

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2021-GC-162	Motion <i>Motion</i>	Augmentation des allocations familiales et de formation cantonales <i>Erhöhung der kantonalen Familien- und Ausbildungszulagen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Chantal Pythoud-Gaillard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Martine Fagherazzi Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
4.	2015-DIAF-4	Loi <i>Gesetz</i>	Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR) <i>Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Pierre-André Grandgirard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2022-DFIN-7	Rapport Bericht	Compensation des effets de la progression à froid <i>Ausgleich der Folgen der kalten Progression</i>	Discussion Diskussion	Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2022-DFIN-11	Rapport Bericht	Amélioration de l'efficiencce des services publics (Rapport sur postulat 2021-GC-171) - Suite directe <i>Effizienterer öffentlicher Dienst (Bericht zum Postulat 2021-GC-171) - direkte Folge</i>	Discussion Diskussion	Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2021-GC-167	Motion Motion	Augmenter le nombre d'apprenti-e-s dans les services de l'Etat et instaurer un nombre minimum d'apprenti-e-s par nombre de collaborateur-trice-s de l'Etat <i>Mehr Lernende in den Dienststellen des Staates und Einführen einer Mindestzahl von Lernenden pro Mitarbeitendenzahl</i>	Prise en considération Erheblicherklärung	Anne Favre-Morand Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Chantal Müller Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
8.	2021-GC-164	Postulat <i>Postulat</i>	Flexibiliser et numériser le travail afin d'éviter la saturation des réseaux de transports aux heures de pointe <i>Flexibilisierung und Digitalisierung der Arbeit, um eine Überlastung der Verkehrsnetze zu Stosszeiten zu vermeiden</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Savio Michellod Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



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

Motion Pythoud-Gaillard Chantal / Fagherazzi Martine

2021-GC-162

### **Augmentation des allocations familiales et de formation cantonales**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 3 novembre 2021, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat d'augmenter le montant des allocations familiales et de formation. Elles relèvent qu'actuellement, les cantons de Vaud et de Genève allouent des allocations familiales de 300 francs alors que le canton de Fribourg se situe à 265 francs. Pour les allocations de formation, ce dernier se situe à 325 francs contre 360 francs dans le canton de Vaud et même 400 francs à Genève.

Elles soulignent également qu'aujourd'hui, avoir des enfants constitue un risque important de précarisation. Une majorité des working poor sont des familles monoparentales. Ainsi, augmenter les allocations familiales permettrait selon elles d'atténuer ce risque.

D'après les motionnaires, il n'est plus acceptable de devoir recourir à l'aide sociale parce que certains salaires ne couvrent pas les frais d'un enfant.

Elles proposent par conséquent de modifier l'article 19 de la loi sur les allocations familiales comme suit :

#### **Art. 19** *Les allocations – Montants*<sup>[1]</sup>

<sup>1</sup> *L'allocation mensuelle pour enfant est fixée au minimum à :*

- a) *300 francs pour chacun des deux premiers enfants ;*
- b) *325 francs pour le troisième enfant et chacun des suivants ;*

<sup>2</sup> *L'allocation mensuelle de formation professionnelle est fixée au minimum à :*

- a) *360 francs pour chacun des deux premiers enfants ;*
- b) *400 francs pour le troisième enfant et chacun des suivants.*

<sup>2bis</sup> *Pour les enfants résidant à l'étranger, l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle sont réduites selon le pouvoir d'achat dans le pays de résidence.*

<sup>3</sup> *L'allocation de naissance ou d'accueil en vue d'adoption s'élève au montant minimal de 2000 francs.*

<sup>4</sup> *Le Conseil d'Etat peut, après entente des milieux intéressés, modifier les montants fixés dans la présente loi.*

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

### **1. Principe**

Les allocations familiales servent à compenser, dans une certaine mesure, les charges familiales. Elles visent à couvrir une partie de frais que doivent assumer les parents pour l'entretien de leurs enfants. Sur la base des dispositions légales, elles sont octroyées par les caisses d'allocations familiales et versées aux bénéficiaires par les employeurs et employeuses en ce qui concerne les salarié-e-s et directement aux ayants droit pour les personnes de condition indépendante.

La loi fédérale sur les allocations familiale est une loi cadre qui fixe les principes fondamentaux de ces prestations d'assurances sociales. Les prestations consistent en une allocation mensuelle pour enfant versée jusqu'à l'âge de 16 ans et une allocation mensuelle de formation qui est versée durant une formation post-obligatoire, mais au plus tôt dès l'âge de 15 et au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans.

La législation fédérale prévoit un montant minimal d'allocation mensuelle pour enfant de 200 francs et d'allocation de formation de 250 francs. Les cantons peuvent prévoir dans leur régime d'allocations familiales des montants plus importants ainsi que le versement d'une allocation de naissance ou d'adoption pour lequel aucune limite minimale n'est fixée.

Les allocations sont financées par les cotisations des employeurs, des employeuses et des personnes actives de condition indépendante. Les employé-e-s ne participent pas au financement de ces prestations (à l'exception du canton du Valais avec un prélèvement de 0.3 % de cotisation, valeur 2019). Les cotisations sont fixées en pour cent du revenu soumis à cotisations AVS. Pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, les cotisations ne sont prélevées que sur la part de revenu qui équivaut au montant maximal du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire.

Conformément à la législation fédérale, les personnes sans activité lucrative bénéficient également de ces prestations si leur revenu imposable est égal ou inférieur à une fois et demie le montant d'une rente de vieillesse complète maximale de l'AVS et qu'aucune prestation complémentaire de l'AVS/AI n'est perçue. Ces allocations sont, dans le canton de Fribourg, entièrement financées par les pouvoirs publics (50 % canton et 50 % communes).

### **2. Gestion**

Le régime des allocations familiales est géré par les caisses de compensation pour allocations familiales qui ont pour tâches de fixer et de prélever les cotisations, de prendre et notifier les décisions et de verser les allocations.

Les caisses de compensation pour allocations familiales sont financées par les cotisations, les revenus et les prélèvements provenant de la réserve de couverture des risques de fluctuation et les versements provenant d'une éventuelle compensation cantonale.

Les caisses de compensation pour allocations familiales veillent à leur équilibre financier en constituant une réserve adéquate de couverture des risques de fluctuation. Celle-ci est adéquate lorsque son avoir se monte au minimum à 20 % et au maximum à 100 % de la dépense annuelle moyenne pour les allocations familiales.

### 3. Situation du canton de Fribourg

Au cours des vingt dernières années, les montants des allocations ont été augmentés à quatre reprises. Ainsi, les allocations pour enfants et de formation ont été augmentées de 20 francs en 2005, de 10 francs en 2007, de 15 francs en 2013 et de 20 francs en 2020. L'allocation de naissance a, quant à elle, été augmentée pour la dernière fois en 2005, de 500 francs.

Si les montants des allocations ont été adaptés en 2005, 2007 et 2013 par le Conseil d'Etat dans le cadre de l'article 19 alinéa 4 de la loi cantonale sur les allocations familiales, après entente des milieux intéressés, ils ont été adaptés en 2020 directement par le Grand Conseil dans le cadre de l'adoption de projet de réforme fiscale des entreprises.

Actuellement l'allocation pour enfants se monte ainsi à 265 francs (285 francs dès le 3<sup>ème</sup> enfant), l'allocation de formation à 325 francs (345 francs dès le 3<sup>ème</sup> enfant) et l'allocation de naissance ou d'adoption à 1 500 francs.

### 4. Comparaison intercantonale

La comparaison intercantonale montre que, en 2022, huit cantons ont fixé le montant de l'allocation familiale pour enfant à 200 francs (AG, BL, GL, SO, TI, LU, ZH, TG), trois cantons à 220 francs (GR, OW, NE), six cantons à 230 francs (AI, AR, SG, SZ, BE, SH), deux cantons à 240 francs (NW, UR), un canton à 265 francs (FR), trois cantons à 275 francs (BS, JU, VS) et trois cantons à 300 francs (ZG, GE, VD). A noter que certains cantons offrent des montants d'allocations pour enfants légèrement plus élevés dès le 3<sup>ème</sup> enfant (NE, FR, VS, GE, VD) ou dès l'âge de 12 ans (LU, ZH).

En synthèse, la situation se présente ainsi :

Cantons	Montants des allocations pour le premier enfant
AG, BL, GL, SO, TI, LU, ZH, TG	200 francs
GR, OW, NE	220 francs
AI, AR, SG, SZ, BE, SH	230 francs
NW, UR	240 francs
<b>FR</b>	265 francs
BS, JU, VS	275 francs
ZG, GE, VD	300 francs

Concernant l'allocation de formation, sept cantons ont fixé le montant à 250 francs (AG, BL, GL, SO, TI, LU, ZH), deux cantons à 270 francs (GR, OW), cinq cantons à 280 francs (TG, AI, AR, SG, SZ), quatre cantons à 290 francs (BE, SH, NW, UR), deux cantons à 300 francs (NE, ZG), trois cantons à 325 francs (FR, BS, JU), deux cantons à 400 francs (GE, VD) et un canton à 425 francs (VS). Dans ce domaine, certains cantons ont également fixé des allocations de formation plus élevées pour dès le 3<sup>ème</sup> enfant (NE, FR, VS, GE, VD) ou dès l'âge de 18 ans (ZG).

En synthèse, la situation se présente ainsi :

Cantons	Montants des allocations de formation pour le premier enfant
AG, BL, GL, SO, TI, LU, ZH	250 francs
GR, OW	270 francs
TG, AI, AR, SG, SZ	280 francs
BE, SH, NW, UR	290 francs
NE, ZG	300 francs
<b>FR</b> , BS, JU	325 francs
GE, VD	400 francs
VS	425 francs

En matière d'allocation de naissance ou d'adoption, dix-sept cantons n'en prévoient pas, deux cantons prévoient une allocation de 1 000 francs (LU, SZ), deux cantons à 1 200 francs (NE, UR), trois cantons à 1 500 francs (FR, JU, VD) et deux cantons à 2 000 francs (VS, GE).

Cantons	Montants des allocations de naissance
AG, BL, GL, SO, TI, ZH, TG, GR, OW, AI, AR, SG, BE, SH, NW, BS, ZG	-
LU, SZ	1 000 francs
NE, UR	1 200 francs
<b>FR</b> , JU, VD	1 500 francs
VS, GE	2 000 francs

Il en ressort que le canton de Fribourg se trouve au 3<sup>ème</sup> rang en termes de montants les plus élevés d'allocations pour enfants, au 3<sup>ème</sup> rang également en ce qui concerne les montants d'allocations de formation et au 2<sup>ème</sup> rang pour les allocations de naissance.

## 5. Conséquence financière de la hausse des allocations

Selon les derniers chiffres publiés par l'Office fédéral des assurances sociales, qui concernent l'année 2019, un total de 201.89 millions de francs de prestations d'allocations familiales, dont 139.23 millions de francs d'allocations pour enfant, 58.73 millions de francs d'allocations de formation et 3.94 millions de francs d'allocations de naissance, a été versé par l'ensemble de plus de cinquante caisses de compensation actives dans le canton de Fribourg.

Ce sont ainsi de 51 437 enfants qui ont donné droit à des allocations pour enfants, 18 261 personnes à des allocations de formation et 2 649 enfants à des allocations de naissance.

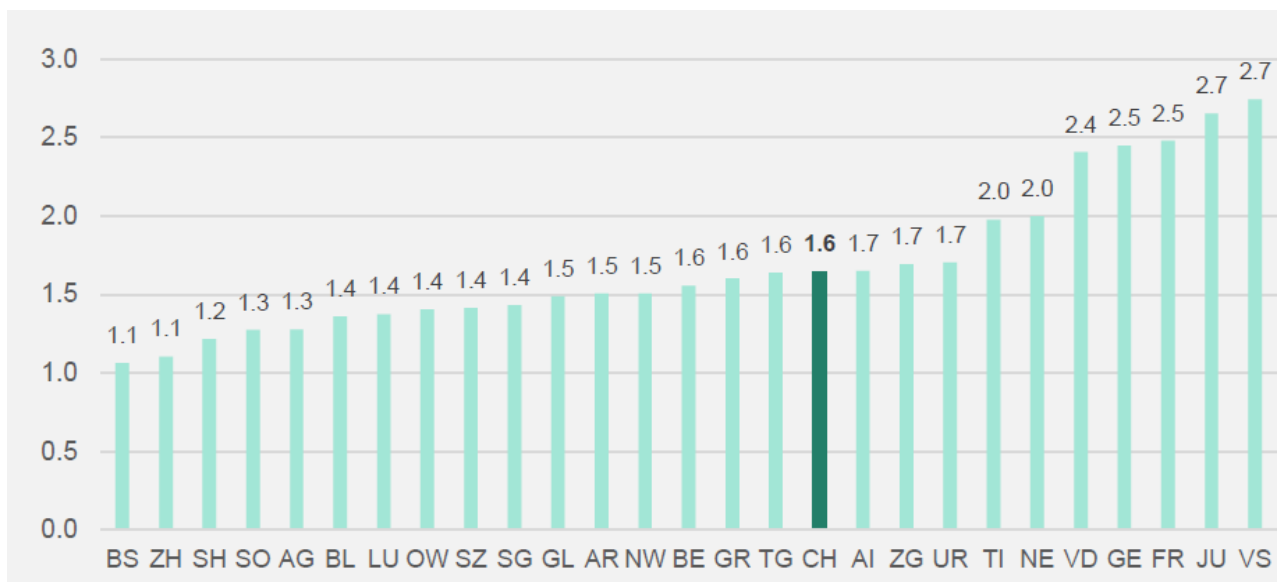
La présente motion demande une augmentation de l'allocation pour enfant de 35 francs (de 40 francs dès le 3<sup>ème</sup> enfant), de l'allocation de formation de 35 francs (55 francs dès le 3<sup>ème</sup> enfant) et de l'allocation de naissance de 500 francs.

Par conséquent, sur la base de la situation 2019, la hausse des allocations proposée engendrerait des dépenses annuelles supplémentaires de 30.59 millions de francs, à charge des employeurs, employeuses et des personnes de condition indépendante via leurs cotisations. A cela s'ajoute encore une hausse supplémentaire entre 6.12 et 30.59 millions de francs correspondant aux réserves de fluctuation que les caisses de compensation doivent créer sur ces prestations (pour rappel entre 20 % et 100 % de réserve de fluctuation par rapport aux prestations).

La hausse de cotisations nécessaires au financement des prestations correspond entre 0.3 % et 0.6 % des revenus assurés, soit une hausse significative des charges pour le tissu économique fribourgeois. A titre d'exemple, pour l'Etat-employeur, l'augmentation de 0,3 % représenterait une charge supplémentaire de 4,65 millions de francs, respectivement 9,3 millions de francs pour une augmentation de 0,6 %.

Or, en comparaison intercantonale, il s'avère que le taux de cotisations d'allocations familiales est déjà très élevé dans le canton de Fribourg, puisqu'il représente le 3<sup>ème</sup> plus élevé de Suisse, ce qui va de pair avec les montants élevés d'allocations (3<sup>ème</sup> rang également).

En effet, l'Office fédéral des assurances sociales a calculé pour chaque canton le taux de cotisations pondéré (somme des prestations par rapport à la somme des revenus assurés) et il en ressort, comme l'illustre le graphique ci-dessous, que seuls deux cantons connaissent, en 2019 (dernière année connue), des taux encore plus élevés que le canton de Fribourg.



Taux de cotisations pondéré des employeurs

Source : Statistique des allocations familiales 2019, Office fédéral des assurances sociales



Avec la hausse des allocations pour enfant et des allocations de formation de 20 francs intervenue en 2020, la situation est encore plus défavorable pour les employeurs et employeuses. Aussi, avec les hausses supplémentaires proposées par la présente motion, le canton de Fribourg aurait le taux de cotisations le plus lourd de Suisse à supporter par son tissu économique compte tenu des montants élevés d'allocations et d'une masse salariale ou de revenus assurés plus bas par rapport à d'autres cantons.

Il est utile de relever qu'en 2020, lors de la dernière augmentation du montant des allocations en lien avec la réforme fiscale, le Conseil d'Etat a estimé légitime de demander au patronat de financer des mesures d'accompagnement à cette réforme, notamment déjà par la prise en charge de cette augmentation des allocations familiales via une hausse de cotisations. Aussi, le message 2017-DFIN-79 au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale mentionnait que « *Dans les limites de ses compétences, le Conseil d'Etat s'engage à ce que le montant des allocations familiales ainsi augmenté soit maintenu durant au moins sept ans* ». Aujourd'hui, une nouvelle hausse serait ainsi prématurée.

Par ailleurs, dans l'intervalle, la situation sanitaire liée au COVID-19 a eu des effets négatifs sur le fonctionnement de l'économie. Une charge supplémentaire aux entreprises et indépendant-e-s, par le biais d'une hausse des cotisations que les Caisses devraient opérer pour financer ces prestations, ne semble pas appropriée dans la situation actuelle.

A noter encore que la hausse des allocations pour les personnes non actives à revenu modeste, entièrement financées par le canton (50 %) et les communes (50 %), entraînerait également une dépense supplémentaire de 0.33 millions pour les pouvoirs publics. En 2019, 643 enfants ont donné droit à des allocations pour enfants, 120 personnes à des allocations de formation et 39 enfants à des allocations de naissance.

## **6. Conclusion**

Compte tenu de la situation déjà très favorable du canton de Fribourg, aux discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la réforme fiscale cantonale des entreprises et de la situation économique en lien avec le COVID, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une hausse des montants d'allocation pour enfants, d'allocation de formation et d'allocation de naissance n'est pas opportune.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la présente motion.

*15 mars 2022*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Pythoud-Gaillard Chantal / Fagherazzi Martine  
**Erhöhung der kantonalen Familien- und Ausbildungszulagen**

2021-GC-162

### I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 3. November 2021 eingereichten und begründeten Motion fordern die Motionärinnen den Staatsrat auf, die Familien- und Ausbildungszulagen zu erhöhen. Sie weisen darauf hin, dass die Kantone Waadt und Genf derzeit Familienzulagen in Höhe von 300 Franken gewähren, im Kanton Freiburg sind es 265 Franken. Bei den Ausbildungszulagen liegt Letzterer bei 325 Franken gegenüber 360 Franken in der Waadt und sogar 400 Franken in Genf.

Sie betonen auch, dass Kinder zu haben in der heutigen Zeit ein Verarmungsrisiko darstellen kann. Working Poor sind mehrheitlich Einelternfamilien. Eine Erhöhung der Familienzulagen würde dieses Risiko in ihren Augen demnach abschwächen.

Die Motionärinnen finden, dass es nicht länger hinnehmbar ist, dass Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muss, weil bestimmte Löhne die Kosten für ein Kind nicht decken.

Aus diesem Grund schlagen sie vor, Artikel 19 des Gesetzes über die Familienzulagen wie folgt zu ändern:

#### *Art. 19 Die Zulagen – Höhe der Zulagen <sup>[1]</sup>*

<sup>1</sup> Die monatliche Kinderzulage beträgt mindestens:

- a) 300 Franken für jedes der beiden ersten Kinder;
- b) 325 Franken für das dritte und jedes weitere Kind.

<sup>2</sup> Die monatliche Ausbildungszulage beträgt mindestens:

- a) 360 Franken für jedes der beiden ersten Kinder;
- b) 400 Franken für das dritte und jedes weitere Kind.

<sup>2bis</sup> Für im Ausland wohnende Kinder reduziert sich die Kinder- und Ausbildungszulage im Verhältnis zur Kaufkraft im Wohnstaat.

<sup>3</sup> Die Geburts- und die Zulage bei der Aufnahme eines Kindes zur Adoption betragen mindestens 2000 Franken.

<sup>4</sup> Der Staatsrat kann die in diesem Gesetz festgelegten Beträge im Einvernehmen mit den interessierten Kreisen erhöhen.

## **II. Antwort des Staatsrats**

### **1. Grundsatz**

Familienzulagen sorgen für einen gewissen Familienlastenausgleich. Sie sollen die Kosten, die den Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen, teilweise ausgleichen. Die Familienzulagen werden gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen durch die Familienausgleichskassen zugesprochen und den begünstigten Arbeitnehmenden durch die Arbeitgebenden, den anspruchsberechtigten Selbstständigerwerbenden direkt ausbezahlt.

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG) ist ein Rahmengesetz, das die grundlegenden Prinzipien dieser Sozialversicherungsleistungen festlegt. Die Leistungen bestehen aus einer monatlichen Kinderzulage, die bis zum vollendeten 16. Lebensjahr entrichtet wird, und einer monatlichen Ausbildungszulage, die während einer nachobligatorischen Ausbildung entrichtet wird, jedoch frühestens ab dem Beginn des Monats, in dem das Kind das 15. Altersjahr vollendet und längstens bis zum Ende des Monats, in dem es das 25. Altersjahr vollendet.

Das Bundesgesetz sieht eine monatliche Kinderzulage von mindestens 200 Franken und eine monatliche Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken vor. Die Kantone können in ihren Familienzulagenordnungen höhere Kinder- und Ausbildungszulagen sowie auch Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen, für die kein Mindestansatz vorgesehen ist.

Die Zulagen werden über die Beiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie der Selbstständigerwerbenden finanziert. Die Arbeitnehmenden beteiligen sich nicht an der Finanzierung dieser Leistungen (einzige Ausnahme: Kanton Wallis, Beitragssatz von 0,3 %, Stand 2019). Die Beiträge werden in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet. Bei den Selbstständigerwerbenden werden die Beiträge nur auf dem Teil des Einkommens erhoben, der dem in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst entspricht.

Gemäss Bundesgesetzgebung haben Nichterwerbstätige ebenfalls Anspruch auf Familienzulagen, wenn das steuerbare Einkommen den anderthalbfachen Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV nicht übersteigt und keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezogen werden. Diese Zulagen werden im Kanton Freiburg vollständig von der öffentlichen Hand finanziert (50 % Kanton und 50 % Gemeinden).

### **2. Handhabung**

Die Familienzulagenordnung wird von den Familienausgleichskassen gehandhabt, deren Aufgabe es ist, Beiträge festzusetzen und zu erheben, Verfügungen zu erlassen und zu eröffnen und die Zulagen auszurichten.

Die Familienausgleichskassen werden durch Beiträge, die Erträge und Bezüge aus der Schwankungsreserve sowie allfällige Zahlungen aus dem kantonalen Lastenausgleich finanziert.

Die Familienausgleichskassen sorgen für das finanzielle Gleichgewicht durch Äufnung einer angemessenen Schwankungsreserve. Letztere ist angemessen, wenn ihr Bestand mindestens 20 % und höchstens 100 % einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt.

### 3. Situation im Kanton Freiburg

In den letzten zwanzig Jahren wurden die Kinder- und Ausbildungszulagen viermal erhöht: im Jahr 2005 um 20 Franken, im Jahr 2007 um 10 Franken, im Jahr 2013 um 15 Franken und im Jahr 2020 um 20 Franken. Die Geburtszulage wurde ihrerseits zuletzt 2005 um 500 Franken erhöht.

Während die Höhe der Zulagen 2005, 2007 und 2013 vom Staatsrat im Rahmen von Artikel 19 Abs. 4 des kantonalen Gesetzes über die Familienzulagen nach Absprache mit den interessierten Kreisen angepasst worden waren, wurden sie 2020 im Rahmen der Verabschiedung der Vorlage zur Unternehmenssteuerreform direkt vom Grossen Rat angepasst.

Derzeit beträgt die Kinderzulage 265 Franken (285 Franken ab dem 3. Kind), die Ausbildungszulage 325 Franken (345 Franken ab dem 3. Kind) und die Geburts- oder Adoptionszulage 1500 Franken.

### 4. Interkantonaler Vergleich

Aus dem interkantonalen Vergleich geht hervor, dass im Jahr 2022 acht Kantone die Kinderzulage auf 200 Franken (AG, BL, GL, SO, TI, LU, ZH, TG), drei Kantone auf 220 Franken (GR, OW, NE), sechs Kantone auf 230 Franken (AI, AR, SG, SZ, BE, SH), zwei Kantone auf 240 Franken (NW, UR), ein Kanton auf 265 Franken (FR), drei Kantone auf 275 Franken (BS, JU, VS) und drei Kantone auf 300 Franken (ZG, GE, VD) festgelegt haben. Es ist zu beachten, dass einige Kantone ab dem dritten Kind (NE, FR, VS, GE, VD) oder Kindern ab 12 Jahren (LU, ZH) etwas höhere Kinderzulagen bieten.

Zusammenfassend stellt sich die Situation wie folgt dar:

Kantone	Höhe der Zulagen für das erste Kind
AG, BL, GL, SO, TI, LU, ZH, TG	200 Franken
GR, OW, NE	220 Franken
AI, AR, SG, SZ, BE, SH	230 Franken
NW, UR	240 Franken
<b>FR</b>	265 Franken
BS, JU, VS	275 Franken
ZG, GE, VD	300 Franken

Die Ausbildungszulagen haben sieben Kantone auf 250 Franken (AG, BL, GL, SO, TI, LU, ZH), zwei Kantone auf 270 Franken (GR, OW), fünf Kantone auf 280 Franken (TG, AI, AR, SG, SZ), vier Kantone auf 290 Franken (BE, SH, NW, UR), zwei Kantone auf 300 Franken (NE, ZG), drei Kantone auf 325 Franken (FR, BS, JU), zwei Kantone auf 400 Franken (GE, VD) und ein Kanton auf 425 Franken (VS) festgelegt. Auch hier haben einige Kantone höhere Ausbildungszulagen ab dem dritten Kind (NE, FR, VS, GE, VD) oder ab dem 18. Lebensjahr (ZG) festgelegt.

Zusammenfassend stellt sich die Situation wie folgt dar:

Kantone	Höhe der Ausbildungszulagen für das erste Kind
AG, BL, GL, SO, TI, LU, ZH	250 Franken
GR, OW	270 Franken
TG, AI, AR, SG, SZ	280 Franken
BE, SH, NW, UR	290 Franken
NE, ZG	300 Franken
<b>FR</b> , BS, JU	325 Franken
GE, VD	400 Franken
VS	425 Franken

Bei den Geburts- oder Adoptionszulagen ist in siebzehn Kantone keine Zulage vorgesehen, zwei Kantone sehen eine Zulage von 1000 Franken vor (LU, SZ), zwei Kantone 1200 Franken (NE, UR), drei Kantone 1500 Franken (FR, JU, VD) und zwei Kantone 2000 Franken (VS, GE).

Kantone	Höhe der Geburtszulagen
AG, BL, GL, SO, TI, ZH, TG, GR, OW, AI, AR, SG, BE, SH, NW, BS, ZG	-
LU, SZ	1000 Franken
NE, UR	1200 Franken
<b>FR</b> , JU, VD	1500 Franken
VS, GE	2000 Franken

Daraus geht hervor, dass der Kanton Freiburg bei der Höhe der Kinderzulagen an dritter Stelle steht, bei den Ausbildungszulagen ebenfalls an dritter Stelle und bei den Geburtszulagen an zweiter Stelle.

## 5. Finanzielle Auswirkungen der Erhöhung der Zulagen

Laut den neuesten Zahlen des Bundesamts für Sozialversicherungen für das Jahr 2019 wurden von den über fünfzig im Kanton Freiburg tätigen Ausgleichskassen insgesamt 201,89 Millionen Franken an Familienzulagen entrichtet, davon 139,23 Millionen Franken Kinderzulagen, 58,73 Millionen Franken Ausbildungszulagen und 3,94 Millionen Franken Geburtszulagen.

So wurden für 51 437 Kinder Kinderzulagen, für 18 261 Personen Ausbildungszulagen und für 2649 Kinder Geburtszulagen entrichtet.

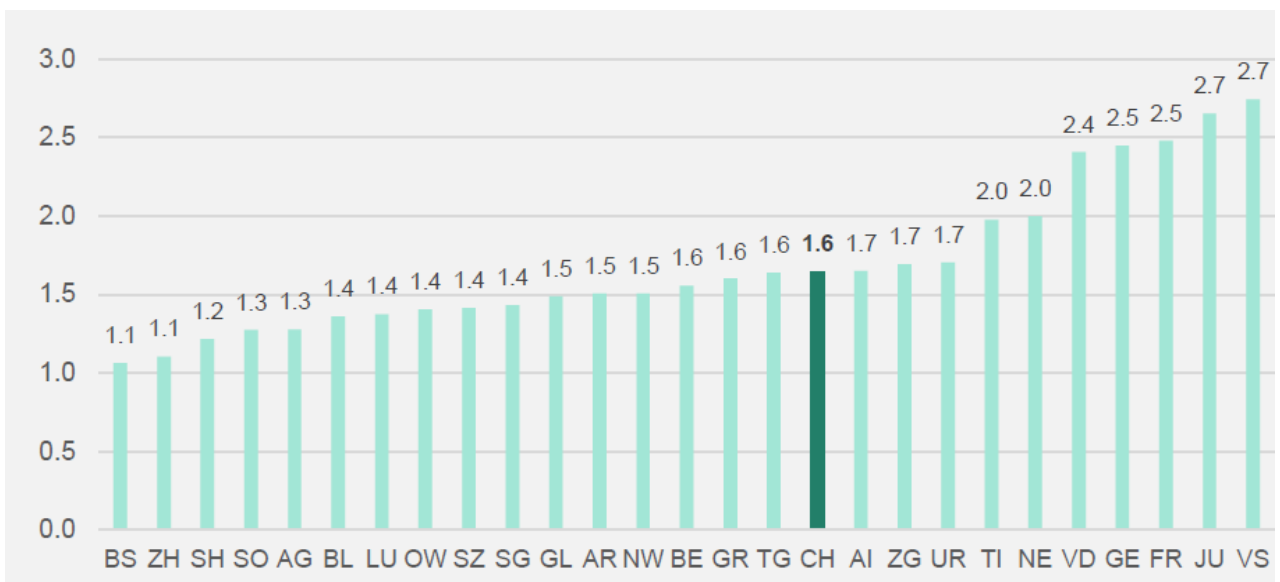
Die vorliegende Motion verlangt eine Erhöhung der Kinderzulage um 35 Franken (ab dem 3. Kind um 40 Franken), der Ausbildungszulage um 35 Franken (ab dem 3. Kind um 55 Franken) und der Geburtszulage um 500 Franken.

Ausgehend von der Situation 2019 würde die vorgeschlagene Erhöhung der Zulagen somit zu jährlichen Mehrausgaben von 30,59 Millionen Franken führen, die von den Arbeitgebenden und den Selbstständigerwerbenden über ihre Beiträge zu tragen wären. Hinzu kommt noch eine zusätzliche Erhöhung zwischen 6,12 und 30,59 Millionen Franken für die Schwankungsreserven, welche die Ausgleichskassen auf diesen Leistungen bilden müssen (zur Erinnerung: zwischen 20 % und 100 % Schwankungsreserve im Verhältnis zu den Leistungen).

Zur Finanzierung der Leistungen ist eine Beitragserhöhung zwischen 0,3 % und 0,6 % der versicherten Einkommen nötig, was für die Freiburger Wirtschaft einem erheblichen Ausgabeanstieg gleichkommt. Beispiel: Für den Arbeitgeber Staat würde eine Erhöhung um 0,3 % eine zusätzliche Belastung von 4,65 Millionen Franken bedeuten bzw. von 9,3 Millionen Franken bei einer Erhöhung um 0,6 %.

Nun aber zeigt sich im interkantonalen Vergleich, dass der Beitragssatz der Familienzulagen im Kanton Freiburg bereits sehr hoch ist: Er stellt den dritthöchsten der Schweiz dar, was mit den hohen Zulagen einhergeht (ebenfalls Rang 3).

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat für jeden Kanton den gewichteten Beitragssatz berechnet (Summe der Leistungen im Verhältnis zur Summe der versicherten Einkommen); daraus geht hervor, dass nur zwei Kantone im Jahr 2019 (letztes bekanntes Jahr) noch höhere Beitragssätze als der Kanton Freiburg haben (s. Grafik).



*Gewichteter Beitragssatz der Arbeitgeber*

*Quelle: Statistik der Familienzulagen 2019, Bundesamt für Sozialversicherungen.*

Durch die 2020 erfolgte Anhebung der Kinder- und Ausbildungszulagen um 20 Franken sieht die Situation für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber noch ungünstiger aus. Mit den zusätzlichen Erhöhungen, die in dieser Motion vorgeschlagen werden, hätte der Kanton Freiburg den höchsten Beitragssatz der Schweiz (der von der Wirtschaft getragen werden muss), da die Zulagen hoch sind und die Lohnsumme oder das versicherte Einkommen im Vergleich zu anderen Kantonen niedriger ist.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es dem Staatsrat im Jahr 2020 bei der letzten Erhöhung der Zulagen im Zusammenhang mit der Steuerreform legitim erschien, von den Arbeitgebenden die Finanzierung von Begleitmassnahmen zu dieser Reform zu verlangen, insbesondere mussten sie bereits die damalige Aufstockung der Familienzulagen durch eine Beitragserhöhung tragen. In der Botschaft 2017-DFIN-79 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die Umsetzung der Steuerreform steht ferner: *«Der Staatsrat verpflichtet sich, im Rahmen seiner Befugnisse dafür zu sorgen, dass die so erhöhten Familienzulagen während mindestens sieben Jahren beibehalten werden (keine Erhöhung oder Senkung).»* Aus heutiger Sicht wäre eine weitere Erhöhung somit verfrüht.

Darüber hinaus wirkte sich in der Zwischenzeit die Gesundheitssituation im Zusammenhang mit COVID-19 negativ auf das Funktionieren der Wirtschaft aus. Eine zusätzliche Belastung der Unternehmen und Selbstständigerwerbenden durch eine Erhöhung der Beiträge, welche die Kassen zur Finanzierung dieser Leistungen vornehmen müssten, erscheint in der gegenwärtigen Situation nicht angemessen.

Dem ist anzufügen, dass die Erhöhung der Zulagen für nicht erwerbstätige Personen mit bescheidenem Einkommen, die vollständig durch den Kanton (50 %) und die Gemeinden (50 %) finanziert werden, ebenfalls zusätzliche Ausgaben von 0,33 Millionen Franken für die öffentliche Hand verursachen würde. 2019 wurden für 643 Kinder Kinderzulagen, für 120 Personen Ausbildungszulagen und für 39 Kinder Geburtszulagen entrichtet.

## **6. Schluss**

Angesichts der bereits sehr günstigen Situation im Kanton Freiburg, der Diskussionen, die im Rahmen der kantonalen Unternehmenssteuerreform stattgefunden haben, und der wirtschaftlichen Situation im Zusammenhang mit COVID ist der Staatsrat der Ansicht, dass eine Erhöhung der Kinder-, Ausbildungs- und Geburtszulagen nicht zweckmässig ist.

Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion vor.

15. März 2022



## Message 2015-DIAF-4

8 février 2022

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à modifier l'actuelle loi cantonale du 28 septembre 1993 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LALDFR).

Le présent rapport suit le plan suivant:

<b>1. Le cadre actuel</b>	<b>2</b>
1.1. La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural	2
1.2. L'Autorité foncière cantonale	2
1.3. Un environnement évolutif	3
<b>2. La nécessité du projet</b>	<b>3</b>
2.1. Une augmentation régulière des dossiers à traiter	3
2.2. Interventions parlementaires	3
2.3. Avant-projet de loi de 2015	4
2.4. Enquête administrative sur le fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale	4
<b>3. La procédure de consultation et les suites données</b>	<b>4</b>
3.1. La professionnalisation de la présidence de l'Autorité foncière cantonale	4
3.1.1. Situation actuelle	4
3.1.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation	5
3.1.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation	5
3.1.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet	5
3.2. Le nombre de membres et de membres suppléants	6
3.2.1. Situation actuelle	6
3.2.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation	6
3.2.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation	7
3.2.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet	7
3.3. Le rôle du secrétaire suppléant	7
3.4. Le rattachement à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts	8
3.5. La surveillance de l'Autorité foncière cantonale	8
3.5.1. Situation actuelle	8
3.5.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation	8
3.5.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation	8
3.5.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet	9
3.6. La récusation et la prévention des conflits d'intérêts	9
3.7. Le traitement des données personnelles	9
3.8. Formulation non-sexiste	9
<b>4. Le commentaire des articles du projet de loi</b>	<b>9</b>
<b>5. Les conséquences financières et en personnel</b>	<b>11</b>
<b>6. L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>12</b>



## 1. Le cadre actuel

### 1.1. La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural

La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Cette loi est structurée en six titres. Son titre 1 traite des dispositions générales de la loi. Trois titres traitent du droit foncier rural matériel, à savoir les dispositions relatives aux restrictions de droit privé (titre 2) et de droit public (titre 3) dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles, ainsi que celles relatives aux mesures destinées à prévenir le surendettement (titre 4). Le droit foncier rural formel, à savoir les dispositions relatives à la procédure et aux voies de recours, fait l'objet du titre 5. Son titre 6 concerne les dispositions finales.

La LDFR ne laisse que peu de marge de manœuvre au législateur cantonal. Lorsqu'une telle marge de manœuvre existe sous l'angle du droit matériel, les dispositions fédérales le mentionnent expressément; cette marge existe essentiellement dans le cadre des choix que peut faire le législateur cantonal sous l'angle du champ d'application de la LDFR (art. 5 et 7 LDFR). Pour le surplus, il appartient essentiellement au législateur cantonal de mettre en place le cadre organisationnel de manière à appliquer le droit foncier rural formel, à savoir le titre 5 de la LDFR (procédure, voies de recours).

### 1.2. L'Autorité foncière cantonale

L'Autorité foncière cantonale (ci-après: AFC) a été instituée il y a septante ans, en 1952, par la loi d'application de la loi fédérale du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété foncière rurale. L'AFC s'est vu ensuite attribuer de nouvelles compétences dans le domaine du contrôle des fermages agricoles, conformément à la loi d'application de la loi fédérale du 21 décembre 1960 sur le contrôle des fermages agricoles.

Actuellement, le statut et les compétences de l'AFC sont ancrés dans la loi d'application du 28 septembre 1993 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR) et dans la loi du 24 février 1987 d'application de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LALBFA). Selon les attributions légales émanant de ces deux textes législatifs, l'AFC est chargée principalement de statuer sur toutes les questions de nature administrative qui relèvent de la loi fédérale sur le droit foncier rural et de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole.

Quant à son statut, il ressort en substance des messages explicatifs de ces différentes lois que le législateur a voulu, dès le début, donner à l'AFC un statut particulier, en raison des

domaines spécifiques dont elle a à traiter et des compétences propres qui lui sont attribuées. C'est ainsi qu'un statut d'autonomie lui est accordé par rapport à l'administration. L'AFC n'est ainsi que rattachée administrativement à une Direction du Conseil d'Etat, en l'occurrence actuellement la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: DIAF). Ce rattachement administratif signifie que la DIAF n'a aucun pouvoir décisionnel sur les dossiers traités par l'AFC; elle ne peut qu'en contrôler la gestion (cf. art. 61 al. 1 lit. b de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1)). Toujours pour respecter la volonté de donner à l'AFC l'indépendance la plus large possible par rapport à l'administration, il a été essentiellement fait appel, pour la constituer, à des membres extérieurs à l'administration qui connaissent bien à la fois les domaines concernés, le milieu et le «terrain» dans lesquels l'AFC est amenée à statuer.

L'AFC est composée de cinq membres (y compris la présidence) et de quatre membres suppléant-e-s, qui sont nommé-e-s par le Conseil d'Etat. Un membre et un membre suppléant représentent les milieux non agricoles. Lorsqu'elle siège dans cette composition, il est fait référence à «la commission», raison pour laquelle le présent Message utilise ce terme. Les membres de l'AFC exercent cette fonction à titre accessoire. L'AFC peut donc être assimilée, en quelque sorte, à un tribunal administratif de première instance qui est chargé d'appliquer deux lois. Elle statue librement et ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, voire du Tribunal fédéral.

Bien que de très nombreux dossiers sont traités par l'AFC, et quand bien même cette commission doit bénéficier de l'indépendance la plus large possible dans l'exécution de ses tâches, elle ne pourrait pas fonctionner sans bénéficier d'un appui juridique, technique et administratif constant. C'est la raison pour laquelle elle s'appuie sur un secrétariat permanent. Celui-ci s'occupe du traitement de tous les dossiers, de leur enregistrement jusqu'à la rédaction de tous les projets de décision finalisés; il est mis à disposition de l'AFC par le Secrétariat général de la DIAF.

Les décisions d'approbation de l'AFC peuvent notamment être contestées par le Conseiller ou la Conseillère d'Etat en charge des institutions, de l'agriculture et des forêts agissant, ce faisant, non pas en sa qualité de Direction de rattachement (art. 53 al. 1 LOCEA) habilitée à en contrôler la gestion, mais en sa (deuxième) qualité d'autorité de surveillance de l'AFC au sens de la LDFR. Il y a quelques années encore, cette tâche était confiée à un mandataire indépendant, titulaire du brevet d'avocat; au départ à la retraite de ce dernier, cette tâche a été

confiée au secteur juridique du Secrétariat général de la DIAF, notamment pour des raisons d'économie. Durant plusieurs années, cette tâche a été effectuée par le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (ci-après: SAINEC) et depuis maintenant quelques mois, cette tâche est exécutée par le secteur juridique de l'Institut agricole de Grangeneuve (ci-après: IAG), sur délégation de la DIAF.

L'AFC étant un organe indépendant d'application de la loi, ses décisions sont uniquement soumises à un contrôle juridictionnel aux niveaux cantonal et fédéral. Cette dernière instance fédérale permet une application uniforme au niveau national des lois concernées même si, comme dans tous les autres domaines du droit, la pratique des autorités cantonales peut varier dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont elles disposent.

### 1.3. Un environnement évolutif

Depuis l'entrée en vigueur de la LALDFR en 1994, et a fortiori depuis 1952, l'administration cantonale a beaucoup évolué et son personnel s'est adapté aux nouvelles exigences juridiques et procédurales. Le rythme du changement des structures s'est lui aussi énormément accentué et l'AFC est appelée à rendre des décisions de manière toujours plus rapide afin, notamment, de permettre aux principaux acteurs de la LDFR, les agriculteurs et les agricultrices, de s'adapter sans délai aux nouvelles contraintes qui leur sont notamment imposées par la politique agricole fédérale. Il convient d'en tenir compte.

## 2. La nécessité du projet

### 2.1. Une augmentation régulière des dossiers à traiter

Globalement, depuis 1994, le nombre de décisions rendues par l'AFC (commission et présidence confondues) en application de la LDFR a augmenté. L'AFC a par exemple rendu 475 décisions en 1995, 561 décisions en 2000, 538 décisions en 2005, 586 décisions en 2010 et 649 en 2015. En 2020, l'AFC a enregistré 576 nouveaux dossiers. La commission traite en moyenne 10 à 15 dossiers par séance, soit environ 150 demandes par année. Ces statistiques ne font toutefois pas état de toute la correspondance traitée par l'AFC ainsi que des nombreux appels téléphoniques d'administrés demandant des renseignements et des conseils.

Le personnel du secrétariat de l'AFC correspond actuellement à 2.6 EPT. Ce personnel, bien que formellement intégré dans celui du Secrétariat général de la DIAF, n'exerce, pour les raisons d'indépendance évoquées précédemment, aucune des tâches dévolues au Secrétariat général; il exerce ses tâches exclusivement au profit de l'AFC, plus particulièrement de sa présidence. Il convient de prendre des mesures organisationnelles afin de permettre à l'AFC, et plus particulièrement à

son secrétariat, de poursuivre ses tâches en assurant, voire en améliorant encore, la qualité actuelle de ses prestations.

En raison de cette augmentation, des solutions d'organisation ont déjà été trouvées (telles que la création d'un site internet, l'établissement de formulaires de requêtes, la limitation du nombre d'inspections des lieux et l'augmentation du nombre de décisions présidentielles par rapport aux décisions de la commission en plénum), ce qui a permis de gérer, dans un premier temps, le flux de dossiers.

## 2.2. Interventions parlementaires

Dans quatre instruments parlementaires, soit en 2005 (QA 805.05/Michel Losey: Travail de l'Autorité foncière cantonale), 2006 (QA 959.06/Christian Ducotterd: Compétences et surveillance de l'Autorité foncière cantonale), 2010 (QA 3340.10/Gilles Schorderet: Golf de Pont-la-Ville – Contrôle des fermages par l'Autorité foncière cantonale) et 2014 (QA 2014-CE-84/Ruedi Schläfli: Fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale), des députés ont posé en substance la question de savoir comment fonctionne l'AFC.

Les réponses données par le Conseil d'Etat aux questions écrites ne mentionnent pas de problème de fonctionnement de l'AFC. Toutefois, la nature de ces questions a incité le Conseil d'Etat à élargir la réflexion et à examiner si, en sus des améliorations déjà apportées par l'AFC elle-même, la structure même de cette commission ne devrait pas être revue. Le Conseil d'Etat a ainsi donné le mandat à la DIAF d'élaborer un avant-projet de loi et un rapport explicatif dans le but d'adapter la LALDFR, notamment en ce qui concerne les règles relatives à la composition de l'AFC, ainsi que celles concernant l'organisation de son secrétariat. La DIAF a également été chargée de proposer, si possible, des règles relatives aux incompatibilités de fonctions pour les collaborateurs et collaboratrices du secrétariat AFC et les membres de la commission.

Enfin, le 3 juin 2017, la députée Solange Berset a déposé une question auprès du Conseil d'Etat (QA 2017-CE-125: Fonctionnement de l'Autorité foncière), à nouveau au sujet du fonctionnement de l'AFC.

Dans sa réponse du 19 septembre 2017, le Conseil d'Etat a relevé des problèmes récurrents de fonctionnement en lien avec l'exécution de l'obligation de récusation, de même s'agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, et des incompatibilités ont été mis en évidence par l'enquêteur. Enfin, le Conseil d'Etat a également relevé que les prises de position dans le cadre de la consultation publique n'étaient pas unanimes et il a ainsi décidé de revoir le projet en collaboration étroite avec la nouvelle AFC, respectivement son président, de manière à adapter plus en profondeur l'organisation. Ce processus ne pouvait pas être mis en place avant la désignation, en juillet 2017, de la nouvelle commission.

### 2.3. Avant-projet de loi de 2015

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation externe du 8 juillet au 21 septembre 2015. Il a été bien accepté par la grande majorité des intervenants, surtout externes, qui se sont exprimés.

Dans le souci de rationaliser encore le travail de l'AFC et d'économiser des moyens, il a été proposé de réduire le nombre de membres (et de membres suppléants) de la commission. L'avant-projet prévoyait ainsi une modification de la commission de l'AFC qui serait désormais composée, comme à l'heure actuelle, de la présidence, de la vice-présidence et de trois autres membres, tous nommés par le Conseil d'Etat, mais seuls deux membres suppléants seraient encore désignés, ceci afin d'assurer le quorum lors des séances. Il était précisé que ces derniers ne seraient toutefois plus systématiquement convoqués mais uniquement, comme il se doit en leur qualité de suppléants, pour suppléer à des absences. Il a par ailleurs été prévu de permettre à la présidence, qui signe actuellement près de 80% des décisions de l'AFC, de déléguer ses compétences à la vice-présidence. Les détails d'organisation seraient, le cas échéant, précisés par voie réglementaire.

Il a en outre été proposé que la secrétaire-juriste de l'AFC exerce la fonction de vice-présidente, ceci afin de permettre une plus grande efficacité et un gain de temps dans le traitement des dossiers les plus simples.

Enfin, le Conseil d'Etat a souhaité assurer dans la durée l'indépendance des membres de l'AFC et a ainsi proposé de renvoyer expressément la question de la durée des fonctions à la législation topique en la matière. La loi sur la durée des fonctions publiques accessoires prévoit en substance des nominations pour des périodes administratives de cinq ans, avec une limitation à trois périodes au maximum (cf. art. 2 et 3 de la loi du 22 septembre 1982 réglant la durée des fonctions publiques accessoires; RSF 122.8.2). Une exception devait être prévue pour la vice-présidence dès lors que celle-ci est issue du Secrétariat de l'AFC.

Comme mentionné ci-dessus, l'avant-projet a été mis en consultation externe et n'a finalement pas abouti dans l'attente des résultats de l'enquête administrative lancée en 2015.

### 2.4. Enquête administrative sur le fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale

Simultanément au processus d'élaboration d'un avant-projet de nouvelle LALDFR, l'AFC a fait l'objet d'une enquête administrative au sujet de son fonctionnement; cette enquête faisait notamment suite à: 1) certains des éléments rapportés par le député Ruedi Schläfli dans sa question écrite QA 2014-CE-84 et rappelés ci-dessus et 2) quelques dénonciations de personnes qui se déclaraient mécontentes de l'Autorité foncière cantonale.

Au vu de ce qui précède, il est apparu opportun, dès lors qu'un processus de révision totale de la LALDFR était engagé, de réexaminer dans le détail si des éléments susceptibles de réforme, non mentionnés dans le cadre des travaux préparatoires, pouvaient encore être identifiés par l'enquêteur.

Le processus de révision totale a ainsi été suspendu jusqu'à la prise de connaissance des résultats de l'enquête. L'enquêteur a livré son rapport le 29 février 2016.

Il en ressort d'abord en substance que *«l'AFC et son Secrétariat travaillent bien et de manière rapide. Il n'y a pas de retard et très peu de recours. Les quelques recours déposés confirment pour la plupart les décisions de l'AFC.»* L'enquêteur a toutefois mis en évidence des problèmes de fonctionnement en lien avec l'exécution de l'obligation de récusation de même que s'agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, ainsi que d'incompatibilités.

A la lumière de ces éléments, le Directeur IAF a décidé de reprendre le projet d'adaptation de la LALDFR et de lancer des réflexions générales sur le fonctionnement de l'AFC. A cet égard, un mandataire externe a été nommé en la personne de M<sup>e</sup> Alexis Overney, avocat à Fribourg. Ce dernier a été chargé d'analyser le fonctionnement de l'AFC et de formuler d'éventuelles propositions en fonction de ses constatations.

## 3. La procédure de consultation et les suites données

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation externe du 22 septembre 2021 au 22 novembre 2021. Il a été bien accepté par la grande majorité des intervenants qui se sont exprimés. Les principaux éléments proposés dans l'avant-projet de loi sont présentés ci-dessous et il sera discuté des différentes prises de position et de la suite qui leur sont données.

### 3.1. La professionnalisation de la présidence de l'Autorité foncière cantonale

#### 3.1.1. Situation actuelle

Jusqu'à présent, le président a toujours exercé son activité à titre accessoire. Les critères présidant à sa nomination ne sont pas prévus par la loi et cette dernière n'exige en particulier pas qu'il dispose de connaissances juridiques. Actuellement, le président est avocat de formation, ce qui assure un examen approprié des dossiers. Celui-ci n'est pas forcément un spécialiste des questions de droit foncier rural et ne dispose pas toujours du temps nécessaire pour se spécialiser dans la mesure où son mandat de président constitue une activité annexe. Il se réfère alors régulièrement à la secrétaire-juriste. Environ 80% des décisions de l'AFC sont rendues par le président seul, sur proposition de la secrétaire-juriste. Cela pose toutefois certaines difficultés. Premièrement, compte tenu du caractère

accessoire de la fonction, le président ne dispose pas du temps nécessaire pour contrôler chaque décision. Il fonde ainsi son jugement sur la confiance qu'il place dans le travail de la secrétaire-juriste et de la collaboratrice technique. En outre, les critères permettant de déterminer si un dossier relève de la compétence du président ou de la commission sont flous et dépendent exclusivement de l'appréciation de la secrétaire-juriste. Or, ce choix est délicat dès lors qu'un dossier, apparemment anodin, peut contenir des éléments importants qui devraient être soumis à l'ensemble de la commission.

### 3.1.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation

L'avant-projet mis en consultation prévoit d'octroyer la présidence au ou à la secrétaire-juriste de l'AFC. Cette solution apparaît plus pragmatique dans la mesure où la secrétaire-juriste actuelle sera en mesure de signer ses propres décisions en qualité de présidente. Comme mentionné ci-dessus, cette personne dispose aujourd'hui de toutes les compétences nécessaires pour assumer cette fonction et domine la matière. En outre, en tant que professionnelle, elle consacre l'entier de son temps de travail au traitement des dossiers de l'AFC. De cette manière, elle a une vision globale sur les procédures et les problématiques en matière de droit foncier rural et de bail à ferme agricole. Elle continuerait par ailleurs d'évaluer chaque dossier afin de déterminer lesquels doivent être soumis à la commission. La présidence de l'AFC s'en trouverait ainsi renforcée et le travail de la secrétaire-juriste serait reconnu à plus forte raison. Il y a également lieu de relever que dans les autres institutions à caractère juridictionnel dont les présidents rendent des décisions, la fonction présidentielle constitue une activité principale. On songe notamment à l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi qu'à la Commission des mesures administratives en matière de circulation routière.

L'avant-projet relève que cette solution n'engendre pas de frais supplémentaires. En effet, la présidence sera assurée par le ou la secrétaire-juriste de l'AFC, lequel/laquelle est salarié(e) de l'Etat. Les sommes allouées jusqu'alors au président pourraient ainsi être utilisées pour un appui technique ou juridique rendu nécessaire par l'augmentation des dossiers.

Au vu de ce qui précède et compte tenu du fait qu'actuellement près de 80% des décisions sont prises par le seul président sur proposition de la secrétaire-juriste en application de l'article 4 al. 3 LALDFR, il est indispensable de mieux délimiter son champ de compétences. A l'heure actuelle, l'usage veut que lorsque l'on a affaire à une décision «standard», elle est considérée comme étant de peu d'importance. La décision est standard lorsqu'elle obéit à des éléments bien banalisés. En cas de doute, si l'affaire est sensible ou s'il s'agit d'une question de principe, le cas est soumis à la commission. Il en va de même lorsqu'elle doit faire l'objet d'un examen particulier sous l'angle agricole, ce qui est le cas notamment du prix

licite pour une entreprise agricole ou du prix des bâtiments, même s'il ne s'agit pas d'une entreprise agricole. Le rôle de la collaboratrice technique est à cet égard primordial.

Le président ou la présidente doit pouvoir décider seul(e) dans les seuls cas où les dossiers ne doivent pas être soumis à la commission. La compétence du président ou de la présidente peut être qualifiée de résiduelle par rapport à celle de la commission qui dispose d'une compétence générale. Le président ou la présidente décide lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées, respectivement lorsque les conditions ne sont manifestement pas réalisées, soit quand la situation est claire. Il ou elle est également compétent(e) lorsqu'il s'agit d'un cas de peu d'importance et lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de la commission.

Enfin, les membres de la commission auront accès à l'ensemble des décisions présidentielles. Ils pourront en effet librement en prendre connaissance à l'aide de moyens informatiques. La mise en place de cette solution informatique est prévue pour fin 2022. Elle permettra à la commission de se tenir informée sur le travail du président ou de la présidente ainsi qu'au sujet de l'appréciation qu'il ou elle donne aux dossiers qui lui sont soumis.

### 3.1.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation

La grande majorité des intervenants s'est déclarée favorable à octroyer la présidence au/à la secrétaire-juriste.

Seul un intervenant a demandé à renforcer le poste de président(e). Selon lui, ce poste doit absolument être maintenu et, si nécessaire, revalorisé afin que l'intéressée(e) dispose de suffisamment de disponibilités pour assumer cette tâche importante et exigeante. L'AFC, à l'instar de toute autre autorité juridictionnelle, se devrait d'avoir un magistrat à sa tête, raison pour laquelle il mentionne qu'il ne serait pas judicieux que la présidence soit assumée par le/la secrétaire-juriste. Il s'agirait en effet de deux fonctions distinctes et il ne serait pas pertinent de transférer l'entier des pouvoirs à une seule personne qui déciderait et rédigerait les décisions.

Un autre intervenant s'est étonné de constater que la présidence de l'AFC soit assumée par le/la secrétaire-juriste et s'est demandé s'il y avait véritablement lieu de nommer un(e) secrétaire, en plus d'un(e) président(e).

### 3.1.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet

La proposition soumise au Grand Conseil tient compte des remarques formulées dans le cadre de la consultation externe.

Comme mentionné ci-dessus, la proposition de confier la présidence au/à la secrétaire-juriste a été bien accueillie par

l'ensemble des intervenants, à l'exception de l'un d'entre eux. Il se pose toutefois la question de savoir s'il est nécessaire de nommer un(e) secrétaire-juriste, qui devient automatiquement président(e) ou s'il suffit de nommer un(e) président(e). Il a été retenu que cette double nomination n'est pas nécessaire. En effet, il est judicieux de confier la présidence à l'actuelle secrétaire-juriste mais il n'est pas nécessaire que cette personne occupe deux fonctions différentes, lesquelles se recouperont dans les faits. Cette solution permettra de renforcer la présidence, qui sera assumée par une personne consacrant l'entier de son temps de travail à la matière et disposant de larges connaissances en matière de droit foncier rural et de bail à ferme agricole. Dans la mesure où la fonction de secrétaire-juriste sera supprimée, il y a en revanche lieu de prévoir que la gestion du secrétariat revient au/à la président(e). Cela paraît logique dans la mesure où le/la président(e) aura une vision d'ensemble des dossiers et des procédures en cours. Il/elle connaît les besoins de son secrétariat et est à même de mettre en place une organisation adaptée, comme le fait l'actuelle secrétaire-juriste.

Cela ne signifie toutefois pas que la présidence aura les pleins pouvoirs. En effet, la répartition des compétences telle que proposée dans l'avant-projet mis en consultation restera inchangée et le/la président(e) décidera seul(e) lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées, respectivement lorsqu'elles ne sont manifestement pas remplies, et lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'AFC. Les membres de l'AFC seront toujours en mesure de prendre connaissance de l'ensemble des décisions présidentielles à l'aide de moyens informatiques et pourront demander à la présidence de leur soumettre des dossiers en particulier.

Dans ce cadre, il s'est posé la question de la limitation de la durée des fonctions du/de la président(e). Selon les articles 3 alinéa 1<sup>er</sup> et 2 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 22 septembre 1982 réglant la durée des fonctions publiques accessoires, la durée des fonctions des membres des commissions permanentes est limitée à trois périodes administratives de chacune cinq ans. Cette limitation ne s'applique toutefois pas aux fonctionnaires nommés en raison de leur fonction (cf. art. 3 al. 2 de la loi sur les fonctions publiques accessoires), ce qui est le cas du/de la président(e) de l'AFC.

## **3.2. Le nombre de membres et de membres suppléants**

### **3.2.1. Situation actuelle**

L'actuelle LALDFR prévoit la composition suivante pour l'AFC: un(e) président(e), quatre autres membres (dont le/la vice-président(e)) et quatre membres suppléant(e)s. Un membre et un membre suppléant représentent les milieux non agricoles. Les membres de l'AFC, y compris les membres

suppléant(e)s, ont jusqu'à ce jour été choisis de manière à représenter non seulement, si possible, tous les districts du canton, mais également les diverses branches de l'agriculture cantonale. Cette composition a été jugée nécessaire notamment dans le but de confronter en séance des points de vue agricoles souvent divergents. Au vu de la composition actuelle de la commission, la représentation des milieux agricoles et non agricoles ainsi que des différents districts du canton est assurée.

Depuis toujours, essentiellement semble-t-il dans le but d'assurer systématiquement le quorum à toutes les séances de la commission, ce sont non seulement les membres, mais aussi les membres suppléants de la commission qui sont convoqués en séance par la présidence. Cela signifie, dans les faits, que lorsqu'elle siège (environ 12 fois par année), la commission pourrait compter jusqu'à neuf membres, auxquels il faut ajouter le secrétaire suppléant, la secrétaire-juriste et la collaboratrice technique de l'AFC, soit douze personnes en tout.

### **3.2.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation**

L'avant-projet relève que les membres de la commission ont effectué 114 inspections des lieux en 2020 et 148 en 2019. Une réduction du nombre de membres aurait pour conséquence une baisse du nombre des inspections des lieux et une baisse de la qualité des dossiers ou une augmentation considérable de la charge de travail pour le Secrétariat AFC. En outre, il est reconnu que les membres de la commission, qui proviennent de différents districts et régions agricoles, apportent chacun(e) une expertise importante et nécessaire. Avec un nombre de membres insuffisant, l'instruction des dossiers prendrait du retard dans la mesure où les inspections des lieux ne pourraient être réalisées dans un délai convenable. Or, l'AFC est appelée à rendre des décisions de manière toujours plus rapide afin notamment de permettre aux agriculteurs et agricultrices de s'adapter sans délai aux contraintes qui leur sont imposées par la politique agricole fédérale.

L'avant-projet prévoit ainsi de supprimer la notion de «membres suppléants» afin que la commission ne soit composée que de membres ordinaires. Actuellement, les membres suppléants assistent déjà aux séances de l'AFC, sans pouvoir décisionnel. Ils prennent également part aux débats avec les membres ordinaires, apportent des connaissances et un point de vue absolument nécessaire. En outre, la composition de la commission a pour conséquence que les décisions de l'AFC sont bien acceptées dans le monde agricole. La prise de décision ne va pas se compliquer en raison du changement de statut des membres. Au vu de ce qui précède, il ne se justifie plus de faire une différence entre ces deux catégories de membres.

### 3.2.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation

Dans le cadre de la consultation, deux intervenants ont salué l'abandon de la distinction entre les membres ordinaires et les membres suppléants. L'AFC relève que les dossiers font l'objet de discussions entre tous les membres, ce qui constitue une force pour la commission. Au regard de la charge de travail et des particularités de chaque région, il est justifié de parler uniquement de membres ordinaires. Il est essentiel que ces derniers soient au fait des décisions prises et qu'ils se sentent concernés. L'AFC estime par ailleurs nécessaire de garder le même nombre de membres. Celui-ci doit être suffisamment élevé pour assurer une répartition équitable des visions locales à effectuer. De plus, les membres représentent la diversité des différentes formes d'agriculture (plaine, montagne, maraîchers, etc.) et des régions du canton. L'AFC est encore d'avis qu'il y a lieu de préciser le quorum dans la loi.

Il s'est également posé la question de la nomination d'un(e) représentant(e) de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) dans la commission en raison du fait que les communes constituent une partie des propriétaires d'immeubles agricoles.

### 3.2.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet

Suite aux prises de position favorables reçues dans le cadre de la procédure de consultation, il a été décidé de maintenir la proposition de garder le même nombre de membres qu'actuellement, soit huit en plus de la présidence, dont deux représentant les milieux non agricoles et le/la vice-président(e). De cette manière, la commission sera en mesure d'être la plus représentative possible et sera également en mesure de procéder aux inspections des lieux nécessaires dans des délais raisonnables.

La notion de «membres suppléants» est également supprimée. Comme précisé plus haut, cette distinction n'a plus lieu d'être et, de cette manière, tous les membres de la commission pourront prendre part aux discussions et voter à la fin. La prise de décision ne s'en trouvera pas compliquée en raison du changement de statut des membres.

La commission dispose d'une compétence générale, alors que le président ou la présidente n'est compétent que lorsque les conditions d'approbation sont réalisées, respectivement lorsqu'elles ne sont manifestement pas réalisées. Cela signifie en particulier que la commission doit se prononcer sur les décisions de principe, sur les cas douteux et difficiles ainsi que sur les dossiers présentant des éléments techniques ou juridiques complexes ainsi que des éléments politiquement sensibles. En outre, le président ou la présidente doit présenter le dossier à la commission s'il ou elle entend modifier la pratique qui valait jusqu'alors.

S'agissant de la proposition visant à préciser le quorum dans la nouvelle loi, il n'y a pas lieu d'y donner suite. En effet, l'AFC étant une commission de l'Etat, elle est soumise au règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC). Les articles 14 ss. ROFC traitent du fonctionnement des commissions et l'article 20 ROFC précise le quorum. Il ne se justifie pas de déroger au régime prévu par le ROFC et il n'est pas nécessaire de reprendre la teneur de son article 20. Il y aurait en effet un doublon et un risque de contradiction en cas de révision du ROFC.

Enfin, après examen, il ne se justifie pas de nommer un représentant(e) de l'ACF au sein de la commission. Les communes sont effectivement propriétaires d'immeubles agricoles soumis à la LDFR et louent leurs parcelles communales à des agriculteurs. Toutefois, l'article 1 alinéa 1<sup>er</sup> LDFR prévoit que cette loi a, en substance, pour but l'encouragement de la propriété foncière rurale – en particulier le maintien des entreprises familiales –, le renforcement de la position de l'exploitation à titre personnel en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles et la lutte contre les prix surfaits des terrains agricoles. Force est dès lors de constater que la LDFR vise à protéger l'agriculture et les exploitants, et non les propriétaires fonciers en tant que tels. Cela étant, il ne se justifie pas d'octroyer un siège de la commission à un membre de l'ACF dans la mesure où les communes ne sont pas des exploitants agricoles.

## 3.3. Le rôle du secrétaire suppléant

Aux termes de l'article 5 al. 4 LALDFR, le secrétariat de l'AFC est assuré par un(e) secrétaire ainsi que deux secrétaires suppléant-e-s. Actuellement, la secrétaire-juriste assure le secrétariat juridique dans les affaires en langue française alors que le secrétaire suppléant le fait dans les affaires en langue allemande. Tous deux s'appuient sur une collaboratrice technique, laquelle est ingénieure agronome de formation. Cette fonction demeure inchangée. Actuellement, la fonction de secrétaire suppléant est occupée par un mandataire externe, avocat de formation de langue maternelle allemande, qui exerce cette fonction à raison de 10–20%.

L'actuel secrétaire suppléant accomplit son travail à satisfaction. Il a toutefois d'ores et déjà fait part de sa volonté de ne pas poursuivre son engagement, de sorte que la question de savoir s'il y a lieu de maintenir cette fonction ou non se pose à plus forte raison.

Au vu de la nouvelle organisation qui sera mise en place, l'avant-projet proposait de supprimer la fonction de secrétaire suppléant. La présidence serait assumée par la secrétaire-juriste, laquelle instruit et rédige l'ensemble des décisions de l'AFC. Celle-ci pourra à l'avenir compter sur l'appui d'un juriste, lequel la soutiendra dans l'accomplissement de ses tâches.

Aucun intervenant n'a pris position sur la proposition visant la suppression du poste de secrétaire suppléant dans la nouvelle loi. Cela étant, le poste de secrétaire suppléant ne sera pas maintenu dans la future loi. Il paraît en effet plus pragmatique d'engager un(e) juriste pour soutenir la nouvelle présidente dans la préparation des dossiers et la rédaction des décisions. Cette personne sera un(e) interlocuteur/interlocutrice de choix pour la présidente. L'organisation de l'AFC s'en trouvera également simplifiée dans la mesure où le/la juriste fera partie du personnel du secrétariat de l'AFC et qu'il/elle n'est pas un mandataire externe. Dans la mesure où il/elle consacrerait l'ensemble de son temps de travail à la législation en matière de droit foncier rural et de bail à ferme agricole, il/elle deviendrait un(e) expert(e) dans ces domaines, à l'instar de la future présidente.

### **3.4. Le rattachement à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts**

Comme mentionné ci-dessus, l'AFC a un statut particulier en raison des domaines spécifiques dont elle a à traiter et des compétences propres qui lui sont attribuées. Elle jouit ainsi d'une autonomie par rapport à l'administration centrale de l'Etat.

Sous l'angle administratif, l'AFC est rattachée administrativement à la Direction en charge de l'agriculture, soit la DIAF. Cela signifie en substance que cette dernière ne peut que surveiller la gestion de l'AFC. Elle ne peut en revanche pas lui donner d'instructions, faute de pouvoir hiérarchique sur elle (cf. art. 5 al. 2 LALDFR; art. 53 al. 1 et art. 61 LOCEA).

Cet élément n'a fait l'objet d'aucune prise de position dans le cadre de la procédure de consultation, de sorte qu'il n'y a pas lieu de faire d'autre commentaire.

### **3.5. La surveillance de l'Autorité foncière cantonale**

#### **3.5.1. Situation actuelle**

La surveillance «LDFR» de l'AFC est, elle aussi, assurée par la DIAF, et ce de longue date. Cette surveillance permet uniquement à la DIAF, en application du droit fédéral, de s'opposer par recours devant le Tribunal cantonal à certaines décisions rendues par l'AFC. Aux termes de l'article 83 al. 3 LDFR en effet, *«les parties contractantes peuvent interjeter un recours devant l'autorité cantonale de recours (art. 88) contre le refus d'autorisation, l'autorité cantonale de surveillance, le fermier et les titulaires du droit d'emption, du droit de préemption ou du droit à l'attribution, contre l'octroi de l'autorisation»*.

Cette surveillance était, jusqu'il y a quelques années, assurée pour la DIAF sous l'angle technique (examen des dossiers et propositions) par l'intermédiaire d'un mandataire externe à

l'administration. A partir de 2013, cette tâche a été reprise par le secteur juridique du Secrétariat général de la DIAF, puis par le SAINEC. Depuis quelques mois, suite à un manque de ressources au SAINEC, la surveillance est exercée par le secteur juridique de l'IAG, sur délégation de la DIAF.

Des voix se sont élevées à l'encontre du cumul de compétences de surveillance de la DIAF sur l'AFC, ce qui a entraîné l'élaboration d'une variante à ce sujet dans l'avant-projet mis en consultation en 2015. En substance, certains ont parfois émis la crainte que la DIAF, en sa qualité non seulement d'autorité de surveillance de l'AFC au sens de la LDFR, mais également au sens de la LOCEA (surveillance relative à la gestion de l'AFC), exerce une influence trop importante sur la formation de la volonté de l'AFC. Ce cumul de compétences aurait pour conséquence de diminuer l'indépendance de l'AFC, ce d'autant plus que son secrétariat est formé de collaborateurs et collaboratrices engagé(e)s par la DIAF. La variante proposée entendait tenir compte de ces critiques en confiant la surveillance de l'AFC au sens de la LDFR à une Direction autre que celle en charge de l'agriculture. L'objectif recherché, comme relevé ci-avant, consistait à garantir l'indépendance de l'AFC par rapport à sa Direction de rattachement «administratif».

Les avis formulés dans le cadre de la procédure de consultation de 2015 au sujet de la surveillance de l'AFC se sont révélés mitigés. En substance, on peut considérer que les intervenants internes à l'Etat se sont déclarés plutôt favorables *au statu quo*, à savoir au cumul de compétences par la DIAF. L'AFC, autorité principalement intéressée à cette question, a relevé ne voir *«aucun inconvénient à ce que l'autorité de recours soit rattachée à une autre Direction»*.

#### **3.5.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation**

Le projet mis en consultation en 2021 ne prévoit pas de confier la surveillance LDFR de l'AFC à une autre autorité. Il a été retenu que la solution actuelle fait ses preuves depuis de nombreuses années et qu'elle donne autant satisfaction à l'AFC qu'à la DIAF. D'autre part, la surveillance de l'AFC nécessite des compétences particulières qui sont réunies au sein de la DIAF.

#### **3.5.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation**

Un seul intervenant s'est interrogé sur la concentration des champs de compétence en mains de la DIAF, «à défaut d'émettre des réserves».

### 3.5.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet

En définitive, il n'y a pas lieu de confier la surveillance LDFR de l'AFC à une autre autorité. Comme mentionné ci-dessus, cette manière de faire fonctionne et est satisfaisante autant pour l'AFC que pour la DIAF. En particulier, il n'a jamais été constaté un manque d'indépendance de l'AFC vis-à-vis de la DIAF, cette dernière ne lui donnant jamais de directives au sujet du traitement d'un dossier ou d'une pratique à adopter. En outre, depuis l'arrivée de l'actuelle secrétaire-juriste, la DIAF n'a jamais formé de recours contre une décision de l'AFC. L'indépendance de l'AFC n'est ainsi pas remise en cause du fait que la surveillance LDFR est exercée par l'autorité à laquelle elle est rattachée administrativement.

Enfin, il y a lieu de relever que dans le cadre de la fusion du SAgri et de l'IAG, la tâche de surveillance reviendra au secteur juridique de la DIAF.

### 3.6. La récusation et la prévention des conflits d'intérêts

La question de la récusation et de la prévention des conflits d'intérêts a été largement discutée dans le cadre de l'avant-projet de 2015. L'AFC travaille effectivement dans un domaine très exposé, ce qui implique une grande rigueur dans l'application des règles sur la récusation et également dans la prise, en amont, de mesures visant à prévenir des situations de conflit d'intérêts. Il ressort du rapport de M<sup>e</sup> Alexis Overney qu'actuellement, la situation est très bonne. Un rappel des règles relatives à la récusation et aux conflits d'intérêts a été fait. Les membres de l'AFC sont particulièrement sensibles et respectueux de ces règles. Il y a dès lors lieu d'être vigilant dans le processus de recrutement et de rendre attentifs les membres et collaborateurs de l'AFC à ces règles. Au vu de ces constatations, il n'est pas nécessaire d'ajouter une disposition topique dans la loi.

Enfin, les articles 21 et suivants du CPJA relatifs à la récusation sont suffisants et s'appliquent à toutes les personnes appelées à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci. La LALDFR renvoie au CPJA en ce qui concerne la procédure et il n'y a pas lieu d'adopter des dispositions plus précises ou plus restrictives s'agissant des membres et du secrétariat de l'AFC.

Cette question n'a fait l'objet d'aucune prise de position dans le cadre de la procédure de consultation, de sorte qu'elle ne fait pas l'objet d'un commentaire plus large.

### 3.7. Le traitement des données personnelles

Le présent projet précise les compétences de l'AFC et du/de la président(e). Il est également prévu que les membres de l'AFC pourront prendre connaissance de l'ensemble des décisions présidentielles à l'aide de moyens informatiques.

Dans sa prise de position, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données a relevé que cela avait pour conséquence que des données personnelles soient traitées de manière informatique. Une base légale prévoyant ce traitement est nécessaire dans le projet de loi. Cette exigence a été concrétisée à l'article 8.

### 3.8. Formulation non-sexiste

La procédure de révision de la LALDFR est l'occasion de reformuler l'ensemble du texte légal en respectant l'égalité des genres, conformément aux exigences de l'article 10 alinéa 3 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL). Certaines dispositions ont ainsi été reformulées de manière non-sexiste.

## 4. Le commentaire des articles du projet de loi

### Article 2

*Alinéa 2:*

La seule modification consiste en la formulation non-sexiste de la disposition.

### Article 4

*Alinéa 2:*

Cette disposition énumère les tâches de l'AFC, lesquelles découlent directement de l'article 90 al. 1 LDFR. Le présent projet complète l'énumération déjà présente dans la loi avec la lit. e. En effet, l'AFC est également compétente pour rendre des décisions constatant si un domaine agricole constitue ou non une entreprise agricole au sens de l'article 7 LDFR. Cette compétence est déjà exercée par l'AFC.

*Alinéa 3:*

Cette disposition précise les compétences de l'AFC lorsqu'elle siège dans sa composition complète, soit avec le/la président(e) et les huit membres (dont le/la vice-président(e)). Comme mentionné ci-dessus, il est fait référence à «la commission» dans ce cas. L'article 4 al. 3 doit être lu en lien avec le nouvel article 4 al. 4 qui prévoit les compétences de la présidence. L'AFC se réunit environ douze fois l'an à raison d'un demi-jour par séance. Elle n'est ainsi pas en mesure de se déterminer sur toutes les requêtes qui lui sont présentées.

L'AFC dispose d'une compétence générale, contrairement au président ou à la présidente qui ne peut décider seul(e) que dans les cas clairs. L'AFC sera ainsi amenée à se prononcer sur les décisions de principe, sur les cas douteux et limites ainsi que sur les dossiers présentant des éléments techniques



ou juridiques complexes. En outre, elle est compétente pour décider d'un changement de pratique.

Comme précisé ci-dessus, les membres de l'AFC auront accès à l'ensemble des décisions présidentielles. Ils ou elles pourront librement en prendre connaissance, ce qui leur permet de se tenir informé(e)s sur le travail du président ou de la présidente et l'appréciation que ce dernier ou cette dernière donne aux dossiers qui lui sont soumis.

#### *Alinéa 4:*

Comme mentionné ci-avant, cette disposition doit être lue en lien avec l'article 4 al. 3.

Le président ou la présidente est compétent(e) pour rendre seul(e) une décision lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées, respectivement lorsqu'elles ne sont manifestement pas remplies, et lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de la commission. Cela concerne les dossiers pour lesquels l'application de la LDFR est claire, n'est pas sujette à discussion et lorsque la solution proposée est le résultat d'une pratique constante. Actuellement, la majorité des décisions de l'AFC sont des décisions présidentielles et cette modification ne devrait pas renverser les statistiques. Il est toutefois important de délimiter clairement les compétences du président ou de la présidente. Cette solution présente l'avantage d'être rationnelle. Le président ou la présidente dispose des connaissances et des compétences nécessaires pour se déterminer seul(e) lorsque l'hypothèse de l'article 4 al. 4 est réalisée. En cas de doute, le dossier doit être présenté à l'AFC pour décision.

### **Article 5**

Il y a lieu de relever, d'emblée, que l'acte de nomination des membres de l'AFC est essentiel pour assurer son indépendance par rapport à sa Direction de rattachement (DIAF) et à l'administration en général.

Actuellement, l'AFC est composée d'un président, de quatre membres et de quatre membres suppléants (soit neuf personnes), tous nommés par le Conseil d'Etat. Sont également nommés par le Conseil d'Etat, sans pour autant être membres avec voix de vote de l'AFC, une secrétaire et deux secrétaires suppléants (soit trois personnes). Au final, ce sont donc douze personnes qui sont nommées par le Conseil d'Etat pour faire fonctionner l'AFC. Les membres suppléants prennent également part aux séances de l'AFC. Leur présence est nécessaire dans la mesure où chacun des actuels membres et membres suppléants prépare les dossiers qui lui sont présentés, procède aux recherches nécessaires et en discute avec les autres. En outre, autant les membres que les membres suppléants effectuent des visions locales et peuvent en faire un rapport détaillé à l'occasion de la séance. Pour toutes ces raisons, il se justifie de ne plus faire de différence entre ces deux caté-

gories de membres. En outre, il est important de maintenir leur nombre dans la mesure où ils représentent les différentes régions du canton et leurs spécificités et qu'une diminution du nombre de membres aurait pour conséquence une baisse de la qualité du travail de l'AFC et un surcroît de travail pour son secrétariat.

#### *Alinéa 1<sup>er</sup>:*

Comme mentionné ci-dessus, la notion de «membre suppléant» est supprimée, de sorte que l'AFC ne comporte plus que des membres ordinaires. Leur nombre reste en revanche inchangé.

L'article 5 du règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC; RSF 122.0.61) prévoit que *les membres des commissions sont choisis avant tout en fonction de leurs compétences et de leur disponibilité*. Etant donné que l'AFC est appelée à exécuter des tâches très spécifiques, en lien étroit avec l'agriculture et le monde agricole, les milieux agricoles doivent être représentés. Comme à ce jour, deux membres représentent quant à eux les milieux non agricoles. Ils doivent disposer des connaissances et compétences nécessaires pour intégrer une commission appelée à statuer sur des affaires relatives au droit foncier rural et au bail à ferme agricole.

L'article 5 al. 2 ROFC prévoit encore une exigence de participation équilibrée des hommes et des femmes, ainsi que des différentes opinions, des langues, des régions et des groupes d'âge. Dès lors, une attention particulière devra être donnée à l'application de cette disposition lors de la nomination des membres de la commission, en tenant compte aussi de la vice-présidence.

#### *Alinéa 2:*

Comme exposé ci-avant, l'AFC reste rattachée administrativement à la DIAF, afin notamment d'assurer son indépendance vis-à-vis du SAgri, respectivement de la future section Agriculture de l'IAG.

#### *Alinéa 3:*

Comme à l'heure actuelle, il appartiendra au Conseil d'Etat de nommer les membres de l'AFC.

#### *Alinéa 4:*

Le Conseil d'Etat nomme également le/la président(e). Dans la mesure où il n'y a plus de secrétaire-juriste, il reviendra au/à la président(e) de s'occuper de la gestion du Secrétariat AFC et de son personnel.

La professionnalisation de la présidence de l'AFC constitue un des éléments majeurs de ce projet. Cette fonction sera occupée par l'actuelle secrétaire-juriste de l'AFC, qui sera alors en mesure de signer ses propres décisions, cette fois-ci

en qualité de présidente. Elle dispose de toutes les compétences nécessaires pour assumer ce rôle et est à même de déterminer quels dossiers doivent être soumis à la commission en application du nouvel article 4 al. 3.

### Article 5a

Cette disposition crée la base légale nécessaire permettant aux membres de l'AFC d'avoir accès et de traiter l'ensemble des données relatives aux requêtes qui lui sont soumises. A l'aide de moyens informatiques, ils pourront, en tout temps, prendre connaissance des décisions présidentielles et des dossiers.

### Article 6

#### Alinéa 2:

La nouvelle teneur de cet alinéa s'inspire du texte de l'article 86 al. 2 Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1) qui permet à une autorité de recours collégiale de déléguer les tâches en lien avec l'instruction des recours. Comme l'Autorité foncière cantonale est une autorité administrative collégiale mais non de recours, il faut prévoir la possibilité qu'elle puisse déléguer cette tâche. Cette possibilité existe déjà dans la loi actuelle mais elle doit être adaptée à la nouvelle structure de l'AFC proposée dans le présent projet.

En outre, il est nécessaire de préciser qu'un collaborateur ou une collaboratrice de l'AFC peut être chargé de procéder à tâches d'instruction. Actuellement, à titre d'exemple, la collaboratrice technique procède déjà à des inspections des lieux et à l'avenir, le ou la juriste sera également amené à participer à tâches liées à l'instruction, notamment à l'établissement des faits.

#### Alinéa 3:

Cette nouvelle disposition prévoit que le/la requérant(e) qui présente une requête à l'AFC peut être astreint(e) à verser une avance de frais en vue du paiement des frais d'instruction. L'AFC déterminera de cas en cas si une telle avance est nécessaire mais elle disposera à l'avenir de la base légale pour la réclamer.

### Article 7

#### Alinéa 2:

Actuellement, il est mentionné que, pour le calcul de l'émolument, l'AFC tient compte respectivement du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles. Il est proposé d'élargir les possibilités des modes de calcul en optant pour une formulation potestative. De cette manière, l'AFC pourra tenir compte du prix des acquisitions et de

la valeur des immeubles ou entreprises agricoles, mais elle disposera de la base légale nécessaire pour prendre en considération d'autres facteurs et facturer les actes nécessaires à l'instruction du dossier, comme elle le fait déjà en pratique actuellement. Elle sera ainsi habilitée à percevoir des émoluments, notamment pour l'ouverture du dossier, les recherches juridiques, les inspections des lieux, le travail de secrétariat et la rédaction de la décision. Il y a encore lieu de relever que le prix d'acquisition ou la valeur des immeubles ou entreprises agricoles n'est pas pertinent dans chaque dossier. A titre d'illustration, cette information n'entre pas en considération – et n'est même pas connue – dans le cadre de l'examen d'une demande de morcellement, de désassujettissement ou de constatation d'entreprise agricole. Il s'agit dès lors de préciser la loi et de l'adapter à la pratique déjà en vigueur, parce qu'elle ne tient pas compte de l'ensemble des situations qui se présentent.

## 5. Les conséquences financières et en personnel

Le présent projet n'entraîne aucune charge financière supplémentaire.

Dans la mesure où la présidence sera assumée l'actuelle secrétaire-juriste, laquelle est une employée de l'Etat, il n'y aura plus lieu de rémunérer un mandataire externe pour assurer cette fonction. Cette économie ainsi que la rémunération du secrétaire suppléant externe qui tombe couvriront la plus grande partie de la rémunération d'un(e) juriste employé(e) à l'Etat qui secondera la nouvelle présidente. Une réallocation de ressources au sein de l'AFC pourrait également permettre de couvrir une partie des ressources nécessaires.

Le tableau suivant démontre même que les dépenses seront légèrement réduites. Celui-ci n'inclut toutefois pas les dépenses relatives à la place de travail.

Dépenses (CHF)	Actuelles	Nouvelles
Moyenne annuelle rémunération du président	23 400.–	
Moyenne rémunération du secrétaire adjoint	27 700.–	
Rémunération d'un juriste 0.40 EPT (classe 22/10)		53 900.–
Réduction des frais de secrétariat (classe 12/10)		-9 300.–
<b>Total</b>	<b>51 100.–</b>	<b>44 600.–</b>

Enfin, le fait qu'il n'y ait plus que des membres ordinaires et plus de membres suppléants n'a aucune incidence financière sur les dépenses de la commission car, selon la pratique actuelle, les membres ordinaires et les membres suppléants assistent tous aux séances de l'AFC et sont indemnisés en conséquence.

## **6. L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

Le projet de modification de loi proposé n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

## **7. Développement durable**

Le projet est conforme aux principes du développement durable.

## **8. La soumission aux référendums législatif et financier**

Le présent projet de loi est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.

---



## Botschaft 2015-DIAF-4

8. Februar 2022

### des Staatsrats an den Grossen Rat zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des geltenden kantonalen Ausführungsgesetzes vom 28. September 1993 zum Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB).

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Der aktuelle Rahmen</b>	<b>14</b>
1.1. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht	14
1.2. Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr	14
1.3. Stetige Veränderungen im Umfeld	15
<b>2. Die Notwendigkeit des Entwurfs</b>	<b>15</b>
2.1. Stete Zunahme der zu bearbeitenden Dossiers	15
2.2. Parlamentarische Vorstösse	15
2.3. Gesetzesvorentwurf von 2015	16
2.4. Administrativuntersuchung über die Arbeitsweise der BGV	16
<b>3. Vernehmlassungsverfahren und Folgen, die ihm gegeben wurden</b>	<b>16</b>
3.1. Professionalisierung des Präsidiums der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr	17
3.1.1. Aktuelle Situation	17
3.1.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs	17
3.1.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäusserte Meinungen	18
3.1.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag	18
3.2. Anzahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder	18
3.2.1. Aktuelle Situation	18
3.2.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs	19
3.2.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäusserte Meinungen	19
3.2.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag	19
3.3. Die Rolle des stellvertretenden Sekretärs	20
3.4. Zuweisung zur Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft	20
3.5. Die Aufsicht über die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr	20
3.5.1. Aktuelle Situation	20
3.5.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs	21
3.5.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäusserte Meinungen	21
3.5.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag	21
3.6. Ausstand und Vermeidung von Interessenkonflikten	21
3.7. Die Bearbeitung der Personendaten	22
3.8. Sprachliche Gleichbehandlung	22
<b>4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs</b>	<b>22</b>
<b>5. Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>24</b>
<b>6. Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>24</b>

## 1. Der aktuelle Rahmen

### 1.1. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) ist am 1. Januar 1994 in Kraft getreten. Dieses Gesetz ist in sechs Titel gegliedert. Der 1. Titel behandelt die allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes. Drei Titel befassen sich mit dem materiellen bäuerlichen Bodenrecht: Mit den Bestimmungen zu den privatrechtlichen Beschränkungen (2. Titel) und zu den öffentlich-rechtlichen Beschränkungen (3. Titel) hinsichtlich des Verkehrs mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken sowie mit den Bestimmungen bezüglich der Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung (4. Titel). Das formelle bäuerliche Bodenrecht ist Gegenstand des 5. Titels. Dieser enthält die Bestimmungen zum Verfahren und zum Rechtsschutz. Der 6. Titel behandelt die Schlussbestimmungen.

Das BGBB lässt dem kantonalen Gesetzgeber nur wenig Handlungsspielraum. Wenn ein solcher Handlungsspielraum unter dem Gesichtspunkt des materiellen Rechts besteht, wird dies in den Bestimmungen des Bundes ausdrücklich erwähnt. Dieser Spielraum besteht im Wesentlichen bei der Wahl, die der kantonale Gesetzgeber hinsichtlich des Geltungsbereichs des BGBB (Art. 5 und 7 BGBB) treffen kann. Zudem ist es in erster Linie Aufgabe des kantonalen Gesetzgebers, die organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit das formelle bäuerliche Bodenrecht, der Titel 5 des BGBB, ausgeführt werden kann (Verfahren, Rechtsschutz).

### 1.2. Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr

Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr (BGV) wurde 1952, also vor siebzig Jahren, durch das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes eingesetzt. Später wurden der BGV durch das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 21. Dezember 1960 über die Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse neue Befugnisse im Bereich der Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse übertragen.

Gegenwärtig sind der Status und die Befugnisse der BGV im Ausführungsgesetz vom 28. September 1993 zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB) und im Ausführungsgesetz vom 24. Februar 1987 zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (AGLPG) verankert. Nach den gesetzlichen Befugnissen, die sich aus diesen beiden Gesetzestexten herleiten, ist sie vor allem dafür zuständig,

über Fragen administrativer Natur, die dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht und dem Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht unterstehen, zu entscheiden.

Was ihren Status betrifft, so geht aus den Botschaften zu diesen verschiedenen Gesetzen im Wesentlichen hervor, dass der Gesetzgeber der BGV aufgrund der speziellen Bereiche, mit denen sie sich befasst, und ihrer Befugnisse von Anfang an eine Sonderstellung einräumen wollte. Es wird ihr daher ein Autonomiestatus gegenüber der Verwaltung eingeräumt. Die BGV ist somit nur administrativ einer Direktion des Staatsrats, im vorliegenden Fall ist dies gegenwärtig die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), zugewiesen. Diese administrative Zuweisung bedeutet, dass die ILFD keinerlei Entscheidungsbefugnis bei den von der BGV behandelten Dossiers hat. Sie kann lediglich ihre Geschäftsführung kontrollieren (s. Art. 61 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1)). Um den Willen des Gesetzgebers zu respektieren und der BGV die grösstmögliche Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung einzuräumen, wurden für ihre Bildung hauptsächlich verwaltungsexterne Mitglieder beigezogen, die die Bereiche und das «Gebiet», in denen die BGV Entscheide fällen muss, gut kennen.

Die BGV besteht aus fünf Mitgliedern (Präsidium inbegriffen) und vier Ersatzmitgliedern, die vom Staatsrat ernannt werden. Ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Wenn sie in dieser Zusammensetzung tagt, wird sie als «die Kommission» bezeichnet, weshalb in dieser Botschaft dieser Begriff verwendet wird. Die Mitglieder üben diese Tätigkeit nebenamtlich aus. Die BGV lässt sich daher in gewissem Sinne mit einem erstinstanzlichen Verwaltungsgericht, das zwei Gesetze anwenden muss, vergleichen. Sie entscheidet nach freiem Ermessen, und gegen ihre Entscheide kann beim Kantonsgericht bzw. beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht werden.

Die Dossiers, die von der BGV behandelt werden, sind sehr zahlreich, und obwohl diese Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben über eine grösstmögliche Unabhängigkeit verfügen muss, so könnte sie nicht funktionieren ohne eine ständige juristische, fachliche und administrative Unterstützung. Deshalb steht ihr ein ständiges Sekretariat zur Seite. Dieses behandelt sämtliche Dossiers, von ihrer Erfassung bis zur Ausarbeitung der definitiven Entscheidungswürfe. Es wird der BGV vom Generalsekretariat der ILFD zur Verfügung gestellt.

Die Genehmigungsentscheide der BGV können namentlich von der Staatsrätin oder dem Staatsrat, die oder der der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft

schaft vorsteht, angefochten werden. Dies tut sie oder er nicht als Direktion, der die Kommission zugewiesen ist (Art. 53 Abs. 1 SVOG) und die ihre Geschäftsführung kontrollieren kann, sondern in ihrer (zweiten) Funktion als Aufsichtsbehörde der BGV im Sinne des BGG. Bis noch vor ein paar Jahren wurde diese Aufgabe einem unabhängigen Rechtsanwalt übertragen. Nach der Pensionierung dieses Auftragnehmers wurde sie dem rechtlichen Sektor der ILFD anvertraut, insbesondere aus ökonomischen Gründen. Während mehreren Jahren wurde diese Aufgabe vom Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) wahrgenommen und seit ein paar Monaten nun vom Rechtsdienst des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve (LIG) im Auftrag der ILFD.

Da die BGV ein unabhängiges Vollzugsorgan des Gesetzes ist, unterstehen ihre Entscheide nur der richterlichen Überprüfung auf kantonaler und auf Bundesebene. Diese letzte Instanz auf Bundesebene ermöglicht eine national einheitliche Anwendung der betreffenden Gesetze, auch wenn, wie in allen anderen Rechtsbereichen, die Praxis der kantonalen Behörden im Rahmen des Ermessens, über das sie verfügen, variieren kann.

### 1.3. Stetige Veränderungen im Umfeld

Seit dem Inkrafttreten des AGBGG im Jahr 1994, und erst recht seit 1952, hat sich die Kantonsverwaltung stark verändert und das Personal hat sich den neuen rechtlichen und verfahrenstechnischen Anforderungen angepasst. Das Tempo der Strukturveränderungen hat sich ebenfalls enorm verschärft. Die BGV muss Entscheide immer schneller treffen, um insbesondere den Hauptakteuren des BGG, den Bäuerinnen und Bauern, zu ermöglichen, sich umgehend an die neuen Vorgaben anzupassen, die ihnen namentlich durch die Landwirtschaftspolitik des Bundes gemacht werden. Dies muss berücksichtigt werden.

## 2. Die Notwendigkeit des Entwurfs

### 2.1. Stete Zunahme der zu bearbeitenden Dossiers

Insgesamt ist die Anzahl der von der BGV getroffenen Entscheide in Anwendung des BGG (Kommission und Präsidentin oder Präsident zusammen) seit 1994 gestiegen. So hat die BGV beispielsweise im Jahr 1995 475 Entscheide getroffen, 561 Entscheide im Jahr 2000, 538 Entscheide im Jahr 2005, 586 Entscheide im Jahr 2010 und 649 im Jahr 2015. 2020 hat die BGV 576 neue Dossiers erfasst. Die Kommission behandelt durchschnittlich 10 bis 15 Dossiers pro Sitzung, also rund 150 Gesuche pro Jahr. Diese Statistiken zeigen jedoch weder die ganze Korrespondenz auf, die von der BGV behandelt wird, noch die zahlreichen Telefonanrufe der Kundschaft, die Auskünfte oder Ratschläge benötigt.

Das Personal des Sekretariats der BGV entspricht momentan 2,6 VZÄ. Dieses Personal ist zwar formell ins Personal des Generalsekretariats der ILFD integriert, aus den zuvor erwähnten Unabhängigkeitsgründen nimmt es jedoch keine Aufgaben des Generalsekretariats wahr. Es arbeitet ausschliesslich für die BGV, insbesondere ihr Präsidium. Es braucht organisatorische Massnahmen, um es der BGV und insbesondere dem Sekretariat zu ermöglichen, ihre Aufgaben weiterhin zu erfüllen und die gegenwärtige Qualität der Leistungen sicherzustellen oder sogar weiter zu verbessern.

Aufgrund dieses Anstiegs wurden bereits organisatorische Lösungen gefunden (wie die Schaffung einer Website, das Erstellen von Gesuchsformularen, die Beschränkung der Anzahl Ortsbesichtigungen und die Erhöhung der Anzahl Präsidialentscheide im Vergleich zu den Entscheiden der Kommission im Plenum). So konnte die Dossierflut vorerst bewältigt werden.

### 2.2. Parlamentarische Vorstösse

In vier parlamentarischen Vorstössen haben sich Grossräte im Wesentlichen über die Arbeitsweise der BGV erkundigt: 2005 (QA 805.05 / Michel Losey – Arbeit der Behörde für Grundstückverkehr), 2006 (QA 959.06 / Christian Ducotterd: Zuständigkeiten und Aufsicht der Behörde für Grundstückverkehr), 2010 (QA 3340.10 / Gilles Schorderet: Golfplatz Pont-la-Ville – Kontrolle der Pachtzinse durch die Behörde für Grundstückverkehr) und 2014 (QA 2014-CE-84 / Ruedi Schläfli: Arbeitsweise der Behörde für Grundstückverkehr).

In den Antworten des Staatsrats auf die schriftlichen Anfragen werden keine Probleme bei der Arbeitsweise der BGV erwähnt. Die Art dieser Fragen hat den Staatsrat jedoch veranlasst, die Überlegungen auszuweiten und zu prüfen, ob nebst den von der BGV bereits selbst gemachten Verbesserungen nicht auch die eigentliche Struktur dieser Kommission überprüft werden sollte. Er hat der ILFD daher den Auftrag gegeben, einen Gesetzesvorentwurf und einen erläuternden Bericht zu erstellen, mit dem Ziel, das AGBGG anzupassen. Dies insbesondere in Bezug auf die Vorschriften zur Zusammensetzung der BGV sowie die Vorschriften bezüglich der Organisation des Sekretariats. Die ILFD wurde ebenfalls beauftragt, wenn möglich Regeln für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats der BGV und für die Mitglieder der Kommission bezüglich der Unvereinbarkeit von Ämtern vorzuschlagen.

Am 3. Juni 2017 reichte schliesslich Grossrätin Solange Berset beim Staatsrat eine Anfrage ein (QA 2017-CE-125: Arbeitsweise der Behörde für Grundstückverkehr), in der es erneut um die Arbeitsweise der BGV ging.

In seiner Antwort vom 19. September 2017 hielt der Staatsrat fest, dass wiederkehrende Probleme bei der Anwendung der Ausstandspflicht ans Licht gebracht wurden, wie auch bei der Art und Weise, wie die Ausstände dann tatsächlich eingehal-

ten wurden. Auch seien Unvereinbarkeitsprobleme zutage getreten. Schliesslich wies der Staatsrat auch darauf hin, dass die Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung nicht übereinstimmend waren. Es wurde daher beschlossen, den Gesetzesentwurf in enger Zusammenarbeit mit der neuen Behörde für Grundstückverkehr bzw. ihrem Präsidenten zu überarbeiten, um die Organisation tiefgreifender anzupassen. Dieser Prozess konnte nicht vor der Bezeichnung der neuen Kommission im Juli 2017 gestartet werden.

### 2.3. Gesetzesvorentwurf von 2015

Der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu sind vom 8. Juli bis am 21. September 2015 in die externe Vernehmlassung gegeben worden. Von der grossen Mehrheit der, vor allem externen, Vernehmlassungsteilnehmer, die sich geäussert haben, wurde er gut aufgenommen.

Im Bemühen, die Arbeit der BGV weiter zu rationalisieren und Mittel zu sparen, war vorgeschlagen worden, die Anzahl Kommissionsmitglieder (und Ersatzmitglieder) zu reduzieren. Der Vorentwurf sah daher eine Änderung der Kommission der BGV vor. Diese sollte eine Präsidentin oder einen Präsidenten, eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten und drei weitere Mitglieder umfassen, wie dies gegenwärtig der Fall ist, die alle vom Staatsrat ernannt würden. Es sollten jedoch nur noch zwei Ersatzmitglieder bezeichnet werden, um die Verhandlungsfähigkeit an den Sitzungen zu gewährleisten. Es wurde präzisiert, dass letztere jedoch nicht mehr in jedem Fall einberufen würden, sondern lediglich, um abwesende Mitglieder zu vertreten, wie das für Ersatzmitglieder üblich ist. Es war im Übrigen vorgesehen, dem Präsidenten, der gegenwärtig nahezu 80 % der Entscheide der BGV unterzeichnet, die Möglichkeit einzuräumen, seine Befugnisse an die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten zu delegieren. Die organisatorischen Details sollten gegebenenfalls auf dem Reglementsweg präzisiert werden.

Zudem war vorgeschlagen worden, dass die Sekretärin oder der Sekretär der BGV, die Juristin bzw. der Jurist sein muss, das Vizepräsidium übernehme, um grössere Effizienz und einen Zeitgewinn bei der Behandlung der einfachsten Dossiers zu erreichen.

Schliesslich wollte der Staatsrat die Unabhängigkeit der Mitglieder der BGV auf Dauer gewährleisten. Er schlug daher vor, für die Frage der Dauer des Amtes ausdrücklich auf die einschlägige Gesetzgebung in diesem Bereich zu verweisen. Das Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter sieht im Wesentlichen eine Ernennung für eine Amtsdauer von fünf Jahren vor, mit einer Beschränkung auf höchstens drei Amtsperioden (s. Art. 2 und 3 des Gesetzes vom 22. September 1982 betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter; SGF 122.8.2). Für das Vizepräsidium sollte jedoch eine

Ausnahme vorgesehen werden, da dieses aus dem Sekretariat der BGV hervorgeht.

Wie weiter oben erwähnt, wurde der Vorentwurf in eine externe Vernehmlassung gegeben. Da die Ergebnisse der 2015 lancierten Administrativuntersuchung abgewartet werden mussten, wurde dieser letztendlich nicht abgeschlossen.

### 2.4. Administrativuntersuchung über die Arbeitsweise der BGV

Gleichzeitig mit der Ausarbeitung des Vorentwurfs eines neuen AGBGBB war die BGV Gegenstand einer Administrativuntersuchung zu ihrer Arbeitsweise. Diese Untersuchung erfolgte aufgrund: 1) gewisser Elemente, über die Ruedi Schläfli in seiner Anfrage QA 2014-CE-84 berichtete und die weiter oben erwähnt sind, und 2) einiger Beschwerden von Personen, die erklärten, unzufrieden mit der BGV zu sein.

Aus diesen Gründen schien es, zumal der Prozess zur Totalrevision des AGBGBB aufgegleist war, angebracht, im Detail zu überprüfen, ob in der Untersuchung reformwürdige Elemente festgestellt werden könnten, die bei den vorbereitenden Arbeiten nicht erwähnt worden waren.

Der Totalrevisionsprozess wurde somit ausgesetzt, bis die Ergebnisse der Untersuchung bekannt waren. Der Untersuchungsbericht wurde am 29. Februar 2016 vorgelegt.

Als Erstes geht daraus im Wesentlichen hervor, dass *«die BGV und ihr Sekretariat gut und schnell arbeiten. Es gibt keine Verspätung und nur sehr wenig Beschwerden. Bei den wenigen Beschwerden, die eingereicht werden, werden die Entscheide der BGV zumeist bestätigt.»* Die Untersuchung brachte jedoch Probleme bei der Arbeitsweise in Zusammenhang mit dem Vollzug der Ausstandspflicht zutage und was die Art und Weise betrifft, wie Ausstände anschliessend tatsächlich eingehalten werden, sowie Unvereinbarkeiten.

Angesichts dieser Elemente beschloss der Direktor ILF, das Projekt zur Anpassung des AGBGBB erneut aufzunehmen und allgemeine Überlegungen zur Arbeitsweise der BGV zu lancieren. Dazu wurde ein verwaltungsexterner Auftragnehmer ernannt. Der in Freiburg tätige Rechtsanwalt Alexis Overney wurde damit beauftragt, die Arbeitsweise der BGV zu untersuchen und aufgrund seiner Feststellungen allfällige Vorschläge zu formulieren.

## 3. Vernehmlassungsverfahren und Folgen, die ihm gegeben wurden

Der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu wurden vom 22. September 2021 bis am 22. November 2021 in eine externe Vernehmlassung gegeben. Von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, die sich geäussert haben, wurde er gut aufgenommen. Im Folgenden werden

die wichtigsten im Gesetzesvorentwurf vorgeschlagenen Änderungen präsentiert und die verschiedenen Stellungnahmen und die ihnen gegebene Folge werden diskutiert.

### **3.1. Professionalisierung des Präsidiums der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr**

#### **3.1.1. Aktuelle Situation**

Bis anhin hat der Präsident seine Tätigkeit stets nebenamtlich ausgeübt. Die Kriterien für seine Ernennung sind im Gesetz nicht vorgesehen. Das Gesetz schreibt insbesondere nicht vor, dass er über juristische Kenntnisse verfügen muss. Der aktuelle Präsident ist ausgebildeter Rechtsanwalt. Eine angemessene Prüfung der Dossiers ist somit gewährleistet. Der Präsident ist jedoch nicht unbedingt Spezialist für bürgerliches Bodenrecht und verfügt nicht immer über die nötige Zeit, um sich darin zu spezialisieren, zumal sein Mandat als Präsident ein Nebenamt ist. Er stützt sich daher regelmässig auf die Sekretärin mit juristischer Ausbildung. Rund 80 % der Verfügungen der BGV erlässt der Präsident alleine, auf Vorschlag der Sekretärin mit juristischer Ausbildung. Dies birgt jedoch gewisse Schwierigkeiten. Da der Präsident seine Tätigkeit nebenamtlich ausübt, verfügt er erstens nicht über die nötige Zeit, um jede Verfügung zu kontrollieren. Sein Urteil beruht somit auf dem Vertrauen, das er in die Arbeit der Sekretärin mit juristischer Ausbildung und der technischen Sachbearbeiterin hat. Ausserdem sind die Kriterien, aufgrund derer bestimmt wird, ob ein Dossier in die Zuständigkeit des Präsidenten oder der Kommission fällt, unklar, und liegen ausschliesslich im Ermessen der Sekretärin mit juristischer Ausbildung. Es handelt sich jedoch um eine heikle Entscheidung, zumal ein scheinbar harmloses Dossier wichtige Elemente enthalten kann, die der ganzen Kommission unterbreitet werden sollten.

#### **3.1.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs**

Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf sieht vor, das Präsidium der BGV der Sekretärin mit juristischer Ausbildung oder dem Sekretär mit juristischer Ausbildung zu übertragen. Diese Lösung scheint pragmatischer, insofern als die gegenwärtige Sekretärin mit juristischer Ausbildung ihre eigenen Entscheide als Präsidentin unterschreiben könnte. Wie weiter oben erwähnt, verfügt diese Person heute über alle erforderlichen Fachkenntnisse, um diese Funktion wahrzunehmen, und beherrscht die Materie. Da sie ihre Tätigkeit hauptberuflich ausübt, ist zudem ihre gesamte Arbeitszeit der Behandlung der Dossiers der BGV gewidmet. Auf diese Weise hat sie einen Gesamtüberblick über die Verfahren und Problemstellungen in den Bereichen des bürgerlichen Bodenrechts und der landwirtschaftlichen Pacht. Sie würde im

Übrigen jedes Dossier weiterhin dahingehend beurteilen, ob es der Kommission unterbreitet werden muss. Das Präsidium der BGV würde dadurch gestärkt und die Arbeit der Sekretärin mit juristischer Ausbildung besser anerkannt. Es sei auch darauf hingewiesen, dass in anderen Institutionen mit Entscheidungsbefugnissen deren Präsidentinnen oder Präsidenten Entscheide fällen, das Amt des Präsidiums eine hauptberufliche Tätigkeit darstellt. Man denke beispielsweise an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder die Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr.

Im Vorentwurf wird hervorgehoben, dass diese Lösung keine zusätzlichen Kosten verursachen würde. Das Präsidium wird von der Sekretärin mit juristischer Ausbildung oder vom Sekretär mit juristischer Ausbildung der BGV wahrgenommen, die oder der vom Staat entlohnt wird. Die bis anhin für den Präsidenten entrichteten Beträge könnten so für eine fachliche oder juristische Unterstützung eingesetzt werden, die es aufgrund des Anstiegs der Dossiers braucht.

Aus diesen Gründen und in Anbetracht der Tatsache, dass gegenwärtig in Anwendung von Artikel 4 Abs. 3 AGBGB nahezu 80 % der Entscheide auf Antrag der Sekretärin mit juristischer Ausbildung vom Präsidenten allein gefällt werden, ist es unerlässlich, seinen Zuständigkeitsbereich besser einzugrenzen. Gegenwärtig ist es üblich, dass man bei einer «Standard-Verfügung» davon ausgeht, dass sie von geringer Bedeutung ist. Es handelt sich dann um eine Standardverfügung, wenn sie alltäglichen Elementen gehorcht. Im Zweifelsfall, wenn es sich um ein heikles Geschäft oder um eine Grundsatzfrage handelt, wird der Fall der Kommission unterbreitet. Dasselbe gilt, wenn das Geschäft aus landwirtschaftlicher Sicht einer speziellen Prüfung unterzogen werden muss. Dies ist insbesondere beim höchstzulässigen Preis für ein landwirtschaftliches Gewerbe der Fall, oder beim Preis von Gebäuden, selbst wenn es sich nicht um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt. Die Rolle der technischen Sachbearbeiterin ist in diesem Zusammenhang entscheidend.

Die Präsidentin oder der Präsident muss nur in jenen Fällen allein entscheiden können, in denen die Geschäfte nicht der Kommission unterbreitet werden müssen. Die Zuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten kann gegenüber jener der Kommission, die über eine allgemeine Kompetenz verfügt, als Restkompetenz eingestuft werden. Die Präsidentin oder der Präsident entscheidet dann, wenn die für eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind, bzw. wenn diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind, also wenn eine eindeutige Situation vorliegt. Sie oder er ist auch zuständig, wenn es sich um einen Fall von geringer Bedeutung handelt und wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kommission beruht.

Die Kommissionsmitglieder werden Zugang zu sämtlichen Präsidialentscheiden haben. Mit Hilfe von IT-Mitteln wer-



den sie jederzeit von diesen Entscheiden Kenntnis nehmen können. Die Einführung dieser Informatiklösung ist für Ende 2022 vorgesehen. Sie ermöglicht es der Kommission, sich über die Arbeit des Präsidiums und darüber, wie es die ihm unterstellten Geschäfte beurteilt, zu informieren.

### 3.1.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäußerte Meinungen

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützte den Vorschlag, das Präsidium der Sekretärin oder dem Sekretär mit juristischer Ausbildung zu übertragen.

Nur ein Vernehmlassungsteilnehmer verlangte, die Stelle der Präsidentin oder des Präsidenten zu stärken. Seiner Meinung nach muss diese Stelle unbedingt aufrechterhalten und, falls nötig, aufgewertet werden, damit die betroffene Person über ausreichend Zeit verfügt, um diese wichtige und herausfordernde Aufgabe wahrzunehmen. Wie jede andere Gerichtsbehörde bräuchte auch die BGV eine Magistratsperson an ihrer Spitze, weshalb er darauf hinweist, dass es nicht sinnvoll wäre, wenn das Präsidium von der Sekretärin oder vom Sekretär mit juristischer Ausbildung ausgeübt würde. Es handle sich hierbei um zwei verschiedene Funktionen und es wäre nicht zweckdienlich, die ganze Macht einer einzigen Person zu übertragen, die entscheiden und die Entscheide verfassen würde.

Ein anderer Vernehmlassungsteilnehmer war erstaunt darüber, dass das Präsidium der BGV von der Sekretärin oder vom Sekretär mit juristischer Ausbildung ausgeführt werden soll, und fragte sich, ob es wirklich notwendig sei, zusätzlich zur Präsidentin oder zum Präsidenten eine Sekretärin oder einen Sekretär mit juristischer Ausbildung zu ernennen.

### 3.1.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag

Der dem Grossen Rat unterbreitete Vorschlag berücksichtigt die im Rahmen des externen Vernehmlassungsverfahrens geäußerten Bemerkungen.

Der Vorschlag, das Präsidium der Sekretärin oder dem Sekretär mit juristischer Ausbildung zu übertragen, wurde, wie bereits erwähnt, mit einer Ausnahme von allen Vernehmlassungsteilnehmern gut aufgenommen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es notwendig ist, eine Sekretärin oder einen Sekretär mit juristischer Ausbildung zu ernennen, die oder der automatisch das Präsidium übernimmt, oder ob es genügt, eine Präsidentin oder einen Präsidenten zu ernennen. Es wurde entschieden, dass diese doppelte Nomination nicht notwendig ist. Es ist sinnvoll, das Präsidium der aktuellen Sekretärin mit juristischer Ausbildung zu übertragen, aber es ist nicht notwendig, dass diese Person zwei verschiedenen Funktionen ausübt, die sich faktisch überschneiden. Mit dieser Lösung kann das Präsidium gestärkt werden, das von

einer Person ausgeübt wird, die ihre gesamte Arbeitszeit diesem Thema widmet und über umfangreiche Kenntnisse im Bereich des bürgerlichen Bodenrechts und der landwirtschaftlichen Pacht verfügt. Da die Funktion der Sekretärin oder des Sekretärs mit juristischer Ausbildung aufgehoben wird, muss im Gegenzug vorgesehen werden, dass die Präsidentin oder der Präsident das Sekretariat leitet. Dies erscheint insofern logisch, als die Präsidentin oder der Präsident einen Gesamtüberblick über die Dossiers und die laufenden Verfahren hat. Sie oder er kennt die Bedürfnisse des Sekretariats und kann eine geeignete Organisation einrichten, so wie es derzeit die Sekretärin mit juristischer Ausbildung tut.

Das bedeutet jedoch nicht, dass das Präsidium über uneingeschränkte Befugnisse verfügt. Die Verteilung der Zuständigkeiten, wie sie in dem in die Vernehmlassung gegebenen Vorwurf vorgeschlagen wurde, bleibt unverändert, und die Präsidentin oder der Präsident entscheidet allein, wenn die für eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind, bzw. wenn diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind, und wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der BGV beruht. Die Mitglieder der BGV werden mithilfe von IT-Mitteln jederzeit von sämtlichen Präsidialentscheiden Kenntnis nehmen können und sie können das Präsidium ersuchen, ihnen einzelne Dossiers zu unterbreiten.

In diesem Rahmen hat sich die Frage der Amtszeitbeschränkung der Präsidentin oder des Präsidenten gestellt. Gemäss Artikel 3 Absatz 1 und 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 22. September 1982 betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter ist die Amtszeit der Mitglieder der ständigen Kommissionen auf drei Amtsperioden von je fünf Jahren begrenzt. Diese Beschränkung gilt jedoch nicht für Beamte, welche aufgrund ihrer Funktion ernannt sind (vgl. Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentlichen Nebenämter), was auf die Präsidentin oder den Präsidenten der BGV zutrifft.

## 3.2. Anzahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder

### 3.2.1. Aktuelle Situation

Im geltenden AGBGBB ist folgende Zusammensetzung für die BGV vorgesehen: Eine Präsidentin oder ein Präsident, vier weitere Mitglieder (darunter die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident) und vier Ersatzmitglieder. Ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Die Mitglieder der BGV, Ersatzmitglieder eingeschlossen, wurden bis jetzt so ausgewählt, dass nicht nur möglichst alle Bezirke des Kantons vertreten waren, sondern auch die verschiedenen Sektoren der kantonalen Landwirtschaft. Diese Zusammensetzung wurde als notwendig erachtet, namentlich damit die häufig unterschiedlichen Standpunkte zur Landwirtschaft an den Sitzungen einander gegenübergestellt werden können. In Anbetracht der aktu-

ellen Zusammensetzung der Kommission ist die Vertretung der landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Kreise sowie der verschiedenen Bezirke des Kantons gewährleistet.

Seit jeher werden nicht nur die Mitglieder, sondern auch die Ersatzmitglieder vom Präsidenten zu den Sitzungen einberufen, dies, so scheint es, hauptsächlich mit dem Ziel, bei allen Kommissionssitzungen die Verhandlungsfähigkeit zu erreichen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kommission bei ihren Sitzungen (ungefähr 12-mal pro Jahr) bis zu neun Mitglieder zählen könnte. Dazu kommen noch der stellvertretende Sekretär, die Sekretärin mit juristischer Ausbildung und die technische Sachbearbeiterin, also insgesamt 12 Personen.

### 3.2.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs

Im Vorentwurf wird darauf hingewiesen, dass die Kommissionsmitglieder im Jahr 2020 114 Ortsbesichtigungen vorgenommen haben und 148 im Jahr 2019. Eine Reduktion der Mitgliederzahl hätte zur Folge, dass weniger Ortsbesichtigungen durchgeführt werden können und die Qualität der Dossiers nachlässt, oder aber, dass die Arbeitsbelastung des Sekretariats der BGV drastisch zunimmt. Zudem ist anerkannt, dass jedes der Mitglieder der Kommission, die aus verschiedenen Gebieten und landwirtschaftlichen Regionen stammen, wichtiges und notwendiges Fachwissen beisteuert. Mit einer ungenügenden Mitgliederzahl würde sich die Instruktion der Dossiers verzögern, da die Ortsbesichtigungen nicht innert einer angemessenen Frist erfolgen könnten. Die BGV muss ihre Entscheide jedoch immer schneller treffen, um insbesondere den Bäuerinnen und Bauern zu ermöglichen, sich umgehend an die neuen Vorgaben anzupassen, die ihnen durch die Landwirtschaftspolitik des Bundes gemacht werden.

Der Vorentwurf sieht daher vor, den Begriff der «Ersatzmitglieder» zu streichen, damit die Kommission nur noch aus ordentlichen Mitgliedern besteht. Gegenwärtig nehmen die Ersatzmitglieder bereits an den Sitzungen der BGV teil, jedoch ohne Entscheidungskompetenz. Sie beteiligen sich auch an den Diskussionen mit den ordentlichen Mitgliedern und tragen Kenntnisse und Sichtweisen bei, die unbedingt erforderlich sind. Zudem hat die Zusammensetzung der Kommission zur Folge, dass die Entscheide der BGV in landwirtschaftlichen Kreisen gut akzeptiert sind. Die Entscheidungsfindung wird sich daher in der Realität trotz geändertem Status der Ersatzmitglieder nicht verändern. Aus diesen Gründen ist es nicht mehr gerechtfertigt, zwischen diesen beiden Mitgliederkategorien zu unterscheiden.

### 3.2.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäußerte Meinungen

Im Rahmen der Vernehmlassung begrüßten zwei Teilnehmer die Aufhebung der Unterscheidung zwischen ordentlichen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern. Die BGV hebt hervor, dass die Dossiers unter allen Mitgliedern diskutiert werden, was eine Stärke der Kommission darstellt. Angesichts des Arbeitsaufkommens und der Besonderheiten jeder Region ist es gerechtfertigt, ausschliesslich von ordentlichen Mitgliedern zu sprechen. Es ist wesentlich, dass diese mit den getroffenen Entscheiden vertraut sind und sich einbezogen fühlen. Die BGV hält es im Übrigen für notwendig, die Anzahl der Mitglieder beizubehalten. Diese muss hoch genug sein, um eine gerechte Aufteilung der Ortsbesichtigungen sicherzustellen. Zudem repräsentieren die Mitglieder die verschiedenen Arten der Landwirtschaft (Flachland, Gebirge, Gemüsebau usw.) und Regionen des Kantons. Die BGV ist ausserdem der Ansicht, dass die Verhandlungsfähigkeit im Gesetz festgehalten werden sollte.

Es stellte sich auch die Frage, ob eine Vertreterin oder ein Vertreter des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) in die Kommission ernannt werden sollte, da die Gemeinden einen Teil der Eigentümer von landwirtschaftlichen Grundstücken ausmachen.

### 3.2.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag

Infolge der positiven Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung wurde beschlossen, den Vorschlag beizubehalten, dass die aktuelle Anzahl der Mitglieder beibehalten werden soll, d. h. acht zusätzlich zum Präsidium, darunter zwei Mitglieder, die die nichtlandwirtschaftlichen Kreise vertreten, und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident. Auf diese Art kann die Kommission möglichst repräsentativ sein und die notwendigen Ortsbesichtigungen innerhalb von vernünftigen Fristen vornehmen.

Der Begriff der «Ersatzmitglieder» wird ebenfalls aufgehoben. Wie bereits erwähnt, ist diese Unterscheidung nicht mehr gerechtfertigt, und auf diese Weise können alle Kommissionsmitglieder an den Diskussionen teilnehmen und am Schluss abstimmen. Die Entscheidungsfindung wird trotz geändertem Status der Ersatzmitglieder nicht komplizierter.

Die Kommission verfügt über allgemeine Kompetenz, während die Präsidentin oder der Präsident nur dann zuständig ist, wenn die für eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen erfüllt sind, bzw. wenn diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind. Dies bedeutet insbesondere, dass die Kommission dann entscheidet, wenn Grundsatzentscheide, Zweifelsfälle oder schwierige Fälle vorliegen, sowie bei Dossiers mit technischen oder rechtlich komplexen Elementen oder wenn es sich um politisch sensible Elemente handelt. Zudem muss die Präsidentin oder der Präsident das

Dossier der Kommission unterbreiten, wenn sie oder er eine bis anhin geltende Praxis zu ändern beabsichtigt.

Der Vorschlag, im neuen Gesetz die Verhandlungsfähigkeit zu präzisieren, ist nicht weiter zu verfolgen. Da die BGV eine Kommission des Staates ist, untersteht sie dem Reglement vom 31. Oktober 2005 über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR). Artikel 14 ff. KomR behandeln die Arbeitsweise der Kommissionen und Artikel 20 KomR gibt die Verhandlungsfähigkeit an. Es ist nicht gerechtfertigt, von dem im KomR vorgesehenen Vorgehen abzuweichen und es ist nicht notwendig, den Wortlaut von Artikel 20 KomR zu übernehmen. Dies wäre eine Doppelspurigkeit und im Falle einer Revision des KomR droht ein Widerspruch.

Schlussendlich zeigte eine Überprüfung auch, dass es nicht gerechtfertigt ist, eine Vertreterin oder einen Vertreter des FGV in die Kommission zu ernennen. Die Gemeinden sind zwar Eigentümer von landwirtschaftlichen Grundstücken, die dem BGBB unterstellt sind, und verpachten ihre Gemeindeparzellen an Landwirte. Aber Artikel 1 Absatz 1 BGBB sieht vor, dass dieses Gesetz im Wesentlichen bezweckt, das bäuerliche Grundeigentum – namentlich Familienbetriebe – zu fördern, die Stellung des Selbstbewirtschafters beim Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke zu stärken und übersetzte Preise für landwirtschaftlichen Boden zu bekämpfen. Es muss daher festgestellt werden, dass das BGBB die Landwirtschaft und die Bewirtschaftler schützen will, und nicht die Grundeigentümer als solche. Es ist also nicht gerechtfertigt, einem Mitglied des FGV einen Sitz in der Kommission zu gewähren, da die Gemeinden keine landwirtschaftlichen Bewirtschaftler sind.

### **3.3. Die Rolle des stellvertretenden Sekretärs**

Nach Artikel 5 Abs. 4 AGBBB wird das Sekretariat der BGV von einer Sekretärin oder einem Sekretär und zwei stellvertretenden Sekretärinnen oder Sekretären geführt. Für die französischsprachigen Geschäfte wird das juristische Sekretariat derzeit von der Sekretärin mit juristischer Ausbildung sichergestellt, der stellvertretende Sekretär tut dies für die Geschäfte auf Deutsch. Beide werden von einer technischen Sachbearbeiterin, einer ausgebildeten Agraringenieurin, unterstützt. Diese Funktion bleibt unverändert bestehen. Gegenwärtig hat ein externer Auftragnehmer das Amt des stellvertretenden Sekretärs inne. Er ist Rechtsanwalt, deutschsprachig und übt diese Funktion in einem Pensum von 10–20 % aus.

Der aktuelle stellvertretende Sekretär erfüllt seine Aufgabe zur Zufriedenheit. Er hat jedoch bereits die Absicht geäußert, dieses Engagement nicht weiterführen zu wollen. Es stellt sich daher umso mehr die Frage, ob dieses Amt beibehalten werden soll oder nicht.

Angeichts der neuen Organisation, die eingeführt wird, wurde im Vorentwurf vorgeschlagen, die Funktion der stellvertretenden Sekretärin oder des stellvertretenden Sekretärs aufzuheben. Das Präsidium wird von der Sekretärin mit juristischer Ausbildung wahrgenommen werden, die sämtliche Entscheide der BGV instruiert und verfasst. Sie wird in Zukunft bei der Ausführung dieser Aufgaben von einer Juristin oder einem Juristen unterstützt werden.

Keine der Vernehmlassungsteilnehmer haben sich zu dem Vorschlag geäußert, die Stelle der stellvertretenden Sekretärin oder des stellvertretenden Sekretärs im neuen Gesetz aufzuheben. Die Funktion der stellvertretenden Sekretärin oder des stellvertretenden Sekretärs wird daher im zukünftigen Gesetz nicht aufrechterhalten. Es scheint pragmatischer zu sein, eine Juristin oder einen Juristen anzustellen, die oder der die neue Präsidentin bei der Vorbereitung der Dossiers und der Verfassung der Entscheide unterstützt. In dieser Person wird die Präsidentin einen idealen Ansprechpartner haben. Insofern als die Juristin oder der Jurist zum Personal der BGV zählen wird und nicht mehr eine externe Auftragnehmerin ist, wird auch die Organisation der BGV vereinfacht. Weil diese Person ihre ganze Arbeitszeit der Gesetzgebung im Bereich bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliche Pacht widmen wird, wird sie eine Expertin auf diesem Gebiet, genau so, wie es die zukünftige Präsidentin ist.

### **3.4. Zuweisung zur Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft**

Wie weiter oben erwähnt, kommt der BGV aufgrund der speziellen Bereiche, mit denen sie sich befasst, und ihrer Befugnisse eine Sonderstellung zu. Sie genießt einen autonomen Status gegenüber der Zentralverwaltung des Staates.

Aus administrativer Sicht ist die BGV der für die Landwirtschaft zuständigen Direktion, also der ILFD, administrativ zugewiesen. Dies bedeutet im Wesentlichen, dass letztere nur die Geschäftsführung der BGV beaufsichtigen kann. Sie kann ihr hingegen keine Anweisungen geben, da sie keine Dienstaufsicht über sie ausübt (s. Art. 5 Abs. 2 AGBBB; Art. 53 Abs. 1 und Art. 61 SVOG).

Dieser Aspekt gab im Vernehmlassungsverfahren keinen Anlass zu einer Stellungnahme, sodass nicht weiter darauf eingegangen werden muss.

### **3.5. Die Aufsicht über die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr**

#### **3.5.1. Aktuelle Situation**

Die Aufsicht «BGBB» über die BGV wird ebenfalls von der ILFD wahrgenommen, und dies schon seit Langem. Diese Aufsicht erlaubt nur der ILFD, in Anwendung des Bundes-

rechts gewisse Entscheide der BGV beim Kantonsgericht anzufechten. Artikel 83 Abs. 3 BGG besagt Folgendes: «Gegen die Verweigerung der Bewilligung können die Vertragsparteien, gegen die Erteilung der Bewilligung die kantonale Aufsichtsbehörde, der Pächter sowie Kaufs-, Vorkaufs- oder Zuweisungsberechtigte bei der kantonalen Beschwerdeinstanz (Art. 88) Beschwerde führen».

Diese Aufsicht wurde von der ILFD bis vor wenigen Jahren aus fachlicher Sicht (Prüfung der Dossiers und Vorschläge) von einem verwaltungsexternen Auftragnehmer sichergestellt. Ab 2013 wurde diese Aufgabe von der Rechtsabteilung des Generalsekretariats der ILFD wahrgenommen, dann vom IAEZA. Aufgrund fehlender Ressourcen beim IAEZA wird die Aufsicht seit ein paar Monaten nun vom Rechtsdienst des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve (LIG) im Auftrag der ILFD ausgeübt.

Gegen diese Häufung von Aufsichtskompetenzen der ILFD gegenüber der BGV wurden Stimmen laut, weshalb im Vorentwurf, der 2015 in die Vernehmlassung gegeben worden war, auch eine Variante zu diesem Thema enthalten war. Im Wesentlichen liessen gewisse Personen gelegentlich die Befürchtung laut werden, dass die ILFD in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde über die BGV im Sinne des BGG, aber auch im Sinne des SVOG (Aufsicht über die Geschäftsführung der BGV) einen zu starken Einfluss auf die Willensbildung der BGV ausübt. Diese Häufung von Kompetenzen hätte eine Schwächung der Unabhängigkeit der BGV zur Folge, dies umso mehr, als ihr Sekretariat aus von der ILFD angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besteht. Die vorgeschlagene Variante wollte diesen Kritiken Rechnung tragen, indem sie die Aufsicht über die BGV im Sinne des BGG einer anderen Direktion als der für die Landwirtschaft zuständigen anvertraut hätte. Wie oben erwähnt, wurde damit das Ziel verfolgt, die Unabhängigkeit der BGV gegenüber der Direktion, der sie «administrativ» zugewiesen ist, zu gewährleisten.

Die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens von 2015 geäusserten Meinungen zum Thema Aufsicht über die BGV erwiesen sich als gemischt. Im Wesentlichen kann man davon ausgehen, dass die staatsinternen Vernehmlassungsteilnehmer sich eher für den *Status quo*, also die Häufung der Kompetenzen der ILFD, ausgesprochen haben. Die BGV, die von dieser Frage am stärksten betroffene Behörde, meinte, «dass nichts dagegen spreche, dass die Beschwerdebehörde einer anderen Direktion zugewiesen wird».

### 3.5.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs

Der 2021 in die Vernehmlassung gegebene Entwurf sieht nicht vor, die Aufsicht BGG über die BGV einer anderen Behörde zu übertragen. Es wurde festgestellt, dass sich die

aktuelle Lösung seit vielen Jahren bewährt hat und sowohl die BGV als auch die ILFD damit zufrieden sind. Zudem erfordert die Aufsicht über die BGV besondere Kompetenzen, die bei der ILFD zu finden sind.

### 3.5.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäusserte Meinungen

Ein einziger Vernehmlassungsteilnehmer hinterfragte die Konzentration der Zuständigkeiten bei der ILFD, ohne jedoch Vorbehalte zu machen.

### 3.5.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag

Letztendlich besteht kein Grund, die Aufsicht BGG über die BGV einer anderen Behörde zu übertragen. Wie bereits erwähnt, funktioniert dieses Vorgehen und sowohl die BGV als auch die ILFD sind damit zufrieden. Insbesondere wurde nie mangelnde Unabhängigkeit seitens der BGV gegenüber der ILFD festgestellt, zumal die ILFD der BGV niemals Weisungen darüber erteilt hat, wie sie ein Geschäft behandeln oder welche Vorgehensweise sie übernehmen soll. Seit die aktuelle Sekretärin mit juristischer Ausbildung ihr Amt angetreten hat, hat die ILFD ausserdem keinen Entscheid der BGV angefochten. Die Unabhängigkeit der BGV wird nicht infrage gestellt durch die Tatsache, dass die Aufsicht BGG von der Behörde ausgeübt wird, der sie administrativ zugewiesen ist.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Fusion des LwA mit dem LIG die Aufsicht dem Rechtsdienst der ILFD übertragen wird.

## 3.6. Ausstand und Vermeidung von Interessenkonflikten

Die Frage des Ausstands und der Vermeidung von Interessenkonflikten wurde im Rahmen des Vorentwurfs von 2015 eingehend diskutiert. Die BGV ist in der Tat in einem sehr exponierten Bereich tätig, der voraussetzt, dass die Ausstandsvorschriften genau befolgt werden und im Vorfeld strikt Massnahmen ergriffen werden, die Situationen von Interessenkonflikten verhindern sollen. Aus dem Bericht von Rechtsanwalt Alexis Overney geht hervor, dass die Situation gegenwärtig sehr gut ist. Auf die Vorschriften bezüglich Ausstand und Interessenkonflikte wurde erneut hingewiesen. Die Mitglieder der BGV sind auf diese Regeln besonders sensibilisiert und halten sich daran. Beim Rekrutierungsprozess gilt es daher, wachsam zu sein und die Mitglieder und Mitarbeiterinnen der BGV auf diese Regeln aufmerksam zu machen. Aufgrund dieser Feststellungen ist es nicht erforderlich, dem Gesetz eine einschlägige Bestimmung hinzuzufügen.

Die Artikel 21 ff. VRG über den Ausstand sind ausreichend und gelten für alle Personen, die eine Angelegenheit zu ins-

truieren, einen Entscheid zu treffen oder dabei mitzuwirken haben. Das AGBGBB verweist für das Verfahren auf das VRG und es besteht kein Anlass, präzisere oder restriktivere Bestimmungen für die Mitglieder und das Sekretariat der BGV zu erlassen.

Diese Frage gab keinen Anlass zu einer Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, somit erfordert sie auch keinen weiterreichenden Kommentar.

### 3.7. Die Bearbeitung der Personendaten

Dieser Entwurf präzisiert die Zuständigkeiten der BGV und der Präsidentin oder des Präsidenten. Es ist auch vorgesehen, dass die Mitglieder der BGV mithilfe von IT-Mitteln von sämtlichen Präsidialentscheiden Kenntnis nehmen können.

In ihrer Stellungnahme wies die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz darauf hin, dass dies zur Folge habe, dass Personendaten digital bearbeitet werden. Im Gesetzesentwurf muss eine gesetzliche Grundlage diese Bearbeitung vorsehen. Diese Voraussetzung wurde in Artikel 8 umgesetzt.

### 3.8. Sprachliche Gleichbehandlung

Das Revisionsverfahren des AGBGBB bietet die Gelegenheit, den ganzen Gesetzestext geschlechtergerecht zu formulieren in Übereinstimmung mit Artikel 10 Absatz 3 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER). So wurden bestimmte Bestimmungen geschlechtergerecht formuliert.

## 4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

### Artikel 2

*Absatz 2:*

Die einzige Änderung besteht in der geschlechtergerechten Formulierung der Bestimmung.

### Artikel 4

*Absatz 2:*

In dieser Bestimmung sind die Aufgaben der BGV aufgelistet, die sich direkt aus Artikel 90 Abs. 1 BGBB ergeben. Dieser Entwurf ergänzt die bestehende Aufzählung im Gesetz mit Bst. e. Die BGV ist auch dafür zuständig, Verfügungen zu erlassen, in denen festgestellt wird, ob es sich bei einem landwirtschaftlichen Heimwesen um ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Artikel 7 BGBB handelt. Die BGV nimmt diese Zuständigkeit bereits wahr.

*Absatz 3:*

Diese Bestimmung präzisiert die Zuständigkeiten der BGV, wenn sie in ihrer vollständigen Zusammensetzung tagt, d. h. mit der Präsidentin oder dem Präsidenten und den acht Mitgliedern (darunter die Vizepräsidentin / der Vizepräsident). Wie bereits erwähnt, wird sie in diesem Fall als «die Kommission» bezeichnet. Artikel 4 Abs. 3 ist in Zusammenhang mit dem neuen Artikel 4 Abs. 4 zu verstehen, der die Zuständigkeiten des Präsidiums vorsieht. Die BGV tritt rund 12-mal pro Jahr zu einer Sitzung von einem halben Tag zusammen. Sie ist folglich nicht in der Lage, über sämtliche Gesuche zu entscheiden, die ihr unterbreitet werden.

Die BGV verfügt über allgemeine Kompetenz, im Gegensatz zur Präsidentin oder zum Präsidenten, die oder der nur in eindeutigen Fällen allein entscheiden kann. Die BGV wird somit dann entscheiden müssen, wenn Grundsatzentscheide, Zweifelsfälle oder Grenzfälle vorliegen, sowie bei Dossiers mit technischen oder rechtlich komplexen Elementen. Zudem ist sie dafür zuständig, über eine Praxisänderung zu entscheiden.

Wie bereits erwähnt, werden die Mitglieder der BGV Zugang zu sämtlichen Präsidialentscheiden haben. Sie werden jederzeit von diesen Entscheiden Kenntnis nehmen können, was es ihnen ermöglicht, sich über die Arbeit des Präsidiums und darüber, wie es die ihm unterstellten Geschäfte beurteilt, zu informieren.

*Absatz 4:*

Wie bereits erwähnt, muss diese Bestimmung in Zusammenhang mit Artikel 4 Abs. 3 betrachtet werden.

Die Präsidentin oder der Präsident ist dann zuständig, allein zu entscheiden, wenn die für eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind, bzw. wenn diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind, und wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kommission beruht. Dies betrifft diejenigen Dossiers, für die die Anwendung des BGBB klar und unumstritten ist, und bei denen die vorgeschlagene Lösung das Ergebnis einer gängigen Praxis ist. Gegenwärtig handelt es sich bei der Mehrheit der Entscheide der BGV um Präsidialentscheide und diese Änderung sollte die Statistiken nicht umkehren. Es ist jedoch wichtig, dass die Zuständigkeiten der Präsidentin oder des Präsidenten klar eingegrenzt werden. Diese Lösung hat den Vorteil, rationell zu sein. Die Präsidentin oder der Präsident verfügt über die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen, um allein zu entscheiden, wenn die Annahme nach Artikel 4 Abs. 4 erfüllt ist. Im Zweifelsfall muss das Dossier der BGV zum Entscheid unterbreitet werden.

## Artikel 5

Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Ernennung der Mitglieder der BGV unerlässlich ist, um die Unabhängigkeit der Kommission gegenüber der Direktion, der sie zugewiesen ist (ILFD), und der Verwaltung im Allgemeinen sicherzustellen.

Derzeit umfasst die BGV den Präsidenten, vier Mitglieder und vier Ersatzmitglieder (also neun Personen). Alle sind vom Staatsrat ernannt. Eine Sekretärin und zwei stellvertretende Sekretäre (also drei Personen) sind ebenfalls vom Staatsrat ernannt, ohne jedoch stimmberechtigte Mitglieder der BGV zu sein. Es sind also im Endeffekt momentan zwölf Personen, die vom Staatsrat ernannt wurden, um den Betrieb der BGV zu gewährleisten. Die Ersatzmitglieder nehmen ebenfalls an den Sitzungen der BGV teil. Ihre Anwesenheit ist erforderlich, da alle aktuellen Mitglieder und Ersatzmitglieder die Dossiers vorbereiten, die ihnen präsentiert werden, die nötigen Nachforschungen vornehmen und sie mit den anderen besprechen. Zudem nehmen sowohl die Mitglieder als auch die Ersatzmitglieder Ortsbesichtigungen vor und können anlässlich der Sitzung im Detail darüber berichten. Aus all diesen Gründen ist es gerechtfertigt, nicht mehr zwischen diesen beiden Mitgliederkategorien zu unterscheiden. Es ist auch wichtig, die Mitgliederzahl beizubehalten, da sie die verschiedenen Regionen des Kantons und ihre Besonderheiten repräsentieren. Eine Kürzung der Mitgliederzahl hätte zur Folge, dass die Qualität der Arbeit der BGV abnimmt und die Arbeitsbelastung für ihr Sekretariat zunimmt.

### Absatz 1:

Wie bereits erwähnt, wird der Begriff «Ersatzmitglied» aufgehoben, sodass der BGV nur noch ordentliche Mitglieder angehören. Die Anzahl der Mitglieder bleibt hingegen unverändert.

Artikel 5 des Reglements vom 31. Oktober 2005 über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR; SGF 122.0.61) sieht vor, dass *die Mitglieder der Kommissionen [...] in erster Linie nach ihrer Kompetenz und ihrer zeitlichen Verfügbarkeit ausgewählt [werden].* In Anbetracht der Tatsache, dass die BGV sehr spezifische Aufgaben ausführen muss, die in enger Verbindung zur Landwirtschaft und zur bäuerlichen Welt stehen, müssen die landwirtschaftlichen Kreise vertreten sein. Wie bis anhin vertreten zwei Mitglieder ihrerseits die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Sie müssen über die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen verfügen, um in einer Kommission mitzuwirken, die über Angelegenheiten in den Bereichen bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliche Pacht entscheiden muss.

Artikel 5 Abs. 2 KomR sieht ausserdem eine ausgeglichene Beteiligung von Frauen und Männern sowie der verschiedenen Meinungen, der Sprachen, der Regionen und der Altersgruppen vor. Bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder

muss daher der Anwendung dieser Bestimmung besondere Beachtung geschenkt werden, wobei auch das Vizepräsidium berücksichtigt werden muss.

### Absatz 2:

Wie weiter oben ausgeführt, bleibt die BGV administrativ der ILFD zugewiesen, insbesondere um ihre Unabhängigkeit gegenüber dem LwA bzw. der zukünftigen Sektion Landwirtschaft des LIG zu gewährleisten.

### Absatz 3:

Wie bereits heute wird es beim Staatsrat liegen, die Mitglieder der BGV zu ernennen.

### Absatz 4:

Der Staatsrat ernennt auch die Präsidentin oder den Präsidenten. Wenn es keine Sekretärin bzw. keinen Sekretär mit juristischer Ausbildung mehr gibt, wird die Präsidentin oder der Präsident für die Geschäftsführung des Sekretariats der BGV und die Leitung seines Personals verantwortlich sein.

Die Professionalisierung des Präsidiums der BGV ist eines der Hauptelemente dieses Entwurfs. Diese Funktion wird von der gegenwärtigen Sekretärin mit juristischer Ausbildung besetzt, die dann ihre eigenen Entscheide als Präsidentin unterschreiben kann. Sie verfügt über alle erforderlichen Kompetenzen, um diese Rolle wahrzunehmen, und kann darüber entscheiden, welche Dossiers in Anwendung des neuen Artikel 4 Abs. 3 der Kommission unterbreitet werden müssen.

## Art. 5a

Diese Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage, die es den Mitgliedern der BGV erlaubt, sämtliche Daten zu den Gesuchen, die bei ihr eingereicht werden, einzusehen und zu behandeln. Mithilfe von IT-Mitteln können sie jederzeit von den Präsidialentscheiden und von den Dossiers Kenntnis nehmen.

## Artikel 6

### Absatz 2:

Der neue Wortlaut dieses Absatzes orientiert sich an Art. 86 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1), der es einer Kollegialbehörde als Beschwerdeinstanz erlaubt, die Aufgaben in Zusammenhang mit der Instruktion der Beschwerde zu delegieren. Da die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr eine Kollegialbehörde jedoch keine Beschwerdeinstanz ist, muss die Möglichkeit vorgesehen werden, dass sie diese Aufgaben delegieren kann. Diese Möglichkeit existiert bereits im geltenden Gesetz, sie muss jedoch an die neue Struktur der BGV angepasst werden, die in diesem Entwurf vorgeschlagen wird.

Zudem muss präzisiert werden, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der BGV mit Instruktionsaufgaben betraut werden kann. Die technische Sachbearbeiterin nimmt beispielsweise schon jetzt Ortsbesichtigungen vor und in Zukunft wird auch die Juristin oder der Jurist dazu aufgerufen sein, an Aufgaben in Zusammenhang mit der Instruktion, insbesondere der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken.

*Absatz 3:*

Diese neue Bestimmung sieht vor, dass Personen, die bei der BGV ein Gesuch einreichen, verpflichtet werden können, im Hinblick auf die Bezahlung der Instruktionskosten eine Anzahlung zu leisten. Die BGV legt fallweise fest, ob eine solche Anzahlung notwendig ist, aber sie verfügt künftig über die gesetzliche Grundlage, um sie zu verlangen.

## Artikel 7

*Absatz 2:*

Gegenwärtig besagt dieser Absatz, dass die BGV bei der Berechnung der Gebühren den Erwerbspreis bzw. den Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe berücksichtigt. Es wird vorgeschlagen, die Möglichkeiten der Art der Berechnung zu erweitern, indem die Kann-Formulierung gewählt wird. Auf diese Weise kann die BGV dem Erwerbspreis bzw. dem Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe Rechnung tragen, sie wird jedoch über die erforderliche gesetzliche Grundlage verfügen, um andere Faktoren berücksichtigen und die für die Instruktion des Dossiers nötigen Handlungen in Rechnung stellen zu können, wie sie das auch heute schon tut. Sie ist somit ermächtigt, Gebühren zu erheben, namentlich für die Eröffnung des Dossiers, rechtliche Abklärungen, Augenscheine, die Sekretariatsarbeit und die Ausarbeitung des Entscheids. Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Erwerbspreis oder der Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe nicht in jedem Dossier relevant ist. Im Rahmen der Prüfung eines Zerstückelungsgesuchs, eines Gesuchs um Nicht-Unterstellung oder um Feststellung eines landwirtschaftlichen Gewerbes wird diese Information beispielsweise nicht berücksichtigt, ja ist nicht einmal bekannt. Das Gesetz muss daher präzisiert und an die bereits geltende Praxis angepasst werden, da es nicht allen Gegebenheiten Rechnung trägt.

## 5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf zieht keinen zusätzlichen finanziellen Aufwand nach sich.

Insofern als das Präsidium der BGV von der gegenwärtigen Sekretärin mit juristischer Ausbildung wahrgenommen wird, die vom Staat angestellt ist, muss kein externer Auftragnehmer mehr für dieses Amt bezahlt werden. Diese Einsparung sowie die wegfallende Entschädigung des externen

stellvertretenden Sekretärs werden den grössten Teil des Gehalts der vom Staat angestellten Juristin oder des vom Staat angestellten Juristen abdecken, die oder der die neue Präsidentin unterstützten wird. Eine Neueinteilung der Ressourcen innerhalb der BGV könnte ebenfalls einen Teil der erforderlichen Ressourcen abdecken.

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, dass sich die Aufwände sogar leicht reduzieren werden. Allerdings sind die Kosten für den internen Arbeitsplatz dabei nicht berücksichtigt.

Aufwände (CHF)	Aktuell	Neu
Durchschnittliche jährliche Entschädigung Präsidium	23 400.–	
Durchschnittliche Entschädigung stv. Sekretär	27 700.–	
Kosten für 0,4 VZÄ Juristin (LK 22/10)		53 900.–
Reduktion der Sekretariatsaufwände (LK 12/10)		-9 300.–
<b>Total</b>	<b>51 100.–</b>	<b>44 600.–</b>

Die Umwandlung der Ersatzmitglieder in ordentliche Mitglieder hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Aufwände der Kommission, da es bereits heute gängige Praxis ist, jeweils Mitglieder und Ersatzmitglieder zu den Sitzungen der BGV einzuladen und entsprechend zu entschädigen.

## 6. Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorgeschlagene Entwurf für eine Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

## 7. Nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung.

## 8. Unterstellung unter das Gesetzesreferendum und das Finanzreferendum

Dieser Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum.

**Loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale  
sur le droit foncier rural**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **214.2.1**  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2015-DIAF-4 du Conseil d'Etat du 8 février 2022;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**I.**

L'acte RSF 214.2.1 (Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR), du 28.9.1993) est modifié comme il suit:

*Art. 2 al. 2 (modifié)*

<sup>2</sup> Le droit de préemption ne peut pas être invoqué si la vente est conclue à titre personnel avec un exploitant ou une exploitante domicilié-e dans le canton.

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

<sup>2</sup> En particulier, elle est compétente pour:

e) (*nouveau*) rendre des décisions de constatation au sens de l'article 7 LDFR.

**Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes  
zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **214.2.1**  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2015-DIAF-4 vom 8. Februar 2022;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

Der Erlass SGF 214.2.1 (Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB), vom 28.9.1993) wird wie folgt geändert:

*Art. 2 Abs. 2 (geändert)*

<sup>2</sup> Das Vorkaufsrecht kann nicht geltend gemacht werden, wenn der Kaufvertrag mit einer im Kanton wohnhaften Selbstbewirtschafterin oder einem im Kanton wohnhaften Selbstbewirtschafter abgeschlossen wird.

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

<sup>2</sup> Sie ist insbesondere zuständig:

e) (*neu*) Feststellungsverfügungen nach Artikel 7 BGBB zu erlassen.



<sup>3</sup> L'Autorité foncière cantonale est compétente pour connaître de toutes les affaires qui ne tombent pas dans le champ de compétence du président ou de la présidente.

<sup>4</sup> Le président ou la présidente est compétent-e lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées, respectivement lorsque les conditions ne sont manifestement pas remplies, et lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'Autorité foncière cantonale.

**Art. 5 al. 1 (modifié), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié)**

<sup>1</sup> L'Autorité foncière cantonale se compose d'un président ou d'une présidente et de huit membres. Deux membres représentent les milieux non agricoles.

<sup>3</sup> Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat. Celui-ci désigne parmi les membres un vice-président ou une vice-présidente.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat nomme également le président ou la présidente de l'Autorité foncière cantonale, lequel ou laquelle est chargé-e de la gestion du secrétariat.

**Art. 5a (nouveau)**

Autorité foncière cantonale – Accès et traitement des données personnelles

<sup>1</sup> Les membres de l'Autorité foncière cantonale ont accès et peuvent traiter les données relatives à l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis.

**Art. 6 al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)**

<sup>2</sup> L'Autorité foncière cantonale instruit elle-même les demandes dont elle est saisie. Elle peut confier cette tâche à son président ou présidente, à un autre membre et/ou à un collaborateur ou une collaboratrice.

<sup>3</sup> Le requérant ou la requérante peut être astreint-e à effectuer une avance en couverture des frais d'instruction.

**Art. 7 al. 2 (modifié)**

<sup>2</sup> Pour le calcul de l'émolument, l'Autorité foncière cantonale peut tenir compte respectivement du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles.

<sup>3</sup> Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr entscheidet in allen Angelegenheiten, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Präsidentin oder des Präsidenten fallen.

<sup>4</sup> Die Präsidentin oder der Präsident ist zuständig, wenn die Bedingungen für eine Genehmigung offensichtlich erfüllt sind, bzw. wenn die Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind, und wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr beruht.

**Art. 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr setzt sich aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten und acht Mitgliedern zusammen. Zwei Mitglieder vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise.

<sup>3</sup> Die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt. Dieser ernennt ein Mitglied zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten.

<sup>4</sup> Der Staatsrat ernennt zudem die Präsidentin oder den Präsidenten der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr, die oder der mit der Geschäftsführung des Sekretariats beauftragt ist.

**Art. 5a (neu)**

Kantonale Behörde für Grundstückverkehr – Zugang zu und Bearbeitung der Personendaten

<sup>1</sup> Die Mitglieder der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr haben Zugang zu den Daten der gesamten Dossiers, die ihr unterbreitet werden, und können diese bearbeiten.

**Art. 6 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)**

<sup>2</sup> Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr instruiert die an sie gerichteten Gesuche selbst. Sie kann ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten, ein anderes Mitglied und/oder eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter mit dieser Aufgabe betrauen.

<sup>3</sup> Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller kann verpflichtet werden, eine Anzahlung an die Instruktionkosten zu leisten.

## **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<sup>er</sup> juillet 2022.

## **Art. 7 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Bei der Berechnung der Gebühren kann die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr den Erwerbspreis bzw. den Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe berücksichtigen.

## **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. Juli 2022 in Kraft.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DIAF-4

**Projet de loi :**  
**Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2022-004*

---

*Présidence :* Pierre-André Grandgirard

*Membres :* Solange Berset, Bruno Clément, Charly Cotting, Lucas Dupré, Andreas Freiburghaus, François Genoud, Fritz Glauser, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Daphné Roulin

### 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. 2 al. 2**

<sup>2</sup> Le droit de préemption ne peut pas être invoqué si la vente est conclue à ~~titre personnel~~ avec un exploitant ou une exploitante à titre personnel domicilié-e dans le canton.

#### **Art. 4 al. 4**

<sup>4</sup> Le président ou la présidente est compétent-e lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées, ~~respectivement lorsque les conditions ne sont~~ ou manifestement pas remplies, ~~et~~ ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'Autorité foncière cantonale.

## Anhang

GROSSER RAT

2015-DIAF-4

**Gesetzentwurf:**  
**Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB)**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-004*

---

*Präsidium:* Pierre-André Grandgirard

*Mitglieder:* Solange Berset, Bruno Clément, Charly Cotting, Lucas Dupré, Andreas Freiburghaus, François Genoud, Fritz Glauser, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Daphné Roulin

### 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. 2 Abs. 2**

**A1** *Betrifft nur den französischen Text.*

#### **Art. 4 Abs. 4**

**A2** <sup>4</sup> Die Präsidentin oder der Präsident ist zuständig, wenn die Bedingungen für eine Genehmigung offensichtlich erfüllt ~~sind, bzw. wenn die Bedingungen~~ oder offensichtlich nicht erfüllt sind, ~~und~~ oder wenn der zu treffende *Entscheid* auf einem Grundsatzentscheid der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr beruht.

### Vote final

Par 6 voix contre 1 et 4 abstentions, 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. 5 al. 3**

~~<sup>3</sup> Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat. Celui-ci désigne parmi les membres un vice-président ou une vice-présidente.~~

### 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 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

### Schlussabstimmung

Mit 6 zu 1 Stimmen bei 4 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. 5 Abs. 3**

**A3** *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 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A2**  
**CE** Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A3**  
**CE** Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Deuxième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat et la proposition A3 obtiennent chacune 5 voix ; il y a 1 abstention. Le président tranche en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Troisième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

Zweite Lesung

**CE**  
**A3**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats und Antrag A3 erhalten je 5 Stimmen; es gibt 1 Enthaltung. Der Präsident entscheidet zugunsten der ursprünglichen Fassung des Staatsrats.

Dritte Lesung

**CE**  
**A3**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

---

Le 02 mai 2022

Den 02. Mai 2022



## Rapport 2022-DFIN-7

15 mars 2022

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la compensation des effets de la progression à froid

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport relatif à la compensation des effets de la progression à froid.

Conformément aux articles 40 al. 1 et 62a al. 1 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) (RSF 631.1), les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu et la fortune des personnes physiques doivent être compensés périodiquement, mais au moins tous les trois ans, totalement ou partiellement, par une adaptation du barème et des déductions sociales.

<b>1. Règles sur la progression à froid</b>	<b>1</b>
<b>2. Justification du rapport</b>	<b>1</b>
<b>3. Déductions sociales après compensation des effets de la progression à froid</b>	<b>1</b>
<b>4. Barèmes</b>	<b>2</b>
<b>5. Incidences financières</b>	<b>3</b>
<b>6. Proposition</b>	<b>3</b>

#### 1. Règles sur la progression à froid

La progression à froid est le phénomène de l'augmentation de la charge fiscale réelle, due à l'augmentation du revenu nominal et à l'application d'un barème fiscal rigide. L'augmentation de la charge fiscale résulte du passage dans un échelon supérieur du barème progressif sans qu'il y ait pour autant une amélioration réelle du pouvoir d'achat.

Il y a lieu de rappeler que les dispositions légales traitant de la compensation des effets de la progression à froid ont été modifiées en 2010, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Depuis cette date, les barèmes de l'impôt sur le revenu et de la fortune ainsi que les déductions sociales doivent être adaptés lorsque l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) a augmenté d'au moins 5% depuis la dernière adaptation, mais au moins tous les 3 ans.

#### 2. Justification du rapport

La dernière adaptation des effets de la progression à froid a eu lieu en 2008, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2009. L'IPC de référence actuel est donc celui de décembre 2007, à savoir 102,6374 points. Si l'on compare cet indice avec celui de décembre 2021, lequel se monte à 103,8 points, on constate une augmentation de l'IPC de 1,1327%. Bien que la limite des

5% ne soit de loin pas atteinte, la règle qui demande une compensation au moins tous les 3 ans impose au Conseil d'Etat la rédaction du présent rapport. En effet, si l'on veut respecter le principe d'une adaptation au moins tous les 3 ans, il y a lieu de prévoir la rédaction d'un rapport en 2022 pour que les éventuelles modifications légales qui en résulteraient puissent entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

#### 3. Déductions sociales après compensation des effets de la progression à froid

Le tableau suivant présente une comparaison entre les déductions sociales actuelles et celles après compensation des effets de la progression à froid sans et avec arrondi à la centaine la plus proche (à l'exception de la déduction modeste pour personne seule sans enfant qui est arrondie à la centaine supérieure pour des raisons de cohérence des déductions).

Si l'arrondi à la centaine la plus proche a pour conséquence de sur-corriger certains montants, le Conseil d'Etat préconise toutefois cette approche dans le but d'avoir une meilleure lisibilité. En effet, l'adaptation des déductions sans arrondi risquerait de nuire à la lisibilité de la loi pour le contribuable.

Genre de déduction	Déduction actuelle	Déduction avec adaptation sans arrondi	Déduction avec adaptation avec arrondi	
Déduction pour enfant/orphelin:				
- Premier et deuxième enfant (maximum)	8 500	8 596	8 600	
- Dès le troisième enfant (maximum)	9 500	9 608	9 600	
- Limite de revenu	62 000	62 702	62 700	
- Augmentation de la limite de revenu par enfant	10 000	10 113	10 100	
Personne nécessiteuse	1 000	1 011	1 000	
Apprenti ou étudiant	3 600	3 641	3 600	
	A noter que la déduction a été augmentée de 2 000 à 3 600 francs en 2020.			
Contribuable en fauteuil roulant	2 500	2 528	2 500	
Soins à domicile (montant max)	9 000	Le montant n'est pas adapté, car la déduction maximum pour les soins à domicile reste inchangée.		
Contribuable à revenu modeste:				
- Seul sans enfant	max. 4 000/seuil à 20 000	max. 4 045/seuil à 20 227	max. 4 100/seuil à 20 300	
- Marié ou seul avec enfant	max. 5 000/seuil à 24 000	max. 5 057/seuil à 24 272	max. 5 100/seuil à 24 300	
- Rentier seul sans enfant	max. 9 000/seuil à 24 000	max. 9 102/seuil à 24 272	max. 9 100/seuil à 24 300	
- Rentier marié ou seul avec enfant	max. 11 000/seuil à 30 000	max. 11 125/seuil à 30 340	max. 11 100/seuil à 30 300	
Fortune personne seule	<i>palier</i> <i>montant</i>	Les déductions applicables pour l'impôt sur la fortune ont été modifiées en 2021. Par conséquent, elles ne sont pas adaptées.		
	jusqu'à 75 000			55 000
	de 75 001 à 100 000			45 000
	de 100 001 à 125 000			35 000
	de 125 001 à 150 000			25 000
	de 150 001 à 175 000			15 000
	de 175 001 à 200 000			5 000
	dès 200 001	0		
Fortune personne mariée ou seule avec enfant		Les déductions applicables pour l'impôt sur la fortune ont été modifiées en 2021. Par conséquent, elles ne sont pas adaptées.		
	jusqu'à 125 000			105 000
	de 125 001 à 160 000			85 000
	de 160 001 à 195 000			65 000
	de 195 001 à 230 000			45 000
	de 230 001 à 265 000			25 000
	de 265 001 à 300 000	5 000		
	dès 300 001	0		

A la lecture des chiffres, on constate qu'avec un arrondi à la centaine la plus proche, la plupart des montants doivent être adaptés. La compensation des effets de la progression à froid aurait ainsi un impact pour la majorité des contribuables concernés par ces déductions.

#### 4. Barèmes

Le barème de l'impôt sur le revenu a été indexé et génère une diminution d'impôt pour tous les contribuables. De plus, le seuil d'imposition a été adapté et ce dernier passe ainsi de 5100 francs à 5200 francs avec l'arrondi à la centaine la plus proche.

Ancien barème			Nouveau Barème		
Revenu	Taux IC	Majoration	Revenu	Taux IC	Majoration
0	0.0000	0.0000	0	0.0000	0.0000
5 100	1.0000	0.0261	5 200	1.0000	0.0259
17 300	4.1730	0.0149	17 500	4.1745	0.0147
31 000	6.2104	0.0110	31 400	6.2139	0.0108
47 700	8.0433	0.0069	48 300	8.0352	0.0069
63 000	9.0986	0.0065	63 800	9.1042	0.0064
76 700	9.9862	0.0036	77 600	9.9846	0.0036
100 900	10.8571	0.0033	102 100	10.8662	0.0032
127 200	11.7247	0.0030	128 700	11.7172	0.0030
154 200	12.5340	0.0023	156 000	12.5355	0.0023
178 900	13.1014	0.0016	181 000	13.1097	0.0015
203 900	13.5000	0.0000	207 100	13.5000	0.0000

Le barème de l'impôt sur la fortune a été repensé et entièrement modifié en 2021. Par conséquent, il n'est pas adapté.

## 5. Incidences financières

### Pour le canton

L'incidence financière de la compensation des effets de la progression à froid déterminée selon les modalités de calcul exposées sous le point 3 est la suivante au titre de l'impôt cantonal de base, sur la base des statistiques fiscales officielles au 30.06.2021:

#### a) Sur le revenu:

> Barème de l'impôt sur le revenu	4,9 mios
> Déductions sociales pour enfants	0,8 mio
> Autres déductions sociales sur le revenu	0,0 mio
> Déductions sociales pour revenus modestes	0,7 mio
> Coût total modifications sur le revenu	6,6 mios

Le coût total de 6.6 mios ne correspond pas exactement à la somme des coûts de chaque mesure ( $4,9 + 0,8 + 0,0 + 0,7 = 6,4$  mios) en raison de la progressivité des déductions et des interactions entre ces dernières.

Les incidences financières ci-dessus sont exprimées en impôt cantonal de base. Le coefficient cantonal de l'impôt sur le revenu doit être appliqué sur les montants ci-dessus. Ainsi, avec le coefficient actuel de 96%, le coût total pour le canton est estimé à 6.3 mios de francs.

#### b) Sur la fortune:

Comme le barème de l'impôt sur la fortune et les déductions ont été adaptés en 2021, aucune compensation des effets de la progression à froid n'est calculée.

### Pour les communes et les paroisses

Pour les communes, l'incidence financière s'élève à environ 80% de l'impôt cantonal de base, soit 5,3 mios de francs.

La perception de l'impôt ecclésiastique est également concernée et l'incidence financière s'établit à environ 10% de l'impôt cantonal de base, soit 0,7 mio de francs.

## 6. Proposition

Le Conseil d'Etat propose de modifier les déductions sociales et le barème de l'impôt sur le revenu selon la proposition ci-dessus. Il précise également que l'indice de décembre 2021 sera la base de référence pour tous les barèmes et déductions lors de la prochaine analyse, y compris pour les montants qui n'ont pas subi de modification.





## Bericht 2022-DFIN-7

15. März 2022

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Ausgleich der Folgen der kalten Progression

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht zum Ausgleich der Folgen der kalten Progression.

Gemäss den Artikeln 40 Abs. 1 und 62a Abs. 1 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) (SGF 631.1) werden bei der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen die Folgen der kalten Progression periodisch, mindestens aber alle drei Jahre durch eine Anpassung der Tarifstufen und der Sozialabzüge ganz oder teilweise ausgeglichen.

<b>1. Vorschriften über die kalte Progression</b>	<b>4</b>
<b>2. Begründung des Berichts</b>	<b>4</b>
<b>3. Sozialabzüge nach Ausgleich der Folgen der kalten Progression</b>	<b>4</b>
<b>4. Tarife</b>	<b>5</b>
<b>5. Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>6</b>
<b>6. Antrag</b>	<b>6</b>

#### 1. Vorschriften über die kalte Progression

Kalte Progression ist die Steuermehrbelastung, die dann eintritt, wenn der Steuertarif nicht an die Entwicklung des Nominaleinkommens angepasst wird. Die höhere Steuerbelastung entsteht dadurch, dass die Steuerprogression zunimmt, ohne dass sich die Kaufkraft erhöht.

Wir erinnern daran, dass die gesetzlichen Vorschriften über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression im Jahr 2010 mit Wirkung auf den 1. Januar 2011 geändert wurden. Seitdem müssen die Einkommens- und Vermögenssteuertarife sowie die Sozialabzüge angepasst werden, sobald der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) seit der letzten Anpassung um mindestens 5% gestiegen ist, mindestens aber alle drei Jahre.

#### 2. Begründung des Berichts

Die Folgen der kalten Progression sind letztmals 2008 mit Wirkung auf den 1. Januar 2009 ausgeglichen worden. Der geltende Referenz-LIK ist also derjenige von Dezember 2007 und liegt bei 102,6374 Punkten. Vergleicht man diesen Index mit demjenigen von Dezember 2021, der bei 103,8 Punkten liegt, so stellt man eine Erhöhung des LIK um 1,1327% fest. Aufgrund der Vorschrift, wonach mindestens alle drei Jahre

ein Ausgleich erfolgen muss, sah sich der Staatsrat gezwungen, diesen Bericht zu verfassen, obwohl die 5%-Grenze noch lange nicht erreicht ist. Nach dem Grundsatz der mindestens alle drei Jahre erfolgenden Anpassung muss nämlich 2022 ein Bericht verfasst werden, damit die entsprechenden allfälligen gesetzlichen Änderungen am 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt werden können.

#### 3. Sozialabzüge nach Ausgleich der Folgen der kalten Progression

In der folgenden Tabelle werden die gegenwärtigen Sozialabzüge den Sozialabzügen nach Ausgleich der Folgen der kalten Progression gegenübergestellt, nicht gerundet und auf die nächsten hundert Franken gerundet (ausser beim geringfügigen Abzug für Alleinstehende mit bescheidenem Einkommen ohne Kinder, der aus Gründen der Kohärenz bei der Abzugsgewährung auf die nächsten hundert Franken gerundet wird):

Auch wenn das Runden auf die nächsten hundert Franken zur Folge hat, dass einige Beträge überkorrigiert werden, befürwortet der Staatsrat dies dennoch im Interesse einer besseren Lesbarkeit. Werden die Abzüge ohne Runden angepasst, beeinträchtigt dies die Verständlichkeit des Gesetzes für die Steuerpflichtigen.

Art des Abzugs	Geltender Abzug		Abzug mit Anpassung, nicht gerundet	Abzug mit Anpassung, gerundet
Abzug für Kinder/Waisen:				
– Erstes und zweites Kind (Maximum)	8 500		8 596	8 600
– Ab drittem Kind (Maximum)	9 500		9 608	9 600
– Einkommensgrenze	62 000		62 702	62 700
– Erh. der Einkommensgrenze pro Kind	10 000		10 113	10 100
Unterstützungsbedürftige Person	1 000		1 011	1 000
Studierende, Auszubildende	3 600		3 641	3 600
	Der Abzug wurde 2020 von 2 000 auf 3 600 Franken erhöht.			
Steuerpflichtige Person im Rollstuhl	2 500		2 528	2 500
Pflege zu Hause (Maximum)	9 000		Der Betrag wurde nicht angepasst, da der Maximalabzug für Pflege zu Hause unverändert bleibt.	
Steuerpflichtige Person mit bescheidenem Einkommen:				
– Alleinstehend, ohne Kinder	Max. 4 000/Eink.grenze 20 000		Max. 4 045/Eink.grenze 20 227	Max. 4 100/Eink.grenze 20 300
– Verheiratet/alleinstehend, mit Kindern	Max. 5 000/Eink.grenze 24 000		Max. 5 057/Eink.grenze 24 272	Max. 5 100/Eink.grenze 24 300
– Alleinst. Rentner/innen, ohne Kinder	Max. 9 000/Eink.grenze 24 000		Max. 9 102/Eink.grenze 24 272	Max. 9 100/Eink.grenze 24 300
– Verheiratete oder alleinstehende Rentner/innen mit Kindern	Max. 11 000/Eink.grenze 30 000		Max. 11 125/Eink.grenze 30 340	Max. 11 100/Eink.grenze 30 300
Vermögen Alleinstehende	<i>Vermögen</i>	<i>Betrag</i>	Die geltenden Vermögenssteuerabzüge wurden 2021 geändert und werden folglich nicht angepasst.	
	bis 75 000	55 000		
	75 001–100 000	45 000		
	100 001–125 000	35 000		
	125 001–150 000	25 000		
	150 001–175 000	15 000		
	175 001–200 000	5 000		
	ab 200 001	0		
Vermögen Verheiratete oder Alleinstehende mit Kindern	bis 125 000	105 000	Die geltenden Vermögenssteuerabzüge wurden 2021 geändert und werden folglich nicht angepasst.	
	125 001–160 000	85 000		
	160 001–195 000	65 000		
	195 001–230 000	45 000		
	230 001–265 000	25 000		
	265 001–300 000	5 000		
	ab 300 001	0		

Bei Betrachtung der Zahlen ist festzustellen, dass die meisten Beträge, die auf die nächsten hundert Franken gerundet sind, angepasst werden müssen. Der Ausgleich der Auswirkungen der kalten Progression würde sich somit für die meisten von diesen Abzügen betroffenen Steuerpflichtigen auswirken.

#### 4. Tarife

Der Einkommenssteuertarif wurde an die Teuerung angepasst, was für alle Steuerpflichtigen zu einer Steuersenkung führt. Ausserdem wurde auch die Freigrenze angepasst und von 5100 Franken auf 5200 Franken angehoben, gerundet auf die nächsten hundert Franken.

Bisheriger Steuertarif			Neuer Steuertarif		
Einkommen	KSt-Satz	Erhöhung	Einkommen	KSt-Satz	Erhöhung
0	0.0000	0.0000	0	0.0000	0.0000
5 100	1.0000	0.0261	5 200	1.0000	0.0259
17 300	4.1730	0.0149	17 500	4.1745	0.0147
31 000	6.2104	0.0110	31 400	6.2139	0.0108
47 700	8.0433	0.0069	48 300	8.0352	0.0069
63 000	9.0986	0.0065	63 800	9.1042	0.0064
76 700	9.9862	0.0036	77 600	9.9846	0.0036
100 900	10.8571	0.0033	102 100	10.8662	0.0032
127 200	11.7247	0.0030	128 700	11.7172	0.0030
154 200	12.5340	0.0023	156 000	12.5355	0.0023
178 900	13.1014	0.0016	181 000	13.1097	0.0015
203 900	13.5000	0.0000	207 100	13.5000	0.0000

Der Vermögenssteuertarif wurde 2021 vollständig überarbeitet und geändert und wird daher nicht angepasst.

## 5. Finanzielle Auswirkungen

### Für den Kanton:

Finanziell wirkt sich der nach den unter Punkt 3 dargelegten Modalitäten errechnete Ausgleich der Folgen der kalten Progression auf der Grundlage der amtlichen Steuerstatistiken per 30. Juni 2021 wie folgt auf die einfache Kantonssteuer aus:

#### a) Einkommenssteuer:

> Einkommenssteuertarif	4,9 Mio.
> Sozialabzüge für Kinder	0,8 Mio.
> sonstige Sozialabzüge vom Einkommen	0,0 Mio.
> Sozialabzüge für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen	0,7 Mio.
> Gesamtkosten Änderungen Einkommenssteuer	6,6 Mio.

Die Gesamtkosten von 6,6 Millionen Franken entsprechen nicht genau der Summe der Kosten der einzelnen Massnahmen (4,9 + 0,8 + 0,0 + 0,7 = 6,4 Mio.), und zwar aufgrund der Progressivität der Abzüge und der Wechselwirkungen zwischen diesen Abzügen.

Diese finanziellen Auswirkungen beziehen sich auf den Betrag der einfachen Kantonssteuer. Der kantonale Einkommenssteuerfuss muss auf die oben stehenden Beträge angewandt werden. So belaufen sich die Gesamtkosten für den Kanton mit dem derzeitigen Steuerfuss von 96% auf schätzungsweise 6,3 Mio. Franken.

#### b) Vermögenssteuer:

Da der Vermögenssteuertarif und die Abzüge 2021 angepasst wurden, wird kein Ausgleich der Auswirkungen der kalten Progression berechnet.

### Für die Gemeinden und Pfarreien

Für die Gemeinden machen die finanziellen Auswirkung rund 80% der einfachen Kantonssteuer aus, also 5,3 Mio. Franken.

Auch der Bezug der Kirchensteuer wird davon berührt, die finanziellen Auswirkungen machen rund 10% der einfachen Kantonssteuer aus, also 0,7 Mio. Franken.

## 6. Antrag

Der Staatsrat beantragt, die Sozialabzüge und die Steuertarife gemäss dem Vorschlag weiter oben zu ändern. Er erklärt auch, dass der Index von Dezember 2021 bei der nächsten Analyse die Bezugsgrundlage für alle Tarife und Abzüge sein wird, auch für Beträge, die keine Änderungen erfahren haben.

---



## Rapport 2022-DFIN-11

21 mars 2022

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2021-GC-171 Christel Berset/Erika Schnyder – Amélioration de l'efficacité des services publics

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite directe au postulat 2021-GC-171 Christel Berset et Erika Schnyder, transmis au Conseil d'Etat le 3 novembre 2021, portant sur l'amélioration de l'efficacité des services publics.

Les auteures du postulat ont fait part de leurs attentes vis-à-vis de l'administration et de sa communication avec les administré-e-s: les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat doivent faire preuve d'empathie et adopter une communication adaptée aux publics-cibles.

Elles demandent en particulier l'établissement d'un rapport déterminant en premier lieu si les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat bénéficient de formations adéquates pour informer et accompagner les administré-e-s les plus préca-risés (enfants, jeunes, personnes âgées, en situation de handicap, allophones, etc.), et, le cas échéant, quelles mesures correctrices devraient être prises.

En second lieu, le rapport demandé devrait établir si les ayants droit de prestations étatiques sont tous informés de leurs droits, notamment dans le domaine des assurances sociales, de l'intégration des personnes migrantes, de la médiation administrative, etc.

Le postulat demande finalement l'établissement de statistiques des administré-e-s qui ne seraient pas informés, avec une justification des lacunes d'informations constatées.

Les chiffres 1 à 3 qui suivent traitent des trois volets du rapport demandé.

#### 1. Formation adéquate du personnel de l'Etat – Approche «centrée clients»

A l'instar des auteures du postulat, le Conseil d'Etat considère que la qualité du service public est un objectif important. A cet égard, il rappelle que l'Etat de Fribourg a formalisé cette exigence lors de la révision de la loi sur le personnel de l'Etat entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Désormais, l'article 4 de la loi précitée prévoit expressément que la politique du personnel (ci-après politique RH) a pour objectif de garantir un service public de qualité.

En pratique, le Conseil d'Etat a déjà validé au début 2020 les éléments de la nouvelle politique RH. Une vision commune

«A l'écoute, dynamique et tourné vers l'avenir» guide désormais l'ensemble du personnel de l'Etat. Elle est déclinée en sept axes stratégiques dont l'axe 1 «Etablir une culture orientée service au public» vise à soutenir le personnel de l'Etat, afin de lui permettre d'agir avec efficacité, efficacité et de manière transversale.

Des actions très concrètes sont en cours d'élaboration comme la réalisation de mini-vidéos présentant les bonnes pratiques essentielles à un service client de qualité ou la mise en place d'actions bilinguisme (parler régulièrement la langue partenaire).

L'offre de formation continue au personnel de l'Etat permet également de développer au besoin les compétences personnelles, relationnelles ou méthodologiques. Des cours en lien avec l'amélioration de l'efficacité des services publics sont proposés, comme par exemple «communication non violente et consciente», «gestion des situations délicates avec le public», «gestion des personnalités difficiles», «accueil orienté service», «améliorer l'expérience des client-e-s usager-ère-s». Les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat potentiellement concernés par les cours précités sont encouragés à suivre ces cours organisés par le Service du personnel et d'organisation.

Enfin l'Etat-employeur, via le Service du personnel et d'organisation, dispose d'une équipe de spécialistes en organisation dédiée spécifiquement à l'accompagnement au développement du personnel et de l'organisation. Au travers de mandat sur mesure, elle soutient les unités dans leurs démarches d'amélioration.

Outre ces mesures que l'on peut qualifier de générales, dès lors qu'elles sont mises en place par le Service du personnel et d'organisation à l'intention de l'ensemble du personnel de l'administration cantonale, les unités administratives sont également actives et prennent les mesures nécessaires en vue d'améliorer la qualité de leurs prestations.

Lors de leur entrée en fonction, les nouveaux collaborateurs et les nouvelles collaboratrices appelés à travailler en contact direct avec les administré-e-s sont en particulier sensibilisés par leurs supérieur-e-s au comportement à adopter. Par la suite, la qualité et l'adéquation de la relation entre le personnel et les administré-e-s est analysée et discutée lors des entretiens annuels.

Les mesures d'organisation et dans le domaine de la formation prises par le Service cantonal des contributions (SCC) illustrent bien les efforts entrepris par l'administration pour renforcer la prise en charge des diverses demandes et améliorer la qualité du service public. Le SCC a créé un secteur spécifique composé d'un pool de douze personnes chargées des contacts avec les contribuables. Dans un premier temps, ce secteur accueillera les contribuables au guichet. Dans un second temps, il sera également chargé du call center. L'un des objectifs est clairement de garantir un accueil de qualité des contribuables tout en permettant aux taxateurs et aux taxatrices de se «concentrer» sur les travaux de taxation.

Par ailleurs, les collaborateurs et collaboratrices du SCC suivent régulièrement des formations liées aux contacts avec les clients, notamment la manière de gérer des contribuables agités. Des formations sont également suivies pour les contacts téléphoniques.

## **2. Communication accessible à l'ensemble de la population**

Le Conseil d'Etat partage également les préoccupations des auteurs du postulat en lien avec la nécessité de mettre en place une communication accessible à l'ensemble de la population fribourgeoise. Pour garantir une écoute et une information de qualité des administré-e-s, il a institué, il y a plusieurs années déjà, un organisme dédié à cette problématique: «Fribourg pour tous» (cf. ci-dessous ch. 2.1).

La question de l'accessibilité de l'information est spécialement prégnante en lien avec la digitalisation croissante de l'administration. Dans ce contexte, l'Etat de Fribourg a adopté une déclaration, publiée sur le site internet de l'Etat (*Déclaration d'accessibilité pour le site internet de l'Etat de Fribourg | Etat de Fribourg*), qui formalise ses efforts entrepris dans le domaine.

On notera que le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de répondre à plusieurs interventions parlementaires relatives à cette thématique. Dans sa réponse à la question 2021-CE-465 sur la cyberadministration et la précarité numérique, il a précisé que, s'agissant de la communication sous forme électronique, des «audits sont régulièrement effectués afin d'adapter au mieux les outils aux besoins des utilisateurs et des utilisatrices et de standardiser au maximum l'ergonomie. A cet effet, un montant de 250 000 francs est notamment prévu pour 2022 afin de poursuivre ce processus d'amélioration».

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat énumère ci-dessous quelques-uns des éléments et mesures à signaler en lien avec les principaux domaines dans lesquels une offre d'une communication adaptée est spécialement requise par les auteurs du postulat.

### **2.1. Fribourg pour tous**

Depuis 2011, l'orientation des personnes vers les services et les prestations en mesure de répondre à leur besoin a été renforcée grâce à l'ouverture du guichet d'information Fribourg pour tous (FpT). Ce guichet a pour mission d'assurer à l'ensemble de la population du canton de Fribourg un accès simple, neutre et convivial à des informations personnalisées. Les informations fournies permettent aux personnes de s'orienter au sein du réseau social vers les services d'aide professionnelle les plus appropriés à leurs besoins, en toute confidentialité, gratuitement et sans engagement, dans une visée préventive permettant d'éviter la détérioration des situations sociales. En 2021, FpT a répondu aux demandes de 1274 personnes.

### **2.2. Médiation administrative**

La médiation administrative s'adresse principalement via son site internet à ses public-cibles, mis à part les contacts directs avec les personnes déjà au courant de cette offre. Le site vient d'être actualisé suite à l'intégration de la médiation administrative à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). Dans ce cadre, la médiation administrative a aussi mis l'accent sur le langage simplifié: les principales informations sur le processus de médiation administrative y sont communiquées en langage simplifié.

Un flyer, publié sur le site internet et distribué à différentes organisations, fait également partie des moyens de communication. D'ici la fin du premier trimestre 2022, des annonces seront publiées dans les principaux journaux cantonaux pour faire connaître davantage la médiation administrative. S'y ajoutent des informations relatives à la médiation administrative dans le cadre de la newsletter de l'ATPrDM, publiée deux fois par année, et la participation de la médiatrice à la conférence de presse annuelle de l'Autorité suite à laquelle la couverture médiatique peut également informer la population de cette possibilité de résolution de conflit.

Au cours de l'année 2022, différentes séances de présentation et de sensibilisation sont prévues au sein de l'administration cantonale. Elles ont pour but de mettre en évidence la plus-value de la médiation et de sensibiliser les organes publics à se faire accompagner dans la résolution des litiges avec des administré-e-s. Cela peut avoir lieu dans le cadre d'une demande adressée à la médiation administrative de la part d'un citoyen ou une citoyenne ou dans la gestion de conflit avec un ou une administré-e. Dans ce cas, l'organe public peut prendre contact avec la médiation administrative ou informer l'administré-e de la possibilité d'activer la médiation administrative.

### 2.3. Réduction des primes de l'assurance maladie

La Caisse de compensation du canton de Fribourg est chargée de l'exécution des réductions de primes. Elle calcule le droit sur la base des taxations fiscales de la période fiscale qui précède de deux ans l'année pour laquelle le droit à la réduction des primes est examiné (année x-2 ans). Pour le droit à la réduction des primes 2022, le calcul se base sur les taxations fiscales 2020. Les personnes qui sont déjà bénéficiaires verront leur droit examiné d'office; elles recevront directement une nouvelle décision pour l'année 2022. Les personnes ayant potentiellement droit à une réduction des primes reçoivent une information spécifique.

Dans le courant du mois de novembre 2021, environ 30 000 personnes seules ou familles ont reçu la nouvelle décision de réduction des primes pour l'année 2022. De plus, la Caisse de compensation du canton de Fribourg envoie aux ayants droit potentiels un formulaire pour leur permettre de faire valoir ce droit. Cette opération touche chaque année entre 10 000 et 15 000 personnes et familles qui ont potentiellement droit aux réductions de primes.

A partir de 2021, il est encore plus simple de déposer une demande de réduction des primes. Les ayants droit potentiels ont reçu un formulaire muni d'un code QR et d'un login individuel. Ce dernier permet d'accéder à la demande de réduction des primes en ligne, qui est déjà partiellement complétée. En moins de cinq minutes, le formulaire peut être complété et transmis à la Caisse de compensation pour traitement. Les personnes qui ne souhaitent pas faire la demande en ligne peuvent signer le formulaire papier reçu et le retourner par courrier à la Caisse de compensation du canton de Fribourg.

### 2.4. Participation des enfants et projets jeunesse

Le canton de Fribourg, dans sa législation sur l'enfance et la jeunesse, se conforme aux dispositions des articles 12 à 17 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant en matière de participation, de droit de s'exprimer, de liberté de pensée et d'accès aux médias.

L'Etat assume la responsabilité de la protection de l'enfance et il organise l'aide spécifique en faveur des enfants et des jeunes victimes d'infractions. Les différentes autorités de protection de l'enfant (Justices de paix, Tribunal des mineurs, Tribunaux civils) et les services chargés d'autres procédures administratives impliquant parfois des enfants (séjour des étrangers, état civil, naturalisations, etc.) organisent des auditions afin de respecter le droit d'être entendu desdits enfants. Les services spécialisés tels que le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) ont organisé depuis plus de 25 ans leur secrétariat ainsi que des permanences afin de permettre un accès bas seuil aux enfants, aux jeunes et à toutes les personnes en

lien avec ces enfants. Depuis peu, avec la mise en œuvre de la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles, le droit des enfants de s'exprimer dans les procédures de placement les concernant a été renforcé.

L'Etat coordonne également les mesures d'intégration sociale et politique en faveur des enfants et des jeunes. Le Conseil d'Etat a adopté en 2017 la stratégie «Je participe-Ich mache mit» et son plan d'action qui comprend des mesures visant à favoriser par l'intermédiaire des acteurs et actrices auprès des enfants et des jeunes des comportements adaptés et favorisant l'accès aux droits de participation, d'expression, de liberté de pensée et d'accès aux médias. Des sondages sont organisés de manière régulière par le Bureau de promotion des enfants et des jeunes, leur permettant de s'exprimer sur des thèmes qui les concernent directement.

### 2.5. Promotion de la santé et prévention

Le secteur de promotion de la santé et prévention du Service de la santé publique (SSP) coordonne différents programmes cantonaux de promotion de la santé et de prévention sur les priorités alimentation, activité physique, santé mentale, tabac et alcool. Ces programmes proposent des mesures à l'attention de la population du canton de Fribourg et leurs mesures sont orientées vers les besoins spécifiques. Ceux-ci sont identifiés au moyen d'enquêtes sur la santé, de groupes de partenaires et d'études des besoins menées au niveau cantonal.

Pour la mise en œuvre des mesures, le SSP travaille en étroite collaboration avec les institutions de promotion de la santé et de prévention avec lesquelles il a conclu des mandats de prestation (notamment REPER, les Ligues de santé, l'Association pour l'Education familiale, Fourchette Verte, la Croix-rouge fribourgeoise, Espacefemmes, l'Association fribourgeoise d'action et d'accompagnement psychiatrique) ou des contrats de projets.

Les mesures mises en œuvre dans le cadre de ces programmes comprennent des actions de communication orientées par public cible (notamment les enfants, les jeunes, les senior-e-s de 65 ans et plus, les parents, les proches, les professionnel-le-s) qui visent à garantir l'accessibilité des offres de promotion de la santé et de prévention disponibles au niveau cantonal, intercantonal et national. Le canton de Fribourg participe par exemple à la campagne *santépsy.ch*, qui vise à soutenir les ressources psychiques de la population. Ainsi, lors de la phase se concentrant sur les adolescents et adolescentes, des contenus spécifiques ont été développés pour les réseaux sociaux sous forme de témoignages vidéo et d'illustrations publiées sur Instagram. Les messages ont également été diffusés via un influenceur et une influenceuse pour atteindre ce public. Les brochures à l'attention des senior-e-s ont été adaptées pour que le texte soit plus grand et plus facile à lire. Il est important de souligner que les contenus qui sont

publiés sur le site [www.santépsy.ch](http://www.santépsy.ch) sont relus au préalable par l'association Lire & Ecrire et qu'ils sont élaborés grâce à la participation du public cible et de professionnel-le-s qui l'entourent. Le site [santépsy](http://www.santépsy.ch) existe en français, en allemand et en italien et certains contenus sont traduits dans les huit langues les plus courantes en Suisse. Le site fournit des messages adaptés par public cible ainsi qu'une plateforme d'orientation vers les ressources existantes au niveau national, intercantonal et cantonal.

Les institutions de promotion de la santé et de prévention communiquent quant à elles de manière très régulière sur leurs offres, afin de faire connaître les outils existants et disponibles au niveau cantonal.

Dans le cadre de la santé sexuelle, les conseillères spécialisées du Centre fribourgeois de santé sexuelle répondent aux interrogations de la population fribourgeoise et sont spécifiquement formées pour répondre à des public cibles particuliers. Les formatrices en santé sexuelle se rendent dans les écoles enfantines, primaires, cycles d'orientation et institutions spécialisées. Chaque thématique est amenée et adaptée selon l'âge et le développement psychosexuel de l'enfant et du jeune. Elles proposent aussi des soirées d'information à l'attention des parents et portent une attention particulière au public allophone en proposant des documents dans plusieurs langues.

## **2.6. Aide à l'encaissement et avances de pensions alimentaires**

Le Service de l'action sociale (SAsoc) est chargé de fournir une aide appropriée au recouvrement des contributions d'entretien et, en cas de non-paiement de celles-ci par la personne débitrice, il accorde aux personnes créancières des avances mensuelles lorsque leur situation financière le justifie. Cette aide a été assurée en 2021 pour 1603 situations de personnes domiciliées dans le canton. Ces prestations consistent non seulement à statuer sur le droit à l'aide à l'encaissement et le droit aux avances de contribution, à en calculer le montant, à facturer mensuellement les contributions d'entretien ou à verser les avances, mais aussi à informer les personnes bénéficiaires de cette aide ou les personnes débitrices des contributions d'entretien, à les écouter et à les conseiller dans leurs démarches. Pour déposer les demandes d'aide, les bénéficiaires peuvent obtenir auprès du SAsoc un appui et elles sont ensuite reçues en entretien afin de les orienter sur le déroulement du processus d'avances et de recouvrement. Ces entretiens sont obligatoires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Toutes ces prestations sont fournies gratuitement par du personnel formé spécialement pour cette tâche et elles sont assurées tout au long du processus.

Dans le cadre des procédures de divorce ou de séparation, les professionnel-le-s informent les ayants droit de l'existence

de cette aide et sur les modalités d'accès. Dans les services sociaux, en vertu du principe de subsidiarité, les ayants droit sont systématiquement orientés vers cette aide et les professionnel-le-s de ces services sont régulièrement informés sur les prestations disponibles. A l'occasion de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2022, de l'ordonnance fédérale du 6 décembre 2019 sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAiR) et de la nouvelle loi cantonale sur les avances et recouvrement de contributions d'entretien (LARACE), une très large information a été diffusée auprès des bénéficiaires et des organismes concernés.

## **2.7. Informations aux familles et en cas de divorce, séparation ou difficultés dans le couple**

Parmi d'autres exemples de communication, rappelons que le site [www.familles-fribourg.ch](http://www.familles-fribourg.ch) / [www.familien-freiburg.ch](http://www.familien-freiburg.ch) présente des informations sociales, juridiques et de nombreuses adresses fribourgeoises utiles dans les différents domaines de la vie quotidienne des familles. Par ailleurs, afin de répondre à d'autres besoins spécifiques de la population, relevons que le dépliant «Couples mariés: les étapes de la séparation et du divorce» a été publié en décembre 2021. Il permet aux personnes concernées, hommes et femmes, d'avoir une vue d'ensemble du chemin à parcourir: les passages obligés d'un divorce ou d'une séparation, les démarches administratives nécessaires, les soutiens existants, ainsi que des repères juridiques. Issus de la collaboration du SAsoc et du Bureau de l'égalité entre hommes et femmes et de la famille (BEF), ce dépliant a intégré les partenaires principaux externes.

Parmi d'autres exemples de communication visant à répondre aux besoins spécifiques du public, relevons en matière de lutte contre la violence de couple, des cartes d'urgence allophones présentées dans un visuel sobre, facile à lire, et publiées par le BEF dans une dizaine de langues. Il s'agit d'une communication qui complète la carte d'urgence bilingue offrant, elle aussi sous le même format de carte de crédit, toutes les adresses utiles aux personnes concernées, victimes ou auteurs. Ces documents gratuits sont largement diffusés par les divers milieux professionnels du canton.

## **2.8. Intégration des personnes migrantes**

Dans le cadre du Programme d'intégration cantonal, le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR) consacre de gros effort au domaine «information et conseil». Les éléments suivants sont en particulier déterminants:

- > brochure «Bienvenue dans le canton de Fribourg», disponible dans plus de dix langues de la migration et en langage simplifié (français simplifié depuis 2019, allemand simplifié dès 2022), distribuée dans et par toutes les

- communes du canton, à disposition des nouveaux administré-e-s;
- > financement de l'interprétariat communautaire, via un mandat pluriannuel avec Caritas Suisse, Département Fribourg (service «se comprendre»);
- > sensibilisation des administrations à la prise en compte de la diversité culturelle et à la non-discrimination;
- > groupe de travail de la Commission cantonale pour l'intégration des migrant-e-s (CMR) sur le thème de la fracture numérique;
- > activité ordinaire d'information et de conseil de l'IMR auprès de personnes individuelles ou d'organisations (associations, communautés étrangères, etc.).

## 2.9. Enseignement

Dans le domaine de l'enseignement, les échanges avec les parents font partie du quotidien de l'école et ce, au-delà des sites web des services de l'enseignement (par exemple, site SEnOF, page «Collaboration école-famille», <https://www.fr.ch/dics/sommaire/collaboration-ecole-famille>), des brochures mises à disposition, des vidéos en ligne dans les principales langues de la migration (<https://www.fr.ch/dics/sommaire/ecoles-vue-densemble-de-la-scolarité-obligatoire>), documents dont les contenus ont été préparés dans le souci d'être facilement accessibles à une population non spécialiste.

Les personnes enseignantes et les directions d'école sont très facilement accessibles. Du point de vue institutionnel, les parents reçoivent chaque début d'année une brochure d'informations. Des réunions de parents, collectives et individuelles, sont obligatoires chaque année et un service d'interprétariat et en langage des signes est à disposition.

Les écoles ont l'obligation d'accompagner/d'aider les parents dans leur demande d'aide, en particulier pour les mesures de soutien (MAO, MAR) et les mesures de logopédie et psychologie; les formulaires simplifiés ont été élaborés par la Direction de la formation et des affaires culturelles pour toute demande de mesure d'aide.

Les Conseils des parents existent dans les écoles de la scolarité obligatoire, des commissions d'école pour le secondaire II de formation générale. Les Conseils d'élèves sont très actifs et font partie de l'éducation à la citoyenneté.

En application de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'avis des élèves est requis (art 33 al. 4 de la loi sur la scolarité obligatoire: «Dans toutes les décisions importantes qui le ou la concernent directement, l'avis de l'élève est requis, eu égard à son âge et à sa maturité»); par exemple dans les formulaires utilisés pour le passage des élèves du primaire au cycle d'orientation. Sur l'avis des élèves, cf. aussi l'article 36 de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur, pour le secondaire 2, S2.

## 2.10. Subsidés de formation

Concernant les bourses d'études, le Service de la formation professionnelle (SFP dépendant de la DEEF) adresse aux personnes qui ont décroché une place d'apprentissage le contrat approuvé par celui-ci. Il est accompagné d'un guide d'apprentissage qui informe sur les bourses d'études, ainsi que d'une fiche sur laquelle figurent les coordonnées du Service des subsides de formation (SSF, dépendant de la DFAC).

Au niveau des collèges du canton et de l'école de culture générale, l'existence des bourses d'études est communiquée de différentes manières:

- > Collège de Gambach: l'information est donnée dans un courrier adressé aux parents en vue de la rentrée et en classe par les proviseurs;
- > Collège Ste-Croix: l'information est transmise lors d'une séance d'information qui a lieu au mois de juin, avant la rentrée;
- > Collège St-Michel: un courrier est envoyé aux parents des élèves de 1<sup>re</sup> année pour les en informer;
- > Ecole de culture générale: l'établissement publie sur son site internet les renseignements sur les bourses d'études. Les parents doivent signer une attestation selon laquelle ils ont bien lu les pages en question;
- > Collège du Sud: distribution à tous les élèves d'une fiche informative sur les bourses d'études.

Par ailleurs, le SSF est présent à chaque édition de Start! Forum des métiers qui a lieu tous les deux ans. Les personnes en formation peuvent également consulter le site internet du SSF. Au niveau des universités et des autres hautes écoles, après quatre ans de collège, les personnes en formation sont au courant de l'existence des bourses.

## 2.11. Fiscalité

La fiscalité est un domaine compliqué qu'il est difficile de vulgariser. Le Service cantonal des contributions (SCC) s'efforce néanmoins de fournir aux personnes concernées les informations les plus accessibles possible. Il transmet ainsi chaque année aux contribuables des instructions pour remplir leur déclaration d'impôt. Il organise en outre régulièrement des points de rencontres et met en place une hotline durant la période de dépôt de la déclaration d'impôt. Les contribuables ont alors la possibilité de poser leurs questions. Au niveau des outils informatique, Fritax est doté d'un assistant qui guide le contribuable pas-à-pas pour remplir sa déclaration d'impôt.

Finalement, le SCC collabore régulièrement avec d'autres services à la rédaction de brochures explicatives.



## 2.12. Naturalisations

Le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil offre un accompagnement actif aux candidates et candidats à la naturalisation, notamment lors des entretiens réalisés dans le cadre de la procédure. Comme le prévoient des directives internes, les collaborateurs et collaboratrices indiquent aux personnes concernées les éventuelles lacunes à compléter en vue de la suite de la procédure, et les orientent le cas échéant vers les personnes et organisations à même de les soutenir. Durant l'entretien lui-même, un soin particulier est porté à la prise en compte dans la formulation des questions et des informations à la formation, à la situation sociale ou à l'âge des personnes reçues.

## 2.13. Environnement

Les campagnes d'information et de sensibilisation du Service de l'environnement sont calibrées selon leur public-cible. Il est fait appel à des illustrateurs et illustratrices professionnels afin de délivrer des messages simples et compréhensibles, pour lesquels le visuel est privilégié par rapport au texte (affiches, campagnes internet avec images et slogans courts); pour les campagnes «coup de balai» (actions de nettoyage organisées 1x/an dans les communes, souvent avec des groupes scolaires) du matériel spécifique a été développé en collaboration avec un organisme spécialisé.

## 2.14. Forêt, faune, nature, dangers naturels

Une grande partie de l'information et de la sensibilisation du Service des forêts et de la nature (SFN) passe par les médias écrits et visuels. Le soutien et la collaboration pour des stands lors de comptoirs cantonaux ou régionaux, l'organisation de conférences et expositions, en collaboration notamment avec le Jardin botanique, le Musée d'histoires naturelles ou d'autres musées, permettent une communication à un large public. Les publications jouent un rôle important également: ce ne sont pas moins de 20 brochures vulgarisatrices sur des animaux de nos champs et de nos forêts qui ont été réalisées et publiées ces dernières années. Le personnel de terrain que sont les gardes-faune, gardes forestiers et forestières, surveillants et surveillantes des réserves naturelles, ingénieurs forestiers et ingénieures forestières d'arrondissement sont formés spécifiquement pour assurer une communication adaptée, sur le terrain. Les contacts réguliers et la présence des agents du personnel du SFN lors des assemblées de fédérations, associations, corporations, qu'elles aient lieu en soirée ou le week-end, permet de répondre directement et précisément aux questions des membres présents. Le site internet permet de trouver les personnes de contact facilement, ce qui assure un contact personnalisé, et un service de piquet pour toutes les questions de la faune est assuré.

## 3. Etablissement de statistiques

Selon le postulat déposé par les députées Christel Berset et Erika Schnyder, le rapport demandé devrait «mettre en exergue les statistiques des administré-e-s qui ne [...] seraient pas [informés de leurs droits], et les raisons pour lesquels ils ne le sont pas».

Comme le démontrent les exemples donnés ci-dessus sous chiffre 2, le Conseil d'Etat et l'administration s'efforcent de rendre accessibles les informations nécessaires aux administré-e-s. On ne peut certes pas exclure que certaines informations ne parviennent pas à tous les destinataires potentiels. Mais les cas «qui passent sous le radar» ne sont précisément pas connus. Il n'est dès lors pas possible de les dénombrer et d'en établir une statistique.

## 4. Conclusion

Le Conseil d'Etat salue les mesures prises par les divers services de l'administration pour adapter leur communication en fonction du public cible et s'engage à poursuivre ses efforts pour améliorer chaque fois que c'est possible la qualité de sa communication et à développer l'approche centrée clients, qui sont les fondements d'un service public de qualité.

---



## Bericht 2022-DFIN-11

21. März 2022

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2021-GC-171 Christel Berset/Erika Schnyder – Effizienterer öffentlicher Dienst

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht, mit welchem dem am 3. November 2021 an den Staatsrat überwiesenen Postulat 2021-GC-171 Christel Berset und Erika Schnyder über einen effizienteren öffentlichen Dienst direkt Folge gegeben wird.

Die Verfasserinnen des Postulats brachten darin vor, was sie von der Verwaltung und ihrer Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern erwarten: Die Staatsangestellten müssen den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber Empathie zeigen und ihre Kommunikation an die jeweiligen Zielgruppen anpassen.

Sie verlangen insbesondere einen Bericht, in dem untersucht wird, ob die Personen, die bei ihrer Arbeit in Kontakt mit den Nutzerinnen und Nutzern der Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung stehen, über eine angemessene Ausbildung verfügen, um die Bürger/innen, insbesondere die schutzbedürftigsten (Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Fremdsprachige usw.), zu informieren und richtig zu unterstützen, bzw. welche Massnahmen zu diesem Zweck ergriffen werden sollten.

In zweiter Linie soll der verlangte Bericht abklären, ob die Anspruchsberechtigten alle über ihre Rechte informiert sind, insbesondere hinsichtlich Sozialversicherungen, Integration von Migrantinnen und Migranten, Mediation für Verwaltungsangelegenheiten usw.

Schliesslich werden auch Statistiken über die Bürgerinnen und Bürger verlangt, die nicht informiert wären, und die Gründe dafür.

Die folgenden Ziffern 1 bis 3 befassen sich mit den drei Teilen des geforderten Berichts.

#### 1. Adäquate Schulung des Staatspersonals – «kundenorientierter» Ansatz

Wie die Verfasserinnen des Postulats hält auch der Staatsrat die Qualität des öffentlichen Dienstes für sehr wichtig. Diesbezüglich weist er darauf hin, dass der Staat Freiburg diesen Anspruch bei der am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Revision des Gesetzes über das Staatspersonal formalisiert hat. Nach Artikel 4 des Personalgesetzes ist die Sicherstellung eines qualitativ hochstehenden öffentlichen Dienstes ausdrückliches Ziel der Personalpolitik.

In der Praxis hat der Staatsrat die Punkte der neuen Personalpolitik schon Anfang 2020 validiert. Das gesamte Staatspersonal lässt sich künftig von einer gemeinsamen Vision leiten, die «bürgernah, dynamisch, zukunftsgerichtet» ist. Sie besteht aus sieben strategischen Stossrichtungen, worunter die Stossrichtung 1 «Stärkung der Dienstleistungsorientierung» mit dem Ziel, das Staatspersonal darin zu unterstützen, wirkungsorientiert, effizient und organisationsübergreifend zu handeln, um Dienstleistungen von hoher Qualität zu erbringen.

Es sind ganz konkrete Aktionen in Arbeit wie die Realisierung von Kurzvideos über die bewährten Praktiken für einen qualitativ hochwertigen Kundendienst oder Aktionen für die Zweisprachigkeit (regelmässig die Partnersprache sprechen).

Das Weiterbildungsangebot für das Staatspersonal ermöglicht es auch, bei Bedarf die persönlichen, zwischenmenschlichen oder methodischen Kompetenzen zu entwickeln. Es gibt auch ein Kursangebot zur Effizienzsteigerung des öffentlichen Dienstes (wobei die meisten Kurse nur in französischer Sprache angeboten werden), wie beispielsweise zu den Themen gewaltfreie und bewusste Kommunikation, Umgang mit fordernden Kunden und Kundinnen, Umgang mit schwierigen Persönlichkeiten, Empfang in der öffentlichen Verwaltung, Customer Experience. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates, für die diese Kursen in Frage kommen könnten, werden zur Teilnahme an diesen vom Amt für Personal und Organisation organisierten Kursen ermuntert.

Schliesslich verfügt der Staat als Arbeitgeber über das Amt für Personal und Organisation über ein Team von Organisationsfachleuten, das sich speziell um die Begleitung der Personal- und Organisationsentwicklung kümmert. Dieses Team unterstützt die Einheiten im Rahmen bedarfsgerechter Mandate bei ihren Verbesserungsmaßnahmen.

Neben diesen allgemeinen, vom Amt für Personal und Organisation für das gesamte Staatspersonal getroffenen Massnahmen sind auch die Verwaltungseinheiten aktiv und ergreifen die notwendigen Massnahmen zur Verbesserung ihrer Leistungsqualität.

Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit direktem Kundenkontakt werden bei ihrem Stellenantritt von ihren Vorgesetzten besonders auf die entsprechenden Verhaltensweisen

hingewiesen. Anschliessend werden in den jährlichen Mitarbeitendengesprächen Qualität und Angemessenheit des Kundenkontakts analysiert und besprochen.

Die Organisations- und Schulungsmassnahmen der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) sind ein gutes Beispiel für das Bestreben der Verwaltung, sich besser um die verschiedenen Anliegen zu kümmern und die Qualität des öffentlichen Dienstes zu verbessern. Die KSTV hat eine spezielle Abteilung geschaffen, die aus zwölf Personen besteht, die sich um die Kontakte mit den Steuerpflichtigen kümmern. In einem ersten Schritt übernimmt diese Abteilung die Schalterkontakte mit den Steuerpflichtigen und in einem zweiten Schritt dann auch das Call Center. So soll gewährleistet werden, dass die Steuerpflichtigen optimal betreut werden und die Steuereinschätzerinnen und Steuereinschätzer sich auf ihre Veranlagungsarbeiten konzentrieren können.

Ausserdem nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KSTV regelmässig an Schulungen über den richtigen Umgang mit den Kundinnen und Kunden teil, insbesondere wie man mit aggressiven Steuerpflichtigen umgehen soll. Auch für den Telefonkontakt werden Schulungen besucht.

## **2. Für die gesamte Bevölkerung zugängliche Kommunikation**

Der Staatsrat schliesst sich auch dem Anliegen der Verfasserinnen an, eine Kommunikation einzurichten, die für die gesamte Freiburger Bevölkerung zugänglich ist. So hat er mit «Freiburg für alle» bereits vor einigen Jahren eine Anlaufstelle eingerichtet, bei der die Bürgerinnen und Bürger ein offenes Ohr und einschlägige Informationen für ihre Anliegen finden (siehe Ziff. 2.1).

Die Frage der Zugänglichkeit von Informationen ist vor allem im Zusammenhang mit der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltung von Bedeutung. In diesem Zusammenhang hat der Staat Freiburg eine *Deklaration zur Barrierefreiheit der Website des Staates Freiburg* beschlossen, die auf der Website des Staates aufgeschaltet ist und seine Anstrengungen in diesem Bereich formalisiert.

Der Staatsrat hatte übrigens schon Gelegenheit, auf mehrere parlamentarische Vorstösse zu dieser Thematik zu antworten. In seiner Antwort auf die Anfrage 2021-CE-465 über das E-Government und digitalen Analphabetismus wurde ausgeführt, in Bezug auf elektronische Kommunikation würden «regelmässig Audits durchgeführt, um die Tools bestmöglich an die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer anzupassen und die Handhabung so weit wie möglich zu standardisieren. Zu diesem Zweck ist namentlich für 2022 ein Betrag von 250 000 Franken vorgesehen, um diesen Verbesserungsprozess fortzusetzen».

Vor diesem Hintergrund führt der Staatsrat im Folgenden einige der Punkte und Massnahmen auf, die im Zusammenhang mit den wichtigsten Bereichen, in denen die Verfasserinnen des Postulats speziell ein Angebot an angepasster Kommunikation fordern, zu erwähnen sind.

### **2.1. Freiburg für alle**

Seit 2011 können mit der Eröffnung der Anlaufstelle Freiburg für alle (Ffa) Rat suchende Menschen an die Stellen weitergeleitet, die sich am besten um ihre Anliegen kümmern können. Diese Anlaufstelle garantiert der gesamten Bevölkerung im Kanton einen einfachen und benutzerfreundlichen Zugang zu individuell zugeschnittenen Sozialinformationen. Dank diesen Informationen können sich die Betroffenen innerhalb des Netzwerks zurecht finden und sich an den professionellen Hilfsdienst wenden, der ihren Bedürfnissen am besten entspricht, und zwar kostenlos, ohne jegliche Verpflichtung und in absoluter Vertraulichkeit, mit dem Präventionsgedanken, eine Verschlechterung der sozialen Situation zu verhindern. 2021 hat sich Ffa mit den Anliegen von 1274 Personen befasst.

### **2.2. Mediation für Verwaltungsangelegenheiten**

Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten wendet sich vor allem über ihre Website an ihre Zielgruppen, abgesehen von direkten Kontakten mit Personen, die bereits über dieses Angebot Bescheid wissen. Die Website ist kürzlich aktualisiert worden, nachdem die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten in die kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) integriert worden ist. In diesem Rahmen hat die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auch auf die Leichte Sprache gesetzt: Die wichtigsten Informationen über das Verfahren der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten werden dort in Leichter Sprache vermittelt.

Ebenfalls zu den Kommunikationsmitteln gehört ein Flyer, der auf der Website aufgeschaltet ist und an verschiedene Organisationen verteilt wird. Bis Ende des ersten Quartals 2022 werden in den wichtigsten kantonalen Zeitungen Anzeigen geschaltet, um die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten bekannter zu machen. Dazu kommen Informationen über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten in den zweimal jährlich erscheinenden Newslettern der ÖDSMB und die Teilnahme der Mediatorin an der jährlichen Medienkonferenz der Behörde, nach der die Berichterstattung in den Medien die Bevölkerung auch über diese Möglichkeit der Konfliktlösung informieren kann.

Im Laufe des Jahres 2022 sind verschiedene Präsentations- und Sensibilisierungsveranstaltungen in der Kantonsverwaltung geplant. Sie sollen den Mehrwert der Mediation aufzeigen und öffentliche Organe dafür sensibilisieren, sich bei

der Beilegung von Auseinandersetzungen mit Bürgerinnen und Bürgern begleiten zu lassen. Dies kann im Rahmen einer Anfrage einer Bürgerin oder eines Bürgers an die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten oder bei der Bewältigung eines Konflikts mit einer Bürgerin oder einem Bürger geschehen. In diesem Fall kann das öffentliche Organ Kontakt mit der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten aufnehmen oder die Bürgerin/den Bürger über die Möglichkeit informieren, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten zu aktivieren.

### **2.3. Verbilligung der Krankenkassenprämien**

Die Ausgleichskasse des Kantons Freiburg kümmert sich um die Abwicklung der Prämienverbilligungen. Sie berechnet den Anspruch auf der Grundlage der Steuerveranlagungen der Steuerperiode, die zwei Jahre vor dem Jahr liegt, für das der Anspruch auf Prämienverbilligung geprüft wird (Jahr x - 2 Jahre). Für den Anspruch auf Prämienverbilligung 2022 basiert die Berechnung auf den Steuerveranlagungen 2020. Bei Personen, die bereits anspruchsberechtigt sind, wird der Anspruch von Amtes wegen geprüft; sie erhalten direkt eine neue Verfügung für das Jahr 2022. Personen, die potenziell Anspruch auf Prämienverbilligung haben, werden gezielt informiert.

Im November 2021 erhielten rund 30 000 Alleinstehende oder Familien die neue Prämienverbilligungsverfügung für das Jahr 2022. Die Ausgleichskasse des Kantons Freiburg stellt den potenziellen Anspruchsberechtigten ausserdem ein Formular zu, damit sie diesen Anspruch geltend machen können. Damit werden jedes Jahr 10 000 bis 15 000 Personen und Familien erreicht, die potenziell Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben.

Seit 2021 ist es noch einfacher, eine Prämienverbilligung zu beantragen. Die potenziellen Anspruchsberechtigten haben ein Formular mit einem QR-Code und einem individuellen Login erhalten. Mit diesem Login gelangen sie auf das Online-Prämienverbilligungsgesuch, das teilweise schon vorausgefüllt ist. In weniger als fünf Minuten kann dieses Formular ausgefüllt und zur Bearbeitung an die Ausgleichskasse weitergeleitet werden. Wer die Prämienverbilligung nicht online beantragen will, kann das erhaltene Papierformular unterschreiben und per Post an die Ausgleichskasse des Kantons Freiburg zurücksenden.

### **2.4. Partizipation der Kinder und Jugendprojekte**

Der Kanton Freiburg hält sich in seiner Kinder- und Jugendgesetzgebung an die Bestimmungen der Artikel 12–17 der UNO-Kinderrechtskonvention in Bezug auf Partizipation, das Recht auf freie Meinungsäusserung, Gedankenfreiheit und Zugang zu den Medien.

Der Staat übernimmt die Verantwortung für den Kinderschutz und organisiert die besondere Hilfe für Kinder und Jugendliche, die Opfer einer Straftat geworden sind. Die verschiedenen Kinderschutzbehörden (Friedensgerichte, Jugendgericht, Zivilgerichte) und die für andere Verwaltungsverfahren zuständigen Stellen, die manchmal Kinder betreffen (Aufenthalt von Ausländerinnen/Ausländern, Zivilstand, Einbürgerung usw.), organisieren Anhörungen zur Wahrung des Rechts dieser Kinder, angehört zu werden. Fachstellen wie das Jugendamt (JA) haben seit über 25 Jahren ihr Sekretariat entsprechend organisiert sowie einen Bereitschaftsdienst vorgesehen, um Kindern, Jugendlichen und allen Personen, die mit diesen Kindern in Verbindung stehen, einen niederschweligen Zugang zu ermöglichen. Seit kurzem haben die Kinder mit der Umsetzung des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien mehr Mitspracherecht bei ihrer Unterbringung.

Der Staat koordiniert auch die Massnahmen zur sozialen und politischen Integration von Kindern und Jugendlichen. Der Staatsrat hat 2017 die Strategie «Je participe-Ich mache mit» genehmigt, wie auch den entsprechenden Aktionsplan mit Massnahmen, die darauf abzielen, über die Akteure und Akteurinnen in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen ein angemessenes Verhalten zu fördern, das den Zugang zu den Rechten auf Partizipation, freie Meinungsäusserung, Gedankenfreiheit und Zugang zu den Medien begünstigt. Von der Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung werden regelmässig Umfragen durchgeführt, damit sich die Kinder und Jugendlichen zu Themen äussern können, die sie direkt betreffen.

### **2.5. Gesundheitsförderung und Prävention**

Der Sektor Gesundheitsförderung und Prävention des Amts für Gesundheit (GesA) koordiniert verschiedene kantonale Programme zur Gesundheitsförderung und Prävention mit den Schwerpunkten Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit, Tabak und Alkohol. Diese Programme beinhalten auf spezifische – über Gesundheitsbefragungen, Partnergruppen und kantonale Bedarfsstudien ermittelte – Bedürfnisse ausgerichtete Massnahmen für die Freiburger Bevölkerung.

Zur Umsetzung dieser Massnahmen arbeitet das GesA eng mit den Institutionen der Gesundheitsförderung und Prävention zusammen, mit denen es Leistungsaufträge (namentlich REPER, die Gesundheitsligen, der Verein Familienbegleitung, Fourchette Verte, das Freiburgische Rote Kreuz, frauenraum, Freiburgische Interessengemeinschaft für Sozialpsychiatrie) oder Projektverträge abgeschlossen hat.

Die im Rahmen dieser Programme umgesetzten Massnahmen umfassen zielgruppenorientierte Kommunikationsmassnahmen (insbesondere Kinder, Jugendliche, Seniorinnen

und Senioren ab 65 Jahren, Eltern, Angehörige, Fachkräfte), die darauf abzielen, die Zugänglichkeit der auf kantonaler, interkantonaler und nationaler Ebene verfügbaren Angebote zur Gesundheitsförderung und Prävention zu gewährleisten. Der Kanton Freiburg wirkt beispielsweise bei der Kampagne *Psy-Gesundheit* mit, mit der die psychischen Ressourcen der Bevölkerung gestärkt werden sollen. So wurden in der Phase, die sich auf Jugendliche und junge Erwachsene konzentrierte, spezielle Inhalte für soziale Netzwerke in Form von Video-Testimonials und Illustrationen entwickelt, die auf Instagram veröffentlicht wurden. Die Botschaften wurden auch über eine Influencerin und einen Influencer verbreitet, um dieses Publikum zu erreichen. Für die Broschüren für Seniorinnen und Senioren wurde ein grösserer Schriftgrad gewählt, so dass der Text leichter lesbar ist. Es ist wichtig zu wissen, dass die auf der Website *Psy-Gesundheit.ch* aufgeschalteten Inhalte vorab von der Vereinigung Lesen & Schreiben lektoriert werden und unter Beteiligung der Zielgruppe und der Fachleute in ihrem Umfeld erarbeitet werden. Die Website *Psy-Gesundheit* gibt es auf Deutsch, Französisch und Italienisch, und einige Inhalte sind in die acht in der Schweiz gebräuchlichsten Sprachen übersetzt. Die Website enthält nach Zielgruppen angepasste Botschaften sowie eine Plattform zur Weiterverweisung an bestehende Ressourcen auf nationaler, interkantonaler und kantonaler Ebene.

Die Institutionen der Gesundheitsförderung und Prävention kommunizieren ihrerseits sehr regelmässig über ihre Angebote, um die auf kantonaler Ebene vorhandenen und verfügbaren Instrumente bekannt zu machen.

Im Rahmen der sexuellen Gesundheit beantworten die Fachberaterinnen der Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit die Fragen der Freiburger Bevölkerung und sind speziell ausgebildet, um auf bestimmte Zielgruppen einzugehen. Die Sexualpädagoginnen besuchen Kindergärten, Primarschulen, Orientierungsschulen und Sondereinrichtungen. Jedes Thema wird entsprechend dem Alter und der psychosexuellen Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen eingebracht und angepasst. Sie führen auch Informationsabende für Eltern durch und widmen der fremdsprachigen Zielgruppe besondere Aufmerksamkeit, indem sie Dokumente in mehreren Sprachen anbieten.

## **2.6. Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen**

Das Kantonale Sozialamt (KSA) ist für eine angemessene Unterstützung bei der Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen zuständig und gewährt den Gläubiger/innen monatliche Vorschüsse, wenn es ihre finanzielle Lage rechtfertigt und die Personen, die Unterhaltsbeiträge schulden, diese nicht zahlen. Diese Unterstützung wurde 2021 in 1603 Fällen von im Kanton wohnhaften Personen gewährt. Diese Leistungen bestehen nicht nur darin, über den Anspruch auf Inkassohilfe und

den Anspruch auf Unterhaltsvorschüsse zu entscheiden, den Betrag zu berechnen, die monatlichen Unterhaltsbeiträge in Rechnung zu stellen oder die Vorschüsse auszuzahlen, sondern auch darin, die Personen, die diese Hilfe erhalten, oder die Personen, die Unterhaltsbeiträge schulden, zu informieren, ihnen zuzuhören und sie beim Vorgehen zu beraten. Für die Einreichung von Anträgen können die Anspruchsberechtigten beim KSA Unterstützung erhalten, und sie werden dann zu einem Gespräch eingeladen, um über den Ablauf des Vorschuss- und Rückforderungsprozesses orientiert zu werden. Diese Gespräche sind seit dem 1. Januar 2022 obligatorisch. Alle diese Leistungen werden unentgeltlich von speziell für diese Aufgabe geschulten Personen erbracht und während des ganzen Prozesses gewährleistet.

Im Rahmen von Scheidungs- oder Trennungsverfahren informieren die Fachpersonen die Anspruchsberechtigten über die Existenz dieser Hilfe und die Modalitäten. In den Sozialdiensten werden die Anspruchsberechtigten gemäss dem Subsidiaritätsprinzip systematisch an diese Hilfe weiterverwiesen, und die Fachpersonen der Sozialdienste werden regelmässig über das Leistungsangebot informiert. Bei Inkrafttreten am 1. Januar 2022 der eidgenössischen Verordnung vom 6. Dezember 2019 über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (InkHV) und des neuen kantonalen Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IHBUG) wurden die Anspruchsberechtigten und die betroffenen Stellen sehr umfassend informiert.

## **2.7. Informationen für die Familien und bei Scheidung, Trennung oder Eheproblemen**

Als ein Beispiel für die Kommunikation unter anderen sei daran erinnert, dass die Website [www.familien-freiburg.ch/](http://www.familien-freiburg.ch/) [www.familles-fribourg.ch](http://www.familles-fribourg.ch) Informationen zu sozialen und Rechtsfragen sowie zahlreiche nützliche Freiburger Adressen für die verschiedenen Bereiche des Familienalltags enthält. Um andere spezifische Bedürfnisse der Bevölkerung abzudecken, wurde übrigens im Dezember 2021 das Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung» herausgegeben. Es hilft den Paaren, sich einen Überblick über den Weg zu verschaffen, den sie gehen müssen: die notwendigen Schritte bei einer Scheidung oder Trennung, die notwendigen administrativen Prozesse, die bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten sowie juristische Orientierungspunkte. Das Faktenblatt ist in Zusammenarbeit des KSA mit dem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) entstanden und bezieht auch die wichtigsten externen Partner mit ein.

Weitere Beispiele für Kommunikationsmassnahmen, die auf die spezifischen Bedürfnisse des Publikums zugeschnitten wurden, sind die vom GFB in zehn Sprachen herausgegebenen Notrufkarten für Fremdsprachige in einem schlichten, leicht lesbaren Design zur Bekämpfung von Gewalt in

Paarbeziehungen. Sie sind eine Ergänzung zur zweisprachigen Notfallkarte im gleichen Kreditkartenformat mit allen nützlichen Adressen für Betroffene, Opfer oder Täter/innen. Diese kostenlosen Dokumente werden von den verschiedenen Fachkreisen des Kantons grosszügig abgegeben.

## 2.8. Integration von Migrantinnen und Migranten

Im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms setzt sich die Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention (IMR) sehr für den Bereich «Information und Beratung» ein. Massgebend sind insbesondere die folgenden Punkte:

- > Broschüre «Der Kanton Freiburg heisst Sie willkommen» in zehn verschiedenen Sprachen und in Leichter Sprache (Französisch seit 2019, Deutsch ab 2022), die in und von den Gemeinden im Kanton abgegeben werden und sich an neu Zugezogene richten;
- > Finanzierung des interkulturellen Dolmetschens via ein mehrjähriges Mandat mit Caritas Schweiz, Zweigstelle Freiburg (Vermittlungsstelle «se comprendre – Verständigung für alle»);
- > Sensibilisierung der Verwaltungen, dass sie kultureller Vielfalt und Nichtdiskriminierung Rechnung tragen müssen;
- > Arbeitsgruppe der kantonalen Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismusprävention (KMR) zum Thema der digitalen Kluft;
- > ordentliche Informations- und Beratungstätigkeit der IMR für Einzelpersonen und Organisationen (Vereine, ausländische Gemeinschaften usw.).

## 2.9. Unterrichtswesen

Im Unterrichtswesen gehört der Austausch mit den Eltern zum Schulalltag, und zwar über die Webseiten der Ämter des Unterrichtswesens (z. B. Website FOA, Seite «Zusammenarbeit Schule Familie»), *Flyer*, *Onlinevideos in den hauptsächlichlichen Migrationssprachen* hinaus, deren Inhalte für Nicht-Fachleute leicht verständlich aufbereitet wurden.

Lehrpersonen und Schulleitungen sind sehr leicht erreichbar. Was die institutionellen Aspekte betrifft, erhalten die Eltern zu Beginn eines jeden Schuljahres eine Informationsbroschüre. Es finden jedes Jahr obligatorische Elterntreffen/Elterngespräche statt, und es wird ein Dolmetscherdienst (inkl. Gebärdensprache) angeboten.

Die Schulen sind verpflichtet, die Eltern bei der Beantragung von Unterstützung zu begleiten/unterstützen, insbesondere für sonderpädagogische Massnahmen (NM, VM) und logopädische und psychologische Massnahmen; die Direktion

für Bildung und kulturelle Angelegenheiten hat vereinfachte Formulare für die Beantragung von Unterstützungsmassnahmen ausgearbeitet.

In den Schulen des obligatorischen Unterrichts gibt es Elternräte, in den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe II Schulkommissionen. Die Schülerinnen- und Schülerräte sind sehr aktiv und gehören zur politischen Bildung.

In Anwendung der UN-Kinderrechtskonvention soll die Meinung der Schüler/innen eingeholt werden (Art. 33 Abs. 4 des Gesetzes über die obligatorische Schule: «Bei allen wichtigen Entscheiden, die ein Schulkind betreffen, wird die Meinung des Kindes seinem Alter und seiner Reife entsprechend angemessen berücksichtigt»), so etwa in den Formularen für den Übertritt von der Primarstufe in die Orientierungsstufe. Zur Meinung der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe 2 siehe auch Artikel 36 Gesetzes über den Mittelschulunterricht.

## 2.10. Ausbildungsbeiträge

Was die Stipendien betrifft, so stellt das der VWBD unterstellte Amt für Berufsbildung (BBA) denjenigen Personen, die eine Lehrstelle antreten, den vom Amt genehmigten Lehrvertrag zu. Damit werden auch ein Leitfaden zu den Stipendien und ein Merkblatt mit den Kontaktdaten des ebenfalls der VWBD unterstellten Amtes für Ausbildungsbeiträge (ABBA) verschickt.

Die Kollegien und Fachmittelschule des Kantons informieren unterschiedlich über die Stipendien:

- > Kollegium Gambach: Die Informationen sind Bestandteil eines an die Eltern adressierten Schreibens der Vorsteher/innen zum Schuljahresbeginn;
- > Kollegium Hl. Kreuz: Informiert wird an einer Informationsveranstaltung im Juni vor Schuljahresbeginn;
- > Kollegium St. Michael: Die Eltern der Schüler/innen des ersten Gymnasialjahres werden mit einem Schreiben informiert;
- > Fachmittelschule: Die Schule veröffentlicht die Informationen zu den Stipendien auf ihrer Internetseite. Die Eltern müssen eine Bestätigung unterschreiben, wonach sie die betreffenden Seiten gelesen haben;
- > Kollegium des Südens: alle Schüler/innen erhalten ein Merkblatt zu den Stipendien.

Das ABBA ist jeweils auch am Forum der Berufe START! präsent, das im Zweijahresrhythmus stattfindet. Personen in Ausbildung können auch die Website des ABBA konsultieren. Was die Universitäten und anderen Hochschulen betrifft, so wissen die Personen in Ausbildung nach vier Jahren Gymnasium über die Stipendien Bescheid.

## 2.11. Steuerwesen

Das Steuerwesen ist ein kompliziertes Gebiet und schwierig allgemein verständlich zu machen. Die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) bemüht sich nichtsdestotrotz, möglichst leicht zugängliche Informationen bereitzustellen. So erhalten die Steuerpflichtigen jedes Jahr eine Wegleitung zum Ausfüllen ihrer Steuererklärung. Ausserdem organisiert die KSTV regelmässig Informationstreffen und betreibt eine Hotline in der Zeit, in der die Steuererklärung abgegeben werden muss. Die Steuerpflichtigen haben so Gelegenheit, ihre Fragen zu stellen. Was die IT-Tools betrifft, so bietet Fritax eine assistentengeführte Eingabe, die die Steuerpflichtigen Schritt für Schritt durch die Steuererklärung führt.

Schliesslich arbeitet die KSTV auch regelmässig mit anderen Dienststellen an der Herausgabe von Informationsbroschüren zusammen.

## 2.12. Einbürgerungen

Das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen bietet Einbürgerungswilligen eine aktive Begleitung an, insbesondere bei den im Rahmen des Verfahrens stattfindenden Gesprächen. Entsprechend den internen Richtlinien weisen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Betroffenen gegebenenfalls auf das hin, was noch fehlt und im Hinblick auf das weitere Verfahren ergänzt werden muss, und verweisen sie allenfalls an Personen und Organisationen, die sie unterstützen können. Während des Gesprächs selbst wird besonders darauf geachtet, dass bei der Formulierung der Fragen und Informationen die Ausbildung, die soziale Situation oder das Alter der fraglichen Personen berücksichtigt werden.

## 2.13. Umwelt

Die Informations- und Sensibilisierungskampagnen des Amtes für Umwelt werden auf die Zielgruppen abgestimmt. Es werden professionelle Illustratorinnen und Illustratoren eingesetzt, um einfache und verständliche Botschaften zu vermitteln, bei denen das Visuelle Vorrang vor dem Text hat (Plakate, Internetkampagnen mit Bildern und kurzen Slogans); für die «Frühjahrsputz»-Kampagnen (Reinigungsaktionen, die 1x/Jahr in den Gemeinden – oft mit Schulgruppen – organisiert werden) wurde in Zusammenarbeit mit einer Fachorganisation spezielles Material entwickelt.

## 2.14. Wald, Wild, Natur, Naturgefahren

Ein Grossteil der Informations- und Aufklärungsarbeit des Amtes für Wald und Natur (WNA) erfolgt über die Print- und visuellen Medien. Die Unterstützung und Zusammenarbeit bei Ständen an kantonalen oder regionalen Messen, die Organisation von Vorträgen und Ausstellungen, insbeson-

dere in Zusammenarbeit mit dem Botanischen Garten, dem Naturhistorischen Museum oder anderen Museen, ermöglichen die Kommunikation mit einem breiten Publikum. Auch Publikationen spielen eine wichtige Rolle: In den letzten Jahren wurden nicht weniger als 20 populärwissenschaftliche Broschüren über Tiere auf unseren Feldern und in unseren Wäldern verfasst und veröffentlicht. Die Mitarbeiter/innen vor Ort – Wildhüter/innen, Förster/innen, Aufseher/innen in Naturschutzgebieten und Forstkreisingenieurinnen und -ingenieure – werden speziell geschult, um vor Ort eine angemessene Kommunikation zu gewährleisten. Dank regelmässiger Kontakte und der Anwesenheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des WNA an Versammlungen von Verbänden, Vereinen und Körperschaften auch an Abenden oder Wochenenden können die Fragen der anwesenden Mitglieder direkt und präzise beantwortet werden. Auf der Website lassen sich die Kontaktpersonen leicht finden, was einen persönlichen Kontakt gewährleistet, und es gibt einen Pikettendienst für alle Fragen zu den Wildtieren.

## 3. Statistiken

Gemäss dem von den Grossrätinnen Christel Berset und Erika Schnyder eingereichten Postulat sollte der verlangte Bericht auch Zahlenmaterial über die Bürgerinnen und Bürger enthalten, die nicht über ihre Rechte informiert wären, und über die Gründe dafür.

Wie die Beispiele oben unter Ziffer 2 zeigen, bemühen sich der Staatsrat und die Verwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern die notwendigen Informationen zugänglich zu machen. Es lässt sich zwar nicht ausschliessen, dass gewisse Informationen nicht alle potenziellen Adressatinnen und Adressaten erreichen. Die Fälle, die durch die Maschen fallen, sind jedoch gerade nicht bekannt, und es ist daher nicht möglich, sie zu beziffern und statistisch zu erfassen.

## 4. Fazit

Der Staatsrat würdigt die von den verschiedenen Verwaltungsstellen getroffenen Massnahmen zur Anpassung ihrer Kommunikation an das Zielpublikum und verspricht, seine Anstrengungen fortzusetzen, um die Qualität seiner Kommunikation wo immer möglich zu verbessern und den kundenorientierten Ansatz weiterzuentwickeln, der das Fundament eines qualitativ hochstehenden öffentlichen Dienstes ist.



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

Motion Favre-Morand Anne / Müller Chantal

2021-GC-167

### **Augmenter le nombre d'apprenti-e-s dans les services de l'Etat et instaurer un nombre minimum d'apprenti-e-s par nombre de collaborateur-trice-s de l'Etat**

#### I. RESUME DE LA MOTION

Par motion déposée et développée le 3 novembre 2021, les députées Anne Favre-Morand et Chantal Müller demandent au Conseil d'Etat d'instaurer un seuil minimal de place d'apprentissage par nombre de collaborateur-trice-s de l'Etat et ceci à tous les niveaux, à savoir au sein des entreprises publiques et des entités lui appartenant. De nombreux jeunes se retrouvent chaque année sans place d'apprentissage. L'Etat ayant un rôle important dans ce domaine, il se doit de servir d'exemple pour l'ensemble des entreprises. Les motionnaires estiment que certaines entités ne jouent pas le jeu et pourraient en faire plus.

#### II. REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'il a toujours attaché une grande importance à la formation professionnelle initiale. Comme il l'avait déjà mentionné dans sa réponse donnée en juin 2019 à la question Kolly/Collaud « [Le canton de Fribourg est-il un mauvais élève en matière d'apprentissage](#) » (2019-CE-142), le ratio entre les équivalents plein temps des collaborateur-trice-s et des apprenti-e-s est supérieur à la moyenne suisse (en 2017 ratio de 4.7 % pour l'Etat-employeur contre 3.83 % en Suisse). L'Etat-employeur forme environ 400 apprenti-e-s répartis dans 24 métiers différents qui sont encadrés par plus de 175 formateur-trice-s. Il s'agit-là des collaborateur-trice-s référencé-e-s sur les contrats d'apprentissage (formateur-trice-s en entreprise). A cela s'ajoute tous les formateur-trice-s pratiques chargé-e-s de la formation à la pratique professionnelle. Au final, plus de 250 formateur-trice-s s'investissent pour les apprenti-e-s.

De plus, dans sa réponse donnée en août 2020 à la question Senti/Kubski « [Stagiaires et apprenti-e-s au sein de l'Etat de Fribourg – d'une pierre deux coups](#) » (2020-CE-111), le Conseil d'Etat informait de la mise en œuvre de mesures de promotion de la formation professionnelle initiale. A cet effet, il a mandaté le Service du personnel et d'organisation (ci-après SPO) qui lui a proposé, parmi plusieurs mesures concrètes, d'augmenter les places d'apprentissage dans les métiers à fort potentiel de développement. Une collaboration entre le SPO et le Service de la formation professionnelle (ci-après SFP) a alors été mise en place afin de recenser annuellement les métiers les plus nécessaires dans le but d'augmenter les places d'apprentissage dans ces domaines-là. En effet, il fait sens de mener une campagne de promotion intelligente ciblant les métiers pouvant en bénéficier le plus, permettant ainsi d'éviter qu'au terme de leur formation plus de jeunes ne se retrouvent au chômage. Ainsi, sept métiers ont été identifiés : agent-e d'exploitation CFC, assistante en soin et santé communautaire CFC, électronicien-ne CFC, horticulteur-trice CFC, informaticienne



CFC, logisticien-ne CFC et médiamaticien-ne CFC. Des mesures de promotion au sein des services formant ou pouvant former dans ces domaines sont en cours de déploiement. Il est également important de préciser que cette analyse sera menée annuellement afin de poursuivre la promotion des métiers dans le besoin au fil des ans.

L'Etat-employeur promeut également une politique d'engagement flexible permettant l'ouverture rapide de nouvelles places d'apprentissage. Les places d'apprentissage étant hors effectif des postes, un-e apprenti-e non-prévu-e au budget dans l'année courante peut être recruté-e et inscrit-e au budget de l'année suivante. Cette flexibilité permet également d'élargir la variété des formations proposées car de nouveaux métiers émergent fréquemment et l'Etat-employeur a à cœur de proposer des formations aussi riches que variées.

Au-delà des mesures mises en place, le Conseil d'Etat rappelle que la formation d'un-e apprenti-e demande un investissement important en termes de préparation, d'encadrement et de suivi. Les exigences de formation sont également élevées dans tous les métiers aujourd'hui. Afin de garantir une formation de qualité, l'ordonnance sur la formation professionnelle initiale exige que les conditions suivantes soient remplies :

- > disposer de personnel qualifié dans la profession concernée (exigences minimales demandées aux formateur-trice-s) ;
- > disposer d'infrastructures appropriées ;
- > avoir suivi le cours pour formateur-trice en entreprise ;
- > mettre en œuvre des mesures d'accompagnement en matière de sécurité au travail, de protection de la santé et de d'hygiène propre à la profession.

Le taux d'activité du ou de la formateur-trice est également pris en compte. Un ou une formateur-trice travaillant entre 80 % et 100 % peut former un-e apprenti-e. En-dessous d'un certain pourcentage d'activité, il faut compter deux formateur-trice-s pour un-e apprenti-e. Cela impacte donc le nombre d'engagement possible. Sans oublier que les tâches confiées aux apprenti-e-s doivent correspondre aux objectifs de formation. Le Conseil d'Etat estime que ces conditions sont nécessaires pour garantir une formation de qualité.

Instaurer un quota d'apprenti-e-s permettrait certes d'assurer un investissement égal des unités dans la formation professionnelle initiale, mais représenterait également un risque pouvant impacter la qualité de la formation. De plus, la mise en place de ce système poserait plus de difficultés (application de la mesure par imposition, incitation, risque de manque de qualifications pour le suivi, etc.) qu'une véritable plus-value tant pour les apprenti-e-s que pour l'Etat-employeur.

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'Etat considère que les démarches entreprises et en cours sont suffisantes et adéquates aux besoins de l'Etat-employeur et place ce dernier comme une organisation proactive en matière de formation.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de rejeter la motion.

29 mars 2022



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Favre-Morand Anne / Müller Chantal

2021-GC-167

### **Mehr Lernende in den Dienststellen des Staates und Einführen einer Mindestzahl von Lernenden pro Mitarbeitendenzahl**

#### **I. ZUSAMMENFASSUNG DER MOTION**

Mit ihrer am 3. November 2021 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossrätinnen Anne Favre-Morand und Chantal Müller vom Staatsrat die Schaffung einer Mindestzahl von Lehrstellen pro Anzahl Staatsmitarbeitende, und zwar auf allen Ebenen, das heisst in öffentlichen Unternehmen und staatlichen Stellen. Jedes Jahr finden immer noch zahlreiche Jugendliche keine Lehrstelle. Der Staat spielt in diesem Bereich eine wichtige Rolle und sollte für alle Unternehmen ein Vorbild sein. Die Motionärinnen sind der Auffassung, dass gewisse staatliche Stellen hier ihren Beitrag nicht leisten und mehr tun könnten.

#### **II. ANTWORT DES STAATSRATS**

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass die berufliche Grundbildung für ihn schon immer einen hohen Stellenwert hatte. Wie bereits in seiner Antwort vom Juni 2019 auf die Anfrage Kolly/Collaud [«Ist der Kanton Freiburg ein schlechter Schüler bei der Lernendenausbildung» \(2019-CE-142\)](#) dargelegt, liegt der Anteil der Vollzeitäquivalente der Lernenden im Verhältnis zu den Vollzeitäquivalenten der Staatsangestellten über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (2017 betrug der Anteil der Lernenden beim Arbeitgeber Staat 4,7 % gegenüber einem gesamtschweizerischen Anteil von 3,83 %). Der Arbeitgeber Staat bildet in 24 verschiedenen Berufen rund 400 Lernende aus, die von über 175 Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern (in den Lehrverträgen angegebene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) betreut werden. Hinzu kommen die für die Ausbildung in beruflicher Praxis zuständigen Praxisbildner/innen. Damit setzen sich insgesamt über 250 Ausbildner/innen für die Lernenden ein.

In seiner Antwort vom August 2020 auf die Anfrage Senti/Kubski [«Praktikant/innen und Lernende beim Staat Freiburg - zwei Fliegen mit einer Klappe» \(2020-CE-111\)](#) informierte der Staatsrat ausserdem über Massnahmen zur Förderung der beruflichen Grundbildung. Er hatte dem Amt für Personal und Organisation (POA) einen entsprechenden Auftrag erteilt, welches ihm als eine von mehreren konkreten Massnahmen eine Erhöhung der Zahl der Lehrstellen in Berufen mit hohem Entwicklungspotenzial vorschlug. Dank der Zusammenarbeit des POA mit dem Amt für Berufsbildung (BBA) werden jährlich die Berufe mit dem grössten Lehrstellenbedarf erhoben, mit dem Ziel, mehr Lehrstellen in diesen Bereichen zu schaffen. Eine intelligente Werbekampagne mit Schwerpunkt auf den Berufen, die am meisten davon profitieren können, ist sinnvoll, um mehr Arbeitslosigkeit bei den Jugendlichen nach dem Lehrabschluss zu verhindern. So wurden sieben Berufe identifiziert: Fachmann/-frau Betriebsunterhalt EFZ, Fachfrau/Fachmann Gesundheit EFZ, Elektro-

niker/-in EFZ, Gärtner/-in EFZ, Informatiker/-in EFZ, Logistiker/-in EFZ und Mediamatiker/-in EFZ. Derzeit werden entsprechende Fördermassnahmen in den Dienststellen umgesetzt, die in diesen Bereichen Lernende ausbilden oder ausbilden können. Es ist wichtig zu wissen, dass diese Analyse jedes Jahr durchgeführt werden soll, so dass auch in den kommenden Jahren Berufe mit Ausbildungsbedarf gefördert werden.

Der Arbeitgeber Staat fördert auch eine flexible Anstellungspolitik, die die rasche Schaffung zusätzlicher Lehrstellen ermöglicht. Da die Lehrstellen nicht zum ordentlichen Stellenbestand zählen, können Lernende für Lehrstellen, die im Voranschlag des laufenden Jahres nicht vorgesehen waren, rekrutiert und diese dann im nachfolgenden Voranschlag eingestellt werden. Mit dieser Flexibilität lässt sich die Vielfalt des Lehrstellenangebots ausbauen, da häufig neue Berufe entstehen und dem Arbeitgeber Staat an einem möglichst breiten und vielfältigen Lehrstellenangebot gelegen ist.

Der Staatsrat erinnert aber auch daran, dass die Lernendenausbildung einen grossen Einsatz punkto Vorbereitung, Betreuung und Begleitung verlangt. Alle Berufe haben heute hohe Ausbildungsanforderungen. Damit eine qualitativ hochwertige Ausbildung gewährleistet werden kann, müssen gemäss Verordnung über die berufliche Grundbildung folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- > qualifiziertes Personal im betreffenden Beruf (fachliche Mindestanforderungen an die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner);
- > notwendige Infrastruktur;
- > Mitarbeitende, die Kurse für Berufsbildner/innen in Lehrbetrieben besucht haben;
- > Umsetzung der begleitenden und berufsspezifischen Arbeitssicherheits-, Gesundheitsschutz- und Hygienemassnahmen.

Der Beschäftigungsgrad der Berufsbildnerin/des Berufsbildners spielt auch eine Rolle. Eine Berufsbildnerin bzw. ein Berufsbildner mit einem Beschäftigungsgrad zwischen 80 und 100 % kann eine Lernende/einen Lernenden betreuen. Unter einem gewissen Beschäftigungsgrad braucht es für eine lernende Person zwei Berufsbildner/innen, was sich auf die Zahl der möglichen Anstellungen auswirkt. Es darf auch nicht vergessen werden, dass die Aufgaben, die den Lernenden übertragen werden, mit den Ausbildungszielen übereinstimmen müssen. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass dies notwendige Voraussetzungen sind, um eine hohe Ausbildungsqualität gewährleisten zu können.

Die Einführung einer Lernendenquote könnte zwar sicherstellen, dass sich alle Einheiten gleichermaßen an der beruflichen Grundbildung beteiligen, sie könnte aber gleichzeitig eine Gefahr für die Qualität der Lernendenausbildung darstellen. Zudem wäre die Einführung dieses Systems sowohl für die Lernenden als auch für den Arbeitgeber Staat mit mehr Schwierigkeiten (Umsetzung einer vorgeschriebenen Massnahme, Anreize, Risiko fehlender Qualifikationen für die Betreuung usw.) verbunden, als dass es einen echten Mehrwert bringen würde.

Aus den oben genannten Gründen ist der Staatsrat der Auffassung, dass die getroffenen und laufenden Massnahmen ausreichen und den Bedürfnissen des Arbeitgebers Staat entsprechen und er sieht den Staat als proaktive Ausbildungsorganisation.

Der Staatsrat beantragt deshalb die Ablehnung der Motion.

29. März 2022



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

Postulat Michellod Savio / de Weck Antoinette

2021-GC-164

### **Flexibiliser et numériser le travail afin d'éviter la saturation des réseaux de transports aux heures de pointe**

#### I. RESUME DU POSTULAT

Par postulat déposé et développé le 3 novembre 2021, les députés Savio Michellod et Antoinette de Weck demandent la réalisation d'une étude sur les mesures, complémentaires à celles qui sont prises dans le domaine des infrastructures, susceptibles d'atténuer les effets négatifs des engorgements du trafic aux heures de pointe sur l'économie. Le rapport du Conseil d'Etat pourrait ultérieurement servir de modèle pour les entreprises privées.

Deux axes d'action sont mis en évidence par les auteurs du postulat : la flexibilisation de l'horaire de travail et la promotion du télétravail.

En ce qui concerne la flexibilisation de l'horaire de travail, les auteurs du postulat relèvent que la simple libéralisation du temps de travail n'a pas forcément pour conséquence d'atténuer les engorgements des moyens de transport. Elle décale simplement l'heure des embouteillages. Ils demandent au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'introduire des mesures managériales internes favorisant un véritable étalement des horaires de travail, en prenant en considération le potentiel d'un éventuel étalement des horaires des hautes écoles.

En ce qui concerne la promotion du télétravail, les auteurs du postulat considèrent que cette forme de travail constitue un complément intéressant aux mesures de flexibilisation du temps de travail, et devrait, de ce fait, être prise en considération dans le rapport du Conseil d'Etat.

Selon les auteurs du postulat, le rapport du Conseil d'Etat devrait en particulier répondre aux questions suivantes :

1. Quelles mesures le Conseil d'Etat peut-il envisager pour atténuer les déplacements simultanés aux heures de pointes ?
2. La flexibilisation de l'horaire de travail ainsi que le télétravail partiel sont-ils appliqués au sein de l'administration cantonale ? A quelles catégories socio-professionnelles peuvent-ils être appliqués ?
3. Un décalage du début, respectivement de la fin des cours au sein des Universités et des Hautes Ecoles est-il possible ?
4. Quels sont les coûts liés aux engorgements des réseaux routiers/de transports publics aux heures de pointe dans le canton ?
5. Afin d'inciter les entreprises privées à rejoindre ce mouvement et à réduire les coûts dont il est question sous le point précédent, quelles mesures le Conseil d'Etat entrevoit-il (mesures fiscales, soutiens indirects) ?

## II. REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### 1 REMARQUE PREALABLE ET MESURES DU CONSEIL D'ETAT POUR ATTENUER LES DEPLACEMENTS SIMULTANES AUX HEURES DE POINTES

Le Conseil d'Etat partage globalement les préoccupations des auteurs du postulat. Afin de désengorger les routes, notamment aux heures de pointe, et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre ainsi que l'impact sur l'environnement des véhicules motorisés, le Conseil d'Etat encourage le report modal en faveur de la mobilité douce et des transports publics. Ce but est inscrit dans le Plan directeur cantonal ainsi que dans le Plan climat cantonal. Il l'était également dans le programme gouvernemental de la législature 2017–2021. Pour concrétiser cet objectif, le Conseil d'Etat a pris et prend les mesures suivantes :

- > il développe depuis plusieurs années l'offre en transports publics dans tout le canton, notamment les cadences aux heures de pointe ;
- > il a adopté le plan sectoriel vélo en décembre 2018 qui définit le réseau cyclable cantonal utilitaire et de loisirs et est mis en place progressivement ;
- > il a adopté en décembre 2018 le plan sectoriel des parcs-relais (stationnement des voitures et vélos) à aménager à proximité immédiate des haltes ferroviaires du canton ;
- > il lie aménagement du territoire et desserte en transports publics et en mobilité douces.

Par ailleurs, la nouvelle loi sur la mobilité (LMob), adoptée par le Grand Conseil le 5 novembre 2021, régit l'ensemble de la mobilité cantonale, particulièrement les aspects de planification, construction, financement, entretien et signalisation des infrastructures de mobilité, de même que la mobilité des personnes et le transport de marchandises.

La LMob intègre les objectifs cantonaux de neutralité climatique et vise à perfectionner l'efficacité du système multimodal. Les enjeux posés par les modes et habitudes actuels de mobilité, en matière de travail et de loisirs notamment, ainsi que par la digitalisation, sont aussi pris en compte (cf. art. 1, 2 et 3 LMob).

Ces éléments préalables étant rappelés, le Conseil d'Etat présente ci-après les deux mesures qu'il a mises en place dans son domaine de compétence et qui ont notamment pour effet d'atténuer les déplacements simultanés aux heures de pointe (ch. 2). Le chiffre 3 analyse, quant à lui, les impacts à attendre d'un décalage des horaires des hautes écoles. La demande relative à la question des coûts liés aux engorgements des réseaux routiers et des réseaux de transports publics aux heures de pointe dans le canton est ensuite traitée sous chiffre 4. Finalement, le chiffre 5 répond à la question des mesures incitatives à disposition du Conseil d'Etat pour favoriser la fluidité du trafic.

### 2 FLEXIBILISATION DE L'HORAIRE DE TRAVAIL

Le Conseil d'Etat a récemment adopté des mesures ayant pour but de flexibiliser le temps de travail du personnel de l'administration cantonale. Les collaborateurs et collaboratrices peuvent librement, dans un cadre défini, déterminer leurs heures de travail, grâce à un horaire « à la carte ». Le personnel a la possibilité d'étaler ses heures de travail comme il le souhaite entre 6 heures et 20 heures. Cette flexibilité permet de déroger aux horaires « classiques » et de choisir son heure d'arrivée et de départ en lien avec d'autres obligations ou contraintes, voire avec des préférences personnelles. Seul le personnel soumis à l'horaire imposé ne bénéficie pas de cette flexibilité ; il s'agit des personnes travaillant selon le principe de l'horaire continu ou en équipe : policiers, agents de détention, personnel des soins, etc.

D'autre part, grâce au travail mobile, les employé-e-s de l'Etat ont la possibilité de travailler en dehors des locaux de l'employeur, que ce soit à domicile, dans un espace coworking, un bureau externe ou lors de déplacements en transports publics. Le travail mobile est autorisé jusqu'à 50 % du taux d'activité. Il est mis en place partout où la nature de l'activité et les besoins du service le permettent. Le travail mobile permet d'économiser le temps perdu dans les trajets quotidiens, ce qui représente une économie de fatigue et de stress. Cette pratique participe également au désengorgement des routes.

### **3 DECALAGE DU DEBUT RESPECTIVEMENT DE LA FIN DES COURS AU SEIN DES UNIVERSITES ET DES HAUTES ECOLES**

En ce qui concerne plus spécialement les horaires des hautes écoles, force est de constater qu'un décalage du début et de la fin des périodes de cours n'aurait que peu d'impact sur la densité du trafic, tout en ayant des répercussions non souhaitables sur l'organisation des institutions concernées.

En effet, les cours des hautes écoles sont répartis sur une large tranche horaire. A l'Université de Fribourg, les enseignements (cours, séminaires, travaux en laboratoires ou autres) se déroulent entre 8 heures 15 et 19 heures. En ce qui concerne la Haute Ecole pédagogique Fribourg, les offres de cours dépassent largement les horaires scolaires habituels. Ceci est nécessaire pour une utilisation optimale des locaux de l'Université et de la Haute Ecole pédagogique. Un décalage du début, respectivement de la fin des cours, pour éviter une concentration des flux de voyageurs aux heures de pointes aurait comme conséquence une utilisation plus restreinte des locaux. Comme ceux-ci sont intensivement utilisés, particulièrement lorsqu'il s'agit de grands auditoriums, ce décalage serait difficile à mettre en œuvre. Il aurait également comme conséquence une réduction du choix des enseignements pour les étudiants et étudiantes, car ceux-ci se chevaucheraient davantage.

Du fait de ces horaires élargis, les étudiants et étudiantes arrivent et partent à des moments très différents de la journée sur les différents lieux de formation des hautes écoles. Une première analyse interne de l'Université de Fribourg tend à montrer que la tranche horaire 8 heures 15 à 9 heures n'est pas la tranche la plus demandée. A la Haute Ecole pédagogique Fribourg, il est à noter que les étudiants et étudiantes passent près de 40 pour cent de leur temps de formation en stage ou formation pratique dans des établissements scolaires, disséminés dans tout le canton. L'impact d'un décalage des cours ne serait ainsi pas aussi notable que pour un établissement ayant des horaires réguliers.

En conclusion, un décalage du début, respectivement de la fin des cours des hautes écoles ne serait certes pas impossible, mais difficile à mettre en place et nécessiterait probablement la mise à disposition de locaux supplémentaires, surtout en termes de grands auditoriums, sans que l'impact sur les flux de voyageurs aux heures de pointe soit réellement perceptible.

### **4 COÛTS LIÉS AUX ENGORGEMENTS DU TRAFIC AUX HEURES DE POINTE**

Les services compétents ne disposent pas de données et de statistiques fiables permettant de déterminer les coûts liés aux engorgements des réseaux routiers et de transports publics aux heures de pointe, ni des instruments qui permettraient de répondre de manière précise et exhaustive à la demande des auteurs du postulat. En pratique, les coûts des engorgements sont difficiles à mesurer et à chiffrer de manière scientifique et exacte. Le Conseil d'Etat est d'avis que si une étude était

finalement demandée, les résultats qui en découleraient ne pourraient être qu'aléatoires et, de ce fait, peu utiles et d'un intérêt très limité.

## 5 MESURES FISCALES INCITATIVES

S'agissant des éventuelles mesures fiscales que pourrait prendre le canton pour inciter les entreprises privées à participer à la lutte contre la densité du trafic, il convient de relever d'emblée que la marge de manœuvre dont disposent les autorités fribourgeoises est considérablement limitée par le cadre législatif fédéral.

Ainsi, théoriquement, du point de vue des employeurs, on pourrait imaginer que les entreprises soient autorisées à faire valoir 150 pour cent des charges salariales pour les collaborateurs et collaboratrices en télétravail, à l'instar de la super-déduction R&D, ou prévoir un crédit d'impôt pour les entreprises qui proposent un certain pourcentage de télétravail. Toutefois, en pratique, il n'est pas possible de mettre en œuvre de telles mesures de manière indépendante et autonome au niveau cantonal. Leur adoption nécessiterait une réglementation préalable dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. De plus, comme les possibilités effectives de recourir au télétravail varient d'une entreprise à l'autre, de telles mesures entraîneraient de facto des inégalités de traitement en fonction du domaine d'activité, de la localisation ou de la structure des entreprises. Elles ne seraient dès lors pas opportunes.

Pour être complet et bien qu'il ne s'agisse pas de mesures incitatives pour les entreprises, il est précisé ici, que du point de vue des employé-e-s, les dispositions de l'ordonnance DFIN du 14 décembre 2006 sur la déduction des frais professionnels des personnes exerçant une activité lucrative dépendante (RSF 631.411), qui se conforment à la position de la Conférence suisse des impôts, ne prévoient pas de déduction « télétravail ». Les personnes qui effectuent du télétravail ne peuvent pas faire valoir les frais de déplacement et de repas à l'extérieur pour les jours télétravaillés. Cela est justifié par le fait qu'elles n'ont pas à prendre en charge les frais en question. Il ne serait dès lors pas adéquat de prévoir des modifications en la matière. Au surplus, il est à rappeler que le Grand Conseil, lors de l'adoption de la LMob, a récemment pris des décisions en matière de plafonnement des déductions fiscalement admises pour les frais de déplacement.

Au vu des éléments qui précèdent et en particulier eu égard :

- > au fait que les demandes des auteurs du postulat ayant trait aux dispositions à prendre par le Conseil d'Etat pour atténuer les déplacements simultanés de son personnel et des étudiants et étudiantes aux heures de pointe ont d'ores et déjà été mises en œuvre ou ne sont pas forcément souhaitables (cf. ci-dessus ch. 2 et 3),
  - > au fait que les coûts induits par les engorgements du trafic ne peuvent pas être chiffrés de manière précise et exhaustive et que les résultats d'une éventuelle étude seraient dès lors très aléatoires et peu fiables (cf. ci-dessus ch. 4),
  - > au fait que la marge de manœuvre dont disposent les autorités fribourgeoises s'agissant d'éventuelles mesures fiscales incitatives est fortement limitée par le cadre législatif fédéral,
- le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.

*12 avril 2022*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Michellod Savio / de Weck Antoinette

2021-GC-164

### **Flexibilisierung und Digitalisierung der Arbeit, um eine Überlastung der Verkehrsnetze zu Stosszeiten zu vermeiden**

#### **I. ZUSAMMENFASSUNG DES POSTULATS**

Mit einem am 3. November 2021 eingereichten Postulat verlangen Grossrat Savio Michellod und Grossrätin Antoinette de Weck vom Staatsrat die Durchführung einer Studie zu Massnahmen, die zusätzlich zu den im Infrastrukturbereich getroffenen Massnahmen die negativen Auswirkungen von Verkehrsüberlastungen zu Stosszeiten auf die Wirtschaft mildern können. Der Bericht des Staatsrats könnte später als Modell für Privatunternehmen dienen.

Zwei Handlungsschwerpunkte werden von den Verfassern des Postulats hervorgehoben: Flexibilisierung der Arbeitszeit und Förderung von Homeoffice.

In Bezug auf die Flexibilisierung der Arbeitszeiten weisen die Postulanten darauf hin, dass eine blosser Liberalisierung der Arbeitszeit nicht unbedingt zu einer Verringerung von Verkehrsstaus, sondern einfach zu einer Verschiebung der Stosszeiten führt. Sie verlangen vom Staatsrat die Prüfung der Möglichkeit, interne Managementmassnahmen zu ergreifen, die die Einführung einer echten Arbeitszeitverteilung begünstigen und eine mögliche Stundenplananpassungen an den Hochschulen in Erwägung zu ziehen.

Die Postulanten halten Homeoffice für eine interessante Ergänzung zur Arbeitszeitflexibilisierung und wollen deshalb, dass der Staatsrat dies in seinem Bericht berücksichtigt.

Nach den Postulanten sollte der Staatsrat insbesondere folgende Fragen beantworten:

1. Welche Massnahmen kann der Staatsrat zur Entschärfung des Problems der Pendlerströme zu Stosszeiten in Betracht ziehen?
2. Gibt es in der kantonalen Verwaltung flexible Arbeitszeiten und teilweises Homeoffice? Für welche sozio-professionellen Kategorien ist dies möglich?
3. Lassen sich Beginn und/oder Ende von Lehrveranstaltungen an den Universitäten und Fachhochschulen verschieben?
4. Wie hoch sind die mit der Überlastung des Strassennetzes/öffentlichen Verkehrs zu den Stosszeiten verbundenen Kosten im Kanton?
5. Welche Massnahmen sieht der Staatsrat vor (steuerliche Massnahmen, indirekte Unterstützung), um die Privatunternehmen zu ermutigen, sich dieser Bewegung anzuschliessen und die im vorhergehenden Punkt genannten Kosten zu senken?



## II. ANTWORT DES STAATSRATS

### 1 VORBEMERKUNG ZU DEN MASSNAHMEN DES STAATSRATS FÜR WENIGER PENDLERVERKEHR ZU DEN STOSSZEITEN

Der Staatsrat teilt im Grossen und Ganzen die Ansicht der Verfasser des Postulats. Um die Strassen vor allem zu Stosszeiten zu entlasten und die Treibhausgasemissionen sowie die Umweltbelastung durch Motorfahrzeuge zu verringern, fördert der Staatsrat die Verkehrsverlagerung zugunsten des Langsamverkehrs und des öffentlichen Verkehrs. Dieses Ziel ist im kantonalen Richtplan sowie im kantonalen Klimaplan verankert, und es war auch im Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2017–2021 festgeschrieben. Zur Umsetzung dieses Ziels ergreift bzw. hat der Staatsrat die folgenden Massnahmen ergriffen:

- > Er baut seit mehreren Jahren das ÖV-Angebot im ganzen Kanton aus, insbesondere den Taktfahrplan in den Hauptverkehrszeiten;
- > er hat im Dezember 2018 den Sachplan Velo genehmigt, der das kantonale Alltags- und Freizeitvelonetz definiert und schrittweise eingeführt wird;
- > er hat im Dezember 2018 den Sachplan Anlagen der kombinierten Mobilität genehmigt (Autoparkplätze und Velostationen, die in unmittelbarer Nähe der Bahnhöfe im Kanton Freiburg entstehen sollen);
- > er verknüpft die Raumplanung mit der Anbindung an den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr.

Ausserdem regelt das vom Grossen Rat am 5. November 2021 verabschiedete neue Gesetz über die Mobilität (MobG) die kantonale Mobilität, insbesondere die Aspekte Planung, Bau, Finanzierung, Unterhalt und Signalisation der Mobilitätsinfrastrukturen, wie auch den Personen- und Güterverkehr.

Das MobG umfasst die kantonalen Klimaneutralitätsziele und will die Effizienz des multimodalen Systems perfektionieren. Berücksichtigt werden auch die Herausforderungen durch neue Mobilitätsarten und -gewohnheiten (für Arbeit und Freizeit) sowie durch die Digitalisierung (s. Art. 1, 2 und 3 MobG).

Nach diesen Bemerkungen präsentiert der Staatsrat im Folgenden die beiden Massnahmen, die er in seinem Zuständigkeitsbereich ergriffen hat, um die Pendlerverkehrsspitzen abzuflachen (Ziff. 2). In Ziffer 3 wird auf die Auswirkungen einer Verschiebung der Kursbeginne an Hochschulen eingegangen. Die Frage der mit der Überlastung des Strassennetzes/öffentlichen Verkehrs zu den Stosszeiten verbundenen Kosten im Kanton wird in Ziffer 4 erörtert. Schliesslich wird in Ziffer 5 die Frage beantwortet, welche Massnahmen der Staatsrat treffen kann, um Anreize zur Förderung des Verkehrsflusses zu schaffen.

### 2 FLEXIBILISIERUNG DER ARBEITSZEIT

Der Staatsrat hat unlängst Massnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit des Personals der Kantonsverwaltung beschlossen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können mit einer Arbeitszeit «à la carte» in einem bestimmten Rahmen ihre Arbeitszeit frei bestimmen. Das Personal hat die Möglichkeit, die Arbeitszeit nach Belieben zwischen 6 und 20 Uhr zu verteilen. Damit kommt man von der «klassischen» Arbeitszeit ab und kann wählen, wann man mit der Arbeit beginnen und wann aufhören will, abgestimmt auf andere Verpflichtungen oder Sachzwänge oder auch nach persönlichen Vorlieben. Nur Angestellte mit vorgeschriebener Arbeitszeit können nicht von dieser

Flexibilisierung profitieren; es sind dies Personen, die nach dem Prinzip des ununterbrochenen Betriebs oder in Schicht arbeiten: Polizistinnen und Polizisten, Fachpersonen für Justizvollzug, Pflegepersonal usw.

Andererseits haben Staatsangestellte dank mobiler Arbeit die Möglichkeit, ausserhalb der Räumlichkeiten des Arbeitgebers zu arbeiten, sei es zu Hause, in einem Coworking-Space, einem externen Büro oder während der Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Mobile Arbeit ist bis zu 50 % des Beschäftigungsgrads erlaubt und ist überall dort möglich, wo es die Art der Tätigkeit und die Bedürfnisse des Dienstbetriebs zulassen. Mit mobiler Arbeit lässt sich die Zeit einsparen, die beim täglichen Pendeln verlorenggeht, was auch weniger ermüdend und stressig ist, und sie trägt auch zur Verkehrsentlastung bei.

### **3 VERSCHIEBEN DES BEGINNS BZW. DES ENDES VON KURSEN AN UNIVERSITÄTEN UND HOCHSCHULEN**

Was speziell die Unterrichtszeiten der Hochschulen betrifft, muss festgestellt werden, dass sich eine Verschiebung des Beginns und des Endes der Vorlesungszeiten nur geringfügig auf die Verkehrsdichte auswirken würde, während sie jedoch unerwünschte Folgen für die Organisation der betroffenen Institutionen hätte.

Die Kurse an den Hochschulen sind nämlich über ein breites Zeitfenster verteilt. An der Universität Freiburg finden die Lehrveranstaltungen (Vorlesungen, Seminare, Laborarbeit oder anderes) zwischen 8.15 und 19 Uhr statt. An der Pädagogischen Hochschule gehen die Kurse weit über die üblichen Schulzeiten hinaus. Das muss so sein, damit die Räumlichkeiten der Universität und der Pädagogischen Hochschule optimal genutzt werden können. Eine Verschiebung des Beginns bzw. des Endes der Kurse zur Vermeidung zu grosser Pendlerströme in den Stosszeiten hätte eine eingeschränktere Nutzung der Räumlichkeiten zur Folge. Da diese intensiv genutzt werden, besonders die grossen Hörsäle, wäre eine solche Verschiebung schwer umzusetzen. Es hätte auch zur Folge, dass die Auswahl an Lehrveranstaltungen für die Studierenden eingeschränkt würde, da sich diese stärker überschneiden würden.

Aufgrund der erweiterten Unterrichtszeiten kommen und gehen die Studierenden zu ganz unterschiedlichen Tageszeiten an den verschiedenen Ausbildungsstätten der Hochschulen ein und aus. Eine erste interne Analyse der Universität Freiburg zeigt, dass die Zeit von 8.15 bis 9 Uhr nicht die gefragteste ist. An der Pädagogischen Hochschule verbringen die Studierenden fast 40 Prozent ihrer Ausbildungszeit in Praktika oder praktischer Ausbildung an Schulen, im ganzen Kanton verstreut. Eine Verschiebung des Unterrichts hätte somit nicht gleich spürbare Auswirkungen wie bei einer Bildungsstätte mit regelmässigen Unterrichtszeiten.

Letztlich wäre eine Verschiebung des Beginns bzw. des Endes der Hochschulkurse zwar nicht unmöglich, aber schwer umzusetzen und würde wahrscheinlich die Bereitstellung von mehr Räumlichkeiten erfordern, vor allem grosser Hörsäle, ohne wirklich spürbare Auswirkungen auf die Pendlerströme zu den Stosszeiten.

### **4 KOSTEN DER VERKEHRSÜBERLASTUNGEN ZU STOSSZEITEN**

Die zuständigen Stellen verfügen über keine verlässlichen Daten oder Statistiken, anhand derer sich die Kosten der Verkehrsüberlastungen im Strassenverkehr und im ÖV zu Stosszeiten bestimmen liessen, und auch nicht über Instrumente, mit denen die im Postulat gestellte Frage genau und

abschliessend beantwortet werden könnte. In der Praxis ist es schwierig, die Kosten von Verkehrsüberlastungen wissenschaftlich und exakt zu messen und zu beziffern. Würde letztlich eine Studie in Auftrag gegeben, könnten nach Ansicht des Staatsrats die daraus resultierenden Ergebnisse nur willkürlich und daher wenig hilfreich sein und wären kaum von Interesse.

## 5 STEUERLICHE ANREIZE

Bezüglich möglicher steuerlicher Massnahmen, die der Kanton ergreifen könnte, um private Unternehmen dazu zu bewegen, zur Verringerung der Verkehrsdichte beizutragen, ist zunächst festzuhalten, dass der Handlungsspielraum, über den die Freiburger Behörden verfügen, durch den bundesrechtlichen Rahmen erheblich eingeschränkt ist.

So wäre es theoretisch hinsichtlich der Arbeitgeber denkbar, dass Unternehmen 150 Prozent der Lohnkosten für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Homeoffice nach dem Vorbild des F&E-Zusatzabzugs geltend machen dürfen oder eine Steuergutschrift für Unternehmen vorzusehen, die einen bestimmten Prozentsatz an Homeoffice anbieten. In der Praxis ist es jedoch nicht möglich, solche Massnahmen unabhängig und autonom auf kantonaler Ebene umzusetzen. Dies müsste zuvor im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden geregelt werden. Da die tatsächlichen Homeoffice-Möglichkeiten von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich sind, würden derartige Massnahmen faktisch zu einer Ungleichbehandlung je nach Tätigkeitsbereich, Standort oder Unternehmensstruktur führen und wären daher nicht sachgerecht.

Der Vollständigkeit halber - ohne dass es sich dabei um Anreizmassnahmen für Unternehmen handelt - sei an dieser Stelle erwähnt, dass im Hinblick auf die Angestellten die Bestimmungen der Verordnung FIND vom 14. Dezember 2006 über den Abzug von Berufskosten bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit (SGF 631.411), die auf der Linie der Schweizerischen Steuerkonferenz sind, keinen «Homeoffice-Abzug» vorsehen. Wer im Homeoffice arbeitet, kann für die zuhause geleisteten Arbeitstage keine Fahrkosten oder Kosten für auswärtige Verpflegung geltend machen, was sich insofern rechtfertigt, als diese Kosten für sie ja wegfallen. Es wäre daher nicht zweckmässig, entsprechende Änderungen vorzusehen. Zudem hat der Grosse Rat bei der Annahme des MobG kürzlich schon beschlossen, die zulässigen Steuerabzüge für Fahrkosten zu deckeln.

Nach dem Gesagten, insbesondere hinsichtlich der Tatsache,

- > dass die Forderungen der Postulanten bezüglich Vorkehrungen des Staatsrats für weniger Pendlerverkehr durch sein Personal und die Studierenden zu den Stosszeiten bereits umgesetzt worden oder nicht unbedingt wünschenswert sind (s. oben Ziff. 2 und 3),
- > dass die Verkehrsüberlastungskosten nicht genau und abschliessend beziffert werden können und die Resultate einer allfälligen Studie daher sehr willkürlich und kaum verlässlich wären (s. oben Ziff. 4),
- > dass der Handlungsspielraum der Freiburger Behörden bezüglich allfälliger Massnahmen für steuerliche Anreize durch das Bundesrecht stark eingeschränkt ist,

fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, das Postulat abzuweisen.

*12. April 2022*