

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2022-DFIN-66	Loi Gesetz	Loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance de l'Etat - Composition du conseil d'administration <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals - Zusammensetzung des Verwaltungsrats</i>	Entrée en matière, 1re lecture <i>Eintreten, 1. Lesung</i>	Daphné Roulin Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2023-DFIN-1	Loi Gesetz	Loi modifiant la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Bruno Riedo Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2023-GC-32	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs - Obligation de constituer une réserve pour garantir le paiement de l'impôt sur le gain immobilier <i>Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern - Pflicht zur Bildung einer Rücklage als Zahlungsgarantie für die Grundstückgewinnsteuer</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Catherine Beaud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Claude Brodard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2022-DFAC-48	Rapport <i>Bericht</i>	Soutien financier à la reconversion professionnelle d'adultes (Rapport sur le postulat 2021-GC-65) <i>Finanzielle Unterstützung für die berufliche Umschulung Erwachsener (Bericht zum Postulat 2021-GC-65)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2022-DFAC-52	Rapport <i>Bericht</i>	Développer la formation professionnelle continue pour un public adulte peu qualifié (Rapport sur le postulat 2021-GC-170) <i>Verbesserung der beruflichen Weiterbildung für gering- oder unqualifizierte Erwachsene (Bericht zum Postulat 2021-GC-170)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2023-DFAC-10	Rapport <i>Bericht</i>	Pour plus d'efficience des mesures d'aides en milieu scolaire (Rapport sur le postulat 2021-GC-148) <i>Für mehr Effizienz bei schulischen Unterstützungsmassnahmen (Bericht zum Postulat 2021-GC-148)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Sylvie Bonvin-Sansonens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

Loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **122.73.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2022-DFIN-66 du Conseil d'Etat du 9 mai 2023;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [122.73.1](#) (Loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP), du 12.05.2011) est modifié comme il suit:

Art. 9 al. 5 (*modifié*)

⁵ Si les calculs projectifs effectués par l'expert ou l'experte agréé-e font apparaître un déséquilibre structurel au niveau du financement de la Caisse, le conseil d'administration de la Caisse (ci-après: le conseil d'administration) décide des mesures à prendre pour rétablir l'équilibre. Si ces mesures nécessitent une modification légale, le conseil d'administration soumet des propositions au Conseil d'Etat, sur le préavis de l'expert ou l'experte agréé-e. Le Conseil d'Etat décide de la suite à donner et, le cas échéant, soumet un projet au Grand Conseil.

Art. 10 al. 2 (*modifié*), **al. 3** (*modifié*), **al. 4** (*modifié*)

² Le conseil d'administration détermine les catégories de mesures d'assainissement et les circonstances dans lesquelles elles doivent être prises.

³ Le conseil d'administration, en collaboration avec l'expert ou l'experte agréé-e, décide des mesures d'assainissement. Avant leur adoption, celles-ci sont portées à la connaissance du Conseil d'Etat qui donne son avis. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat peut consulter la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg (ci-après: la FEDE), le Syndicat des services publics - Fribourg (ci-après: le SSP-Fribourg) et l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg. L'article 14 est en outre réservé.

⁴ Le conseil d'administration informe l'autorité de surveillance et tient compte de l'avis de celle-ci sur les mesures d'assainissement à prendre.

Art. 14 al. 1 (*modifié*)

¹ Lorsque des cotisations doivent être perçues au titre de mesure d'assainissement au sens de l'article 10, le Conseil d'Etat peut fixer, pour une durée limitée, des cotisations supplémentaires à celles qui sont prévues à l'article 13, sur la proposition du conseil d'administration.

Art. 18 al. 1

¹ Les organes de la Caisse sont:

- a) (*modifié*) le conseil d'administration, composé paritairement conformément à l'article 51 LPP;

Art. 19 al. 1 (*modifié*), **al. 1a** (*modifié*), **al. 2** (*modifié*), **al. 3** (*modifié*), **al. 4** (*modifié*), **al. 5** (*abrogé*), **al. 6** (*modifié*), **al. 7** (*modifié*)

Conseil d'administration – Constitution (*titre médian modifié*)

¹ Le conseil d'administration se compose de quatorze membres au plus, représentant paritairement l'employeur et les personnes salariées. Ces membres sont soumis à la loi réglant la durée des fonctions publiques accessoires.

^{1a} Les membres du conseil d'administration doivent jouir d'une bonne réputation et offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable. Dans leur ensemble, ils doivent disposer des compétences, en particulier dans les domaines de la prévoyance professionnelle, de la gestion des ressources humaines et de l'immobilier, en matière de placements financiers, ainsi que dans le domaine juridique, nécessaires à la bonne exécution des tâches qui leur incombent.

² En cas de démission d'un membre du conseil d'administration représentant l'employeur, le conseil d'administration avise l'autorité ou l'organe compétent pour la désignation d'une personne remplaçante. Le conseil d'administration précise par voie réglementaire les dispositions applicables en cas de démission d'un membre du conseil d'administration représentant les personnes salariées.

³ Les personnes salariées sont représentées au conseil d'administration par sept membres au plus, reflétant équitablement les différentes catégories de fonctions du personnel de l'Etat et de celui des institutions externes, en tenant compte de l'importance numérique de ces catégories. Le conseil d'administration définit par voie réglementaire les modalités de leur désignation.

⁴ Un membre du Conseil d'Etat représente l'employeur au conseil d'administration. En outre, le Conseil d'Etat désigne six autres personnes au plus représentant l'employeur.

⁵ *Abrogé*

⁶ Les personnes au bénéfice de pensions de retraite de la Caisse élisent un représentant ou une représentante parmi les anciens collaborateurs ou collaboratrices de l'Etat. Cette personne participe aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.

⁷ La présidence du conseil d'administration est assurée à tour de rôle par un membre représentant les personnes salariées et un membre représentant l'employeur. Le conseil d'administration peut toutefois prévoir un autre mode d'attribution de la présidence.

Art. 20 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

Conseil d'administration – Tâches générales (*titre médian modifié*)

¹ Le conseil d'administration est l'organe dirigeant suprême; il exerce la surveillance et le contrôle sur la gestion et représente la Caisse à l'extérieur. Il exerce notamment les attributions suivantes:

... (*énumération inchangée*)

² Dans le cadre de ses attributions, le conseil d'administration peut confier certaines tâches à des tiers.

Art. 21 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

Conseil d'administration – Compétences réglementaires (*titre médian modifié*)

¹ Le conseil d'administration est chargé d'édicter les dispositions réglementaires qui définissent en particulier:

... (*énumération inchangée*)

² La réglementation adoptée par le conseil d'administration est publiée sur le site Internet de la Caisse.

Art. 22 al. 2, al. 3 (modifié)

² L'administration de la Caisse exerce les attributions suivantes:

b) (*modifié*) elle exécute les décisions du conseil d'administration;

³ La personne qui dirige l'administration, ou, sur délégation de celle-ci, la personne désignée pour la remplacer, participe avec voix consultative aux séances du conseil d'administration.

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

¹ Les membres du conseil d'administration qui siègent dans un organe ou un comité directeur d'une entreprise à but lucratif traitant directement ou indirectement avec la Caisse sont tenus d'en informer le conseil d'administration.

² Le conseil d'administration décide si ce mandat ou cet engagement est compatible avec la fonction de membre du conseil d'administration.

³ En cas d'incompatibilité, le conseil d'administration avise l'autorité ou l'organe compétent pour la désignation d'une personne remplaçante.

Art. 24 al. 1 (modifié)

¹ Les règles de récusation selon le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) sont applicables par analogie aux membres du conseil d'administration et de l'administration ainsi qu'à l'organe de révision et à l'expert ou l'experte agréé-e.

Art. 25 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

¹ Les membres du conseil d'administration, des commissions et de l'administration ainsi que les organes de révision et les experts et expertes sont soumis au secret de fonction au sens de l'article 60 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers).

² Les membres du conseil d'administration, les personnes chargées de la gestion et de l'administration ainsi que les experts et expertes répondent du dommage qu'ils causent à la Caisse intentionnellement ou par négligence. L'article 755 CO s'applique par analogie à l'organe de révision.

Art. 26 al. 1 (modifié)

¹ Le conseil d'administration transmet au Conseil d'Etat le rapport de gestion, les comptes annuels, le rapport de l'organe de révision et le rapport de l'expert ou de l'experte agréé-e. Le Conseil d'Etat prend acte de ces documents.

Art. 27 al. 2 (modifié)

² Il établit, à l'intention du conseil d'administration, un rapport écrit sur le résultat de ses vérifications.

Art. 28 al. 2 (modifié)

² Il ou elle soumet des recommandations au conseil d'administration concernant notamment:

... (énumération inchangée)

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Dispositions transitoires

Le mandat des personnes représentant les personnes salariées élues par la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg, le Syndicat des services publics - Fribourg et l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg conformément à l'article 19 al. 3 de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, dans sa version du 26 juin 2020, prend fin à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Clauses finales

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

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

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **122.73.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2022-DFIN-66 des Staatsrates vom 9. Mai 2023;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [122.73.1](#) (Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG), vom 12.05.2011) wird wie folgt geändert:

Art. 9 Abs. 5 (geändert)

⁵ Zeigen die Projektionsberechnungen der anerkannten Expertin oder des anerkannten Experten bei der Finanzierung der Pensionskasse ein strukturelles Ungleichgewicht auf, so entscheidet der Verwaltungsrat der Pensionskasse (der Verwaltungsrat) über die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um das Gleichgewicht wiederherzustellen. Ist eine Gesetzesänderung nötig, so unterbreitet der Verwaltungsrat nach Anhören der anerkannten Expertin oder des anerkannten Experten dem Staatsrat Anträge. Der Staatsrat entscheidet über das weitere Vorgehen und unterbreitet dem Grossen Rat gegebenenfalls einen Entwurf.

Art. 10 Abs. 2 (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (geändert)

² Der Verwaltungsrat legt die Kategorien von Sanierungsmassnahmen und die Umstände fest, unter denen solche Massnahmen ergriffen werden müssen.

³ Der Verwaltungsrat entscheidet zusammen mit der anerkannten Expertin oder dem anerkannten Experten über Sanierungsmassnahmen. Diese müssen zuvor dem Staatsrat zur Stellungnahme unterbreitet werden. Der Staatsrat kann dabei die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE), den Verband des Personals öffentlicher Dienste Freiburg (VPOD Freiburg) und die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg konsultieren. Im Übrigen bleibt Artikel 14 vorbehalten.

⁴ Der Verwaltungsrat informiert die Aufsichtsbehörde; er berücksichtigt deren Stellungnahme zu den notwendigen Sanierungsmassnahmen.

Art. 14 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Staatsrat legt auf Antrag des Verwaltungsrats die zeitlich befristeten Beiträge fest, die als Sanierungsmassnahme im Sinne von Artikel 10 zusätzlich zu den Beiträgen nach Artikel 13 erhoben werden.

Art. 18 Abs. 1

¹ Die Organe der Pensionskasse sind:

a) (geändert) der Verwaltungsrat; dieser wird nach Artikel 51 BVG paritätisch zusammengesetzt;

Art. 19 Abs. 1 (geändert), **Abs. 1a** (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (geändert), **Abs. 5** (aufgehoben), **Abs. 6** (geändert), **Abs. 7** (geändert)

Verwaltungsrat – Zusammensetzung (Artikelüberschrift geändert)

¹ Der Verwaltungsrat besteht aus höchstens vierzehn Mitgliedern, die paritätisch den Arbeitgeber und die Arbeitnehmenden vertreten. Die Mitglieder des Verwaltungsrats unterstehen dem Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter.

^{1a} Die Mitglieder des Verwaltungsrats müssen einen guten Leumund haben und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Insgesamt müssen sie über die zur ordnungsgemässen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten verfügen, insbesondere in den Bereichen berufliche Vorsorge, Personalwesen, Immobilienmanagement und Finanzanlagen sowie im Rechtswesen.

² Tritt ein Verwaltungsratsmitglied, das den Arbeitgeber vertritt, zurück, so verständigt der Verwaltungsrat die zuständige Behörde oder das zuständige Organ, damit ein Ersatz bezeichnet werden kann. Der Verwaltungsrat legt in einem Reglement fest, welche Bestimmungen gelten, wenn ein Verwaltungsratsmitglied, das die Arbeitnehmenden vertritt, zurücktritt.

³ Die Arbeitnehmenden sind mit höchstens sieben Mitgliedern im Verwaltungsrat vertreten, welche die verschiedenen Funktionskategorien des Staatspersonals und des Personals externer Einrichtungen angemessen abbilden, wobei die zahlenmässige Stärke dieser Kategorien zu berücksichtigen ist. Der Verwaltungsrat legt in einem Reglement die Einzelheiten für ihre Bezeichnung fest.

⁴ Ein Mitglied des Staatsrats vertritt den Arbeitgeber im Verwaltungsrat. Der Staatsrat bezeichnet zudem höchstens sechs weitere Personen, die den Arbeitgeber vertreten.

⁵ *Aufgehoben*

⁶ Die Personen, die eine Alterspension der Pensionskasse beziehen, wählen unter den ehemaligen Staatsangestellten eine Vertreterin oder einen Vertreter. Diese Person nimmt mit beratender Stimme an den Verwaltungsratssitzungen teil.

⁷ Präsiert wird der Verwaltungsrat abwechslungsweise von einem Mitglied, das die Arbeitnehmenden, und einem Mitglied, das den Arbeitgeber vertritt. Der Verwaltungsrat kann den Vorsitz jedoch anders regeln.

Art. 20 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

Verwaltungsrat – Allgemeine Aufgaben (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Der Verwaltungsrat ist das oberste Führungsorgan; er übt die Aufsicht und die Kontrolle über die Geschäftsführung aus und vertritt die Pensionskasse nach aussen. Er hat insbesondere folgende Befugnisse:

... (*Aufzählung unverändert*)

² Im Rahmen seiner Befugnisse kann der Verwaltungsrat Drittpersonen Aufgaben anvertrauen.

Art. 21 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

Verwaltungsrat – Erlass reglementarischer Bestimmungen (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Der Verwaltungsrat ist mit dem Erlass der reglementarischen Bestimmungen beauftragt; diese regeln insbesondere:

... (*Aufzählung unverändert*)

² Die vom Verwaltungsrat erlassenen reglementarischen Bestimmungen werden auf der Website der Pensionskasse veröffentlicht.

Art. 22 Abs. 2, Abs. 3 (geändert)

² Die Verwaltung der Pensionskasse hat folgende Befugnisse:

b) (geändert) Sie vollzieht die Beschlüsse des Verwaltungsrats;

³ Die Leiterin oder der Leiter der Pensionskasse oder die von dieser Person bezeichnete Stellvertretung nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Verwaltungsrats teil.

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

¹ Gehört ein Verwaltungsratsmitglied einem Organ oder der Geschäftsführung eines gewinnorientierten Unternehmens an, das direkt oder indirekt mit der Pensionskasse zu tun hat, so muss es dies dem Verwaltungsrat melden.

² Der Verwaltungsrat entscheidet darüber, ob dieses Mandat oder dieses Anstellungsverhältnis mit dem Amt eines Verwaltungsratsmitglieds vereinbar ist.

³ Sind die ausgeübten Funktionen nicht vereinbar, so verständigt der Verwaltungsrat die zuständige Behörde oder das zuständige Organ, damit ein Ersatzmitglied bezeichnet wird.

Art. 24 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Ausstandsregeln nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) gelten sinngemäss für die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Verwaltung sowie für die Revisionsstelle und die anerkannte Expertin und den anerkannten Experten.

Art. 25 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Die Mitglieder des Verwaltungsrats, der Kommissionen und der Verwaltung sowie die Revisionsstellen und die Expertinnen und Experten unterstehen dem Amtsgeheimnis im Sinne von Artikel 60 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG).

² Die Mitglieder des Verwaltungsrats, die mit der Geschäftsführung und der Verwaltung beauftragten Personen sowie die Revisionsstellen und die Expertinnen und Experten haften für die Schäden, die sie der Pensionskasse absichtlich oder fahrlässig zufügen. Artikel 755 OR gilt sinngemäss für die Revisionsstelle.

Art. 26 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Verwaltungsrat übermittelt dem Staatsrat den Verwaltungsbericht, die Jahresrechnung, den Bericht der Revisionsstelle und den Bericht der anerkannten Pensionskassenexpertin oder des anerkannten Pensionskassenexperten. Der Staatsrat nimmt diese Dokumente zur Kenntnis.

Art. 27 Abs. 2 (geändert)

² Sie erstellt zuhanden des Verwaltungsrats einen schriftlichen Bericht über das Ergebnis ihrer Prüfung.

Art. 28 Abs. 2 (geändert)

² Sie oder er unterbreitet dem Verwaltungsrat Empfehlungen insbesondere über:

... (Aufzählung unverändert)

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Übergangsbestimmungen

Das Mandat der Personen, welche die Arbeitnehmenden vertreten und von der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE), dem Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) – Freiburg und der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gemäss Artikel 19 Abs. 3 des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals in seiner Version vom 26. Juni 2020 gewählt wurden, endet mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes.

Schlussbestimmungen

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.



Message 2022-DFIN-66

9 mai 2023

—

Projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (Composition du conseil d'administration)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (Composition du conseil d'administration).

Table des matières

1	Origine et nécessité de la modification	2
2	Conséquences du projet	3
3	Commentaire des dispositions	3
4	Aperçu de la réglementation à adopter par la CPPEF	5

1 Origine et nécessité de la modification

Actuellement, le comité de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF) est composé de douze membres représentant paritairement les personnes salariées et l'employeur. La représentation paritaire au sein de l'organe suprême des institutions de prévoyance professionnelle est prévue à l'article 51 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40).

Les personnes salariées sont représentées au comité de la CPPEF par quatre personnes élues par l'intermédiaire de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg (FEDE), une personne élue par l'intermédiaire du Syndicat des services publics (SSP-Fribourg) et une dernière personne élue par l'intermédiaire de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg (art. 19 al. 3 de la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat [LCP ; RSF 122.73.1]).

Dans un arrêt A-7254/2017 du 1er juillet 2020 concernant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, le Tribunal administratif fédéral a jugé que « la formation d'un groupe de cadres avec droit de représentation au comité (...) contrevient (...) au principe de la représentation équitable des différentes catégories de salariés, au détriment desquelles ce droit est accordé, ainsi qu'au principe de l'égalité de traitement entre les assurés, dans la mesure où il est établi des distinctions sans motifs raisonnables entre ceux-ci » (cf. cons. 4.2.3). En matière de gestion paritaire des institutions de prévoyance, il est admis que d'une manière générale, « les personnes qui prennent part aux décisions essentielles ou qui peuvent influencer de façon conséquente la formation de la volonté de l'entreprise, même si elles sont salariées de celle-ci, ne peuvent pas représenter les assurés » (cf. cons. 3.3.2 et les réf. citées). Le Tribunal administratif fédéral ajoute que dans l'examen de l'admissibilité de la qualité de représentant ou représentante des salarié-e-s d'une personne « sont entre autres décisifs [...] la position hiérarchique et le pouvoir fonctionnel dont dispose une personne au sein de l'administration. Plus la classe de fonction de celle-ci est élevée, plus sa position est assimilable à celle d'un employeur au sens de l'article 51 LPP. L'étroite collaboration avec les membres du gouvernement cantonal que certaines fonctions exigent, de même que l'influence qu'elles permettent d'exercer sur ceux-ci, peut également justifier de ne pas considérer leurs titulaires comme des salariés au sens de cette disposition. Concrètement, le descriptif de la fonction et le cahier des charges y relatifs sont aussi pertinents pour juger du pouvoir d'influence et de la qualité de salarié ou d'employeur y associés » (cons. 4.3.3).

Dans son arrêt, le Tribunal administratif fédéral précise que, s'il le juge nécessaire, le législateur cantonal peut garantir une représentation des cadres au sein de l'organe suprême de l'institution de prévoyance en prescrivant par exemple que l'un des représentants ou l'une des représentantes de l'employeur doive être désigné-e parmi les cadres (cf. cons. 4.2.4).

Il ressort des considérants de l'arrêt précité du Tribunal administratif fédéral, et du fait que la législation cantonale sur le personnel de l'Etat définit les chef-fe-s de service comme « cadres dirigeants de l'Etat » (cf. art. 5 al. 1 let. b RPer), que les dispositions de la LCP sur la représentation des personnes salarié-e-s, dans leur teneur actuelle (représentation des personnes salarié-e-s par une personnes élue par l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg), n'est pas conforme au principe de la représentation paritaire prévu à l'article 51 LPP et doit être modifié. Il est dès lors proposé de modifier l'article 19 LCP afin de le rendre conforme au droit fédéral.

La LCP étant conçue comme une loi cadre, les dispositions proposées sont formulées de manière générale et délèguent, conformément à la volonté du législateur fédéral (cf. FF 2008 p. 7663ss), au conseil d'administration de la CPPEF la compétence d'adopter les dispositions d'exécution.

La procédure de consultation relative à l'avant-projet de modification de la LCP a été menée au cours des mois de février et de mars 2023. Les modifications n'ont pas été contestées, ou ont été expressément approuvées, par la grande majorité des personnes, autorités et organisations consultées. Trois participants rejettent toutefois la solution proposée. Leurs remarques sont commentées ci-dessous en lien avec les dispositions concernées.

2 Conséquences du projet

Le projet n'aura pas de conséquences financières, ni d'implications en matière de personnel.

Il n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat–communes, ni sur le développement durable. Il ne soulève pas de difficultés s'agissant de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

3 Commentaire des dispositions

Modification terminologique – Regroupement

Afin d'actualiser la dénomination de l'organe suprême de la CPPEF, la désignation « comité » est remplacée par « conseil d'administration ». Les dispositions concernées sont les articles 9 al. 5, 10 al. 2, 3 et 4, 14 al. 1, 18 al. 1, 19 titre médian, al. 1, 1a, 2, 3, 6 et 7, 20 titre médian, al. 1 et 2, 21 titre médian, al. 1 et 2, 22 al. 2 et 3, 23 al. 1, 2 et 3, 24 al. 1, 25 al. 1 et 2, 26 al. 1, 27 al. 2 et 28 al. 2.

Articles 19 al. 1

La représentation de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg au comité de la CPPEF date de nombreuses années. L'expérience a démontré l'utilité de cette représentation. Elle a en particulier permis de favoriser la communication entre la CPPEF et l'Etat/les employé-e-s et l'acceptation des décisions du comité par le personnel de l'Etat, que ce soit directement par les membres de l'association eux-mêmes, ou indirectement grâce aux informations transmises par les cadres aux collaborateurs et collaboratrices de l'Etat qui leur sont subordonnés. Le Conseil d'Etat souhaite conserver cette représentation de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg à l'avenir (même si ladite représentation n'est plus expressément prévue dans la LCP, cf. ci-dessous commentaire ad art. 19 al. 4). Pour respecter la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, la personne qui représentera les cadres comptera désormais au nombre des représentants et représentantes de l'employeur. Ces derniers passant de six à sept, le nombre total des membres du conseil d'administration de la CPPEF doit être porté à quatorze pour respecter l'exigence de la représentation paritaire. Le projet prévoit toutefois que le nombre de quatorze membres est un nombre maximum (« au plus »). Il n'est en effet pas exclu que, à l'avenir, la composition du conseil d'administration soit à nouveau réduite, dans le respect de la représentation paritaire (art. 19 al. 1).

Dans la procédure de consultation, certains participants ont demandé que le nombre des membres du conseil d'administration ne soit pas modifié et reste fixé à douze personnes. Il a également été demandé que ce nombre soit porté de manière définitive à quatorze. La solution proposée représente dès lors un bon compromis et, grâce à la flexibilité qu'elle offre, permettra si nécessaire une adaptation à l'évolution des besoins.

Article 19 al. 1a

L'article 19a précise le profil attendu des membres du conseil d'administration. La disposition actuelle prescrit que dans leur ensemble ces membres doivent notamment disposer de compétences en matière de constructions. Ce terme est toutefois trop restrictif et doit être remplacé par celui d'« immobilier ». En effet, la CPPEF n'est pas uniquement active dans le domaine de la construction. Elle gère un parc immobilier.

Article 19 al. 2

Dans sa version actuelle, cet alinéa règle le remplacement d'un membre démissionnaire du comité ou celui d'une personne représentant les salarié-e-s dont les rapports de service sont résiliés. Cette dernière hypothèse a été introduite dans la loi actuelle, en raison de l'obligation, pour quatre représentants ou représentantes des personnes salarié-e-s au moins, d'être assurés auprès de la CPPEF. Cette obligation n'est plus prévue dans le projet de

modification, car elle crée une inégalité avec les personnes représentant l'employeur, qui peuvent librement être désignés, soit à l'intérieur de l'Etat, soit à l'extérieur de l'Etat.

L'article 19 al. 2 ne vise dès lors plus que le cas de figure de la démission du conseil d'administration. La solution retenue dans la loi actuelle est conservée en ce qui concerne la représentation de l'employeur (le conseil d'administration doit informer le Conseil d'Etat de la vacance afin qu'un nouveau membre soit nommé). Si la vacance concerne une personne représentant les personnes salariées, il appartiendra au conseil d'administration de régler les modalités du remplacement (remplacement par les « viennent-ensuite » ou nouvelle élection) dans le futur règlement qui devra être adopté conformément à l'alinéa 3 du projet d'article 19.

Article 19 al. 3

L'article 19 al. 3 règle la représentation des personnes salariées au sein du conseil d'administration de la CPPEF. Cette disposition est modifiée d'une part pour garantir la gestion paritaire et d'autre part pour adapter la législation cantonale aux exigences posées par le législateur fédéral, ainsi que par le Tribunal administratif fédéral, en matière d'indépendance des institutions de prévoyance des collectivités de droit public.

La représentation des personnes salariées est portée de six à sept membres au plus, afin d'assurer la parité avec la représentation de l'employeur (cf. commentaires relatifs à l'article 19 al. 1 et à l'article 19 al. 4).

Conformément à la législation fédérale (cf. art. 51 al. 2 let. b LPP), la représentation des personnes salariées doit représenter les différentes catégories de personnel de l'Etat en tenant compte de leur importance numérique. La LCP est une loi cadre. Il est dès lors prévu de déléguer au conseil d'administration de la CPPEF, en charge des questions d'organisation (cf. art. 22 al. 1 let. a LCP), la tâche de régler les modalités de la désignation des personnes salariées. Cette notion recouvre la répartition des diverses catégories de fonctions de l'Etat dans des « cercles/groupes électoraux » ainsi que la procédure électorale. A noter que le conseil d'administration de la CPPEF sera désormais tenu de garantir la représentation des institutions externes en son sein.

La FEDE, le SSP-Fribourg et le parti Centre gauche – PCS souhaitent que les représentants et représentantes des personnes salariées continuent d'être désignés par la FEDE et le SSP-Fribourg. Parmi les cantons romands, une formule analogue n'est connue que dans le canton de Neuchâtel. L'organisation de la représentation des personnes salariées dans les autres cantons (BE, GE, JU, VD, VS) est de la compétence des institutions de prévoyance.

La solution préconisée par les participants à la consultation précitées, qui est la solution du droit actuel, s'écarte toutefois du droit fédéral.

En effet, le législateur fédéral a voulu, en adoptant la révision des dispositions de la LPP relatives au financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (cf. Feuille fédérale [FF] 2008 p. 7619ss), « mettre les institutions de prévoyance de droit privé et de droit public sur pied d'égalité ». Pour atteindre cet objectif, le Conseil fédéral indique qu'« il faut à la fois garantir et limiter les possibilités de la collectivité publique d'exercer son influence sur l'IPDP [institution de prévoyance de droit public] » (cf. FF 2008, ch. 1.5.9.1, p. 7664). Il ajoute que « l'employeur public doit pouvoir arrêter les grands principes de l'IPDP. En tant qu'autorité politique, il fixe ces principes dans un acte législatif » (cf. FF 2008, ch. 1.5.9.2, p. 7664). Les « grands principes » en question n'englobent pas les simples questions organisationnelles, qui sont expressément placées dans la compétence des institutions de prévoyance (cf. FF 2008, ch. 1.5.9.2, p. 7664).

Dans son arrêt précité du 1^{er} juillet 2020, le Tribunal administratif fédéral écrit en outre qu'« il a été décidé de séparer les compétences des organes politiques de celles de l'institution de prévoyance, pour limiter l'influence de l'employeur public sur celle-ci, et de renforcer le statut de l'organe suprême de l'institution. Les législatifs et exécutifs cantonaux et communaux conservent ainsi le pouvoir de fixer les grands principes de l'institution de prévoyance de droit public, qu'ils fixent dans un acte législatif » (arrêt A-7254/2017, p. 20, cons. 3.2). Il ajoute que « selon l'art. 51 al. 2 LPP, l'institution de prévoyance est chargée de garantir le bon fonctionnement de la gestion paritaire, notamment en réglant la désignation des représentants des assurés » (arrêt A-7254/2017, p. 23, cons. 3.3.3).

Article 19 al. 4

L'avant-projet de loi mis en consultation prévoyait expressément que la personne représentant l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg au sein du conseil d'administration de la CPPEF compterait désormais au nombre des personnes représentant l'employeur. Cette solution a été contestée par plusieurs participants à la procédure de consultation, qui considèrent qu'elle ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement entre les diverses organisations représentant le personnel, dès lors que l'Association des cadres bénéficierait de par la loi d'un représentant ou d'une représentante, ce dont ne profitent pas les organisations syndicales.

Le projet transmis au Grand Conseil tient compte de cette demande. Il prévoit simplement que l'employeur est représenté par un membre du Conseil d'Etat (existe déjà en droit actuel), les six autres membres (au maximum) étant désignés par cette autorité (la seule modification consiste ainsi dans le passage de six représentants et représentantes à sept au plus, au total).

Toutefois, en pratique, comme indiqué ci-dessus (cf. commentaire relatif à l'article 19 al. 1), le Conseil d'Etat n'entend pas renoncer à l'apport d'un représentant ou d'une représentante de l'association précitée. Lorsqu'il nommera les personnes représentant l'employeur, il veillera à ce qu'une représentation équitable des diverses catégories de personnel soit assurée ; ce qui suppose la présence d'une personne représentant les cadres (ceux-ci n'étant toutefois plus comptabilisés du côté des salarié-e-s), soit *de facto* d'une personne représentant l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg.

Article 19 al. 5

En raison de la modification proposée de l'alinéa 3, l'alinéa 5 devient sans objet et doit être abrogé.

Dispositions finales

Le projet prévoit expressément que le mandat des représentants et représentantes des personnes salariées prendra fin à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. A cette date, ces personnes seront remplacées par celles qui seront désignées conformément aux dispositions de la réglementation qui sera adoptée par la CPPEF conformément à l'article 19 al. 3 du projet.

Le Conseil d'Etat est compétent pour fixer la date d'entrée en vigueur de la modification légale.

Eu égard aux conditions posées par l'autorité de surveillance de la CPPEF, cette entrée en vigueur devrait intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2024.

4 Aperçu de la réglementation à adopter par la CPPEF

Comme indiqué ci-dessus, il appartiendra à l'avenir à la CPPEF de régler la représentation des personnes salariées au sein de son conseil d'administration. Des réflexions et travaux sont d'ores et déjà menés par la CPPEF pour mettre en place aussi rapidement que possible une organisation qui satisfasse aux exigences de la législation et de la jurisprudence fédérales, conformément à la demande de l'autorité de surveillance de la CPPEF.

La CPPEF a analysé deux formules d'élection. Dans la première formule, l'élection des représentants et représentantes est directement réalisée par les personnes salariées. Dans la seconde, plus complexe à organiser, les représentants et représentantes des personnes salariées sont élus par l'intermédiaire d'une assemblée des délégué-e-s. Cette solution nécessite l'organisation d'une double élection, les salarié-e-s élisant les délégué-e-s qui élisent les représentants et représentantes.

Compte tenu de l'impossibilité de mettre en œuvre une élection des représentants et représentantes des personnes salariées par une assemblée des délégué-e-s dans le délai imparti pour la mise en conformité de la législation cantonale par l'autorité de surveillance, le comité de la CPPEF s'est prononcé, le 19 janvier 2023, en faveur de la formule « directe » pour la période administrative en cours. La possibilité de mettre en place une assemblée des

délégué-e-s chargée d'élire les représentants et représentantes des personnes salariées demeure toutefois à l'étude au sein de la CPPEF. Un nouveau mode d'élection pourra le cas échéant être décidé pour la prochaine période administrative.

Cela dit, de manière générale, les principes de la représentation des personnes salariées au sein du conseil d'administration à ancrer dans le règlement de la CPPEF sont :

- > les personnes salariées assurées auprès de la CPPEF ont le droit d'être représentées par des salarié-e-s ou par des personnes externes, notamment par des spécialistes du domaine de la prévoyance professionnelle ;
- > les différents domaines d'activité ainsi que la répartition des sièges sont définis selon un système proportionnel ;
- > procédure d'élection : appel à candidature et élection par voie électronique, organisation de la procédure par la CPPEF ;
- > en cas de démission d'un membre, remplacement par le premier ou la première des viennent-ensuite, pour autant qu'il ou elle remplisse encore les conditions d'éligibilité. A défaut de personne éligible, une nouvelle élection est organisée.

La CPPEF prévoit la constitution de cinq cercles électoraux définis en fonction des Directions/organes de l'Etat et représentatifs des domaines suivants : éducation, santé, économie, institutions et « organisations hors Etat ». Sous réserve des éventuels représentants ou représentantes « externes », les personnes représentant les salarié-e-s seraient élus par les employé-e-s du cercle électoral auquel ils appartiennent. La répartition des sièges entre les domaines serait opérée en fonction du nombre d'employé-e-s compris dans les cercles électoraux en question.

La CPPEF a synthétisé la répartition des sièges sous la forme du tableau suivant :

Directions	Nombre d'employés	Siège(s) du cercle
Enseignement Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC)	7 391	3
Santé Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)	4 109	1
Economie Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) Direction des finances (DFIN) Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME)	2 620	1
Institutions Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) Pouvoir judiciaire Pouvoir législatif Chancellerie d'Etat Secrétariat du Grand Conseil	2 233	1
Hors Etat employeur Institutions externes	3 737	1
Total des employés	20 090	7



Botschaft 2022-DFIN-66

9. Mai 2023

— Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (Zusammensetzung des Verwaltungsrats)

*Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des
Staatspersonals (Zusammensetzung des Verwaltungsrats).*

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Erfordernis der Gesetzesänderung	2
2	Auswirkungen des Entwurfs	3
3	Kommentar der Bestimmungen	3
4	Überblick über die von der PKSPF zu verabschiedende Reglementierung	5

1 Ausgangslage und Erfordernis der Gesetzesänderung

Derzeit besteht der Vorstand der Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) aus zwölf Mitgliedern, die paritätisch die Arbeitnehmenden und den Arbeitgeber vertreten. Die paritätische Vertretung im obersten Organ der Vorsorgeeinrichtungen ist in Artikel 51 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; RS 831.40) vorgesehen.

Von den sechs Vorstandsmitgliedern, die die Arbeitnehmenden vertreten, werden vier Mitglieder über die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE), ein Mitglied über den Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) und ein Mitglied über die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählt (Art. 19 al. 3 des Gesetzes vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals [PKG; SGF 122.73.1]).

In einem Urteil A-7254/2017 vom 1. Juli 2020, in dem es um die Pensionskasse des Staates Genf geht, kam das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die Bildung einer Gruppe von Kaderangestellten mit Vertretungsrecht im Vorstand gegen den Grundsatz der angemessenen Vertretung der verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmenden verstösst, die durch die Gewährung dieses Rechts benachteiligt werden, sowie gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zwischen den Versicherten, da ohne triftige Gründe Unterscheidungen zwischen ihnen gemacht werden (s. E. 4.2.3). In Bezug auf die paritätische Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen wird allgemein erkannt, dass Personen, die an wesentlichen Entscheidungen beteiligt sind oder die Willensbildung des Unternehmens konsequent beeinflussen können, auch wenn sie im Unternehmen angestellt sind, die Versicherten nicht vertreten dürfen (s. E. 3.3.2 mit Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht fügt hinzu, dass bei der Prüfung, ob eine Person als Vertreterin oder Vertreter der Arbeitnehmenden zulässig ist, unter anderem die hierarchische Stellung und die funktionale Macht, über die eine Person innerhalb der Verwaltung verfügt, ausschlaggebend sind. Je höher ihre Funktionsklasse, desto näher ist ihre Position an der eines Arbeitgebers im Sinne von Artikel 51 BVG. Die enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Kantonsregierung, die bestimmte Funktionen erfordern, sowie der Einfluss, den sie auf diese ausüben können, lässt es auch gerechtfertigt erscheinen, ihre Inhaberinnen und Inhaber nicht als Arbeitnehmende im Sinne dieser Bestimmung zu betrachten. Konkret sind die Funktionsbeschreibung und das Pflichtenheft auch für die Beurteilung der Einflussmöglichkeiten und des Status als Arbeitnehmer/in oder Arbeitgeber relevant (E. 4.3.3).

Das Bundesverwaltungsgericht hält in seinem Urteil fest, dass der kantonale Gesetzgeber, wenn er es für notwendig erachtet, eine Vertretung der Kader im obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung sicherstellen kann, indem er beispielsweise vorschreibt, dass eine der Vertreterinnen oder einer der Vertreter der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers aus dem Kreis der Kader ernannt werden muss (s. E. 4.2.4).

Aus den Erwägungen des oben erwähnten Urteils des Bundesverwaltungsgerichts und der Tatsache, dass die kantonale Gesetzgebung über das Staatspersonal die Dienstchefinnen und Dienstchefs als «leitende Kader des Staates» definiert (siehe Art. 5 Abs. 1 Bst. b StPR), geht hervor, dass die Bestimmungen des PKG über die Vertretung der Arbeitnehmenden in ihrer derzeitigen Fassung (Vertretung der Arbeitnehmenden durch eine von der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählte Person) nicht mit dem in Artikel 51 BVG vorgesehenen Grundsatz der paritätischen Vertretung übereinstimmt und geändert werden muss. Demnach wird vorgeschlagen, Artikel 19 PKG zu ändern, um ihn in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu bringen.

Da das PKG als Rahmengesetz konzipiert ist, sind die vorgeschlagenen Bestimmungen allgemein formuliert und delegieren die Befugnis, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, nach dem Willen des eidgenössischen Gesetzgebers (siehe BBl 2008, S. 8456 ff.) an den Verwaltungsrat der PKSPF.

Die Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Änderung des PKG wurde im Februar und März 2023 durchgeführt. Die Änderungen wurden von der grossen Mehrheit der angehörten Personen, Behörden und Organisationen nicht abgelehnt oder wurden ausdrücklich begrüsst. Drei Vernehmlassungsteilnehmende lehnen die vorgeschlagene Lösung

jedoch ab. Ihre Bemerkungen werden im Folgenden im Zusammenhang mit den entsprechenden Bestimmungen kommentiert.

2 Auswirkungen des Entwurfs

Der Gesetzesentwurf hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

Er wirkt sich weder auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden noch auf die nachhaltige Entwicklung aus, und er ist auch hinsichtlich Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität unproblematisch.

3 Kommentar der Bestimmungen

Terminologische Änderung – Zusammenfassung

Die Bezeichnung des obersten Organs der PKSPF wird aktualisiert und von «Vorstand» zu «Verwaltungsrat» geändert. Davon betroffen sind die Artikel 9 Abs. 5, 10 Abs. 2, 3 und 4, 14 Abs. 1, 18 Abs. 1, 19 Artikelüberschrift, Abs. 1, 1a, 2, 3, 6 et 7, 20 Artikelüberschrift, Abs. 1 und 2, 21 Artikelüberschrift, Abs. 1 und 2, 22 Abs. 2 und 3, 23 Abs. 1, 2 und 3, 24 Abs. 1, 25 Abs. 1 und 2, 26 Abs. 1, 27 Abs. 2 und 28 Abs. 2.

Artikel 19 Abs. 1

Die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg ist seit vielen Jahren im Vorstand der PKSPF vertreten. Die Erfahrung hat gezeigt, wie nützlich diese Vertretung ist. Sie hat insbesondere die Kommunikation zwischen der PKSPF und dem Staat/den Angestellten verbessert und die Akzeptanz der Entscheidungen des Vorstands beim Staatspersonal erhöht, sei es direkt durch die Mitglieder der Vereinigung selbst oder indirekt durch Informationen, die von den Kadern an die ihnen unterstellten Staatsangestellten weitergegeben werden. Der Staatsrat möchte diese Vertretung der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg beibehalten (auch wenn sie nicht mehr ausdrücklich im PKG vorgesehen ist, siehe weiter unten Kommentar zur Art. 19 Abs. 4). Um der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu entsprechen, wird die Person, die die Kader vertritt, künftig zur Arbeitgebervertretung gezählt. Da die Zahl der Arbeitgebervertretung von sechs auf sieben erhöht wird, muss die Gesamtmitgliederzahl des Verwaltungsrats der PKSPF auf vierzehn erhöht werden, um der Vorgabe der paritätischen Vertretung zu entsprechen. Nach dem Entwurf ist die Zahl der vierzehn Mitglieder jedoch eine Obergrenze («höchstens»). Tatsächlich ist es nicht ausgeschlossen, dass die Mitgliederzahl des Verwaltungsrats künftig in Einhaltung der paritätischen Vertretung wieder verringert wird (Art. 19 Abs. 1).

Einige Vernehmlassungsteilnehmende sprachen sich dafür aus, die Zahl der Verwaltungsratsmitglieder nicht zu ändern, sondern bei zwölf Personen zu belassen. Es gab aber auch Forderungen nach einer dauerhaften Erhöhung auf vierzehn Mitglieder. Die vorgeschlagene Lösung stellt somit einen guten Kompromiss dar, und ihre Flexibilität ermöglicht falls nötig eine Anpassung an veränderte Bedürfnisse.

Artikel 19 Abs. 1a

Artikel 19a legt das Anforderungsprofil der Verwaltungsratsmitglieder fest. Nach der bisherigen Bestimmung müssen die Mitglieder insgesamt namentlich über Fähigkeiten im Bauwesen verfügen. Dieser Begriff ist jedoch zu eng gefasst und muss durch den Begriff «Immobilienmanagement» ersetzt werden. Die PKSPF ist nämlich nicht nur im Bauwesen tätig, sie verwaltet einen Immobilienpark.

Artikel 19 Abs. 2

In seiner geltenden Version regelt dieser Absatz die Ersetzung eines aus dem Vorstand zurücktretenden Mitglieds oder eines Mitglieds, das die Arbeitnehmenden vertritt und dessen Dienstverhältnis aufgelöst wird. Dies wurde im geltenden Gesetz so verankert, weil mindestens vier Vertreterinnen oder Vertreter der Arbeitnehmenden bei der PKSPF versichert sein mussten. Dem ist im Änderungsentwurf nicht mehr so, da dies eine Ungleichbehandlung mit den Personen schafft, die den Arbeitgeber vertreten und frei bezeichnet werden können, staatsintern oder extern.

Artikel 19 Abs. 2 bezieht sich daher nur noch auf den Rücktritt aus dem Verwaltungsrat. Die Lösung nach dem geltenden Gesetz wird in Bezug auf die Arbeitgebervertretung beibehalten (der Verwaltungsrat muss den Staatsrat über die Vakanz informieren, damit ein neues Mitglied ernannt werden kann). Betrifft die Vakanz eine Person, die die Arbeitnehmenden vertritt, obliegt es dem Verwaltungsrat, die Modalitäten der Ersetzung (Ersetzung durch die «Nachrücken» oder Neuwahl) gemäss Absatz 3 des Entwurfs von Artikel 19 im künftigen Reglement zu regeln.

Artikel 19 Abs. 3

Artikel 19 Abs. 3 regelt die Vertretung der Arbeitnehmenden im Verwaltungsrat der PKSPF. Diese Bestimmung wird geändert, um die Parität zu gewährleisten und um die kantonale Gesetzgebung an die Vorgaben des eidgenössischen Gesetzgebers sowie des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen anzupassen.

Die Vertretung der Arbeitnehmenden wird zur Gewährleistung der Parität mit der Arbeitgebervertretung von sechs auf höchstens sieben Mitglieder erhöht (siehe Kommentar zu Art. 9 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4).

Entsprechend der Bundesgesetzgebung (siehe Art. 51 Abs. 2 Bst. b BVG) müssen diese Mitglieder die verschiedenen Kategorien des Staatspersonals unter Berücksichtigung ihrer zahlenmässigen Stärke repräsentieren. Das PKG ist ein Rahmengesetz. Dem Verwaltungsrat der PKSPF, der für organisatorische Fragen zuständig ist (s. Art. 22 Abs. 1 Bst. a PKG), soll deshalb die Aufgabe übertragen werden, die Modalitäten der Bezeichnung der Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter zu regeln. Darunter fallen die Aufteilung der verschiedenen Kategorien von Staatsfunktionen in «Wahlkreise/Wahlgruppen» sowie das Wahlverfahren. Übrigens wird es künftig auch Sache des Verwaltungsrats der PKSPF sein, die Vertretung der externen Institutionen im Verwaltungsrat zu garantieren.

Die FEDE, der VPOD-Freiburg und die Mitte Links – CSP möchten, dass die Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter weiterhin von der FEDE und dem VPOD-Freiburg bezeichnet werden. Was die Westschweizer Kantone betrifft, kennt nur der Kanton Neuenburg eine solche Regelung. In den anderen Kantonen (BE, GE, JU, VD, VS) liegt die Organisation der Vertretung der Arbeitnehmenden in der Kompetenz der Vorsorgeeinrichtungen.

Die von den drei genannten Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortete Lösung, bei der es sich um die geltende Lösung handelt, läuft jedoch dem Bundesrecht zuwider.

Mit der Annahme der Revision der BVG-Bestimmungen über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (siehe Bundesblatt [BBl] 2008 8411 ff) war es erklärtes Ziel des eidgenössischen Gesetzgebers «für die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen und die ÖrVE [Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften] praktisch gleich lange Spiesse zu schaffen». Und gemäss Bundesrat muss die Einflussmöglichkeit des Gemeinwesens gesichert, aber auch begrenzt werden, um dieses Ziel zu erreichen (siehe BBl 2008, Kap. 1.5.9.1, S. 8456). Er fügt an, dass «der öffentliche Arbeitgeber [...] Grundzüge der Vorsorgeeinrichtung regeln können [soll]. Als politische Behörde nimmt er diese Regelung in einem Erlass vor» (siehe BBl 2008, Kap. 1.5.9.2, S. 8457). Diese «Grundzüge» umfassen nicht die einfachen organisatorischen Fragen, die ausdrücklich in die Zuständigkeit der Vorsorgeeinrichtung fallen (siehe BBl 2008, Kap. 1.5.9.2, S. 8457).

In seinem Urteil vom 1. Juli 2020 schrieb das Bundesverwaltungsgericht, es sei beschlossen worden, die Kompetenzen der politischen Organe von denen der Vorsorgeeinrichtung zu trennen, um den Einfluss des öffentlichen Arbeitgebers auf die Vorsorgeeinrichtung zu begrenzen, und den Status des obersten Organs der Einrichtung zu stärken. Die kantonalen und kommunalen Legislativen und Exekutiven behalten somit die Befugnis, die wichtigsten Grundsätze der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung festzulegen, die sie in einem Erlass

festlegen (Urteil A-7254/2017, S. 20, E. 3.2). Weiter führt es aus, dass die Vorsorgeeinrichtung nach Art. 51 Abs. 2 BVG die ordnungsgemässe Durchführung der paritätischen Verwaltung zu gewährleisten hat, namentlich durch die Regelung der Wahl der Vertreter der Versicherten (Urteil A-7254/2017, S. 23, E. 3.3.3).

Artikel 19 Abs. 4

Der in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesvorentwurf zählte die künftig die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg im Verwaltungsrat der PKSPF vertretende Person ausdrücklich zu den Arbeitgebervertretenden. Diese Lösung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden abgelehnt, die der Auffassung waren, dass sie nicht dem Grundsatz der Gleichbehandlung der verschiedenen Personalvertretungsorganisationen entspreche, da die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen von Gesetzes wegen eine Vertreterin oder einen Vertreter habe, was den Gewerkschaftsorganisationen nicht zugutekomme.

Der dem Grossen Rat überwiesene Entwurf trägt diesem Begehren Rechnung. Es sieht lediglich vor, dass der Arbeitgeber durch ein Mitglied des Staatsrats vertreten wird (was bereits im geltenden Recht der Fall ist), während die anderen (höchstens) sechs Mitglieder von dieser Behörde bezeichnet werden (die einzige Änderung besteht also darin, dass statt sechs höchstens insgesamt sieben Vertreterinnen und Vertreter bezeichnet werden).

In der Praxis wird der Staatsrat jedoch, wie oben erwähnt (siehe Kommentar zu Art. 19 Abs. 1), nicht auf eine Vertreterin oder einen Vertreter der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen verzichten wollen. Bei der Bezeichnung der Arbeitgebervertretenden wird er auf die Gewährleistung einer angemessenen Vertretung der verschiedenen Personalkategorien achten. Dies bedeutet die Bezeichnung einer Person, die die Kader vertritt (da diese nicht mehr zu den Arbeitnehmenden gezählt werden), und damit de facto einer Person, die die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen vertritt.

Artikel 19 Abs. 5

Aufgrund der vorgeschlagenen Änderung von Absatz 3 wird Absatz 5 gegenstandslos und ist aufzuheben.

Schlussbestimmungen

Der Entwurf sieht ausdrücklich vor, dass das Mandat der Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter mit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen endet. Dann werden sie durch die Personen ersetzt, die nach den Bestimmungen der von der PKSPF angenommenen Regelung nach Artikel 19 Abs. 3 des Entwurfs bezeichnet werden.

Es ist Sache des Staatsrats, das Datum des Inkrafttretens der Gesetzesänderung festzulegen.

In Anbetracht der von der Aufsichtsbehörde der PKSPF gestellten Bedingungen sollte dieses Inkrafttreten spätestens per 1. Januar 2024 erfolgen.

4 Überblick über die von der PKSPF zu verabschiedende Reglementierung

Wie bereits gesagt, wird es in Zukunft Aufgabe der PKSPF sein, die Arbeitnehmendenvertretung im Verwaltungsrat zu regeln. Es sind bei der PKSPF bereits Überlegungen und Arbeiten zur möglichst raschen Einführung einer wie von der Aufsichtsbehörde der PKSPF geforderten, mit dem Bundesrecht und der eidgenössischen Rechtsprechung im Einklang stehenden, entsprechenden Organisation im Gang.

Die PKSPF hat zwei Wahlformeln geprüft. Bei der ersten Variante werden die Vertreterinnen und Vertreter direkt von den Arbeitnehmenden gewählt. Nach der zweiten, komplexeren Variante würden die Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter von einer Delegiertenversammlung gewählt. Bei dieser Lösung müsste eine Doppelwahl stattfinden, bei der die Arbeitnehmenden zuerst die Delegierten wählen, die dann die Vertreter/innen wählen würden.

Da eine Wahl der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden durch eine Delegiertenversammlung innerhalb der von der Aufsichtsbehörde gesetzten Frist für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung nicht möglich ist, hat sich der Vorstand der PKSPF am 19. Januar 2023 für die laufende Amtsperiode für die «Direktwahl» ausgesprochen. Die Möglichkeit, eine Delegiertenversammlung für die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden einzuberufen, wird von der PKSPF jedoch weiterhin geprüft. Gegebenenfalls kann für die nächste Amtsperiode ein neuer Wahlmodus beschlossen werden.

Generell müssen im Reglement der PKSPF folgende Grundsätze für die Vertretung der Arbeitnehmenden im Verwaltungsrat verankert werden:

- > Die bei der PKSPF versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht, sich durch externe Personen, namentlich durch Fachleute der beruflichen Vorsorge, vertreten zu lassen.
- > Die Tätigkeitsbereiche und die Sitzverteilung werden nach dem Proporzsystem festgelegt.
- > Wahlverfahren: Der Aufruf zur Kandidatur und die Wahl erfolgen auf elektronischem Weg, die PKSPF organisiert das Verfahren.
- > Bei Rücktritt eines Mitglieds rückt die erste Listennachfolgerin/der erste Listennachfolger nach, sofern sie oder er die Voraussetzungen für die Wählbarkeit nach wie vor erfüllt. Gibt es keine wählbare Person, findet eine Neuwahl statt.

Die PKSPF sieht die Bildung von fünf Wahlkreisen vor, die ausgehend von den Direktionen/Behörden des Staates definiert werden und für folgende Bereiche repräsentativ sind: Bildung, Gesundheit, Wirtschaft, Institutionen und «nichtstaatliche Organisationen». Unter Vorbehalt allfälliger «externer» Personen würden die Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter von den Angestellten des Wahlkreises gewählt, dem sie angehören. Die Sitzaufteilung würde entsprechend der Anzahl der Angestellten in den jeweiligen Wahlkreisen erfolgen.

Die PKSPF hat die Sitzaufteilung in folgender Tabelle zusammengestellt:

Direktionen	Anzahl Angestellte	Sitz(e) Wahlkreis
Bildung Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD)	7 391	3
Gesundheit Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD)	4 109	1
Wirtschaft Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) Finanzdirektion (FIND) Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU)	2 620	1
Institutionen Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJSD) Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) Gerichtsbehörden Gesetzgebende Behörde Staatskanzlei Sekretariat des Grossen Rates	2 233	1
Nicht staatlicher Arbeitgeber Externe Institutionen	3 737	1
Total Angestellte	20 090	7

Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DFIN-66

Projet de loi :

Loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance de l'Etat -
Composition du conseil d'administration

Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-010

Présidence : Roulin Daphné

Membres : Bortoluzzi Flavio, Boschung Bruno, Dafflon Hubert, Emonet Gaéтан, Esseiva Catherine, Jakob Christine, Jaquier Armand, Mauron Pierre, Michellod Savio, Peiry Stéphane, Tritten Sophie.

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 19 al. 1

¹ Le conseil d'administration se compose de ~~quatorze~~ douze membres au plus, représentant paritairement l'employeur et les personnes salariées. Ces membres sont soumis à la loi réglant la durée des fonctions publiques accessoires.

Anhang

GROSSER RAT

2022-DFIN-66

Gesetzesentwurf:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals - Zusammensetzung des Verwaltungsrats

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-010

Präsidium: Roulin Daphné

Mitglieder: Bortoluzzi Flavio, Boschung Bruno, Dafflon Hubert, Emonet Gaéтан, Esseiva Catherine, Jakob Christine, Jaquier Armand, Mauron Pierre, Michellod Savio, Peiry Stéphane, Tritten Sophie.

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 19 Abs. 1

A1

¹ Der Verwaltungsrat besteht aus ~~höchstens vierzehn~~ höchstens zwölf Mitgliedern, die paritätisch den Arbeitgeber und die Arbeitnehmenden vertreten. Die Mitglieder des Verwaltungsrats unterstehen dem Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter.

Art. 19 al. 1a

Ne concerne que la version allemande.

Art. 19 al. 3

³ Les personnes salariées sont représentées au conseil d'administration par ~~sept~~ six membres au plus, dont quatre sont élus par l'intermédiaire de la FEDE et deux par l'intermédiaire du SSP-Fribourg reflétant équitablement les différentes catégories de fonctions du personnel de l'Etat et de celui des institutions externes. Dans ces choix, les différentes catégories de fonctions du personnel de l'Etat et de celui des institutions externes sont représentées équitablement, en tenant compte de l'importance numérique de ces catégories. Le conseil d'administration émet des directives concernant la répartition des diverses catégories de personnes salariées définit par voie réglementaire les modalités de leur désignation.

IV. Clauses finales

Dispositions transitoires

BIFFER

~~Le mandat des personnes représentant les personnes salariées élues par la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg, le Syndicat des services publics Fribourg et l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg conformément à l'article 19 al. 3 de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, dans sa version du 26 juin 2020, prend fin à l'entrée en vigueur de la présente loi.~~

Vote final

Par 7 voix contre 0 et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Art. 19 Abs. 1a [redactionelle Änderung]

A2

^{1a} Die Mitglieder des Verwaltungsrats müssen einen ~~guten~~ einwandfreien Leumund haben und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Insgesamt müssen sie über die zur ordnungsgemässen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten verfügen, insbesondere in den Bereichen berufliche Vorsorge, Personalwesen, Immobilienmanagement und Finanzanlagen sowie im Rechtswesen.

Art. 19 Abs. 3

A3

³ Die Arbeitnehmenden sind mit ~~höchstens sieben~~ sechs Mitgliedern im Verwaltungsrat vertreten; ~~vier von ihnen werden über die FEDE und zwei über den VPOD Freiburg gewählt welche die verschiedenen Funktionskategorien des Staatspersonals und des Personals externer Einrichtungen angemessen abbilden.~~ In diesen Wahlen sind die verschiedenen Funktionskategorien des Staatspersonals und des Personals externer Einrichtungen angemessen vertreten, wobei die zahlenmässige Stärke dieser Kategorien zu berücksichtigen ist. Der Verwaltungsrat erlässt Richtlinien über die Verteilung der verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmenden legt in einem Reglement die Einzelheiten für ihre Bezeichnung fest.

IV. Schlussklauseln

Übergangsbestimmungen

A5

STREICHEN

~~Das Mandat der Personen, welche die Arbeitnehmenden vertreten und von der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE), dem Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) – Freiburg und der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gemäss Artikel 19 Abs. 3 des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals in seiner Version vom 26. Juni 2020 gewählt wurden, endet mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes.~~

Schlussabstimmung

Mit 7 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Catégorisation du débat

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 19 al. 4

⁴ Un membre du Conseil d'Etat représente l'employeur au conseil d'administration. L'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg élit une personne en qualité de représentant de l'employeur. En outre, le Conseil d'Etat désigne ~~six~~ cinq autres personnes ~~au plus~~ représentant l'employeur et les institutions externes.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 3 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A4, est acceptée par 6 voix contre 2 et 1 abstention.

Kategorie der Behandlung

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

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Änderungsanträge

Art. 19 Abs. 4

A4 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1 **CE** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

A2 **CE** Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

A3 **CE** Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.

CE **A4** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A4 mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention (décision tacite).

A5
CE

Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (stillschweigend).

Le 21 août 2023

Den 21. August 2023

Loi modifiant la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **635.1.1**

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2023-DFIN-1 du Conseil d'Etat du 30 mai 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF [635.1.1](#) (Loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG), du 01.05.1996) est modifié comme il suit:

Art. 19a (nouveau)

Transferts immobiliers – Cas particuliers

h) Acquisition d'un premier logement

¹ En cas d'acquisition de la propriété juridique d'un premier logement destiné à l'habitation principale de l'acquéreur, la base de calcul est réduite de 500'000 francs lorsque le prix global du terrain et de l'ouvrage n'excède pas 1'000'000 francs et de 250'000 francs lorsque le prix global se situe entre 1'000'001 francs et 1'500'000 francs. Si le prix global est supérieur à 1'500'000 francs ou si la base de calcul est donnée par la valeur du terrain uniquement, sans la valeur de la construction, aucune déduction n'est accordée.

L'habitation doit être affectée essentiellement à l'usage personnel de l'acquéreur, d'une manière immédiate et pendant au moins une année, sans interruption, à compter du jour où celui-ci y élit domicile.

² S'il y a plusieurs acquéreurs et que seul l'un d'eux remplit les conditions prévues à l'alinéa 1, le montant exonéré de 500'000 francs respectivement de 250'000 francs valant pour le logement tout entier est réduit proportionnellement à la part acquise par celui-ci. Il en va de même si l'acquisition porte uniquement sur une part de propriété collective d'un premier logement et que l'acquéreur remplit les conditions énoncées à l'alinéa 1.

Dans tous les cas, une déduction ne peut être admise que pour la première part de propriété collective acquise. Toute acquisition de part supplémentaire, notamment à l'occasion d'un partage du premier logement, ne donne lieu à aucune déduction.

³ L'acte notarié contient l'attestation de l'acquéreur selon laquelle la condition du premier logement est réalisée et selon laquelle le logement acquis sera utilisé essentiellement et personnellement par celui-ci à des fins d'habitation principale, d'une manière immédiate et pendant au moins une année.

⁴ Si l'une des conditions énoncées à l'alinéa 1 n'est pas réalisée ou cesse de l'être, l'acquéreur est tenu de l'annoncer dans les trente jours au registre foncier compétent, qui procède au rappel des droits et des centimes additionnels.

⁵ L'application des dispositions pénales est réservée.

Art. 53 al. 1 (*modifié*)

¹ Est passible d'une amende allant d'une à quatre fois le montant des droits soustraits le débiteur qui, intentionnellement ou par négligence:

- a) (*nouveau*) aura fait en sorte qu'une taxation ne soit pas effectuée alors qu'elle aurait dû l'être, notamment en n'annonçant pas dans le délai légal une opération ou la réalisation d'une condition fondant un prélèvement;
- b) (*nouveau*) aura fait en sorte qu'une taxation définitive soit incomplète;
- c) (*nouveau*) aura obtenu une restitution illégale (art. 48), une remise injustifiée (art. 46) ou une réduction indue de la base de calcul (art. 19a).

Art. 67b (*nouveau*)

Droit transitoire relatif à la modification du xx xx 2023

¹ Les modifications introduites par la loi du xx xx 2023 s'appliquent aux actes donnant lieu au transfert conclus dès le 1^{er} janvier 2024.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: **635.1.1**

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DFIN-1 des Staatsrats vom 30. Mai 2023;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [635.1.1](#) (Gesetz über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG), vom 01.05.1996) wird wie folgt geändert:

Art. 19a (neu)

Grundstücksübertragungen – Besondere Fälle

h) Ersterwerb von Wohneigentum

¹ Beim erstmaligen rechtlichen Erwerb von Wohneigentum zur Eigennutzung als Hauptwohnsitz wird die Bemessungsgrundlage bei einem Gesamtpreis für das Land und das Bauwerk von bis zu 1'000'000 Franken um 500'000 Franken reduziert. Bei einem Gesamtpreis von 1'000'001–1'500'000 Franken wird die Bemessungsgrundlage um 250'000 Franken reduziert. Liegt der Gesamtpreis über 1'500'000 Franken oder gilt nur der Landwert als Bemessungsgrundlage, ohne Wert des Bauwerks, so wird kein Abzug gewährt.

Das Wohneigentum muss im Wesentlichen der Eigennutzung des Erwerbers dienen, und zwar unmittelbar und mindestens ein Jahr ohne Unterbruch ab dem Tag, an dem er dort Wohnsitz nimmt.

² Bei mehreren Erwerbern, von denen nur einer die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt, wird der Freibetrag von 500'000 Franken beziehungsweise von 250'000 Franken für das ganze Wohneigentum im Verhältnis zum von dieser Person erworbenen Anteil reduziert. Dasselbe gilt auch, wenn beim erstmaligen Eigentumserwerb nur ein Anteil an gemeinschaftlichem Wohneigentum erworben wird und der Erwerber die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt.

In jedem Fall ist ein Abzug nur für den ersten Anteil am erworbenen gemeinschaftlichen Eigentum zulässig. Beim Erwerb weiterer Anteile, namentlich bei einer Teilung des erstmalig erworbenen Wohneigentums, wird kein Abzug gewährt.

³ Die notarielle Urkunde enthält die Bestätigung des Erwerbers, wonach die Bedingung des erstmaligen Wohneigentumserwerbs zur Eigennutzung erfüllt ist und das Wohneigentum von ihm unmittelbar und für mindestens ein Jahr im Wesentlichen und persönlich als Hauptwohnsitz genutzt werden wird.

⁴ Ist eine der Bedingungen nach Absatz 1 nicht erfüllt oder fällt sie weg, so ist der Erwerber verpflichtet, dies innerhalb von 30 Tagen dem zuständigen Grundbuchamt zu melden, das die Steuern und Zusatzabgaben nachfordert.

⁵ Die Anwendung der Strafbestimmungen bleibt vorbehalten.

Art. 53 Abs. 1 (geändert)

¹ Mit einer Busse in der Höhe des einfachen bis vierfachen Betrags der hinterzogenen Steuern bestraft wird, wer vorsätzlich oder fahrlässig:

- a) (*neu*) bewirkt, dass eine Veranlagung zu Unrecht unterbleibt, insbesondere indem er ein Geschäft oder das Eintreten eine Bedingung, welche die Steuererhebung begründet, nicht innert der gesetzlichen Frist meldet;
- b) (*neu*) bewirkt, dass eine rechtskräftige Veranlagung unvollständig ist;
- c) (*neu*) eine unrechtmässige Rückerstattung (Art. 48), einen ungerechtfertigten Erlass (Art. 46) oder eine unzulässige Reduktion der Bemessungsgrundlage (Art. 19a) erwirkt.

Art. 67b (*neu*)

Übergangsrecht zur Änderung vom xx.xx.2023

¹ Die mit dem Gesetz vom xx. xx. 2023 eingeführten Änderungen gelten für die ab 1. Januar 2024 abgeschlossenen Rechtsgeschäfte, welche die Übertragung begründen.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Es tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.



Message 2023-DFIN-1

30 mai 2023

Projet de loi modifiant la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobilier (LDMG) - Premier logement

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers.

Ce document donne suite à la :

Motion 2021-GC-115	Modification de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG) – Exemption partielle des droits de mutation
Auteur-e-s :	Collaud Romain / Morel Bertrand
Adoptée le :	24.03.2022

Table des matières

1	Nécessité de la modification	2
2	Principales lignes du projet	2
3	Résultats de la consultation	3
4	Commentaire par articles	5
5	Incidences du projet	9
5.1	Incidences financières	9
5.2	Incidences en matière de personnel	9
5.3	Autres incidences	9

1 Nécessité de la modification

La présente révision vise à mettre en œuvre la motion Collaud/Morel 2021-GC-115 acceptée par le Grand Conseil le 24 mars 2022. Cette motion prévoit d'introduire dans la LDMG des montants exonérés des droits de mutation en cas de premier achat dans le canton de Fribourg d'un logement devant servir de résidence principale pour l'acquéreur-e, selon les modalités suivantes :

- > Exemption des droits de mutation pour une tranche de 500 000 francs jusqu'à concurrence d'un achat immobilier de 1 000 000 francs ;
- > Exemption des droits de mutation pour une tranche de 250 000 francs pour un achat immobilier compris entre 1 000 001 francs et 1 500 000 francs ;
- > Statu quo des droits de mutation pour les acquisitions supérieures à 1 500 000 francs. Ils sont calculés sur le prix global.

L'objectif poursuivi par la motion est avant tout d'atténuer la rigueur de l'imposition en cas de promotion immobilière ou de vente d'une maison clés en main, où les droits de mutation sont calculés sur le prix global, soit le prix du terrain et de l'ouvrage achevé (art. 14 LDMG adopté dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013-2016 et en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014), et de faciliter ainsi l'achat d'un premier logement en faveur notamment des jeunes citoyens et citoyennes du canton.

2 Principales lignes du projet

Le projet reprend le même système de paliers que celui voulu par le législateur et instaure ainsi deux montants exonérés dégressifs, le premier de 500 000 francs lorsque le prix d'achat global (terrain et construction) n'excède pas 1 000 000 francs et le second de 250 000 francs lorsque le prix d'achat global oscille entre 1 000 001 francs et 1 500 000 francs. Il reprend également la condition du premier logement et celle de l'habitation principale.

Toutefois, par rapport au texte proposé par la motion, le projet apporte certaines modifications et adaptations qui paraissent nécessaires à la mise en place d'une solution cohérente, équilibrée et équitable :

- > Le projet subordonne d'abord l'exonération fiscale à la condition que l'acquisition porte sur un tout premier logement pour la personne concernée, et non pas sur un premier logement dans le canton de Fribourg comme préconisé par la motion. Le projet corrige ainsi la flagrante inégalité de traitement générée par la motion au détriment des contribuables fribourgeois. Pour illustrer cela, prenons l'exemple de deux familles, l'une fribourgeoise et l'autre vaudoise, qui se trouvent dans une situation comparable et qui sont chacune déjà propriétaires d'un appartement de 3,5 pièces, la première en Ville de Fribourg et la seconde en Ville de Lausanne. Par manque d'espace à la suite de la naissance d'un nouvel enfant, les deux familles décident de vendre leur appartement pour acquérir une villa à Attalens et s'y installer. Avec le texte proposé par la motion, la famille fribourgeoise ne pourrait pas bénéficier de l'exonération fiscale car il ne s'agit pas là de son premier logement dans le canton de Fribourg, alors que la famille vaudoise pourrait au contraire en bénéficier. Or, il n'y a aucune raison objective de traiter différemment les deux familles. En liant l'exonération fiscale au premier logement de la personne concernée, le projet remédie à cette situation peu satisfaisante sous l'angle de la justice fiscale et remet sur un pied d'égalité les deux familles.
- > En outre, comme le but visé par la motion est d'atténuer la rigueur de l'imposition sur le prix de la construction (en sus du prix du terrain) en cas de vente d'un immeuble clés en main ou de vente liée à un contrat d'entreprise, le projet prévoit en toute logique la possibilité d'une déduction fiscale uniquement lorsque l'acquisition porte à la fois sur le terrain et la construction qui en fait ou en fera partie intégrante. L'exonération fiscale est ainsi

subordonnée à la condition que la valeur des constructions soit prise en compte dans la base de calcul des droits de mutation. En revanche, rien ne justifie de favoriser fiscalement l'acquisition d'un terrain uniquement, sans les constructions, même si l'intention supposée de l'acquéreur-e est d'y ériger une maison d'habitation. Ce genre d'acquisition déclencherait l'imposition sur la base du prix d'achat du terrain, sans déduction possible. Cette solution consistant à imposer au moins la valeur du terrain paraît juste, appropriée et proportionnée, si l'on garde à l'esprit qu'elle correspond à celle qui prévalait sous l'empire de l'ancienne législation applicable avant l'imposition du contrat d'entreprise ainsi qu'à celle qui est actuellement en vigueur. Autrement dit, accorder une déduction fiscale en cas d'achat d'un seul terrain irait encore bien plus loin que l'ancienne législation et reviendrait pour ainsi dire à supprimer tout droit de mutation pour ce genre d'opération, ce qui serait peu compréhensible et difficilement défendable. La solution proposée se conçoit d'autant mieux que la charge fiscale qui résulte de l'achat d'un terrain seulement demeure somme toute relativement modérée. Elle a par ailleurs le mérite de ne pas créer des difficultés d'application supplémentaires et parfois insurmontables, puisqu'il peut s'écouler un certain laps de temps entre l'acquisition du terrain et sa mise en valeur lorsque l'achat n'est pas lié à un contrat d'entreprise et qu'il serait difficile voire impossible pour l'autorité de taxation de vérifier, sans des efforts démesurés, si les conditions d'une exonération fiscale sont finalement remplies.

- > Pour éviter les situations abusives et les avantages fiscaux injustifiés, le projet pose par ailleurs plusieurs garde-fous. Il subordonne notamment l'exonération fiscale à la condition que l'objet acquis serve essentiellement à des fins d'habitation et soit utilisé personnellement par l'acquéreur-e à cette fin pendant au moins une année à compter du moment où celui-ci ou celle-ci y élit domicile. Ces conditions d'application sont explicitées en détail dans le commentaire par articles (art. 19a LDMG).
- > Enfin, pour faciliter l'application du nouveau droit, le projet institue une collaboration avec l'officier public instrumentant. Il prévoit que, si une déduction de l'assiette fiscale est requise, l'acte notarié doit contenir une attestation de l'acquéreur-e selon laquelle les conditions fondant l'exonération fiscale sont remplies ou vont l'être (condition du premier logement, celle de l'habitation principale, etc.). En outre, il instaure une obligation d'annonce à charge de l'acquéreur-e au cas où l'une des conditions mises à l'exonération ne serait finalement pas réalisée ou cesserait de l'être.

3 Résultats de la consultation

L'avant-projet de loi mis en consultation était matériellement identique au présent projet. La procédure de consultation s'est déroulée entre le 25 janvier 2023 et le 3 avril 2023. Au total, 32 avis ont été déposés : 12 autorités cantonales, 5 partis politiques, 13 communes, l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et l'Association fribourgeoise des notaires.

D'une manière générale, les participant-e-s à la consultation soutiennent les modifications proposées. Les critiques exprimés se résument ainsi :

- > Les Vert-e-s, les Vert'libéraux, l'Association fribourgeoise des notaires et le Service de législation considèrent que le système de paliers mis en place comporte des effets de seuil importants et crée ainsi des inégalités de traitement qui paraissent difficilement justifiables. En particulier, l'Association fribourgeoise des notaires propose, pour remédier à ces inégalités, d'adopter le système dégressif suivant : à partir d'un prix d'achat de 1 000 000 francs, le montant exonéré de 500 000 francs est réduit de 10 000 francs par tranche de prix supplémentaire de 10 000 francs. Ainsi, par exemple, pour un prix d'achat de 1 100 000 francs, le montant exonéré serait de 400 000 francs. Pour un prix d'achat de 1 400 000 francs, le montant exonéré serait de 100 000 francs.

Les effets de seuil importants du système à paliers proposé ont été expressément relevés par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion. La majorité des membres du Grand Conseil a malgré tout décidé d'accepter ce système en le jugeant conforme au principe de l'égalité de traitement. Le Conseil d'Etat en a pris acte et propose donc à ce stade de le maintenir.

- > Les Vert-e-s et le Parti socialiste fribourgeois (PSF) estiment que le délai d'une année durant lequel les conditions fondant l'exonération fiscale doivent être remplies n'est pas suffisant. Les Vert-e-s sont d'avis qu'un délai de 2 ans au minimum est nécessaire pour garantir que la mesure ne serve qu'aux bénéficiaires prévus par la loi. Pour le PSF, le délai pourrait même être rallongé jusqu'à 5 ans, afin que la personne bénéficiaire conserve son domicile fiscal dans le canton pendant une longue période et que l'avantage dont elle a bénéficié puisse ainsi être compensé par d'autres contributions.

En comparaison intercantonale, les cantons de Berne et de Neuchâtel prévoient un délai de 2 ans. Leur système n'est toutefois pas comparable à celui proposé par le canton de Fribourg, puisque, dans ces cantons, le privilège fiscal vaut pour chaque acquisition d'un logement. Le canton du Jura qui a instauré un système analogue à celui proposé (privilège fiscal pour le premier logement seulement) ne prévoit en revanche aucun délai. Le délai proposé d'une année est un compromis entre les deux solutions. Ne prévoir aucun délai comme dans le canton du Jura risque de provoquer des abus. Il suffirait que l'acquéreur-e habite le logement quelques jours pour bénéficier de la déduction fiscale. A l'inverse, un délai trop long s'avère peu compatible avec le système proposé où l'avantage fiscal n'est accordé qu'une seule fois pour l'acquisition du premier logement. Ainsi, par exemple, si l'on retient un délai de 5 ans et que la personne bénéficiaire revend son logement après 4 ans pour en acquérir un nouveau dans le canton, elle devra rembourser la ristourne d'impôts qui lui a été accordée pour le premier achat et ne pourra revendiquer aucune déduction fiscale pour le second achat, puisqu'il ne s'agit précisément pas de son premier logement. Au bout du compte, elle n'aura pu bénéficier d'aucun avantage fiscal. Il en va de même en cas de divorce ou de séparation dans le délai de 5 ans en ce qui concerne la part de propriété de celui ou celle qui déménage. A cela s'ajoute qu'un délai trop long alourdirait considérablement la procédure administrative et poserait des difficultés accrues lorsqu'il sera question de recouvrer la ristourne d'impôts. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable de s'en tenir au délai d'une année. Ce délai est assez long pour prévenir les abus et assez court pour être compatible avec le système envisagé, tout en évitant d'alourdir la procédure administrative.

- > L'Association fribourgeoise des notaires est d'avis que l'attestation de l'acquéreur-e par laquelle celui-ci ou celle-ci certifie que la condition du premier logement est réalisée ne devrait pas être intégrée dans l'acte authentique, mais prendre la forme d'une déclaration écrite séparée signée par l'acquéreur-e (formulaire administratif standardisé que l'acquéreur-e pourrait remplir et qui serait joint au dépôt de l'acte au registre foncier). Elle relève à cet égard que l'acte authentique a pour objet de constater les manifestations de volonté entre les parties à l'acte, et non pas de constater des déclarations de volonté unilatérales de l'acquéreur-e à destination de l'administration fiscale.

De l'avis du Conseil d'Etat, il est au contraire préférable de maintenir l'attestation de l'acquéreur-e dans l'acte authentique. Faire des déclarations dans un acte authentique devant notaire n'est pas la même chose que remplir un formulaire administratif. Cela aura assurément un impact positif sur les vellétés de faire des déclarations mensongères. En outre, du moment que l'attestation de l'acquéreur-e est jointe au dépôt de l'acte authentique, autant qu'elle soit directement intégrée dans l'acte. Cette solution coïncide du reste avec celle retenue par le canton de Neuchâtel.

- > L'Association fribourgeoise des notaires propose qu'une mention soit inscrite au registre foncier à charge des immeubles qui ont bénéficié de l'exonération afin de faciliter les transactions et d'en augmenter la sécurité juridique. Elle relève que si le logement est revendu dans le délai d'une année et que le débiteur ou la débitrice ne paie pas le rappel d'impôts, une hypothèque légale pourrait être inscrite sur l'immeuble et le nouveau ou la nouvelle propriétaire être amené-e à payer la facture due par l'aliénateur-débiteur ou l'aliénatrice-débitrice.

Le Conseil d'Etat comprend et partage les préoccupations des notaires en matière d'information. Il estime toutefois que l'inscription d'une mention sur tous les immeubles concernés par l'exonération fiscale paraît

disproportionnée par rapport aux rares cas qui pourraient poser des difficultés. Il est en effet très peu fréquent qu'une personne acquiert un logement pour le revendre dans l'année. En outre, en cas de revente dans l'année, les notaires le constateront facilement et pourront se renseigner auprès du Registre foncier concerné au sujet de l'exonération fiscale et provisionner le montant nécessaire sur le prix de vente. Ils procèdent déjà de la sorte auprès du Service cantonal des contributions en ce qui concerne l'impôt sur les gains immobiliers. A noter encore que, même en présence d'une mention, les notaires devront quand même prendre contact avec le Registre foncier concerné pour connaître le montant d'impôts qui devra être restitué et provisionné.

- > L'ACF requiert que les conséquences financières du projet soient assumées entièrement par les finances cantonales puisqu'il s'agit d'une décision du législatif cantonal ou, à tout le moins, qu'elles soient lissées sur la période d'une planification financière par un mécanisme d'accompagnement comparable à celui prévu pour la réforme fiscale des entreprises. Elle demande en outre qu'un instrument d'évaluation de l'application de la mesure soit mis en place afin d'assurer une étude de son évolution et que des mesures de modération de l'impact financier du projet soient envisagées selon les résultats de l'étude.

Les 13 communes ayant émis un avis, soit celles de La Roche, Avry, Fribourg, Grandvillard, Billens-Hennens, Granges-Paccot, Rechthalten, Fräschels, St. Silvester, Prez, Cugy, Broc et Le Pâquier, se rallient à la prise de position de l'ACF. Pour sa part, la commune de Fräschels estime que la motion va dans le mauvais sens, puisque la diminution des recettes fiscales devra être supportée par les contribuables d'une manière ou d'une autre.

Les Vert'libéraux regrettent la perte fiscale qui sera difficilement supportable pour les communes, celles-ci étant déjà confrontées à une hausse constante des charges liées et à une multiplication des tâches qui leur sont confiées.

Le Conseil d'Etat est conscient des pertes de recettes fiscales non négligeables induites par le présent projet. Il rappelle toutefois que ce projet est proposé dans le cadre de la mise en œuvre d'une motion approuvée par le Grand Conseil. Le cadre légal en vigueur, qu'il s'agisse de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers, la loi sur les impôts communaux, la loi sur les finances de l'Etat, la loi sur les finances communales ou encore la loi sur la péréquation intercommunale, ne prévoit aucun mécanisme de prise en charge des pertes fiscales communales par le canton. Seule la procédure législative actuelle est susceptible d'apporter les correctifs nécessaires dans un processus démocratique. Dans le présent message, le Conseil d'Etat mentionne l'estimation des conséquences financières globales pour les communes (une appréciation par commune n'est en revanche pas envisageable). Il appartient au législateur de renoncer, le cas échéant, aux modifications proposées s'il estime que l'impact financier est trop important pour les collectivités publiques.

4 Commentaire par articles

Article 19a alinéa 1

La disposition pose le principe de l'exonération fiscale. Il instaure deux montants dégressifs, exonérés des droits de mutation, dont la prise en considération dépend du prix d'achat global du logement tout entier (terrain et construction). La réduction de l'assiette fiscale est de 500 000 francs jusqu'à un prix d'achat du logement de 1 000 000 de francs et de 250 000 francs pour un prix d'achat oscillant entre 1 000 001 francs et 1 500 000 francs. Au-delà d'un prix d'acquisition de 1 500 000 francs, il n'y a plus aucune déduction possible et les droits de mutation sont prélevés sur l'entier du prix d'achat. En outre, pour les motifs évoqués ci-avant (*supra*, chiffre 2), l'exonération fiscale est expressément exclue lorsque l'acquisition porte sur le terrain uniquement, c'est-à-dire lorsque la base de calcul des droits de mutation est donnée par la valeur du terrain sans la valeur des constructions.

Pour que l'acquéreur-e puisse bénéficier du montant exonéré, la disposition exige la réunion de plusieurs conditions, étant d'emblée précisé que l'acquéreur-e doit évidemment revêtir la qualité de personne physique.

D'une manière générale, il doit tout d'abord s'agir de l'acquisition de la propriété juridique d'une habitation. Cela signifie en particulier que l'acquisition d'un droit d'usufruit ou d'habitation ne donne pas lieu à l'exonération fiscale. Il en va de même de l'acquisition, par le biais d'une prise de participation majoritaire dans une société immobilière, de la propriété économique d'une habitation, celle-ci fût-elle destinée à l'usage personnel de l'actionnaire majoritaire. Il doit ensuite s'agir de l'achat du tout premier logement pour l'acquéreur-e. Sont donc exclus du cercle des bénéficiaires de l'exonération les personnes qui sont déjà ou qui ont déjà été propriétaires (individuels ou collectifs) de leur propre logement. Peu importe le lieu de situation du précédent logement (dans le canton de Fribourg ou hors du canton). Peu importe également la manière dont ces personnes ont acquis la propriété de leur logement antérieur (achat, donation, échange, succession, avancement d'hoirie, etc.). Ainsi, par exemple, la personne qui reçoit un logement par avancement d'hoirie de ses parents ne pourra plus revendiquer la déduction fiscale en cas d'achat d'un nouveau logement.

En outre, l'objet acquis doit servir d'habitation principale de l'acquéreur-e. L'exonération fiscale n'entre ainsi pas en ligne de compte lorsque l'acquisition porte sur un autre type d'objet, telle une habitation secondaire. Etant donné que chaque objet est pris en considération individuellement, une ventilation du prix d'achat sera nécessaire en cas d'acquisition de plusieurs immeubles ayant une affectation différente dans le même acte (par ex. achat de deux unités PPE, l'une destinée au logement de l'acquéreur-e et l'autre à la location). Seule l'acquisition d'un immeuble destiné au propre logement de l'acquéreur-e est privilégiée. Les droits de mutation sont entièrement dus pour les autres immeubles. Font exception les objets dont l'affectation est en connexité étroite avec le logement (par ex. une place de parc ou un local annexe). Ceux-ci doivent être pris en considération dans la base de calcul déterminante (prix d'achat) pour fixer le montant exonéré. Il en va de l'égalité de traitement entre acquéreur-e-s de PPE. De la sorte, ceux-ci ou celles-ci seront traité-e-s de manière identique indépendamment de la construction juridique adoptée pour lesdits objets connexes, qui peuvent prendre la forme d'un immeuble (part de copropriété), d'un droit réel restreint (servitude foncière ou personnelle) ou encore d'un droit personnel (droit d'usage attribué par une disposition du règlement d'administration et d'utilisation de la PPE). Il en va également de l'égalité de traitement entre les acquéreur-e-s de PPE et les acquéreur-e-s de maisons individuelles. En effet, en cas d'acquisition d'une maison individuelle, le prix d'achat comprend non seulement le prix du logement proprement dit mais également le prix des autres objets connexes précités.

Plus spécifiquement, la condition de l'affectation essentielle à des fins d'habitation n'inclut que les objets utilisés de manière prépondérante (plus de 50%) par leurs propriétaires pour leur propre logement. Ainsi, par exemple, l'acquisition d'une maison d'habitation utilisée principalement par l'acquéreur-e mais comprenant une surface annexe (studio) louée à un tiers demeure compatible avec l'exonération fiscale. Tel n'est en revanche pas le cas de l'acquisition d'un bien immobilier abritant quatre appartements indépendants de même valeur, dont un seul est occupé par l'acquéreur-e et les trois autres mis à la disposition de tiers, ou encore de l'acquisition d'un immeuble utilisé principalement à des fins commerciales. L'applicabilité du critère de la prépondérance dépend naturellement de l'« habit juridique » que revêt l'objet concerné sur le plan des droits réels au moment de l'acte donnant au transfert. Dans l'exemple précité, si les quatre appartements constituent des entités distinctes au sens des droits réels (PPE), le critère de la prépondérance ne sera pas applicable. Dans ce cas, l'acquéreur-e bénéficiera de l'exonération pour l'unité PPE qu'elle occupe et sera entièrement assujettie à imposition pour les trois autres unités PPE.

L'exigence de l'affectation immédiate à des fins d'habitation vise la relation entre le logement acquis et l'acquéreur-e. Cette condition d'immédiateté est remplie si l'utilisation du logement par l'acquéreur-e devient effective avec certitude dans un avenir plus ou moins rapproché. Tel est le cas lorsque la vente est liée à un contrat d'entreprise et que l'habitation doit encore être construite ou encore lorsque l'habitation acquise doit d'abord être transformée avant qu'elle ne puisse être utilisée par l'acquéreur-e. Est déterminant le fait que l'objet acquis ne soit pas affecté, même momentanément, à d'autres fins qu'à l'usage personnel de son ou sa propriétaire. Ainsi, par exemple, si une personne acquiert une PPE dans le but d'y habiter dans deux ans et que dans l'intervalle il la loue à un tiers, la condition d'immédiateté fait défaut et aucun avantage fiscal ne saurait lui être alloué. En outre, pour garantir que le logement acquis soit effectivement affecté à l'usage personnel de l'acquéreur-e et éviter les abus, la disposition pose un délai d'un an à compter de l'emménagement, pendant lequel les conditions mises à l'exonération fiscale doivent être remplies sans discontinuité. En particulier, la cession de la propriété de l'immeuble durant ce délai entraîne un rappel

d'impôts sur le montant exonéré, même si le ou la cédant-e se voit octroyer un usufruit ou un droit d'habitation en contrepartie de l'immeuble cédé. Un seul cas peut justifier le non-respect du délai d'une année, celui du décès de l'acquéreur-e. Il paraît en effet inéquitable, en cas de décès de l'acquéreur-e avant l'expiration du délai d'une année, de procéder à un rappel d'impôts auprès de ses héritiers ou héritières. Dans ce cas-là, l'exonération est dès lors définitivement acquise. Quant à la durée du délai d'une année, elle paraît, comme relevé ci-avant (*supra*, chiffre 3), suffisamment longue pour emporter la conviction des autorités fiscales sur la réelle volonté de l'acquéreur-e et suffisamment courte pour rester compatible avec le système proposé et ne pas trop alourdir la procédure administrative.

Article 19a alinéa 2

La disposition régit plus spécialement le cas de la propriété collective (copropriété et propriété commune). La notion d'acquéreur-e comprend aussi les communautés (copropriétaires et communistes). Peu importe en définitive le nombre de personnes physiques qui acquièrent effectivement l'immeuble, du moment que les conditions mises à l'exonération sont remplies par au moins l'une des personnes acquéresses. Le montant exonéré susceptible d'être déduit de l'assiette fiscale reste toutefois de 500 000 francs respectivement de 250 000 francs au plus par objet, indépendamment du nombre d'acquéreur-e-s, et se détermine en fonction de la valeur de l'objet tout entier, et non pas en fonction de la valeur de chacune des parts acquises. Chaque propriétaire collectif qui remplit les conditions énumérées à l'alinéa 1 peut ainsi déduire, relativement au montant exonéré maximum, une part proportionnelle à sa quote-part de propriété.

Par exemple, si les concubins « A » et « B » achètent, en copropriété pour une demie chacun, une maison d'habitation pour le prix total de 1 200 000 francs, ils peuvent bénéficier ensemble d'une déduction maximum de 250 000 francs (montant exonéré pour un objet dont la valeur tout entière est comprise entre 1 000 001 francs et 1 500 000 francs), chacun d'eux pouvant revendiquer à titre interne une déduction de 125 000 francs. Pour cet achat, les droits de mutation sont ainsi calculés au total sur 950 000 francs. En revanche, si le concubin « B » ne remplit pas les conditions nécessaires à l'exonération fiscale, par exemple celle du premier logement, il ne peut pas prétendre à sa part de déduction. Seul le concubin « A » peut bénéficier d'une déduction de 125 000 francs sur la valeur de sa part. Dans cette hypothèse, « B » est imposé sur 600 000 francs et « A » sur 475 000 francs, ce qui correspond, pour l'achat de la maison tout entière, à une assiette fiscale de 1 075 000 francs.

Dans la même ligne, lorsque la transaction porte uniquement sur une part de propriété collective d'un premier logement et que l'acquéreur-e remplit les conditions énoncées à l'alinéa 1, le montant exonéré est également réduit proportionnellement à la part acquise.

En cas de propriété collective, l'exonération fiscale ne rentre toutefois en ligne de compte que pour l'acquisition de la première part de propriété collective. Toute acquisition de part supplémentaire, notamment à l'occasion d'un partage du premier logement, ne donne lieu à aucune déduction. De la sorte, le projet s'en tient au premier achat d'un logement, que celui-ci porte sur la propriété individuelle ou collective ou sur une part de propriété collective, et se conforme ainsi au but recherché par la motion. Pour illustrer le système, reprenons l'exemple du couple de concubins « A » et « B ». Ceux-ci sont copropriétaires, pour une demie chacun, d'une maison d'habitation qu'ils ont acquis pour le prix de 1 200 000 francs. Après dix ans de vie commune, le couple de concubins se sépare. « A » déménage et vend sa part de copropriété au prix de 600 000 francs à « B » qui continue de vivre dans la maison. Pour cette nouvelle transaction, « B » ne peut pas bénéficier d'un nouveau montant exonéré puisqu'il est déjà copropriétaire de la maison. Il est ainsi imposé sur l'entier du prix d'achat de 600 000 francs. Trois ans plus tard, « B », devenu seul propriétaire de la maison, décide de former un nouveau ménage commun avec « C » et de lui céder une part de copropriété d'une demie de la maison pour le prix de 600'000 francs. Dans la mesure où « C » n'a encore jamais été (co)propriétaire de son logement et qu'il s'agit donc là de son premier achat, il peut requérir l'exonération fiscale. Considérant que la maison entière a une valeur de 1 200 000 francs et que, pour cette valeur, le montant exonéré est de 250 000 francs au plus, « C » bénéficie, pour sa quote-part d'une demie, d'une déduction de 125 000 francs ($1/2 \times 250\,000$ francs). La base de calcul des droits de mutation dus par « C » s'établit ainsi à 475 000 francs (600 000 francs moins la franchise de 125 000 francs).

Article 19a alinéa 3

L'exonération fiscale doit être requise par l'acquéreur-e. Il n'est en effet pas possible pour l'autorité de taxation de constater d'office si les conditions d'octroi d'une telle exonération fiscale sont remplies. Dans ce contexte, comme rappelé ci-avant (*supra*, chiffre 3), l'intégration de la requête d'exonération fiscale dans l'acte notarié prend tout son sens. L'officier public instrumentant veillera dès lors, le cas échéant, à faire figurer dans l'acte authentique une clause par laquelle l'acquéreur-e atteste formellement et expressément qu'il ou elle n'a encore jamais possédé son propre logement en propriété individuelle ou en propriété collective (copropriété ou propriété commune) et que le logement acquis sera affecté essentiellement à son usage personnel, d'une manière immédiate et pendant au moins une année. Rappelons à cet égard que les parties à un acte authentique sont tenues par une obligation de sincérité. Rappelons également que si l'attestation ne correspond pas à la réalité, l'acquéreur-e qui use d'un tel faux dans les titres pour obtenir une exonération indue se rend coupable non seulement d'une soustraction fiscale, mais encore d'une fraude fiscale qui relève de la compétence du juge pénal ordinaire (art. 58 s. LDMG). Le ou la notaire prendra soin d'informer expressément l'acquéreur-e sur les conséquences pénales de déclarations mensongères.

Article 19a alinéa 4

Dès lors que les circonstances peuvent évoluer entre la signature du contrat de vente et l'achèvement du délai d'un an à compter de l'occupation du logement et qu'aucune inscription au registre foncier n'est requise pour le constater, il est nécessaire d'instaurer une obligation d'annonce spontanée à charge de l'acquéreur-e au cas où l'une des conditions fondant l'exonération fiscale ne serait pas réalisée ou cesserait de l'être. L'imposition de la déduction fiscale indue est alors effectuée en procédure de rappel d'impôts. L'autorité de taxation pourra évidemment procéder à des contrôles. Le cas échéant, le défaut d'annonce dans le délai légal est constitutif d'une soustraction fiscale et passible d'une amende.

Article 19a alinéa 5

La disposition qui réserve expressément l'application des dispositions pénales n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 53 alinéa 1

L'introduction d'un cas de soustraction fiscale spécifique est nécessaire pour prendre en considération le fait que l'exonération fiscale se fonde sur les déclarations formulées et attestées par l'acquéreur-e dans l'acte notarié. Ce cas de soustraction coïncide avec ceux prévus en matière de restitution d'impôts illégale ou de remise d'impôts injustifiée. Le ou la contrevenant-e est passible d'une amende pouvant aller d'une à quatre fois le montant des droits soustraits. L'ajout des dispositions matérielles entre parenthèses n'a qu'une portée didactique et est d'ordre purement formel. L'occasion est par ailleurs saisie de subdiviser cette disposition avec des lettres pour la rendre plus facilement compréhensible.

Article 67b

La date déterminante pour le droit applicable est le jour de la conclusion de l'acte donnant lieu au transfert, c'est-à-dire le jour où les parties à l'acte se sont fermement engagées à procéder à la transaction immobilière. Cela signifie en particulier que, lorsque le transfert de propriété repose sur une vente à terme ou un pacte d'emption conclus avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, l'opération d'acquisition reste soumise à l'ancien droit et l'acquéreur-e ne pourra pas bénéficier de l'exonération fiscale. Il en va de même en cas de promesse (bilatérale) de vente signée avant l'entrée en vigueur du nouveau droit si celle-ci contient déjà tous les éléments essentiels du contrat principal (la vente), puisque ce genre de promesse doit être assimilé au contrat principal selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt 4A_573/2016 du Tribunal fédéral du 19.09.2017 ; ATF 129 III 264 ; ATF 118 II 32).

5 Incidences du projet

5.1 Incidences financières

L'introduction d'un montant exonéré d'impôts provoquera inévitablement des pertes de recettes fiscales pour l'Etat et les communes. Comme les conditions mises à l'exonération fiscale (premier logement, résidence principale, etc.) ne ressortent pas nécessairement des pièces justificatives du registre foncier, l'ampleur des pertes ne peut être évaluée que sur la base des données statistiques du canton de Fribourg et d'une appréciation. Selon l'annuaire statistique 2022, le nombre de logements occupés s'élevait en 2000 à 91 243 et le taux de logements en propriété à 41,8%, ce qui représente un nombre de logements en propriété de 38'139 (91'243 x 41,8%). En 2020, le nombre de logements est passé à 137 407 dont 43,3% en propriété, soit 59 497 logements en propriété (137 407 x 43,3%). En l'espace d'une vingtaine d'années (2000 à 2020), le nombre de logements en propriété a ainsi augmenté de 21 358, ce qui correspond à une moyenne annuelle de 1 017 logements en propriété supplémentaires. Si l'on considère que ce phénomène a pris de l'ampleur ces dernières années, il paraît raisonnable de procéder à une réduction de 10% seulement pour tenir compte des logements dont l'acquisition ne donne pas lieu à imposition (par ex. terrain ou logement provenant des parents). On aboutit ainsi *grosso modo* à un nombre annuel moyen de 900 nouveaux logements en propriété, susceptibles d'être touchés par la modification légale. Sur ces 900 logements, on peut estimer que 540 (60%) ont une valeur jusqu'à 1 million de francs, 270 (30%) une valeur entre 1 million de francs et 1,5 million et 90 (10%) une valeur supérieure à 1,5 million de francs. Sur la base de cette estimation, le manque à gagner pour l'Etat se monterait à plus de 5 millions de francs. Les communes verraient également leurs rentrées fiscales amputées globalement du même montant de 5 millions de francs.

Dans le calcul précité, les transactions immobilières qui n'augmentent pas le nombre de propriétaires (par ex. cas où un ou une primo-propriétaire acquiert le logement d'un propriétaire qui devient locataire) ne sont pas prises en considération, car leur volume est impossible à déterminer. Il existe donc d'autres mutations immobilières susceptibles d'amplifier les pertes fiscales pour l'Etat et les communes.

5.2 Incidences en matière de personnel

Le projet engendrera inévitablement pour les Registres fonciers une augmentation du volume de travail, notamment en matière de contrôle du respect des conditions mises à l'exonération. Cette augmentation du volume de travail devrait pouvoir être absorbée par les forces existantes. Une nouvelle analyse de la situation pourra, le cas échéant, être entreprise sur la base des expériences pratiques. Une éventuelle demande d'EPT en faveur des Registres fonciers interviendrait alors dans le cadre des procédures budgétaires ordinaires.

5.3 Autres incidences

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, ni sur le développement durable. Il ne soulève pas de difficultés particulières sous l'angle de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.



Botschaft 2023-DFIN-1

30. Mai 2023

Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG) - Ersterwerb von Wohneigentum

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern.

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2021-GC-115	Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG) - teilweise Befreiung von den Handänderungssteuern
Urheber:	Collaud Romain / Morel Bertrand
Angenommen am:	

Inhaltsverzeichnis

1	Erfordernis der Gesetzesänderung	2
2	Leitlinien des Entwurfs	2
3	Vernehmlassungsergebnisse	3
4	Kommentar der einzelnen Artikel	5
5	Auswirkungen des Entwurfs	9
5.1	Finanzielle Auswirkungen	9
5.2	Personelle Auswirkungen	9
5.3	Weitere Auswirkungen	10

1 Erfordernis der Gesetzesänderung

Mit dieser Revision wird die Motion Collaud/Morel 2021-GC-115 umgesetzt, die der Grosse Rat am 24. März 2022 angenommen hat. Die Motion will im HGStG Steuerfreibeträge für den erstmaligen Erwerb von als Hauptwohnsitz dienendem Eigentum im Kanton Freiburg nach den folgenden Modalitäten einführen:

- > Steuerfreibetrag für die Handänderungssteuern von 500 000 Franken für Wohneigentumserwerb bis zu 1 000 000 Franken;
- > Steuerfreibetrag für die Handänderungssteuern von 250 000 Franken für Wohneigentumserwerb von 1 000 000-1 500 000 Franken;
- > unveränderte Handänderungssteuern für Wohneigentumserwerb von über 1 500 000 Franken. Bemessungsgrundlage bildet der Gesamtpreis.

Die Motion will eine steuerliche Entlastung bei einem Bauprojekt oder einem schlüsselfertigen Haus, weil die Handänderungssteuern auf dem Gesamtpreis berechnet werden (Landpreis und Preis des Bauwerks; Art. 14 HGStG, im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013-2016 angenommen und in Kraft seit dem 1. Januar 2014), und damit namentlich den jungen Bürgerinnen und Bürgern des Kantons Freiburg den Ersterwerb von Wohneigentum leichter machen.

2 Leitlinien des Entwurfs

Der Entwurf übernimmt das gleiche vom Gesetzgeber gewünschte Stufensystem und führt somit zwei degressive Steuerfreibeträge ein, den ersten von 500 000 Franken, wenn der Gesamtpreis (Land und Bauwerk) 1 000 000 Franken nicht übersteigt, und den zweiten von 250 000 Franken, wenn der Gesamtpreis zwischen 1 000 001 Franken und 1 500 000 Franken liegt. Er greift auch die Voraussetzung des Ersterwerbs von Wohneigentum und die Voraussetzung des Hauptwohnsitzes auf.

Im Vergleich zum in der Motion vorgeschlagenen Text enthält der Entwurf jedoch einige Änderungen und Anpassungen, die für eine kohärente, ausgewogene und gerechte Lösung notwendig erscheinen:

- > Der Entwurf macht die Steuerbefreiung zunächst davon abhängig, dass es sich für die betreffende Person um den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum überhaupt handelt, und nicht wie in der Motion vorgeschlagen um den Ersterwerb von Wohneigentum im Kanton Freiburg. Damit soll die eklatante Ungleichbehandlung zu Lasten der Freiburger Steuerpflichtigen korrigiert werden. Um dies zu veranschaulichen, nehmen wir als Beispiel zwei Familien, eine aus dem Kanton Freiburg und eine aus dem Kanton Waadt, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden und jeweils bereits eine 3,5-Zimmer-Wohnung besitzen, die erste in der Stadt Freiburg und die zweite in der Stadt Lausanne. Wegen Platzmangel nach der Geburt eines weiteren Kindes beschliessen die beiden Familien, ihre Wohnung zu verkaufen und ein Einfamilienhaus in Attalens zu erwerben, um sich dort niederzulassen. Nach dem in der Motion vorgeschlagenen Erlasstext wird die Freiburger Familie nicht vom Steuervorteil profitieren können, da es sich nicht um ihr erstes Wohneigentum im Kanton handelt, während die Waadtländer Familie hingegen davon profitieren kann. Es gibt jedoch keinen sachlichen Grund, die beiden Familien unterschiedlich zu behandeln. Indem die Steuerbefreiung an den Ersterwerb von Wohneigentum der betreffenden Person geknüpft wird, korrigiert der Entwurf diese aus Sicht der Steuergerechtigkeit unbefriedigende Situation und stellt die beiden Familien auf dieselbe Stufe.
- > Da das Ziel der Motion darin besteht, die Besteuerung auf dem Preis des Bauwerks (zusätzlich zum Landpreis) beim Verkauf einer schlüsselfertigen Immobilie oder bei einem werksvertragsgebundenen Verkauf abzumildern, sieht der Entwurf ausserdem logischerweise die Möglichkeit eines Steuerabzugs nur dann vor, wenn der

Ersterwerb sowohl das Land als auch das Bauwerk umfasst, das integrierender Bestandteil ist oder sein wird. Die Steuerbefreiung ist somit an die Bedingung geknüpft, dass der Wert der Bauten in die Berechnungsgrundlage für die Handänderungssteuer einbezogen wird. Andererseits gibt es keinen Grund, nur den Erwerb von Land ohne Bauten steuerlich zu begünstigen, selbst wenn die Erwerberin oder der Erwerber mutmasslich ein Wohnhaus darauf errichten will. Ein solcher Erwerb löst die Besteuerung auf der Grundlage des Landkaufpreises aus, ohne dass ein Abzug möglich ist. Diese Lösung, zumindest den Wert des Lands zu besteuern, scheint fair, angemessen und verhältnismässig zu sein, wenn man sich vor Augen hält, dass sie derjenigen entspricht, die unter dem alten, vor der Besteuerung des Werkvertrags geltenden Recht galt, sowie derjenigen, die derzeit in Kraft ist. Anders ausgedrückt würde die Gewährung eines Steuerabzugs beim Kauf von nur einem Stück Land noch viel weiter gehen als die alte Gesetzgebung und sozusagen auf die Abschaffung jeglicher Handänderungssteuer für diese Art von Transaktion hinauslaufen, was wenig verständlich und kaum vertretbar wäre. Die vorgeschlagene Lösung ist umso plausibler, als die Steuerbelastung aus dem Kauf von nur einem Stück Land alles in allem relativ moderat ist. Sie hat ausserdem den Vorzug, dass sie keine zusätzlichen, manchmal schier unüberwindbaren Umsetzungsprobleme verursacht, da zwischen dem Erwerb des Grundstücks und seiner Erschliessung eine gewisse Zeit vergehen kann, wenn der Kauf nicht mit einem Werkvertrag verbunden ist, und es für die Veranlagungsbehörde schwierig oder gar unmöglich wäre, ohne unverhältnismässigen Aufwand zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung letztlich erfüllt sind.

- > Um missbräuchliche Situationen und ungerechtfertigte Steuervorteile zu vermeiden, enthält der Entwurf darüber hinaus mehrere Sicherheitsvorkehrungen. Er macht die Steuerbefreiung insbesondere davon abhängig, dass das erworbene Objekt im Wesentlichen Wohnzwecken dient und von der erwerbenden Person mindestens ein Jahr lang ab dem Zeitpunkt der Wohnsitznahme persönlich zu diesem Zweck genutzt wird. Auf diese Anwendungsbedingungen wird im Kommentar zu den einzelnen Artikeln näher eingegangen (Art. 19a HGStG).
- > Um schliesslich die Anwendung des neuen Rechts zu erleichtern, führt der Entwurf eine Zusammenarbeit mit der Urkundsperson ein. Wird ein Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage beantragt, dann muss die notarielle Urkunde eine Bestätigung der erwerbenden Person enthalten, wonach die Bedingungen, die die Steuerbefreiung begründen, erfüllt sind oder erfüllt werden (die Bedingung des Ersterwerbs von Wohneigentum, die Bedingung des Hauptwohnsitzes usw.). Ausserdem wird eine Meldepflicht für die erwerbende Person eingeführt, falls eine der Bedingungen für die Steuerbefreiung nicht erfüllt wird oder wegfällt.

3 Vernehmlassungsergebnisse

Der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf ist materiellrechtlich mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf identisch. Das Vernehmlassungsverfahren fand zwischen dem 25. Januar und dem 3. April 2023 statt. Insgesamt wurden 32 Stellungnahmen eingereicht. Ihre Stellungnahme abgegeben haben 12 kantonale Behörden, 5 politische Parteien, 13 Gemeinden, der Freiburger Gemeindeverband (FGV) und der freiburgische Notariatsverband.

Generell befürworten die Vernehmlassungsteilnehmenden die vorgeschlagenen Änderungen. Die Kritikpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- > Die Grünen, die Grünliberalen, der freiburgische Notariatsverband und das Amt für Gesetzgebung sind der Ansicht, dass das eingeführte Stufensystem erhebliche Schwelleneffekte mit sich bringt und damit schwer zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen schafft. So schlägt namentlich der freiburgische Notariatsverband zur Behebung dieser Ungleichheiten folgendes degressives System vor: Ab einem Kaufpreis von 1 000 000 Franken soll der Steuerfreibetrag von 500 000 Franken für jede weitere Preistranche von 10 000 Franken um 10 000 Franken reduziert werden. So ergäbe sich bei einem Kaufpreis von 1 100 000 Franken ein Steuerfreibetrag von 400 000 Franken und bei einem Kaufpreis von 1 400 000 Franken ein Steuerfreibetrag von 100 000 Franken.

Der Staatsrat hatte in seiner Antwort auf die Motion ausdrücklich auf die grossen Schwelleneffekte des vorgeschlagenen Stufensystems hingewiesen. Die Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates beschloss dennoch, dieses System anzunehmen, da es dem Grundsatz der Gleichbehandlung entspreche. Der Staatsrat hat dies zur Kenntnis genommen und schlägt daher zum jetzigen Zeitpunkt vor, das System beizubehalten.

- > Die Grünen und die Sozialdemokratische Partei des Kantons Freiburg (SPF) sind der Auffassung, dass die Frist von einem Jahr, in der die die Steuerbefreiung begründenden Bedingungen erfüllt sein müssen, zu kurz ist. Gemäss den Grünen braucht es eine Frist von mindestens zwei Jahren um sicherzustellen, dass die Massnahme nur den gesetzlich vorgesehenen Begünstigten zugutekommt. Für die SPF könnte die Frist sogar auf bis zu fünf Jahre verlängert werden, damit die begünstigte Person ihren steuerlichen Wohnsitz über einen längeren Zeitraum im Kanton behält und der Steuervorteil, in dessen Genuss sie gekommen ist, durch andere Beiträge kompensiert werden kann.

Im interkantonalen Vergleich sehen die Kantone Bern und Neuenburg eine Frist von zwei Jahren vor. Ihr System ist jedoch nicht mit dem vom Kanton Freiburg vorgeschlagenen System vergleichbar, da in diesen Kantonen die Steuererleichterung für jeglichen Erwerb von Wohneigentum gilt. Der Kanton Jura mit einem ähnlichen wie dem hier vorgeschlagenen System (Steuererleichterungen lediglich für den Ersterwerb von Wohneigentum) sieht hingegen keine Frist vor. Die vorgeschlagene Frist von einem Jahr ist ein Kompromiss zwischen den beiden Lösungen. Sieht man wie im Kanton Jura keine Frist vor, dann besteht die Gefahr, dass es zu Missbräuchen kommt. Die erwerbende Person müsste nämlich lediglich ein paar Tage in der Wohnung wohnen, um in den Genuss des Steuerfreibetrags zu kommen. Umgekehrt ist eine zu lange Frist kaum mit dem vorgeschlagenen System vereinbar, bei dem der Steuerfreibetrag nur einmal für den Ersterwerb von Wohneigentum gilt. Setzt man etwa eine Frist von fünf Jahren an und verkauft die begünstigte Person ihr Wohneigentum nach vier Jahren wieder, um ein neues Wohneigentum im Kanton zu erwerben, so muss sie die für den Ersterwerb gewährte Steuerrückerstattung zurückzahlen und kann für den zweiten Kauf keinen Steuerabzug geltend machen, da es sich eben nicht um ihr erstes Wohneigentum handelt. Das bedeutet, dass sie letztlich von keinerlei Steuererleichterungen profitieren kann. Dasselbe gilt bei einer Scheidung oder Trennung innerhalb der Fünfjahresfrist in Bezug auf den Eigentumsanteil der Person, die auszieht. Weiter kommt hinzu, dass eine zu lange Frist das Verwaltungsverfahren erheblich erschweren und zu grösseren Schwierigkeiten bei der Eintreibung der Steuerrückerstattung führen würde. Aus all diesen Gründen ist es nach Auffassung des Staatsrats besser, an einer Übergangsfrist von einem Jahr festzuhalten. Diese Frist ist ausreichend, um Missbräuche zu verhindern, und kurz genug, um mit dem geplanten System vereinbar zu sein, ohne schwerfälliges Verwaltungsverfahren.

- > Der freiburgische Notariatsverband vertritt die Ansicht, dass die Bestätigung der erwerbenden Person, wonach die Bedingungen, die die Steuerbefreiung begründen, erfüllt sind, nicht in die öffentliche Urkunde aufgenommen, sondern in Form einer separaten schriftlichen Erklärung abgegeben werden sollte, die von der erwerbenden Person unterzeichnet wird (standardisiertes Verwaltungsformular, das die erwerbende Person ausfüllen könnte und das zusammen mit der Urkunde beim Grundbuchamt zu hinterlegen wäre). Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die öffentliche Urkunde dazu dient, die Willensbekundungen zwischen den Parteien der Urkunde festzustellen, und nicht dazu, einseitige Willenserklärungen der erwerbenden Person gegenüber der Steuerverwaltung festzustellen.

Der Staatsrat ist demgegenüber der Auffassung, es wäre besser, die Bestätigung der erwerbenden Person in der öffentlichen Urkunde beizubehalten. Erklärungen in Form einer öffentlichen Urkunde vor einer Notariatsperson abzugeben, ist nicht dasselbe wie das Ausfüllen eines Verwaltungsformulars. Dieses würde sicherlich der Bereitschaft zu Falschangaben Vorschub leisten. Da die Bestätigung der erwerbenden Person der hinterlegten öffentlichen Urkunde beigefügt wird, sollte sie besser gleich Bestandteil der Urkunde sein. Diese Lösung deckt sich im Übrigen mit der Lösung des Kantons Neuenburg.

- > Der freiburgische Notariatsverband schlägt für eine Vereinfachung der Transaktionen und mehr Rechtssicherheit eine grundbuchliche Anmerkung vor zu Lasten der Liegenschaften, die vom Steuerfreibetrag profitiert haben. Wird ein Wohneigentum innerhalb eines Jahres weiterverkauft und die Nachsteuer von der sie schuldenden

Person, nicht bezahlt, könnte so ein gesetzliches Grundpfandrecht auf dem Grundstück eintragen und damit der von der veräussernden Person geschuldete Rechnungsbetrag bei der neuen Eigentümerin oder beim neuen Eigentümer eingefordert werden.

Der Staatsrat versteht und teilt die Bedenken der Notarinnen und Notare in Bezug auf die Information. Die Eintragung einer Anmerkung auf allen von der Steuerbefreiung betroffenen Grundstücken scheint ihm in Anbetracht der wenigen Fällen, die problematisch sein könnten, jedoch unverhältnismässig. Es kommt nämlich sehr selten vor, dass eine Person ein Wohneigentum erwirbt, und es innerhalb eines Jahres wieder verkauft. Zudem sehen Notarinnen und Notare sofort, wenn Wohneigentum innerhalb eines Jahres weiterverkauft wird, und sie können sich beim zuständigen Grundbuchamt nach der Steuerbefreiung erkundigen und den entsprechenden Betrag aus dem Verkaufspreis zurückstellen. So verfahren sie bereits mit der Kantonalen Steuerverwaltung bezüglich Grundstückgewinnsteuer. Im Übrigen müssten die Notarinnen und Notare auch im Falle einer Anmerkung mit dem zuständigen Grundbuchamt Kontakt aufnehmen, um den Steuerbetrag, der zurückerstattet und zurückgestellt werden muss, in Erfahrung zu bringen.

- > Der FGV verlangt, dass die finanziellen Folgen der Vorlage vollständig vom Kanton getragen werden, da es sich um einen Entscheid der kantonalen Legislative handelt, oder dass sie zumindest über eine Finanzplanperiode durch einen ähnlichen Mechanismus wie bei der Unternehmenssteuerreform abgedeckt werden. Der FGV fordert zudem ein Instrument zur Evaluation der Umsetzung der Massnahme, damit sich ihre Entwicklung nachverfolgen lässt und gegebenenfalls Massnahmen zur Eindämmung der finanziellen Auswirkungen ins Auge gefasst werden können.

Die 13 Gemeinden, die eine Stellungnahme abgegeben haben, das heisst La Roche, Avry, Freiburg, Grandvillard, Billens-Hennens, Granges-Paccot, Rechthalten, Fräschels, St. Silvester, Prez, Cugy, Broc und Le Pâquier, schliessen sich der Stellungnahme des FGV an. Die Gemeinde Fräschels ihrerseits ist der Ansicht, dass die Motion in die falsche Richtung geht, da die Mindereinnahmen auf die eine oder andere Weise von den Steuerzahlenden berappt werden müssen.

Die Grünliberalen bedauern die für die Gemeinden schwer verkraftbaren Steuerausfälle, da diese bereits mit ständig steigenden gebundenen Ausgaben zu kämpfen haben und ihnen immer mehr Aufgaben übertragen werden.

Der Staatsrat ist sich der nicht unerheblichen Steuerausfälle bewusst, die mit dem vorliegenden Entwurf einhergehen. Er weist jedoch darauf hin, dass mit diesem Entwurf eine vom Grossen Rat gutgeheissene Motion umgesetzt werden soll. Der geltende gesetzliche Rahmen, sei es das Gesetz über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern, das Gesetz über die Gemeindesteuern, das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates, das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden und das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich, sieht keinen Mechanismus zur Übernahme von kommunalen Steuerausfällen durch den Kanton vor. Nur das geltende Gesetzgebungsverfahren kann in einem demokratischen Prozess die notwendigen Korrekturen vornehmen. In der vorliegenden Botschaft äussert sich der Staatsrat zu den geschätzten finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden insgesamt (eine gemeindeweise Schätzung ist hingegen nicht möglich). Es ist Sache des Gesetzgebers, allenfalls von den vorgeschlagenen Anpassungen abzusehen, wenn er der Auffassung ist, dass die Kosten für die Gemeinwesen zu hoch sind.

4 Kommentar der einzelnen Artikel

Artikel 19a Absatz 1

Die Bestimmung legt den Grundsatz der Steuerbefreiung fest. Sie führt zwei degressive Beträge ein, die von der Handänderungssteuer befreit sind und deren Berücksichtigung vom Gesamtkaufpreis des gesamten Wohneigentums (Land und Bauwerk) abhängt. Der Steuerfreibetrag liegt bei 500 000 Franken bis zu einem Wohneigentumskaufpreis

von 1 000 000 Franken und bei 250 000 Franken für einen Kaufpreis zwischen 1 000 001 Franken und 1 500 000 Franken. Bei einem Kaufpreis über 1 500 000 Franken ist kein Abzug mehr möglich, und die Handänderungssteuern werden auf dem Gesamtkaufpreis erhoben. Ausserdem ist aus den oben genannten Gründen (s. oben, Ziffer 2) die Steuerbefreiung ausdrücklich ausgeschlossen, wenn nur ein Stück Land erworben wird, das heisst, wenn der Wert des Landes ohne den Wert des Bauwerks als Bemessungsgrundlage gilt.

Damit die erwerbende Person in den Genuss des Steuerfreibetrags kommt, müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein, wobei zum Vornherein klargestellt wird, dass es sich bei der erwerbenden Person selbstverständlich um eine natürliche Person handeln muss.

Ganz generell muss es sich zunächst um den Erwerb des rechtlichen Eigentums an einem Wohneigentum handeln. Das heisst insbesondere, dass der Erwerb einer Nutzniessung oder eines Wohnrechts nicht zu einer Steuerbefreiung führt. Dasselbe gilt für den Erwerb des wirtschaftlichen Eigentums an einem Wohneigentum durch eine Mehrheitsbeteiligung an einer Immobiliengesellschaft, selbst wenn dieses für den persönlichen Gebrauch des Mehrheitsaktionärs bestimmt ist. Dann muss es sich auch um den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum überhaupt für die Erwerberin oder den Erwerber handeln. Ausgeschlossen vom Kreis der von der Steuerbefreiung Begünstigten sind daher Personen, die bereits Eigentümer (allein oder gemeinschaftlich) ihres selbstbewohnten Wohneigentums sind oder waren. Dabei spielt es keine Rolle, wo sich das vorherige Wohneigentum befindet (im Kanton Freiburg oder ausserhalb des Kantons). Es spielt auch keine Rolle, wie diese Personen ihr vorheriges Wohneigentum erworben haben (Kauf, Schenkung, Tausch, Erbschaft, Erbvorbezug usw.). So kann beispielsweise eine Person, die durch Erbvorbezug eine Wohnung von ihren Eltern erhält, beim Kauf einer neuen Wohnung keinen Steuerabzug mehr geltend machen.

Das erworbene Objekt muss ausserdem als Hauptwohnsitz der erwerbenden Person dienen. Die Steuerbefreiung kommt also nicht in Frage, wenn eine andere Art von Objekt erworben wird, wie etwa eine Zweitwohnung. Da jedes Objekt einzeln betrachtet wird, ist eine Aufschlüsselung des Kaufpreises erforderlich, wenn mehrere Immobilien mit unterschiedlicher Zweckbestimmung mit demselben Kaufvertrag erworben werden (z.B. Erwerb von zwei StWE-Einheiten, von denen eine als Wohneigentum der erwerbenden Person vorgesehen ist und die andere vermietet werden soll). Nur der Erwerb einer Immobilie, die für eigene Wohnzwecke bestimmt ist, wird steuerbegünstigt. Die anderen Immobilien sind voll handänderungssteuerpflichtig. Ausgenommen sind Objekte, deren Zweckbestimmung in engem Zusammenhang mit der Wohnung steht (z.B. ein Parkplatz oder ein Nebenraum). Sie müssen in der massgebenden Berechnungsgrundlage (Kaufpreis) für die Festlegung des Freibetrags berücksichtigt werden. Dabei geht es um die Gleichbehandlung der Erwerberinnen und Erwerber von Stockwerkeigentum. So werden diese gleich behandelt, unabhängig vom Rechtskonstrukt für diese mit dem Wohneigentum verbundenen Objekte, die die Form eines Grundstücks (Miteigentumsanteil), eines beschränkten dinglichen Rechts (Grund- oder Personaldienstbarkeit) oder eines persönlichen Rechts (Nutzungsrecht, das durch eine Bestimmung in der Verwaltungs- und Nutzungsordnung des Stockwerkeigentums zugewiesen wird) annehmen können. Es geht auch um die Gleichbehandlung von Erwerberinnen und Erwerbern von Stockwerkeigentum und Erwerberinnen und Erwerbern von Einfamilienhäusern. Beim Erwerb eines Einfamilienhauses umfasst der Kaufpreis nämlich nicht nur den Preis der eigentlichen Wohnung, sondern auch den Preis der oben genannten anderen damit zusammenhängenden Objekte.

Im Einzelnen umfasst die Bedingung der wesentlichen Eigennutzung des Wohneigentums nur Objekte, die überwiegend (zu mehr als 50 %) von ihren Eigentümern selbstbewohnt werden. So bleibt zum Beispiel der Erwerb eines Wohnhauses, das hauptsächlich von der erwerbenden Person genutzt wird, aber eine Nebenfläche (Studio) umfasst, die an eine Drittperson vermietet wird, mit der Steuerbefreiung vereinbar. Dies ist jedoch nicht der Fall beim Erwerb einer Immobilie mit vier gleichwertigen, unabhängigen Wohnungen, von denen nur eine von der erwerbenden Person bewohnt wird und die anderen drei Dritten zur Verfügung gestellt werden, oder auch beim Erwerb einer Immobilie, die hauptsächlich für gewerbliche Zwecke genutzt wird. Die Anwendbarkeit des Präponderanzkriteriums hängt natürlich vom «Rechtskleid» ab, welches das betreffende Objekt sachenrechtlich zum Zeitpunkt des die Eigentumsübertragung ermöglichenden Aktes trägt. Wenn im oben genannten Beispiel die vier Wohnungen sachenrechtlich getrennte Einheiten (Stockwerkeigentum) sind, ist das Präponderanzkriterium nicht

anwendbar. In diesem Fall profitiert die erwerbende Person von der Steuerbefreiung für die von ihr bewohnte Stockwerkeigentumseinheit und ist für die anderen drei Stockwerkeigentumseinheiten voll steuerpflichtig.

Das Erfordernis der unmittelbaren Nutzung zu Wohnzwecken zielt auf die Verbindung zwischen dem erworbenen Wohneigentum und der erwerbenden Person ab. Diese Bedingung der Unmittelbarkeit ist erfüllt, wenn das Wohneigentum in mehr oder weniger naher Zukunft von der erwerbenden Person genutzt wird. Dies ist der Fall, wenn der Verkauf mit einem Werkvertrag verbunden ist und die Wohnung noch gebaut werden muss oder wenn die erworbene Wohnung erst umgebaut werden muss, bevor sie von der erwerbenden Person genutzt werden kann. Entscheidend ist, dass das Kaufobjekt nicht, auch nicht vorübergehend, zu einem anderen Zweck als zum persönlichen Gebrauch der Eigentümerin oder des Eigentümers genutzt wird. Wenn also beispielsweise eine Person Stockwerkeigentum mit dem Ziel erwirbt, in zwei Jahren darin zu wohnen, und sie dieses in der Zwischenzeit an eine Drittperson vermietet, fehlt die Voraussetzung der Unmittelbarkeit und es kann ihr kein Steuervorteil gewährt werden. Um sicherzustellen, dass das erworbene Wohneigentum tatsächlich zum persönlichen Gebrauch der erwerbenden Person genutzt wird, und um Missbrauch zu verhindern, setzt die Bestimmung ausserdem eine Frist von einem Jahr nach dem Einzug, in der die Bedingungen für die Steuerbefreiung ununterbrochen erfüllt sein müssen. Insbesondere führt die Übertragung des Eigentums an der Immobilie innerhalb dieser Frist zu einer Nachbesteuerung des Steuerfreibetrags, auch wenn der übertragenden Person als Gegenleistung für die übertragene Immobilie eine Nutzniessung oder ein Wohnrecht eingeräumt wird. Die Nichteinhaltung der Jahresfrist lässt sich nur in einem Fall rechtfertigen, und zwar beim Tod der Erwerberin oder des Erwerbers. Wenn die Erwerberin oder der Erwerber vor Ablauf der Jahresfrist stirbt, wäre es nämlich ungerecht, die Erbinnen oder Erben nachzubestuern. In diesem Fall bleibt die Steuerbefreiung also endgültig bestehen. Die Jahresfrist scheint, wie bereits erwähnt (*siehe oben, Ziffer 3*), lang genug zu sein, um die Steuerbehörden vom tatsächlichen Willen des Erwerbers zu überzeugen, und kurz genug, um mit dem vorgeschlagenen System vereinbar zu sein, ohne zu schwerfälliges Verwaltungsverfahren.

Artikel 19a Absatz 2

Diese Bestimmung regelt im Besonderen den Fall des gemeinschaftlichen Eigentums (Miteigentum und Gesamteigentum). Der Begriff der Erwerberin oder des Erwerbers umfasst auch die Eigentümergemeinschaften (Miteigentümer/innen und Gesamteigentümer/innen). Es ist letztlich unerheblich, wie viele natürliche Personen die Immobilie tatsächlich erwerben, solange die Bedingungen für die Steuerbefreiung von mindestens einer der erwerbenden Personen erfüllt werden. Der steuerfreie Betrag, der von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden kann, bleibt jedoch bei höchstens 500 000 Franken beziehungsweise 250 000 Franken pro Objekt, unabhängig von der Zahl der erwerbenden Personen, und bestimmt sich nach Massgabe des Werts des Gesamtobjekts, und nicht nach dem Wert der einzelnen erworbenen Anteile. Alle gemeinschaftlichen Eigentümerinnen und Eigentümer, die die in Absatz 1 genannte Bedingung erfüllen, können somit vom maximalen steuerfreien Betrag einen Anteil abziehen, der ihrer Eigentumsquote entspricht.

Kaufen beispielsweise die Konkubinatspartner «A» und «B» in Miteigentum zu je einer Hälfte ein Wohnhaus zum Gesamtpreis von 1 200 000 Franken, so können sie zusammen von einem Abzug von maximal 250 000 Franken profitieren (Freibetrag für ein Objekt mit einem Gesamtwert zwischen 1 000 001 und 1 500 000 Franken), wobei jeder intern Anspruch auf einen Abzug von 125 000 Franken hat. Für diesen Erwerb werden die Handänderungssteuern somit alles in allem auf 950 000 Franken berechnet. Erfüllt jedoch der Konkubinatspartner «B» die Bedingungen für die Steuerbefreiung nicht, beispielsweise die Bedingung des Ersterwerbs des Wohneigentums, so hat er keinen Anspruch auf seinen Anteil am Abzug. Nur der Konkubinatspartner «A» kann von einem Abzug von 125 000 Franken auf dem Wert seines Anteils profitieren. In diesem Fall wird «B» auf 600 000 Franken besteuert und «A» auf 475 000 Franken, was für den Erwerb des ganzen Hauses eine Steuerbemessungsgrundlage von 1 075 000 Franken ergibt.

Dementsprechend wird der Freibetrag auch proportional zum erworbenen Anteil reduziert, wenn sich die Transaktion nur auf einen Anteil am gemeinschaftlichen Eigentum an erstmals erworbenem Wohneigentum bezieht und die erwerbende Person die in Absatz 1 genannten Bedingungen erfüllt.

Bei Gesamteigentum kommt die Steuerbefreiung jedoch nur für den Erwerb des ersten Eigentumsanteils in Betracht. Beim Erwerb weiterer Anteile, namentlich bei einer Teilung des erstmalig erworbenen Wohneigentums, wird kein Abzug gewährt. So bleibt der Entwurf beim Ersterwerb von Wohneigentum, unabhängig davon, ob es sich um Alleineigentum oder gemeinschaftliches Eigentum oder um einen Anteil am gemeinschaftlichen Eigentum handelt, und entspricht damit dem Ziel der Motion. Veranschaulichen wir das System wieder am Beispiel des Konkubinatspaars «A» und «B». Sie sind Miteigentümer zu je einer Hälfte eines Wohnhauses, das sie für 1 200 000 Franken erworben haben. Nachdem sie zehn Jahre zusammengelebt haben, trennen sie sich. «A» zieht aus und verkauft seinen Miteigentumsanteil für 600 000 Franken an «B». «B» lebt weiter im Haus. Für diese neue Transaktion hat «B» keinen Anspruch auf einen weiteren Freibetrag, da bereits Miteigentümer des Hauses, und wird auf dem Gesamtkaufpreis von 600 000 Franken besteuert. Drei Jahre später beschliesst «B», der Alleineigentümer des Hauses geworden ist, eine neue Lebensgemeinschaft mit «C» zu bilden und «C» einen hälftigen Miteigentumsanteil für 600 000 Franken abzutreten. Da «C» noch nie einen Miteigentumsanteil an eigenem Wohneigentum hatte, dies also ein Ersterwerb ist, hat «C» einen Steuerbefreiungsanspruch. Geht man davon aus, dass das ganze Haus einen Wert von 1 200 000 Franken hat und für diesen Wert der Freibetrag höchstens 250 000 Franken beträgt, profitiert «C» für seinen hälftigen Anteil von einem Abzug von 125 000 Franken (1/2 x 250 000 Franken). Die Bemessungsgrundlage für die von «C» geschuldeten Handänderungssteuern liegt somit bei 475 000 Franken (600 000 Franken minus Freibetrag von 125 000 Franken).

Artikel 19a Absatz 3

Die Steuerbefreiung muss von der Erwerberin oder vom Erwerber beantragt werden. Die Veranlagungsbehörde kann nämlich nicht von Amts wegen feststellen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung einer solchen Steuerbefreiung erfüllt sind. In diesem Zusammenhang macht, wie oben in Erinnerung gerufen (s. oben, Ziffer 3), die Aufnahme des Antrags auf Steuerbefreiung in die notarielle Urkunde Sinn. Die Urkundsperson sollte daher gegebenenfalls eine Klausel in die öffentliche Urkunde aufnehmen, in der die erwerbende Person formell und ausdrücklich bestätigt, dass sie noch nie Wohneigentum in Alleineigentum oder gemeinschaftlichem Eigentum (Miteigentum oder Gesamteigentum) besessen hat und dass das Wohneigentum unmittelbar und mindestens ein Jahr lang hauptsächlich zum persönlichen Gebrauch genutzt werden soll. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Parteien einer öffentlichen Urkunde eine Wahrheitspflicht haben. Wenn die Bestätigung nicht der Realität entspricht, macht sich die erwerbende Person, die eine solche Urkundenfälschung begeht, um eine ungerechtfertigte Steuerbefreiung zu erwirken, übrigens nicht nur der Steuerhinterziehung, sondern auch des Steuerbetrugs schuldig, der in die Zuständigkeit des ordentlichen Strafrichters fällt (Art. 58 f. HGStG). Die Notarin oder der Notar muss die erwerbende Person ausdrücklich auf die strafrechtlichen Folgen falscher Angaben hinweisen.

Artikel 19a Absatz 4

Da sich die Umstände zwischen der Unterzeichnung des Kaufvertrags und dem Ablauf der Jahresfrist ab Bezug des Wohneigentums ändern können und keine Anmeldung im Grundbuch erfolgt, anhand derer sich dies feststellen lässt, muss eine spontane Meldepflicht für die erwerbende Person eingeführt werden, falls eine der Voraussetzungen für die Steuerbefreiung nicht erfüllt ist oder wegfällt. Die Besteuerung des ungerechtfertigten Steuerabzugs erfolgt dann im Nachsteuerverfahren. Die Veranlagungsbehörde kann selbstverständlich Kontrollen durchführen. Gegebenenfalls erfüllt das Unterlassen der Meldung innerhalb der gesetzlichen Frist den Tatbestand der Steuerhinterziehung und wird mit einer Geldstrafe geahndet.

Artikel 19a Absatz 5

Die Bestimmung, die ausdrücklich die Anwendung der Strafbestimmungen vorbehält, bedarf keines besonderen Kommentars.

Artikel 53 Absatz 1

Die Einführung eines speziellen Falles von Steuerhinterziehung ist notwendig, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Steuerbefreiung auf den Angaben beruht, die von der erwerbenden Person in der notariellen Urkunde gemacht und bestätigt wurden. Dieser Fall von Steuerhinterziehung ist mit der unrechtmässigen Steuerrückerstattung oder des ungerechtfertigten Steuererlasses vergleichbar. Der oder die Zuwiderhandelnde wird mit einer Geldstrafe

belegt, die das Ein- bis Vierfache der hinterzogenen Steuer betragen kann. Die Beifügung der materiellen Bestimmungen in Klammern ist lediglich informativ und eine rein formale Änderung. Ausserdem wird bei dieser Gelegenheit die Bestimmung zur besseren Verständlichkeit mit Buchstaben gegliedert.

Artikel 67b

Das für das anwendbare Recht massgebliche Datum ist der Tag des Abschlusses des Vertrags, der zur Übertragung führt, d. h. der Tag, an dem die Vertragsparteien sich verbindlich verpflichtet haben, die Immobilientransaktion durchzuführen. Beruht die Eigentumsübertragung auf einem vor Inkrafttreten des neuen Rechts abgeschlossenen Terminverkauf oder Kaufrechtsvertrag, so heisst das insbesondere, dass das Kaufgeschäft dem alten Recht untersteht und die erwerbende Person nicht von der Steuerbefreiung profitieren kann. Das gilt auch im Fall eines (zweiseitigen) Verkaufsversprechens, das vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts unterzeichnet wurde, wenn es bereits alle wesentlichen Elemente des Hauptvertrags (des Verkaufs) enthält, da diese Art von Vorvertrag nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dem Hauptvertrag gleichzusetzen ist (Urteil 4A_573/2016 des Bundesgerichts vom 19.09.2017; BGE 129 III 264; BGE 118 II 32).

5 Auswirkungen des Entwurfs

—

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung eines Steuerfreibetrags wird unweigerlich zu Steuerausfällen für den Staat und die Gemeinden führen. Da die Bedingungen für die Steuerbefreiung (Ersterwerb, Hauptwohnsitz usw.) nicht unbedingt aus den Belegen des Grundbuchs hervorgehen, lässt sich das Ausmass der Einnahmehausfälle nur auf der Grundlage der statistischen Daten des Kantons Freiburg und anhand von Schätzungen überschlagen. Gemäss Statistischem Jahrbuch des Kantons Freiburg 2022 lag die Zahl von bewohntem Wohneigentum im Jahr 2000 bei 91 243, und die Wohneigentumsquote betrug 41,8 %, was 38 139 Wohneigentumseinheiten entspricht ($91\,243 \times 41,8\%$). 2020 lag die Zahl von bewohntem Wohneigentum bei 137 407 mit einer Wohneigentumsquote von 43,3 %, das heisst 59 497 Wohneigentumseinheiten ($137\,407 \times 43,3\%$). Innerhalb von zwanzig Jahren (2000-2020) stieg also die Zahl der Wohneigentumseinheiten um 21 358, das sind jährlich durchschnittlich 1017 Einheiten mehr. Wenn man bedenkt, dass dieses Phänomen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, scheint ein Abzug von lediglich 10 % sinnvoll, um Wohnraum zu berücksichtigen, dessen Erwerb nicht zu einer Besteuerung geführt hat (z.B. Land oder Wohneigentum von den Eltern). Dies führt zu einer durchschnittlichen jährlichen Anzahl von 900 neuen Wohneigentumseinheiten, die von der Gesetzesänderung betroffen sein könnten. Von diesen 900 Einheiten haben schätzungsweise 540 (60 %) einen Wert von bis zu 1 Million Franken, 270 (30 %) einen Wert zwischen 1 Million und 1,5 Millionen Franken und 90 (10 %) einen Wert von über 1,5 Millionen Franken. Anhand dieser Schätzung würden dem Staat mehr als 5 Millionen Franken entgehen. Auch die Gemeinden hätten mit Steuereinsparungen in der gleichen Grössenordnung von 5 Millionen Franken zu rechnen.

In dieser Berechnung werden Immobilientransaktionen, die die Anzahl der Eigentümerinnen und Eigentümer nicht erhöhen (z.B. wenn eine Person erstmals Wohneigentum erwirbt und der Veräusserer zum Mieter wird), nicht berücksichtigt, da sich unmöglich sagen lässt, wie viele solche Fälle es gibt. Es gibt also weitere Immobilienhandänderungen, die zu noch mehr Steuerausfällen für den Staat und die Gemeinden führen können.

5.2 Personelle Auswirkungen

Der Entwurf wird für die Grundbuchämter zwangsläufig mehr Arbeit zur Folge haben, insbesondere in Bezug auf die Kontrolle, ob die Steuerbefreiungsvoraussetzungen eingehalten worden sind. Dieses höhere Arbeitsvolumen sollte mit den vorhandenen Personalressourcen bewältigt werden können. Gegebenenfalls kann anhand der praktischen Erfahrungen eine weitere Situationsanalyse vorgenommen werden. Allenfalls könnten dann im Rahmen der regulären Voranschlagsverfahren zusätzliche VZÄ für die Grundbuchämter beantragt werden.

5.3 Weitere Auswirkungen

Der Entwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden und in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung. Er ist hinsichtlich Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Vereinbarkeit mit dem EU-Recht unproblematisch.

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DFIN-1

Projet de loi : Loi modifiant la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers

Propositions de la commission ad hoc CAH-2023-011

Présidence : Bruno Riedo

Membres : Catherine Beaud, Claude Brodard, Nicolas Bürgisser, Bertrand Gaillard, Pascale Michel, Elias Moussa, Tina Raetzo, Daphné Roulin, Katharina Thalmann-Bolz

Entrée en matière

Par 6 voix contre 4 et 0 abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 19a al. 1 § 2

L'habitation doit être affectée essentiellement à l'usage personnel de l'acquéreur, d'une manière immédiate et pendant au moins ~~une année~~ deux ans, sans interruption, à compter du jour où celui-ci y élit domicile.

Art. 19a al. 3

³ L'acte notarié contient l'attestation de l'acquéreur selon laquelle la condition du premier logement est réalisée et selon laquelle le logement acquis sera utilisé essentiellement et personnellement par celui-ci à des fins d'habitation principale, d'une manière immédiate et pendant au moins ~~une année~~ deux ans.

A1

A1

Anhang

GROSSER RAT

2023-DFIN-1

Gesetzesentwurf: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-011

Präsidium: Bruno Riedo

Mitglieder: Catherine Beaud, Claude Brodard, Nicolas Bürgisser, Bertrand Gaillard, Pascale Michel, Elias Moussa, Tina Raetzo, Daphné Roulin, Katharina Thalmann-Bolz

Eintreten

Mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 19a Abs. 1 § 2

Das Wohneigentum muss im Wesentlichen der Eigennutzung des Erwerbers dienen, und zwar unmittelbar und mindestens ~~ein Jahr~~ zwei Jahre ohne Unterbruch ab dem Tag, an dem er dort Wohnsitz nimmt.

Art. 19a Abs. 3

³ Die notarielle Urkunde enthält die Bestätigung des Erwerbers, wonach die Bedingung des erstmaligen Wohneigentumserwerbs zur Eigennutzung erfüllt ist und das Wohneigentum von ihm unmittelbar und für mindestens ~~ein Jahr~~ zwei Jahre im Wesentlichen und persönlich als Hauptwohnsitz genutzt werden wird.

Art. 19a al. 4

⁴ Si l'une des conditions énoncées à l'alinéa 1 n'est pas réalisée ou cesse de l'être, l'acquéreur est tenu de l'annoncer dans les trente jours au registre foncier compétent, qui procède au rappel des droits et des centimes additionnels, sauf en cas de décès.

Vote final

Par 6 voix contre 4 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 19a al. 1 § 1

¹ En cas d'acquisition de la propriété juridique d'un premier logement destiné à l'habitation principale de l'acquéreur, la base de calcul est réduite de 500'000 francs lorsque le prix global du terrain et de l'ouvrage n'excède pas ~~1'000'000~~ 800'000 francs, ~~et de 250'000 francs lorsque le prix global se situe entre 1'000'001 francs et 1'500'000 francs.~~ A partir de 800'000 francs, le montant exonéré de 500'000 francs est réduit de 10'000 francs par tranche de prix supplémentaire de 10K. Si le prix global est supérieur à 1'500'000 francs ou si la base de calcul est donnée par la valeur du terrain uniquement, sans la valeur de la construction, aucune déduction n'est accordée.

Art. 19a Abs. 4

A2

⁴ Ist eine der Bedingungen nach Absatz 1 nicht erfüllt oder fällt sie weg, so ist der Erwerber verpflichtet, dies innerhalb von 30 Tagen dem zuständigen Grundbuchamt zu melden, das ausser im Todesfall die Steuern und Zusatzabgaben nachfordert.

Schlussabstimmung

Mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen 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.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Änderungsanträge

Art. 19a Abs. 1 § 1

A90

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A90, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 3 et 1 abstention.

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

Le 13 juillet 2023

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A90
A90 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

A1 Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats
CE mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

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

Den 13. Juli 2023



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-32

Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs - Obligation de constituer une réserve pour garantir le paiement de l'impôt sur le gain immobilier

Auteur-e-s :	Brodard Claude / Beaud Catherine
Nombre de cosignataires :	34
Dépôt :	10.02.2023
Développement :	10.02.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	10.02.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	26.06.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 10 février 2023, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de modifier la LICD afin de prévoir une obligation de constituer, auprès l'officier public qui instrumente l'acte, une réserve – en pourcentage du prix d'aliénation – lors de ventes immobilières de manière à garantir le paiement de l'impôt sur le gain immobilier. Selon les motionnaires, une telle obligation permettrait d'éviter, pour l'acquéreur, une insécurité juridique, qui se concrétise actuellement par l'inscription d'une hypothèque légale, en cas de défaut de paiement de l'impôt par le vendeur. L'officier public pourrait toutefois renoncer à cette consignation en cas de confirmation par l'autorité fiscale cantonale que le remploi total a été revendiqué par le vendeur et admis par ladite autorité. Les motionnaires proposent de s'inspirer des dispositions légales et de la pratique en la matière du canton de Vaud. Celui-ci prévoit de consigner un pourcentage du prix de vente à titre de garantie de paiement.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre introductif, le Conseil d'Etat rappelle que l'impôt sur les gains immobiliers a pour objet les gains réalisés lors de l'aliénation de tout ou partie d'un immeuble aux conditions énoncées à l'article 41 LICD. Le taux d'imposition varie entre 10% et 22% en fonction de la durée de propriété, auquel il faut encore ajouter 60% d'impôt communal conformément à l'article 18 de la loi sur les impôts communaux (LICO).

L'imposition peut toutefois être différée (remploi) dans certaines situations, notamment en cas d'aliénation de l'habitation ayant durablement et exclusivement servi au propre usage de l'aliénateur, dans la mesure où le produit ainsi obtenu est affecté, dans un délai de deux ans avant ou après l'aliénation, à l'acquisition ou à la construction en Suisse d'une habitation servant au même usage.

Par ailleurs, les immeubles imposables sont grevés d'une hypothèque légale qui garantit le paiement de l'impôt sur les gains immobiliers réalisés dans un délai de trois ans depuis le jour où l'aliénation a déployé ses effets juridiques. Dès lors, l'acquéreur supporte conjointement les risques liés à l'encaissement de l'impôt auprès du vendeur.

Sous l'angle de la procédure, le contribuable dépose actuellement une déclaration d'impôt cantonal sur les gains immobiliers en y indiquant en particulier le prix de vente, le prix d'achat ainsi que les impenses (dépenses d'amélioration, frais de registre foncier et notaire, frais de vente, commission, etc.). Le Service cantonal de contributions (SCC) notifie ensuite une décision de taxation en matière d'impôts cantonal et communal sur le gain immobilier – celui-ci n'est pas prélevé au niveau fédéral –, étant précisé que la commune concernée procède à la facturation de l'impôt qui lui revient. L'officier public qui instrumente l'acte rend quant à lui les parties attentives aux risques liés à l'opération, dont celui de l'impôt dû. Il y a aussi lieu de constater qu'une très grande majorité des notaires procède d'ores et déjà à la consignation d'un montant afin de garantir le paiement de l'impôt sur le gain immobilier. Dans bien des cas d'ailleurs, les notaires demandent au SCC de leur indiquer le montant à consigner. Dans ces cas, le SCC procède, à bien plaisir, à un projet de taxation avec les informations à disposition. On mentionnera encore qu'une période comprise entre 3 et 12 mois est susceptible de s'écouler entre le moment où l'acte est instrumenté par le notaire et le moment où le SCC procède à la taxation.

Il s'avère dès lors que la mise en œuvre de cette motion entraînerait une complexification considérable des travaux du SCC sans toutefois réduire les risques pour les parties à la transaction, plus particulièrement ceux qui pèsent sur l'acheteur. En effet, les travaux de taxation devraient être effectués sur la base de conjectures (prix de vente, impenses) puisqu'au moment de la décision de taxation l'opération immobilière n'a pas encore eu lieu. En outre, bien que proche d'une imposition à la source, la réserve envisagée s'en distingue toutefois dans la mesure où, d'une part, dans le cadre d'un impôt à la source, le débiteur calcule lui-même le montant de la charge fiscale. D'autre part, l'impôt serait facturé uniquement lors du dépôt de la déclaration d'impôt sur le gain immobilier et non au moment de la transaction.

La fixation d'un ou de deux pourcentages du prix de vente dans la LICD pour calculer le montant devant être consigné, comme le mentionnent les motionnaires, ne supprimera pas non plus les risques pour l'acheteur, notamment car le montant effectivement consigné pourrait s'avérer insuffisant pour couvrir la totalité de l'impôt dû. Par conséquent, l'officier public qui instrumente l'acte devra continuer à rendre les parties attentives aux risques liés à l'impôt dû et vraisemblablement continuer à estimer le montant de l'impôt et à solliciter le SCC.

On peut en outre relever que le transfert d'actions ou de parts de sociétés immobilières, également soumis à l'impôt sur le gain immobilier, ne ferait pas l'objet d'une consignation au motif qu'un notaire n'instrumente pas nécessairement une telle transaction.

Par ailleurs, s'agissant de l'exception à la constitution d'une réserve souhaitée par les motionnaires en cas de remploi, l'autorité fiscale serait certes en mesure d'attester que le vendeur a revendiqué que l'imposition soit différée, mais ne pourrait en revanche confirmer que les conditions du remploi sont remplies, en particulier en ce qui concerne le réinvestissement du produit de la vente dans un délai de deux ans. Concrètement, si le vendeur ne procède à aucun réinvestissement dans le délai requis, le SCC facturera l'impôt sur le gain immobilier au vendeur environ deux ans après l'instrumentation de l'acte chez le notaire. Si le vendeur ne paie pas l'impôt, l'acheteur se verra alors opposer une hypothèque légale.

Enfin, en dépit de la constitution d'une réserve, la possibilité de procéder à l'inscription d'une hypothèque légale demeurerait, la consignation d'un pourcentage du prix de vente n'assurant pas la couverture de l'entier de l'impôt sur le gain immobilier considérant qu'il est inférieur aux taux applicables en la matière.

Partant, le Conseil d'Etat constate que la motion n'atteint pas l'objectif poursuivi, à savoir d'assurer la sécurité juridique nécessaire pour l'acheteur.

Le Conseil d'Etat considère en outre que les propositions formulées dans la présente motion alourdissent la procédure en matière d'impôt sur les gains immobiliers. Par conséquent, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion visant à modifier l'article 217 LICD.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-32

Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern - Pflicht zur Bildung einer Rücklage als Zahlungsgarantie für die Grundstückgewinnsteuer

Urheber/in:	Brodard Claude / Beaud Catherine
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	34
Einreichung:	10.02.2023
Begründung	10.02.2023
Überweisung an den Staatsrat:	10.02.2023
Antwort des Staatsrats	26.06.2023

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 10. Februar 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionärin und der Motionär vom Staatsrat die Änderung des DStG dahingehend, dass die jeweilige Urkundsperson verpflichtet wird, bei Grundstückverkäufen eine Rücklage - in Form eines Prozentsatzes des Veräusserungspreises - zu bilden, um die Zahlung der Grundstückgewinnsteuer zu gewährleisten. Der Motionärin und dem Motionär zufolge liesse sich mit einer solchen Verpflichtung für die Erwerberin oder den Erwerber eine Rechtsunsicherheit bei Nichtbezahlung der Steuer durch die Verkäuferin oder den Verkäufer vermeiden, wie sie derzeit mit der Eintragung eines gesetzlichen Grundpfandrechts besteht. Die Urkundsperson könnte jedoch auf diese Hinterlegung verzichten, wenn die kantonale Steuerbehörde bestätigt, dass die Verkäuferin oder der Verkäufer die vollständige Ersatzbeschaffung geltend gemacht hat und diese von der Steuerbehörde zugelassen wurde. Die Motionärin und der Motionär schlagen vor, sich an den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und der Praxis des Kantons Waadt zu orientieren. Der Kanton Waadt sieht die Hinterlegung eines Prozentsatzes des Verkaufspreises als Zahlungsgarantie vor.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass der Grundstückgewinnsteuer Gewinne unterliegen, die sich bei Veräusserung von Grundstücken oder Anteilen daran in den in Artikel 41 DStG genannten Fällen ergeben. Der Steuersatz liegt zwischen 10 % und 22 %, je nach Eigentumsdauer. Dazu kommen noch 60 % Gemeindesteuer gemäss Artikel 18 des Gesetzes über die Gemeindesteuern (GStG).

Die Besteuerung kann jedoch aufgeschoben werden bei Veräusserung einer dauernd und ausschliesslich selbstgenutzten Wohnliegenschaft (Einfamilienhaus oder Eigentumswohnung), soweit der dabei erzielte Erlös innert zwei Jahren vor oder nach der Veräusserung zum Erwerb oder zum Bau einer gleich genutzten Ersatzliegenschaft in der Schweiz verwendet wird (Ersatzbeschaffung).

Ausserdem besteht auf den der Steuer unterliegenden Grundstücken ein gesetzliches Grundpfandrecht für die Steuer auf den Grundstücksgewinnen, die innert 3 Jahren seit dem Tag erzielt wurden, an dem die Veräusserung rechtswirksam geworden ist. Daher trägt die Erwerberin oder der Erwerber ebenfalls die Risiken hinsichtlich des Steuerbezugs bei der veräussernden Person.

Was das Verfahren betrifft, so reicht die steuerpflichtige Person derzeit eine kantonale Grundstückgewinnsteuererklärung ein, in der sie insbesondere den Verkaufspreis, den Kaufpreis sowie die Aufwendungen (Ausgaben für Verbesserungen, Grundbuch- und Notariatskosten, Verkaufskosten, Provision usw.) angibt. Die kantonale Steuerverwaltung eröffnet dann eine Veranlagungsverfügung für die kantonalen und kommunalen Steuern auf dem Grundstücksgewinn - dieser wird auf Bundesebene nicht besteuert -, wobei die betreffende Gemeinde die ihr zustehende Steuer in Rechnung stellt. Die Urkundsperson, die den Vertrag beurkundet, macht die Parteien auf die mit dem Geschäft verbundenen Risiken aufmerksam, so auch auf die geschuldete Steuer. Es ist auch festzustellen, dass die überwiegende Mehrheit der Notarinnen und Notare bereits einen Betrag hinterlegt, um die Zahlung der Grundstückgewinnsteuer zu gewährleisten. In vielen Fällen bitten übrigens die Notarinnen und Notare die KSTV um Angabe des zu hinterlegenden Betrags. In diesen Fällen erstellt die KSTV nach eigenem Ermessen einen Veranlagungsentwurf mit den verfügbaren Informationen. Es sei noch erwähnt, dass zwischen dem Zeitpunkt, an dem der Vertrag von der Notarin oder vom Notar beurkundet wird, und dem Zeitpunkt der Veranlagung durch die KSTV 3 bis 12 Monate vergehen können.

Die Umsetzung dieser Motion würde die Arbeit der kantonalen Steuerverwaltung daher erheblich erschweren, ohne jedoch die Risiken für die Beteiligten, insbesondere für die Käuferin oder den Käufer, zu verringern. Die Veranlagungsarbeiten müssten nämlich auf der Grundlage von Vermutungen (Verkaufspreis, Aufwendungen) durchgeführt werden, da die Grundstückstransaktion zum Zeitpunkt der Veranlagungsverfügung noch gar nicht stattgefunden hat. Ausserdem kommt zwar die vorgesehene Rücklage fast einer Besteuerung an der Quelle gleich, unterscheidet sich davon jedoch insofern, als bei der Quellensteuer die Schuldnerin oder der Schuldner die Höhe der Steuerlast selber berechnet. Auch würde die Steuer erst bei der Deklaration der Grundstückgewinnsteuer fakturiert, und nicht zum Zeitpunkt der Transaktion.

Die Festlegung von einem oder zwei Prozent des Verkaufspreises im DStG zur Berechnung des zu hinterlegenden Betrags, wie von den Motionären vorgeschlagen, wird die Risiken für die Käuferin oder den Käufer ebenfalls nicht beseitigen, insbesondere da sich der tatsächlich hinterlegte Betrag als unzureichend erweisen könnte, um die gesamte geschuldete Steuer zu decken. Demzufolge muss die Urkundsperson die Parteien weiter auf das Risiko in Zusammenhang mit der geschuldeten Steuer aufmerksam machen und wohl auch weiterhin den Steuerbetrag schätzen und bei der KSTV nachfragen.

Für die Übertragung von Aktien oder Anteilen an Immobiliengesellschaften, die ebenfalls der Grundstückgewinnsteuer unterliegt, müsste kein Betrag hinterlegt werden, da eine solche Transaktion nicht notwendigerweise notariell beurkundet wird.

Was die von der Motionärin und vom Motionär gewünschte Ausnahme von der Bildung einer Rücklage im Falle einer Ersatzbeschaffung betrifft, so könnte die Steuerbehörde zwar bestätigen, dass die Verkäuferin oder der Verkäufer einen Aufschub der Besteuerung verlangt hat, aber nicht bestätigen, dass die Bedingungen für eine Ersatzbeschaffung erfüllt sind, insbesondere was die Reinvestition des Verkaufserlöses innerhalb von zwei Jahren betrifft. Konkret bedeutet dies, dass

die KSTV der Verkäuferin oder dem Verkäufer die Grundstückgewinnsteuer etwa zwei Jahre nach der notariellen Beurkundung des Vertrags in Rechnung stellen wird, wenn die Verkäuferin oder der Verkäufer innerhalb der vorgeschriebenen Frist nicht reinvestiert. Beahlt die Verkäuferin oder der Verkäufer die Steuer nicht, so kann der Käuferin oder der Käufer ein gesetzliches Grundpfandrecht entgegengehalten werden.

Schliesslich würde trotz einer Rücklage die Möglichkeit der Eintragung eines gesetzlichen Grundpfandrechts bestehen bleiben, da die Hinterlegung eines prozentualen Betrags des Verkaufspreises nicht die gesamte Grundstückgewinnsteuer abdeckt, wenn man bedenkt, dass die geltenden Steuersätze höher sind.

Der Staatsrat stellt demnach fest, dass die Motion das Ziel der Gewährleistung von Rechtssicherheit für die Käuferin oder den Käufer verfehlt.

Der Staatsrat ist zudem der Auffassung, dass das Grundstückgewinnsterverfahren mit den in dieser Motion gemachten Vorschlägen erschwert wird. Demzufolge lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die Motion zur Änderung von Artikel 217 DStG abzulehnen.



Rapport 2022-DICS-48

16 mai 2023

Soutien financier à la reconversion professionnelle d'adultes (Rapport sur postulat 2021-GC-65)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur postulat 2021-GC-65 Besson Gummy Muriel, Michellod Savio.

Table des matières

1	Résumé du postulat	3
2	Rapport du Conseil d'Etat	4
2.1	Introduction	4
2.2	Subsides de formation, conseil de carrière et aide sociale	5
2.2.1	Les subsides de formation	5
2.2.2	Conseil de carrière	7
2.2.3	Bourse d'études et aide sociale	7
2.3	Réponses aux questions	7
2.3.1	Bourses et prêts : évolution des montants accordés ces dernières années et répartition par tranche d'âge	7
2.3.2	Comment encourager les reconversions professionnelles pour des personnes de plus de 30 ans qui ont peu d'avenir dans leur domaine professionnel ou qui souhaitent se reconvertir ?	9
2.3.3	Quels sont les besoins concrets des plus de 25 ans en matière de conseil et de bilan de carrière ?	10
2.3.4	Est-ce que l'augmentation du coût de la vie et les possibilités très restreintes de trouver un travail d'étudiant ou d'étudiante ont été prises en compte dans les calculs et les décisions d'octroi de bourses ou de prêts en 2020 ?	11
2.3.5	Si ce n'est pas le cas, comment pallier les conséquences de la pandémie de Covid-19 afin que les étudiant-e-s puissent vivre dans la dignité ?	11
2.3.6	Comment donner les mêmes chances aux personnes de plus de 40 ans qui sont dans une situation financière sans réserve sachant que les prêts, même sans intérêt, peuvent représenter un obstacle à la reconversion professionnelle ?	11
2.3.7	Comment encourager la formation continue ou tout au long de la vie de collaboratrices et collaborateurs de petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas encore de mesures ni de soutien dans ce sens ?	12
2.3.8	Comment sensibiliser et encourager la population fribourgeoise à se former régulièrement dans un marché du travail en constante évolution ?	12

2.3.9	Comment mettre en évidence l'impact positif du perfectionnement et de la reconversion professionnelle sur les demandes de prestations de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale à la charge du canton ?	13
-------	--	----

3	Conclusion	14
----------	-------------------	-----------

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 30 avril 2021, les députés Besson Gumy et Michellod rappellent que le Grand Conseil a accepté, le 13 octobre 2020, deux mesures du plan de relance en lien avec le domaine de la formation pour la reconversion professionnelle des plus de 25 ans et le conseil de carrière et de réorientation aux adultes.

La mesure n°13 prévoit des « bourses pour les reconversions professionnelles et les personnes âgées de plus de 25 ans sans formation » pour un montant de 1.6 million de francs. Elle propose notamment de dé plafonner, quel que soit l'âge de la personne, le montant des bourses et de ne plus tenir compte de la situation financière des parents. La mesure n°14 vise quant à elle à augmenter les moyens à disposition du Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) pour les prestations de conseil de carrière et de réorientation aux adultes avec un montant de 170 000 francs. Les députés Besson Gumy et Michellod relèvent que si ces mesures comblent des lacunes existantes, elles ne le font que de manière temporaire, puisque les bases légales en la matière, à savoir la loi sur les bourses et les prêts d'études (ci-après : LBPE) du 14 février 2008 et son règlement d'exécution du 8 juillet 2008 (ci-après RBPE) n'ont pas été modifiées.

Les députés Besson Gumy et Michellod soulignent par ailleurs que les dispositions légales s'orientent plutôt vers les personnes de moins de 25 ans alors que le monde du travail évolue très rapidement. Dès lors, une personne qui exerce une profession vouée à disparaître ou une personne ayant achevé une formation secondaire ou tertiaire ne pourra pas obtenir de soutien. Pour les députés Besson Gumy et Michellod, l'objectif serait, à l'instar du canton de Genève qui a inscrit dans ses bases légales en matière de subsides de formation des dispositions favorisant les reconversions professionnelles et la formation des adultes de plus de 25 ans, d'offrir dans le canton de Fribourg une seconde chance aux adultes de se perfectionner, de se reconvertir ou d'entreprendre une formation professionnelle supplémentaire sur le tard.

Le postulat vise à établir l'état des besoins de reconversion professionnelle et des personnes qui ont bénéficié ou bénéficient d'une bourse ou d'un prêt. Il est demandé au Conseil d'Etat de répondre, par le biais d'un rapport, aux questions suivantes :

- > A quelles tranches d'âge appartiennent les personnes ayant bénéficié de bourses et de prêts en 2020 ou pendant les quatre années précédentes ?
- > A quel montant s'élèvent les bourses respectivement les prêts accordés en 2020 ? Comment ces montants ont-ils évolué ces cinq dernières années ?
- > Comment ces bourses et montants sont-ils répartis par tranche d'âge ?
- > Comment encourager les reconversions professionnelles pour des personnes de plus de 30 ans qui ont peu d'avenir dans leur domaine professionnel ou qui souhaitent se reconvertir ?
- > Quels sont les besoins concrets des plus de 25 ans en matière de conseil et de bilan de carrière ?
- > Est-ce que l'augmentation du coût de la vie et les possibilités très restreintes de trouver un travail d'étudiant ou d'étudiante ont été prises en compte dans les calculs et les décisions d'octroi de bourses ou de prêts en 2020 ?
- > Si ce n'est pas le cas, comment pallier les conséquences de la pandémie de Covid-19 afin que les étudiant-e-s puissent vivre dans la dignité ?
- > Comment donner les mêmes chances aux personnes de plus de 40 ans qui sont dans une situation financière sans réserve sachant que les prêts, même sans intérêt, peuvent représenter un obstacle à la reconversion professionnelle ?
- > Comment encourager la formation continue ou tout au long de la vie de collaboratrices et collaborateurs de petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas encore de mesures ni de soutien dans ce sens ?

-
- > Comment sensibiliser et encourager la population fribourgeoise à se former régulièrement dans un marché du travail en constante évolution ?
 - > Comment mettre en évidence l'impact positif du perfectionnement et de la reconversion professionnelle sur les demandes de prestations de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale à la charge du canton ?

2 Rapport du Conseil d'Etat

Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté ce postulat le 2 février 2022 par 96 voix, 0 contre et 1 abstention et a chargé le Conseil d'Etat de rédiger un rapport.

2.1 Introduction

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite relever que le postulat avait été déposé alors que la pandémie battait son plein. Certaines questions posées par les députés Besson Gumy et Michellod concernent les conséquences de la pandémie sur les personnes en formation. Au moment où le présent rapport est rédigé, même si le virus circule encore, son impact sur la situation financière des personnes en formation s'est estompé. Toutefois, un nouveau phénomène influence directement leurs finances. Il s'agit de l'inflation. Elle frappe durement les étudiants les plus démunis qui n'ont pas la chance de bénéficier du soutien de leurs familles. Ainsi, les questions des députés Besson Gumy et Michellod restent malgré tout très actuelles.

Lorsqu'une crise survient, qu'elle soit sanitaire, sociale ou économique, nombreuses sont les personnes à tomber dans la précarité. La pauvreté a certes toujours existé. Mais les crises l'amplifient et la rendent plus visible. Les travailleurs ne disposant d'aucune formation ou alors d'un faible niveau d'éducation ont été les plus impactés lors des vagues de licenciements. Cette catégorie de personnes se trouve en première ligne lors de la survenance d'une crise : elle est la première à perdre son emploi et la dernière à retrouver de l'embauche au moment où la situation s'améliore.

Pour prévenir la précarité, la formation est un élément clé. Elle permet à un pays d'utiliser au mieux le potentiel des capacités intellectuelles et culturelles de sa population, ceci au sein de tous les milieux sociaux. Elle lui permet également de rester compétitif et attractif au niveau économique, intellectuel et culturel. Le canton de Fribourg a bien saisi les enjeux de la formation. Il a investi et investit encore des sommes importantes dans ce domaine, que ce soit au niveau du secondaire du 2^{ème} degré (formation professionnelle initiale et écoles d'enseignement général) ou du degré tertiaire (université et hautes écoles). Il dispose également d'un système de bourses et de prêts d'études dont l'objectif principal est de promouvoir l'égalité des chances d'accès à la formation.

Le présent rapport vise à répondre de manière précise aux différentes questions posées par les députés Besson Gumy et Michellod. Il est également l'occasion d'établir un point de situation sur les bourses et prêts d'études, 14 ans après l'entrée en vigueur des dispositions légales en la matière, et d'évaluer dans quelle mesure elles répondent aux besoins des adultes désireux de se former ou de se reconverter professionnellement. D'autres points en lien avec l'encouragement des adultes à la formation ou à la reconversion professionnelle, les besoins des plus de 25 ans en matière de conseil et de bilan de carrière, la gratuité de la formation d'adultes sans formation professionnelle ou en voie de reconversion et la suppression des frais de formation en école professionnelles au sens des art. 31 et 32 de l'ordonnance fédérale du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle y sont également analysés plus finement. Enfin, il y a également lieu d'examiner le système des bourses et prêts d'études sous l'angle des bénéficiaires de l'aide sociale dont le faible niveau de qualification a déjà été constaté depuis plusieurs années. Comme le relève le Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton, cette réalité nécessite un investissement, d'autant plus crucial dans les circonstances actuelles, pour soutenir l'insertion professionnelle de cette population. Cette question a d'ailleurs été soulevée dans le cadre de la consultation, achevée en mai 2021, sur l'avant-projet de loi sur l'aide sociale.

2.2 Subsidies de formation, conseil de carrière et aide sociale

Ce chapitre présente certains aspects du domaine des subsides de formation. Le bilan de carrière fera également l'objet d'une analyse, ainsi que les bourses d'études sous l'angle des bénéficiaires de l'aide sociale.

2.2.1 Les subsides de formation

En Suisse, chaque canton dispose de sa propre législation en matière de subsides de formation (bourses et prêts d'études). Toutefois, dans le but de réduire les disparités en Suisse, tous les cantons, exceptés ceux d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Nidwald, Schwyz et Soleure, ont signé l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études du 18 juin 2009 (RSF 44.6 ; ci-après, le Concordat). Le canton de Fribourg y a adhéré le 21 mai 2010. L'objectif du Concordat est de :

- > fixer des normes minimales concernant les formations ouvrant le droit à une bourse d'études, la forme, le montant, le calcul et la durée du droit à l'allocation ;
- > définir le domicile déterminant pour l'octroi d'une allocation ;
- > veiller à la collaboration entre les cantons signataires et avec la Confédération.

Le Concordat a grandement contribué à l'harmonisation formelle entre les cantons (formations reconnues, durée des subsides, domicile déterminant, cercles des bénéficiaires, etc.). Toutefois, ceux-ci bénéficient encore d'une importante marge de manœuvre en ce qui concerne les aspects matériels (normes et forfaits pris en considération dans le calcul, montants maximaux accordés, etc.). Il en résulte qu'il subsiste encore d'importantes différences entre les cantons.

2.2.1.1 Bourses d'études dans le canton de Fribourg

2.2.1.1.1 Législation en vigueur

La législation actuelle en matière de subsides de formation (bourses et prêts d'études) est entrée en vigueur lors de l'année de formation 2008/09. Elle comprend la loi du 14 février 2008 sur les bourses et les prêts d'études (LBPE / RSF 44.1) et son règlement d'exécution du 8 juillet 2008 (RBPE). Selon ces bases légales, les subsides de formation doivent contribuer à la démocratisation des études et à l'épanouissement de la personne en formation. Ils visent en particulier à faciliter l'accès à la formation post-obligatoire et à favoriser le libre choix de la voie et du lieu de formation.

L'un des principes fondamentaux de la LBPE est la subsidiarité définie à l'article 6. En vertu de celui-ci, c'est en premier lieu aux personnes en formation et à leurs parents qu'il incombe de financer une formation avec leurs propres moyens. Le canton n'agit qu'à titre subsidiaire là où, sans aide, une formation ne pourrait pas être suivie. Cette disposition ne fixe pas de limite d'âge à la prise en considération des revenus des parents. Par conséquent, la situation financière de ceux-ci est toujours retenue dans le calcul, quels que soient l'âge, la situation familiale, les études déjà accomplies et le parcours professionnel de la personne en formation. En application du principe de subsidiarité, une personne de 39 ans, elle-même parent, qui dépose une demande de bourse dans le canton de Fribourg devra fournir l'avis de taxation de son père et de sa mère. Si leurs revenus sont trop élevés, aucune bourse ne pourra lui être accordée.

Il y a lieu de souligner que le principe de subsidiarité est repris à l'art. 3 du Concordat. Toutefois, dans le canton de Fribourg, pour tenir compte du fait que certaines prestations sociales sont supprimées à 25 ans (allocations familiales, rentes pour enfants, prestations complémentaires), l'art. 12, al. 4 LBPE prévoit que les possibilités financières des parents ne sont retenues que partiellement dès que la personne en formation a atteint l'âge de 25 ans. Il est important de relever que le budget annuel à disposition des bourses cantonales est limité à quelque 11 millions de francs. Cette somme doit profiter en premier lieu aux personnes dont les parents ne disposent pas de ressources financières suffisantes.

Les subsides de formation comprennent les bourses ainsi que les prêts d'études.

2.2.1.1.2 Les bourses

La bourse d'études n'est pas remboursable, pour autant qu'elle n'ait pas été obtenue de manière infondée. Il est possible d'obtenir une bourse durant onze années de formation post-obligatoire. Toutefois, elle n'est accordée que pour la durée réglementaire de la formation, avec une prolongation d'une année pour les formations de plus de deux ans. Ainsi, un collégien pourra obtenir une bourse durant les quatre ans de sa maturité gymnasiale, avec une prolongation d'une année en cas de répétition. Après l'âge de 40 ans, le subside prend la forme du prêt.

2.2.1.1.3 Les prêts

Le budget annuel à disposition des prêts se situe à 500 000 francs. Le prêt est remboursable. Il est accordé lorsqu'une personne, après avoir obtenu une année de prolongation au niveau de la bourse, n'est pas parvenue à achever sa formation. Le prêt est également alloué pour les formations à distance ou lorsque qu'une personne a accompli plus de onze années de formation post-obligatoire. Pour les personnes âgées de plus de 40 ans, seule l'option du prêt est encore possible. Il en va de même pour la personne désireuse d'effectuer une deuxième formation de degré tertiaire. Le prêt ne peut pas atteindre plus de 30 000 francs sur la durée de la formation.

2.2.1.1.4 Les formations reconnues

Donnent droit à une bourse d'études :

- > la préparation à la formation, à la condition qu'elle débute après l'achèvement de la scolarité obligatoire (cours d'intégration, pré-apprentissage, semestre de motivation) ;
- > la formation secondaire post-obligatoire (apprentissage et écoles de maturité gymnasiale ou de culture générale, maturité professionnelle, etc.) ;
- > la formation du degré tertiaire (les universités et les écoles polytechniques fédérales, les hautes écoles, les écoles supérieures, etc.) ;
- > toute formation complémentaire permettant l'obtention d'une certification de niveau plus élevé (brevet ou diplôme fédéral par exemple).

2.2.1.1.5 Les systèmes de calcul

Le système de calcul fribourgeois d'une bourse d'études est celui du manque identifié. Il correspond à ce qui est préconisé dans le Concordat et appliqué dans la majorité des cantons. Une bourse est calculée sur la base du budget des parents de la personne en formation et de celui de cette dernière. L'éventuel manque qui ressort du budget global de la famille est couvert partiellement ou entièrement par la bourse. Ce système a fait ses preuves et il est d'ailleurs recommandé par le comité d'experts du Concordat sur les bourses d'études.

Schéma du système de calcul

BUDGET DE LA FAMILLE		BUDGET DE LA PERSONNE EN FORMATION	
+	Total des revenus	+	Revenu / participation minimale
+	5 % de la fortune imposable	+	Participation des parents
./.	Charges (normes selon l'aide sociale)	./.	Charges liées à la formation
=	Solde disponible positif (réparti entre les enfants en formation)	./.	Part du solde négatif (si logement chez les parents)
=	Solde négatif (réparti entre les pers. du ménage)	./.	Eventuellement frais d'entretien / logement
		=	Bourse seulement si le solde négatif est supérieur à moins 600 francs

2.2.2 Conseil de carrière

Le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes est composé de trois secteurs :

- > Secteur scolarité obligatoire, s'agissant de l'orientation professionnelle pour les jeunes du cycle d'orientation (CO),
- > Secteur post-obligatoire et carrière, comprenant le conseil en orientation dès 16 ans dans les formations du secondaire II, les formations du tertiaire, le domaine de la transition et le conseil de carrière aux adultes,
- > Secteur formation des adultes, en particulier le domaine compétences de base chez les adultes et les formations d'intérêt public.

Le conseil de carrière aux adultes est un domaine en très forte expansion depuis plusieurs années. De nombreux adultes réfléchissent à leur situation professionnelle et se posent la question d'une transition professionnelle pour trouver un métier qui corresponde à leurs aspirations personnelles. Cet élan a été amplifié avec la pandémie de COVID, et la demande de rencontres de spécialistes en conseil de carrière a explosé. De même les bilans d'employabilité pour les adultes sont très sollicités, à tel point qu'une attente de plusieurs mois est nécessaire pour profiter de la prestation. La Confédération, respectivement le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) encourage d'ailleurs ce public à se questionner sur la thématique et soutient financièrement l'engagement de personnel qualifié pour proposer ce type de prestations. Un troisième site a d'ailleurs dû être ouvert en ville de Fribourg pour répondre à cette demande élevée pour les prestations aux adultes. La DFAC est dans l'attente d'une fusion de ces trois sites sur un seul pour pouvoir mettre à disposition de la population fribourgeoise adulte un Centre de carrières performant et de référence.

2.2.3 Bourse d'études et aide sociale

La subsidiarité est un principe légal essentiel de l'aide sociale. Ce principe correspond à la fonction qu'exerce l'aide sociale dans le système de sécurité sociale comme ultime filet de la protection sociale. Selon ce principe, l'aide sociale est accordée en dernier lieu, lorsque toutes les autres possibilités ont été épuisées, y compris les bourses d'études.

A Fribourg, selon une enquête réalisée auprès des Services sociaux régionaux, en 2019, 211 personnes ont bénéficié d'une bourse, pour un montant de 1 162 000 francs. L'expérience montre que dans le cadre de l'aide sociale, les jeunes sont les principaux bénéficiaires de ces prestations.

De manière générale, il appartient aux parents de financer les frais liés à la formation initiale de leur(s) enfant(s) (Art. 276 CC). Cependant, il arrive, parfois, que l'aide sociale doive intervenir soit à titre subsidiaire si les parents n'ont pas suffisamment de revenus pour subvenir à l'entretien et à la formation de leur(s) enfant(s), soit à titre d'avance en attendant que la bourse d'étude soit versée.

2.3 Réponses aux questions

La présentation détaillée des bourses et prêts d'études ainsi que du conseil de carrière, et l'apport ci-après d'autres éléments complémentaires permettent de répondre aux questions des députés Besson Gumy et Michellod.

2.3.1 Bourses et prêts : évolution des montants accordés ces dernières années et répartition par tranche d'âge

Trois questions concernant l'évolution des montants accordés et la répartition par tranche d'âge des bénéficiaires ont été posées :

- > A quelles tranches d'âge appartiennent les personnes ayant bénéficié de bourses et de prêts en 2020 ou pendant les quatre années précédentes ?
- > A quel montant s'élèvent les bourses respectivement les prêts accordés en 2020 ? Comment ces montants ont-ils évolué ces cinq dernières années ?
- > Comment ces bourses et montants sont-ils répartis par tranche d'âge ?

Les données de l'année 2021 étant disponibles, elles ont également été prises en considération.

S'agissant des bourses d'études, l'analyse des données du tableau ci-après permet de constater que chaque année, entre 75 % et 80 % des bénéficiaires ont moins de 25 ans. Quant aux montants attribués, 70 % de la somme totale l'est à cette même catégorie de personnes. Les individus dès 30 ans ne représentent qu'un faible pourcentage des bénéficiaires, ce qui n'est pas surprenant, compte tenu du fait que les personnes en formation qui ont entre 15 et 29 ans sont bien plus nombreuses que celles de 30 ans et plus.

Le budget des bourses est de 11 000 000 millions de francs. En 2016, 2017 et 2018, il a été dépassé en raison de sommes importantes accordées aux réfugiés. En effet, avant la crise migratoire de 2015, ils étaient un peu moins de 60 à obtenir des bourses. Lors de l'année de formation 2014/15, environ 550 000 francs leur avaient été octroyés. Pour 2017/18, ils étaient quelque 160 à obtenir des bourses pour un montant total de plus de 1.2 millions de francs. Dès 2018/19, à la suite d'un changement du mode de calcul effectué pour les réfugiés décidé par le Conseil d'Etat, la somme dépensée en leur faveur s'est stabilisée, malgré plus de 200 bénéficiaires.

Le tableau révèle également que le nombre de bénéficiaires a tendance à baisser. En 2016, ils étaient 2035. En 2021, ils n'étaient plus que 1913. Si l'on remonte à l'année 2011, 2185 personnes touchaient des bourses. Cette baisse s'explique d'une part, par le fait que ni les forfaits d'entretien, ni les forfaits de logement n'ont été adaptés depuis 2008 et, d'autre part, par la baisse du nombre de demandes de bourses.

Les bourses accordées aux personnes âgées entre 29 et 40 ans ont augmenté depuis 2016. La somme de 947 201 francs enregistrée en 2021 est particulièrement élevée en raison des premiers effets des bourses « extraordinaires » accordées dans le cadre de la mesure 13 du plan de relance susmentionnée.

Bourses	Âge					Total
	< 15	15 – 19	20 – 24	25-29	> 29 - 40	
2021 Bénéficiaires	0	727	728	360	98	1913
2021 Montants (francs)	0	3 175 678	4 198 119	2 589 014	947 201	10 910 012
2020 Bénéficiaires	0	756	777	351	92	1976
2020 Montants (francs)	0	3 504 712	4 276 616	2 578 884	788 431	11 148 643
2019 Bénéficiaires	1	754	753	332	77	1916
2019 Montants (francs)	1109	3 221 993	4 020 596	2 256 423	630 658	10 130 779
2018 Bénéficiaires	0	785	790	358	83	2016
2018 Montants (francs)	0	3 515 772	4 553 987	2 684 646	666 327	11 420 732
2017 Bénéficiaires	0	798	767	354	73	1992
2017 Montants (francs)	0	3 627 187	4 765 284	2 710 498	690 901	11 793 870
2016 Bénéficiaires	0	837	773	362	63	2035
2016 Montants (francs)	0	3 593 295	4 339 511	2 634 001	604 745	11 171 552

Quant aux prêts, qui sont accordés sans intérêt, y ont recours essentiellement les personnes en formation à partir de 25 ans, comme le démontre le tableau ci-dessous. Le nombre d'octrois est particulièrement important chez les 30 ans et plus. Cela est dû au fait que certains parents se sentent déchargés du financement des études de leurs enfants une fois que ceux-ci ont dépassé l'âge de 25 ans, en raison principalement de la suppression de plusieurs prestations financières comme les allocations familiales, les rentes pour enfant ou les prestations complémentaires. Par ailleurs, selon l'art. 277 du code civil, l'obligation d'entretien des parents en faveur des enfants dure jusqu'à la majorité ou jusqu'à la fin d'une formation appropriée, pour autant qu'elle soit achevée dans les délais normaux. Ainsi, les parents n'ont plus aucun devoir d'entretien légal en cas de formation sur le tard, ou qui se prolonge, ou de reconversion professionnelle. Vu que le calcul de la bourse prend toujours en compte la situation financière des parents (partiellement dès l'âge de 25 ans), un nombre important de personnes se voit refuser l'octroi d'une bourse, alors qu'en réalité, aucun soutien financier ne leur est accordé de la part de ces derniers. Le prêt devient ainsi la seule option possible.

L'objectif du prêt n'est pas forcément de financer une formation complète, car le montant maximal qu'il est possible d'obtenir est de 30 000 francs sur la durée de la formation. Le prêt peut notamment servir à compléter une bourse ou à la remplacer si la personne n'est plus éligible pour une bourse en raison de son âge par exemple ou de la durée des études trop longue. Certains prêts sont également accordés pour le financement de cours préparatoires menant à un brevet ou à un diplôme fédéral.

	Prêts	Âge			Total
		20 – 24	25 – 29	> 29	
2021	Bénéficiaires	6	16	24	46
	Montants (CHF)	40 600	149 050	203 800	393 450
2020	Bénéficiaires	8	22	29	59
	Montants (CHF)	91 200	181 500	225 900	498 600
2019	Bénéficiaires	6	20	31	57
	Montants (CHF)	60 000	164 266	278 750	503 016
2018	Bénéficiaires	3	19	40	62
	Montants (CHF)	17 500	174 234	307 917	499 651
2017	Bénéficiaires	1	15	48	64
	Montants (CHF)	3300	108 100	389 708	501 108
2016	Bénéficiaires	0	11	52	63
	Montants (CHF)	0	82 400	384 325	466 725

2.3.2 Comment encourager les reconversions professionnelles pour des personnes de plus de 30 ans qui ont peu d'avenir dans leur domaine professionnel ou qui souhaitent se reconvertir ?

Le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (ci-après SOPFA) dispose d'un secteur post-obligatoire et carrière, et ce secteur dispose de plusieurs prestations spécifiques dédiées aux adultes.

La prestation principale consiste en un conseil de carrière prévu spécifiquement pour tout adulte. Ainsi toutes les personnes, intégrées dans le marché du travail ou souhaitant y entrer, peuvent s'adresser au Centre de carrière du SOPFA et bénéficier gratuitement de cette offre. Il faut relever ici que la demande est de plus en plus forte depuis plusieurs années. Il pourrait être profitable de mieux faire connaître cette prestation au grand public, mais les moyens sont limités et l'attente dépasse régulièrement les deux mois pour pouvoir en bénéficier. C'est la raison pour laquelle il est effectué peu de promotion ou de communication à large échelle : il serait extrêmement difficile de répondre à la forte demande dans un délai acceptable. Néanmoins, une telle prestation permet d'ores et déjà de mieux accompagner les adultes qui souhaitent entreprendre une transition professionnelle.

Une autre prestation a vu le jour en 2021 au SOPFA pour les personnes de 40 ans et plus. Il s'agit de Viamia. Cette prestation nationale est cofinancée par le Secrétariat d'Etat pour la formation, la recherche et l'innovation (ci-après le SEFRI) et l'Etat de Fribourg à un ratio respectif de 80 %-20 %. Elle est donc très largement financée par la Confédération. Viamia, qui consiste en un bilan d'employabilité spécifique pour les 40+, est gratuit et permet de réaliser une analyse de la situation professionnelle pour chacun. Une fois les besoins et objectifs définis, les possibilités de développement de carrière sont explorées dans le cadre d'un conseil entièrement personnalisé. Cette prestation rencontre un grand succès, mais le financement de la Confédération pour ce projet s'arrêtera très vraisemblablement à fin 2024. Le Conseil d'Etat analysera la possibilité de reprendre l'ensemble du financement de cette prestation dans le cadre de l'établissement du budget des prochaines années.

Des formes d'encouragement sous une forme financière existent dans d'autres cas de figure.

Même s'il ne s'agit pas formellement d'une reconversion professionnelle, relevons que toute personne suivant un cursus de formation dans le but de se préparer à un examen professionnel fédéral de type brevet ou diplôme bénéficie d'un remboursement fédéral de 50 % de sa formation jusqu'à hauteur de 9500 francs pour les brevets et 10 500 francs pour les diplômes.

Pour les personnes plus faiblement qualifiées, les formations dans le domaine des compétences de base pour adultes sont également partiellement financées. Par compétence de base, on entend lecture et écriture, mathématique et informatique de base. Pour ce type de formation, la Confédération (SEFRI) et l'Etat de Fribourg participent financièrement à hauteur paritaire au subventionnement de cours afin d'inciter cette population peu qualifiée à se former et pour lui permettre de se maintenir plus aisément sur le marché de l'emploi. En 2023, l'Etat de Fribourg a réussi à obtenir une participation paritaire du SEFRI de 424 338 francs.

Pour 2024, le SEFRI a réservé un montant de 513 193 francs pour le canton de Fribourg, soit une augmentation de 88 855 francs par rapport à 2023. Pour pouvoir en bénéficier, le budget relatif à cette thématique de l'Etat de Fribourg devrait augmenter d'autant. Une analyse de la capacité à réaliser une telle augmentation sera effectuée lors de la production du budget 2024 du canton.

Globalement, des possibilités d'accompagnement et de financement existent pour les personnes qui doivent être encouragées dans une transition professionnelle, mais le financement de certains projets cantonaux sont limités dans le temps.

De son côté, le Service de la formation professionnelle (SFP), responsable de l'ensemble des offres de formation professionnelle et formation continue à des fins professionnelles, a déjà mis en place des cours du soir de culture générale destinés aux adultes. Sur le plan national, les partenaires de la formation professionnelle se sont engagés, lors de la rencontre au sommet du 14 novembre 2022, à soutenir la formation professionnelle des adultes, notamment pour répondre au manque de personnel qualifié. Cela implique d'organiser des cours dédiés aux adultes en soirée avec une pédagogie adaptée et de supprimer les écolages encore demandés. Sur le plan du cadre légal et réglementaire, il s'agit de créer les conditions pour que la formation professionnelle puisse pleinement répondre aux enjeux de l'apprentissage tout au long de la vie.

2.3.3 Quels sont les besoins concrets des plus de 25 ans en matière de conseil et de bilan de carrière ?

Il est difficile de répondre à cette question sous cette forme, tant la situation des personnes de plus de 25 ans est variée et variable. Les situations sont toutes individuelles, ceci en fonction des âges, de la formation de chacun, des situations de vie ou encore des trajectoires professionnelles ou personnelles. Il existe de fait une multiplicité de besoins.

Néanmoins, le SOPFA dispose de prestations spécifiques pour différents publics afin de répondre aux besoins principaux, que l'on peut résumer sous cette forme :

- > Etudiants universitaires et HES : conseil de carrière, conseil en cas de rupture de formation, transition pour l'entrée sur le marché du travail, technique de recherche d'emploi ;
- > Adultes non ou faiblement qualifiés : accompagnement à une première formation, portail d'entrée compétences de base, financement de formation dans le domaine des compétences de base, préparation à l'entrée dans une voie de certification professionnelle pour adultes ;
- > Adultes au chômage : prestation « Aide à l'élaboration d'un projet professionnel réaliste », financé par le Service public de l'emploi (SPE) ;
- > Adultes de 40 ans et plus : conseil de carrière, bilan d'employabilité et analyse de situation professionnelle (Viamia) ;
- > Tout adulte : conseil de carrière, atelier de technique de recherche d'emploi, reprise d'une activité professionnelle ;
- > Sportifs professionnels ou d'élite : prestation de conseil spécifique à ce public.

La prestation de bilan d'employabilité Viamia pourrait être mise à disposition des moins de 40 ans. Toutefois, dans ce cas, elle ne serait pas du tout cofinancée par le SEFRI. Pour ce motif financier, et en raison des priorités fixées en fonction des effectifs disponibles, le SOPFA ne propose actuellement pas cette offre aux moins de 40 ans.

2.3.4 Est-ce que l'augmentation du coût de la vie et les possibilités très restreintes de trouver un travail d'étudiant ou d'étudiante ont été prises en compte dans les calculs et les décisions d'octroi de bourses ou de prêts en 2020 ?

L'augmentation du coût de la vie dans les calculs et les décisions d'octroi de bourses ou de prêts n'a pas été prise en considération.

S'agissant de la deuxième partie de la question portant sur les possibilités très restreintes de trouver un travail d'étudiant durant la pandémie, aucune mesure particulière n'a été prise. L'art. 26, let. d RBPE prévoit une participation minimale annuelle de 2000 francs pour les personnes en formation secondaire post-obligatoire et de 3000 francs pour les personnes en formation de degré tertiaire. Ces montants sont inscrits dans les revenus du budget de la personne en formation. Cette disposition a pour but d'inciter les étudiants à travailler à côté de leurs études. Ainsi, avant que l'Etat ne les soutienne financièrement, il leur est demandé une contribution au financement de leur formation. Pendant la pandémie, les montants susmentionnés ont été maintenus dans le calcul et n'ont pas été adaptés.

2.3.5 Si ce n'est pas le cas, comment pallier les conséquences de la pandémie de Covid-19 afin que les étudiant-e-s puissent vivre dans la dignité ?

Le Conseil d'Etat a déjà traité ce sujet et a dressé un bilan détaillé dans sa réponse à la question des députées Bernadette Hänni-Fischer et Susanne Schwander « Stipendienpolitik in der Corona-Pandemie » ([2021-CE-117](#)). Le Conseil d'Etat en reprend certains éléments pour répondre à cette question.

Depuis l'apparition du Covid-19 au début de l'année 2020, le nombre de demandes de bourses dans le canton de Fribourg n'a pas augmenté, bien au contraire. Alors qu'ordinairement, le Service des subsides de formation (ci-après le SSF) enregistre environ 3300 demandes par année de formation, ce chiffre est passé à 3250 pour 2019/20 et à environ 3120 pour 2021/22. Par ailleurs, le SSF n'a fait face qu'à quelques rares cas où une aide d'urgence a dû être accordée sous la forme d'un prêt.

Au niveau national, selon une enquête menée au printemps 2021 par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (ci-après la CDIP), aucun canton n'a constaté d'augmentation du nombre des demandes de bourses, à part ceux de Zurich, Vaud et Genève. L'enquête de la CDIP portait également sur les abandons de formation et sur les mesures particulières prises par les cantons suisses au niveau des bourses d'études à la suite de la pandémie. Selon les réponses obtenues de ces derniers, les abandons ou interruptions de formation ont été plutôt rares et n'étaient pas forcément dus au manque de ressources financières. Par ailleurs, les cantons ont avoué ne pas avoir été plus généreux en matière de bourses en raison de la crise sanitaire et n'ont pas assoupli leurs critères d'octroi ni augmenté leurs budgets.

Dans ce contexte, il n'avait pas semblé opportun au Conseil d'Etat d'assouplir les critères d'octroi ou d'allouer davantage de moyens aux subsides de formation, hormis ceux qu'il avait accordés dans le cadre de la mesure 13 du plan de relance de l'économie fribourgeoise. Pour rappel, celle-ci permet, sous certaines conditions, d'accorder des bourses jusqu'à l'âge de 55 ans, d'ignorer la situation financière des parents et d'allouer des bourses pouvant s'élever jusqu'à 35 000 francs. Cependant, cette mesure est provisoire et n'est prévue que pour les formations qui ont débuté en août 2021 et août 2022. L'aide financière octroyée l'est jusqu'à la fin de la formation des bénéficiaires.

2.3.6 Comment donner les mêmes chances aux personnes de plus de 40 ans qui sont dans une situation financière sans réserve sachant que les prêts, même sans intérêt, peuvent représenter un obstacle à la reconversion professionnelle ?

Se fondant sur l'article 9, al. 5 LBPE qui stipule que pour la formation ou la part de formation qui se déroule après l'âge de 40 ans, le subside prend la forme du prêt, les députés Besson Gumy et Michellod relèvent que les personnes de plus de 40 ans ne peuvent pas bénéficier de bourses, quelle que soit leur situation financière ou celle de leur famille.

Dans le canton de Fribourg, il n'est effectivement plus possible d'obtenir des bourses après 40 ans. Cette limite est toutefois supérieure à celle prévue dans le Concordat qui est de 35 ans. En 2008, lors de l'entrée en vigueur des dispositions légales en la matière, le législateur fribourgeois avait déjà pris conscience de l'importance de la formation des adultes en se montrant plus généreux que le Concordat.

Les personnes désireuses de se former après 40 ans peuvent bénéficier d'un prêt sans intérêt dont le montant maximum s'élève à 30 000 francs sur la durée de la formation. L'idée de s'endetter peut effectivement constituer un frein pour certaines personnes. L'option du prêt offre néanmoins l'opportunité d'accomplir une formation offrant souvent de meilleures perspectives professionnelles et un bon retour sur investissement en termes de revenus à moyen terme.

Pour donner les mêmes chances aux personnes de plus de 40 ans ou, de manière plus générale, aux adultes de se former, cette limite d'âge devrait être augmentée. En outre, les bourses devraient être déplafonnées et la situation financière des parents ignorée à partir d'un certain âge. Ainsi, pour une catégorie de personnes, il serait dérogé au principe de subsidiarité, principe fondamental des bases légales en vigueur. De telles mesures auraient un impact financier considérable. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que les ressources financières de l'Etat sont restreintes et que le budget annuel à disposition des bourses cantonales est limité à 11 000 000 de francs. Il est important que cette somme profite en premier lieu aux jeunes sortant de l'école obligatoire et dont les parents ne disposent pas de moyens financiers suffisants. La priorité doit être donnée à l'accomplissement d'une première formation plutôt que d'offrir une reconversion à des personnes déjà formées. Néanmoins, au vu de l'évolution du marché du travail et de ses besoins en personnel qualifié, le Conseil d'Etat est conscient que la formation des adultes et les reconversions professionnelles ont pris une dimension encore plus importante que lors de l'élaboration des bases légales en vigueur actuellement.

La mesure 13 du plan de relance permet de lever temporairement certaines contraintes imposées par la législation sur les bourses et les prêts d'études. Actuellement, 19 personnes en profitent ou en ont profité (certaines d'entre elles ont interrompu leur formation). Près de 420 000 francs leur ont été alloués. C'est un succès car la mesure n'a fait l'objet d'aucune promotion. La plupart des bénéficiaires n'a pas de première formation et effectue un apprentissage. Cette mesure a permis à plusieurs personnes de sortir de l'aide sociale.

2.3.7 Comment encourager la formation continue ou tout au long de la vie de collaboratrices et collaborateurs de petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas encore de mesures ni de soutien dans ce sens ?

L'article 5 de la loi fédérale sur la formation continue (LFCo) précise, dans les principes de responsabilité, que « *La formation continue relève de la responsabilité individuelle* » et que « *Les employeurs, tant publics que privés, favorisent la formation continue de leurs collaborateurs* ». Il est également prévu que « *En complément à la responsabilité individuelle et aux offres privées, la Confédération et les cantons contribuent à ce que la formation continue soit accessible à chacun en fonction de ses capacités.* »

Conformément à la LFCo, l'Etat de Fribourg agit en complément à la responsabilité individuelle et aux formations mises en place par les entreprises. L'Etat de Fribourg ne prévoit pas de se substituer aux responsabilités des PME, ni à s'impliquer dans la stratégie de formation de ces entreprises. Chaque entreprise est responsable de définir sa propre politique de développement, dont la formation de son personnel fait partie.

Par contre, et tel que défini par la LFCo, l'Etat de Fribourg joue son rôle complémentaire dans la politique de formation, en participant par exemple au financement de la formation dans le domaine des compétences de base pour les adultes par le biais de subventions d'entités de formation ou de chèques-formation pour le public faiblement qualifié.

2.3.8 Comment sensibiliser et encourager la population fribourgeoise à se former régulièrement dans un marché du travail en constante évolution ?

Comme précisé plus haut, la prestation-phare dans cette thématique est Viamia. Prestation nationale largement financée par le SEFRI, elle est appelée à être reprise par les cantons après 2024, sous réserve d'un examen sous l'angle des moyens budgétaires à disposition.

Cette offre vise très précisément les 40+ à se questionner sur leur situation professionnelle et à analyser leur employabilité sur un marché du travail en constante évolution, et à se positionner par rapport au domaine professionnel dans lequel ils se trouvent. Ce travail de réflexion oblige à comparer ses propres connaissances et compétences à l'évolution des besoins du marché et des nouvelles compétences cruciales exigées par l'économie.

Cette étape de conscientisation de l'écart entre les attentes et besoins du tissu économique et les compétences de chacun est essentielle. Elle débouche ensuite sur des compléments de formation ou d'autres mesures qui doivent permettre à chaque individu de rester employable et au marché économique de disposer de professionnels qualifiés, peu importe le secteur d'activité.

Grâce à un financement important de la Confédération, le SOPFA effectuera une promotion et une communication importante auprès de la population en 2023 et en 2024. Dès 2025, seul le canton sera responsable de poursuivre cette action, et ceci en fonction des moyens cantonaux disponibles.

Une analyse indépendante effectuée par l'entreprise Ecoplan en janvier 2022 relève un taux de satisfaction (très bon + bon) par les personnes ayant bénéficié de l'offre Viamia de 92 % au niveau suisse (93,6 % pour le canton de Fribourg). On peut dès lors considérer que cette mesure est un succès, qu'elle mériterait d'être pérennisée et qu'elle répond à la question de l'encouragement de la population fribourgeoise à rester attentive à l'évolution du marché du travail.

Une autre mesure en cours de réalisation par le SOPFA est la mise sur pied d'un Centre de carrières qui se voudra être un pôle cantonal de référence sur la question de l'évolution de carrière, des étapes professionnelles, ainsi que pour toute transition professionnelle. Une telle réalisation permettra une vraie sensibilisation de la population fribourgeoise adulte sur la thématique. Le Centre de carrières devrait voir le jour en fin 2023-début 2024 sur le site des Arsenaux 41 à Fribourg.

2.3.9 Comment mettre en évidence l'impact positif du perfectionnement et de la reconversion professionnelle sur les demandes de prestations de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale à la charge du canton ?

Selon le bureau Bass, qui a réalisé une étude pour la Suisse, « Le chômage résultant de l'illettrisme a des conséquences financières négatives pour différents groupes d'acteurs qui passent ainsi à côté d'une augmentation non négligeable de leur revenu. D'une part, les personnes avec une déficience en lecture qui se trouvent au chômage auraient un meilleur revenu si elles n'étaient pas illettrées. D'autre part, le reste de la population active et les entreprises paieraient moins de cotisations à la caisse de chômage. Finalement, les pouvoirs publics encaisseraient plus d'impôts. »¹

Selon les auteurs de l'étude « Coûts économiques de l'illettrisme en Suisse », une économie globale de 1.316 milliard de francs par an pourrait être envisagée. Rapporté au canton de Fribourg, cela représente près de 44 millions de francs par an. Pour les autres domaines que les compétences de base, de tels chiffres ne sont pas disponibles.

En Suisse, le principal mécanisme d'intégration au marché du travail est le système de formation.² En termes de pauvreté, un manque de formation durant la jeunesse peut creuser un écart extrêmement difficile à combler par la suite dans un marché de l'emploi toujours plus demandeur de qualifications élevées.³ Les personnes, dont le niveau de formation est faible, sont ainsi plus concernées par le chômage et le chômage de longue durée. En définitive, un faible niveau de formation expose plus largement au risque de pauvreté.⁴

¹ Jürg Guggisberg, Patrick Detzel, Heidi Stutz: Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Eine Auswertung der Daten des Adult Literacy & Life Skills Survey (ALL). Schlussbericht, im Auftrag des Bundesamts für Statistik, April 2007.

² Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2010). Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe. Berne: SECO.

³ OFS. (2015n). Rapport social statistique suisse 2015. Neuchâtel.

⁴ DSAS. (2016). Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg.

Dans le canton de Fribourg 60,7 % des personnes bénéficiaires de l'aide sociale âgées entre 25 et 64 ans ont achevé uniquement la scolarité obligatoire et n'ont pas de qualification professionnelle.⁵ Une formation qualifiée ou une reconversion professionnelle permet aux personnes en situation de précarité d'améliorer leur accès au marché du travail et donc de favoriser leur insertion socioprofessionnelle. En principe, et sur la base d'une appréciation précise de la situation de la personne bénéficiaire, l'aide sociale peut accorder des contributions à une formation initiale, à une formation continue, ou à un perfectionnement professionnel contribuant à améliorer l'insertion socioprofessionnelle de la personne, uniquement si ceux-ci ne peuvent être financés par d'autres sources (subsides de formation, contribution des parents, fonds, prestation de l'assurance chômage ou invalidité, allocations familiales, rentes pour enfant de l'AVS ou de l'AI).

Grâce à des mesures de formation appropriées, une insertion durable sur le marché du travail est possible aussi pour des personnes n'ayant pas atteint une formation post-obligatoire. Les mesures de formation profitent également aux personnes pour lesquelles une activité lucrative ne semble guère envisageable à court et à moyen terme. Dans ce cas, la formation continue peut contribuer à favoriser une gestion autonome de la vie quotidienne et à améliorer l'état de santé, ce qui facilite également l'intégration sociale et l'insertion professionnelle sur le long terme. Il vaut donc la peine d'investir dans la formation continue des bénéficiaires de l'aide sociale sur les plans humain, social et économique. Pour ces raisons, la CSIAS a mis en œuvre entre septembre 2019 et décembre 2021 une « Offensive de formation continue » (OFC) en collaboration avec la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA). L'objectif de l'offensive était, d'une part, d'aider les services sociaux participants à développer des processus et structures internes qui favorisent la promotion de la formation des bénéficiaires de l'aide sociale. D'autre part, les personnes concernées devaient avoir la possibilité de participer à des formations continues dans le cadre de ces structures naissantes, de l'acquisition des compétences de base à la qualification professionnelle, en passant par un diplôme de formation professionnelle pour adultes. Au vu des résultats satisfaisants obtenus dans la phase pilote, le lancement d'une deuxième phase est prévu en automne 2023.

3 Conclusion

Un Etat a tout intérêt à ce que sa population ait le meilleur niveau de formation possible. Le canton de Fribourg s'efforce de proposer à ses citoyens une formation professionnelle et académique de qualité afin que ces derniers puissent accéder à un haut niveau de qualification. Mais l'Etat n'est pas le seul à avoir une carte à jouer en termes de formation. Le secteur privé doit également disposer d'une stratégie de formation afin de maintenir et développer les compétences de son personnel.

Comme le relève ce rapport, le SOPFA dispose de certains moyens pour sensibiliser et encourager les adultes à se former régulièrement. Quant aux bourses d'études, elles permettent chaque année à quelque 1900 personnes d'accomplir une formation post-obligatoire. Le Conseil d'Etat entend poursuivre ses efforts, dans les limites de ses moyens financiers, pour offrir à sa population des conditions-cadres en matière de formation de premier plan. C'est dans ce sens qu'il a prévu dans son programme gouvernemental de faciliter l'employabilité des adultes et de favoriser la formation professionnelle des adultes. Il est également question de réviser la loi sur l'orientation professionnelle afin de mettre en œuvre la nouvelle stratégie nationale de l'orientation professionnelle et de carrière et de remodeler les activités des centres d'orientation régionaux. Enfin, la révision en cours de la loi sur la formation professionnelle vise également à répondre aux besoins croissants en matière de formation professionnelle des adultes et à prendre en compte le profil spécifique de ce public, tant du point de vue matériel que pédagogique.

La formation doit être accessible à tout le monde, indépendamment du niveau social. Les bourses d'études contribuent à cet objectif. Toutefois, ces dernières sont une aide à la formation et n'ont pas à se substituer à l'aide sociale. De nombreuses personnes assistées ou dont les parents sont soutenus par un service social suivent une

⁵ Statistique des bénéficiaires l'aide sociale, Office fédérale de la statistique OFS, 2021.

formation post-obligatoire. Dans ce contexte, les bourses d'études permettent aux personnes en formation ou à leurs parents de réduire leur dette envers le service sociale, ce qui n'est pas négligeable. La corrélation entre bourses d'études et aide sociale fait d'ailleurs l'objet d'une réflexion dans le cadre de la révision de la loi sur l'aide sociale.

Concernant les familles vivant dans la précarité, le Conseil d'Etat rappelle que le canton de Fribourg a récemment pris plusieurs mesures pour les soutenir. Il pense notamment aux améliorations apportées au niveau de l'aide au recouvrement et à l'avance de contributions d'entretien. En effet, dès le 1^{er} janvier 2022, le Service de l'action sociale peut accorder des avances de pensions allant jusqu'à 950 francs par mois au lieu de 400 francs par mois auparavant. Par ailleurs, un système de prestations complémentaires pour les familles sera prochainement instauré. Celui-ci permettra d'améliorer la situation des familles monoparentales et des familles nombreuses qui sont particulièrement touchées par la pauvreté et de prévenir les phénomènes de marginalisation.

L'ensemble des dispositifs mis en place sur le plan cantonal doit permettre à tout individu d'accéder à une formation post-obligatoire qui corresponde à ses aspirations et à ses capacités, tout en vivant dans des conditions décentes.

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



Bericht 2022-DICS-48

16. Mai 2023

Finanzielle Unterstützung für die berufliche Umschulung Erwachsener (Bericht zum Postulat 2021-GC-65)

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht zum Postulat 2021-GC-65 Besson Gumy Muriel, Michellod Savio.

Inhalt

1	Zusammenfassung des Postulats	3
2	Bericht des Staatsrats	4
2.1	Einführung	4
2.2	Ausbildungsbeiträge, Laufbahnberatung und Sozialhilfe	5
2.2.1	Die Ausbildungsbeiträge	5
2.2.2	Laufbahnberatung	7
2.2.3	Stipendium und Sozialhilfe	7
2.3	Antworten auf die Fragen	8
2.3.1	Stipendien und Darlehen: Entwicklung der gewährten Beträge in den letzten Jahren und Verteilung nach Altersgruppe	8
2.3.2	Wie kann die berufliche Umschulung von Personen über 30 Jahren, die in ihrem Berufsfeld wenig Zukunft haben oder sich umschulen lassen wollen, gefördert werden?	9
2.3.3	Welchen konkreten Bedarf an Berufs- und Laufbahnberatung haben die Personen über 25 Jahren?	11
2.3.4	Sind die steigenden Lebenshaltungskosten und die sehr begrenzten Möglichkeiten, neben dem Studium einen Job zu finden, bei den Berechnungen und Entscheiden über die Vergabe von Stipendien oder Darlehen im Jahr 2020 berücksichtigt worden?	11
2.3.5	Wenn nicht, wie können die Folgen der Covid-19-Pandemie gemildert werden, damit die Studierenden würdig leben können?	11
2.3.6	Wie können Personen über 40 Jahren, deren finanzielle Reserven nicht ausreichen, die gleichen Chancen erhalten, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Darlehen, selbst zinslose, ein Hindernis für eine berufliche Umschulung darstellen können?	12
2.3.7	Wie kann die Weiterbildung bzw. das lebenslange Lernen von Beschäftigten kleiner und mittlerer Unternehmen, die in dieser Hinsicht noch keine entsprechenden Massnahmen getroffen oder Unterstützung anbieten, gefördert werden?	13
2.3.8	Wie kann die Freiburger Bevölkerung für die lebenslange Bildung sensibilisiert und ermuntert werden, sich auf einem sich ständig verändernden Arbeitsmarkt regelmässig weiterzubilden?	13

2.3.9 Wie lassen sich die positiven Auswirkungen von Weiterbildung und Umschulung auf die Inanspruchnahme von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe zu Lasten des Kantons aufzeigen? 14

3 Schlussbemerkungen

15

1 Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 30. April 2021 eingereichten und begründeten Postulat erinnern Grossrätin Muriel Besson Gummy und Grossrat Savio Michellod daran, dass der Grosse Rat am 13. Oktober 2020 zwei Massnahmen des Wiederankurbelungsplans zur Vergabe von Stipendien für die berufliche Umschulung und für Personen über 25 Jahre sowie zur Unterstützung der Laufbahnberatung und beruflichen Neuorientierung für Erwachsene angenommen hat.

Die Massnahme Nr. 13 sieht «Stipendien für die berufliche Umschulung und für Personen über 25 Jahre ohne Ausbildung» in Höhe von 1.6 Millionen Franken vor. Dazu soll namentlich die Obergrenze der Stipendien, unabhängig vom Alter der betreffenden Person, aufgehoben und die finanzielle Situation der Eltern nicht mehr berücksichtigt werden. Mit der Massnahme Nr. 14 sollen die Mittel, die dem Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) für die Laufbahnberatung und die Neuorientierung von Erwachsenen zur Verfügung stehen, um 170 000 Franken erhöht werden. Laut Grossrätin Besson Gummy und Grossrat Michellod werden mit diesen Massnahmen zwar bestehende Lücken geschlossen, jedoch nur vorübergehend, da die einschlägigen Rechtsgrundlagen, nämlich das Gesetz vom 14. Februar 2008 über die Stipendien und Studiendarlehen (StiG) und seine Ausführungsverordnung vom 8. Juli 2008 (StiR), nicht geändert wurden.

Grossrätin Besson Gummy und Grossrat Michellod weisen zudem darauf hin, dass die gesetzlichen Bestimmungen eher auf Personen unter 25 Jahren ausgerichtet sind, wohingegen sich die Arbeitswelt sehr schnell verändert. Eine Person, die in einem vom Aussterben bedrohten Beruf arbeitet, oder eine Person mit sekundärer oder tertiärer Bildung wird daher keine Unterstützung erhalten können. Laut Grossrätin Besson Gummy und Grossrat Michellod sollte den Erwachsenen des Kantons Freiburg eine zweite Chance geboten werden, um sich weiterzubilden, sich umzuschulen oder später eine zusätzliche Berufsausbildung zu absolvieren. Dies nach dem Beispiel des Kantons Genf, der in seine Rechtsgrundlage für Ausbildungsbeiträge Bestimmungen aufgenommen hat, welche die berufliche Umschulung und die Ausbildung von Erwachsenen über 25 Jahren begünstigen.

Das Postulat zielt darauf ab, den Bedarf nach beruflicher Umschulung und die Bedürfnisse der Personen zu ermitteln, die ein Stipendium oder ein Darlehen erhalten haben oder erhalten. Der Staatsrat wird gebeten, die folgenden Fragen in Form eines Berichts zu beantworten:

- > Zu welchen Altersgruppen gehören die Personen, die im Jahr 2020 oder in den letzten vier Jahren Stipendien und Darlehen erhalten haben?
- > Wie hoch ist der Betrag der im Jahr 2020 gewährten Stipendien oder Darlehen? Wie haben sich diese Beträge in den letzten fünf Jahren entwickelt?
- > Wie verteilen sich diese Stipendien und Beträge auf die einzelnen Altersgruppen?
- > Wie kann die berufliche Umschulung von Personen über 30 Jahren, die in ihrem Berufsfeld wenig Zukunft haben oder sich umschulen lassen wollen, gefördert werden?
- > Welchen konkreten Bedarf an Berufs- und Laufbahnberatung haben die Personen über 25 Jahren?
- > Sind die steigenden Lebenshaltungskosten und die sehr begrenzten Möglichkeiten, neben dem Studium einen Job zu finden, bei den Berechnungen und Entscheiden über die Vergabe von Stipendien oder Darlehen im Jahr 2020 berücksichtigt worden?
- > Wenn nicht, wie können die Folgen der Covid-19-Pandemie gemildert werden, damit die Studierenden würdig leben können?
- > Wie können Personen über 40 Jahren, deren finanzielle Reserven nicht ausreichen, die gleichen Chancen erhalten, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Darlehen, selbst zinslose, ein Hindernis für eine berufliche Umschulung darstellen können?

-
- > Wie kann die Weiterbildung bzw. das lebenslange Lernen von Beschäftigten kleiner und mittlerer Unternehmen, die in dieser Hinsicht noch keine entsprechenden Massnahmen getroffen oder Unterstützung anbieten, gefördert werden?
 - > Wie kann die Freiburger Bevölkerung für die lebenslange Bildung sensibilisiert und ermuntert werden, sich auf einem sich ständig verändernden Arbeitsmarkt regelmässig weiterzubilden?
 - > Wie lassen sich die positiven Auswirkungen von Weiterbildung und Umschulung auf die Inanspruchnahme von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe zu Lasten des Kantons aufzeigen?

2 Bericht des Staatsrats

Auf Antrag des Staatsrats nahm der Grosse Rat dieses Postulat am 2. Februar 2022 mit 96 Ja gegen 0 Nein und 1 Enthaltung an und beauftragte den Staatsrat, einen Bericht zu erarbeiten.

2.1 Einführung

Einleitend möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass das Postulat zu einem Zeitpunkt eingereicht wurde, als die Pandemie noch voll im Gang war. Einige Fragen der Grossratsmitglieder Besson Gumy und Michellod beziehen sich auf die Auswirkungen der Pandemie auf die Personen in Ausbildung. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts zirkuliert das Coronavirus zwar noch, aber seine Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Personen in Ausbildung sind abgeklungen. Ein neues Phänomen, die Inflation, hat nun jedoch einen unmittelbaren Einfluss auf ihre finanzielle Lage. Sie trifft die ärmsten Studierenden, die nicht das Glück haben, von ihren Familien unterstützt zu werden, besonders hart. So bleiben die Fragen der Grossratsmitglieder Besson Gumy und Michellod weiterhin sehr aktuell.

Wenn eine Krise eintritt, sei sie gesundheitlicher, sozialer oder wirtschaftlicher Art, geraten viele Menschen in Not. Armut hat es zwar schon immer gegeben. Doch die Krisen verstärken sie und machen sie sichtbarer. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Ausbildung oder mit niedrigem Bildungsstand waren von den Entlassungswellen am stärksten betroffen. Diese Personengruppe ist in einer Krise am stärksten exponiert: Sie ist die erste, die ihren Arbeitsplatz verliert, und die letzte, die Arbeit findet, wenn sich die Lage bessert.

Die Bildung ist ein Schlüsselement, um Armut zu verhindern. Sie erlaubt es einem Land, das Potenzial der intellektuellen und kulturellen Fähigkeiten seiner Bevölkerung in allen gesellschaftlichen Bereichen bestmöglich zu nutzen. Sie ermöglicht es ihm auch, wirtschaftlich, intellektuell und kulturell wettbewerbsfähig und attraktiv zu bleiben. Der Kanton Freiburg ist sich dessen bewusst und hat die Herausforderungen im Bereich der Bildung angenommen. Er hat sowohl auf der Sekundarstufe 2 (berufliche Grundbildung und allgemeinbildende Sekundarschulen) als auch auf der Tertiärstufe (Universitäten und Hochschulen) beträchtliche Summen in diesem Bereich investiert und tut dies auch weiterhin. Ausserdem hat er eine Stipendien- und Darlehensregelung eingeführt, die hauptsächlich dazu dient, den gleichberechtigten Zugang zur Bildung zu fördern.

Der vorliegende Bericht soll die verschiedenen Fragen der Grossratsmitglieder Besson Gumy und Michellod genau beantworten. Er bietet auch die Gelegenheit, 14 Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen eine Bestandsaufnahme der Stipendien und Studiendarlehen vorzunehmen und abzuklären, inwieweit sie den Bedürfnissen der Erwachsenen entsprechen, die sich beruflich weiterbilden oder umschulen möchten. Weitere Aspekte im Zusammenhang mit der Förderung der Berufsbildung oder Umschulung von Erwachsenen, den Bedürfnissen der über 25-Jährigen nach Laufbahnberatung und beruflicher Standortbestimmung, der Unentgeltlichkeit der Ausbildung von Erwachsenen ohne Berufsbildung oder in Umschulung und der Abschaffung der Kosten für die Ausbildung an Berufsfachschulen gemäss Artikel 31 und 32 der Bundesverordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 werden ebenfalls genauer analysiert. Schliesslich sollte das Stipendien- und Darlehenssystem auch unter dem Gesichtspunkt der Sozialhilfeempfänger untersucht werden, bei denen seit mehreren Jahren ein

niedriges Qualifikationsniveau festgestellt wird. Wie der Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg aufgezeigt hat, sind angesichts dieser Realität verstärkte Investitionen erforderlich, die unter den gegenwärtigen Umständen umso wichtiger sind, um die berufliche Integration dieser Bevölkerungsgruppe zu unterstützen. Diese Frage wurde auch bei der im Mai 2021 zu Ende gegangenen Vernehmlassung zum Vorentwurf des Sozialhilfegesetzes angesprochen.

2.2 Ausbildungsbeiträge, Laufbahnberatung und Sozialhilfe

In diesem Kapitel werden einige Aspekte aus dem Bereich der Ausbildungsbeiträge vorgestellt. Auch die berufliche Standortbestimmung wird analysiert, ebenso wie die Stipendien aus dem Blickwinkel von Sozialhilfebeziehenden.

2.2.1 Die Ausbildungsbeiträge

In der Schweiz hat jeder Kanton seine eigene Gesetzgebung für die Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Studiendarlehen). Um die Disparitäten in der Schweiz zu verringern, haben jedoch alle Kantone mit Ausnahme von Appenzell Innerrhoden, Nidwalden, Schwyz und Solothurn die Interkantonale Vereinbarung vom 18. Juni 2009 zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (SGF 44.6; im Folgenden: die Vereinbarung) unterzeichnet. Der Kanton Freiburg ist dieser Vereinbarung am 21. Mai 2010 beigetreten. Sie hat folgende Zielsetzung:

- > Die Festlegung von Mindestvoraussetzungen bezüglich der beitragsberechtigten Ausbildungen, der Form, der Höhe und der Bemessung sowie der Dauer der Beitragsberechtigung;
- > die Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes;
- > die Zusammenarbeit unter den Vereinbarungskantonen und mit dem Bund.

Die Vereinbarung hat wesentlich zur formellen Harmonisierung zwischen den Kantonen beigetragen (anerkannte Ausbildungen, Beitragsdauer, massgebender Wohnsitz, Kreis der Beitragsberechtigten usw.). Die Kantone haben jedoch noch einen grossen Spielraum, was die materiellen Aspekte betrifft (Voraussetzungen und Pauschalen, die bei der Berechnung berücksichtigt werden, bewilligte Höchstansätze usw.). Somit gibt es immer noch grosse Unterschiede zwischen den Kantonen.

2.2.1.1 Stipendien im Kanton Freiburg

2.2.1.1.1 Geltende Gesetzgebung

Die aktuelle Gesetzgebung zu den Ausbildungsbeiträgen (Stipendien und Studiendarlehen) ist im Ausbildungsjahr 2008/09 in Kraft getreten. Sie umfasst das Gesetz vom 14. Februar 2008 über Stipendien und Studiendarlehen (StiG / SGF 44.1) und das dazugehörige Ausführungsreglement vom 8. Juli 2008 (StiR). Nach diesen gesetzlichen Grundlagen sollen Ausbildungsbeiträge zur Demokratisierung der Ausbildung sowie zur Entfaltung der Person in Ausbildung beitragen. Sie sollen insbesondere den Zugang zur nachobligatorischen Ausbildung erleichtern und die freie Wahl von Ausbildungsrichtung und Ausbildungsort fördern.

Eines der Grundprinzipien des StiG ist die in Artikel 6 definierte Subsidiarität. Danach obliegt es in erster Linie an den Personen in Ausbildung und ihren Eltern, eine Ausbildung aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Der Kanton handelt nur subsidiär dort, wo eine Ausbildung ohne Unterstützung nicht möglich wäre. Diese Bestimmung legt keine Altersgrenze für die Berücksichtigung des Einkommens der Eltern fest. Daher wird deren finanzielle Situation immer in die Berechnung einbezogen, unabhängig von Alter, Familienstand, bereits abgeschlossener Ausbildung und beruflichem Werdegang der Person in Ausbildung. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip muss eine 39-jährige Person, die selbst Kinder hat und im Kanton Freiburg ein Gesuch für ein Stipendium stellt, die Steuerveranlagung ihrer Mutter und ihres Vaters vorlegen. Ist deren Einkommen zu hoch, so kann der betreffenden Person kein Stipendium gewährt werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 3 der Vereinbarung ebenfalls festgehalten wird. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass bestimmte Sozialleistungen mit 25 Jahren wegfallen (Familienzulagen, Kinderrenten, Ergänzungsleistungen), ist jedoch in Artikel 12 Abs. 4 StiG im Kanton Freiburg vorgesehen, dass die finanziellen Möglichkeiten der Eltern nur noch teilweise berücksichtigt werden, sobald die Person in Ausbildung über

25 Jahre alt ist. Dabei sollte man sich vergegenwärtigen, dass das jährliche Budget, das den kantonalen Stipendien zur Verfügung steht, auf rund 11 Millionen Franken beschränkt ist. Dieser Betrag soll in erster Linie Personen zugutekommen, deren Eltern nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen.

Die Ausbildungsbeiträge umfassen nebst den Stipendien auch Studiendarlehen.

2.2.1.1.2 Die Stipendien

Das Stipendium muss nicht rückerstattet werden, sofern es nicht zu Unrecht erlangt wurde. Es ist möglich, während elf Jahren nachobligatorischer Ausbildung ein Stipendium zu erhalten. Dieses wird jedoch nur für die reguläre Dauer der betreffenden Ausbildung gewährt, wobei sie bei Ausbildungsgängen, die länger als zwei Jahre dauern, um ein Jahr verlängert wird. So kann eine Mittelschülerin oder ein Mittelschüler während der vier Jahre der gymnasialen Matura ein Stipendium erhalten, das um ein Jahr verlängert wird, wenn ein Schuljahr wiederholt wird. Nach dem 40. Altersjahr wird der Ausbildungsbeitrag in Form eines Darlehens gewährt.

2.2.1.1.3 Die Darlehen

Das für Darlehen zur Verfügung stehende Jahresbudget beläuft sich auf 500 000 Franken. Ein Darlehen muss zurückbezahlt werden. Es wird gewährt, wenn eine Person nach einer Verlängerung der Stipendiengewährungsdauer um ein Jahr ihre Ausbildung nicht abschliessen konnte. Das Darlehen wird auch für eine Ausbildung im Fernstudium gewährt oder wenn eine Person mehr als elf Jahre nachobligatorischer Ausbildung absolviert hat. Für Personen über 40 Jahre können nur Darlehen gewährt werden. Dasselbe gilt für eine Person, die eine Zweitausbildung im tertiären Bildungsbereich absolvieren möchte. Das Darlehen darf für die gesamte Dauer der Ausbildung nicht mehr als 30 000 Franken betragen.

2.2.1.1.4 Anerkannte Ausbildungen

Ausbildungsbeiträge können gewährt werden an:

- > die Vorbereitung auf eine Ausbildung, soweit sie nach Abschluss der obligatorischen Schule beginnt (Integrationskurs, Vorlehre, Motivationssemester);
- > die Ausbildung der Sekundarstufe 2 (Berufslehre und gymnasiale Maturitätsschulen und Fachmittelschulen, Berufsmaturität usw.);
- > die Ausbildung im tertiären Bildungsbereich (Universitäten und Eidgenössische Technische Hochschulen, Hochschulen, Höhere Fachschulen usw.);
- > jede Zusatzausbildung, die dazu dient, einen höheren Abschluss zu erlangen (z.B. Eidg. Fachausweis, Eidg. Diplom).

2.2.1.1.5 Die Berechnungssysteme

Das Freiburger System zur Berechnung eines Stipendiums besteht in der Berechnung des festgestellten Fehlbetrags. Dies entspricht dem, was in der Vereinbarung empfohlen und in der Mehrheit der Kantone umgesetzt wird. Ein Stipendium wird auf der Grundlage des Budgets der Eltern der Person in Ausbildung (Familienbudget) und des Budgets der Person in Ausbildung berechnet. Das Stipendium deckt einen allfälligen Fehlbetrag, der sich aus dem gesamten Familienbudget ergibt, teilweise oder vollständig. Dieses System hat sich bewährt und wird auch vom Fachausschuss des Stipendienkonkordats empfohlen.

Schema des Berechnungssystems

FAMILIENBUDGET		BUDGET DER PERSON IN AUSBILDUNG	
+	Gesamteinkommen	+	Einkommen / minimale Beteiligung
+	5 % des steuerpflichtigen Vermögens	+	Beteiligung der Eltern
./.	Kosten (Sozialhilferichtsätze)	./.	Ausgaben für die Ausbildung
=	Positiver verfügbarer Saldo (wird auf die Kinder in Ausbildung aufgeteilt)	./.	Anteil am negativen Saldo (bei Unterbringung bei den Eltern)
=	Negativer Saldo (wird auf die Haushaltsmitglieder aufgeteilt)	./.	Allenfalls Unterhaltskosten / Wohnkosten
		=	Stipendium wird nur gewährt, wenn der negative Saldo grösser als minus 600 Franken ist

2.2.2 Laufbahnberatung

Das Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung besteht aus drei Sektoren:

- > Sektor «Obligatorische Schulzeit», wenn es um die Berufsberatung für Jugendliche an den Orientierungsschulen (OS) geht,
- > Sektor «Postobligatorischer Bereich/Laufbahn», der die Berufsberatung für Personen ab 16 Jahren, die einen Bildungsgang der Sekundarstufe 2 oder der Tertiärstufe absolvieren, den Übergangsbereich und die Laufbahnberatung für Erwachsene umfasst,
- > Sektor «Erwachsenenbildung», insbesondere der Bereich Grundkompetenzen bei Erwachsenen und Weiterbildungen, für die ein öffentliches Interesse besteht.

Die Laufbahnberatung für Erwachsene ist ein Bereich, der in den letzten Jahren sehr stark gewachsen ist. Viele Erwachsene denken über ihre berufliche Situation nach und stellen sich die Frage nach einer Umschulung bzw. einer beruflichen Veränderung, um einen Beruf zu finden, der ihren persönlichen Wünschen entspricht. Dieser Trend wurde durch die Covid-Pandemie noch verstärkt, und die Nachfrage nach Treffen mit Fachpersonen für die Laufbahnberatung ist explosionsartig gestiegen. Auch die Beurteilung des Beschäftigungspotentials für Erwachsene ist sehr gefragt, so dass man mehrere Monate warten muss, um die Leistung in Anspruch nehmen zu können. Der Bund bzw. das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ermutigt die betreffenden Personen übrigens, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen, und unterstützt finanziell die Anstellung von qualifiziertem Personal für diese Art von Dienstleistungen. Übrigens musste in der Stadt Freiburg ein dritter Standort eröffnet werden, um der hohen Nachfrage nach Dienstleistungen für Erwachsene gerecht zu werden. Die BKAD wartet auf eine Zusammenlegung dieser drei Standorte an einem einzigen Ort, um der erwachsenen Freiburger Bevölkerung ein leistungsfähiges Laufbahnzentrum als Referenz zur Verfügung stellen zu können.

2.2.3 Stipendium und Sozialhilfe

Die Subsidiarität ist ein wesentlicher gesetzlicher Grundsatz der Sozialhilfe. Dies entspricht der Funktion, die die Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit als letztes Netz des Sozialschutzes ausübt. Nach diesem Grundsatz wird Sozialhilfe als letzte Möglichkeit gewährt, wenn alle anderen Möglichkeiten, einschliesslich der Stipendien, ausgeschöpft sind.

In Freiburg erhielten laut einer Umfrage bei den regionalen Sozialdiensten im Jahr 2019 Personen ein Stipendium; mit einem Gesamtbetrag von 1 162 000 Franken. Die Erfahrung zeigt, dass im Rahmen der Sozialhilfe vor allem junge Menschen von diesen Leistungen profitieren.

Allgemein ist es Aufgabe der Eltern, die Kosten für die Erstausbildung ihres Kindes bzw. ihrer Kinder zu finanzieren (Art. 276 ZGB). Manchmal muss die Sozialhilfe jedoch subsidiär einspringen, wenn die Eltern nicht über genügend Einkommen verfügen, um für den Unterhalt und die Ausbildung ihres Kindes oder ihrer Kinder aufzukommen, oder einen Vorschuss leisten, bis das Stipendium ausgezahlt wird.

2.3 Antworten auf die Fragen

Die Fragen von Grossrätin Besson Gumy und Grossrat Michellod werden durch die detaillierte Darstellung der Stipendien und Studiendarlehen sowie der Laufbahnberatung und die nachfolgenden ergänzenden Angaben beantwortet.

2.3.1 Stipendien und Darlehen: Entwicklung der gewährten Beträge in den letzten Jahren und Verteilung nach Altersgruppe

Es wurden drei Fragen zur Entwicklung der gewährten Beträge und zur Verteilung auf die einzelnen Altersgruppen der Begünstigten gestellt:

- > Zu welchen Altersgruppen gehören die Personen, die im Jahr 2020 oder in den letzten vier Jahren Stipendien und Darlehen erhalten haben?
- > Wie hoch ist der Betrag der im Jahr 2020 gewährten Stipendien oder Darlehen? Wie haben sich diese Beträge in den letzten fünf Jahren entwickelt?
- > Wie verteilen sich diese Stipendien und Beträge auf die einzelnen Altersgruppen?

Da die Daten für das Jahr 2021 inzwischen vorliegen, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

Bei den Stipendien zeigt die Analyse der Daten in der folgenden Tabelle, dass jedes Jahr zwischen 75 % und 80 % der Begünstigten unter 25 Jahre alt sind. Was die Beträge betrifft, die gewährt werden, so gehen 70 % der Gesamtsumme an eben diese Personengruppe. Dies ist nicht überraschend, da die Zahl der 15- bis 29-jährigen Personen in Ausbildung deutlich höher ist als die derjenigen, die 30 Jahre oder älter sind.

Das Budget für die Stipendien beläuft sich auf 11 000 000 Millionen Franken. In den Jahren 2016, 2017 und 2018 wurde es aufgrund hoher Beträge für Flüchtlinge übertroffen. Vor der Migrationskrise 2015 haben nämlich etwas weniger als 60 Personen ein Stipendium erhalten. Im Ausbildungsjahr 2014/15 wurden ihnen rund 550 000 Franken gewährt. Im Ausbildungsjahr 2017/18 haben rund 160 Personen ein Stipendium im Gesamtwert von über 1,2 Millionen Franken erhalten. Ab 2018/19, nach einer vom Staatsrat beschlossenen Änderung der Berechnungsmethode für Flüchtlinge, stabilisierte sich die für Flüchtlinge ausgegebene Summe, obwohl es über 200 Begünstigte gab.

Die Tabelle zeigt auch, dass die Zahl der Begünstigten tendenziell abnimmt. Im Jahr 2016 waren es 2035, im Jahr 2021 waren es nur noch 1913 Personen. Wenn man bis zum Jahr 2011 zurückgeht, so erhielten im betreffenden Jahr 2185 Personen ein Stipendium. Dieser Rückgang ist zum einen darauf zurückzuführen, dass seit 2008 weder die Unterhalts- noch die Wohnpauschalen angepasst wurden, und zum anderen auf die geringere Anzahl von Stipendiengesuchen.

Die Stipendien für Personen im Alter zwischen 29 und 40 Jahren sind seit 2016 gestiegen. Der für 2021 ausgewiesene Betrag von 947 201 Franken ist aufgrund der ersten Auswirkungen der «Sonderstipendien», die im Rahmen der oben erwähnten Massnahme 13 des Wiederankurbelungsplans gewährt werden, besonders hoch.

	Stipendien	Alter					Total
		< 15	15–19	20–24	25–29	> 29–40	
2021	Begünstigte	0	727	728	360	98	1913
	Beträge (Franken)	0	3 175 678	4 198 119	2 589 014	947 201	10 910 012
2020	Begünstigte	0	756	777	351	92	1976
	Beträge (Franken)	0	3 504 712	4 276 616	2 578 884	788 431	11 148 643
2019	Begünstigte	1	754	753	332	77	1916
	Beträge (Franken)	1109	3 221 993	4 020 596	2 256 423	630 658	10 130 779

Stipendien		Alter					Total
		< 15	15–19	20–24	25–29	> 29–40	
2018	Begünstigte	0	785	790	358	83	2016
	Beträge (Franken)	0	3 515 772	4 553 987	2 684 646	666 327	11 420 732
2017	Begünstigte	0	798	767	354	73	1992
	Beträge (Franken)	0	3 627 187	4 765 284	2 710 498	690 901	11 793 870
2016	Begünstigte	0	837	773	362	63	2035
	Beträge (Franken)	0	3 593 295	4 339 511	2 634 001	604 745	11 171 552

Darlehen, die zinslos gewährt werden, werden vor allem von den Personen in Ausbildung, die über 25 Jahre alt sind, in Anspruch genommen, wie die folgende Tabelle zeigt. Besonders hoch ist die Zahl der gewährten Darlehen bei den Personen von 30 und mehr Jahren. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich einige Eltern von der Finanzierung des Studiums ihrer Kinder entlastet fühlen, sobald diese Alter von 25 Jahren überschritten haben. Das hängt hauptsächlich mit dem Wegfall verschiedener finanzieller Leistungen wie Familienzulagen, Kinderrenten oder Ergänzungsleistungen zusammen. Ausserdem dauert nach Artikel 277 des Zivilgesetzbuchs die Unterhaltspflicht der Eltern bis zur Volljährigkeit des Kindes oder bis eine entsprechende Ausbildung ordentlich abgeschlossen werden kann. So haben die Eltern keine gesetzliche Unterhaltspflicht mehr, wenn ihre Kinder eine späte oder längere Ausbildung absolvieren oder sich beruflich umorientieren. Da bei der Berechnung des Stipendiums immer die finanzielle Situation der Eltern berücksichtigt wird (ab dem 25. Altersjahr teilweise), wird einem grossen Teil der Personen ein Stipendium verweigert, obwohl sie in Wirklichkeit keine finanzielle Unterstützung von den Eltern erhalten. Dadurch wird ein Darlehen zur einzigen Möglichkeit.

Ein Darlehen soll aber nicht unbedingt dazu dienen, eine vollständige Ausbildung zu finanzieren, da der Höchstbetrag, den man über die gesamte Ausbildungsdauer erhalten kann, 30 000 Franken beträgt. Das Darlehen kann vor allem dazu dienen, ein Stipendium zu ergänzen oder zu ersetzen, wenn die Person z. B. aufgrund ihres Alters oder einer zu langen Studiendauer nicht mehr für ein Stipendium in Frage kommt. Einige Darlehen werden auch für die Finanzierung von Vorbereitungskursen gewährt, die zu einem eidgenössischen Fachausweis oder Diplom führen.

Darlehen		Alter			Total
		20–24	25–29	> 29	
2021	Begünstigte	6	16	24	46
	Beträge (Franken)	40 600	149 050	203 800	393 450
2020	Begünstigte	8	22	29	59
	Beträge (Franken)	91 200	181 500	225 900	498 600
2019	Begünstigte	6	20	31	57
	Beträge (Franken)	60 000	164 266	278 750	503 016
2018	Begünstigte	3	19	40	62
	Beträge (Franken)	17 500	174 234	307 917	499 651
2017	Begünstigte	1	15	48	64
	Beträge (Franken)	3300	108 100	389 708	501 108
2016	Begünstigte	0	11	52	63
	Beträge (Franken)	0	82 400	384 325	466 725

2.3.2 Wie kann die berufliche Umschulung von Personen über 30 Jahren, die in ihrem Berufsfeld wenig Zukunft haben oder sich umschulen lassen wollen, gefördert werden?

Das Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) verfügt über einen Sektor für die nachobligatorische Ausbildung und Laufbahnberatung, der mehrere spezifische Leistungen gezielt für Erwachsene anbietet.

Die Hauptleistung besteht in einer Laufbahnberatung, die speziell für jeden Erwachsenen vorgesehen ist. Somit können sich alle Personen, die in den Arbeitsmarkt integriert sind oder in die Berufswelt einsteigen wollen, an das Laufbahnzentrum des BEA wenden und dieses Angebot kostenlos nutzen. An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Nachfrage in den letzten Jahren stetig steigt. Es könnte von Vorteil sein, dieses Angebot in der breiten Öffentlichkeit besser bekannt zu machen. Die Mittel sind jedoch begrenzt und die Wartezeiten für die Inanspruchnahme des Angebots überschreiten regelmässig zwei Monate. Aus diesem Grund wird wenig Werbung oder Kommunikation in grossem Umfang betrieben: Es wäre äusserst schwierig, die hohe Nachfrage in einem akzeptablen Zeitraum zu befriedigen. Dennoch ermöglicht ein solches Angebot bereits jetzt eine bessere Begleitung von Erwachsenen, die beruflich umsteigen möchten.

Beim BEA wurde 2021 ein weiteres Angebot für Personen ab 40 Jahren eingeführt: Viamia, eine nationale Dienstleistung, die zu 80 % vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und zu 20 % vom Staat Freiburg gemeinsam finanziert wird. Die Finanzierung trägt somit grösstenteils der Bund. Viamia besteht in einer speziellen Beurteilung der Beschäftigungsfähigkeit für die Altersgruppe 40+, ist kostenlos und ermöglicht eine berufliche Standortbestimmung für jede und jeden Einzelnen. Sobald die Bedürfnisse und Ziele definiert sind, werden die Möglichkeiten der Laufbahnentwicklung im Rahmen einer ganz persönlichen Beratung ausgelotet. Dieses Angebot ist sehr erfolgreich, aber die Finanzierung des Bundes für dieses Projekt wird höchstwahrscheinlich Ende 2024 auslaufen. Der Staatsrat wird die Möglichkeit prüfen, im Rahmen der Erstellung des Staatsvoranschlags die gesamte Finanzierung dieses Angebots für die nächsten Jahre zu übernehmen.

Es gibt auch andere Formen der Förderung in finanzieller Form.

Auch wenn es sich formell nicht um eine berufliche Umschulung handelt, ist darauf hinzuweisen, dass alle Personen, die eine Ausbildung absolvieren, um sich auf eine eidgenössische Berufsprüfung vom Typ Fachausweis oder Diplom vorzubereiten, erhalten vom Bund eine Rückerstattung von 50 % ihrer Ausbildungskosten bis zu einem Höchstbetrag von 9500 Franken für Fachausweise und 10 500 Franken für Diplome.

Für geringqualifizierte Personen wird auch die Weiterbildung im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener teilweise finanziert. Unter Grundkompetenzen versteht man Lesen und Schreiben, Rechnen sowie Computer-Grundkenntnisse. Bei dieser Art von Weiterbildung beteiligen sich der Bund (SBFI) und der Staat Freiburg zu gleichen Teilen an der Subventionierung von Kursen, um diese geringqualifizierte Bevölkerungsgruppe zur Weiterbildung zu motivieren und es ihr zu ermöglichen, sich leichter auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Im Jahr 2023 gelang es dem Staat Freiburg, eine paritätische Beteiligung des SBFI in Höhe von 424 338 Franken zu erhalten.

Für 2024 hat das SBFI einen Betrag von 513 193 Franken für den Kanton Freiburg bereitgestellt, was gegenüber 2023 einer Erhöhung von 88 855 Franken entspricht. Um davon profitieren zu können, müsste das Budget für diesen Förderbereich des Staates Freiburg entsprechend erhöht werden. Bei der Erstellung des Voranschlags 2024 des Kantons soll geprüft werden, ob eine solche Erhöhung machbar wäre.

Ganz allgemein gibt es Begleit- und Finanzierungsmöglichkeiten für Personen, die bei einer beruflichen Neuorientierung gefördert werden müssen. Die Finanzierung einiger kantonaler Projekte ist jedoch zeitlich begrenzt.

Das Amt für Berufsbildung (BBA), das für alle Angebote der Berufsbildung und der berufsorientierten Weiterbildung zuständig ist, hat seinerseits bereits Abendkurse in Allgemeinbildung für Erwachsene eingerichtet. Auf nationaler Ebene haben sich die Verbundpartner der Berufsbildung beim Spitzentreffen am 14. November 2022 verpflichtet, die berufliche Erwachsenenbildung zu unterstützen, insbesondere um dem Mangel an Fachkräften entgegenzuwirken. Dies bedeutet, dass spezielle, pädagogisch angepasste Abendkurse für Erwachsene organisiert und die noch immer verlangten Kursgebühren abgeschafft werden sollen. In Bezug auf den rechtlichen und regulatorischen Rahmen geht es darum, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Berufsbildung den Herausforderungen des lebenslangen Lernens vollumfänglich gerecht werden kann.

2.3.3 Welchen konkreten Bedarf an Berufs- und Laufbahnberatung haben die Personen über 25 Jahren?

Es ist schwierig, diese Frage in dieser Form zu beantworten, da die Situation der über 25-Jährigen sehr vielfältig und unterschiedlich ist. Jeder Fall ist einzigartig und hängt vom Alter, von der Ausbildung, der Lebenssituation, dem beruflichen oder persönlichen Werdegang ab. Daher gibt es eine Vielzahl von Bedürfnissen.

Das BEA verfügt jedoch über spezifische Leistungen für verschiedene Zielgruppen, um die wichtigsten Bedürfnisse zu befriedigen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- > Studierende an Universitäten und Fachhochschulen: Laufbahnberatung, Beratung bei Ausbildungsabbrüchen, Einstieg in den Arbeitsmarkt, Techniken zur Arbeitssuche;
- > nicht oder gering qualifizierte Erwachsene: Begleitung zu einer Erstausbildung, Einstiegsportal Grundkompetenzen, Finanzierung von Weiterbildungen im Bereich der Grundkompetenzen, Vorbereitung auf den Einstieg in einen beruflichen Nachqualifikationsweg für Erwachsene;
- > arbeitslose Erwachsene: «Unterstützung bei der Ausarbeitung eines realistischen Berufsprojekts», ein Angebot, das vom Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) finanziert wird;
- > Erwachsene ab 40 Jahren: Laufbahnberatung, Prüfung der Beschäftigungsfähigkeit und berufliche Standortbestimmung (Viamia);
- > alle Erwachsenen: Laufbahnberatung, Workshop zu Techniken der Arbeitssuche, Wiederaufnahme einer beruflichen Tätigkeit;
- > Profi- oder Spitzensportler/innen: Beratungsleistung speziell für diese Zielgruppe.

Das Viamia-Angebot zur Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit könnte auch Personen unter 40 Jahren zur Verfügung gestellt werden. Dann würde das SBFI es jedoch in keiner Weise mitfinanzieren. Aus diesem finanziellen Grund und aufgrund der Prioritätensetzungen bei den verfügbaren Personalressourcen bietet das BEA dieses Angebot derzeit nicht für Personen unter 40 Jahren an.

2.3.4 Sind die steigenden Lebenshaltungskosten und die sehr begrenzten Möglichkeiten, neben dem Studium einen Job zu finden, bei den Berechnungen und Entscheiden über die Vergabe von Stipendien oder Darlehen im Jahr 2020 berücksichtigt worden?

Bei den Berechnungen und Entscheiden über die Gewährung von Stipendien oder Darlehen wurden die steigenden Lebenshaltungskosten nicht berücksichtigt.

In Bezug auf den zweiten Teil der Frage, der sich auf die sehr eingeschränkten Möglichkeiten bezieht, während der Pandemie einen Studentenjob zu finden, wurden keine besonderen Massnahmen ergriffen. Nach Artikel 26 Bst. d StiR ist eine minimale Beteiligung von 2000 Franken für Personen in Ausbildung auf Sekundarstufe 2 und von Franken für Personen in Ausbildung auf Tertiärstufe vorgesehen. Diese Beträge werden im Budget der Person in Ausbildung als Einkommen eingetragen. Diese Bestimmung soll Studierende dazu ermutigen, neben ihrem Studium zu arbeiten. Bevor der Staat sie also finanziell unterstützt, wird von ihnen ein Beitrag zur Finanzierung ihrer Ausbildung verlangt. Während der Pandemie blieben die oben genannten Beträge in der Berechnung erhalten und wurden nicht angepasst.

2.3.5 Wenn nicht, wie können die Folgen der Covid-19-Pandemie gemildert werden, damit die Studierenden würdig leben können?

Der Staatsrat hat sich bereits mit diesem Thema befasst und in seiner Antwort auf die Anfrage der Grossrätinnen Bernadette Hänni-Fischer und Susanne Schwander «Stipendienpolitik in der Corona-Pandemie» (2021-CE-117) dazu eine ausführliche Bilanz gezogen. Der Staatsrat übernimmt einige Elemente daraus, um diese Frage zu beantworten.

Seit dem Beginn der Covid-19-Pandemie Anfang 2020 haben die Stipendiengesuche im Kanton Freiburg nicht zugenommen, ganz im Gegenteil. Während das Amt für Ausbildungsbeiträge (ABBA) üblicherweise rund 3300 Gesuche pro Ausbildungsjahr verzeichnet, ist diese Zahl für 2019/20 auf 3250 und für 2021/22 auf rund 3120 gesunken. Auch gab es nur wenige Fälle, in denen das ABBA Nothilfe in Form eines Darlehens leisten musste.

Auf nationaler Ebene wurde laut einer im Frühjahr 2021 von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) durchgeführten Umfrage von keinem Kanton ausser Zürich, Waadt und Genf einen Anstieg der Stipendiengesuche festgestellt. Bei der Umfrage der EDK wurden auch die Schulabbrüche und die besonderen Massnahmen, die die Schweizer Kantone im Zusammenhang mit der Pandemie im Stipendienwesen ergriffen haben, einbezogen. Laut den Antworten der betreffenden Kantone waren Ausbildungsabbrüche oder -unterbrechungen eher selten und nicht unbedingt auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen. Andererseits gaben die Kantone an, sie seien angesichts der Gesundheitskrise bei der Stipendienvergabe nicht grosszügiger gewesen und hätten weder ihre Vergabekriterien gelockert noch ihre Budgets erhöht.

In diesem Zusammenhang erschien es dem Staatsrat nicht sinnvoll, die Vergabekriterien zu lockern oder mehr Mittel für die Ausbildungsbeiträge bereitzustellen, abgesehen von denen, die er im Rahmen der Massnahme 13 des Plans zur Wiederankurbelung der Freiburger Wirtschaft gewährt hatte. Zur Erinnerung: Diese erlaubt es unter bestimmten Bedingungen, Stipendien bis zum Alter von 55 Jahren zu gewähren, die finanzielle Situation der Eltern zu ignorieren und Stipendien von bis zu 35 000 Franken zu vergeben. Dies ist jedoch eine befristete Massnahme und nur für Ausbildungen vorgesehen, die im August 2021 und August 2022 begonnen haben. Die gewährte finanzielle Unterstützung wird bis zum Abschluss der Ausbildung der Begünstigten gewährt.

2.3.6 Wie können Personen über 40 Jahren, deren finanzielle Reserven nicht ausreichen, die gleichen Chancen erhalten, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Darlehen, selbst zinslose, ein Hindernis für eine berufliche Umschulung darstellen können?

Unter Berufung auf Artikel 9 Abs. 5 StiG, der besagt, dass für die Ausbildung oder den Teil der Ausbildung, der nach dem 40. Lebensjahr stattfindet, der Ausbildungsbeitrag in Form eines Darlehens gewährt wird, weisen Grossrätin Besson Gummy und Grossrat Michellod darauf hin, dass Personen über 40 Jahre unabhängig von ihrer finanziellen Situation oder der ihrer Familie nicht in den Genuss von Stipendien kommen können.

Im Kanton Freiburg ist es tatsächlich nicht mehr möglich, nach dem 40. Altersjahr ein Stipendium zu erhalten. Diese Altersgrenze ist allerdings höher als die in der Vereinbarung vorgesehene Grenze von 35 Jahren. Als die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen 2008 in Kraft traten, war sich der Freiburger Gesetzgeber bereits der Bedeutung der Erwachsenenbildung bewusst und zeigte sich grosszügiger als die Vereinbarung.

Personen, die sich nach dem 40. Lebensjahr ausbilden möchten, können ein zinsloses Darlehen erhalten, dessen Höchstbetrag sich auf 30 000 Franken für die Dauer der Ausbildung beläuft. Der Gedanke, sich zu verschulden, kann für manche Menschen aber tatsächlich eine Hemmschwelle darstellen. Das Darlehen bietet jedoch die Möglichkeit, eine Ausbildung zu absolvieren, die oft bessere Berufsaussichten und mittelfristig eine gute Rendite in Form von Einkommen verspricht.

Um Personen über 40 oder ganz allgemein den Erwachsenen die gleichen Chancen auf Weiterbildung zu geben, sollte diese Altersgrenze angehoben werden. Darüber hinaus sollten die Stipendien nicht mehr an eine bestimmte Höhe gebunden und die finanzielle Situation der Eltern sollte ab einem bestimmten Alter nicht mehr berücksichtigt werden. Damit würde für eine Gruppe von Personen vom Subsidiaritätsprinzip abgewichen, das ein Grundprinzip der geltenden Rechtsgrundlagen ist. Solche Massnahmen hätten erhebliche finanzielle Auswirkungen. Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass die Finanzmittel des Staates beschränkt sind und das jährliche Budget, das für die kantonalen Stipendien zur Verfügung steht, auf 11 000 000 Franken begrenzt ist. Es ist wichtig, dass dieser Betrag in erster Linie Jugendlichen zugutekommt, die die obligatorische Schule abschliessen und deren Eltern nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Der Abschluss einer Erstausbildung sollte Priorität haben, anstatt bereits ausgebildeten Personen eine Umschulung anzubieten. Dennoch ist sich der Staatsrat angesichts der Entwicklung des Arbeitsmarktes und seines Bedarfs an qualifiziertem Personal bewusst, dass die Erwachsenenbildung und die Umschulung eine noch wichtigere Dimension angenommen haben als damals, als die heute geltenden Rechtsgrundlagen erarbeitet wurden.

Die Massnahme 13 des Wiederankurbelungsplans ermöglicht die vorübergehende Aufhebung bestimmter Einschränkungen, die durch die Gesetzgebung zu den Stipendien und Studiendarlehen auferlegt werden. Derzeit nutzen oder nutzten 19 Personen das Angebot (einige von ihnen haben ihre Ausbildung unterbrochen). Den

betreffenden Personen wurden fast 420 000 Franken gewährt. Dies ist als Erfolg zu werten, da für die Massnahme keine Werbung gemacht wurde. Die meisten Begünstigten haben keine Erstausbildung und absolvieren eine Lehre. Dank dieser Massnahme fanden einige Personen den Weg aus der Sozialhilfe.

2.3.7 Wie kann die Weiterbildung bzw. das lebenslange Lernen von Beschäftigten kleiner und mittlerer Unternehmen, die in dieser Hinsicht noch keine entsprechenden Massnahmen getroffen oder Unterstützung anbieten, gefördert werden?

In Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (WeBiG) heisst es in den Grundsätzen zur Verantwortung: *«Der einzelne Mensch trägt die Verantwortung für seine Weiterbildung»* und *«Die öffentlichen und die privaten Arbeitgeber begünstigen die Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter»*. Weiter heisst es: *«Bund und Kantone tragen in Ergänzung zur individuellen Verantwortung und zum Angebot Privater dazu bei, dass sich Personen ihren Fähigkeiten entsprechend weiterbilden können»*.

Gemäss dem WeBiG handelt der Staat Freiburg ergänzend zur individuellen Verantwortung und zu den von den Unternehmen angebotenen Weiterbildungen. Der Staat Freiburg hat nicht die Absicht, die Verantwortung der KMU zu übernehmen oder sich an der Weiterbildungsstrategie dieser Unternehmen zu beteiligen. Jedes Unternehmen ist dafür verantwortlich, seine eigene Entwicklungsstrategie festzulegen, zu der auch die Weiterbildung seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehört.

Im Gegensatz dazu und wie im WeBiG definiert, nimmt der Staat Freiburg seine ergänzende Rolle in der Bildungspolitik wahr, indem er sich beispielsweise an der Finanzierung der Bildung im Bereich der Grundkompetenzen für Erwachsene beteiligt, indem er Subventionen an Bildungseinrichtungen oder Bildungsgutscheine für gering qualifizierte Personen vergibt.

2.3.8 Wie kann die Freiburger Bevölkerung für die lebenslange Bildung sensibilisiert und ermuntert werden, sich auf einem sich ständig verändernden Arbeitsmarkt regelmässig weiterzubilden?

Wie bereits erwähnt, ist Viamia das Hauptangebot in diesem Bereich. Die nationale Dienstleistung wird weitgehend vom SBFi finanziert und soll nach 2024 von den Kantonen übernommen werden, vorbehaltlich einer Prüfung unter dem Gesichtspunkt der zur Verfügung stehenden Budgetmittel.

Dieses Angebot zielt darauf ab, dass Menschen über 40 Jahren ihre berufliche Situation hinterfragen und ihre Beschäftigungsfähigkeit auf einem sich ständig verändernden Arbeitsmarkt analysieren und sich in Bezug auf das Berufsfeld, in dem sie sich befinden, positionieren. Diese Reflexionsarbeit zwingt dazu, die eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten mit den sich ändernden Marktanforderungen und den von der Wirtschaft geforderten neuen entscheidenden Kompetenzen zu vergleichen.

Dieser Schritt, sich der Diskrepanz zwischen den Erwartungen und Bedürfnissen der Wirtschaft und den Kompetenzen jedes Einzelnen bewusst zu werden, ist von entscheidender Bedeutung. Dies führt dann zu Zusatzausbildungen oder anderen Massnahmen, die dafür sorgen sollen, dass jeder Einzelne beschäftigungsfähig bleibt und der Wirtschaftsmarkt über qualifizierte Fachkräfte in allen Branchen verfügt.

Dank einer umfangreichen Finanzierung durch den Bund wird das BEA in den Jahren 2023 und 2024 eine gross angelegte Werbe- und Kommunikationsaktion für die Bevölkerung durchführen. Ab 2025 ist allein der Kanton dafür verantwortlich, diese Aktion fortzusetzen, und zwar entsprechend der verfügbaren kantonalen Mittel.

Eine unabhängige Analyse, die das Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan im Januar 2022 durchgeführt hat, ergab bei den Personen, die das Viamia-Angebot in Anspruch genommen haben, einen Zufriedenheitsgrad (sehr gut + gut) von 92 % auf schweizerischer Ebene (93,6 % für den Kanton Freiburg). Daher kann diese Massnahme als Erfolg gewertet werden; sie verdient es daher, dauerhaft eingeführt zu werden. Zudem wird damit die Frage beantwortet, wie die Freiburger Bevölkerung ermutigt werden kann, die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt im Auge zu behalten.

Eine weitere Massnahme, die derzeit vom BEA umgesetzt wird, ist die Schaffung eines Laufbahnzentrums, das als kantonale Anlaufstelle für Fragen der Laufbahnentwicklung, der beruflichen Etappen sowie für alle beruflichen Übergänge fungieren soll. Ein solches Angebot wird es ermöglichen, die erwachsene Freiburger Bevölkerung für das

Thema zu sensibilisieren. Das Laufbahnzentrum soll Ende 2023/Anfang 2024 auf dem Areal an der Zeughausstrasse 41 in Freiburg entstehen.

2.3.9 Wie lassen sich die positiven Auswirkungen von Weiterbildung und Umschulung auf die Inanspruchnahme von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe zu Lasten des Kantons aufzeigen?

Das Büro Bass, das eine Studie für die Schweiz durchgeführt hat, erklärte: «Durch die erhöhte Arbeitslosigkeit entgeht verschiedenen Akteurgruppen beträchtlicher Nutzen. Die Betroffenen könnten ein höheres Einkommen erzielen, wenn sie nicht arbeitslos wären. Die übrige Erwerbsbevölkerung müsste weniger ALV-Gelder über Lohnabzüge aufbringen, die Unternehmen weniger Arbeitgeberbeiträge. Und der Staat würde mehr Steuern einnehmen.»¹

Laut den Autorinnen und Autoren der Studie «Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche» liessen sich insgesamt 1.316 Milliarden Franken pro Jahr einsparen. Bezogen auf den Kanton Freiburg sind dies fast 44 Millionen Franken pro Jahr. Für andere Bereiche als die Grundkompetenzen sind solche Zahlen nicht verfügbar.

In der Schweiz bildet das Ausbildungssystem den Hauptmechanismus der Eingliederung in den Arbeitsmarkt². Auf die Armut bezogen kann ein Bildungsdefizit in der Jugend eine Kluft bewirken, die später nur schwer zu überwinden ist.³ Personen mit schwachem Bildungsstand sind daher häufiger von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Letztlich führt ein schwacher Bildungsstand zu einem höheren Armutsrisiko.⁴

Im Kanton Freiburg verfügen 60,7 % der Sozialhilfebeziehenden im Alter zwischen 25 und 64 Jahren nur über einen obligatorische Schulabschluss und haben keinen Berufsabschluss.⁵ Eine qualifizierte Ausbildung oder Umschulung ermöglicht Menschen in prekären Lebenslagen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt und fördert somit ihre soziale und berufliche Integration. Grundsätzlich und auf der Grundlage einer genauen Beurteilung der Situation der begünstigten Person kann die Sozialhilfe nur dann Beiträge an eine Erstausbildung, eine Weiterbildung oder eine berufliche Fortbildung gewähren, die zur Verbesserung der sozialen und beruflichen Eingliederung der Person beiträgt, wenn diese nicht aus anderen Quellen finanziert werden können (Ausbildungsbeiträge, Elternbeiträge, Fonds, Leistungen der Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung, Familienzulagen, Kinderrenten der AHV oder der IV).

Durch geeignete Bildungsmassnahmen ist eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt ebenfalls für Personen möglich, die keine nachobligatorische Ausbildung absolviert haben. Von Bildungsmassnahmen profitieren auch Personen, für die eine Erwerbstätigkeit kurz- und mittelfristig kaum in Frage kommt. In diesem Fall kann die Weiterbildung dazu beitragen, eine selbstständige Bewältigung des Alltags zu fördern und den Gesundheitszustand zu verbessern, was langfristig auch die gesellschaftliche Eingliederung und die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtert. Aus humaner, sozialer und wirtschaftlicher Sicht lohnt es sich also, in die Weiterbildung von Sozialhilfebeziehenden zu investieren. Daher hat die SKOS zwischen September 2019 und Dezember 2021 gemeinsam mit dem Schweizerischen Verband für Weiterbildung (SVEB) eine «Weiterbildungsoffensive» (WBO) durchgeführt. Ziel der Weiterbildungsoffensive war es zum einen, die teilnehmenden Sozialdienste dabei zu unterstützen, interne Prozesse und Strukturen zu entwickeln, die die Förderung der Bildung von Sozialhilfebeziehenden begünstigen. Andererseits sollen Sozialhilfebeziehende im Rahmen der entstehenden Strukturen die Möglichkeit erhalten, an Weiterbildung teilzunehmen, ausgehend von den Grundkompetenzen über berufliche Qualifizierung bis zum Berufsabschluss für Erwachsene. Aufgrund der zufriedenstellenden Ergebnisse in der Pilotphase ist der Start einer zweiten Phase für Herbst 2023 geplant.

¹ Jürg Guggisberg, Patrick Detzel, Heidi Stutz: Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Eine Auswertung der Daten des Adult Literacy & Life Skills Survey (ALL). Schlussbericht, im Auftrag des Bundesamts für Statistik, April 2007.

² Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2010). Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe. Bern: SECO.

³ BFS. (2015). Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015. Neuenburg.

⁴ GSD. (2016). Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg. Freiburg.

⁵ Sozialhilfeempfängerstatistik, Bundesamt für Statistik BFS, 2021.

3 Schlussbemerkungen

Ein Staat hat ein Interesse daran, dass seine Bevölkerung den bestmöglichen Bildungsstand hat. Der Kanton Freiburg ist bestrebt, seinen Bürgerinnen und Bürgern eine hochwertige berufliche und akademische Ausbildung zu bieten, damit diese ein hohes Qualifikationsniveau erreichen können. Doch der Staat ist nicht der einzige, der in der Bildung eine Rolle zu spielen hat. Auch der Privatsektor muss über eine Ausbildungsstrategie verfügen, um die Fähigkeiten seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Wie in diesem Bericht festgestellt wird, verfügt das BEA über einige Mittel, um Erwachsene zu sensibilisieren und dazu zu ermutigen, sich regelmässig weiterzubilden. Stipendien ermöglichen jedes Jahr rund 1900 Personen eine nachobligatorische Ausbildung. Der Staatsrat will seine Bemühungen im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten fortsetzen, um seiner Bevölkerung erstklassige Rahmenbedingungen im Bildungsbereich zu bieten. In diesem Sinne hat er in seinem Regierungsprogramm vorgesehen, die Beschäftigungsfähigkeit und die Berufsausbildung von Erwachsenen zu fördern. Zudem soll das Gesetz über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung überarbeitet werden, um die neue nationale Strategie für die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung umzusetzen und die Aktivitäten der regionalen Beratungsstellen neu zu gestalten. Schliesslich zielt auch die laufende Revision des Berufsbildungsgesetzes darauf ab, dem wachsenden Bedarf an beruflicher Erwachsenenbildung gerecht zu werden und das spezifische Profil dieser Zielgruppe sowohl in materieller als auch in pädagogischer Hinsicht zu berücksichtigen.

Bildung muss für alle Menschen unabhängig von ihrem sozialen Stand zugänglich sein. Stipendien tragen dazu bei, dieses Ziel zu erreichen. Diese sind jedoch eine Ausbildungshilfe und sollen die Sozialhilfe nicht ersetzen. Viele Personen, die unterstützt werden oder deren Eltern Sozialhilfe erhalten, absolvieren eine nachobligatorische Ausbildung. In diesem Zusammenhang ermöglichen Stipendien den Personen in Ausbildung oder ihren Eltern, ihre Sozialhilfesschulden zu verringern, was nicht zu vernachlässigen ist. Der Zusammenhang zwischen Stipendien und Sozialhilfe wird im Übrigen im Rahmen der Revision des Sozialhilfegesetzes überdacht.

In Bezug auf Familien, die in prekären Verhältnissen leben, erinnert der Staatsrat daran, dass der Kanton Freiburg kürzlich mehrere Massnahmen ergriffen hat, um sie zu unterstützen. Er denkt dabei insbesondere an die Verbesserungen bei der Inkassohilfe und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen. Ab dem 1. Januar 2022 kann das Sozialamt nämlich Bevorschussungen in Höhe von bis zu 950 Franken pro Monat gewähren, statt wie bisher 400 Franken pro Monat. Darüber hinaus wird in Kürze ein System von Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt. Dieses wird die Situation von Alleinerziehenden und kinderreichen Familien, die besonders von Armut betroffen sind, verbessern und der sozialen Ausgrenzung entgegenwirken.

Die Gesamtheit der auf kantonaler Ebene eingeführten Massnahmen soll jedem Menschen den Zugang zu einer nachobligatorischen Ausbildung ermöglichen, die seinen Wünschen und Fähigkeiten entspricht, und gleichzeitig ein Leben unter menschenwürdigen Bedingungen ermöglichen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2022-DICS-52

30 mai 2023

Développer la formation professionnelle continue pour un public adulte peu qualifié (Rapport sur le postulat 2021-GC-170)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2021-GC-170 Emonet Gaétan / Aebischer Eliane.

Table des matières

1	Résumé du postulat	3
2	Cadre général	3
3	Contexte	4
3.1	Situation du public touché par les compétences de base	4
3.2	Déclin des compétences lié au temps qui passe et nouveaux risques sociaux	5
3.3	Elargissement du système de formation vers l'apprentissage tout au long de la vie	5
3.4	Difficultés d'accès au public touché par les compétences de base pour les adultes	5
3.5	Fracture numérique	6
4	Loi fédérale sur la formation continue : mise en œuvre	7
4.1	Contenu, conséquences et impact de la loi	7
4.2	Financement de la Confédération : modalités	7
4.3	Comparaison intercantonale	8
4.4	Mise en conformité cantonale : obligation de développement d'un programme cantonal	9
5	Programme cantonal pour l'encouragement et le maintien des compétences de base pour les adultes	9
5.1	Axe 1 : Maintien et développement de l'offre CBA existante à travers le subventionnement de prestataires de formation	10
5.2	Axe 2 : Information et sensibilisation	10
5.3	Axe 3 : Soutien financier à la participation aux cours à travers le chèque formation	10
5.4	Axe 4 : Instauration d'une culture d'échange et de coordination	11
5.5	Axe 5 : Mise en place d'un portail d'entrée pour les CBA dans le canton de Fribourg	11
5.6	Axe 6 : Adaptation et révision des bases légales	12
6	Analyse des modèles européens	12
7	Bilan du projet « Simplement mieux ! ...au travail »	14
7.1	Mise en œuvre et responsabilité du projet	14

7.2	Bilan du projet	14
8	Compétences de base pour les adultes : conclusions	15
9	Etat des lieux de la formation professionnelle continue pour les personnes peu ou pas qualifiées	16

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 3 novembre 2021, les députés Gaétan Emonet et Eliane Aebischer précisent qu'en Suisse, la formation continue est très développée pour les personnes qualifiées, titulaires d'une formation supérieure. Ils font remarquer qu'à l'opposé, notre pays se situe parmi les plus mauvais élèves en Europe quand il s'agit de formation continue adressée à un public peu ou pas qualifié. Ils soulignent que, dans certains cantons, des mesures ont été prises, mais que le résultat et les moyens mis à disposition semblent peu conséquents. Ils rappellent que l'absence de formation professionnelle de base est l'un des premiers facteurs du recours à l'aide sociale. Pour résoudre ce problème, il est essentiel que l'ensemble des partenaires sociaux pallie ce manque.

Aussi, les députés Gaétan Emonet et Eliane Aebischer demandent un état des lieux de l'offre actuelle de formation professionnelle continue adressée aux personnes peu ou pas qualifiées (sans CFC) et demandent également d'en définir les conditions d'octroi.

Ils souhaitent aussi connaître le bilan fribourgeois du projet « simplement mieux au travail » (<https://www.fr.ch/formation-et-ecoles/formation-pour-adultes-et-formation-continue/acquerir-et-maintenir-des-competences-de-base/encouragement-des-competences-de-base-sur-le-lieu-de-travail>), financé par le Secrétariat d'Etat à la Formation, à la Recherche et à l'Innovation (SEFRI) et promu par le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA), notamment à la suite du rejet de la motion au Conseil national 19.3697 le 1^{er} juin 2021, sous les références internet : <https://www.parlament.ch/fr/-ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193697>.

Ils demandent enfin que des modèles européens ayant fait leurs preuves soient examinés et que la possibilité de leur mise en œuvre dans notre canton soit étudiée, relevant qu'il serait bien que le canton de Fribourg soit pionnier en la matière, car de telles mesures contribuent grandement à diminuer le recours à l'aide sociale des personnes concernées.

Le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat, a accepté ce postulat lors de sa séance du 18 mai 2022 par 96 voix, sans opposition ni abstention, et a chargé le Conseil d'Etat de réaliser une étude à ce sujet.

2 Cadre général

L'acquisition d'un niveau suffisant en compétences de base ne va pas de soi, même en Suisse, pays possédant un système de formation bien développé. Une étude représentative¹ démontre que près de 15 % de la population active ne dispose pas de compétences suffisantes en lecture et en écriture et éprouve des difficultés à résoudre des problèmes de calculs courants. A l'échelle du canton de Fribourg, environ 30 000 personnes dans la classe d'âge de 20 à 64 ans sont concernées² en 2020, sans compter les personnes de plus de 65 ans pour lesquelles il manque des chiffres. S'y rajoute encore une population conséquente rencontrant des difficultés à utiliser les technologies de l'information et de la communication (TIC). Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Fribourg, 61 % d'entre eux n'ont pas de formation au-delà de l'école obligatoire.³

Les entreprises occupant des employé-e-s avec des compétences de base insuffisantes ne peuvent pas pleinement exploiter leur potentiel de productivité. Pour ces employé-e-s, certaines situations courantes de leur quotidien professionnel peuvent représenter un véritable défi, car comprendre les instructions d'emploi d'une nouvelle

¹ BFS-OFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey (ALL), Neuchâtel 2006

² Donc 15 % de la population résidente permanente entre 20 et 64 ans, cf. [Annuaire statistique 2022 du canton de Fribourg](#) consulté le 08.06.2022.

³ BFS-OFS (2021) Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Fribourg, Aide sociale économique ASE, p.16

machine, lire et rédiger des rapports, calculer un rabais simple ou utiliser un ordinateur ne vont pas de soi pour eux. Pour les employeurs/euses, la situation est également problématique en termes de production, de travail et de qualité.

Aujourd'hui, seul 0,5 % des personnes concernées par un besoin en compétences de base suit un cours⁴. Un enjeu majeur concerne la mise en place de mesures favorisant l'accès à la formation : sensibilisation des intermédiaires, réduction des coûts de formation, établissement de premiers contacts de confiance avec les personnes angoissées par le sujet et accompagnement des profils précaires.

La loi fédérale sur la formation continue (LFCo) entrée en vigueur en 2017 vise à renforcer la formation continue, en tant que partie intégrante de l'apprentissage tout au long de la vie, au sein de l'espace suisse de formation. Elle fixe les principes applicables à la formation continue, les conditions d'octroi d'aides financières par la Confédération, l'encouragement par la Confédération de la recherche en matière de formation continue et du développement de la formation continue, et règle l'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez l'adulte. La Confédération réglemente et encourage la formation continue dans la législation spéciale. (Art. 1 LFCo).

La loi cantonale sur la formation des adultes (LFAAd) portée par la DFAC est touchée par cette loi fédérale, soit l'acquisition et le maintien des compétences de base chez l'adulte.

3 Contexte

3.1 Situation du public touché par les compétences de base

En Suisse, le plus important mécanisme d'intégration au marché du travail est principalement le système de formation. Une absence ou un manque de formation de base, générale, puis spécifique rend non seulement plus difficile l'entrée sur le marché du travail mais conditionne également la carrière professionnelle ultérieure.

Tout d'abord, la rémunération du travail est très largement déterminée par le niveau de qualification que celui-ci requiert. Ensuite, la formation continue, et à travers elle les possibilités de promotion et d'avancement, dépendent largement du niveau de formation.

Le micro-recensement « formation de base et formation continue 2016 »⁵ de l'OFS le démontre : plus une personne a un niveau de formation élevé, plus elle se forme. 81 % des personnes les mieux qualifiées participent à de la formation continue. Ce taux tombe à 40 % pour les adultes sans formation postobligatoire.

Si ces adultes ne disposent pas de compétences de base suffisantes, ils ne peuvent pas ou difficilement participer à une formation ou à une formation continue ; ils ne le souhaitent parfois même pas, en particulier en lien avec la peur de ne pas réussir⁶. Aussi divergentes que puissent être les causes, les situations de vie des personnes concernées sont souvent similaires : elles travaillent dans des secteurs qui n'offrent que peu ou pas de formation en entreprise ou à leur compte, traversent des phases de chômage et / ou ont un faible revenu. Si elles risquent de perdre leur emploi et de ne plus en trouver un nouveau, elles peuvent dès lors être menacées ou touchées par la pauvreté.

En revanche, certaines personnes réussissent à se perfectionner ultérieurement malgré un manque partiel de compétences de base (ex. faiblesse d'écriture). Et pour terminer, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), le manque de compétences peut toucher toute personne adulte, indépendamment de son niveau de qualification et ceci en lien avec l'évolution rapide des technologies, de la numérisation et de la

⁴ BFS-OFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey (ALL), Neuchâtel 2006

⁵ BFS-OFS (2016). La formation tout au long de la vie en Suisse. Résultats du Micro-Recensement formation de base et formation continue 2016, Neuchâtel 2016

⁶ Büro Bass (2007a). Massnahmen zur Ansprache bildungsbenachteiligter Personen. Schlussbericht im Auftrag der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Mittelschul- und Berufsbildungsamt zuhanden des Fachrats Weiterbildung, Bern 2007

cyberadministration. Il en découle une fracture numérique pour les personnes faiblement équipées en moyens informatiques et ne disposant que de compétences faibles ou diminuées en la matière.

Le public visé est dès lors loin d'être homogène.

3.2 Déclin des compétences lié au temps qui passe et nouveaux risques sociaux

Les exigences professionnelles et sociétales en matière de compétences de base évoluent au fil des années. Or les déficits éventuels à l'âge adulte ne sont pas nécessairement dus à une formation insuffisante ou à des difficultés vécues à l'école obligatoire. Ces lacunes peuvent résulter d'une part de l'apparition de nouveaux domaines de compétences, par exemple en lien avec l'évolution du domaine numérique et des TIC : « Le passage au numérique abolit notamment des tâches routinières, qui n'exigent pas une formation formelle élevée. Il peut cependant aussi toucher des salariés au bénéfice d'une formation moyenne à élever qui assument des travaux comportant une grande part de routine. La disparition de ces tâches oblige les personnes concernées à en trouver d'autres. (...) »⁷.

D'autre part, des compétences de base rarement utilisées telles que les mathématiques élémentaires ou la lecture peuvent se détériorer : « Diverses évaluations des données issues du PIAAC⁸ révèlent en effet que, dans tous les pays étudiés, le niveau de compétence de personnes ayant achevé la même formation dans le système formel diminue lorsque ces personnes avancent en âge ». (CSRE 2018, p. 290).

Cela fait apparaître un nouveau risque social, dû notamment au déclin de compétences de base ou de formation adéquate et cela nécessite une nouvelle compréhension de la formation : l'apprentissage tout au long de la vie et le maintien des compétences de base servent alors comme moyen pour prévenir le chômage ou l'interruption d'une carrière et pour permettre aux personnes actives, dans le meilleur des cas, de bénéficier d'un revenu suffisant jusqu'à la retraite.

3.3 Elargissement du système de formation vers l'apprentissage tout au long de la vie

Le sort des adultes sans qualification professionnelle et/ou avec des compétences de base lacunaires est de plus en plus central ces dernières années. Deux tiers de ces adultes en difficulté ont entièrement accompli leur école obligatoire en Suisse⁹. L'environnement d'apprentissage scolaire, malgré ses bonnes approches didactiques et méthodologiques, n'a pas entièrement déployé l'effet souhaité chez eux. Leurs expériences scolaires ont créé des résistances contre la formation¹⁰ tandis qu'une part considérable d'entre eux apprend lentement et a besoin de temps pour rafraîchir leurs compétences de base.

Un certain nombre de jeunes adultes devra par conséquent combler ses lacunes après l'entrée dans la vie active.

Cela nécessite une orientation vers l'apprentissage tout au long de la vie et un système de formation moins linéaire et plus perméable. Les compétences acquises dans un cadre formel et non formel devront par exemple être prises en compte dans des formations formelles.

3.4 Difficultés d'accès au public touché par les compétences de base pour les adultes

Les cours, les mesures publicitaires, les structures d'apprentissage et d'accompagnement actuels ne permettent d'atteindre qu'une petite partie du public visé, tant dans le canton de Fribourg que dans l'ensemble de la Suisse. Les prestataires de cours fribourgeois actifs dans le domaine des compétences de base pour les adultes (ci-après CBA) sont innovants dans leurs tentatives d'acquisition, mais affirment devoir investir beaucoup d'efforts pour que le public visé ait le courage de s'inscrire à leurs cours. De ce fait, des nouvelles mesures de formation de bonne qualité proposées par des acteurs nouvellement actifs dans ce champ, n'ont souvent pas lieu en raison du nombre insuffisant de participantes et participants.

⁷ CSRE (2018). L'éducation en Suisse rapport 2018. Aarau

⁸ Program for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)

⁹ Büro Bass (2007b). Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Eine Auswertung der Daten des Adult Literacy & Life Skills Survey (ALL), Bern 2007

¹⁰ Neuenschwander (2009). Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich

Les raisons pour lesquelles ce public peine à s'inscrire à des cours malgré les efforts et les incitations sont les suivantes :

- > **Peu de ressources** : coûts, manque de temps, raisons de santé et stress familial important sont les obstacles à la participation les plus fréquemment cités par les adultes peu qualifiés. Les personnes faiblement qualifiées sont plus touchées par la pauvreté que la moyenne de la population.
- > **Tabou** : dans notre culture, toute personne qui ne sait pas lire, écrire et/ou calculer ou qui n'est plus en mesure d'effectuer son travail de manière satisfaisante en raison de l'évolution numérique, a du mal à l'exprimer publiquement et à demander de l'aide. Pour elle, mieux vaut donc rester discret et ne pas en parler.
- > **Expérience scolaire – résistances à l'éducation** : les possibilités de formation et l'environnement d'apprentissage avec ses approches didactiques et ses méthodes d'apprentissage ne sont pas adaptés à tous les apprenants adultes. Certains apprennent lentement. Certains adultes ne veulent tout simplement pas revivre certains souvenirs liés à leurs performances scolaires dans leur enfance et se mettre à nouveau en difficulté.
- > **Environnements de travail peu propices à la formation** : environ deux tiers des personnes concernées sont actives sur le marché du travail¹¹. Toutefois, la majorité est peu qualifiée et occupe des emplois peu rémunérés¹². La participation à la formation dépend fortement de la situation sur le marché du travail.

3.5 Fracture numérique

Les possibilités techniques et matérielles à avoir accès aux technologies de l'information et de la communication, mais également les compétences en la matière (littératie numérique) dans la vie quotidienne et au travail sont réparties inégalement dans la société.

Aujourd'hui, l'accès à toutes sortes de biens et de services, ainsi que de nombreuses interactions sociales, passent par le numérique et se font à distance. Si la numérisation comporte de nombreux avantages pour la vie sociale et économique, elle crée également une nouvelle fracture entre les groupes intégrés sur le plan numérique et ceux qui n'ont pas franchi cette barrière digitale. Tous les publics peuvent être concernés, et ce en raison de différents facteurs : situation de migration, manque de formation, absence d'un ordinateur personnel, déclin des compétences, âge avancé, etc.

La numérisation qui marque notre société et la vie professionnelle s'est encore plus fortement accélérée depuis le début des années 2020 avec la pandémie de Covid-19.

La fracture numérique génère des coûts pour les individus aussi bien que pour la société et l'économie.

Un groupe de travail composé de membres de la Commission cantonale pour l'intégration et de la Commission cantonale pour la formation des adultes a notamment constaté que les publics fragilisés rencontrent de plus en plus d'obstacles en lien avec la progression de la numérisation. Ces deux commissions ont élaboré des recommandations qui seront soumises prochainement au Conseil d'Etat, et qui spécifient par exemple un renforcement du service public, le développement des permanences numériques généralistes ou spécialisées et la garantie d'une offre de formation suffisante en CBA et TIC à l'ensemble des personnes concernées.

Le contexte décrit ci-dessus ainsi que les bases légales fédérales entrées en vigueur depuis 2017 obligent le canton de Fribourg à se positionner sur cette thématique, raison pour laquelle un concept est en cours d'élaboration en vue de la révision de la loi cantonale sur la formation des adultes.

¹¹ Adult Literacy and Lifeskills Survey, 2003-2006 / BFS, 2006: Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey

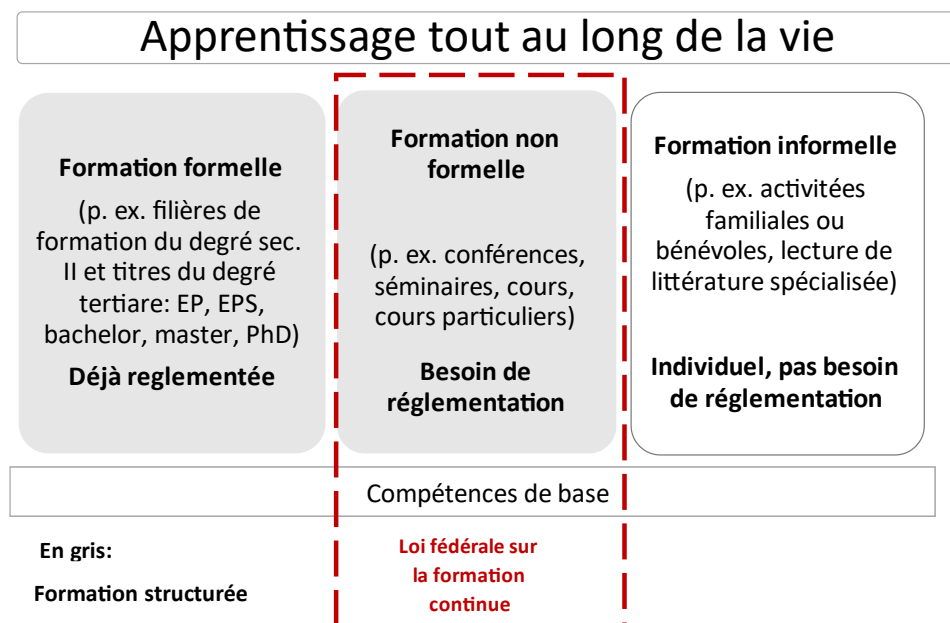
¹² Neuenschwander (2009). Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich

4 Loi fédérale sur la formation continue : mise en œuvre

4.1 Contenu, conséquences et impact de la loi

La loi fédérale sur la formation continue (LFCo) définit les principes applicables à la formation continue, les conditions de l'octroi d'aides financières par la Confédération. Elle règle l'encouragement, par la Confédération de la recherche en matière de formation continue et du développement de la formation continue. Elle règle également l'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base chez l'adulte.

En conséquence, la Confédération, les cantons et les organisations actives dans le domaine de la formation continue s'épaulent pour soutenir les adultes dans l'acquisition et le maintien des compétences de base, afin qu'ils puissent faire face entre autres aux défis posés par la numérisation. Cela se traduit par des programmes pluriannuels conclus par le SEFRI avec les cantons et des conventions de prestations conclues avec les organisations susmentionnées, fondés sur la LFCo. La LFCo, entrée en vigueur en 2017, couvre et régit notamment la formation non formelle ainsi que les compétences de base.¹³



Le financement de cette thématique par la Confédération n'est donc pas un projet, mais est ancré dans la loi, avec une participation financière pérenne, qui se maintiendra dans le temps.

4.2 Financement de la Confédération : modalités

La Confédération, respectivement le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), a défini des modalités d'obtention de financements par les cantons. Sans aller dans des détails trop techniques et administratifs, les lignes principales sont décrites ci-dessous.

Dans son art. 16, la LFCo prévoit des soutiens financiers permanents pour les programmes cantonaux CBA. Pour la période 2021-2024 et pour l'ensemble des cantons participants, la Confédération y contribue avec près de 43 millions de francs. Selon le document de référence¹⁴ du SEFRI, le canton de Fribourg peut prétendre ainsi à :

¹³ www.sbf.admin.ch/sbfi/fr/home/formation/formation-continue.html consulté le 08.06.2022

¹⁴ Extrait du document de référence 2021-2024 en annexe, consultable intégralement sur le site du SEFRI : <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/fr/home/formation/f-c/competences-de-base-des-adultes/promotion-competences-de-base-des-adultes.html>

- > en 2022 : 339 056 francs,
- > en 2023 : 424 338 francs,
- > en 2024 à 513 193 francs.

Ces montants doivent être utilisés dans le domaine des compétences de base pour les adultes exclusivement.

La convention de programme établie entre la Confédération et les cantons exige une participation financière à hauteur paritaire entre cantons et Confédération. En d'autres termes, pour respecter la LFCo, le SEFRI considère que l'Etat de Fribourg doit investir un montant équivalent. Sans participation paritaire, les montants mentionnés ci-dessus réservés par la Confédération au canton de Fribourg sont attribués à d'autres cantons.

En 2023, le canton de Fribourg parviendra juste à percevoir l'ensemble des montants qui lui sont réservés, le budget cantonal prévu pour assurer la mise en œuvre de la LFCo ayant été augmenté.

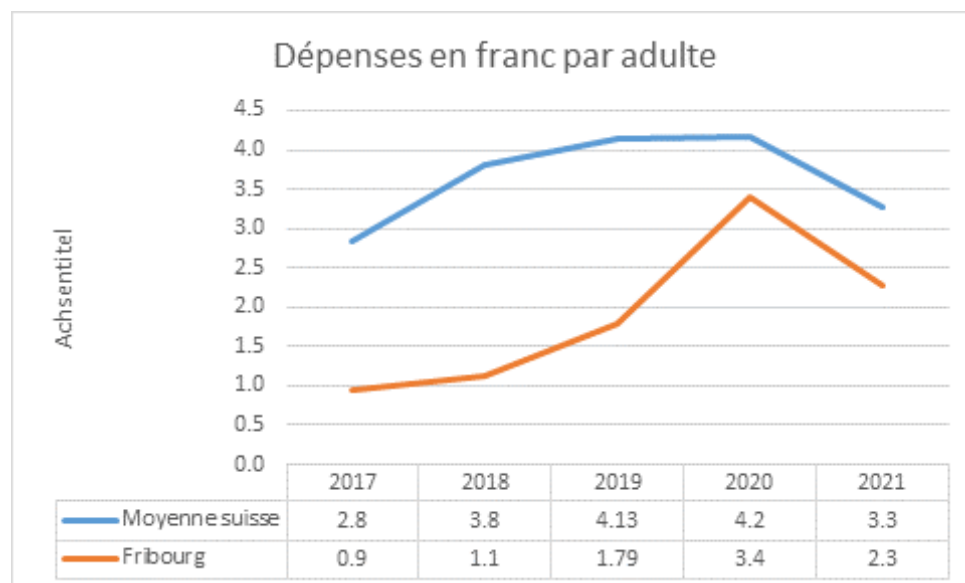
Le montant - à la hausse - prévu par le SEFRI pour le canton de Fribourg en 2024 semble hors de portée à moins d'une augmentation conséquente de près de 89 000 francs de la participation de l'Etat de Fribourg dans ce domaine. Ce montant réservé à notre canton devrait ainsi être redistribué à d'autres cantons.

Le détail des montants réservés par canton se trouve en annexe à ce rapport.

4.3 Comparaison intercantonale

En lien avec la loi fédérale sur la formation continue et aux financements qu'ils perçoivent, les cantons ont fourni au SEFRI les chiffres des montants dédiés au domaine des compétences de base aux adultes. Grâce à ces éléments, le SEFRI a pu établir une comparaison intercantonale.

La moyenne suisse des dépenses en franc par adulte pour cette thématique se trouve dans le tableau ci-dessous. Elle se monte par exemple à 3.30 francs par adulte en 2021. S'y trouve également la moyenne des montants dépensés par adulte pour le canton de Fribourg.



Concrètement, le canton de Fribourg a moins investi que la moyenne suisse pour les adultes touchés par la difficulté dans les compétences de base pour les adultes ces dernières années :

- > 2017 : - 68 %
- > 2018 : - 71 %
- > 2019 : - 57 %
- > 2020 : - 19 %
- > 2021 : - 30 %

Les chiffres détaillés par canton n'ont pas pu être obtenus auprès du SEFRI.

Ces comparaisons intercantionales mettent toujours à mal la situation des cantons aux capacités financières plus faibles. Le canton de Fribourg alloue une part importante de ses dépenses à la formation en général, mais reste dans des rangs plus modestes en francs par habitant. La plus faible dépense du canton s'explique aussi par le fait que l'Etat de Fribourg ne dispose d'aucun personnel dans ce domaine qu'il finance lui-même : les deux collaboratrices engagées pour la réalisation et la mise en œuvre du programme cantonal sont financées à 100 % par le SEFRI.

De même, on relèvera que les subventions allouées par l'Etat de Fribourg aux entités de formation dans le domaine ont bien augmenté ces dernières années, mais sont encore bien en-dessous des moyens alloués par les autres cantons.

4.4 Mise en conformité cantonale : obligation de développement d'un programme cantonal

Outre des investissements paritaires cantons/Confédération, les cantons ont dû développer un programme cantonal dans le domaine des compétences de base pour les adultes afin de pouvoir prétendre aux financements fédéraux du SEFRI.

Ce programme cantonal a été établi par le SOPFA et validé par la DFAC. Il a également été validé par le SEFRI afin de bénéficier des financements fédéraux. Le programme cantonal se constitue de six axes stratégiques qui sont décrits ci-après.

5 Programme cantonal pour l'encouragement et le maintien des compétences de base pour les adultes

L'Etat de Fribourg, par le biais de la DFAC, respectivement du SOPFA, a défini six axes stratégiques dans son programme cantonal pour l'encouragement des CBA durant la période 2021 à 2024. Ces axes s'appuient sur les objectifs nationaux découlant de la LFCo :

Offre et demande

- > Identifier et combler les manques en matière d'offres, en particulier les offres numériques et en matière d'inclusion numérique.
- > Favoriser la demande en mesures de formation dans le domaine des compétences de base (identification des groupes-cibles, information et sensibilisation) ; les mesures accueillent un nombre plus important de participants.
- > Examiner l'orientation et les accès aux groupes-cible dans le domaine des compétences de base, par exemple par l'intermédiaire de l'aide sociale, de portails pour la certification professionnelle pour adultes CPA, de l'intégration professionnelle, etc.

Coordination et conseil

- > Coordonner les offres entre elles, avec les programmes fédéraux et les offres cantonales et garantir qu'elles donnent accès à une formation formelle (par ex. certification professionnelle pour adultes CPA) ou à une formation continue.
- > Les services qui s'occupent de la sensibilisation, de l'information, du conseil et de l'orientation des participants vers les offres les mieux adaptées à la situation sont établis et connus des personnes concernées, des intermédiaires et du grand public.
- > Définir les interfaces à l'échelle cantonale, la collaboration entre tous les acteurs concernés est concluante.

Formulés différemment, ces axes sont développés comme suit :

5.1 Axe 1 : Maintien et développement de l'offre CBA existante à travers le subventionnement de prestataires de formation

Une enquête du SOPFA de 2018 a identifié des lacunes au niveau de l'étendue de l'offre de cours en compétences de base. Il s'agit de combler ces lacunes en termes de type de cours mais aussi de répartition géographique dans le canton, l'offre actuelle étant insuffisamment répartie dans les districts du canton.

L'objectif est de développer l'offre existante dans le domaine des CBA en collaboration régulière avec les prestataires de formation. Les subventions accordées aux prestataires de formation tiennent compte d'une offre de formation de qualité et des investissements pour l'organisation de ces cours dans l'ensemble des districts. Elles permettent un allègement des taxes de participation pour le public concerné.

5.2 Axe 2 : Information et sensibilisation

Le SOPFA communique avec les services cantonaux et régionaux concernés par l'intégration sociale et professionnelle des adultes, et avec les prestataires de formation actifs dans ce domaine.

La Confédération mandate l'association faitière Lire et Ecrire Suisse pour les sensibilisations dans les deux langues du canton.

L'Etat de Fribourg peut également mandater une entité externe en complément (actuellement Association Lire et Ecrire Fribourg) pour sensibiliser les intermédiaires à la thématique des adultes concernés par un besoin en CBA.

Le manque de compétences de base est souvent reconnu dans une crise personnelle (séparation, perte d'un membre de la famille, chômage, etc.) ou en cas de changement d'emploi (promotion ou réorganisation du contenu d'un travail existant, réintégration). Les intermédiaires qui sont directement en contact avec le public visé revêtent alors une fonction de facilitateurs et multiplicateurs importante.

Durant une formation continue, ces personnes sont informées de l'offre de cours et des prestations d'accompagnement CBA dans le canton de Fribourg. L'objectif est de pouvoir informer, conseiller et aiguiller le public visé de la meilleure manière. Ces professionnels de références sont encouragés à renvoyer ce public vers le portail CBA du SOPFA ou directement vers des offres de formation. L'aiguillage est facilité par des instruments partagés tels que la base de données cantonale de l'offre de cours CBA accessible sur www.simplement-mieux.ch/Fribourg.

Des actuels ou anciens participant-e-s aux cours de Lire et Ecrire, prennent part à ces sensibilisations en tant qu'ambassadeurs des groupes Romandie et Bern-Mittelland. Ceci permet aux intermédiaires de se confronter directement à la situation de vie des personnes concernées.

Les intermédiaires sont tenus informés de la campagne simplement-mieux (cf. www.simplement-mieux.ch) et incités à utiliser un langage simplifié pour leurs supports d'information afin de les rendre accessibles au public visé.

Le SOPFA est responsable de la coordination de ses activités de communication avec la sensibilisation des intermédiaires.

5.3 Axe 3 : Soutien financier à la participation aux cours à travers le chèque formation

Dans le canton de Fribourg, un projet-pilote appelé à introduire un chèque-formation a été mis en place en septembre 2010, suite à l'acceptation de la motion Ganiot-Siggen M1052.08 par le Grand Conseil en 2008 et grâce au soutien du Conseil d'Etat. Des critères d'octroi avaient été établis tels que le niveau de formation ou le niveau de revenu. Un montant de 50 000 francs avait été mis à disposition.

Durant la phase pilote de septembre à décembre 2010, 70 chèques formation ont été octroyés et une évaluation a mis en évidence son succès.

Ce projet a été réactivé sous forme de projet-pilote depuis 2021 grâce aux moyens mis à disposition par la Confédération. Le SOPFA a mandaté la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) pour la gestion administrative. Il a créé – avec l'aide de l'Association faitière de Lire et Ecrire (AFLE) – une plateforme sur laquelle

les personnes intéressées peuvent s'inscrire à un cours CBA en profitant du chèque : www.simplement-mieux.ch/Fribourg. Des chèques formation sont distribués depuis 2022 en fonction du budget à disposition.

5.4 Axe 4 : Instauration d'une culture d'échange et de coordination

A part la coordination entre les acteurs de l'Etat de Fribourg et les prestataires de formation, les échanges entre les cantons et avec d'autres organisations sont également importants afin de profiter des synergies et des apprentissages faits dans d'autres contextes.

5.5 Axe 5 : Mise en place d'un portail d'entrée pour les CBA dans le canton de Fribourg

La mise en œuvre, en septembre 2022, d'un portail spécifique aux compétences de base part d'un constat propre au public concerné : plus une personne a un niveau de formation élevé, plus elle se forme ; et moins elle est formée, moins elle se forme. Par conséquent, très peu d'adultes avec des besoins pourtant très importants en CBA entrent en formation.

Un tel portail d'entrée vise donc à relever plusieurs défis majeurs :

- > Atteindre l'ensemble des publics concernés par les CBA par la mise en place de mesures diversifiées ;
- > Conseiller et orienter les personnes en tenant compte de leur profil ;
- > Renforcer l'atteinte d'objectifs personnels et/ou professionnels par un accompagnement sur la durée.

Pour ces personnes, il s'agit donc non seulement d'entrer en formation, mais d'apprendre à se projeter sur le moyen ou le long terme en définissant leurs besoins de formation. Ainsi, l'approche du portail CBA vise à soutenir une démarche permettant à chacun de se mettre en condition pour prendre une posture d'apprenant, et dépasser les freins, les contraintes et les peurs que cela peut représenter.

Une approche systémique tenant compte de la complexité des situations individuelles a été retenue pour répondre aux buts visés par le portail CBA. Elle est issue de travaux longitudinaux¹⁵ menés en France auprès d'adultes en situation d'illettrisme. Ces références théoriques servent en particulier à mener l'entretien individuel d'accueil au sein du portail CBA fribourgeois.

La synthèse obtenue sert de support à la coordination avec d'autres acteurs (intermédiaire, formateur/trice) impliqués dans le soutien de la personne, mais également à visibiliser l'évolution, la progression sur le moyen et le long terme de la personne concernée.

Le portail CBA a l'ambition de proposer des dispositifs différenciés non seulement pour orienter chaque individu vers une offre de formation la plus adaptée à ses besoins, mais également pour créer les conditions nécessaires à la persévérance dans un processus de formation. La prestation d'un accompagnement individuel est ainsi un élément-clé du portail. Il soutient chaque personne sur la durée, selon ses besoins et dans son parcours de formation.

D'autres moyens peuvent être mobilisés pour faciliter l'accès à la formation : l'usage du chèque formation, une permanence en présence au centre de carrières du SOPFA, la possibilité de commencer sa formation en individuel ou encore la rencontre d'un ambassadeur qui témoigne de son parcours de formation (projet des ambassadeurs romands de l'association Lire et Ecrire).

Le portail CBA vise à augmenter le nombre de personnes qui acquièrent des compétences de base, étape indispensable à la mise en place ultérieure d'un projet professionnel et à une démarche de qualification.

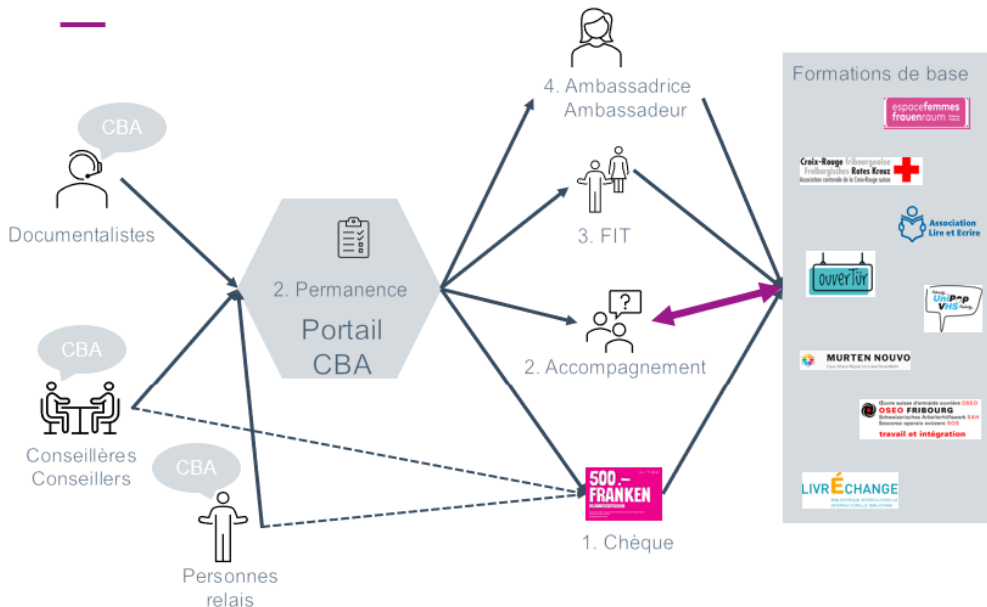
A terme, l'objectif est de permettre à ces adultes de s'assumer de manière autonome, et plus particulièrement d'accéder à une formation professionnelle qualifiante (tel qu'un CFC ou une AFP). Leur qualité de vie en sera améliorée et les charges sociales cantonales réduites. Ainsi, l'investissement financier dans le domaine des compétences de base est intéressant autant d'un point de vue humain qu'économique.

En résumé, le portail CBA propose quatre possibilités de soutien pour l'accès à la formation de base :

¹⁵ Vinérier, A. (2005). Des chemins de savoirs, l'hologramme. Editions SCEREN-CRDP Académie d'Orléans-Tours.

- > un chèque formation réduisant les coûts de cours ;
- > un accompagnement des personnes concernées à la permanence ;
- > une entrée en formation individuelle avant d'intégrer un cours ;
- > le contact avec un/e ambassadeur/drice, ancien/ne ou actuel/le participant/e à un cours Lire et Ecrire.

1 portail CBA - 4 propositions



5.6 Axe 6 : Adaptation et révision des bases légales

Comme annoncé dans le programme gouvernemental 2022-2026 du Conseil d'Etat, la loi sur la formation des adultes sera révisée durant la présente législature. Un concept est d'ailleurs en cours d'élaboration et de larges parties du présent rapport sont issues de ce concept.

La bonne réalisation de l'ensemble du programme cantonal mentionné plus haut dépendra entre autres de la révision de cette loi.

6 Analyse des modèles européens

Comme annoncé dans sa réponse au postulat, le Conseil d'Etat a émis des réserves quant à une recherche et à une analyse approfondie de modèles européens, ceci en raison du volume de travail à déployer.

La Conférence intercantonale de la formation continue (CIFC), l'une des conférences spécialisées de la Conférence suisse des directeurs et directrices de l'instruction publique (CDIP), a mandaté une entreprise de recherche indépendante sur la thématique. Cette entité de recherche, Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH, a produit un premier rapport (sur deux prévus) en 2022. C'est sur ce rapport qu'est basé l'ensemble de la partie concernant l'analyse des modèles européens demandée par les députés Emonet et Aebischer dans leur postulat.

Interface fait état de la difficulté d'effectuer une comparaison internationale en raison de concepts et d'approches très différentes entre pays.

Dans sa synthèse, Interface conclut en précisant ceci :

« L'étude réalisée sur les outils d'évaluation et de conseil disponibles pour la promotion des compétences de base montre que les évaluations se déroulent essentiellement dans le domaine d'encouragement relatif aux compétences linguistiques, et c'est là aussi que l'on trouve le plus d'outils. Par ailleurs, on notera que l'évaluation des compétences de base n'est généralement pas perçue comme faisant partie des tâches explicites, et ce dans tous les contextes. On constate également, surtout dans les domaines de l'orientation professionnelle et de l'aide sociale, que la promotion des compétences de base ne bénéficie pas encore d'un ancrage bien développé sur le plan structurel. L'étude menée relève également la nécessité de disposer d'une vue d'ensemble des outils adéquats, de même que d'instruments supplémentaires qui soient spécialement conçus pour les groupes cibles, notamment sous la forme d'autotests permettant d'évaluer les compétences de base dans tous les domaines d'encouragement. Ces constatations ont conduit à l'élaboration de recommandations, qui sont exposées ci-après. »

Dans le cadre de son étude, Interface établit ensuite six recommandations aux cantons :

Recommandation 1 :

Dresser une vue d'ensemble des outils déjà disponibles pour l'évaluation des compétences de base Il est conseillé d'articuler la vue d'ensemble en fonction des types d'outils et des fonctions qu'ils remplissent. Elle doit permettre de voir, pour un groupe cible donné, quels sont les outils appropriés pour quel domaine, dans quel contexte et pour l'évaluation de quelles compétences de base.

Recommandation 2 :

Elaborer de nouveaux outils dans les domaines de la lecture et de l'écriture, des TIC et des mathématiques élémentaires Il s'agit de développer de nouveaux outils ou d'adapter ceux qui existent déjà. À cet effet, il est nécessaire dans un premier temps de réaliser une étude qualitative approfondie, en complément à la présente étude quantitative, afin d'obtenir, en échangeant avec des professionnels du terrain, des éléments permettant d'évaluer l'adéquation des outils déjà existants.

Recommandation 3 :

Elargir l'offre d'autotests permettant d'évaluer les compétences de base Il est recommandé de développer encore davantage les autotests, qui peuvent constituer une bonne méthode d'évaluation des compétences de base dans tous les domaines d'encouragement.

Recommandation 4 :

Dresser une vue d'ensemble des prestations et des offres de conseil disponibles pour l'encouragement des compétences de base Il est recommandé d'établir une vue d'ensemble des prestations et des offres de conseil qui existent déjà, tant au niveau fédéral que sur le plan cantonal, à l'intention des différents acteurs. Cette vue d'ensemble devrait montrer quels sont les acteurs qui contribuent à la promotion des compétences de base, et par le biais de quelles offres.

Recommandation 5 :

Définir un ancrage explicite pour l'évaluation des compétences de base (en particulier dans les domaines de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (OPUC) et de l'aide sociale) Vu les différences importantes constatées, dans le domaine de l'OPUC en particulier, entre les bases conceptuelles (situation théorique) et la mise en œuvre effective (situation réelle) de l'évaluation des compétences de base, il est recommandé d'œuvrer pour que cette évaluation puisse, dans ce domaine, reposer sur un bon ancrage, structurel notamment.

Recommandation 6 :

Créer des espaces d'échange ouverts aux différents domaines Il est recommandé de créer, aux niveaux cantonal et national, des espaces d'échange intersectoriels dans lesquels les personnes qui s'occupent, dans différents contextes, de la promotion des compétences de base, puissent faire part de leurs expériences et échanger des informations sur les outils qu'elles trouvent appropriés pour l'évaluation des compétences de base.

La DFAC, respectivement le SOPFA, a d'ores et déjà pris note de ces recommandations. Certaines recommandations ont déjà été appliquées. D'autres ne pourront l'être qu'en fonction des disponibilités budgétaires de l'Etat.

Le second rapport d'Interface n'est pas encore disponible à l'heure où ce rapport est produit.

7 Bilan du projet « Simplement mieux ! ...au travail »

—

7.1 Mise en œuvre et responsabilité du projet

Depuis 2018, par l'intermédiaire de son programme de promotion des compétences de base sur le lieu de travail, le SEFRI soutient les entreprises dans la formation de leurs employé-e-s aux compétences de base. Un montant d'environ 13 millions de francs a été réservé par la Confédération pour ce projet, sans limite de date.

Concrètement, les entreprises peuvent bénéficier gratuitement de formations dans le domaine des compétences de base pour leurs collaborateurs/trices, pour autant que ces cours soient comptabilisés comme du temps de travail par l'entreprise pour les collaborateurs et collaboratrices concernés.

Le SEFRI a proposé plusieurs variantes de mise en œuvre aux cantons. Le canton de Fribourg a opté pour celle qui lui correspondait le mieux, qui n'implique aucune tâche à réaliser et sans dépenses cantonales complémentaires, le tout étant assumé par le SEFRI. Le point faible de cette variante est cependant l'absence de promotion active auprès des entreprises dans le canton de Fribourg.

Néanmoins, le SOPFA a tout de même effectué une séance d'information et invité les entreprises du canton pour annoncer le projet « Simplement mieux !... au travail ». Celle-ci a eu lieu en février 2019.

De même, le SOPFA fait ponctuellement la promotion de ce projet auprès de prestataires de formation ainsi qu'auprès d'entreprises du canton.

7.2 Bilan du projet

Le canton de Fribourg ne gérant pas le projet, des informations ont été demandées à la Confédération.

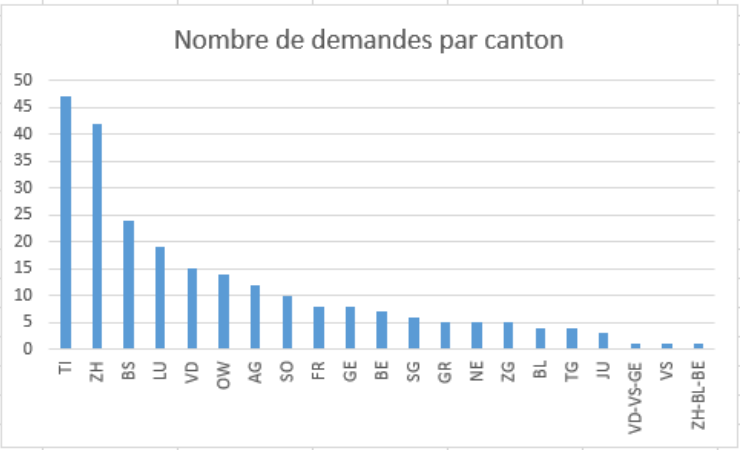
Dans sa réponse, le SEFRI précise que depuis le début du programme au 01.01.2018, le canton de Fribourg a vu huit demandes (dont une retirée – le cours a été annulé en raison de la pandémie et de restructurations internes) et 28 participant-e-s.

En sus, quatre cours ne sont pas terminés et comprennent au total 43 participant-e-s.

Au niveau suisse, on comptabilise à ce jour 241 demandes pour 2227 participant-e-s effectifs (cours terminés).

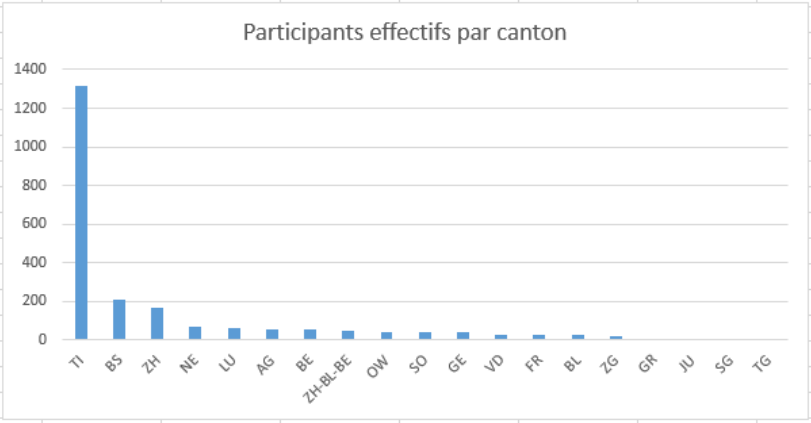
A titre de comparaison intercantonale, le tableau ci-dessous, fourni par le SEFRI, situe le canton de Fribourg en fonction du nombre de demandes.

Canton	Demandes
TI	47
ZH	42
BS	24
LU	19
VD	15
OW	14
AG	12
SO	10
FR	8
GE	8
BE	7
SG	6
GR	5
NE	5
ZG	5
BL	4
TG	4
JU	3
VD-VS-GE	1
VS	1
ZH-BL-BE	1
Total	241



Le tableau suivant permet de comparer le nombre de bénéficiaires par canton.

Canton	Participants effectifs ¹
TI	1315
BS	209
ZH	167
NE	68
LU	63
AG	59
BE	59
ZH-BL-BE	46
OW	43
SO	42
GE	40
VD	31
FR	28
BL	25
ZG	23
GR	9
JU	0
SG	0
TG	0
Total	2227



¹Seuls les participants des cours terminés dont le reporting a été envoyé sont comptés ici

Ce projet est toujours en cours, mais les conclusions cantonales que l'on peut tirer est que le résultat pour Fribourg est mitigé, et que l'usage de cette prestation reste confidentiel.

Une évaluation de la prestation sur le plan national a été commandée par le SEFRI et réalisée en 2020, mais aucun élément ne cite ou n'approche spécifiquement la situation du canton de Fribourg.

8 Compétences de base pour les adultes : conclusions

Au vu des éléments développés dans les points ci-dessus, force est de constater que de nombreuses prestations ont été développées ces dernières années afin d'accompagner et de soutenir les adultes peu ou pas qualifiés du canton dans le domaine des compétences de base, en particulier grâce aux financements du SEFRI, et que le programme cantonal est construit de manière structurée et pertinente.

Si l'on peut constater que des moyens financiers manquent à la réalisation de tous les objectifs souhaités et ne permettront pas de bénéficier de l'ensemble des montants réservés par le SEFRI pour le canton de Fribourg, tout est entrepris pour que ce public puisse malgré tout être accompagné et éviter le recours à l'aide sociale ou à d'autres mesures d'aides.

Grâce au programme cantonal, de nombreuses personnes peu ou pas qualifiées entrent à nouveau en formation et se mettent à niveau. A terme, l'idée est que ce public ayant mis à jour leur compétences de base puisse passer une seconde étape : entrer dans une formation professionnelle qualifiante (AFP ou CFC).

Enfin, de telles mesures contribuent grandement à diminuer le recours à l'aide sociale ou aux autres filets de sécurité sociale du canton.

9 Etat des lieux de la formation professionnelle continue pour les personnes peu ou pas qualifiées

Concernant les adultes n'ayant pas suivi une formation professionnelle initiale ou ne possédant pas le titre attestant de leurs connaissances, deux voies de qualification professionnelle sont offertes pour obtenir un CFC ou une AFP : la procédure de qualification standard en tant que candidat-e selon l'article 32 de l'ordonnance fédérale sur la formation professionnelle (OFPr ; RS 412.101) et la validation des acquis de l'expérience (VAE). A la rentrée scolaire 2022/23, 269 adultes se sont engagés dans l'une de ces procédures, à savoir 251 auditeurs ou auditrices se préparent aux examens selon l'article 32 OFPr et 18 personnes suivent une procédure de VAE au sens de l'article 31 OFPr. Il convient également de préciser que les personnes de plus de 40 ans en formation, sous contrat d'apprentissage, sont au nombre de 194 (191 lors de la rentrée scolaire 2021/22), 2/3 d'hommes et 1/3 de femmes.

L'obtention d'un CFC ou d'une AFP selon l'art. 32 OFPr prévoit de se présenter à la session d'examens, moyennant 5 ans d'expérience professionnelle. La préparation peut se faire individuellement ou par le suivi des cours dans une école professionnelle comme les autres personnes en formation. Depuis la rentrée scolaire 2021/22, le Service de la formation professionnelle (SFP), via deux de ses centres de formation professionnelle, propose des cours préparatoires, y compris dans le cadre de la culture générale, qui sont dispensés hebdomadairement sur deux soirées et le samedi, pour permettre aux adultes exerçant une activité professionnelle de suivre l'enseignement en dehors de leurs jours de travail. Cette offre tend à s'élargir avec l'avancement des projets mis en place dans le cadre de la Vision 2030 de la formation professionnelle. Concernant la culture générale « pour adultes » dispensée à l'Ecole professionnelle santé-social (ESSG), les cours sont ouverts depuis l'année scolaire 2019/20 (1 classe en 2019/20 ; 2 classes par année depuis 2020/21). Les cours ont lieu en soirée, sur 33 semaines, y compris la procédure de qualification. En ce qui concerne les effectifs, on peut relever que 10 personnes sont inscrites sous l'égide de l'article 32 OFPr (sur les 31 participant-e-s au cours en 2022/23). Dès l'année scolaire 2023/24, ces cours de culture générale seront également ouverts aux germanophones.

Pour les professions spécifiques à l'ESSG (dans le cas d'espèce : assistant-e en soins et santé communautaire CFC [ASSC] et assistant-e socio-éducatif/ve CFC [ASE]), il y a par ailleurs la possibilité de suivre le cours de culture générale en journée, dans le cadre des formations raccourcies. Dans ce cas, la formation est organisée sur 2 ans pour les personnes qui suivent l'intégralité des modules. Dans le cas où une personne choisirait de suivre seulement le module « Travail personnel d'approfondissement (TPA) », le cours est suivi sur une année scolaire.

La VAE est une procédure qui permet d'obtenir un titre officiel sur la base de l'analyse des parcours professionnel et personnel d'une personne, ainsi que sur l'évaluation de ses compétences, en fonction d'un profil de qualification réalisé sur la base du plan de formation de la profession concernée et pour lequel des conditions de réussite spécifiques ont été définies. Cette procédure n'est actuellement accessible que pour quelques professions, le métier gardant la responsabilité d'autoriser ou non les VAE.

Dans les deux cas, ces démarches sont indépendantes d'un contrat de travail quelconque. Les personnes intéressées devront justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans pour être admises à la procédure de qualification, dont deux ans au minimum de cette expérience dans le domaine de qualification. La mise en œuvre de ces deux types de procédure de qualification est de la compétence des organisations du monde du travail (Ortra). Les cantons, en tant que partenaires, ont la charge de proposer l'offre pour les profils de compétences validés au niveau national.

De plus, afin de tenir compte des transformations constantes et dans le but de faire évoluer le système de formation professionnelle pour répondre aux exigences de demain, les partenaires de la formation professionnelle ont adopté, en 2018, la Vision 2030 ou « Formation professionnelle 2030 ». Parmi ces projets, plusieurs concerneront la formation des adultes.

Lors du Sommet national de la formation professionnelle de novembre 2022, réunissant les partenaires de la formation professionnelle (Confédération, cantons et organisations du monde du travail) conduit par le Chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche Guy Parmelin, un point important concernait la certification professionnelle pour adultes. Une déclaration d'engagement a été adoptée par la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux afin d'améliorer les conditions-cadres dans ce domaine. Les partenaires de la formation professionnelle entendent ainsi faciliter l'obtention d'une certification professionnelle à l'âge adulte et, partant, mieux protéger le groupe cible visé contre le chômage. Dans ce contexte, il importe d'informer et de conseiller les adultes conformément à leurs besoins, de valider les compétences qu'ils ont déjà acquises et de veiller à ce que les personnes concernées aient plus facilement accès aux places d'apprentissage, aux offres de formation et aux procédures de qualification. Un certain nombre de mesures a déjà été mis en œuvre au cours des dernières années. A ce titre, il sied de noter l'analyse des coûts indirects de la formation, la stratégie nationale pour l'orientation professionnelle, l'établissement d'un guide sur la prise en compte des acquis, la culture générale dans la formation professionnelle des adultes et la mobilisation des entreprises en faveur de la certification professionnelle des adultes. Toutefois, les partenaires de la formation professionnelle entendent continuer à identifier les lacunes et à contribuer, par le biais de mesures spécifiques, à la mise en place de conditions optimales afin que les adultes puissent obtenir une certification professionnelle.

Annexe

—
Document de référence 2021-2024 du SEFRI

Annexe : Document de référence 2021-2024 du SEFRI

Contribution annuelle y compris contribution de base équivalent à cinq pourcents de la contribution fédérale annuelle aux cantons, à parts égales entre tous les cantons. La contribution de base d'élève à CHF 82'342 (2021 : 13'686, 2022 : 18'235, 2023 : 22'821, 2024 : 27'600). Montants sous réserve de l'adoption par le Parlement du message FRI 2021-2024.

Canton	Population résidente permanente ²⁸	Parts cantonales de la population	Contribution 2021	Contribution 2022	Contribution 2023	Contribution 2024	Total 2021-2024
Zurich	1'151'160	18.0%	1'228'305	1'636'606	2'048'257	2'477'151	7'390'319
Berne	786'728	12.3%	843'783	1'124'265	1'407'048	1'701'677	5'076'773
Lucerne	302'954	4.7%	333'340	444'146	555'861	672'255	2'005'602
Uri	27'234	0.4%	42'421	56'522	70'739	85'551	255'233
Schwyz	119'809	1.9%	140'099	186'670	233'622	282'541	842'932
Obwald	28'298	0.4%	43'544	58'018	72'611	87'815	261'987
Nidwald	33'157	0.5%	48'670	64'849	81'160	98'155	292'834
Glaris	30'527	0.5%	45'895	61'151	76'533	92'558	276'138
Zoug	96'470	1.5%	115'474	153'858	192'558	232'878	694'768
Fribourg	228'203	3.6%	254'469	339'056	424'338	513'193	1'531'056
Soleure	207'573	3.2%	232'701	310'054	388'040	469'294	1'400'089
Bâle-Ville	154'422	2.4%	176'620	235'331	294'523	356'194	1'062'668
Bâle-Campagne	218'907	3.4%	244'660	325'988	407'982	493'412	1'472'042
Schaffhouse	62'600	1.0%	79'736	106'242	132'964	160'806	479'749
Appenzell A.Rh.	40'986	0.6%	56'931	75'855	94'935	114'814	342'535
Appenzell I.Rh.	11'718	0.2%	26'050	34'709	43'439	52'535	156'732
St. Gall	374'398	5.8%	408'723	544'586	681'565	824'281	2'459'154
Grisons	157'633	2.5%	180'008	239'845	300'172	363'027	1'083'052
Argovie	507'136	7.9%	548'778	731'197	915'114	1'106'734	3'301'823
Thurgovie	205'692	3.2%	230'717	307'409	384'731	465'292	1'388'148
Tessin	272'337	4.3%	301'036	401'103	501'991	607'105	1'811'235
Vaud	578'372	9.0%	623'941	831'345	1'040'452	1'258'317	3'754'055
Valais	261'299	4.1%	289'389	385'585	482'570	583'618	1'741'161
Neuchâtel	129'369	2.0%	150'186	200'110	250'443	302'884	903'622
Genève	366'938	5.7%	400'852	534'099	668'439	808'407	2'411'796
Jura	53'515	0.8%	70'151	93'469	116'980	141'474	422'074
Total	6'407'435	100%	7'116'478	9'482'066	11'867'066	14'351'967	42'817'577



Bericht 2022-DICS-52

30. Mai 2023

Verbesserung der beruflichen Weiterbildung für gering- oder unqualifizierte Erwachsene (Bericht zum Postulat 2021-GC-170)

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2021-GC-170 Emonet Gaétan / Aebischer Eliane.

Inhalt

1	Zusammenfassung des Postulats	3
2	Übergeordneter Rahmen	3
3	Hintergrund	4
3.1	Grundkompetenzen: Situation der Zielgruppe	4
3.2	Rückgang der Kompetenzen im Laufe der Zeit und neue soziale Risiken	5
3.3	Erweiterung des Bildungssystems in Richtung lebenslanges Lernen	5
3.4	Schwieriger Zugang zur Zielgruppe der Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener	5
3.5	Digitale Kluft	6
4	Bundesgesetz über die Weiterbildung: Umsetzung	7
4.1	Inhalt, Folgen und Auswirkungen des Gesetzes	7
4.2	Finanzierung durch den Bund: Modalitäten	7
4.3	Interkantonaler Vergleich	8
4.4	Kantonale Anpassung: Verpflichtung zur Erarbeitung eines kantonalen Programms	9
5	Kantonales Programm zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener	9
5.1	1. Stossrichtung: Aufrechterhaltung und Ausbau des bestehenden GKE-Angebots durch die Subventionierung von Bildungsanbietenden	10
5.2	2. Stossrichtung: Information und Sensibilisierung	10
5.3	3. Stossrichtung: Finanzielle Unterstützung für die Teilnahme an Kursen mittels Bildungsgutscheinen	10
5.4	4. Stossrichtung: Schaffung einer Kultur des Austausches und der Koordination	11
5.5	5. Stossrichtung: Aufbau eines Eingangsportals für die Grundkompetenzen (GKE) im Kanton Freiburg	11
5.6	6. Stossrichtung: Anpassung und Revision der Rechtsgrundlagen	12
6	Analyse der europäischen Modelle	13

7	Bilanz des Projekts «Einfach besser! ...am Arbeitsplatz»	14
7.1	Durchführung des Projekts und Zuständigkeit	14
7.2	Bilanz des Projekts	14
8	Grundkompetenzen Erwachsener: Schlussfolgerungen	16
9	Bestandsaufnahme der beruflichen Weiterbildung für Geringqualifizierte und Ungelernte	16

1 Zusammenfassung des Postulats

In einem am 3. November 2021 eingereichten und begründeten Postulat halten Grossrat Gaétan Emonet und Grossrätin Eliane Aebischer fest, dass in der Schweiz die Weiterbildung für qualifizierte Personen mit einer höheren Ausbildung sehr gut entwickelt ist. Bei der Weiterbildung, die sich an gering oder unqualifizierte Zielpersonen richtet, gehöre unser Land hingegen zu den schlechtesten Schülern Europas. Wohl seien in einigen Kantonen Massnahmen ergriffen worden, aber das Ergebnis und die zur Verfügung gestellten Mittel scheinen offenbar nicht zu genügen. Sie erinnern daran, dass das Fehlen einer beruflichen Grundausbildung einer der Hauptgründe dafür ist, dass Menschen auf Sozialhilfe angewiesen seien. Um dieses Problem zu lösen, müssen alle Sozialpartner sich gemeinsam dafür einsetzen, diese Lücken zu schliessen.

Die Grossratsmitglieder Gaétan Emonet und Eliane Aebischer fordern daher eine Bestandsaufnahme des bestehenden beruflichen Weiterbildungsangebots für gering oder unqualifizierte Personen (ohne EFZ). Zudem möchten sie, dass die Bedingungen für den Zugang zu solchen Weiterbildungsangeboten festgelegt werden.

Sie möchten ebenfalls einen Einblick in die Freiburger Bilanz des Projekts «Einfach besser!... am Arbeitsplatz» (<https://www.fr.ch/de/bildung-und-schulen/erwachsenen-und-weiterbildung/grundkompetenzen-auffrischen-und-ergaenzen/foerderung-der-grundkompetenzen-am-arbeitsplatz>) erhalten, das vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) finanziert und vom Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) gefördert wird, insbesondere nachdem die Motion 19.3697 am 1. Juni 2021 im Nationalrat abgelehnt wurde, siehe unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193697>.

Schliesslich fordern sie, dass bewährte europäische Modelle geprüft und die Möglichkeit, diese Modelle in unserem Kanton zu übernehmen, abgeklärt werden. Denn ihrer Ansicht nach wäre es gut, wenn der Kanton Freiburg in diesem Bereich eine Vorreiterrolle übernehmen würde, da solche Massnahmen wesentlich dazu beitragen, dass die betroffenen Personen weniger auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Auf Antrag des Staatsrats nahm der Grosse Rat dieses Postulat am 18. Mai 2022 mit 96 Ja ohne Gegenstimmen und Enthaltungen an und beauftragte den Staatsrat, dazu einen Bericht zu erarbeiten.

2 Übergeordneter Rahmen

Ausreichende Grundkompetenzen sind selbst in der Schweiz, einem Land mit einem gut entwickelten Bildungssystem, keine Selbstverständlichkeit. Eine repräsentative Studie¹ belegt, dass fast 15 % der Erwerbsbevölkerung nicht über ausreichende Lese- und Schreibkenntnisse verfügen und Schwierigkeiten haben, alltägliche Rechenaufgaben zu lösen. Im Kanton Freiburg waren im Jahr 2020 etwa 30 000 Personen in der Altersgruppe von 20 bis 64 Jahren betroffen², ohne die Personen über 65, für keine Zahlen verfügbar sind. Hinzu kommt, dass ein bedeutender Teil der Bevölkerung Schwierigkeiten mit der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) hat. Von den Sozialhilfebeziehenden im Kanton Freiburg haben 61 % keine Ausbildung, die über die obligatorische Schule hinausgeht³.

¹ BFS-OFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey (ALL), Neuenburg 2006.

² 15 % der ständigen Wohnbevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren, vgl. [Statistisches Jahrbuch 2022 des Kantons Freiburg](#) abgerufen am 08.06.2022.

³ BFS-OFS (2021) Sozialhilfeempfängerstatistik des Kantons Freiburg, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH, S. 16.

Unternehmen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ungenügenden Grundkompetenzen beschäftigen, können ihr Produktivitätspotenzial nicht voll ausschöpfen. Für diese Angestellten können einige alltägliche Situationen in ihrem Berufsalltag eine echte Herausforderung darstellen, da es für sie nicht selbstverständlich ist, die Bedienungsanleitung einer neuen Maschine zu verstehen, Berichte zu lesen und zu schreiben, einen einfachen Rabatt zu berechnen oder einen Computer zu bedienen. Auch für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ist die Situation problematisch, insbesondere in Hinsicht auf die Produktion, Arbeit und Qualität.

Heute besuchen lediglich 0,5 % der Personen, die ihre Grundkompetenzen verbessern sollten, einen Kurs⁴. Eine wichtige Aufgabe besteht in der Einführung von Massnahmen, die den Zugang zur Bildung fördern: Sensibilisierung von Vermittlungspersonen, Senkung der Ausbildungskosten, Aufbau einer Vertrauensbeziehung zu Personen, die Angst vor dem Thema haben, und Begleitung von Personen, die ein prekäres Profil aufweisen.

Mit dem 2017 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) soll die Weiterbildung als Teil des lebenslangen Lernens im Bildungsraum Schweiz gestärkt werden. Das Gesetz legt Grundsätze über die Weiterbildung und Voraussetzungen für die Ausrichtung von Finanzhilfen durch den Bund fest, bestimmt, wie der Bund die Erforschung und die Entwicklung der Weiterbildung fördert, und regelt die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener durch den Bund. Der Bund regelt und fördert die Weiterbildung über die Spezialgesetzgebung (Art. 1 WeBiG).

Von diesem Bundesgesetz betroffen ist das kantonale Gesetz über die Erwachsenenbildung (ErBG), für dessen Vollzug die BKAD verantwortlich ist, nämlich in Bezug auf den Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen bei Erwachsenen.

3 Hintergrund

3.1 Grundkompetenzen: Situation der Zielgruppe

In der Schweiz ist das Ausbildungssystem das wichtigste Instrument für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Eine fehlende oder mangelhafte Grundausbildung, Allgemeinbildung und ergänzende fachspezifische Ausbildung erschwert nicht nur den Einstieg in den Arbeitsmarkt, sondern beeinflusst auch die spätere berufliche Laufbahn.

Erstens hängt das Erwerbseinkommen sehr stark vom Qualifikationsniveau ab, das für die Arbeit erforderlich ist. Zweitens hängen die Weiterbildung und über sie die Beförderungs- und Aufstiegsmöglichkeiten stark vom Bildungsstand ab.

Der Mikrozensus «Aus- und Weiterbildung 2016»⁵ des BFS zeigt: Je höher der Bildungsstand einer Person ist, desto mehr bildet sie sich weiter. 81 % der bestausgebildeten Personen nehmen an Weiterbildungsaktivitäten teil. Bei Erwachsenen ohne nachobligatorische Ausbildung sinkt dieser Anteil auf 40 %.

Wenn diese Erwachsenen nicht über ausreichende Grundkompetenzen verfügen, können sie nicht oder nur schwer an einer Aus- oder Weiterbildung teilnehmen; bisweilen wollen sie es nicht einmal, vor allem weil sie befürchten, es nicht zu schaffen⁶. So verschieden die Ursachen auch sein mögen, die Lebenssituationen der Betroffenen sind oft ähnlich: Sie arbeiten in Branchen, die wenig oder keine betriebliche oder eigenständige Ausbildung anbieten, durchlaufen Phasen der Arbeitslosigkeit und/oder haben ein geringes Einkommen. Wenn sie Gefahr laufen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren und keinen neuen mehr zu finden, können sie von Armut bedroht oder betroffen sein.

⁴ BFS-OFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey (ALL), Neuenburg 2006.

⁵ BFS-OFS (2016). Lebenslanges Lernen in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus Aus- und Weiterbildung 2016, Neuenburg 2016.

⁶ Büro Bass (2007a). Massnahmen zur Ansprache bildungsbenachteiligter Personen. Schlussbericht im Auftrag der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Mittelschul- und Berufsbildungsamt zuhanden des Fachrats Weiterbildung, Bern 2007.

Andererseits gelingt es manchen Menschen, sich trotz teilweise fehlender Grundkompetenzen (z. B. Schreibschwäche) später weiterzubilden. Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) kann der Mangel an Kompetenzen jede erwachsene Person betreffen, unabhängig von ihrem Qualifikationsniveau, und zwar im Zusammenhang mit der raschen Entwicklung der Technologien, der Digitalisierung und des E-Government. Daraus ergibt sich eine digitale Kluft für Menschen, die nur über eine unzureichende Informatikausstattung und nur über geringe oder eingeschränkte IT-Kenntnisse verfügen. Die Zielgruppe ist daher alles andere als homogen.

3.2 Rückgang der Kompetenzen im Laufe der Zeit und neue soziale Risiken

Die beruflichen und gesellschaftlichen Anforderungen an die Grundkompetenzen ändern sich im Laufe der Jahre. Mögliche Defizite im Erwachsenenalter sind jedoch nicht unbedingt auf eine unzureichende Ausbildung oder auf Schwierigkeiten in der obligatorischen Schule zurückzuführen. Diese Lücken können einerseits durch die Entstehung neuer Kompetenzbereiche entstehen, z. B. im Zusammenhang mit der Digitalisierung und der Entwicklung der ICT: «So verschwinden im Zuge der Digitalisierung Routinetätigkeiten, die von Beschäftigten mit geringer formaler Bildung ausgeübt wurden. Dies kann aber auch Beschäftigte mit mittlerer und höherer Bildung betreffen, die Tätigkeiten mit einem hohen Routineanteil ausführen. Fallen diese weg, sind die betroffenen Beschäftigten gefordert, eine andere Aufgabe zu finden (...)»⁷.

Andererseits können selten genutzte Grundkompetenzen wie Alltagsmathematik oder Lesen mit der Zeit nachlassen: «Auswertungen der Daten aus dem «PIAAC-Programm»⁸ zeigen, dass in allen untersuchten Ländern das Kompetenzniveau von Personen mit demselben formalen Bildungsabschluss mit steigendem Alter abnimmt» (SKBF 2018, S. 288).

Dadurch entsteht ein neues soziales Risiko, das unter anderem auf die Abnahme der Grundkompetenzen oder fehlender adäquater Ausbildung zurückzuführen ist. Dies erfordert ein neues Verständnis von Bildung: Lebenslanges Lernen und der Erhalt der Grundkompetenzen dienen dann als Mittel, um Arbeitslosigkeit oder Karriereunterbrechungen zu verhindern und Erwerbstätigen im besten Fall bis zur Pensionierung ein ausreichendes Einkommen zu ermöglichen.

3.3 Erweiterung des Bildungssystems in Richtung lebenslanges Lernen

Das Schicksal von Erwachsenen ohne berufliche Qualifikation und/oder mit lückenhaften Grundkompetenzen ist in den letzten Jahren zunehmend in den Mittelpunkt gerückt. Zwei Drittel dieser Erwachsenen mit Schwierigkeiten haben die gesamte obligatorische Schulzeit in der Schweiz absolviert⁹. Bei ihnen hat die schulische Lernumgebung trotz ihrer guten didaktischen und methodischen Ansätze nicht vollständig die gewünschte Wirkung gezeigt. Die Erfahrungen, die sie an der Schule gemacht haben, erzeugten bei ihnen eine Abneigung gegenüber Bildung¹⁰; ein beträchtlicher Teil von ihnen lernt langsam und braucht Zeit, um ihre Grundkompetenzen aufzufrischen.

Ein Teil der jungen Erwachsenen wird daher seine Lücken nach dem Eintritt in das Berufsleben schliessen müssen.

Dies erfordert eine Ausrichtung auf lebenslanges Lernen und ein weniger lineares und stattdessen durchlässigeres Bildungssystem. So müssen z. B. Kompetenzen, die in einem formalen und informellen Rahmen erworben wurden, in formalen Ausbildungen berücksichtigt werden.

3.4 Schwieriger Zugang zur Zielgruppe der Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener

Mit den aktuellen Kursen, PR-Massnahmen, Lern- und Begleitstrukturen wird im Kanton Freiburg wie auch in der gesamten Schweiz nur ein kleiner Teil der Zielgruppe erreicht. Die Freiburger Kursanbieterinnen und Kursanbieter, die im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener (GKE) tätig sind, gehen bei der Anwerbung von

⁷ SKBF (2018). Bildungsbericht Schweiz 2018. Aarau, S. 288.

⁸ Program for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)

⁹ Büro Bass (2007b). Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Eine Auswertung der Daten des Adult Literacy & Life Skills Survey (ALL), Bern 2007.

¹⁰ Neuenschwander (2009). Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich.

Kursteilnehmenden innovativ vor, geben aber an, dass sie viel Aufwand betreiben müssen, damit die Zielgruppe den Mut fasst, sich für ihre Kurse anzumelden. Dies hat zur Folge, dass hochwertige neue Ausbildungsmassnahmen, die von neu in diesem Bereich tätigen Akteurinnen und Akteuren angeboten werden, oftmals nicht stattfinden, weil die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht ausreicht.

Es sind folgende Gründe sind zu nennen, warum diese Zielgruppe trotz aller Bemühungen und Anreize Schwierigkeiten hat, sich für Kurse anzumelden:

- > **Wenig Ressourcen:** Kosten, Zeitmangel, gesundheitliche Gründe und starker familiärer Stress sind die am häufigsten genannten Hindernisse für die Teilnahme von geringqualifizierten Erwachsenen. Geringqualifizierte sind stärker von Armut betroffen als der Durchschnitt der Bevölkerung.
- > **Tabu:** In unserer Kultur fällt es jedem, der nicht lesen, schreiben und/oder rechnen kann oder aufgrund der digitalen Entwicklung nicht mehr in der Lage ist, seine Arbeit zufriedenstellend zu erledigen, schwer, dies öffentlich zu äussern und um Hilfe zu bitten. Für sie ist es daher besser, diskret zu bleiben und nicht darüber zu sprechen.
- > **Schulerfahrungen – Abneigung gegenüber Bildung:** Die Lernmöglichkeiten und die Lernumgebung mit ihren didaktischen Ansätzen und Lernmethoden sind nicht für alle erwachsenen Lernenden geeignet. Manche Menschen lernen langsam. Einige Erwachsene wollen bestimmte Erinnerungen an ihre schulischen Leistungen in der Kindheit einfach nicht noch einmal durchleben und sich erneut in Schwierigkeiten bringen.
- > **Arbeitsumgebungen, die dem Lernen nicht förderlich sind:** Etwa zwei Drittel der Betroffenen sind erwerbstätig¹¹. Die Mehrheit ist jedoch geringqualifiziert und arbeitet in schlecht bezahlten Jobs¹². Die Beteiligung an der Bildung hängt stark von der Situation auf dem Arbeitsmarkt ab.

3.5 Digitale Kluft

Die technischen und materiellen Möglichkeiten, Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien zu haben, aber auch die entsprechenden Fähigkeiten (digitale Kompetenz) im Alltag und am Arbeitsplatz sind in der Gesellschaft ungleich verteilt.

Der Zugang zu allen Arten von Waren und Dienstleistungen sowie viele soziale Interaktionen laufen heute über digitale Medien und werden online abgewickelt. Die Digitalisierung bringt zwar viele Vorteile für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben mit sich, sie schafft aber auch eine neue Kluft zwischen digital integrierten Gruppen und solchen, die diese digitale Barriere nicht überwunden haben. Alle Zielgruppen können davon betroffen sein, was auf verschiedene Faktoren zurückzuführen ist: Migrationssituation, mangelnde Ausbildung, kein eigener Computer, nachlassende Kompetenzen, hohes Alter usw.

Die Digitalisierung, die unsere Gesellschaft und das Arbeitsleben prägt, hat sich seit Anfang der 2020er Jahre mit der Covid-19-Pandemie noch stärker beschleunigt.

Die digitale Kluft verursacht sowohl für die einzelnen Personen als auch für die Gesellschaft und die Wirtschaft Kosten.

Eine Arbeitsgruppe, die sich aus Mitgliedern der kantonalen Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und der kantonalen Kommission für Erwachsenenbildung zusammensetzte, stellte unter anderem fest, dass benachteiligte Bevölkerungsgruppen im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung zunehmend auf Hindernisse stossen. Diese beiden Kommissionen haben Empfehlungen erarbeitet, die dem Staatsrat in Kürze vorgelegt werden sollen. Darin wird beispielsweise eine Stärkung des öffentlichen Dienstes (Service Public), der Aufbau allgemeiner oder spezialisierter Hotlines und die Gewährleistung eines ausreichenden Ausbildungsangebots in GKE und ICT für alle Betroffenen spezifiziert.

¹¹ Adult Literacy and Lifeskills Survey, 2003-2006 / BFS, 2006: Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey.

¹² Neuenschwander (2009). Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich.

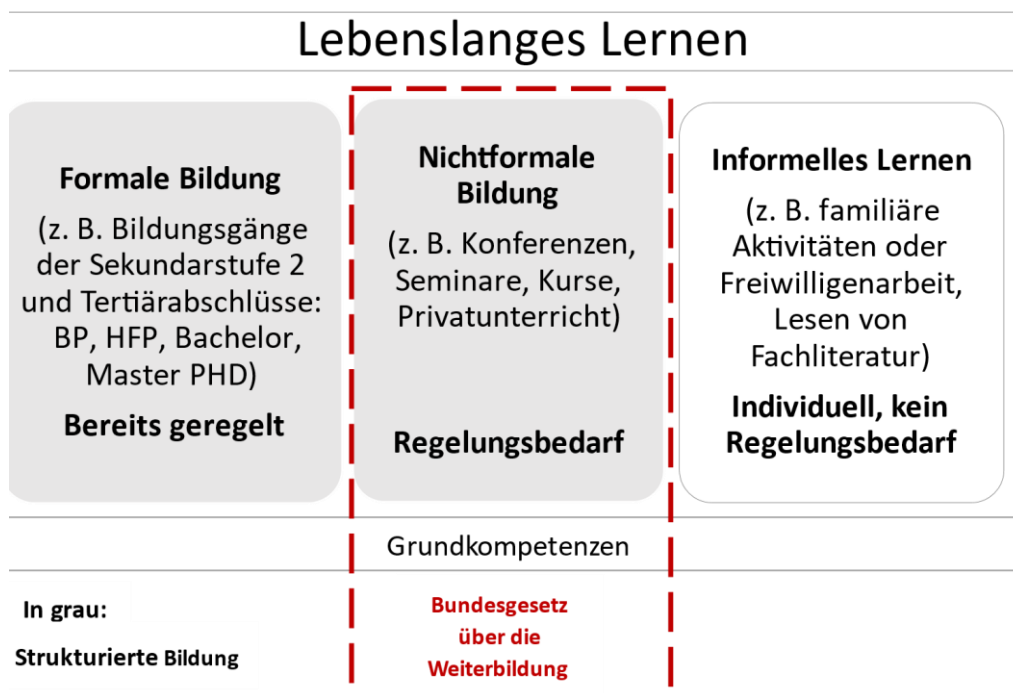
Aufgrund des oben beschriebenen Kontextes sowie die seit 2017 in Kraft getretenen eidgenössischen Gesetzesgrundlagen sieht sich der Kanton Freiburg gezwungen, zu dieser Thematik Stellung zu nehmen. Daher wird im Hinblick auf die Revision des kantonalen Gesetzes über die Erwachsenenbildung ein Konzept erarbeitet.

4 Bundesgesetz über die Weiterbildung: Umsetzung

4.1 Inhalt, Folgen und Auswirkungen des Gesetzes

Das Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) legt die Grundsätze fest, die für die Weiterbildung gelten, sowie die Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund. Es bestimmt, wie der Bund die Erforschung und die Entwicklung der Weiterbildung fördert. Zudem regelt es die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener durch den Bund.

Dementsprechend unterstützen sich Bund, Kantone und im Bereich der Weiterbildung tätige Organisationen gegenseitig, um Erwachsene beim Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen zu unterstützen, damit sie unter anderem die Herausforderungen der Digitalisierung bewältigen können. Dies geschieht durch Mehrjahresprogramme, die das SBFI mit den Kantonen abschliesst, und durch Leistungsvereinbarungen mit den oben genannten Organisationen, die sich auf das WeBiG stützen. Das 2017 in Kraft getretene WeBiG umfasst und regelt unter anderem die nichtformale Bildung sowie die Grundkompetenzen.¹³



Die Finanzierung dieses Themas durch den Bund ist also kein Projekt, sondern gesetzlich verankert, mit einer dauerhaften finanziellen Beteiligung, die auch in Zukunft weitergeführt werden soll.

4.2 Finanzierung durch den Bund: Modalitäten

Der Bund bzw. das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hat Kriterien für die Gewährung der Finanzhilfen an die Kantone festgelegt. Ohne zu sehr in technische und administrative Details zu gehen, werden im Folgenden die Grundzüge dieser Finanzhilfe beschrieben.

¹³ <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/bwb/wb.html>, abgerufen am 08.06.2022.

In Artikel 16 des WeBiG sind dauerhafte Finanzhilfen an die Kantone für die kantonalen Programme zu den Grundkompetenzen Erwachsener (für die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener) vorgesehen. Für die Periode 2021–2024 und für alle teilnehmenden Kantone beteiligt sich der Bund mit fast 43 Millionen Franken an diesen Programmen. Gemäss dem Grundsatzpapier¹⁴ des SBFI hat der Kanton Freiburg somit Anspruch auf:

- > Im Jahr 2022: 339 056 Franken,
- > Im Jahr 2023: 424 338 Franken,
- > im Jahr 2024: 513 193 Franken.

Diese Beträge dürfen ausschliesslich im Bereich der Grundkompetenzen für Erwachsene verwendet werden.

Die zwischen dem Bund und den Kantonen abgeschlossene Programmvereinbarung verlangt eine paritätische finanzielle Beteiligung von Kantonen und Bund. Mit anderen Worten: Um das WeBiG einzuhalten, geht SBFI davon aus, dass der Staat Freiburg einen gleich hohen Betrag investiert. Ohne paritätische Beteiligung werden die oben erwähnten Beträge, die der Bund für den Kanton Freiburg reserviert hat, an andere Kantone vergeben.

Im Jahr 2023 wird es dem Kanton Freiburg knapp noch gelingen, alle für ihn reservierten Beträge zu beziehen, da das kantonale Budget, das für die Sicherstellung der Umsetzung des WeBiG vorgesehen ist, aufgestockt wurde.

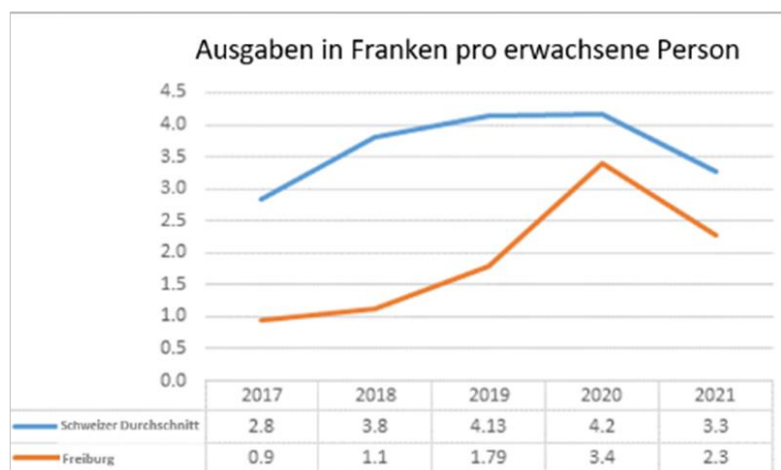
Der vom SBFI für den Kanton Freiburg im Jahr 2024 vorgesehene – erhöhte – Betrag scheint unerreichbar zu sein, es sei denn, die Beteiligung des Staates Freiburg in diesem Bereich wird entsprechend um fast 89 000 Franken erhöht. Dieser für unseren Kanton reservierte Betrag müsste somit an andere Kantone umverteilt werden.

Eine detaillierte Aufstellung der für die einzelnen Kantone reservierten Beträge findet sich im Anhang dieses Berichts.

4.3 Interkantonaler Vergleich

Im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die Weiterbildung und den Finanzierungen, die sie erhalten, haben die Kantone dem SBFI Zahlen zu den Beträgen geliefert, die dem Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener gewidmet sind. Dank dieser Daten war es dem SBFI möglich, die Daten der Kantone zu vergleichen.

Der Schweizer Durchschnitt der Ausgaben in Franken pro erwachsene Person für dieses Thema findet sich in der untenstehenden Tabelle. Sie beläuft sich beispielsweise im Jahr 2021 auf 3.30 Franken pro erwachsene Person. Dort findet sich auch der Durchschnitt der Ausgaben pro erwachsene Person für den Kanton Freiburg.



Konkret hat der Kanton Freiburg in den letzten Jahren weniger als der Schweizer Durchschnitt für von Schwierigkeiten betroffene Erwachsene in die Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener investiert:

¹⁴ Auszug aus dem Grundsatzpapier 2021–2024 im Anhang, vollständig einsehbar auf der Website des SBFI: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/wb/grundkompetenzen-erwachsener/foerderung-grundkompetenzen-erwachsener.html>

- > 2017: - 68 %
- > 2018: - 71 %
- > 2019: - 57 %
- > 2020: - 19 %
- > 2021: - 30 %

Detaillierte Zahlen für die einzelnen Kantone konnten beim SBFI nicht eingeholt werden.

Diese interkantonalen Vergleiche stellen die Situation der finanzschwächeren Kantone stets in ein schlechtes Licht. Der Kanton Freiburg stellt einen erheblichen Teil seiner Ausgaben für die Bildung im Allgemeinen bereit, bleibt aber in Franken pro Einwohner/in auf bescheidenerem Niveau. Die geringeren Ausgaben des Kantons erklären sich auch dadurch, dass der Staat Freiburg in diesem Bereich, den er selbst finanziert, über kein Personal verfügt: Die beiden Mitarbeiterinnen, die für die Durchführung und Umsetzung des kantonalen Programms angestellt sind, werden zu 100 % vom SBFI finanziert.

Ebenso ist festzuhalten, dass die Beiträge, die der Staat Freiburg den Bildungsinstitutionen in diesem Bereich gewährt, in den letzten Jahren zwar gestiegen sind, aber immer noch weit unter den Mitteln liegen, die von anderen Kantonen bereitgestellt werden.

4.4 Kantonale Anpassung: Verpflichtung zur Erarbeitung eines kantonalen Programms

Zusätzlich zu den paritätischen Investitionen von Kantonen und Bund mussten die Kantone ein kantonales Programm im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener entwickeln, um Anspruch auf Bundesmittel des SBFI zu haben.

Dieses kantonale Programm wurde vom BEA erarbeitet und von der BKAD genehmigt. Es wurde vom SBFI ebenfalls bestätigt, um von der Bundesfinanzierung profitieren zu können. Das kantonale Programm besteht aus sechs strategischen Stossrichtungen, die im Folgenden beschrieben werden.

5 Kantonales Programm zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener

Der Staat Freiburg hat über die BKAD bzw. das BEA in seinem kantonalen Programm für die Förderung der GKE im Zeitraum 2021 bis 2024 sechs strategische Stossrichtungen festgelegt. Diese bauen auf den nationalen Zielen auf, die sich aus dem WeBiG ergeben:

Angebot und Nachfrage

- > Angebotslücken, insbesondere bei digitalen Angeboten und bezüglich der digitalen Inklusion, werden identifiziert und gezielt geschlossen.
- > Die Nachfrage nach Bildungsmassnahmen im Bereich Grundkompetenzen wird gefördert (Identifizierung der Zielgruppen, Information und Sensibilisierung); die Bildungsmassnahmen verzeichnen mehr Teilnehmende.
- > Vermittelbarkeit und Zugänge zu Zielgruppen im Bereich Grundkompetenzen z.B. durch Sozialhilfe, Portale Berufsabschluss für Erwachsene BAE, Arbeitsintegration usw. werden geprüft.

Koordination und Beratung

- > Die Bildungsmassnahmen sind miteinander sowie mit anderen Bundesprogrammen und kantonalen Angeboten koordiniert und gewähren Anschluss an eine formale Bildung (z. B. Berufsabschluss für Erwachsene BAE) oder eine Weiterbildung.
- > Die Stellen, die sich um die Sensibilisierung, Information, Beratung und Vermittlung von Teilnehmenden in adäquate Bildungsmassnahmen kümmern, sind etabliert und bei den betroffenen Personen, Vermittlungsstellen und bei der Bevölkerung bekannt.

> Die Schnittstellen auf kantonaler Ebene sind geklärt; die Zusammenarbeit aller involvierter Stellen funktioniert. Anders formuliert, werden diese Stossrichtungen wie folgt weiterentwickelt:

5.1 1. Stossrichtung: Aufrechterhaltung und Ausbau des bestehenden GKE-Angebots durch die Subventionierung von Bildungsanbietenden

Eine Umfrage des BEA aus dem Jahr 2018 zeigte auf, dass bei der Bandbreite des Kursangebots in Grundkompetenzen Lücken bestehen. Diese Lücken müssen geschlossen werden, und zwar nicht nur in Bezug auf die Art der Kurse, sondern auch in Bezug auf die geografische Verteilung im Kanton, da das derzeitige Angebot nicht ausreichend über die Bezirke des Kantons verteilt ist.

Ziel ist es, das bestehende Angebot im Bereich der GKE in regelmässiger Zusammenarbeit mit den Bildungsanbietenden auszubauen. Bei der Vergabe von Beiträgen an die Bildungsanbietenden wird auf ein hochwertiges Bildungsangebot und auf Investitionen für die Durchführung dieser Kurse in allen Bezirken geachtet. Sie ermöglichen es, die Teilnahmegebühren für die betroffene Zielgruppen zu verringern.

5.2 2. Stossrichtung: Information und Sensibilisierung

Das BEA steht in Verbindung mit den kantonalen und regionalen Stellen, die sich mit der sozialen und beruflichen Integration von Erwachsenen befassen, sowie mit Bildungsanbietenden, die in diesem Bereich tätig sind.

Der Bund beauftragt den Dachverband Lesen und Schreiben Schweiz mit der Sensibilisierung in den beiden Sprachen des Kantons.

Der Staat Freiburg kann zusätzlich eine externe Stelle beauftragen (derzeit der Verein Lesen und Schreiben Freiburg), um die Vermittlungspersonen für die Thematik der von einem Bedarf an GKE betroffenen Erwachsenen zu sensibilisieren.

Ein Mangel an Grundkompetenzen wird häufig in einer persönlichen Krise (Trennung, Verlust eines Familienmitglieds, Arbeitslosigkeit usw.) oder bei einem Arbeitsplatzwechsel (Beförderung oder inhaltliche Reorganisation einer bestehenden Arbeitsstelle, Wiedereingliederung) erkannt. Die Vermittlerinnen und Vermittler, die direkt mit der Zielgruppe in Kontakt stehen, übernehmen dann eine wichtige Vermittlungs- und Multiplikatorfunktion.

Während einer Weiterbildung werden diese Personen über das Kursangebot und die Unterstützungsleistungen zum GKE-Programm im Kanton Freiburg informiert. Ziel ist es, die Zielgruppe bestmöglich informieren, beraten und weiterleiten zu können. Diese Referenzfachkräfte werden ermutigt, dieses Publikum auf das GKE-Portal des BEA oder direkt auf Weiterbildungsangebote zu verweisen. Die Weiterweisung wird durch gemeinsam genutzte Instrumente wie die kantonale Datenbank des GKE-Kursangebots, die unter www.besser-jetzt.ch/Freiburg zugänglich ist, erleichtert.

Aktuelle oder ehemalige Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Kurse von Lesen und Schreiben nehmen als Botschafterinnen und Botschafter der Gruppen Romandie und Bern-Mittelland an diesen Sensibilisierungsaktionen teil. Dies ermöglicht es den Vermittlungspersonen, sich direkt mit der Lebenssituation der Betroffenen auseinanderzusetzen.

Die Vermittlungspersonen werden über die Kampagne «Einfach besser!» informiert (siehe www.besser-jetzt.ch) und dazu angehalten, für ihre Informationsmaterialien eine vereinfachte Sprache zu verwenden, um sie der Zielgruppe zugänglich zu machen.

Das BEA ist dafür verantwortlich, seine Kommunikationstätigkeit mit der Sensibilisierung der Vermittlungspersonen zu koordinieren.

5.3 3. Stossrichtung: Finanzielle Unterstützung für die Teilnahme an Kursen mittels Bildungsgutscheinen

Im Kanton Freiburg wurde im September 2010 ein Pilotprojekt zur Einführung eines Bildungsgutscheins gestartet, nachdem der Grosse Rat im Jahr 2008 die Motion Ganioz-Siggen M1052.08 angenommen und der Staatsrat dieses

Vorhaben unterstützt hatte. Es waren Kriterien für die Gewährung festgelegt worden, wie etwa der Bildungsstand oder die Höhe des Einkommens. Für die Bildungsgutscheine wurde ein Betrag von 50 000 Franken bereitgestellt.

Während der Versuchsphase von September bis Dezember 2010 wurden 70 Bildungsgutscheine ausgestellt und bei einer Evaluation wurde das Pilotprojekt als erfolgreich bewertet.

Dieses Projekt wurde dank der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel im Jahr 2021 reaktiviert und läuft seither als Pilotprojekt weiter. Das BEA hat den Schweizerischen Verband für Weiterbildung (SVEB) mit der administrativen Leitung des Projekts beauftragt. Es hat – mit Hilfe des Schweizer Dachverbands Lesen und Schreiben (DVLS) – eine Plattform geschaffen, auf der sich Interessierte mit dem Bildungsgutschein für einen GKE-Kurs anmelden können: www.besser-jetzt.ch/Freiburg. Bildungsgutscheine werden seit 2022 nach Massgabe des zur Verfügung stehenden Budgets verteilt.

5.4 4. Stossrichtung: Schaffung einer Kultur des Austausches und der Koordination

Neben der Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren des Staates Freiburg und den Bildungsanbieterinnen und -anbietern ist auch der Austausch zwischen den Kantonen und mit anderen Organisationen wichtig, um Synergien und Lernerfahrungen aus anderen Bereichen zu nutzen.

5.5 5. Stossrichtung: Aufbau eines Eingangsportals für die Grundkompetenzen (GKE) im Kanton Freiburg

Der Grund, weshalb im September 2022 ein spezielles Fachportal für die Grundkompetenzen eingerichtet wurde, beruht auf einer Feststellung zur betroffenen Zielgruppe: Je höher der Bildungsstand einer Person ist, desto mehr bildet sie sich weiter; und je weniger gut sie ausgebildet wird, desto weniger bildet sie sich. Dies hat zur Folge, dass nur sehr wenige Erwachsene mit einem sehr hohen Bedarf an GKE eine Ausbildung beginnen.

Ein solches Eingangsportale soll dazu dienen, mehrere grosse Herausforderungen zu bewältigen:

- > Erreichen aller von den GKE betroffenen Zielgruppen durch die Einführung diversifizierter Massnahmen;
- > Personen unter Berücksichtigung ihres Profils beraten und weiterleiten;
- > Die Erreichung persönlicher und/oder beruflicher Ziele durch eine langfristige Begleitung stärken.

Für diese Personen geht es also nicht nur darum, eine Ausbildung zu beginnen, sondern auch zu lernen, sich mittel- bis langfristig zu orientieren und ihre Bedürfnisse zu definieren. Der Ansatz des GKE-Portals schafft die Voraussetzungen dafür, dass jede erwachsene Person die Haltung eines Lernenden einnehmen und die Hemmnisse, Zwänge und Ängste überwinden kann, die die Verbesserung der Grundkompetenzen mit sich bringen können.

Um den Zielen des GKE-Portals gerecht zu werden, wurde ein systemischer Ansatz gewählt, der die Komplexität der individuellen Situationen berücksichtigt. Dieser ist aus Längsschnittarbeiten¹⁵ hervorgegangen, die in Frankreich mit von funktionalem Analphabetismus betroffenen Erwachsenen durchgeführt wurden. Diese theoretischen Grundlagen dienen insbesondere dazu, das individuelle Aufnahmegespräch im Rahmen des Freiburger GKE-Portals durchzuführen.

Die so erhaltene Synthese dient als Unterstützung bei der Beratung und Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren (Vermittlungs-, Ausbildungs- und Beratungspersonen), die am Bildungsprojekt der erwachsenen Person beteiligt sind. Sie ermöglicht es ausserdem, den Fortschritt des Bildungswegs über einen längeren Zeitraum hinweg sichtbar zu machen.

Mit dem GKE-Portal wird das ehrgeizige Ziel verfolgt, differenzierte Regelungen anzubieten, nicht nur um jede einzelne Person zu einem Bildungsangebot zu führen, das ihren Bedürfnissen am besten entspricht, sondern auch um die Voraussetzungen zu schaffen, damit sie in einem Bildungsprozess verbleibt. Das Angebot einer individuellen Begleitung ist somit ein Schlüsselement des Portals. Dabei wird jede Person über einen längeren Zeitraum unterstützt, entsprechend ihren Bedürfnissen und auf ihrem persönlichen Bildungsweg.

¹⁵ Vinérier, A. (2005). Des chemins de savoirs, l'hologramme. Editions SCEREN-CRDP Académie d'Orléans-Tours.

Es können auch andere Mittel und Wege eingesetzt werden, um den Zugang zur Bildung zu erleichtern: Die Verwendung des Bildungsgutscheins, eine Präsenzsprechstunde im Laufbahnzentrum des BEA, die Möglichkeit, die Ausbildung individuell zu beginnen, oder auch die Begegnung mit einer Person, die über ihren Bildungsweg berichtet (Projekt der Westschweizer Botschafterinnen und Botschafter des Vereins Lesen und Schreiben).

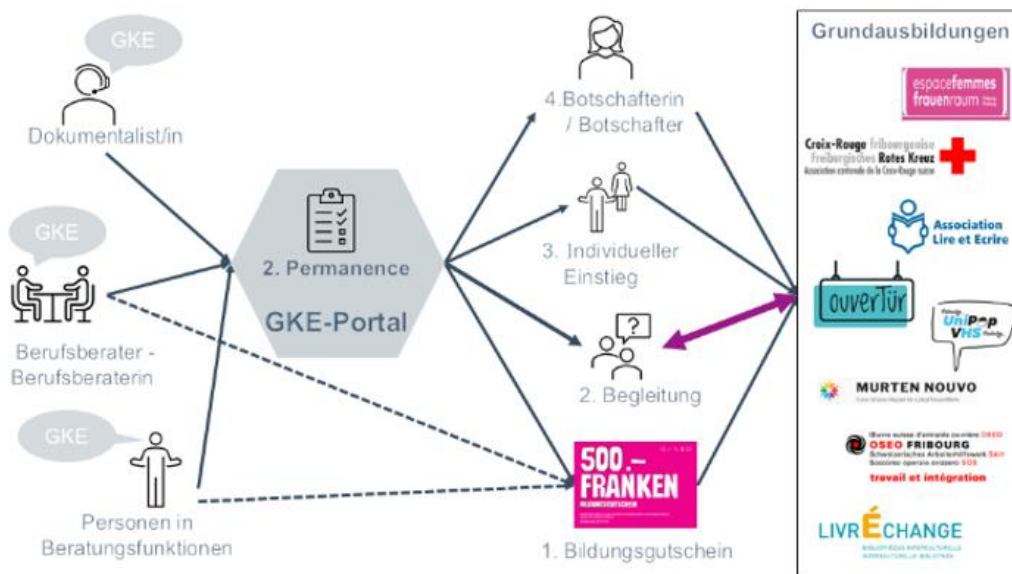
Das GKE-Portal zielt darauf ab, die Zahl der Personen zu erhöhen, die Grundkompetenzen erwerben. Denn diese sind für die spätere Entwicklung eines Berufsprojekts und für einen Qualifikationsprozess unerlässlich.

Langfristig sollen diese Erwachsenen in die Lage versetzt werden, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu bestreiten und insbesondere eine qualifizierte Berufsausbildung (wie ein EFZ oder eine EBA) zu absolvieren. Ihre Lebensqualität wird dadurch verbessert und die kantonalen Soziallasten werden verringert. So lohnt sich eine finanzielle Investition in den Bereich der Grundkompetenzen sowohl aus menschlicher als auch aus wirtschaftlicher Sicht.

Zusammenfassend bietet das GKE-Portal vier Möglichkeiten, den Zugang zur Grundbildung zu unterstützen:

- > einen Bildungsgutschein zur Verringerung der Kurskosten;
- > eine Begleitung der Betroffenen zur Permanence für Grundkompetenzen;
- > ein individueller Einstieg in die Ausbildung vor der Aufnahme in einen Kurs;
- > Kontakt zu einer Botschafterin oder einem Botschafter, d. h. einer Person, die gegenwärtig einen Lese- und Schreibkurs besucht oder bereits besucht hat.

1 GKE-Portal – 4 Vorschläge



5.6 6. Stossrichtung: Anpassung und Revision der Rechtsgrundlagen

Wie im Regierungsprogramm 2022–2026 des Staatsrats angekündigt, wird das Gesetz über die Erwachsenenbildung in dieser Legislaturperiode revidiert. Im Übrigen ist ein Konzept in Arbeit, aus dem grosse Teile des vorliegenden Berichts hervorgegangen sind.

Die erfolgreiche Umsetzung des gesamten oben erwähnten kantonalen Programms wird unter anderem von der Revision dieses Gesetzes abhängen.

6 Analyse der europäischen Modelle

Wie in seiner Antwort auf das Postulat angekündigt, hat der Staatsrat aufgrund des hohen Arbeitsaufwands Vorbehalte gegenüber einer eingehenden Recherche und Analyse europäischer Modelle geäußert.

Die Interkantonale Konferenz für Weiterbildung (IKW), eine der Fachkonferenzen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), hat ein unabhängiges Forschungsunternehmen mit dieser Thematik beauftragt. Dieses Forschungsunternehmen, die Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH, erstellte 2022 einen ersten (von zwei geplanten) Berichten. Auf diesem Bericht basiert der gesamte Teil über die Analyse der europäischen Modelle, die von den Grossratsmitgliedern Emonet und Aebischer in ihrem Postulat gefordert wurde.

Interface berichtet von der Schwierigkeit, einen internationalen Vergleich durchzuführen, da die Konzepte und Ansätze in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind.

In seiner Zusammenfassung kommt Interface zu folgendem Schluss:

«Die durchgeführte Studie zu vorhandenen Abklärungs- und Beratungsinstrumenten im Bereich Grundkompetenzförderung zeigt auf, dass Abklärungen vor allem im Bereich Sprachkompetenzen vorgenommen werden und in diesem Förderbereich auch am meisten Instrumente vorhanden sind. Zudem wird die Aufgabe der Abklärung von Grundkompetenzen in allen Settings mehrheitlich nicht als expliziter Auftrag wahrgenommen. Vor allem in den Settings der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung und der Sozialberatung ist die Grundkompetenzförderung noch wenig strukturell verankert. Die Studie verdeutlicht zudem, dass ein Bedarf nach einer Übersicht über geeignete Instrumente sowie nach weiteren zielgruppenspezifischen Instrumenten unter anderem auch in Form von Selbsttests zur Abklärung von Grundkompetenzen in allen Förderbereichen besteht. Diese Befunde führen uns zu folgenden Empfehlungen.»¹⁶

Im Rahmen der Studie hat Interface sechs Empfehlungen für die Kantone formuliert:

Empfehlung 1:

Übersicht über bestehende Instrumente zur Abklärung von Grundkompetenzen erstellen.

Es wird als ratsam erachtet, die Übersicht nach Art und Funktion des Instruments zu gruppieren. Die Übersicht soll aufzeigen, welche Instrumente für welche Settings in welchem Kontext zur Abklärung welcher Grundkompetenzen für eine bestimmte Zielgruppe geeignet sind.

Empfehlung 2:

Neue Instrumente in den Bereichen Lesen und Schreiben, IKT und Alltagsmathematik erstellen.

Es gilt, neue Instrumente zu entwickeln oder bestehende Instrumente zu adaptieren. Dazu bedarf es in einem ersten Schritt in Ergänzung zur vorliegenden quantitativen Studie einer qualitativen Vertiefungsstudie, um im Austausch mit Personen aus der Praxis Hinweise zur Beurteilung und Eignung bestehender Instrumente einzuholen.

Empfehlung 3:

Angebot an Selbsttests zur Überprüfung von Grundkompetenzen ausweiten.

Empfohlen wird, Selbsttests als eine gute Methode zur Abklärung von Grundkompetenzen in allen Förderbereichen weiterzuentwickeln.

Empfehlung 4:

Übersicht über bestehende Dienstleistungen und Beratungsangebote zur Förderung von Grundkompetenzen erstellen.

¹⁶ Feller, Ruth; Lussi, Isabella; Büchel, Karin; Fritzsche, Deborah; Stehlin, Carole; Imbach, Lars (2022): Projekt Triage – Instrumente zur Abklärung und Beratung im Bereich Grundkompetenzförderung. Kurzbericht zuhanden der Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung (IKW) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Es wird empfohlen, eine Übersicht über bestehende Dienstleistungen und Beratungsangebote sowohl auf Bundesebene als auch auf Kantonsebene zuhanden der verschiedenen Akteure zu erarbeiten. Aus der Übersicht sollte erkenntlich sein, welche Akteure mit welchen Angeboten zur Förderung von Grundkompetenzen beitragen.

Empfehlung 5:

Abklärung von Grundkompetenzen explizit verankern (insbesondere auch in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung und Sozialberatung).

Da die Soll-Ist-Differenz zwischen konzeptioneller Grundlage und effektiver Umsetzung zur Abklärung von Grundkompetenzen vor allem in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung gross ist, wird empfohlen, darauf hinzuwirken, dass das Abklären von Grundkompetenzen in diesem beruflichen Setting auch strukturell verankert wird.

Empfehlung 6:

Settingübergreifende Austauschgefässe schaffen.

Es wird empfohlen, sowohl auf kantonaler als auch nationaler Ebene settingübergreifende Austauschgefässe zu schaffen, in denen Personen, die sich in unterschiedlichen Zusammenhängen mit der Förderung von Grundkompetenzen befassen, über ihre Erfahrungen berichten und über geeignete Instrumente zur Abklärung von Grundkompetenzen austauschen können.

Die BKAD, respektive das BEA, hat diese Empfehlungen bereits zur Kenntnis genommen. Einige Empfehlungen wurden bereits umgesetzt. Andere werden nur realisierbar sein, wenn dafür entsprechende Budgetmittel des Staates vorhanden sind.

Der zweite Bericht von Interface lag zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht vor.

7 Bilanz des Projekts «Einfach besser! ...am Arbeitsplatz»

—

7.1 Durchführung des Projekts und Zuständigkeit

Seit 2018 unterstützt das SBFi mit seinem Programm zur Förderung von Grundkompetenzen am Arbeitsplatz Unternehmen dabei, ihre Angestellten in Grundkompetenzen zu schulen. Der Bund hat für dieses Projekt einen Betrag von etwa 13 Millionen Franken bereitgestellt, ohne zeitliche Begrenzung.

Konkret können Unternehmen kostenlos Schulungen im Bereich der Grundfertigkeiten für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Anspruch nehmen, sofern diese Kurse vom Unternehmen für die betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Arbeitszeit angerechnet werden.

Das SBFi hat den Kantonen mehrere Umsetzungsvarianten vorgeschlagen. Der Kanton Freiburg entschied sich für diejenige, die ihm am ehesten entsprach, die keine Aufgaben und keine zusätzlichen kantonalen Ausgaben mit sich brachte, da sie vom SBFi übernommen wurde. Der Schwachpunkt dieser Variante ist jedoch das Fehlen einer aktiven Werbung bei den Unternehmen im Kanton Freiburg.

Das BEA führte aber dennoch eine Informationsveranstaltung über das Projekt «Einfach besser!... am Arbeitsplatz» durch und lud die Unternehmen des Kantons zur Teilnahme ein. Diese Veranstaltung fand im Februar 2019 statt.

Ebenso wirbt das BEA vereinzelt bei Bildungsanbieterinnen und Bildungsanbietern sowie bei Unternehmen im Kanton für dieses Projekt.

7.2 Bilanz des Projekts

Da der Kanton Freiburg das Projekt nicht verwaltet, wurden entsprechende Informationen vom Bund angefordert.

In seiner Antwort hält das SBFI fest, dass seit Beginn des Programms am 1. Januar 2018 im Kanton Freiburg acht Gesuche (wovon eines zurückgezogen wurde – der Kurs wurde aufgrund der Pandemie und interner Umstrukturierungen abgesagt) und 28 Teilnehmerinnen und Teilnehmer verzeichnet wurden.

Zudem sind vier Kurse mit insgesamt 43 Teilnehmerinnen und Teilnehmern noch nicht abgeschlossen.

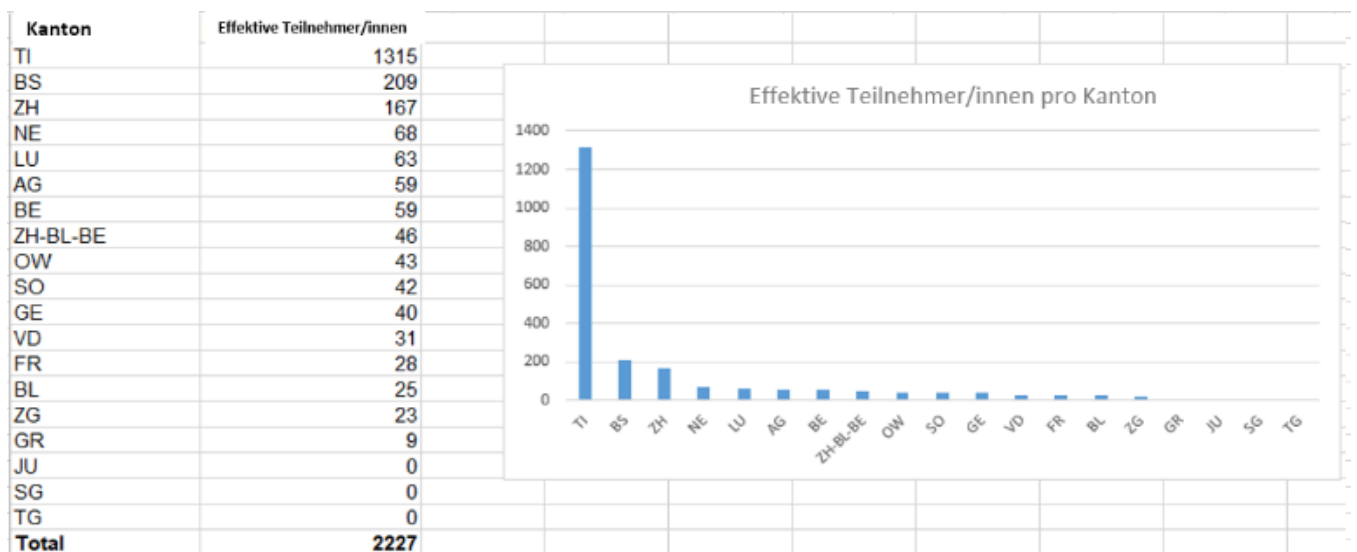
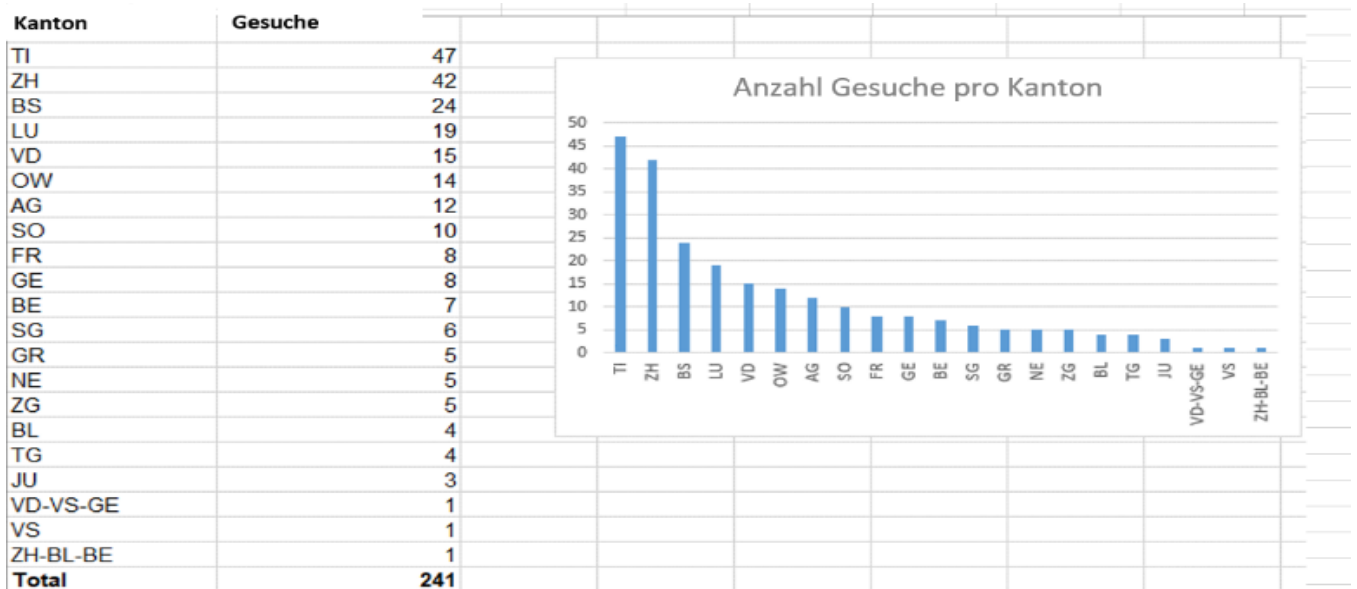
Schweizweit gibt es bisher 241 Gesuche und 2227 effektive Teilnehmerinnen und Teilnehmer (abgeschlossene Kurse).

Für einen interkantonalen Vergleich wird der Kanton Freiburg in der folgenden, vom SBFI zur Verfügung gestellten Tabelle in Bezug auf die Anzahl der Gesuche positioniert.

Die folgende Tabelle ermöglicht einen Vergleich der Anzahl der Begünstigten pro Kanton.

Dieses Projekt läuft noch, aber als Schlussfolgerung für den Kanton, kann man daraus ziehen, dass das Ergebnis für Freiburg gemischt ist und dass diese Leistung selten genutzt wird.

Das SBFI hat eine Evaluation dieses Angebots auf nationaler Ebene in Auftrag gegeben, die im Jahr 2020 durchgeführt wurde, doch darin wird nirgends die Situation im Kanton Freiburg spezifisch erwähnt oder behandelt.



¹ Nur die Teilnehmer/innen von abgeschlossenen Kursen, deren Reporting verschickt wurde, werden hier mitgezählt.

8 Grundkompetenzen Erwachsener: Schlussfolgerungen

Angesichts der obigen Ausführungen ist festzustellen, dass in den letzten Jahren zahlreiche Leistungen entwickelt wurden, um die gering oder unqualifizierten Erwachsenen des Kantons im Bereich der Grundkompetenzen zu begleiten und zu unterstützen, insbesondere dank der Finanzierung durch das SBFI. Auch lässt sich festhalten, dass das kantonale Programm strukturiert und sinnvoll aufgebaut ist.

Zwar fehlen finanzielle Mittel, um alle gewünschten Ziele zu erreichen, und es wird nicht möglich sein, alle vom SBFI für den Kanton Freiburg reservierten Beträge in Anspruch zu nehmen. Es wird jedoch alles unternommen, damit diese Zielgruppe trotz allem begleitet und der Rückgriff auf die Sozialhilfe oder andere Hilfsmassnahmen vermieden werden kann.

Dank des kantonalen Programms beginnen viele gering oder unqualifizierte Personen erneut eine Ausbildung und bringen ihr Wissen auf den neuesten Stand. Langfristig ist die Idee, dass diese Zielgruppe, die ihre Grundkompetenzen auf den neuesten Stand gebracht hat, einen zweiten Schritt machen kann, nämlich mit einer qualifizierenden Berufsausbildung (EBA oder EFZ) zu beginnen.

Solche Massnahmen tragen erheblich dazu bei, die Inanspruchnahme der Sozialhilfe oder anderer sozialer Sicherheitsnetze des Kantons zu verringern.

9 Bestandsaufnahme der beruflichen Weiterbildung für Geringqualifizierte und Ungelernte

Für Erwachsene, die keine berufliche Grundbildung absolviert haben oder keinen Abschluss besitzen, der ihre Kenntnisse belegt, stehen zwei Wege zur beruflichen Qualifikation offen, um ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis EFZ oder einen eidgenössischen Berufsattest EBA zu erlangen: Das standardisierte Qualifikationsverfahren als Kandidat/in (für Erwachsene) nach Artikel 32 der Berufsbildungsverordnung (BBV; AS 412.101) und die Anerkennung und Validierung erbrachter Bildungsleistungen (VAE). Zu Beginn des Schuljahres 2022/23 befanden sich 269 Erwachsene in einem dieser Qualifikationsverfahren, d.h. 251 Hörerinnen und Hörer bereiten sich auf die Prüfungen nach Artikel 32 BBV vor und 18 Personen absolvieren ein Qualifikationsverfahren nach Artikel 31 BBV. Zudem befinden sich 194 Personen über 40 Jahre (191 im Schuljahr 2021/22) in einer Ausbildung mit einem Lehrvertrag, 2/3 Männer und 1/3 Frauen.

Der Erwerb eines EFZ oder EBA nach Artikel 32 BBV sieht vor, dass man mit einer (mindestens) fünfjährigen beruflichen Erfahrung zur Prüfungssession antreten kann. Die Vorbereitung kann individuell erfolgen oder durch den Besuch des Unterrichts an einer Berufsfachschule wie bei den anderen Personen in Ausbildung. Seit dem Schuljahr 2021/22 bietet das Amt für Berufsbildung (BBA) an zwei seiner Berufsbildungszentren Vorbereitungskurse an, auch im Rahmen der Allgemeinbildung, die wöchentlich an zwei Abenden und am Samstag stattfinden, um berufstätigen Erwachsenen die Möglichkeit zu geben, den Unterricht ausserhalb ihrer Arbeitszeit zu besuchen. Dieses Angebot wird im weiteren Verlauf der Projekte, die im Rahmen des Leitbilds Berufsbildung 2030 eingerichtet wurden, tendenziell erweitert. In Bezug auf die Allgemeinbildung «für Erwachsene», die an der Berufsfachschule Gesundheit und Soziales (BFGS) vermittelt wird, sind die Kurse seit dem Schuljahr 2019/20 geöffnet (1 Klasse im Schuljahr 2019/20; seit 2020/21 jährlich 2 Klassen). Der Unterricht findet abends statt und erstreckt sich über 33 Wochen, einschliesslich des Qualifikationsverfahrens. In Bezug auf die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist festzuhalten, dass 10 Personen unter der Regelung von Artikel 32 BBV angemeldet sind (von den 31 Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer im Jahr 2022/23). Ab dem Schuljahr 2023/24 stehen diese Kurse auch den Deutschsprachigen offen.

Für die spezifischen Berufe der BFGS (in diesem Fall: Fachfrau/Fachmann Gesundheit EFZ [FaGe] und Fachfrau/Fachmann Betreuung EFZ [FaBe]) besteht zudem die Möglichkeit, den allgemeinbildenden Unterricht tagsüber im Rahmen der verkürzten Ausbildungen zu besuchen. In diesem Fall wird die Ausbildung für Personen, die alle Module absolvieren, über 2 Jahre organisiert. Falls sich eine Person dafür entscheidet, nur das Modul «Vertiefungsarbeit (VA)» zu belegen, wird der Kurs über ein Schuljahr hinweg belegt.

Die Validierung erbrachter Bildungsleistungen (VAE) ist ein Verfahren, das den Erwerb eines offiziellen Titels auf der Grundlage der Analyse des beruflichen und persönlichen Werdegangs einer Person sowie der Bewertung ihrer Kompetenzen ermöglicht, und zwar in Bezug auf ein Qualifikationsprofil, das auf der Grundlage des Ausbildungsplans des betreffenden Berufs erstellt wurde und für das spezifische Erfolgsbedingungen festgelegt wurden. Dieses Qualifikationsverfahren ist derzeit nur für einige Berufe zugänglich, wobei die Berufsverbände weiterhin dafür verantwortlich bleiben, ob sie die über dieses Verfahren qualifizierten Personen zulassen oder nicht.

In beiden Fällen sind diese Schritte unabhängig von einem wie auch immer gearteten Arbeitsvertrag. Um zum Qualifikationsverfahren zugelassen zu werden, müssen interessierte Personen eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachweisen, wovon mindestens zwei Jahre im Qualifikationsbereich liegen müssen. Die Durchführung dieser beiden Arten von Qualifikationsverfahren liegt in der Zuständigkeit der Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Die Kantone haben als Partner die Aufgabe, das Angebot für die Profile der Kompetenzvalidierung auf nationaler Ebene bereitzustellen.

Um dem steten Wandel gerecht zu werden und das Berufsbildungssystem besser auf die Anforderungen von morgen auszurichten, haben die Verbundpartner der Berufsbildung zudem im Jahr 2018 das «Leitbild Berufsbildung 2030» verabschiedet. Mehrere dieser Projekte betreffen die Erwachsenenbildung.

Anlässlich des nationalen Spitzentreffens der Berufsbildung vom November 2022, an dem die Partner der Berufsbildung (Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt) unter der Leitung von Guy Parmelin, dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung, zusammenkamen, war ein wichtiger Punkt der Berufsabschluss für Erwachsene. Bund, Kantone und Sozialpartner haben gemeinsam ein Commitment verabschiedet, um die Rahmenbedingungen für den Berufsabschluss für Erwachsene (BAE) zu verbessern. Die Partner der Berufsbildung wollen damit den Erwerb eines Berufsabschlusses im Erwachsenenalter erleichtern und damit die angesprochene Zielgruppe besser vor Arbeitslosigkeit schützen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, Erwachsene entsprechend ihren Bedürfnissen zu informieren und zu beraten, ihre bereits erworbenen Kompetenzen zu validieren und dafür zu sorgen, dass sie einfacher Zugang zu Lehrstellen, Bildungsangeboten und Qualifikationsverfahren erhalten. In den letzten Jahren wurde bereits eine Reihe von Massnahmen umgesetzt. In diesem Zusammenhang sind die Analyse der indirekten Kosten der Ausbildung, die nationale Strategie für die Berufsberatung, die Erstellung eines Leitfadens zur Anrechnung von Lernergebnissen, die Allgemeinbildung in der beruflichen Erwachsenenbildung und die Mobilisierung von Unternehmen für die berufliche Qualifikation von Erwachsenen zu erwähnen. Die Partner in der Berufsbildung wollen jedoch weiterhin Lücken identifizieren und mit spezifischen Massnahmen dazu beitragen, optimale Bedingungen zu schaffen, damit Erwachsene einen Berufsabschluss erwerben können.

Anhang

—
Grundsatzpapier 2021–2024 des SBFJ

Anhang: Grundsatzpapier 2021–2024 des SBF1

Jährlicher Beitrag inklusiv Grundbeitrag in der Höhe von fünf Prozent des Bundesjahresbeitrags an die Kantone zu gleichen Teilen an alle Kantone. Der Grundbeitrag beträgt CHF 82'342 (2021: 13'686, 2022: 18'235, 2023: 22'821, 2024: 27'600). Reservierte Beiträge unter Vorbehalt der Genehmigung der BFI-Botschaft 2021-2024 durch das Parlament.

Kanton	Ständige Wohnbevölkerung ²⁶	Kantonale Anteile an der Wohnbevölkerung	Beitrag 2021	Beitrag 2022	Beitrag 2023	Beitrag 2024	Total 2021-2024
Zürich	1'151'160	18.0%	1'228'305	1'636'606	2'048'257	2'477'151	7'390'319
Bern	786'728	12.3%	843'783	1'124'265	1'407'048	1'701'677	5'076'773
Luzern	302'954	4.7%	333'340	444'146	555'861	672'255	2'005'602
Uri	27'234	0.4%	42'421	56'522	70'739	85'551	255'233
Schwyz	119'809	1.9%	140'099	186'670	233'622	282'541	842'932
Obwalden	28'298	0.4%	43'544	58'018	72'611	87'815	261'987
Nidwalden	33'157	0.5%	48'670	64'849	81'160	98'155	292'834
Glarus	30'527	0.5%	45'895	61'151	76'533	92'558	276'138
Zug	96'470	1.5%	115'474	153'858	192'558	232'878	694'768
Freiburg	228'203	3.6%	254'469	339'056	424'338	513'193	1'531'056
Solothurn	207'573	3.2%	232'701	310'054	388'040	469'294	1'400'089
Basel-Stadt	154'422	2.4%	176'620	235'331	294'523	356'194	1'062'668
Basel-Landschaft	218'907	3.4%	244'660	325'988	407'982	493'412	1'472'042
Schaffhausen	62'600	1.0%	79'736	106'242	132'964	160'806	479'749
Appenzell A.Rh.	40'986	0.6%	56'931	75'855	94'935	114'814	342'535
Appenzell I.Rh.	11'718	0.2%	26'050	34'709	43'439	52'535	156'732
St. Gallen	374'398	5.8%	408'723	544'586	681'565	824'281	2'459'154
Graubünden	157'633	2.5%	180'008	239'845	300'172	363'027	1'083'052
Aargau	507'136	7.9%	548'778	731'197	915'114	1'106'734	3'301'823
Thurgau	205'692	3.2%	230'717	307'409	384'731	465'292	1'388'148
Tessin	272'337	4.3%	301'036	401'103	501'991	607'105	1'811'235
Waadt	578'372	9.0%	623'941	831'345	1'040'452	1'258'317	3'754'055
Wallis	261'299	4.1%	289'389	385'585	482'570	583'618	1'741'161
Neuenburg	129'369	2.0%	150'186	200'110	250'443	302'884	903'622
Genf	366'938	5.7%	400'852	534'099	668'439	808'407	2'411'796
Jura	53'515	0.8%	70'151	93'469	116'980	141'474	422'074
Total	6'407'435	100%	7'116'478	9'482'066	11'867'066	14'351'967	42'817'577



Rapport 2023-DICS-10

26 juin 2023

Pour plus d'efficience des mesures d'aides en milieu scolaire

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2021-GC-148 Sudan Stéphane / Dénervaud Caroline.

Table des matières

1	Résumé du postulat	2
1.1	Réponse au postulat	2
1.2	Acceptation du postulat	2
2	Introduction	2
3	Les points problématiques soulevés et l'état de situation	3
3.1	La coordination des mesures gérées par les services de l'enseignement et les directions d'école	3
3.2	La problématique des compétences partagées entre la DFAC et les communes	5
3.3	La multiplication des intervenantes et intervenants qui travaillent en solo et en silo	5
3.4	Les attentes des parents et des professionnel-le-s	5
3.5	La pénurie d'enseignantes et d'enseignants spécialisé-e-s	6
4	Mesures pour améliorer la situation	6
5	Améliorations à analyser dans le détail	7
6	Conclusion	7

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé le 6.10.2021, Madame la Députée Caroline Dénervaud et Monsieur le Député Stéphane Sudan, ainsi que 32 cosignataires, demandent au Conseil d'Etat de se pencher sur la question des mesures d'aide. Selon les postulant-e-s, il existe une augmentation et une aggravation des comportements inadéquats chez les élèves au sein des établissements scolaires ; situation qui entraverait l'enseignement dispensé de par son impact sur le travail du corps enseignant.

Les auteur-e-s du postulat estiment que les différentes mesures proposées dans le cadre scolaire pour faire face à ces problématiques ne sont pas toujours utilisées à temps ou à bon escient. Ils demandent donc au Conseil d'Etat d'établir un catalogue des différentes mesures d'aide existant dans le contexte scolaire et d'améliorer leur coordination afin de renforcer le soutien apporté aussi bien aux élèves et aux parents qu'au corps enseignant. Les postulant-e-s soutiennent également que, dans certains cas, les moyens mis à disposition devraient être augmentés.

Finalement, le postulat demande de revoir le système de dotation des services de logopédie, psychologie et psychomotricité (SLPP), basé sur les normes dites « Macheret » établies en 2000.

1.1 Réponse au postulat

Dans sa réponse du 15.03.2022, le Conseil d'Etat partage le constat de la récurrence et la complexification des difficultés psychosociales et éducatives vécues par des élèves de l'école obligatoire, d'ailleurs à des âges de plus en plus jeunes. Il est convaincu que le climat scolaire est une condition primordiale et fondamentale pour l'apprentissage, l'enseignement, le sentiment de sécurité et la confiance de toutes les personnes impliquées dans une école, et recèle une influence décisive sur la qualité de l'enseignement.

Les établissements scolaires bénéficient à cette fin de différentes mesures afin d'aider et soutenir les élèves présentant des besoins scolaires particuliers, conformément à l'article 35 LS. Les conditions et les modalités y afférentes relèvent de la responsabilité de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC). Le règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS, RSF 411.0.11) précise ces différentes mesures pédagogiques en fonction des besoins spécifiques des élèves (Ch. 4.3 RLS, art. 83 ss).

La coordination des différents dispositifs prévus par les bases légales en question – mesures SES, médiation scolaire et TSS – nécessite de nombreux efforts. Les travaux liés à l'élaboration du nouveau concept de mise en œuvre de l'article 19 RLS qui traite de la médiation et du travail social en milieu scolaire dans les écoles obligatoires 1H-11H du canton de Fribourg et de sa mise en œuvre ont également intégré l'amélioration de cette coordination.

1.2 Acceptation du postulat

En date du 18.05.2022, le Grand Conseil a suivi les recommandations du Conseil d'Etat en acceptant partiellement le postulat. Cette décision a entraîné la réalisation du présent rapport.

2 Introduction

Les mesures d'aides qui existent aujourd'hui ont été mises en place, au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles problématiques dans les écoles. Il s'agissait en priorité de répondre aux besoins spécifiques des élèves, de résoudre leurs difficultés de comportement ou encore d'apporter du soutien aux établissements scolaires. Ces derniers ne vivent pas en marge de la société et de ses évolutions. Pour ce faire, chaque personne-ressource, chaque intervenant-e, a reçu une mission bien précise. La répartition des compétences entre l'Etat et les communes a également été respectée dans ce domaine : ainsi, les services de logopédie, psychologie et psychomotricité (SLPP) ont été confiés aux communes, alors que d'autres mesures ont été mises sous la responsabilité des directions d'école,

de l'inspection scolaire ou des services de l'enseignement obligatoire. Par ailleurs, la DFAC collabore aussi avec des partenaires externes comme le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), la Brigade des mineur-e-s (BMI), le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), l'association REPER, le Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS), etc.

C'est la conjugaison de ces trois éléments, à savoir des nouvelles mesures d'aide qui s'ajoutent à plusieurs reprises aux premières, des compétences partagées selon les mesures considérées et le recours à de nombreux partenaires (y compris externes), qui a pu conduire à des difficultés sur le terrain. Plus que la disponibilité théorique des mesures d'aide, c'est bien le choix de la mesure la plus judicieuse qui peut poser un problème, car la vision d'ensemble manque chez la plupart des intervenant-e-s.

3 Les points problématiques soulevés et l'état de situation

3.1 La coordination des mesures gérées par les services de l'enseignement et les directions d'école

Avec la mise en œuvre du RLS, des réorganisations importantes ont déjà eu lieu durant les dernières années, et plus particulièrement grâce à l'élaboration et à la diffusion de guides, de recommandations ou de directives. Ces documents précisent les publics-cible, les procédures, les compétences des divers intervenants et intervenantes, ainsi que les responsabilités à chaque niveau hiérarchique.

Plusieurs problématiques ont été ainsi clarifiées pour le corps enseignant et les directions des établissements scolaires. Ce sont des inspectrices et inspecteurs scolaires qui sont les personnes de référence pour chaque domaine. Il s'agit notamment des :

- **Elèves à haut potentiel intellectuel (HPI)** : art. 90, 91 et 92 du RLS avec la rédaction d'un guide « soutien aux élèves à haut potentiel du 23.10.2018 »

L'encouragement des aptitudes se fait pour toutes et tous les élèves de l'école obligatoire et est une mission principale de l'école. Une culture de l'apprentissage au sein de l'école dans laquelle on valorise les talents imprègne le climat d'apprentissage et favorise la performance. L'encouragement des aptitudes s'applique en premier lieu dans l'enseignement. L'élève reconnu-e à haut potentiel par un ou une spécialiste agréé-e par la Direction peut être mis-e au bénéfice d'un projet pédagogique individualisé lui permettant d'atteindre des objectifs différents. Les objectifs individualisés, élaborés à partir des objectifs fixés dans les plans d'études, prennent en compte les besoins et capacités de l'élève. L'évaluation des apprentissages se réfère aux objectifs prévus dans le projet pédagogique individualisé. La différenciation des objectifs d'apprentissage permet alors un apprentissage « individualisé » à divers niveaux de compétence. Lorsque les élèves disposent de capacités dans un ou plusieurs domaines, qui s'expriment largement au-delà de la moyenne de leur groupe d'âge, on peut parler d'un talent particulier. Être « haut potentiel » implique d'avoir notamment des caractéristiques de personnalité qui peuvent être différentes d'un-e élève à l'autre, mais on retrouve principalement : des capacités au-dessus de la moyenne, un sentiment de décalage et de la créativité (liste non exhaustive). La classe est le premier lieu d'encouragement, complété par des offres d'approfondissement ou de spécialisation au niveau de l'école ainsi que des demi-journées d'encouragement, ou la participation à des offres externes à l'école.

- **Elèves primo-arrivantes et primo-arrivants allophones – Cours de langue (FLS) et les appuis pédagogiques**, art. 94 et art. 85 du RLS – Elaboration d'indications

Les indications décrivent la mise en œuvre des bases légales de l'art. 85 et de l'art 94 du Règlement de la loi sur la scolarité obligatoire du 19 avril 2016 (RLS). Elles réglementent la procédure pour l'octroi d'appuis pédagogiques dispensés individuellement ou à un petit groupe d'élèves et pour l'enseignement du « Français langue seconde » (FLS) dispensé aux élèves primo-arrivantes et primo-arrivants allophones.

> **Elèves en rupture scolaire et sans projet professionnel, programme préprofessionnel et stages en entreprise**, art. 98 RLS et art. 99 RLS

Les directives du 1^{er} octobre 2018 précisent l'organisation et le contenu du programme. Un formulaire pour l'autorisation de stages en entreprises pour des élèves en dernière année scolaire obligatoire est à disposition.

> **Elèves en situation de handicap ou de trouble fonctionnel – Compensation des désavantages**, art. 89 RLS

Les directives du 11.07.2016 visent une mise en œuvre cohérente des mesures de compensation des désavantages à l'école obligatoire ainsi qu'au degré secondaire 2 du canton de Fribourg. Elles réglementent en particulier les modalités pour effectuer la demande ainsi que la procédure pour examiner et octroyer des mesures de compensation des désavantages.

Outre les recommandations et les directives, des dispositifs ont été créés pour assurer la cohérence des mesures plus complexes. Il s'agit du regroupement des mesures SES et de la mise sur pied d'un bureau de coordination pour l'octroi des mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) ou des mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO).

> **Elèves présentant d'importantes difficultés de comportement, unité mobile et classe relais, puis médiation et travail social en milieu scolaire**, art. 96 et 97 et art. 19 Mesures SED/SES

Le dispositif des mesures SED a été placé sous la responsabilité d'une direction unique depuis 2016 et le personnel de l'Unité mobile a pu s'installer dans les mêmes locaux que les collaboratrices et collaborateurs du Service de l'enseignement obligatoire de langue française à Givisiez. De plus, avec la mise en œuvre des TSS à partir de 2022, le dispositif des mesures SED s'est élargi aux mesures SES.

L'élaboration du *Concept pour la mise en œuvre de l'article 19 RLS : médiation et travail social en milieu scolaire dans les écoles de la scolarité obligatoire 1H-11H du canton de Fribourg (concept TSS)*, a été l'occasion de préciser les rôles des professionnel-le-s qui interviennent dans le cadre scolaire, qu'il s'agisse du corps enseignant, des médiatrices et médiateurs ainsi que des travailleuses sociales et travailleurs sociaux en milieu scolaire. Les collaborations au sein des établissements scolaires, tout comme la coordination au niveau des arrondissements qui sera effective au plus tard lors de la rentrée scolaire 2024, ont été définies. Au niveau cantonal, il est prévu de nommer une coordinatrice ou un coordinateur dont la mission sera de suivre les besoins des écoles et de faire le lien avec le groupe de pilotage. Plus globalement, les mesures SED (soutien aux établissements scolaires dans la prise en charge des difficultés comportementales) deviennent les mesures SES (soutiens éducatifs et sociaux). Le pilotage du dispositif est confié à l'Inspectorat scolaire qui peut compter sur un comité de pilotage regroupant la direction des mesures SES, des directions d'école, des représentantes et représentants du travail social et de la médiation. La mise en œuvre du concept permet le développement d'une nouvelle coordination des mesures anciennement SED, de la médiation scolaire et du travail social en milieu scolaire 1H-11H.

> **Elèves en difficulté d'apprentissage ou de développement, mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) ou mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO) : art. 86 et 87 RLS**

La cantonalisation des services d'intégration au 1^{er} août 2019 a conduit à un regroupement du pilotage des mesures d'aide ordinaires (MAO) et des mesures d'aide renforcées (MAR). Ainsi, il a été créé un bureau de coordination cantonal des mesures MAO-MAR qui pilote l'organisation de ces mesures notamment pour les missions :

- > d'apporter soutien et conseil aux enseignantes et enseignants, ainsi qu'aux enseignantes et enseignants spécialisé-e-s, aux directions d'établissement et aux institutions de pédagogie spécialisée ;
- > de veiller à ce que les objectifs de la pédagogie spécialisée puissent se réaliser ;
- > d'assurer une bonne coordination dans la répartition des ressources en fonction des situations d'élèves et de leur évolution, non seulement d'une année scolaire à l'autre, mais aussi en cours d'année scolaire.

Le regroupement de ce pilotage autour du bureau MAO-MAR constitue effectivement un plus pour ces deux mesures. Il n'englobe en revanche pas les autres mesures d'aide.

Il convient également de noter que les directions d'établissement scolaire sont les supérieur-e-s hiérarchiques des enseignantes et enseignants spécialisé-e-s dispensant ces mesures.

3.2 La problématique des compétences partagées entre la DFAC et les communes

Le recours au personnel des SLPP, qui est organisé par région, est particulièrement complexe lorsqu'il doit intervenir régulièrement et pendant un certain temps. C'est le cas pour la psychologie, la logopédie et la psychomotricité. Les pédago-thérapeutes travaillant pour les SLPP (psychologues, logopédistes, psychomotriciennes et psychomotriciens) se trouvent parfois coupés de l'environnement scolaire direct des élèves qu'ils et elles accompagnent. Cela entraîne quelquefois une méconnaissance des problématiques internes aux établissements scolaires concernés (problématiques locales) ainsi que des différents acteurs et actrices. La place qu'occupent ces personnes au sein des établissements scolaires n'est pas nécessairement claire dans toutes les situations. Pour exemple : les locaux mis à leur disposition par les communes pour les thérapies et les possibilités d'intégration offerts dans les écoles peuvent s'avérer insuffisants.

3.3 La multiplication des intervenantes et intervenants qui travaillent en solo et en silo

Il s'agit d'un obstacle lorsqu'il faut identifier la mesure à prendre pour l'élève. D'une part, seul-e un-e professionnel-le du domaine concerné est habilité-e à poser un diagnostic. D'autre part, ce sont souvent les parents ou les enseignantes et enseignants qui, en premier, soupçonnent des difficultés chez l'élève. Si la multiplication des intervenant-e-s est parfois nécessaire à l'analyse des besoins et à la décision qu'il convient de prendre, elle pourrait toutefois être réduite si les mesures d'aide étaient moins fragmentées et si, mieux organisées en réseau autour de l'établissement scolaire, il pouvait y avoir un meilleur dialogue entre les professionnel-le-s, mais aussi avec les directions d'école et le corps enseignant.

Conscients de cette difficulté, les services de l'enseignement travaillent à mettre la direction de l'établissement scolaire au centre du dispositif. Elle est l'interlocutrice privilégiée des enseignantes et enseignants, voire des parents, lors d'une demande de mesures de soutien. La direction doit pouvoir également compter sur le soutien externe de spécialistes et personnes-ressources pour l'établissement (tel-le-s que les collaboratrices et collaborateurs pédagogiques) pour une meilleure compréhension de la situation, et pouvoir ainsi se diriger rapidement vers le soutien le plus approprié.

3.4 Les attentes des parents et des professionnel-le-s

Comme indiqué par le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat surdiagnostique en milieu scolaire (2022-CE-192) : *« L'accès à certaines mesures de soutien au sein de l'école ordinaire, par exemple les mesures de compensation des désavantages, n'est possible que sur la base d'un diagnostic établi par un expert. Toutefois, la question de l'augmentation des diagnostics doit être nuancée et mise en regard de l'évolution socio-culturelle de la société dans laquelle nous vivons. En effet, au vu de l'avancée des connaissances scientifiques sur le plan des théories et des outils en rapport à l'évaluation clinique et à la détection, les professionnels-les portent plus d'attention à celles-ci, ce qui a pour conséquence une meilleure identification des troubles spécifiques, sans que le nombre de ceux-ci ne soient fondamentalement en augmentation. Par ailleurs, l'évolution sur le plan légal des droits des personnes en situation de handicap a sensibilisé les citoyennes et les citoyens au fait que certains besoins en lien à des troubles diagnostiqués, donnent droits à des accompagnements (médicaux, paramédicaux, pédago-thérapeutique, etc.) et à des mesures d'aide (mesures d'aides de pédagogie spécialisée, rente d'assurance invalidité, mesure de compensation des désavantages, etc.) »*. Par ailleurs, si tous les parents souhaitent que leur enfant soit performant à l'école, des pédiatres évoquent également une augmentation des consultations au motif que « cela ne va pas à l'école » sans que des troubles ne puissent être diagnostiqués.

Le système de notation tel qu'il existe actuellement en Suisse fixe à 4 l'atteinte suffisante des objectifs et les notes supérieures marquent le dépassement de ces objectifs. Conformément aux dispositions des plans d'études (PER et LP21), l'école s'occupe du « projet global de formation » des élèves. Bien qu'elle se soucie, surtout en fin de scolarité, de préparer l'élève à une transition harmonieuse avec les hautes écoles, les apprentissages ou le monde professionnel, elle ne véhicule pas d'idéologie concernant ce qu'une ou un élève doit devenir socialement,

professionnellement ou dans sa vie privée. Elle respecte les élèves de manière inconditionnelle, c'est-à-dire de manière non conditionnée à leurs résultats.

3.5 La pénurie d'enseignantes et d'enseignants spécialisé-e-s

Le manque de professionnel-le-s formé-e-s a pour conséquence que les équipes perdent en compétences et en professionnalisme. Cela doit être comblé notamment par un accompagnement plus conséquent des professionnel-le-s non formés par les autres professionnel-le-s. Cela implique également beaucoup plus de turnover au sein des équipes. Or, c'est bien dans les situations complexes d'accompagnement d'élèves que les professionnel-le-s formés sont nécessaires et doivent rester en place.

Entre les institutions et les soutiens intégratifs spécialisés à l'école obligatoire, il y a 20 % à 30 % de personnes non formées spécifiquement à cette fonction qui occupent des postes d'enseignantes spécialisées ou d'enseignants spécialisés. Deux mesures ont été prises au niveau de la formation. Depuis la rentrée académique 2022/23, l'Université de Fribourg permet d'effectuer le cursus du MA ES à plein temps ou dans une forme flexibilisée à temps partiel, offrant ainsi aux étudiantes et étudiants de concilier formation et vie professionnelle ou privée. D'autre part, au niveau des conditions d'admission, l'Université de Fribourg prépare l'ouverture du MA ES aux détentrices et détenteurs de titres reconnus par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), comme cela est déjà appliqué dans les institutions de formation des cantons voisins. Cela permettra à un public issu de formations apparentées telles qu'un bachelor en psychologie ou en éducation sociale d'accéder au cursus du MA ES offert dans notre canton. Le groupe de travail, doté d'un mandat permanent, poursuit ses réflexions et proposera d'autres mesures à court, moyen et long terme pour faire face au manque de personnel qualifié dans le domaine de l'enseignement.

4 Mesures pour améliorer la situation

Les travaux liés à l'élaboration du nouveau concept de mise en œuvre de l'article 19 RLS qui traite de la médiation et du travail social en milieu scolaire dans les écoles obligatoires 1H-11H du canton de Fribourg et à sa mise en œuvre permettent le développement d'une nouvelle coordination de certaines mesures d'aide. Trois mesures sont prévues :

Le renforcement des informations à disposition des directions d'établissement et la clarification des processus sur les demandes de mesures de soutien. C'est une information claire et immédiate qui sera mise en place avec en plus la possibilité de former les directions à la manière dont il convient d'utiliser les processus de demande d'aide. Les questions doivent remonter par arrondissement, sous la responsabilité des inspectrices et inspecteurs scolaires, afin d'améliorer les processus.

La mise sur pied d'un nouveau pilotage des mesures sous la responsabilité de la DFAC. Le groupe de travail sur la pédagogie spécialisée existant se voit renforcer par une représentation de l'ensemble des intervenantes et intervenants et des responsables des mesures, à savoir : les mesures MAO-MAR, les mesures SES, les appuis scolaires et les mesures FLS. Les SLPP sont associés au groupe de travail par des représentantes et représentants des différents secteurs.

La flexibilisation des unités MAO-MAR octroyées : renforcer l'autonomie de la direction d'établissement dans la répartition des unités MAO-MAR pour les classes et les élèves sous la surveillance cantonale de l'inspecteur scolaire qui est responsable de veiller à une équité. Un nombre d'unités est attribué par décision MAR, selon le budget et la décision de l'inspectrice ou l'inspecteur spécialisé-e, en plus des unités MAO. Le directeur ou la directrice d'établissement, en fonction des besoins, doit pouvoir gérer l'ensemble des unités tout au long de l'année scolaire.

5 Améliorations à analyser dans le détail

Plusieurs axes d'amélioration sont en cours d'analyse :

Le développement d'une prise en charge précoce. Le Service éducatif itinérant (SEI) est actuellement de plus en plus sollicité pour intervenir auprès de familles afin de soutenir les parents dans l'accompagnement du développement de l'enfant entre la naissance et l'entrée en scolarité. Les sollicitations sont en augmentation ces dernières années. Il faut prendre en charge des enfants en âge préscolaire et accompagner des parents parfois démunis face à l'éducation de leur enfant avec ou sans handicap. La prévention préscolaire est un axe qui doit être réfléchi afin de permettre une entrée en scolarité la plus adéquate possible pour le plus d'élèves possibles. Ainsi, il existe des demandes toujours plus conséquentes de mesures d'aide ordinaires (MAO) ou renforcées qui sont faites en vue de l'entrée en scolarité de jeunes enfants. Ces demandes de soutien en constante augmentation questionnent ; renforcer et développer la prévention faite pour les enfants en âge préscolaire serait une excellente option, notamment pour celles et ceux ayant un trouble du spectre de l'autisme. Il convient aussi de mentionner la possibilité de reporter d'une année l'entrée de l'enfant en 1H s'il n'est pas jugé assez mature à 4 ans.

La promotion de la pédagogie universelle auprès du corps enseignant. Il s'agit de dispenser un enseignement permettant de faire progresser toutes et tous les élèves, c'est-à-dire en tenant compte de leur diversité, de l'hétérogénéité du groupe-classe, mais sans en venir pour autant à un enseignement individualisé qui priverait les élèves des apprentissages sociaux nécessaires. Elle permet de prévenir l'exclusion et de donner une place aux différences sans les étiqueter. Pour mettre en œuvre ce projet, un soutien apporté par des spécialistes, tels que des collaboratrices et collaborateurs pédagogiques spécialisés, est pertinent afin d'accompagner les établissements scolaires, les directions, le corps enseignant et les différents professionnel-le-s vers une école intégrative, voire à visée inclusive. La formation de base et l'offre de formation continue de la HEP | PH doivent être envisagée comme un moyen d'amélioration. Il convient de les adapter pour donner aux enseignant-e-s de nouveaux outils leur conférant confiance et capacités d'accompagner les élèves d'aujourd'hui.

6 Conclusion

Depuis l'entrée de la loi scolaire en 2014, de nombreuses améliorations ont déjà été mises en place. L'arrivée des directions d'école au niveau primaire a professionnalisé la conduite des établissements à de nombreux niveaux. Leur confier le pilotage de certaines mesures de soutien permettra de trouver la meilleure solution adaptée à l'élève, à la classe et au fonctionnement de tout l'établissement.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il a mis la priorité sur la mise en œuvre du concept TSS pour répondre à la demande du Grand Conseil visant à améliorer le climat scolaire. A ce propos, il y a lieu de relever qu'aucune formation initiale spécifique au milieu scolaire n'est actuellement offerte aux futur-e-s TSS. Des opportunités de collaboration s'offrent ainsi aux hautes écoles fribourgeoises, en particulier à la HETS-FR, à l'Université et à la HEP, qui pourraient proposer des formations continues conjointes dans ce domaine. Avec le déploiement du travail social dans les écoles 1H-11H, les services de l'enseignement ont planifié l'évaluation de l'efficacité des différents dispositifs d'aide et les adaptations utiles. Un premier rapport est prévu pour l'été 2024.

La stratégie cantonale de médecine scolaire qui est en train d'être revue sera également une ressource supplémentaire à disposition.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport de postulat.



Bericht 2023-DICS-10

26. Juni 2023

Für mehr Effizienz bei schulischen Unterstützungsmassnahmen

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2021-GC-148 Sudan Stéphane / Dénervaud Caroline.

Inhalt

1	Zusammenfassung des Postulats	2
1.1	Antwort auf das Postulat	2
1.2	Annahme des Postulats	2
2	Einleitung	2
3	Angesprochene Probleme und der Stand der Dinge	3
3.1	Koordination der von den Unterrichtsämtern und Schuldirektionen verwalteten Massnahmen	3
3.2	Die Problematik der geteilten Zuständigkeiten zwischen BKAD und Gemeinden	5
3.3	Die Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren, die allein und isoliert arbeiten	5
3.4	Erwartungen von Eltern und Fachpersonen	5
3.5	Mangel an schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen	6
4	Massnahmen zur Verbesserung der Situation	6
5	Verbesserungen, die detailliert untersucht werden müssen	7
6	Schlussbemerkungen	8

1 Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 6. Oktober 2021 eingereichten Postulat fordern Grossrätin Caroline Déneraud und Grossrat Stéphane Sudan sowie 32 Mitunterzeichnende den Staatsrat auf, sich mit der Frage der Unterstützungsmassnahmen zu befassen. Gemäss den Postulantinnen und Postulanten hat unangemessenes Verhalten von Schülerinnen und Schülern an den Schulen zugenommen und sich verschlimmert. Diese Situation beeinträchtigt den Unterricht und die Arbeit der Lehrpersonen.

Die Verfasserin und der Verfasser des Postulats sind der Ansicht, dass die verschiedenen Massnahmen, die an den Schulen zur Bewältigung dieser Probleme angeboten werden, nicht immer rechtzeitig oder sinnvoll eingesetzt werden. Sie fordern daher den Staatsrat auf, einen Katalog der bestehenden Unterstützungsmassnahmen an den Schulen zu erstellen und diese zu koordinieren, um das Unterstützungsangebot für Schülerinnen und Schüler wie auch für Eltern und Lehrpersonen zu verbessern. Die Postulantinnen und Postulanten betonen zudem, dass die zur Verfügung gestellten Mittel in einigen Fällen erhöht werden sollten.

Schliesslich wird im Postulat eine Überprüfung der gegenwärtigen Regelung für die Dotation der logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste gefordert. Diese beruht auf den sogenannten «Macheret-Normen», die im Jahr 2000 erstellt wurden.

1.1 Antwort auf das Postulat

In seiner Antwort vom 15. März 2022 teilt der Staatsrat die Feststellung, dass sich die psychosozialen und erzieherischen Schwierigkeiten bei den Schülerinnen und Schülern der obligatorischen Schule häufen und immer komplexer werden, auch bei immer jüngeren Schülerinnen und Schülern. Er ist davon überzeugt, dass das Schulklima eine massgebliche und grundlegende Voraussetzung für das Lernen, das Unterrichten, das Sicherheitsgefühl und das Vertrauen aller an einer Schule mitwirkenden Personen ist und einen entscheidenden Einfluss auf die Qualität des Unterrichts hat.

Zu diesem Zweck können die Schulen nach Artikel 35 des Schulgesetzes (SchG) verschiedene Massnahmen in Anspruch nehmen, um den Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf zu helfen und sie zu unterstützen. Die diesbezüglichen Bedingungen und Modalitäten fallen in den Zuständigkeitsbereich der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD). Im Reglement zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR, SGF 411.0.11) werden diese pädagogischen Unterstützungsmassnahmen nach den spezifischen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler präzisiert (Abschnitt 4.3 SchR, Art. 83 ff.).

Die Koordination der verschiedenen Angebote, die in den betreffenden Rechtsgrundlagen vorgesehen sind – SES-Massnahmen, Schulmediation und Schulsozialarbeit – erfordert erhebliche Anstrengungen. Bei den Arbeiten im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Konzepts zur Umsetzung von Artikel 19 SchR, der sich mit der Mediation und der Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen 1H–11H des Kantons Freiburg befasst, und dessen Umsetzung wurde die Verbesserung dieser Koordination ebenfalls einbezogen.

1.2 Annahme des Postulats

Am 18. Mai 2022 folgte der Grosse Rat den Empfehlungen des Staatsrats und nahm das Postulat teilweise an. Diese Entscheidung hatte zur Folge, dass der vorliegende Bericht erstellt wurde.

2 Einleitung

Die heute bestehenden Unterstützungsmassnahmen wurden nach und nach eingeführt, als an den Schulen neue Probleme auftauchten. In erster Linie ging es dabei darum, auf die besonderen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler einzugehen, Verhaltensschwierigkeiten zu beheben oder die Schulen zu unterstützen. Denn die Schulen sind

Teil der Gesellschaft und bleiben nicht vom gesellschaftlichen Wandel verschont. Um dies zu erreichen, erhielt jede an der Schule tätige Person und jede Fachperson einen ganz spezifischen Auftrag. Die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Gemeinden wurde auch in diesem Bereich eingehalten: So wurden die logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste (Schuldienste) den Gemeinden übertragen, während andere Massnahmen in den Verantwortungsbereich der Schuldirektionen, des Schulinspektorats oder der Ämter für obligatorischen Unterricht fallen. Darüber hinaus arbeitet die BKAD auch mit externen Partnern zusammen, wie dem Jugendamt (JA) der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), der Jugendbrigade (JB), dem Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), dem Verein REPER, der Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG) usw.

Die Kombination dieser drei Elemente, d. h. neue, mehrfach ergänzte Unterstützungsmassnahmen, geteilte Zuständigkeiten für die betreffenden Massnahmen und der Einbezug zahlreicher (auch externer) Partner, hat womöglich zu Schwierigkeiten vor Ort geführt. Problematisch ist weniger die theoretische Verfügbarkeit von Unterstützungsmassnahmen als vielmehr die Wahl der sinnvollsten Massnahme, da den meisten Beteiligten der Gesamtüberblick fehlt.

3 Angesprochene Probleme und der Stand der Dinge

3.1 Koordination der von den Unterrichtsämtern und Schuldirektionen verwalteten Massnahmen

Mit der Umsetzung des SchR wurden in den letzten Jahren bereits umfangreiche Umstrukturierungen vorgenommen, insbesondere durch die Erarbeitung und Verbreitung von Leitfäden, Empfehlungen oder Richtlinien. In diesen Unterlagen werden die Zielgruppen, die Verfahren, die Zuständigkeiten der verschiedenen Beteiligten sowie die Zuständigkeiten auf jeder Hierarchieebene festgelegt.

Auf diese Weise konnten verschiedene Probleme für die Lehrkräfte und die Schuldirektionen geklärt werden. Diesbezüglich sind die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren die Ansprechpartner für jeden Bereich. Es handelt sich insbesondere um:

- > **Hochbegabte Schülerinnen und Schüler:** Art. 90, 91 und 92 SchR mit der Erarbeitung des Leitfadens «Hochbegabtenförderung» vom 23. Oktober 2018

Die Begabungsförderung richtet sich an alle Schülerinnen und Schüler des obligatorischen Unterrichts und ist ein Grundauftrag der Schule. Eine Lernkultur im Schulhaus, in der Begabungen gefördert werden, prägt das Lern- und Leistungsklima. Erster Ort der Begabungsförderung ist der Unterricht. Einer Schülerin oder einem Schüler, die oder der von einer von der Direktion anerkannten Fachperson als hochbegabt eingestuft wird, kann ein individueller Förderplan mit differenzierten Lernzielen angeboten werden. Die individuellen Lernziele nach Vorgabe der im Lehrplan festgelegten Ziele tragen den Bedürfnissen und Fähigkeiten der Schülerin oder des Schülers Rechnung. Die Beurteilung der Schulleistungen bezieht sich auf die im individuellen Förderplan festgelegten Lernziele. Die Lernziendifferenzierung ermöglichen individualisiertes Lernen auf verschiedenen Fähigkeitsstufen. Wenn Schülerinnen und Schüler in einem oder mehreren Bereichen über Fähigkeiten verfügen, die in ihrer Ausprägung weit über dem Durchschnitt ihrer Altersgruppe liegen, kann von einer besonderen Begabung gesprochen werden. Hochbegabung schliesst namentlich Persönlichkeitsmerkmale ein, die individuell unterschiedlich sein können; vor allem sind dies folgende: Überdurchschnittliche Fähigkeiten, Motivation und Kreativität (die Liste ist nicht vollständig). Der Regelunterricht ist der erste Ort der Förderung, ergänzt durch erweiterte Lerninhalte zur Vertiefung oder Spezialisierung auf schulischer Ebene sowie Förderhalbtage oder die Teilnahme an schulexternen Angeboten.

> **Neu zugezogene fremdsprachige Schülerinnen und Schüler – Sprachkurse (DaZ) und pädagogischer Stützunterricht**, Art. 94 und Art. 85 SchR – Erarbeitung von Hinweisen zur Umsetzung

Die Hinweise beschreiben die Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen von Artikel 85 und 94 des Reglements vom 19. April 2016 über die obligatorische Schule (SchR). Sie regeln das Verfahren für die Gewährung von pädagogischem Stützunterricht, der individuell oder für eine kleine Gruppe von Schülerinnen und Schülern erteilt wird, sowie für den Unterricht in «Deutsch als Zweitsprache» (DAZ) für neu zugezogene fremdsprachige Schülerinnen und Schüler.

> **Schülerinnen und Schüler mit ungenügenden Schulleistungen und ohne Anschlusslösung, berufsvorbereitender Förderplan und Betriebspraktika**, Artikel 98 und 99 SchR

Organisation und Inhalt des Programms werden in den Richtlinien vom 1. Oktober 2018 festgelegt. Es steht ein Formular für die Genehmigung von Betriebspraktika für Schülerinnen und Schüler im letzten obligatorischen Schuljahr zur Verfügung.

> **Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung oder Funktionsstörung – Nachteilsausgleich**, Artikel 89 SchR

Die Richtlinien vom 11. Juli 2016 zielen auf eine konsequente Umsetzung der Nachteilsausgleichsmassnahmen an den obligatorischen Schulen und an den Schulen der Sekundarstufe 2 des Kantons Freiburg ab. Sie regeln insbesondere die Modalitäten für die Beantragung und das Verfahren für die Prüfung und Gewährung von Nachteilsausgleichsmassnahmen.

Zusätzlich zu den Empfehlungen und Richtlinien wurden auch Vorkehrungen getroffen, um die Kohärenz komplexerer Massnahmen zu gewährleisten. Einerseits handelt es sich dabei um die Zusammenführung der SES-Massnahmen und andererseits die Schaffung einer Koordinationsstelle für die Gewährung von verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen (VM) oder niederschweligen sonderpädagogischen Massnahmen (NM).

> **Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensauffälligkeiten, Mobile Einheit und Relaisklasse sowie Schulmediation und Schulsozialarbeit**, Artikel 96 und 97 SchR und Artikel 19 SchR SED/SES-Massnahmen

Seit 2016 untersteht das Angebot der SED-Massnahmen einer einzigen Direktion und das Personal der mobilen Einheit konnte die gleichen Räumlichkeiten wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amts für französischsprachigen obligatorischen Unterricht in Givisiez beziehen. Darüber hinaus wurde mit der Einführung der Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter ab 2022 das Instrumentarium der SED-Massnahmen auf die SES-Massnahmen ausgeweitet.

Die Ausarbeitung des *Konzepts zur Umsetzung von Artikel 19 SchR: Schulmediation und Schulsozialarbeit in den Schulen der obligatorischen Schulzeit 1H–11H des Kantons Freiburg (Konzept SSA)* bot Gelegenheit, die Rollen der an den Schulen tätigen Fachpersonen zu präzisieren, d.h. die Rollen der Lehrpersonen, der Schulmediatorinnen und -mediatoren sowie der Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter. Die schulinterne Zusammenarbeit aller Beteiligten wurde ebenso festgelegt wie die Koordination auf Schulinspektoratsebene, die spätestens zu Beginn des Schuljahres 2024/25 erfolgen soll. Auf kantonaler Ebene soll eine Koordinatorin oder ein Koordinator ernannt werden, deren bzw. dessen Aufgabe es ist, die Entwicklung der Bedürfnisse der Schulen mitzuverfolgen und die Verbindung zur Steuergruppe herzustellen. Allgemeiner ausgedrückt, werden die SED-Massnahmen (Unterstützung von Schulen beim Umgang mit verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern) zu SES-Massnahmen (Massnahmen zur erzieherischen und sozialen Unterstützung). Mit der strategischen Leitung der SES-Massnahmen ist das Schulinspektorat betraut, das auf eine Steuergruppe zählen kann, der die Direktion der SES-Massnahmen, die Schuldirektionen sowie Vertretungen der Schulsozialarbeit und der Schulmediation angehören. Die Umsetzung des Konzepts ermöglicht den Aufbau einer neuen Koordination der ehemaligen SED-Massnahmen, der Schulmediation und der Schulsozialarbeit 1H–11H.

> **Schülerinnen und Schüler mit Lern- und Entwicklungsschwierigkeiten, verstärkte sonderpädagogische Massnahmen (VM) oder niederschwellige sonderpädagogische Massnahmen (NM):** Artikel 86 und 87 SchR

Die Kantonalisierung der Integrationsdienste per 1. August 2019 hat zu einer Bündelung der Steuerung der niederschweligen sonderpädagogischen Massnahmen (NM) und der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen (VM) geführt. So wurde eine kantonale Koordinationsstelle für die NM-VM-Massnahmen geschaffen, die für die Steuerung der Organisation dieser Massnahmen zuständig ist. Diese Koordinationsstelle hat namentlich folgende Aufgaben:

- > Sie unterstützt und berät die Lehrpersonen der Regel- und Sonderschule, die Schuldirektionen und die Leitungen der sonderpädagogischen Einrichtungen.
- > Sie sorgt dafür, dass die Ziele im Bereich der Sonderpädagogik erreicht werden können.
- > Sie sorgt für eine gute Koordination bei der Zuteilung der Mittel entsprechend der Situation der Schülerinnen und Schüler und ihrer Entwicklung, nicht nur von einem Schuljahr zum anderen, sondern auch während des Schuljahres.

Die Bündelung dieser Steuerung bei der Koordinationsstelle für NM und VM ist effektiv ein Vorteil für beide Massnahmen. Die übrigen Unterstützungsmassnahmen werden jedoch darin nicht einbezogen.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Schuldirektionen die Vorgesetzten der Lehrpersonen der Sonderschulen sind, die diese Massnahmen durchführen.

3.2 Die Problematik der geteilten Zuständigkeiten zwischen BKAD und Gemeinden

Der Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Schuldienste, die nach Regionen organisiert sind, ist besonders komplex, wenn sie regelmässig und über einen bestimmten Zeitraum tätig werden müssen. Dies betrifft die Fachpersonen der Psychologie, Logopädie und Psychomotorik. Die pädagogisch-therapeutischen Fachpersonen, die für die Schuldienste tätig sind (Fachpersonen der Psychologie, Logopädie und Psychomotorik), sind manchmal vom unmittelbaren schulischen Umfeld der von ihnen betreuten Schülerinnen und Schüler isoliert. Dies führt mitunter dazu, dass sie mit den internen Problemen der betroffenen Schulen (lokale Probleme) und der verschiedenen Akteurinnen und Akteure nicht vertraut sind. Es ist nicht unbedingt in allen Situationen klar, welche Stellung diese Personen in der Schule einnehmen. Ein Beispiel: Die ihnen von den Gemeinden zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten für die Therapien und die Integrationsmöglichkeiten in den Schulen können sich als unzureichend erweisen.

3.3 Die Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren, die allein und isoliert arbeiten

Dies ist ein Hindernis, wenn es darum geht, die richtige Massnahme für die Schülerin oder den Schüler zu bestimmen. Einerseits darf nur eine Fachperson aus dem entsprechenden Bereich eine Diagnose stellen. Andererseits sind es oft die Eltern oder die Lehrpersonen, die zuerst Schwierigkeiten bei einer Schülerin oder einem Schüler vermuten. Auch wenn manchmal eine Vielzahl von Beteiligten für die Bedarfsabklärung und die Entscheidungsfindung notwendig ist, liesse sich diese Zahl verringern, wenn die Unterstützungsmassnahmen weniger fragmentiert wären. Eine bessere Vernetzung rund um die Schule ermöglicht einen besseren Dialog zwischen den Fachpersonen, aber auch mit den Schuldirektionen und Lehrkräften.

Die Unterrichtsämter sind sich dieser Schwierigkeit bewusst und arbeiten daran, die Schuldirektion koordinativ ins Zentrum des Angebots zu stellen. Sie ist die bevorzugte Ansprechpartnerin für die Lehrpersonen und auch für Eltern, wenn diese Unterstützungsmassnahmen beantragen. Die Schuldirektion sollte sich auch auf die externe Unterstützung von Fachleuten und Ansprechpartnern für die Schule (wie z. B. pädagogische Mitarbeitende) verlassen können, um die Situation besser zu verstehen und rasch die am besten geeignete Unterstützung zu finden.

3.4 Erwartungen von Eltern und Fachpersonen

Der Staatsrat hat in seiner Antwort auf das Postulat zur Überdiagnostik an den Schulen (2022-CE-192) Folgendes festgestellt: *«Der Zugang zu gewissen Unterstützungsmassnahmen in der Regelschule, z. B. Nachteilsausgleichsmassnahmen, ist nur auf der Grundlage einer von einer Fachperson erstellten Diagnose möglich.*

Die Frage nach der Zunahme von Diagnosen muss jedoch differenziert und im Zusammenhang mit der soziokulturellen Entwicklung der Gesellschaft, in der wir leben, betrachtet werden. Da die Theorien und Instrumente für die klinische Beurteilung und Erkennung zunehmend wissenschaftlich fundiert sind, werden sie von den Fachpersonen mehr beachtet. Dies hat zur Folge, dass spezifische Störungen besser erkannt werden, ohne dass die Zahl der Störungen grundsätzlich zunimmt. Darüber hinaus hat die Entwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen auf gesetzlicher Ebene die Bevölkerung dafür sensibilisiert, dass bestimmte Bedürfnisse im Zusammenhang mit diagnostizierten Störungen Anrecht geben auf Betreuung (medizinisch, paramedizinisch, pädagogisch-therapeutisch usw.) und auf Unterstützungsmassnahmen (sonderpädagogische Unterstützungsmassnahmen, Invalidenrente, Nachteilsausgleichsmassnahmen usw.) geben.» Obwohl sich alle Eltern wünschen, dass ihr Kind in der Schule gute Leistungen erbringt, verweisen die Kinderärztinnen und Kinderärzte auf eine Zunahme der Konsultationen mit der Begründung, dass «es in der Schule nicht gut läuft», ohne dass Störungen diagnostiziert werden können.

Im Notensystem, wie es derzeit in der Schweiz praktiziert wird, gilt die Note 4 als ausreichend für die Erreichung der Lernziele, wobei höhere Noten das Überschreiten der Lernziele kennzeichnen. Die Schule erfüllt ihren «Bildungsauftrag» entsprechend den Bestimmungen der Lehrpläne (PER und LP 21). Obwohl sie das Ziel hat, die Schülerinnen und Schüler auf einen reibungslosen Übergang in die höheren Schulen, die Lehre oder die Berufswelt vorzubereiten, vermittelt sie keine ideologischen Vorstellungen darüber, was eine Schülerin oder ein Schüler gesellschaftlich, beruflich oder im Privatleben werden soll. Sie respektiert die Schülerinnen und Schüler bedingungslos, d. h. unabhängig von ihren Leistungen.

3.5 Mangel an schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen

Der Mangel an ausgebildeten Fachpersonen führt dazu, dass die Teams an Fähigkeiten und Professionalität verlieren. Dies muss insbesondere dadurch ausgeglichen werden, dass nicht ausgebildete Fachpersonen stärker von anderen Berufsangehörigen begleitet werden. Dies bedeutet auch eine wesentlich höhere Fluktuation in den Teams. Gerade in den komplexen Situationen, in denen Schülerinnen und Schüler begleitet werden, braucht es ausgebildete Fachpersonen. Diese müssen weiterhin im Einsatz bleiben.

Von den Institutionen bis hin zu den integrativen sonderpädagogischen Massnahmen in der obligatorischen Schule gibt es einen Anteil von 20% bis 30% von Personen, die nicht speziell für diese Aufgabe ausgebildet sind und die Stellen als schulische Heilpädagoginnen oder Heilpädagogen besetzen. Im Bereich der Ausbildung wurden zwei Massnahmen ergriffen. Seit dem Studienbeginn 2022/23 bietet die Universität Freiburg die Möglichkeit an, den Master in Sonderpädagogik in Vollzeit oder in flexibler Form in Teilzeit zu absolvieren, damit die Studierenden Beruf und Privatleben besser vereinbaren können. Darüber hinaus bereitet die Universität Freiburg hinsichtlich der Zulassungsbedingungen die Öffnung des Masters in Sonderpädagogik für Inhaberinnen und Inhaber von Abschlüssen vor, die von der Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) anerkannt sind, wie dies bereits in den Bildungsinstitutionen der Nachbarkantone praktiziert wird. Damit erhalten Interessierte aus verwandten Studiengängen wie einem Bachelor in Psychologie oder Sozialpädagogik Zugang zum Masterstudium in Sonderpädagogik des Kantons. Die Arbeitsgruppe, mit ständigem Mandat, setzt ihre Überlegungen fort und wird weitere kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen vorschlagen, um dem Mangel an qualifiziertem Lehrpersonal entgegenzuwirken.

4 Massnahmen zur Verbesserung der Situation

Die Arbeiten im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Konzepts zur Umsetzung von Artikel 19 SchR, der sich mit der Schulmediation und der Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen 1H–11H des Kantons Freiburg befasst, und der Umsetzung dieses Konzepts (SES) ermöglichen es, eine neue Koordination bestimmter Unterstützungsmassnahmen aufzubauen. Drei Massnahmen sind vorgesehen:

Verbesserung der Informationen für die Schuldirektionen und Klärung der Verfahren für die Beantragung von Unterstützungsmassnahmen: Hierbei handelt es sich um eine klare und unmittelbare Information, die auch die Möglichkeit bietet, die Schuldirektionen darin zu schulen, wie die Verfahren zur Beantragung von Unterstützung zu nutzen sind. Die Fragen müssen unter der Verantwortung der Schulinspektorinnen und -inspektoren in den einzelnen Schulkreisen gesammelt werden. Ziel ist es, die Abläufe zu verbessern.

Verstärkung der Steuerung, der in der Verantwortung der BKAD stehenden Massnahmen: Die bestehende Arbeitsgruppe zur Sonderpädagogik wird durch je eine Vertretung aller Akteurinnen und Akteure sowie der Verantwortlichen der Massnahmen verstärkt, d.h. der NM-VM-Massnahmen, der SES-Massnahmen, des Pädagogischen Stützunterrichts und der DaZ-Massnahmen. Die Schuldienste werden durch Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Bereiche in die Arbeitsgruppe eingebunden.

Flexibilisierung der gewährten NM-VM-Ressourcen: Stärkung der Autonomie der Schuldirektion bei der Verteilung der NM-VM-Ressourcen an Klassen und Schülerinnen und Schüler unter der kantonalen Aufsicht des Schulinspektorats, das auf ein ausgewogenes Verhältnis achtet. Zusätzlich zu den NM-Lektionen wird per VM-Entscheid im Rahmen des Budgets und entsprechend des Entscheids der Sonderschulinspektorin oder des Sonderschulinspektors eine bestimmte Anzahl von Lektionen zugewiesen. Die Schuldirektorin oder der Schuldirektor muss je nach Bedarf in der Lage sein, alle Ressourcen während des gesamten Schuljahres zu verwalten.

5 Verbesserungen, die detailliert untersucht werden müssen

Verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten werden derzeit geprüft

Aufbau einer frühzeitigen Betreuung: Der Früherziehungsdienst (FED) wird derzeit immer häufiger gebeten, bei Familien zu intervenieren, um die Eltern bei der Begleitung der Entwicklung des Kindes zwischen Geburt und Schuleintritt zu unterstützen. In den letzten Jahren ist eine steigende Nachfrage zu verzeichnen. Es müssen Kinder im Vorschulalter betreut und Eltern begleitet werden, die bisweilen mit der Erziehung ihrer Kinder mit oder ohne Behinderung überfordert sind. Die vorschulische Prävention ist ein Schwerpunkt, über den nachgedacht werden muss, um möglichst vielen Schülerinnen und Schülern einen bestmöglichen Eintritt in die Schule zu ermöglichen. So gibt es immer mehr Anfragen nach niederschweligen oder verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen, die im Hinblick auf den Schuleintritt von Kleinkindern gestellt werden. Die zunehmende Nachfrage nach Unterstützung wirft Fragen auf. Die Stärkung und der Ausbau von Präventionsmassnahmen für Kinder im Vorschulalter wäre eine hervorragende Option, insbesondere für Kinder mit einer Autismus-Spektrum-Störung. Erwähnenswert ist auch die Möglichkeit, den Eintritt des Kindes in 1H um ein Jahr zu verschieben, wenn es mit 4 Jahren noch nicht als reif genug erachtet wird.

Förderung einer ganzheitlichen Pädagogik bei den Lehrkräften: Es geht darum, einen Unterricht zu erteilen, der es allen Schülerinnen und Schülern ermöglicht, sich weiterzuentwickeln, d.h. der ihre Verschiedenartigkeit und die Heterogenität des Klassenverbands berücksichtigt, ohne jedoch zu einem individualisierten Unterricht zu führen, der den Schülerinnen und Schülern das notwendige soziale Lernen vorenthalten würde. Dies beugt Ausgrenzung vor und gibt den Unterschieden Raum, ohne sie zu etikettieren. Bei der Umsetzung des Projekts ist die Unterstützung von Fachpersonen wie schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen von Bedeutung, um Schulen, Schuldirektionen, Lehrkräfte und die verschiedenen Fachpersonen auf dem Weg zu einer integrativen oder sogar inklusiven Schule zu begleiten. Die Grundausbildung und das Weiterbildungsangebot der HEP|PH sind als Mittel zur Verbesserung anzusehen. Sie müssen angepasst werden, um den Lehrkräften neue Werkzeuge an die Hand zu geben, welche ihnen Selbstvertrauen und die Fähigkeit vermitteln, die Schülerinnen und Schüler von heute zu begleiten.

6 Schlussbemerkungen

Seit der Einführung des Schulgesetzes im Jahr 2014 wurden bereits zahlreiche Verbesserungen vorgenommen. Mit der Einführung von Schuldirektionen auf der Primarstufe wurde die Führung der Schulen auf vielen Ebenen professionalisiert. Wenn ihnen die Steuerung bestimmter Unterstützungsmaßnahmen übertragen wird, wird es möglich sein, die beste Lösung für die Schülerin oder den Schüler, die Klasse und den Betrieb der gesamten Schule zu finden.

Der Staatsrat erinnert daran, dass er der Umsetzung des Konzepts SSA Priorität eingeräumt hat, um der Forderung des Grossen Rates nach einer Verbesserung des Schulklimas nachzukommen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass für die künftigen Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter derzeit keine spezifische Grundausbildung im schulischen Bereich angeboten wird. Kooperationsmöglichkeiten bieten sich den Freiburger Hochschulen, insbesondere der Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR), der Universität und der HEP|PH, die gemeinsame Weiterbildungen in diesem Bereich anbieten könnten. Mit dem Aufbau der Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen (1H–11H) planen die Unterrichtsämter, die Effizienz der verschiedenen Unterstützungsangebote zu bewerten und sinnvolle Anpassungen vorzunehmen. Ein erster Bericht ist für den Sommer 2024 vorgesehen.

Das Konzept für die schulärztliche Betreuung, die gegenwärtig neu organisiert wird, wird ebenfalls eine zusätzliche Ressource sein.

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