

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-39	Divers <i>Verschiedenes</i>	Ouverture de la session <i>Eröffnung der Session</i>				
2.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
3.	2019-GC-174	Divers <i>Verschiedenes</i>	Validation du mandat de députée de Mme Gilberte Schär en remplacement de M. Paul Herren-Schick et assermentation <i>Validierung des Mandats von Gilberte Schär als Nachfolgerin von Paul Herren-Schick und Vereidigung</i>				
4.	2019-GC-210	Divers <i>Verschiedenes</i>	Validation du mandat de député de M. Pascal André Moënnat, en remplacement de Marie- France Roth Pasquier et assermentation <i>Validierung des Mandats von Pascal André Moënnat als Nachfolger von Marie-France Roth Pasquier und Vereidigung</i>				
5.	2019-DIAF-24	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur l'eau potable <i>Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Jean-Daniel Wicht Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
6.	2017-DIAF-9	Rapport <i>Bericht</i>	Demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg <i>Gesuch der konstituierenden Versammlung um einen zusätzlichen finanziellen Beitrag im Hinblick auf die Fusion Grossfreiburgs</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Mirjam Ballmer Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
7.	2019-GC-113	Motion <i>Motion</i>	Les Seniors devraient participer régulièrement à l'école ordinaire <i>Seniorinnen und Senioren sollen in der Regelschule regelmässig mitwirken</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> André Schneuwly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2019-DICS-59	Rapport <i>Bericht</i>	Inventaire des mesures à prendre et stratégie de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2017-GC-169) <i>Bestandsaufnahme der zu ergreifenden Massnahmen und der staatlichen Strategie zum historischen Erbe im Besitz des Kantons Freiburg (Bericht zum Postulat 2017-GC-169)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
9.	2019-DICS-66	Rapport <i>Bericht</i>	Augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale (suite directe) <i>Erhöhung Stundenanzahl im Fach Ernährungslehre / Hauswirtschaft (suite directe)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Message 2019-DIAF-24

26 novembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'eau potable

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable (LEP, RSF 821.32.1).

1. Introduction

Suite à la réorganisation de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), le Conseil d'Etat a, dans sa séance du 10 décembre 2018, validé le transfert des fonctions planification et géomatique de la section inspectorat de l'eau potable et des eaux de baignade, actuellement au sein du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV), vers le Service de l'environnement (SEn).

Ainsi, depuis le 1^{er} avril 2019, toutes les questions portant sur la planification de l'eau potable sont réunies au sein de la DAEC. Ce transfert permet la mise en place d'un secteur consolidé, dédié à la planification de l'eau potable. Les aspects touchant au contrôle des ouvrages et à l'analyse de la qualité de l'eau demeurent au SAAV, selon les attributions du droit fédéral.

Le présent projet de loi modifiant la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable a pour objet de résoudre les adaptations formelles nécessaires liées au transfert de ces fonctions.

En outre, l'occasion est saisie pour actualiser la loi sur l'eau potable aux diverses modifications de lois qui ont eues lieu depuis son entrée en vigueur. Il s'agit principalement de la nouvelle loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017.

Ce projet a été mis en consultation restreinte du 17 juin au 17 juillet 2019. Toutes les instances consultées, dont l'Association des communes fribourgeoises, se sont prononcées en faveur du projet et n'ont formulé aucune remarque sur le fonds. Les remarques sur la forme émises par le Service de la législation ont été prises en considération. En outre, pour assurer une adaptation complète à la nouvelle loi sur les finances communales, le Service des communes a demandé une adaptation minimale complémentaire ainsi qu'une modification identique, afin d'assurer le parallélisme, de la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux, RSF 812.1).

2. Commentaire des articles du projet

Article 1

L'article 1 contient les modifications proposées de la loi sur l'eau potable (LEP).

Vu

Il est proposé d'adapter les dates de deux lois fédérales à la suite de leurs modifications. Il s'agit d'abord la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI, RS 817.0), puis de la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (LAP, RS 531).

Article 2 al. 2

Il est ici proposé de remplacer la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels qui a été abrogée, par la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels qui entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018 (RSF 732.1.1).

Article 8 al. 4

Le plan des infrastructures d'eau potable (PIEP) relève de la planification de l'eau potable. Il convient dès lors que celui-ci soit approuvé par la Direction chargée de la gestion des eaux, à savoir la DAEC, et non plus la DIAF selon la nouvelle répartition des tâches entre le SAAV et le SEn.

Article 10

Cet article précise la répartition des tâches attribuées à la Direction chargée de la gestion des eaux (la DAEC) et à la Direction chargée du contrôle des denrées alimentaires (la DIAF).

Article 11

Cet article énumère les tâches qui doivent être accomplies par le SEn, service chargé de la gestion des eaux. Ces tâches de planification des eaux qui étaient auparavant attribuées au SAAV sont transférées au SEn. Seule la lettre e) de l'actuel article 11 concernant la participation aux travaux de la Commission consultative pour la ges-

tion des eaux n'a pas été reprise car la nomination à la commission est déjà réglée aux articles 6 à 8 LCEaux.

Article 11a (nouveau)

Il est ici énuméré les tâches qui restent à être accomplies par le SAAV.

Article 22 al. 2

Cet article précise que le service compétent pour l'analyse des échantillons d'eau potable est le SAAV.

Article 23 al. 1,2 et 3, art. 24 al. 1 et art. 25 al. 1 et 3

Les adaptations de ces articles traitent tous de la qualité de l'eau potable. Il est donc juste précisé que ce domaine relève de la compétence du SAAV.

Article 26 al. 1 et 2

L'article 26 est reformulé afin de préciser que chaque mise à jour du dossier des eaux potables doit être communiquée aux services concernés, à savoir principalement le SAAV et le SEn (précédemment seulement au SAAV).

L'alinéa 2 précise aussi que non seulement le règlement d'exécution détermine les modalités de l'établissement de ce dossier mais aussi les modalités de la communication de ses mises à jour aux services concernés.

Article 32 al. 1 et 2

Il s'agit d'adapter la formulation de cet article à la nouvelle législation sur les finances communales.

Actuellement, l'alinéa 1 let. a institue une priorité du financement entre les charges financières (amortissement des dettes et intérêts) et «ensuite» du maintien de la valeur. En matière d'amortissements dits obligatoires, la nouvelle législation sur les finances communales opère un changement dans la méthodologie: désormais, l'amortissement des biens sera déterminé conformément à la dépréciation de leur valeur et en fonction de leur durée d'utilisation (notion d'«amortissement comptable»). Le remboursement des emprunts (notion d'«amortissement financier») devra naturellement aussi se faire, mais il s'agit d'une opération indépendante du processus comptable, qui concerne la gestion financière de la seule compétence de l'exécutif communal.

En outre, la gestion du maintien de la valeur – par le financement spécial y relatif – n'est pas non plus dépendant du remboursement des dettes comme tel. Le maintien de la valeur dépend plutôt des dépenses d'investissement, consenties et à prévoir, ainsi que de la durée d'utilisation

des ouvrages concernés. Le terme «ensuite» aux alinéas 1 et 2 (seulement dans la version française) s'explique historiquement par la notion d'amortissement financier qui exigeait l'affectation des recettes de taxes d'abord au remboursement des dettes avant d'alimenter la réserve du maintien de la valeur. Dans ce sens, la priorité n'a plus lieu d'être.

Article 38 al. 1 et article 39 al. 1

Il s'agit ici simplement d'ajuster les renvois aux articles de la nouvelle LDAI ainsi que le nombre de jours pour faire opposition et recours qui ont été modifiés. Le délai pour former opposition est de dix jours (au lieu de cinq) et le délai pour interjeter recours est de trente jours (au lieu de dix).

Article 44 al. 2

Il est proposé à l'alinéa 2, d'adapter le délai de six ans fixée par la LEP et de le prolonger de deux ans, soit huit ans au total, afin que l'Etat puisse établir le PSIEau dans un délai raisonnable, après la livraison des derniers PIEP par les communes durant le premier semestre 2019.

Article 2

L'article 2 contient la modification proposée de la loi sur les eaux (LCEaux),

Article 42 al. 1

Il s'agit d'adapter la formulation de cet article à la nouvelle législation sur les finances communales et d'avoir une formulation identique à celle de l'article 32 LEP, auquel il renvoyé pour le commentaire.

Articles 3 et 4

Ces articles ne nécessitent pas de commentaire particulier.

3. Incidences financières et en personnel

Le présent projet de loi n'induit aucune incidence financière ou en personnel. En effet, le transfert des tâches du SAAV au SEn a aussi impliqué le transfert du personnel (2.15 EPT) y relatif.

4. Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes.

5. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernées par le présent projet de loi sont conformes au droit fédéral.

Ce projet de loi ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

6. Développement durable

Le présent projet est conforme aux principes du développement durable.



Botschaft 2019-DIAF-24

26. November 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser vom 6. Oktober 2011 (TWG, SGF 821.32.1).

Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG, SGF 812.1) vorgenommen werden.

1. Einleitung

Aufgrund der Reorganisation der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) und der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) hat der Staatsrat in seiner Sitzung vom 10. Dezember 2018 den Transfer der Planungs- und Geomatikaufgaben des Trink- und Badewasserinspektorats vom Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) zum Amt für Umwelt (AfU) validiert.

Seit dem 1. April 2019 werden somit alle Fragen der Trinkwasserplanung von der RUBD behandelt. So entstand ein Sektor, der ganz der Trinkwasserplanung gewidmet ist. In Übereinstimmung mit dem Bundesrecht wird das LSVW weiterhin für die Aspekte in Zusammenhang mit der Kontrolle der Bauwerke und der Analyse der Wasserqualität zuständig sein.

Dieser Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser vom 6. Oktober 2011 hat die formellen Anpassungen, die aufgrund dieses Aufgabentransfers nötig werden, zum Gegenstand.

Zudem wird das Gesetz über das Trinkwasser bei dieser Gelegenheit an die verschiedenen Gesetzesänderungen angepasst, die seit seinem Inkrafttreten erfolgt sind. Es handelt sich vor allem um das neue Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014, das am 1. Mai 2017 in Kraft getreten ist.

Dieser Entwurf wurde vom 17. Juni bis am 17. Juli 2019 in eine eingeschränkte Vernehmlassung gegeben. Alle konsultierten Instanzen, unter anderem auch der Freiburger Gemeindeverband, haben sich für den Entwurf ausgesprochen und keine Bemerkungen zum Inhalt formuliert. Die vom Amt für Gesetzgebung eingereichten Bemerkungen zur Form wurden berücksichtigt. Das Amt für Gemeinden hatte eine geringfügige zusätzliche Anpassung verlangt, um eine vollständige Anpassung an das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden sicherzustellen. Die gleiche Anpassung musste der Einheitlichkeit halber auch am

2. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs

Artikel 1

Artikel 1 enthält die vorgeschlagenen Änderungen am Gesetz über das Trinkwasser (TWG).

Ingress

Es wird vorgeschlagen, die Daten der beiden geänderten Bundesgesetze anzupassen. Es handelt sich zum einen um das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0) und zum andern um das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG, SR 531).

Artikel 2 Abs. 2

Hier wird vorgeschlagen, das aufgehobene Gesetz betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden durch das Gesetz über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden zu ersetzen, das am 1. Juli 2018 in Kraft getreten ist (SGF 732.1.1).

Artikel 8 Abs. 4

Der Plan der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) fällt in den Bereich der Trinkwasserplanung. Folglich sollte dieser nach der neuen Aufgabenverteilung zwischen LSVW und AfU von der für die Gewässerbewirtschaftung zuständigen Direktion, also der RUBD, und nicht mehr von der ILFD genehmigt werden.

Artikel 10

In diesem Artikel wird die Verteilung der Aufgaben zwischen der für die Gewässerbewirtschaftung zuständigen Direktion (RUBD) und der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Direktion (ILFD) präzisiert.

Artikel 11

Dieser Artikel listet die Aufgaben des AfU auf, das für die Gewässerbewirtschaftung zuständig ist. Diese Aufgaben zur Planung des Trinkwassers, die zuvor dem LSVW zugeteilt waren, werden nun dem AfU übertragen. Lediglich Buchstabe e) des geltenden Artikels 11, in dem es um die Beteiligung an den Arbeiten der beratenden Gewässerbewirtschaftungskommission geht, wurde nicht übernommen, denn die Ernennung in diese Kommission ist bereits in den Artikeln 6–8 des GewG geregelt.

Artikel 11a (neu)

Hier sind die Aufgaben aufgelistet, die weiterhin vom LSVW erfüllt werden müssen.

Artikel 22 Abs. 2

Dieser Artikel hält fest, dass das LSVW das für die Analyse der Wasserproben zuständige Amt ist.

Artikel 23 Abs. 1, 2 und 3, Art. 24 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 und 3

Bei den Anpassungen dieser Artikel geht es um die Trinkwasserqualität. Es wird daher lediglich präzisiert, dass dieser Bereich in die Zuständigkeit des LSVW fällt.

Artikel 26 Abs. 1 und 2

Artikel 26 wird dahingehend umformuliert, dass jede Nachführung des Trinkwasserdossiers den betroffenen Ämtern mitgeteilt werden muss, d. h. hauptsächlich dem LSVW und dem AfU (zuvor nur dem LSVW).

In Absatz 2 wird präzisiert, dass das Ausführungsreglement nicht nur die Modalitäten für die Erstellung dieses Dossiers regelt, sondern auch die Modalitäten für die Mitteilung der Nachführungen an die betroffenen Ämter.

Artikel 32 Abs. 1 und 2

Die Formulierung dieses Artikels muss an die neue Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden angepasst werden.

Der geltende Abs. 1 Bst. a nimmt eine Priorisierung vor, indem zuerst der Finanzaufwand (Schuldentilgung, Zinsen) zu finanzieren ist und anschliessend oder «später» die Kosten des Werterhalts. Im Bereich der sogenannten obligatorischen Schuldentilgung ändert die neue Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden die Methodik: von nun an wird die Abschreibung der Güter entsprechend ihrem Wertverlust und ihrer Nutzungsdauer bestimmt (Begriff der «buchhalterischen Abschreibung»). Selbstverständlich muss auch eine Rückzahlung

der Darlehen erfolgen (Begriff der «obligatorischen Schuldentilgung»), es handelt sich jedoch um eine vom Buchhaltungsprozess unabhängige Operation, die die finanzielle Verwaltung betrifft, für die ausschliesslich die Gemeindeexekutive zuständig ist.

Ausserdem ist das Werterhaltungsmanagement – durch die entsprechende Spezialfinanzierung – von der Schuldenrückzahlung als solche unabhängig. Der Wertehalt hängt vielmehr von den vorgenommenen und vorzusehenden Investitionsausgaben sowie von der Nutzungsdauer der betreffenden Anlagen ab. Der Ausdruck «später» in Abs. 1 und (nur im französischen Text) 2 ist historisch begründet durch den Begriff der obligatorischen Schuldentilgung. Die obligatorische Schuldentilgung verlangte, dass die Gebühreneinnahmen zuerst für die Rückzahlung der Schulden verwendet wurden, bevor damit die Reserven für den Werterhalt gespeist wurden. In diesem Sinne ist eine Priorisierung nicht mehr angebracht.

Artikel 38 Abs. 1 und Artikel 39 Abs. 1

Hier geht es lediglich darum, den Verweis auf die Artikel des neuen LMG anzupassen, sowie die geänderte Anzahl Tage, um Einsprache oder Beschwerde einzureichen. Die Einsprachefrist beträgt 10 Tage (anstatt fünf) und die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage (anstatt 10).

Artikel 44 Abs. 2

In Absatz 2 wird vorgeschlagen, die im TWG festgelegte Frist von sechs Jahren um zwei Jahre, also auf insgesamt acht Jahre, zu verlängern, damit der Staat die STWI innert einer vernünftigen Frist erstellen kann, nachdem die Gemeinden die letzten PTWI im ersten Halbjahr 2019 eingereicht haben.

Artikel 2

Artikel 2 enthält die für das Gewässergesetz (GewG) vorgeschlagenen Änderungen.

Artikel 42 Abs. 1

Die Formulierung dieses Artikels muss an die neue Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden angepasst werden und sollte mit jener von Artikel 32 TWG übereinstimmen. Es wird daher auf den Kommentar zu Artikel 32 TWG verwiesen.

Artikel 3 und 4

Diese Artikel erfordern keinen besonderen Kommentar.

3. Finanzielle und Personelle Auswirkungen

Dieser Gesetzesentwurf hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen, da der Transfer der Aufgaben vom LSVW an das AfU auch mit dem Transfer des entsprechenden Personals (2,15 VZÄ) einherging.

4. Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Entwurf hat keine Auswirkungen auf die gegenwärtige Aufteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden.

5. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Die betreffenden Änderungen oder Anpassungen sind bundesrechtskonform.

Dieser Gesetzesentwurf weist auch keinerlei Unvereinbarkeiten mit dem Europarecht auf.

6. Nachhaltige Entwicklung

Dieser Gesetzesentwurf entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung.

Loi modifiant la loi sur l'eau potable

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): 812.1 | **821.32.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) et ses ordonnances d'exécution;

Vu la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP);

Vu le message 2019-DIAF-24 du Conseil d'Etat du 26 novembre 2019;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF 821.32.1 (Loi sur l'eau potable (LEP), du 06.10.2011) est modifié comme il suit:

Préambule (*modifié*)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 58, 75 et 77 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: 812.1 | **821.32.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) und die dazugehörigen Ausführungsverordnungen;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG);

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DIAF-24 des Staatsrats vom 26. November 2019;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 821.32.1 (Gesetz über das Trinkwasser (TWG), vom 06.10.2011) wird wie folgt geändert:

Ingress (*geändert*)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 58, 75 und 77 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

Vu la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) et ses ordonnances d'exécution;

Vu la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP);

Vu l'ordonnance fédérale du 20 novembre 1991 sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (OAEC);

Vu la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux);

Vu la loi du 13 juin 2007 sur la sécurité alimentaire (LSAI);

Vu le message du Conseil d'Etat du 5 juillet 2011;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 2 al. 2 (modifié)

² La législation spéciale, en particulier en matière de protection des eaux et d'aménagement des cours d'eau, sur l'aménagement du territoire et les constructions ainsi que sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels est réservée.

Art. 8 al. 4 (modifié)

⁴ La procédure d'approbation des plans directeurs communaux est applicable par analogie au PIEP. Celui-ci est approuvé par la Direction chargée de la gestion des eaux.

Art. 10 al. 1 (modifié), **al. 2** (nouveau)

Directions compétentes (titre médian modifié)

¹ La Direction chargée de la gestion des eaux (ci-après: la Direction) est la direction principalement responsable de la mise en œuvre de la législation fédérale et cantonale sur l'eau potable; elle accomplit toutes les tâches découlant de cette législation qui ne sont pas expressément confiées à une autre autorité.

gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) und die dazugehörigen Ausführungsverordnungen;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG);

gestützt auf die Bundesverordnung vom 20. November 1991 über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen (VTN);

gestützt auf das Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG);

gestützt auf das Gesetz vom 13. Juni 2007 über die Lebensmittelsicherheit (LMSG);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 5. Juli 2011;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 2 Abs. 2 (geändert)

² Die Spezialgesetzgebung, insbesondere im Bereich des Gewässerschutzes und des Wasserbaus, der Raumplanung und des Baus sowie der Gebäudeversicherung, der Prävention und der Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden, bleibt vorbehalten.

Art. 8 Abs. 4 (geändert)

⁴ Das Genehmigungsverfahren für die Gemeinderichtpläne ist sinngemäss auf den PTWI anwendbar. Dieser wird von der für die Gewässerbewirtschaftung zuständigen Direktion genehmigt.

Art. 10 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (neu)

Zuständige Direktionen (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die für die Gewässerbewirtschaftung zuständige Direktion (die Direktion) ist die für die Umsetzung der Bundes- und kantonalen Gesetzgebung über das Trinkwasser hauptverantwortliche Direktion; sie erfüllt alle Aufgaben, die sich aus dieser Gesetzgebung ergeben und die nicht ausdrücklich einer anderen Behörde übertragen wurden.

² Toutefois, les tâches en rapport avec la qualité de l'eau potable et celles qui découlent de la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels incombent à la Direction chargée du contrôle des denrées alimentaires.

Art. 11 al. 1 (modifié)

Service chargé de la gestion des eaux (titre médian modifié)

¹ Le service chargé de la gestion des eaux (ci-après: le Service) assure en particulier la coordination des tâches en lien avec la planification de la distribution de l'eau potable. Il accomplit notamment les tâches suivantes:

- c) (modifié) il planifie les mesures à mettre en œuvre en temps de crise, en collaboration avec le service chargé de la protection de la population.
- d) *Abrogé*
- e) *Abrogé*

Art. 11a (nouveau)

Service chargé du contrôle des denrées alimentaires

¹ Le service chargé du contrôle des denrées alimentaires accomplit les tâches suivantes:

- a) il veille au respect des exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels;
- b) il effectue les analyses et les inspections des réseaux d'eau potable;
- c) il donne les préavis requis par la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions pour les infrastructures d'eau potable;

Art. 12 al. 1

¹ Le service chargé de la protection de la population accomplit les tâches suivantes:

- b) (modifié – ne concerne que le texte allemand).

² Die Aufgaben in Zusammenhang mit der Qualität des Trinkwassers und diejenigen, die sich aus der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ergeben, obliegen jedoch der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Direktion.

Art. 11 Abs. 1 (geändert)

Für die Gewässerbewirtschaftung zuständiges Amt (Artikelüberschrift geändert)

¹ Das für die Gewässerbewirtschaftung zuständige Amt (das Amt) gewährleistet insbesondere die Koordination der Aufgaben im Zusammenhang mit der Planung der Trinkwasserversorgung. Es erfüllt namentlich die folgenden Aufgaben:

- c) (geändert) Es plant die Massnahmen in Notlagen in Zusammenarbeit mit dem für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amt.
- d) *Aufgehoben*
- e) *Aufgehoben*

Art. 11a (neu)

Für die Lebensmittelkontrolle zuständiges Amt

¹ Das für die Lebensmittelkontrolle zuständige Amt erfüllt die folgenden Aufgaben:

- a) Es sorgt für die Einhaltung der in der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände festgelegten Anforderungen.
- b) Es nimmt die Analysen und Inspektionen der Trinkwassernetze vor.
- c) Es erstellt die Gutachten für die Trinkwasserinfrastrukturen, die von der Raumplanungs- und Baugesetzgebung vorgeschrieben sind.

Art. 12 Abs. 1

¹ Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt erfüllt die folgenden Aufgaben:

- b) (geändert – betrifft nur den deutschen Text) Es plant die Massnahmen in Notlagen in Zusammenarbeit mit dem Amt.

Art. 22 al. 2 (modifié)

² Elles procèdent d'office à des contrôles périodiques dans le cadre de l'exécution de leurs obligations d'autocontrôle. A cet effet, elles fournissent régulièrement des échantillons au service chargé du contrôle des denrées alimentaires aux fins d'analyse.

Art. 23 al. 1 (modifié), **al. 2** (abrogé), **al. 3** (abrogé)

¹ Le service chargé du contrôle des denrées alimentaires:

- a) (nouveau) communique aux distributeurs concernés le résultat des analyses;
- b) (nouveau) prescrit, s'il le juge nécessaire, les mesures à prendre;
- c) (nouveau) facture ses prestations selon une ordonnance spécifique.

² Abrogé

³ Abrogé

Art. 24 al. 1 (modifié)

¹ Lorsqu'il est constaté que l'eau destinée à la consommation est souillée ou présente des anomalies, le distributeur informe immédiatement les autorités communales concernées ainsi que le service chargé du contrôle des denrées alimentaires et prend toutes les mesures utiles.

Art. 25 al. 1 (modifié), **al. 3** (modifié)

¹ Le service chargé du contrôle des denrées alimentaires peut exceptionnellement autoriser la distribution temporaire d'une eau de secours ne répondant pas aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires.

³ Il fixe les conditions d'utilisation de cette eau.

Art. 26 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (nouveau)

¹ Les communes établissent et tiennent à jour, à leurs frais, le dossier des eaux potables.

² Le dossier contient, en particulier, les documents d'autocontrôle et le cadastre du réseau de distribution. Chaque mise à jour doit être communiquée aux services concernés.

Art. 22 Abs. 2 (geändert)

² Sie führen im Rahmen ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle von Amtes wegen regelmässige Kontrollen durch. Zu diesem Zweck liefern sie dem für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Amt regelmässig Proben zur Analyse.

Art. 23 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben), **Abs. 3** (aufgehoben)

¹ Das für die Lebensmittelkontrolle zuständige Amt:

- a) (neu) teilt die Ergebnisse der Analysen den betreffenden Verteilern mit;
- b) (neu) ordnet falls notwendig Massnahmen an;
- c) (neu) stellt seine Leistungen nach einer besonderen Verordnung in Rechnung.

² Aufgehoben

³ Aufgehoben

Art. 24 Abs. 1 (geändert)

¹ Wird eine Verschmutzung oder eine anormale Beschaffenheit des Trinkwassers festgestellt, so hat der Verteiler sofort die Gemeindebehörden und das für die Lebensmittelkontrolle zuständige Amt in Kenntnis zu setzen und die notwendigen Massnahmen einzuleiten.

Art. 25 Abs. 1 (geändert), **Abs. 3** (geändert)

¹ Das für die Lebensmittelkontrolle zuständige Amt kann ausnahmsweise die vorübergehende Verteilung von Notwasser bewilligen, das den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel nicht entspricht.

³ Es legt die Bedingungen für die Verwendung dieses Wassers fest.

Art. 26 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (neu)

¹ Die Gemeinden erstellen auf ihre eigenen Kosten ein Trinkwasserdossier und führen es nach.

² Das Dossier enthält insbesondere die Dokumente der Selbstkontrolle und den Kataster des Leitungsnetzes. Jede Nachführung muss den betroffenen Ämtern mitgeteilt werden.

³ Le règlement d'exécution détermine les modalités de l'établissement de ce dossier et de la communication de ses mises à jour aux services concernés.

Art. 32 al. 1, al. 2 (modifié – ne concerne que le texte français)

¹ La taxe de base annuelle sert au financement:

a) (modifié) des frais fixes relatifs au maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable (amortissement, intérêt et financement spécial);

² Pour les infrastructures d'eau potable existantes, la taxe est calculée en fonction de leur durée de vie et de leur valeur actuelle de remplacement fondées sur le PIEP.

Art. 38 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié)

¹ Conformément au droit fédéral, les décisions concernant les mesures prises en vertu des articles 34 à 36 LDAI sont sujettes à opposition auprès de l'autorité de décision, dans les dix jours dès leur communication.

² L'opposition est écrite; elle est brièvement motivée et contient les conclusions de l'opposant ou de l'opposante.

Art. 39 al. 1 (modifié)

¹ Conformément au droit fédéral, le délai de recours contre les décisions ayant trait à des mesures relevant du contrôle des denrées alimentaires est de trente jours.

Art. 44 al. 2 (modifié)

² Sur la base des projets de PIEP, l'Etat établit le PSIEau dans le délai de huit ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

³ Im Ausführungsreglement werden die Modalitäten für die Erstellung des Dossiers und für die Mitteilung seiner Nachführungen an die betroffenen Ämter festgelegt.

Art. 32 Abs. 1, Abs. 2 (geändert)

¹ Die jährliche Grundgebühr dient der Finanzierung:

a) (geändert) der Fixkosten für den Werterhalt der Trinkwasserinfrastrukturen (Abschreibung, Zinsen und Spezialfinanzierung);

² *Betrifft nur den französischen Text.*

Art. 38 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Verfügungen über Massnahmen, die aufgrund der Artikel 34–36 LMG ergriffen werden, können gemäss Bundesrecht innert zehn Tagen nach ihrer Eröffnung bei der verfügenden Behörde mit Einsprache angefochten werden.

² Die Einsprache ist schriftlich; sie wird kurz begründet und enthält die Behgehren der Einsprecherin oder des Einsprechers.

Art. 39 Abs. 1 (geändert)

¹ Für Beschwerden gegen Verfügungen über Massnahmen im Rahmen der Lebensmittelkontrolle beträgt die Beschwerdefrist gemäss Bundesrecht dreissig Tage.

Art. 44 Abs. 2 (geändert)

² Der Staat erstellt die STWI innerhalb von acht Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gestützt auf die PTWI-Entwürfe.

II.

L'acte RSF 812.1 (Loi sur les eaux [LCEaux], du 18.12.2009) est modifié comme il suit:

Art. 42 al. 1

¹ La taxe de base annuelle sert à couvrir:

- a) (*modifié*) les frais fixes relatifs au maintien de la valeur des installations d'évacuation et d'épuration des eaux (amortissement, intérêt et financement spécial);

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

Elle entre en vigueur le 1^{er} mars 2020.

II.

Der Erlass SGF 812.1 (Gewässergesetz [GewG], vom 18.12.2009) wird wie folgt geändert:

Art. 42 Abs. 1

¹ Die jährliche Grundgebühr dient der Finanzierung:

- a) (*geändert*) der Fixkosten für den Werterhalt der Abwasseranlagen (Abschreibung, Zinsen und Spezialfinanzierung);

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Es tritt am. 1. März 2020 in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DIAF-24

**Projet de loi:
Modification de la loi sur l'eau potable**

Propositions de la commission ordinaire CO-2019-020

Présidence : Jean-Daniel Wicht

Membres : Antoinette Badoud, Jean Bertschi, Jean-Daniel Chardonnens, Eric Collomb, Violaine Cotting-Chardonnens, Markus Julmy, Grégoire Kubski, Nicolas Pasquier, Nicolas Repond, André Schoenenweid

Entrée en matière

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

Anhang

GROSSER RAT

2019-DIAF-24

**Gesetzesentwurf:
Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser**

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-020

Präsidium: Jean-Daniel Wicht

Mitglieder : Antoinette Badoud, Jean Bertschi, Jean-Daniel Chardonnens, Eric Collomb, Violaine Cotting-Chardonnens, Markus Julmy, Grégoire Kubski, Nicolas Pasquier, Nicolas Repond, André Schoenenweid

Eintreten

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

I. Modifications principales

Préambule (modifié)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 58, 75 et 77 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) et ses ordonnances d'exécution;

Vu la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP);

Vu l'ordonnance fédérale du 20 novembre 1991 sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (OAEC);

Vu la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) et son ordonnance d'exécution du 28 octobre 1998 (OEaux);

Vu la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux);

Vu la loi du 13 juin 2007 sur la sécurité alimentaire (LSAI);

Vu le message du Conseil d'Etat du 5 juillet 2011;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Vote final

Par 11 voix sans opposition ni 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).

Angenommene Anträge (projet bis)

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

I. Hauptänderungen

Ingress (geändert)

A1 *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 58, 75 und 77 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) und die dazugehörigen Ausführungsverordnungen;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG);

gestützt auf die Bundesverordnung vom 20. November 1991 über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen (VTN);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG) und die Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV);

gestützt auf das Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG);

gestützt auf das Gesetz vom 13. Juni 2007 über die Lebensmittelsicherheit (LMSG);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 5. Juli 2011;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

I. Modifications principales

Art. 24 al. 3 (nouveau)

³ Lorsqu'un captage d'eau potable est souillé par une substance contrôlée ou par un de ses produits de dégradation, les frais supplémentaires de distribution sont à charge du responsable des souillures.

Art. 24 al. 4 (nouveau)

⁴ Dans les cas où la responsabilité des souillures ne peut pas être établie et où les zones de protection des eaux souterraines sont conformes à la LCEaux, les frais supplémentaires de distribution sont pris en charge par le canton.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 7 voix contre 1 et 3 abstention.

Le 20 janvier 2020

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

I. Hauptänderungen

Art. 24 Abs. 3 (neu)

A2 *Dieser Antrag wurde ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 24 Abs. 4 (neu)

A3 *Dieser Antrag wurde ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2
A2 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3
A3 mit 7 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Den 20. Januar 2020



Rapport 2017-DIAF-9

3 décembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

1. Introduction	1
2. Importance du centre cantonal	2
3. Fusion du Grand Fribourg	3
3.1. Anciennes tentatives	3
3.2. Instruments parlementaires	3
3.3. Processus en cours	4
3.3.1. Modification 2016 de la LEFC et dispositions spécifiques pour la fusion du Grand Fribourg	4
3.3.2. Constitution et travaux de l'assemblée constitutive	4
4. Aide ordinaire à la fusion	4
5. Soutien actuel du canton au centre cantonal	5
6. Demandes du Grand Fribourg	6
6.1.1. Mesures concernant le fonctionnement de la nouvelle commune	6
6.1.2. Mesures relatives à des infrastructures	7
6.1.3. Récapitulation des incidences financière des demandes du Grand Fribourg	8
6.2. Alternatives	9
6.3. Exemples d'aide extraordinaire lors de fusions de communes	10
6.3.1. Dans le canton de Fribourg	10
6.3.2. Dans d'autres cantons	10
7. Position du Conseil d'Etat	11
8. Conclusion	12

1. Introduction

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat souhaite présenter au Grand Conseil l'état des travaux en lien avec une éventuelle contribution financière cantonale complémentaire pour la fusion des communes du Grand Fribourg, en application de l'article 190 al. 1 let. b de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC, RSF 121.1). Le Gouvernement estime en effet que cette thématique revêt une importance particulière pour l'ensemble du canton de Fribourg, et souhaite informer les député-e-s, représentant la population et toutes les régions fribourgeoises, de l'état de ses réflexions. Une aide financière extraordinaire pour la fusion du Grand Fribourg

n'est pas prévue en tant que telle dans la législation cantonale. Par ailleurs, il semble probable que les montants en jeu nécessitent l'élaboration d'un projet d'acte du Grand Conseil. Aussi, en vertu de l'article 151 al. 3 LGC, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à voter sur les conclusions du présent rapport, afin d'orienter les travaux à entreprendre par la suite.

En cas d'entrée en matière du Parlement sur le principe de l'examen d'une aide financière complémentaire, le Conseil d'Etat élaborera un projet, conformément aux dispositions relatives à l'élaboration des actes législatifs. Le Parlement sera alors saisi formellement d'un projet d'acte, qui pourrait

ensuite faire l'objet d'un referendum, facultatif ou obligatoire en fonction des montants en jeu.

Le calendrier prévu par la législation cantonale pour la fusion de Grand Fribourg est particulièrement ambitieux. L'article 17i de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1) prévoit notamment que l'assemblée constitutive du Grand Fribourg (ci-après «l'assemblée constitutive») doit transmettre au Conseil d'Etat un projet de convention de fusion dans un délai de trois ans à compter de la fixation du périmètre provisoire. Ce dernier a été fixé par le Conseil d'Etat par arrêté du 27 juin 2017. L'assemblée constitutive doit donc élaborer une convention de fusion et la transmettre au Gouvernement le 27 juin 2020 au plus tard. L'article 17i donne toutefois la compétence au Conseil d'Etat de prolonger ce délai, de quatre ans au maximum. Afin de tenir compte du calendrier de la fusion du Grand Fribourg, et sous réserve d'éventuels délais accordés par le Conseil d'Etat sur demande de l'assemblée constitutive, le Gouvernement estime nécessaire de traiter avec diligence la demande d'aide financière complémentaire formulée par le Grand Fribourg. Il semble notamment nécessaire qu'un premier vote de principe du Parlement cantonal intervienne avant le vote consultatif envisagé par le Grand Fribourg. Selon le calendrier adopté par le comité de pilotage de l'assemblée constitutive, et sous réserve de l'approbation de cette dernière, ce vote consultatif est à présent prévu le 17 mai 2020. Toujours selon ce calendrier, le dépôt de la convention de fusion devrait quant à lui intervenir en novembre 2020, et le vote des populations concernées se tenir le 7 mars 2021.

C'est pourquoi il transmet le présent rapport au Parlement, afin de disposer aussi rapidement que possible de la position de principe du Grand Conseil. En cas d'entrée en matière, il ambitionne en outre d'élaborer un avant-projet d'acte et de le soumettre au Grand Conseil dans le courant du premier semestre 2021, après avoir procédé à une large consultation.

2. Importance du centre cantonal

Le renforcement du centre cantonal est un des projets phares du programme gouvernemental 2017–2021¹. C'est également un des principaux buts du plan directeur cantonal², qui constate qu'un «centre cantonal fort est indispensable pour

que Fribourg se pose comme véritable axe de développement, dans l'intérêt de la population fribourgeoise»³.

L'attrait du centre cantonal passe notamment par la mise à disposition d'équipements et de services qui ne sauraient être multipliés dans l'ensemble du canton, pour des raisons financières, ou divisés pour des raisons d'efficacité et de fonctionnement. Cette mise à disposition de services et d'équipements nécessite des structures territoriales fortes, à même de remplir ces objectifs.

La constitution de l'Agglomération de Fribourg en 2008 a donné aux dix communes membres (d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne) un organisme compétent pour assumer la collaboration intercommunale dans les tâches d'intérêt régional en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de protection de l'environnement, ainsi que de promotion économique, touristique et culturelles⁴. L'Agglomération de Fribourg a démontré au fil du temps sa capacité à assurer la planification de plusieurs projets d'envergure, en obtenant d'importantes subventions fédérales pour ses projets d'agglomération de 2^e (PA2) et de 3^e génération (PA3). Elle a pour cela constitué une avancée majeure, et a ainsi joué un rôle important dans le développement du centre cantonal. Il apparaît toutefois que la réalisation des mesures concernées, qui reposent essentiellement sur les autorités communales, n'est, loin s'en faut, pas assurée de manière optimale. Ainsi, à titre d'exemple, sur les quelques 23 millions de francs promis par la Confédération pour la réalisation des mesures d'infrastructure de transport du PA2, élaboré entre 2009 et 2011, le Conseil d'Etat n'a, à ce jour, pu signer de conventions de financement avec l'Office fédéral des routes (OFROU), que pour un montant d'environ 5 millions de francs. A titre de comparaison, l'agglomération de Bellinzone, d'une taille inférieure à celle de Fribourg (53 000 habitants) avait par exemple déjà signé des conventions de financement avec les offices fédéraux pour un montant d'environ 25 millions de francs, sur les 46 millions de francs promis par la Confédération, au 30 novembre 2018⁵.

La réalisation des mesures subventionnées du PA2 qui aurait dû majoritairement se concrétiser sur les années 2015–2018, s'étale ainsi de plus en plus dans le temps. Le risque de perte d'une part importante des subventions fédérales devient patent car la Confédération a réaffirmé récemment que les subventions prévues pour des mesures qui ne seraient pas couvertes d'ici au 31 décembre 2027 par une convention de financement tomberaient. Le risque de perte des subventions fédérales augmente d'autant que l'Agglomération de Fribourg devra faire face à des efforts financiers substantiels pour mettre en parallèle en œuvre les mesures d'infrastructure

¹ «Le Conseil d'Etat veut faire du Grand Fribourg le noyau de son dynamisme, qui permettra à l'ensemble de notre canton de se forger une place parmi les agglomérations les plus importantes du pays, tout en consolidant notre rôle de pont entre les métropoles et les cultures alémanique et francophone», p. 6

² Volet stratégique du plan directement cantonal, p. 7. A noter que le centre cantonal tel que défini par le plan directeur cantonal (idem, p. 13) correspond au tissu urbain des communes d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Fribourg, Givisiez, Ganges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne, soit les neuf communes qui constituent le périmètre actuel du Grand Fribourg.

³ Volet stratégique du plan directeur cantonal, p. 1

⁴ Article 3 al. 1 des statuts de l'Agglomération de Fribourg du 13 septembre 2018

⁵ Les chiffres relatifs aux différentes agglomérations pour l'année 2019 ne seront mis à disposition par la Confédération qu'au printemps 2020.

ture de transport du PA3, soutenues par la Confédération pour un montant de près de 37 millions de francs et dont les travaux de construction doivent impérativement débiter dans les 6 ans et trois mois à compter de l'Arrêté fédéral du 25 septembre 2019¹.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces délais de réalisation des mesures des PA. On peut d'une part penser que la multiplicité des communes impliquées dans l'élaboration des PA2 et PA3 a incité l'Agglomération de Fribourg à y inclure des mesures dont la réalisation n'était pas garantie à moyen terme, plutôt que de mettre en péril la finalisation des projets d'agglomération par des arbitrages lourds et chronophages. Les compétences techniques à disposition des communes de l'Agglomération sont par ailleurs très diverses, et expliquent les difficultés rencontrées par certaines d'entre elles pour mettre en œuvre des mesures complexes. Enfin, les mesures les plus importantes et/ou prévues sur le territoire de plusieurs communes imposent une coordination de très nombreux acteurs et nécessitent des arbitrages qui ne favorisent pas la réalisation à un rythme soutenu. La constitution de l'Agglomération de Fribourg a constitué une amélioration incontestable dans le domaine de la planification, en permettant de réunir dix communes différentes pour l'élaboration d'un projet unique et cohérent. Dans certains cas toutefois, l'Agglomération de Fribourg elle-même peut devenir un élément complexifiant la coordination, en ajoutant un partenaire supplémentaire.

Cette situation nécessite la mise en place d'une gouvernance locale forte au niveau du centre cantonal afin d'assurer que les mesures d'importance, notamment dans le domaine de la mobilité, puissent être mise en œuvre dans les délais fixés par la Confédération pour pouvoir bénéficier des contributions fédérales octroyées. Il convient aussi de souligner qu'à compter de la prochaine génération de projet d'agglomération (PA4), les bénéficiaires des contributions octroyées disposeront d'un délai de quatre ans et trois mois à compter de la date d'adoption de l'arrêté fédéral pour démarrer la construction des mesures soutenues. Passé ce délai, les contributions fédérales prévues retourneront dans le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

L'entrée en vigueur de la fusion du Grand Fribourg nécessitera une modification importante du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, afin qu'elle soit à même d'assumer son rôle planificateur dans les domaines de l'aménagement et de la mobilité à une échelle plus proche du périmètre fonctionnel. La forme institutionnelle que doit prendre cette extension n'est toutefois pas déterminée aujourd'hui. Il est renvoyé à ce sujet au message accompagnant le projet de révision de la

loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2).

3. Fusion du Grand Fribourg

3.1. Anciennes tentatives

Le projet d'une vaste fusion autour de la capitale cantonale existe depuis plusieurs décennies. Il était notamment présent dans les débats parlementaires qui ont accompagné l'adoption de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2).

En 2007, une initiative populaire «Fusion 2011» récoltant plus de 4000 signatures demandait la fusion des communes de Corminbœuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly et Villars-sur-Glâne. Une convention dans ce sens a été signée par les communes concernées en 2009 en vue d'une fusion en 2016. Ce projet a toutefois échoué après la décision des communes de Corminbœuf, Givisiez et Granges-Paccot de fusionner seules avec la commune de Chésopelloz (projet finalement rejeté dans les urnes en 2014), et la décision des trois communes restantes de renoncer à poursuivre les travaux en vue d'une fusion.

3.2. Instruments parlementaires

La fusion du Grand Fribourg a motivé plusieurs interventions parlementaires durant ces dernières législatures. Pour ne citer que les dernières, et sans énumérer les questions parlementaires sur le sujet, le Grand Conseil a ainsi soutenu en mai 2013 la résolution «Fusion de communes pour un centre cantonal fort» qui souhaitait «la réussite d'une fusion ambitieuse et porteuse d'une véritable vision d'avenir [devant] permettre à notre canton et à son chef-lieu de s'inscrire dans une perspective et des conditions-cadre leur permettant de faire face aux défis démographiques et concurrentiels qui les attendent (...)». Cette résolution a été soutenue par le Grand Conseil par 81 voix pour (3 contre, 8 abstentions)².

Cette résolution a été suivie d'une motion en janvier 2014 demandant une «Loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC – un centre cantonal fort pour un canton fort)» (2014-GC-16). Cette motion, que le Conseil d'Etat proposait d'accepter, s'accompagnait d'un projet de loi entièrement rédigé, prévoyant des dispositions procédurales particulières pour la fusion du Grand Fribourg, en s'inspirant largement de celles prévues pour la constitution des agglomérations. Cette motion a été acceptée par le Grand Conseil en octobre 2014, par 53 voix contre 42 (7 abstentions).

Pour lui donner suite, le Conseil d'Etat a élaboré un contre-projet, proposant une modification de la loi du 9 décembre 2010 sur l'encouragement aux fusions de communes (LEFC;

¹ Arrêté fédéral sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2019 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération.

² BGC mai 2013, pp. 465ss

RSF 141.1.1). Ce contre-projet a été accepté par le Grand Conseil, avec quelques amendements, en mai 2016, par 97 voix contre 1 (aucune abstention).

3.3. Processus en cours

3.3.1. Modification 2016 de la LEFC et dispositions spécifiques pour la fusion du Grand Fribourg

La nouvelle mouture de la LEFC acceptée par le Grand Conseil en mai 2016 prévoit l'instauration d'une assemblée constitutive chargée d'élaborer un projet de convention de fusion pour le Grand Fribourg. Cette assemblée dispose d'un délai de trois ans à compter de la fixation du périmètre provisoire du Grand Fribourg par le Conseil d'Etat pour transmettre à ce dernier un projet de convention de fusion. Ses membres sont élu-e-s par la population des communes concernées. L'assemblée est présidée par le Préfet de la Sarine, et ses coûts de fonctionnement sont pris en charge pour moitié par l'Etat, jusqu'à concurrence de CHF 200 000.– par année. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2016.

3.3.2. Constitution et travaux de l'assemblée constitutive

Le 25 janvier 2017, les communes de Corminbœuf, Fribourg, Givisiez et Marly ont demandé au Conseil d'Etat de déterminer le périmètre provisoire du Grand Fribourg et ont donc initié le processus prévu par les nouvelles dispositions de la LEFC. Les quatre communes signataires indiquaient souhaiter ainsi «former un vrai pôle d'attractivité entre Berne, Lausanne et Neuchâtel» et partager la volonté du Conseil d'Etat de «renforcer le centre cantonal, pour mieux faire face aux défis actuels et à venir, notamment pour assurer le développement économique du canton de Fribourg et accroître les capacités des communes dans l'accomplissement efficace de leurs tâches». Après une vaste consultation, le Conseil d'Etat a fixé le périmètre provisoire du Grand Fribourg par arrêté du 27 juin 2017. Ce périmètre comprenait les communes d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne. Les communes de Grolley, La Sonnaz et Pierrafortscha, qui avaient manifesté leur intérêt pour le processus, étaient en outre encouragées à suivre les travaux de l'assemblée constitutive avec le statut d'observatrices.

Les membres de l'assemblée constitutive ont été élu-e-s le 26 novembre 2017. Après une première phase de préparation, la première séance plénière de l'assemblée constitutive s'est tenue le 1^{er} février 2018. L'assemblée constitutive a déterminé plusieurs groupes thématiques, dont un groupe chargé des finances, afin de formuler des propositions à destination de l'assemblée constitutive. Les premières conclusions des groupes ont été mises en consultation le 13 mai 2019

auprès des autorités cantonales et communales, des services de l'Etat et de l'ensemble de la population. Les résultats de cette consultation, terminée le 14 juin 2019, ont été présentés à l'assemblée constitutive lors de sa séance du 5 septembre 2019. Le groupe chargé des finances a quant à lui transmis son rapport à l'assemblée constitutive lors de la séance du 26 septembre 2019. Dans le cadre de ses travaux et avec le soutien du Comité de pilotage de l'assemblée constitutive, il avait au préalable adressé au Conseil d'Etat une demande de contribution financière complémentaire en date du 24 juillet 2019 (6 ci-dessous).

4. Aide ordinaire à la fusion

La LEFC prévoit une aide cantonale ordinaire en cas de fusion de communes. Celle-ci s'élève à CHF 200.– par habitant (art. 11 al. 1 LEFC), multiplié par un facteur en fonction du nombre de communes comprises dans la convention de fusion (1,0 pour la fusion de deux communes, puis 0,1 de plus pour chaque commune au-delà de deux). Cette aide est versée l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion (art. 14 al. 4 LEFC) et n'est octroyée qu'une seule fois par commune (art. 13 LEFC). La LEFC prévoit en outre un montant total de 50 millions de francs pour les aides financières aux fusions de communes. A ce jour, CHF 13 587 660.– ont été accordés aux communes fribourgeoises pour des fusions approuvées par le Grand Conseil (entrées en vigueur ou non). Pour les communes comprises dans le périmètre actuel du Grand Fribourg, cette aide ordinaire s'élèverait à CHF 21 334 320.–.

Le Conseil d'Etat remarque toutefois que la LEFC n'a pas été conçue pour encourager spécifiquement la fusion du centre cantonal. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs, dans le cadre de son message, répondu au postulat P2035.08 des députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen «Aide financière à la fusion dans les agglomérations»¹ en relevant les échecs successifs de plusieurs cantons à mettre en place des aides financières ciblées sur les fusions des communes dans les agglomérations (ainsi à Lucerne et en Argovie notamment). Par ailleurs, l'avant-projet de loi mis en consultation par le Gouvernement prévoyait initialement un plafond de l'aide financière aux fusions fixé à 5 000 habitants. Suite aux résultats de la consultation, le Gouvernement a proposé d'élever ce plafond à 10 000 habitants. La commission parlementaire chargée de cet objet a, elle, proposé de supprimer le plafond, et a été suivie en cela par le Grand Conseil. Durant les débats au Parlement, les député-e-s ont insisté sur l'égalité de traitement à accorder aux communes en matière financière, quel que soit le nombre de leur population légale. Le Conseil d'Etat constate toutefois que la question de l'égalité de traitement entre communes a essentiellement été abordée sous l'angle financier. Sur ce point, avec la disparition du plafond

¹ Déposé le 20 juin 2008, BGC p. 1119, développé le 5 septembre 2008, BGC p. 1656, réponse du Conseil d'Etat le 24 août 2010, BGC pp. 1845ss, prise en considération le 8 octobre 2010, BGC pp. 1490ss.

initialement proposé, l'égalité est respectée par la LEFC. Le Gouvernement relève en revanche que la motion 2014-GC-16, soutenue par le Grand Conseil, proposait de soutenir spécifiquement une fusion du centre cantonal en introduisant une nouvelle procédure, propre à relever les difficultés particulières d'une fusion de communes urbaines.

5. Soutien actuel du canton au centre cantonal

Donnant suite à la motion 2014-GC-16, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'inscrire dans la législation cantonale des dispositions spécifiques pour la fusion du Grand Fribourg. Il s'agit là d'un premier soutien, procédural et législatif, à la fusion du Grand Fribourg. Ces ajouts comprenaient en outre la participation du canton aux coûts de fonctionnement de l'assemblée constitutive: ces coûts sont pris en charge pour moitié par le canton, jusqu'à concurrence de CHF 200 000.– par année. Pour les années 2018 et 2019, ce sont donc CHF 400 000.– que l'Etat a consacré à la fusion du Grand Fribourg. Un montant de CHF 200 000.– a également été prévu au budget 2020.

Le renforcement du centre cantonal ne se limite toutefois pas à la question institutionnelle et à la fusion du Grand Fribourg. L'Etat contribue également financièrement à la réalisation d'infrastructures et à la délivrance de certaines prestations publiques.

Dans le prolongement des considérations émises précédemment (2 ci-dessus) au sujet de l'importance du centre cantonal, il convient tout d'abord de relever, d'une manière générale, que l'Etat contribue fortement au financement d'infrastructures bénéficiant avec une intensité particulière à la population de l'agglomération de Fribourg et aux commerces locaux. Les domaines de la formation tertiaire (université, HES-SO//FR, HEP), de la santé (HFR), de la culture (musée d'art et d'histoire, musée d'histoire naturelle) et du soutien à l'innovation (BlueFactory) peuvent être cités à titre d'exemple.

Il est ensuite à souligner que le soutien de l'Etat est particulièrement manifeste dans le domaine de la mobilité avec un accent particulier dans le centre cantonal ou dans les agglomérations en général.

L'Etat soutient ainsi les communes dans la réalisation de certaines mesures sur routes cantonales par le biais de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR; RSF 741.1). Il advient que certaines de ces mesures se situent sur des communes comprises dans le périmètre d'un projet d'agglomération. A ce titre, elles figurent dans les conventions relatives aux implications financières des différents projets d'aggloméra-

tion entre l'Etat et les agglomérations¹. Concrètement, les montants réservés sur la base de la LR par l'Etat aux mesures du PA2 de l'Agglomération de Fribourg subventionnées par la Confédération sont d'environ 6 millions de francs. A noter que ces montants ne seront effectivement versés qu'à l'exécution des mesures. Ces montants cantonaux s'ajoutent donc aux subventions fédérales aux projets d'agglomération (environ 61 millions de francs pour les PA2 et PA3 de l'Agglomération de Fribourg), qui contribuent à concentrer d'importants moyens dans le centre cantonal, comme, de manière générale, dans les agglomérations.

L'Etat soutient également, depuis fin 2015², les communes membres d'une communauté régionale de transport. 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 voté par le Grand Conseil octroie un crédit cadre de 4 millions de francs sur la période 2015–2018, prolongé jusqu'en 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 de leurs mesures émanant en lien avec des investissements en matière de transport public. L'Agglomération de Fribourg a ainsi obtenu, en 2016, 442 963 francs, 1 358 154 francs en 2017 et 941 104 francs en 2018³. Il est à ce stade prévu de renouveler une seconde fois ce décret pour la période 2020–2023, puis d'accorder désormais le soutien qu'il impliquait de l'Etat sur la base de l'art. 4 al. 2 du projet de révision générale de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2) (pour les agglomérations) et sur la base de la future loi sur la mobilité (pour les communautés régionales de transport).

L'Etat participe en outre à hauteur de 57,5% aux indemnités des transports publics urbains. Pour l'Agglomération de Fribourg, il verse annuellement 11 à 12 millions de francs. Des subventions pour les études en matière de transport sont également octroyées aux deux agglomérations avec un montant d'environ 50 000 francs par année en tout.

Le développement du RER fribourgeois, avec comme nœud principal le centre cantonal, est également le résultat d'importants investissements cantonaux. Ceux-ci illustrent d'ailleurs l'impact positif pour l'ensemble du canton d'un déve-

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 Cf Décret du Grand Conseil du 18 novembre 2015 relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des communautés régionales de transport.

³ Mobul a quant à elle obtenu 332 550 francs en 2016, 596 871 en 2017 et 138 085 francs en 2018.

loppement du centre cantonal, puisque toutes les régions du canton de Fribourg sont ainsi reliées au réseau Grandes lignes.

Plusieurs projets de grande ampleur situés sur le territoire des communes du Grand Fribourg, en cours, s'accompagnent également d'une participation financière conséquente de l'Etat. On peut ainsi citer le projet de développement urbain dans le secteur Chamblieux-Bertigny ou la liaison routière entre Marly et Matran.

6. Demandes du Grand Fribourg

Par courrier du 24 juillet 2019 (annexé au présent rapport), le Comité de pilotage de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg et son groupe chargé des finances ont adressé au Conseil d'Etat une demande de contribution financière complémentaire. Celle-ci comprenait la description de plusieurs mesures, et leur financement. Le 27 août 2019, le Conseil d'Etat a reçu une délégation du Comité de pilotage pour affiner certains éléments de cette demande. Les mesures proposées par le Grand Fribourg ainsi que la participation attendue de l'Etat sont présentées ci-dessous.

6.1.1. Mesures concernant le fonctionnement de la nouvelle commune

Gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les seniors

Le Grand Fribourg souhaite offrir aux jeunes en formation et aux seniors domiciliés dans la nouvelle commune fusionnée la gratuité des transports publics sur l'ensemble de son territoire. Pour ce faire, le Grand Fribourg demande une modification de la législation cantonale afin que l'Etat maintienne son niveau actuel de subventionnement malgré la baisse de la contribution des collectivités publiques consécutive à la hausse de recettes due à l'achat des abonnements par la commune.

Le Conseil d'Etat remarque tout d'abord que la «gratuité» des transports publics suppose en réalité une répartition différente de la prise en charge des coûts desdits transports, notamment par les collectivités publiques. Actuellement, l'offre du réseau urbain du centre cantonal est commandée par l'Agglomération de Fribourg, en tant que communauté régionale de transport (CRT). Les charges non couvertes par les billets et abonnements des usagers sont financées par l'Etat de Fribourg et l'Agglomération de Fribourg qui elle-même répartit ensuite les montants aux communes qui la composent. Les contributions cantonales pour l'exploitation de lignes mandatées par une CRT sont financées à raison de 42,5% par les communes concernées, le solde est à la charge de l'Etat (art. 41b al.1 LTr).

La mesure proposée par le Grand Fribourg supposerait l'achat par la commune du Grand Fribourg d'abonnement pour les personnes concernées. Une première estimation indique que le coût de cet achat devrait être de l'ordre de 5 à 6 millions de francs. Cet achat d'abonnements annuels va générer des recettes supplémentaires pour la communauté tarifaire Frimobil. Une part de ces nouvelles recettes viendrait réduire l'indemnité du trafic urbain financé par l'Etat et l'Agglomération (donc les communes). L'Etat bénéficierait donc indirectement de l'investissement consenti par la nouvelle commune. Une première analyse de cette hypothèse a été réalisée par le Service de la mobilité (SMo). Elle conclut qu'un mécanisme de neutralisation des coûts à la charge de l'Etat pourrait permettre à la commune d'acquiescer des abonnements pour ses habitantes et habitants sans être préjudiciée par la diminution de la participation cantonale. Un tel mécanisme nécessiterait des adaptations légales et une réflexion sur le processus de commande des prestations.

Tarif unique pour le Grand Fribourg et prolongation des lignes urbaines vers Bertigny, Corminbœuf et Matran

Le Grand Fribourg souhaite prolonger certaines lignes urbaines afin qu'elles couvrent l'entier du territoire de la nouvelle commune. Cette dernière serait ainsi entièrement couverte par une seule zone tarifaire.

Un tarif unique pour la commune fusionnée nécessiterait une modification du zonage de la communauté tarifaire de Frimobil (par exemple la fusion des zones 10 et 11). Une demande d'examen de cette option a d'ores et déjà été adressée à Frimobil par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) dans le cadre de l'étude de refonte de la tarification en cours. Cette nouvelle zone 10+11 serait plus étendue que la commune fusionnée (Ecuwillens, Grolley, Düdingen, Tafers, St. Ursen et Ependes seraient inclus). Sans augmentation du prix, une baisse des recettes, y compris dans le trafic régional de voyageurs, est attendue. La convention liant Frimobil à l'Etat de Fribourg prévoit une telle situation et implique la compensation de la perte de recette par le commanditaire, respectivement le requérant. Une analyse approfondie est nécessaire pour en déterminer le niveau, ainsi que la répartition de la prise en charge de cette baisse par les collectivités publiques.

S'agissant du prolongement des lignes urbaines vers Bertigny, celui-ci est prévu une fois réalisées les nouvelles infrastructures de dessertes de l'Hôpital cantonal. Les lignes urbaines desservent déjà actuellement Avry, Corminbœuf et Matran. Ces réflexions seront intégrées aux travaux portant sur le volet mobilité du projet d'urbanisation Bertigny-Chamblieux.

Réduction du prix du ticket de 20 à 30%

Le Grand Fribourg souhaite que la commune offre à l'ensemble des usagers une réduction du prix du ticket de 20 à 30%.

Cette mesure supposerait une baisse du prix du ticket Frimobil 1 zone pour la zone 10+11 fusionnée. Cette baisse du prix induirait alors une baisse des recettes pour Frimobil dont l'ampleur devra être évaluée, notamment en précisant si la mesure porte sur les seuls billets, ou également sur les abonnements. Elle nécessitera des mesures de compensation financière. Une solution possible consisterait à ce que les demandeurs de la baisse versent directement le montant correspondant à Frimobil. Il conviendra d'examiner en outre l'impact de cette mesure sur les recettes des lignes régionales.

Il faudra également déterminer quelle(s) collectivité(s) publique devrait procéder à la demande et, partant, prendre en charge la baisse des recettes. Il sera en outre nécessaire d'examiner les effets d'une telle mesure, notamment en s'appuyant sur les expériences comparables dans d'autres régions, par exemple sur l'acquisition de nouveaux clients pour les transports publics.

Assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière

Le Grand Fribourg demande d'assujettir les bâtiments affectés à l'administration cantonale à la contribution immobilière, alors qu'ils en sont actuellement exonérés sur la base de l'art. 2 al. 2 de la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (LICO; RSF 632.1).

L'exonération des bâtiments de l'Etat affectés à son administration est prévue dans la législation fribourgeoise depuis des dizaines d'années (l'actuelle LICO reprenait ainsi lors de son élaboration en 1963 des dispositions déjà présente dans la législation de 1926). Elle n'a jamais été remise en question lors des modifications successives de la législation cantonale sur les impôts communaux. L'assujettissement de ces bâtiments à la contribution immobilière nécessiterait l'évaluation de leur valeur fiscale, évaluation qui n'est pas disponible aujourd'hui, puisque les bâtiments en question ont toujours été exonérés. De ce fait, une estimation des conséquences financières de cette mesure n'est pas possible aujourd'hui.

6.1.2. Mesures relatives à des infrastructures

Le Grand Fribourg souhaite accompagner la fusion des communes d'une «offensive infrastructurelle pour une cadence des transports publics toutes les 7,5 minutes». Cette offensive nécessiterait selon lui la réalisation de quatre mesures:

- > Construction d'une ligne de tramway reliant Marly à la gare de Fribourg
- > Renforcement du réseau urbain

- > Suppression du trafic des bus régionaux en centre-ville grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune
- > Connexion de toutes les localités au RER ou au tramway grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly.

Il convient tout d'abord de noter que la portée de cette «offensive» devra être précisée, notamment s'agissant des lignes et des périodes durant lesquelles une cadence toutes les 7,5 minutes est souhaitée. De manière plus générale, l'ensemble des mesures préconisées par le Grand Fribourg pour atteindre cet objectif devront être analysées afin de déterminer dans quelle mesure elles contribuent bien à améliorer l'offre en transports publics. Une réflexion dans le cadre de l'élaboration d'un projet d'agglomération s'impose, afin d'inscrire ces mesures dans la stratégie générale de l'agglomération, et de bénéficier, le cas échéant, du soutien financier de la Confédération.

Ligne de tramway reliant Marly à la gare de Fribourg

Selon le Grand Fribourg, une ligne de tramway reliant Marly à la gare de Fribourg permettrait à la nouvelle commune de disposer d'axes ferroviaires structurants au Sud, en complément de l'Ouest (Avry-Rosé, Villars-sur-Glâne, Fribourg gare), du Nord (Belfaux, Givisiez, Fribourg gare) et de l'Est (Düdingen, Fribourg Poya, Fribourg gare).

Une étude pour un système lourd (tram, train ou bus en site propre) entre Marly, Fribourg et une éventuelle poursuite de ce demi-axe vers l'Ouest de la ville est en cours à la DAEC. L'intégration du secteur de Bertigny dans ce projet pourrait être particulièrement intéressante, une solution fortement capacitaire devant être trouvée pour relier ce secteur à la gare de Fribourg. La réalisation d'un tel projet, quel que soit finalement le système retenu (tramway, bus à haut niveau de service...), pourrait constituer un projet phare pour l'image du Grand Fribourg, mais également de tout le canton (à l'image du M2 à Lausanne).

Un tel projet devrait toutefois être intégré à un projet d'agglomération, afin d'assurer son intégration dans l'ensemble du réseau des transports et dans la stratégie globale en matière d'urbanisation. Cette intégration pourrait en outre permettre d'obtenir un soutien fédéral.

Renforcement du réseau urbain

La vitesse commerciale constitue le vrai point faible des transports publics dans l'agglomération fribourgeoise. Les mesures préconisées, qui restent à préciser, vont donc dans le bon sens. Il conviendra toutefois d'examiner dans le détail les mesures prévues, et de déterminer l'organisme chargé de les élaborer et de les financer. Là encore, leur intégration dans

un projet d'agglomération permettra d'une part d'assurer la cohérence de ces mesures à l'échelle de toute l'agglomération, et, le cas échéant, de bénéficier d'un soutien fédéral.

Suppression du trafic des bus régionaux au centre-ville, grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune

Cette proposition du Grand Fribourg présente un inconvénient majeur: celui de contraindre les usagers des transports publics situés hors du Grand Fribourg à un transbordement pour atteindre la gare de Fribourg et le réseau des grandes lignes. Les lignes régionales qui desservent la gare de Fribourg forment, avec les lignes RER, l'ossature du réseau de transport cantonal. Leur limitation à l'entrée du Grand Fribourg représenterait une forte dégradation de l'attractivité des transports publics régionaux pour les utilisateurs hors du Grand Fribourg. Il semble en effet que le Grand Fribourg, quelle que soit sa forme institutionnelle, ne dispose pas de la masse critique nécessaire pour la mise en place de lignes tangentielles permettant de compenser cette dégradation. L'objectif d'une aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg étant justement de soutenir des mesures qui bénéficient à l'ensemble de la population du canton, il semble, en l'état, que cette mesure devrait être abandonnée.

Connexion de toutes les localités au RER ou au tramway, grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly

Il conviendra également de préciser le souhait du Grand Fribourg. La connexion directe de certains secteurs au RER supposerait ainsi la réalisation d'importantes infrastructures. Une telle connexion relèverait par ailleurs des compétences de la Confédération.

Equipement de 10 ha dans la zone de Bertigny

Dans son courrier du 24 juillet 2019, le Grand Fribourg estime que la zone de Bertigny est l'endroit le plus propice à l'installation de nouvelles entreprises à même d'améliorer l'attractivité de la commune, dans la perspective de créer des emplois dans le canton. Afin de faire de cette zone une plateforme de développement économique, il propose donc que l'Etat finance l'équipement de 10 hectares en zone d'activité, pour la somme de 20 millions de francs.

La zone de Bertigny se situe dans l'un des neuf sites stratégiques («Sortie d'autoroute Fribourg Sud») recensés par le Plan directeur cantonal. Ce secteur fait l'objet de la fiche de projet P0102. Le choix d'intégrer ce secteur dans la liste des secteurs stratégiques cantonaux confirme l'attractivité de cette zone pour le développement économique, non seulement du centre cantonal, mais de tout le canton. On relèvera que, parmi les neuf secteurs stratégiques identifiés par le

Plan directeur cantonal, trois se situent dans le périmètre du Grand Fribourg:

- > Sortie de l'autoroute Fribourg Sud (Villars-sur-Glâne)
- > Environs de la Gare de Fribourg (Fribourg, fiche P0101)
- > MIC et Pré aux Moines (Marly, fiche P0103)

Par sa proximité et sa présence sur le territoire de l'Agglomération de Fribourg, le secteur stratégique «Birch et gare» sur la commune de Düdingen (fiche P0104) doit également être pris en compte.

Il convient de noter que l'avenir de la zone de Bertigny dépend également du projet en cours d'urbanisation et de couverture de l'autoroute A12 dans le secteur de Chamblieux, projet qui fait l'objet d'études en cours, notamment sur la base du crédit d'engagement voté par le Grand Conseil en mai 2019.

6.1.3. Récapitulation des incidences financières des demandes du Grand Fribourg

Il n'est pas possible à ce stade de fournir une estimation exhaustive des incidences financières de la demande d'aide complémentaire formulée par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg. Le tableau suivant reprend donc tels quels les chiffres annoncés par le Grand Fribourg dans son courrier du 24 juillet 2019. Il convient de noter que les montants mentionnés relèvent d'estimations sommaires réalisées par le Grand Fribourg lui-même. Par ailleurs, il s'agit a priori de coûts bruts, sans détermination de la collectivité publique ou des collectivités publiques (commune du Grand Fribourg, Agglomération de Fribourg, Etat, Confédération) qui pourrai(en)t être amenée(s) à les assumer. Des estimations seront réalisées par les services de l'Etat pour déterminer les coûts des mesures préconisées dans le cadre de l'élaboration de l'acte qui sera soumis au Grand Conseil, pour les mesures qui seront finalement retenues par le Conseil d'Etat. Ces montants viendraient s'ajouter à l'aide ordinaire à la fusion évoquées dans la section 4 (21 334 320 francs) et aux différentes formes de soutien déjà accordées actuellement au centre cantonal qui ont été décrites à la section 5.

Incidences financières de l'aide complémentaire demandée par le Grand Fribourg, en francs

Mesures	Incidences récurrentes sur le compte de résultats	Incidences ponctuelles sur le compte des investissements
Gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les séniors	n.d.	0
Tarif unique pour le Grand Fribourg et prolongation des lignes urbaines vers Bertigny, Corminbœuf et Matran	} 14 000 000 ¹	0
Réduction du prix du ticket de 20 à 30%		0
Assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière	n.d.	0
Lignes de Tramway reliant Marly à la gare de Fribourg	n.d.	} 300 000 000
Renforcement du réseau urbain	n.d.	
Suppression du trafic de bus régionaux au centre-ville, grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune	n.d.	
Connexion de toutes les localités au RER ou au Tramway, grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly	n.d.	
Equipement de 10 ha dans la zone de Bertigny	0	20 000 000
Total	n.d.	320 000 000

¹ Selon le Grand Fribourg, il s'agit ici d'un coût annuel à supporter pendant les premières années, pourrait éventuellement être ensuite compensé en tout ou partie par des recettes supplémentaires.

6.2. Alternatives

Outre les demandes formulées par le Grand Fribourg, et les aides déjà prévues pour le financement de certaines mesures mentionnées dans sa demande du 24 juillet 2019 (5 ci-dessus), plusieurs alternatives pour renforcer le centre cantonal, et favoriser la fusion du Grand Fribourg pourraient être examinées.

L'une de ces pistes consisteraient à modifier les montants de l'aide ordinaire (4 ci-dessus), par exemple en augmentant le montant de base par habitant prévu actuellement par l'art. 11 LEFC. Une telle mesure aurait pour avantage la simplicité technique, puisqu'elle ne supposerait qu'une modification formellement mineure de la LEFC. Le Conseil d'Etat estime toutefois à ce stade qu'elle présente un inconvénient majeur, soit celui de ne pas concentrer l'aide complémentaire sur des mesures d'importance cantonale. Cette manière de procéder nécessiterait en outre un examen approfondi de la question de l'égalité de traitement entre communes. De plus, elle imposerait une nouvelle discussion sur le niveau du montant total de l'aide aux fusions de communes pouvant être accordée sur la base de la LEFC, à savoir 50 millions de francs au maximum selon les dispositions en vigueur.

Une autre alternative pourrait s'inspirer d'un amendement déposé par l'ancien député Laurent Thévoz lors de l'examen par le Grand Conseil des modifications de la LEFC consacrées au Grand Fribourg. Cet amendement était ainsi formulé:

Art. 17e^{bis} (nouveau)

¹ Dans le cas où la convention de fusion approuvée par le Conseil d'Etat selon l'art. 17g comprend un programme d'investissements chargés de faciliter la mise en place de la nouvelle entité, le canton peut accorder un financement exceptionnel aux projets d'investissement d'importance cantonale dudit programme.

² Le canton est autorisé à mobiliser la fortune cantonale pour assurer sa participation financière exceptionnelle, prévue à l'alinéa 1 de l'article 17e^{bis}.

³ La durée d'application de l'alinéa 1 de l'art. 17e^{bis} est limitée à 10 ans.

Rejeté en première lecture par 51 voix contre 41 (4 abstentions), il a connu le même sort en deuxième lecture, à une très courte majorité (48 voix contre 46, 3 abstentions). Une nouvelle version de cet amendement devrait ainsi être examinée afin de déterminer si elle pourrait constituer une base légale idoine pour le renforcement du centre cantonal.

S'agissant du soutien des mesures en matière de mobilité, il conviendra d'examiner si l'actuelle LTr pourrait également servir de base légale pour une contribution financière complémentaire, en plus du décret en faveur des investissements des communautés régionales de transport (5 ci-dessus).

L'avant-projet de révision générale de la LAgg, mis en consultation en juillet dernier, prévoyait en outre à son article 4 la possibilité pour l'Etat de soutenir la réalisation de mesures prévues dans un projet d'agglomération. Le projet de loi doit être transmis prochainement au Parlement, et devrait être

examiné par ce dernier durant le premier semestre 2020. En cas d'approbation, le Conseil d'Etat devra élaborer une règle-ment d'application précisant les critères d'octroi de cette aide potentielle. Le message accompagnant le projet de loi précise que le Gouvernement tiendra compte pour ce faire de la situa-tion particulière du Grand Fribourg et de son processus de fusion. Il serait ainsi envisageable que l'application de cette nouvelle disposition permette à l'Etat de contribuer à la réa-lisation de certaines mesures mentionnées dans la demande d'aide financière complémentaire du Grand Fribourg et qui figureraient dans un prochain projet d'agglomération.

Dans tous les cas, le Conseil d'Etat souligne que, étant donné les montants en jeu, et quelle que soit la base légale existante ou à créer, l'octroi d'une aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg devra nécessairement faire l'objet d'un acte du Grand Conseil (modification de bases légales et/ ou décret portant sur un crédit d'engagement), qui lui-même pourrait être soumis au referendum financier.

6.3. Exemples d'aide extraordinaire lors de fusions de communes

6.3.1. Dans le canton de Fribourg

A la fin des années nonante, le débat sur les fusions de communes dans le canton de Fribourg a été relancé à la suite de plusieurs interventions parlementaires. Il était constaté que la politique menée jusqu'alors, bien que satisfaisante dans ses résultats, n'était plus suffisante. Il fallait en accélérer le rythme. Avec le décret du 11 novembre 1999, c'est donc une nouvelle forme d'encouragement cantonal aux fusions de communes qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000, pour valoir jusqu'au 31 décembre 2004. Les objectifs étaient de stimuler les fusions en simplifiant la procédure administrative et le calcul de la subvention. Cette dernière était désormais calculée sur une base forfaitaire. Sous l'égide de ces nouvelles dispositions, le nombre de communes est passé de 245 à 168.

Si l'octroi d'une aide calculée sur la base de critères déter-minés dans la loi a permis l'aboutissement de très nombreux projet, le Conseil d'Etat était conscient que le passage à un système de calcul forfaitaire ne permettait plus d'apporter une solution optimale à toutes les fusions. Le décret prévoyait par conséquent la possibilité pour le Conseil d'Etat d'oc-troyer une subvention complémentaire. Il s'agissait dans les faits de répondre à des situations exceptionnelles. Cette sub-vention complémentaire était destinée aux cas où la nouvelle commune présentait une situation financière insuffisante. La classe des communes, leur marge nette d'autofinancement ou encore leurs coefficients d'impôts étaient pris en compte. Seuls deux projets ont bénéficié d'une telle mesure, soit la fusion des communes de Gillarens, Promasens et Rue (2001, 979 habitants à l'époque) et celle des communes de Chapelle et Cheiry (2005, 348 habitants). Le premier projet a obtenu

une subvention complémentaire de 364 370 francs (pour une aide totale de 893 455 francs, soit 913 francs par habitants) et le second une aide complémentaire de 423 595 francs (pour une aide totale de 627 778 francs soit en moyenne 1804 francs par habitants).

A noter que le précédent régime d'aide à la fusion (qui tenait compte notamment de l'endettement par habitant ou des différences existantes entre les communes en matière d'in-frastructures) pouvait entraîner une aide cantonale encore plus élevée. Ainsi, par exemple, la fusion des communes de Cormérod, Cournillens, Courtion et Misery (qui donna naissance à l'actuelle commune de Misery-Courtion en 1997) a obtenu une aide cantonale de 4 088 217 francs pour une population totale de 1104 habitants (3703 francs par habitant).

Cette possibilité d'une subvention complémentaire a été abandonnée par la LEFC. Elle avait suscité d'importants débats face aux montants considérables accordés à des fusions de communes d'ampleur modeste.

6.3.2. Dans d'autres cantons

De nombreux projets de fusions ont été réalisés en Suisse ces dernières années. On en citera toutefois trois dont la compa-raison peut paraître pertinente en raison de leur taille impor-tante.

Canton de Lucerne

Communes fusionnée	Habitants	Entrée en vigueur	Aide financière prévue
Luzern	59 496	1.1.2010	20 millions*
Littau	15 929		
-> Luzern	74 425		

* finalement refusée en votation populaire

Le 17 juin 2007, les communes de Lucerne et de Littau ont approuvée leur fusion. Celle-ci répondait à une stratégie cantonale d'encouragement de fusions des régions urbaines visant à renforcer le canton. Toutefois, près de quatre mois après cette décision, suite à une demande de referendum, les citoyens et citoyennes du canton de Lucerne ont dû se pro-noncer, par vote aux urnes, sur la contribution cantonale de 20 millions de francs. Cette dernière a été rejetée à 59%.

Il s'est avéré, sur la base d'une analyse commandée par Gouvernement, que les citoyens, bien que soutenant fonda-mentalement la stratégie cantonale, ont jugé la contribution de 20 millions de francs trop élevée. Les deux communes ont finalement fusionné au 1^{er} janvier 2010, sans obtenir d'aide financière.

A noter qu'un projet de fusion ultérieur entre Lucerne et les communes d'Adligenswil, Ebikon, Emmen Horw et Kriens («Starke Stadtregion») a quant à lui échoué en 2012. Cette fusion aurait constitué la 3ème ville de Suisse en nombre d'habitants.

Canton du Tessin

Communes fusionnée	Habitants	Entrée en vigueur	Aide financière prévue
Bellinzona et 12 communes	env. 18 000	1.4.2017	49,6 millions
-> Bellinzona	env. 44 000		

Le projet de fusion réunissait initialement 17 communes, avant d'être réduit à 13 communes après un vote consultatif en octobre 2015. En mars 2016, le Grand Conseil tessinois a donné son feu vert à la fusion et a alloué un crédit de 50 millions de francs. L'aide à la fusion comprenait quatre parties: 5 millions de francs pour des mesures d'assainissement de deux communes surendettées, la neutralisation de la réduction de la contribution de péréquation, soit 11.8 millions de francs pour les quatre premières années¹ et 8,8 millions de francs pour les six années suivantes, 4 millions de francs pour les dépenses d'organisation de la nouvelle commune et 20 millions de francs pour des investissements.

Canton de Neuchâtel

Communes fusionnée	Habitants	Entrée en vigueur	Aide financière prévue
Corcelles-Cormondrèche,	4 759	1.1.2021	8,2 millions
Neuchâtel	33 355		
Peseux	5 809		
Valangin	509		
-> Neuchâtel	44 432		

Le 5 juin 2016, les habitant-e-s de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel et Valangin votaient en faveur d'un projet de fusion entre communes voisines. Leurs voisins de Peseux acceptaient, deux ans et demi plus tard, d'y adhérer également. Le projet donnera naissance, au 1^{er} janvier 2021, à une commune de 45 000 habitants. Le subside cantonal s'élève à 8,2 millions de francs, en application de la législation cantonale neuchâteloise qui prévoyait, pour les projets de fusion de communes soumis au peuple jusqu'au 31 décembre 2016, une aide de CHF 800.- par habitant, pondéré par le coefficient d'impôt et l'inverse du revenu fiscal, plafonné à 2500 habitants par commune de moins de 10 000 habitants, et à 5000 habitants pour les communes de plus de 10 000 habitants.

¹ Montant à charge de la péréquation intercommunale.

Un recours déposé à l'issue du vote à Peseux ayant été rejeté par le Tribunal fédéral le 5 novembre 2019, la fusion peut désormais se réaliser. L'objectif de cette fusion est, selon les autorités, d'accroître l'efficacité des structures et d'optimiser les capacités d'investissement. Enfin, la fusion doit permettre d'amplifier le rayonnement de l'agglomération neuchâteloise. Ce projet doit permettre également aux habitantes et habitants des quatre communes actuelles de mieux faire entendre leur voix sur l'échiquier politique cantonal et national, de mieux défendre leurs intérêts et assurer leur autonomie.

A noter que, dans les trois cas mentionnés ci-dessus, les montants indiqués correspondent à l'aide totale versée (ou prévue) par l'Etat. Afin de les comparer à une éventuelle aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg, il conviendrait de tenir compte de l'aide ordinaire à la fusion prévue pour le Grand Fribourg (21 millions de francs, 4 ci-dessus).

7. Position du Conseil d'Etat

Lors de sa séance du 9 septembre 2019, le Conseil d'Etat a accepté d'entrer en matière sur une aide complémentaire pour le renforcement du centre cantonal par la fusion du Grand Fribourg tout en retenant plusieurs principes à respecter quant à cette aide. Il a notamment convenu qu'une aide financière complémentaire devrait être envisagée dans l'intérêt de l'ensemble du canton, par exemple par des mesures de mobilité à même de fluidifier le trafic de pendulaires arrivant dans le Grand Fribourg depuis l'extérieur ou par une mise en valeur de zones stratégiques d'activité permettant de générer des emplois dans l'intérêt du canton. Le Conseil d'Etat a également précisé qu'il entendait privilégier une aide unique et ponctuelle et la réalisation d'infrastructures, plutôt que des mesures portant sur le fonctionnement de la nouvelle commune.

Le Conseil d'Etat constate que la constitution d'une gouvernance locale forte au niveau du centre cantonal est une nécessité pour assurer la planification, mais surtout la réalisation d'infrastructures importantes pour l'ensemble du canton. Le développement des infrastructures doit permettre au centre cantonal d'accueillir de nouveaux emplois, notamment à haute valeur ajoutée, et d'offrir des conditions cadres attractives aux entreprises en matière d'accès et de mobilité. Ces infrastructures doivent permettre à l'ensemble des Fribourgeoises et des Fribourgeois un accès optimal aux emplois et aux services concentrés dans le centre cantonal.

Le Conseil d'Etat constate que la collaboration intercommunale, très active dans le centre cantonal, notamment sous la forme d'associations de communes ou de l'Agglomération de Fribourg, atteint ses limites. En l'absence d'une fusion du Grand Fribourg, il existe un fort risque à moyen terme que d'importantes compétences communales doivent être assu-

mées par l'Etat afin de garantir une planification et une mise en œuvre adéquates de mesures essentielles pour le canton. Attaché à l'autonomie locale, et convaincu qu'il appartient d'abord aux communes, premier niveau de nos institutions, d'assumer de telles mesures, le Conseil d'Etat estime que la fusion du Grand Fribourg est une nécessité urgente. Une telle fusion doit également donner à l'ensemble du canton une «force de frappe» accrue dans toutes les négociations à l'échelle régionale ou nationale pour le maintien et le développement d'infrastructures, d'entreprises et de services au bénéfice de toute la population fribourgeoise.

Le Gouvernement estime toutefois nécessaire de poser un cadre strict à une aide financière complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg, afin que son soutien contribue effectivement à la réalisation de mesures d'importance cantonale. En vertu de l'autonomie communale, il estime qu'il n'appartient en revanche pas à l'Etat de contribuer au fonctionnement d'une commune, fût-elle la capitale cantonale.

Sur la base des premières analyses effectuées et décrites ci-dessus, le Conseil d'Etat confirme la pertinence des principes retenus précédemment.

Le Conseil d'Etat renonce en conséquence à participer au financement des mesures de mobilité touchant au fonctionnement de la nouvelle commune évoquées dans le cadre de la section 6.1.1. Il examinera en revanche si une modification des conditions cadres non financières (bases légales...) serait opportune pour accroître la marge de manœuvre de l'ensemble des communes du canton en matière de transports publics (prise en charge des abonnements de transports publics pour certaines catégories d'usagers, réduction du prix des tickets, modification des zones tarifaires...), à la condition expresse que la neutralité des coûts à la charge de l'Etat soit garantie. Sur le principe, le Conseil d'Etat rappelle que le choix d'acquiescer des abonnements en faveur de certaines catégories de la population relève des compétences des communes. Il exclut de favoriser d'une quelconque manière une région par rapport aux autres dans ce domaine.

De même, l'assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière doit être exclu. Outre les difficultés techniques presque rédhibitoires, cette mesure touche au fonctionnement de la future commune du Grand Fribourg. Si, par nature, elle bénéficierait également à toutes les autres communes du canton, elle reviendrait, dans les faits, à taxer notamment certaines infrastructures destinées à la formation ainsi qu'aux activités sportives ou culturelles, et pourrait donc impacter les coûts de fonctionnement des institutions concernées. Le Conseil d'Etat estime que toute la population fribourgeoise bénéficie de cette exonération, et donc qu'une taxation serait contreproductive.

S'agissant des mesures d'investissement, le Conseil d'Etat estime à ce stade que la demande d'un financement d'une

partie de l'équipement de la zone de Bertigny est prématurée. Il convient d'une part de définir les fonctionnalités et programmes de mise en valeur des différentes zones stratégiques du Grand Fribourg dans une vue d'ensemble et d'attendre les premiers résultats des études portant sur le projet connexe de couverture de l'A12, et d'autre part de laisser à la nouvelle législation cantonale sur la politique foncière active le temps de déployer ses premiers effets, notamment avec la mise en place de l'établissement cantonal de promotion foncière (ECPF), compétent pour mettre à disposition d'une offre de terrains à même de répondre efficacement aux besoins des entreprises et soutenir ponctuellement les instruments d'aménagement du territoire. Ce n'est que dans ce cadre qu'il deviendra possible d'examiner la pertinence d'un financement d'un tel équipement, et les conditions à fixer pour ce faire (propriété du fonds, vitesse potentielle de mise à disposition réelle des terrains...). Il s'agira également d'examiner les moyens les plus propices au développement de l'emploi dans l'ensemble du canton, en tenant compte des quatre sites stratégiques recensés dans la région du centre cantonal et aux alentours, tout en menant une réflexion globale sur les opportunités offertes par l'ensemble des neuf sites stratégiques du canton.

Dans tous les cas, il sera tenu compte des aides dont bénéficie déjà le territoire du centre cantonal à d'autres titres (en tant qu'agglomération ou de communauté régionale de transport par exemple, 5 ci-dessus), afin d'éviter de voir des mesures ou des prestations bénéficier d'une double subvention cantonale.

8. Conclusion

Le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil un vote sur le principe d'une aide financière complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg.

Le Conseil d'Etat insiste sur le fait qu'à ce stade, aucun montant n'est arrêté pour une éventuelle aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg, d'une part parce que le chiffrage précis des mesures préconisées par le Grand Fribourg n'a pas encore été réalisé, d'autre part parce que les mesures qui seraient finalement soutenues n'ont pas été déterminées. Ces éléments seront présentés ultérieurement au Parlement, dans le cadre d'un acte formel, spécifiant naturellement ses incidences financières, sur lequel le Grand Conseil aura à se déterminer avant, le cas échéant, que le peuple fribourgeois soit appelé aux urnes en cas de referendum.

En cas de soutien au principe d'une aide complémentaire, le Conseil d'Etat demande également que le Parlement se prononce sur les principes généraux d'une telle aide, soit:

- > Une aide financière unique et ponctuelle pour la réalisation d'infrastructures
- > Une aide pour des mesures qui contribuent à renforcer le centre cantonal

- > Une aide pour des mesures dans l'intérêt de l'ensemble du canton, par exemple par des mesures de mobilité à même de fluidifier le trafic des pendulaires arrivant dans le Grand Fribourg ou par des mesures permettant de générer des emplois.

Annexe

—
Courrier du 24 juillet 2019 du Comité de pilotage et du groupe chargé des finances du Grand Fribourg au Conseil d'Etat



Bericht 2017-DIAF-9

3. Dezember 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesuch der konstituierenden Versammlung um einen zusätzlichen finanziellen Beitrag im Hinblick auf die Fusion Grossfreiburgs

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten, enthält die folgenden Aspekte:

1. Einleitung	14
2. Bedeutung des Kantonszentrums	15
3. Zusammenschluss von Grossfreiburg	16
3.1. Frühere Versuche	16
3.2. Parlamentarische Vorstösse	16
3.3. Laufendes Verfahren	17
3.3.1. Änderung des GZG von 2016 und spezielle Bestimmungen zur Fusion Grossfreiburgs	17
3.3.2. Bildung und Arbeiten der konstituierenden Versammlung	17
4. Ordentliche Finanzhilfe an die Fusion	17
5. Gegenwärtige Unterstützung für das Kantonszentrum	18
6. Gesuche von Grossfreiburg	19
6.1.1. Massnahmen zum Betrieb der neuen Gemeinde	19
6.1.2. Infrastrukturmassnahmen	20
6.1.3. Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen der Gesuche Grossfreiburgs	21
6.2. Alternativen	22
6.3. Beispiele für ausserordentliche Hilfen bei Gemeindezusammenschlüssen	23
6.3.1. Im Kanton Freiburg	23
6.3.2. In anderen Kantonen	23
7. Position des Staatsrats	24
8. Schlussfolgerung	26

1. Einleitung

In diesem Bericht präsentiert der Staatsrat dem Grossen Rat den Stand der Arbeiten in Zusammenhang mit einem allfälligen zusätzlichen Finanzbeitrag des Kantons für den Zusammenschluss der Gemeinden von Grossfreiburg, in Anwendung von Artikel 190 Abs. 1 Bst. b des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG, SGF 121.1). Die Regierung ist der Ansicht, dass diese Thematik für den ganzen Kanton Freiburg besonders wichtig ist, und möchte die Grossrätinnen und Grossräte als Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung und aller Freiburger Regionen über den Stand ihrer Überlegungen auf dem Laufenden halten. Eine ausserordentliche Finanzhilfe für die Fusion Grossfreiburgs ist als solches in

der kantonalen Gesetzgebung nicht vorgesehen. Im Übrigen dürften die betreffenden Beträge die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs des Grossen Rats erfordern. Daher lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, im Sinne von Artikel 151 Abs. 3 GRG über die Anträge dieses Berichts abzustimmen, damit die Richtung für künftige Arbeiten vorgegeben werden kann.

Bei einem Eintreten des Parlaments auf den Grundsatz einer Prüfung einer zusätzlichen Finanzhilfe wird der Staatsrat in Übereinstimmung mit den Bestimmungen zur Ausarbeitung der Erlasse einen Entwurf ausarbeiten. Dem Parlament wird also formell ein Erlassentwurf unterbreitet, der anschliessend einem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt wird, je nach den darin vorgesehenen Beträgen.

Der von der kantonalen Gesetzgebung vorgesehene Zeitplan für den Zusammenschluss Grossfreiburgs ist besonders ehrgeizig. Artikel 17i des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) sieht namentlich vor, dass die konstituierende Versammlung von Grossfreiburg (die «konstituierende Versammlung») dem Staatsrat innert drei Jahren nach der Festlegung des provisorischen Perimeters einen Vereinbarungsentwurf zur Genehmigung vorlegen muss. Der Staatsrat hat den provisorischen Perimeter am 27. Juni 2017 festgelegt. Die konstituierende Versammlung muss also eine Fusionsvereinbarung ausarbeiten und sie der Regierung bis spätestens am 27. Juni 2020 vorlegen. Artikel 17i überträgt dem Staatsrat jedoch die Befugnis, diese Frist um höchstens 4 Jahre zu verlängern. Unter Berücksichtigung des Zeitplans für die Fusion von Grossfreiburg und vorbehaltlich allfälliger vom Staatsrat auf Gesuch der konstituierenden Versammlung eingeräumter Fristen hält es die Regierung für notwendig, das Gesuch um zusätzliche Finanzhilfe von Grossfreiburg zügig zu behandeln. Namentlich scheint es nötig, dass das Kantonsparlament vor der von Grossfreiburg geplanten Konsultativabstimmung eine erste Grundsatzabstimmung vornimmt. Nach dem vom Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs verabschiedeten Zeitplan, und vorausgesetzt, sie wird von letzterer genehmigt, ist diese Konsultativabstimmung gegenwärtig für den 17. Mai 2020 vorgesehen. Ebenfalls gemäss diesem Zeitplan sollte die Fusionsvereinbarung im November 2020 eingereicht werden und die betreffende Bevölkerung sollte am 7. März 2021 darüber abstimmen können.

Deshalb legt der Staatsrat diesen Bericht dem Parlament vor, um so schnell wie möglich die grundsätzliche Position des Grossen Rates in Erfahrung zu bringen. Für den Fall, dass darauf eingetreten wird, will er ausserdem einen Erlassvorentwurf ausarbeiten und diesen im ersten Halbjahr 2021 nach einer breiten Vernehmlassung dem Grossen Rat unterbreiten.

2. Bedeutung des Kantonszentrums

Die Stärkung des Kantonszentrums ist eines der Hauptprojekte des Regierungsprogramms 2017–2021¹. Sie ist auch eines der wichtigsten Ziele des kantonalen Richtplans², in dem Folgendes festgestellt wird: «Im Interesse der Freiburger Bevölkerung will sich Freiburg als echte Entwicklungsachse positionieren, weshalb es ein starkes Kantonszentrum braucht.»³.

¹ «Der Staatsrat will aus Grossfreiburg den Kern der Dynamik machen, so dass sich unser Kanton einen Platz unter den wichtigsten Agglomerationen des Landes verschaffen und gleichzeitig unsere Rolle als Brücke zwischen den Metropolitanregionen und zwischen der deutschen und der französischen Kultur stärken kann», S. 6

² Strategischer Teil des kantonalen Richtplans, S. 7. Das Kantonszentrum, wie es im kantonalen Richtplan definiert ist (idem, S. 13), setzt sich zusammen aus dem städtischen Gebiet der Gemeinden Avry, Belfaux, Corminbœuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne, d. h. aus den neun Gemeinden, die den aktuellen Perimeter von Grossfreiburg umfassen.

³ Strategischer Teil des kantonalen Richtplans, S. 1

Die Attraktivität des Kantonszentrums liegt namentlich in der Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen, die aus finanziellen Gründen nicht im ganzen Kanton mehrmals angeboten werden können, oder aus Gründen der Effizienz und des Betriebs aufgeteilt werden. Diese Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen erfordert starke territoriale Strukturen, mit denen diese Ziele erreicht werden können.

Mit der Gründung der Agglomeration Freiburg im Jahr 2008 erhielten die zehn Mitgliedsgemeinden (Avry, Belfaux, Corminbœuf, Düdingen, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne) ein Organ, das für die interkommunale Zusammenarbeit für die Aufgaben von regionalem Interesse in den Bereichen Raumplanung, Mobilität und Umweltschutz sowie Wirtschafts-, Tourismus- und Kulturförderung zuständig ist⁴. Die Agglomeration Freiburg hat im Verlauf der Zeit bewiesen, dass sie fähig ist, die Planung mehrerer Grossprojekte zu gewährleisten. Dabei erhielt sie namhafte Subventionen des Bundes für ihre Agglomerationsprogramme der 2. (AP2) und der 3. Generation (AP3). Die Agglomeration stellt einen wichtigen Schritt vorwärts dar und spielte eine wichtige Rolle in der Entwicklung des Kantonszentrums. Die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen, die zum grössten Teil den Gemeindebehörden obliegt, scheint jedoch bei weitem nicht optimal sichergestellt zu sein. So hat beispielsweise der Staatsrat von den vom Bund versprochenen rund 23 Millionen Franken für die Umsetzung von Transportinfrastrukturmassnahmen des AP2, das zwischen 2009 und 2011 ausgearbeitet wurde, bis jetzt nur für einen Betrag von rund 5 Millionen Franken Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) unterzeichnet. Zum Vergleich: Die Agglomeration Bellinzona, die grössenmässig kleiner ist als die Agglomeration Freiburg (53 000 Einwohner) hatte beispielsweise am 30. November 2018⁵ mit den Bundesämtern bereits Finanzierungsvereinbarungen in der Höhe von 25 Millionen Franken, von den vom Bund insgesamt versprochenen 46 Millionen, unterzeichnet.

Die Umsetzung der subventionierten Massnahmen des AP2, die hauptsächlich in den Jahren 2015–2018 hätten umgesetzt werden sollen, verzögert sich also immer weiter. Dadurch entsteht ein Risiko, einen grossen Teil der Bundessubventionen zu verlieren, denn der Bund hat kürzlich bestätigt, dass die versprochenen Subventionen für Massnahmen, die nicht bis zum 31. Dezember 2027 durch eine Finanzierungsvereinbarung umgesetzt werden, hinfällig werden. Das Risiko, Bundessubventionen zu verlieren, ist umso höher, als die Agglomeration Freiburg erhebliche finanzielle Anstrengungen unternehmen muss, um gleichzeitig die Transportinfrastrukturmassnahmen des AP3 umzusetzen, die vom Bund

⁴ Artikel 3 Abs. 1 der Statuten der Agglomeration Freiburg vom 13. September 2018

⁵ Die Zahlen für die verschiedenen Agglomerationen für das Jahr 2019 wird der Bund erst im Frühling 2020 zur Verfügung stellen.

mit einem Betrag von rund 37 Millionen Franken unterstützt werden und deren Bauarbeiten zwingend innerhalb von 6 Jahren nach dem Bundesbeschluss vom 25. September 2019 beginnen müssen¹.

Mehrere Faktoren können diese Fristen für die Umsetzung der Massnahmen der AP erklären. Einerseits ist es denkbar, dass die Vielzahl der an der Ausarbeitung der AP2 und AP3 beteiligten Gemeinden die Agglomeration Freiburg dazu veranlasst hat, darin Massnahmen aufzunehmen, deren Umsetzung mittelfristig nicht garantiert war, anstatt den Abschluss der Agglomerationsprogramme durch schwerfällige und zeitraubende Auswahlen zu gefährden. Die technischen Kompetenzen, die den Gemeinden der Agglomeration zur Verfügung stehen, sind im Übrigen sehr unterschiedlich und erklären die Schwierigkeiten, mit denen einige der Gemeinden bei der Umsetzung von komplexen Massnahmen zu kämpfen haben. Und schliesslich erfordern die umfangreichsten Massnahmen und/oder die Massnahmen, die auf dem Gebiet von mehreren Gemeinden vorgesehen sind, eine Koordination zahlreicher Akteure sowie Entscheidungen, die eine rasche Umsetzung nicht gerade begünstigen. Die Gründung der Agglomeration Freiburg stellte im Planungsbereich ganz eindeutig eine Verbesserung dar, da sie es ermöglichte, dass sich zehn verschiedene Gemeinden zur Ausarbeitung eines einzigen und kohärenten Projekts zusammaten. In gewissen Fällen kann die Agglomeration Freiburg die Koordination jedoch erschweren, da ein zusätzlicher Partner hinzukommt.

Dies erfordert die Schaffung einer starken lokalen Governance auf Ebene des Kantonszentrums, um sicherzustellen, dass die umfangreichen Massnahmen, namentlich im Bereich der Mobilität, innerhalb der vom Bund vorgegebenen Fristen umgesetzt werden können, um in den Genuss der Bundesbeiträge zu kommen. Ab der nächsten Generation von Agglomerationsprogrammen (AP4) verfügen die Beitragsempfänger über eine Frist von 4 Jahren und 3 Monaten seit der Unterzeichnung des Bundesbeschlusses, um mit der Realisierung der unterstützten Massnahmen zu beginnen. Nach Ablauf dieser Frist gehen die vorgesehenen Bundesbeiträge zurück in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsverbandsfonds (NAF).

Das Inkrafttreten der Fusion Grossfreiburgs wird eine bedeutende Änderung des Perimeters der Agglomeration Freiburg erfordern, damit sie in der Lage sein wird, ihre Planungsfunktion in den Bereichen Raumplanung und Mobilität auf einer Ebene, die näher beim funktionalen Perimeter ist, wahrzunehmen. Es steht heute jedoch noch nicht fest, welche institutionelle Form diese Ausweitung annehmen soll. Zu diesem Thema sei auf die Botschaft zum Gesetzesentwurf über die Revision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) verwiesen.

¹ Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr.

3. Zusammenschluss von Grossfreiburg

3.1. Frühere Versuche

Das Projekt einer Grossfusion rund um den Kantonshauptort besteht bereits seit mehreren Jahrzehnten. Es wurde namentlich in den Parlamentssitzungen rund um die Annahme des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) debattiert.

2007 verlangte die Volksinitiative «Fusion 2011» mit mehr als 4000 Unterschriften den Zusammenschluss der Gemeinden Corminbœuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly und Villars-sur-Glâne. Die betroffenen Gemeinden schlossen 2009 eine Vereinbarung in diesem Sinne ab, im Hinblick auf eine Fusion im Jahr 2016. Das Projekt scheiterte aber, nachdem die Gemeinden Corminbœuf, Givisiez und Granges-Paccot beschlossen, mit der Gemeinde Chésopelloz zu fusionieren (was schlussendlich an der Volksabstimmung im Jahr 2014 abgelehnt wurde), und die drei übrigen Gemeinden darauf verzichteten, die Fusionsverhandlungen fortzuführen.

3.2. Parlamentarische Vorstösse

Der Zusammenschluss Grossfreiburgs war in den vergangenen Legislaturperioden Gegenstand mehrerer parlamentarischer Vorstösse. Um nur die jüngsten Vorstösse zu erwähnen und ohne die entsprechenden parlamentarischen Anfragen zu diesem Thema aufzulisten, hat der Grosse Rat im Mai 2013 die Resolution zum Gemeindezusammenschluss für ein starkes Kantonszentrum unterstützt, in der der Erfolg einer ehrgeizigen Fusion mit einer klaren Zukunftsvision verlangt wird, die es unserem Kanton und seinem Hauptort ermöglichen soll, eine Perspektive und Rahmenbedingungen anzunehmen, die es ihnen ermöglichen, sich den demografischen Herausforderungen und den Herausforderungen des Wettbewerbs, die sie erwarten, zu stellen. Der Grosse Rat hat diese Resolution mit 81 Stimmen (3 Gegenstimmen, 8 Enthaltungen) angenommen².

Auf diese Resolution folgte im Januar 2014 eine Motion, in der ein «Gesetz über den Zusammenschluss des Kantonszentrums (ZKZG) – ein starkes Kantonszentrum für einen starken Kanton» verlangt wurde (2014-GC-16). Der Staatsrat beantragte die Erheblicherklärung dieser Motion, die einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf enthielt. Dieser sah besondere Bestimmungen zum Fusionsverfahren für Grossfreiburg vor, die sich weitgehend an jenen zur Gründung der Agglomeration orientierten. Diese Motion wurde vom Grossen Rat im Oktober 2014 mit 53 zu 42 (7 Enthaltungen) erheblich erklärt.

Um Ihr Folge zu geben, arbeitete der Staatsrat einen Gegenentwurf aus, in dem er die Änderung des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusam-

² TGR Mai 2013, S. 465 ff.

menschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) beantragte. Dieser Gegenentwurf wurde vom Grossen Rat mit einigen Änderungsanträgen im Mai 2016 mit 97 zu 1 Stimme (keine Enthaltung) angenommen.

3.3. Laufendes Verfahren

3.3.1. Änderung des GZG von 2016 und spezielle Bestimmungen zur Fusion Grossfreiburgs

Die neue, vom Grossen Rat im Mai 2016 angenommene Fassung des GZG sieht die Einsetzung einer konstituierenden Versammlung vor, die damit beauftragt ist, einen Vereinbarungsentwurf für die Fusion Grossfreiburgs auszuarbeiten. Die konstituierende Versammlung verfügt über eine dreijährige Frist ab der Festlegung des provisorischen Perimeters von Grossfreiburg durch den Staatsrat, um diesem einen Entwurf der Fusionsvereinbarung zu überweisen. Ihre Mitglieder werden von der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden gewählt. Der Oberamtmann des Saanebezirks führt den Vorsitz der konstituierenden Versammlung und ihre Betriebskosten werden zur Hälfte vom Staat übernommen, bis zu einem Betrag von CHF 200 000.– pro Jahr. Diese neuen Bestimmungen sind am 1. Juli 2016 in Kraft getreten.

3.3.2. Bildung und Arbeiten der konstituierenden Versammlung

Am 25. Januar 2017 beantragten die Gemeinden Corminbœuf, Freiburg, Givisiez und Marly dem Staatsrat, den provisorischen Perimeter Grossfreiburgs festzulegen, und leiteten so das in den neuen Bestimmungen des GZG vorgesehene Verfahren ein. Die vier unterzeichneten Gemeinden gaben an, ein attraktives Zentrum zwischen Bern, Lausanne und Neuchâtel bilden und wie der Staatsrat das Kantonszentrum stärken zu wollen, um aktuelle und zukünftige Herausforderungen besser bewältigen zu können, insbesondere um die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Freiburg sicherzustellen und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden für die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben zu steigern. Nach einer breiten Vernehmlassung legte der Staatsrat mit Beschluss vom 27. Juni 2017 den provisorischen Perimeter Grossfreiburgs fest. Dieser Perimeter umfasste die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminbœuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne. Die Gemeinden Grolley, La Sonnaz und Pierrafortscha, die auch am Fusionsprozess interessiert waren, wurden ermutigt, die Arbeiten der konstituierenden Versammlung mit Beobachterstatus zu verfolgen.

Die Mitglieder der konstituierenden Versammlung wurden am 26. November 2017 gewählt. Nach einer ersten Vorbereitungsphase fand am 1. Februar 2018 die erste Plenarsitzung der konstituierenden Versammlung statt. Die konstituie-

rende Versammlung bildete mehrere Arbeitsgruppen. Eine davon ist für die Finanzen zuständig und muss Vorschläge zuhanden der konstituierenden Versammlung formulieren. Die ersten Erkenntnisse der Arbeitsgruppen wurden vom 13. Mai bis am 14. Juni 2019 bei den kantonalen und kommunalen Behörden, den Ämtern des Staates und der gesamten Bevölkerung in die Vernehmlassung gegeben. Die Ergebnisse dieser Vernehmlassung wurden der konstituierenden Versammlung an ihrer Sitzung vom 5. September 2019 präsentiert. Die für die Finanzen zuständige Arbeitsgruppe überwies ihren Bericht der konstituierenden Versammlung ihrerseits an der Sitzung vom 26. September 2019. Im Rahmen ihrer Arbeiten und unterstützt vom Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung hatte sie vorgängig, am 24. Juli 2019, ein Gesuch um zusätzliche finanzielle Unterstützung an den Staatsrat gerichtet (6 oben).

4. Ordentliche Finanzhilfe an die Fusion

Das GZG sieht im Falle eines Gemeindezusammenschlusses eine ordentliche kantonale Finanzhilfe vor. Diese beläuft sich auf CHF 200.– pro Einwohner (Art. 11 Abs. 1 GZG), multipliziert mit einem Faktor je nach Anzahl der in der Fusionsvereinbarung enthaltenen Gemeinden (1,0 für den Zusammenschluss von zwei Gemeinden, plus 0,1 für jede weitere an einer Fusion beteiligte Gemeinde). Diese Finanzhilfe wird in dem Jahr, das auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgt, ausgerichtet (Art. 14 Abs. 4 GZG) und wird pro Gemeinde nur einmal bewilligt (Art. 13 GZG). Für die Finanzhilfen an die Gemeindezusammenschlüsse sieht das GZG im Übrigen einen Gesamtbetrag von 50 Millionen Franken vor. Bis heute wurden den freiburgischen Gemeinden für vom Grossen Rat genehmigte Gemeindezusammenschlüsse (ob in Kraft getreten oder nicht) CHF 13 587 660.– gewährt. Für die im aktuellen Perimeter von Grossfreiburg vertretenen Gemeinden würde sich diese ordentliche Finanzhilfe auf CHF 21 334 320.– belaufen.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass das GZG nicht speziell für die Förderung einer Fusion des Kantonszentrums konzipiert wurde. Er hatte im Übrigen, im Rahmen seiner Botschaft, das Postulat P2035.08 der Grossräte André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen»¹ beantwortet und darauf hingewiesen, dass mehrere Kantone nacheinander, die gezielte Finanzhilfen für Gemeindezusammenschlüsse in der Agglomeration zur Verfügung stellen wollten, scheiterten (namentlich Luzern und Aargau). Der von der Regierung in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf sah ursprünglich vor, für die Finanzhilfe für die Gemeindezusammenschlüsse eine Obergrenze bei 5000 Einwohnern festzulegen. In Anbetracht der Vernehmlassungsergebnisse schlug die Regierung vor, diese

¹ Eingereicht am 20. Juni 2008, TGR S. 1119, begründet am 5. September 2008, TGR S. 1656, Antwort des Staatsrats vom 24. August 2010, TGR S. 1846, Erheblicherklärung am 8. Oktober 2010, TGR S. 1490 ff.

Obergrenze auf 10 000 Einwohner zu erhöhen. Die mit diesem Geschäft befasste parlamentarische Kommission beantragte ihrerseits, die Obergrenze aufzuheben. Der Grosse Rat gab diesem Antrag Folge. Bei den Beratungen im Parlament bestanden die Grossrätinnen und Grossräte auf einer finanziellen Gleichbehandlung der Gemeinden unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass die Frage der Gleichbehandlung zwischen Gemeinden im Wesentlichen aus finanzieller Sicht behandelt wurde. Mit der Aufhebung der ursprünglich vorgesehenen Obergrenze wird die Gleichbehandlung in diesem Punkt vom GZG respektiert. Die Regierung weist jedoch darauf hin, dass in der vom Grossen Rat unterstützten Motion 2014-GC-16 vorgeschlagen wurde, eine Fusion des Kantonszentrums speziell zu unterstützen mit der Einführung eines neuen Verfahrens, das die besonderen Schwierigkeiten bei einem Zusammenschluss von städtischen Gemeinden hervorhebt.

5. Gegenwärtige Unterstützung für das Kantonszentrum

Als er der Motion 2014-GC-16 Folge gab, schlug der Staatsrat dem Grossen Rat vor, in der kantonalen Gesetzgebung spezielle Bestimmungen zur Fusion Grossfreiburgs aufzunehmen. Dies stellte eine erste Unterstützung dar für den Zusammenschluss Grossfreiburgs, was das Verfahren betrifft sowie in rechtlicher Hinsicht. Diese Ergänzungen beinhalteten zudem die Beteiligung des Kantons an den Betriebskosten der konstituierenden Versammlung: Diese Kosten werden zur Hälfte vom Kanton übernommen, bis maximal CHF 200 000.– pro Jahr. Für die Jahre 2018 und 2019 hat der Staat somit CHF 400 000.– zur Fusion Grossfreiburgs beigetragen. Im Voranschlag 2020 sind ebenfalls CHF 200 000.– vorgesehen.

Die Stärkung des Kantonszentrums beschränkt sich jedoch nicht auf die Frage der institutionellen Form und die Fusion Grossfreiburgs. Der Staat leistet auch einen finanziellen Beitrag an den Bau von Infrastrukturen und das Erbringen gewisser staatlicher Leistungen.

Als Ergänzung der Ausführungen in Kapitel 2 (oben) zur Bedeutung des Kantonszentrums sei erwähnt, dass sich der Kanton im Allgemeinen stark an der Finanzierung der Infrastrukturen beteiligt, die mehrheitlich der Bevölkerung der Agglomeration und dem lokalen Gewerbe zugutekommen. Als Beispiele seien die Bereiche tertiäre Bildung (Universität, HES-SO//FR, PH), Gesundheit (HFR), Kultur (Museum für Kunst und Geschichte, Naturhistorisches Museum) und Innovationsförderung (BlueFactory) erwähnt.

Die staatliche Unterstützung ist besonders deutlich im Bereich der Mobilität, mit Schwerpunkt im Kantonszentrum und in den Agglomerationen im Allgemeinen.

So unterstützt der Staat die Gemeinden gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (StrG; SGF 741.1) bei

der Realisierung gewisser Massnahmen mit Bezug zu Kantonsstrassen. Zum Teil betreffen diese Massnahmen Gemeinden im Perimeter eines Agglomerationsprogramms. Als solche sind sie in den Vereinbarungen zwischen dem Staat und den Agglomerationen über die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Agglomerationsprogramme aufgeführt¹. Konkret betragen die vom Staat auf der Grundlage des StrG zurückgelegten Beträge für die Massnahmen des AP2 der Agglomeration Freiburg, die vom Bund subventioniert werden, rund 6 Millionen Franken. Es gilt zu beachten, dass die Beträge erst ausbezahlt werden, wenn die entsprechenden Massnahmen umgesetzt wurden. Diese kantonalen Beträge kommen somit zu den Bundessubventionen für die Agglomerationsprogramme hinzu (rund 61 Millionen Franken für das AP2 und AP3 der Agglomeration Freiburg), was dazu beiträgt, dass bedeutende Mittel im Kantonszentrum konzentriert sind, wie allgemein in den Agglomerationen.

Ausserdem unterstützt der Staat seit Ende 2015² die 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 vom Grossen Rat verabschiedete Dekret sieht einen Rahmenkredit von 4 Millionen Franken für die Investitionen der regionalen Verkehrsverbunde während des Zeitraums 2015–2018 vor, der bis 2019 verlängert wurde. Das Dekret, das gewisse Bestimmungen des Verkehrsgesetzes vom 20. September 1994 (VG; SGF 780.1) umsetzt, erlaubt es dem Staatsrat, eine jährliche Vereinbarung mit jedem der beiden regionalen Verkehrsverbunde abzuschliessen und einen finanziellen Beitrag an deren Massnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs zu leisten. Die Agglomeration Freiburg erhielt Beiträge in Höhe von 442 963 Franken (2016), 1 358 154 Franken (2017) und 941 104 Franken (2018)³. Es ist geplant, das Dekret für den Zeitraum 2020–2023 ein zweites Mal zu verlängern und die entsprechende Finanzhilfe des Staates anschliessend gestützt auf Artikel 4 Abs. 2 des Entwurfs zur Totalrevision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) (für die Agglomerationen) und das künftige Mobilitätsgesetz (für die regionalen Verkehrsverbunde) zu gewähren.

Der Staat beteiligt sich ausserdem zu 57,5% an den Entschädigungen des städtischen öffentlichen Verkehrs. Für die Agglomeration Freiburg bezahlt er jährlich 11 bis 12 Millionen Franken. Die beiden Agglomerationen erhalten auch Subventionen für Verkehrsstudien in der Höhe von insgesamt 50 000 Franken pro Jahr.

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 Vgl. Dekret des Grossen Rats vom 18. November 2015 über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbunde.

³ Mobul erhielt seinerseits 332 550 Franken (2016), 596 871 Franken (2017) und 138 085 Franken (2018).

Auch die Entwicklung der RER Freiburg mit dem Kantonszentrum als Hauptknotenpunkt ist das Ergebnis bedeutender kantonaler Investitionen. Diese zeigen ausserdem die positiven Auswirkungen der Entwicklung des Kantonszentrums auf den ganzen Kanton auf, da alle Regionen des Kantons Freiburg somit mit dem Netzwerk der Hauptlinien verbunden sind.

Mehrere laufende Grossprojekte auf dem Gebiet der Gemeinden von Grossfreiburg erhalten ebenfalls einen grosszügigen Beitrag des Staates. Dazu gehören zum Beispiel das Projekt für die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chambloux-Bertigny oder die Strassenverbindung zwischen Marly und Matran.

6. Gesuche von Grossfreiburg

Mit Schreiben vom 24. Juli 2019 (diesem Bericht beigelegt) ersuchten der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs und seine Arbeitsgruppe «Finanzen» beim Staatsrat um eine zusätzliche finanzielle Unterstützung. Das Gesuch enthielt einen Beschrieb von mehreren Massnahmen und ihrer Finanzierung. Am 27. August 2019 empfing der Staatsrat eine Delegation des Lenkungsausschusses, um bestimmte Punkte dieses Gesuchs zu präzisieren. Die von Grossfreiburg vorgeschlagenen Massnahmen und der vom Staat erwartete Beitrag werden im Folgenden präsentiert.

6.1.1. Massnahmen zum Betrieb der neuen Gemeinde

Kostenlose öffentliche Verkehrsmittel für Jugendliche in Ausbildung und Senioren

Grossfreiburg möchte in der neuen zusammengeschlossenen Gemeinde wohnhaften jungen Menschen in Ausbildung und Senioren die Kosten für den öffentlichen Verkehr auf dem ganzen Gemeindegebiet offerieren. Dazu ersucht Grossfreiburg um eine Änderung der kantonalen Gesetzgebung, damit der Staat die aktuelle Höhe seiner Subventionen beibehält, obwohl die Beiträge der Gemeinwesen sinken, weil der Umsatz aufgrund des Kaufs der Abonnements durch die Gemeinde steigt.

Der Staatsrat hält einleitend fest, dass es sich bei «kostenlosen» öffentlichen Transportmitteln in Tat und Wahrheit um eine andere Aufteilung der Kostenübernahme handelt, namentlich durch die Gemeinwesen. Das Angebot des öffentlichen Verkehrsnetzes des kantonalen Zentrums wird derzeit von der Agglomeration Freiburg als regionalem Verkehrsverbund bestellt. Die nicht durch die Billette und Abonnements der Nutzer gedeckten Auslagen werden vom Staat Freiburg und der Agglomeration Freiburg übernommen, die anschliessend die Beträge auf die Mitgliedsgemeinden aufteilt.

Die Kantonsbeiträge für den Betrieb der von einem Regionalverbund in Auftrag gegebenen Linien werden zu 42,5% von den betroffenen Gemeinden finanziert. Der Rest geht zulasten des Staates (Art. 41b Abs.1 VG).

Die von Grossfreiburg vorgeschlagene Massnahme würde voraussetzen, dass die Gemeinde Grossfreiburg Abonnements für die betroffenen Personen kaufen würde. Gemäss einer ersten Schätzung dürften die Kosten für diesen Kauf bei rund 5 bis 6 Millionen Franken liegen. Dieser Kauf von Jahresabonnements würde zusätzliche Einnahmen für den Tarifverbund Frimobil generieren. Ein Teil dieser neuen Einnahmen könnte die Vergütung des Staates und der Agglomeration (also der Gemeinden) für den Verkehr in der Stadt reduzieren. Der Staat würde daher indirekt von der Investition der neuen Gemeinde profitieren. Das Amt für Mobilität (MobA) hat eine erste Analyse dieser Hypothese vorgenommen. Darin kam es zum Schluss, dass ein Mechanismus zur Neutralisierung der Kosten zulasten des Staates der Gemeinde ermöglichen könnte, Abonnements für ihre Bevölkerung zu kaufen, ohne dass sie durch den kleineren kantonalen Beitrag benachteiligt würde. Ein solcher Mechanismus erfordert Gesetzesanpassungen und Überlegungen zum Vorgang der Leistungsbestellung.

Einheitstarif für Grossfreiburg und Verlängerung der städtischen Linien nach Bertigny, Corminbœuf und Matran

Grossfreiburg möchte bestimmte städtische Linien verlängern, damit sie das gesamte Gebiet der neuen Gemeinde abdecken. Die Gemeinde wäre damit vollständig durch eine einzige Tarifzone abgedeckt.

Ein Einheitstarif für die fusionierte Gemeinde erforderte eine Änderung des Zonenplans des Tarifverbunds Frimobil (zum Beispiel die Zusammenlegung der Zonen 10 und 11). Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) hat bereits im Rahmen der Studie zur Überarbeitung der geltenden Tarifierung ein Gesuch um die Prüfung dieser Option an Frimobil gestellt. Diese neue Zone 10+11 wäre grösser als die fusionierte Gemeinde (Ecuwillens, Grolley, Düdingen, Tafers, St. Ursen und Ependes wären ebenfalls dabei). Ohne Preiserhöhung wird eine Einkommenseinbusse erwartet, auch beim Regionalverkehr der Reisenden. Die Vereinbarung zwischen Frimobil und dem Staat Freiburg sieht für eine solche Situation vor, dass der Besteller bzw. der Gesuchsteller die fehlenden Einnahmen kompensiert. Eine eingehende Analyse ist nötig, um die Höhe der Kompensation und die Aufteilung der Kostenübernahme für diese Einkommenseinbusse durch die Gemeinwesen zu bestimmen.

Die Verlängerung der städtischen Linien Richtung Bertigny ist vorgesehen, sobald die neuen Infrastrukturen für die Erschliessung des Kantonsspitals realisiert sind. Die städtischen Linien bedienen bereits heute Avry, Corminbœuf und

Matran. Diese Überlegungen werden in die Arbeiten zur Mobilität des Projekts für die städtebauliche Entwicklung Bertigny-Chamblioux einbezogen.

Reduktion der Ticketpreise von 20 bis 30%

Grossfreiburg möchte, dass die Gemeinde allen Nutzerinnen und Nutzern Tickets mit 20 bis 30% Rabatt anbieten kann.

Diese Massnahme beinhaltet eine Reduktion des Ticketpreises für eine Frimobil-Zone für die fusionierte Zone 10+11. Diese Preisreduktion bedeutet für Frimobil einen Rückgang der Einnahmen, dessen Umfang noch evaluiert werden muss, namentlich muss dazu präzisiert werden, ob die Massnahme nur die Billette betrifft, oder auch die Abonnemente. Es werden finanzielle Ausgleichsmassnahmen notwendig sein. Eine mögliche Lösung besteht darin, dass die Gesuchsteller der Preisreduktion den entsprechenden Betrag Frimobil direkt auszahlen. Die Auswirkungen dieser Massnahme auf die Einnahmen der regionalen Linien müssen ebenfalls untersucht werden.

Zudem muss festgelegt werden, welche Gemeinwesen das Gesuch stellen und somit die Einkommenseinbussen übernehmen sollen. Es wird auch nötig sein, die Auswirkungen einer solchen Massnahme zu prüfen, namentlich gestützt auf vergleichbare Erfahrungen in anderen Regionen, beispielsweise auf die Akquisition von neuen Kunden für den öffentlichen Verkehr.

Unterstellung der Gebäude des Kantons unter die Liegenschaftssteuer

Grossfreiburg ersucht darum, dass Gebäude der Kantonsverwaltung, die Verwaltungszwecken dienen, der Liegenschaftssteuer unterstellt werden. Derzeit sind sie aufgrund von Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (GStG; SGF 632.1) von dieser Steuer befreit.

Die Steuerbefreiung der staatlichen Gebäude, die Verwaltungszwecken dienen, ist in der freiburgischen Gesetzgebung seit Jahrzehnten vorgesehen (das geltende GStG übernahm bei seiner Ausarbeitung im Jahr 1963 die bereits in der Gesetzgebung von 1926 vorhandenen Bestimmungen). Sie wurde bei späteren Änderungen der kantonalen Gesetzgebung über die Gemeindesteuern nie in Frage gestellt. Um diese Gebäude der Liegenschaftssteuer unterstellen zu können, müsste ihr Steuerwert geschätzt werden. Solche Schätzungen liegen nicht vor, da die besagten Gebäude schon immer von der Steuer befreit waren. Eine Schätzung der finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen ist heute daher nicht möglich.

6.1.2. Infrastrukturmassnahmen

Grossfreiburg möchte, dass der Gemeindezusammenschluss mit einer «Offensive bei der Infrastruktur für eine Frequenz von 7,5 Minuten beim öffentlichen Verkehr» einhergeht. Für diese Offensive bräuchte es nach der Meinung Grossfreiburgs vier Massnahmen:

- > den Bau einer Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet;
- > Stärkung des Stadtnetzes
- > die Aufhebung des Regionalbusverkehrs im Stadtzentrum durch den Bau von Busbahnhöfen an den vier Zufahrten der Gemeinde;
- > den direkten Anschluss aller Orte an die RER oder das Tram durch Buslinien, die um Grossfreiburg verlaufen, nach Avry-Rosé und Marly.

Es müsste präzisiert werden, welches Ausmass diese «Offensive» annehmen soll, namentlich was die Linien und die Zeiten betrifft, während denen eine Frequenz von 7,5 Minuten erwünscht ist. Ganz allgemein müssten alle von Grossfreiburg empfohlenen Massnahmen für das Erreichen dieses Ziels analysiert werden, um festzustellen, in welchem Masse sie das Angebot des öffentlichen Verkehrs verbessern würden. Es drängt sich auf, sich im Rahmen der Ausarbeitung des Agglomerationsprogramms zu überlegen, diese Massnahmen in die allgemeine Strategie der Agglomeration aufzunehmen, um gegebenenfalls von der Unterstützung des Bundes profitieren zu können.

Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet

Gemäss Grossfreiburg hätte die neue Gemeinde mit einer Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet, zusätzlich zu den zentralen Achsen im Westen (Avry-Rosé, Villars-sur-Glâne, Freiburg Bahnhof), im Norden (Belfaux, Givisiez, Freiburg Bahnhof), und im Osten (Düdingen, Freiburg Poya, Freiburg Bahnhof) auch eine zentrale Achse in Richtung Süden.

Die RUBD führt derzeit eine Studie zu einem solchen Transportsystem (Tram, Zug oder Bus auf eigenem Trasse) zwischen Marly, Freiburg und einer eventuellen Weiterführung dieser Halbachse in den Westen der Stadt durch. Besonders interessant könnte die Aufnahme des Sektors Bertigny in das Projekt sein, da eine Lösung mit hoher Kapazität gefunden werden muss, um diesen Sektor mit dem Bahnhof Freiburg zu verbinden. Unabhängig vom System, das letztlich gewählt wird (Tram, Buslinie mit hoher Fahrplandichte...) könnte die Umsetzung eines solchen Projekts von Bedeutung sein für das Image von Grossfreiburg aber auch des ganzen Kantons (wie die M2 in Lausanne).

Ein solches Projekt müsste jedoch in ein Agglomerationsprogramm aufgenommen werden, um seine Integration in

das gesamte öffentliche Verkehrsnetz und die globale Strategie im Bereich der Siedlungsentwicklung sicherzustellen. Zudem würde man mit der Aufnahme in ein Agglomerationsprogramm Unterstützung des Bundes erhalten.

Stärkung des Stadtnetzes

Die Beförderungsgeschwindigkeit ist ein Schwachpunkt der öffentlichen Verkehrsmittel in der freiburgischen Agglomeration. Die empfohlenen Massnahmen, die es noch zu präzisieren gilt, gehen somit in die richtige Richtung. Die vorgesehenen Massnahmen müssen jedoch im Detail geprüft und es muss festgelegt werden, welches Organ für deren Ausarbeitung und Finanzierung zuständig ist. Auch hier würde ihre Aufnahme in ein Agglomerationsprogramm einerseits ermöglichen, dass diese Massnahmen auf der Stufe der gesamten Agglomeration kohärent sind und dass sie gegebenenfalls vom Bund unterstützt werden.

Aufhebung des Regionalbusverkehrs im Stadtzentrum durch den Bau von Busbahnhöfen an den vier Zufahrten der Gemeinde

Dieser Vorschlag Grossfreiburgs hat einen grossen Nachteil: Die Nutzer des öffentlichen Verkehrs ausserhalb Grossfreiburgs sähen sich gezwungen umzusteigen, um zum Bahnhof Freiburg und das Fernverkehrsnetz zu gelangen. Die Regionallinien, die den Bahnhof Freiburg erschliessen, bilden zusammen mit den RER-Linien das Grundgerüst des kantonalen öffentlichen Verkehrsnetzes. Ihre Beschränkung auf die Zufahrten Grossfreiburgs würde dazu führen, dass der öffentliche Regionalverkehr für seine Nutzer ausserhalb Grossfreiburg stark an Attraktivität einbüsst. Wie es scheint, verfügt Grossfreiburg, unabhängig von seiner institutionellen Form, nicht über die nötige kritische Masse für die Einführung von tangentialen Buslinien, um diese Einbusse wettzumachen. Da der Zweck einer zusätzlichen Finanzhilfe für Grossfreiburg ja gerade darin besteht, Massnahmen zu unterstützen, die der ganzen Kantonsbevölkerung zugutekommen, scheint es, dass diese Massnahme zum jetzigen Zeitpunkt nicht berücksichtigt werden kann.

Direkter Anschluss aller Orte an die RER oder das Tram durch die Schaffung von Buslinien, die um Grossfreiburg verlaufen, nach Avry-Rosé und Marly

Auch dieser Wunsch Grossfreiburgs wird präzisiert werden müssen. Eine direkte Verbindung gewisser Sektoren mit der RER würde den Bau bedeutender Infrastrukturen voraussetzen. Für einen solchen Anschluss wäre im Übrigen der Bund zuständig.

Erschliessung von 10 ha in der Zone Bertigny

In seinem Schreiben vom 24. Juli 2019 geht Grossfreiburg davon aus, dass sich die Zone Bertigny am besten für die Niederlassung neuer Unternehmen eignet, die die Attraktivität der Gemeinde steigern und neue Arbeitsplätze im Kanton schaffen könnten. Damit diese Zone zu einer Plattform für die wirtschaftliche Entwicklung wird, schlägt Grossfreiburg vor, dass der Staat die Erschliessung von 10 ha Arbeitszone mit 20 Millionen Franken finanziere.

Die Zone Bertigny liegt in einem der neun im kantonalen Richtplan erfassten strategischen Sektoren («Autobahnausfahrt Freiburg Süd»). Dieser Sektor ist Gegenstand von Projektblatt P0102. Die Entscheidung, diesen Sektor in die Liste der kantonalen strategischen Sektoren aufzunehmen, bestätigt die Attraktivität dieser Zone für die wirtschaftliche Entwicklung, nicht nur des Kantonszentrums, sondern des ganzen Kantons. Es sei darauf hingewiesen, dass von den neun im kantonalen Richtplan festgelegten strategischen Sektoren sich drei im Perimeter von Grossfreiburg befinden:

- > Autobahnausfahrt Freiburg Süd (Villars-sur-Glâne)
- > Umgebung des Bahnhofs Freiburg (Freiburg, Projektblatt P0101)
- > Marly Innovation Center (MIC) und Pré aux Moines (Marly, Projektblatt P0103)

Der strategische Sektor «Birch und Bahnhof» in der Gemeinde Düdingen (Projektblatt P0104) muss aufgrund seiner Nähe und da er sich auf dem Gebiet der Agglomeration Freiburg befindet ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Zukunft der Zone Bertigny hängt auch vom laufenden Projekt über die städtebauliche Entwicklung und Überdeckung des Autobahnabschnitts A12 im Sektor Chamblioux ab. Der Grosse Rat hatte im Mai 2019 einem Verpflichtungskredit für Studien, die derzeit im Gange sind, zugestimmt.

6.1.3. Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen der Gesuche Grossfreiburgs

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es nicht möglich, eine vollständige Schätzung der finanziellen Auswirkungen des Gesuchs der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs um eine zusätzliche Finanzhilfe zu liefern. In der folgenden Tabelle werden daher die von Grossfreiburg in seinem Schreiben vom 24. Juli 2019 angekündigten Zahlen unverändert übernommen. Die aufgeführten Beträge stammen aus groben Schätzungen von Grossfreiburg selbst. Im Übrigen handelt es sich a priori um Bruttokosten, ohne dass bestimmt wäre, welches oder welche Gemeinwesen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Gemeinde Grossfreiburg, Agglomeration Freiburg, Staat, Bund) diese übernehmen muss bzw. müssen. Im Rahmen der Ausarbeitung des Erlasses zu Handen des Grossen Rates werden die Ämter des Staates Schätzungen durchführen, um die Kosten der empfohlenen Massnahmen, die

vom Staatsrat letztendlich berücksichtigt werden, zu bestimmen. Diese Beträge würden zur in Abschnitt 4 erwähnten ordentlichen Hilfe an den Gemeindegemeinschaften

(21 334 320 Franken) und die in Abschnitt 5 beschriebenen verschiedenen Formen der dem Kantonszentrum bereits gewährten Unterstützung hinzukommen.

Finanzielle Auswirkungen der von Grossfreiburg beantragten zusätzlichen Hilfe, in Franken

Massnahmen	Wiederkehrende Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung	Punktuelle Auswirkungen auf die Investitionsrechnung
Kostenlose öffentliche Verkehrsmittel für Jugendliche in Ausbildung und Senioren	n.d.	0
Einheitstarif für Grossfreiburg und Verlängerung der städtischen Linien nach Bertigny, Corminbœuf und Matran	} 14 000 000 ¹	0
Reduktion der Ticketpreise von 20 bis 30%		0
Unterstellung der Gebäude des Kantons unter die Liegenschaftsteuer	n.d.	0
Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet	n.d.	} 300 000 000
Stärkung des Stadtnetzes	n.d.	
Aufhebung des Regionalbusverkehrs im Stadtzentrum durch den Bau von Busbahnhöfen an den vier Zufahrten der Gemeinde	n.d.	
Direkter Anschluss aller Orte an die RER oder das Tram durch die Schaffung von Buslinien, die um Grossfreiburg verlaufen, nach Avry-Rosé und Marly	n.d.	
Erschliessung von 10 ha in der Zone Bertigny	0	20 000 000
Total	n.d.	320 000 000

¹ Gemäss Grossfreiburg handelt es sich hier um jährliche Kosten, die in den ersten Jahren anfallen und später ganz oder teilweise durch zusätzliche Einnahmen kompensiert werden können.

6.2. Alternativen

Nebst den von Grossfreiburg formulierten Anträgen und den bereits vorgesehenen Hilfen für die Finanzierung bestimmter im Gesuch vom 24. Juli 2019 (5 oben) erwähnter Massnahmen, können verschiedene Alternativen geprüft werden, um das Kantonszentrum zu stärken und den Zusammenschluss Grossfreiburgs zu fördern.

Eine mögliche Alternative bestünde in der Aufstockung der ordentlichen Hilfe (4 oben), zum Beispiel indem der gegenwärtig in Art. 11 GZG vorgesehene Grundbetrag pro Einwohner erhöht würde. Diese Massnahme wäre technisch einfach, da sie lediglich einer geringen formellen Änderung des GZG bedarf. Nach Ansicht des Staatsrats hat sie zum jetzigen Zeitpunkt jedoch den grossen Nachteil, dass sich die zusätzliche Hilfe nicht auf Massnahmen von kantonaler Bedeutung konzentrieren würde. Bei dieser Vorgehensweise müsste zudem die Frage der Gleichbehandlung der Gemeinden eingehend geprüft werden. Zudem würde sie eine erneute Debatte erfordern über die Höhe des Gesamtbetrags der Hilfe an Gemeindegemeinschaften, der gemäss GZG gewährt werden kann. Nach den geltenden Bestimmungen sind dies 50 Millionen Franken.

Eine weitere Alternative könnte sich an einem Änderungsantrag orientieren, den der ehemalige Grossrat Laurent Thévoz

anlässlich der Prüfung der Grossfreiburg gewidmeten Änderungen des GZG eingereicht hat. Dieser Änderungsantrag war wie folgt formuliert:

Art. 17e^{bis} (neu)

¹ Für den Fall, dass die vom Staatsrat nach Artikel 17g genehmigte Fusionsvereinbarung ein Investitionsprogramm enthält, das die Bildung der neuen Einheit erleichtern soll, kann der Kanton eine ausserordentliche Finanzierung der Investitionsvorhaben des besagten Programms gewähren.

² Der Kanton ist befugt, das kantonale Vermögen freizusetzen, um seine ausserordentliche in Abs. 1 von Artikel 17e^{bis} vorgesehene Beteiligung sicherzustellen.

³ Die Anwendungsdauer von Abs. 1 von Artikel 17e^{bis} ist auf 10 Jahre beschränkt.

Bei der ersten Lesung wurde der Änderungsantrag mit 51 gegen 41 Stimmen abgelehnt (4 Enthaltungen). Auch bei der zweiten Lesung erfuhr er das gleiche Schicksal, wobei nur eine kleine Mehrheit dagegen stimmte (48 gegen 46 Stimmen, 3 Enthaltungen). Man müsste also eine neue Version dieses Änderungsantrags dahingehend prüfen, ob sie eine geeignete gesetzliche Grundlage für die Stärkung des Kantonszentrums darstellen könnte.

Was die Unterstützung von Massnahmen im Bereich Mobilität betrifft, müsste überprüft werden, ob das geltende VG ebenfalls als gesetzliche Grundlage für einen zusätzlichen finanziellen Beitrag dienen könnte, zusätzlich zum Dekret über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbände (5 oben).

Der Vorentwurf der Totalrevision des AggG, der im Juli dieses Jahres in die Vernehmlassung gegeben wurde, sah in seinem Artikel 4 zudem vor, dass der Staat die Umsetzung von in einem Agglomerationsprogramm vorgesehenen Massnahmen unterstützen kann. Der Gesetzesentwurf wird dem Parlament demnächst überwiesen und sollte von diesem im ersten Halbjahr 2020 geprüft werden. Sollte der Entwurf genehmigt werden, wird der Staatsrat ein Ausführungsreglement ausarbeiten müssen, das die Kriterien für die Gewährung dieser potenziellen Hilfe präzisiert. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf ist festgehalten, dass die Regierung dabei die besondere Situation von Grossfreiburg und seines Fusionsprozesses berücksichtigen wird. Es könnte somit in Betracht gezogen werden, dass die Anwendung dieser neuen Gesetzgebung es dem Staat ermöglichen wird, einen Beitrag an die Realisierung gewisser Massnahmen zu leisten, die im Gesuch von Grossfreiburg um zusätzliche Finanzhilfe erwähnt sind und in einem nächsten Agglomerationsprogramm enthalten wären.

Der Staatsrat betont jedoch, dass die Gewährung einer zusätzlichen Finanzhilfe für Grossfreiburg angesichts der Beträge, um die es geht, und unabhängig von einer bestehenden oder zu schaffenden gesetzlichen Grundlage zwingend Gegenstand eines Erlasses des Grossen Rates sein muss (Änderung von Gesetzesgrundlagen und/oder Dekret über einen Verpflichtungskredit), der seinerseits dem Finanzreferendum unterstellt werden kann.

6.3. Beispiele für ausserordentliche Hilfen bei Gemeindezusammenschlüssen

6.3.1. Im Kanton Freiburg

Ende der Neunzigerjahre wurde die Debatte über die Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Freiburg aufgrund mehrerer parlamentarischer Vorstösse neu lanciert. Man stellte fest, dass die bis anhin verfolgte Politik zwar zufriedenstellende Ergebnisse brachte, jedoch nicht mehr ausreichte. Die Zusammenschlüsse mussten in einem schnelleren Rhythmus erfolgen. Mit dem Dekret vom 11. November 1999 trat am 1. Januar 2000 eine neue Form der kantonalen Förderung der Gemeindezusammenschlüsse in Kraft, die bis am 31. Dezember 2004 gelten sollte. Ziel war es, die Gemeindezusammenschlüsse anzukurbeln, indem das administrative Verfahren und die Berechnung der Subvention vereinfacht wurden. Der Beitrag wurde nun aufgrund einer Pauschale berechnet. Mit

diesen neuen Bestimmungen ist die Zahl der Gemeinden von 245 auf 168 gesunken.

Die Gewährung einer Hilfe, die aufgrund gesetzlich festgelegter Kriterien berechnet wurde, hatte zwar zum Zustandekommen zahlreicher Zusammenschlüsse geführt, der Staatsrat war sich jedoch bewusst, dass der Übergang zu einem pauschalen Berechnungssystem nicht mehr für alle Fusionen eine optimale Lösung zu bieten vermochte. Folglich räumte das Dekret dem Staatsrat die Möglichkeit ein, einen zusätzlichen Beitrag zu gewähren. Es ging vor allem darum, Ausnahmesituationen gerecht zu werden. Dieser zusätzliche Beitrag war für Fälle bestimmt, in denen sich die finanzielle Situation der neuen Gemeinde als ungenügend erwies. Die Klassifikation der Gemeinden, ihre Selbstfinanzierungsmarge oder ihr Steuerfuss wurden berücksichtigt. Nur zwei Fusionsprojekte kamen in den Genuss einer solchen Massnahme, nämlich der Zusammenschluss der Gemeinden Gillarens, Promasens und Rue (2001, damalige Einwohnerzahl 979) und jener der Gemeinden Chapelle und Cheiry (2005, 348 Einwohner). Das erste Fusionsprojekt erhielt einen zusätzlichen Beitrag von 364 370 Franken (für eine Hilfe von insgesamt 893 455 Franken oder 913 Franken pro Einwohner) und das zweite erhielt eine zusätzliche Hilfe von 423 595 Franken (für eine Gesamthilfe von 627 778 Franken oder im Durchschnitt 1804 Franken pro Einwohner).

Es sei darauf hingewiesen, dass mit der vorhergehenden Regelung über die Finanzhilfe für Gemeindezusammenschlüsse (die namentlich die Verschuldung pro Einwohner berücksichtigte oder bestehende Unterschiede zwischen den Gemeinden bei den Infrastrukturen) die kantonale Hilfe noch höher ausfallen konnte. So gab es für den Zusammenschluss der Gemeinden Cormérod, Courmillens, Courtion und Misery (aus der 1997 die heutige Gemeinde Misery-Courtion entstand) eine kantonale Hilfe von 4 088 217 Franken für eine Bevölkerung von insgesamt 1104 Einwohnerinnen und Einwohnern (3703 Franken pro Einwohner).

Diese Möglichkeit eines zusätzlichen Beitrags wurde im GZG nicht mehr übernommen. Sie hatte aufgrund der beachtlichen Beträge, die für Fusionen von bescheidenem Umfang gewährt wurden, zu hitzigen Debatten geführt.

6.3.2. In anderen Kantonen

In der Schweiz gab es in den letzten Jahren zahlreiche Gemeindezusammenschlüsse. Es seien hier drei erwähnt, deren Vergleich aufgrund ihres Umfangs zweckmässig scheint.

Kanton Luzern

Fusionierte Gemeinden	Einwohner	Inkrafttreten	Vorgesehene Finanzhilfe
Luzern	59 496	1.1.2010	20 Millionen*
Littau	15 929		
-> Luzern	74 425		

* letztlich bei der Volksabstimmung abgelehnt

Am 17. Juni 2007 haben die Gemeinden Luzern und Littau ihrem Zusammenschluss zugestimmt. Dieser entsprach einer kantonalen Strategie zur Förderung von Fusionen in städtischen Gebieten zur Stärkung des Kantons. Da jedoch das Referendum ergriffen wurde, mussten die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Luzern rund vier Monate nach dieser Entscheidung bei einer Volksabstimmung über den kantonalen Beitrag von 20 Millionen Franken abstimmen. Dieser wurde mit 59% abgelehnt.

Eine Analyse, die von der Regierung in Auftrag gegeben worden war, hatte ergeben, dass die Bürgerinnen und Bürger die kantonale Strategie zwar grundsätzlich unterstützten, den Beitrag von 20 Millionen Franken jedoch als zu hoch erachteten. Die beiden Gemeinden haben sich letztlich am 1. Januar 2010 zusammengeschlossen, ohne eine Finanzhilfe zu erhalten.

Ein späteres Fusionsprojekt zwischen den Gemeinden Luzern, Adligenswil, Ebikon, Emmen Horw und Kriens («Starke Stadtregion») scheiterte 2012. Dieser Zusammenschluss hätte zur einwohnermässig drittgrössten Stadt der Schweiz geführt.

Kanton Tessin

Fusionierte Gemeinden	Einwohner	Inkrafttreten	Vorgesehene Finanzhilfe
Bellinzona und 12 Gemeinden	ca. 18 000	1.4.2017	49,6 Millionen
-> Bellinzona	ca. 44 000		

Das Fusionsprojekt umfasste ursprünglich 17 Gemeinden und wurde nach einer Konsultativabstimmung im Oktober 2015 auf 13 Gemeinden reduziert. Im März 2016 gab der Tessiner Grosse Rat der Fusion grünes Licht und gewährte einen Kredit von 50 Millionen Franken. Die Finanzhilfe für den Zusammenschluss umfasste vier Teile: 5 Millionen Franken als Sanierungsmassnahmen für zwei überschuldete Gemeinden, die Neutralisation der Kürzung des Ausgleichsbeitrags in der Höhe von 11,8 Millionen Franken für die vier ersten Jahre¹ und 8,8 Millionen Franken für die sechs folgenden Jahre, 4 Millionen Franken an die Ausgaben für die Organisation der neuen Gemeinde und 20 Millionen Franken für Investitionen.

¹ Betrag zulasten des interkommunalen Finanzausgleichs.

Kanton Neuenburg

Fusionierte Gemeinden	Einwohner	Inkrafttreten	Vorgesehene Finanzhilfe
Corcelles-Cormondrèche,	4 759	1.1.2021	8,2 Millionen
Neuchâtel	33 355		
Peseux	5 809		
Valangin	509		
-> Neuchâtel	44 432		

Am 5. Juni 2016 stimmten die Einwohnerinnen und Einwohner von Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel und Valangin für ein Fusionsprojekt zwischen Nachbarschaftsgemeinden. Ihre Nachbarn von Peseux beschlossen zweieinhalb Jahre später, sich dem Projekt ebenfalls anzuschliessen. Damit entsteht am 1. Januar 2021 eine Gemeinde mit 45 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Der Förderungsbeitrag des Kantons beträgt 8,2 Millionen Franken, in Anwendung der kantonalen Gesetzgebung des Kantons Neuenburg, die für Gemeindezusammenschlussprojekte, die dem Volk bis zum 31. Dezember 2016 vorgelegt werden, eine Hilfe von CHF 800.– pro Einwohner vorsieht, gewichtet mit dem Steuereffizienten und dem Kehrwert der Steuereinnahmen, begrenzt auf 2500 Einwohner pro Gemeinde mit weniger als 10 000 Einwohnern und auf 5000 Einwohner für Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern.

Eine Beschwerde, die nach der Abstimmung in Peseux eingereicht wurde, ist am 5. November 2019 vom Bundesgericht abgewiesen worden, sodass der Zusammenschluss nun erfolgen kann. Ziel dieser Fusion ist es gemäss den Behörden, die Effizienz der Strukturen zu verbessern und die Investitionskapazitäten zu optimieren. Zudem soll die Ausstrahlung der Agglomeration Neuenburg durch den Zusammenschluss gestärkt werden. Das Projekt soll es den Einwohnerinnen und Einwohnern der vier aktuellen Gemeinden überdies ermöglichen, ihre Stimme auf kantonalem und nationalem politischem Parkett besser einzubringen, ihre Interessen besser zu verteidigen und ihre Autonomie zu wahren.

In den drei eben erläuterten Fällen entsprechen die angegebenen Beträge der gesamten vom Staat gewährten (oder vorgesehenen) Hilfe. Um sie mit einer allfälligen zusätzlichen Finanzhilfe für Grossfreiburg vergleichen zu können, muss die ordentliche für die Fusion Grossfreiburgs vorgesehene Hilfe berücksichtigt werden (21 Millionen Franken, 4 oben).

7. Position des Staatsrats

In seiner Sitzung vom 9. September 2019 beschloss der Staatsrat, auf eine zusätzliche Hilfe für die Stärkung des Kantonszentrums durch den Zusammenschluss von Grossfreiburg einzutreten, hielt dabei aber einige Grundsätze fest,

die im Hinblick auf diese Hilfe einzuhalten sind. Namentlich hielt er fest, dass eine zusätzliche Finanzhilfe im Interesse des ganzen Kantons sein sollte, zum Beispiel durch Mobilitätsmassnahmen, anhand derer der Verkehrsfluss der Pendler von ausserhalb Grossfreiburgs verbessert werden sollte oder durch eine Aufwertung von strategischen Gewerbebezonen, in denen Arbeitsplätze im Interesse des Kantons geschaffen werden könnten. Der Staatsrat wies zudem darauf hin, dass er eine einmalige und punktuelle Hilfe und die Umsetzung von Infrastrukturen Massnahmen zum Betrieb der neuen Gemeinde vorzöge.

Der Staatsrat stellt fest, dass die Schaffung einer starken lokalen Governance auf Ebene des Kantonszentrums notwendig ist, um die Planung, aber vor allem die Umsetzung von wichtigen Infrastrukturen für den ganzen Kanton zu gewährleisten. Die Entwicklung von Infrastrukturen muss es dem Kantonszentrum ermöglichen, neue Arbeitsplätze, namentlich mit hoher Wertschöpfung zu schaffen und den Unternehmen attraktive Rahmenbedingungen im Bereich Zugang und Mobilität anzubieten. Diese Infrastrukturen müssen allen Freiburgerinnen und Freiburgern einen optimalen Zugang zu Arbeitsplätzen und zu den Dienstleistungen im Kantonszentrum ermöglichen.

Der Staatsrat stellt fest, dass die im Kantonszentrum namentlich in Form von Gemeindeverbänden oder der Agglomeration Freiburg sehr aktive interkommunale Zusammenarbeit ihre Grenzen erreicht. Ohne Zusammenschluss von Grossfreiburg besteht ein grosses Risiko, dass wichtige kommunale Kompetenzen mittelfristig vom Staat übernommen werden müssen, um eine geeignete Planung und Umsetzung von für den Kanton entscheidenden Massnahmen zu gewährleisten. Da ihm viel an der lokalen Autonomie liegt und er überzeugt ist, dass es in erster Linie die Aufgabe der Gemeinden als erster Ebene unserer Institutionen ist, solche Massnahmen zu ergreifen, sieht der Staatsrat die Fusion Grossfreiburgs als eine dringende Notwendigkeit. Ein solcher Zusammenschluss muss ausserdem dem ganzen Kanton eine grössere «Schlagkraft» in allen Verhandlungen auf regionaler und nationaler Ebene für die Erhaltung und die Entwicklung von Infrastrukturen, Unternehmen und Dienstleistungen zugunsten der ganzen Freiburger Bevölkerung verleihen.

Die Regierung hält es jedoch für notwendig, einer zusätzlichen Finanzhilfe für die Fusion von Grossfreiburg einen strikten Rahmen zu geben, damit die Unterstützung wirklich zur Umsetzung von Massnahmen von kantonaler Bedeutung beiträgt. Im Sinne der Gemeindeautonomie ist er hingegen der Ansicht, dass es nicht Sache des Staates ist, zur Funktionsweise einer Gemeinde beizutragen, auch wenn es sich dabei um den Kantonshauptort handelt.

Aufgrund der ersten durchgeführten und weiter oben beschriebenen Analysen bestätigt der Staatsrat die Relevanz der zuvor festgehaltenen Grundsätze.

Er verzichtet daher darauf, sich an der Finanzierung der Mobilitätsmassnahmen zu beteiligen, welche den Betrieb der neuen Gemeinde betreffen und die im Rahmen von Abschnitt 6.1.1 erläutert wurden. Dafür wird er untersuchen, ob eine Änderung der nicht-finanziellen Rahmenbedingungen (gesetzliche Grundlagen...) angebracht wäre, um den Handlungsspielraum sämtlicher Gemeinden des Kantons im Bereich des öffentlichen Verkehrs zu vergrössern (Übernahme der Kosten für die öV-Abonnements für bestimmte Nutzergruppen, Reduktion der Ticketpreise, Änderung der Tarifzonen...), unter der ausdrücklichen Bedingung, dass die Kostenneutralität zulasten des Staates gewährleistet ist. Der Staatsrat erinnert daran, dass die Wahl, Abonnements für bestimmte Kategorien der Bevölkerung zu kaufen, grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt. Er schliesst aus, eine Region in irgendeiner Weise zu bevorzugen.

Ausserdem muss die Unterstellung der Gebäude des Kantons unter die Liegenschaftssteuer ausgeschlossen werden. Neben den fast schon unüberbrückbaren technischen Schwierigkeiten dieser Massnahme betrifft sie auch den Betrieb der zukünftigen Gemeinde Grossfreiburg. Wenn sie als solches auch allen anderen Gemeinden des Kantons zugutekäme, liefe es darauf hinaus, dass namentlich bestimmte Infrastrukturen besteuert würden, die der Ausbildung oder sportlichen bzw. kulturellen Tätigkeiten dienen. Diese Massnahme könnte sich somit auf die Betriebskosten der betreffenden Institutionen auswirken. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass diese Steuerbefreiung der ganzen freiburgischen Bevölkerung zugutekommt und eine Besteuerung kontraproduktiv wäre.

Bei den Investitionsmassnahmen ist der Staatsrat der Ansicht, dass das Gesuch um Finanzierung eines Teils der Erschliessung der Zone Bertigny derzeit verfrüht ist. Einerseits müssen die Funktionalitäten und Aufwertungsprogramme der verschiedenen strategischen Zonen von Grossfreiburg in einem Gesamtüberblick definiert und die ersten Ergebnisse der Studien zum damit verbundenen Projekt der Überdeckung der A12 abgewartet werden, andererseits muss der neuen kantonalen Gesetzgebung über eine aktive Bodenpolitik Zeit gegeben werden, um ihre ersten Wirkungen zu entfalten, namentlich mit der Errichtung der kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB), die dafür zuständig ist, Grundstücke anbieten zu können, die den Bedürfnissen der Unternehmen entsprechen und punktuell die raumplanerischen Instrumente unterstützen. Erst in diesem Rahmen wird es möglich sein, zu untersuchen, ob die Finanzierung einer solchen Erschliessung sinnvoll ist und welche Bedingungen dafür festgelegt werden müssen (Bodeneigentum, potenzielle Geschwindigkeit der Zurverfügungstellung von Grundstücken...). Ausserdem müssen die am besten geeigneten Mittel für die Entwicklung der Arbeitsplätze im ganzen Kanton untersucht werden, unter Berücksichtigung der vier strategischen Standorte, die in der Region rund um

das Kantonszentrum festgelegt wurden. Gleichzeitig müssen grundsätzliche Überlegungen zu den Möglichkeiten getätigt werden, welche alle neun strategischen Sektoren des Kantons bieten.

In jedem Fall werden die Finanzhilfen berücksichtigt werden, von denen das Gebiet des Kantonszentrums bereits jetzt profitiert (z. B. als Agglomeration oder als regionaler Verkehrsverbund, 5 oben), um zu verhindern, dass Massnahmen oder Leistungen in den Genuss einer doppelten kantonalen Subvention kommen.

8. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat um eine Abstimmung über den Grundsatz einer zusätzlichen Finanzhilfe für die Fusion von Grossfreiburg.

Der Staatsrat betont, dass zum jetzigen Zeitpunkt kein Betrag für eine allfällige zusätzliche Finanzhilfe für Grossfreiburg festgelegt wurde, einerseits weil die von Grossfreiburg in Betracht gezogenen Massnahmen noch nicht genau beziffert wurden, andererseits weil die Massnahmen, die schlussendlich unterstützt werden, noch nicht bestimmt wurden. Diese Aspekte werden dem Parlament später im Rahmen eines formellen Erlasses präsentiert, in dem selbstverständlich die finanziellen Auswirkungen dargelegt werden, und über den der Grosse Rat befinden muss, bevor er der Freiburger Bevölkerung im Fall eines Referendums unterbreitet würde.

Falls der Grosse Rat den Grundsatz einer zusätzlichen Finanzhilfe unterstützt, bittet ihn der Staatsrat zudem darum, sich zu den folgenden allgemeinen Prinzipien einer solchen Hilfe zu äussern:

- > Eine einmalige und punktuelle Finanzhilfe für die Schaffung von Infrastrukturen
- > Eine Hilfe für Massnahmen, die zur Stärkung des Kantonszentrums beitragen
- > Eine Hilfe für Massnahmen im Interesse des ganzen Kantons, zum Beispiel durch Mobilitätsmassnahmen, anhand derer der Verkehrsfluss der Pendler von ausserhalb Grossfreiburgs verbessert werden kann, oder durch Massnahmen zur Generierung von Arbeitsplätzen.

Anhang

Schreiben vom 24. Juli 2019 des Lenkungsausschusses und der Arbeitsgruppe «Finanzen» von Grossfreiburg an den Staatsrat

Annexe

GRAND CONSEIL

2017-DIAF-9

Rapport :
Fusion du Grand Fribourg - Assemblée constitutive

Propositions de la commission ordinaire CO-2019-021

Présidence : Mirjam Ballmer

Membres : Solange Berset, Bruno Boschung, Laurent Dietrich, Sébastien Dorthe, Bernadette Hänni-Fischer, Gabriel Kolly, Roland Mesot, Benoît Piller, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher

Termes du vote

À l'unanimité de ses membres, la commission propose au Bureau que le vote en séance plénière du Grand Conseil porte sur la question suivante :

« Acceptez-vous le principe d'une aide financière complémentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg sur la base des critères retenus par le Conseil d'Etat et donnez-vous ainsi mandat au Gouvernement de préparer des actes dans ce sens ? »

Vote final

Par 9 voix contre 2 et sans abstention, la commission propose au Grand Conseil de répondre à cette question par l'affirmative

Catégorisation du débat

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

Le 21 janvier 2020

Anhang

GROSSER RAT

2017-DIAF-9

Bericht:
Fusion Grossfreiburgs - konstituierende Versammlung

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-021

Präsidium : Mirjam Ballmer

Mitglieder : Solange Berset, Bruno Boschung, Laurent Dietrich, Sébastien Dorthe, Bernadette Hänni-Fischer, Gabriel Kolly, Roland Mesot, Benoît Piller, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher

Gegenstand der Abstimmung

Die Kommission beantragt dem Ratsbüro einstimmig, im Ratsplenum über folgende Frage abstimmen zu lassen:

« Sind Sie einverstanden mit dem Prinzip einer ausserordentlichen Finanzhilfe im Hinblick auf die Fusion von Grossfreiburg gemäss den vom Staatsrat berücksichtigten Kriterien und beauftragen Sie somit die Regierung, Erlasse in diesem Sinne vorzubereiten? »

Schlussabstimmung

Mit 9 Stimmen bei 2 Gegenstimmen und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diese Frage mit Ja zu beantworten.

Kategorie der Behandlung

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

Den 21. Januar 2020



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Bureau du Grand Conseil
Rue de la Poste 1
1701 Fribourg

GRAND CONSEIL	
Reçu le 14 JAN. 2020 No 226	
AR : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	Pour info : <input checked="" type="checkbox"/>
Transmis à : <u>Bureau</u>	
La secrétaire générale : <u>MH</u>	

Fribourg, le 14 janvier 2020

Rapport 2017-DIAF-9 sur la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg

Madame la Présidente,
Mesdames les Députées, Messieurs les Députés,

Votre courrier du 24 décembre 2019 nous est bien parvenu, et le Conseil d'Etat a examiné lors de sa dernière séance votre demande de détermination sur les mesures proposées dans le rapport cité en titre. Le Conseil d'Etat rappelle en préambule que ce rapport porte à ce stade sur le principe même d'une aide financière complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg. Le Parlement n'aura donc pas à se prononcer sur les mesures mentionnées dans le rapport et proposées par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg à ce stade. Comme indiqué dans le rapport, en cas d'accord de principe du Parlement, les mesures finalement retenues, parmi celles proposées ou d'autres, feront l'objet d'un message au Grand Conseil, message qui suivra la procédure parlementaire habituelle.

Le Conseil d'Etat vous adresse toutefois ci-dessous sa détermination sur les mesures proposées par l'assemblée constitutive, en l'état :

Proposition du Grand Fribourg	Position du Conseil d'Etat
Gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les séniors	Le Conseil d'Etat estime que <u>cette mesure relève de l'autonomie communale, et n'entend pas la financer</u> . Il est toutefois prêt à examiner une modification de la législation cantonale pour accroître la marge de manœuvre des communes en la matière, à condition que la neutralité des coûts à charge de l'Etat soit garantie.
Tarif unique pour le Grand Fribourg et prolongation des lignes urbaines vers Bertigny, Corminboeuf et Matran	Le Conseil d'Etat <u>n'est pas opposé</u> à cette mesure. Une demande d'examen de cette option a d'ores et déjà été adressée à Frimobil. La répartition de la prise en charge des coûts induits par cette mesure pour les collectivités publiques reste à discuter afin de garantir la neutralité des coûts mentionnées ci-dessus.

Réduction du prix du ticket de 20 % à 30 %	Le Conseil d'Etat <u>n'est pas opposé</u> à cette mesure. La répartition de la prise en charge des coûts induits par cette mesure pour les collectivités publiques reste à discuter afin de garantir la neutralité des coûts mentionnées ci-dessus.
Assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière	Le Conseil d'Etat estime que cette mesure doit être <u>exclue</u> . Elle reviendrait notamment à taxer des infrastructures destinées à la formation ou aux activités sportives ou culturelles bénéficiant à toute la population.
Lignes de Tramway reliant Marly à la gare de Fribourg	Le Conseil d'Etat est <u>favorable à l'analyse de cette mesure</u> , et une étude pour un système lourd entre Marly, Fribourg et une éventuelle poursuite de ce demi-axe vers l'Ouest de la ville est déjà en cours à la DAEC.
Renforcement du réseau urbain	Le Conseil d'Etat estime que <u>cette mesure va dans le bon sens</u> , mais nécessite d'être précisée.
Suppression du trafic de bus régionaux au centre-ville, grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune	Le Conseil d'Etat est <u>opposé à cette mesure</u> , qui pourrait représenter une forte dégradation de l'attractivité des transports publics régionaux pour les utilisateurs hors du Grand Fribourg.
Connexion de toutes les localités au RER ou au Tramway, grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly	Le Conseil d'Etat estime qu'une telle connexion pourrait <u>relever des compétences de la Confédération</u> . Il conviendra de préciser le souhait de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg.
Equipement de 10 ha dans la zone de Bertigny	Le Conseil d'Etat estime qu'une telle mesure serait <u>prématurée</u> . Il convient d'une part de définir les fonctionnalités et programmes de mise en valeur des différentes zones stratégiques du Grand Fribourg dans une vue d'ensemble et d'attendre les premiers résultats des études portant sur le projet connexe de couverture de l'A12, et d'autre part de laisser à la nouvelle législation cantonale sur la politique foncière active le temps de déployer ses premiers effets. Il s'agira d'examiner les moyens les plus propices au développement de l'emploi dans l'ensemble du canton, en tenant compte des quatre sites stratégiques recensés dans la région du centre cantonal et aux alentours, tout en menant une réflexion globale sur les opportunités offertes par l'ensemble des neuf sites stratégiques du canton.

Comme relevé dans notre courrier du 3 décembre 2019, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts pourra apporter des précisions sur ces éléments devant la Commission parlementaire qui débutera ses travaux le 21 janvier prochain.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames les Députées, Messieurs les Députés, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

AC Demierre

Anne-Claude Demierre
Présidente



D. Gagnaux-Morel

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Schneuwly André / de Weck Antoinette

2019-GC-113

Les Seniors devraient participer régulièrement à l'école ordinaire

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 25.06.2019, les députés André Schneuwly et Antoinette de Weck déplorent que le projet « Win3 – trois générations dans la salle de classe », proposé depuis près de 20 ans par Pro Senectute, ait été fortement restreint par les services de l'enseignement obligatoire du canton de Fribourg (SEnOF et DOA). Les motionnaires estiment que le projet, implanté dans quatre écoles primaires de la partie alémanique du canton, a ainsi été vidé de sa substance et perd le sens pour lequel il avait été créé.

Afin d'assurer le maintien de ce projet tel que déployé dans ces quatre écoles germanophones, les députés signataires demandent que l'article 42 de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (LS ; RSF 411.0.1) soit modifié comme suit :

Art. 42 Protection du domaine privé

Il est interdit au corps enseignant, au personnel socio-éducatif, au personnel des services de logopédie, psychologie et psychomotricité, à des intervenantes ou intervenants réguliers et aux autorités scolaires de divulguer à des tierces personnes non autorisées des informations qu'ils ont reçues dans l'exercice de leur fonction sur des faits relevant du domaine privé des élèves ou de leurs proches.

Poursuivant dans leur raisonnement, les députés Schneuwly et de Weck demandent que soit également modifié l'article 28 du règlement de la scolarité obligatoire du 19 avril 2016 (RLS ; RSF 411.0.11), en transférant la compétence d'autoriser l'intervention régulière de seniors dans les classes à la direction d'établissement concernée.

Une convention de collaboration devrait être signée entre la direction de l'école et les seniors engagés, les liant au secret de fonction. Ce dispositif devrait permettre aux écoles de perpétuer ce projet intergénérationnel, apportant une plus-value tant aux aînés qu'aux enfants des classes concernées.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. L'enseignement, un métier hautement qualifié

L'enseignement, même aux plus petits, est un métier exigeant, demandant des compétences professionnelles précises ainsi qu'une formation didactique et pédagogique avancée. Lors de l'élaboration de la nouvelle loi scolaire entrée en vigueur en 2015, un accent particulier a été mis

sur la valorisation du métier d'enseignant dès la 1H (art. 45 al. 2 LS). Ainsi, la DICS s'est engagée depuis des années pour garantir la qualité de l'enseignement dans les écoles fribourgeoises, notamment en veillant à l'engagement d'enseignantes et d'enseignants qualifié-e-s, qui ont également l'obligation de suivre des formations continues régulières.

Si l'idée d'une participation active des personnes âgées aux échanges intergénérationnels est inscrite dans le projet Senior+, il n'a nullement été question que les seniors se substituent aux professionnels de l'enseignement que sont les enseignantes et les enseignants engagés par la DICS.

En effet, l'enseignement est un métier hautement qualifié qui exige pour les cycles 1 et 2 (1H à 8H), une formation de trois années dans une haute école pédagogique (Bachelor of Arts en enseignement préscolaire et primaire). Les HEP, en tant que hautes écoles, sont soumises à la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles suisses (LEHE), et les diplômes délivrés sont reconnus par la Conférence intercantonale des directeurs de l'instruction publique (CDIP). Pour le cycle 3, soit pour les trois années du cycle d'orientation (9H à 11H), un diplôme de niveau Master (5 années de formation universitaire) est exigé : sont reconnus le diplôme d'enseignement du Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire (CERF/ZELF) de l'Université de Fribourg (Master DAES I), ou un master en enseignement au secondaire I d'une autre HEP suisse. Les diplômes étrangers sont soumis à une procédure de reconnaissance par la CDIP, qui garantit ainsi le même niveau de formation pour les enseignant-e-s étranger-ères qui sont engagé-e-s dans les écoles fribourgeoises.

De même, concernant les mesures de soutien données aux enfants ayant des difficultés scolaires ou des besoins particuliers, les compétences requises pour les enseignant-e-s spécialisé-e-s sont très spécifiques. Elles exigent une formation de niveau Master, dispensée notamment par le Département de pédagogie spécialisée de l'Université de Fribourg (Master of Arts en pédagogie spécialisée).

Le Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) confirme également ce positionnement en faveur d'un personnel enseignant qualifié dans une prise de position sur la question des intervenants externes dans les écoles, notamment sur le rôle du personnel assistant, dont font parties les seniors : *« Les assistantes et assistants sont engagé-e-s en tant que personnel de soutien et d'encadrement sur la base d'un concept d'établissement scolaire. Ils ne remplacent ni les enseignant-e-s ni les enseignant-e-s spécialisé-e-s. Ils ne doivent pas être considéré-e-s comme des remplaçantes ou des remplaçants ou comme soutien individuel pour des situations d'enseignement intégratif. Les assistantes et assistants ne peuvent assumer des tâches d'enseignement autonomes dans leur mandat. [...] Fondamentalement, le standard de qualité doit être le suivant: plus le degré de soutien auprès de l'enfant ou du jeune est élevé, plus l'enseignant-e ou l'enseignant-e- spécialisé-e qui est en charge doit être qualifié. Des situations complexes doivent être prises en charges par du personnel qualifié et ne peuvent pas être déléguées. »*¹

L'effort fait par la DICS pour s'assurer que les élèves puissent bénéficier d'un enseignement de haute qualité porte d'ailleurs ses fruits, si l'on considère les excellents résultats des élèves fribourgeois tant aux tests PISA qu'aux [dernières analyses de l'atteinte des compétences fondamentales au niveau suisse](#).

¹ Tiré de « [Kein missbräuchlicher Einsatz von Assistenzpersonal an Schulen](#) », LCH, Zürich, Avril 2016, p. 1 et 4.

2. Des compétences au bon niveau pour garantir une qualité uniforme

L'école est un lieu de vie pour les enfants qui méritent une protection accrue de leur sphère privée. Actuellement, l'article 42 de la loi scolaire soumet le corps enseignant, le personnel socio-éducatif, le personnel des services de logopédie, psychologie et psychomotricité ainsi que les autorités scolaires au secret de fonction. Il est évident que si des personnes extérieures à l'école interviennent régulièrement dans les classes, il est important que celles-ci soient également soumises au secret de fonction, pour le bien des élèves. En ce sens, le Conseil d'Etat approuve la proposition énoncée dans la présente motion.

A noter que les enseignant-e-s sont soumis à une autorisation d'enseigner, même s'ils n'enseignent qu'à un faible taux d'engagement (temps partiel), qui peut leur être retirée (art. 46-47 LS).

De plus, selon l'article 26 al. 3^{bis} de la loi sur le personnel d'Etat (LPers), « *pour toutes les fonctions impliquant des contacts réguliers avec des personnes mineures, le candidat ou la candidate retenu-e doit produire un extrait spécial de son casier judiciaire, au sens de l'article 371a du code pénal suisse, ou, pour les ressortissants et ressortissantes étrangers, un document équivalent* ».

Au-delà de l'intégration des seniors, c'est la question générale de l'intervention de tiers dans les classes qui se pose régulièrement aux services de l'enseignement : qui peut intervenir dans une classe en tant que personne externe et avec quel message ? En effet, les écoles du canton reçoivent chaque année de nombreuses demandes d'interventions de tiers dans les classes, créant une charge de travail importante pour les directions d'établissements, déjà fortement sollicitées dans leur fonction. C'est à leur demande qu'une procédure de validation des intervenants externes a été mise en place par les services de l'enseignement, afin de décharger les directions d'établissements sur le terrain et de s'assurer de la compatibilité des interventions avec les plans d'études en vigueur².

Ainsi, l'article 28 alinéa 3 du RLS (intervention de tiers auprès des élèves) prévoit que « *en cas d'interventions régulières, la direction d'établissement transmet la demande au service de l'enseignement obligatoire* ». Une distinction a en outre été faite entre les intervenants agréés – notamment toutes les interventions qui ont reçu l'aval du [Bureau Santé à l'école](#), les projets liés à [Culture & Ecole](#) et les projets validés par le Service du sport – et les autres intervenants. A noter que, pour les interventions ponctuelles, le RLS prévoit déjà la validation par les directions d'établissement elles-mêmes.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat s'oppose au transfert de compétence de la DICS vers les directions d'établissement pour la validation d'interventions régulières des seniors dans les classes, comme demandé par les motionnaires. Il s'agit de garder une vue d'ensemble et d'assurer une certaine cohérence dans les classes du canton, d'éviter un foisonnement de projets soutenus par des tiers et parfois éloignés des missions de l'école et de préserver les directions d'établissement d'une charge de travail supplémentaire.

Au demeurant, d'un point de vue formel, une motion vise la modification d'une loi, mais pas d'un règlement du Conseil d'Etat, sauf si la modification légale rend la disposition réglementaire caduque ou contradictoire, ce qui n'est pas le cas ici.

² Exemple pour le domaine de la promotion et de la prévention : <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/procedure-dagrement-des-projets-destines-aux-enfants-et-jeunes-mise-en-oeuvre-sur-les-lieux-de-formation>

3. Une base légale suffisante et adéquate

Sur la base de la loi scolaire et du règlement de la loi scolaire, le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande a délivré, entre août et octobre de cette année, des décisions d'autorisation concernant les seniors actifs dans les écoles primaires de Guin (10), Morat (7) et Chiètres (7).

En effet, après clarification avec le service de l'enseignement obligatoire de langue allemande et l'inspectorat scolaire, les 3 directions d'écoles concernées ont déposé une demande d'autorisation en bonne et due forme afin de poursuivre leur projet respectif. Pour ce faire, elles ont fourni la liste des seniors participant au projet, les tâches non pédagogiques qui leur seront confiées ainsi qu'un extrait de leur casier judiciaire, exigence qui concerne toute fonction ou activité impliquant des contacts réguliers avec des personnes mineures, par analogie à l'article 26 al. 3^{bis} de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers).

Après analyse des demandes et notamment des tâches confiées aux seniors, le service de l'enseignement a constaté que la grande majorité des situations – notamment les tâches confiées aux seniors – correspondait au cadre défini.

Le bénéfice de l'engagement des seniors bénévoles dans les classes n'a jamais été mis en cause, et contrairement à ce qu'a pu laisser penser la controverse de ces derniers mois, la DICS et Pro Senectute travaillent dans le même sens. L'intégration des seniors contribue sûrement à une meilleure cohésion et compréhension intergénérationnelle ainsi qu'au renforcement de la sécurité des élèves lors d'activités scolaires extra muros. Ainsi une école qui souhaiterait accueillir un ou plusieurs seniors peut en faire la demande directement auprès de Pro Senectute. Si la collaboration est ponctuelle, la direction de l'école sera seule compétente pour autoriser le ou la senior-e à participer à l'activité avec la classe. Si la collaboration s'envisage dans la durée et la régularité, la direction d'école devra déposer une demande auprès du service de l'enseignement obligatoire concerné en précisant les modalités de la collaboration ainsi que les tâches prévues. Un extrait du casier sera alors demandé aux seniors.

4. Echanges intergénérationnels – de multiples possibilités

Dans son « Concept Senior+ », la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) constate que, dans tous les domaines de la vie, les échanges de compétences entre les senior-e-s et les générations plus jeunes sont d'une importance majeure pour la cohésion sociale, les uns pouvant mettre à profit les connaissances des autres. Il est important d'éviter les cloisonnements entre les générations et de multiplier les possibilités de rencontres et d'échanges.³

Le projet développé par Pro Senectute, intitulé « Win³ – Trois générations dans la salle de classe » entre parfaitement dans cette volonté d'encourager les relations intergénérationnelles, tant pour le bien des seniors que des élèves et des enseignantes et enseignants. Les possibilités d'interactions avec les jeunes, voire d'implication directe des seniors dans les classes sont nombreuses et variées. Les seniors peuvent par exemple accompagner des classes lors d'excursions ou d'activités scolaires telles que visites culturelles, spectacles, classes vertes, camps de ski, fête de l'école ou autres activités ponctuelles demandant un encadrement supplémentaire par des adultes. Les personnes retraitées ont de plus un énorme potentiel à rendre compte de leur parcours de vie, partager leurs

³ Tiré du Concept Senior+, DSAS, approuvé par le Conseil d'Etat le 24.03.2015, p.18

passions et leurs expériences pour illustrer un élément particulier traité dans le cadre du programme scolaire et des plans d'études par le corps enseignant.

Par ailleurs, ils peuvent être d'une grande utilité dans le cadre des tâches scolaires communales, telles que les transports scolaires (par exemple : surveillance des élèves au-delà des 10 minutes avant et après les cours, pédibus, patrouilleurs, etc.), les devoirs surveillés, le sport extrascolaire ou encore la bibliothèque. Ces tâches, nécessitant l'accord des communes compétentes, ouvrent un éventail d'activités assez large et varié aux seniors.

Cependant, les seniors ne doivent pas se substituer ou venir en aide aux enseignant-e-s pour des tâches d'enseignement impliquant une relation pédagogique. Il est primordial, eu égard à la profession d'enseignant et, comme dit plus haut, afin de garantir la qualité de l'enseignement, que les apports pédagogiques et didactiques restent entre les mains des professionnels qualifiés, qui plus est pour des élèves à besoins particuliers.

En conclusion, le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection à préciser à l'article 42 de la loi scolaire que le secret de fonction concerne également les personnes qui collaborent régulièrement avec l'école. Il s'oppose par contre au transfert de compétences décisionnelles de la DICS, voire d'un de ses services, aux directions d'école en cas de collaboration régulière, car cela remettrait en cause un système de contrôle interne ayant fait ses preuves, tant pour l'autorisation des seniors que pour les demandes liées au Bureau Santé, au projet Culture & école ou au Service du sport. Il tient à réaffirmer l'importance des qualifications professionnelles pour les tâches pédagogiques et didactiques pour assurer la qualité de l'enseignement durant la scolarité obligatoire et le rôle confié aux services de l'enseignement à l'article 28 alinéa 3 du RLS. Dans la version allemande de l'article 42 LS à modifier, il y a toutefois lieu d'écrire « *anderen regelmässigen Mitwirkenden* » et non pas « *anderen regelmässigen Mitarbeitenden* », car aucun rapport de travail ne lie ces intervenant-e-s externes à l'Etat ou aux communes.

III. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter la motion, en tenant compte cependant du fait que les intervenant-e-s externes ne sont pas liés par un contrat de travail à l'Etat ou aux communes.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'entend pas modifier le RLS dans le sens d'un transfert de compétences décisionnelles.

10 décembre 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Schneuwly André / de Weck Antoinette
**Seniorinnen und Senioren sollten regelmässig in der
Regelschule mithelfen**

2019-GC-113

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer, am 25.06.2019 eingereichten und begründeten Motion bedauern Grossrat André Schneuwly und Grossrätin Antoinette de Weck, dass das Projekt «Win3 – drei Generationen im Klassenzimmer», das seit nahezu 20 Jahren von der Pro Senectute angeboten wird, von den Ämtern für obligatorischen Unterricht des Kantons Freiburg (DOA und SEnOF) stark eingeschränkt wurde. Die Motionärin und der Motionär sind der Meinung, dass das Projekt, das an vier Primarschulen des deutschsprachigen Kantonsteils durchgeführt wird, so seines Inhalts beraubt werde und den Zweck, zu dem es geschaffen wurde, verliere.

Um die Weiterführung dieses Projekts in der Form, wie es an den vier deutschsprachigen Schulen durchgeführt wird, sicherzustellen, verlangen die unterzeichnenden Grossratsmitglieder, dass Artikel 42 des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SchG; SGF 411.0.1) wie folgt geändert wird:

Art. 42 Schutz der Privatsphäre

*«¹Den Lehrpersonen, dem sozialpädagogischen Personal, dem Personal der logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Diensten, **anderen regelmässigen Mitarbeitenden** und den Schulbehörden ist es untersagt, Informationen aus dem Privatbereich der Schülerinnen und Schüler oder ihrer Angehörigen, die sie in Ausübung ihrer Tätigkeit erfahren haben, an unberechtigte Dritte weitergeben.»*

Grossrat Schneuwly und Grossrätin de Weck verlangen ferner, dass auch Artikel 28 des Reglements vom 19. April 2016 zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR; SGF 411.0.11) geändert wird und zwar so, dass die Zuständigkeit, die regelmässige Interventionen von Seniorinnen und Senioren bei Schülerinnen und Schülern zu bewilligen, der Schuldirektion der betreffenden Schule übertragen wird.

Es sollte eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der Schuldirektion und den engagierten Seniorinnen und Senioren, die sie dem Amtsgeheimnis unterstellt, unterzeichnet werden. Mit dieser Massnahme sollten die Schulen dieses generationenübergreifende Projekt weiterführen können, damit sowohl ältere Menschen wie auch die Schülerinnen und Schüler in den betreffenden Klassen davon profitieren.

II. Antwort des Staatsrats

1. Unterrichten setzt eine hohe berufliche Qualifikation voraus

Das Unterrichten, selbst der Jüngsten, ist eine anspruchsvolle Tätigkeit, die spezialisierte berufliche Kompetenzen ebenso wie eine fundierte didaktische und pädagogische Ausbildung erfordert. Bei der Ausarbeitung des neuen Schulgesetzes, das 2015 in Kraft getreten ist, wurde ein besonderes Augenmerk auf die Aufwertung des Lehrberufs ab der 1H gelegt (Art. 45 Abs. 2 SchG). Die EKSD engagiert sich somit seit Jahren dafür, die Unterrichtsqualität an den Freiburger Schulen zu gewährleisten. Dazu sorgt sie insbesondere dafür, dass qualifizierte Lehrerinnen und Lehrer angestellt werden, die zudem dazu verpflichtet sind, regelmässig Weiterbildungen zu besuchen.

Auch wenn die Idee des Projekts Senior+ eine aktive Teilnahme älterer Menschen am intergenerationellen Austausch vorsieht, war nie die Rede davon, dass Seniorinnen oder Senioren die von der EKSD angestellten Lehrpersonen ersetzen sollten.

Die Unterrichtstätigkeit ist ein Beruf, der eine hohe Qualifikation verlangt und für die ersten beiden Zyklen (1H bis 8H) eine dreijährige Ausbildung an einer pädagogischen Hochschule (PH) voraussetzt (Bachelor of Arts in Pre-primary and Primary Education). Die PH sind als Hochschulen dem Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) unterstellt und die verliehenen Diplome werden durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkannt. Für den 3. Zyklus, (drei Jahre der Orientierungsschule (9H bis 11H)), ist ein Master (5 Jahre universitäre Ausbildung) erforderlich: Hier werden das Lehrdiplom des Zentrums für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg (ZELF/CERF) der Universität Freiburg (Master LDS I, SLD) oder ein Lehrdiplom einer anderen schweizerischen PH anerkannt. Ausländische Diplome unterliegen einem Anerkennungsverfahren durch die EDK; so kann garantiert werden, dass ausländische Lehrkräfte, die an den Freiburger Schulen unterrichten, ein gleichwertiges Ausbildungsniveau aufweisen.

Auch bezüglich Unterstützungsmassnahmen für Schülerinnen und Schüler mit schulischen Schwierigkeiten oder mit besonderem Bildungsbedarf werden von den schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen bzw. vom sonderpädagogischen Fachpersonal sehr spezifische Kompetenzen verlangt. So ist ein Masterabschluss erforderlich, der unter anderem vom Departement für Sonderpädagogik der Universität Freiburg vergeben wird (Master in Sonderpädagogik).

Die Befürwortung von qualifiziertem Lehrpersonal wird auch vom Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) in einem Positionspapier zum Einsatz von externen Akteurinnen und Akteuren an Schulen, insbesondere zur Rolle von Assistenzpersonal, zu dem auch die Seniorinnen und Senioren gehören, bekräftigt. *«Assistenzpersonen werden gemäss einem schulischen Konzept als unterstützendes und angeleitetes Personal eingesetzt. Sie ersetzen keine Lehrpersonen oder SHP/IF-Lehrpersonen. Sie werden nicht für Vikariate oder als Springer und auch nicht für anspruchsvolle Einzelbetreuungen im integrativen Unterricht vorgesehen. Selbstständiges Unterrichten ist nicht Teil des Auftrags von Assistenzpersonal. [...] Grundsätzlich kann als Qualitätsstandard gelten: Je anspruchsvoller die Herausforderung mit Kindern und Jugendlichen im Unterricht, desto eher ist dafür die professionell ausgebildete Lehrperson oder SHP zuständig. Anspruchsvolle Situationen müssen durch qualifiziertes Personal gestaltet werden und dürfen nicht delegiert werden.»*¹

¹ Auszug aus «[Kein missbräuchlicher Einsatz von Assistenzpersonal an Schulen](#)», LCH, Zürich, April 2016, S. 1 und 4.

In Anbetracht der hervorragenden Leistungen der Freiburgerinnen und Schüler im Rahmen der PISA-Tests und der [jüngsten Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen auf gesamtschweizerischer Ebene](#) tragen die Anstrengungen der EKSD also ihre Früchte.

2. Ein angemessenes Kompetenzniveau als Garantie für eine gleichbleibende Qualität

Die Schule ist ein Lebensort für die Schülerinnen und Schüler, die es verdienen, dass ihre Privatsphäre verstärkt geschützt wird. Gegenwärtig unterstehen laut Artikel 42 des Schulgesetzes das Lehrpersonal, das sozialpädagogische Personal, das Personal der schulpsychologischen, logopädischen und psychomotorischen Dienste ebenso wie die Schulbehörden dem Amtsgeheimnis. Es ist nahvollziehbar und im Interesse der Schülerinnen und Schüler, dass, wenn schulexterne Personen regelmässig in den Klassen tätig sind, sich auch diese an das Amtsgeheimnis zu halten haben. In diesem Sinn heisst der Staatsrat den in dieser Motion vorgebrachten Vorschlag gut.

Anzumerken ist, dass für Lehrpersonen auch dann eine Unterrichtsberechtigung verlangt wird, wenn sie nur mit einem geringen Pensum unterrichten (Teilzeit), und dass ihnen die Unterrichtsberechtigung auch wieder entzogen werden kann (Art. 46 und 47 SchG).

Zudem gilt gemäss Artikel 26 Abs. 3 ff. des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG) Folgendes: *«Wer sich für eine Funktion bewirbt, die regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen umfasst, muss einen ihn betreffenden Sonderprivatauszug aus dem Strafregister gemäss Artikel 371a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs oder bei ausländischer Staatsangehörigkeit ein gleichwertiges Dokument vorlegen».*

Über den Einbezug von Seniorinnen und Senioren hinaus stellt sich den Ämtern für obligatorischen Unterricht regelmässig generell die Frage, ob und wie Dritte im Unterricht intervenieren sollen: Welche externen Personen dürfen mit welcher Botschaft in Klassen intervenieren? Denn die Schulen des Kantons erhalten jedes Jahr zahlreiche Gesuche für Einsätze von Dritten im Unterricht. Dies hat für die Schuldirektionen, die in ihrer Funktion bereits stark beansprucht sind, einen erheblichen Arbeitsaufwand zur Folge. Auf ihr Begehren hin haben die Ämter für die obligatorische Schule ein Verfahren zur Validierung externer Intervenierender eingeführt mit dem Ziel, die Schuldirektionen zu entlasten und um sicherzustellen, dass die Kompatibilität der Interventionen mit den geltenden Lehrplänen gewährleistet ist².

So ist in Artikel 28 Abs. 3 SchR (Mitwirkung von Dritten in der Schule) vorgesehen, dass *bei regelmässiger Mitwirkung die Schuldirektion das Gesuch an das Amt für obligatorischen Unterricht weiterleitet*. Es wurde ferner eine Unterscheidung gemacht in zugelassene Intervenierende – namentlich alle Interventionen, die von der [Fachstelle für Gesundheit in der Schule](#) genehmigt wurden, sowie die mit dem Programm [Kultur & Schule](#) verbundenen Projekte und die vom Amt für Sport validierten Projekte – und anderen Intervenierenden. Anzumerken ist ferner, dass im SchR für punktuelle Interventionen die Validierung durch die Schuldirektionen vorgesehen ist.

In diesem Zusammenhang ist der Staatsrat, was die Validierung regelmässiger Interventionen von Seniorinnen und Senioren in den Klassen betrifft, gegen eine Übertragung der Zuständigkeit von der EKSD zu den Schuldirektionen, wie dies in der Motion verlangt wird. Denn es gelte eine Gesamtübersicht zu gewährleisten und für eine gewisse Kohärenz in den Klassen des Kantons zu sorgen. Zudem sollte eine zu starke Häufung der durch Dritte unterstützten Projekte verhindert

² Beispiel für den Bereich der Gesundheitsförderung und -prävention:
<https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/genehmigungsverfahren-fuer-projekte-die-ausbildungsstaetten-durchgefuehrt-werden>

werden, zumal diese sich gelegentlich von den Zielen der Schule entfernen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass den Schuldirektionen zusätzliche Arbeit aufgebürdet wird.

Darüber hinaus wird mit einer Motion formell eine Gesetzesänderung angestrebt, jedoch nicht die Änderung eines Reglements des Staatsrats, es sei denn, die Gesetzesänderung mache die Bestimmungen des Reglements ungültig oder widersprüchlich, was hier nicht der Fall ist.

3. Rechtsgrundlagen sind ausreichend und angemessen

Auf der Grundlage des Schulgesetzes und des dazugehörigen Reglements hat das Amt für deutschsprachigen Unterricht im Zeitraum von August bis Oktober dieses Jahres Bewilligungen für Seniorinnen und Senioren an Primarschulen erteilt: 10 Bewilligungen an der Primarschule Düdingen, 7 an der Primarschule Murten und ebenfalls 7 an der Primarschule Kerzers.

Nach einer Absprache mit dem DOA und dem Schulinspektorat hatten die drei betreffenden Schuldirektionen einen formellen Antrag auf Genehmigung zur Fortsetzung ihrer jeweiligen Projekte gestellt. Zu diesem Zweck legten sie eine Liste der am Projekt beteiligten Seniorinnen und Senioren, die ihnen zugewiesenen nicht-pädagogischen Aufgaben und einen Auszug aus dem Strafregister vor. Dieser Strafregisterauszug ist für jede Funktion oder Tätigkeit, die einen regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen beinhaltet, erforderlich, und zwar entsprechend Artikel 26 Abs. 3bis des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG).

Nach der Analyse der Anträge und insbesondere der den Seniorinnen und Senioren zugewiesenen Aufgaben konnte das DOA feststellen, dass die überwiegende Mehrheit der Situationen – namentlich die den Seniorinnen und Senioren zugewiesenen Aufgaben – dem definierten Rahmen entspricht.

Der Nutzen eines freiwilligen Einbezugs von Seniorinnen und Senioren in den Unterricht wurde nie in Frage gestellt, denn im Gegensatz zu dem, was man aus der kontroversen Debatte in den vergangenen Monaten schliessen könnte, verfolgen die EKSD und Pro Senectute die gleiche Absicht. Der Einbezug von älteren Menschen trägt zweifellos zu einem besseren Zusammenhalt und generationsübergreifenden Verständnis sowie zur Stärkung der Sicherheit der Schülerinnen und Schüler bei ausserschulischen Aktivitäten bei. In Zukunft kann sich eine Schule, die eine oder mehrere ältere Personen willkommen heissen möchte, direkt bei Pro Senectute melden. Erfolgt die Zusammenarbeit punktuell, liegt es in der alleinigen Kompetenz der Schuldirektion, der Seniorin oder dem Senior die Teilnahme an der Aktivität mit der Klasse zu bewilligen. Ist eine langfristige und regelmässige Mitwirkung vorgesehen, muss die Schuldirektion beim zuständigen Amt einen entsprechenden Antrag einreichen, in dem die Bedingungen der Zusammenarbeit und die geplanten Aufgaben festgelegt sind. Von der Seniorin oder dem Senior wird in diesem Fall auch ein Auszug aus dem Strafregister angefordert.

4. Intergenerationeller Austausch – vielfältige Möglichkeiten

In ihrem «Konzept Senior+» hat die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) festgehalten, dass der Austausch zwischen älteren Menschen und jüngeren Generationen in allen Lebensbereichen für den sozialen Zusammenhalt äussert wichtig ist. Denn dabei können die einen von den Kenntnissen der anderen profitieren. Es gelte, Abschottungen zwischen den Generationen zu vermeiden und vermehrt Begegnung und Gespräch zu ermöglichen.³

Das von der Pro Senectute entwickelte Projekt mit dem Titel «Win³ – Drei Generationen im Schulzimmer» passt perfekt zu diesem Wunsch, die intergenerationellen Beziehungen zu fördern, dies sowohl im Interesse der Seniorinnen und Seniorinnen wie auch demjenigen der Schülerinnen und

³ Auszug aus dem vom Staatsrat am 24.03.2015 genehmigten Konzept Senior+ der GSD, S. 17.

Schüler und der Lehrpersonen. Die Möglichkeiten für die Interaktion mit jungen Menschen und sogar für den direkten Einbezug älterer Menschen in den Klassen sind vielfältig. Die Seniorinnen und Senioren können beispielsweise Klassen auf Ausflügen oder bei schulischen Aktivitäten, kulturellen Besichtigungen, Veranstaltungen oder Schullagern, Schulfeiern oder bei anderen punktuellen Aktivitäten begleiten, bei denen eine zusätzliche Aufsicht durch Erwachsene erforderlich ist. Pensionierte Personen haben ein enormes Potenzial, denn sie können über ihr langes Leben berichten, ihre Leidenschaften teilen und ihre Erfahrungen weitergeben. So können sie einen Beitrag leisten zu einem speziellen Thema, das von den Lehrpersonen im Unterrichtsprogramm und im Rahmen der Lehrpläne behandelt wird.

Darüber hinaus können sie im Rahmen von schulischen Aufgaben der Gemeinden von grossem Nutzen sein, etwa im Bereich der Schülertransporte (zum Beispiel: bei der Beaufsichtigung der Schülerinnen und Schüler 10 Minuten vor und nach dem Unterricht, Pedibus, Patrouillen usw.), bei betreuten Hausaufgaben, ausserschulischem Sport oder in der Bibliothek. Diese Aufgaben, die der Zustimmung der zuständigen Gemeinden bedürfen, eröffnen einen breiten und vielfältigen Einsatzbereich für Seniorinnen und Senioren.

Seniorinnen und Senioren dürfen jedoch die Lehrpersonen bei ihrem eigentlichen Lehrauftrag, der auf einer pädagogischen Beziehung beruht, weder ersetzen noch unterstützen. Im Hinblick auf den Lehrberuf und um, wie bereits erwähnt, die Qualität der Bildung zu gewährleisten, ist es unerlässlich, dass die pädagogischen und didaktischen Beiträge in den Händen qualifizierter Fachpersonen bleiben, insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf.

Zusammenfassend erklärt sich der Staatsrat bereit, Artikel 42 des Schulgesetzes so zu ergänzen, dass das Amtsgeheimnis auch für Personen gilt, die regelmässig mit der Schule zusammenarbeiten. Hingegen spricht er sich dagegen aus, bei einer regelmässigen Zusammenarbeit die Entscheidungsbefugnisse von der EKSD oder von einem ihrer Ämter auf die Schuldirektionen zu übertragen. Denn dies würde ein internes Kontrollsystem in Frage stellen, das sich bewährt hat, sowohl was die Bewilligung der Mitwirkung von Seniorinnen und Senioren im Unterricht wie auch was die Gesuche im Zusammenhang mit der Fachstelle für Gesundheit in der Schule, dem Projekt Kultur & Schule oder dem Amt für Sport betrifft. Er betont noch einmal, wie wichtig berufliche Qualifikationen für die pädagogisch-didaktischen Aufgaben sind, um während der obligatorischen Schulzeit für eine gute Unterrichtsqualität zu sorgen. Ebenso verweist er auf die Rolle, die den Ämtern für obligatorischen Unterricht gemäss Artikel 28 Abs. 3 SchG zukommt. Bei der deutschen Fassung von Artikel 42 SchG sollte jedoch die Formulierung «*anderen regelmässigen Mitarbeitenden*» durch «*anderen regelmässigen Mitwirkenden*» ersetzt werden, da zwischen diesen externen Mitwirkenden und dem Staat oder den Gemeinden keinerlei Arbeitsverhältnis besteht.

III. Schlussbemerkungen

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion anzunehmen, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass zwischen den externen Mitwirkenden und dem Staat oder den Gemeinden keinerlei Arbeitsverhältnis besteht.

Im Übrigen beabsichtigt der Staatsrat keine Änderung des Reglements zum Schulgesetz hinsichtlich einer Übertragung von Entscheidungsbefugnissen.

10. Dezember 2019



Rapport 2019-DICS-59

3 décembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-169 Jean-Pierre Doutaz/Raoul Girard – Inventaire des mesures à prendre et stratégie de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite au postulat 2017-GC-169 Jean-Pierre Doutaz/Raoul Girard, pris en considération le 25 juin 2018, relatif à un inventaire des mesures à prendre et stratégie de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg.

1. Introduction	1
1.1. Postulat et transmission	1
1.2. Cadre et limites du rapport	2
2. Biens culturels propriétés de l'Etat de Fribourg	2
2.1. Biens culturels meubles	2
2.2. Biens culturels immeubles	2
2.3. Sites	8
3. Coûts, potentiels et stratégies	9
3.1. Coûts d'entretien par le passé	9
3.2. Analyse des potentiels	9
3.3. Exemples existants ou en cours	13
3.4. Stratégie de mise en valeur	16
3.5. Synthèse et perspectives	17

1. Introduction

1.1. Postulat et transmission

1.1.1. Postulat 2017-GC-169 du 15 novembre 2017

Par postulat déposé et développé le 15 novembre 2017, les députés Jean-Pierre Doutaz et Raoul Girard font le constat de l'important patrimoine historique propriété de l'Etat, en particulier des nombreux immeubles, châteaux, églises et fortifications, mais aussi des sites archéologiques et ruines historiques sur tout le territoire cantonal. Les postulants demandent un inventaire et une stratégie de mise en valeur qui dépasse le simple devoir d'entretien, en mettant ce patrimoine à disposition de la population et en l'intégrant dans la promotion plus large du canton en matière de culture, tourisme et de l'attractivité économique et sociale en général.

Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a décidé de donner suite au postulat le 25 juin 2018 par 74 voix, sans opposition ni abstention (BGC, p. 1467-1471), chargeant le Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur les éléments suivants:

- > Inventaire des sites et bâtiments recensés et protégés propriété de l'Etat
- > Récapitulation des affectations et de l'évolution des besoins à moyen terme
- > Récapitulation des coûts d'entretien et des besoins en investissement à venir
- > Evaluation du potentiel des sites et édifices et de leur mise en réseaux
- > Evaluation des retombées économiques des sites et édifices d'intérêt touristique recensés
- > Proposition d'une stratégie d'affectation et de gestion pour l'entretien et la mise en valeur en particulier dans le domaine culturel
- > Proposition d'une stratégie de mise en valeur des lieux d'intérêt touristique

Le Conseil d'Etat a demandé en mai 2019 un report du délai de ce rapport, afin de pouvoir coordonner les résultats de l'inventaire avec les autres acteurs et Directions concernés.

1.2. Cadre et limites du rapport

1.2.1. Démarche

Ce rapport se base sur la liste des bâtiments propriétés de l'Etat de Fribourg tenue par le Service des bâtiments. Dans une première partie, il analyse l'inventaire en fonction de différents critères dans l'objectif de cerner les spécificités des bâtiments et leur répartition géographique. L'analyse tient compte du nombre de bâtiments, mais aussi de leur valeur d'assurance incendie (ECAB) comme indicateur de dimension et de valeur économique.

Dans une deuxième partie, le même inventaire est analysé en fonction du potentiel des bâtiments à répondre aux missions de l'Etat, que ce soit au niveau de leur usage direct ou de leur potentiel de promotion socioculturelle ou touristique.

Partant de ces analyses et de quelques projets réalisés ou en cours, le rapport propose des stratégies de gestion d'investissement, d'entretien et d'exploitation capables d'apporter une plus-value à la seule valeur d'usage au profit de l'image et de l'attractivité générale du canton, autant pour ses habitants que pour les personnes venant de l'extérieur.

1.2.2. Périmètre de l'étude

L'analyse se limite aux bâtiments recensés, dont la majorité sont aussi protégés par les outils de l'aménagement local (PAL). En termes de patrimoine, on parle de biens culturels immeubles.

Les sites industriels acquis par l'Etat dans le cadre de sa politique foncière active (ex. Bluefactory, Elanco) suivent prioritairement leur destinée industrielle et ne sont dans ce sens pas pris en considération dans le périmètre de l'étude en matière de stratégie et potentiel de développement selon le chapitre 3.

Il n'est pas tenu compte non plus des bâtiments appartenant à des établissements autonomes de droit public (p. ex. OCN) ou à des Fondations (p. ex. Hauterive) ou à toute autre structure indépendante (p. ex. ECAB), même si l'Etat est en finnalité le propriétaire majoritaire de ces entités.

Les valeurs d'assurance incendie sont à considérer comme indicateurs qui ne représentent que partiellement la valeur réelle de ces bâtiments. Certains objets, comme les enceintes et tours ou les églises, n'ont pas de valeur incendie ou une valeur largement inférieure aux véritables coûts de telles constructions si elles devaient être réalisées de nos jours.

1.2.3. Périmètre de coordination

Le volet stratégique a fait l'objet de travaux de coordination avec le Service des bâtiments (DAEC) pour tous les aspects de gestion technique et financière.

Le Service de la culture (DICS) a été intégré pour les aspects de coordination culturelle. A ce titre et dans sa démarche de valorisation du patrimoine bâti, le rapport s'inscrit aussi dans la suite du rapport 2017-DICS-33 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collob concernant les subventions cantonales en faveur de la culture.

2. Biens culturels propriétés de l'Etat de Fribourg

Les biens culturels se divisent du point de vue méthodologique en deux familles, les immeubles et les meubles. Dans de nombreux cas, cette séparation ne correspond pas à la réalité d'usage des bâtiments qui sont intimement liés au patrimoine meubles qu'ils abritent. L'un ne va pas sans l'autre. Une grande partie de la valeur de l'immeuble réside dans le patrimoine meuble qui en fait partie et vice versa.

2.1. Biens culturels meubles

Les biens culturels meubles regroupent tout objet, document, peinture, sculpture, mobilier etc. digne d'intérêt et caractéristique. On distingue les biens culturels meubles liés à l'immeuble (p. ex. autels, sculptures etc.) et les biens culturels meubles rapportés.

2.1.1. Collections et fonds institutionnels

En plus des bâtiments et des biens culturels meubles, l'Etat est aussi propriétaire de fonds et de collections qui représentent à elles seules la plus importante mémoire historique, culturelle, artistique et sociale de notre canton et de sa population. A titre de bref rappel contextuel on cite les plus importants ci-après:

- > Musée d'art et d'histoire
- > Musée d'histoire naturelle
- > Musée romain de Vallon
- > Archives de l'Etat de Fribourg
- > Bibliothèque cantonale universitaire
- > Fonds du Service archéologique notamment au Musée romain de Vallon
- > Fonds du Service des biens culturels

2.2. Biens culturels immeubles

Les statistiques ci-après reposent sur la liste du Service des bâtiments, état janvier 2019. A l'image de cette liste, les tableaux différencient entre les immeubles se situant dans la capitale (colonne «ville») et sur les autres parties du territoire cantonal (colonne «canton»). Les valeurs ECAB sont chiffrées par mille. Les valeurs entre parenthèses identifient des sous-groupes et ne sont pas cumulées dans les totaux au bas des tables.

2.2.1. Immeubles propriétés de l'Etat

L'Etat est propriétaire de 675 immeubles dont 208 ou 31% sont recensés et 121 ou 18% sont protégés. 467 ou 69% des immeubles de l'Etat ne sont ni recensés ni protégés. En

matière de valeur incendie, la proportion est de 59% pour les immeubles recensés contre 33% pour les immeubles protégés par rapport à une valeur ECAB totale de 1 877 529 000 francs.

Ensemble des bâtiments	ville	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	canton	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	total	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾
non recensé	94	44	363 397	20	373	81	401 842	65	467	69	765 239	41
recensé val A B C	118	56	891 092	71	90	20	221 198	35	208	31	1 112 290	59
protégé cat 1 2 3	(70)	33	(438 959)	26	(51)	11	(171 434)	27	(121)	18	(610 393)	33
Total	212	100	1 254 489	100	463	100	623 040	100	675	100	1 877 529	100

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs ¹⁾% par rapport au total de la colonne ²⁾% par rapport au total de la ligne

tableau 001

2.2.2. Par répartition géographique

212 (32%) des bâtiments de l'Etat se situent dans la capitale, représentant 67% de la valeur ECAB totale. La proportion des bâtiments recensés situés en ville de Fribourg est logiquement plus élevée que dans les autres parties du canton avec 118 ou 56%, respectivement 71% de la valeur ECAB, contre seulement 2 à 15 bâtiments recensés pour les autres districts hors Gruyère représentant 1% à 5% des bâtiments recensés de l'Etat.

Les districts avec des taux plus importants sont la Gruyère avec 136 (21%) des bâtiments au total dont 42 ou 31% sont recensés en raison des nombreux chalets d'alpage. Cependant, en terme de valeur ECAB, ces bâtiments n'atteignent que 5% du total des bâtiments recensés. Le Lac et Sarine campagne atteignent 16% et 14% en nombre, mais seulement 7% et 10% en termes de valeur ECAB sur la totalité des bâtiments de l'Etat.

Districts	non rec	% ¹⁾	% ²⁾	val ECAB	% ¹⁾	% ²⁾	rec	% ¹⁾	% ²⁾	val ECAB	% ¹⁾	% ²⁾	total	% ¹⁾	% ²⁾	val ECAB	% ¹⁾	% ²⁾
Broye	23	5	92	25 791	3	74	2	1	8	9 018	1	26	25	4	100	34 809	2	100
Glâne	9	2	64	3 148	0	25	5	3	36	9 643	1	1	14	2	100	12 791	1	100
Gruyère	94	21	69	112 679	15	65	42	20	31	60 356	5	35	136	21	100	173 035	9	100
Lac	93	21	86	69 100	9	53	15	7	14	61 771	5	47	108	16	100	130 871	7	100
Sarine camp	86	19	19	134 001	18	18	8	4	4	56 159	5	5	94	14	100	190 160	10	100
Sarine ville	94	21	44	363 397	48	29	118	57	56	891 092	80	71	212	32	100	1 254 489	67	100
Singine	39	9	78	43 750	6	88	11	5	22	6 241	1	12	50	8	100	49 991	3	100
Veveysse	13	3	65	4 036	1	18	7	3	35	18 010	2	82	20	3	100	22 046	1	100
Vaud	(0)	0	0	(0)	0	0	(16)	0	100	(9 338)	0	100	(16)	2	100	(9 338)	0	100
Total	451	100		755 902	100		208	100		1 112 290	100		659	100		1 868 192	100	

bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs ¹⁾% par rapport au total de la colonne ²⁾% par rapport au total de la ligne

tableau 002

2.2.3. Par valeur au recensement et catégorie de protection

Le recensement identifie les objets dignes d'intérêt en basant l'évaluation sur les critères ci-après:

Valeur historique

L'immeuble témoigne d'activités, d'événements ou de personnages dignes de mémoire. Le caractère historique peut être évalué sous divers points de vue: activité artisanale ou artistique, vie spirituelle, sociale ou économique etc...

Forme et éléments décoratifs

L'immeuble présente des éléments artisanaux ou artistiques ayant un intérêt particulier. La qualité d'exécution peut être évaluée sous divers angles: forme générale, détails constructifs, décor d'architecture, peintures, sculptures, aménagements etc...

Représentativité

L'immeuble concentre les caractéristiques constitutives d'un type; il est exemplaire d'une catégorie. Le type peut être

défini sous divers aspects: technique de construction, forme architecturale, configuration du plan, style etc...

Rareté

L'immeuble est rare; il en existe peu d'exemples du même genre. La rareté peut être évaluée sous diverses perspectives: période de construction, fonction, technique de construction, forme architecturale, style etc...

Intégrité

L'immeuble est demeuré plus ou moins intact. L'état de conservation peut être évalué sous diverses faces: matériaux, forme de la construction, organisation des espaces etc...

Situation

L'immeuble est une composante de la structure ou du caractère d'un site construit. Le rôle de l'immeuble peut être évalué à divers niveaux: silhouette du site, configuration et disposition des espaces construits et des espaces libres etc...

Les valeurs au recensement qui résultent de cette évaluation s'expriment en lettre (A/B/C) qui signifient:

- A Haute qualité: objet particulièrement représentatif, rare ou d'exécution très soignée, dont la substance d'origine est conservée.
- B Bonne qualité: objet représentatif ou d'exécution soignée, dont la structure d'origine ou les éléments essentiels sont conservés.
- C Qualité moyenne: objet représentatif par certains éléments essentiels dont la substance est conservée.

Parmi les bâtiments non retenus, on peut trouver notamment:

- > des immeubles présentant un intérêt historique ou typologique, mais dont la substance historique ou la situation ne sont pas suffisamment significatives.
- > des immeubles retenus par le recensement d'architecture contemporaine, ayant moins de 30 ans, en principe trop récents pour être considérés comme des biens culturels.

Sur le territoire de la ville de Fribourg, ce sont les valeurs A qui prédominent avec 65% des bâtiments suivies des valeurs B 27% et C 12%. Dans les autres parties du canton, ce sont les valeurs C qui dominent avec 48% des bâtiments en valeur C, 30% en valeur A et 22% en valeur B. Sur le plan cantonal, les valeurs A représentent la moitié en nombre et les deux tiers en valeur des bâtiments recensés.

Bâtiments recensés	ville	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	canton	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	total	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾
A	77	65	623 109	70	27	30	99 032	45	104	50	722 141	65
B	27	23	238 945	27	20	22	87 818	40	47	23	326 763	29
C	14	12	29 038	3	43	48	34 348	15	57	27	63 386	6
Total	118	100	891 092	100	90	100	221 198	100	208	100	1 112 290	100

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs ¹⁾% par rapport au total de la colonne ²⁾% par rapport au total de la ligne

tableau 003

La protection légale se décline en chiffre par catégorie de protection (1/2/3); elle est réalisée par le biais des outils de l'aménagement du territoire, les plans d'aménagement locaux et les règlements communaux d'urbanisme (PAL et RCU). Selon

le plan directeur cantonal, les catégories de protection définissent l'étendue de la mesure de protection sur les éléments des bâtiments comme suit:

Cat.1	Cat.2	Cat.3	
x	x	x	L'enveloppe (façade et toiture) et les éléments caractéristiques qui en font partie.
x	x	x	La structure porteuse primaire et le gros œuvre.
x	x	x	L'environnement ou cadre immédiat et la caractéristique de l'immeuble (jardins, cours, place etc.).
x	x		La structure porteuse secondaire et le second œuvre.
x	x		L'organisation générale des espaces intérieurs et les éléments essentiels des aménagements intérieurs qui matérialisent cette organisation.
x	x		Les éléments décoratifs des façades.
x	x		L'environnement ou cadre étendu et la caractéristique de l'immeuble (jardins, parcs, allées etc.).
x			Les aménagements intérieurs et les éléments de décor représentatifs en raison de la qualité artisanale ou artistique qu'ils présentent.
x			Les biens culturels meubles attachés à l'immeuble.

En principe, il y a une correspondance entre la valeur au recensement et la catégorie de protection avec A qui correspond le plus souvent à la catégorie 1, B à la catégorie 2 et C, à la catégorie 3. De ce fait, les proportions entre les catégories de protection sont très proches des proportions entre les valeurs au recensement respectivement encore un peu plus marquées en faveur des catégories 1. Une grande partie des

bâtiments protégés en catégorie 1 figurent aussi sur la liste des bâtiments d'importance nationale de l'Office fédéral de la culture OFC ou à l'inventaire PBC (listes A ou B) de la protection de biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe et de situation d'urgence de l'Office fédéral de la protection de la population OFPP.

Bâtiments protégés	ville	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	canton	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	total	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾
1	53	76	250 532	57	25	49	86 860	51	78	64	337 392	55
2	16	23	171 733	39	7	14	33 373	19	23	19	205 106	34
3	1	1	16 694	4	19	37	51 201	30	20	17	67 895	11
monuments d'imp. nat. (OFC)	(40)	57	(263 941)	60	(13)	25	(58 586)	34	(53)	43	(322 527)	53
liste pbc A (OFPP)	(33)	47	(239 448)	54	(17)	33	(51 703)	30	(40)	33	(291 151)	48
liste pbc B (OFPP)	(7)	1	(55 058)	13	(4)	8	(43 183)	25	(11)	9	(98 241)	16
Total	70	100	438 959	100	51	100	171 434	100	121	100	610 393	100

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs ¹⁾% par rapport au total de la colonne ²⁾% par rapport au total de la ligne

tableau 004

Recensement et protection	ville	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	canton	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	total	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾
A/1	48	41	230 634	26	24	27	86 185	39	72	35	316 819	28
A/2	13	11	157 615	18	0	0	0	0	13	6	157 615	14
A/3	1	1	16 694	2	2	2	12 847	6	3	1	29 541	3
A/0	15	13	218 166	25	1	1	0	0	16	8	218 166	20
B/1	2	2	11 063	1	0	0	0	0	2	1	11 063	1
B/2	2	2	12 618	1	7	8	33 373	15	9	4	45 991	4
B/3	0	0	0	0	11	12	29 597	14	11	5	29 597	3
B/0	23	20	215 263	24	2	2	24 848	11	25	12	240 111	21
C/1	3	2	8 835	1	1	1	676	0	4	2	9 511	1
C/2	1	1	1 500	0	0	0	0	0	1	1	1 500	0
C/3	0	0	0	0	6	7	8 756	4	6	3	8 756	0
C/0	10	9	18 703	2	36	40	24 916	11	46	22	43 619	4
Total	118	100	891 092	100	90	100	221 198	100	208	100	1 112 290	100

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs ¹⁾% par rapport au total de la colonne ²⁾% par rapport au total de la ligne

tableau 005

2.2.4. Par période historique

On observe une répartition assez homogène des immeubles recensés à travers les périodes historiques pour le territoire de la ville de Fribourg, alors que sur le plan cantonal, les immeubles du 19^e et début 20^e sont largement dominants en nombre, ce qui est sans doute en lien avec la fondation de l'état moderne et la séparation des biens entre le canton et la ville.

En termes de valeurs ECAB, les constructions d'après-guerre depuis 1945 représentent presque la moitié des valeurs incendie, ce qui porte à croire que les constructions plus contemporaines sont taxées plus proche de leurs coûts de revient réels que les constructions historiques des siècles précédents.

Périodes de construction	ville	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	canton	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	total	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾
< 1600	24	20	74 369	8	18	20	65 505	30	42	20	139 874	13
> 1600–1800	24	20	122 240	14	6	7	10 960	5	30	14	133 200	12
> 1800–1914	26	22	183 978	21	57	63	88 161	40	83	40	272 139	24
> 1914–1945	15	13	68 137	8	6	7	19 447	9	21	10	87 584	8
> 1945	29	25	442 368	49	3	3	37 125	16	32	15	479 493	43
Total	118	100	891 092	100	90	100	221 198	100	208	100	1 112 290	100

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs ¹⁾ par rapport au total de la colonne ²⁾ par rapport au total de la ligne

tableau 006

2.2.5. Par affectation

En matière d'affectation, le plus grand nombre de bâtiments recensés sont affectés à la formation (gymnase, hautes écoles et université) et à l'administration. Ensemble, ils représentent un tiers des bâtiments et deux tiers des valeurs ECAB. Les 33 chalets d'alpage représentent le plus grand nombre de

bâtiments, mais avec une valeur limitée à 2% de la valeur ECAB totale. Les bâtiments affectés à la justice et à la police atteignent près de 8% en nombre et valeur, les églises près de 6% et les châteaux préfectoraux environ 4%. Les fortifications tours et remparts, bien que relativement nombreux, soit 10% des bâtiments recensés, n'atteignent même pas le 1% des valeurs assurées.

Bâtiments recensés/affectation	ville	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	canton	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾	total	% ¹⁾	val ECAB	% ¹⁾
administration	19	16	103 696	12	1	1	24 282	11	20	10	127 978	12
archéologie	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
armée	3	2	3 583	0	0	0	0	0	3	1	3 583	0
auberge	0	0	0	0	2	2	3 919	2	2	1	3 919	0
chalet	0	0	0	0	33	37	16 964	8	33	16	16 964	2
dépôt	3	2	7 529	1	0	0	0	0	3	1	7 529	1
école/crèche	2	2	3 518	0	1	1	3 327	2	3	1	6 845	1
église	7	6	55 330	6	4	5	6 120	3	11	5	61 450	6
ferme	0	0	0	0	8	9	11 883	5	8	4	11 883	1
fortification	13	11	2 097	0	8	9	2 540	1	21	10	4 637	0
gymnase	10	9	98 423	11	0	0	0	0	10	5	98 423	9
habitation	3	2	5 366	1	2	2	1 731	1	5	2	7 097	1
haute école et université	34	29	466 918	55	3	3	23 697	11	37	18	490 615	44
home	0	0	0	0	2	2	5 407	2	2	1	5 407	0
institution culturelle	11	10	82 634	9	6	7	20 894	11	17	8	103 528	9
justice et police	5	4	44 442	5	12	13	52 607	24	17	8	97 049	8
parlement	3	2	13 554	2	0	0	0	0	3	1	13 554	1
place	2	2	61	0	0	0	0	0	2	1	61	0
préfecture (châteaux)	0	0	0	0	6	7	47 738	22	6	3	47 738	4
santé	1	1	1 500	0	0	0	0	0	1	1	1 500	0
sport	2	2	2 441	0	0	0	0	0	2	1	2 441	0
transformateur	0	0	0	0	1	1	89	0	1	1	89	0
Vaud	(0)	0	(0)	0	(16)	18	(9 338)	0	(16)	4	(9 338)	0
Total	118	100	891 092	100	90	100	221 198	100	208	100	1 112 290	100

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs ¹⁾ par rapport au total de la colonne ²⁾ par rapport au total de la ligne

tableau 007

2.2.6. Par provenance

En matière de provenance, on constate que le plus grand nombre de bâtiments recensés en propriété du canton provient de l'héritage de l'ancien régime et des événements socio-politiques du 19^e siècle par lesquels le jeune Etat s'est en quelque sorte constitué un patrimoine immobilier de départ pour assumer ses tâches. Très vite, il a complété ses besoins par de nouvelles constructions, notamment pour l'enseignement et la formation, ainsi que pour le système judiciaire, des constructions qui à leur tour ont été identifiées comme digne d'intérêt et qui sont aujourd'hui recensées et en grande partie protégées, ce qui indique que l'Etat a rempli son rôle d'exemplarité en construisant des bâtiments durables et de qualité, représentatifs de la production architecturale des périodes de construction respectives.

Par rapport aux affectations, hormis certains bâtiments administratifs, le canton a surtout hérité de chalets et de fermes, de châteaux, de fortifications et d'églises ainsi que de différents bâtiments abritant des institutions culturelles. Si

des chalets et des fermes ont rejoint le giron de l'état le plus souvent en lien avec la reprise de terres, les châteaux, églises et fortifications font partie du patrimoine de l'Etat pour des raisons historiques et en raison de leur grande valeur représentative et artistique. Dans les constructions que l'Etat a réalisées pour ses propres tâches, on trouve surtout les bâtiments scolaires et universitaires, ainsi que des bâtiments administratifs et les bâtiments en lien avec les missions de la justice et police. Des achats de bâtiments aujourd'hui recensés ont surtout été réalisés pour répondre aux besoins des hautes écoles et de l'université.

Quant à la répartition géographique, l'héritage des bâtiments recensés se concentre logiquement en Sarine Ville et en Gruyère. Les constructions réalisées par l'Etat et aujourd'hui recensées se trouvent aussi pour l'essentiel en ville et dans une moindre mesure dans les districts du Lac et de Sarine campagne. Les rachats de bâtiments recensés se limitent au territoire de la ville en toute logique de la forte concentration de bâtiments recensés qu'on y trouve.

Bâtiments recensés/origine	ville						canton						total					
	h	%	c	%	a	%	h	%	c	%	a	%	h	%	c	%	a	%
h: héritage c: construction a: achat																		
recensé val A B C	48	41	44	37	26	22	66	73	24	27	0	0	114	55	68	33	26	12
< 1600	23	20	1	1	0	0	18	20	0	0	0	0	41	20	1	0	0	0
> 1600 – 1800	15	13	5	4	4	3	4	4	2	2	0	0	19	9	7	4	4	2
> 1800 – 1914	7	6	5	4	14	12	41	46	16	18	0	0	48	23	21	10	14	7
> 1914 – 1945	3	2	10	9	2	2	3	3	3	3	0	0	6	3	13	6	2	1
> 1945	0	0	23	19	6	5	0	0	3	3	0	0	0	0	26	12	6	3
administration	9	8	5	4	5	4	0	0	1	1	0	0	9	4	6	3	5	2
archéologie	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
armée	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0
auberge	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
chalet	0	0	0	0	0	0	28	31	5	6	0	0	28	13	5	2	0	0
dépôt	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0
école/crèche	0	0	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	2	1	0	0	2	1
église	7	6	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	9	4	2	1	0	0
ferme	0	0	0	0	0	0	6	7	2	2	0	0	6	3	2	1	0	0
fortification	13	11	0	0	0	0	8	9	0	0	0	0	21	10	0	0	0	0
gymnase	3	3	4	3	3	2	0	0	0	0	0	0	3	1	4	2	3	1
habitation	2	2	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	3	1	1	0	1	0
haute école	0	0	23	19	11	9	0	0	3	3	0	0	0	0	26	13	11	5
home	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
institution culturelle	7	6	2	2	2	2	5	6	1	1	0	0	12	6	3	1	2	1

Bâtiments recensés/origine	ville						canton						total					
	h	%	c	%	a	%	h	%	c	%	a	%	h	%	c	%	a	%
justice et police	2	2	2	2	1	1	4	4	8	9	0	0	6	3	10	5	1	0
parlement	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0
place	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
préfecture (châteaux)	0	0	0	0	0	0	6	7	0	0	0	0	6	7	0	0	0	0
santé	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
sport	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0
transformateur	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Broye													2	1	0	0	0	0
Glâne													5	2	0	0	0	0
Gruyère													40	19	2	1	0	0
Lac													4	2	11	5	0	0
Sarine campagne													1	0	7	3	0	0
Sarine ville													48	23	44	21	26	13
Singine													7	3	4	2	0	0
Veveysse													7	3	0	0	0	0

Bâtiments par nombre% par groupe de bâtiment et critère considéré

tableau 008

2.3. Sites

2.3.1. Sites paysagers

Certaines propriétés de l'Etat peuvent se trouver dans des sites paysagers protégés. On connaît notamment l'inventaire fédéral des paysages IFP qui compte dans le canton de Fribourg les sites du Vanil Noir, les rives sud du Lac de Neuchâtel et le Mont-Vully. L'inventaire des paysages d'importance cantonale PIC réalisé ces dernières années est en cours d'approbation. La protection des sites paysagers se fait par l'implémentation des inventaires via le Plan directeur cantonal et les plans directeurs régionaux dans les plans d'aménagement locaux PAL.

Aucun site paysager n'est entièrement ou exclusivement propriété de l'Etat. Les bâtiments recensés lui appartenant qui peuvent s'y trouver sont essentiellement des bâtiments agricoles ou des chalets d'alpages. Leur mise en valeur peut le cas échéant profiter des synergies avec un site paysager protégé. (voir 3.2.3 Potentiel touristique et d'image)

2.3.2. Sites archéologiques

S'agissant d'une liste d'immeubles, la liste des propriétés de l'Etat du Service des bâtiments ne comporte qu'un seul site archéologique, les fondations d'un temple Gallo-Romain à Riaz. La loi sur la protection des biens culturels et son règlement définissent l'Etat comme propriétaire par défaut des

biens archéologiques meubles, les immeubles (fondations, ruines etc.) appartiennent cependant au propriétaire du fond, sauf en cas de déplacement pour des raisons de conservation. De fait, les sites palafittiques des rives fribourgeoises du Lac de Morat et Neuchâtel inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO sont propriétés de l'Etat, étant donné qu'ils font partie du domaine public des eaux.

Ceci dit, de nombreux immeubles propriétés de l'Etat et en particulier les immeubles recensés se trouvent dans un périmètre archéologique de protection ou un périmètre archéologique recensé, en raison de leur propre substance historique ou d'une substance historique ou archéologique antérieure avérée ou supposée dans le périmètre de l'immeuble concerné. Une fois fouillés et documentés, les sites archéologiques ne sont pas protégés d'office. Pour la grande majorité des sites, la conservation se fait par leur documentation et la conservation des biens meubles découverts. La transposition légale des objectifs de protection découlant des périmètres archéologiques se fait par leur implémentation via le Plan directeur cantonal dans les plans d'aménagement locaux PAL.

La proximité ou le plus souvent même la superposition des bâtiments recensés de l'Etat avec un site archéologique peut constituer un grand intérêt dans une stratégie de mise en valeur du site comme du bâtiment. (voir 3.2.2 Potentiel culturel, éducatif et social et 3.2.3 Potentiel touristique et d'image)

2.3.3. Sites ISOS et chemins IVS

La majorité des bâtiments recensés propriétés de l'Etat se trouve en même temps dans un site protégé, notamment tous les bâtiments situés dans une zone urbanisée d'une ville ou d'un village. Le recensement des sites protégés et des chemins historiques repose sur les premiers inventaires fédéraux réalisés sous les appellations ISOS – Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse et IVS – Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse. La portée des inventaires fédéraux se limite comme le dit leur nom aux sites d'importance nationale. Le canton de Fribourg a repris les sites d'importance régionale et locale identifiés par l'ISOS lors du premier inventaire au titre d'inventaire cantonal des sites construits à protéger. A l'image des sites paysagers et archéologiques, leur protection légale se fait par la transposition des objectifs de protection par leur implémentation via le Plan directeur cantonal dans les plans d'aménagement locaux PAL.

Aucun site construit ou chemin historique n'est entièrement ou exclusivement propriété de l'Etat. Les bâtiments recensés

lui appartenant qui peuvent s'y trouver sont essentiellement des bâtiments historiques. Leur mise en valeur peut le cas échéant profiter des synergies avec un site construit protégé (voir 3.2.2 Potentiel culturel, éducatif et social et 3.2.3 Potentiel touristique et d'image)

3. Coûts, potentiels et stratégies

3.1. Coûts d'entretien par le passé

L'analyse des coûts d'entretien sur les dix dernières années porte sur environ 41% des bâtiments recensés en propriété de l'Etat au titre de leur valeur ECAB. Ces frais sont couverts par le budget d'entretien annuel du Service des bâtiments en n'englobant pas les grands travaux couverts par des crédits d'investissement. Ces chiffres reflètent dès lors les frais d'entretien et de restauration courants. On constate une situation très équilibrée entre les bâtiments situés en ville et ceux situés en dehors. En moyenne, les coûts d'entretien représentent environ 1,5% de la valeur ECAB, soit environ 7 millions pour l'échantillon de bâtiments observés.

Période de comptes	ville	val ECAB	% ³⁾	% ⁴⁾	canton	val ECAB	% ³⁾	% ⁴⁾	total	val ECAB	% ³⁾	% ⁴⁾
2009	5 618	319 793	36	1,76	994	78 419	35	1,27	6 612	398 212	30	1,43
2010	5 323	378 438	42	1,41	1 291	78 419	35	1,65	6 614	456 857	34	1,44
2011	5 874	356 751	40	1,65	1 191	78 419	35	1,52	7 065	435 170	33	1,62
2012	5 335	348 659	39	1,53	1 659	90 272	41	1,84	6 994	438 931	33	1,59
2013	6 269	408 433	46	1,53	1 045	90 272	41	1,16	7 314	498 705	37	1,46
2014	5 753	388 914	44	1,48	1 244	89 427	40	1,39	6 997	478 341	36	1,46
2015	6 194	401 588	45	1,54	1 348	86 956	39	1,55	7 542	488 544	37	1,54
2016	6 344	393 077	44	1,61	689	89 753	41	0,77	7 033	482 830	36	1,45
2017	5 281	391 040	44	1,34	1 517	93 673	42	1,62	6 798	484 713	36	1,40
2018	4 908	374 375	44	1,26	2 433	90 938	41	2,68	7 341	456 313	34	1,60
moyenne	5 689	376 106	42	1,51	1 341	86 654	39	1,54	7 029	461 861	41	1,52

Coûts par mille frs/val ECAB par mille frs ³⁾% des bâtiments par rapport à val ECAB totale ⁴⁾% des coûts par rapport à la valeur ECAB **tableau 009**

3.2. Analyse des potentiels

Au vu du nombre important des bâtiments recensés en propriété de l'Etat et de leur affectation très variée, il n'est pas possible dans le cadre de ce rapport de définir pour chacun d'eux l'évolution des besoins et le potentiel spécifique de manière détaillée. Par contre, en fonction de l'usage actuel, on peut estimer un potentiel de développement global sur la base de trois critères: le potentiel d'affectation et d'usage pour les missions propres à l'Etat, le potentiel culturel, éducatif et social et le potentiel touristique et d'image pour les missions de l'Etat, mais en collaboration étroite avec des acteurs locaux (communes, associations, fondations etc.) et des acteurs professionnels (tourisme, promotion économique etc.). A cet

effet, une note allant de 0 à 3 a été attribuée pour chacun des aspects, affectation, culture et tourisme, à chaque bâtiment recensé et propriété de l'Etat: 0 signifie pas de potentiel, 1 peu de potentiel, 2 potentiel moyen et 3 potentiel important. Les résultats figurent dans les tableaux qui vont suivre et permettent d'identifier des tendances selon les analyses ci-après.

3.2.1. Potentiel d'affectation et d'usage

Par potentiel d'affectation et d'usage, on entend les possibilités d'amélioration ou d'extension pour les affectations existantes à l'intérieure des bâtiments concernés. 19% des immeubles recensés ont un potentiel dont 10% (20) un poten-

tiel important et 7% (14) un potentiel moyen. Il s'avère que les immeubles d'avant 1914 ont généralement un potentiel plus important que ceux réalisés après. Les affectations respectivement les types de bâtiments qui offrent le plus de potentiel sont les prisons désaffectées ou en train de l'être et les châ-

teaux préfectoraux, ainsi que quelques bâtiments épars. Par rapport à leur répartition géographique, ce sont les bâtiments en Gruyère et en Sarine Ville qui ont le plus de potentiel, ce qui est logique car proportionnel au nombre de bâtiments recensés dans ces mêmes districts.

Bâtiments recensés/potentiel fonction et affectation 1: faible 2: moyen 3: important	ville				canton				total									
	1	2	3	%	1	2	3	%	1	2	3	%						
recensé val A B C	4	3	11	9	9	8	0	0	3	3	11	12	4	2	14	7	20	10
< 1600	0	0	1	1	1	1	0	0	3	3	3	3	0	0	4	2	4	2
> 1600-1800	1	1	6	5	2	2	0	0	0	0	2	2	1	0	6	3	4	2
> 1800-1914	0	0	2	2	2	2	0	0	0	0	5	6	0	0	2	1	7	3
> 1914-1945	2	2	1	1	4	3	0	0	0	0	1	1	2	1	1	0	5	2
> 1945	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
administration	1	1	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
archéologie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
armée	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
auberge	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1
chalet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dépôt	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
école/crèche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0
église	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
ferme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1
fortification	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0
gymnase	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
habitation	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
haute école	1	1	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0	3	1	2	1
home	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
institution culturelle	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
justice et police	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	4	2
parlement	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
place	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
préfecture (châteaux)	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	2	1	2	1
santé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sport	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
transformateur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	0	0
Glâne													0	0	2	1	0	0
Gruyère													0	0	0	0	6	3
Lac													0	0	0	0	3	1
Sarine campagne													0	0	0	0	2	1
Sarine ville													4	2	11	5	9	4
Singine													0	0	0	0	0	0
Veveyse													0	0	0	0	0	0

Bâtiments par nombre% par groupe de bâtiment et critère considéré

tableau 010

3.2.2. Potentiel culturel, éducatif et social

Par potentiel culturel, éducatif et social, on entend l'attractivité générale des lieux et leur potentiel de synergie avec des acteurs locaux ou régionaux dans l'offre culturelle, éducative et sociale à l'intérieur ou autour des bâtiments concernés. 56% des immeubles recensés ont un potentiel, dont 23% (47) un potentiel important et 16% (33) un potentiel moyen et 17% (35) un faible potentiel. Dans ce cas également, il s'avère que les immeubles d'avant 1914 ont généralement un poten-

tiel plus important que ceux réalisés après. Les affectations respectivement les types de bâtiments qui offrent le plus de potentiel sont les institutions culturelles, les fortifications et les églises, ainsi que les châteaux préfectoraux. Par rapport à leur répartition géographique, ce sont à nouveau les bâtiments en Gruyère et en Sarine Ville qui ont le plus de potentiel, ce qui est logique car proportionnel au nombre de bâtiments recensés dans ces mêmes districts.

Bâtiments recensés/potentiel culturel et social 1: faible 2: moyen 3: important	ville						canton						total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
recensé val A B C	29	25	25	21	27	23	6	7	8	9	20	22	35	17	33	16	47	23
< 1600	2	2	13	11	7	6	0	0	3	3	14	16	2	1	16	8	21	10
> 1600-1800	5	4	6	5	6	5	1	1	2	2	0	0	6	3	8	4	6	3
> 1800-1914	7	6	3	2	7	6	4	4	2	2	5	6	11	5	5	2	12	6
> 1914-1945	2	2	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	4	2	2	1
> 1945	13	11	0	0	6	5	0	0	0	0	0	0	13	6	0	0	6	3
administration	5	4	4	4	2	2	0	0	0	0	0	0	5	2	4	2	2	1
archéologie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
armée	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
auberge	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0
chalet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dépôt	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
école/crèche	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0
église	0	0	2	2	5	4	0	0	2	2	1	1	0	0	4	2	6	3
ferme	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
fortification	0	0	10	9	2	2	0	0	1	1	7	8	0	0	11	5	9	4
gymnase	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	2	1	0	0
habitation	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
haute école	16	14	1	1	5	4	2	2	0	0	0	0	18	9	1	0	5	2
home	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
institution culturelle	2	2	1	1	6	5	0	0	0	0	6	7	2	1	1	0	12	6
justice et police	2	2	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	3	1
parlement	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
place	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
préfecture (châteaux)	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	4	4	2	1	1	0	4	2
santé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sport	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
transformateur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	1	0
Glâne													0	0	0	0	5	2
Gruyère													2	1	3	1	11	5
Lac													0	0	1	0	3	1
Sarine campagne													2	0	1	0	0	0
Sarine ville													29	140	25	12	27	13
Singine													2	1	1	0	0	0
Veveyse													0	0	1	0	0	0

Bâtiments par nombre% par groupe de bâtiment et critère considéré

tableau 011

3.2.3. Potentiel touristique et d'image

Par potentiel touristique et d'image on entend, l'attractivité générale des lieux et leur potentiel de synergie avec des acteurs publics et professionnels dans l'offre touristique et en terme d'image et d'attractivité par l'usage partiel des bâtiments ou leur intégration dans des programmes et produits existants (p. ex. circuit touristique etc.). 71% des immeubles recensés ont un potentiel, dont 24% (50) un potentiel important, 8% (17) un potentiel moyen et 39% (82) un faible poten-

tiel. Dans ce cas, l'important potentiel des immeubles d'avant 1914 est encore plus marqué. Les affectations respectivement les types de bâtiments qui offrent le plus de potentiel sont les fortifications, les institutions culturelles et les églises, ainsi que les châteaux préfectoraux. Par rapport à leur répartition géographique, ce sont à nouveau les bâtiments en Gruyère et en Sarine Ville qui ont le plus de potentiel, ce qui est logique car proportionnel au nombre de bâtiments recensés dans ces mêmes districts.

Bâtiments recensés/touristique	ville						canton						total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
1: faible 2: moyen 3: important																		
recensé val A B C	45	38	13	11	30	25	37	31	4	4	20	22	82	39	17	8	50	24
< 1600	4	3	2	2	17	14	0	0	4	4	14	16	4	2	6	3	31	15
> 1600-1800	12	10	3	2	8	7	3	3	0	0	0	0	15	7	3	1	8	4
> 1800-1914	16	14	1	1	5	4	32	36	0	0	5	6	48	23	1	0	10	5
> 1914-1945	2	2	2	2	0	0	1	1	0	0	1	1	3	1	2	1	1	0
> 1945	11	90	5	4	0	0	1	1	0	0	0	0	12	6	5	2	0	0
administration	13	11	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	13	6	0	0	2	1
archéologie	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
armée	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
auberge	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
chalet	0	0	0	0	0	0	30	33	0	0	0	0	30	14	0	0	0	0
dépôt	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
école/crèche	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
église	0	0	1	1	6	5	2	2	1	1	1	1	2	1	2	1	7	3
ferme	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
fortification	0	0	0	0	13	11	0	0	1	1	7	8	0	0	1	0	20	10
gymnase	6	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	3	0	0	0	0
habitation	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0
haute école	17	14	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	17	8	5	2	0	0
home	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
institution culturelle	5	4	1	1	3	3	0	0	0	0	6	7	5	2	1	0	9	4
justice et police	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	2	1	0	1	0	3	1
parlement	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
place	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
préfecture (châteaux)	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4	4	1	0	1	0	4	2
santé	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
sport	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
transformateur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	1	0
Glâne													0	0	0	0	5	2
Gruyère													23	11	1	0	11	5
Lac													1	0	0	0	3	1
Sarine campagne													2	1	0	0	0	0
Sarine ville													45	21	13	6	30	14
Singine													5	2	1	0	0	0
Veveyse													6	3	1	0	0	0

Bâtiments par nombre % par groupe de bâtiment et critère considéré

tableau 012

3.3. Exemples existants ou en cours

Différents modèles se sont mis en place au fil du temps et par opportunité dans divers sites et bâtiments appartenant à l'Etat. Les énumérer tous de manière exhaustive dépasserait le cadre de ce rapport. Dès lors, quelques exemples cités représentent les modèles les plus anciens et/ou représentatifs.

3.3.1. Le château de Gruyères

Le château de Gruyères est, avec le Moléson, l'emblème principal de la Gruyère. Il contribue à l'essor touristique du district et de la région qui constitue de loin la plus importante destination touristique du canton.

Affectation: l'ensemble du site et du château est affecté aux activités culturelles et touristiques pour l'exposition permanente mettant en scène le château lui-même, son histoire, ses aménagements et objets patrimoniaux. Le site accueille aussi des expositions temporaires et des événements culturels à l'intérieur et à l'extérieur du château, notamment dans ses cours et jardins. Le château constitue le point culminant de la visite de Gruyères. Pour ceux qui ne rentrent pas à l'intérieur, il y a aussi la possibilité d'en faire le tour au pied de ses remparts.

Acteurs: Institution culturelle de l'Etat le Château de Gruyères est géré par une Fondation qui assure l'ensemble des activités sur le site. La Fondation est liée à l'Etat par ses statuts qui règlent les responsabilités et charges. La Fondation assume les frais d'exploitation, alors que l'Etat assure les frais d'entretien de la substance et les investissements qui vont dans le même sens. La Commune de Gruyères assure l'entretien du sentier au pied des remparts.

Défis: hormis le défi permanent d'une offre variée et attractive assumée par la Fondation et ses collaborateurs, se pose depuis quelques années la question de l'entretien et de la restauration des tours et remparts qui font partie du château. Après un éboulement ponctuel, des mesures de sécurisation et de consolidation ont été prises, le temps que les études permettent de déterminer les solutions pour un entretien durable. Un premier tronçon sera réalisé en guise de test grandeur nature prochainement.

3.3.2. Les châteaux de districts ou anciens châteaux baillivaux

Les châteaux de district constituent un ensemble exceptionnel de constructions militaires et de représentation du pouvoir étatique de la Ville Etat et plus tard de l'Etat moderne. Dans chaque chef-lieu, ils occupent une position emblématique en relation avec l'espace public de la cité. Leur usage ininterrompu pour les missions de l'Etat ajoute une valeur historique supplémentaire à ce patrimoine qu'il s'agit aussi de conserver.

En lien avec les réflexions en cours pour la réaffectation du Château de Bulle, le Conseil d'Etat a arrêté les principes qui doivent prévaloir pour l'ensemble des châteaux baillivaux en propriété du canton. En séance du 2 avril 2019, il a fixé les principes suivants:

- > Les châteaux baillivaux restent propriété de l'Etat de Fribourg.
- > Dans la mesure du possible, les services régionaux de l'Etat y sont localisés, en priorité ceux destinés à l'accueil du public. En fonction des disponibilités, des services communaux ou régionaux peuvent également s'y voir proposer des surfaces.
- > Par la dimension symbolique de leurs prestations ou la nécessité d'une présence «physique» des usagers, le maintien ou la relocalisation de certains services dans les châteaux sont examinés en priorité (préfectures, état civil...).
- > Lors de projet de localisation – ou de relocalisation – de services dans les châteaux, il sera tenu compte des besoins futurs, et notamment de l'effet de la numérisation sur les besoins en matière de locaux, ainsi que sur les possibilités de synergies et de mutualisation des locaux (guichets communs, salles de réception...), selon le principe du «guichet unique».
- > Dans la mesure du possible et tant que la bonne marche des services est assurée, une ouverture des châteaux au public, ponctuelle (manifestations culturelles, expositions temporaires, événements privés...) et/ou pérenne (salles ouvertes aux visites, expositions permanentes...), sera privilégiée.
- > En fonction des opportunités, la création d'une offre culturelle dans les châteaux est encouragée, tant que la bonne marche des services est assurée, quand bien même elle relève de la compétence des autorités locales, et non de celle de l'Etat.
- > Les communes sur le territoire desquelles se trouvent les châteaux sont associées en amont aux réflexions relatives à l'affectation et à l'utilisation des châteaux. Ces discussions portent tant sur l'entretien des parties accessibles au public (cours et abords des châteaux comme extension du domaine public) que sur l'offre culturelle qui pourrait y élire domicile (ponctuellement ou de manière pérenne). Ces discussions sont formalisées par des conventions.
- > Les institutions culturelles déjà installées dans les châteaux (Musée suisse du Vitrail à Romont...), ou potentiellement intéressées par une collaboration (Musée gruérien à Bulle...), sont également associées en amont aux réflexions sur l'affectation des châteaux.

Le château de Bulle

Affectation: après le départ du Tribunal de la Gruyère et antérieurement de la Police cantonale et des prisons, il ne reste aujourd'hui que la Préfecture, qui n'occupe qu'une petite partie du château, les autres locaux étant restés libres et sans

affectation directe. La cour du château et notamment les bastions et douves sont intégrés dans le réseau des espaces publics de la Ville de Bulle et accueille chaque année les Francomania et des expositions temporaires. Plus récemment, depuis l'année du patrimoine 2018, le donjon et ponctuellement les anciennes prisons sont rendues accessibles pour les visiteurs, en collaboration avec le Musée gruérien. Les salles et caves accessibles depuis la cour et l'ancienne salle du tribunal au bel-étage sont ponctuellement utilisées par des acteurs externes.

Acteurs: la Préfecture et le Service des bâtiments assurent l'exploitation et l'entretien des lieux. Un groupe de travail institué par le Conseil d'Etat et composé de représentants des Services de l'Etat, de la Préfecture et de la Commune suit actuellement le développement d'un nouveau concept d'exploitation. Le Musée gruérien collabore ponctuellement pour des visites patrimoniales et historiques. La Ville de Bulle a réalisé un concours pour la mise en réseau des jardins situés au bas du château jusqu'à l'institut Sainte Croix. De plus, un concours d'architecture est en cours pour l'agrandissement du Musée gruérien, qui pourrait aussi avoir un impact sur la gestion et la perception du Château et de ses abords.

Défis: le principal défi est la réaffectation des espaces vides et la réorganisation des locaux de la préfecture. L'installation de différents services de l'Etat et la transformation des anciennes prisons en auberge de jeunesse sont à l'étude. Un aménagement plus attractif de la cour et des salles qu'elle dessert permettra d'augmenter considérablement le rayonnement socio-culturel et touristique de ce site emblématique en plein cœur de la ville de Bulle et la mise en valeur de la substance dans des salles patrimoniales. De plus, par une amélioration de la perméabilité de la cour (ouvertures sur les jardins et douves) le château pourra mieux s'intégrer dans le réseau des espaces publics de Bulle et des activités qui s'y déroulent.

Le château de Morat

Affectation: le château est utilisé par la Préfecture, l'Etat civil et la police. Les prisons, par contre, ont été désaffectées et sont actuellement vides. La possibilité de visiter le donjon a également été réalisée pour l'année du patrimoine 2018 et s'est poursuivie depuis durant la belle saison. Chaque été, la cour du château accueille le festival Murten Classics. Elle est aussi utilisée pour le Lichtfestival ou des expositions de sculptures en plein air notamment. La cour du château offre une magnifique vue sur le lac en toute saison.

Acteurs: la Préfecture et la police assurent l'exploitation et l'entretien des lieux, en collaboration avec le Service des bâtiments. La gestion des accès au donjon est pour l'instant gérée par l'Etat avec des prestataires privés. Les Murten Classics sont organisés par l'association du même nom. A l'initiative de la Ville de Morat, un groupe de travail a été constitué pour sonder les possibilités de synergie entre le château, le musée

historique de Morat et un éventuel remplacement permanent du panorama de la bataille de Morat dans un bâtiment à construire entre le château et le musée. Ce groupe de travail, à l'instar de celui du château de Bulle, est composé de représentants du Canton, de la Préfecture et de la Ville de Morat, des représentants du tourisme et du musée historique, ainsi que d'un représentant de la Fondation du Panorama.

Défis: hormis le défi d'assurer l'entretien et la restauration du château assumé, par le Service des bâtiments avec notamment la réfection récente et partielle des toitures et des façades de l'aile ouest, se pose surtout la question de la mise en réseau du château et du musée historique tant au niveau de l'offre culturelle locale et régionale qu'au niveau de l'espace public avec une cour du château et ses abords (Lindensaal) en continuité directe avec les espaces publics de la cité médiévale.

Le château de Romont

Affectation: le château de Romont abrite la Préfecture, mais il est utilisé en grande partie par le Vitromusée et le Vitrocentre qui sont devenus un centre de compétences unique dans le domaine de l'art verrier avec un rayonnement national et international. La cour du château est ouverte au public de même que les remparts. Le donjon n'est par contre pas accessible en raison de l'exiguïté de son escalier.

Acteurs: l'exploitation et l'entretien sont assurés pour la partie Vitrocentre et Vitromusée par la Fondation, et pour la partie Préfecture par cette dernière en collaboration avec le Service des bâtiments.

Défis: le Vitrocentre évalue depuis plusieurs années les possibilités de s'agrandir dans l'enceinte du château, notamment pour réaliser un atelier de soufflage et de travail du verre. Le réaménagement de la cour pour des événements culturels en lien avec le Vitromusée et le Vitrocentre est également à l'étude. Tout comme à Morat, Bulle ou Estavayer, le château de Romont occupe une place prédominante dans la cité, liée à l'espace public avec un rayonnement emblématique tant à l'échelle de la ville qu'à l'échelle du paysage.

Les châteaux d'Estavayer et de Châtel-St-Denis

Affectation: les deux châteaux abritent comme fonction principale la Préfecture et la Police. Les prisons ont également été abandonnées comme dans tous les autres châteaux de districts. Des travaux de mise en valeur et de restauration importants ont eu lieu au château de Châtel-St-Denis, notamment dans l'ancien donjon qui a fait l'objet d'une intervention architecturale contemporaine de haute qualité. Divers travaux de rénovation et d'entretien ont aussi eu lieu au château d'Estavayer, notamment en lien avec l'escalier d'accès et la restauration des fenêtres côté cour.

Acteurs: en l'état, il n'y a pas d'acteurs externes ou de groupes de travail. Dans les deux châteaux, l'exploitation est assurée par la Préfecture et la Police en collaboration avec le Service des bâtiments. Hormis quelques visites guidées et l'ouverture au public aussi du donjon d'Estavayer, il n'y a que très peu d'activités socio-culturelles ou touristiques en collaboration avec des acteurs externes.

Défis: à Châtel-St-Denis, les travaux se poursuivent dans la cour et le jardin avec la mise en valeur d'un passage par les caves dans le but de pouvoir accueillir plus d'activités ou d'évènements socio-culturels. Afin de pouvoir libérer la cour du stationnement, l'aménagement d'un nouveau parking est à l'étude au nord du château à proximité du cimetière. A Estavayer, dans l'immédiat, ce sont essentiellement les abords qui posent problème avec une stabilisation nécessaire des talus côté lac et la conservation du dégagement du côté des anciennes campagnes aujourd'hui sous pression de la densification urbaine. Pour les deux sites, une réflexion plus large à l'image de ce qui se fait à Bulle et Morat devrait être engagée.

3.3.3. Tours, enceintes et remparts

Bien que l'Etat soit aussi propriétaire d'autres tours et remparts (ex. Tour de la Molière) cette section se limite aux fortifications médiévales de la ville de Fribourg. Les fortifications de Fribourg constituent le plus important ensemble de ce type de construction en Suisse, qui, de plus, doit être considéré d'importance européenne. Avec la plus grande vieille ville médiévale et gothique de Suisse, Fribourg avait sur le fond tout autant, voire plus de substance et d'arguments que la ville de Berne, pour justifier une candidature comme patrimoine mondial de l'UNESCO, projet malheureusement abandonné pour des raisons politiques de l'époque.

Affectation: Trois tours ont une affectation spécifique permanente: le club alpin occupe la porte de Morat, une fanfare la Tour des Rasoirs et les scouts de langue allemande la tour de Dürrenbühl. La Tour Rouge, qui a longtemps servi de dépôt au Musée d'art et d'histoire, est aujourd'hui libre. Les autres tours ne sont pas utilisées pour des activités permanentes. Le Belluard, et sa tour du Belzé, abrite chaque année le festival du même nom dédié à la création contemporaine et durant l'été l'open air cinéma. Les enceintes et remparts n'étaient par le passé pas accessibles ou seulement pour des évènements particuliers comme la triennale de la photo dans les années 1980 et les parcours thématique d'Hubert Audriaz dans les années 2000. Depuis l'année du patrimoine 2018, un circuit est ouvert tous les jours de la belle saison entre 9 et 19 heures. Avec près de 100 000 visiteurs par saison, cette offre remporte un large succès, attirant autant les visiteurs extérieurs qu'un public local et cantonal.

Acteurs: l'exploitation et l'entretien des fortifications sont gérés par le Service des bâtiments. Une analyse détaillée de l'état de conservation et une planification des mesures à

prendre existent depuis les années 2000. Les travaux de restauration sont mis en œuvre en suivant cette étude en fonction des disponibilités budgétaires. En 2014 et 2015, Fribourg Tourisme a pris en charge une étude réalisée par le Service des biens culturels pour une mise en valeur des tours et enceintes. Pour l'année du patrimoine 2018, en collaboration avec les autorités et services de la Ville de Fribourg et Fribourg Tourisme, le Service des bâtiments et le Service des biens culturels ont rendu accessible la majorité des tronçons et tours. Des travaux de nettoyage, consolidation et sécurisation ont été réalisés sur l'ensemble des tours et enceintes en vue de leur ouverture. En même temps, le Service des bâtiments poursuit le programme de restauration avec la Tour Rouge et le rempart du Belluard en 2016/17 et la tour Dürrenbühl en 2019.

Défis: hormis la poursuite du programme de restauration avec, en 2020, la restauration de la Tour des Chats, il y a lieu de remplacer les accès provisoires réalisés pour l'année du patrimoine 2018 par des accès permanents pour la saison 2020/21. L'intégration des autres tours aujourd'hui non encore accessibles est également à l'étude. Une consolidation du programme touristique est en cours d'élaboration avec Fribourg Tourisme. Une extension à d'autres évènements de médiation culturelle en collaboration avec des acteurs externes serait souhaitable. Les discussions avec la ville de Fribourg sur la constitution d'une association et la conclusion d'une convention de gestion sont en cours. En attendant la Ville de Fribourg s'est engagée d'assurer les prestations de surveillance et de nettoyage durant la saison 2020. De plus, il y a lieu de lancer une réflexion de mise en valeur des abords des remparts qui sont protégés par convention avec la Confédération et qui durant les dernières décennies ont subis de nombreuses interventions malencontreuses qui portent atteintes aux ouvrages protégés.

3.3.4. La cathédrale Saint-Nicolas et d'autres églises

Hormis la Cathédrale Saint-Nicolas, l'Etat est propriétaire de différentes autres églises majeures autant par leur taille et importance historique que par leur valeur artistique et culturelle. Rien qu'en ville de Fribourg, on peut citer l'église de St-Michel, qui fait partie du collège, et l'église de St-Maurice, aux Augustins, ainsi que la chapelle Saint-Barthélémy de Pérolles, un joyau méconnu de l'art gothique, ou encore la chapelle de St-Béat, un petit oratoire appondu aux enceintes du Gottéron, et pour conclure la chapelle Notre-Dame-de-Lorette, une chapelle votive de premier ordre. A elles seules, ces églises sont chacune d'importance nationale, mais en tant qu'ensemble, elles atteignent de toute évidence une importance européenne et constituent avec le patrimoine meubles qu'elles contiennent, ou qui se trouve intégré dans les collections du Musée d'art et d'histoire, la plus importante collec-

tion d'art du canton avec des œuvres majeures de toutes les périodes depuis la fondation de la ville en 1157.

Affectation: en tant que siège épiscopal, siège du chapitre et église paroissiale, la Cathédrale Saint-Nicolas est un haut lieu de la vie chrétienne et de sa vie pastorale dans le canton. En plus, elle remplit un rôle identitaire, culturel et de représentation majeurs pour l'ensemble de la population fribourgeoise. L'église de Saint-Maurice sert d'église paroissiale pour le quartier de l'Auge et accueille régulièrement des concerts. La chapelle Saint-Béat est intégrée dans la vie de quartier et la vie pastorale de l'Auge. La chapelle de Lorette est ouverte tous les jours, alors que la chapelle de Pérolles et l'église Saint-Michel sont le plus souvent fermées au public. Saint-Michel accueille tous les deux ans le Festival International de Musiques Sacrées. Au quotidien, les orgues sont joués par des élèves du Conservatoire et l'espace est ponctuellement utilisé en lien avec les activités du collège Saint-Michel.

Acteurs: dans toutes ces églises, des travaux de restauration et d'entretien lourds sont suivis par le Service des bâtiments. L'entretien léger et l'exploitation quotidienne sont gérés par les paroisses et le collège, à l'exception de la chapelle de Pérolles. Pour la gestion de la Cathédrale, une commission ad hoc s'occupe depuis les années 1980 de la définition des stratégies de restauration-conservation et d'utilisation. Cette commission, qui siège sous la présidence du Directeur des travaux publics, réunit des représentants des services de l'Etat, de la paroisse, de l'évêché, du chapitre, de Fribourg Tourisme et de la Ville de Fribourg. Le travail continu de cette commission a permis l'achèvement des restaurations des espaces majeurs à l'intérieur entre 1999 et 2015. En plus de la commission, la Cathédrale est soutenue par la Fondation pour la restauration de la Cathédrale pour la réalisation de certains projets de mise en valeur comme l'exposition du trésor ou la récente restauration des cloches. D'autres cantons connaissent d'autres modèles de gestion pour leur cathédrale. Berne et Bâle-Ville par exemple ont refondé leurs fabriques (Bauhütte) qui avaient disparu au 19^{ème} siècle pour assurer la restauration de leur cathédrale. Cette question d'une fabrique s'était d'ailleurs aussi posée lors de la planification des travaux de restauration de la Cathédrale Saint-Nicolas dans les années 1990, mais une telle structure paraissait alors disproportionnée par rapport aux travaux prévus. Par contre, pour un futur chantier de restauration de la tour ou en lien avec d'autres travaux de restauration sur des bâtiments historiques en propriété de l'Etat, ce modèle pourrait à nouveau faire sens. L'objectif d'une telle structure n'est pas de réaliser tous les travaux en prestations propres au détriment des entreprises privées, mais d'en assurer la constance en matière de qualité, ainsi que la documentation et la transmission du savoir-faire spécialisé.

Défis: à la Cathédrale Saint-Nicolas, certains éléments intérieurs sont encore à restaurer, comme le maître autel et les boiseries du chœur, la chaire ou encore le groupe de statues

de la mise au tombeau. L'espace du narthex et celui de la chapelle du Saint-Sépulcre sont les derniers qui n'ont pas encore été restaurés. Ces travaux peuvent être réalisés dans le cadre de l'entretien courant. En parallèle, la Fondation de la Cathédrale développe un projet d'aménagement d'un lapidaire lié à un deuxième escalier dans la tour et le Chapitre Cathédrale prépare un concours pour un nouveau reliquaire pour les reliques de Saint Pierre Canisius qui devraient rejoindre les reliquaires déjà existants de Saint Nicolas de Myre et Saint Nicolas de Flue pour être exposés de manière permanente dans la chapelle du Saint-Sépulcre. Les grands défis qui attendent cependant la Cathédrale sont les travaux en lien avec la requalification du Bourg qui toucheront les abords et, dans les dix ans, la nécessité de retourner sur la tour, dont la dernière restauration s'est achevée il y a 50 ans en 1969 avec l'enlèvement de la grue qui s'y trouvait depuis les années 1920.

Pour l'église Saint-Michel, non seulement la question de la restauration générale qui devient urgente se pose, mais aussi son intégration et celle de la chapelle de Saint-Nicolas dans le concept de développement du site du Collège et leur adaptation aux besoins du Festival International de Musiques sacrées et d'autres événements musicaux à venir.

Pour l'église de Saint Maurice, des travaux sont prévus pour réhabiliter l'ancienne sacristie qui avait été transformée en local de chauffage au début du siècle passé et, en urgence, la restauration des autels des collatéraux qui attendent une intervention depuis plus de 20 ans et perdent de leur substance continuellement, alors qu'il s'agit d'un ensemble exceptionnel d'autels peints et richement décorés du 18^e réalisés par l'atelier fribourgeois des frères Reyff.

Pour la chapelle de Lorette, il s'agit de terminer la restauration du statuaire et des façades extérieures, avant d'entreprendre la restauration intérieure.

Pour les chapelles de Pérolles et de Saint Béat, le défi réside dans une meilleure intégration de ces monuments dans un concept de mise en valeur et d'usage culturels et pastoraux.

3.4. Stratégie de mise en valeur

Le nombre, l'importance, la valeur et la spécificité des biens culturels immeubles recensés et en propriété de l'Etat méritent de toute évidence la mise en place d'une stratégie cantonale. Elle sera développée en détail par le Service des bâtiments en coordination avec le Service des biens culturels. Les objectifs d'une telle stratégie devraient être les suivants:

- > Avoir une vue d'ensemble, anticiper les besoins et identifier les potentiels et les opportunités
- > Orienter et coordonner les projets ponctuels dans un but de valorisation de cet ensemble

- > Par cette coordination, ajouter une plus-value économique, touristique, culturelle et patrimoniale dans l'intérêt public
- > Développer des projets transversaux qui renforcent cette plus-value
- > Développer et réunir les compétences spécifiques pour la gestion de ce patrimoine
- > Préserver, valoriser et faire connaître le patrimoine

Cette stratégie vise en priorité le portefeuille «Patrimoine historique» du Service des bâtiments qui regroupe les châteaux, les églises et les fortifications. Elle ne doit pas se substituer aux projets portés par des utilisateurs ou qui résultent d'initiatives locales et qui restent le principal moteur, mais doit assurer la bonne coordination des projets ou initiatives dans l'intérêt supérieur du canton et de son patrimoine.

3.4.1. Stratégie de coordination cantonale

Une commission de gestion stratégique des monuments en propriété de l'Etat

A l'instar de la commission qui a accompagné durant des décennies la restauration de la Cathédrale Saint-Nicolas, cette commission aurait une mission stratégique et se composerait des différents types d'utilisateurs en fonction des groupes de bâtiments, des acteurs en charge de l'entretien et des représentants et experts internes et externes à l'Etat qui peuvent amener les compétences transversales en matière de patrimoine, de gestion et de médiation culturelle, de gestion touristique et économique. La commission serait présidée par le Conseiller d'Etat Directeur de la DAEC. Cette commission aurait pour tâche de développer une feuille de route, de définir les objectifs, de donner des conseils, de questionner et de préavisier les projets qui lui seraient soumis par le Service des bâtiments ou tout autre acteur de ces sites. Elle examinerait et préavisierait les conventions de collaboration sur les différents sites. Elle préavisierait la planification financière en lien avec les budgets d'entretien et d'investissement qui concernent des bâtiments recensés propriété de l'Etat. Elle pourrait elle-même proposer des projets transversaux.

3.4.2. Stratégie d'exploitation et d'investissement

Un pool d'acteurs spécifique au site et une répartition des coûts proportionnelle aux engagements, charges et avantages

Chaque site doit pouvoir développer la solution la plus appropriée à ses spécificités et à son potentiel. Le pool des acteurs doit pouvoir se composer en fonction des besoins propres de l'Etat et des opportunités, des spécificités et des besoins régionaux et locaux en incluant tout type d'acteur à condition qu'il défende un intérêt public au profit du patrimoine et de la population. Dès lors, chaque convention de collabo-

ration sera différente. La gestion commune d'une église par une paroisse et un organisateur de festival ne produira pas la même convention de collaboration que la gestion commune d'un château par une préfecture, un office du tourisme et un musée.

L'Etat propriétaire assumera en principe les coûts qui assurent la pérennité du bâtiment (voir 3.4.3) et les coûts qui découlent de son usage propre et de sa mission. Les acteurs tiers, locaux ou régionaux, publics ou privés, doivent quant à eux s'engager dans une perspective de durabilité proportionnellement aux charges et avantages qui découlent du projet en question. Le principe qui prévaut et celui du bénéficiaire-payeur.

3.4.3. Stratégie d'entretien

Une stratégie d'entretien à long terme et un pool de compétences spécialisées au sein du Service des bâtiments

La planification financière et les mesures d'entretien et de restauration sont aujourd'hui entièrement du ressort du Service des bâtiments, qui les assume en même temps et par les mêmes démarches et outils que tous les autres projets de construction, à la différence qu'ils sont en grande partie financés par le budget d'entretien courant et, seulement dans le cadre de grands projets, par des crédits d'investissement. La gestion des objets est répartie entre les différents collaborateurs du Service en fonction de leur secteur géographique, de leurs affinités et compétences ainsi que du volume de leur portefeuille de projets. Pour répondre aux défis particuliers en lien avec l'entretien et la valorisation du patrimoine historique de l'Etat, le Service des bâtiments devrait pouvoir mettre en place à moyen terme et dans le cadre de sa réorganisation en cours, un pool de compétences spécifiques parmi ses collaborateurs, sachant que l'acquisition et la transmission du savoir-faire en lien avec le patrimoine sont autant importantes que sa conservation en soi.

3.5. Synthèse et perspectives

En résumé, l'Etat de Fribourg est propriétaire de 675 bâtiments avec une valeur ECAB totale de 1,9 milliard de francs, dont près d'un tiers en nombre et deux tiers en valeur sont recensés ou protégés. La moitié de ces bâtiments sont recensés en valeur A, la valeur la plus élevée, et parmi ces bâtiments en valeur A, près de la moitié sont d'intérêt national et dès lors protégés par la Confédération. En conclusion, cela signifie que le patrimoine bâti recensé en propriété de l'Etat de Fribourg est en moyenne d'une très haute valeur patrimoniale.

Par rapport au potentiel de développement, 19% des bâtiments recensés ont un potentiel par rapport à leur affectation, 56% ont un potentiel culturel, éducatif et social et 71% ont un potentiel touristique et d'image au titre de l'attrac-

vité générale du canton. Ce potentiel est jugé très important pour 10% des bâtiments en matière d'affectation, pour 23% en matière de médiation culturelle et même 24% en matière de tourisme et d'image et d'attractivité générale. En conclusion, cela signifie que le potentiel de développement est en moyenne très important.

Les exemples démontrent que différents projets de grande qualité ont déjà été développés par le passé ou sont en cours d'étude et qu'il y a autant de modèles de collaboration qu'il existe de projets. Sans être formalisée, une coordination entre les différents sites et projets se réalise par l'action conjointe du Service des bâtiments en tant que service transversal et du Service des biens culturels en tant que service spécialisé pour les compétences scientifiques et de métier en matière de conservation. Les deux services réalisent cette coordination en parallèle aux affaires courantes, sans pouvoir s'appuyer sur une structure ad hoc dotée des ressources et des compétences spécifiques. La coordination dans les autres domaines transversaux capables de générer une plus-value, telles que la culture, l'éducation, la recherche, le tourisme et la promotion économique reste très ponctuelle et aléatoire. En résumé, ce ne sont pas les initiatives et les projets intéressants qui manquent, mais leur coordination avec une structure et des ressources spécifiques pour pouvoir libérer une valeur ajoutée dans l'intérêt public général.

3.5.1. Mesures organisationnelles et administratives

Le Conseil d'Etat souhaite mettre en place les structures et les outils nécessaires à la mise en œuvre des stratégies transversales énoncées, en utilisant le plus possible les compétences déjà existantes au sein de ses services, notamment du Service des bâtiments, du Service des biens culturels et du Service de la culture, d'entente avec l'Union fribourgeoise du tourisme, qui va déjà dans ce sens avec sa «Stratégie 2030», et la Promotion économique. Pour assurer la coordination stratégique, il entend mettre en place une commission de gestion ad hoc en partant à priori de l'actuelle Commission pour la conservation de la Cathédrale, tout en y apportant les adaptations nécessaires. Dans un premier temps et au vu de leur potentiel plus important, cette commission traitera les bâtiments dont la valeur d'usage n'est pas ou moins en lien direct avec les missions de l'Etat, notamment les églises et chapelles, les fortifications tours et enceintes, et les châteaux. Le Service des bâtiments fera des propositions pour définir, dans le cadre de son organisation interne et en tenant compte de la stratégie immobilière de l'Etat, le modèle d'organisation le plus approprié, avec le meilleur rapport qualité/coûts pour développer une entité capable de devenir un centre de compétences en matière d'entretien et de mise en valeur de ce patrimoine bâti et culturel de l'Etat.

3.5.2. Financement

Le Conseil d'Etat estime que le potentiel qui découle d'une meilleure affectation des bâtiments recensés en sa propriété sera exploité dans le cadre des éventuels projets d'investissement et qu'il n'est ni possible ni pertinent de fixer un objectif financier pour ce volet en l'état.

Par contre, s'agissant du potentiel en matière de médiation socio-culturelle, de tourisme et d'attractivité générale qui, de manière cumulée, concerne pas moins de 47% des bâtiments recensés, le Conseil d'Etat peut imaginer qu'un effort supplémentaire sur le budget d'entretien courant sera nécessaire pour atteindre cette valeur ajoutée. En l'état et sous réserve des analyses plus fines à venir, le taux moyen actuel des coûts d'entretien et de restauration d'environ 1,5% de la valeur ECAB, devrait vraisemblablement être adapté, dans une proportion encore à définir.

En l'état, le cadre financier doit s'inscrire dans le plan financier en vigueur et, à l'avenir, son éventuelle adaptation devra suivre les procédures de la planification financière ordinaire.

3.5.3. Calendrier prévisionnel

Le Conseil d'Etat entend mettre en place la commission de gestion stratégique dans le courant de l'année 2020. Ses premiers travaux seront de proposer, d'entente avec les services impliqués, les structures et outils à mettre en place dès la prochaine législature (2022–2026), ainsi qu'une feuille de route et un plan financier consolidé pour cette même période.

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

Annexe

Liste des immeubles recensés propriétés de l'Etat de Fribourg (version française 2019):

https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-11/fr_RGC_2017FR.pdf



Bericht 2019-DICS-59

3. Dezember 2019

des Staatsrates an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-169 Jean-Pierre Doutaz/Raoul Girard – Bestandsaufnahme der zu ergreifenden Massnahmen und der staatlichen Strategie zum historischen Erbe im Besitz des Kantons Freiburg

Wir haben die Ehre, Ihnen einen Bericht in Folge des am 25. Juni 2018 angenommenen Postulats 2017-GC-169 Jean-Pierre Doutaz/Raoul Girard vorzulegen, zur Bestandsaufnahme der zu ergreifenden Massnahmen und der staatlichen Strategie zum historischen Erbe im Besitz des Kantons Freiburg.

1. Einführung	19
1.1. Postulat und Überweisung	19
1.2. Rahmen und Grenzen des Berichtes	20
2. Kulturgüter im Besitz des Staates Freiburg	20
2.1. Bewegliche Kulturgüter	20
2.2. Unbewegliche Kulturgüter	21
2.3. Schutzgebiete	27
3. Kosten, Potenziale und Strategien	27
3.1. Unterhaltskosten der Vergangenheit	27
3.2. Analyse der bestehenden Potenziale	28
3.3. Bestehende Beispiele oder Beispiele im Aufbau	32
3.4. Aufwertungsstrategie	36
3.5. Zusammenfassung und Ausblick	37

1. Einführung

1.1. Postulat und Überweisung

1.1.1. Postulat 2017-GC-169 vom 15. November 2017

In ihrem am 15. November 2017 eingereichten und begründeten Postulat verweisen die beiden Grossratsmitglieder Jean-Pierre Doutaz und Raoul Girard auf das wichtige historische Erbe im Besitz des Staates, insbesondere die zahlreichen Gebäude, Schlösser, Kirchen und Befestigungen, aber auch die archäologischen Stätten und historischen Ruinen auf dem gesamten Kantonsgebiet. Die Verfasser des Postulats fordern eine Bestandsaufnahme und eine Entwicklungsstrategie, die über die reine Unterhaltspflicht hinausgeht. So soll dieses Erbe der Bevölkerung zur Verfügung gestellt und in die allgemeinere kantonale Förderpolitik in den Bereichen Kultur und Tourismus sowie in die Massnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Standortqualität im Allgemeinen integriert werden.

Auf Vorschlag des Staatsrates hat der Grosse Rat das Postulat am 25. Juni 2018 mit 74 Stimmen ohne Gegenstimmen und Enthaltungen (*BGC*, S. 1467–1471) genehmigt und den Staatsrat damit beauftragt, einen Bericht über folgende Punkte zu verfassen:

- > Inventar der denkmalgeschützten staatlichen Liegenschaften und Stätten
- > Zusammenstellung der Mittelzuweisungen und der mittelfristigen Entwicklung des Bedarfs
- > Übersicht der künftigen Instandhaltungskosten und des Investitionsbedarfs
- > Einschätzung des Potenzials der Liegenschaften und Stätten und ihrer Vernetzung
- > Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der erfassten Liegenschaften und Stätten von touristischem Interesse
- > Vorschlag für einer Nutzungs- und Bewirtschaftungsstrategie zur Erhaltung und Förderung, insbesondere im kulturellen Bereich
- > Vorschlag für eine Strategie zur Förderung und Aufwertung touristischer Sehenswürdigkeiten

Der Staatsrat hat im Mai 2019 Aufschub für die Erstellung dieses Berichtes beantragt, um die Inventar-Resultate mit anderen Akteuren und betroffenen Direktionen koordinieren zu können.

1.2. Rahmen und Grenzen des Berichtes

1.2.1. Vorgehen

Dieser Bericht basiert auf der Liste der in Staatsbesitz befindlichen Gebäude, welche vom Hochbauamt geführt wird. In einem ersten Abschnitt analysiert der Bericht das Inventar unter unterschiedlichen Gesichtspunkten mit der Absicht, die Eigenheiten der Gebäude und ihre geographische Verteilung zu erfassen. Die Analyse berücksichtigt dabei die Anzahl der Gebäude wie auch deren Versicherungswert gemäss der kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) als Indikator für das Bauvolumen und den wirtschaftlichen Wert.

In einem zweiten Abschnitt wird das Inventar mit Blick auf sein Potenzial untersucht, inwieweit die Gebäude dem Leistungsauftrag des Staates entsprechen können, sei es hinsichtlich ihrer unmittelbaren Nutzung oder ihrer soziokulturellen wie touristischen Bedeutung.

Ausgehend von diesen Analysen sowie von bereits realisierten oder laufenden Projekten schlägt der Bericht Strategien für Investitionen, Unterhalt und Nutzung vor, die zur Wertsteigerung der Ausstrahlung und der allgemeinen Attraktivität des Kantons beitragen sowohl zum Nutzen der Bewohner wie auch der Besucher von ausserhalb.

1.2.2. Umfang der Studie

Die Untersuchung beschränkt sich auf die verzeichneten Gebäude, deren Mehrheit durch die Instrumente der jeweiligen Ortsplanung (ZNP und Baureglemente) geschützt ist. Denkmalpflegerisch wird hierbei von unbeweglichen Kulturgütern gesprochen.

Nicht berücksichtigt werden Gebäude, die autonomen Einrichtungen des öffentlichen Rechts (z.B. das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt), Stiftungen (z.B. Hauterive) oder sonstigen staatsnahen, aber unabhängigen Strukturen (z.B. KGV) angehören, selbst dann, wenn der Staat nach geltendem Recht Mehrheitsbesitzer dieser Einheiten ist.

Desgleichen werden auch die Liegenschaften, die im Rahmen der aktiven Bodenpolitik erworben worden sind (z. Bsp. Bluefactory, Elanco) nicht berücksichtigt. Diese Objekte folgen in erster Linie einer industriellen Entwicklungslogik und gehören somit nicht in den Betrachtungsperimeter, was das Potenzial und die Entwicklungsstrategien gemäss Kapitel 3 angeht.

Die Gebäudewerte der Brandschutzversicherung sind dabei nur teilweise als repräsentativ anzusehen. Bestimmte Objekte

wie Befestigungsanlagen, Türme oder Kirchen besitzen keinen Brandschutzwert oder einen weit geringeren als die Kosten, die heute für ihren Bau erforderlich wären.

1.2.3. Umfang der Koordination

Die strategischen Fragen wurden mit dem Hochbauamt (RUBD) in allen technischen und finanziellen Belangen koordiniert.

In Fragen der kulturellen Koordination wurden das Amt für Kultur der EKSD miteinbezogen. In seinem Ansatz zur Wertsteigerung des gebauten Erbes knüpft der Bericht in diesem Zusammenhang auch an den Bericht 2017-DICS-33 des Staatsrats an den Grossen Rat über das Postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collomb über kantonale Subventionen zur Unterstützung der Kultur an.

2. Kulturgüter im Besitz des Staates Freiburg

Aus methodischer Sicht ist das Kulturgut in zwei Familien unterteilt, bewegliches (Möbel, Objekte) und unbewegliches Kulturgut (Immobilien). In vielen Fällen entspricht diese Trennung nicht der Realität der Nutzung der Gebäude, die eng mit dem darin enthaltenen beweglichen Erbe verbunden sind. Das eine kann nicht ohne das andere gehen. Ein grosser Teil des Wertes des Gebäudes liegt in deren beweglichen Kulturgütern, die Teil davon sind, und umgekehrt.

2.1. Bewegliche Kulturgüter

Als bewegliches Kulturgut gilt jedes Objekt, Dokument, Gemälde und Möbel usw., das von Interesse und charakteristischer Art ist. Es wird zwischen gebäudezugehörigen (z. B. Altären, Skulpturen usw.) und hinzugefügten beweglichen Kulturgütern unterschieden.

2.1.1. Sammlungen und institutionelle Archive

Der Staat besitzt neben Gebäuden und beweglichen Kulturgütern auch Sammlungen und Fonds, die schon für sich genommen das bedeutendste historische, kulturelle, künstlerische und soziale Zeugnis unseres Kantons und seiner Bevölkerung widerspiegeln. Zur Erinnerung:

- > Museum für Kunst und Geschichte
- > Naturhistorisches Museum
- > Römisches Museum von Vallon
- > Staatsarchiv des Kantons Freiburg
- > Kantons- und Universitätsbibliothek Freiburg
- > Archive des Amtes für Archäologie und auch des Römischen Museums von Vallon
- > Archive des Amtes für Kulturgüter

2.2. Unbewegliche Kulturgüter

Die nachfolgende Statistik basiert auf der Liste des Hochbauamtes, Stand Januar 2019. Entsprechend dieser Liste unterscheiden die folgenden Tabellen zwischen Gebäuden in der Hauptstadt (Spalte «Stadt») und anderen Teilen des Kantonsgebiets (Spalte «Kanton»). Die KGV-Werte werden in Tausend ausgedrückt. Die Werte in Klammern kennzeichnen Untergruppen und sind nicht in den Summen am unteren Rand der Tabellen zusammengefasst.

Gesamtbestand Gebäude	Stadt	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	Kanton	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	Total	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾
nicht verzeichnet	94	44	363 397	20	373	81	401 842	65	467	69	765 239	41
Verzeichniswert A B C	118	56	891 092	71	90	20	221 198	35	208	31	1 112 290	59
geschützt in Kat. 1 2 3	(70)	33	(438 959)	26	(51)	11	(171 434)	27	(121)	18	(610 393)	33
Total	212	100	1 254 489	100	463	100	623 040	100	675	100	1 877 529	100

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR ¹⁾% in Bezug auf Spaltentotal ²⁾% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 001

2.2.1. Immobilien im Besitz des Staates

Der Staat besitzt 675 Gebäude, von denen 208 (31%) verzeichnet und 121 (18%) geschützt sind. 467 (69%) der staatlichen Gebäude sind weder verzeichnet noch geschützt. Bezogen auf den Brandschutzwert beträgt der Anteil 59% für die verzeichneten Gebäude gegenüber 33% für die denkmalgeschützten Gebäude gegenüber einem KGV-Gesamtwert von 1 877 529 000 Franken.

2.2.2. Nach geografischer Verteilung

212 (32%) der Staatsgebäude befinden sich in der Hauptstadt, was 67% des gesamten KGV-Wertes entspricht. Der Anteil der denkmalgeschützten Gebäude in der Stadt Freiburg ist logischerweise höher als in den anderen Teilen des Kantons mit 118 (56%) bzw. 71% des KGV-Wertes, verglichen mit nur 2 bis 15 denkmalgeschützten Gebäuden für die anderen Bezirke ausserhalb von Greyerz, die 20% bis 5% der denkmalgeschützten Gebäude des Staates ausmachen.

Die Bezirke mit einem höheren Anteil an geschützten Gebäuden sind Greyerz mit total 136 (21%) Gebäuden, wovon 42 (31%) zu den zahlreichen Alphütten zählen, die im Alphüttenverzeichnis erfasst sind. Bezogen auf den KGV-Wert machen diese Gebäude jedoch nur 5% des Gesamtwertes der erfassten Gebäude aus. Der See- und des Saanebezirk ohne die Stadt Freiburg erreichen 16% bzw. 14% der verzeichneten Gebäude, aber nur 7% bzw. 10% des KGV-Wertes aller staatlichen Gebäude.

Bezirk	n. verz.	% ¹⁾	% ²⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	% ²⁾	verz.	% ¹⁾	% ²⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	% ²⁾	Total	% ¹⁾	% ²⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	% ²⁾
Broye	23	5	92	25 791	3	74	2	1	8	9 018	1	26	25	4	100	34 809	2	100
Glane	9	2	64	3 148	0	25	5	3	36	9 643	1	1	14	2	100	12 791	1	100
Greyerz	94	21	69	112 679	15	65	42	20	31	60 356	5	35	136	21	100	173 035	9	100
See	93	21	86	69 100	9	53	15	7	14	61 771	5	47	108	16	100	130 871	7	100
Saane Land	86	19	19	134 001	18	18	8	4	4	56 159	5	5	94	14	100	190 160	10	100
Saane Stadt	94	21	44	363 397	48	29	118	57	56	891 092	80	71	212	32	100	1 254 489	67	100
Sense	39	9	78	43 750	6	88	11	5	22	6 241	1	12	50	8	100	49 991	3	100
Vivisbach	13	3	65	4 036	1	18	7	3	35	18 010	2	82	20	3	100	22 046	1	100
Waadt	(0)	0	0	(0)	0	0	(16)	0	100	(9 338)	0	100	(16)	2	100	(9 338)	0	100
Total	451	100		755 902	100		208	100		1 112 290	100		659	100		1 868 192	100	

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR ¹⁾% in Bezug auf Spaltentotal ¹⁾% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 002

2.2.3. Nach Verzeichniswert und Schutzkategorie

Das Verzeichnis identifiziert Objekte von Interesse, indem es die Bewertung auf Grundlage der folgenden Kriterien durchführt:

Historischer Wert

Das Gebäude war Zeuge von historischen Ereignissen bzw. Wohn-, Aufenthalts- oder Wirkungsort bedeutender Persönlichkeiten. Der historische Charakter kann aus verschiedenen Blickwinkeln beurteilt werden: handwerkliche oder künstlerische Tätigkeit, spirituelles, soziales oder wirtschaftliches Leben usw.

Form- und Dekorationselemente

Das Gebäude besitzt handwerkliche oder künstlerische Elemente von besonderem Interesse. Die Qualität der Ausführung kann aus verschiedenen Blickwinkeln beurteilt werden: allgemeine Form, konstruktive Details, architektonischer Schmuck, Gemälde, Skulpturen, Ausstattungen usw.

Repräsentativität

Das Gebäude vereinigt in sich die konstituierenden Merkmale eines Typus; es ist exemplarisch für eine Kategorie. Der Typus kann nach verschiedenen Gesichtspunkten definiert werden: Bautechnik, architektonische Form, Plantypus, Stil usw.

Seltenheit

Das Gebäude ist selten; es gibt nur wenige Beispiele derselben Art. Die Seltenheit kann aus verschiedenen Perspektiven beurteilt werden: Bauzeit, Funktion, Bautechnik, architektonische Form, Stil usw.

Integrität

Das Gebäude ist mehr oder weniger intakt. Der Erhaltungszustand kann aus verschiedenen Blickwinkeln beurteilt werden: Materialien, Bauform, Raumorganisation usw.

Situation

Das Gebäude ist Bestandteil der Struktur oder des Charakters eines Ortsbildes. Die Rolle des Gebäudes kann auf verschiedenen Ebenen bewertet werden: Standortsilhouette, Gestaltung und Anlage von gebauten und offenen Räumen usw.

Die aus dieser Auswertung resultierenden Verzeichniswerte werden in folgenden Buchstaben ausgedrückt:

- A Hohe Qualität: besonders repräsentatives, seltenes oder sehr sorgfältig ausgeführtes Objekt, dessen ursprüngliche Substanz erhalten ist.
- B Gute Qualität: repräsentatives oder sorgfältig ausgeführtes Objekt, dessen ursprüngliche Struktur oder wesentliche Elemente erhalten sind.
- C Durchschnittliche Qualität: Objekt, das durch bestimmte wesentliche Elemente repräsentiert wird, deren jeweilige Substanz erhalten ist.

Unter den nicht berücksichtigten Gebäuden finden wir insbesondere:

- > Gebäude von historischem oder typologischem Interesse, deren historische Substanz oder Situation nicht ausreichend bedeutend ist.
- > Gebäude, die in das Verzeichnis der zeitgenössischen Architektur aufgenommen wurden und jünger als 30 Jahre sind. Sie sind daher zu jung, um als Kulturgut betrachtet zu werden.

Im Gebiet der Stadt Freiburg dominieren die A-Werte mit 65% der Gebäude, gefolgt von den B-Werten 27% und C-Werten 12%. In den anderen Teilen des Kantons dominieren die C-Werte mit 48% der Gebäude, 30% im A-Wert und 22% im B-Wert. Auf kantonaler Ebene stellen die A-Werte die Hälfte bezogen auf die Anzahl und zwei Drittel bezogen auf den Versicherungswert der verzeichneten Gebäude dar.

Verzeichnete Gebäude	Stadt	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	Kanton	% ¹⁾	KGW-Wert	%	Total	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾
A	77	65	623 109	70	27	30	99 032	45	104	50	722 141	65
B	27	23	238 945	27	20	22	87 818	40	47	23	326 763	29
C	14	12	29 038	3	43	48	34 348	15	57	27	63 386	6
Total	118	100	891 092	100	90	100	221 198	100	208	100	1 112 290	100

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR ¹⁾% in Bezug auf Spaltentotal ²⁾% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 003

Der rechtlich bindende Schutzwert gliedert sich in drei Kategorien (1/2/3); er wird umgesetzt durch Raumplanungsinstrumente, Zonennutzungspläne und Gemeindebauregle-

mente (ZNP und GBR bzw. PBR). Gemäss dem kantonalen Richtplan definieren die Schutzkategorien den Umfang der Schutzmassnahme an Bauelementen wie folgt:

Kat. 1	Kat. 2	Kat. 3	
x	x	x	Die Hülle (Fassade und Bedachung) und die dazugehörigen charakteristischen Elemente.
x	x	x	Die Haupttragstruktur und der Rohbau.
x	x	x	Der engere Rahmen oder die unmittelbare und charakteristische Umgebung des Gebäudes (Gärten, Innenhöfe, Platz, usw.).
x	x		Die Sekundärtragstruktur und der Ausbau.
x	x		Die allgemeine Anordnung der Innenräume und die wesentlichen Elemente der Innenausstattung, die diese Ordnung verkörpern.
x	x		Die dekorativen Elemente von Fassaden.
x	x		Der erweiterte Rahmen oder weitere und charakteristische Umgebung des Gebäudes (Garten- oder Parkanlage, Alleen usw.).
x			Die Inneneinrichtungen und die repräsentativen Dekorationselemente aufgrund ihrer handwerklichen oder künstlerischen Qualität.
x			An ein Gebäude geknüpfte bewegliche Kulturgüter.

Grundsätzlich besteht eine Übereinstimmung zwischen dem Verzeichniswert und der Schutzkategorie. So entspricht der Verzeichniswert A zumeist der Kategorie 1, B der Kategorie 2 und C der Kategorie 3. Demzufolge ist die proportionale Verteilung zwischen den Schutzkategorien sehr nahe an jener der Verzeichniswerte bzw. sie schlägt etwas stärker zugunsten der Kategorie 1 aus. Ein grosser Teil der in der Kategorie 1

geschützten Gebäude ist auch in der Liste der Gebäude von nationaler Bedeutung des Bundesamtes für Kultur BAK oder im KGS-Inventar (Listen A oder B) des Schutzes der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz BABS enthalten.

Geschützte Gebäude	Stadt	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	Kanton	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	Total	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾
1	53	76	250 532	57	25	49	86 860	51	78	64	337 392	55
2	16	23	171 733	39	7	14	33 373	19	23	19	205 106	34
3	1	1	16 694	4	19	37	51 201	30	20	17	67 895	11
Geb. nat. Bed. (BAK)	(40)	57	(263 941)	60	(13)	25	(58 586)	34	(53)	43	(322 527)	53
Liste KGS A (BABS)	(33)	47	(239 448)	54	(17)	33	(51 703)	30	(40)	33	(291 151)	48
Liste KGS B (BABS)	(7)	1	(55 058)	13	(4)	8	(43 183)	25	(11)	9	(98 241)	16
Total	70	100	438 959	100	51	100	171 434	100	121	100	610 393	100

Gebäude Anzahl/KGW-Wert in Tausend SFR ¹⁾% in Bezug auf Spaltentotal ²⁾% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 004

Verzeichnis- und Schutzwert	Stadt	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	Kanton	% ¹⁾	KGW-Wert	%	Total	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾
A/1	48	41	230 634	26	24	27	86 185	39	72	35	316 819	28
A/2	13	11	157 615	18	0	0	0	0	13	6	157 615	14
A/3	1	1	16 694	2	2	2	12 847	6	3	1	29 541	3
A/0	15	13	218 166	25	1	1	0	0	16	8	218 166	20
B/1	2	2	11 063	1	0	0	0	0	2	1	11 063	1
B/2	2	2	12 618	1	7	8	33 373	15	9	4	45 991	4
B/3	0	0	0	0	11	12	29 597	14	11	5	29 597	3
B/0	23	20	215 263	24	2	2	24 848	11	25	12	240 111	21
C/1	3	2	8 835	1	1	1	676	0	4	2	9 511	1
C/2	1	1	1 500	0	0	0	0	0	1	1	1 500	0
C/3	0	0	0	0	6	7	8 756	4	6	3	8 756	0
C/0	10	9	18 703	2	36	40	24 916	11	46	22	43 619	4
Total	118	100	891 092	100	90	100	221 198	100	208	100	1 112 290	100

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR ¹⁾% in Bezug auf Spaltentotal ²⁾% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 005

2.2.4. Nach historischer Periode

Im Gebiet der Stadt Freiburg besteht eine ziemlich homogene Verteilung inventarisierter Gebäude aller historischen Perioden. Auf Kantonsgebiet dagegen dominieren die Bauten des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, was zweifellos mit der Gründung des modernen Staates und der Aufteilung des Eigentums zwischen Kanton und Stadt zusammenhängt.

In Bezug auf die Werte der KGV machen Nachkriegsbauten seit 1945 fast die Hälfte der Brandschutzversicherungswerte aus, was darauf hindeutet, dass zeitgenössische Bauten näher an ihren tatsächlichen Erstellungskosten geschätzt werden als historische Bauten früherer Jahrhunderte.

Entstehungszeitraum	Stadt	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	Kanton	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	Total	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾
< 1600	24	20	74 369	8	18	20	65 505	30	42	20	139 874	13
> 1800–1914	24	20	122 240	14	6	7	10 960	5	30	14	133 200	12
> 1800–1914	26	22	183 978	21	57	63	88 161	40	83	40	272 139	24
> 1800–1914	15	13	68 137	8	6	7	19 447	9	21	10	87 584	8
> 1945	29	25	442 368	49	3	3	37 125	16	32	15	479 493	43
Total	118	100	891 092	100	90	100	221 198	100	208	100	1 112 290	100

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR ¹⁾% in Bezug auf Spaltentotal ²⁾% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 006

2.2.5. Nach Zweckbindung und Nutzung

In Hinblick auf die Nutzung werden die meisten der verzeichneten Gebäude für die Ausbildung (Gymnasium, Hochschulen und Universitäten) und die Verwaltung genutzt. Gemeinsam stellen sie ein Drittel der Gebäude und zwei Drittel der KGV-Werte. Die 33 Alphütten bilden die grösste Anzahl der Gebäude, jedoch mit einem Wert, der auf 2% des totalen KGV-Wertes beschränkt bleibt. Die von der Justiz und der Polizei genutzten Gebäude stellen rund 8% in Hinblick auf Anzahl und Wert, die Kirchen rund 6% und die Schlösser der Oberämter rund 4%. Die Befestigungsanlagen,

Türme und Bollwerke, wenngleich relativ zahlreich (10% der verzeichneten Gebäude), erreichen nicht einmal ganz 1% der Versicherungswerte.

Verz. Gebäude/Nutzung	Stadt	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	Kanton	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾	Total	% ¹⁾	KGW-Wert	% ¹⁾
Verwaltung	19	16	103 696	12	1	1	24 282	11	20	10	127 978	12
Archäologie	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
Armee	3	2	3 583	0	0	0	0	0	3	1	3 583	0
Unterkunft	0	0	0	0	2	2	3 919	2	2	1	3 919	0
Alphütte	0	0	0	0	33	37	16 964	8	33	16	16 964	2
Lager	3	2	7 529	1	0	0	0	0	3	1	7 529	1
Schule/Krippe	2	2	3 518	0	1	1	3 327	2	3	1	6 845	1
Kirche	7	6	55 330	6	4	5	6 120	3	11	5	61 450	6
Bauernhof	0	0	0	0	8	9	11 883	5	8	4	11 883	1
Befestigungsanlage	13	11	2 097	0	8	9	2 540	1	21	10	4 637	0
Gymnasium	10	9	98 423	11	0	0	0	0	10	5	98 423	9
Wohnhaus	3	2	5 366	1	2	2	1 731	1	5	2	7 097	1
Hochschule und Universität	34	29	466 918	55	3	3	23 697	11	37	18	490 615	44
Heim	0	0	0	0	2	2	5 407	2	2	1	5 407	0
Kulturelle Einrichtung	11	10	82 634	9	6	7	20 894	11	17	8	103 528	9
Justiz und Polizei	5	4	44 442	5	12	13	52 607	24	17	8	97 049	8
Parlament	3	2	13 554	2	0	0	0	0	3	1	13 554	1
Platz	2	2	61	0	0	0	0	0	2	1	61	0
Oberamt (Schloss)	0	0	0	0	6	7	47 738	22	6	3	47 738	4
Gesundheit	1	1	1 500	0	0	0	0	0	1	1	1 500	0
Sport	2	2	2 441	0	0	0	0	0	2	1	2 441	0
Transformator	0	0	0	0	1	1	89	0	1	1	89	0
Waadt	(0)	0	(0)	0	(16)	18	(9 338)	0	(16)	4	(9 338)	0
Total	118	100	891 092	100	90	100	221 198	100	208	100	1 112 290	100

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR ¹⁾% in Bezug auf Spaltentotal ²⁾% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 007

2.2.6. Nach Herkunft

Hinsichtlich der Herkunft lässt sich feststellen, dass die allermeisten der verzeichneten Gebäude in Staatsbesitz ein Erbe des *Ancien Régime* sowie der staatspolitischen Entwicklungen des 19. Jahrhunderts sind. Es handelt sich hierbei in einem gewissen Sinne um den ersten Gebäudepark den sich der junge Staat anlegte, um seinen Aufgaben nachkommen zu können. Sehr schnell hat er seine Bedürfnisse mit neuen Gebäuden ergänzt insbesondere für die Lehre, Ausbildung und das Justizwesen. Die meisten dieser Gebäude sind heute verzeichnet und grösstenteils unter Schutz gestellt. Der Staat erachtete diese Bauten schon damals für so bedeutend, dass auf Qualität und Dauerhaftigkeit grossen Wert gelegt wurde. So konnte der Staat seine Vorbildfunktion erfüllen und unter Berücksichtigung der Architektursprache der jeweiligen Zeit den Gebäuden in Stil und Bauweise einen beispielhaften Ausdruck verleihen.

Was die Nutzung betrifft, so hat der Kanton neben einigen Verwaltungsgebäuden vor allem Alphütten und Bauernhöfe, Schlösser, Festungen und Kirchen sowie verschiedene Gebäude mit kulturellen Einrichtungen geerbt. Während die Alphütten und Bauernhöfe meist in Zusammenhang mit Landerwerb in den Besitz des Staates kamen, gehören Schlösser, Kirchen und Festungen aus historischen Gründen und wegen ihres hohen repräsentativen und künstlerischen Wertes zum Staatsbesitz. Unter den staatlichen Bauten, die der Staat für seine eigenen Aufgaben errichtet hat, befinden sich vor allem Schulen, Universitäten, Verwaltungseinrichtungen bzw. Einrichtungen im Zusammenhang mit den Aufgaben von Justiz und Polizei. Ankäufe von heute verzeichneten Gebäuden wurden vor allem vorgenommen, um den Bedürfnissen der Hochschulen und der Universität nachkommen zu können.

Was die geografische Verbreitung betrifft, so konzentrieren sich die vererbten und verzeichneten Bauten logischerweise auf das Hauptstadtgebiet und den Greyerzbezirk. Die vom Staat errichteten und heute verzeichneten Gebäude befinden sich ebenfalls überwiegend in der Stadt und in geringerem

Masse im Seeland und im Saanebezirk. Die Ankäufe von verzeichneten Gebäuden beschränken sich auch auf das Stadtgebiet in logischer Konsequenz der dort sehr hohen Konzentration an verzeichneten Gebäuden.

Verz. Gebäude/Herkunft	Stadt						Kanton						Total					
	v	%	c	%	a	%	v	%	c	%	a	%	v	%	c	%	a	%
Verzeichniswert A B C	48	41	44	37	26	22	66	73	24	27	0	0	114	55	68	33	26	12
< 1600	23	20	1	1	0	0	18	20	0	0	0	0	41	20	1	0	0	0
> 1800–1914	15	13	5	4	4	3	4	4	2	2	0	0	19	9	7	4	4	2
> 1800–1914	7	6	5	4	14	12	41	46	16	18	0	0	48	23	21	10	14	7
> 1800–1914	3	2	10	9	2	2	3	3	3	3	0	0	6	3	13	6	2	1
> 1945	0	0	23	19	6	5	0	0	3	3	0	0	0	0	26	12	6	3
Verwaltung	9	8	5	4	5	4	0	0	1	1	0	0	9	4	6	3	5	2
Archäologie	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Armee	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0
Unterkunft	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
Alphütte	0	0	0	0	0	0	28	31	5	6	0	0	28	13	5	2	0	0
Lager	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0
Schule/Krippe	0	0	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	2	1	0	0	2	1
Kirche	7	6	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	9	4	2	1	0	0
Bauernhof	0	0	0	0	0	0	6	7	2	2	0	0	6	3	2	1	0	0
Befestigungsanlage	13	11	0	0	0	0	8	9	0	0	0	0	21	10	0	0	0	0
Gymnasium	3	3	4	3	3	2	0	0	0	0	0	0	3	1	4	2	3	1
Wohnhaus	2	2	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	3	1	1	0	1	0
Hochschule und Universität	0	0	23	19	11	9	0	0	3	3	0	0	0	0	26	13	11	5
Heim	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
Kulturelle Einrichtung	7	6	2	2	2	2	5	6	1	1	0	0	12	6	3	1	2	1
Justiz und Polizei	2	2	2	2	1	1	4	4	8	9	0	0	6	3	10	5	1	0
Parlament	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0
Platz	2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
Oberamt (Schloss)	0	0	0	0	0	0	6	7	0	0	0	0	6	7	0	0	0	0
Gesundheit	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Sport	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0
Transformator	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Broye													2	1	0	0	0	0
Glane													5	2	0	0	0	0
Greyerz													40	19	2	1	0	0
See													4	2	11	5	0	0
Saane Land													1	0	7	3	0	0
Saane Stadt													48	23	44	21	26	13
Sense													7	3	4	2	0	0
Vivisbach													7	3	0	0	0	0

Gebäude nach Anzahl% in Bezug auf Gruppe

Tabelle 008

2.3. Schutzgebiete

2.3.1. Landschaftsschutzgebiete

Einige staatliche Liegenschaften können sich in geschützten Landschaftsschutzgebieten befinden. Insbesondere kennen wir das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) von nationaler Bedeutung, das die Standorte Vanil Noir, das Südufer des Neuenburgersees und den Mont-Vully im Kanton Freiburg umfasst. Das in den letzten Jahren erarbeitete Inventar der Landschaften von kantonaler Bedeutung wird derzeit genehmigt. Der Landschaftsschutz erfolgt in Anwendung des kantonalen und der regionalen Richtpläne über die Umsetzung der Inventare in den Ortsplanungen.

Kein landschaftliches Schutzgebiet ist vollständig oder ausschliesslich im Besitz des Staates. Die dem Staat zugeordneten, verzeichneten Gebäude, welche sich in einem Landschaftsschutzgebiet befinden, sind im Wesentlichen landwirtschaftliche Gebäude oder Berghütten. Ihre Aufwertung kann unter Umständen von Synergien mit einem Landschaftsschutzgebiet profitieren (siehe 3.2.3 Tourismuspotenzial und allgemeine Standortqualität).

2.3.2. Archäologische Schutzgebiete

Da es sich um eine Gebäudeliste handelt, umfasst die Immobilienliste des Hochbauamtes nur eine einzige archäologische Stätte: die Fundamente eines gallorömischen Tempels in Riaz. Das Kulturgüterschutzgesetz und sein Ausführungsreglement definieren den Staat als den Besitzer von beweglichem archäologischem Kulturgut. Die Gebäude (Fundamente, Ruinen usw.) gehören jedoch dem Grundeigentümer, ausser im Falle einer Verschiebung aus konservatorischen Gründen. Die Pfahlbauerstätten an den Freiburger Ufern des Murten- und des Neuenburgersees, die zum UNESCO-Weltkulturerbe gehören, sind staatliches Eigentum, da sie Teil der öffentlichen Gewässer sind.

Aufgrund ihrer eigenen historischen Substanz oder einer im betroffenen Perimeter früher nachgewiesenen oder angenommenen historischen oder archäologischen Substanz befinden sich allerdings viele staatliche Gebäude, insbesondere die verzeichneten Bauten, in einem archäologischen Schutzperimeter. Nach ihrer Ausgrabung und Dokumentation werden archäologische Stätten nicht automatisch geschützt. Für die überwiegende Mehrheit der Standorte wird die Erhaltung lediglich durch ihre Dokumentation und die Erhaltung des vorgefundenen beweglichen Kulturguts erreicht. Die rechtliche Umsetzung der aus den archäologischen Perimetern resultierenden Schutzziele erfolgt via Kantonalem Richtplan in den jeweiligen Ortsplanungen.

Die Nähe bzw. in den meisten Fällen sogar die Überlagerung der verzeichneten Gebäude des Staates mit einer archäologischen Stätte kann für die Entwicklung einer Strategie zur Aufwertung des Gebietes wie auch des Gebäudes von grossem Interesse sein. (siehe 3.2.2 Sozial-, Bildungs- und Kulturpotenzial und 3.2.3 Tourismuspotenzial und allgemeine Standortqualität).

2.3.3. ISOS-Ortsbilder und IVS-Wege

Die Mehrheit der als Staatseigentum verzeichneten Gebäude befindet sich auch in einem geschützten Ortsbild, vor allem die Gebäude in einem Stadtgebiet oder einem Dorfkern. Das Inventar der Schutzzonen und der geschützten Verkehrswege beruht auf den Bundesinventaren des ISOS (Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung) und IVS (Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz). Wie die Namen bereits andeuten, beschränkt sich die Anwendung dieser Bundesinventare lediglich auf Ortsbilder und Verkehrswege von nationaler Bedeutung. Der Kanton Freiburg hat für die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung die vom ISOS bei einer ersten Inventarisierung festgehaltenen Objekte übernommen. Wie schon bei den Landschafts- und archäologischen Schutzgebieten, so wird auch hier die rechtliche Schutzwirkung durch Übertragung der Schutzziele via Kantonalem Richtplan auf den jeweiligen Ortsplan erreicht.

Kein Ortsbild und kein historischer Verkehrsweg befindet sich ausschliesslich im Besitz des Staates. Bei den verzeichneten Gebäuden, die dem Staat gehören und welche sich in einem geschützten Ortsbild befinden handelt es sich im Wesentlichen um historische Bauten. Ihre Aufwertung kann möglicherweise von Synergien mit einem Ortsbildschutzzentrum profitieren (siehe 3.2.2 Sozial-, Bildungs- und Kulturpotenzial und 3.2.3 Tourismuspotenzial und allgemeine Standortqualität).

3. Kosten, Potenziale und Strategien

3.1. Unterhaltskosten der Vergangenheit

Die Analyse der Instandhaltungskosten in den letzten zehn Jahren umfasst etwa 41% der verzeichneten Gebäude in Staatsbesitz, gemessen an ihrem KGV-Wert. Diese Kosten werden aus dem jährlichen Instandhaltungsbudget des Hochbauamtes gedeckt, nicht eingerechnet sind grosse Bauarbeiten, die durch Investitionskredite gedeckt sind. Diese Zahlen spiegeln in diesem Sinne die aktuellen Instandhaltungs- und Restaurierungskosten wider. Es zeigt sich eine sehr ausgewogene Situation zwischen den Gebäuden innerhalb und ausserhalb der Hauptstadt. Im Durchschnitt machen die Instandhaltungskosten etwa 1,5% des KGV-Wertes aus, bzw. etwa 7 Millionen Franken für die Anzahl der beobachteten Gebäude.

Rechnungsperiode	Stadt	KGW-Wert	% ³⁾	% ⁴⁾	Kanton	KGW-Wert	% ³⁾	% ⁴⁾	Total	KGW-Wert	% ³⁾	% ⁴⁾
2009	5 618	319 793	36	1,76	994	78 419	35	1,27	6 612	398 212	30	1,43
2010	5 323	378 438	42	1,41	1 291	78 419	35	1,65	6 614	456 857	34	1,44
2011	5 874	356 751	40	1,65	1 191	78 419	35	1,52	7 065	435 170	33	1,62
2012	5 335	348 659	39	1,53	1 659	90 272	41	1,84	6 994	438 931	33	1,59
2013	6 269	408 433	46	1,53	1 045	90 272	41	1,16	7 314	498 705	37	1,46
2014	5 753	388 914	44	1,48	1 244	89 427	40	1,39	6 997	478 341	36	1,46
2015	6 194	401 588	45	1,54	1 348	86 956	39	1,55	7 542	488 544	37	1,54
2016	6 344	393 077	44	1,61	689	89 753	41	0,77	7 033	482 830	36	1,45
2017	5 281	391 040	44	1,34	1 517	93 673	42	1,62	6 798	484 713	36	1,40
2018	4 908	374 375	44	1,26	2 433	90 938	41	2,68	7 341	456 313	34	1,60
Durchschnitt	5 689	376 106	42	1,51	1 341	86 654	39	1,54	7 029	461 861	41	1,52

Kosten in Tausend SFR/KGV-Wert in Tausend SFR ³⁾ in Bezug auf Total KGV-Wert ⁴⁾ in Bezug auf KGV-Wert

Tabelle 009

3.2. Analyse der bestehenden Potenziale

Angesichts der grossen Zahl der staatlichen Gebäude und ihrer sehr unterschiedlichen Nutzungen ist es im Rahmen dieses Berichts nicht möglich, für jedes Gebäude die Entwicklung des Bedarfs und des spezifischen Potenzials im Einzelnen zu definieren. Hingegen kann je nach aktueller Nutzung ein Gesamtentwicklungspotenzial anhand von drei Kriterien abgeschätzt werden: dem Nutzungspotenzial für die eigenen Aufgaben des Staates, dem sozial-, bildungs- und kulturpolitischen Potenzial sowie dem Tourismus- und Imagepotenzial für staatliche Aufgaben, jedoch in enger Zusammenarbeit mit lokalen (Gemeinden, Verbänden, Stiftungen usw.) und professionellen Akteuren (Tourismus, Standortförderung usw.). Zu diesem Zweck wurde einem jeden der untersuchten und im Besitz des Staates befindlichen Gebäude eine Punktzahl von 0 bis 3 für die Kriterien Nutzung, Kultur und Tourismus zugewiesen: 0 bedeutet kein Potenzial, 1 schwaches Potenzial, 2 mittleres Potenzial und 3 signifikantes Potenzial. Die Ergebnisse werden in den folgenden Tabellen dargestellt

und ermöglichen es Trends festzustellen gemäss den folgenden Analysen.

3.2.1. Nutzungspotenzial

Unter Nutzungspotenzial versteht man die Verbesserungs- oder Erweiterungsmöglichkeiten für bestehende Nutzungen innerhalb der betreffenden Gebäude. 19% der verzeichneten Gebäude haben ein Potenzial, davon 10% (20) ein signifikantes Potenzial und 7% (14) ein durchschnittliches Potenzial. Es zeigt sich, dass Gebäude vor 1914 im Allgemeinen ein grösseres Potenzial haben als solche, die später gebaut wurden. Die Nutzungskategorien bzw. Gebäudetypen mit dem grössten Potenzial sind die stillgelegten Gefängnisse und die Bezirkschlösser sowie einige wenige andere Bauten. In Bezug auf ihre geografische Verteilung haben die Gebäude im Greyzbezirk und in der Stadt Freiburg das grösste Potenzial, was logisch ist, da es sich proportional zur Häufigkeit der in diesen Bezirken erfassten Gebäude verhält.

Verz. Gebäude/Nutzungspotenzial	Stadt						Kanton						Total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
1: schwach 2: mittel a: signifikant																		
Verzeichniswert A B C	4	3	11	9	9	8	0	0	3	3	11	12	4	2	14	7	20	10
< 1600	0	0	1	1	1	1	0	0	3	3	3	3	0	0	4	2	4	2
> 1800–1914	1	1	6	5	2	2	0	0	0	0	2	2	1	0	6	3	4	2
> 1800–1914	0	0	2	2	2	2	0	0	0	0	5	6	0	0	2	1	7	3
> 1800–1914	2	2	1	1	4	3	0	0	0	0	1	1	2	1	1	0	5	2
> 1945	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Verwaltung	1	1	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Archäologie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Armee	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Verz. Gebäude/Nutzungspotenzial 1: schwach 2: mittel a: signifikant	Stadt						Kanton						Total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
Unterkunft	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1
Alphütte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lager	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Schule/Krippe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0
Kirche	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Bauernhof	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1
Befestigungsanlage	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0
Gymnasium	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wohnhaus	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Hochschule und Universität	1	1	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0	3	1	2	1
Heim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Kulturelle Einrichtung	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
Justiz und Polizei	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	4	2
Parlament	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Platz	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Oberamt (Schloss)	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	2	1	2	1
Gesundheit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sport	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Transformator	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	0	0
Glane													0	0	2	1	0	0
Greyerz													0	0	0	0	6	3
See													0	0	0	0	3	1
Saane Land													0	0	0	0	2	1
Saane Stadt													4	2	11	5	9	4
Sense													0	0	0	0	0	0
Vivisbach													0	0	0	0	0	0

Gebäude nach Anzahl% in Bezug auf Gruppe

Tabelle 010

3.2.2. Sozial-, Bildungs- und Kulturpotenzial

Unter Sozial-, Bildungs- und Kulturpotenzial versteht man die allgemeine Attraktivität der Standorte und Objekte und das Potenzial, das sich aus Synergien mit lokalen oder regionalen Anbietern aus Kultur, Bildung und Sozialaustausch ergeben kann, in den betreffenden Gebäuden oder in ihrem näheren Umfeld. 56% der untersuchten Gebäude weisen ein Potenzial auf, davon 23% (47) ein signifikantes, 16% (33) ein mittleres und 17% (35) ein geringes Potenzial. Auch hier gilt, dass Gebäude vor 1914 im Allgemeinen ein grösseres Potenzial haben als solche, die später gebaut wurden. Die vielversprechendsten Nutzungen bzw. Gebäudetypen sind die kulturellen Einrichtungen, Befestigungsanlagen und Kirchen sowie Bezirksschlösser. Auch in diesem Falle haben in Bezug

auf die geografische Verteilung wiederum die Gebäude im Greyerzbezirk und in der Stadt Freiburg das grösste Potenzial, wegen der proportionalen Häufigkeit der in diesen Bezirken erfassten Gebäude.

Verz. Gebäude/Kultur- und Sozialpotenzial 1: schwach 2: mittel a: signifikant	Stadt						Kanton						Total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
Verzeichniswert A B C	29	25	25	21	27	23	6	7	8	9	20	22	35	17	33	16	47	23
< 1600	2	2	13	11	7	6	0	0	3	3	14	16	2	1	16	8	21	10
> 1800–1914	5	4	6	5	6	5	1	1	2	2	0	0	6	3	8	4	6	3
> 1800–1914	7	6	3	2	7	6	4	4	2	2	5	6	11	5	5	2	12	6
> 1800–1914	2	2	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	4	2	2	1
> 1945	13	11	0	0	6	5	0	0	0	0	0	0	13	6	0	0	6	3
Verwaltung	5	4	4	4	2	2	0	0	0	0	0	0	5	2	4	2	2	1
Archäologie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Armee	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Unterkunft	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0
Alphütte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lager	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Schule/Krippe	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0
Kirche	0	0	2	2	5	4	0	0	2	2	1	1	0	0	4	2	6	3
Bauernhof	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Befestigungsanlage	0	0	10	9	2	2	0	0	1	1	7	8	0	0	11	5	9	4
Gymnasium	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	2	1	0	0
Wohnhaus	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
Hochschule und Universität	16	14	1	1	5	4	2	2	0	0	0	0	18	9	1	0	5	2
Heim	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Kulturelle Einrichtung	2	2	1	1	6	5	0	0	0	0	6	7	2	1	1	0	12	6
Justiz und Polizei	2	2	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	3	1
Parlament	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Platz	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Oberamt (Schloss)	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	4	4	2	1	1	0	4	2
Gesundheit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sport	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Transformator	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	1	0
Glane													0	0	0	0	5	2
Greyerz													2	1	3	1	11	5
See													0	0	1	0	3	1
Saane Land													2	0	1	0	0	0
Saane Stadt													29	140	25	12	27	13
Sense													2	1	1	0	0	0
Vivisbach													0	0	1	0	0	0

Gebäude nach Anzahl% in Bezug auf Gruppe

Tabelle 011

3.2.3. Tourismuspotenzial und allgemeine Standortqualität

Unter Tourismuspotenzial und Standortqualität versteht man die allgemeine Attraktivität des Objektes bzw. Standorts und die Synergien, die sich mit öffentlichen und professionellen Anbietern im Tourismus und allgemeiner Standortförderung durch die teilweise Nutzung von Gebäuden oder

deren Integration in bestehende Angebote und Produkte (z.B. Rundreisen) ergeben können. 71% der verzeichneten Gebäude haben Potenzial, davon 24% (50) ein signifikantes Potenzial, 8% (17) ein mittleres Potenzial und 39% (82) ein geringes Potenzial. Bei diesem Kriterium ist das signifikante Potenzial von Gebäuden vor 1914 noch grösser. Die Nutzungen bzw. Gebäudetypen mit dem grössten Potenzial sind

wiederum die Befestigungen, kulturellen Einrichtungen und Kirchen sowie die Bezirksschlösser. Auch in diesem Falle haben in Bezug auf die geografische Verteilung wiederum

die Gebäude im Greyerzbezirk und in der Stadt Freiburg das grösste Potenzial, wegen der proportionalen Häufigkeit der in diesen Bezirken erfassten Gebäude.

Verz. Gebäude/Kultur- und Sozialpotenzial	Stadt						Kanton						Total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
Verzeichniswert A B C	45	38	13	11	30	25	37	31	4	4	20	22	82	39	17	8	50	24
< 1600	4	3	2	2	17	14	0	0	4	4	14	16	4	2	6	3	31	15
> 1800–1914	12	10	3	2	8	7	3	3	0	0	0	0	15	7	3	1	8	4
> 1800–1914	16	14	1	1	5	4	32	36	0	0	5	6	48	23	1	0	10	5
> 1800–1914	2	2	2	2	0	0	1	1	0	0	1	1	3	1	2	1	1	0
> 1945	11	90	5	4	0	0	1	1	0	0	0	0	12	6	5	2	0	0
Verwaltung	13	11	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	13	6	0	0	2	1
Archäologie	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Armee	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Unterkunft	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Alphütte	0	0	0	0	0	0	30	33	0	0	0	0	30	14	0	0	0	0
Lager	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Schule/Krippe	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
Kirche	0	0	1	1	6	5	2	2	1	1	1	1	2	1	2	1	7	3
Bauernhof	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Befestigungsanlage	0	0	0	0	13	11	0	0	1	1	7	8	0	0	1	0	20	10
Gymnasium	6	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	3	0	0	0	0
Wohnhaus	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0
Hochschule und Universität	17	14	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	17	8	5	2	0	0
Heim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kulturelle Einrichtung	5	4	1	1	3	3	0	0	0	0	6	7	5	2	1	0	9	4
Justiz und Polizei	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	2	1	0	1	0	3	1
Parlament	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
Platz	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Oberamt (Schloss)	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4	4	1	0	1	0	4	2
Gesundheit	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Sport	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transformator	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	1	0
Glane													0	0	0	0	5	2
Greyerz													23	11	1	0	11	5
See													1	0	0	0	3	1
Saane Land													2	1	0	0	0	0
Saane Stadt													45	21	13	6	30	14
Sense													5	2	1	0	0	0
Vivisbach													6	3	1	0	0	0

Gebäude nach Anzahl% in Bezug auf Gruppe

Tabelle 012

3.3. Bestehende Beispiele oder Beispiele im Aufbau

Im Laufe der Zeit und entsprechend der sich bietenden Gelegenheiten wurden bereits verschiedene Beispiele an unterschiedlichen staatlichen Standorten und Gebäuden umgesetzt. Deren vollständige Auflistung würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Daher stellen die nachfolgend genannten Beispiele die ältesten und/oder repräsentativsten Modelle dar.

3.3.1. Schloss Greyerz

Das Schloss bildet zusammen mit dem Moléson, das Wahrzeichen des Greyerzerlandes. Es trägt zur Entwicklung des Tourismus im Bezirk und in der Region bei, welche die mit Abstand wichtigste Touristendestination im Kanton darstellt.

Nutzung: Die gesamte Anlage und das Schloss werden für kulturelle und touristische Angebote genutzt, über die Dauerausstellung, die das Schloss, seine Geschichte sowie seine Ausstattung und wichtige Kunstobjekte in Szene setzt. Es finden auch Wechelausstellungen und kulturelle Veranstaltungen innerhalb und ausserhalb des Schlosses statt besonders in den Innenhöfen und Gärten. Das Schloss ist sozusagen der eigentliche Ziel- und Höhepunkt eines Besuchs von Greyerz. Wer das Innere nicht besucht, kann das Schloss zu Fuss entlang der Wehrmauern umrunden.

Akteure: Das Schloss Greyerz wird als staatliche Kulturinstitution von einer Stiftung geleitet, die für alle Aktivitäten des Standorts verantwortlich ist. Die Stiftung ist mit dem Staat durch ihre Statuten verbunden, welche die Verantwortlichkeiten und Lastenverteilung regelt. Die Stiftung übernimmt die Betriebskosten, während der Staat die Kosten für den Gebäudeunterhalt und die entsprechenden Investitionen trägt. Die Gemeinde Greyerz sorgt für den Unterhalt des Weges am Fusse der Wehrmauern.

Herausforderung: Neben der ständigen Herausforderung eines vielfältigen und attraktiven Angebots, der sich die Stiftung mit ihren Mitarbeitern stellen muss, wurde in den letzten Jahren die Frage nach der Erhaltung und Instandstellung der zum Schloss gehörenden Türme und Mauern gestellt. Nach einem lokalen Mauereinsturz wurden Sicherheits- und Konsolidierungsmassnahmen ergriffen, bis Studien es ermöglichen, Lösungen für eine nachhaltige Instandhaltung zu ermitteln. Ein erster Testabschnitt wird demnächst eingereicht werden.

3.3.2. Die Bezirksschlösser oder ehemalige Landvogteien

Die Bezirksschlösser bilden eine aussergewöhnliche Gruppe von militärischen Repräsentationsbauten als Ausdruck der Staatsmacht des früheren Stadtstaates und seines neuzeitlichen Nachfolgers. In jedem der Hauptorte stehen diese

Schlösser als Wahrzeichen in engem Bezug mit dem öffentlichen Raum der Stadt. Ihre ununterbrochene Nutzung zu Staatszwecken verleiht diesem Kulturerbe einen zusätzlichen historischen Wert, welchen es auch zu erhalten gilt.

Im Zusammenhang mit den laufenden Diskussionen über die Umnutzung des Schlosses von Bulle hat der Staatsrat die Grundsätze beschlossen, die für alle Landvogtei-Schlösser des Kantons gelten sollen. In seiner Sitzung vom 2. April 2019 legte er folgende Grundsätze fest:

- > Die Bezirksschlösser bleiben Eigentum des Staates Freiburg
- > Soweit möglich, befinden sich dort die regionalen Dienste des Staates, vordringlich jene mit Besucheraustausch. Je nach Verfügbarkeit können dort auch kommunale oder regionale Dienstleistungen angeboten werden.
- > Aufgrund der symbolischen Bedeutung der Dienstleistungen oder der Notwendigkeit einer «physischen» Präsenz der Nutzer wird die Aufrechterhaltung oder Verlagerung bestimmter Dienstleistungen in den Schlössern prioritär geprüft (Oberamt, Zivilstandesamt...)
- > Bei der Einrichtung oder Verlagerung eines Standorts von Dienstleistungen in Schlössern werden zukünftige Bedürfnisse, insbesondere die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Flächenbedarf sowie die Möglichkeit von Synergie und Zusammenlegung von Räumlichkeiten (gemeinsame Schalter, Empfangsräume usw.) nach dem Prinzip der «gemeinsamen Anlaufstelle» berücksichtigt.
- > Soweit möglich und solange der reibungslose Ablauf der Dienstleistungen gewährleistet ist, wird eine Öffnung der Schlösser für die Öffentlichkeit – sei es gelegentlich (kulturelle Veranstaltungen, Wechelausstellungen, private Veranstaltungen...) und/oder dauerhaft (besuchsfähige Räume, Dauerausstellungen...) – bevorzugt.
- > Je nach den Möglichkeiten wird die Schaffung eines kulturellen Angebots in Schlössern gefördert, solange der reibungslose Ablauf der Dienstleistungen gewährleistet ist, auch wenn dies in die Zuständigkeit der lokalen Behörden und nicht in die des Staates fällt.
- > Die Standortgemeinden werden in die Diskussionen über die Nutzung von Schlössern einbezogen. Diesbezügliche Diskussionen betreffen sowohl die Erhaltung der öffentlich zugänglichen Teile (Höfe und Schlossumgebung als Erweiterung des öffentlichen Raumes) als auch das kulturelle Angebot, das sich dort (gelegentlich oder dauerhaft) etablieren könnte. Diese Diskussionen werden in Vereinbarungen formell festgehalten.
- > Kulturelle Institutionen, die bereits in Schlössern angesiedelt sind (Schweizerisches Glasmalerei-Museum in Romont...) oder potenziell an einer Zusammenarbeit interessiert sind («Musée gruérien» in Bulle...), werden auch im Vorfeld an den Überlegungen zur Nutzung der Schlossanlagen beteiligt.

Schloss Bulle

Nutzung: nach dem Auszug des Bezirksgerichtes und etwas zuvor der Kantonspolizei und Gefängnisse bleibt heute noch das Oberamt zurück, welches nur einen kleinen Teil des Schlosses einnimmt, wobei die anderen Räumlichkeiten frei und ohne direkte Nutzung geblieben sind. Der Schlosshof und insbesondere die Bastionen und Gräben sind in den öffentlichen Raum der Stadt Bulle integriert und beherbergen jedes Jahr das Musikfestival «Francomania» sowie vereinzelt Wechselausstellungen. In jüngster Zeit, seit dem europäischen Kulturerbejahr 2018, werden der Schlossturm und gelegentlich auch die alten Gefängnisse in Zusammenarbeit mit dem «Musée gruérien» den Besuchern zugänglich gemacht. Die vom Innenhof aus zugänglichen Räume und Keller sowie der ehemalige Gerichtssaal im ersten Stock werden gelegentlich von externen Akteuren genutzt.

Akteure: Das Oberamt und das Hochbauamt sorgen für den Betrieb und die Instandhaltung der Räumlichkeiten. Eine vom Staatsrat eingesetzte Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der staatlichen Dienste, des Oberamtes und der Gemeinde zusammensetzt, überwacht derzeit die Entwicklung eines neuen Betriebskonzepts. Das «Musée gruérien» arbeitet gelegentlich bei Besichtigungen zur Geschichte und Kulturerbe zusammen. Die Stadt Bulle hat einen Wettbewerb zur Vernetzung der am Fusse des Schlosses gelegenen Gärten bis zum Institut Sainte Croix durchgeführt. Darüber hinaus läuft ein Architektenwettbewerb für den Ausbau des «Musée gruérien», der auch Auswirkungen auf den Betrieb und die Wahrnehmung des Schlosses und seiner Umgebung haben könnte.

Herausforderung: Die grösste Herausforderung besteht in der Umnutzung von Leerflächen und der Neuordnung der Räumlichkeiten des Oberamtes. Die Einrichtung verschiedener staatlicher Dienste und die Umwandlung des ehemaligen Gefängnisses in eine Jugendherberge werden geprüft. Eine attraktivere Gestaltung des Innenhofs sowie der Räume die über ihn erschlossen werden wird die kulturelle und touristische Ausstrahlung dieses Wahrzeichens im Herzen der Stadt Bulle erheblich erhöhen. Ebenso könne dadurch die historisch wertvollen Schlossräume aufgewertet werden. Darüber hinaus wird das Schloss durch die Verbesserung der Durchlässigkeit des Innenhofes (Öffnungen zu den Gärten und Gräben) besser in das Netz der öffentlichen Räume von Bulle integriert und mit den dort stattfindenden Aktivitäten verbunden.

Schloss Murten

Nutzung: Das Schloss wird vom Ober- und Zivilstandesamt sowie von der Kantonspolizei genutzt. Die Gefängnisse hingegen wurden stillgelegt und stehen derzeit leer. Die Möglichkeit, den Schlossturm zu besuchen, wurde ebenfalls für das Kulturerbejahr 2018 realisiert und setzt sich seitdem in

der Sommersaison fort. Jeden Sommer findet im Burghof das Festival «Murten Classics» statt. Dieser wird auch für das Lichtfestival oder Freilichtausstellungen insbesondere Skulpturenausstellungen genutzt. Der Burghof bietet zu jeder Jahreszeit einen herrlichen Blick auf den See.

Akteure: Das Oberamt und die Polizei sorgen in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt für den Betrieb und die Instandhaltung der Räumlichkeiten. Für die Regelung des Zugangs zum Schlossturm sind derzeit vom Staat beauftragte, private Dienstleister zuständig. Die «Murten Classics» werden von der gleichnamigen Vereinigung organisiert. Auf Initiative der Stadt Murten wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen um Synergie zu prüfen zwischen dem Schloss, dem Historischem Museum Murten und einer allfällig dauerhaften Ausstellung des Panoramas der Schlacht von Murten in einem dazwischen zu erstellenden Gebäude. Ähnlich wie in Bulle setzt sich diese Arbeitsgruppe aus Vertretern des Kantons, des Oberamtes und der Stadt Murten sowie aus Vertretern des Tourismus des historischen Museums und der Panorama-Stiftung zusammen.

Herausforderung: Neben der vom Hochbauamt getragenen Aufgabe, die Erhaltung und Restaurierung des Schlosses zu gewährleisten – in jüngster Zeit die Renovierung der Dächer und Fassaden des Westflügels – geht es vor allem um die Vernetzung von Schloss und historischem Museums sowohl im Hinblick auf das lokale und regionale Kulturangebot als auch im Hinblick auf den öffentlichen Raum mit dem Schlosshof und seiner Umgebung (Lindensaal) als direkte Fortsetzung des öffentlichen Raumes der mittelalterlichen Altstadt.

Schloss Romont

Nutzung: Das Schloss von Romont beherbergt Oberamt, wird aber zu grossen Teilen vom Vitromusée und vom Vitrocentre genutzt, die sich zu einem einzigartigen Kompetenzzentrum im Bereich der Glaskunst mit nationalem und internationalem Ruf entwickelt haben. Der Schlosshof ist für die Öffentlichkeit zugänglich, ebenso wie die Wehrmauern. Der Schlossturm ist jedoch aufgrund der zu steilen Innentreppe nicht zugänglich.

Akteure: Betrieb und Unterhalt des VitroCentre und Vitromusée werden von der Stiftung übernommen. Das Oberamt besorgt dies für seine Räumlichkeiten in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt.

Herausforderung: Das VitroCentre evaluiert seit mehreren Jahren die Möglichkeiten der Erweiterung innerhalb des Schlossgeländes, insbesondere zur Schaffung einer Glasbläser-Werkstatt. Auch die Neugestaltung des Innenhofes für kulturelle Veranstaltungen im Zusammenhang mit dem Vitromusée und dem VitroCentre wird geprüft. Wie in Murten, Bulle oder Estavayer nimmt das Schloss Romont einen dominanten Platz in der historischen Altstadt ein in Verbin-

dung mit dem öffentlichen Raum, und einer starken Ausstrahlung sowohl auf die nähere Umgebung wie auch auf die weitere Landschaft.

Die Schlösser von Estavayer und Châtel-St-Denis

Nutzung: Die beiden Schlösser beherbergen das Oberamt und die Kantonspolizei. Wie in allen anderen Bezirksschlössern wurden auch hier die Gefängnisse aufgegeben. Im Schloss von Châtel-St-Denis wurden umfangreiche Erneuerungs- und Restaurierungsarbeiten durchgeführt, insbesondere im ehemaligen Schlossturm, wo ein hochwertiges, zeitgenössisches Architekturprojekt realisiert wurde. Im Schloss von Estavayer wurden verschiedene Renovierungs- und Unterhaltsarbeiten durchgeführt, vor allem die Erneuerung der Zugangstreppe und der Restaurierung der Innenhoffenster.

Akteure: Es gibt nach heutigem Stand keine externen Akteure oder Arbeitsgruppen. In beiden Schlössern wird der Betrieb vom Oberamt und der Polizei in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt durchgeführt. Abgesehen von einigen Führungen und der Öffnung des Schlossturms in Estavayer für die Öffentlichkeit gibt es nur wenige kulturelle oder touristische Aktivitäten in Zusammenarbeit mit externen Akteuren.

Herausforderung: In Châtel-St-Denis werden die Arbeiten im Innenhof und im Garten fortgeführt. Die Aufwertung und Neugestaltung eines Kellerdurchgangs soll mehr kulturelle Aktivitäten oder Veranstaltungen ermöglichen. Um den Innenhof von Parkplätzen zu befreien, wird die Entwicklung eines neuen Parkplatzes nördlich des Schlosses in der Nähe des Friedhofs geprüft. In Estavayer stellt vor allem die Umgebung eine grosse Herausforderung dar mit einer dringenden Hangstabilisierung auf der Seeseite und der Erhaltung der Freiräume auf der Landseite welche heute unter dem Druck der städtischen Verdichtung stehen. Für beide Schlossanlagen sollte ein breiterer Ansatz eingeleitet werden, ähnlich wie in Bulle und Murten.

3.3.3. Türme, Stadtmauern und Bollwerke

Obwohl der Staat auch andere Türme und Stadtmauern besitzt (z.B. Tour de la Molière), beschränkt sich dieser Abschnitt auf die mittelalterlichen Befestigungen der Stadt Freiburg. Die Freiburger Befestigungen bilden das bedeutendste Ensemble dieser Art von Bauwerken in der Schweiz, das zudem von europäischer Bedeutung ist. Mit der grössten noch erhaltenen mittelalterlichen und gotischen Altstadt der Schweiz hatte Freiburg eigentlich ebenso viel wenn nicht mehr Substanz und Argumente als die Stadt Bern, um ihre Bewerbung als UNESCO-Weltkulturerbe zu begründen, ein Projekt, das damals leider aus politischen Gründen aufgegeben wurde.

Nutzung: Drei Türme haben eine spezielle Dauernutzung: Der Alpenclub nutzt das Murtentor, eine Blaskapelle den

Vierpfundturm und die deutschsprachigen Pfadfinder den Dürrenbühlturn. Der Rote Turm, der lange Zeit als Lager für das Museum für Kunst und Geschichte diente, steht zurzeit leer. Die anderen Türme werden nicht für dauerhafte Aktivitäten genutzt. Das Bollwerk und sein Turm beherbergen jedes Jahr das gleichnamige Festival für zeitgenössische Kunst und im Sommer ein Open-Air-Kino. In der Vergangenheit waren die Stadtmauern nicht oder nur für besondere Anlässe wie die Photo-Triennale in den 1980er Jahren oder die thematischen Rundgänge von Hubert Audriaz in den 2000er Jahren zugänglich. Seit dem europäischen Kulturerbejahr 2018 sind die Anlagen in der Sommersaison täglich zwischen 9 und 19 Uhr für Rundgänge geöffnet. Mit fast 100 000 Besuchern pro Saison ist dieses Angebot ein grosser Erfolg und zieht sowohl externe Besucher als auch ein lokales und kantonales Publikum an.

Akteure: Betrieb und Unterhalt der Befestigungsanlage werden vom Hochbauamt getragen und durchgeführt. Eine detaillierte Analyse des Erhaltungszustands und die Planung der zu ergreifenden Massnahmen gibt es seit den 2000er Jahren. Die Restaurierungsarbeiten werden seither entsprechend der Budgetverfügbarkeit durchgeführt. In den Jahren 2014 und 2015 hat Freiburg Tourismus durch das Amt für Kulturgüter eine Studie erstellen lassen, mit dem Ziel der Aufwertung der Türme und Stadtmauern. Für das Kulturerbejahr 2018 haben das Hochbauamt und das Amt für Kulturgüter in Zusammenarbeit mit den Behörden und Diensten der Stadt Freiburg und Freiburg Tourismus die meisten Abschnitte und Türme zugänglich gemacht. An allen Türmen und Stadtmauern wurden Reinigungs-, Konsolidierungs- und Sicherungsarbeiten im Hinblick auf die Publikumserschliessung durchgeführt. Gleichzeitig setzte das Hochbauamt das Sanierungsprogramm 2016/17 am Roten Turm, 2018/19 am Bollwerk und 2019 am Dürrenbühl-Turm fort.

Herausforderung: Abgesehen von der Fortsetzung des Restaurierungsprogramms mit der Restaurierung des Katzensturms im Jahre 2020 sollten im Rahmen des Kulturerbejahres 2018 erstellten temporären Zugänge durch dauerhafte Aufgänge ersetzt werden. Auch die Integration der anderen, noch nicht zugänglichen Türme wird geprüft. Mit Freiburg Tourismus wird eine Konsolidierung des Tourismusprogramms erarbeitet. Eine Ausweitung auf andere Angebote der Kulturvermittlung in Zusammenarbeit mit externen Akteuren wäre wünschenswert. Die Gespräche mit der Stadt Freiburg zur Gründung eines Trägervereins und zum Abschluss einer Nutzungsvereinbarung laufen. Unterdessen hat sich die Stadt Freiburg bereit erklärt die Überwachungs- und Reinigungsarbeiten während der Saison 2020 zu übernehmen. Darüber hinaus ist es notwendig, über eine Verbesserung der näheren Umgebung der Festungsmauern und Türme nachzudenken. Diese steht wie die Anlagen selbst auch unter Bundeschutz und war in den letzten Jahrzehnten zahlreichen unvorteil-

haften Eingriffen ausgesetzt, welche die geschützten Anlagen beeinträchtigen.

3.3.4. Die Kathedrale St. Nikolaus und andere Kirchen

Neben der Kathedrale St. Nikolaus besitzt der Staat mehrere grosse Kirchen, die von besonderer historischer und kunst-historischer Bedeutung sind. So finden sich allein in der Stadt Freiburg die zum Kollegium gehörende Kirche St. Michael, die Augustinerkirche St. Mauritius, die Bartholomeus-Kapelle im Perolles, ein eher unbekanntes Juwel der Gotik, die Beatus-Kapelle, ein kleines Oratorium im Anschluss an das Galterntor und die Loreto-Kapelle, eine bedeutende Votivkapelle. Jede dieser Kirchen ist allein für sich schon von nationaler Bedeutung doch als Ensemble erreichen sie ohne Zweifel europäischen Rang. Zusammen mit dem beweglichen Kulturerbe, das in ihren Mauern oder in den Sammlungen des Museums für Kunst und Geschichte verwahrt ist, stellen sie die bedeutendste Kunstsammlung des Kantons dar mit hervorragenden Werken aus allen Epochen seit der Gründung der Stadt im Jahr 1157.

Nutzung: Als Bischofs- und Kapitelsitz sowie als Pfarrkirche ist die Kathedrale St. Nikolaus ein Zentrum des christlichen und pastoralen Lebens im Kanton. Darüber hinaus erfüllt sie eine wichtige identitätsstiftende, kulturelle und repräsentative Rolle für die gesamte Freiburger Bevölkerung. Die Kirche St. Mauritius dient als Pfarrkirche für das Auquartier. Sie ist auch regelmässiger Veranstaltungsort von Konzerten. Die nahegelegene Beatus-Kapelle ist in das pastorale Leben des Auquartiers eingebettet. Die Loreto-Kapelle ist täglich geöffnet. Die Perolles-Kapelle sowie die Kirche St. Michael sind jedoch meistens nicht für die Öffentlichkeit zugänglich. Alle zwei Jahre findet in St. Michael das internationale «Festival de Musiques Sacrées» statt. Die Orgel vom St. Michael dient den Studenten des Konservatoriums als Übungsinstrument. Zugleich wird der Raum gelegentlich im Zusammenhang mit den Aktivitäten des Kollegiums St. Michael genutzt.

Akteure: In all diesen Kirchen unternimmt das Hochbauamt umfassende Restaurierungs- und Unterhaltsarbeiten. Die Wartung und der tägliche Betrieb werden mit Ausnahme der Perolles-Kapelle, von den Pfarreien und dem Kollegium übernommen. Was die Kathedrale betrifft, so definiert eine speziell eingesetzte Kommission seit den 1980er Jahren die Strategien zur Restaurierung, Erhaltung und Nutzung. Diese Kommission, die unter dem Vorsitz des Direktors der kantonalen Baudirektion steht, besteht aus Vertretern der staatlichen Ämter, der Pfarrei, des Bistums, des Kapitels, von Freiburg Tourismus und der Stadt Freiburg. Die kontinuierliche Arbeit dieser Kommission hat es ermöglicht, die Restaurierung der wichtigsten Innenräume der Kathedrale zwischen 1999 und 2015 abzuschliessen. Neben der Kommission werden die Arbeiten in der Kathedrale auch von der Stiftung

für die Restaurierung der Kathedrale unterstützt speziell für besondere Wertschöpfungsprojekte wie der Ausstellung des Kirchenschatzes oder die jüngste Restaurierung der Glocken. Andere Kantone kennen andere Unterhaltsmodelle für ihre Kathedralen. Bern und Basel-Stadt zum Beispiel, haben ihre im Laufe des 19. Jahrhunderts verschwundenen Bauhütten wiederaufgebaut, um die Restaurierungsarbeiten an ihren Kathedralen auszuführen. Die Frage nach einer neuen Bauhütte hatte sich anlässlich der Planung der Innenrestaurierung in den 1990er Jahren auch in Freiburg gestellt. Nur für die Freiburger Kathedrale erschien jedoch eine solche Bauhütte bislang als unverhältnismässig. Hingegen für eine zukünftige Turmrestaurierung oder im Zusammenhang mit anderen Restaurierungsarbeiten an historischen Bauten des Kantons, könnte dies Arbeitsmodell wieder Sinn machen. Ziel einer solchen Bauhütte ist es nicht, alle Arbeiten in Eigenleistung aufzuführen an Stelle der Privatunternehmen, sondern ihre Kohärenz in Bezug auf die Qualität sowie die Dokumentation und Weitergabe von Spezialwissen zu gewährleisten.

Herausforderung: In der Kathedrale St. Nikolaus müssen noch einige Elemente der Innenausstattung restauriert werden, wie der Hauptaltar und die Holztäfer des Chores, die Kanzel oder die Skulpturengruppe in der Grablegungskapelle. Der Narthex und die Grablegungskapelle sind die letzten Innenraumbereiche, die noch nicht restauriert wurden. Diese Arbeiten können im Rahmen der laufenden Unterhaltsarbeiten durchgeführt werden. Parallel dazu entwickelt die Kathedralen-Stiftung ein Projekt zur Einrichtung eines Lapidariums, das mit einer zweiten Turmtreppe verbunden ist. Zudem bereitet das Domkapitel einen Wettbewerb für einen neuen Reliquienschrein für die Reliquien des Heiligen Petrus Kanisius vor, welche mit den bestehenden Reliquien des Heiligen Nikolaus von Myra und des Heiligen Nikolaus von Flüh in der Kapelle des Heiligen Grabes dauerhaft ausgestellt werden sollen. Die grössten Herausforderungen für die Kathedrale stellen jedoch die Arbeiten im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Burgquartiers dar, die die nähere Umgebung beeinflussen werden. Ausserdem muss in einer Frist von 10 Jahren die Restaurierung des Turms anvisiert werden, dessen letzte Restaurierung im Jahr 1969 mit der Entfernung des seit den 1920er Jahren vorhandenen Krans abgeschlossen worden war.

Für die Kirche St. Michael ist nicht nur die Frage der allgemeinen Restaurierung dringlich, sondern auch ihre Integration und die der Kapelle Saint-Nicolas in das langfristige Entwicklungskonzept des Kollegiums an diesem Standort und auch deren Anpassung an die Bedürfnisse des internationalen «Festival de Musiques sacrées» und anderer künftiger Musikereignisse.

Für die Kirche St. Mauritius sind Arbeiten zur Sanierung der ehemaligen Sakristei geplant, die zu Beginn des letzten Jahrhunderts in einen Heizraum umgewandelt worden war.

Zudem müssen die Seitenaltäre dringend restauriert werden. Sie warten seit mehr als 20 Jahren auf eine Intervention und verlieren seither dauernd an Substanz. Es handelt sich hierbei um ein aussergewöhnliches Ensemble bemalter und reich verzierter Altäre des 18. Jahrhunderts aus der Freiburger Werkstatt der Gebrüder Reyff.

An der Loreto-Kapelle muss die Restaurierung der Statuen und Aussenfassaden abgeschlossen werden, bevor die Innenrestaurierung durchgeführt werden kann.

Für die Perolles- und die Beatus-Kapelle besteht die Herausforderung darin, diese Denkmäler besser in ein Konzept der kulturellen und pastoralen Aufwertung und Nutzung zu integrieren.

3.4. Aufwertungsstrategie

Anzahl, Bedeutung, Wert und Art der verzeichneten Bauten im Besitz des Staates verdienen ohne Zweifel die Umsetzung einer kantonalen Strategie. Diese wird im Detail durch das kantonale Bauamt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Kulturgüter zu definieren sein. Die Ziele einer solchen Strategie sollten folgende sein:

- > Verschaffen eines Überblicks, Früherkennung der Bedürfnisse, Potenziale und Gelegenheiten
- > Planen und Koordinieren von Einzelprojekten, um den Gesamtwert des Ensembles zu steigern
- > Durch diese Koordinierung soll ein Mehrwert für Wirtschaft, Tourismus, Kultur und Kulturerbe im öffentlichen Interesse geschaffen werden
- > Entwicklung von übergreifenden Projekten, die diesen Mehrwert verstärken sollen
- > Entwicklung und Zusammenführung der spezifischen Kompetenzen für den Umgang mit diesem Kulturerbe
- > Das Kulturerbe erhalten, aufwerten und vermitteln

Diese Strategie zielt im Wesentlichen auf die Baugruppe der historischen Bauten des kantonalen Bauamtes ab, in welcher die Schlösser, Kirchen und Befestigungsanlagen zusammengefasst sind. Die Strategie sollte die von Nutzern oder von lokalen Initiativen entwickelten Projekte, die nach wie vor die treibende Kraft bleiben, nicht verdrängen, sondern eine angemessene Koordination der Projekte oder Initiativen im übergeordneten Interesse des Kantons und seines Kulturerbes sicherstellen.

3.4.1. Koordinationsstrategie auf kantonaler Ebene

Eine Kommission für die strategische Verwaltung von staatlichen Denkmälern

Ähnlich wie die Kommission, die die Restaurierung der St. Nikolaus-Kathedrale jahrzehntelang begleitet hat, hätte diese Kommission eine strategische Aufgabe. Sie würde sich aus verschiedenen Nutzern zusammensetzen, je nach Gebäudegruppen, sowie den für die Instandhaltung zuständigen Akteuren und aus Vertretern und Experten innerhalb und ausserhalb des Staates, die übergreifende Kompetenzen in den Bereichen Kulturerbe, Kulturmanagement und Mediation, Tourismus und Standortförderung einbringen können. Die Kommission würde vom kantonalen Baudirektor präsiert. Aufgabe dieser Kommission wäre es, einen Fahrplan zu entwickeln, die ihr vom Hochbauamt oder einem anderen Akteur an diesen Standorten vorgelegten Projekte zu hinterfragen und zu begutachten. Sie würde die Nutzungsvereinbarungen an den verschiedenen Standorten überprüfen und beurteilen. Sie würde die Finanz- und Budgetplanung in Zusammenhang mit den Unterhalts- und Investitionsvorhaben an den geschützten Bauten in Staatsbesitz begutachten. Sie könnte selber übergreifende Projekte vorschlagen.

3.4.2. Nutzungs- und Investitionsstrategie

Ein Pool von passenden Akteuren für jeden Standort und eine Lastenverteilung im Verhältnis zu den Verpflichtungen, zu den Aufwendungen und zum Nutzen

Jeder Standort muss, die am besten geeignete Lösung für seine spezifischen Bedürfnisse und Potenziale entwickeln können. Der Pool der Akteure muss sich in Funktion des Eigenbedarfs des Staates und der lokalen und regionalen Eigenheiten und Bedürfnisse frei zusammenstellen können solange alle Parteien ein öffentliches Interesse für das Kulturgut und die Bevölkerung erfüllen. Daher wird jede Nutzungsvereinbarung unterschiedlich sein. Die gemeinsame Nutzung einer Kirche durch eine Pfarrei und einen Festivalveranstalter führt nicht zu demselben Nutzungsvertrag wie die gemeinsame Verwaltung eines Schlosses durch eine Oberamt, ein Tourismusbüro und ein Museum.

Der Staat als Eigentümer übernimmt grundsätzlich die Kosten, welche die Erhaltung des Gebäudes gewährleisten (siehe 3.4.3). Die lokalen und regionalen Akteure sowie allfällige Dritte, müssen sich hingegen im Sinne einer dauerhaften Lösung an den Kosten entsprechend den Belastungen und Vorteilen, die sich aus dem jeweiligen Projekt ergeben, beteiligen. Es gilt das Nutzniesserprinzip.

3.4.3. Unterhaltsstrategie

Eine langfristige Unterhaltsstrategie und ein Pool von Spezialkompetenzen im kantonalen Bauamt

Die Finanzplanung sowie die Instandhaltungs- und Restaurierungsmassnahmen liegen heute vollständig in der Verantwortung des Hochbauamtes, das sie gleichzeitig und mit den gleichen Ansätzen und Instrumenten wie alle anderen Bauprojekte betreut. Der einzige Unterschied besteht darin, dass sie weitgehend aus dem laufenden Unterhaltsbudget und nur bei Grossprojekten durch Investitionskredite finanziert werden. Das Objektmanagement ist auf die verschiedenen Mitarbeiter des Amtes verteilt, je nach geografischer Lage, je nach Vorlieben und Kompetenzen sowie je nach Umfang ihres Projektportfolios. Um der speziellen Herausforderung in Zusammenhang mit dem Unterhalt und der Aufwertung der historischen Bauten in Staatsbesitz gerecht werden zu können, sollte das kantonale Bauamt im Rahmen seiner laufenden Neuorganisation einen Kompetenzpool unter seinen Mitarbeitern aufbauen können im Wissen, dass der Erwerb und die Weitergabe von Fachwissen im Zusammenhang mit dem Kulturerbe ebenso wichtig ist wie dessen Erhaltung an sich.

3.5. Zusammenfassung und Ausblick

Insgesamt besitzt der Staat Freiburg 675 Gebäude mit einem KGV-Gesamtwert von CHF 1,9 Mrd., von denen fast ein Drittel nach Anzahl und zwei Drittel nach Wert verzeichnet oder geschützt sind. Die Hälfte dieser Gebäude ist dem A-Wert zugeordnet, dem höchsten Verzeichniswert. Von diesen Gebäuden ist fast die Hälfte von nationaler Bedeutung und daher vom Bund geschützt. Zusammenfassend bedeutet dies, dass das als Eigentum des Staates Freiburg verzeichnete, gebaute Kulturerbe im Durchschnitt einen sehr hohen Denkmalwert hat.

Was das Entwicklungspotenzial betrifft, so haben 19% der verzeichneten Gebäude ein zusätzliches Nutzungspotenzial, 56% ein Sozial-, Bildungs- und Kulturpotenzial und 71% ein Tourismus- und Imagepotenzial in Bezug auf die Standortqualität des Kantons. Dieses Potenzial wird für 10% der Gebäude in Bezug auf die Nutzung, für 23% in Bezug auf die kulturelle Vermittlung und sogar für 24% in Bezug auf Tourismus und Standortqualität als signifikant bzw. sehr gross angesehen. Zusammenfassend bedeutet dies, dass das Entwicklungspotenzial im Durchschnitt sehr hoch ist.

Die Beispiele zeigen, dass verschiedene, qualitativ hochwertige Projekte bereits in der Vergangenheit entwickelt wurden oder zurzeit geprüft werden und dass es ebenso viele Modelle der Zusammenarbeit wie Projekte gibt. Die Koordination zwischen den verschiedenen Standorten und Projekten erfolgt, ohne dass sie durch die gemeinsame Aktion des Hochbauamtes als staatsinterner Dienst und des Amtes für

Kulturgüter als spezialisierter Dienst mit den wissenschaftlichen und fachlichen Fachkompetenzen in Sachen Denkmalpflege formell festgelegt wäre. Die beiden Dienste führen diese Koordination parallel zum Tagesgeschäft durch, ohne sich auf eine Ad-hoc-Struktur mit spezifischen Ressourcen und Fachkompetenzen abstützen zu können. Die Koordinierung in anderen fachübergreifenden Bereichen, die einen Mehrwert schaffen könnten, wie Kulturvermittlung, Bildung, Forschung, Tourismus und Wirtschaftsförderung, bleibt recht sporadisch und unsicher. Kurz gesagt, es fehlen nicht die interessanten Initiativen und Projekte, sondern ihre Koordination innerhalb einer festgelegten Struktur sowie Ressourcen, um einen Mehrwert im allgemeinen öffentlichen Interesse erschliessen zu können.

3.5.1. Organisatorische und administrative Massnahmen

Der Staatsrat möchte die Umsetzung der genannten fachübergreifenden Strategien mit den dazu notwendigen Strukturen und Instrumenten weitestgehend im Rahmen der bereits bestehenden Aufgaben und Kompetenzen seiner Ämter insbesondere des Bauamtes und der Ämter für Kulturgüter und Kultur realisieren; dies im Einvernehmen mit dem Freiburger Tourismusverband die sich mit seiner «Strategie 2030» bereits in die Gleiche Richtung bewegt und der kantonalen Wirtschaftsförderung. Um die strategische Koordinierung zu gewährleisten, beabsichtigt der Staatsrat, eine Kommission einzusetzen, die vorerst von der Kommission für die Erhaltung der Kathedrale ausgeht aber mit den notwendigen Anpassungen. Zunächst wird sich diese Kommission angesichts ihres grösseren Potenzials mit jenen Gebäuden befassen, deren Nutzung nicht oder nicht unmittelbar mit den Aufgaben des Staates zusammenhängt, insbesondere mit den Kirchen und Kapellen, Befestigungsanlagen, Türmen und Einfriedungen sowie Schlösser und Burgen in Staatsbesitz. Das Hochbauamt wird Vorschläge unterbreiten, um im Rahmen seiner internen Organisation und unter Berücksichtigung der Immobilienstrategie des Staates das geeignetste Organisationsmodell mit dem besten Qualitäts-/Kostenverhältnis zu definieren, um eine Sektion oder Abteilung zu entwickeln, die zu einem Kompetenzzentrum für die Erhaltung und Aufwertung des baulichen und kulturellen Erbes des Staates werden kann.

3.5.2. Finanzierung

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass ein erhöhtes Nutzungspotenzial der in seinem Eigentum stehenden Gebäude im Rahmen künftiger Investitionsvorhaben ausgeschöpft wird und dass es weder möglich noch relevant ist, für diesen Aspekt in seiner jetzigen Form einen Finanzplan festzulegen.

In Bezug auf das Potenzial der Kulturvermittlung, des Tourismus und der allgemeinen Standortqualität, das kumulativ

nicht weniger als 47% der verzeichneten Gebäude betrifft, ist der Staatsrat hingegen der Ansicht, dass ein zusätzlicher Aufwand auf dem heutigen Unterhaltsbudget erforderlich sein wird, um den angestrebten Mehrwert zu erzielen. In der vorliegenden Form und vorbehaltlich weiterer detaillierter Analysen wird der aktuelle Durchschnittssatz für Instandhaltungs- und Sanierungskosten von heute rund 1,5% des KGV-Wertes wohl in einem noch zu bestimmenden Umfang angepasst werden müssen.

Einstweilen muss der Rahmen der laufenden Finanzplanung eingehalten werden. Zukünftige Anpassungen müssen die üblichen Verfahren der Finanzplanung durchlaufen.

3.5.3. Planung und Kalender

Der Staatsrat beabsichtigt, die strategische Verwaltungskommission im Jahr 2020 einzurichten. Ihre erste Aufgabe besteht darin, in Absprache mit den beteiligten Dienststellen die Strukturen und Instrumente vorzuschlagen, die in der nächsten Legislaturperiode (2020–2026) geschaffen werden sollen. Zudem sollen ein Fahrplan und ein konsolidierter Finanzplan für den gleichen Zeitraum festgelegt werden.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Beilage

—
Liste der verzeichneten Gebäude im Besitze des Staates Freiburg
(französische Version 2019):
https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-11/fr_RGC_2017FR.pdf



Rapport 2019-DICS-66

3 décembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2018-GC-100 Schwander Susanne/Bürgisser Nicolas – Augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat des députés Schwander Susanne et Bürgisser Nicolas concernant l'augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale.

Ce rapport comprend les chapitres suivants:

I. Résumé du postulat	1
II. Rapport du Conseil d'Etat	1
1. Dotation horaire de la discipline économie familiale	2
1.1. Contenu de la discipline	2
1.2. Grilles horaires au cycle 3	2
1.3. L'éducation nutritionnelle comme partie de la promotion de la santé (Concept «Santé à l'école»)	3
1.4. Position du Conseil d'Etat concernant l'augmentation de la dotation horaire de la discipline économie familiale	3
2. Promotion de la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques	4

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé le 21 juin 2018 et transmis au Conseil d'Etat le 27 juin 2018, les député-e-s Susanne Schwander et Nicolas Bürgisser demandent au Conseil d'Etat, dans le cadre de la loi scolaire et de la politique nutritionnelle du canton, d'augmenter la dotation horaire de la discipline économie familiale ainsi que de promouvoir la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques.

Les postulant-e-s sont de l'avis que, comparé à la prévention des risques liés aux drogues, au tabac, à la consommation d'alcool, etc., qui bénéficient d'une présence médiatique à l'effet dissuasif renforcée par des dispositions légales et des interdictions, trop peu d'attention est consacrée à la thématique de l'alimentation. Les problèmes de santé liés à celle-ci ne se remarquent que tardivement sous forme de maladies et n'intéressent que peu le grand public.

Aux yeux des postulant-e-s, malgré le fait que les Suissesses et les Suisses ont une bonne compréhension du lien entre l'alimentation et de possibles maladies, il leur manque encore des connaissances sur la mise en œuvre de comportements positifs pour leur santé. Les postulant-e-s se réfèrent à des études

qui démontrent l'augmentation des maladies liées à l'alimentation comme le surpoids et l'ostéoporose, ainsi qu'aux déclarations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur les pandémies dans les pays occidentaux industrialisés.

Les postulant-e-s sont d'avis qu'une alimentation saine et une formation adéquate des enfants et des jeunes sur le sujet ont une influence directe sur la santé, et donc également sur les coûts de la santé (en particulier ceux qui sont engendrés par les maladies). Selon les postulant-e-s, trop peu de leçons sont actuellement consacrées à l'éducation nutritionnelle au cycle d'orientation.

Le Conseil d'Etat a décidé de donner une suite directe audit postulat par le présent rapport.

II. Rapport du Conseil d'Etat

Dans le postulat, les député-e-s formulent deux demandes: 1) l'augmentation de la dotation horaire de la discipline économie familiale 2) la promotion de la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques. La première demande relève de la compétence de la Direction

de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), et la seconde de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS). Il convient de préciser que, sur de nombreux sujets, le dialogue est constant entre ces deux entités, notamment par l'intermédiaire du Bureau «Santé à l'école».¹ Celui-ci s'occupe entre autres de coordonner les activités de promotion de la santé et de prévention dans les écoles et de travailler avec différentes institutions de santé agrémentées. Il est à disposition des établissements scolaires pour organiser et coordonner la mise en œuvre du concept de santé à l'école et diffuser des stratégies pour planifier et organiser la santé dans les établissements scolaires.

1. Dotation horaire de la discipline économie familiale

1.1. Contenu de la discipline

Les plans d'études (PER pour l'enseignement obligatoire de langue française et Lehrplan 21 pour l'enseignement obligatoire de langue allemande) définissent les objectifs d'apprentissage sur les thèmes Alimentation et Santé. Il s'agit notamment de faire en sorte que chaque élève arrivant en fin de scolarité obligatoire ait acquis des connaissances et compétences suffisantes pour faire des choix éclairés concernant sa manière de se nourrir et, plus généralement, concernant son mode de vie.

Dans la partie alémanique du canton, ces objectifs sont travaillés à l'école primaire dans le cadre du domaine disciplinaire «Natur, Mensch, Gesellschaft» (NMG) et au cycle d'orientation dans le cadre du domaine disciplinaire «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» (WAH) qui comprend un enseignement pratique de l'économie familiale. Avec l'introduction du Lehrplan 21, la discipline Economie familiale bénéficie d'un élargissement sur le plan du contenu: des synergies sont établies entre les trois concepts concernés et des liens sont faits avec le contexte sociétal. Les élèves développent dans ce cadre des compétences sur l'organisation et la gestion de la vie quotidienne. Ils et elles examinent des situations concrètes de la vie de tous les jours dans des perspectives culturelles, écologiques, sociales, économiques et de santé. La formation à l'alimentation et à la consommation y joue un rôle important. Développer des compétences favorisant des habitudes et comportements alimentaires sains nécessite de faire le lien entre les connaissances nutritionnelles et la préparation des repas. La construction systématique des connaissances sur les trois cycles scolaires et durant toutes les années d'école est nouvelle pour cette discipline et comprend pour les élèves de nombreux avantages.

Dans la partie francophone du canton, aux cycles 1 et 2, les principaux objectifs concernant les produits alimentaires et l'alimentation sont travaillés dans le domaine de l'activité physique et du sport intitulé «Corps et mouvement (CM) – Education nutritionnelle». Au cycle 3, ces objectifs sont traités dans le domaine intitulé «Corps et mouvement (CM) – Economie familiale», où l'accent est mis sur l'enseignement pratique de l'économie familiale. Ce programme n'a pas changé depuis l'introduction du PER à partir de l'année scolaire 2010/11 et de la grille horaire correspondante.

Les plans d'études comprennent aussi la formation au développement durable (Bildung für nachhaltige Entwicklung BNE). Dans ce cadre, la conception de la santé inclut le bien-être physique, psychologique et social. Les élèves apprennent progressivement à se responsabiliser à l'égard de leur bien-être et de leur santé. Pour cela, ils et elles acquièrent des savoirs sur le corps humain, son fonctionnement et divers facteurs qui influencent le bien-être et la santé. Parmi ces facteurs figurent l'alimentation, l'activité physique, la santé psychologique, les liens sociaux, la sexualité, les relations de couple, les addictions et la violence. Les élèves traitent les sujets des maladies, des risques pour la santé et des accidents. Ils et elles discutent et expérimentent des possibilités d'action et des habitudes qui permettent de garder la santé et qui favorisent le bien-être. Parmi celles-ci figurent, entre autres, l'utilisation des ressources liées à l'entourage social, des connaissances sur les comportements alimentaires sains, des connaissances sur les comportements sains en rapport avec l'activité physique, ainsi que l'hygiène.

1.2. Grilles horaires au cycle 3

Dans l'enseignement obligatoire de langue allemande, aux cycles 1 et 2, la construction des compétences commence en 1H–2H par le biais du domaine disciplinaire «Natur, Mensch, Gesellschaft». Pour le domaine disciplinaire «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» (WAH) au cycle 3, 1 leçon par semaine est donnée en 10H. 2 leçons par semaine sont dispensées en 11H pour l'enseignement pratique de l'économie familiale, auxquelles s'ajoutent deux leçons hors de la grille horaire pour la préparation des repas, les repas eux-mêmes et le rangement des salles. Ce même domaine disciplinaire peut également être choisi comme discipline à option. Par ailleurs, comme mentionné précédemment, les compétences sont construites de manière interdisciplinaire et comprennent des aspects de l'éducation au développement durable conformément au Lehrplan 21. L'introduction du Lehrplan 21 avec la nouvelle grille horaire n'a pas engendré de changement dans le nombre de leçons consacrées à l'enseignement pratique de l'économie familiale en 11H. Il est également à préciser qu'à partir de 16 élèves, l'économie familiale peut être donnée en demi-classe.

¹ <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/sante-a-lecole-pour-les-enseignant-e-s-et-les-professionnel-le-s>

Dans l'enseignement obligatoire de langue française, concernant la thématique de l'éducation nutritionnelle, deux leçons de la grille horaire sont consacrées à l'enseignement pratique de l'économie familiale en 11H, auxquelles s'ajoutent deux leçons hors de la grille horaire pour la préparation des repas, les repas eux-mêmes et le rangement des salles. L'acquisition des compétences favorisant des habitudes et comportements alimentaires sains est construite de manière systématique sur les trois cycles, sous forme de projets et d'activités réalisées au cours de chaque année scolaire de la 1H à la 11H. Cela permet aux élèves de connaître et d'expérimenter le lien entre les connaissances nutritionnelles et la préparation des repas.

1.3. L'éducation nutritionnelle comme partie de la promotion de la santé (Concept «Santé à l'école»)¹

En plus des apprentissages prévus par les plans d'études, différentes mesures de sensibilisation sont actuellement mises en place dans les écoles, notamment dans le cadre du Concept «Santé à l'école» qui se rapporte aux programmes et plans cantonaux de promotion de la santé et de prévention² à la «Stratégie cantonale de promotion de la santé et de prévention – Perspectives 2030».³ Le domaine Alimentation et Mouvement constitue l'une des 4 priorités de cette stratégie. Dans ce cadre, le programme cantonal «Je mange bien, je bouge bien» a été mis sur pied dans le canton de Fribourg avec le soutien de Promotion Santé Suisse. Ce programme est adapté à la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (MNT).

Dans le cadre du Concept «Santé à l'école», le projet pédagogique Senso5⁴ a notamment été mis en place. Ses objectifs correspondent au programme cantonal «Je mange bien, je bouge bien». Grâce à ce projet, les enfants donnent du sens à l'acte alimentaire et développent une approche sensorielle ainsi que de la curiosité et du plaisir à découvrir une alimentation diversifiée et locale. Senso5 suscite une réflexion basée sur le rythme biologique de faim et de satiété et les enfants différencient les notions de collation et de grignotages. Actuellement, 36 établissements ont déjà suivi la formation. Ce projet est facultatif et pour le moment uniquement déployé en français. Une réflexion est en cours pour le proposer également en allemand.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Concept «Santé à l'école», les établissements scolaires ont la possibilité d'intégrer le Réseau d'écoles21. Dans ce cadre, les établissements scolaires sont soutenus afin de mener une réflexion globale

dans laquelle peut être thématisée la question de l'alimentation. Toutes ces pratiques restent facultatives et dépendent de la sensibilité des enseignant-e-s ou de la direction d'établissement à mener ou non des projets.

Les questions de nutrition sont également abordées dans le cadre des cours de prophylaxie dentaire dispensés par les éducatrices en hygiène bucco-dentaire du Service dentaire scolaire. Ces cours ont lieu une fois par année dans les classes primaires. Un matériel pédagogique spécifiquement adapté pour les différentes classes d'âge a été développé par la canton de Fribourg en impliquant des spécialistes de divers domaines (notamment médecins et spécialistes en hygiène dentaire, spécialistes de la santé et de l'éducation, nutritionniste, diététicienne) et est mis à disposition des professionnel-le-s de l'éducation et de la santé.

1.4. Position du Conseil d'Etat concernant l'augmentation de la dotation horaire de la discipline économie familiale

Que ce soit dans le PER ou le Lehrplan 21, les objectifs d'apprentissage sont construits au cours de chaque année d'école, sur les trois cycles et de manière transdisciplinaire. Les thématiques de l'alimentation et de la santé y prennent une place importante avec notamment au cycle d'orientation une excellente articulation entre théorie et pratique par le biais de l'enseignement pratique de l'économie familiale. En fin de scolarité obligatoire, les élèves ont donc acquis de solides connaissances. Ils et elles ont reçu un bagage suffisant pour avoir conscience des maladies qui peuvent découler d'une mauvaise alimentation et pour choisir librement leur mode alimentaire et, plus généralement, leur mode de vie. Au vu de l'importance accordée aux questions de nutrition et de santé dans les programmes, dans la grille horaire et dans les conditions-cadre; au vu aussi des projets cantonaux qui sont déployés, de la nouvelle ordonnance sur la médecine scolaire (expliquée ci-dessous), du Concept «Santé à l'école», de l'existence du Bureau «Santé à l'école» et des nombreuses activités mises en place dans ce cadre; étant donné par ailleurs que la thématique de l'alimentation gagnera nécessairement en importance à l'avenir en raison de la mise en œuvre des aspects de l'éducation au développement durable dans l'enseignement, le Conseil d'Etat n'envisage pas d'étudier plus amplement l'augmentation de la dotation horaire pour l'économie familiale. Il faut également préciser que les grilles horaires respectent toutes les disciplines des plans d'études. Étant donné que ces grilles horaires sont déjà très complètes et que l'introduction de l'informatique requerra des élèves le développement de compétences qui viendront s'ajouter à celles qui sont d'ores et déjà exigées, augmenter le nombre de leçons pour l'économie familiale impliquerait de supprimer des leçons dans une autre discipline, ce qui n'est ni souhaitable, ni nécessaire.

¹ <https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/gesundheit-in-der-schule-informationen-fuer-fachpersonen>

² <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/promotion-de-la-sante-et-prevention>

³ <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/strategie-cantonale-de-promotion-de-la-sante-et-de-prevention>

⁴ <https://www.senso5.ch/>

Enfin, il convient aussi de dire que les nombreuses formes d'apprentissage et de sensibilisation fournies par l'école ne sauraient à elles seules garantir la santé des enfants et des jeunes. L'influence des habitudes transmises dans le cadre familial et la nourriture consommée à la maison sont également déterminantes, d'autant plus que la plupart des repas sont pris à la maison.

2. Promotion de la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques

À ce sujet, des études récentes sont actuellement disponibles et permettent de dresser les bilans suivants au niveau suisse et au niveau mondial.

Les maladies non transmissibles (MNT) principales¹ sont les maladies cardiovasculaires, le diabète, le cancer, les maladies chroniques des voies respiratoires, les maladies musculo-squelettiques et les maladies psychiques. En Suisse, elles représentent un problème majeur de santé publique, dont souffre une part importante de la population. Elles affectent la société dans sa globalité, en termes de morbidité, dépendance, qualité de vie, mortalité et coûts de la santé. Elles entravent également son développement économique et social.

Les MNT représentent 90% de la charge de morbidité en Suisse. Elles apparaissent relativement tôt à l'âge adulte et durent ainsi de très nombreuses années. En Suisse, 32% de la population de plus de 15 ans souffre d'une maladie non transmissible, soit 2,2 millions de personnes, et, parmi elles, la moitié est âgée de 50 ans ou plus. Les politiques de santé publique actuelles tentent dès lors d'augmenter le nombre d'années vécues en bonne santé et de diminuer le nombre de décès prématurés, soit ceux survenant avant 70 ans.² On estime également qu'en Suisse, le coût matériel des MNT représentait 80% des coûts directs de la santé en 2011.³

On retrouve quatre facteurs de risque à l'origine de la plupart des MNT: la consommation excessive d'alcool, l'alimentation déséquilibrée, le tabagisme et le manque d'activité physique.

Ces dernières années, les phénomènes du surpoids et de l'obésité ont pris une ampleur importante et sont devenus des thématiques incontournables en santé publique. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) parle à cet effet d'une épidé-

mie.⁴ En effet, depuis 1980, le nombre de personnes souffrant d'excès de poids ou d'obésité a doublé. En 2016, on comptabilisait plus de 1,9 milliard d'adultes âgés de 18 ans et plus en surpoids, dont plus de 650 millions obèses⁵.

En ce qui concerne les enfants et les jeunes, l'étude internationale Health Behavior in School-aged Children (HBSC) de 2014⁶ a montré qu'en Suisse 11,4% des jeunes de 11 à 15 ans présentent une surcharge pondérale (surpoids ou obésité) – 14,1% des garçons et 8,4% des filles. A noter que ces chiffres correspondent au statut pondéral basé sur l'IMC, lui-même estimé sur la base des déclarations faites par les enfants eux/elles-mêmes sur leur poids et leur taille.

Ainsi, si l'on considère les résultats du monitoring mené par les services de médecine scolaire des villes de Bâle, Berne et Zürich auprès d'enfants de 6 à 12 ans⁷ les chiffres augmentent significativement et montrent qu'environ un enfant sur cinq est en excès de poids. Ce monitoring permet également de voir une stabilisation – à un niveau élevé – du surpoids entre 2005/06 (19,9%) et 2012/13 (19,0%) et de l'obésité (5,2% en 2005/06 et 4,7% en 2012/13).

En termes d'alimentation, l'étude HBSC 2014 souligne que 46,7% des jeunes de 11 à 15 ans mangent des fruits au moins une fois par jour (41,1% des garçons et 52,6% des filles) et 45% mangent des légumes au moins une fois par jour (40% des garçons et 50,4% des filles). Chez les garçons, cette proportion a tendance à reculer avec l'âge alors que chez les filles elle reste stable. Par rapport à 2002, les tendances sont à l'augmentation de la consommation journalière de fruits et de légumes.

Outre les questions spécifiques d'activité physique régulière et d'alimentation équilibrée liées aux recommandations nationales, la thématique de l'image corporelle positive est à mettre en relation avec la question du poids corporel sain. En effet, l'étude HBSC 2014 montre qu'il existe chez les jeunes une «insatisfaction face au poids corporel»⁸. On voit en effet que la part des élèves qui s'estiment un peu ou beaucoup trop grosses ou un peu ou beaucoup trop maigres tend à augmenter entre les groupes d'âges chez les filles et également – mais dans une moindre mesure – chez les garçons. De plus, l'étude

¹ Les principales MNT ont été déterminées en fonction des critères suivants : leur prévalence, leur charge de morbidité et leur évitabilité. Office fédéral de la santé publique, Une étude présente pour la première fois le calcul des coûts directs et indirects des principales maladies non transmissibles, in Spectra, Bulletin 27, Juin 2014, Berne, pp. 583–586.

² Observatoire suisse de la santé (Obsan), La santé en Suisse – Le point sur les maladies chroniques, in Rapport national sur la santé 2015, Berne, 2015, p. 20.

³ *Ibid.*

⁴ http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_what_can_be_done/fr/index.html

⁵ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/fr/index.html>

⁶ Archimi, A., Eichenberger, Y., Kretschmann, A., & Delgrande Jordan, M. (2016). Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse – Résultats de l'enquête « Health Behaviour in School-aged Children » (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche N° 78). Lausanne: Addiction Suisse.

⁷ Promotion Santé Suisse: Indicateurs pour le domaine «Poids corporel sain» – Actualisation 2014.

⁸ Archimi, A., Eichenberger, Y., Kretschmann, A., & Delgrande Jordan, M. (2016). Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse – Résultats de l'enquête « Health Behaviour in School-aged Children » (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche N° 78). Lausanne: Addiction Suisse.

montre que 80,7% des filles de 15 ans s'estimant un peu ou beaucoup trop grosses ont un IMC indiquant un poids normal. La part est de 48,8% chez les garçons du même âge. Chez ces derniers, ce sont 79,8% qui s'estiment un peu ou beaucoup trop maigres alors que leur IMC indique qu'ils ont un poids normal. Cette part se monte à 37,5% des filles du même âge.

Les résultats fournis par ces différentes études apportent évidemment des informations qui permettent d'orienter les différentes activités de prévention dans le cadre des écoles. En plus des projets cantonaux de prévention mentionnés plus haut, la nouvelle ordonnance concernant la médecine scolaire du canton de Fribourg est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2019, avec une phase de transition de trois ans permettant la mise en œuvre progressive dans le canton de Fribourg.

Avec la nouvelle organisation de la médecine scolaire, le premier examen, obligatoire, aura désormais lieu à l'âge préscolaire, donc juste avant l'entrée à l'école primaire en 1^{er} HarmoS. Il sera effectué par la/le pédiatre ou médecin de famille habituel-le de l'enfant. Le deuxième examen aura lieu au cycle d'orientation (en 9H) mené par un-e infirmier-ère scolaire ou un-e médecin scolaire.

Le bilan de santé au CO comprendra le remplissage d'un questionnaire. Celui-ci contiendra un large éventail de questions notamment sur la santé générale et le moral, l'alimentation, l'activité physique régulière, le dépistage de certains troubles alimentaires, l'image corporelle et l'estime de soi.

Par la suite, un entretien avec le ou la professionnel-le de santé (infirmier-ère scolaire ou médecin scolaire) sera l'occasion d'aborder plus en détail les différentes thématiques avec l'élève, de répondre à ses éventuelles questions et de détecter d'éventuels problèmes. Lors du bilan, la mesure du poids et de la taille de l'élève sera également prise.

Un logiciel utilisé pour le remplissage du questionnaire en ligne servira également de dossier médical aux professionnel-le-s de la santé scolaire. Grâce à ce logiciel, une base de données anonymisée permettra le monitoring de la santé des jeunes scolarisés et ouvrira la possibilité de faire des études transversales et longitudinales ainsi que des observations sur l'évolution de la prévalence de certains problèmes de santé parmi les jeunes scolarisés.

Ces nouvelles données ainsi que les résultats de l'enquête quadriennale HBSC permettront de suivre à long terme les informations relatives à la santé des enfants et des jeunes et de connaître leurs comportements, notamment en termes d'alimentation.

Position du Conseil d'Etat concernant la promotion de la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques

Comme en témoigne ce qui précède, des études récentes correspondant à la demande des postulant-e-s sont actuellement déjà disponibles, et d'autres sont en cours. Les questions liées à la santé dans les écoles sont prises très au sérieux et le lien entre les études effectuées et la prévention au sein de écoles se fait constamment. La nouvelle ordonnance sur la médecine scolaire ne fera que renforcer les nombreuses mesures déjà prises pour le bien des élèves. Pour les raisons mentionnées, le Conseil d'Etat estime que la demande des postulant-e-s à ce sujet est d'ores et déjà réalisée et n'envisage pas d'étudier des mesures supplémentaires.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.



Bericht 2019-DICS-66

3. Dezember 2019

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2018-GC-100 Schwander Susanne/Bürgisser Nicolas –
Erhöhung der Stundenanzahl im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat von den Grossräten Schwander Susanne und Bürgisser Nicolas bezüglich der Erhöhung der Stundenanzahl im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

I. Zusammenfassung des Postulats	6
II. Bericht des Staatsrats	6
1. Stundendotation für den Hauswirtschaftsunterricht	7
1.1. Inhalte des Fachgebiets	7
1.2. Studentafel für den 3. Zyklus	7
1.3. Ernährungserziehung im Rahmen der Gesundheitsförderung (Konzept «Gesundheit in der Schule»)	8
1.4. Haltung des Staatsrats bezüglich einer Erhöhung der Stundendotation im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft	8
2. Förderung von Dauerstudien zur Datenerhebung bezüglich Lebensmittelkonsums und Erstellung epidemiologischer Datenbanken	9

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 21. Juni 2018 eingereichten und am 27.06.2018 dem Staatsrat überreichten Postulat fordern die Grossrätin Susanne Schwander und der Grossrat Nicolas Bürgisser den Staatsrat auf, im Rahmen des kantonalen Schulgesetzes und der kantonalen Ernährungspolitik, eine Erhöhung der Stundenzahl im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft vorzunehmen sowie die Durchführung kontinuierlicher Studien zur Erhebung von Verzehrdaten und epidemiologischen Grundlagen zu fördern.

Die Motionäre sind der Meinung, dass der Thematik Ernährung im Vergleich zur medialen Präsenz mit Abschreckungspotential betreffend Risiken zu Drogen-, Tabak- und Alkoholkonsum, verstärkt durch gesetzliche Vorschriften und Verbote, zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Gesundheitsprobleme im Zusammenhang mit Ernährung äussern sich erst zu einem späteren Zeitpunkt in Form von Krankheiten und sind für die Öffentlichkeit unspektakulär.

Aus Sicht der Motionäre fehlt den Schweizerinnen und Schweizern im Alltag trotz eines guten Verständnisses des Zusammenhangs von Ernährung und möglichen Krankheiten die Einsicht zur Umsetzung von positivem Gesundheits-

verhalten. Sie verweisen dazu auf Studien, die eine Zunahme von ernährungsbedingten Krankheiten wie Übergewicht und Osteoporose belegen und auf die Aussagen der WHO zu Pandemien in den westlichen Industrienationen.

Die Motionäre sind der Auffassung, dass eine gesunde Ernährung und diesbezügliche Schulung der Kinder und Jugendlichen die Gesundheits- bzw. Krankheitskosten direkt beeinflussen und vor allem dem Thema Ernährungslehre an der Orientierungsschule zu wenige Lektionen zugeteilt werden.

Der Staatsrat hat sich entschieden, diesem Postulat mit dem vorliegenden Bericht direkt Folge zu geben.

II. Bericht des Staatsrats

Im Postulat stellen die Grossrätin und der Grossrat zwei Anträge: 1) die Erhöhung der Anzahl Wochenlektionen für den Hauswirtschaftsunterricht; 2) die Durchführung laufender Studien zur Erhebung von Daten über den Lebensmittelkonsum zu fördern und epidemiologische Grundlagen zu schaffen. Der erste Antrag fällt in die Zuständigkeit der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) und

der zweite in die Zuständigkeit der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD). Es sei darauf hingewiesen, dass die beiden Direktionen zu vielen Themen ständig im Dialog stehen, insbesondere über die «Fachstelle für Gesundheit in der Schule»¹ Dazu gehört die Koordination von Gesundheitsförderungs- und Präventionstätigkeiten in Schulen und die Zusammenarbeit mit verschiedenen akkreditierten Gesundheitseinrichtungen. Diese Fachstelle steht den Schulen zur Verfügung, um die Umsetzung des Konzepts Gesundheit in der Schule zu organisieren und zu koordinieren und Strategien zur Planung und Organisation der Gesundheit in den Schulen zu begleiten.

1. Stundendotation für den Hauswirtschaftsunterricht

1.1. Inhalte des Fachgebiets

Die Lehrpläne (PER für den französischsprachigen obligatorischen Unterricht und Lehrplan 21 für den deutschsprachigen obligatorischen Unterricht) definieren die Lernziele zu den Themen Ernährung und Gesundheit. Dazu gehört auch, dass jede Schülerin und jeder Schüler am Ende der Schulpflicht ausreichende Kenntnisse und Fähigkeiten erworben hat, um fundierte Entscheidungen über ihre oder seine Ernährung und ganz allgemein über den eigenen Lebensstil zu treffen.

Im deutschsprachigen Kantonsteil werden diese Ziele in der Primarschule im Fachbereich «Natur Mensch Gesellschaft» (NMG) und an der Orientierungsschule im Fachbereich «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» (WAH) inklusive praktischem Hauswirtschaftsunterricht vermittelt. Mit der Einführung des Lehrplans 21 und des Fachbereichs «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» im 3. Zyklus erhält das Fach Hauswirtschaft eine inhaltliche Erweiterung um die Perspektiven Wirtschaft und Arbeit. WAH vereint die Synergien der drei Aspekte im gesellschaftlichen Kontext. In WAH erwerben Schülerinnen und Schüler Kompetenzen bezüglich Gestaltung und Bewältigung des Alltags. Sie untersuchen konkrete Alltagssituationen aus gesundheitlicher, kultureller, ökologischer, sozialer und ökonomischer Perspektive. Nach wie vor sind Ernährung und Konsum wichtiger Bestandteil von WAH. Damit Kompetenzen für ein gesundheitsförderliches Ess- und Ernährungsverhalten aufgebaut werden, braucht es die Verbindung zwischen Ernährungswissen und Nahrungszubereitung. Der systematische zyklusübergreifende Aufbau über alle Schuljahre hinweg ist für dieses Fach neu und hat viele Vorteile für die Schülerinnen und Schüler.

Im französischsprachigen Kantonsteil werden die Lernziele in Bezug auf Lebensmittel und Ernährung im 1. und 2. Zyklus im Bereich Bewegung und Sport «Corps et mouvement

(CM) – Education nutritionnelle» und im 3. Zyklus in Bezug auf Lebensmittel und Ernährung im Bereich Bewegung und Sport «Corps et mouvement (CM) – Economie familiale» aufgebaut, wobei der Schwerpunkt auf dem praktischen Hauswirtschaftsunterricht liegt. Seit der Einführung des PER ab Schuljahr 2010/11 und einer entsprechenden Stundentafel hat sich bis heute nichts verändert.

Die Lehrpläne umfassen auch die Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE). Gemäss ihr umfasst Gesundheit physisches, psychisches und soziales Wohlbefinden. Die Schülerinnen und Schüler lernen zunehmend Mitverantwortung für ihr Wohlbefinden und ihre Gesundheit zu übernehmen. Dafür erwerben sie Wissen über den menschlichen Körper, dessen Funktionsweise und über verschiedene Faktoren, die Wohlbefinden und Gesundheit beeinflussen. Dazu gehören Bereiche wie Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit, soziale Netze, Sexualität, Partnerschaft, Sucht und Gewalt. Die Schülerinnen und Schüler befassen sich mit Krankheiten, gesundheitlichen Risiken und Unfällen. Sie diskutieren und erproben Handlungsmöglichkeiten und Gewohnheiten, die Gesundheit und Wohlbefinden erhalten und fördern. Dazu gehören unter anderem die Nutzung von Ressourcen im sozialen Netz, Kenntnisse über gesundes Ess- und Bewegungsverhalten sowie Hygiene.

1.2. Stundentafel für den 3. Zyklus

Im deutschsprachiger obligatorischer Unterricht beginnt im 1. und 2. Zyklus der Kompetenzaufbau ab der 1H/2H im Fachbereich «Natur, Mensch, Gesellschaft». Für den Fachbereich «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» (WAH) im 3. Zyklus stehen in der 10H eine Lektion und in der 11H für den praktischen Hauswirtschaftsunterricht 2 Lektionen in der Stundentafel sowie ausserhalb der Stundentafel zwei weitere Lektionen für das Zubereiten der Mahlzeiten, das Essen und das Aufräumen zur Verfügung. Zudem kann dieser Fachbereich auch als Wahlfach belegt werden. Wie bereits eingangs erwähnt werden die Kompetenzen zudem fächerübergreifend aufgebaut und beinhalten die Aspekte von Bildung für nachhaltige Entwicklung gemäss LP 21 im Unterricht. Die Einführung des LP 21 mit einer neuen Stundentafel hatte keine Änderungen bezüglich Lektionenzahl für den praktischen Hauswirtschaftsunterricht in der 11H zur Folge. Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Hauswirtschaftsunterricht bei Klassen ab 16 Schülerinnen und Schülern in Halbklassen aufgeteilt werden kann.

Im französischsprachigen obligatorischen Unterricht sieht die Stundentafel betreffend Ernährungslehre für den praktischen Hauswirtschaftsunterricht in der 11H zwei Lektionen vor. Ausserhalb der Stundentafel stehen zwei weitere Lektionen für das Zubereiten der Mahlzeiten, das Essen und das Aufräumen zur Verfügung. Der Erwerb der Kompetenzen für ein gesundheitsförderliches Ess- und Ernährungsverhalten

¹ <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/sante-a-lecole-pour-les-enseignant-e-s-et-les-professionnel-le-s>

werden systematische und zyklusübergreifend in Form von Projekten und Aktivitäten über alle Schuljahre von 1H–11H hinweg aufgebaut. Dies ermöglicht es den Schülerinnen und Schülern, die Verbindung zwischen Ernährungswissen und Nahrungszubereitung zu erfahren und erlernen.

1.3. Ernährungserziehung im Rahmen der Gesundheitsförderung (Konzept «Gesundheit in der Schule»)¹

Neben dem in den Lehrplänen vorgesehenen Lernen werden derzeit verschiedene Sensibilisierungsmassnahmen in den Schulen durchgeführt, insbesondere anhand des Konzepts «Gesundheit in der Schule», das sich auf die «Kantonale Strategie Prävention und Gesundheitsförderung»² und die «Kantonale Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention – Perspektiven 2030»³ bezieht. Der Bereich Ernährung und Bewegung bildet einen der 4 Prioritäten in dieser Strategie. Diesbezüglich wurde ein Kantonales Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» erstellt mit der Unterstützung durch Gesundheitsförderung Schweiz. Dieses Programm richtet sich nach der Nationalen Strategie «Prävention von nichtübertragbaren Krankheiten (NCDs)».

Im Rahmen des Konzepts «Gesundheit in der Schule» wurde das pädagogische Projekt Senso5⁴ umgesetzt. Seine Ziele entsprechen dem kantonalen Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend». Dank dieses Projekts werden sich die Kinder der Ernährung bewusst und entwickeln einen sensorischen Ansatz sowie Neugierde und Freude daran, eine abwechslungsreiche und lokale Ernährung zu entdecken. Senso5 fördert die Reflexion auf der Grundlage des biologischen Rhythmus von Hunger und Sättigung und die Kinder unterscheiden zwischen Pausenverpflegung und Snacks. Derzeit haben bereits 36 Schulen eine entsprechende Weiterbildung dazu abgeschlossen. Dieses Projekt ist freiwillig und wird derzeit nur auf Französisch durchgeführt. Eine Überlegung ist im Gang, um es ebenfalls auf Deutsch anzubieten.

Im Rahmen der Umsetzung des Konzepts «Gesundheit in der Schule» haben Schulen die Möglichkeit, sich dem Schulnetz21 (Schweizerisches Netzwerk gesundheitsfördernder und nachhaltiger Schulen) anzuschliessen. In diesem Zusammenhang werden Schulen unterstützt, um eine globale Reflexion durchzuführen, in der Ernährungsfragen thematisiert werden können. Alle diese Möglichkeiten bleiben fakultativ und je nach diesbezüglicher Sensibilität der Lehrpersonen oder der Schuldirektion, werden Projekte durchgeführt oder nicht.

¹ <https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/gesundheit-in-der-schule-informationen-fuer-fachpersonen>

² <https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/praevention-und-gesundheitsfoerderung>

³ <https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/kantonale-strategie-zur-gesundheitsfoerderung-und-praevention>

⁴ <https://www.senso5.ch/>

Ernährungsfragen werden auch im Rahmen der Zahnprophylaxekurse behandelt, die von den Fachpersonen für Schulzahnpflege vom Schulzahnpflegedienst erteilt werden. Diese Kurse finden einmal im Jahr an den Primarschulen statt. Der Kanton Freiburg hat unter Mitwirkung von Fachleuten aus verschiedenen Bereichen (insbesondere Ärztinnen und Ärzten, Zahnhygienespezialisten, Gesundheits- und Erziehungsfachpersonen, Ernährungsfachpersonen) ein speziell auf die verschiedenen Altersgruppen abgestimmtes Lehrmaterial entwickelt, das den Fachpersonen für Schulzahnpflege und Gesundheit zur Verfügung gestellt wird.

1.4. Haltung des Staatsrats bezüglich einer Erhöhung der Stundendotation im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft

Ob im PER oder Lehrplan 21, die Lernziele werden in jedem Schuljahr, über die drei Zyklen und fächerübergreifend aufgebaut. Dabei spielen die Themen Ernährung und Gesundheit eine wichtige Rolle, vor allem im 3. Zyklus (Orientierungsschule), wo dies durch eine hervorragende Verbindung von Theorie und Praxis im praktischen Hauswirtschaftsunterricht umgesetzt wird. Am Ende der obligatorischen Schulzeit haben die Schülerinnen und Schüler daher ein solides Wissen und Können erworben. Sie verfügen über genügend Hintergrundinformationen, um sich der Krankheiten bewusst zu sein, die durch schlechte Ernährung entstehen können, und um ihre Ernährung und ganz allgemein ihren Lebensstil frei wählen zu können. Angesichts der Bedeutung, die Ernährungs- und Gesundheitsfragen in den Lehrplänen, im Stundenplan und in den Rahmenbedingungen beigemessen wird, auch im Hinblick auf die Umsetzung der kantonalen Projekte, die neue Schulmedizinverordnung (siehe unten), das Konzept «Gesundheit in der Schule», die Existenz der «Fachstelle für Gesundheit in der Schule» und die vielen Aktivitäten, die in diesem Zusammenhang durchgeführt werden, sowie die Tatsache, dass das Thema Ernährung aufgrund der Umsetzung der Aspekte der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung im Bildungswesen in Zukunft zwangsläufig an Bedeutung gewinnen wird, plant der Staatsrat nicht, die Erhöhung einer Lektionenzahl für den Hauswirtschaftsunterricht näher zu untersuchen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Lektionenzahl aller Fachbereiche der Lehrpläne zu berücksichtigen ist. Da die Studentafel bereits jetzt sehr umfangreich ist und die Einführung von Medien und Informatik von den Schülerinnen und Schülern den Erwerb zusätzlicher Kompetenzen erfordert, würde eine Erhöhung der Zahl der Unterrichtslektionen für den Hauswirtschaftsunterricht bedeuten, dass Unterrichtslektionen in anderen Fachbereichen entfallen würden, was weder wünschenswert noch notwendig ist.

2. Förderung von Dauerstudien zur Datenerhebung bezüglich Lebensmittelkonsums und Erstellung epidemiologischer Datenbanken

Zu diesem Thema liegen derzeit aktuelle Studien vor, die es ermöglichen, die folgenden Bewertungen auf schweizerischer und globaler Ebene zu erstellen.

Die wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten (NCD)¹ sind Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Krebs, chronische Leiden der Atemwege, muskuloskeletale Erkrankungen und psychische Erkrankungen. Sie stellen in der Schweiz ein grosses öffentliches Gesundheitsproblem dar, an dem ein grosser Teil der Bevölkerung leidet. NCD beeinträchtigen die Gesellschaft als Ganzes in Bezug auf Morbidität, Abhängigkeit, Lebensqualität, Mortalität und Gesundheitskosten und hindern zudem die wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

NCD machen 90% der Krankheitslast in der Schweiz aus. Sie erscheinen relativ früh im Erwachsenenalter und dauern so zahlreiche Jahre. In der Schweiz leiden 32% der Bevölkerung ab 15 Jahren an einer nichtübertragbaren Krankheit, das sind 2,2 Millionen Personen, wovon die Hälfte 50 Jahre alt oder älter ist. Die derzeitige Gesundheitspolitik versucht, die Anzahl bei guter Gesundheit verbrachter Lebensjahre zu erhöhen und die Anzahl frühzeitiger Todesfälle, sprich vor dem 70. Lebensjahr, zu senken.² Im Jahr 2011 machten die materiellen Kosten der nichtübertragbaren Krankheiten 80% der gesamten direkten Gesundheitskosten der Schweiz aus.³

Für die meisten nichtübertragbaren Krankheiten liegen vier Risikofaktoren vor: übermässiger Alkoholkonsum, unausgewogene Ernährung, Tabakkonsum und Bewegungsmangel.

In den letzten Jahren haben sich Übergewicht und Fettleibigkeit stark verbreitet und sind zu omnipräsenten Themen im Gesundheitswesen geworden. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) spricht gar von einer Epidemie.⁴ Tatsächlich hat sich die Anzahl übergewichtiger oder fettleibiger Personen seit 1980 verdoppelt: Im 2016 waren mehr als 1,9 Milliarden Erwachsene, 18 Jahre und älter, übergewichtig, davon 650 Millionen adipös.⁵

Gemäss der internationalen Studie *Health Behavior in School-aged Children (HBSC)* von 2014⁶ sind 11,4% der 11- bis 15-Jährigen in der Schweiz übergewichtig (Übergewicht oder Adipositas), nämlich 14,1% der Knaben und 8,4% der Mädchen. Es gilt zu beachten, dass das Übergewicht dem geschätzten BMI entspricht, der anhand der Eigenangaben der Schülerinnen und Schüler zu Körpergewicht und -grösse berechnet wurde.

Das von den schulärztlichen Diensten der Städte Basel, Bern und Zürich durchgeführte Monitoring bei Kindern von sechs bis zwölf Jahren⁷ zeigt signifikant steigende Zahlen und Übergewicht bei einem von fünf Kindern. Dennoch geht aus dem Monitoring hervor, dass sich Übergewicht und Adipositas zwischen 2005/2006 und 2012/2013 stabilisiert haben – wenn auch auf hohem Niveau (Übergewicht: 19,9% und 19%, Adipositas: 5,2% und 4,7%).

In der HBSC-Studie 2014 berichteten 46,7% der 11- bis 15-jährigen Schülerinnen und Schüler (Knaben: 41,1%; Mädchen: 52,6%), mindestens einmal pro Tag Früchte zu konsumieren, und 45% mindestens einmal pro Tag Gemüse (40% bei den Knaben, 50,4% bei den Mädchen). Bei den Knaben scheint dieser Anteil mit dem Alter abzunehmen, wohingegen er bei den Mädchen stabil bleibt. Im Vergleich zu 2002 ist beim täglichen Früchte- und Gemüsekonsum ein Anstieg zu beobachten.

Neben den spezifischen Fragen zur regelmässigen körperlichen Aktivität und der ausgewogenen Ernährung in Bezug auf die schweizerischen Empfehlungen steht auch das Thema positives Körperbild im Zusammenhang mit gesundem Körpergewicht. Die HBSC-Studie 2014 zeigt bei den Jugendlichen eine «Unzufriedenheit mit dem eigenen Körpergewicht».⁸ Der Anteil Schülerinnen und Schüler, die sich als etwas oder viel zu dick oder als etwas oder viel zu dünn empfinden, nimmt bei den Mädchen ebenso wie bei den Jungen zu, jedoch weniger ausgeprägt. Weiter zeigt die Studie, dass sich 80,7% der 15-jährigen Mädchen, die sich als etwas oder viel zu dick empfinden, einen normalen BMI haben. Dieser Anteil beträgt bei den gleichaltrigen Jungen 48,8%. Bei den Jungen schätzen sich 79,8% als etwas oder viel zu dünn ein, während ihr BMI Normalgewicht anzeigt. Bei den gleichaltrigen Mädchen liegt dieser Anteil bei 37,5%.

Die Ergebnisse dieser verschiedenen Studien liefern offensichtlich Informationen, die die verschiedenen Präventions-

¹ Die wichtigste NCD wurden nach den folgenden Kriterien ausgewählt: Prävalenz, Krankheitslast und Vermeidbarkeit. Bundesamt für Gesundheit, Studie präsentiert erstmalige Berechnungen der direkten und indirekten Kosten der wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten, in *Spectra*, Bulletin 36, September 2014, Bern, S. 583–586.

² Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), *Gesundheit in der Schweiz – Fokus chronische Erkrankungen*, in *Nationaler Gesundheitsbericht 2015*, Bern, 2015, S. 20.

³ *ebd.*

⁴ http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_what_can_be_done/en/

⁵ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/>

⁶ Archimi, A., Eichenberger, Y., Kretschmann, A., & Delgrande Jordan, M. (2016). *Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse – Résultats de l'enquête «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche No 78)*. Lausanne: Sucht Schweiz.

⁷ *Gesundheitsförderung Schweiz: Indikatoren zum Bereich «Gesundes Körpergewicht» – Aktualisierung 2014.*

⁸ *Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse – Résultats de l'enquête «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche No 78)*. Lausanne: Sucht Schweiz.

aktivitäten in den Schulen leiten können. Neben den oben genannten kantonalen Präventionsprojekten ist am 1. Juli 2019 die neue Schulmedizinverordnung des Kantons Freiburg in Kraft getreten, wobei eine dreijährige Übergangsphase eine schrittweise Umsetzung im Kanton Freiburg ermöglicht.

Mit der neuen Organisation der Schulmedizin findet die erste obligatorische schulmedizinische Untersuchung im Vorschulalter statt, das heisst kurz vor Beginn des Eintritts in die Primarschule, in die 1H. Sie wird vom Kinderarzt des Kindes oder vom Hausarzt durchgeführt. Die zweite schulmedizinische Untersuchung findet auf der Orientierungsschulstufe (in der 9H) durch eine Gesundheitsfachperson oder einen Schularzt statt.

Der Gesundheitscheck an der OS beinhaltet das Ausfüllen eines Fragebogens. Dieser enthält ein breites Spektrum an Fragen, darunter Themen wie allgemeine Gesundheit und Moral, Ernährung, regelmässige körperliche Aktivität, Vorsorgeuntersuchungen für bestimmte Essstörungen, Körperbild und Selbstwertgefühl.

Danach folgt ein Gespräch mit einer Gesundheitsfachperson (Schulpflegefachperson oder Schulärztin/Schularzt) und bietet die Möglichkeit, die verschiedenen Themen mit der Schülerin oder dem Schüler näher zu besprechen, Fragen zu beantworten und mögliche Probleme anhand der Antworten auf dem Fragebogen und der Fragen der Schülerin oder des Schülers zu erkennen. Während der schulmedizinischen Untersuchung werden auch das Gewicht und die Grösse der Schülerin oder des Schülers gemessen.

Ein Softwareprogramm wird zum Ausfüllen des Fragebogens für die schulmedizinische Untersuchung eingesetzt und dient der Gesundheitsfachperson als Krankenakte. Dank der Software wird eine anonymisierte Datenbank erstellt, die die Überwachung der Gesundheit von Schülerinnen und Schülern und die Möglichkeit der Durchführung von Querschnitts- und Längsschnittstudien sowie Beobachtungen über die Entwicklung der die Prävalenz bestimmter Gesundheitsprobleme bei jungen Menschen in der Schule ermöglicht.

Diese neuen Daten werden es zusammen mit den Ergebnissen der vierjährigen HBSC-Umfrage ermöglichen, Informationen über die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen langfristig zu überwachen und ihr Verhalten, insbesondere in Bezug auf die Ernährung, zu kennen.

Standpunkt des Staatsrats zur Förderung laufender Studien zur Erhebung von Daten über den Lebensmittelverbrauch und zur Schaffung epidemiologischer Grundlagen

Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, sind derzeit aktuelle Studien als Reaktion auf die Anfragen der Antragstellenden verfügbar und andere sind im Gange. Gesundheitsfragen in Schulen werden sehr ernst genommen und es wird laufend eine Verbindung zwischen Studien und Prävention in Schulen hergestellt. Die neue schulmedizinische Verordnung wird die vielen bereits ergriffenen Massnahmen zum Wohle der Schülerinnen und Schülern weiter verstärken. Aus den genannten Gründen ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Antrag der Grossrätin und des Grossrats zu diesem Thema bereits erfüllt ist und plant nicht, zusätzliche Massnahmen zu prüfen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.
