenfalls urteilsunfähig ist (zum Beispiel einen Mietvertrag abzuschliessen). Die Grossräte Mauron und Ganioz gehen daher davon aus, dass aufgrund der Existenz einer umfassenden Beistandschaft oder eines VA nicht davon ausgegangen werden kann, dass auch eine Unfähigkeit vorliegt zu begreifen, worum es bei einer Abstimmung oder einer Wahl geht, und sich je nach politischen Ansichten zu entscheiden.

Aufgrund dieser einleitenden Ausführungen sind die Grossräte der Ansicht, dass in Freiburg Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen, sehr wohl urteilsfähig und dennoch von ihren kantonalen und kommunalen politischen Rechten ausgeschlossen sein können, einzig aufgrund ihrer sozialen Situation und ohne dass ihre Fähigkeit zur aktiven Staatsbürgerschaft ausgewertet worden wäre.

Aus einem juristischeren Blickwinkel betrachtet fügen die Motionäre hinzu, dass die geltende Regelung gegen Artikel 8 der Bundesverfassung verstossen würde. Sie sind der Meinung, dass Artikel 2b PRG auch gegen die EMRK und ihre Rechtsprechung über den Entzug des Stimmrechts einer bevormundeten Person, die unter einer psychischen Störung leidet, verstosse, auch wenn der Bund das Zusatzprotokoll Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, auf dem dieses Urteil basiert, nicht unterzeichnet hat. Schliesslich gehen sie davon aus, dass Art. 2b PRG nicht mit Artikel 29 des Übereinkommens der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention BRK) vom 13. Dezember 2006 vereinbar sei, welche die Staaten verpflichtet, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen das Recht und die Möglichkeit haben, zu wählen und gewählt zu werden.

Die Grossräte Ganioz und Mauron finden auch, dass die gegenwärtige Regelung über den Entzug der politischen Rechte aufgrund von Urteilsunfähigkeit eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung mit Personen darstelle, die die Urteilsfähigkeit aus anderen Gründen als einer psychischen Störung oder geistigen Behinderung verlieren. Als Beispiele führen sie Rausch oder ähnliche Zustände an, die nicht dazu führen, dass jemand unter Beistandschaft gestellt und so der Möglichkeit beraubt wird, seinen politischen Willen zu bekunden.

Wenn die politischen Rechte all jenen entzogen werden müssen, die nicht über die nötige Urteilsfähigkeit verfügen, um sie auszuüben, so muss gemäss den Motionären das für die Urteilsfähigkeit im Bereich der politischen Rechte anwendbare Kriterium sehr flexibel sein, da die Universalität des Stimmrechts verlangt, dass möglichst breit gefasst wird, wer zu den Stimmberechtigten gehört, ohne jemanden aufgrund seiner Kultur, Bildung, Beherrschung der Sprache, Skurrilität oder des Einkommens auszuschliessen. Die Fähigkeit zu verstehen, worum es bei einer Abstimmung oder einer Wahl geht, und die Fähigkeit, nach freiem Ermessen zu entscheiden, müssen sehr grosszügig beurteilt werden, zumal sich jede und jeder veranlasst sehen kann, im Rausch abzustimmen, sich bei der Stimmabgabe nach der breiten Masse zu richten, im Affekt oder unter dem Einfluss einer überzeugenden Person, für das Gegenteil von dem zu stimmen, was ihr oder ihm die Vernunft gebieten würde.

Die Motionäre folgern daher, dass der Entzug der politischen Rechte wegen dauernder Urteilsunfähigkeit *eine offensichtliche Diskriminierung gegenüber Personen mit geistiger oder psychischer Behinderung darstellt (und dass) eine solche Diskriminierung heute eindeutig gegen die internationalen Verpflichtungen der Schweiz verstösst*. Sie sind daher der Ansicht, dass sich der Kanton Freiburg nach den Anforderungen des internationalen Rechts richten sollte und auf den automatischen Entzug der politischen Rechte für Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder für die ein Vorsorgeauftrag besteht, verzichten sollte.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat betonen, dass die direkte Demokratie seiner Ansicht nach eines der wertvollsten Güter der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Kantone und Gemeinden ist. Sie kann sich jedoch weiter entwickeln und ist weder festgefahren noch eine endgültige Errungenschaft: Die Beschränkung des Kreises all jener, die stimm- und wahlberechtigt sind, ist ein wichtiges politisches Thema, das Diskussionen auslösen muss.

1. Die Situation aus juristischer Sicht

1.1. Nationale Ebene und Schweizer Kantone

Was das Stimmrecht auf nationaler Ebene betrifft, so sieht Artikel 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR) bezugnehmend auf den Wortlaut der Bundesverfassung im aktuellen Stand Folgendes vor: *«Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Artikel 136 Absatz 1 BV gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden»*. Die Kantone der Schweiz sehen alle, wie auch der Kanton Freiburg, eine mit der zitierten Bundeslösung vergleichbare Gesetzgebung vor.

Gegenwärtig verfügt wohl der Kanton Genf über das am wenigsten restriktive System im Bereich des Entzugs des Stimm- und Wahlrechts für dauerhaft urteilsunfähige Personen. In der Genfer Kantonsverfassung ist unter Artikel 48 Abs. 4 Folgendes vorgesehen: *«Die politischen Rechte von dauernd urteilsunfähigen Personen können durch Verfügung einer richterlichen Behörde entzogen werden»*. Zum jetzigen Stand der Dinge verfolgt diese Lösung einen Zwischenweg zwischen den Artikeln 136 Abs. 1 BV und 2 BPR einerseits und einer vollständigen Liberalisierung des Zugangs zu politischen Rechten für Personen mit Behinderung andererseits. Aus einem Bericht vom 23. Dezember 2019 der *Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil*, die den Auftrag hatte, zwei Gesetzesentwürfe zur Anpassung an das Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu prüfen, geht hervor, dass dem Grossen Rat des Kantons Genf demnächst zwei Gesetzesentwürfe vorgelegt werden, welche die Aufhebung von Art. 48 Abs. 4 KV-GE und der diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen beantragen. Sollte diese Aufhebung angenommen werden, so hätte dies zur Folge, dass im Kanton Genf die Möglichkeit, die politischen Rechte von dauerhaft urteilsunfähigen Personen zu suspendieren, aufgehoben würde. Eine Annahme dieser Gesetzesentwürfe würde den Kanton Genf zum einzigen Schweizer Kanton machen, der dem Entzug der politischen Rechte für dauerhaft urteilsunfähige Personen ein Ende gesetzt hat.

Daraus folgt, dass die Freiburger Lösung, unter Vorbehalt der Genfer Lösung, die gegenwärtig überarbeitet wird, derzeit der allgemeinen Praxis im Bereich des Entzugs des Stimm- und Wahlrechts in der Schweiz entspricht.

1.2. Die automatische Verbindung zwischen der umfassenden Beistandschaft, der Urteilsunfähigkeit und dem Entzug der politischen Rechte

Mit der Abschaffung der Vormundschaft und der Einführung eines massgeschneiderten Systems war die Revision des Erwachsenenschutzrechts ein wichtiger Fortschritt. Ziel war es, den Schutz an die Bedürfnisse der betroffenen Person anzupassen und gleichzeitig ihre Autonomie so gut wie möglich zu wahren. Zudem wurde die Revision zur Anpassung an das internationale Recht und

namentlich an das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) vorgenommen.

Die Errichtung einer umfassenden Beistandschaft wird im Bundesrecht in Artikel 398 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vorgesehen. Diese Art von Beistandschaft ist als *ultima ratio* zu sehen, denn die Voraussetzung nach Artikel 398 Abs. 1 ZGB muss so verstanden werden, dass keine der anderen in den Artikeln 393 bis 396 ZGB vorgesehenen Formen von Beistandschaften oder eine Kombination dieser Beistandschaften (Art. 397 ZGB) genügt, um den erforderlichen Schutz zu gewähren. Auch wenn die umfassende Beistandschaft insbesondere für Personen mit dauernder Urteilsunfähigkeit vorgesehen werden muss, wie Artikel 398 Abs. 1 *in fine* ZGB erinnert, ist die Urteilsunfähigkeit jedoch weder eine Voraussetzung noch ein Kriterium, das an sich genügt, damit die Erwachsenenschutzbehörde eine solche Massnahme anordnet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A_617/2014 vom 1. Dezember 2014 mit Verweisen).

Art. 2b Abs. 1 PRG sieht in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht vor: «Wer aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird, ist in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten nicht stimmberechtigt» Artikel 2b Abs. 4 PRG ergänzt diese Regel durch die Vorgabe, dass die Erwachsenenschutzbehörde der betreffenden Gemeinde alle im Sinne von Art. 2b Abs. 1 PRG angeordneten Massnahmen mitteilen muss.

Das bedeutet einerseits, dass jede Person, die von der Erwachsenenschutzbehörde als aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehend gemeldet wurde, vom Stimmregister der Gemeinde gestrichen wird, aber andererseits heisst es auch, dass die Erwachsenenschutzbehörde jegliche Personen, die aus einem anderen Grund als einer dauernden Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen, der betreffenden Gemeinde nicht melden muss. Das Stimm- und Wahlrecht einer Person, die aus einem anderen Grund als einer dauernden Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht, sind also nicht betroffen.

Entgegen den Behauptungen der Motionäre besteht also keine automatische Verbindung zwischen der Errichtung einer umfassenden Beistandschaft und dem Entzug des Stimm- und Wahlrechts. Der allfällige Grund für die Errichtung einer solchen Beistandschaft, nämlich eine dauernde Urteilsunfähigkeit, kann hingegen einen solchen Automatismus auslösen.

1.3. Übereinstimmung der Gesetzgebung des Kantons Freiburg, der übrigen Kantone und der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit den Anforderungen des internationalen Rechts

Gemäss den Motionären ist es angemessen zu sagen, dass der Entzug der politischen Rechte wegen dauernder Urteilsunfähigkeit *eine offensichtliche Diskriminierung gegenüber Personen mit geistiger oder psychischer Behinderung darstellt, und (dass) eine solche Diskriminierung heute eindeutig gegen die internationalen Verpflichtungen der Schweiz verstösst*.

Als die *Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil* des Kantons Genf, die den Auftrag hatte, die oben erwähnten Gesetzesentwürfe zu prüfen, im Rahmen der Debatten dazu mit dieser Frage konfrontiert wurde, hat sie mehrere Expertenmeinungen dazu eingeholt. Diese brachten, entgegen den Behauptungen der Motionäre, keine unbestrittene und eindeutige Rechtslage zutage:

- > Der Staatsrat der Republik und des Kantons Genf hielt durch seinen Präsidenten einleitend fest, dass bis zum heutigen Zeitpunkt (NB: 19. Dezember 2017) kein Organ der UNO und keine Justizbehörde die Nichtkonformität von Art. 48 Abs. 4 der KV-GE festgestellt hätte. Es schien ihm daher gelinde gesagt verfrüht, um nicht zu sagen falsch, anzugeben, dass die beiden Entwürfe eine Anpassung an übergeordnetes Recht zum Gegenstand hätten.
- > Die beiden an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf tätigen Rechtsprofessoren Michel Hottelier und Thierry Tanquerel sind im Wesentlichen folgender Ansicht:
- > «Das System nach Artikel 136 der Schweizerischen Bundesverfassung, das sämtliche *wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigten Personen*, worunter heute *Personen* zu verstehen sind, *die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden* (Art. 2 BPR), undifferenziert von der Ausübung der politischen Rechte ausschliesst, ist mit Artikel 29 BRK nicht vereinbar. Dieser Mechanismus verkennt die Spezifität der Urteilsfähigkeit im Bereich der politischen Rechte und lässt die Schwere der Verletzung der Rechte behinderter Personen unberücksichtigt, die ein Entzug oder die Aussetzung der politischen Rechte darstellt».
- > Die Organisationen Inclusion Handicap, Pro Mente Sana und FéGAPH (Verband von 19 in Genf tätigen Selbsthilfegruppen und Vereinen, die sich für Behinderte und ihre Angehörigen einsetzen) waren ihrerseits im Wesentlichen der Meinung, dass nur eine Aufhebung der Bestimmungen, die den Entzug der politischen Rechte aufgrund einer dauernden Urteilsunfähigkeit vorsehen, mit dem übergeordneten Recht vereinbar wäre und den betroffenen Personen ihre elementare Würde als Bürgerinnen und Bürger zurückgeben würde. Zudem wäre dies die einfachste und im Hinblick auf die öffentlichen Gelder ökonomischste Lösung.
- > Das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) wurde ebenfalls zu diesem Thema konsultiert. Das EBGB hat die Aufgabe, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu fördern und sich für die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen einzusetzen. Es äusserte sich im Wesentlichen wie folgt:
- > *Die Schweiz hatte bei der Ratifizierung der BRK keinerlei Vorbehalte angebracht. Es besteht gegenwärtig kein Grund, die Vorschrift nach Art. 136 Abs. 1 BV und 2 BPR, die besagt, dass Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimmrecht auf Bundesebene ausgeschlossen sind, in Frage zu stellen. Eine umfassende Beistandschaft wird nur als ultima ratio angewendet. Es handelt sich hier um eine vernünftige Rechtfertigung für den in Art. 2 BPR vorgesehenen Ausschluss.* Das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen verwies anschliessend auf die abweichende Meinung des BRK-Ausschusses zu diesem Thema und präzisierte, dass *die Behindertenrechtskonvention den Vertragsstaaten in zahlreichen Bereichen neue Perspektiven eröffnet. Wir befinden uns folglich in einer Übergangsphase, die vielleicht zu neuen Entwicklungen im Bereich der politischen Rechte führen wird. Es bleiben jedoch einige Fragen offen, namentlich zur Umsetzung des Stimmrechts für Personen, die heute davon ausgeschlossen sind (wie kann beispielsweise ein Betreuungssystem gewährleistet und gleichzeitig Vertraulichkeit garantiert werden). Was die Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte auf Bundesebene betrifft, so gab es kürzlich bereits bedeutende Änderungen, die durch eine Massnahme des Erwachsenenschutzrechts eine Verbesserung der Situation der betroffenen Personen mit sich brachten. Eine erneute Reform ist momentan nicht in Betracht zu ziehen, es geht vielmehr darum, die Entwicklung des neuen*

Erwachsenenschutzrechts vor dem Hintergrund der Umsetzung der BRK zu berücksichtigen und sie zu gegebener Zeit zu analysieren.

- > Die *Commission de gestion du pouvoir judiciaire* des Kantons Genf ist ihrerseits der Ansicht, dass die Suspendierung oder der Entzug der politischen Rechte nicht allgemein und grundsätzlich gegen das internationale Recht verstösst und vor allem nicht gegen die von der Schweiz im Rahmen der Behindertenrechtskonvention vom 13. Dezember 2006 eingegangenen Verpflichtungen. Die Kommission hielt insbesondere Folgendes fest: *Zur Erinnerung, der Botschaft des Bundesrats vom 19. Dezember 2012 zur Genehmigung dieses Übereinkommens (vgl. BBl 2012 661) war zu der von der Konvention garantierten gleichen Anerkennung vor dem Recht Folgendes zu entnehmen: «Sie (die Menschen mit Behinderung) können aber wie Menschen ohne Behinderung aufgrund ihres jugendlichen Alters oder wegen fehlender Willens- und Einsichtsfähigkeit in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt sein». Die gleiche Begründung gilt auch für das Stimm- und Wahlrecht. Insbesondere in Verbindung mit der Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, worum es in Artikel 29 des Übereinkommens geht, verweist der Bundesrat auf den Wortlaut von Art. 136 der Bundesverfassung und jenen des Gesetzes vom 17. Dezember über die politischen Rechte, die den Ausschluss von den politischen Rechten auf Personen beschränken, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen. Der Bundesrat wies nicht auf eine Unvereinbarkeit zwischen dem Bundesrecht und dem Übereinkommen hin.*

Aufgrund der obigen Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Frage der Suspendierung der politischen Rechte höchst politischer und nicht juristischer Natur ist. Die Kantonsverfassung sieht in den Artikeln 39 Abs. 2 und 48 Abs. 2 für die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ohne weitere Präzisierungen vor, dass «das Gesetz [...] den Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht [regelt]».

Aus diesem Grunde würden beim aktuellen Stand der Dinge sowohl eine Annahme als auch eine Ablehnung der Motion dem übergeordneten Recht entsprechen.

2. Die Position des Staatsrats

Der Grundsatz der Relativität der Urteilsfähigkeit ist ein in der Schweizer Tradition verwurzelter Begriff. Dieser Begriff ist allgemein anerkannt und der Staatsrat hat nicht die Absicht, ihn in Frage zu stellen. Er bedeutet im Wesentlichen, dass die Urteilsfähigkeit nicht abstrakt beurteilt werden soll, sondern konkret in Zusammenhang mit einer bestimmten Handlung, entsprechend ihrer Art und Bedeutung, wobei die erforderlichen Fähigkeiten zum Zeitpunkt der Handlung vorhanden sein müssen.

Daraus folgt, dass tatsächlich in Frage gestellt werden kann, ob man sich auf die Feststellung der dauernden Urteilsunfähigkeit einer Person im Zivilbereich abstützen kann, um automatisch auf die Unfähigkeit dieser Person zu schliessen, ihre politischen Rechte wahrzunehmen. Dennoch wird dies gegenwärtig von allen Schweizer Kantonen, mit Ausnahme des Kantons Genf, wie auch von der Schweizerischen Eidgenossenschaft noch so gehandhabt.

Die konkrete Umsetzung des Grundsatzes der Relativität der Urteilsfähigkeit im Bereich der politischen Rechte würde eine Prüfung «von Fall zu Fall» aller volljährigen Personen voraussetzen, die jemand nicht in der Lage sieht, aufgrund einer Urteilsunfähigkeit das eine oder andere Recht «in üblicher Weise» wahrnehmen zu können. Zuerst würde sich die Frage stellen, wie die Personen im

Einzelfall ausgemacht werden können, deren Urteilsunfähigkeit sich auf die politischen Rechte auswirken könnte, anschliessend würde sich die Frage stellen, ob die so ausfindig gemachten Personen aufgrund einer Urteilsunfähigkeit tatsächlich nicht in der Lage sind, ihre politischen Rechte wahrzunehmen. Ein solches Vorgehen ist offensichtlich unmöglich oder würde sich auf jeden Fall als willkürlich oder unverhältnismässig kompliziert erweisen. Auch wenn sich für zivilrechtliche Handlungen, wie zum Beispiel die Verwaltung seines Vermögens, eine Urteilsunfähigkeit in der Tat relativ einfach feststellen lässt, ist es relativ schwierig zu sagen - die Motionäre werden dem beipflichten - ob im politischen Bereich eine Wahl als vernünftig und eine andere als unvernünftig beurteilt werden kann, zumal gerade dies ja Gegenstand der politischen Meinung ist.

Daraus folgt, dass wenn diese Motion erheblich erklärt werden sollte, dies nicht einfach zu einer Aufhebung von Art. 2b Abs. 1, 2 und 4 PRG führen könnte.

Die Frage lässt sich somit darauf beschränken, ob die Funktionsweise des Staates – denn genau darum geht es hier – von dieser Öffnung profitieren könnte, oder ob sie, im Gegenteil, darunter leiden würde. Dies würde konkret bedeuten, dass Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit als nicht dazu fähig beurteilt werden, sich zu hochkomplexen Fragen äussern dürften, die das Funktionieren des Gemeinwesens, aber möglicherweise auch dessen Verwaltung betreffen

Sämtliche vorgängig dargelegten Elemente, aber auch die Eigenverantwortung, auf der unser demokratisches System beruht, veranlassen den Staatsrat dazu, an seiner Analyse festzuhalten, nämlich, dass aufgrund der Feststellung einer dauernden Urteilsunfähigkeit im zivilrechtlichen Bereich nicht nur von der Unfähigkeit, zu verstehen, worum es bei einer Abstimmung oder Wahl geht, ausgegangen werden kann, sondern auch von der Unmöglichkeit, entsprechende Entscheide treffen zu können.

Die Erheblicherklärung der Motion und damit die unweigerliche Aufhebung von Art. 2b Abs. 1, 2 und 4 PRG hätten zur Folge, dass eine weitere Asymmetrie entstünde. Konkret dürften Personen in Anwendung von Art. 136 BV und Art. 2 BPR auf Bundesebene ihre politischen Rechte weiterhin nicht wahrnehmen, während sie es auf kantonaler und kommunaler Ebene dürften.

Gegenwärtig und wie auch das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen festgehalten hat, sind derzeit noch zu viele Fragen offen in Zusammenhang mit der Umsetzung der politischen Rechte für Personen, die heute aus Gründen einer dauernden Urteilsunfähigkeit von diesen Rechten ausgeschlossen sind. Eines der anschaulichsten Beispiele hierfür ist vielleicht die Frage, wie ein Betreuungssystem gewährleistet und gleichzeitig die Vertraulichkeit der Stimmabgabe garantiert und ausgeschlossen werden kann, dass die vertretende Person die stimmberechtigte Person ersetzt, indem sie diese dazu auffordert, nach ihrer eigenen Überzeugung abzustimmen, ohne dass die betroffene Person ihre eigenen Interessen evaluieren oder ihre eigene Position festlegen oder gar verteidigen kann. Die Gefahr eines Ungleichgewichts kann nicht geleugnet werden, und auch wenn letztendlich nur wenige Personen betroffen sind, könnte dies die Glaubwürdigkeit unseres demokratischen Systems schwächen, das auf der freien Willensbildung beruht. Dieses ist eine grundlegende Herausforderung für das gute Funktionieren der Ausübung der politischen Rechte und damit auch unserer Gesellschaft.

Der Staatsrat möchte schliesslich noch anmerken, dass gemäss den Zahlen, welche die Friedensgerichte im April 2020 vorgelegt haben, im Kanton gegenwärtig 899 Personen unter umfassender Beistandschaft stehen, was auch eine Einschränkung der Ausübung ihrer politischen

Rechte umfasst. Für 21 Personen besteht ein Vorsorgeauftrag. Letzten Endes wären also weniger als tausend Personen im Kanton von der Motion der Grossräte Mauron und Ganioz betroffen. Diese Zahlen müssen ins Verhältnis gesetzt werden mit der Anzahl Stimmberechtigter, die am 4. Februar am Mittag im Stimmregister eingetragen waren, nämlich 206 634 Wählerinnen und Wähler (Auslandschweizerinnen und -schweizer eingeschlossen).

Unter diesen Umständen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.

Der Staatsrat, der für eine möglichst offene Zusammensetzung der Stimmberechtigten äusserst empfänglich ist, hebt jedoch bereits hervor, dass er, falls die Behindertenrechtskonvention auf nationaler Ebene neue Entwicklungen im Bereich der politischen Rechte für Personen, die von einer Massnahme des Erwachsenenschutzrechts betroffen sind, mit sich brächte, umgehend eine dahingehende Änderung der politischen Rechte auf kantonaler und Gemeindeebene vorschlagen würde. Darüber hinaus setzt das Stimmrecht die Umsetzung damit verbundener Rechte voraus, wie zum Beispiel das Recht auf Information, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein muss. Deshalb plant der Staatsrat im Rahmen seines nächsten Massnahmenplans der Politik für Menschen mit Behinderungen Massnahmen im Bereich des Rechts auf Information, die allen zugänglich ist.

25. Mai 2020

Rapport d'activité 2019

—
pour la période du 1^{er} janvier
au 31 décembre 2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
Rue des Chanoines 2, CH-1700 Fribourg
T. +41 26 322 50 08
www.fr.ch/atprd

Avril 2020

—
Imprimé sur papier 100% recyclé

AU GRAND CONSEIL
DU CANTON DE FRIBOURG

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2019 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Après un bref rappel de quelques généralités concernant les bases de fonctionnement de l'Autorité (I), il convient de distinguer les activités de la Commission proprement dite (II) de celles des préposées à la transparence et à la protection des données (III). Nous continuerons avec quelques remarques au sujet de la coordination des deux champs d'activité (IV) pour aboutir à des considérations finales (V).

En raison d'une forte charge de travail au sein de notre Autorité, nous avons décidé de nous concentrer, dans le rapport, sur les thématiques les plus importantes. Un résumé qui figure aux premières pages du rapport vous permet de vous faire rapidement une image générale des défis variés dans le domaine de nos activités.

Nous vous en souhaitons bonne lecture et vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, l'expression de notre haute considération.

Fribourg, avril 2020

Le Président
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée
à la transparence

M. Stoffel

La Préposée
à la protection des données

A. Reichmuth Pfammatter (jusqu'au 31.07)
F. Henguely (dès le 01.08)

Table des matières

Points forts	6
I. Tâches et organisation de l'Autorité	7
A. Focus	7
B. Collaboration supracantonale et cantonale	9
C. Engagement dans la formation	10
D. Information et communication	10
II. Activités principale de la Commission	11
A. Sujets communs	11
1. Prises de position	11
1.1 Focus	11
1.2 Quelques exemples de prises de position	11
2. Autres activités	12
B. Domaine de la transparence	13
1. Evaluation du droit d'accès	13
C. Domaine de la protection des données	13
1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)	13
2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)	13
III. Activités principales des Préposées	14
A. Transparence	14
1. Points forts	14
1.1 Médiations dans le domaine du droit d'accès	14
1.2 Médiation dans le cadre de la Loi sur la médiation administrative	16
1.3 Demandes	16
2. Statistiques	17
B. Protection des données	18
1. Points forts	18
1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail	18
1.2 Demandes	20
1.3 Contrôles	23
1.4 FRI-PERS et vidéosurveillance	23
1.5 ReFi – registre des fichiers	26
1.6 Echanges	27
2. Statistiques	27
IV. Coordination entre la transparence et la protection des données	28
V. Remarques finales	28
Table des abréviations et termes utilisés	29
ANNEXES: statistiques	30-33

Points forts

En 2019, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) a fait face à une augmentation marquée des questions à traiter dans ses deux domaines d'activité. Dans celui de la transparence, le nombre de demandes en médiation ainsi que de demandes de renseignement a doublé par rapport à 2018. 29 demandes en médiation ont été soumises à la préposée à la transparence, bien que 12 demandes en médiation concernaient le même document et que la préposée a dans ce cas rendu une seule recommandation. Dans 10 cas (dont 1 datait de 2018), un accord a été trouvé. La préposée a rendu encore 4 recommandations (dont 1 datait de 2018). Dans 4 cas et après échange avec les parties, la préposée à la transparence n'a pas pu entrer en matière. 3 requêtes en médiation (2 de 2019, 1 de 2018) étaient encore pendantes à la fin de l'année.

Les chiffres portés à la connaissance de l'Autorité indiquent que 93 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2019. Dans 65 cas, lesdits organes ont accordé un accès total ou restreint. A l'instar de l'administration fédérale, l'Autorité part du principe que le nombre de demandes d'accès est en fait bien plus important, mais que celles-ci ne sont pas toujours identifiées comme telles, de sorte qu'elles ne sont pas systématiquement traitées sous l'angle de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics semble dès lors très importante.

Le domaine de la protection des données a également fait face, une nouvelle fois, à une forte augmentation de la charge de travail. Parmi les 397 nouveaux dossiers,

370 dossiers concernaient la protection des données, 12 l'accès à la plateforme du contrôle des habitants et 15 des requêtes sur la vidéosurveillance. La plupart des demandes étaient issues des services cantonaux ou des communes, mais aussi d'institutions privées chargées de tâches publiques et de particuliers. Ce n'est, toutefois, pas uniquement le nombre total des dossiers qui a augmenté, mais plus encore leur complexité qui nécessite des connaissances spécifiques et touche à différents acteurs (privé et public, intercantonaux, etc.).

La digitalisation de l'administration cantonale, un point fort du programme gouvernemental 2017-2021, a amené de nouveaux projets complexes. Ils ont posé des nouveaux défis du point de vue de la protection des données et de la sécurité des données. L'Autorité a traité en particulier des projets tels que eGovernment (guichet virtuel, eDéménagementCH, identité électronique), le Référentiel cantonal des données, le traitement de données par des tiers (outsourcing, Cloud), Microsoft Office365, les portails d'accès pour des services ou des organisations privées chargées de tâches publiques ou le registre de l'administration scolaire (EDU). L'Autorité salue le fait d'être intégrée à temps dans les différents projets.

L'entrée en vigueur de la réforme en protection des données de l'UE et la révision prévue de la loi fédérale sur la protection des données exigent également une cure de rajeunissement du droit cantonal de la protection des données. C'était un point fort de l'année écoulée.

L'Autorité a poursuivi une politique d'information active en 2019, entre autres à travers son site Internet et sa newsletter sous son nouveau format.

I. Tâches et organisation de l'Autorité

A. Focus

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) est une autorité indépendante, rattachée administrativement à la Chancellerie. Elle gère aussi bien le domaine de la transparence que celui de la protection des données.

L'Autorité se compose d'une Commission, d'une préposée à la transparence (50%) et d'une préposée à la protection des données (50%; dès avril 2020 à 80%). Elle compte aussi une collaboratrice administrative (80%) et une juriste (50%). Elle offre en outre la possibilité à de jeunes diplômé-e-s d'effectuer un stage juridique de 6 mois (100%) dans les deux domaines.

Les tâches de la **Commission cantonale de la transparence et de la protection des données** sont définies dans l'article 40 de la loi fribourgeoise du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LIInf)¹ et dans l'article 30a de la loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)². Il s'agit essentiellement des tâches suivantes:

- assurer la coordination entre l'exercice du droit d'accès aux documents officiels et les exigences de la protection des données;
- diriger l'activité du ou de la préposé-e à la transparence et du ou de la préposé-e à la protection des données;
- donner son avis sur les projets, notamment d'actes législatifs, qui ont un impact sur la protection des données et/ou sur le droit d'accès aux documents officiels ainsi que dans des cas prévus par la loi;
- rendre les décisions en matière de droit d'accès dans les cas où la demande d'accès a été adressée à une personne privée ou un organe d'institution privée qui accomplissent des tâches de droit public dans le domaine de l'environnement, même s'ils n'ont pas la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions;

- évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents et d'en faire état dans son rapport au Grand Conseil;
- mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 22a LPrD, à savoir inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires, en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales et, le cas échéant, interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public;
- préavisier les dérogations en matière de protection des données pour des phases d'essai comme prévu dans l'article 21 LGCyb.

En 2019, la Commission était présidée par *M. Laurent Schneuwly*, juge cantonal. Les autres membres de la Commission étaient : *M. Philippe Gehring* (Vice-président), ingénieur en informatique EPFL, *Mme Anne-Sophie Brady*, conseillère communale, *M. André Marmy*, médecin, *M. Jean-Jacques Robert*, ancien journaliste, *M. Luis-Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, et *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université.

La Commission a tenu 9 séances en 2019. Un procès-verbal rédigé par la collaboratrice administrative fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission.

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les préposées durant 152 heures sur l'ensemble de l'année. Enfin, tant le Président que le Vice-président ou des membres de la Commission ont pris part sporadiquement à des entretiens.

¹ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.5/versions/4692

² https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.1/versions/4691

Tâches des Préposées

Conformément à l'art. 41 LInf, **le ou la préposé-e à la transparence** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- informer la population et les personnes qui souhaitent faire valoir leur droit des modalités d'exercice du droit d'accès;
- assurer l'information et la formation des organes publics sur les exigences liées à l'introduction du droit d'accès;
- exercer les fonctions de médiation qui lui sont attribuées par la présente loi;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- rendre public le résultat final des principaux cas ayant fait l'objet d'une procédure de médiation ou de décision;
- faire rapport à la Commission sur son activité et ses constatations.

S'y ajoute la tâche de remplaçante du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e inscrite dans l'article 8 de la Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (LMéd).

Conformément à l'art. 31 LPrD, **le ou la préposé-e à la protection des données** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés;
- conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- examiner l'adéquation du niveau de protection assuré à l'étranger, au sens de l'article 12a al. 3;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- tenir le registre des fichiers (ReFi).

S'y ajoutent des tâches figurant dans d'autres législations, par exemple:

- les tâches de préavis Fri-Pers en matière d'accès à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants et de contrôle des autorisations en collaboration avec le Service de la population et des migrants (ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants)³;
- les tâches de préavis LVID en matière d'autorisation d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement (loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; ordonnance du 23 août 2011 y relative).⁴

La loi ne répartit pas de manière stricte les tâches de surveillance entre la Commission et la préposée à la protection des données. Comme jusqu'ici (cf. les rapports annuels précédents⁵), reviennent à la Commission les tâches liées à des affaires de caractère **législatif** et les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données. S'y ajoute la mise en œuvre de la procédure en cas de violation des prescriptions sur la protection des données (art. 30a al. 1 let. c, art. 22a et art. 27 al. 2 LPrD avec le pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal).

³ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/114.21.12/versions/4597

⁴ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.3/versions/3089 et https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.31/versions/3090

⁵ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/rapports-dactivite>

B. Collaboration supracantonale et cantonale

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données s'attachent à collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. Ensemble, elles prennent part aux réunions du *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* qui, en général deux fois par an, permettent aux préposés de Suisse romande ainsi qu'à l'adjoint du PFPDT de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences en détail.

Dans le domaine de la transparence, le groupe de travail sur le principe de la transparence, auquel participent aussi les collaborateurs concernés du PFPDT et les préposés à la transparence qui réalisent des médiations, se réunit environ deux fois par an et aborde principalement les questions de la médiation et les thèmes relatifs au principe de la transparence.

La préposée à la protection des données a également des contacts formels et informels avec le PFPDT. L'Accord d'association à Schengen, ratifié par la Suisse en mars 2006 et entré en vigueur le 1^{er} mars 2008, prévoit la participation de la Suisse au Système d'Information Schengen (SIS). Cet accord requiert l'instauration d'une autorité nationale de contrôle en matière de protection des données dans tous les Etats participants à la coopération Schengen. En Suisse, ces activités de surveillance sont assurées par le PFPDT et les autorités cantonales de protection des données dans le cadre de leurs compétences respectives. Le *Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données*, institué dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'association à Schengen, s'est réuni deux fois durant l'année 2019 à l'invitation du PFPDT.

Comme les autres autorités cantonales, la préposée à la protection des données fait en outre partie de la Conférence des commissaires suisses à la protection des données **privatim**⁶. L'Autorité a pu profiter également en 2019 des travaux effectués par privatim sur des questions générales d'importance internationale, nationale et intercantonale. Cette collaboration est très utile, voire indispensable, pour se forger des opinions et prendre des positions ou tout au moins des points de vue si possible coordonnés (notamment pour les réponses à des procédures de consultation). L'assemblée générale a eu lieu au printemps à Zurich. Elle a mis l'accent sur l'analyse d'impact relative à la protection des données personnelles, les consultations préalables, la notification d'une violation de données personnelles et le rôle des préposé-e-s dans le domaine de la digitalisation. L'assemblée plénière d'automne s'est tenue à Berne. La séance d'information était consacrée au cloud et au manque de ressources des autorités cantonales.

Par ailleurs, privatim a organisé pour ses membres et ses collaborateurs une séance de formation continue et établi une recommandation relative à la mise en œuvre de l'obligation de communiquer des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte aux autorités migratoires (OASA, art. 82f). Privatim a également révisé et complété son aide-mémoire sur les risques et mesures spécifiques à la technologie de Cloud computing par des informations relatives au Cloud Act américain. Ce dernier est publié sur le site Internet de l'Autorité.

La collaboration entre l'Autorité et le médiateur cantonal s'est poursuivie, comme le prévoit la loi sur la médiation administrative (LMéd).

⁶ <https://www.privatim.ch/fr/>

C. Engagement dans la formation

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données ont donné un cours en français à l'HEG à l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg.

Toutefois, aucune formation n'a été dispensée dans le cadre de la formation des apprentis et des stagiaires 3+1 de l'Etat de Fribourg (cours interentreprises AFOCI), dans la mesure où le SPO a revu la chronologie des modules de formation et déplacé celui qui concerne la transparence, la protection des données et l'archivage. De ce fait, la formation reprend en 2020 pour la volée concernée.

La préposée à la protection des données est intervenue dans le cadre des journées thématiques du Collège St-Michel. En effet, une classe a invité la préposée à présenter la thématique de la protection des données.

D. Information et communication

L'Autorité poursuit une politique d'information active, p. ex. par le biais de son site Internet et de publications telles que newsletters, communiqués de presse, guides pratiques et actualités⁷. En mai 2019, l'Autorité a tenu sa traditionnelle **conférence de presse**. La mise en place du nouveau site Internet du canton a entraîné des travaux importants pour l'Autorité eu égard à la migration des contenus. Le soutien de ressources supplémentaires durant la première partie de l'année a permis de terminer les travaux afin de rendre le nouveau site de l'Autorité plus attractif et informatif.

Dans ses **newsletters** semestrielles⁸, l'Autorité a fait connaître son travail à un public plus large et a abordé des thèmes d'actualité en lien avec la transparence et la protection des données. Neuf ans après la première newsletter, l'édition de décembre 2019 a été publiée sous une forme modernisée. Le guide à **l'attention spécifique des communes** a également été actualisé cette année. Ce guide vise à leur fournir des informations et des conseils s'appliquant à des cas concrets.⁹

⁷ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/publications-0>

⁸ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/newsletter-0>

⁹ https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/atprd/_www/files/pdf97/atprd_guide-pratique-a-latt.-des-communes-f---actualisation3.pdf

II. Activités principales de la Commission

A. Sujets communs

1. Prises de position

1.1 Focus

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs du **canton** et sur certains de la **Confédération**. L'Autorité a constaté également en 2019 que la transparence et la protection des données sont souvent **prises en compte** dans les nouvelles dispositions légales. Les projets de loi lui sont normalement communiqués, cependant elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas.

Eu égard au fait que le respect des principes de la protection des données et de la transparence ne peut se faire de manière efficace que si le législateur intègre ces principes dès le début des travaux législatifs, la Commission souhaite que les rapports explicatifs et messages accompagnant les projets soumis à l'Autorité reflètent le résultat de l'**analyse aux niveaux de la transparence et de la protection de données** (analyse qui, pour la protection des données, relève de la responsabilité des organes publics, art. 17 LPrD).

La Commission reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données ou de la transparence; elle se limite alors à une prise de position ponctuelle. Elle estime cependant qu'il est très important d'être informée et consultée largement car les projets de loi dans les domaines les plus divers ont souvent une influence sur les solutions que la Commission ou les préposées préconisent dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton.

Dans un souci de transparence, la Commission **publie** une bonne partie de ses prises de position sur le site Internet¹⁰.

1.2 Quelques exemples de prises de position

Projet de loi modifiant la loi sur la santé (cybersanté) – stratégie cantonale de la cybersanté

Dans la réponse qu'elle a apportée lors la consultation relative à ce projet, la Commission s'est prononcée contre l'utilisation du numéro AVS pour le dossier électronique du patient (DEP). Il n'y a pas de marge de manœuvre pour une utilisation systématique du numéro AVS, car celle-ci ne correspond pas à la volonté du législateur fédéral.

Concernant la stratégie cantonale de la cybersanté, la Commission s'est inquiétée d'une transversalité entre le dossier électronique du patient et la cyberadministration. Les deux grands axes de la cybersanté et de la cyberadministration doivent être distincts et indépendants l'un de l'autre afin de garantir la confiance, la non-perméabilité et de réduire autant que possible les risques. De plus, le guichet virtuel, actuellement en phase de réalisation, n'est pas un instrument approprié pour faciliter l'accès aux données médicales.

Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques

La Commission a aussi souligné dans cette prise de position son opposition, comme déjà à maintes reprises, à l'extension de l'utilisation systématique du numéro AVS, même si la révision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants pourra éventuellement permettre d'en faire un usage plus large.

Modification de la loi sur la police cantonale

La Commission a fait observer que tant le principe général que le concept de la gestion des menaces, en vertu duquel différents services publics et acteurs privés collectent des données existantes sensibles, vont à l'encontre de la protection des données. Il y a un risque que ces derniers obtiennent carte blanche pour collecter des données sur la soi-disant dangerosité des citoyennes et citoyens. Malgré ces réserves, la Commission ne s'est pas opposée au projet car elle a estimé que le but poursuivi par la loi était clairement défini et devait respecter les principes de la protection des données, et notamment de la proportionnalité à tous les niveaux.

¹⁰ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/consultations>

Offres de mobilité multimodale – modification de la loi sur le transport des voyageurs

Dans la réponse qu'elle a apportée lors de la consultation relative à ce projet de loi, la Commission a souligné que le traitement des données par les entreprises privées prévu dans ledit projet, et notamment la possibilité qu'il leur donne de traiter des données sensibles et des profils de personnalité, était extrêmement délicat. Elle a estimé nécessaire d'expliquer clairement que les profils de personnalité ne pouvaient être traités qu'avec le consentement des personnes concernées. Elle a aussi souligné, concernant l'accès sans restriction aux données de la plateforme NOVA, la nécessité, pour la Confédération ou le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication de mettre en place un système de gestion des droits d'accès et une procédure de surveillance. Les personnes autorisées à accéder aux données personnelles étant très nombreuses, leurs droits d'accès doivent strictement se limiter aux données nécessaires à l'exercice de leur tâche.

Avant-projet d'ordonnance concernant la mise en œuvre du référentiel cantonal de données de personnes, d'organisations et de nomenclatures (projet pilote)

La Commission relève qu'elle a approuvé cet avant-projet d'ordonnance, tout en rappelant le caractère sensible de la dérogation pendant deux ans (2019-2020) et des appariements par l'intermédiaire de différentes sources de données. Elle a remercié le chef de projet d'avoir tenu compte des remarques émises lors de l'élaboration de l'avant-projet d'ordonnance.

2. Autres activités

La Commission, respectivement l'un ou l'autre de ses membres à titre individuel ou son Président, a eu en outre de nombreuses autres activités ponctuelles, comme le démontrent les exemples suivants. Notamment, les projets informatiques sont régulièrement à l'ordre du jour de la Commission.

Durant l'année sous rapport, l'utilisation du NAVS13 fut à nouveau un thème crucial pour la Commission. Celle-ci est préoccupée par les tendances à l'utilisation universelle du numéro prévu initialement à des fins relevant exclusivement du droit des assurances sociales.

La Commission a également traité divers dossiers en lien avec la digitalisation de l'administration cantonale (cf. Plan directeur de la digitalisation et de ses systèmes d'information). Elle s'est notamment penchée sur divers projets complexes, tels qu'un projet pilote qui a pu être mis en œuvre grâce à la base légale de la Loi sur la cyberadministration et le préavis positif de la Commission, des communications de données entre services et personnes privées dans le cadre d'une étude de recherche. Un autre projet qu'accompagne la Commission est celui de la mise en œuvre d'un système de référentiels cantonal, prévu comme base de données pour toute l'administration.

De manière régulière, la Commission, respectivement l'un de ses membres ou le Président, discute et prend position sur certains dossiers gérés par les préposées à la transparence et à la protection des données et qui soulèvent des questions (par ex. dans le cas des recommandations rédigées par la préposée à la transparence, du suivi d'un contrôle dans le domaine de la protection des données ou encore de transmissions de communications systématiques des données par les autorités cantonales).

Dans le cadre de la mise au concours du poste de préposé-e à la protection des données, une délégation de la Commission a consacré plusieurs heures à l'étude des dossiers et aux auditions des candidats-tes sélectionné-es, dans le but de préavisier la candidature au Conseil d'Etat.

B. Domaine de la transparence

1. Evaluation du droit d'accès

Selon les chiffres communiqués à l'Autorité, 93 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2019. Dans 52 cas, les organes publics ont accordé un accès complet et dans 13 cas un accès restreint. Dans 19 cas, l'accès a été différé. Dans 9 cas, l'accès aux documents a été refusé. Les domaines les plus concernés étaient les domaines de l'administration, de la santé, de l'environnement, des constructions et de l'agriculture.

L'évaluation reflète le nombre de demandes d'accès annoncées par les organes publics auprès de l'Autorité. Comme au niveau fédéral, l'Autorité part de l'idée que ce nombre est nettement inférieur à la réalité, mais que les demandes d'accès adressées aux organes publics ne sont pas toujours reconnues comme telles et, en conséquence, pas traitées sous l'aspect de la LInf ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics semble dès lors très importante.

Le temps consacré au droit d'accès en général, et partant les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents, varie sensiblement. En moyenne, les organes publics ont annoncé 42 minutes consacrées au droit d'accès en 2019 tandis que d'autres ont investi jusqu'à 58 heures.

C. Domaine de la protection des données

1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)

Une tâche légale de la Commission concerne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 22a en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données. Elle consiste à inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires et, le cas échéant, à interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public. Durant l'année sous rapport, la Commission a fait une recommandation. Cette dernière a été adressée à une préfecture dans le cadre d'une demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement d'une école publique. Dans la mesure où le préfet n'est pas entré en matière, la Commission a déposé un recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale émise, rejetant la recommandation de l'Autorité. Le dossier est toujours en cours de traitement (plus d'informations sous le point 1.4 Vidéosurveillance).

2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)

Dans le cadre des décisions prises conformément aux articles 23 à 26 LPrD, les organes publics doivent communiquer ces dernières à l'Autorité, qui a qualité pour recourir. Durant l'année 2019, la Commission a reçu une copie de 35 décisions, toutes émanant de la Police cantonale (principalement des demandes d'effacement de données et d'accès à ses propres données) dont une décision de la DAEC et une de la DSJ. La Commission n'a pas interjeté de recours parce que ces décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. L'Autorité salue notamment la Police cantonale qui lui transmet régulièrement ses décisions.

III. Activités principales des Préposées

A. Transparence

1. Points forts

1.1 Médiations dans le domaine du droit d'accès

Comme la Confédération et de nombreux cantons, celui de Fribourg dispose d'une procédure de médiation dans le domaine de la transparence. La LInf prévoit que celle-ci peut être mise en œuvre entre la personne qui a demandé l'accès et l'autorité concernée ou les tiers qui se sont opposés à l'accès au document. Il est possible de déposer une demande de médiation lorsque l'organe public ne prend pas position dans un délai de 30 jours, qu'il diffère, restreint ou refuse l'accès au document souhaité, ou qu'un tiers concerné s'oppose à ce que l'accès soit accordé.

La médiation se déroule, sous la direction de la préposée à la transparence, entre la personne requérante ou celle qui s'est opposée à l'accès au document et l'autorité concernée. La préposée entend les deux parties, qui s'expriment soit par écrit, soit dans le cadre d'une séance de médiation. La préposée a alors accès à tous les documents officiels pour juger si l'organe public a traité la demande d'accès conformément à la loi. La procédure de médiation a pour objectif la conclusion d'un accord entre les parties. Si la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire. Si elle échoue, la préposée à la transparence établit une recommandation à l'intention des parties. L'organe public rend ensuite une décision.

En 2019, le nombre de demandes en médiation et de demandes de renseignement a doublé. 29 demandes en médiation ont été déposées auprès de la préposée à la transparence, 12 demandes en médiation concernaient le même document et la préposée à la transparence a dans ce cas rendu une recommandation. Dans 10 cas (dont 1 datait de 2018), un accord a été trouvé. La préposée a rendu encore 4 recommandations (dont 1 datait de 2018). Dans 4 cas et après échange avec les parties, la préposée à la transparence n'a pas pu entrer en matière. 3 requêtes en médiation (2 de 2019, 1 de 2018) étaient encore pendantes à la fin de l'année. Cette forte augmentation a pour conséquence que la préposée à la transparence n'a pour cette raison pas toujours pu accomplir ses tâches dans les délais prévus par la LInf.

Les accords de médiation peuvent revêtir différentes formes. Durant l'année sous rapport, des accords ont été conclus dans lesquels des documents qui contiennent les informations recherchées par la personne qui a fait la demande d'accès sont identifiés. La personne a ensuite déposé une demande d'accès à ces documents après la médiation. Dans d'autres médiations, les personnes qui ont demandé l'accès aux documents ont renoncé à y obtenir l'accès et se sont contentées d'informations sur ceux-ci. Dans d'autres cas encore, les parties à la médiation se sont mises d'accord sur l'accès au document, éventuellement de manière différée.

Les demandes de médiation concernaient des documents très divers. L'une d'elles a, par exemple, concerné le **projet de construction** «Zelda», dans la commune de Romont. La préposée à la transparence a recommandé à la commune d'octroyer l'accès à l'intégralité du décompte du projet de construction ainsi qu'à une convention de révocation conclue avec la société Bauart. Dans sa détermination, la commune s'était prononcée contre l'accès à ces documents et voulait octroyer l'accès à un document comportant des chiffres clés. Elle avait invoqué une atteinte à la protection de données personnelles et la révélation de secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication et elle avait fait remarquer que l'accès divulguerait des informations qui lui avaient été fournies librement par un tiers et dont elle avait garanti le secret.

La préposée à la transparence a conclu dans sa [recommandation](#) que les données personnelles figurant dans les décomptes litigieux n'avaient pas à être protégées et que l'intérêt public à avoir accès aux décomptes l'emportait sur l'intérêt privé des entreprises mentionnées. Les données personnelles contenues dans les deux autres documents ne devaient pas non plus être protégées par le secret. En outre, ni le contrat, ni la convention de révocation ne contenaient de clause de confidentialité, de sorte qu'il était impossible de se prévaloir d'une telle disposition. Il n'était cependant pas exclu que le contrat contienne des informations couvertes par des secrets professionnels, d'affaires et de fabrication. C'est pourquoi elle a recommandé à la

commune de consulter l'entreprise avant d'octroyer l'accès au document, conformément à la procédure prévue par la LInf.

Dans une autre affaire, qui concernait une **analyse de pratiques managériales**, la préposée à la transparence a recommandé au Réseau Santé et Social de la Veveyse (RSSV) d'octroyer l'accès. Elle a estimé que l'accès à une partie du rapport pouvait être différé jusqu'à ce que diverses décisions soient prises. Avant d'octroyer l'accès au rapport, les tiers concernés devaient être consultés. Le RSSV s'était prononcé en faveur d'un accès différé au rapport au motif que celui-ci servait à préparer diverses décisions. Il avait aussi invoqué la confidentialité du document et la situation personnelle de la requérante.

Dans sa [recommandation](#), la préposée à la transparence a fait remarquer que l'organe public, s'il diffère l'accès à un document, doit chercher la solution qui corresponde le plus possible au principe de la transparence. Il lui faut donc accorder l'accès à tous les passages du document qui ne servent pas de base aux décisions à prendre ou qui n'ont pas de lien direct et imminent avec des décisions concrètes. La situation personnelle des requérants n'a pas d'influence sur le droit d'accès. En vertu de la LInf, toute personne, physique ou morale, a le droit d'accéder à des documents officiels détenus par un organe public et n'a pas à motiver sa demande.

Les documents issus d'un dossier personnel ont aussi fait l'objet d'une médiation et d'une [recommandation](#). La préposée à la transparence a ainsi estimé que le Service du personnel et d'organisation (SPO) et la Caisse cantonale de compensation (la Caisse) avaient à juste titre refusé d'octroyer l'accès à des documents issus d'un dossier personnel ainsi qu'à des pièces personnelles d'un collaborateur. Une personne avait déposé une demande d'accès à divers documents, pour elle et son enfant, auprès du SPO et de la Caisse concernant un collaborateur de l'État, qui était son ex-époux et le père de leur enfant.

Les organes publics avaient par la suite refusé de lui transmettre une partie des documents au motif que ceux-ci faisaient partie du dossier personnel du collaborateur, qu'ils contenaient des données

personnelles et qu'un intérêt privé prépondérant les en empêchait. La préposée à la transparence a, elle aussi, estimé que les documents demandés contenaient des données sensibles et que, pris ensemble, ils pouvaient constituer un profil de la personnalité. Elle a donc recommandé de maintenir le refus d'octroyer l'accès.

Une autre [recommandation](#) avait trait à un **rapport** demandé par la préfecture de la Broye dans le cadre d'une enquête administrative **concernant une commune**. La préfecture avait refusé l'accès au rapport demandé par une journaliste en invoquant des intérêts publics prépondérants. La préfecture estimait que la liberté d'enquêter et le bon fonctionnement de la commune auraient été mis en péril. Un accès restreint n'était pas possible. La préposée à la transparence a recommandé d'octroyer un accès restreint au rapport et à la décision de clôture de l'enquête administrative, et a proposé des caviardages en conséquence. Il convenait d'exclure l'accès à tous les passages qui résumaient en détail les résultats des entretiens menés et qui donnaient les noms des personnes interrogées ou comportaient d'autres indications de nature à permettre leur identification. C'était particulièrement important pour toutes les personnes qui ne sont pas des magistrats élus.

Enfin, dans une affaire concernant des **documents relatifs à la rénovation, l'entretien et la réparation d'un bâtiment communal**, la préposée à la transparence a [recommandé](#) à la commune de Treyvaux d'octroyer un accès restreint. La commune avait refusé d'octroyer l'accès à divers documents concernant le bâtiment dit la «Treyjoyeuse» en indiquant que les documents demandés n'étaient pas liés à l'accomplissement de sa tâche publique.

Durant la séance de médiation, la commune a accepté de donner accès à une partie des documents demandés. Après avoir analysé les documents fournis par la commune, la préposée à la transparence a recommandé à la commune d'octroyer l'accès aux documents relatifs au patrimoine administratif de la commune, dans la mesure prévue par la LInf. Lesdits passages avaient trait à l'accomplissement d'une tâche publique. Il s'agissait de parties des documents qui concernaient l'accueil extra-scolaire et la bibliothèque scolaire. Elle

a estimé qu'il n'est pas possible de demander accès selon la LInf aux parties des documents qui traitent du patrimoine financier de la commune et font donc référence aux logements loués à des privés. Ces parties de documents ne concernaient pas l'accomplissement d'une tâche publique. La commune pouvait également maintenir son refus d'octroyer l'accès à des extraits de procès-verbaux du conseil communal. Enfin, concernant l'argument selon lequel la charge de travail était disproportionnée, la préposée à la transparence a demandé à la commune d'inviter le requérant à préciser sa demande ou d'expliquer dans sa décision en quoi le travail à fournir pour rassembler l'ensemble des documents était disproportionné.

Le Tribunal cantonal a rendu deux arrêts en lien avec la procédure de médiation selon la LInf. Dans une affaire, le Tribunal cantonal a jugé que la préposée cantonale à la transparence est en droit de classer une affaire lors d'une requête en médiation selon la LInf suite à l'absence du requérant sans motif valable à la séance de médiation. Le requérant a fait recours auprès du Tribunal fédéral contre cet arrêt. Le Tribunal fédéral a rejeté ce recours en 2020. Dans son arrêt, il a précisé des éléments en lien avec la médiation selon la LInf. Dans une autre affaire, la Commission a constaté, dans un cas particulier et sur demande du requérant, que la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) n'a pas violé les principes de célérité et de bonne foi prévus par la LInf (art. 8 al. 2 et 9 al. 1 LInf). Le Tribunal cantonal n'est pas entré en matière dans un recours déposé par le requérant.

1.2 Médiation dans le cadre de la Loi sur la médiation administrative

En tant que suppléante du médiateur administratif cantonal, la préposée a été saisie d'un dossier en 2019 suite à la récusation de ce dernier.

1.3. Demandes

Durant l'année sous rapport, des citoyens de même que des organes publics ont à nouveau pris régulièrement contact avec la préposée à la transparence afin d'obtenir des informations sur leurs droits et obligations en rapport avec le droit d'accès. L'éventail des documents suscitant de l'intérêt était très large, comme les années précédentes.

En 2019, la préposée à la transparence a souligné régulièrement, dans les cas particuliers qui lui étaient soumis, les limites de sa fonction. Elle peut donner des renseignements d'ordre général en matière de transparence, mais elle ne peut prendre position dans des cas concrets. La formulation d'une recommandation demeure réservée à une éventuelle phase de médiation au sens de l'article 33 LInf. La préposée à la transparence doit demeurer aussi neutre que possible avant cette étape.

Les exemples suivants illustrent des questions posées et les réponses données:

La préposée à la transparence peut-elle émettre une recommandation lorsqu'une médiation a abouti à un accord?

Situation initiale:

Une requérante a demandé à la préposée à la transparence si celle-ci pouvait rédiger une recommandation si la médiation qui la concernait avait abouti à un accord.

Réponse:

La préposée à la transparence a répondu à la requérante que, dans ce cas, il lui était impossible d'émettre une recommandation. Elle ne pouvait le faire que si les parties n'avaient pas trouvé de solution. L'accord avait été conclu par écrit et la procédure était close.

Un organe public peut-il percevoir des émoluments pour traiter une demande d'accès?

Situation initiale:

Une requérante voulait savoir si la facture qu'un organe public lui avait adressée pour avoir effectué 4 heures de recherche administrative suite à une demande d'accès était justifiée.

Réponse:

La préposée à la transparence a fait remarquer que le droit d'accès devrait être gratuit, dans la mesure où il s'agit d'un droit fondamental. C'est la raison pour laquelle la LInf prévoit que l'exercice de l'accès et la

procédure d'accès sont gratuits. Cette gratuité est d'autant plus justifiée que le principe de la transparence n'est pas fondé sur des intérêts particuliers, mais sur le droit public à l'information.

Cette gratuité souffre néanmoins d'exceptions, notamment lorsque le travail que l'organe public a effectué pour le traitement initial de la demande et/ou pour permettre l'exercice de l'accès dépasse les deux heures. Le temps de travail qui excède cette durée peut dans ce cas être facturé. La confection de la copie papier, la remise d'imprimés ou de supports d'information électroniques et l'envoi postal du document peuvent aussi l'être. Les tarifs correspondants sont fixés par l'ordonnance sur l'accès aux documents (OAD). L'organe public qui envisage de percevoir un émolument informe dès que possible l'auteur-e de la demande du montant prévisible de celui-ci. Il renonce à percevoir un émolument lorsque le montant est inférieur à 30 francs ou lorsque l'accès est entièrement refusé.

Un organe public peut-il donner accès aux avis émis par des personnes privées et des institutions et recueillis dans le cadre d'une consultation?

Situation initiale:

Des avis ont été émis lors d'une consultation publique qui a ensuite fait l'objet d'un rapport. Un requérant demandait à y accéder et l'organe public s'est enquis auprès de la préposée à la transparence des règles qu'il devait appliquer.

Réponse:

La LInf prévoit que l'accès à certains documents, et notamment à ceux qui font l'objet d'une procédure de consultation externe et, après l'expiration du délai de consultation, aux avis exprimés lors d'une telle procédure, est garanti. Pour lesdits documents, l'organe public ne doit en principe pas vérifier si l'accès à un document officiel doit être différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 l'exige. Il doit garantir cet accès.

Est-il possible de garantir l'accès à un rapport de l'inspection des finances sur un objet relatif à l'environnement?

Situation initiale:

Un organe public a demandé à la préposée à la transparence s'il pouvait octroyer à un journaliste l'accès à un rapport de l'inspection des finances sur un objet relatif à l'environnement.

Réponse:

La loi sur les finances de l'Etat (LFE) prévoit que les rapports de l'inspection des finances ne sont pas accessibles au public. Le document demandé concerne cependant l'environnement. Or, depuis la mise en conformité de la LInf avec la convention d'Aarhus, il s'agit d'un domaine dans lequel s'appliquent, en matière de droit d'accès, des règles spécifiques allant au-delà des dispositions générales de la LInf. Les exceptions prévues à ce droit par la LInf et la législation spéciale doivent être interprétées conformément à la Convention d'Aarhus. En vertu du principe de l'interprétation conforme, les dispositions de la LInf concernant les demandes d'accès à des informations relatives à l'environnement doivent être interprétées de façon à respecter le sens et les objectifs de la Convention. En l'espèce, l'organe public doit, lorsqu'il analyse la demande d'accès, tenir compte du fait que la Convention ne prévoit pas d'exception fixe.

2. Statistiques

Durant la période considérée, 167 dossiers ont été introduits, dont 20 sont pendants au 1^{er} janvier 2020, 59 conseils et renseignements, 6 avis, 22 examens de dispositions législatives, 7 présentations, 14 participations à des séances et autres manifestations, 29 demandes en médiation, 2 demandes d'accès, 1 médiation administrative, 4 recours et 23 demandes diverses. 59 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 11 des communes, 39 d'autres organismes publics (cantons, autorités de transparence et protection des données), 50 des particuliers ou institutions privées et 8 des médias (cf. statistiques annexées).

B. Protection des données

1. Points forts

1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail

En 2019, la préposée à la protection des données a traité divers dossiers concernant des projets préliminaires traitant des données personnelles. De plus, elle a participé régulièrement à plusieurs groupes de travail notamment (comité de conformité du référentiel cantonal, révision LPrD, ReFi), CoPil (HAE, Cybersanté, référentiel cantonal) et CoPro (Microsoft 365, communication unifiée). La fréquence de ces différentes séances, plusieurs fois par mois, explique en partie l'augmentation de la charge de travail de l'Autorité. Ces dossiers se traitent sur le long terme avec de nombreux acteurs internes et externes à l'Etat.

Les exemples suivants démontrent la complexité toujours grandissante des projets. En effet, d'une part, ils interconnectent des données de partenaires privés et celles de l'administration publique limitant la compétence de l'Autorité à une partie du projet uniquement. D'autre part, les projets sont toujours plus denses et s'étendent sur plusieurs années. Pour rappel, le préposé fédéral à la protection des données est compétent en ce qui concerne le traitement de données par des privés et par des organes publics fédéraux. En outre, il arrive régulièrement que plusieurs cantons et/ou le préposé fédéral soient également concernés par les mêmes projets, de sorte que l'Autorité se doit de travailler de concert avec les autres préposés cantonaux en protection des données et avec le préposé fédéral.

Révision totale de la LPrD

Les travaux en vue de la révision de la LPrD et son adaptation à la législation européenne se sont poursuivis en 2019 comme prévu. La préposée a continué à mener le groupe de travail y relatif, au sein duquel sont représentés de nombreux services et directions de l'Etat. C'est à la fin de l'année 2019 que l'avant-projet de révision totale de la loi sur la protection des données a été mis en consultation. Il est fortement inspiré par le

projet actuel de révision totale de la loi fédérale sur la protection des données, lequel a lui-même pour objectif de rendre le droit fédéral compatible avec la Convention STE 108+ du Conseil de l'Europe et les nouvelles exigences du droit de l'Union européenne en matière de protection des données.

La révision de la LPrD vise à renforcer la protection des données en l'adaptant aux technologies et à la société d'aujourd'hui. L'avant-projet prévoit dans ce but une série de nouveaux droits pour les citoyens et les citoyennes en lien avec leurs données personnelles ainsi que des obligations nouvelles pour les auteur-e-s de traitements en termes d'organisation et de sécurité. La position de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données est renforcée. Elle disposera à l'avenir du pouvoir de rendre des décisions. La révision crée ainsi les conditions pour que le canton de Fribourg réponde aux nouvelles exigences en matière de droit de la protection des données. Ces modifications sont nécessaires pour préserver la libre circulation des données entre la Suisse et l'étranger.

Conjointement à la révision totale de la loi sur la protection des données, l'avant-projet de loi visant à adapter la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation a également été mis en consultation, après une collaboration urgente entre la préposée à la protection des données et différents services et directions de l'Etat. Ce dernier a pour but de modifier la loi actuelle sur la protection des données en anticipant l'entrée en vigueur de certains articles prévus dans le projet de révision totale de la loi sur la protection des données, tels que l'externalisation, et la loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb) en intégrant notamment l'utilisation systématique du numéro AVS dans le cadre du référentiel cantonal.

Lors des travaux préparatoires de cette loi visant à adapter la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation, la Commission a communiqué sa prise de position, à savoir qu'elle est contre l'idée de faire entrer de manière anticipée les dispositions concernant l'externalisation de données personnelles, estimant inopportun de « saucissonner » l'avant-projet de révision totale de la LPrD qui regroupe toutes les

dispositions traitant des standards de protection adaptés et nécessaires à une externalisation et qui est prêt à partir en consultation. S'agissant de la modification de la loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat, la Commission a maintenu, comme déjà manifesté à maintes reprises, son rejet quant à l'extension de l'utilisation systématique du numéro AVS même si son utilisation peut être élargie lors de la révision de la LAVS.

La Commission a souligné l'importance de former et sensibiliser les utilisateurs à la protection des données et à la sécurité de l'information.

Mise en œuvre du Référentiel cantonal

La mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures est un dossier très prenant. La préposée à la protection des données est intégrée dans différents groupes de travail, tels que le Comité de conformité des données référentielles, le CoPil élargi et avec voix consultative à la Commission de gouvernance des données référentielles. La préposée a participé aux questions liées à l'application des dispositions légales en matière de protection des données dans les processus liés au Référentiel cantonal ainsi que ceux des organes désignés dans l'ordonnance de mise en œuvre (RSF 17.45) pour la phase expérimentale. Enfin, la préposée a apporté une contribution dans les réflexions du groupe de travail en charge de l'évolution des bases légales et en matière d'autorisations d'accès. Cette mise en œuvre est actuellement toujours en cours et devrait se poursuivre jusqu'à l'été 2021. Pour plus d'informations, le site Internet de l'Etat de Fribourg met les actualités y relatives (<https://www.fr.ch/cha/vie-quotidienne/demarches-et-documents/le-referentiel-cantonal>).

Référentiels EDU

Dans l'année sous rubrique, l'Autorité a été à nouveau en contact avec le Centre de compétences Fritic dans le cadre des référentiels de l'éducation. Il s'agit de deux plateformes hébergeant les données de références concernant les élèves, enseignants et employés des écoles du canton de Fribourg, les établissements scolaires, le cursus scolaire des élèves ainsi que les données de références transversales à tous les degrés,

telles que les statistiques. Par références, on entend des données contrôlées et validées par d'autres sources de données afin d'éviter toute erreur lors de la collecte des données et d'éliminer ou de fusionner les personnes à double. Les règles d'accès aux données des référentiels et les fonctions de recherches et d'ajouts des personnes ont été discutées. Le projet est en cours d'élaboration, notamment par la mise en production de certaines applications informatiques. S'agissant des bases légales correspondantes, ces dernières ont été mises à jour, nécessitant ainsi l'avis de la Commission concernant le traitement des données personnelles.

Cybersanté

La préposée à la protection des données est membre du groupe d'accompagnement du projet Cybersanté et a participé à plusieurs séances en 2019. Sous le terme « Cybersanté », il faut entendre le projet de mise en œuvre, par exemple, du dossier électronique du patient selon la loi fédérale y relative et ses projets. Le canton apporte sa contribution à la création des conditions cadres nécessaires à cet effet.

Ressources ATPrD

Pendant cette année, la préposée à la protection des données, a fortement été intégrée dans le processus de digitalisation des systèmes d'information de l'Etat de Fribourg (stratégie Fribourg 4.0). Cette implication est grandement appréciée par la préposée, dans la mesure où elle permet d'obtenir des solutions conformes à la protection des données et de collaborer avec les différents acteurs dès les prémises. Cependant, le nombre de projets dans le domaine de la digitalisation et des systèmes d'information est en constante augmentation et leur complexité toujours plus grande. En raison de leur lien avec l'informatique et la digitalisation, ils nécessitent impérativement des connaissances spécifiques, qui touchent notamment le juridique, l'informatique, les nouvelles technologies et la procédure administrative. A ce jour, le domaine de la protection des données connaît une **surcharge de travail chronique** due à l'augmentation constante de la charge de travail et à la complexité des dossiers, mais

également aux ressources **limitées** dont la préposée dispose. C'est pourquoi **la préposée n'a pas pu, dans la mesure souhaitée, accomplir de manière satisfaisante ses tâches dans le domaine de la protection des données et de la sécurité de l'information**, ce qui peut parfois retarder la réalisation de certains projets informatiques d'importance.

En effet, depuis sa création en 1994, les ressources en personnel consacrées à la protection des données n'ont été augmentées qu'une seule fois en 2009 par l'octroi de 0.5 EPT pour un poste de juriste. Depuis lors, la Commission n'a cessé de solliciter des ressources supplémentaires, d'autant plus que de nouvelles tâches légales ont été attribuées à la protection des données en 2010, à savoir Fri-Pers et LVid.

1994	2009	2019
* 0.5 EPT: préposée cantonale à la protection des données	* 0.5 EPT: préposée cantonale à la protection des données * 0.5 EPT: juriste	* 0.5 EPT: préposée cantonale à la protection des données * 0.5 EPT: juriste spécialiste

Dans le cadre des projets de digitalisation, la préposée à la protection des données prend régulièrement part à des comités de pilotage (CoPil), comités de projet (CoPro) et groupes de travail.

La révision de la loi met en exergue une augmentation inévitable des ressources en personnel, dans la mesure où notamment des tâches supplémentaires seront attribuées à la protection des données, telles que l'aide à l'analyse des risques et l'étude d'impacts, l'aide à la gestion des failles de sécurité, la procédure d'enquête et le prononcé de décisions, l'augmentation des contrôles ainsi que la formation et la sensibilisation aux différents organes publics.

Dans l'année sous rapport, l'Autorité a analysé son besoin de ressources minimum nécessaires dans le domaine de la protection des données (cf. situation désirée) afin de pouvoir exécuter ses tâches et y a également intégré les impacts en personnel relatifs à la révision de la loi sur la protection des données.

Situation depuis 2020

- * **0.8 EPT:** préposée cantonale à la protection des données
- * **0.5 EPT:** juriste spécialiste
- * **0.8 EPT:** secrétariat (protection des données, transparence et Commission)

Situation désirée

- * **1 EPT:** préposée cantonale à la protection des données
- * **2 EPT:** juristes spécialistes
- * **1 EPT:** informaticien/informaticienne de l'ATPrD
- * **1.5 EPT:** secrétariat (protection des données, transparence et Commission)

1.2 Demandes

Des directions, communes et organes d'institutions privées chargées de tâches de droit public aussi bien que des particuliers s'adressent à l'Autorité pour connaître son avis sur différents thèmes. La procédure de réponse reste informelle. Dans la mesure du possible, la préposée sollicite des renseignements auprès des organes ou services demandeurs ou impliqués. La collaboration avec les directions et les divers services est bonne dans la plupart des cas.

Voici plusieurs exemples de réponses et de prises de position de la préposée à la protection des données:

Plateforme de gestion et d'information recensant des données relatives au bail à loyer

En 2018 déjà, l'Autorité avait été consultée par une haute école du canton de Fribourg à propos d'un projet de recherche ayant pour buts d'établir une vue d'ensemble actuelle du marché immobilier du canton, de pouvoir anticiper les tendances et d'aider les différents partenaires fribourgeois concernés dans leurs prises de décisions importantes. En effet, de la Constitution du canton de Fribourg découle une obligation faite à l'Etat d'encourager « l'aide au logement, la construction de logements et l'accès à la propriété de son logement » (art. 56). Afin d'accomplir cette mission, un mandat a été donné à une haute école du canton de Fribourg de créer et gérer un système d'information appelé Observatoire romand du logement et immobilier. Il est relevé qu'une collecte de données personnelles provenant de différentes sources privées et publiques ainsi qu'une interconnexion de ces dernières soient effectuées. Elles sont hébergées sur une plateforme informatique au sein de la haute école. S'agissant d'un

traitement systématique des données notamment provenant de l'administration publique, l'Autorité a préavisé favorablement la communication des données dans le cadre d'une phase pilote qui prendra fin en été 2022. Toutefois, la Commission de l'Autorité a exigé qu'une base légale formelle permettant la transmission des données nécessaires au projet soit adoptée et en vigueur d'ici au 30 août 2022, date finale de la phase test. Le projet est toujours en cours.

Externalisation du traitement des données de l'Etat de Fribourg (Projets pilotes Cloud)

Concernant l'externalisation des données de l'Etat de Fribourg dans des services Cloud, l'Autorité a été confrontée, à plusieurs reprises, à traiter une demande d'externalisation de données RH, qui engendra une grande charge de travail. Des échanges ont eu lieu lors de deux présentations dans le cadre des séances de Commission mais également lors d'une rencontre externe réunissant les différentes personnes en charge du dossier (services et direction), une délégation de la Commission ainsi que la préposée à la protection des données. L'externalisation du traitement des données voulait s'inscrire dans le cadre d'un projet pilote, conformément à l'article 21 de la Loi sur le guichet de cyberadministration (LGCyb). Toutefois, le projet initial présenté ne répondait pas aux caractéristiques d'un projet pilote Cloud. En effet, l'application actuelle utilisée pour le traitement des données personnelles échoit à la fin de l'année 2020. Dans ce cadre, le SITel proposait l'externalisation des données dans une autre application Cloud. La Commission a relevé qu'il s'agit d'une mise en service d'une nouvelle solution qui vraisemblablement semble durable et définitive et ne répond dès lors pas aux conditions d'un projet-pilote. De plus, dans la mesure où il s'agit de données très sensibles et soumises au secret de fonction, que l'hébergement est effectué à l'étranger et en l'état actuel aucun chiffrement adéquat des données est disponible, la Commission est d'avis que la solution sollicitée n'est pas conforme à la protection des données puisqu'elle ne répond pas aux conditions strictes de l'ATPrD et ne tient pas non plus compte des recommandations de privatis. Elle a précisé que le choix d'une application ne doit pas être précipité au détriment de la sécurité informatique et de la protection des données. C'est pourquoi, la Commission a rappelé qu'un projet pilote

a notamment pour but de voir si l'application testée répond aux modalités pratiques tout en alliant les mesures techniques et de sécurité recommandées.

Après analyse du projet modifié, la Commission a relevé que le projet est limité au module «recrutement» ainsi qu'au traitement des données des collaborateurs d'un service. La durée de la phase pilote est également limitée dans le temps, à savoir 6 mois afin de permettre au SITel de tester une autre application en cas de besoin. Le lieu d'hébergement des données doit être clairement défini dans le contrat, ce dernier mentionnant deux pays possibles. La Commission a rappelé qu'à la fin des 6 mois, un rapport détaillé mentionnant clairement les modalités techniques et l'évaluation des risques devra lui être remis. Le projet pilote est actuellement toujours en cours.

eGovernment

La préposée à la protection des données a été consultée dans le cadre de divers projets eGovernment, à savoir l'eDéménagementCH, l'identité électronique, le guichet virtuel ainsi que les actes électroniques de l'état civil. Ces dossiers ont nécessité des rencontres avec les différents services impliqués mais également des recherches, analyses et échanges avec les autres autorités cantonales à la protection des données. Certains dossiers sont toujours en cours.

Transmission d'adresse, date d'arrivée et adresse antérieure d'une habitante à un représentant

Une commune a contacté l'Autorité pour se renseigner comment réagir à une demande d'un représentant concernant l'adresse, la date d'arrivée et l'adresse antérieure d'une habitante. L'Autorité a informé que l'article 17 alinéa 1 de la Loi sur le contrôle des habitants (LCH) accorde au/à la préposé/e au contrôle des habitants le droit de communiquer ces données, dans un cas d'espèce, à un particulier ou à une organisation privée qui rend vraisemblable un intérêt légitime. Le représentant en question doit donc établir le lien entre sa fonction et la demande par la production d'une procuration ou d'un acte de nomination ainsi que la fourniture du lien entre la personne représentée et la personne recherchée.

Enregistrement de données des clients d'un hôtel par appareils portables

Une filiale fribourgeoise d'une chaîne d'hôtel internationale a pris contact avec l'Autorité pour se renseigner si leur projet de faire le check-in des clients via des appareils portables et plus via une réception physique était conforme aux règles de la protection des données. L'Autorité a souligné que sa compétence dans le cadre des questions posées se limite au traitement des données par les organes publics et autres entités soumis à la LPrD. La compétence en matière de traitement des données par des personnes privées se situe auprès du préposé fédéral à la protection des données et de la transparence. En ce qui concerne le transfert des données récoltées par le système de check-in mobile vers les instances cantonales concernées, l'Autorité a souligné que le transfert doit être sécurisé. En plus, l'hôtel doit mentionner de manière claire les données qu'il transmet à la Police cantonale et à l'Union fribourgeoise de tourisme et dans quel but. Il doit préciser que ces données ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins, à savoir à des fins de marketing et que ces données ne sont pas transmises à des tiers.

Accès par un tiers

L'Autorité a été contactée pour savoir s'il était possible pour un tiers d'avoir accès au registre de l'impôt d'une autre personne. L'Autorité a rappelé la législation cantonale idoine, qui donne pour principe que les registres de l'impôt ordinaire peuvent être consultés, pendant deux mois par an, par toute personne ayant qualité de contribuable à l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune. Ces registres sont en principe déposés dans les bureaux communaux où ils peuvent être consultés. La consultation a lieu sur place. Tout contribuable peut prendre connaissance des nom, prénom et adresse des personnes qui ont consulté son propre chapitre fiscal (art. 140 LICD et art. 1 ss de l'Ordonnance concernant la consultation des registres de l'impôt).

Plateforme de prestations d'interprétariat communautaire et de médiation culturelle

Dans le cadre du Programme d'intégration cantonal, une association caritative a été mandatée afin de mettre en place un service d'interprétariat communautaire dans le canton de Fribourg. Ce service, a pour but de faciliter l'accès aux interprètes communautaires dans

divers domaines tels que celui du social, de la justice ou de la police pour les personnes ne maîtrisant pas la langue de la procédure. Pour ce faire, l'association a conclu un contrat avec une société tierce chargée de mettre sur pied une plateforme logicielle prévue à cet effet. Afin de s'assurer que le contrat est conforme à la législation sur la protection des données, l'association a consulté l'Autorité. En premier lieu, l'Autorité l'a notamment rendue attentive sur la différenciation qu'il fallait effectuer entre les différentes catégories d'utilisateurs de cette plateforme duquel résulte une différence de traitement. Dans la mesure où le droit fédéral et cantonal à la protection des données sont applicables, l'Autorité a précisé que l'association devra cumulativement annoncer les fichiers à chaque autorité cantonale ainsi qu'au préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Concernant les modalités d'information et de leurs notifications auprès des interprètes, l'Autorité a recommandé de ne pas directement mentionner leurs données personnelles et de ne les rendre accessibles que via la plateforme logicielle en mode consultation.

Demande d'accès aux données des nouveaux habitants par une communauté tarifaire

Sollicitée par plusieurs communes, l'Autorité a dû se prononcer sur le souhait d'une communauté tarifaire d'envoyer aux nouveaux habitants de certaines communes du canton de Fribourg des offres en lien avec les transports publics. Afin de concrétiser ce projet, la communauté souhaitait qu'une fois par mois, les différentes communes lui transmettent les coordonnées des nouveaux arrivants. Deux processus ont été proposés aux communes. S'agissant du premier, il a été proposé que les communes communiquent certaines informations personnelles par courriel directement à la communauté tarifaire. Face à cette première proposition, l'Autorité a rappelé l'article 17 alinéa 2 LCH disposant qu'en l'absence d'utilisations à des fins idéales des données, ces dernières ne peuvent être communiquées. Comme une telle utilisation ne peut être retenue en l'espèce, la première proposition n'a pas été estimée conforme à la protection des données. Concernant le second processus, la communauté a proposé aux communes de contribuer à l'information des habitants en publiant des affiches et en distribuant des flyers. L'Autorité a relevé que les communes sont libres d'informer par ce biais les nouveaux habitants

toutefois, elle leur a vivement recommandé de ne pas jouer le rôle d'intermédiaire et de laisser les citoyens intéressés par l'offre de la communauté tarifaire entreprendre eux-mêmes les démarches auprès de cette dernière.

RGPD

Suite à l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données en avril 2018, l'Autorité a été confrontée à de nombreuses demandes concernant en particulier les conditions d'application du RGPD en Suisse.

Travaux divers

Feuilles informatives

L'Autorité a travaillé à l'élaboration de feuilles informatives et de guides de bonnes pratiques. D'une part, elle a entrepris d'actualiser le guide pratique à l'attention des communes et, d'autre part, elle a finalisé les travaux relatifs à un guide d'informations aux communes contenant les règles de bonne conduite en matière de sécurité de l'information, guide élaboré sur la base des contrôles effectués dans différentes communes. Ce guide est publié sur le site Internet de l'Autorité.

1.3 Contrôles

D'entente avec la Commission, la préposée à la protection des données a procédé à un contrôle de grande envergure axé sur le respect des principes de la protection des données au sein d'une administration communale. Le contrôle a été confié à une entreprise externe, néanmoins la préposée à la protection des données a assisté à tout le contrôle. Le contrôle a porté sur l'administration générale, le contrôle des habitants, le service des finances, le service informatique, le service de la petite enfance, le service de l'école, de l'accueil d'enfants et de l'accueil extra-scolaire, le service qui s'occupe de l'aménagement du territoire et des permis de construire et des enquêtes en cours ainsi que sur les échanges entre la commune et le service social compétent. Il convient de relever la bonne coopération des responsables et des collaborateurs concernés.

Le but du contrôle était d'examiner le travail des services désignés sous l'angle des dispositions légales en matière de protection des données, notamment

la collecte, la communication, le droit d'accès, la conservation, la destruction et les mesures de sécurité.

Dans le rapport final, différentes recommandations ont été données, notamment de sécuriser lors de déplacements les PC portables avec des disques chiffrés, de ne jamais laisser des données dans un véhicule en stationnement et de les ranger en lieu sûr lorsqu'il n'est pas possible de les ramener au bureau ainsi que d'utiliser un système de chiffrement des e-mails pour assurer la confidentialité des données sensibles transmises.

Faute de ressources, l'Autorité n'a pas été en mesure d'effectuer d'autres contrôles. Toutefois, des contrôles de ce type sont prévus.

Pendant l'année sous revue, aucun contrôle SIS coordonné n'a eu lieu avec les autres cantons ni avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence.

1.4 FRI-PERS et vidéosurveillance

FRI-PERS

L'Etat de Fribourg exploite une plateforme centrale, Fri-Pers, qui contient toutes les données personnelles inscrites dans les registres des habitants. Cette plateforme permet notamment l'échange de données personnelles entre les communes, en particulier en cas de départs ou d'arrivées, et la transmission de données à l'Office fédéral de la statistique ou à des organes et services cantonaux. En vertu de l'Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants, il incombe à l'Autorité, dans le cadre de la procédure d'autorisation, de donner un préavis sur les demandes d'accès à cette plateforme cantonale (art. 3 al. 1). Lors d'une demande, la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) se prononce sur la base du préavis de l'Autorité. Voici plusieurs exemples de préavis dans ce domaine.

Nouveaux formulaires

Lorsque l'exercice de leurs tâches le nécessite, les autorités et administrations publiques peuvent requérir un accès aux données de la plateforme informatique relative au contrôle des habitants. La demande se fait sur la base d'un formulaire qui se présentait, jusqu'à présent, sous la forme de profils comprenant des blocs de don-

nées personnelles classées. Cette méthode ne permettant cependant pas de choisir les données personnelles de manière individuelle et risquant ainsi de violer le principe de proportionnalité lors de l'octroi en bloc de profil, les formulaires de demandes d'accès ont été modifiés en collaboration étroite avec le SPoMi. Aujourd'hui, l'accès aux données se fait «à la carte» par le choix individuel des caractères nécessaires à l'organe public. Ainsi, la justification de l'accès à chaque donnée personnelle sollicitée peut être mentionnée clairement et limite ainsi l'accès uniquement aux données nécessaires.

Accès pour une durée illimitée par le SESAM

Suite à l'entrée en vigueur de la Loi sur la pédagogie spécialisée le 1^{er} août 2018 et la mise en consultation de son Règlement d'exécution, l'Autorité a préavisé favorablement l'accès pour une durée illimitée du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide, aux données Fri-Pers nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, sous réserve que les articles de l'avant-projet de Règlement cités dans le préavis ne soient pas modifiés lors de leur entrée en vigueur. Auparavant, l'accès avait été accordé à deux reprises pour une durée déterminée au vu du défaut de base légale. L'Autorité n'a par contre pas jugé opportun d'accorder l'accès au numéro AVS des enfants/élèves et parents, comme requis par le SESAM, notamment du fait que les dispositions légales du Règlement ne sont pas suffisantes. De plus, elle a rendu attentif le SESAM au fait qu'un droit d'accès strict doit être mis sur pied et que les particularités des bases légales spéciales, notamment l'accès limité à certaines données, doivent être respectées.

Accès dans le cadre de la mise en œuvre du référentiel cantonal

La Commission s'est prononcée en faveur de l'accès aux données de «base delivery» ainsi qu'aux événements entrants et sortants Fri-Pers par les collaborateurs en charge du développement du référentiel. La Commission a jugé l'accès nécessaire pour la mise en œuvre du référentiel cantonal.

Accès par le Bureau de la médiation pénale pour les mineurs

Pour accomplir ses tâches, le Bureau de la médiation pénale pour les mineurs (BMPM) a besoin de certaines données Fri-Pers, notamment les données nécessaires à

l'identification d'une personne ainsi que celles en rapport avec la notification. En effet, pour pouvoir inviter les personnes aux entretiens préliminaires, le BMPM a besoin de connaître les adresses et les identités exactes des parties à la médiation. De plus, les données en lien avec la filiation et le lieu d'origines doivent permettre au BMPM d'identifier avec précision les parties à la médiation. L'Autorité a en conséquence préavisé favorablement l'accès aux données précitées, tout en précisant que la demande d'accès n'inclut pas l'accès à l'historique des données, la possibilité de générer des listes de données, la liaison avec d'autres bases de données et la communication de données à la survenance de certains événements.

Observatoire du logement et immobilier du canton de Fribourg

La Commission s'est prononcée favorablement à l'accès indirect à certaines données Fri-Pers par l'Observatoire du logement et immobilier d'une haute école du canton de Fribourg, via une extraction trimestrielle, pour le renseigner sur la composition des ménages et de leurs flux. S'agissant de l'appariement des données Fri-Pers avec les données des registres fédéraux et les données des régies immobilières, la Commission était de l'avis qu'un appariement peut être autorisé à des conditions strictes. Suite à une deuxième demande de la haute école, la Commission a élargi son accord à certaines données non octroyées initialement pour garantir la bonne exécution du projet de recherche, notamment pour décrire le flux de la population.

Demande d'accès à la plateforme Fri-Pers par un service social

L'Autorité a été sollicitée dans le cadre d'une demande d'accès direct à certaines des données de la plateforme informatique du contrôle des habitants par un service social. Tous les mois, le service social concerné reçoit une quarantaine de nouveaux dossiers et requiert donc un accès direct à certaines données Fri-Pers. Elle justifie sa demande en expliquant que de nombreux contrôles quant à l'identité ainsi qu'à la composition des ménages doivent être effectués. Un accès direct à certaines des données précitées éviterait alors au service de prendre contact quotidiennement avec le contrôle des habitants des différentes communes concernées. L'Autorité admet, dans une certaine mesure, que l'accès direct aux données requises par le service est nécessaire afin que

celui-ci puisse exercer les tâches qui lui sont dévolues par la loi. En effet, les divers services sociaux doivent pouvoir contrôler l'exactitude des données transmises par les personnes concernées et y apporter les modifications nécessaires.

Contrôles

Le SPoMi, en tant que responsable des données Fri-Pers procède, à intervalles réguliers, au contrôle des autorisations délivrées, en collaboration avec l'Autorité.

Vidéosurveillance

La préposée à la protection des données doit être informée au préalable lors de demandes d'installation de vidéosurveillance de systèmes sans enregistrement (art. 7 LVid). De plus, il entre dans ses tâches d'émettre des préavis sur les demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement (art. 5 al. 2 de la Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid)). La collaboration avec les préfets est bonne. Ceux-ci suivent généralement les prises de position de l'Autorité.

Des différentes demandes d'installation de vidéosurveillance, il ressort de plus en plus que les particuliers, les entreprises et les organes cantonaux et communaux recourent à un mandataire privé chargé de gérer la maintenance de l'installation et parfois d'héberger et stocker les enregistrements. Cela peut, par exemple, être des entreprises de sécurité privée, mais également des prestataires d'hébergement Cloud et des Data center. Dans ce contexte, il s'agit alors d'analyser si nous sommes en présence d'une externalisation du traitement des données. Le cas échéant, des conditions plus strictes doivent être prises concernant la sécurité et la protection des données. L'Autorité conseille vivement aux personnes concernées de s'informer avant la commande du système de vidéosurveillance et la conclusion du mandat avec le prestataire privé. En effet, il est déjà arrivé que des personnes se retrouvent avec une installation prête à l'emploi, mais sans autorisation valable d'installation de vidéosurveillance.

Dénonciations

Durant l'année sous rubrique, l'Autorité a été informée d'une dénonciation concernant une installation de vidéosurveillance filmant le domaine public, sans autorisation. Il peut notamment s'agir de caméra installée à l'intérieur de magasins ou de restaurants privés et

dont le champ de vision peut être dirigé vers le domaine public, notamment à travers des fenêtres ou des portes vitrées.

L'Autorité a pris position sur divers projets de vidéosurveillance pendant l'année objet du rapport. Toutes les prises de position de l'Autorité sont mises en ligne sur son site Internet. Enfin, il est rappelé que les préfectures publient régulièrement sur leur site Internet la liste des installations de vidéosurveillance au bénéfice d'une autorisation ainsi que les personnes responsables de l'installation.

Surveillance de l'entrée des WC publics et d'une chapelle mortuaire

L'Autorité a préavisé favorablement la demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise à l'entrée des WC publics de la commune d'Ursy pour prévenir des actes de vandalisme lors de l'utilisation de ces derniers et pouvoir identifier les auteurs des délits. Toutefois, afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité, l'Autorité a rejeté la demande de filmer également l'entrée de la chapelle funéraire. Enfin, la caméra ne doit pas filmer de 09h00 à 21h00 et un système de floutage doit être installé.

Surveillance vidéo d'un escape game

La surveillance sans enregistrement d'une salle d'une haute école du canton de Fribourg, lors de périodes de jeu en grandeur nature peut être autorisée, selon l'Autorité, si seul le responsable de l'escape game visionne en direct les images des caméras et que l'écran de visionnement est placé de sorte que toute personne non-autorisée ne doit pas avoir accès aux images. En outre, il est souligné qu'il n'est pas autorisé d'enregistrer le son et que les personnes concernées respectivement leur représentant légal doivent être informés du système de vidéosurveillance.

Vidéosurveillance sans enregistrement sur un bateau

Dans le cadre d'une demande de vidéosurveillance installée sur un bateau amarré dans le lac de la Gruyère, l'Autorité a souligné que la vidéosurveillance à l'intérieur de la cabine d'un bateau est soumise à la Loi fédérale sur la protection des données et échappe ainsi au champ d'application de la LVid, dans la mesure où seul un lieu privé est filmé. Pour ce qui concerne des caméras factices placées en extérieur, les recommandations

du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence sont rappelées en ce sens que les caméras factices ne traitent certes pas de données personnelles, mais leur présence donne à penser que tel est le cas. Leur utilisation serait donc déconseillée.

Installation de webcam sur des pistes de ski

Une station de ski souhaitait savoir quelle était la procédure pour installer une ou plusieurs webcams sur leurs pistes. Cette technologie étant mise en place afin d'informer les potentiels skieurs ou utilisateurs de l'état des pistes, ce comportement n'entre pas dans le champ d'application de la loi sur la vidéosurveillance mais seule la législation en matière de protection des données reste applicable. Ce faisant, en présence d'une éventuelle identification des personnes, un système de floutage doit être mis en place voire un changement de champ de vision. En outre, la commune doit être informée de la pose de webcam(s) ainsi que la préfecture concernée. Il s'agit pour cette dernière uniquement d'une annonce.

Rencontre avec les préfectures

L'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement portant en tout ou en partie sur des lieux publics doit faire l'objet d'une autorisation. Cette dernière est délivrée par la préfecture du district où l'objet se situe. Dans ce cadre, une séance réunissant toutes les préfectures du canton de Fribourg a été organisée afin d'échanger sur les nouveautés et les évolutions technologiques dans le domaine.

Recommandation et recours

La Commission a adressé une recommandation à une préfecture dans le cadre d'une autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance d'une école publique. Dans sa recommandation, la Commission a conclu que la décision émise par le préfet ne respectait pas les principes de la LVID et de la protection des données. La portée d'une telle décision était notamment importante dans la mesure où il s'agissait de données sensibles, de personnes mineures obligées de fréquenter le site scolaire de leur région, d'un grand nombre de caméras (16 caméras) et d'un emplacement situé au centre d'une zone résidentielle. En outre, la Commission s'étonnait de l'urgence de statuer au vu du dossier incomplet et provisoire. La Commission a invité le préfet à remédier à la situation, respectivement entreprendre les mesures nécessaires afin de rendre la déci-

sion conforme à la protection des données et à faire part des mesures mises en place dans un délai déterminé. Dans la mesure où le préfet n'est pas entré en matière, la Commission a déposé un recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale émise rejetant la recommandation de l'Autorité. Par courrier, le préfet a demandé la suspension de la procédure, respectivement une prolongation du délai imparti pour déposer des observations, au motif qu'il entend annuler et remplacer la décision attaquée, après avoir organisé une inspection des lieux avec l'Autorité. Comme le préfet reconnaît que la cause n'a pas suffisamment été instruite, le Tribunal cantonal a pris acte que cela conduit à admettre qu'il annule implicitement la décision en vue de la remplacer par une autre, de sorte que la décision attaquée est annulée et la cause est rayée du rôle, le litige étant devenu sans objet.

Par la suite, une vision locale a eu lieu en présence de collaborateurs de la préfecture ainsi que de la préposée à la protection des données et de la juriste. Le dossier est en cours de traitement.

1.5 ReFi – registre des fichiers¹¹

L'Autorité doit tenir un registre des fichiers qui contient l'ensemble des déclarations de fichiers, sauf celles des communes qui ont leur propre autorité de surveillance. Pour les organes publics, la déclaration des fichiers est une obligation légale (art. 19 ss LPrD). Ce registre constitue un outil important pour les différents partenaires de la protection des données et sert la transparence. Il révèle quels fichiers sont collectés par quel service. Le registre est public et peut être consulté sur le site Internet de l'Autorité¹².

Afin de vérifier la saisie des déclarations de fichiers, un groupe de travail composé de représentantes et représentants d'une préfecture, des communes, du Service des communes ainsi que de l'Autorité a entrepris d'établir quelles sont les collectes de données existant dans une commune et de mettre au point des annonces-types. Les travaux sont en cours. En effet, une grande commune du canton de Fribourg s'est proposée d'établir des exemples de chaque déclaration de fichier pour faciliter la saisie des autres communes.

¹¹ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/registre-des-fichiers-refi>

¹² <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

1.6 Echanges

Au vu de la surcharge de travail et de la transition au sein de l'Autorité, la préposée à la protection des données n'a pas organisé de rencontres avec la vingtaine de personnes dites « personnes de contact en matière de protection des données » des directions et établissements. Toutefois, de manière ponctuelle, la préposée à la protection des données a pris contact avec certaines d'entre elles pour des échanges d'informations et de points de vue. En outre, des informations leur sont fournies sur différents thèmes par le biais notamment des newsletters ou autres invitations à des manifestations.

La préposée a, en outre, traité plusieurs dossiers communs avec la préposée à la transparence, à savoir lorsque la demande touche les domaines de la transparence et de la protection des données.

La préposée à la protection des données a tiré parti des possibilités d'échange bilatéral et de sensibilisation dès qu'elle en a eu l'occasion, par exemple dans le cadre des discussions avec la HES-SO/FR, le centre de compétences Fritic, la HEG, l'Union fribourgeoise du tourisme.

La préposée et ses collaboratrices ont pris part à plusieurs formations continues, notamment de sensibilisations internes.

2. Statistiques

Protection des données en général

Durant la période considérée, 370 dossiers en matière de protection des données (sans les demandes Fri-Pers et vidéosurveillance, voir ci-dessous) ont été introduits, dont 63 sont pendants au 1^{er} janvier 2020. Ces dossiers comprennent 138 conseils et renseignements, 61 avis, 22 examens de dispositions législatives, 35 communications de décisions (art. 27 al. 2 LPrD), 2 contrôles et inspection ou suivis de contrôle, 9 présentations, 46 participations à des séances et autres manifestations et 57 demandes diverses. 187 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 52 des communes et paroisses, 94 d'autres organismes publics (cantons,

autorités de protection des données), 31 des particuliers ou des institutions privées et 6 des médias (cf. statistiques annexées). Pour les dossiers pendants des années précédentes, 86 dossiers ont été réglés. De plus, et pour information, l'Autorité a été sollicitée à plusieurs occasions pour des questions pour lesquelles elle n'était pas compétente. Les organes publics ou les particuliers ont dès lors été dirigés auprès des services compétents.

FRI-PERS

Au 31 décembre 2019, 12 demandes ont été soumises à la préposée à la protection des données pour préavis: 6 demandes d'accès, 2 demandes d'extension de l'accès, 2 demandes d'interfaçage par webservices et 2 demandes d'autorisation spéciale. De ces requêtes, 10 demandes sont toujours en traitement et 2 ont obtenu un préavis positif. La collaboration avec la DSJ est bonne, de sorte que cette dernière a suivi les préavis de l'Autorité, pratiquement dans tous les cas. L'évolution des technologies permet de développer les modes d'utilisation de la plateforme Fri-Pers, et les requêtes deviennent de plus en plus complexes (pointues). Ainsi, la procédure et les documents sont constamment évalués par les services concernés.

Vidéosurveillance

Durant l'année 2019, la préposée à la protection des données a reçu 9 demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement pour préavis, 2 annonces d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement, 1 demande de suppression d'une installation de vidéosurveillance, et a dû se déterminer à 1 reprise dans un cas de dénonciation d'une installation sans autorisation, émettre 1 recommandation et 1 recours au Tribunal cantonal. Des requêtes avec enregistrement, 1 préavis partiellement positif et avec des conditions a été émis alors que les 8 restantes sont encore en cours de traitement. Certains préavis positifs peuvent être assortis de conditions, notamment de satisfaire à l'exigence de signalisation des systèmes de vidéosurveillance. Par ailleurs, 11 dossiers émanaient des services de l'Etat ou de communes, 1 d'une institution à tâches publiques et 3 de privés. Conformément à ce que prévoit l'article 9 OVID, la liste des installations de vidéosurveillance est disponible sur les sites Internet des préfectures.

IV. Coordination entre la transparence et la protection des données

La bonne collaboration entre les deux préposées s'est poursuivie en 2019. Plusieurs mesures avaient été prises dès le début pour la préservation de cette coopération. Les séances de la Commission, auxquelles les deux préposées participent, traitent régulièrement les dossiers portant sur les deux domaines. Les préposées se voient fréquemment pour les échanges nécessaires. Enfin, les contacts avec le Président favorisent également la coordination.

V. Remarques finales

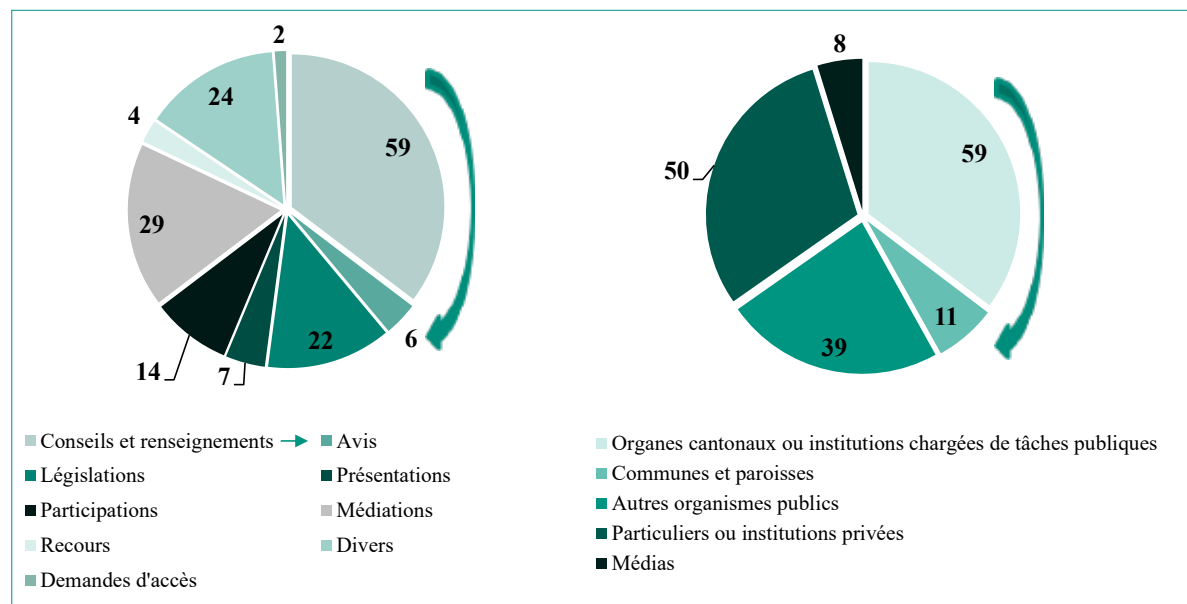
L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données **remercie** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, pour l'intérêt manifesté envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes. Ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes de contact au sein de l'administration et des établissements cantonaux qui aident efficacement les préposées dans l'accomplissement de leurs tâches.

Table des abréviations et termes utilisés

AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises
AP	Avant-projet
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BMPM	Bureau de la médiation pénale pour les mineurs
CPJA	Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DEP	Dossier électronique du patient
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DSJ	Direction de la sécurité et de la justice
EDU	Education
EPT	Equivalent plein temps
FRI-PERS	Plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants
Fritic	Centre de compétences
HAE	Harmonisation des administrations des écoles
HEG	Haute école de gestion
HESSO//FR	Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg
LCH	Loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants
LGCyb	Loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat
LICD	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
LMéd	Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données
LPrD	Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance
NAV513	Numéro AVS à 13 chiffres
NOVA	Plateforme technique destinée à la distribution des offres des transports publics
OAD	Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents
OVid	Ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Privatim	Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données
ReFi	Registre des fichiers
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RH	Ressources humaines
RSSV	Réseau Santé et Social de la Veveyse
SESAM	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide
SESPP	Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation
SIS	Système d'information Schengen
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications
SPO	Service du personnel et de l'organisation
SPoMi	Service de la population et des migrants
UE	Union européenne

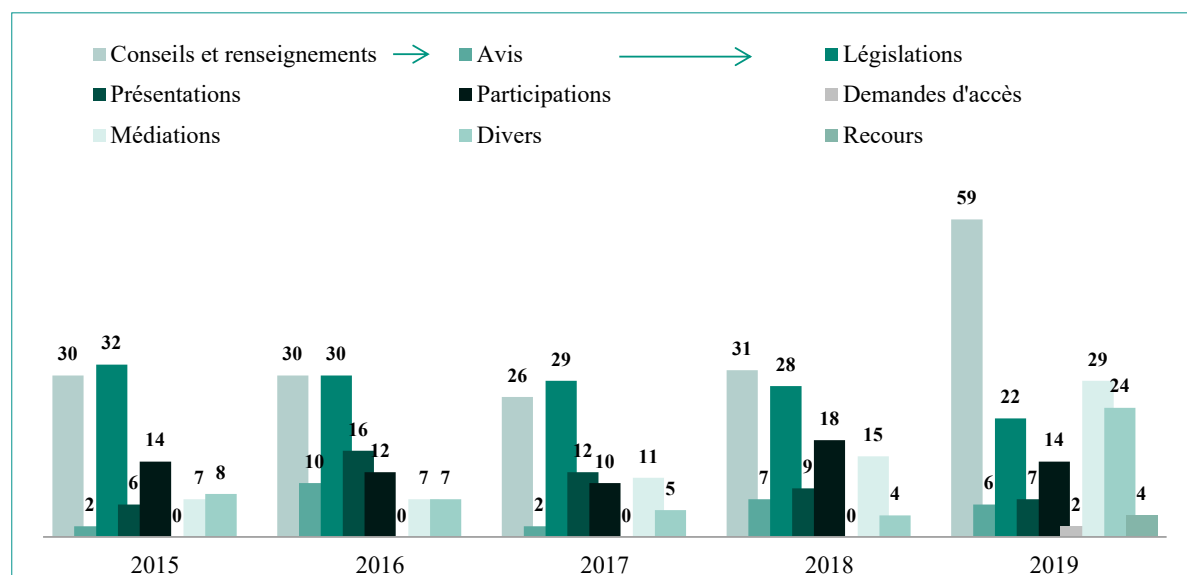
Statistiques de la transparence

Demandes / interventions en 2019

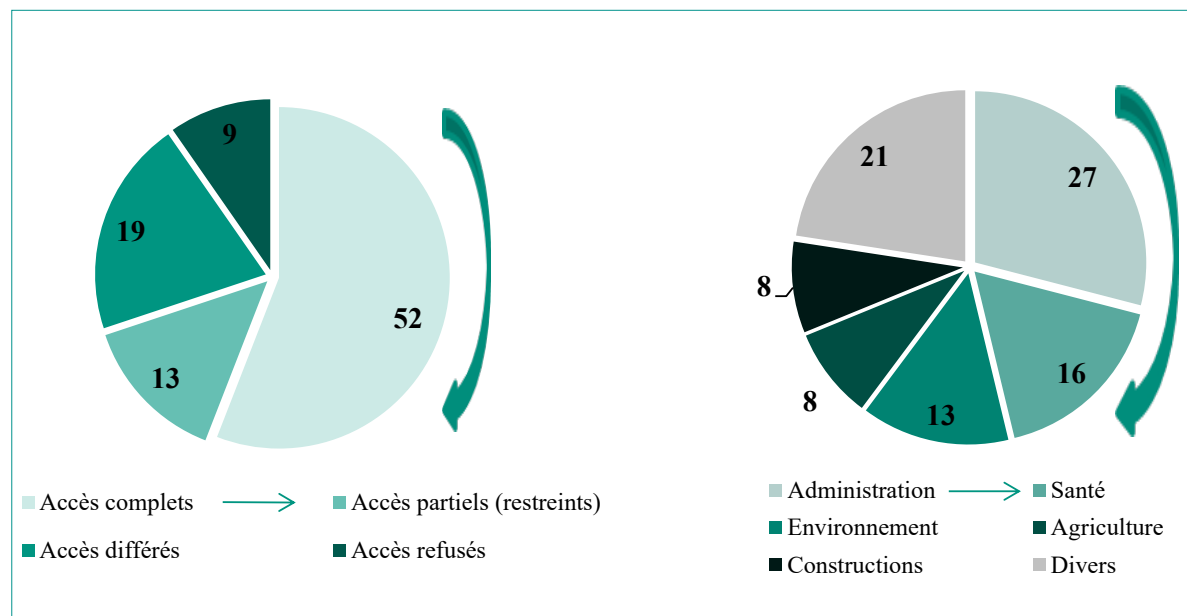


- > Les «conseils et renseignements» sont donnés par la préposée à la transparence.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés dans le cadre de la présentation du droit d'accès, les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-es et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Parmi les 167 dossiers ouverts en 2019, 51 dossiers sont communs avec ceux de la protection des données, dont 22 consultations.

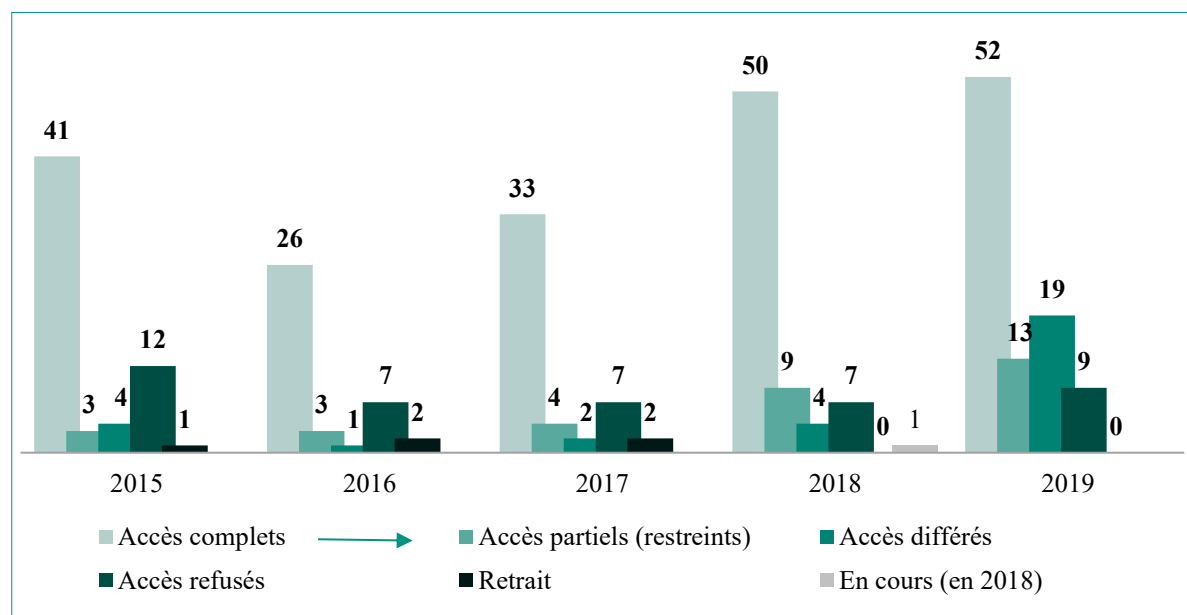
Comparatif



Evaluation du droit d'accès en 2019

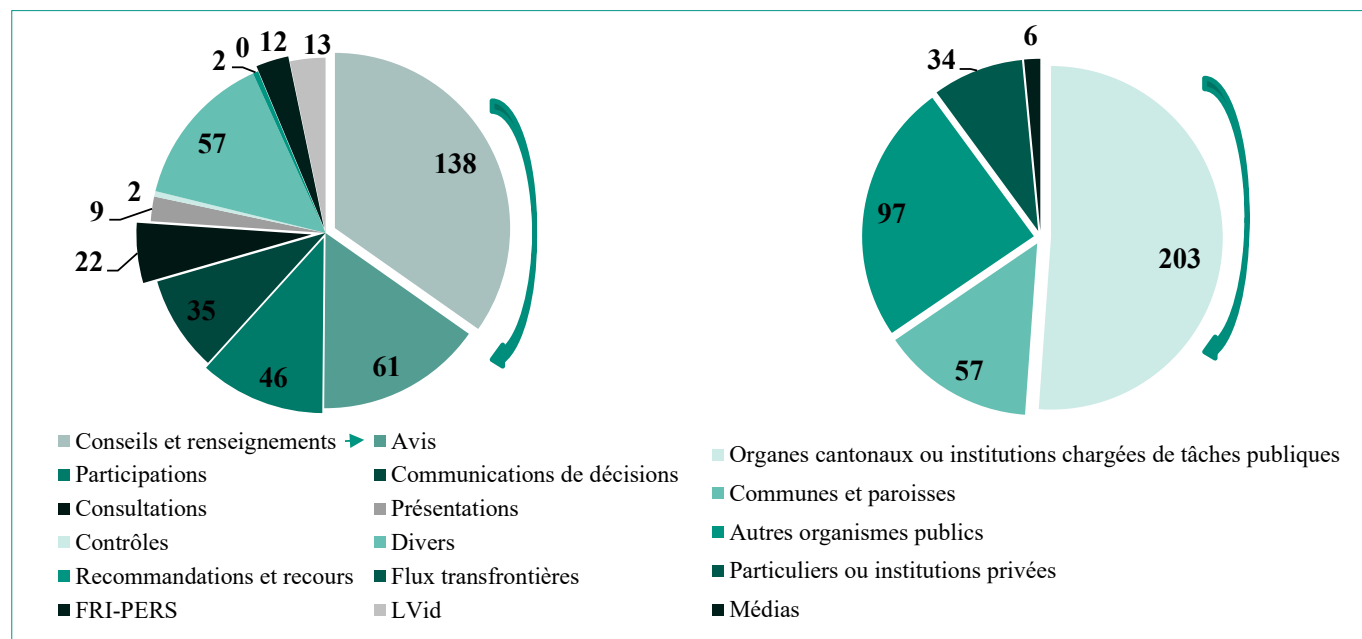


Comparatif



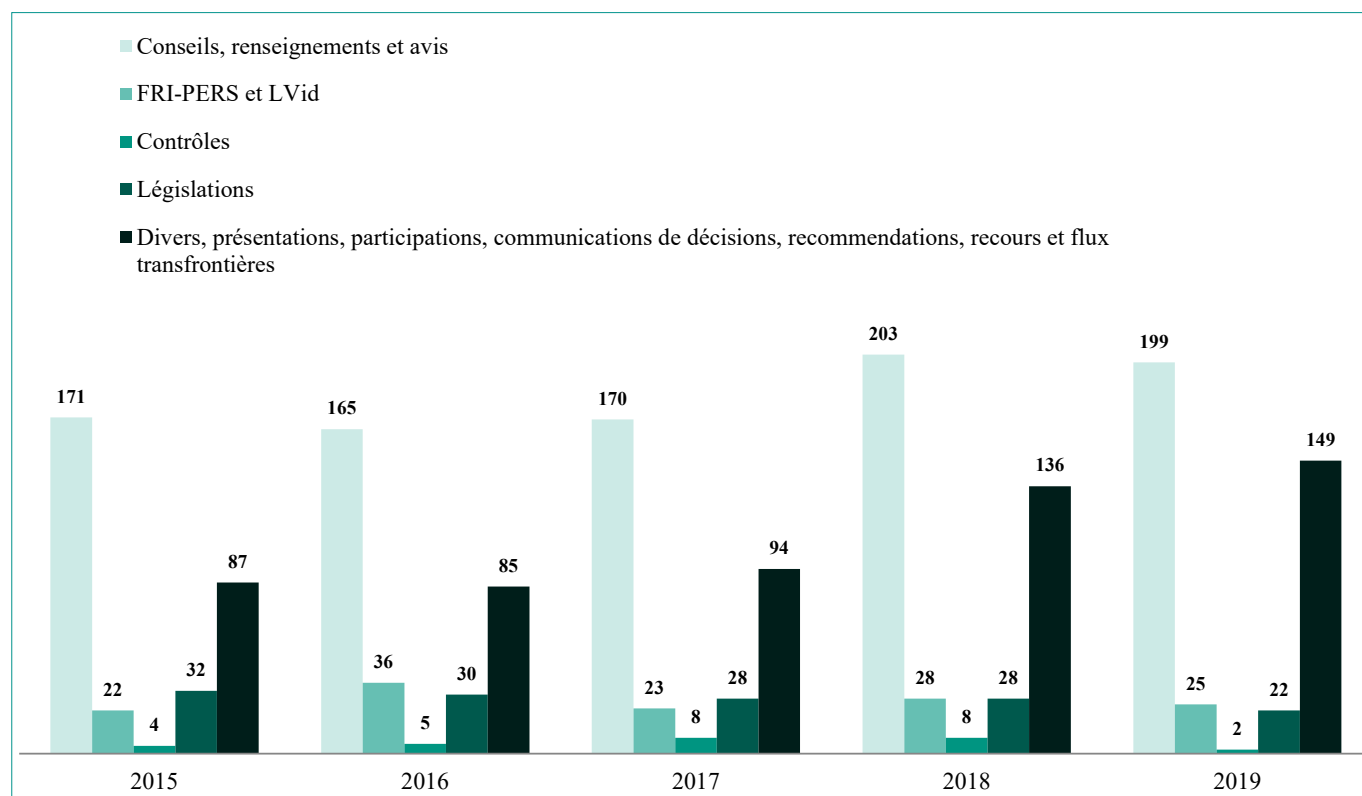
Statistiques de la protection des données, FRI-PERS et LViD

Demandes / interventions en 2019



- > Les «conseils et renseignements» concernent des questions posées par les organes publics ou par les particuliers concernés, ainsi que des questions relatives à leurs droits.
- > Les «avis» sont rendus par la préposée à la protection des données; ils comprennent les prises de position/conseils de la préposée, établis sur la base d'une publication, d'un projet ou d'une proposition soumis par les organes publics ou par un particulier.
- > Les «contrôles» comprennent les vérifications de l'application de la législation relative à la protection des données par la préposée ainsi que leurs suivis.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés, les rapports et les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-es et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Pour les «communications» de décisions, voir art. 27 al. 2 let. a LPrD.
- > Pour les «recommandations», voir art. 30a LPrD.
- > Pour les «flux transfrontières», voir art. 12a LPrD.
- > Parmi les 397 dossiers ouverts en 2019, 51 dossiers sont communs avec ceux de la transparence, dont 22 consultations.

Comparatif



Demandes / interventions

Années	Avis	Conseils et renseignements	Contrôles	Législations	Présentations	Participations	Communications de décisions	Recommandations et recours	Flux transfrontières	FRI-PERS	LVid	Divers	Total
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269

Tätigkeitsbericht 2019

—
vom 1. Januar bis
31. Dezember 2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz

Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg

T. +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprd

April 2020

—

Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

AN DEN GROSSEN RAT
DES KANTONS FREIBURG

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) für das Jahr 2019 zu unterbreiten. Nach einem kurzen Überblick über die allgemeinen Grundlagen für die Arbeit der Behörde (I), gehen wir im Besonderen auf die unterschiedlichen Tätigkeiten der Kommission an sich (II) und der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz sowie der Datenschutzbeauftragten (III) ein. Weiter wird die Koordination der beiden Tätigkeitsfelder zur Sprache gebracht (IV) und anschliessend kommen noch einige Schlussbemerkungen hinzu (V).

Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung unserer Behörde haben wir uns entschlossen, uns im Bericht auf die wichtigsten Themen und Beispiele zu beschränken. Eine Zusammenfassung auf den ersten Seiten soll Ihnen in aller Kürze einen Überblick über die mannigfaltigen Herausforderungen in unseren Tätigkeitsbereichen verschaffen.

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2020

Der Präsident
der Kommission

L. Schneuwly

Die Beauftragte für
Öffentlichkeit und Transparenz

M. Stoffel

Die Datenschutz-
beauftragte

A. Reichmuth Pfammatter (bis 31.07)
F. Henguely (ab dem 01.08)

Inhalt

Schwerpunkte	6
I. Aufgaben und Organisation der Behörde	7
A. Fokus	7
B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit	9
C. Engagement in der Ausbildung	10
D. Information und Kommunikation	10
II. Haupttätigkeiten der Kommission	11
A. Gemeinsame Themen	11
1. Stellungnahmen	11
1.1 Fokus	11
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	11
2. Weitere Tätigkeiten	12
B. Öffentlichkeit und Transparenz	13
1. Evaluierung des Zugangsrechts	13
C. Datenschutz	13
1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)	13
2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)	13
III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten	14
A. Bereich Transparenz	14
1. Schwerpunkte	14
1.1 Schlichtungen im Bereich Zugangsrecht	14
1.2 Mediationen basierend auf das Ombudsgesetz	16
1.3 Anfragen	16
2. Statistiken	18
B. Bereich Datenschutz	18
1. Schwerpunkte	18
1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen	18
1.2 Anfragen	21
1.3 Kontrollen	23
1.4 FRI-PERS und Videoüberwachung	24
1.5 ReFi – Register der Datensammlungen	27
1.6 Austausch	27
2. Statistiken	28
IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz	29
V. Schlussbemerkungen	29
Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis	30
ANHANG: Statistiken	31-34

Schwerpunkte

2019 verzeichnet die ÖDSB in beiden Tätigkeitsbereichen einen markanten Anstieg der zu behandelnden Fragen: Im Bereich Transparenz hat sich die Anzahl der Schlichtungsgesuche und der Auskunftsbeglehen im Vergleich zu 2018 sogar verdoppelt. 29 Schlichtungsanträge gingen bei der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz ein, wobei 12 Schlichtungsanträge dasselbe Dokument betrafen und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz dabei eine einzige Empfehlung herausgab. In zehn Fällen (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018) kam es zu einer Einigung, in vier Fällen erliess die Beauftragte noch eine Empfehlung (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018). In vier Fällen trat die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz nach einem Austausch mit den Parteien auf den Schlichtungsantrag nicht ein. Drei Schlichtungen (zwei aus 2019, einer aus 2018) waren Ende des Berichtsjahres noch pendent.

Im 2019 sind gemäss den Behörden 93 Zugangsgesuche bei den freiburgischen öffentlichen Organen eingereicht worden: In 65 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe vollständigen oder teilweisen Zugang. Wie die eidgenössische Behörde geht auch die kantonale Behörde davon aus, dass tatsächlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, diese aber nicht immer als solche erkannt daher auch nicht immer unter dem Aspekt des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) behandelt und somit in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine stete Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.

Auch im Bereich Datenschutz war im Berichtsjahr erneut eine markante Erhöhung der Arbeitsbelastung zu verzeichnen: Von den 397 neuen Dossiers betrafen 370 den Datenschutz, zwölf Gesuche den Zugriff

auf die Plattform der Einwohnerkontrolle, und bei 15 Dossiers handelte es sich um Gesuche für Videoüberwachungsanlagen. Die meisten Anfragen stammen von kantonalen Dienststellen und Gemeinden, aber auch von privaten Institutionen mit öffentlichen Aufgaben und von Privatpersonen. Nicht nur die Gesamtzahl der Dossiers hat zugenommen, sondern auch deren Komplexität, was spezifische Kenntnisse erforderlich macht und verschiedene Akteure auf den Plan ruft (private und öffentliche, interkantonale usw.).

Die Digitalisierung der Kantonsverwaltung, ein Schwerpunkt des Regierungsprogramms 2017-2021, bringt neue komplexe Projekte mit sich. Diese stellen den Datenschutz und die Informationssicherheit vor neue Herausforderungen. Die Behörde hatte sich im Berichtsjahr insbesondere mit Projekten aus den Bereichen eGovernment (virtueller Schalter, eUmzugCH, E-ID), kantonales Bezugssystem, Auslagerung der Datenbearbeitung an Dritte (sog. Outsourcing, Cloud), Microsoft Office365, Zugangsportale von Dienststellen oder privaten Organisationen mit öffentlichen Aufgaben oder Register der Schulverwaltung beschäftigt. Die ÖDSB begrüsst es, wenn sie frühzeitig in die verschiedenen Projekte eingebunden wird.

Die Inkraftsetzung der EU-Datenschutzreform und die bevorstehende Revision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes verlangen auch nach einer Auffrischung des kantonalen Datenschutzrechtes. Daran wurde im Berichtsjahr ebenfalls gearbeitet.

Die ÖDSB verfolgte auch 2019 eine Politik der aktiven Information, namentlich über ihre Website sowie im neu gestalteten Newsletter.

I. Aufgaben und Organisation der Behörde

A. Fokus

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) ist eine unabhängige Behörde, die administrativ der Staatskanzlei zugewiesen ist. Sie befasst sich mit den Bereichen Öffentlichkeit und Transparenz sowie Datenschutz.

Die ÖDSB setzt sich aus einer Kommission, einer Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer Datenschutzbeauftragten (50%, ab April 2020 80%) zusammen. Für die ÖDSB sind ausserdem eine Verwaltungsmitarbeiterin (80%) und eine Juristin (50%) tätig. Zudem gibt die Behörde Studienabgängern die Möglichkeit, ein sechsmonatiges juristisches Praktikum (100%) in den beiden Bereichen zu absolvieren.

Die Aufgaben der **Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** sind in Art. 40 des freiburgischen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)¹ sowie in Art. 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)² geregelt. Es handelt sich insbesondere um folgende Aufgaben:

- sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher;
- sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder des Datenschutzbeauftragten;
- sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassentwürfen, die sich auf den Datenschutz und/oder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auswirken, sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen;
- sie erlässt die Entscheide über das Zugangsrecht in den Fällen, in denen das Zugangsgesuch an eine Privatperson oder das Organ einer privaten Einrichtung gerichtet wurde, die öffentlich-rechtliche

Aufgaben im Bereich der Umwelt erfüllen, selbst wenn sie keine rechtsetzenden Bestimmungen und keine Entscheide erlassen dürfen;

- sie evaluiert regelmässig die Wirksamkeit und die Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und hält das Ergebnis in ihrem Bericht an den Grossen Rat fest;
- sie setzt das in Art. 22a DSchG vorgesehene Verfahren um, d.h. sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten, und erhebt gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die diesbezügliche Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde;
- sie nimmt Stellung zu den Abweichungen vom Datenschutz in Versuchsphasen wie in Artikel 21 E-GovSchG vorgesehen.

2019 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Freiburger Kantonsrichter, präsiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren: *Philippe Gehring* (Vize-Präsident) Informatikingenieur ETH, *Anne-Sophie Brady*, Gemeinderätin, *André Marmy*, Arzt, *Jean-Jacques Robert*, ehem. Journalist, *Luis Roberto Samaniego*, Ingenieur in IT Governance und IS-Security, und *Gerhard Fiolka*, assoziierter Professor an der Universität.

Die Kommission hielt im Jahr 2019 neun Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert.

Neben den Sitzungen betreute der Präsident die Dossiers, erledigte die Korrespondenz und besprach sich mit den Beauftragten. Sein Arbeitspensum machte über das ganze Jahr gesehen 152 Stunden aus. Schliesslich nahmen vereinzelt sowohl der Präsident, der Vizepräsident als auch Mitglieder der Kommission an Besprechungen teil.

¹ <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4692?locale=de>

² <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4691?locale=de>

Aufgaben der Beauftragten

Die Aufgaben der **Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** besteht nach Art. 41 InfoG hauptsächlich darin:

- die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren;
- die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten;
- die Schlichtungsaufgaben auszuüben, die ihr durch dieses Gesetz übertragen werden;
- die Arbeiten auszuführen, die ihr von der Kommission übertragen werden;
- das Endergebnis der wichtigsten Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen;
- der Kommission über ihre Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

Dazu kommt die Vertretung des kantonalen Mediators gemäss Artikel 8 des Ombudsgesetzes vom 25. Juni 2015 (OmbG).³

Die **Datenschutzbeauftragte** hat gemäss Artikel 31 DSchG hauptsächlich folgende Aufgaben:

- Sie überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen;
- sie berät die betreffenden Organe, namentlich bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben;
- sie informiert die betroffenen Personen über ihre Rechte;
- sie arbeitet mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie mit den Aufsichtsbehörden für Datenschutz in den anderen Kantonen sowie im Ausland zusammen,
- sie prüft, ob ein angemessener Schutz im Ausland im Sinne von Artikel 12a Abs. 3 gewährleistet ist;

- sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus,
- sie führt das Register der Datensammlungen.

Dazu kommen noch weitere Aufgaben nach anderen Gesetzgebungen, z.B.:

- Fri-Pers-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Zugriff auf die Informatikplattform mit den Einwohnerregisterdaten und Kontrolle der erteilten Bewilligungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Bevölkerung und Migration (Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten)⁴,
- VidG-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung (Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung)⁵.

Das Gesetz über den Datenschutz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre⁶) für die Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung und die Dossiers zuständig, bei denen eine allgemeine Datenschutzpolitik festgelegt werden muss. Dazu kommt die Umsetzung des Verfahrens bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, Art. 22a und Art. 27 Abs. 2 DSchG, Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen der öffentlichen Organe beim Kantonsgericht).

³ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/18.1

⁴ <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4597?locale=de>

⁵ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.3 und https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.31/versions/3090

⁶ <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/taetigkeitsberichte>

B. Überkantonale Zusammenarbeit

Sowohl die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz als auch die Datenschutzbeauftragte sind sehr um die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und den anderen kantonalen Beauftragten bemüht. Zusammen nehmen sie an den, in der Regel zwei Mal pro Jahr stattfindenden, Treffen der *préposés latins à la protection des données et à la transparence* teil, an denen die Westschweizer Beauftragten sowie der Stellvertreter des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten jeweils aktuelle Themen besprechen und Erfahrungen austauschen.

Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz trifft sich die Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsprinzip rund zwei Mal pro Jahr. An diesem Treffen nehmen auch die zuständigen Mitarbeitenden des EDÖB sowie die Beauftragten, welche Schlichtungen durchführen teil. In dieser Runde geht es vor allem um Schlichtungen und spezifische Themen rund um das Öffentlichkeitsprinzip.

Auch die Datenschutzbeauftragte hat formell oder informell Kontakt mit dem EDÖB. Das Schengen-Assoziierungsabkommen, das im März 2006 von der Schweiz verabschiedet wurde und am 1. März 2008 in Kraft getreten ist, sieht die Teilnahme der Schweiz am Schengener Informationssystem (SIS) vor. Das Abkommen schreibt für jeden teilnehmenden Staat die Einsetzung einer nationalen Datenschutzkontrollbehörde vor. In der Schweiz werden die Aufsichtstätigkeiten durch den EDÖB und die kantonalen Datenschutzbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten wahrgenommen. Die *Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden* im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens wurde im Jahr 2019 zweimal vom EDÖB einberufen.

Die Datenschutzbeauftragte ist zudem, wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden, Mitglied der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten **privatim**⁷. Die Behörde konnte auch 2019 von der Arbeit, die privatim zu allgemeinen Fragen von internationaler, nationaler und kantonsübergreifender Bedeutung geleistet hat, profitieren. Diese Zusammenarbeit ist von sehr grossem Nutzen, wenn nicht sogar unverzichtbar für die Meinungsbildung und dafür, möglichst koordiniert Stellung zu nehmen (z.B. für Antworten auf Vernehmlassungen). Die Generalversammlung fand im Frühjahr in Zürich statt. Schwerpunktthemen waren Datenschutz-Folgenabschätzungen, Vorabkonsultationen, Meldepflichten bei Datenschutzverletzungen und die Rolle der Datenschutzbeauftragten in der Digitalisierung. Das Herbstplenar fand im November in Bern statt. Die Informationsveranstaltung war dem Thema Cloud und Ressourcenmangel der kantonalen Behörden gewidmet.

Daneben organisierte privatim für Mitglieder resp. deren Mitarbeitende eine allgemeine Weiterbildungsveranstaltung und gab eine Empfehlung für die Umsetzung der Pflicht zur Meldung von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen an die Migrationsbehörden heraus (VZAE, Art. 82f). Privatim überarbeitete auch ihr Merkblatt zu den cloud-spezifischen Risiken und Massnahmen und ergänzte es mit Ausführungen zum US CLOUD Act. Das Merkblatt ist auf der Website der Behörde aufgeschaltet.

Die Behörde und der kantonale Mediator haben weiter zusammengearbeitet, wie im Ombudsgesetz (OmbG) vorgesehen.

⁷ <https://www.privatim.ch/de/>

C. Engagement in der Ausbildung

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz sowie die Datenschutzbeauftragte leiteten einen Kurs an der HSW im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg (französisch).

Es fanden keine Kurse im Rahmen der Ausbildung der Lernenden und Praktikant/innen 3+1 des Staates (überbetriebliche Kurse der AFOCI) statt, da das POA die zeitliche Abfolge der Ausbildungsmodule geändert hat und das Modul über die Transparenz, den Datenschutz und die Archivierung auf ein späteres Semester verschoben wurde. Die Schulung soll für den Jahrgang 2020 wieder durchgeführt werden.

Weiter wurde die Datenschutzbeauftragte von einer Klasse des Kollegiums St. Michael als Referentin eingeladen, um an den Thementagen des Kollegiums über das Thema Datenschutz zu sprechen.

D. Information und Kommunikation

Die Behörde verfolgt eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und ihre Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen, Leitfäden und News⁸. Im Mai 2019 führte sie ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch. Die Einführung der neuen Webseite des Kantons hatte für die Behörde auch 2019 viel Arbeit zur Folge. Dank Zugriff auf zusätzliche Ressourcen konnten im ersten Halbjahr die notwendigen Arbeiten (u. a. Migration Inhalte) abgeschlossen werden, um die neue Webseite der Behörde attraktiver und informativer zu gestalten.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter** gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Transparenz und Datenschutz. Neun Jahre nach der erstmaligen Publikation des Newsletters erschien die Dezember-Ausgabe 2019 in neuem, modernen Kleid. Im Berichtsjahr wurde auch der spezielle **Leitfaden für die Gemeinden** aktualisiert, der Informationen und Ratschläge für konkrete Anwendungsfälle enthält⁹.

⁸ <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/veroeffentlichungen>

⁹ https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-02/atprd_guide_pratique_a_latt_des_communes_d_-_actualisation.pdf

II. Haupttätigkeiten der Kommission

A. Gemeinsame Themen

1. 1. Stellungnahmen

1.1 Fokus

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des **Kantons** und des **Bundes**. Die Behörde hat auch 2019 erneut festgestellt, dass dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz in den neuen gesetzlichen Bestimmungen oft **Rechnung getragen** wird. Gesetzesentwürfe werden ihr normalerweise immer, Verordnungsentwürfe jedoch nicht in allen Fällen, vorgelegt.

Da den Datenschutz- und Öffentlichkeitsprinzipien nur dann wirksam entsprochen werden kann, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht, würde es die Behörde begrüssen, wenn die erläuternden Berichte und Botschaften zu den ihr unterbreiteten Entwürfen die **Analyse auf Ebene des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes** widerspiegeln würden (für die hinsichtlich Datenschutz die öffentlichen Organe verantwortlich sind, Art. 17 DSchG).

Der Kommission werden auch Entwürfe zugestellt, für die der Datenschutz oder das Öffentlichkeitsprinzip kaum relevant ist. In diesen Fällen beschränkt sie sich jeweils auf eine punktuelle Stellungnahme. Für sie ist es jedoch sehr wichtig, weitgehend informiert und konsultiert zu werden, da Gesetzesentwürfe in den verschiedensten Bereichen oft einen Einfluss auf die Lösungen haben, für die sich die Kommission oder die Beauftragten in anderen Dossiers aussprechen. Ausserdem muss die Behörde über die allgemeine gesetzgeberische Entwicklung im Kanton auf dem Laufenden sein.

Im Bemühen um Transparenz **veröffentlicht** die Kommission einen Grossteil ihrer Stellungnahmen auf ihrer Website¹⁰.

1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen

Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (eHealth) – Kantonale Strategie eHealth

Im Rahmen der Vernehmlassungsantwort zu dieser Vorlage sprach sich die Kommission gegen die Nutzung der AHV-Nummer für das elektronische Patientendossier (EPD) aus. Es bestehe kein Handlungsspielraum in Richtung einer systematischen Nutzung der AHV-Nummer, da dies nicht dem Willen des eidgenössischen Gesetzgebers entspreche.

Was die Kantonale Strategie eHealth anbelangt, so zeigte sich die Kommission beunruhigt über die Durchlässigkeit zwischen elektronischem Patientendossier und E-Government. Die beiden grossen Bereiche eHealth und E-Government müssten unterschiedlich ausgelegt und unabhängig voneinander sein, um das Vertrauen und die Undurchlässigkeit zu garantieren und die Risiken so gering wie möglich zu halten. Zudem sei der sich derzeit in der Realisierung befindliche virtuelle Schalter kein geeignetes Instrument, um den Zugang zu medizinischen Daten zu vereinfachen.

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen

Auch in dieser Stellungnahme unterstrich die Kommission, dass sie – wie bereits häufig hervorgehoben – gegen die Ausweitung der systematischen Nutzung der AHV-Nummer sei. Dies trotz der allfälligen Erweiterung von deren Nutzung im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei

Die Kommission hielt fest, dass sowohl das generelle Prinzip, als auch das Konzept des Bedrohungsmanagements, zu welchem bei verschiedenen öffentlichen Diensten und privaten Akteuren vorhandene sensible Daten gesammelt werden, dem Datenschutz widersprechen. Es bestehe die Gefahr eines Freibriefs für die Sammlung von Daten über das sogenannte Gefahrenpotenzial der Bürgerinnen und Bürger. Trotz dieser Vorbehalte

¹⁰ <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/vernehmlassungen-0>

widersetzte sich die Kommission dem Projekt nicht, da das vom Gesetz angestrebte Ziel klar definiert sei und die Prinzipien des Datenschutzes, namentlich die Verhältnismässigkeit, auf allen Ebenen eingehalten werden müssten.

Multimodale Mobilitätsangebote – Änderung des Personenbeförderungsgesetzes

Im Rahmen der Vernehmlassungsantwort zu dieser Vorlage unterstrich die Kommission, dass die im Gesetzesentwurf vorgesehene Datenbearbeitung durch private Firmen und die damit verbundene Möglichkeit, sensible Daten und Persönlichkeitsprofile zu bearbeiten, überaus heikel sei. Es müsse unbedingt in klarer Art und Weise erklärt werden, dass die Bearbeitung von Persönlichkeitsprofilen nur mit der Zustimmung der betroffenen Person erfolgen könne. In Bezug auf den uneingeschränkten Zugang zur Plattform NOVA müsse der Bund resp. das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein System zur Verwaltung der Zugangsrechte und zu deren Überwachung einrichten. Da die Zugangsberechtigten sehr zahlreich seien, müssten die Zugangsrechte strikt auf diejenigen Daten beschränkt werden, welche die Berechtigten zur Ausübung ihrer Tätigkeit benötigen.

Verordnungsvorentwurf über das kantonale Bezugssystem von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen (Pilotprojekt)

Die Kommission wies darauf hin, dass sie diesen Verordnungsvorentwurf genehmigt hat, dabei aber auch auf den sensiblen Charakter der Ausnahmeregelung während zwei Jahren (2019-2020) und der Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Quellen hingewiesen habe. Sie dankte dem Projektleiter, den im Rahmen der Erarbeitung des Vorentwurfs des Reglements geäusserten Bemerkungen Rechnung getragen zu haben.

2. Weitere Tätigkeiten

Die Kommission (bzw. das eine oder andere Mitglied oder der Präsident) hatte sich auch noch mit vielen weiteren Aufgaben zu beschäftigen, wie die folgenden Beispiele zeigen: Insbesondere IT-Projekte standen regelmässig auf der Tagesordnung der Kommission.

Im Berichtsjahr war die Verwendung der AHVN13 ein entscheidendes Thema für die Kommission. Sie zeigte sich über die Tendenz besorgt, eine universelle Verwendung dieser Nummer zu planen. Diese war ursprünglich ausschliesslich im Bereich des Sozialversicherungsrechts vorgesehen.

Die Kommission befasste sich auch mit verschiedenen Dossiers in Zusammenhang mit der Digitalisierung der Kantonsverwaltung (s. Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme). Sie beschäftigte sich namentlich mit diversen Pilotprojekten, die dank der Rechtsgrundlage des Gesetzes über das E-Government und der positiven Stellungnahme der Kommission umgesetzt werden konnten. Ein weiteres Projekt, das die Kommission begleitet, beinhaltet die Einführung eines kantonalen Bezugssystems, das als Datenbank für die ganze Verwaltung vorgesehen ist.

Die Kommission (bzw. ein einzelnes Mitglied oder der Präsident) diskutiert zudem regelmässig bestimmte Dossiers mit der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten, in welchen es um Grundsatzfragen geht, und nimmt Stellung dazu (z.B. Empfehlungen der Öffentlichkeitsbeauftragten, Nachkontrolle im Bereich des Datenschutzes oder auch systematische Datenbekanntgaben durch die Kantonsbehörden).

Im Rahmen der Ausschreibung der Stelle der/des Datenschutzbeauftragten wandte eine Delegation der Kommission mehrere Stunden für die Prüfung der Bewerbungsdossiers und die Gespräche mit den ausgewählten Stellenbewerberinnen und Stellenbewerbern auf, um dem Staatsrat eine Stellungnahme zur jeweiligen Bewerbung abzugeben.

B. Öffentlichkeitsprinzip und Transparenz

1. Evaluierung des Zugangsrechts

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2019 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 93 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 52 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 13 Fällen einen teilweisen Zugang. In 19 Fällen wurde der Zugang aufgeschoben. In neun Fällen wurde der Zugang zu den Dokumenten verweigert. Die meisten Gesuche betrafen die Bereiche Verwaltung, Gesundheit, Umwelt, Bauwesen und Landwirtschaft.

Die Evaluation spiegelt die Anzahl der Gesuche wieder, die der ÖDSB von den öffentlichen Organen gemeldet werden. Wie die eidgenössische Behörde geht aber auch die kantonale Behörde davon aus, dass tatsächlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, die aber nicht immer als solche erkannt, daher auch nicht immer unter dem Aspekt des InfoG behandelt und in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine stete Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.

Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht im Allgemeinen und demzufolge die Kosten für die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten variieren erheblich. Im Durchschnitt haben öffentliche Organe für 2019 einen Zeitaufwand von 42 Minuten für das Zugangsrecht angegeben, während andere bis zu 58 Stunden investiert haben.

C. Datenschutz

1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a DSchG, wonach bei einer Verletzung oder einer möglichen Verletzung der Datenschutzvorschriften die Aufsichtsbehörde das betroffene öffentliche Organ auffordert, innert einer bestimmten Frist die nötigen Abhilfemassnahmen zu treffen, und gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die Verweigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. Im Berichtsjahr gab die Kommission eine Empfehlung ab. Sie richtete sich an ein Oberamt im Rahmen eines Gesuchs für eine Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung an einer öffentlichen Schule. Da der Oberamtmann nicht darauf eintrat, erhob die Kommission beim Kantonsgericht Beschwerde gegen die Oberamtsverfügung, mit der die Empfehlung der Behörde abgelehnt wurde. Das Dossier ist noch in Arbeit (mehr dazu unter Punkt 1.4 Videoüberwachung).

2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)

Die öffentlichen Organe müssen die in Anwendung der Artikel 23–26 DSchG getroffenen Entscheide der Aufsichtsbehörde mitteilen, die zur Beschwerde befugt ist. 2019 erhielt die Kommission 35 Entscheide in Kopie, alle von der Kantonspolizei (hauptsächlich Gesuche um Löschung von Daten und um Auskunft über die eigenen Daten), worunter ein Entscheid der RUBD und einer der SJD. Die Kommission erhob keine Beschwerde, weil die Entscheide ihrer Ansicht nach in Einklang mit der geltenden Gesetzgebung waren. Die Kommission begrüsst es übrigens, dass ihr die Kantonspolizei ihre Entscheide regelmässig unterbreitet.

III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

A. Bereich Transparenz

1. Schwerpunkte

1.1 Schlichtungen im Bereich Zugangsrecht

Der Kanton Freiburg kennt, wie der Bund und mehrere Kantone, im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips ein Schlichtungsverfahren. Das InfoG sieht die Möglichkeit der Schlichtung zwischen der gesuchstellenden Person und der betroffenen Behörde sowie Dritten, die Einspruch erhoben haben vor. Ein Schlichtungsgesuch kann eingereicht werden, wenn das öffentliche Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist von 30 Tagen Stellung nimmt, wenn es den Zugang zum gewünschten Dokument aufschiebt, einschränkt oder verweigert oder aber wenn sich eine betroffene Drittperson gegen die Zugangsgewährung ausspricht.

Die Schlichtung findet unter der Leitung der Transparenzbeauftragten zwischen der antragstellenden Person oder der sich dem Zugang widersetzen Person und der zuständigen Behörde statt. Die Beauftragte hört beide Parteien an, die sich entweder schriftlich oder im Rahmen einer Schlichtungsverhandlung äussern. Die Beauftragte hat dabei Zugang zu allen amtlichen Dokumenten, um beurteilen zu können, ob das öffentliche Organ das Zugangsgesuch gesetzeskonform behandelt hat. Ziel des Schlichtungsverfahrens ist eine Einigung zwischen den Parteien. Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten und ist sofort vollstreckbar. Scheitert die Schlichtung, richtet die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz eine Empfehlung an die Parteien. Das öffentliche Organ erlässt daraufhin einen Entscheid.

Im Berichtsjahr haben sich die Schlichtungsanträge verdoppelt. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten gingen 29 Schlichtungsanträge ein, wobei zwölf Schlichtungsanträge dasselbe Dokument betrafen und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz dabei eine einzige Empfehlung herausgab. In zehn Fällen (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018) kam es zu einer Einigung, in vier Fällen erliess die Beauftragte noch eine Empfehlung (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018). In vier Fällen trat die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz nach einem Austausch

mit den Parteien auf den Schlichtungsantrag nicht ein. Drei Schlichtungen (zwei aus 2019, einer aus 2018) waren Ende des Berichtsjahres noch pendent. Diese starke Zunahme hatte zur Folge, dass die Öffentlichkeitsbeauftragte ihre Arbeit nicht immer in der nach InfoG vorgesehenen Frist erledigen konnte.

Einigungen bei Schlichtungen können verschiedene Formen einnehmen. Im Berichtsjahr kamen Einigungen zustande, in welchen die Behörden mit den Gesuchstellern und Gesuchstellerinnen Dokumente identifizierten, welche die gesuchten Informationen beinhalteten. Daraufhin reichten die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen Zugangsgesuche, zu den während der Schlichtungssitzung identifizierten Dokumenten, ein. In anderen Schlichtungen verzichteten die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen auf den Zugang und gaben sich mit Informationen über die Dokumente zufrieden. In anderen Fällen einigten sich die Mediationsparteien auf einen – eventuell aufgeschobenen - Zugang zu den Dokumenten.

Die Themen der Schlichtungsfälle waren erneut sehr breit gefächert. So ging es in einem Fall um das **Bauprojekt** «Zelda» in der Gemeinde Romont, in dem sich die Transparenzbeauftragte in einer Empfehlung dafür aussprach, dass die Gemeinde Zugang zur vollständigen Abrechnung des Bauprojektes sowie zu einer Abberufungsvereinbarung mit der Gesellschaft Bauart geben solle. Die Gemeinde hatte sich in ihrer Stellungnahme gegen den Zugang zu diesen Dokumenten ausgesprochen und wollte dem Antragsteller Zugang zu einem Dokument mit Schlüsselzahlen geben. Sie machte die Beeinträchtigung des Schutzes von Personendaten sowie die Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen geltend und wies darauf hin, dass mit dem Zugang Informationen vermittelt würden, die von Dritten der Gemeinde freiwillig mitgeteilt worden seien und deren Geheimhaltung die Gemeinde zugesichert hat.

Die Transparenzbeauftragte kam in ihrer [Empfehlung](#) zum Schluss, dass die sich in der fraglichen Abrechnung befindlichen Personendaten nicht schützenswert seien und das öffentliche Interesse, von der Abrechnung Kenntnis nehmen zu können,

höher zu gewichten sei, als das private Interesse der genannten Firmen. Auch die in den beiden anderen Dokumenten enthaltenen Personendaten müssten nicht durch das Geheimnis geschützt werden. Zudem beinhalte weder der Vertrag noch die Abberufungsvereinbarung eine Vertraulichkeitsklausel und diese Ausnahmebestimmung könne daher nicht geltend gemacht werden. Nicht ausgeschlossen werden könne allerdings die Tatsache, dass sich im Vertrag Angaben zu Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen befänden. Deshalb sei das Unternehmen vor einer allfälligen Zugänglichmachung dieses Dokuments gemäss des im InfoG vorgesehenen Vorgehens anzuhören.

In einem anderen Fall handelte es sich um eine **Analyse von Managementpraktiken**, zu der die Öffentlichkeitsbeauftragte dem Gesundheitsnetz des Vivisbachbezirks (RSSV) empfahl Zugang zu geben. Der Zugang zu einem Teil des Berichts könne aufgeschoben werden, bis verschiedene Entscheide gefällt seien. Vor der Zugänglichmachung seien die Drittpersonen anzuhören. Das RSSV hatte sich für einen aufgeschobenen Zugang ausgesprochen, da der Bericht zur Vorbereitung von verschiedenen Entscheiden diene. Zudem hatte es die Vertraulichkeit des Dokuments sowie die persönliche Situation der Antragsteller geltend gemacht.

Die Transparenzbeauftragte gab in ihrer [Empfehlung](#) zu bedenken, dass das öffentliche Organ bei einem aufgeschobenen Zugang zu einem Dokument jene Lösung suchen müsse, die dem Transparenzprinzip am meisten entspreche. Es müssten also alle Passagen zugänglich gemacht werden, die nicht der Entscheidungsfindung dienen oder die keinen direkten und sofortigen Bezug zu einer konkreten Entscheidung haben. Was die persönliche Situation der Antragsteller anbelangt, so habe dies auf das Zugangsrecht keinen Einfluss. Laut InfoG hat jede natürliche und juristische Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Besitz der öffentlichen Organe und muss ihr Gesuch nicht begründen.

Auch **Dokumente aus einem Personaldossier** waren Gegenstand einer Mediation und einer

[Empfehlung](#). So befand die Transparenzbeauftragte in einer Empfehlung, dass das Amt für Personal und Organisation (POA) sowie die kantonale Ausgleichskasse, zu Recht den Zugang zu Dokumenten aus einem Personaldossier sowie zu weiteren persönlichen Dokumenten eines Mitarbeiters verweigert haben. Eine Person hatte für sich und ihr Kind beim POA sowie bei der kantonalen Ausgleichskasse Zugang zu verschiedenen Dokumenten bezüglich eines Staatsangestellten verlangt, welcher ihr Ex-Mann und Vater ihres Kindes ist.

Die öffentlichen Organe verweigerten in der Folge die Übermittlung eines Teils der Dokumente mit der Begründung, sie seien Teil des Personaldossiers des betroffenen Mitarbeiters, welche persönliche Daten enthielten und daher aufgrund überwiegenden privaten Interesses nicht zugänglich gemacht werden könnten. Auch die Transparenzbeauftragte befand, dass die verlangten Dokumente sensible Daten enthielten, und dass sie zusammen ein Persönlichkeitsprofil darstellen könnten. Es müsse daher am verweigerten Zugang festgehalten werden.

In einer weiteren [Empfehlung](#) ging es um einen **Untersuchungsbericht über einen Gemeinderat**, den das Obertamt des Broyebezirks im Rahmen einer Administrativuntersuchung in Auftrag gegeben hatte und dessen Zugang er auf ein entsprechendes Gesuch einer Journalistin hin, aufgrund überwiegenden öffentlichen Interesses, ablehnte. Sowohl die Untersuchungsfreiheit als auch das gute Funktionieren der Gemeinde seien ansonsten in Gefahr. Auch ein teilweiser Zugang war in seinen Augen nicht möglich. Die Transparenzbeauftragte hingegen kam in ihrer Empfehlung zum Schluss, dass sowohl der gewünschte Schlussbericht als auch der Entscheid, die Administrativuntersuchung abzuschliessen, nach Anhörung der betroffenen Drittpersonen teilweise zugänglich gemacht werden solle und schlug entsprechende Einschwärgungen vor. So seien all jene Passagen vom Zugang auszunehmen, in denen im Detail die Ergebnisse der zur Verfassung des Untersuchungsberichts geführten Gespräche zusammengefasst werden und dabei die Namen der interviewten Personen genannt oder andere Angaben

gemacht werden, aufgrund deren sie identifiziert werden können. Dies sei für all jene Personen sehr wichtig, bei denen es sich nicht um gewählte Mandatsträger handle.

Schliesslich ging es auch um **Dokumente bezüglich der Renovation, den Unterhalt und der Reparatur eines Gemeindegebäudes**, zu denen die Transparenzbeauftragte der Gemeinde Treyvaux [empfehl](#), teilweisen Zugang zu geben. Die Gemeinde hatte den Zugang zu diversen Dokumenten rund um das Gebäude «Treyjoyeuse» verweigert und dabei darauf verwiesen, dass die verlangten Dokumente nicht im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der Gemeinde stünden.

Während der Mediationssitzung erklärte sich die Gemeinde bereit, Zugang zu einem Teil der verlangten Dokumente zu gewähren. Nach der Analyse der von der Gemeinde ausgehändigten Dokumente kam die Transparenzbeauftragte zum Schluss, dass dem Gesuchsteller im Rahmen der Regeln des InfoG Zugang zu denjenigen Passagen gewährt werden solle, welche das Verwaltungsvermögen der Gemeinde betreffen: Diese betreffen das Erfüllen einer öffentlichen Aufgabe. Es handelt sich um die Teile der Dokumente, die die ausserschulische Betreuung und die Schulbibliothek betreffen. Der Zugang zu Teilen der Dokumente, die das Finanzvermögen der Gemeinde betreffen, also im Zusammenhang mit den an Private vermieteten Wohnungen, kann gemäss InfoG nicht verlangt werden. Sie betreffen nicht das Erfüllen einer öffentlichen Aufgabe. An der Verweigerung des Zugangs zu Ausschnitten aus Protokollen des Gemeinderats könne festgehalten werden. Was schliesslich das vorgebrachte Argument des unverhältnismässigen Arbeitsaufwands anbelangt, so forderte die Transparenzbeauftragte die Gemeinde auf, den Gesuchsteller seine Anfrage präzisieren zu lassen, respektive in ihrem Entscheid darzulegen, warum der Aufwand zur Beschaffung der verlangten Dokumente unverhältnismässig sei.

Das Kantonsgericht hat zwei Urteile in Zusammenhang mit dem Schlichtungsverfahren gemäss InfoG erlassen. In einem Fall hat es beschlossen, dass die kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz ein Verfahren einstellen kann, wenn bei einem

Schlichtungsantrag nach InfoG der Antragsteller ohne triftigen Grund der Schlichtungssitzung fernbleibt. Der Gesuchsteller hat gegen dieses Urteil beim Bundesgericht Rekurs eingereicht. 2020 hat das Bundesgericht den Rekurs abgewiesen und in seinem Urteil Elemente des Mediationsverfahrens gemäss InfoG präzisiert. Die Kommission hat im anderen Fall auf Antrag des Gesuchstellers festgestellt, dass die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) das Beschleunigungsgebot sowie den Grundsatz von Treu und Glauben nach dem InfoG (Art. 8 Abs. 2 und 9 Abs. 1 InfoG) nicht verletzt hat. Auf eine Beschwerde des betroffenen Antragsstellers gegen eine solche Feststellung ist das Kantonsgericht nicht eingetreten.

1.2 Mediationen basierend auf das Ombudsgesetz

Als Stellvertreterin des kantonalen administrativen Mediators nahm die Beauftragte infolge dessen Ausstandes 2019 ein Dossier entgegen.

1.3. Anfragen

Im Berichtsjahr nahmen erneut sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch öffentliche Organe regelmässig Kontakt mit der Transparenzbeauftragten auf, um Informationen über ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Zugangsrecht einzuholen. Die Palette der interessierenden Dokumente war wie auch in den Vorjahren breitgefächert.

Auch 2019 wies die Öffentlichkeitsbeauftragte bei unterbreiteten Einzelfällen regelmässig auf die Grenzen ihrer Funktion hin. Sie kann allgemein gehaltene Auskünfte im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz erteilen, aber keine ausführliche Stellungnahme in konkreten Fällen abgeben. Die Formulierung einer Empfehlung ist einer allfälligen Schlichtungsphase im Sinne von Artikel 33 InfoG vorbehalten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte muss vor dieser Etappe also neutral bleiben.

Nachfolgend werden einzelne Fragen und die darauf gegebenen Antworten exemplarisch dargestellt:

Kann die Transparenzbeauftragte auch eine Empfehlung schreiben, wenn es im Rahmen der Mediation zu einer Einigung kommt?

Ausgangslage:

Eine Gesuchstellerin erkundigte sich bei der Transparenzbeauftragten, ob es ihr möglich sei, eine Empfehlung zu schreiben, obwohl es bei der sie betreffenden Mediation zu einer Einigung gekommen war.

Auskunft:

Die Transparenzbeauftragte antwortete der Gesuchstellerin, dass sie in diesem Fall keine Empfehlung verfassen könne. Zu einer Empfehlung komme es nur, wenn die Parteien zu keiner Lösung gefunden haben. In diesem Fall kamen die Parteien zu einer Einigung und der Fall war abgeschlossen.

Darf ein öffentliches Organ Gebühren für die Behandlung eines Zugangsgesuches verlangen?

Ausgangslage:

Eine Gesuchstellerin wollte wissen, ob die ihr von einem öffentlichen Organ zugesandte Rechnung für vier Stunden administrative Recherche in Folge eines Zugangsgesuchs gerechtfertigt sei.

Auskunft:

Die Transparenzbeauftragte wies darauf hin, dass das Zugangsrecht als Grundrecht kostenlos sein sollte. Daher sehe das InfoG die Unentgeltlichkeit für den Zugang und das Zugangsverfahren vor. Dies sei umso gerechtfertigter, als das Öffentlichkeitsprinzip nicht auf Einzelinteressen beruhe, sondern auch auf öffentlichem Informationsrecht.

Nichtsdestotrotz gebe es Ausnahmen dieser Unentgeltlichkeit, namentlich wenn die Arbeit, die das öffentliche Organ für die Erstbehandlung des Gesuchs und die Gewährung des Zugangs ausführt, mehr als zwei Stunden in Anspruch nehme. In diesem Fall könne der Teil der Arbeitszeit, der zwei Stunden übersteige, in Rechnung gestellt werden. Auch die Anfertigung einer Papierkopie, die Abgabe von Drucksachen und elektronischen Datenträgern sowie der Postversand von Dokumenten kann in Rechnung gestellt werden. In der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (VZD) sind die entsprechenden Tarife geregelt. Das öffentliche

Organ, das eine Gebühr erheben will, teilt der gesuchstellenden Person so bald als möglich mit, wie hoch diese voraussichtlich sein wird. Es verzichtet darauf, Gebühren zu erheben, wenn der Betrag weniger als 30 Franken ausmacht oder wenn der Zugang vollständig verweigert wurde.

Kann ein öffentliches Organ Zugang zu Stellungnahmen von Privatpersonen und Institutionen gewähren, die es im Rahmen einer Konsultation erhalten hat?

Ausgangslage:

Während der öffentlichen Konsultation gingen Stellungnahmen ein. Daraufhin wurde ein Konsultationsbericht verfasst. Ein Gesuchsteller verlangte Zugang zu den Stellungnahmen, worauf das betroffene öffentliche Organ sich bei der Transparenzbeauftragten erkundigte, welche Regeln anzuwenden seien.

Auskunft:

Das InfoG sieht für gewisse Dokumente einen gewährleisteten Zugang vor, darunter für Dokumente, über die ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, und – nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist – für die eingegangenen Stellungnahmen. Das öffentliche Organ muss in diesem Fall im Prinzip nicht prüfen, ob der Zugang aufgeschoben, teilweise oder ganz verweigert werden muss, wenn und insoweit dies aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses im Sinne der Artikel 26-28 InfoG erforderlich ist. Der Zugang ist zu gewährleisten.

Kann zu einem Bericht der Finanzinspektion über ein im Umweltbereich anzusiedelndes Objekt Zugang gewährt werden?

Ausgangslage:

Ein öffentliches Organ erkundigte sich bei der Transparenzbeauftragten, ob der von einem Journalisten verlangte Bericht der Finanzinspektion über ein im Umweltbereich anzusiedelndes Objekt zugänglich gemacht werden könne.

Auskunft:

Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) sieht vor, dass Berichte der Finanzinspektion nicht öffentlich zugänglich sind. Das verlangte Dokument ist allerdings im Umweltbereich anzusiedeln und seit der Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention, gelten für den Umweltbereich spezielle Regeln des Zugangsrechts, die weiter gehen als diejenigen, die allgemein im InfoG vorgesehen sind. Die im InfoG und in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausnahmen beim Zugangsrecht müssen jeweils im Sinne der Aarhus-Konvention ausgelegt werden. Das Prinzip der konformen Auslegung bedeutet, dass die Bestimmungen des InfoG bei einem Zugangsgesuch zu Informationen über die Umwelt so interpretiert und angewandt werden müssen, dass der Sinn der Aarhus-Konvention und deren Ziele respektiert werden. Im konkreten Fall ist bei der Analyse des Zugangsgesuchs somit der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Aarhus-Konvention keine fixen Ausnahmen vorsieht.

2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 167 Dossiers in Bearbeitung, wovon 20 per 1. Januar 2020 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 59 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in sechs Fällen Stellung, befasste sich in 22 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste sieben Präsentationen, nahm an 14 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil, befasste sich mit 29 Schlichtungsbegehren, zwei Zugangsgesuchen, einer administrativen Mediation, vier Beschwerden und 23 sonstigen Begehren. 59 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, elf Gemeinden und Pfarreien, 39 andere öffentliche Organe (Kantone, Behörden für Öffentlichkeit und Transparenz), 50 Privatpersonen oder private Institutionen und acht die Medien (s. Statistiken im Anhang).

B. Bereich Datenschutz

—

1. Schwerpunkte

1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen

2019 befasste sich die Datenschutzbeauftragte mit verschiedenen Dossiers zu Vorprojekten, in deren Rahmen Personendaten bearbeitet werden. Ausserdem wirkte sie auch regelmässig in mehreren Arbeitsgruppen mit (Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, DSchG-Revision, ReFi), wie auch in Lenkungsausschüssen (CoPil: HAE, eHealth, kantonales Bezugssystem) und Projektkomitees (CoPro: Microsoft 365, Unified-Communications). Die vielen, mehrmals pro Monat stattfindenden Sitzungen sind für die steigende Arbeitsbelastung der ÖDSB mitverantwortlich. An der Bearbeitung dieser Dossiers sind längerfristig viele staatsinterne und externe Akteure beteiligt.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass die Projekte immer komplexer werden, weil sie Daten privater Partner mit den Daten der öffentlichen Verwaltung verknüpfen und sich damit die Zuständigkeit der Behörde auf nur einen Teil des Projekt beschränkt. Zudem verdichten sich die Projekte immer mehr und erstrecken sich über mehrere Jahre. Wir erinnern daran, dass für Fragen der Datenbearbeitung durch Privatpersonen und Bundesorgane der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) zuständig ist. Weiter kommt es immer wieder vor, dass auch mehrere Kantone und/oder der EDÖB von den gleichen Projekten betroffen sind, so dass sich die Behörde mit den anderen kantonalen Datenschutzbeauftragten und mit dem EDÖB absprechen muss.

Totalrevision des DSchG

2019 wurde planmässig an der Revision des DSchG und seiner Anpassung an die europäische Gesetzgebung weitergearbeitet. Die Datenschutzbeauftragte leitete weiterhin die entsprechende Arbeitsgruppe, in der viele Ämter und Direktionen des Staates vertreten sind. Der Vorentwurf der Totalrevision des Datenschutzgesetzes ist Ende 2019 in die Vernehmlassung geschickt

worden. Er lehnt sich stark an die aktuelle Vorlage zur Totalrevision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes an, mit dem das Bundesrecht mit dem Übereinkommen SEV 108+ des Europarats und den neuen Vorgaben des Datenschutzrechts der Europäischen Union in Übereinstimmung gebracht werden soll.

Mit der Revision des DSchG sollen die Daten besser geschützt werden, indem der Datenschutz an die neuen Technologien und die heutige Gesellschaft angepasst wird. Der Vorentwurf sieht dazu eine Reihe neuer Rechte für die Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich ihrer Personendaten sowie neue organisatorische und sicherheitstechnische Pflichten für die Verantwortlichen der Datenbearbeitung vor. Die Position der ÖDSB wird verstärkt. Sie wird künftig die Befugnis haben, Entscheide zu fällen. Mit der Revision werden somit für den Kanton Freiburg die Voraussetzungen geschaffen, den neuen datenschutzrechtlichen Anforderungen entsprechen zu können. Die Änderungen sind notwendig, um den freien Datenverkehr zwischen der Schweiz und dem Ausland aufrecht zu erhalten.

Zusammen mit der Totalrevision des Datenschutzgesetzes ist auch der Vorentwurf zur Anpassung gewisser Aspekte der kantonalen Gesetzgebung an die Digitalisierung in die Vernehmlassung geschickt worden; dieser ist von der Datenschutzbeauftragten zusammen verschiedenen Ämtern und Direktionen des Staates mit Hochdruck ausgearbeitet worden. Damit soll das geltende Datenschutzgesetz geändert und das Inkrafttreten einiger im Entwurf zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes vorgesehener Artikel vorgezogen werden, wie etwa die Auslagerung von Daten, und auch das Gesetz über den E-Government-Schalter (E-GovSchG) angepasst werden, insbesondere die systematische Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem ermöglicht werden.

Bei den Vorarbeiten zu diesem Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an gewisse Aspekte der Digitalisierung nahm die Kommission in dem Sinne Stellung, dass sie sich gegen die Idee einer

vorgezogenen Inkraftsetzung der Bestimmungen über die Auslagerung personenbezogener Daten aussprach; sie hält es für falsch, den Vorentwurf der DSchG-Totalrevision zu zerstückeln, weil darin alle für eine Auslagerung erforderlichen Bestimmungen über die angepassten Schutzstandards enthalten und bereit für die Vernehmlassung sind. Hinsichtlich der Änderung des Gesetzes über den E-Government-Schalter hat die Kommission an ihrer bereits mehrfach geäußerten Ablehnung einer breiteren systematischen Verwendung der AHV-Nummer festgehalten, auch wenn die Verwendungsmöglichkeit mit der AHVG-Revision ausgebaut werden kann.

Die Kommission betonte, es sei sehr wichtig, die Benutzerinnen und Benutzer für den Datenschutz und die Informationssicherheit zu sensibilisieren und entsprechend zu schulen.

Umsetzung des kantonalen Bezugssystems

Die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen ist sehr anspruchsvoll. Die Datenschutzbeauftragte wirkt in verschiedenen Arbeitsgruppen mit, wie etwa im Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, im erweiterten COPIL und mit beratender Stimme in der Kommission für die Governance der Referenzdaten. Die Datenschutzbeauftragte befasste sich mit den Fragen zur Anwendung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen in den mit dem kantonalen Bezugssystem verbundenen Prozessen sowie zu den in der Verordnung über das kantonale Bezugssystem (SGF 17.45) für die Experimentalphase bezeichneten Organen. Schliesslich leistete die Datenschutzbeauftragte auch einen Beitrag zu den Überlegungen der Arbeitsgruppe, die sich mit der Entwicklung der Rechtsgrundlagen und mit den Zugangsbewilligungen befasst. Die Umsetzung ist immer noch im Gang und dürfte noch bis im Sommer 2021 dauern. Mehr dazu ist auf der Website des Staates Freiburg zu finden (<https://www.fr.ch/de/sk/alltag/vorgehen-und-dokumente/kantonales-bezugssystem>).

Bildungsregister

Im Berichtsjahr stand die Behörde im Rahmen der Bildungsregister erneut in Kontakt mit dem Fritic-Kompetenzzentrum. Dabei geht es um zwei Plattformen, auf denen Referenzdaten über die Schülerschaft, Lehrpersonen und Angestellte der Schulen des Kantons Freiburg, Schulen, Schullaufbahnen sowie transversale Referenzdaten auf allen Stufen wie Statistiken beherbergt werden. Unter Referenzdaten sind Daten zu verstehen, die von anderen Datenquellen kontrolliert und validiert werden, um Fehler wie Doppelerfassungen von Personen bei der Datenerhebung zu verhindern und zu beheben. Besprochen wurden die Zugangsbestimmungen zu den Referenzdaten und die Suchfunktionen sowie das Erfassen weiterer Personen. Das Projekt ist in Arbeit, insbesondere mit der Produktivsetzung gewisser Informatikanwendungen. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen wurden aktualisiert, und die Kommission musste in Bezug auf die Bearbeitung personenbezogener Daten dazu Stellung nehmen.

eHealth

Die Datenschutzbeauftragte ist Mitglied der Begleitgruppe von eHealth und hat 2019 an mehreren Sitzungen teilgenommen. «eHealth» ist das Projekt zur Einführung beispielsweise des elektronischen Patientendossiers gemäss entsprechendem Bundesgesetz und Projekten. Der Kanton leistet seinen Beitrag zur Schaffung der dazu erforderlichen Rahmenbedingungen.

Ressourcen ÖDSB

Im Berichtsjahr war die Datenschutzbeauftragte eng in den Digitalisierungsprozess der Informationssysteme des Staates Freiburg eingebunden (Strategie Freiburg 4.0). Diese Einbindung weiss die Datenschutzbeauftragte sehr zu schätzen, da so datenschutzkonforme Lösungen gefunden werden können und sie schon von Beginn an mit den verschiedenen Akteuren zusammenarbeiten kann. Allerdings steigt die Zahl der Projekte im Bereich Digitalisierung und Informationssysteme immer mehr, und sie werden auch immer komplexer. Aufgrund der Verbindung mit der Informatik und der Digitalisierung braucht es unbedingt spezifische Kenntnisse, insbesondere in Recht, IT, neuen Technologien und Verwaltungsverfahren. Bislang besteht im Bereich des Datenschutzes eine **chronische Arbeits-**

überlastung, weil immer mehr Arbeit anfällt und die Dossiers immer komplexer werden, aber auch weil die Datenschutzbeauftragte nur über begrenzte Ressourcen verfügt. Deshalb **konnte die Datenschutzbeauftragte ihre Aufgaben im Bereich Datenschutz und Informationssicherheit nicht im wünschgemässen Umfang zufriedenstellend erfüllen**, was zuweilen dazu führen kann, dass sich die Realisierung gewisser grösserer Informatikprojekte verzögert.

Seit den Anfängen 1994 sind die Personalressourcen des Datenschutzes nur ein einziges Mal 2009 um 0,5 VZÄ für eine Juristenstelle aufgestockt worden. Seitdem hat die Kommission immer wieder weitere Personalressourcen angefordert, umso mehr als dem Datenschutz 2010 mit Fri-Pers und VidG neue gesetzliche Aufgaben übertragen worden sind.

1994	2009	2019
* 0.5 VZÄ: kantonale Datenschutzbeauftragte	* 0.5 VZÄ: kantonale Datenschutzbeauftragte * 0.5 VZÄ: Juristin	* 0.5 VZÄ: kantonale Datenschutzbeauftragte * 0.5 VZÄ: Fachjuristin

Im Rahmen der Digitalisierungsprojekte wirkt die Datenschutzbeauftragte regelmässig in Lenkungsausschüssen (CoPil), Projektkomitees (CoPro) und Arbeitsgruppen mit.

Die Gesetzesrevision rückt eine unausweichliche Erhöhung der Personalressourcen in den Fokus, da insbesondere weitere Aufgaben auf den Datenschutz zukommen, wie etwa die Risikoanalyse und die Folgenabschätzung, Hilfe im Umgang mit Sicherheitsschwachstellen, die Untersuchungsverfahren und Erlass von Entscheiden, vermehrte Kontrollen sowie Schulung und Sensibilisierung der verschiedenen öffentlichen Organe.

Im Berichtsjahr prüfte die ÖDSB ihren Bedarf an den im Bereich des Datenschutzes notwendigen Mindestressourcen (s. Wunschbestand) für die Erfüllung ihrer Aufgaben und hat darin auch den Personalbedarf im Zuge der Datenschutzgesetzesrevision einbezogen.

Bestand seit 2020

- * **0.8 VZÄ:** kantonale Datenschutzbeauftragte
- * **0.5 VZÄ:** Fachjuristin
- * **0.8 VZÄ:** Sekretariat (Datenschutz, Öffentlichkeit/Transparenz und Kommission)

Wunschbestand

- * **1 VZÄ:** kantonale Datenschutzbeauftragte
- * **2 VZÄ:** Fachjurist/innen
- * **1 VZÄ:** Informatiker/in der ÖDSB
- * **1.5 VZÄ:** Sekretariat (Datenschutz, Öffentlichkeit/Transparenz und Kommission)

1.2 Anfragen

Die ÖDSB wird sowohl von Direktionen, Gemeinden und auch Organen privater Einrichtungen, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut sind, als auch von Privatpersonen zu verschiedenen Themen um Stellungnahme angefragt. Das Vorgehen bei der Beantwortung bleibt informell. Nach Bedarf und Möglichkeit werden bei den anfragenden oder involvierten Organen oder Dienststellen Auskünfte eingeholt. Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Direktionen und Dienststellen funktioniert mehrheitlich gut.

Hier einige Beispiele von Antworten und Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten:

Verwaltungs- und Informationsplattform mit Mietvertragsdaten

Bereits 2018 war die ÖDSB von einer Hochschule des Kantons Freiburg um Stellungnahme zu einem Forschungsprojekt gebeten worden, das darauf abzielt, eine aktuelle Übersicht über den kantonalen Immobilienmarkt zu erstellen, die Trends voraussehen zu können und die verschiedenen betroffenen Freiburger Partner bei wichtigen Entscheidungen zu unterstützen. Nach der Freiburger Kantonsverfassung hat der Staat nämlich die Pflicht, die Wohnhilfe, den Wohnbau und den Zugang zu Wohneigentum zu fördern (Art. 56 KV). Für diese Aufgabe war der Hochschule des Kantons Freiburg der Auftrag erteilt worden, ein Informationssystem namens «Wohnungs- und Immobilienmonitor» einzurichten. Dabei sollen Personendaten aus verschiedenen privaten

und öffentlichen Quellen erhoben und miteinander verknüpft werden. Die Daten werden auf einer Informatikplattform bei der Hochschule gehostet. Da es sich um die systematische Bearbeitung insbesondere von Daten aus der öffentlichen Verwaltung handelt, hat die Behörde positiv Stellung zur Bekanntgabe der Daten in einer Pilotphase genommen, die bis im Sommer 2022 dauern soll. Allerdings hat die Kommission der Behörde gefordert, dass eine formelle gesetzliche Grundlage für die Übermittlung der für das Projekt notwendigen Daten verabschiedet und bis 30. August 2022 in Kraft gesetzt wird, dem Datum, an dem die Testphase endet. Das Projekt ist noch im Gang.

Auslagerung der Bearbeitung von Daten des Staates Freiburg (Cloud-Pilotprojekte)

Hinsichtlich der Auslagerung von Daten des Staates Freiburg in Clouds sah sich die Behörde mehrmals veranlasst, sich mit einem Gesuch um Auslagerung von HR-Daten zu befassen, was viel Arbeit mit sich brachte. Darüber diskutiert wurde anlässlich von zwei Präsentationen im Rahmen der Kommissionssitzungen, aber auch an einem externen Treffen mit verschiedenen mit dem Dossier befassten Personen (Ämter und Direktion), einer Delegation der Kommission sowie der Datenschutzbeauftragten. Die Auslagerung der Datenbearbeitung sollte als Pilotprojekt gemäss Artikel 21 des Gesetzes über den E-Government-Schalter (EGovSchG) erfolgen; indessen erfüllte das ursprüngliche Projekt nicht den Kriterien eines Cloud-Pilotprojekts. Die gegenwärtig für die Bearbeitung personenbezogener Daten verwendete Anwendung läuft nämlich Ende 2020 aus, und das ITA schlug deshalb die Auslagerung der Daten in eine andere Cloud-Anwendung vor. Die Kommission gab zu bedenken, es handle sich um die Inbetriebnahme einer neuen Lösung, die wahrscheinlich dauerhaft und definitiv sein werde und damit die Voraussetzungen für ein Pilotprojekt nicht erfülle. Da es ausserdem um sehr sensible Daten geht, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, das Hosting im Ausland erfolgt und zurzeit keine angemessene Verschlüsselung der Daten möglich ist, ist die geforderte Lösung nach Ansicht der Kommission nicht datenschutzkonform, denn sie erfüllt die strengen Vorgaben der ÖDSB nicht und trägt auch nicht den Empfehlungen von privatim Rechnung.

Die Kommission warnte vor einer überstürzten Entscheidung für eine Anwendung auf Kosten der Informationssicherheit und des Datenschutzes. Sie rief in Erinnerung, der Zweck eines Pilotprojekts bestehe insbesondere darin zu erkennen, ob die getestete Anwendung den praktischen Modalitäten in Kombination mit den empfohlenen technischen und sicherheitstechnischen Massnahmen entspricht.

Nach Prüfung des geänderten Projekts stellte die Kommission fest, dass sich das Projekt auf das Rekrutierungsmodul sowie auf die Bearbeitung von Mitarbeiterdaten eines bestimmten Amtes beschränkt. Auch die Dauer der Pilotphase ist zeitlich begrenzt, und zwar auf 6 Monate, damit das ITA bei Bedarf eine andere Anwendung testen kann. Der Ort, an dem die Daten beherbergt werden, muss im Vertrag, in dem zwei mögliche Länder angegeben sind, klar bestimmt sein. Die Kommission wies darauf hin, dass ihr nach diesen 6 Monaten ein detaillierter Bericht mit der klaren Angabe der technischen Modalitäten und der Risikoabschätzung unterbreitet werden müsse. Das Pilotprojekt ist gegenwärtig noch im Gang.

eGovernment

Die Datenschutzbeauftragte wurde im Rahmen verschiedener eGovernment-Projekte konsultiert, so etwa eUmzugCH, elektronische Identität, «virtueller Schalter» (elektronischer Amtsschalter) sowie elektronische Zivilstandsurkunden. Dafür waren Treffen mit den verschiedenen involvierten Ämtern erforderlich, aber auch Recherchen, Analysen und Diskussionen mit anderen kantonalen Datenschutzbehörden. Einige Dossiers sind noch in Arbeit.

Weitergabe der Adresse, des Zuzugsdatums und der früheren Adresse einer Einwohnerin an einen Vertreter

Die Behörde wurde von einer Gemeinde angefragt, wie sie auf die Bitte eines Vertreters um Bekanntgabe der Adresse, des Zuzugsdatums und der früheren Adresse einer Einwohnerin reagieren solle. Die ÖDSB teilte ihr mit, die Vorsteherin oder der Vorsteher der Einwohnerkontrolle könne gemäss Artikel 17 Absatz 1 des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle (EKG) im

Einzelfall einer privaten Person oder Organisation, die ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht, solche Angaben bekanntgeben. Der betreffende Vertreter muss also den Bezug zwischen seiner Funktion und dem Antrag durch die Vorlage einer Vollmacht oder einer Ernennungsurkunde belegen sowie nachweisen, dass eine Verbindung zwischen der von ihm vertretenen Person und der gesuchten Person besteht.

Registrierung der Daten von Kunden eines Hotels mit einem mobilen Gerät

Die Freiburger Filiale einer internationalen Hotelkette erkundigte sich bei der Behörde, ob ihr Projekt für das Einchecken der Gäste mit einem mobilen Gerät und nicht mehr an einer physischen Hotelrezeption datenschutzkonform sei. Die ÖDSB hielt fest, dass ihre Zuständigkeit im Rahmen solcher Fragen auf das Bearbeiten von Daten durch öffentliche Organe und andere dem DSchG unterstellten Stellen beschränkt ist. Für Fragen in Bezug auf die Datenbearbeitung durch Privatpersonen ist der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zuständig. Werden die mit dem mobilen Check-in-System erhobenen Daten an die betreffenden kantonalen Instanzen weitergegeben, so muss diese Übertragung gesichert sein. Ausserdem muss das Hotel angeben, welche Daten es an die Kantonspolizei und den Freiburger Tourismusverband weitergibt und zu welchem Zweck. Es muss klarstellen, dass diese Daten nicht zu anderen Zwecken verwendet werden dürfen, das heisst nicht zu Marketingzwecken, und dass die Daten nicht an Dritte weitergegeben werden.

Einsichtnahme durch Drittperson

Die ÖDSB wurde gefragt, ob es für eine Drittperson möglich sei, das Steuerregister einer anderen Person einzusehen. Die Behörde wies auf die entsprechende kantonale Gesetzgebung hin, wonach die Register der ordentlichen Steuer grundsätzlich während zweier Monate pro Jahr von jeder im Kanton einkommens- und vermögenssteuerpflichtigen Person eingesehen werden können. Die Register werden im Prinzip in den Gemeindebüros aufgelegt und müssen vor Ort eingesehen werden. Jede steuerpflichtige Person kann Auskunft über den Namen, Vornamen und die Adresse der Personen verlangen, die ihr persönliches

Steuerkapitel eingesehen haben (Art. 140 DStG und Art. 1 ff. der Verordnung über die Einsichtnahme in die Steuerregister).

Plattform für die Vermittlung von interkulturellem Dolmetschen und die Kulturvermittlung

Im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms wurde ein karitativer Verein mit der Einrichtung einer Vermittlungsstelle für interkulturelles Dolmetschen im Kanton Freiburg beauftragt. Über diese Stelle sollen Personen, die die Verfahrenssprache nicht beherrschen, erleichterten Zugang zu interkulturellen Dolmetscherinnen und Dolmetschern in verschiedenen Bereichen wie Soziales, Justiz oder Polizei erhalten. Dazu schloss der Verein einen Vertrag mit einer Drittgesellschaft, die mit der Einrichtung einer Softwareplattform zu diesem Zweck beauftragt wurde. Um sicherzugehen, dass der Vertrag datenschutzkonform ist, wandte sich der Verein an die ÖDSB. Zunächst wies die Behörde darauf hin, dass zwischen den verschiedenen Kategorien von Nutzerinnen und Nutzern dieser Plattform differenziert werden müsse, was zu einer unterschiedlichen Bearbeitung führt. Da das Bundesgesetz und das kantonale Gesetz über den Datenschutz anwendbar sind, muss der Verein die Datensammlungen bei jeder kantonalen Behörde sowie beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten anmelden. Was die Informationsvorkehrungen und die Benachrichtigung der Dolmetscherinnen und Dolmetscher betrifft, so sollten gemäss Empfehlung der ÖDSB ihre Personalien nicht direkt angegeben, sondern nur über die Softwareplattform im Ansichtsmodus zugänglich gemacht werden.

Gesuch eines Tarifverbunds um Zugang zu den Daten neuer Einwohnerinnen und Einwohner

Auf Anfrage mehrerer Gemeinden hatte sich die ÖDSB zum Fall eines Tarifverbunds zu äussern, der den neu zugezogenen Einwohnerinnen und Einwohnern einiger Gemeinden im Kanton Freiburg ÖV-Angebote zukommen lassen wollte. Um dieses Projekt in die Tat umzusetzen, bat der Tarifverbund die verschiedenen Gemeinden, ihm einmal pro Monat die Kontaktdaten der Neuzugezogenen zukommen zu lassen. Den Gemeinden wurden zwei Vorgehen vorgeschlagen. So

sollten die Gemeinden nach der ersten Variante gewisse persönliche Informationen per E-Mail direkt an den Tarifverbund senden. Diesbezüglich wies die Behörde auf Artikel 17 Abs. 2 EKG hin, wonach Daten nicht bekanntgegeben werden dürfen, wenn sie nicht für ideelle Zwecke verwendet werden. Da in diesem Fall nicht von einer solchen Verwendung auszugehen ist, wurde diese erste Möglichkeit für nicht datenschutzkonform befunden. Nach der zweiten Variante sollten die Gemeinden bei der Information der Zugezogenen mit Aushängen und der Verteilung von Flyern mitwirken. Die ÖDSB stellte fest, es stehe den Gemeinden frei, die neuen Einwohnerinnen und Einwohner auf diesem Weg zu informieren, legte ihnen allerdings ans Herz, keine Vermittlerrolle zu übernehmen, sondern die am Angebot des Tarifverbunds interessierten Bürgerinnen und Bürger selber mit dem Tarifverbund ins Geschäft kommen zu lassen.

DSGVO

Nach dem Inkrafttreten der Datenschutzgrundverordnung im April 2018 gingen bei der Behörde sehr viele Anfragen insbesondere über die Anwendungsbedingungen der DSGVO in der Schweiz ein.

Sonstiges

Informationsblätter

Die ÖDSB hat Informationsblätter und Verhaltensregeln redigiert. Sie hat den Leitfaden zuhanden der Gemeinden nachgeführt und auch die Arbeit an einem Informationsblatt mit Tipps und Hinweisen an die Gemeinden zum Thema Informationssicherheit abgeschlossen, einem auf der Grundlage von in verschiedenen Gemeinden durchgeführten Kontrollen verfassten Merkblatt. Dieses Informationsblatt ist auf der Website der Behörde aufgeschaltet.

1.3 Kontrollen

Die Datenschutzbeauftragte führte – nach Absprache mit der Kommission – eine grössere Datenschutzkontrolle bei einer Gemeindeverwaltung durch. Mit der Kontrolle wurde eine externe Firma beauftragt, aber die Datenschutzbeauftragte war bei der gesamten Kontrolle dabei. Kontrolliert wurden die allgemeine Verwaltung, die Einwohnerkontrolle, der Finanzdienst, der Infor-

matikdienst, die vorschulische Betreuung, der Schuldienst, die familienexterne Kinderbetreuung und die ausserschulische Betreuung, die Stelle, die sich mit der Raumplanung, den Baugesuchen und laufenden öffentlichen Auflagen befasst, sowie der Austausch zwischen der Gemeinde und dem zuständigen Sozialdienst. Die betroffenen Verantwortlichen und Mitarbeitenden haben sehr gut kooperiert.

Mit der Kontrolle sollte die Arbeit der jeweiligen Dienste hinsichtlich der Datenschutzvorschriften geprüft werden, insbesondere in Bezug auf die Datenbeschaffung, die Bekanntgabe, das Auskunftsrecht, die Datenaufbewahrung, die Datenvernichtung und die Sicherheitsmassnahmen. Im Schlussbericht wurden verschiedene Empfehlungen abgegeben. So sollen etwa Mitarbeitende, die unterwegs sind, ihre Laptops mit verschlüsselten Datenträgern sichern, niemals Daten in einem geparkten Fahrzeug zurücklassen, die Daten an einem sicheren Ort verwahren, wenn sie nicht ins Büro zurückgebracht werden können, und ein E-Mail-Verschlüsselungssystem verwenden, damit die Vertraulichkeit der übertragenen sensiblen Daten gewährleistet ist.

Mangels entsprechender Ressourcen konnten keine weiteren Kontrollen durchgeführt werden. Es sind aber solche Kontrollen geplant.

Im Berichtsjahr hat keine koordinierte SIS-Kontrolle zusammen mit den anderen Kantonen und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten stattgefunden.

1.4 FRI-PERS und Videoüberwachung

FRI-PERS

Der Staat Freiburg betreibt eine zentrale Plattform namens Fri-Pers, die alle Personendaten umfasst, die bei den Einwohnerkontrollen registriert sind. Sie erlaubt insbesondere den Austausch von Personendaten unter den Gemeinden, besonders beim Wegzug oder Zuzug von Personen, weiter die Übermittlung von Daten an das Bundesamt für Statistik oder auch an kantonale Organe und Dienststellen. Nach der Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten ist es im Rahmen des

Bewilligungsverfahrens Aufgabe der Behörde, zu den Gesuchen um Zugriff auf diese kantonale Plattform Stellung zu nehmen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung). Auf der Grundlage unserer Stellungnahme entscheidet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) über den beantragten Zugriff. Hier einige Beispiele von Stellungnahmen in diesem Bereich:

Neue Formulare

Wenn es für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, können die Behörden und öffentlichen Verwaltungen einen Zugriff auf die Informatikplattform für die Einwohnerkontrolle verlangen. Für das Gesuch muss ein Formular ausgefüllt werden, das bisher in Form von Profilen mit abgelegten Personendatensätzen bestanden hat. Da sich mit dieser Methode aber die Personendaten nicht individuell wählen liessen und damit die Zugangsgewährung zu den ganzen Datensätzen unverhältnismässig sein konnte, wurden die Formulare für das Zugangsgesuch in enger Zusammenarbeit mit dem BMA geändert. Jetzt gibt es einen «à la carte»-Zugriff mit individueller Wahl der für das öffentliche Organ notwendigen Merkmale. So kann die Berechtigung für den Zugriff zu allen angeforderten Personendaten im Einzelnen klar angegeben und der Zugriff auf die notwendigen Daten beschränkt werden.

Zeitlich unbeschränkter Zugang für das SoA

Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Sonderpädagogik am 1. August 2018 und der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens für das Ausführungsreglement hat die Behörde positiv zum zeitlich unbeschränkten Zugriff des Amts für Sonderpädagogik auf die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Fri-Pers-Daten genommen, unter dem Vorbehalt, dass die Artikel des Reglements vorentwurfs, von denen in der Stellungnahme die Rede ist, unverändert in Kraft treten. Bisher war der Zugang mangels Rechtsgrundlage zweimal zeitlich beschränkt gewährt worden. Die Behörde hielt es allerdings nicht für angebracht, den Zugang zur AHV-Nummer der Kinder/Schüler und Eltern zu gewähren, wie vom SoA gefordert, insbesondere weil die rechtlichen Bestimmungen des Reglements nicht ausreichen. Sie machte das SoA ausserdem darauf aufmerksam, dass die Zugangsberechtigung streng geregelt werden muss und die Besonderheiten der spezial-

gesetzlichen Grundlagen, namentlich der beschränkte Zugang zu gewissen Daten, zu beachten sind.

Zugang im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Bezugssystems

Die Kommission sprach sich für den Zugang zu den «Base delivery»-Daten sowie zu den ein- und ausgehenden Fri-Pers-Ereignissen für die Mitarbeitenden aus, die mit der Entwicklung des Bezugssystems befasst sind. Nach Ansicht der Kommission ist der Zugang notwendig für die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems.

Zugang für das Büro für Mediation in Jugendstrafsachen
Das Büro für Mediation in Jugendstrafsachen braucht für die Erfüllung seiner Aufgaben gewisse Fri-Pers-Daten, insbesondere Daten, die für die Identifizierung einer Person nötig sind, sowie Daten für die Zustellung. Um nämlich die Personen zu den Vorgesprächen einladen zu können, braucht das Büro die Adressen und genauen Personalien der Mediationsparteien. Weiter muss das Büro anhand der Daten die Mediationsparteien nach Abstammung und Heimatort genau identifizieren können. Die Behörde hat demzufolge den Zugang zu diesen Daten befürwortet, mit der Einschränkung, dass das Zugangsgesuch nicht den Zugriff auf den Datenverlauf beinhaltet und auch nicht die Möglichkeit des Generierens von Datenlisten, die Verbindung mit anderen Datenbanken und die Bekanntgabe von Daten bei gewissen Ereignissen.

Wohnungs- und Immobilienmonitor Freiburg

Die Kommission nahm positiv Stellung zum indirekten Zugang zu gewissen Fri-Pers-Daten für den Wohnungs- und Immobilienmonitor einer Hochschule des Kantons Freiburg über einen vierteljährlichen Auszug zur Information über die Zusammensetzung und die Veränderung der Haushalte. Zur Frage der Verknüpfung von Fri-Pers-Daten mit den Daten der eidgenössischen Register und den Daten der Immobilienverwaltungen war die Kommission der Meinung, eine solche könne unter strengen Voraussetzungen erlaubt werden. Nach einem zweiten Gesuch der Hochschule weitete die Kommission ihre Zustimmung auf einige anfänglich nicht genehmigte Daten aus, um die Durchführung des Forschungsprojekts nicht zu gefährden, namentlich zur Beschreibung der Bevölkerungsbewegung.

Gesuch um Zugang zur Fri-Pers-Plattform für einen Sozialdienst

Die ÖDSB befasste sich mit einem Gesuch um direkten Zugang zu gewissen Daten der Informatikplattform der Einwohnerkontrolle für einen Sozialdienst. Bei diesem Sozialdienst gehen jeden Monat rund vierzig neue Dosiers ein, und er verlangt deshalb einen direkten Zugang zu gewissen Fri-Pers-Daten. Er begründet diesen Antrag mit den vielen Kontrollen der Personalien und der Zusammensetzung der Haushalte, die durchgeführt werden müssen. Mit dem direkten Zugriff auf einige solcher Daten bräuchte der Sozialdienst nicht mehr jeden Tag Kontakt mit der Einwohnerkontrolle der verschiedenen betroffenen Gemeinden aufzunehmen. Die Behörde räumt ein, dass der direkte Zugriff auf die vom Sozialdienst benötigten Daten in einem gewissen Mass notwendig ist, damit dieser seine gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben erfüllen kann, denn die verschiedenen Sozialdienste müssen die Richtigkeit der ihnen von den betroffenen Personen gemachten Angaben überprüfen und diese falls nötig ändern.

Kontrollen

Das BMA führt als für die Fri-Pers-Daten verantwortliche Stelle in regelmässigen Abständen zusammen mit der Behörde eine Kontrolle der erteilten Bewilligungen durch.

Videoüberwachung

Wer eine Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung aufstellen will, muss vorgängig die Datenschutzbeauftragte benachrichtigen (Art. 7 des Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung [VidG]). Zu den Aufgaben der Datenschutzbeauftragten gehört es ebenfalls, Stellungnahmen zu den Gesuchen um Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung abzugeben (Art. 5 Abs. 2 VidG). Die Zusammenarbeit mit den Oberamtspersonen ist gut. Sie folgen in der Regel den Stellungnahmen der Behörde.

Aus den verschiedenen Gesuchen um Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen geht hervor, dass Privatpersonen, Unternehmen und kantonale sowie kommunale Organe immer öfter die Dienste privater Anbieter für die Verwaltung und den Unterhalt der Anlage und manchmal für das Hosting und die Speicherung der

Aufnahmen in Anspruch nehmen. Das können beispielsweise private Sicherheitsunternehmen sein, aber auch Cloud-Anbieter und Data Center. Vor diesem Hintergrund geht es also darum zu prüfen, ob man es mit einer Auslagerung der Datenbearbeitung zu tun hat. Gegebenenfalls müssen strengere Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz gestellt werden. Die Behörde empfiehlt den betroffenen Personen, sich zu informieren, bevor sie ein Videoüberwachungssystem bestellen und einen privaten Anbieter beauftragen. Es ist nämlich schon vorgekommen, dass eine Überwachungsanlage betriebsbereit war, aber ohne gültige Bewilligung für die Einrichtung der Videoüberwachungsanlage.

Anzeigen

Im Berichtsjahr wurde die ÖDSB von einer Anzeige in Kenntnis gesetzt, die sich auf Videoüberwachungsanlagen bezogen, die ohne Bewilligung öffentlichen Raum filmten, so etwa Kameras in Läden oder Restaurants, die auf den öffentlichen Raum gerichtet werden können, insbesondere durch Fenster oder Glastüren.

Die ÖDSB hatte im Berichtsjahr zu verschiedenen Videoüberwachungsvorhaben Stellung genommen. Sämtliche Stellungnahmen unserer Behörde sind auf unserer Website aufgeschaltet. Schliesslich veröffentlichten auch die Oberämter auf ihren Websites regelmässig die Liste der Videoüberwachungsanlagen, für die eine Bewilligung erteilt wurde, sowie der für die Anlage verantwortlichen Personen.

Überwachung des Eingangs zu öffentlichen Toiletten und einer Totenkapelle

Die ÖDSB sprach sich in ihrer Stellungnahme für die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung am Eingang der öffentlichen Toiletten der Gemeinde Ursy aus, um Vandalismus zu verhindern und die Täter solcher Vandalenakte identifizieren zu können. Das Gesuch, auch den Eingang zur Totenkapelle zu filmen, wurde abgelehnt, weil damit zu stark in die Persönlichkeitsrechte eingegriffen wird. Die ÖDSB kam zum Schluss, dass von 9 Uhr bis 21 Uhr nicht gefilmt werden darf und es ein Verpixelungssystem braucht.

Videoüberwachung eines Escape Games

Die Überwachung ohne Aufzeichnung im Raum einer Hochschule des Kantons Freiburg während der Durchführung von Live-Spielen kann der ÖDSB zufolge bewilligt werden, wenn nur die für das Escape Game verantwortliche Person die Kameraaufnahmen live mitverfolgt und der Beobachtungsbildschirm so ausgerichtet ist, dass keine unberechtigten Personen die Aufnahmen mitverfolgen können. Ausserdem dürfen keine Tonaufnahmen gemacht werden, und die betroffenen Personen beziehungsweise ihre gesetzlichen Vertreter müssen über die Videoüberwachung informiert werden.

Videoüberwachung ohne Datenaufzeichnung auf einem Boot

Hinsichtlich eines Gesuchs für Videoüberwachung auf einem Boot, das am Ufer des Greyerzersee anliegt, stellte die ÖDSB folgendes fest: Für die Videoüberwachung im Innern der Kabine eines Bootes gelte das Bundesgesetz über den Datenschutz, sie falle also nicht in den Geltungsbereich des VidG, weil nur ein privater Bereich gefilmt wird. Was die aussen angebrachten Kameraattrappen betrifft, so wird auf die Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten hingewiesen, wonach beim Einsatz von Kameraattrappen zwar keine Personendaten bearbeitet werden, doch genau dieser Anschein erweckt wird und deshalb von deren Einsatz eher abzuraten ist.

Installation von Webcams auf Skipisten

Ein Skigebiet wollte wissen, wie für die Installation einer oder mehrerer Webcams auf ihren Pisten vorzugehen sei. Da diese Technologie eingesetzt werden soll, um die potenziellen Skifahrerinnen und Skifahrer oder Benutzerinnen und Benutzer über den Zustand der Pisten zu informieren, fällt dies nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes über die Videoüberwachung, sondern es gilt nur die Datenschutzgesetzgebung. Es braucht demnach ein Verpixelungssystem oder eine andere Kameraausrichtung, damit keine Personen erkennbar sind. Weiter müssen die Gemeinde und das betreffende Oberamt über die Anbringung einer oder mehrerer Webcams informiert werden. Dem Oberamt muss lediglich eine Meldung erstattet werden.

Treffen mit den Oberämtern

Für die Installation eines Videoüberwachungssystems mit Datenaufzeichnung, das den öffentlichen Raum teilweise oder ganz erfasst, braucht es eine Bewilligung. Diese wird vom Oberamt des Bezirks erteilt, in dem sich das Objekt befindet. Vor diesem Hintergrund fand eine Sitzung mit allen Oberämtern des Kantons Freiburg zum Austausch über die Neuheiten und technologischen Entwicklungen in diesem Bereich statt.

Empfehlung und Beschwerde

Die Kommission gab einem Oberamt eine Empfehlung im Rahmen der Bewilligung für die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage an einer öffentlichen Schule ab. In ihrer Empfehlung kam die Kommission zum Schluss, dass mit dem Entscheid des Oberamtmanns die Grundsätze des VidG und des Datenschutzes nicht eingehalten seien. Die Tragweite eines solchen Entscheids sei namentlich insofern gross, als es sich um sensible Daten Minderjähriger handelt, die sich gezwungenermassen am Standort der Schule ihrer Region aufhalten, viele Kameras installiert sind (16 Kameras) und der Standort mitten in einer Wohngegend liegt. Die Kommission war auch erstaunt über die Dringlichkeit des Entscheids angesichts des unvollständigen und provisorischen Dossiers. Die Kommission lud den Oberamtmann ein, über die Bücher zu gehen und die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um den Entscheid in Einklang mit den Datenschutzvorschriften zu bringen, und in einer bestimmten Frist über die getroffenen Massnahmen zu informieren. Da der Oberamtmann nicht darauf eingetreten ist, hat die Kommission beim Kantonsgericht eine Beschwerde gegen den Entscheid des Oberamts, der Empfehlung der Behörde nicht nachzukommen, eingereicht. Der Oberamtmann beantragte die Sistierung des Verfahrens, beziehungsweise eine Fristverlängerung für die Einreichung von Bemerkungen, weil er nach einer Ortsbesichtigung mit der Behörde den angefochtenen Entscheid aufheben und ersetzen wolle. Da der Oberamtmann einräumte, dass die Sache nicht hinreichend abgeklärt worden war, wertete das Kantonsgericht dies als Eingeständnis, den Entscheid implizit aufzuheben, um ihn durch einen anderen zu ersetzen. Der angefochtene Entscheid werde somit aufgehoben und die Sache als gegenstandslos abgeschlossen.

In der Folge fand eine Ortsbesichtigung in Gegenwart von Mitarbeitenden des Oberamts sowie der Datenschutzbeauftragten und der Juristin statt. Das Dossier ist noch in Bearbeitung.

1.5 ReFi – Register der Datensammlungen¹²

Die ÖDSB hat ein Register der Datensammlungen zu führen, das sämtliche Anmeldungen von Datensammlungen enthält, mit Ausnahme derjenigen der Gemeinden, die eine eigene Aufsichtsbehörde haben. Die Anmeldung der Datensammlungen ist für die öffentlichen Organe eine gesetzliche Pflicht (Art. 19 ff. DSchG). Dieses Register ist ein wichtiges Instrument der verschiedenen Datenschutzpartner und dient der Transparenz. Es zeigt auf, welche Datensammlungen von welcher Dienststelle geführt werden. Das Register ist öffentlich und kann über die Website der ÖDSB eingesehen werden¹³.

Eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern eines Oberamtes, der Gemeinden, des Amtes für Gemeinden sowie der ÖDSB ist daran, die in einer Gemeinde vorliegenden Datensammlungen zu eruieren und Musteranmeldungen zu erarbeiten. Die Arbeiten konnten noch nicht abgeschlossen werden. Eine grosse Gemeinde im Kanton Freiburg hat sich bereit erklärt, Beispiele für die einzelnen Anmeldungen von Datensammlungen zusammenzustellen, um die Erfassung für die anderen Gemeinden einfacher zu machen.

1.6 Austausch

In Anbetracht der Arbeitsüberlastung und der Umstellung innerhalb der ÖDSB führte die Datenschutzbeauftragte keine Treffen mit den rund zwanzig «Kontaktpersonen für den Datenschutz» der Direktionen und Anstalten durch, nahm aber zum Informations- und Meinungsaustausch punktuell Kontakt mit einigen von ihnen auf. Sie wurden auch anderweitig mit Informationen zu verschiedenen Themen bedient, insbesondere über Newsletter oder andere Veranstaltungseinladungen.

¹² <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/register-der-datensammlungen>

¹³ <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

Die Datenschutzbeauftragte befasste sich ausserdem mit mehreren Dossiers gemeinsam mit der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz, also mit Fällen, die die beiden Bereiche Öffentlichkeit und Datenschutz betreffen.

Die Datenschutzbeauftragte nutzte auch die Möglichkeiten eines bilateralen Austauschs und der Sensibilisierung, wann immer sich solche boten, beispielsweise im Rahmen der Diskussionen mit der HES-SO/FR, dem Kompetenzzentrum Fritic, der HSW, dem Freiburger Tourismusverband.

Die Datenschutzbeauftragte und ihre Mitarbeiterinnen nahmen an mehreren Weiterbildungen teil, insbesondere an internen Schulungen zur Sensibilisierung.

2. Statistiken

Datenschutz allgemein

Im Berichtszeitraum waren 370 Datenschutzdossiers (ohne Fri-Pers und Videoüberwachungsdossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 72 per 1. Januar 2020 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 138 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 61 Fällen Stellung, befasste sich in 22 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 35 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie nahm zwei Kontrollen sowie Inspektionen resp. Nachkontrollen vor, führte neun Präsentationen durch, nahm an 46 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 57 sonstigen Begehren. 187 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 52 Gemeinden und Pfarreien, 94 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden), 31 Privatpersonen oder private Institutionen und sechs die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 92 erledigt. Übrigens wurde die Behörde auch mehrmals auf Fragen angesprochen, für die sie nicht zuständig war. In diesen Fällen wurden die öffentlichen Organe oder Privatpersonen an die zuständigen Stellen verwiesen.

FRI-PERS

Bis 31. Dezember 2019 sind der Datenschutzbeauftragten zwölf Gesuche zur Stellungnahme unterbreitet worden: sechs Zugriffsgesuche, zwei Anträge für einen Erweiterungszugriff, zwei Anträge für ein Schnittstellensystem mit Web Services und zwei Gesuche um Sonderbewilligung. Von diesen Gesuchen sind zehn immer noch in Bearbeitung und zwei wurden positiv beurteilt. Die Zusammenarbeit mit der SJD ist gut. Diese ist den Stellungnahmen der Behörde in praktisch allen Fällen gefolgt. Mit dem technologischen Fortschritt lassen sich auch die Nutzungsweisen der Fri-Pers-Plattform weiterentwickeln, und die Anfragen werden immer komplexer (gezielter). So werden das Verfahren und die Dokumente von den betroffenen Stellen ständig evaluiert.

Videoüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten neun Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung und zwei Anmeldungen einer Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung zur Stellungnahme ein, weiter wurde ihr ein Gesuch um Aufhebung einer Videoüberwachungsanlage unterbreitet, sie musste sich zu einem Fall einer Anzeige einer Videoanlage ohne Bewilligung äussern, eine Empfehlung abgeben und eine Beschwerde beim Kantonsgericht einreichen. Für die Gesuche für Anlagen mit Datenaufzeichnung fiel eine Stellungnahme teilweise positiv aus - an Bedingungen geknüpft-, die restlichen acht sind noch in Bearbeitung. Einige positive Stellungnahmen waren an Bedingungen geknüpft, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. Elf Gesuche wurden übrigens von Dienststellen des Staates oder von Gemeinden, eines von einer Institution mit öffentlichen Aufgaben und drei von Privaten gestellt. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen ist gemäss Artikel 9 VidV auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten ging auch 2019 weiter. Zur Wahrung dieser Kooperation waren von Anfang an mehrere Massnahmen getroffen worden. In den Sitzungen der Kommission, an denen beide Beauftragte teilnehmen, werden regelmässig die Dossiers behandelt, die beide Bereiche betreffen. Die Beauftragten sehen sich regelmässig und tauschen sich aus. Schliesslich ist die Koordination auch dank der Kontakte mit dem Präsidenten gewährleistet.

V. Schlussbemerkungen

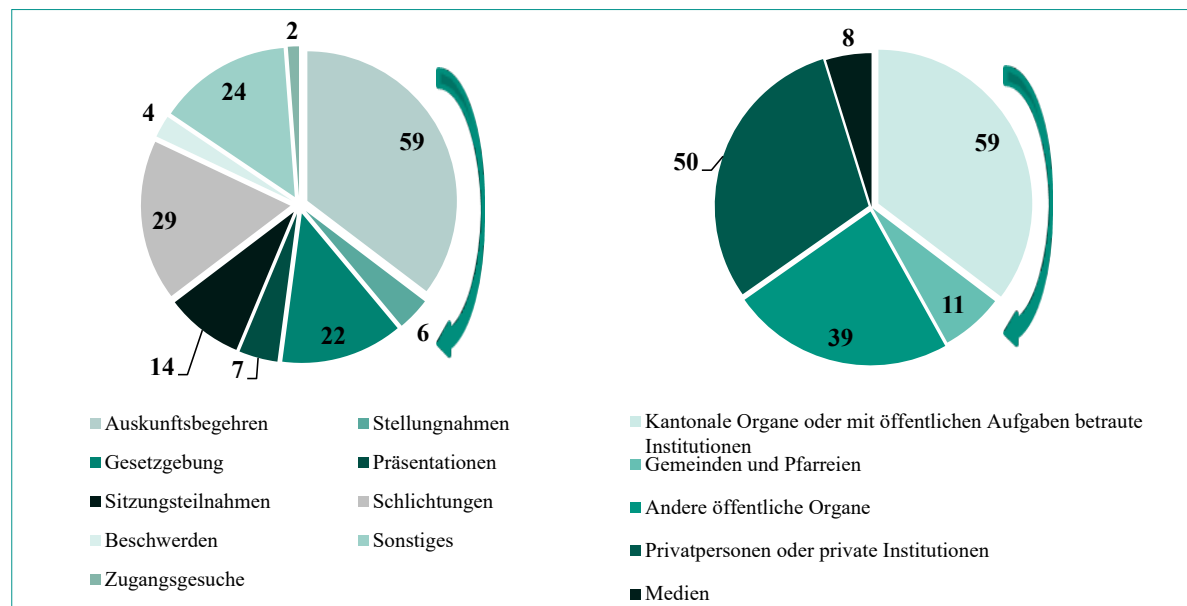
Die ÖDSB **dankt** allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse am Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber den datenschutzrechtlichen Vorschriften. Dieser Dank geht besonders an die Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tatkräftig unterstützen.

Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVN13	Dreizehnstellige AHV-Nummer
ASMVG	Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse
BHA	Amt für Bewährungshilfe
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DStG	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern
DZV	Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
E-GovSchG	Gesetz vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter des Staates
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport
EPD	Elektronisches Patientendossier
EU	Europäische Union
FRI-PERS	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
Fritic	Kompetenzzentrum des Kantons Freiburg für alle Aspekte rund um den Themenbereich Medien sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Unterricht
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
HAE	Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme des Kantons Freiburg
HESSO//FR	Fachhochschule Westschweiz//Freiburg
HR	Human Resources
HSW	Hochschule für Wirtschaft
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
JVBHA	Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe
NOVA	Technische Plattform für den Vertrieb von Angeboten des öffentlichen Verkehrs
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
OmbG	Ombudsgesetz vom 25. Juni 2015
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
POA	Amt für Personal und Organisation
ReFi	Register der Datensammlungen
RSSV	Réseau Santé et Social de la Veveyse
RUBD	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
SIS	Schengener Informationssystem
SJD	Sicherheits- und Justizdirektion
SoA	Amt für Sonderpädagogik
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
VRG	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege
VZÄ	Vollzeitäquivalente

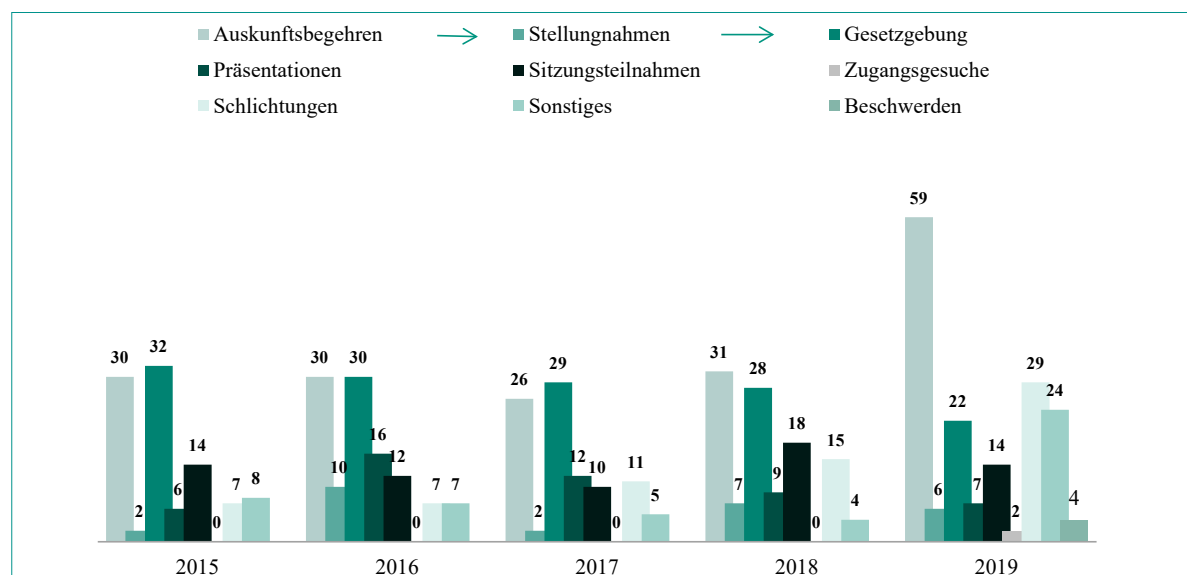
Statistiken Öffentlichkeit und Transparenz

Anfragen / Interventionen 2019

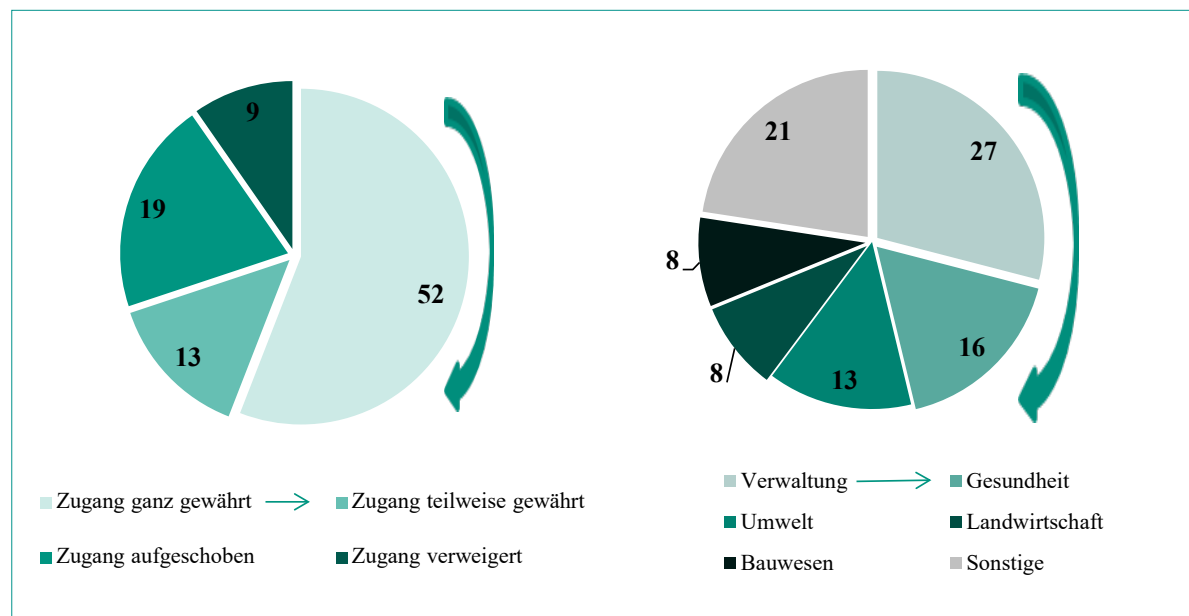


- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen der Präsentation des Zugangsrechts, vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Von den 167 Dossiers, die 2019 in Bearbeitung waren, betrafen 51 auch den Datenschutz, davon 22 Vernehmlassungen.

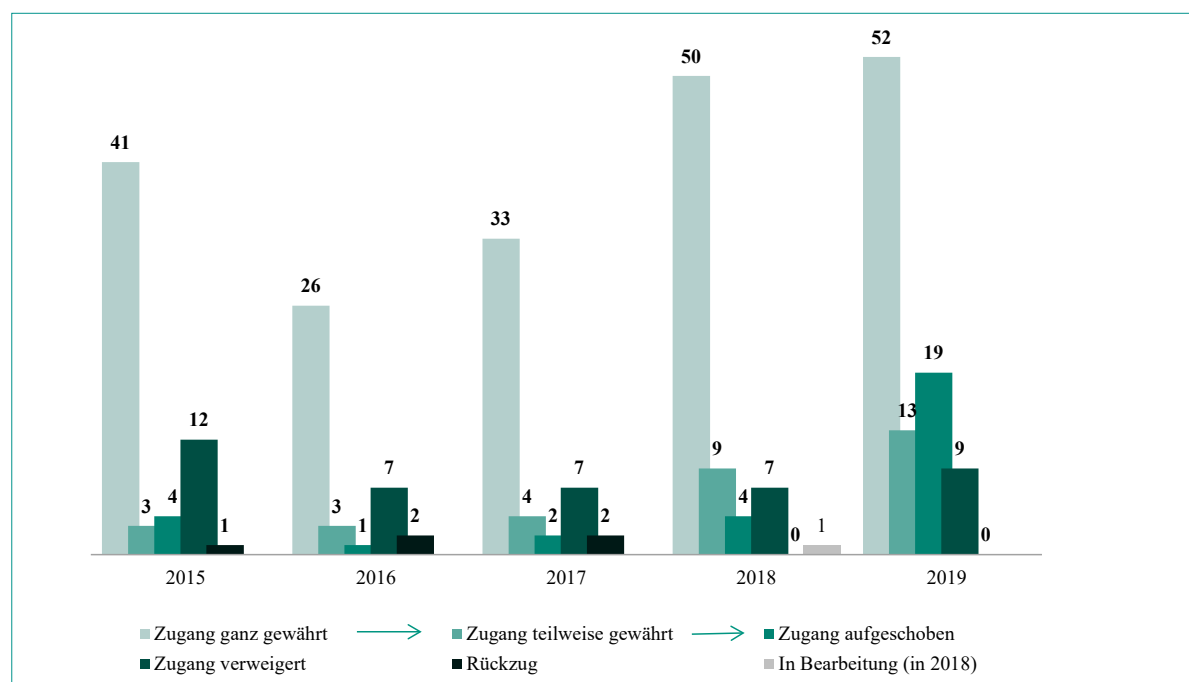
Vergleichsgrafik



Zugangsgesuche 2019

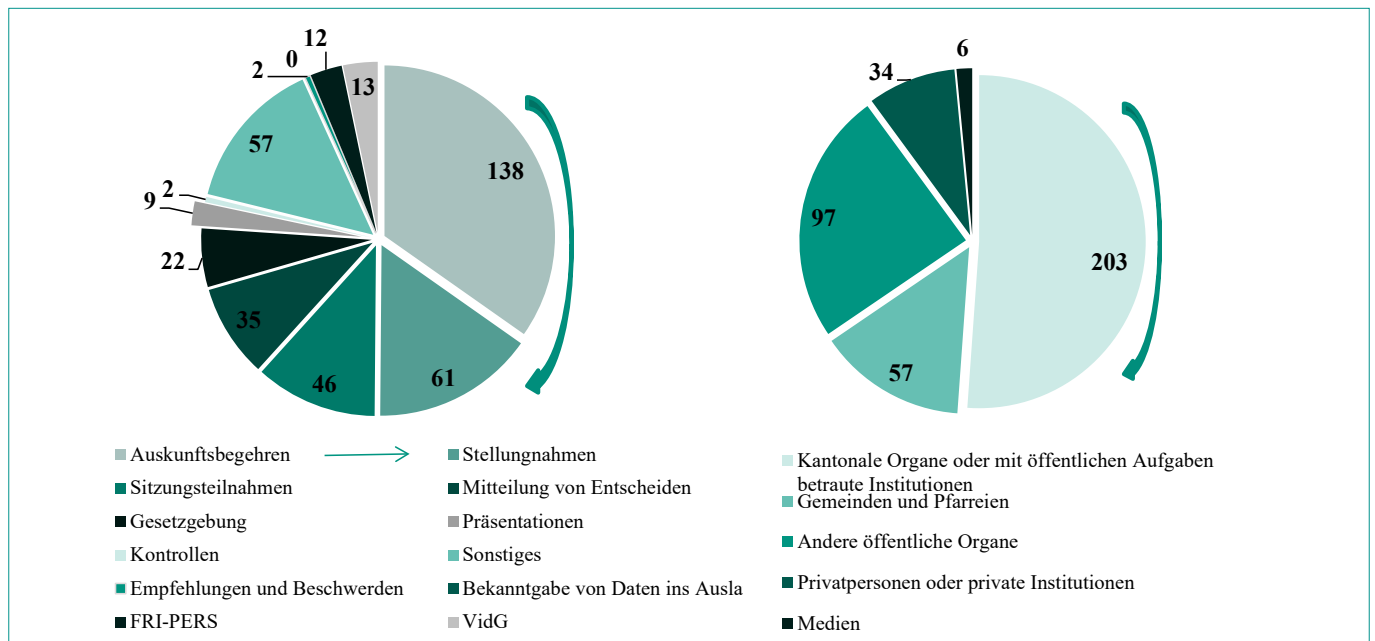


Vergleichsgrafik



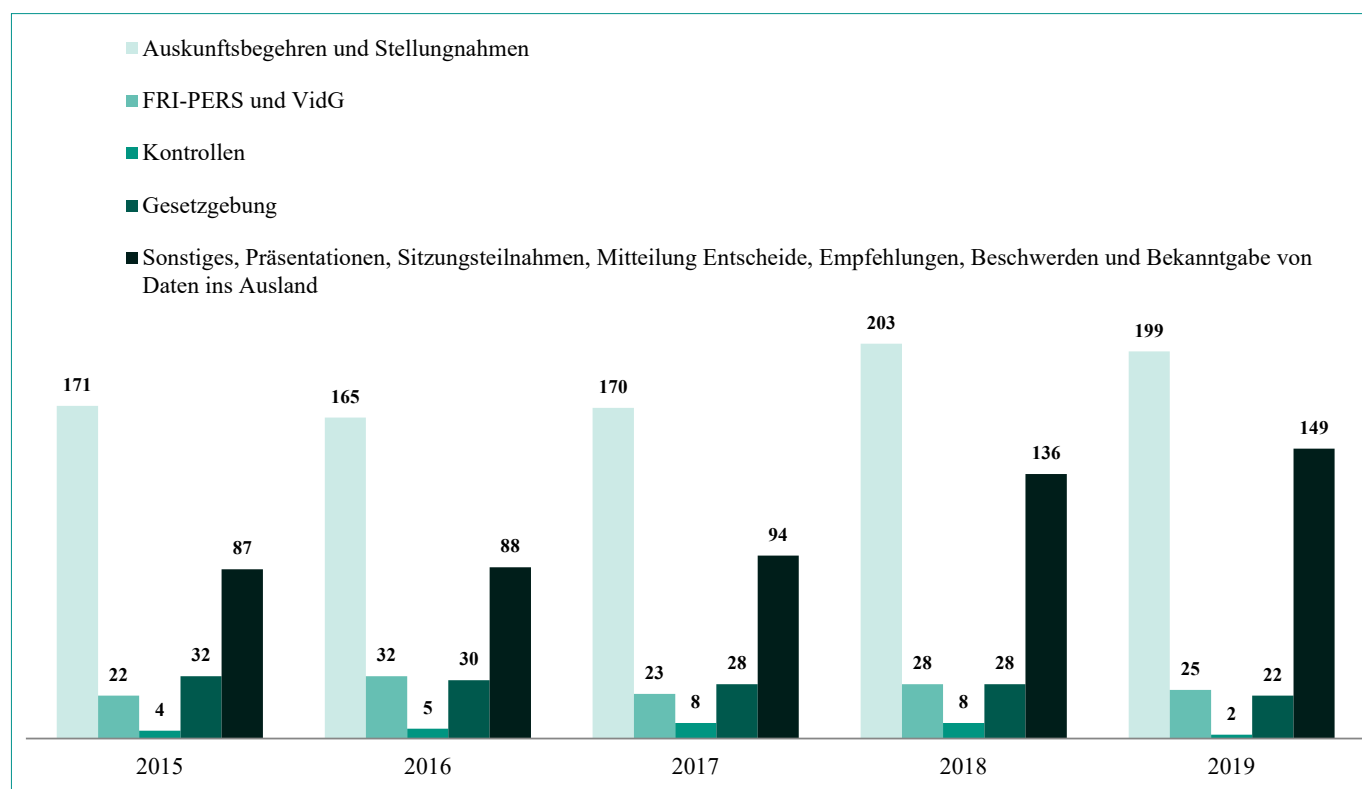
Statistiken Datenschutz, FRI-PERS und VidG

Anfragen / Interventionen 2019



- > Die «Auskunftsbegehren» betreffen Fragen, die von öffentlichen Organen oder von betroffenen Privatpersonen gestellt werden, auch zu ihren Rechten.
- > Die «Stellungnahmen» werden von der Datenschutzbeauftragten abgegeben. Sie umfassen die Fälle, in denen sie Stellung nimmt und beratend tätig ist in Bezug auf eine Veröffentlichung, ein Vorhaben oder einen Vorschlag eines öffentlichen Organs oder einer Privatperson (inkl. Stellungnahmen nach VidG und FRI-PERS).
- > Bei den «Kontrollen» überprüft die Datenschutzbeauftragte, ob die Datenschutzbestimmungen angewendet werden.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» beinhaltet z.B. Referate, Berichte sowie vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Zur «Mitteilung von Entscheidungen» siehe Artikel 27 Abs. 2 Bst. a DSchG.
- > Zu den «Empfehlungen» siehe Artikel 30a DSchG.
- > Zur «Bekanntgabe ins Ausland» siehe Artikel 12a DSch.
- > Von den 397 Dossiers, die 2019 in Bearbeitung waren, betrafen 51 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 22 Vernehmlassungen.

Vergleichsgrafik



Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungs- teilnahmen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen und Beschwerden	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	FRI-PERS	VidG	Sonstiges	Total
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-CE-234

Rapport d'activité :
Médiation cantonale administrative (MED).
Rapport annuel 2019

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-011

Présidence : Ursula Krattinger-Jutzet

Membres : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brülhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Vote final

La commission prend acte de ce rapport d'activité et invite le Grand Conseil en faire de même.

Catégorisation du débat

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

Le 3 juillet 2020

Anhang

GROSSER RAT

2019-CE-234

Tätigkeitsberichts:
Kantonale Ombudsstelle (Omb). Jahresbericht 2019

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-011

Präsidium : Ursula Krattinger-Jutzet

Mitglieder : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brülhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Schlussabstimmung

Die Kommission nimmt diesen Tätigkeitsbericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, dasselbe zu tun.

Kategorie der Behandlung

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

Den 3. Juli 2020

Rapport d'activité 2019

—
pour la période du 1er janvier
au 15 novembre 2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Médiation cantonale administrative Med
Kantonale Ombudsstelle Omb



Table des matières

1	Tâches et organisation	4
1.1	En général	4
1.2	Relations avec le public, communication	4
1.3	Organisation et ressources	4
2	Activités du Médiateur cantonal	4
2.1	Quelques chiffres	4
2.1.1	Nombre de prises de contact durant l'année en cours	4
2.1.2	Provenance géographique	5
2.1.3	Langue des demandes	5
2.1.4	Forme de la demande	5
2.1.5	Directions concernées	5
2.1.6	Types de prestations (incluant les cas ouverts l'an précédent)	6
2.1.7	Résultats selon art. 20 LMéd (incluant les cas ouverts l'an précédent)	6
2.2	Situations spéciales	6
2.2.1	Non compétent	6
2.2.2	Récusation	6
2.2.3	Collaboration intercantonale	6
2.3	Quelques exemples concrets	7
2.3.1	Cas 1 : Relation entre un demandeur d'asile et Caritas Fribourg	7
2.3.2	Cas 2 : Désaccord avec le traitement par l'ECAB de dégâts causés par la grêle	8
2.3.3	Cas 3 : Incompréhension d'un montant facturé	9
3	Observations et commentaires	10
3.1	Médiateur ou Ombudsman ? Sens et finalité de ces fonctions	10
3.2	L'indépendance du Médiateur cantonal : enjeu central de la fonction	11
3.3	Quel avenir pour la médiation cantonale administrative ?	12
4	Remarques finales et remerciements	13

1 Tâches et organisation

1.1 En général

La troisième année de la Médiation administrative, dernière année du présent titulaire, s'est caractérisée par un moins grand nombre de médiations, mais par contre par plusieurs cas plus complexes et pour lesquels le processus de médiation a pu s'étendre sur plusieurs mois.

Une autre caractéristique pour l'année 2019 aura été les divergences entre le Conseil d'Etat et le Médiateur cantonal, relayées dans les médias. Ces divergences se sont exprimées en lien avec une demande de médiation concernant la DSAS, et se sont cristallisées dans le cadre de la transmission du Rapport d'activité 2018 au Grand Conseil (art. 12.3 LMéd).

1.2 Relations avec le public, communication

L'année 2019 a été caractérisée par quelques interventions dans les médias en lien avec une médiation, et une conférence de presse de départ du titulaire (2.12.2019).

1.3 Organisation et ressources

Le Médiateur s'est exprimé dans son rapport d'activité 2018 sur les ressources et l'organisation de la médiation administrative cantonale¹. Le Conseil d'Etat a décidé de repourvoir le poste à un taux d'activité de 40%, soit en-deçà des 60 à 100% recommandés.

2 Activités du Médiateur cantonal

2.1 Quelques chiffres

En raison de la cessation de l'activité du titulaire à la fin de l'année, les chiffres 2019 sont arrêtés au 15 novembre.

Etant donné le nombre de situations, il ne peut bien entendu s'agir que de tendances et non de statistiques significatives. Voici quelques chiffres-clés illustrant l'activité 2019, en comparaison avec les années précédentes.

2.1.1 Nombre de prises de contact durant l'année en cours

	2017	2018	2019	Total
Total des nouvelles sollicitations :	43	62	42	147
Par l'administration cantonale	7	4	0	11
Par des administrés (hommes)	24	27	27	79
Par des administrées (femmes)	7	25	10	42
Par des entreprises, organisations ou groupes de personnes	4	3	1	8
Par des couples / familles	0	3	2	5
Par des communes	0	0	1	1
Autres	1 (journaliste)	1 (conflit interne)	1 (conflit interne)	3

¹ MED, Rapport d'activité 2018, chap. 3.4

2.1.2 Provenance géographique

	2017	2018	2019	Total
Sarine	19	12	15	46
Singine	7	12	4	23
Lac	4	5	3	12
Gruyère	4	7	2	13
Broye	3	7	1	11
Glâne	1	2	3	6
Veveyse	1	0	1	2
Hors canton	1	8	4	13
Autres/non-déterminées	3	10	10	23

2.1.3 Langue des demandes

	2017	2018	2019	Total
F	21 (50%)	37 (60%)	23 (55%)	81 (55%)
D	21 (50%)	24 (39%)	17 (40%)	62 (42%)
Autres	1	1	2	4

2.1.4 Forme de la demande

	2017	2018	2019	Total
Téléphone	25 (58%)	35 (56%)	17 (35%)	77 (52%)
e-mail	11 (26%)	8 (12%)	16 (33%)	35 (24%)
Site internet	3 (7%)	11 (18%)	11 (23%)	25 (17%)
Courrier postal	1	6	4	11 (7%)
Contact direct	3	0	0	3
Autres	0	2	0	2

2.1.5 Directions concernées²

	2017	2018	2019	Total
DFIN	5	12	5	22
DIAF	5	3	1	9
DICS	2	1	3	6
DAEC	2	7	5	14
DSAS	1	5	3	9
DEE	0	0	0	0
DSJ	0	0	2	2
Autres (ECAB, OCN...)	3	2	3	8
Préfectures	1	0	1	2

² Dans certains cas, plusieurs Directions peuvent être concernées. Uniquement pour les cas où le Médiateur cantonal est compétent.

2.1.6 Types de prestations (incluant les cas ouverts l'an précédent)

	2017	2018	2019	Total
Pour les requêtes où le Médiateur cantonal est compétent :	21 (49%)	28 (43%)	19 (30%)	68 (45%)
> Conseil et information (sans rencontre entre les parties)	6	5	3	14
> Entremission / médiation « navette » (sans rencontre entre les parties)	5	15	7	27
> Médiation (avec rencontre entre les parties)	1	2	2	5
> Demandes sans objet ou avortées	6	3	6	15
> En cours au 31.12 ³	3	3	2	8
Non compétent ⁴ :	22 (51%)	37 (57%)	25 (70%)	84 (55%)
> Affaires communales	8	17	7	32
> Administration fédérale, autorités appliquant une législation fédérale	2	6	3	11
> Affaires judiciaires, police	5	5	1	11
> Autorités disposant de leur propre service de médiation (ATPrD, chômage, HFR, ESS, ...)	5	5	3	13
> Autres	2	8	5	15

2.1.7 Résultats selon art. 20 LMéd (incluant les cas ouverts l'an précédent)

	2017	2018	2019	Total
Renseignements utiles (art. 20.1a)	3	9	4	16
Accord entre les parties (art. 20.1b)	2	8	5	15
Echec ou impossibilité (art. 20.2)	3	5	4	12

Le Médiateur n'effectue pas de saisie ni d'interprétation statistique de la durée ni du nombre d'heures pour chaque cas, qui peuvent grandement varier.

La baisse de demandes ne trouve guère d'explication : l'expérience des autres services similaires des villes et cantons montre que le nombre de demandes est très fluctuant d'une année à l'autre, sans qu'il soit possible d'attribuer une quelconque cause claire à ce phénomène. Concernant Fribourg en particulier, l'hypothèse peut néanmoins être faite qu'en raison des ressources très restreintes, le Médiateur n'est pas en mesure de prendre des mesures de communication visant à faire connaître la fonction. Et quand bien même la fonction serait mieux connue, elle ne disposerait pas de ressources en suffisance pour traiter les demandes.

2.2 Situations spéciales

2.2.1 Non compétent

Le Médiateur n'était pas compétent dans plus de la moitié des cas qui lui ont été soumis. Dans sept cas, des autorités communales étaient concernées.

2.2.2 Récusation

Un seul cas de récusation du Médiateur cantonal pour l'année 2019 (autorité concernée : OCN).

2.2.3 Collaboration intercantonale

Le Médiateur a été sollicité une fois par le Bureau vaudois de médiation administrative (voir chap. 2.3.1) et une fois par l'Ombudsman du canton de Zurich.

³ Pour 2019, au 15.11.19

⁴ Selon LMéd

2.3 Quelques exemples concrets

2.3.1 Cas 1 : Relation entre un demandeur d'asile et Caritas Fribourg

Situation de départ, demande

En janvier 2019, le Bureau cantonal de médiation administrative du Canton de Vaud informe avoir reçu un réfugié statutaire syrien attribué avec sa famille au canton de Fribourg. Monsieur A, se sentant peu intégré à Fribourg, a décidé de s'établir dans le canton de Vaud sans faire de demande formelle de changement de canton et malgré de nombreux avertissements donnés par son assistante sociale de Caritas Fribourg, l'autorité cantonale fribourgeoise compétente⁵. Il a emménagé avec sa famille le 1^{er} décembre 2018 dans le Canton de Vaud.

Le 20 décembre 2018, Caritas-Fribourg notifie à Monsieur A une décision formelle d'interruption de l'aide sociale financière à partir du 1^{er} décembre 2018, vu qu'il est domicilié hors canton dès cette date.

Le Service de la population du canton de Vaud (SPOP) refuse le 22 janvier 2019 le changement de canton, car le couple n'est pas indépendant financièrement ; ce refus est assorti d'un délai d'un mois pour quitter le territoire vaudois. Monsieur A et sa famille retournent alors dans le Canton de Fribourg.

En vertu des décisions prises par les autorités vaudoises et fribourgeoises, contre lesquelles il n'a pas fait recours, Monsieur A ne peut donc pas toucher d'aide financière ni du canton de Vaud, ni du canton de Fribourg pour les mois de décembre 2018 et janvier 2019.

La situation met la famille de Monsieur A dans une situation financièrement difficile, compliquée par des difficultés linguistiques et de compréhension du fonctionnement des autorités.

Monsieur A se plaint du comportement de ses interlocuteurs-trices à Caritas, qu'il qualifie de « discriminatoire, non-engagé et non-collaboratif ». Il demande à obtenir l'aide sociale pour les mois de décembre et janvier, et une aide financière pour pouvoir honorer diverses factures ouvertes. Il demande également, afin de retrouver sa dignité, à obtenir du soutien pour apprendre le français et trouver un travail.

Processus de médiation

Après analyse du dossier et des bases légales applicables, le Médiateur cantonal décide d'entrer en matière et d'établir les faits. En plus d'être un dossier concernant plusieurs autorités et bases légales, la médiation est compliquée par les différences culturelles, par une difficulté à identifier les personnes concernées, également les personnes de l'entourage de Monsieur A supposées l'aider, et par des demandes qui changent avec le temps. Le conflit comporte donc un volet thématique (des questions d'aides) et également un volet relationnel (sentiment de ne pas être traité correctement).

Le Médiateur entend à plusieurs reprises les parties séparément, puis organise une rencontre commune avec le soutien d'une interprète communautaire de Caritas. Dans ce cadre, Caritas peut présenter une nouvelle fois de manière claire ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, et Monsieur A peut formuler ses reproches et ses demandes directement. Les parties se mettent d'accord sur des mesures très concrètes, qui seront ensuite mises en œuvre à satisfaction du demandeur.

Le Médiateur clôt la médiation après annonce par les parties que leurs relations sont à nouveau fonctionnelles.

Résultats et recommandations

La demande principale de Monsieur A était d'obtenir l'aide sociale pour les mois de décembre et janvier. Alors que Caritas-Fribourg l'avait explicitement, à plusieurs reprises, et avec l'appui d'une interprète, rendu attentif aux conséquences, Monsieur A a tout de même choisi de déménager dans le Canton de Vaud. Pour ce thème particulier,

⁵ En vertu d'une convention entre l'Etat de Fribourg et Caritas Fribourg
https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sasoc/www/files/pdf85/fr_convention-caritas.pdf

la médiation n'a pu servir qu'à mettre Monsieur A face à ses responsabilités et lui communiquer clairement qu'il n'existe plus aucune marge de manœuvre sur cette question.

Le résultat principal de la médiation est avant tout au niveau relationnel : en effet, le cadre légal ne permet pas à Caritas de répondre de manière satisfaisante à toutes les demandes de Monsieur A. Par contre, les parties ont pu rétablir la confiance : Caritas a à la fois présenté les aides possibles, et a été très explicite sur les conditions dans lesquelles ces aides s'organisent.

Dans le présent cas, le Médiateur n'a pas constaté que Caritas aurait agi de manière contraire au droit ou inopportune (art. 18.4 LMéd). En conséquence, il n'a pas émis de recommandation.

Ce cas illustre bien les fonctions multiples que peut remplir une médiation administrative:

- Permettre aux administré-e-s de mieux comprendre le fonctionnement des autorités, et donc la manière de faire valoir leurs droits ;
- Indiquer aux administré-e-s, parfois de manière confrontante, les limites du droit et aussi leurs responsabilités dans leur propre problématique ; les aider ainsi à accepter des situations qui ne peuvent plus évoluer, à passer à autre chose ;
- Rétablir des relations fonctionnelles.

2.3.2 Cas 2 : Désaccord avec le traitement par l'ECAB de dégâts causés par la grêle

Situation de départ, demande

En juin 2018, après un été très sec, un violent orage de grêle s'abat dans les préalpes singinoises. Le lendemain de l'orage, Madame B constate que le toit en tavillons de son chalet a été sévèrement endommagé, et fait le jour même une déclaration de sinistre auprès de l'ECAB, déclaration documentée avec des photographies. Alors que le temps passe, elle tente à plusieurs reprises de contacter l'ECAB pour obtenir des informations sur le traitement de son dossier : en effet, les dommages sont tels que des réparations importantes avant l'hiver semblent indispensables. Sans réponse de la part de l'ECAB, elle mandate les travaux mi-septembre, car il est habituel d'avoir de la neige sur son alpage dès la mi-novembre.

Madame B obtient en octobre un renseignement téléphonique, qu'elle comprend comme une décision, sur le montant du dédommagement. Mi-octobre, elle reçoit un courrier de l'ECAB lui indiquant qu'elle recevrait prochainement une estimation des dommages. Elle y répond en indiquant son étonnement sur la lenteur de la procédure et répétant l'information qu'elle a mandaté les travaux. Fin octobre, l'ECAB communique ses réflexions techniques sur les dommages et prie Madame B de transmettre les factures des travaux, ce que cette dernière fait de suite. S'en suivent divers entretiens téléphoniques et correspondances, sur fond de désaccord, qui conduisent l'ECAB à mandater un expert, car l'ECAB conteste l'urgence ainsi que la nécessité d'une réparation totale du toit. L'expert ne peut faire qu'un constat partiel à mi-décembre, les travaux étant terminés : son rapport, rédigé en français, complique encore la relation entre l'ECAB et Madame B. Après traduction allemande du rapport par l'ECAB, Madame B prend position et conteste plusieurs points.

En mars 2019, l'ECAB rend une décision formelle qui ne convient pas à Madame B, car le montant des dédommagements est très inférieur à l'estimation des dégâts qui lui a été communiquée précédemment. Madame B saisit le Médiateur cantonal à ce moment, ne sachant comment procéder.

Processus de médiation

Comme la décision formelle vient de tomber, le Médiateur conseille à Madame B de déposer formellement un recours contre cette décision, afin de pouvoir garder ouverte une voie de droit lui permettant de protéger ses intérêts. Parallèlement, il prend contact avec l'ECAB et lui demande s'il est d'accord, au sens de l'art. 14.3 LMéd, de « suspendre la procédure afin de permettre une médiation », ce qu'il accepte.

Après des entretiens préparatifs avec les parties, et suivant leur volonté, le Médiateur les invite à une séance de

médiation. Au cours de celle-ci, les représentants de l'ECAB présentent à Madame B la manière dont les calculs sont effectués et informent que cette pratique, spécifique pour les toits en tavillons, est en place depuis plusieurs années et est comprise et acceptée par les professionnels de la branche comme par les propriétaires. Ils indiquent que le fait de mandater des travaux de réparation avant la décision finale de l'ECAB peut conduire à l'annulation du droit d'être dédommagé. Ils informent également sur les voies de droit qui se présentent à elle en cas de désaccord et la manière correcte de procéder dans un tel cas.

Les représentants de l'ECAB reconnaissent de plus que les délais de traitement du dossier n'ont pas été adéquats et s'en excusent auprès de Madame B.

Résultats et recommandations

Suite à l'entretien de médiation, Madame B remarque qu'il lui sera difficile d'argumenter contre l'ECAB, d'une part parce que l'argumentation technique lui semble solide, et d'autre part parce que les preuves de la nécessité de réparer rapidement et complètement le toit en tavillons ont disparu avec les travaux. Elle décide de renoncer à faire recours et accepte la décision de l'ECAB, non sans un sentiment d'amertume. L'impossibilité d'obtenir un accord conduit le Médiateur à clore la médiation.

Dans son examen de la légalité et de l'opportunité (art. 18.4), le Médiateur indique qu'il n'a pas pu constater que l'ECAB se serait comporté de manière contraire au droit. Concernant l'opportunité : l'art. 8.3 CPJA indique que l'autorité « est tenue de statuer dans un délai raisonnable et de s'abstenir de tout excès de formalisme. » Entre l'annonce du dégât par Madame B et la décision formelle de l'ECAB se sont déroulés 9 mois, délai que les nombreuses interventions de Madame B auprès de l'ECAB n'auront pas permis de raccourcir. Même si la procédure s'était déroulée selon un calendrier plus rapide, il est peu vraisemblable que l'ECAB aurait décidé de manière plus favorable à la demanderesse. Pour autant, le Médiateur apprécie que ce principe de « délai raisonnable » n'a pas été respecté, partant le traitement de l'affaire par l'ECAB peut être qualifié de non-opportun. Comme l'ECAB a présenté ses excuses à la demanderesse, le Médiateur a renoncé à émettre une recommandation.

2.3.3 Cas 3 : Incompréhension d'un montant facturé

Situation de départ, demande

Monsieur C, de nationalité française, déménage du Canton de Vaud dans le Canton de Fribourg. Il reçoit une facture du Service de la population et des migrants (SPoMi) d'un montant de 82.40 CHF. Selon son appréciation, le montant est exagéré, et son analyse des bases légales applicables aboutit au calcul d'un montant de 65.85 CHF, qu'il propose au SPoMi. S'ensuit un échange de correspondances qui évolue en conflit, conduisant Monsieur C à solliciter le Médiateur cantonal.

Monsieur C a l'impression que le montant de la facture ne correspond pas à la prestation reçue, et se sent « racketté par les administrations ».

Processus de médiation

Après avoir été sollicité par le Médiateur, le SPoMi propose spontanément de recevoir Monsieur C pour lui expliquer la construction de la facture, ce qu'il fait en l'absence du Médiateur.

Résultats et suite du processus

Monsieur C se déclare « pleinement satisfait » des explications reçues, paie le montant demandé et retire sa demande de médiation administrative. La médiation ayant constitué à faciliter la communication directe entre les protagonistes, le Médiateur n'a pas eu à établir les faits.

Ce type de situation est la représentation « idéale » de la résolution d'un conflit administratif : en effet, il incombe en premier lieu à l'autorité de trouver des solutions, soit par la voie formelle d'une décision avec voie de recours, soit par le dialogue, au conflit. La médiation administrative est un service complémentaire, qui s'inscrit en subsidiarité du fonctionnement de l'autorité.

3 Observations et commentaires

Les présents propos sont une sorte de bilan des trois premières années de la médiation administrative cantonale. Ils visent à nourrir les discussions politiques sur l'évolution de la fonction.

3.1 Médiateur ou Ombudsman ? Sens et finalité de ces fonctions

Cette question lancinante s'est posée dès le début de l'entrée en fonction du titulaire, et est devenue particulièrement aigüe en lien avec une médiation entre une Fondation et la DSAS. Dans la lancée de ce cas, il a été argumenté que le Médiateur se serait déclaré compétent là où il ne le serait pas, que la médiation administrative présupposerait la participation volontaire des parties (en particulier de l'autorité cantonale concernée), et que le législateur n'aurait pas souhaité d'ombudsman, ne désirant pas d'un surveillant des autorités.

Dans son message du 4 novembre 2014, accompagnant le projet de loi sur la médiation administrative (LMéd), le Conseil d'Etat s'exprimait comme suit au chap. 1.2.1 concernant la **distinction entre Médiateur et Ombudsman** :

Tandis que le médiateur ou la médiatrice doit uniquement accompagner les parties en vue d'une solution amiable au conflit, le rôle de l'ombudsman peut s'approcher de celui d'un surveillant ou d'une surveillante de l'administration. Le médiateur ou la médiatrice n'intervient qu'avec l'accord de toutes les parties (tant l'administration que les parties privées) et en principe sur décision de l'autorité. Par contre, l'ombudsman intervient soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une personne qui se plaint du fonctionnement de l'administration. L'administration n'a par conséquent d'autre choix que de se soumettre à l'examen de l'ombudsman.

Sans répéter ici tout l'historique et le contexte des ombudsmans et médiateurs administratifs⁶, rappelons-en certains principes. Pour cela, considérons un document récent⁷ approuvé par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe, dont le Conseiller fédéral Ignazio Cassis est membre. Les tâches classiques d'une institution d'ombudsman⁸ sont les suivantes (traduction libre de l'auteur) :

- a) Agir suite à une réclamation reçue ou de leur propre initiative, afin de protéger toute personne ou groupe de personne contre de mauvaises pratiques administratives, violation des droits, inégalité, abus, corruption ou toute autre injustice commise par des agents de la fonction publique, notamment en mettant à disposition un service (...) non-judiciaire permettant la résolution des conflits entre individus et agents de la fonction publique, incluant si adéquat la médiation
- b) Protéger et promouvoir les droits humains et les libertés fondamentales, l'exercice du droit et la gouvernance démocratique, incluant lorsque pertinent des propositions de modifications législatives, résolutions de conflit ou autres
- c) Émettre des recommandations permettant de prévenir et remédier à tout comportement décrit sous la lit. a), et lorsqu'approprié, proposer des réformes administratives ou législatives visant l'amélioration du service public ; (...) s'assurer que les institutions d'Ombudsman ont le droit de rapporter de tels comportements à un organe élu, habituellement le parlement
- d) Coopérer (...) avec divers (...) parties prenantes actives dans des domaines similaires.

Dans leur compréhension communément partagée, de tels services ont donc des **rôles de prise en charge des plaintes et réclamations, d'investigation, de force de proposition, de médiation et de défense des droits des citoyens**.

⁶ Voir notamment message de la DIAF accompagnant le projet de loi (4.11.14)

⁷ Recommandation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution, 16.10.2019

⁸ Selon CM/Rec(2019)6: « institutions d'ombudsmans »: ombudsmans, médiateurs, commissaires parlementaires, défenseurs des citoyens, commissaires des droits humains etc.

Comment le Médiateur cantonal fribourgeois a-t-il compris et pratiqué sa fonction dans ce contexte comportant une certaine ambivalence⁹ ? Voyons ce que dit la législation fribourgeoise.

L'art. 1.3 LMéd prévoit les missions d' « *encourager les autorités à favoriser de bonnes relations avec les administré-e-s, contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et éviter aux autorités des reproches infondés.* » A l'évidence, ces missions sont caractéristiques de celles d'un ombudsman. En effet, elles ne peuvent pas être remplies ni par l'information aux administré-e-s ni par la réalisation de médiations.

Ces caractéristiques d'un ombudsman se retrouvent plus loin dans la LMéd. Dès le moment où le Médiateur a décidé de donner suite à une requête (art. 18.1), la poursuite du processus comporte des éléments obligatoires : il doit établir les faits et identifier les causes d'une requête (art. 18.2), ainsi qu'examiner la légalité et l'opportunité de l'action de l'Etat (art. 18.4). Il a de plus la possibilité d'émettre des recommandations (art. 21).

Enfin, la LMéd prévoit une obligation d'entraide administrative de la part des autorités (art. 19), concrétisant le fait que l'administration doit se soumettre à l'examen du Médiateur.

Le message de la DIAF accompagnant le projet de loi (4.11.14) indiquait d'ailleurs que « *quand bien même le projet n'institue pas d'ombudsman, les grands principes déclinés dans ces textes (indépendance et impartialité du médiateur, accès à l'information, proximité avec le citoyen) y sont repris.* »

Constatons de plus que l'intitulé alémanique de la Loi (« Ombudsgesetz ») comme de la fonction (« Ombudsstelle »), découlent de l'article 119 Cst « *Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.* » et est donc explicite sur cette question.

A ce stade, après analyse et en comparaison avec les récentes recommandations du Conseil de l'Europe, force est de constater que **la LMéd comporte bel et bien des éléments spécifiques d'un service d'ombudsman**. Ce qui distingue la situation fribourgeoise sont d'une part que le Médiateur n'est pas élu par le législatif, mais nommé par l'exécutif (même s'il rapporte au législatif selon l'art. 12.3), et que d'autre part il ne peut pas agir de sa propre initiative (art. 13.2).

En pratique, le Médiateur a rempli cette mission à plusieurs reprises et a émis diverses recommandations envers l'autorité (quatre fois en 2018, cinq fois en 2018, une fois en 2019). Le plus souvent, l'autorité accueille ce regard externe ainsi que les recommandations, même parfois perçues comme « déplaisantes », comme une contribution à l'amélioration de ses pratiques administratives, dans l'esprit de la LMéd. Une différence notable est une médiation particulière¹⁰ qui a conduit le Conseil d'Etat à manifester une divergence avec le Médiateur dans le cadre de la transmission de son rapport d'activité au Grand Conseil. Cet épisode, dont la page est désormais tournée, est à mettre sur le compte d'un apprentissage institutionnel : non seulement le premier Médiateur en fonction, mais également l'administration, l'exécutif comme le législatif, ont à expérimenter ce nouveau dispositif dans le système étatique.

3.2 L'indépendance du Médiateur cantonal : enjeu central de la fonction

L'indépendance du Médiateur cantonal est le **principe fondamental de la fonction**. Il est inscrit dans l'art. 119 Cst qui stipule que « *Le Conseil d'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant.* »

Dans son rapport d'activité 2018, le Médiateur évoquait déjà ce qui suit :

L'indépendance est le droit reconnu à chaque administré-e de bénéficier du traitement de sa demande par un Médiateur qui n'est pas subordonné ou assujéti à une autorité administrative ou politique et qui n'est pas sous influence de groupes de pression. Elle est la manifestation par le Médiateur de l'impossibilité d'une

⁹ Voir également Mirimanoff Jean A., Comment affronter un oxymore ? Réflexions sur l' « instance de médiation » de l'art. 115 de la Constitution genevoise, observations et propositions sur le projet de loi l'instituant (PL 11276), 11.2.2014, <http://www.mediationgeneve.ch/COMMENT%20AFFRONTER%20UN%20OXYMORE.pdf>

¹⁰ Voir La Liberté, 9.10.2018

instrumentalisation, soit l'empêchement de toute tentative d'influence sur son traitement du dossier par les parties, les demandeurs, l'autorité publique, les médias ou l'opinion publique. Cela signifie pour le Médiateur d'émettre un avis, proposer une démarche et émettre des recommandations en faisant abstraction des influences externes, des pressions, des jeux de pouvoir, sans craindre de déplaire ni envie de plaire.

Dans La Liberté du 27 août 2019, la rectrice de l'Université de Fribourg, Mme Astrid Epiney, s'exprimait comme suit quant à l'indépendance des juges (extraits choisis) :

La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est un élément essentiel de l'Etat de droit. Impliquant, entre autres, l'indépendance du pouvoir judiciaire, elle vise à un certain équilibre de l'exercice du pouvoir étatique. Elle permet ainsi d'éviter une trop grande concentration du pouvoir et, donc, d'éventuels abus. Elle assure également le respect du droit en général et la protection des droits des particuliers.(...)

Ainsi, l'indépendance du pouvoir judiciaire n'est jamais garantie et réalisée une fois pour toutes. Il importe d'observer continuellement si et dans quelle mesure les mécanismes existants sont suffisants, d'identifier de possibles dangers et d'examiner à temps si des modifications (notamment quant aux garanties institutionnelles) ou du moins des réactions s'imposent.

(...) De même, le fait de prétendre que les juges auraient outrepassé leurs compétences, simplement parce que l'on n'approuve pas un arrêt, témoigne d'un certain mépris du pouvoir judiciaire et de son rôle important pour l'Etat de droit.

La question de l'indépendance du Médiateur cantonal n'est donc pas sans analogie avec l'indépendance de la Justice.

En l'état actuel, après 3 ans d'expérience, l'indépendance du Médiateur ne peut pas être considérée comme établie.

En premier lieu, il incombe au pouvoir politique plutôt qu'au Médiateur lui-même de veiller à cette indépendance : le Médiateur devrait pouvoir la considérer comme un prérequis. Comme elle lui est donnée par la Constitution, il ne devrait pas avoir à la justifier ni à la défendre, ceci non pas dans son intérêt propre, mais au service du fonctionnement de la société, des bonnes relations entre l'Etat et les administré-e-s, et donc de l'équilibre des pouvoirs tel qu'évoqué par Mme Epiney.

Ce pouvoir politique devrait ainsi rester attentif à ce qu'aucune mesure politique, administrative, organisationnelle ou financière n'impacte sa liberté de décision, d'action et de communication. En suivant les récentes recommandations du Conseil des Ministres évoquées plus haut, il s'agirait même plutôt de « renforcer les institutions d'ombudsman et éviter toute mesure qui pourrait les affaiblir, et évaluer sur une base régulière l'efficacité des mesures prises. »¹¹

3.3 Quel avenir pour la médiation cantonale administrative ?

Dans son précédent rapport d'activité 2018 (chap. 3.2.), le Médiateur a tenté de préciser la question de la participation volontaire de l'autorité. D'aucuns estiment néanmoins que cette ambiguïté subsiste et qu'elle nécessiterait une clarification, laquelle pourrait avoir lieu dans la cadre d'une future révision de la LMéd. A ce stade se pose la question de savoir s'il s'agit d'une question de compréhension, qui pourrait donc être clarifiée par une correction rédactionnelle, ou alors s'il s'agit d'une question d'acceptation du rôle, qui est de nature politique.

La modification de la base légale d'un service de médiation administrative ou d'ombudsman, comme d'ailleurs du cadre organisationnel, conduit à trois types d'issues possibles : soit le service s'en trouve renforcé, soit il s'en trouve affaibli, soit la modification est relativement neutre.

—

¹¹ Recommandation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution, 16.10.2019

Toute institution de médiation administrative ou d'ombudsman, avec son indépendance, peut être perçue comme « dérangeante » par certains pouvoirs publics. Car il y a effectivement un enjeu de pouvoir : un-e ombudsman interpelle les autorités, remet en question leur usage du pouvoir, rend également leurs comportements contestables par un autre biais que la voie judiciaire. Il est possible de considérer cela comme un gain démocratique – ou pas.

Pour qu'une telle institution puisse exister et fonctionner, elle a besoin de plus qu'un article constitutionnel, indispensable mais insuffisant. Elle nécessite une véritable volonté politique. Celle-ci s'exprime par des bases légales adéquates (ce qui est relativement le cas à Fribourg) et par des ressources et des conditions organisationnelles fonctionnelles (ce qui n'est que partiellement le cas à Fribourg). Elle nécessite surtout une culture politique où ces enjeux de pouvoir peuvent être discutés. La question de la confiance de la population dans ses autorités et dans ses institutions est étroitement liée à la possibilité qu'elle a de pouvoir les contester. Le cadre donné par un service de médiation administrative permet justement de traiter de telles contestations de manière constructive pour toutes les parties.

La fonction sera appelée à évoluer, c'est bien naturel. Dans cette évolution, quelques questions critiques seront à garder constamment à l'esprit lors des débats politiques et démocratiques: au service de quoi, et de qui, les modifications législatives seront-elles? Renforceront-elles les droits fondamentaux, ou alors conduiront-elles à une réduction de la contestabilité des autorités ?

4 Remarques finales et remerciements

Au court de ces trois années, le Médiateur n'aurait pas été en mesure d'exercer sa fonction sans le soutien des instances suivantes :

Le personnel de la Chancellerie et autres services de l'Etat, pour des prestations informatiques, logistiques, administratives, comptables, juridiques, de traduction et de communication ;

Les collaboratrices, collaborateurs et cadres de l'Etat, côtoyé-e-s dans le cadre des nombreuses médiations ou demandes de médiation, pour leur disponibilité et ouverture d'esprit ;

Les collègues médiatrices, médiateurs, ombudsmans de diverses villes et cantons, pour les échanges d'expériences et interventions.

Que toutes ces contributions, directes et indirectes, visibles comme moins visibles, soient ici remerciées.

Le Médiateur souhaite à Madame Annette Zunzer Raemy, nouvelle Médiatrice cantonale dès le 1^{er} janvier 2020, plein succès dans sa fonction.

Tätigkeitsbericht 2019

Für die Periode vom 1. Januar
bis 15. November 2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Médiation cantonale administrative Med
Kantonale Ombudsstelle Omb



Inhaltsverzeichnis

1	Aufgaben und Organisation	4
1.1	Im Allgemeinen	4
1.2	Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation	4
1.3	Organisation und Ressourcen	4
2	Tätigkeit des kantonalen Mediators	4
2.1	Einige Zahlen	4
2.1.1	Zahl der Kontaktaufnahmen während des jeweiligen Jahres	4
2.1.2	Geografische Herkunft	5
2.1.3	Sprache der Anfragen	5
2.1.4	Mittel der Anfrage	5
2.1.5	Betroffene Direktionen	5
2.1.6	Arten von Leistungen (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)	6
2.1.7	Ergebnisse (Art. 20 OmbG; einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)	6
2.2	Spezielle Fälle	6
2.2.1	Unzuständig	6
2.2.2	Ablehnung	Erreur ! Signet non défini.
2.2.3	Interkantonale Zusammenarbeit	6
2.3	Einige konkrete Beispiele	7
2.3.1	Fall 1: Beziehung zwischen Asylbeantragendem und der Caritas Freiburg	7
2.3.2	Fall 2: Uneinigkeit mit der KGV über die Bearbeitung von Hagelschäden	8
2.3.3	Fall 3: Unverständlichkeit eines Rechnungsbeitrags	9
3	Beobachtungen und Kommentare	10
3.1	Mediator oder Ombudsman? Sinn und Zweck dieser Funktionen	10
3.2	Die Unabhängigkeit des kantonalen Mediators: zentrale Herausforderungen der Funktion	12
3.3	Welche Zukunft hat die kantonale Behörden-Mediation?	13
4	Schlussbemerkungen und Dank	13

1 Aufgaben und Organisation

1.1 Im Allgemeinen

Das dritte Jahr der Ombudsstelle, das letzte Jahr des bisherigen Amtsinhabers, zeichnete sich durch eine geringere Anzahl an Mediationen, hingegen aber auch durch ein paar komplexere Fälle, für die sich das Mediationsverfahren über mehrere Monate hinzog, aus.

Ein weiteres Merkmal für das Jahr 2019 dürften die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Staatsrat und der Ombudsstelle gewesen sein, über die in den Medien berichtet wurde. Diese Meinungsverschiedenheiten ergaben sich in Zusammenhang mit einer Mediationsanfrage der GSD und kristallisierten sich bei der Übergabe des Tätigkeitsberichts 2018 an den Grossen Rat heraus (Art. 12 Abs. 3 OmbG).

1.2 Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation

Das Jahr 2019 wurde durch einige Beiträge in den Medien, die in Zusammenhang mit einer Mediation standen, und eine Medienkonferenz anlässlich des Rücktritts des Amtsinhabers (2.12.2019) gekennzeichnet.

1.3 Organisation und Ressourcen

Der Mediator hat sich im Tätigkeitsbericht 2018 zu den Ressourcen und zur Organisation der kantonalen Ombudsstelle geäussert¹. Der Staatsrat hat sich entschieden, die Position neu mit 40 Stellenprozenten, statt wie empfohlen mit 60 bis 100 Stellenprozenten, auszuschreiben.

2 Tätigkeit des kantonalen Mediators

2.1 Einige Zahlen

Aufgrund des Rücktritts des Stelleninhabers gegen Ende des Jahres wurden die Zahlen vom 15. November festgehalten.

Angesichts der Anzahl der Aktivitäten können dies natürlich nur Trends und keine signifikanten Statistiken sein. Hier einige Schlüsselzahlen, welche die Tätigkeit im Jahr 2019 verglichen mit den Vorjahren illustrieren mögen.

2.1.1 Zahl der Kontaktaufnahmen während des jeweiligen Jahres

	2017	2018	2019	Total
<i>Neue Ersuchen insgesamt:</i>	43	62	42	147
Von der Kantonsverwaltung	7	4	0	11
Von Bürgern (Männer)	24	27	27	79
Von Bürgerinnen (Frauen)	7	25	10	42
Von Unternehmen, Organisationen und Personengruppen	4	3	1	8
Von Paaren / Familien	0	3	2	5
Von Gemeinden	0	0	1	1
Andere	1 (Journalist)	1 (Interner Konflikt)	1 (Interner Konflikt)	3

¹ OMB, Tätigkeitsbericht 2018, Kap. 3.4.

2.1.2 Geografische Herkunft

	2017	2018	2019	Total
Saanebezirk	19	12	15	46
Sensebezirk	7	12	4	23
Seebezirk	4	5	3	12
Greyerzbezirk	4	7	2	13
Broyebezirk	3	7	1	11
Glanebezirk	1	2	3	6
Vivisbachbezirk	1	0	1	2
Ausserhalb Kanton	1	8	4	13
Weitere / Nicht identifiziert	3	10	10	23

2.1.3 Sprache der Anfragen

	2017	2018	2019	Total
F	21 (50 %)	37 (60 %)	23 (55 %)	81 (55 %)
D	21 (50 %)	24 (39 %)	17 (40 %)	62 (42 %)
Weitere	1	1	2	4

2.1.4 Mittel der Anfrage

	2017	2018	2019	Total
Telefon	25 (58 %)	35 (56 %)	17 (35 %)	77 (52 %)
E-Mail	11 (26 %)	8 (12 %)	16 (33 %)	35 (24 %)
Website	3 (7 %)	11 (18 %)	11 (23 %)	25 (17 %)
Post	1	6	4	11 (7 %)
Direkter Kontakt	3	0	0	3
Weitere	0	2	0	2

2.1.5 Betroffene Direktionen²

	2017	2018	2019	Total
FIND	5	12	5	22
ILFD	5	3	1	9
EKSD	2	1	3	6
RUBD	2	7	5	14
GSD	1	5	3	9
VWD	0	0	0	0
SJD	0	0	2	2
Weitere (KGV, ASS ...)	3	2	3	8
Oberämter	1	0	1	2

² In gewissen Fällen können mehrere Direktionen betroffen sein. Es werden nur die Fälle aufgeführt, in denen der kantonale Mediator zuständig war.

2.1.6 Arten von Leistungen (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)

	2017	2018	2019	Total
Für die Anfragen, für die der kantonale Mediator zuständig war:	21 (49 %)	28 (43 %)	19 (30 %)	68 (45 %)
> Beratung und Information (ohne Begegnung zwischen den Parteien)	6	5	3	14
> Schlichtung / «Pendel»-Mediation (ohne Begegnung zwischen den Parteien)	5	15	7	27
> Mediation (mit Begegnung zwischen den Parteien)	1	2	2	5
> Anfrage gegenstandslos oder gescheitert	6	3	6	15
> Offen am 31.12 ³	3	3	2	8
Nicht zuständig ⁴ :	22 (51 %)	37 (57 %)	25 (70 %)	84 (55 %)
> Gemeindeangelegenheiten	8	17	7	32
> Bundesverwaltung, Behörden, die eine Bundesgesetzgebung ausführen	2	6	3	11
> Richterliche Angelegenheiten, Polizei	5	5	1	11
> Behörden, die einen eigenen Mediationsdienst haben (ÖDSB, Arbeitslosenkasse, HFR, EGS, ...)	5	5	3	13
> Andere	2	8	5	15

2.1.7 Ergebnisse gemäss Art. 20 OmbG (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)

	2017	2018	2019	Total
Notwendige Auskünfte (Art. 20.1a)	3	9	4	16
Einigung zwischen den Parteien (Art. 20.1b)	2	8	5	15
Scheitern oder Unmöglichkeit (Art. 20.2)	3	5	4	12

Der Mediator erfasst die Dauer oder die Stundenzahl, die er für seine Fälle investiert, nicht und macht auch keine statistische Auswertung dazu; die Zahlen können stark variieren.

Das Sinken der Fallzahl kann in keiner Art erklärt werden: Die Erfahrungen anderer ähnlicher Stellen von Kantonen und Städten zeigen, dass die Anzahl der Anfragen von einem Jahr zum anderen stark schwanken kann, ohne dass diese Schwankungen in irgendeiner plausiblen Art und Weise erklärt werden können. Was Freiburg im Speziellen betrifft, kann die Hypothese gewagt werden, dass es dem Mediator aufgrund der sehr knappen Ressourcen nicht möglich war, in genügender Weise auf das Vorhandensein seiner Dienstleistung aufmerksam zu machen. Und auch wenn seine Funktion bekannter wäre, wären die Ressourcen für die Behandlung der Anfragen zu gering.

2.2 Spezielle Fälle

2.2.1 Unzuständig

Der Mediator war für mehr als die Hälfte der Fälle, die ihm unterbreitet wurden, nicht zuständig. In sieben Fällen waren Gemeindebehörden zuständig.

2.2.2 Ausstand

Im Jahr 2019 war ein einziger Ausstand des kantonalen Mediators zu verzeichnen (betroffene Behörde: ASS).

2.2.3 Interkantonale Zusammenarbeit

Der Mediator wurde einmal von der Ombudsstelle des Kantons Waadt (s. Kap. 2.3.1) und einmal vom Ombudsmann des Kantons Zürich um Unterstützung gebeten.

³ Für 2019, am 15.11.19.

⁴ Gemäss OmbG.

2.3 Einige konkrete Beispiele

2.3.1 Fall 1: Beziehung zwischen Asylbeantragendem und der Caritas Freiburg

Ausgangssituation, Anfrage

Im Januar 2019 hat die kantonale Ombudsstelle des Kantons Waadt informiert, dass bei ihr ein bisher dem Kanton Freiburg zugewiesener anerkannter syrischer Flüchtling eingetroffen sei. Herr A, der sich im Kanton Freiburg wenig integriert fühlte, entschied sich, sich im Kanton Waadt niederzulassen, ohne formell um einen Kantonswechsel ersucht zu haben, und trotz zahlreichen Benachrichtigungen, die er von der für ihn zuständigen Sozialarbeiterin von Caritas Freiburg, der zuständigen kantonalen freiburgischen Behörde⁵ erhalten hatte. Er zog am 1. Dezember 2018 in den Kanton Waadt um.

Am 20. Dezember 2018 stellte Caritas Freiburg Herrn A aufgrund der Tatsache, dass er ab diesem Datum ausserhalb des Kantons ansässig war, den formellen Entscheid über die Unterbrechung der finanziellen Sozialhilfe ab 1. Dezember 2018 zu.

Das Amt für Bevölkerung des Kantons Waadt (SPOP) verweigert am 22. Dezember 2019 den Kantonswechsel, weil das Paar finanziell nicht unabhängig ist; dieser ablehnende Entscheid wird begleitet von einer Frist von einem Monat, um das Hoheitsgebiet des Kantons Waadt zu verlassen. Herr A. und seine Familie kehren daraufhin in den Kanton Freiburg zurück.

Aufgrund der von den waadtländischen und freiburgischen Behörden gefällten Entscheiden, gegen die Herr A keine Beschwerde einlegt, erhält er während der Monate Dezember 2018 und Januar 2019 weder vom Kanton Waadt noch vom Kanton Freiburg finanzielle Hilfe.

Diese Situation bringt die Familie von Herrn A in eine finanziell heikle Situation, die zusätzlich durch sprachliche Schwierigkeiten und das fehlende Verstehen der Arbeitsweise der Behörden erschwert wird.

Herr A beklagt sich über das Verhalten seiner Betreuerinnen und Betreuer von Caritas, das er als «diskriminierend, wenig engagiert und unkooperativ» qualifiziert. Er beantragt Sozialhilfe für die Monate Dezember und Januar und eine zusätzliche finanzielle Hilfe, um verschiedene offen gebliebene Rechnungen bezahlen zu können. Um seine Würde wieder herzustellen beantragt er auch Unterstützung beim Erlernen der französischen Sprache und beim Finden einer Anstellung.

Mediationsverfahren

Nach der Analyse des Dossiers und der anwendbaren gesetzlichen Grundlagen entscheidet sich der kantonale Mediator auf den Fall einzutreten und den Sachverhalt zu ermitteln. Abgesehen davon, dass das Dossier mehrere Behörden und mehrere gesetzliche Grundlagen betrifft, wird die Mediation auch unterschiedliche kulturelle Gegebenheiten, die Schwierigkeit, die betroffenen Personen und die Personen des Umfelds von Herrn A., die ihm hätten helfen sollen, zu identifizieren und die verschiedenen Gesuche, die mit der Zeit änderten, erschwert. Der Konflikt beinhaltet somit einen thematischen (Fragen rund um die Hilfe) und einen Beziehungsbereich (Gefühl, nicht korrekt behandelt zu werden).

Der Mediator hört die Parteien mehrere Male separat an und organisiert daraufhin mit der Unterstützung einer interkulturellen Übersetzerin von Caritas einen gemeinsamen Termin. In diesem Rahmen kann Caritas erneut und in klarer Weise zeigen, was möglich ist und was nicht. Und Herr A. kann seine Kritik und seine Wünsche direkt anbringen. Die Parteien kommen über sehr konkrete Massnahmen überein, die dann zur Zufriedenheit des Antragsstellers umgesetzt werden.

⁵ Auf Basis einer Vereinbarung zwischen dem Staat Freiburg und Caritas Freiburg, https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sasoc/www/files/pdf85/fr_convention-caritas.pdf

Der Mediator schliesst die Mediation, nachdem die Parteien angeben, dass ihre Beziehung nun wieder funktioniere.

Ergebnisse und Empfehlungen

Das Hauptanliegen von Herrn A war es, für die Monate Dezember und Januar Sozialhilfe zu erhalten. Nachdem ihn Caritas Freiburg ausdrücklich, mehrfach und unter Beizug einer Dolmetscherin auf die Konsequenzen seines Handelns aufmerksam gemacht hatte, ist Herr A. trotzdem in den Kanton Waadt umgezogen. Deshalb konnte die Mediation Herrn A. zu dieser Frage nur noch einmal auf seine Verantwortung und darauf, dass hier kein Handlungsspielraum mehr bestehe, hinweisen.

Das Hauptresultat der Mediation lag insbesondere auf der Beziehungsebene: Tatsächlich ermöglicht der gesetzliche Rahmen Caritas nicht, in zufriedenstellender Weise auf alle Anliegen von Herrn A. einzugehen. Die Parteien konnten hingegen das gegenseitige Vertrauen wiederherstellen: Caritas hat sowohl die möglichen Hilfen aufgezeigt und sehr ausdrücklich erklärt, unter welchen Voraussetzungen diese Hilfe organisiert wird.

Im vorliegenden Fall hat der Mediator nicht feststellen können, dass Caritas sich unrechtmässig oder unzweckmässig verhalten hätte (Art. 18 Abs. 4 OmbG). Folglich hat er auch keine Empfehlung abgegeben.

Dieser Fall schildert gut die vielfachen Funktionen einer Verwaltungsmediation:

- Bürgerinnen und Bürgern sollen die Arbeitsweise der Behörden besser verstehen und damit auch, wie sie ihre Rechte wahrnehmen können;
- Bürgerinnen und Bürgern sollen, gelegentlich auch auf konfrontative Weise, die Grenzen des Rechts, aber auch ihre Verantwortung in ihrem eigenen Problemfeld aufgezeigt werden; ihnen soll dabei geholfen werden, Situationen zu akzeptieren, die sich nicht mehr ändern lassen, um zu etwas Neuem überzugehen;
- Es sollen wieder funktionierende Beziehungen hergestellt werden.

2.3.2 Fall 2: Uneinigkeit mit der KGV über die Bearbeitung von Hagelschäden

Ausgangssituation, Anfrage

Nach einem sehr trockenen Sommer ging im Juni 2018 in den Voralpen des Semslandes ein sehr heftiges Hagelgewitter nieder. Am Tag nach dem Gewitter stellt Frau B fest, dass das Schindeldach ihres Chalets ernstlich beschädigt wurde, und macht zuhause der KGV eine entsprechende Schadenmeldung, der sie Fotos der Schäden beilegt. Während die Zeit vergeht, macht sie wiederholt Versuche, die KGV zu kontaktieren, um Informationen über die Bearbeitung ihres Dossiers zu erhalten: Tatsächlich sind die Schäden so gravierend, dass vor dem Winter gewichtige Reparaturen unerlässlich sind. Ohne Antwort seitens der KGV veranlasst sie die Reparaturarbeiten auf Mitte September, da es üblich ist, dass ab Mitte November auf der Alp Schnee fällt.

Frau B. erhält Mitte Oktober eine telefonische Information, die sie als Entscheid über den Betrag zur Deckung der Schadensbehebung versteht. Mitte Oktober erhält sie von der KGV postalisch Bescheid darüber, dass demnächst eine Schätzung der Schadensbehebungskosten erfolge. Sie antwortet darauf und äussert ihr Erstaunen darüber, wie langsam das Vorgehen der KGV sei und wiederholt, dass sie die Arbeiten bereits in Auftrag gegeben habe. Ende Oktober kommuniziert ihr die KGV ihre technischen Überlegungen über die Schäden und bittet Frau B., ihr Rechnungen der Arbeiten zuzustellen, was Letztere in der Folge tut. Daraufhin folgen verschiedene Telefonate und briefliche Korrespondenzen zu Meinungsverschiedenheiten, welche die KGV dazu bringt, einen Experten zu beauftragen, da die KGV die Dringlichkeit und Notwendigkeit einer Totalsanierung des Daches bestreitet. Der Experte kann Mitte Dezember nur einen Teilbescheid abgeben, da sie Arbeiten beendet sind: Sein in französischer Sprache abgefasster Bericht macht die Beziehung zwischen KGV und Frau B. noch komplizierter. Nachdem der Bericht von der KGV auf Deutsch übersetzt wurde, nimmt Frau B. Stellung und bestreitet verschiedene Punkte.

Im März 2019 trifft die KGV eine formale Entscheidung, die Frau B nicht behagt, da die Höhe der Entschädigung wesentlich tiefer ist, als die ihr zuvor mitgeteilte Schadensschätzung. In diesem Moment kontaktiert Frau B. den kantonalen Mediator, da sie nicht weiss, wie sie weiter verfahren sollte.

Mediationsverfahren

Da die formale Entscheidung erst gerade gefallen war, rät der Mediator Frau B., formal eine Beschwerde gegen den Entscheid einzureichen, um damit über die Rechtsmittel zum Schutz ihrer Interessen zu verfügen. Parallel dazu nimmt er mit der KGV Kontakt auf und bittet sie, ob sie damit einverstanden sei, gemäss Art. 14 Abs. 3 OmbG «das Verfahren ein[zu]stellen, um eine Mediation zu ermöglichen», was die KGV akzeptiert.

Nach vorbereitenden Gesprächen mit den Parteien und gemäss ihrem Willen lädt der Mediator sie zu einer Mediationssitzung ein. Im Laufe derselben zeigen die Repräsentanten der KGV Frau B. auf, wie die Berechnungen erfolgen, und informieren sie darüber, dass diese für Schindeldächer spezifische Praxis bereits seit mehreren Jahren zur Anwendung gelange und von den Fachleuten sowie den Besitzerinnen und Besitzern verstanden und akzeptiert werde. Sie merken auch an, dass die Beauftragung von Arbeiten vor dem Entscheid der KGV zu einer Aufhebung des Entschädigungsentscheids führen könne. Sie informieren sie auch über die Rechtsmittel, die ihr zur Verfügung stehen, wenn sie mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, und wie sie in einem solchen Fall vorzugehen habe.

Die Vertreter der KGV entschuldigen sich bei Frau B. auch dafür, dass die Bearbeitungsfristen nicht angemessen gewesen seien.

Ergebnisse und Empfehlungen

Nach der Mediationssitzung merkt Frau B. an, dass es für sie schwierig sei, gegen die KGV zu argumentieren, weil ihr einerseits die technische Argumentation einleuchte, und andererseits die Beweise für die Dringlichkeit der Arbeiten mit der Reparatur des Schindeldaches verschwunden seien. Sie entscheidet sich, nicht ohne eine gewisse Bitterkeit, keine Beschwerde gegen den Entscheid der KGV einzulegen und diesen zu akzeptieren. Die Unmöglichkeit, eine Einigung zu erzielen, führt den Mediator dazu, die Mediation zu schliessen.

Bei der Prüfung, ob die Behörde rechtmässig und zweckmässig gehandelt habe (Art. 18 Abs. 4 OmbG) gibt der Mediator an, dass er seitens KGV kein unrechtmässiges Handeln habe feststellen können. Diesbezüglich gilt: Laut Artikel 8 Abs. 3 VRG hat «die Behörde innert angemessener Frist zu entscheiden und jeden überspitzten Formalismus zu unterlassen». Zwischen der Ankündigung des Schadens durch Frau B. und dem formellen Entscheid vergingen 9 Monate, eine Frist, die trotz der verschiedenen Vorstösse von Frau B. bei der KGV nicht hätte verkürzt werden können. Auch wenn das Vorgehen schneller vonstattengegangen wäre, erscheint es wenig wahrscheinlich, dass die KGV der Antragstellerin gegenüber grosszügiger entschieden hätte. Trotzdem glaubt der Mediator, dass das Prinzip der «angemessenen Frist» nicht respektiert worden sei und das Verhalten der KGV im Falle des Geschäfts als nicht angemessen erscheinen kann. Da sich die KGV gegenüber der Antragstellerin aber für die zu langen Fristen entschuldigt hat, verzichtet der Mediator darauf, eine Empfehlung abzugeben.

2.3.3 Fall 3: Unverständlichkeit eines Rechnungsbeitrags

Ausgangssituation, Anfrage

Herr C, französischer Staatsangehöriger, zieht vom Kanton Waadt in den Kanton Freiburg um. Er erhält eine Rechnung des Amtes für Bevölkerung und Migration (BMA) in der Höhe von 82.40 CHF. Gemäss seiner Einschätzung ist der Betrag überhöht, seine Prüfung der anzuwendenden gesetzlichen Grundlagen führt zu einem Betrag von 65.85 CHF, den er dem BMA vorschlägt. Daraus ergibt sich eine Korrespondenz, die zu einem Konflikt führt, was Herrn C. dazu bringt, den kantonalen Mediator anzurufen.

Herr C hat den Eindruck, dass der ihm verrechnete Betrag nicht der in Anspruch genommenen Leistung entspricht und dass er «von der Verwaltung erpresst wird».

Mediationsverfahren

Nachdem der Mediator sich ans BMA wendete, schlägt es spontan vor, Herrn C. einzuladen, um ihm den Aufbau der Rechnung zu erklären, was ohne Anwesenheit des Mediators geschieht.

Ergebnisse und Empfehlungen

Herr C. erklärt sich «vollständig zufrieden» mit den erhaltenen Erläuterungen, zahlt den Betrag und zieht seine Mediationsanfrage zurück. Die Mediation wurde eingesetzt, um die direkte Kommunikation zwischen den

Protagonisten zu erleichtern, und so brauchte der Mediator keinen Sachverhalt zu ermitteln.

Dieser Typ von Situation stellt die «Idealsituation» der Konfliktlösung mit den Behörden dar: In der Tat obliegt es in erster Linie der Behörde, Lösungen für den Konflikt zu finden, entweder über einen formellen Weg mit einem Entscheid und Beschwerdemöglichkeit oder über das Gespräch. Die Verwaltungsmediation stellt eine ergänzende Leistung dar, die subsidiär zur Arbeit der Behörde erbracht wird.

3 Beobachtungen und Kommentare

Die folgenden Worte sind eine Art Bilanz der ersten drei Jahre der kantonalen Verwaltungsmediation. Sie zielen darauf ab, die politischen Diskussionen rund um die Entwicklung dieser Funktion zu nähren.

3.1 Mediator oder Ombudsman? Sinn und Zweck dieser Funktionen

Diese unerbittliche Frage stellte sich seit Beginn des Amtsantritts des Stelleninhabers und spitzte sich in der Mediation zwischen einer Stiftung und der GSD noch besonders zu. Im Zuge dieses Falles wurde dahingehend argumentiert, dass der Mediator sich als zuständig erklärt habe, wo er es nicht sein sollte, dass die Verwaltungsmediation die freiwillige Teilnahme der Parteien voraussetzen würde (vor allem der betroffenen kantonalen Behörde) und dass sich der Gesetzgeber keinen Ombudsmann und somit keinen Überwacher der Behörden gewünscht habe.

In seiner Botschaft vom 4. November 2014 zum Gesetzesentwurf zum Ombudsgesetz (OmbG) hat der Staatsrat in Kapitel 1.2.1 die **Unterscheidung zwischen Mediator und Ombudsmann** wie folgt ausgedrückt:

Während der Mediator oder die Mediatorin die Parteien nur im Hinblick auf eine einvernehmliche Lösung des Konflikts begleiten muss, kann sich die Rolle des Ombudsmanns der Rolle einer Aufseherin oder eines Aufsehers über die Verwaltung annähern. Die Mediatorin oder der Mediator interveniert nur mit dem Einverständnis aller Parteien (sowohl der Verwaltung als auch der privaten Parteien) und grundsätzlich auf Verfügung der Behörde. Der Ombudsmann hingegen interveniert auf eigene Initiative oder auf Gesuch einer Privatperson, die sich über die Funktionsweise der Verwaltung beschwert. Die Verwaltung hat somit keine andere Wahl, als sich der Prüfung durch den Ombudsmann zu stellen.

Ohne hier die ganze Geschichte und den Kontext zu Ombudsmännern und Verwaltungsmediatoren⁶ wieder aufrollen zu wollen, wollen wir uns doch gewisser Prinzipien erinnern. Dazu sei auf ein kürzlich vom Ministerpräsidenten des Europarats, dem Bundesrat Cassis als Mitglied angehört, verabschiedetes Dokument⁷, hingewiesen. Die Aufgaben einer klassischen Institution eines Ombudsmanns⁸ lauten wie folgt (freie Übersetzung des Autors):

- a) Sie wird auf eine eingegangene Beschwerde hin oder von sich aus tätig, um eine Person oder Personengruppe vor Missständen in der Verwaltung, Rechtsverletzungen, Ungleichheit, Missbrauch, Korruption oder sonstigem Unrecht zu schützen, das von Amtsträgern begangen wird, insbesondere durch die Bereitstellung eines aussergerichtlichen Dienstes (...) zur Lösung von Konflikten zwischen Einzelpersonen und Amtsträgern, der gegebenenfalls die Mediation einschliesst.
- b) Sie schützt und fördert die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Ausübung des Rechts und die demokratische Staatsführung, was gegebenenfalls Vorschläge für Gesetzesänderungen, Konfliktlösung oder andere Massnahmen einschliesst.
- c) Sie gibt Empfehlungen zur Verhütung und Behebung der unter Buchstabe a) beschriebenen Verhaltensweisen heraus und schlägt gegebenenfalls Verwaltungs- oder Gesetzesreformen zur Verbesserung des öffentlichen Dienstes vor; (...) sie stellt sicher, dass die Institutionen des Ombudsmanns das Recht haben, einem gewählten Organ, in der Regel dem Parlament, über solche Verhaltensweisen zu berichten.
- d) Sie arbeitet (...) mit verschiedenen (...) Akteuren, die in ähnlichen Bereichen tätig sind, zusammen.

⁶ Siehe namentlich die Botschaft der ILFD zum Gesetzesentwurf (4.11.14).

⁷ Empfehlung CM/Rec(2019)6 des Ministerkomitees zuhanden der Mitgliedstaaten über die Entwicklung der Institution des Ombudsmanns vom 16.10.2019.

⁸ Gemäss CM/Rec(2019)6: «Ombudsmänner-Institutionen»: Ombudsmänner, Mediatoren, parlamentarische Kommissare, Verteidiger der Bürgerinnen und Bürger, Kommissare der Menschenrechte usw.

In ihrem gemeinsamen Verständnis haben diese Dienste daher **die Rolle, Beschwerden und Reklamationen zu bearbeiten, zu untersuchen, Vorschläge zu unterbreiten, zu vermitteln und die Rechte der Bürger zu verteidigen.**

Wie hat der kantonale freiburgische Mediator in diesem eher ambivalenten Umfeld seine Funktion verstanden und ausgeführt⁹? Sehen wir uns dazu zunächst an, was die freiburgische Gesetzgebung dazu sagt.

In Art. 1 Abs 3 OmbG werden die Aufgaben vorgesehen, *«die Behörden zu ermuntern, gute Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern zu pflegen, zur Verbesserung der Arbeit der Behörden beizutragen, den Behörden unbegründete Vorwürfe zu ersparen»*. Es liegt auf der Hand, dass diese Aufgaben für diejenigen eines Ombudsmannes charakteristisch sind. Tatsächlich können diese weder durch Information der Bürgerinnen und Bürger noch durch die Bereitstellung von Mediationen erfüllt werden.

Diese Charakteristika eines Ombudsmanns werden weiter unten im OmbG wieder erwähnt. Ab dem Moment, in dem der Mediator beschliesst, einem Gesuch Folge zu leisten (Art. 18 Abs 1), beinhaltet die Fortführung des Verfahrens gewisse obligatorische Elemente: Er unternimmt die notwendigen Schritte, um den Sachverhalt festzustellen und die Gründe des Gesuchs zu ermitteln (Art. 18 Abs 2), ebenso prüft er, ob die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde rechtmässig und zweckmässig gehandelt hat (Art. 18 Abs. 4). Er hat des Weiteren die Möglichkeit, zuhanden der für das Dossier zuständigen Kantonsbehörde eine Empfehlung abzugeben (Art. 21).

Schliesslich sieht das OmbG eine Verpflichtung zur behördlichen Amtshilfe vor (Art. 19), was konkret bedeutet, dass die Verwaltungsbehörden sich der Prüfung durch den Mediator unterziehen müssen.

Die Botschaft der ILFD zum Vorentwurf des Gesetzes (4.11.14) gab im Übrigen an: *«Auch wenn der Entwurf keinen Ombudsmann einsetzt, werden die in diesen Texten dargelegten wichtigen Grundprinzipien (Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mediatorin oder des Mediators, Zugang zu Informationen, Bürgernähe) doch darin aufgenommen»* (Kapitel 8.5.3).

Schliesslich stellen wir fest, dass der deutschsprachige Titel des Gesetzes («Ombudsgesetz») und die Funktion «Ombudsstelle» von Artikel 119 der Verfassung des Kantons Freiburg herrühren: *«Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.»*, was zu dieser Frage doch eindeutige Stellung nimmt.

In diesem Stadium, nach der Prüfung und im Vergleich mit den jüngsten Empfehlungen des Europarates ist festzustellen, dass **das OmbG gut und gerne spezifische Elemente der Institution eines Ombudsmannes enthält**. Die freiburgische Situation zeichnet sich einerseits dadurch aus, dass der Mediator nicht vom Parlament gewählt, sondern vom Staatsrat ernannt wird (auch wenn er gemäss Art. 12 Abs. 3 dem Parlament Bericht erstattet), und andererseits, dass er nicht aus eigener Initiative aktiv werden kann (Art. 13 Abs. 2).

In der Praxis hat der Mediator diese Aufgabe wiederholt erfüllt und verschiedene Empfehlungen zuhanden der Behörde abgegeben (vier Mal im Jahr 2017, fünf Mal im Jahr 2018, ein Mal im Jahr 2019). Zumeist sieht die Behörde diese externe Sichtweise und die Empfehlungen, die manchmal gar als «unangenehm» empfunden werden, als Beitrag zur Verbesserung ihrer Verwaltungspraxis im Sinne des OmbG an. Ein bemerkenswerter Unterschied ist eine spezifische Mediation¹⁰, die den Staatsrat im Rahmen der Übermittlung des Tätigkeitsberichts an den Grossen Rat dazu brachte, eine Meinungsverschiedenheit mit dem Mediator sichtbar werden zu lassen. Diese Episode, die nun vorbei ist, ist auf das Konto des institutionellen Lernens zu verbuchen: Nicht nur der erste amtierende Mediator,

⁹ Siehe auch Mirimanoff Jean A., Comment affronter un oxymore? Réflexions sur l' «instance de médiation» de l'art. 115 de la Constitution genevoise, observations et propositions sur le projet de loi l'instituant (PL 11276), 11.2.2014, <http://www.mediationgeneve.ch/COMMENT%20AFFRONTER%20UN%20OXYMORE.pdf>

¹⁰ Siehe La Liberté, 9.10.2018.

sondern auch die Verwaltung, die Exekutive und die Legislative müssen die neue Bestimmung im staatlichen System erst ausprobieren.

3.2 Unabhängigkeit des kantonalen Mediators: zentrale Herausforderungen der Funktion

Die Unabhängigkeit des kantonalen Mediators ist das **fundamentale Prinzip dieser Funktion**. Es wird in Art. 119 der Verfassung des Kantons Freiburg festgehalten «*Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.*».

In seinem Tätigkeitsbericht 2018 führte der Mediator bereits aus, was hier folgt (s. Kap. 3.3):

Die Unabhängigkeit ist das anerkannte Recht aller Bürgerinnen und Bürger, dass ihre Anfrage von einem Mediator behandelt wird, der keiner Verwaltungs- oder politischen Behörde untergeordnet oder unterstellt ist und nicht von Interessenverbänden beeinflusst wird. Sie zeigt sich darin, dass der Mediator nicht instrumentalisiert werden kann, das heisst, dass jeglicher Versuch einer Einflussnahme auf die Art und Weise, wie er einen Fall behandelt, sei es durch die Parteien, die Antragsstellenden, die Behörden, die Medien oder die öffentliche Meinung, verhindert wird. Für den Mediator bedeutet das, einen Bescheid auszusprechen, weitere Vorgehensweisen vorzuschlagen und Empfehlungen abzugeben und dabei äussere Einflüsse, Druck und Machtspiele ausser Acht zu lassen, ohne Angst zu haben, zu verärgern und ohne gefallen zu wollen.

In La Liberté vom 27. August 2019 hat die Rektorin der Universität Freiburg, Astrid Epiney, sich wie folgt zur Unabhängigkeit der Richter geäussert (ausgewählte Auszüge):

Die Trennung von legislativer, exekutiver und judikativer Gewalt ist ein wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit. Sie impliziert unter anderem die Unabhängigkeit der Justiz und zielt auf ein gewisses Gleichgewicht bei der Ausübung der Staatsgewalt ab. So können eine zu grosse Machtkonzentration und damit mögliche Missbräuche vermieden werden. Sie gewährleistet auch die Achtung des Rechts im Allgemeinen und den Schutz der Rechte des Einzelnen (...).

Die Unabhängigkeit der Justiz ist nie garantiert und nie ein für alle Mal erreicht. Es ist wichtig, kontinuierlich zu überwachen, ob und inwieweit die bestehenden Mechanismen ausreichend sind, mögliche Gefahren zu erkennen und rechtzeitig zu überlegen, ob Änderungen (insbesondere institutioneller Garantien) oder zumindest Reaktionen erforderlich sind.

(...) Ebenso zeugt die Behauptung, dass die Richter ihre Befugnisse überschritten haben, nur, weil man mit einem Urteil nicht einverstanden ist, von einer Verachtung der Justiz und ihrer wichtigen Rolle für die Rechtsstaatlichkeit.

Die Frage der Unabhängigkeit des kantonalen Mediators weist gewisse Gemeinsamkeiten mit der Unabhängigkeit der Justiz auf.

Zum aktuellen Zeitpunkt und nach drei Jahren Erfahrung kann keine Rede davon sein, dass die Unabhängigkeit des Mediators allgemein anerkannt ist.

In erster Linie sind es viel mehr die politischen Behörden selber und nicht der Mediator, die über die Unabhängigkeit des Mediators wachen müssen: Der Mediator müsste diese als eine Voraussetzung betrachten können. Wie ihm dies in der Verfassung zugestanden ist, sollte er sie nicht rechtfertigen oder sie gar verteidigen müssen, sie liegt nicht in seinem eigenen Interesse, sondern im Interesse des Funktionierens der Gesellschaft, der guten Beziehungen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern und damit im Interesse des Gleichgewichts, wie es Frau Epiney evoziert.

Die politische Macht muss somit aufmerksam darüber wachen, dass keinerlei politische, administrative, organisatorische oder finanzielle Massnahme seine Entscheidungs-, Handlungs- und Kommunikationsfreiheit beeinflusst. Den kürzlich ausgesprochenen Empfehlungen des Europarates folgend, die weiter oben erwähnt werden, würde es viel mehr darum gehen, «die Institution des Ombudsmanns zu stärken und alle Massnahmen zu verhindern,

welche diese Rolle schwächen könnten, und regelmässig die Wirksamkeit der eingesetzten Massnahmen zu evaluieren»¹¹.

3.3 Welche Zukunft hat die kantonale Mediation für Verwaltungsangelegenheiten?

In seinem vorhergehenden Tätigkeitsbericht 2018 (Kap. 3.2.) hat der Mediator versucht, die Frage der freiwilligen Mitwirkung der Behörde zu präzisieren. Einige sind jedoch der Ansicht, dass diese Unklarheit noch immer besteht und eine Klärung erforderlich wäre, die im Rahmen einer künftigen Revision des OmbG erfolgen könnte. In diesem Stadium stellt sich die Frage, ob es sich um eine Frage des Verständnisses handelt, die durch eine redaktionelle Überarbeitung geklärt werden könnte, oder ob es sich um eine Frage der Akzeptanz der Rolle handelt, die politischer Natur ist.

Die Änderung der gesetzlichen Grundlage eines Dienstes der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten oder eines Ombudsmanns, wie übrigens auch des organisatorischen Rahmens, führt zu drei Typen von möglichen Ergebnissen: Entweder wird der Dienst gestärkt, oder er wird geschwächt oder die Änderung ist relativ neutral.

Jede Institution der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten oder jede Ombudsmann-Institution kann mit ihrer Unabhängigkeit von der Staatsgewalt als «störend» empfunden werden, weil in der Tat ein Machtproblem besteht: Eine Ombudsfrau oder ein Ombudsmann wendet sich an die Behörden, stellt ihre Machtanwendung in Frage, stellt ihre Ausübung der Macht auf andere Weise als auf der Grundlage des Rechts in Frage. Man kann dies als Gewinn der Demokratie bezeichnen oder auch nicht.

Damit eine solche Institution existieren und funktionieren kann, braucht es mehr als einen Verfassungsartikel, der notwendig aber nicht ausreichend ist. Die Voraussetzung für eine solche Institution ist ein wirklicher politischer Wille. Dieser drückt sich in angemessenen gesetzlichen Grundlagen (was in Freiburg einigermaßen der Fall ist) und in den zugesprochenen Ressourcen und organisatorischen Voraussetzungen (was in Freiburg nur teilweise der Fall ist) aus. Sie braucht vor allem eine politische Kultur, innerhalb der diese Machtfragen diskutiert werden können. Die Frage des Vertrauens der Bevölkerung in ihre Behörden und ihre Institutionen ist direkt mit der Möglichkeit verbunden, diese anfechten zu können. Der von einem Dienst der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten gesteckte Rahmen ermöglicht gerade, solche Anfechtungen in einer für alle Parteien konstruktiven Art anzugehen.

Die Funktion wird sich entwickeln, das ist ganz natürlich. Im Laufe dieser Entwicklung sollten einige kritische Fragen im Rahmen der politischen und demokratischen Debatte immer im Kopf behalten werden: Im Dienste wovon und von wem sind die gesetzlichen Änderungen? Stärken sie die Grundrechte oder führen sie zu einer Verminderung der Möglichkeit, die Behörden anzufechten?

4 Schlussbemerkungen und Dank

Im Laufe der drei Jahre seiner Tätigkeit wäre der Mediator nicht in der Lage gewesen, seine Funktion ohne die Unterstützung der folgenden Instanzen auszuüben:

Das Personal der Staatskanzlei und anderer Ämter des Staates, dem für die IT-, Logistik-, Buchhaltungs-, juristischen, Übersetzungs- und Kommunikations-Dienstleistungen gedankt sei;

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Kader des Staates, die in die zahlreichen Mediationen oder Mediationsanfragen involviert waren, denen für ihre Verfügbarkeit und ihre Offenheit gedankt sei;

Die Mediatorenkolleginnen und -kollegen, Ombudsfrauen und -männer verschiedener Städte und Kantone,

¹¹ Empfehlung CM/Rec(2019)6 des Ministerkomitees an die Mitgliedsländer über die Entwicklung der Institution des Ombudsmannes, 16.10.2019.

denen für den Erfahrungsaustausch und die Interventionen gedankt sei.

Alle direkten und indirekten, sichtbaren und weniger sichtbaren Beiträge seien hiermit verdankt.

Der Mediator wünscht Annette Zunzer Raemy, der neuen kantonalen Mediatorin ab dem 1. Januar 2020, vollen Erfolg in ihrem Amt.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-CE-43

**Rapport d'activité :
Autorité cantonale de la transparence et de la protection
des données (2019)**

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-011

Présidence : Ursula Krattinger-Jutzet

Membres : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brühlhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Vote final

La commission prend acte de ce rapport d'activité et invite le Grand Conseil en faire de même.

Catégorisation du débat

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

Le 3 juillet 2020

Anhang

GROSSER RAT

2020-CE-43

**Tätigkeitsbericht:
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
(2019)**

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-011

Präsidium : Ursula Krattinger-Jutzet

Mitglieder : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brühlhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Schlussabstimmung

Die Kommission nimmt diesen Tätigkeitsbericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, dasselbe zu tun.

Kategorie der Behandlung

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

Den 3. Juli 2020