



Message 2017-DEE-60

7 mai 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la politique foncière active (LPFA)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur la politique foncière active (LPFA).

Le présent message est rédigé selon le plan suivant:

1. Introduction	2
2. Organisation et déroulement des travaux législatifs	3
2.1. Pilotage et groupe de travail	3
2.2. Consultation externe	3
3. Politique foncière active	4
3.1. Contexte de politique territoriale	4
3.2. Historique de la politique foncière active	5
3.3. Enjeux actuels	6
3.4. Principes encadrant l'action de l'Etat	7
3.5. Axes principaux d'action	7
3.5.1. Agir sur la propriété foncière	7
3.5.2. Soutenir les objectifs de gestion du territoire	7
3.6. Instruments de mise en œuvre	8
3.6.1. Création d'un établissement autonome de droit public	8
3.6.2. Fonds de politique foncière active (Fonds PFA)	8
3.7. Réserve des autres instruments	8
4. Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)	8
4.1. Forme juridique	8
4.2. Missions	9
4.2.1. Gestion d'immeubles à vocation de promotion économique	9
4.2.1.1. Exploitation des immeubles déjà propriétés de l'Etat	9
4.2.1.2. Mise en valeur des immeubles	10
4.2.1.3. Mise à disposition des immeubles	10
4.2.1.4. Achat de nouveaux immeubles	11
4.2.1.5. Partenariats avec des acteurs publics et privés	12
4.2.2. Soutien aux objectifs d'aménagement du territoire	13
4.2.2.1. Conseil et prestations de service pour les régions et les communes	13
4.2.2.2. Soutien à la relocalisation des droits à bâtir en zones d'activités	13
4.2.2.3. Soutien à la relocalisation d'entreprises	13
4.2.2.4. Mandats liés à l'aménagement du territoire	14
4.3. Gouvernance et organisation	15
4.3.1. Organes	15
4.3.1.1. Conseil d'administration	15
4.3.1.2. Direction	16
4.3.1.3. Révision	16
4.3.2. Personnel	16

4.4. Fonctionnement	16
4.4.1. Organisation et collaboration	16
4.4.2. Collaboration avec les autorités et autres unités administratives	16
4.4.3. Mandat de prestations	17
4.4.4. Contrôle et surveillance	17
4.5. Propriété des immeubles	17
4.6. Financement	18
4.6.1. Activités de l'ECPF sur mandat de l'Etat	18
4.6.2. Activités de l'ECPF en lien avec ses propres immeubles	18
4.7. Garantie de l'Etat et cautionnement	19
4.8. Rémunération de l'Etat	19
4.9. Fiscalité	20
4.10. Comptabilité	20
<hr/>	
5. Fonds de politique foncière active (Fonds PFA)	20
5.1. Historique	20
5.2. Mécanismes de fonctionnement	21
5.3. Ressources et leur engagement	21
5.4. Gestion et surveillance	22
<hr/>	
6. Liquidation d'instruments parlementaires	23
<hr/>	
7. Commentaire détaillé par article	23
<hr/>	
8. Incidences financières et en personnel	32
8.1. Incidences financières	32
8.1.1. Dotation de l'ECPF avec un capital de départ	32
8.1.2. Prêts de l'Etat à l'ECPF	32
8.2. Incidences sur le personnel de l'Etat	32
<hr/>	
9. Effets sur la répartition des tâches Etat-communes	33
<hr/>	
10. Effets sur le développement durable	33
<hr/>	
11. Conformité au droit fédéral et euro-compatibilité	33

1. Introduction

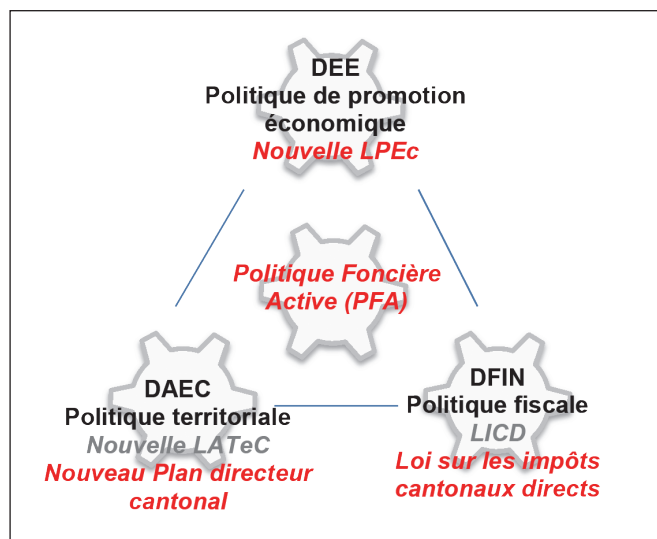
L'économie du canton de Fribourg, comme l'économie suisse en général, est soumise à la pression d'une mutation accélérée. Ainsi, l'innovation est essentielle pour assurer sa compétitivité, pour réussir sur des marchés de plus en plus concurrentiels, tout comme les conditions-cadre que sont la fiscalité des entreprises et la disponibilité de terrains.

La **politique économique du Conseil d'Etat** intervient dans trois domaines politiques centraux et complémentaires que sont: 1) la politique fiscale, 2) la politique territoriale et 3) les mesures ciblées de promotion économique. Elle touche trois Directions – la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE), la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et la Direction des Finances (DFIN) – qui collaborent au sein de la Délégation des Affaires Economiques et Financières du Conseil d'Etat (DAEF), sous la présidence de la DEE.

Son efficacité est basée sur l'**action concertée de ces trois politiques sectorielles** dont les effets contribuent à assurer de bonnes conditions cadre pour l'économie du canton. Des réformes ou révisions importantes sont en cours dans chacun de ces trois domaines: la nouvelle loi cantonale sur la promotion économique (LPEc; RSF 900.1), entrée en vigueur le 01.01.2019, la mise en place du plan directeur cantonal suite à la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) dans le domaine de l'aménagement du territoire (accepté par le Conseil d'Etat le 4 octobre 2018 et transmis au Conseil fédéral pour approbation) et la troisième réforme de l'imposition des entreprises (Projet fiscal 17) dans le domaine fiscal adopté par le Grand Conseil le 14 décembre 2018.

La politique foncière active intervient au centre de cette constellation. Elle permet au canton d'agir de manière plus active sur le marché foncier, dans des secteurs ciblés et spéci-

fiques, afin d'orienter et favoriser l'implantation, l'extension ou la poursuite d'activités économiques répondant à la stratégie cantonale fixée. Cette politique ambitieuse constitue un maillon central et doit servir de levier pour l'essor de l'économie en venant compléter et renforcer les effets des trois politiques sectorielles.



2. Organisation et déroulement des travaux législatifs

2.1. Pilotage et groupe de travail

Les travaux ont été pilotés par la DEE, en collaboration étroite avec la DAEC. Les principes de base ont été proposés par un groupe technique cantonal, constitué de représentants de la Promotion économique (PromFR), de la DAEC (Secrétariat général et Service des constructions et de l'aménagement SeCA, du Service des Bâtiments SBat), de la DFIN ainsi que de mandataires externes qui s'est réuni à plusieurs reprises durant l'année 2017. Il a œuvré sous l'égide de la Délégation des affaires économiques et financières du Conseil d'Etat (DAEF).

Ce groupe technique a contribué à fixer d'une part les principes généraux de la loi, notamment la forme juridique de la structure apte à mettre en œuvre efficacement les objectifs et la mission définie par la loi. Il a également proposé des principes de gestion et fonctionnement du Fonds de politique foncière active, en fixant notamment les relations entre le Fonds PFA et la nouvelle entité juridique.

Dès la fin 2017, la rédaction de l'avant-projet de loi a été confiée par la DAEF à un comité de rédaction restreint, composé de représentants de la DEE (PromFR) et de la DAEC, rapportant périodiquement à la DAEF.

Un avant-projet a été autorisé pour mise en consultation par le Conseil d'Etat dans sa séance du 5 février 2018. Le retour de consultation dès juin 2018 a été traité par le même comité

de rédaction qui a rédigé le projet final. Ce projet a fait l'objet de consultations internes avec le SeCA, le Service de la législation (SLeg) et l'Administration des finances (AFin) jusqu'au début 2019.

2.2. Consultation externe

La consultation externe a eu lieu de fin février à fin mai 2018. Compte tenu de l'importance du projet, le dossier de consultation a été adressé à toutes les communes, régions ainsi que l'ensemble des milieux directement concernés par le projet, notamment les différentes organisations œuvrant dans le domaine concerné au niveau cantonal.

L'avant-projet de loi (AP) soumis à consultation contenait des variantes sur deux questions sensibles liées d'une part, aux compétences décisionnelles de l'institution à qui serait confiée la gestion des actifs immobiliers de l'Etat lui permettant, à terme, de procéder à l'acquisition d'immeubles en son propre nom, sans passer par le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil et, d'autre part, à la faculté pour l'institution de recourir subsidiairement, dans le cadre de conditions spécifiques et limitées, à l'emprunt auprès de tiers.

Outre les remarques de 15 autorités cantonales, 36 avis ont été déposés par :

- > 17 communes et l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF),
- > l'Agglomération de Fribourg (Agglo), l'Association régionale de la Gruyère (ARG), la Communauté régionale de la Broye (COREB-Ascobroye), l'Association des communes de la région de la Singine (Gemeindeverband Region Sense) et la Conférence des préfets
- > 6 partis politiques
- > 5 associations patronales et économiques
- > 2 entreprises privées

Aucun participant à la consultation n'a rejeté l'avant-projet. La majeure partie des destinataires de la consultation ont adhéré à ce dernier, dressant les mêmes constats et saluant globalement les solutions contenues dans le projet et permettant de répondre aux défis du canton en matière de promotion économique. Les entités consultées ont précisé toutefois les points sur lesquels elles avaient certaines divergences, propositions de compléments ou demandes des précisions afin d'éviter des difficultés de mise en œuvre, notamment en termes de coordination entre les différentes autorités et services concernés. Le détail des prises de position reçues peut être lu dans le tableau récapitulatif sur le résultat de la consultation. Les principales observations/revendications ont porté sur les points ci-après.

Les entités consultées se sont prononcées sur les objectifs de la politique foncière active. La plupart ont souligné que la mission de l'Etat devrait se concentrer avant tout sur les

secteurs stratégiques et zones cantonales. Elles ont exprimé l'importance de limiter la mission de l'Etat à des actions ponctuelles et subsidiaires par rapport aux régions, communes mais aussi acteurs privés, dans le but d'éviter une trop grande ingérence et maintenir, autant que possible, une décentralisation des actions de politique foncière active. Ce système de priorisation et de respect des actions de politique foncière active portées par les régions, les communes et les acteurs privés permettrait de servir l'intérêt économique du canton.

Le principe d'instituer une **structure juridique** propre sous forme d'établissement autonome de droit public est globalement salué. Seules deux organisations des milieux immobiliers la jugent superflue, estimant que des moyens existent déjà pour l'exécution des tâches et que la création d'une structure autonome ne se justifie pas au vu du nombre d'objets à gérer et le rythme des demandes. Pour l'une, un service rattaché à l'Etat peut se charger de cette mission; pour l'autre, il est plus approprié de déléguer les tâches de mise en œuvre de la loi à des spécialistes de l'immobilier. La plupart des participants de la consultation font des propositions concernant le nombre et la **composition du conseil d'administration** de l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF). Ces demandes visent une amélioration de la représentativité des milieux concernés au sein du conseil et une dépolitisation allant dans le sens d'une professionnalisation de ce dernier, soulignant la nécessité de la présence de membres du secteur privé disposant de qualifications en la matière.

Peu de participants à la consultation se sont exprimés sur les **deux questions spécifiques** concernant les compétences décisionnelles de l'ECPF et le recours à l'endettement. Concernant d'une part l'octroi à l'ECPF de la compétence de décider de l'acquisition d'immeubles en son propre nom, sous réserve des ressources à disposition, sans passer par le mécanisme étatique de décision ressortant de la législation sur les finances de l'Etat (compétences respectives du Conseil d'Etat et du Grand Conseil), certaines entités consultées, principalement au sein des milieux immobiliers, y sont défavorables, estimant que cette compétence pourrait être déléguée à la commission cantonale d'acquisition des immeubles. Les milieux bancaires ont aussi émis certaines réserves, soulignant qu'une telle compétence ne devrait pas mener à une distorsion de concurrence. D'autre part, s'agissant de la faculté pour l'ECPF de recourir subsidiairement, à des conditions spécifiques et limitées, à l'emprunt auprès de tiers, cette proposition est favorablement accueillie, certains milieux notamment du domaine bancaire la saluant tout particulièrement. Une entité représentant les milieux immobiliers s'est prononcé en défaveur d'un recours à l'endettement estimant pour sa part que le fonds de politique foncière active additionné au produit des ventes devrait assurer les ressources nécessaires pour couvrir les priorités d'investissement de l'ECPF.

Les entités consultées soutiennent, à une exception près, le **transfert des immeubles propriétés de l'Etat** au bilan de l'ECPF, l'un ou l'autre demandant des précisions sur le moment du transfert ou un transfert immédiat. Elles ont souligné aussi l'opportunité de prévoir des mécanismes d'évaluation systématique des opérations réalisées par l'ECPF sur chaque immeuble. Il a aussi été mentionné l'importance de dresser un inventaire des immeubles.

Les communes et l'ACF et les associations régionales ont manifesté une certaine crainte que l'ECPF puisse être doté **de compétences en matière d'aménagement du territoire** susceptibles d'entrer en conflit avec les compétences actuelles des communes et des régions, ressortant des instruments législatifs en vigueur, ou avec certains principes définis par le plan directeur cantonal. Elles ont rejeté toute atteinte ou dérogation aux compétences communales, s'exprimant en défaveur de tout changement de paradigme par rapport au système nouvellement introduit par la révision du plan directeur cantonal, conférant aux régions un rôle accru en matière de gestion des zones d'activités. Elles ont exprimé le souhait que le projet clarifie les liens et les champs d'action entre les différentes instances cantonales, régionales et communales. Elles ont souligné tout particulièrement que le projet devrait mieux valoriser la nécessité de collaboration et de coordination entre ces différentes instances en allant au-delà de simples efforts de concertation. Elles ont mentionné l'importance d'associer, à tout le moins d'informer les régions et les communes concernées des actions menées sur le territoire par l'ECPF, à l'instar de ce qui vaut en matière de nouvelle politique régionale. Elles ont aussi rappelé qu'il était impératif de bien séparer les tâches cantonales de promotion économique au sens strict et de développement des immeubles dans un but de promotion économique, afin d'éviter des doublons, sous peine de conduire à une perte d'efficacité au niveau de l'action de l'Etat.

Par ailleurs, les communes estiment que l'ECPF devrait être soumis aux mêmes règles usuelles que les autres acteurs du marché. Elles se sont opposées par conséquent à **l'exonération de l'ECPF** des taxes et impôts communaux, rappelant notamment que la contribution immobilière permettait aux communes de financer les infrastructures. Elles ont aussi souligné que l'Etat devait financer les équipements dans les zones cantonales.

3. Politique foncière active

3.1. Contexte de politique territoriale

La thématique de la politique foncière active cantonale occupe la scène politique depuis de nombreuses années. Ces discussions s'inscrivent dans un contexte où le canton de Fribourg souffre depuis plusieurs années d'un manque de terrains adaptés pour de nouvelles activités économiques

ou pour l'extension des activités existantes. Cette situation est de nature à limiter la réalisation rapide de projets jugés stratégiques pour le canton et l'emploi. Un inventaire réalisé dans le cadre du nouveau plan directeur cantonal a montré qu'il existe une réserve théorique de terrains en zones d'activité sur l'ensemble du canton qui, sur le plan quantitatif, serait suffisante pour couvrir les besoins de l'économie pour les 15 prochaines années. Cependant, ces terrains sont majoritairement situés dans des endroits peu attractifs, trop morcelés, mal desservis sur le plan de la mobilité, notamment sous l'angle de la qualité de la desserte en transports publics, et souvent pas disponibles à court terme. Cette carence s'explique notamment par le fort développement économique du canton durant les dernières décennies, utilisant de manière intensive les terrains les plus attractifs, puis par l'entrée en vigueur de la LAT et du moratoire associé qui a figé l'offre de terrains disponibles sur la base de l'offre résiduelle moins favorable. Par ailleurs, la maîtrise du foncier par les collectivités publiques est peu développée et le risque de thésaurisation devient alors important.

Dans ce contexte, l'enjeu principal pour le développement futur des zones d'activités du canton n'est pas de créer impérativement des surfaces nouvelles mais d'optimiser la mise à disposition effective de surfaces existantes, déjà légalisées, par leur réorganisation spatiale et fonctionnelle ainsi que par la mise en œuvre d'actions destinées à améliorer la disponibilité et l'utilisation optimale des terrains.

La révision de la LAT en 2012 impose par ailleurs l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle (art. 30a al. 2 OAT). Selon les directives techniques fédérales sur les zones à bâtir, les affectations des terrains en zones d'activités seront à l'avenir conditionnées à l'existence dans le canton d'une gestion des zones d'activités économiques qui puisse justifier les besoins définis. De plus, le développement ou l'extension de zones d'activités doit désormais s'accompagner de critères qualitatifs (par ex. proximité avec les infrastructures, localisation près des centres urbains, etc.). Dans cet esprit, le nouveau plan directeur fixe des règles de gestion efficace des surfaces d'activités avant de pouvoir en augmenter la surface cantonale. Il prévoit des mécanismes qui permettent le dézonage des terrains situés de manière peu favorable pour reconcentrer les réserves disponibles sur les zones géographiques favorables à la croissance économique, le but étant de promouvoir les sites les mieux situés afin renforcer l'attractivité du centre cantonal et des centres régionaux. En outre, une utilisation rationnelle des zones légalisées impliquera aussi un effort de densification influençant positivement le rapport entre surfaces disponibles et besoins en nouvelles zones d'activités.

La transposition des principes de gestion décrits dans le plan directeur cantonal dans les instruments d'aménagement au niveau régional et local va prendre un certain temps avant

que les effets puissent être ressentis. Au final, la réorganisation spatiale et la restructuration des zones d'activités permettra d'une part de libérer des réserves permettant de mieux répondre aux besoins des entreprises sur l'ensemble du territoire du canton, et d'autre part de favoriser la gestion et le partage de services (écologie industrielle, mobilité combinée, etc.). En effet, le morcellement de la zone à bâtir implique un déficit d'infrastructures, néfaste pour l'économie, et de nombreux coûts élevés notamment en termes d'équipement. Les efforts de regroupement permettront aussi une valorisation plus efficace des sites les mieux situés, dans une perspective d'urbanisation judicieuse et respectueuse des principes du développement durable, par une concentration des moyens financiers.

Dans une phase transitoire, le soutien de promotion économique à des projets d'entreprises ponctuels importants pour l'économie cantonale restera une question d'actualité.

3.2. Historique de la politique foncière active

Confronté depuis plusieurs années à la nécessité de renforcer l'économie fribourgeoise et son attractivité face à la concurrence internationale et inter-cantonale, le canton de Fribourg a entrepris par le passé plusieurs actions successives dans le sens d'une meilleure gestion de la politique foncière relative aux terrains en zone d'activité.

Premièrement, le Conseil d'Etat, conscient de la nécessité de renforcer l'armature économique du canton de Fribourg malgré des ressources limitées à disposition, avait élaboré en 1998 déjà, puis en 2004 un plan sectoriel des zones d'activités. Malgré cette démarche de planification jugée adéquate pour répondre aux buts visés de promotion économique, le Conseil d'Etat avait ensuite décidé de compléter la démarche initiale de 1998 par la définition en 2011 de secteurs stratégiques en vertu de la LPEc.

Il convient de constater que pendant de nombreuses années, la question de la propriété foncière a été absente des réflexions menées en aménagement du territoire. Or, il paraît à ce jour évident que le fait de disposer d'instruments d'aménagement appropriés et en vigueur ne permet pas en soi une concrétisation effective des objectifs poursuivis et qu'un certain niveau de propriété foncière des collectivités publiques peut y contribuer. Fort de constat et confronté à la demande du secteur économique, le Conseil d'Etat a demandé dès 2006 qu'une nouvelle orientation soit étudiée afin d'augmenter l'efficacité des collectivités publiques dans leur action de promotion économique. Il a ainsi défini qu'une politique foncière active devait être entreprise afin d'assurer la mise à disposition de sites stratégiques pour l'accueil d'entreprises à forte valeur ajoutée dans des secteurs bien planifiés, ceci dans le but de contribuer à la fois au renforcement des centres urbains du canton, à relativiser les coûts en matière d'infrastructures de

transport, à minimiser les impacts sur l'environnement dans le respect des principes du développement durable.

Par la suite, afin de soutenir le développement des activités économiques, le canton a entrepris de nouvelles réformes importantes successivement avec les modifications de la LPEc en 2008 (soutien aux sites stratégiques) et ensuite avec la refonte complète de la LATeC. Malgré les effets positifs induits par la mise en place de ces mesures, il faut constater que les collectivités publiques ont été peu présentes par le passé sur le marché foncier notamment dans les zones d'activités reconnues d'importance cantonale. En effet, les statistiques font ressortir que plus des deux tiers des réserves de ces zones d'activités étaient en mains privées en 2004. Dans le but de lutter contre la spéculation foncière et favoriser une valorisation efficiente des zones d'activités, le Conseil d'Etat estime ainsi depuis de nombreuses années qu'une intervention accrue des collectivités publiques dans la maîtrise foncière des zones d'activité est souhaitable.

Le développement de la politique foncière active a pris de manière opportuniste un nouveau virage depuis quelques années, avec les départs de plusieurs acteurs industriels importants liés à l'évolution du tissu économique. Ainsi les sites de Cardinal (à Fribourg, en 2011), de Tetra Pak (à Romont, en 2016) et de Elanco (à Saint-Aubin et Marly, en 2016), malgré le contexte regrettable lié à la fin de cycle de ces activités industrielles dans le canton, ont offert à l'Etat des opportunités d'investissement en matière de politique foncière active. Si le site de Cardinal a fait l'objet d'un projet conjoint avec la Ville de Fribourg (blueFACTORY), la gestion et le développement des autres sites dédiés à la promotion économique nécessitent un cadre législatif et organisationnel adéquat.

Le 18 mai 2017, le Grand Conseil a par ailleurs accepté la motion (2016-GC-79) des députés Laurent Thévoz et Jacques Vial «Financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activités d'importance cantonale», dont la teneur est développée au chapitre 6, et approuvé la création d'un Fonds de politique foncière active (ci-après: Fonds PFA) de 100 millions de francs prévu à l'article 43a^{ter} de la loi sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1), jetant ainsi les bases du financement de la politique foncière active. Très récemment, le Conseil d'Etat a répondu à la question (2018-CE-201) du député Bruno Marmier «Toujours moins de zones d'activités, toujours plus de logements: que fait le Conseil d'Etat?» en précisant l'évolution de la surface de zones d'activités entre 2015 et 2018. Il a rappelé que le remaniement consistant à prendre des mesures pour déprioriser les emplacements peu efficaces est l'un des objectifs du nouveau plan directeur cantonal. Il a mentionné dans ce cadre la nouvelle stratégie du Conseil d'Etat en matière de catégorisation des zones d'activités ainsi que la définition de règles de dimensionnement et des principes de gestion qui leur sont applicables. Ce système doit permettre de garantir l'utilisation des réserves non uti-

lisées et encourager une relocalisation des zones d'activités sur le territoire en vue d'augmenter l'attractivité des terrains pour les entreprises.

3.3. Enjeux actuels

L'Etat s'engage en faveur de la création d'emplois à valeur ajoutée afin de garantir le développement et la prospérité du canton à long terme. Il est donc nécessaire de faire de la création d'emplois une priorité élevée, en particulier des emplois qualifiés dans des secteurs d'activités à valeur ajoutée qui génèrent des effets induits importants. Ceci passe par une coordination efficace des différents instruments de promotion économique, tels que le soutien à l'innovation (prévu dans la LPEc), ainsi que par l'acquisition de terrains et leur valorisation là où cela s'avère nécessaire. Ces objectifs visent à renforcer la politique de promotion économique en répondant aux besoins de l'économie et des entreprises.

Dans la mesure où la LAT a induit une optimisation de l'utilisation des zones existantes avant la création de nouvelles zones à bâtir, il devient important pour l'Etat d'agir dans le domaine de la propriété foncière. Il est précisé que la politique foncière active n'a pas pour vocation de se substituer au marché privé en cherchant à contrôler un maximum de terrains en zones d'activités. Réalisés de manière opportuniste dans un but de promotion économique, comme cela a été le cas dans le cadre des achats récents de l'Etat, l'acquisition et la gestion de ces immeubles est destinée à servir de levier pour l'essor de l'économie.

Compte tenu du contexte dynamique dans lequel s'inscrit le présent projet, la politique foncière active ne peut pour autant se résumer à une politique d'acquisition et de mise en valeur de quelques sites stratégiques ou d'importance cantonale. En effet, la propriété et le développement des actifs immobiliers achetés en 2017 représentent un potentiel exploitable à court et moyen terme de 47 ha mais ne sauraient constituer à eux seuls un outil à même de répondre de manière suffisante au défi que représente l'optimisation de la réserve cantonale de terrains disponibles en zones d'activités (environ 400 ha). Si la gestion et mise en valeur de ces actifs immobiliers acquis par l'Etat répond certes à des besoins immédiats ou à moyen terme de reconversion de sites industriels importants pour le canton ou pour leur région, l'impact économique de la reconversion de ces trois sites restera limité à l'échelle du canton.

Jusqu'à ce jour, les différentes acquisitions d'immeubles et leur gestion subséquente ont été assurées ad interim par la PromFR. La mise en œuvre d'une politique foncière active exige désormais la mise en place d'un cadre opérationnel plus formel et une structure cohérente et globale apte à jouer un rôle-clé dans les prochaines années en vue d'accroître encore le dynamisme économique du canton. La structure à mettre en place devra être susceptible de mener à bien non seulement les tâches courantes de gestion à court terme des

immeubles acquis mais surtout de pouvoir les mettre en valeur et au final, les mettre à disposition rapidement du marché et des entreprises.

3.4. Principes encadrant l'action de l'Etat

Le Conseil d'Etat, responsable de la conduite de la politique foncière active cantonale, mène cette mission avec l'appui de la délégation pour les affaires économiques et financières (DAEF). Il fixe la stratégie de mise en œuvre en assurant la coordination avec les autres politiques d'aménagement du territoire et fiscale. La politique s'exerce en priorité sur des immeubles situés dans des zones d'activité cantonales et qu'à titre subsidiaire sur des immeubles situés dans d'autres zones lorsque l'action de l'Etat exerce un effet déclencheur sur le développement d'un site présentant un fort potentiel économique.

Il doit promouvoir les sites les mieux situés et concentrer ses moyens d'action sur les surfaces les mieux appropriées et présentant les plus grandes chances de succès en matière de retombées économiques. Il ne doit intervenir que dans des situations où les autres acteurs du marché ne sont manifestement pas à même d'agir au profit de l'intérêt public de manière aussi efficace que l'Etat.

Il s'agit donc avant tout d'une mission économique qui n'a pas pour vocation de se substituer à la politique territoriale (régulée par la LATeC et plan directeur cantonal), responsable de fixer les grandes orientations et les principes en matière de développement de l'urbanisation, notamment au niveau des secteurs d'activités économiques. L'action de l'Etat au titre de la promotion foncière active ne modifie aucune compétence légale des communes ou des régions en matière d'aménagement du territoire.

L'Etat doit veiller dans la poursuite de son action à tenir compte des autres acteurs publics et privés du marché et n'intervenir que de manière ponctuelle sur des projets considérés comme prioritaires ou d'importance cantonale. L'objectif poursuivi par l'Etat doit être de privilégier les intérêts de promotion économique du canton et non de jouer un rôle de concurrent sur le marché foncier.

3.5. Axes principaux d'action

3.5.1. Agir sur la propriété foncière

Un des axes centraux du projet consiste à donner les moyens à l'Etat, tant sous l'angle financier qu'en termes de compétences, d'agir par la propriété foncière dans la perspective d'améliorer l'accès des entreprises, nouvelles ou existantes, aux terrains indispensables au développement de leurs activités. Cet objectif passe par la mise à disposition de surfaces attractives bien dimensionnées, voire de bâtiments existants dans le cas de la valorisation de sites industriels, et compre-

nant les infrastructures et équipements nécessaires à leur fonctionnement.

L'Etat pourra ainsi devenir propriétaire de terrains et bâtiments (immeubles), et devra les gérer et les développer dans un objectif de promotion économique. La mise en valeur de ces immeubles sera suffisamment flexible pour privilégier le développement de nouvelles activités économiques à valeur ajoutée.

L'Etat pourra également dans certains cas développer des partenariats, lorsque sa contribution est utile, avec d'autres collectivités publiques (régions, communes) ou des partenaires privés, afin de développer des projets stratégiques correspondent aux objectifs de politique foncière active.

3.5.2. Soutenir les objectifs de gestion du territoire

Le nouveau plan directeur cantonal prévoit des mécanismes de restructuration et gestion des zones d'activités visant le dézonage des terrains avec un faible potentiel au profit de nouveaux terrains à fort potentiel. Toutefois, la concrétisation de cette planification directrice nécessitera encore plusieurs années jusqu'à ce que chaque région ait adopté son nouveau plan directeur régional et que toutes les communes, en s'appuyant sur ces stratégies régionales, aient révisé leur plan d'aménagement local (PAL). La durée de ce processus est estimée aujourd'hui à un minimum de 3 à 5 ans. De manière transitoire, la politique foncière active du canton peut permettre de soutenir et faciliter la réalisation de projets ponctuels importants pour l'économie du canton, et intervenant au niveau foncier, soit en mettant à disposition des terrains, soit en facilitant les échanges de droits à bâtir nécessaires pour la réalisation de ces projets.

Si au début du moratoire de la LAT, le Conseil d'Etat avait estimé que la mise en place d'un système cantonal de gestion de la compensation des surfaces à bâtir pouvait être gérée de manière adéquate et satisfaisante au niveau des communes (Motion Ducotterd 2014-GC-149), il est d'avis aujourd'hui qu'il peut s'avérer utile que l'Etat ait la possibilité d'agir de manière ponctuelle pour faciliter des transferts de droits à bâtir. L'objectif est de promouvoir les sites les mieux situés afin renforcer l'attractivité du centre cantonal et des centres régionaux. Ainsi, la politique foncière active pourra également servir de manière transitoire de soutien aux processus de relocalisation des droits à bâtir prévus dans le plan directeur cantonal, dans un rôle de facilitateur.

Par ailleurs, la loi prévoit que l'entité cantonale en charge de la mise en œuvre de la politique foncière active pourra être chargée sur mandat de certaines tâches relevant de la gestion des zones d'activités au niveau cantonal (conseil, inventaire, etc.). Toutefois, il est important de rappeler dans ce contexte que cet organisme ne disposera d'aucune compétence légale

en la matière. Il n'agira le cas échéant que sur mandat et dans le respect des compétences légales des communes et des régions en matière d'aménagement du territoire.

3.6. Instruments de mise en œuvre

Le présent projet de LPFA repose sur deux structures d'exécution et de financement fonctionnant en étroite synergie pour promouvoir la mise en œuvre de la politique foncière active: un établissement autonome de droit public et un fonds spécial. Ces deux structures doivent permettre à l'Etat de faire preuve de rapidité et de réactivité dans un marché concurrentiel. La gouvernance conjointe des deux instruments est nécessaire.

Le détail de ces relations et du mode d'organisation et de gouvernance de l'ECPF et du Fonds cantonal PFA sera présenté plus en avant dans le présent message.

3.6.1. Création d'un établissement autonome de droit public

Le Conseil d'Etat propose de confier la réalisation des missions de politique foncière active à une entité décentralisée de l'administration cantonale. A cet effet, il propose la création d'un établissement autonome de droit public avec une gouvernance comprenant une représentation mixte du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et des milieux privés. Les principes formant son organisation sont décrits au niveau légal alors que sa mission est encadrée en particulier par un mandat périodique de prestations conclu avec le Conseil d'Etat, à l'instar d'autres établissements cantonaux.

La structure opérationnelle de l'établissement doit rester légère. Doté de la personnalité juridique, l'établissement peut intervenir en son nom, dans la mesure de ses moyens, dans des opérations immobilières favorables à la promotion économique cantonale et pour lesquelles il bénéficie d'une certaine autonomie de gestion et d'investissement limitée de la loi et le mandat de prestations. Il peut également agir comme gestionnaire de certains actifs de promotion économique sur mandat du Conseil d'Etat.

3.6.2. Fonds de politique foncière active (Fonds PFA)

Le Fonds de politique foncière active (Fonds cantonal PFA) instauré par la LFE en mai 2017 fournit les moyens financiers pour mener à bien la politique foncière active en général et en particulier la mise en œuvre de cette dernière par le biais des missions de l'ECPF.

Les moyens financiers de l'Etat alimentant le Fonds cantonal PFA sont de la compétence du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat en fonction des compétences financières usuelles prévues par la législation sur les finances de l'Etat. Les décisions

d'engagement des montants du fonds à des fins d'acquisition ou autres (gestion, investissement, etc.) sont réglées de manière similaire.

Les décisions opérationnelles quant à elles sont de la compétence de l'ECPF et de son conseil d'administration, garantissant ainsi un contrôle politique des décisions et de leur exécution.

3.7. Réserve des autres instruments

Le présent projet législatif réserve les autres mesures que prend le canton dans un but de promotion foncière active, de sorte que la stratégie cantonale de politique foncière active sera mise en œuvre de manière complémentaire aux autres instruments existants.

4. Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)

Le Conseil d'Etat estime que la mise en œuvre du plan d'action de politique foncière active doit être confiée à établissement autonome de droit public et propose pour ce faire de créer l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF).

4.1. Forme juridique

Plusieurs modèles de délégation ont été envisagés et évalués en vue de réaliser les missions de politique foncière active.

De manière générale, lorsqu'il s'agit pour l'Etat de déléguer certaines tâches étatiques, plusieurs formes juridiques entrent en ligne de compte. Cela peut aller d'une structure de gestion interne au sein de l'Etat jusqu'à des formes plus décentralisées de l'Etat (par ex. fondation de droit privé, au sens des articles 80 et suivants du code civil suisse, fondation de droit public avec une loi qui la crée, l'organise et la régit ou encore une société anonyme au sens des articles 620 et suivants du code des obligations suisse). Elles peuvent être des masses de biens (patrimoines spéciaux) ou des groupements de personnes (corporations); elles peuvent se rattacher au droit public ou au droit privé. La forme adéquate d'externalisation est fortement dépendante de la question de savoir dans quelle mesure l'externalisation est conciliable avec les principes de l'Etat de droit. Le choix est lié bien évidemment à la nature de l'activité en question. En effet, l'opportunité de déléguer certaines missions de l'Etat dépend de savoir si celles-ci relèvent très fortement de la puissance publique (par ex. missions de sécurité) ou si elles présentent un caractère politique sensible dont l'exigence d'indépendance rend difficilement concevable leur externalisation.

Dans le cas de la politique foncière active, les missions s'exerceront dans un marché libre et concurrentiel, ce qui parle en

faveur d'une forme d'externalisation. En revanche, certaines missions de soutien à la politique territoriale de même que le transfert éventuel d'actifs de l'Etat présentent de forts enjeux stratégiques et financiers qui appellent nécessairement l'Etat à pouvoir exercer un contrôle politique approprié. En parallèle, malgré ce contrôle, il est essentiel que l'externalisation permette une flexibilité accrue dans le processus de décision, par comparaison avec une gestion interne au sein de l'Etat, permettant de réagir plus rapidement sur le marché.

Il ressort de cette analyse que les formes juridiques privées, indépendantes de l'Etat (par exemple: fondation de droit privé, société anonyme) présentent d'importants points faibles sur le plan de la gouvernance et du contrôle politique pour une mission très proche de celle de l'Etat. En outre, le droit fédéral ne laisse que très peu de place à l'autonomie du législateur cantonal en la matière contrairement aux entités publiques que le législateur cantonal a en principe tout le loisir de régir selon sa volonté. Il est également difficilement envisageable de financer une structure indépendante avec des ressources financières importantes provenant de l'Etat. A l'opposé, une gestion interne par les services de l'Etat pose la question du manque de ressources dédiées, ainsi que celle d'un certain risque de manque de réactivité, alors que la structure doit pouvoir intervenir avec des décisions rapides dans un marché concurrentiel.

Pour tous ces motifs, il apparaît judicieux de faire appel à une forme juridique autonome de droit public permettant de concilier au sein d'une même structure les critères de flexibilité et de réactivité, d'une part, et de contrôle politique approprié, d'autre part. Cette forme juridique paraît la mieux à même de répondre à l'objectif politique initial et aux contraintes y liées. Elle offre un cadre normatif relativement libre. En effet, le renforcement de l'autonomie «entrepreneuriale» et la faculté d'intervention rapide sur les marchés sont des motifs importants qui plaident en faveur d'une forme juridique autonome de droit public. En optant pour la solution d'un établissement autonome de droit public et en proposant de créer l'ECPF, le Conseil d'Etat entend mettre l'accent sur le caractère d'intérêt public que revêt la mission de politique foncière active. A l'inverse d'une fondation de droit public qui généralement fournit essentiellement des prestations d'ordre pécuniaire, l'ECPF a comme mission de fournir des prestations matérielles, en faveur de la collectivité au sens large ou des collectivités locales et régionales ainsi que de l'économie.

Dans le canton de Fribourg, il existe plusieurs entités autonomes du droit public qui font l'objet de lois spéciales (par ex. OCN, OCMS, Caisse cantonale de compensation, ECAB, etc.). Pour chacune d'entre elles, des lois spécifiques déterminent les dispositions d'organisation et de fonctionnement spécifiques de l'entité en question. Par ailleurs, ces lois permettent de régler les éventuelles divergences entre les intérêts de ces entités, en lien avec leur mission propre, et ceux

de l'Etat en général. Enfin, elles déterminent le niveau de contrôle de la collectivité sur leur gestion.

Pour que l'ECPF assure une gestion performante des missions qui lui sont confiées, il convient de lui déléguer des compétences suffisamment larges lui permettant de mener sa mission avec efficacité tout en définissant clairement des limites permettant d'éviter d'éventuelles actions préjudiciables aux intérêts de l'Etat. Les règles sur le financement des activités de l'ECPF offrent clairement cette souplesse nécessaire, par exemple en laissant à ce dernier la possibilité d'emprunter sur le marché privé tout en fixant en contrepartie une limite d'endettement, qui peut être adaptée progressivement en fonction des résultats des activités de l'ECPF.

L'action de l'ECPF est encadrée par un mandat de prestations du Conseil d'Etat dont la nature est définie au chapitre 4.4.3.

4.2. Missions

Le Conseil d'Etat confie à l'ECPF différentes missions, à savoir notamment de satisfaire les demandes des entreprises par la mise à disposition d'une offre de terrains et bâtiments (ci-après: «immeubles») à même de répondre efficacement à leurs besoins et soutenir ponctuellement les instruments d'aménagement du territoire.

L'ECPF se charge de prendre toutes les mesures, dans les limites financières à disposition, propres à répondre à la stratégie cantonale et les objectifs fixés.

4.2.1. Gestion d'immeubles à vocation de promotion économique

4.2.1.1. *Exploitation des immeubles déjà propriétés de l'Etat*

Dans une première phase, l'ECPF devra assurer une gestion courante des actifs immobiliers achetés par l'Etat. Cette gestion reste très limitée dans le cas des terrains en attente à Marly mais sera quasi-quotidienne sur le site Tetra Pak, occupé par un ou plusieurs locataires, et intense sur le site de Saint-Aubin, dont l'élaboration du plan d'affectation cantonal PAC est en cours, et qui accueillera dès 2019 des premiers utilisateurs, dont des lauréats de l'Agri&Co Challenge. Cette gestion doit être assurée d'une manière structurée et efficace, notamment en termes économiques. Dans l'attente de procéder aux investissements nécessaires au développement des sites, elle doit principalement garantir les intérêts de l'Etat en sa qualité de propriétaire: maintien de la substance, sécurisation des biens et personnes, gestion énergétique efficace et conforme à la politique énergétique cantonale.

Cette phase initiale nécessite la mise en place d'un suivi courant et administratif régulier des sites. Il est incontestable que la propriété d'immeubles non exploités ou en cours de

reconversion représente bien souvent une charge importante, qui varie considérablement selon les choix effectués pour leur entretien et suivant le moment dans leur cycle de vie. A titre d'exemple, des charges d'exploitation et dépenses pour certains travaux d'entretien courants et urgents avaient été estimés à 3 millions de francs sur deux ans et demi pour le site de Saint-Aubin.

4.2.1.2. *Mise en valeur des immeubles*

Durant cette phase de gestion, l'ECPF devra planifier les travaux de développement de manière coordonnée et procéder rapidement aux investissements indispensables afin d'augmenter l'attractivité des sites.

Afin de guider l'ECPF dans certains choix stratégiques de mise en valeur, il est notamment nécessaire que le canton lance, au préalable, selon les sites et les thématiques à promouvoir ou favoriser, des études stratégiques de développement des sites mais aussi des études générales de planification (plan d'affectation de détail ou plan d'affectation cantonal par exemple) ou des études détaillées pour cibler les investissements permettant de rendre plus attractive et rapide l'exploitation future des sites par des entreprises. De manière concertée avec la PromFR, qui est en charge de la prospection de nouvelles entreprises et du soutien à la croissance des entreprises du canton, l'ECPF pourra également développer des stratégies de promotion pour accomplir sa mission. Ainsi, elle pourra notamment développer, lorsque cela s'avère utile, des stratégies de focalisation thématique sur certains sites. Elle pourra renoncer momentanément à encaisser des loyers, accorder à certaines entreprises, dans un but de promotion économique, des conditions de location préférentielles et appliquer toute autre stratégie favorable à sa mission.

Concrètement, par mise en valeur, il faut entendre la réalisation d'équipements, d'infrastructures voire de bâtiments (construction de réseaux d'adduction ou d'évacuation des eaux, d'électricité ou encore des infrastructures pour les transports publics, le trafic individuel motorisé et la mobilité douce, travaux d'assainissement énergétique). La réalisation de ces équipements et infrastructures sera en principe financé par les propriétaires concernés, dont l'Etat ou l'ECPF, selon la propriété des immeubles ainsi que par les collectivités locales, selon les principes de répartition et de participation définies par la législation en vigueur sur l'aménagement du territoire et les constructions en matière de financement de l'équipement (art. 93 ss. LATeC).

Il est également concevable par exemple d'envisager la démolition d'infrastructures ou de bâtiments désuets ou inutilisables, dans le respect de la protection du patrimoine.

Enfin, concernant la réalisation de bâtiments, la plupart des projets seront en principe développés par les acquéreurs des immeubles ou les bénéficiaires de droits de superficie. Toute-

fois, il n'est pas exclu que l'ECPF puisse être amené un jour à développer certains projets de bâtiments, pour autant que cela corresponde à une demande effective du marché et à un véritable besoin de développement économique.

La finalité de cette mission de mise en valeur est de faciliter, flexibiliser, accélérer l'exploitation future des immeubles par des entreprises et surtout les rendre attractifs pour de nouvelles activités économiques.

4.2.1.3. *Mise à disposition des immeubles*

Cette mission de l'ECPF se présente comme une dernière étape de mise à disposition effective des immeubles sur le marché privé.

L'ECPF s'efforcera de «réaliser» ses immeubles par le biais de différents processus de décisions telles que la vente, le droit de superficie ou encore le bail à ferme. Le choix dépendra d'une part de la vision stratégique de l'Etat pour le développement de son patrimoine financier. Seront pris en considération dans le choix éventuel d'un scénario de revente ou de conservation et gestion immobilière à long terme des critères telles que la raréfaction des terrains disponibles, l'augmentation des prix des terrains, la faculté des entreprises à lever les fonds nécessaires à un achat, l'intérêt éventuel de l'Etat à disposer dans le temps de recettes régulières et la disponibilité des ressources nécessaires à une bonne gestion du parc immobilier dans la durée. D'autre part, le choix dépendra de critères économiques de rentabilité mais également de plusieurs autres facteurs essentiels à un bon développement économique.

La propriété ou le contrôle des immeubles à long terme ne constitue pas un objectif en soi, mais un moyen pouvant permettre de veiller à une utilisation rationnelle et efficace du sol, de manière parfois plus rapide et efficace qu'en agissant par le biais des règles d'aménagement. Pour cette raison, l'option du droit de superficie sera systématiquement évaluée lors des négociations avec une entreprise intéressée, tenant toutefois compte des risques qu'une telle opération peut comporter, notamment dans le cadre d'investissements industriels très spécifiques. L'ECPF développera par ailleurs une pratique professionnelle pour la mise en œuvre du droit de superficie, notamment sur le plan juridique. Il se basera sur l'expérience acquise par d'autres cantons ou pays qui connaissent cette pratique de longue date.

Sur un plan financier, le droit de superficie permet d'une part à l'ECPF de garder la maîtrise de ses actifs dont la valeur augmentera sur le long terme, indépendamment d'éventuelles fluctuations passagères, et d'assurer des rentrées financières stables dans la durée. Il peut être très apprécié de certaines entreprises, dans la mesure où il ménage leurs liquidités dans une période d'investissement initiale, il permet également de concentrer les fonds propres de l'entreprise sur des

investissements spécifiques à son métier. A l'inverse, il peut être considéré comme coûteux sur le long terme par d'autres entreprises, notamment celles qui disposent de fonds propres importants ou qui proviennent d'une culture économique peu exposée à ce type de transaction foncière.

Il permet à l'ECPF de s'assurer par la maîtrise du sol que l'utilisation reste conforme à l'affectation prévue. Il lui donne aussi les moyens d'orienter la stratégie de développement des sites. En effet, l'ECPF peut décider de fixer certaines conditions et charges notamment sur un plan financier, aux entreprises implantées sur les sites. A titre d'exemple, la part du foncier en tant que charge dans le calcul de la rente de superficie peut être fixée de manière différenciée selon les objectifs de densification et les possibilités de création d'emplois denses que le canton souhaite voir atteindre sur les sites. Ce mode de fixation du montant de la rente, construit en tenant compte des emplois créés, représente un levier intéressant sur la densification et le type d'entreprises susceptibles de s'implanter sur le site. Par ce biais, l'ECPF est à même de pouvoir influencer concrètement l'implantation et le développement d'entreprises en cherchant par exemple à préserver au maximum certaines surfaces stratégiques. Il peut avantager les projets encourageant la densification et la rénovation des bâtiments existants. Il peut aussi favoriser la mutualisation de certains services et veiller à une répartition des activités à nuisance soit de manière équilibrée sur l'ensemble territoire cantonal soit à l'inverse par leur concentration à certains endroits (coexistence).

L'ECPF peut également faire le choix de vendre ses actifs dans le but de disposer rapidement de fonds (y compris les profits dégagés par l'opération de vente) pouvant être réinvestis dans d'autres opérations immobilières. Dans un tel cas, l'ECPF devra fixer des conditions particulières avec les entreprises (par ex. fixation d'un délai de construction et mise en service de l'activité avec, en cas de non-respect, un droit de réméré en faveur de l'Etat). En effet, la vente conditionnée peut être un moyen efficace de définir par exemple des conditions d'exploitation dans le sens de la durabilité. Il est important de souligner que l'objectif essentiel demeure avant tout que le canton de Fribourg augmente son offre et son attractivité en conservant une grande flexibilité dans le mode de valorisation des actifs, dans le but de servir au mieux les demandes des entreprises. Partant, l'ECPF devra être attentif aux demandes et besoins des futurs acquéreurs, tout en veillant à préserver tous les intérêts publics en jeu, notamment économiques. Il convient donc de mener une réflexion au cas par cas qui permettra d'optimiser l'impact économique de la politique foncière active tout en préservant les intérêts de l'Etat à long terme.

L'ECPF s'efforcera de favoriser la valorisation d'actifs au profit d'acteurs économiques développant des projets prenant en compte les aspects de développement durable. Il privilégiera également la création d'activités innovantes et de nou-

velles places de travail à haute valeur ajoutée, en veillant à ce que les conditions-cadres restent favorables à long terme. De manière concrète, l'ECPF pourra mettre à disposition des acteurs économiques des immeubles soit sous forme de bâtiments, soit sous forme de terrains, qui peuvent être non construits ou éventuellement déjà construits, avec des bâtiments à démolir. Les bâtiments peuvent être loués, entièrement ou partiellement, ou être cédés.

4.2.1.4. *Achat de nouveaux immeubles*

Bien que de nombreux terrains non-construits dans des zones cantonales (nouvellement définies par le plan directeur cantonal) paraissent en soi utilisables, à tout le moins du point de vue de l'aménagement du territoire, le marché présente une toute autre réalité économique, à savoir celle d'une offre effective en terrains qui dans la plupart des cas ne peuvent pas être utilisés au profit d'entreprises pour des motifs tenant notamment à leur thésaurisation (non-disponibilité pour le marché).

Le nouveau plan directeur cantonal définit trois types de zones d'activités. Parmi celles-ci il y a les zones cantonales, comprenant les secteurs stratégiques, désignées par le canton et destinées à orienter de manière précise le développement économique des secteurs d'activités à vocation supra-cantonale. Ces zones sont encouragées et soutenues par le canton par une participation de ce dernier au financement des études et aux frais d'équipement. En outre, le plan directeur cantonal rappelle que le canton et/ou les collectivités publiques doivent être majoritairement propriétaires ou prendre des mesures afin d'atteindre un objectif de maîtrise foncière en vue de faciliter la planification et la réalisation de ces secteurs. La maîtrise foncière par les collectivités publiques représente à l'évidence un levier utile, permettant ensuite de faciliter les démarches de planification par les régions ou les communes, voire dans certains cas par le canton lui-même sous forme de plan d'affectation cantonal (PAC). Cela rejoint la proposition de la motion (2016-GC-79) déposée par Laurent Thévoz et Jacques Vial «Financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activités d'importance cantonale» qui demandait à ce que le canton finance l'achat des terrains dans les secteurs stratégiques.

Dans sa réponse à cette motion, le Conseil d'Etat avait rappelé les achats d'envergure effectués en 2017, lorsque l'Etat avait saisi l'opportunité de racheter les sites de Romont, Marly et Saint-Aubin, ou précédemment celui de Cardinal. Il reste d'avis qu'une des missions du canton doit être l'acquisition (y compris l'échange) de nouveaux immeubles, lors d'opérations ciblées, dans le but de renforcer sa maîtrise foncière principalement dans les zones d'activités cantonales.

Toutefois, il faut garder à l'esprit que ces acquisitions restent un moyen subsidiaire d'atteindre les objectifs de la politique foncière active, à savoir le développement économique et la

création d'emplois. En effet, le but de l'Etat n'est pas en soi de devenir propriétaire et de contrôler un maximum d'actifs immobiliers. Ainsi, le Conseil d'Etat ne chargera pas l'ECPF de gérer de manière proactive l'ensemble des secteurs stratégiques avec la mission de devenir systématiquement seul propriétaire de l'ensemble des terrains. Cet objectif serait premièrement difficile voire impossible à réaliser, sous l'angle financier. De plus, il n'apparaît pas opportun que l'ECPF obtienne un monopole de propriété dans les secteurs stratégiques. Une concurrence avec le marché privé reste essentielle au dynamisme économique. En effet, même si les secteurs stratégiques constituent des secteurs prioritaires pour l'action de l'ECPF, celle-ci doit rester complémentaire et bien souvent subsidiaire à celle des régions et des communes.

Finalement, les nouvelles acquisitions et les choix des projets sur lesquels l'ECPF portera son action reviendra à son conseil d'administration. Ce dernier sera libre d'affecter ses ressources, dans la mesure de leur disponibilité, aux projets qui offrent le maximum d'opportunités pour le développement de l'économie cantonale. Il s'agira de procéder à une analyse au cas par cas, en coordonnant son action avec les autres collectivités publiques. Pour ce faire, l'ECPF entretiendra des contacts étroits et aura des échanges réguliers avec les régions, communes et associations de communes.

Le choix des acquisitions devra se faire de manière ciblée, en fonction des priorités de développement économique définies dans le nouveau plan directeur cantonal et des nécessités pratiques qui en découlent. Bien qu'autonome, la politique d'acquisition de l'ECPF reste dictée par l'intérêt public: ainsi, ses interventions doivent générer un réel avantage pour la collectivité – participer de la reconversion d'un site industriel par exemple peut se justifier là où différents propriétaires privés et/ou publics ne parviennent pas à s'entendre sur son développement, où lorsqu'il existe un risque important d'utilisation d'un site cantonal pour des activités ne correspondant pas à sa vocation stratégique.

4.2.1.5. Partenariats avec des acteurs publics et privés

L'ECPF pourra collaborer, sur des bases contractuelles, avec des partenaires privés et publics en vue de réaliser et financer un projet spécifique.

La collaboration doit permettre à l'ECPF d'accomplir ses missions avec une plus grande efficacité. Une analyse devra être menée en tenant compte des circonstances et des projets. Le but est de contribuer par un partenariat à une répartition optimale des risques ainsi qu'à une utilisation plus efficace des ressources publiques.

Il faudra évaluer les sites présentant un fort potentiel pour la mise en place d'un partenariat. Le partenariat envisagé devra être à même d'optimiser véritablement la mise en

œuvre d'un projet en faveur de l'activité économique. La participation de l'ECPF ne devrait se justifier que lorsqu'elle est déterminante pour le bon développement d'un site. Une participation de l'ECPF peut s'avérer tout d'abord nécessaire sous l'angle financier. Il peut s'agir aussi par ex. de la réalisation d'infrastructure répondant aux besoins de l'économie cantonale et qui ont un besoin conséquent de financement. En effet, la présence de l'ECPF est susceptible de générer un bras de levier financier sur des participations privées et le cas échéant de convaincre certains partenaires de co-investir dans le développement d'un site. La participation de l'ECPF peut aussi permettre, selon les circonstances, de combler certains coûts de développement et de réalisation d'un projet en vue de son aboutissement.

Hormis l'effet moteur sur un plan financier, il existe des cas où la participation de l'ECPF permettra de garantir un contrôle sur l'évolution et le développement d'un site vu son caractère stratégique. L'objectif pour l'ECPF est de s'assurer que les divers intérêts publics en jeu soient préservés voire même se trouvent au cœur des réflexions (par exemple volonté d'encourager le développement durable de services partagés). L'Etat a comme mission selon le plan directeur cantonal en révision de créer une véritable politique d'image et montrer comment une urbanisation judicieuse et respectueuse des principes du développement durable en se dotant de critères élevés en matière de desserte en transports publics, en mobilité douce et en prônant des solutions urbanistiques et paysagères de qualité. L'ECPF peut participer à la mise en place d'un certain «marketing territorial» créant une attractivité territoriale pour les entreprises désireuses de s'y implanter.

Il existe différentes formes de partenariat à envisager compte tenu du projet et des différents partenaires impliqués. Le but est d'identifier la forme permettant de favoriser le plus efficacement possible le processus de développement et réalisation de projets en faveur de l'activité économique, en intégrant également des réflexions d'ordre financier pour l'Etat. Plusieurs formes de participations ont connu ces dernières années un développement important. On peut citer parmi celles-ci les partenariats publics-privés (PPP), basés en principe sur un financement du moins partiellement privé, qui peuvent se présenter sous différentes formes (soit PPP institutionnel soit PPP contractuel). On peut citer comme exemple la création d'une société de projet dite d'«économie mixte». C'est le cas lorsque la société est entièrement contrôlée par les collectivités publiques, comme dans le cas de la société Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFFSA).

Les objectifs poursuivis par ces types de partenariats sont notamment de regrouper les différentes ressources, dans une perspective de plus grande efficacité, et assumer de manière commune la responsabilité de développer un projet présentant un intérêt prépondérant pour le développement économique du canton.

4.2.2. Soutien aux objectifs d'aménagement du territoire

4.2.2.1. Conseil et prestations de service pour les régions et les communes

Le rôle de la politique foncière active est de soutenir la mise en œuvre du plan directeur cantonal de manière indirecte en apportant aux régions et aux communes les conseils et renseignements propices à la mise en valeur efficace des secteurs d'activités. Cette mise à disposition gratuite a pour but de créer des synergies entre les différents acteurs concernés et de faciliter la mise en œuvre de mesures par les acteurs locaux et régionaux.

L'ECPF pourra aussi fournir des prestations de service allant au-delà d'une base de conseils et de renseignements. Il peut s'agir de services portant sur des projets en étroite relation avec l'accomplissement de ses tâches principales. Il demeure essentiel toutefois que l'ECPF se consacre avant tout à la mise en œuvre des missions de gestion pour le compte de l'Etat.

4.2.2.2. Soutien à la relocalisation des droits à bâtir en zones d'activités

Durant une phase transitoire de mise en œuvre du nouveau plan directeur cantonal, l'ECPF se voit confier la mission de soutenir, en collaboration avec les régions et les communes, les actions en faveur de la disponibilité de terrains et des sites industriels pour les activités économiques. Le but est de favoriser la libération progressive de la réserve cantonale de terrains lorsque celle-ci est surdimensionnée ou mal située par rapport aux besoins de l'économie à l'horizon 2035. Cette mission transitoire se veut être complémentaire aux processus initiés au niveau des régions et des communes. Il ne s'agit pas d'une mission de planification foncière ayant pour conséquence de se substituer aux principes et procédures mis en place par le nouveau plan directeur cantonal, mais d'une mission de recherche de solution dans le cadre de projets précis et importants pour l'économie cantonale, de manière analogue aux interventions de la PromFR, dans un rôle de facilitateur.

L'action de l'ECPF pourra être déterminante pour soutenir les projets d'entreprises nécessitant des opérations de relocalisation des droits à bâtir en zone d'activités. Sa connaissance de l'état des terrains et de leur disponibilité à l'échelle cantonale, en tant qu'exploitant du système de gestion des zones d'activités, lui permettra d'agir de manière ciblée et cohérente afin de soutenir efficacement les efforts de réorganisation spatiale.

Il convient toutefois de rappeler ici que l'ECPF ne dispose d'aucune compétence propre en matière d'aménagement du territoire. De ce fait, l'ECPF devra collaborer avec les régions et les communes dans le respect des leurs compétences res-

pectives en matière de planification. En effet, toute opération de mise en zone ou de dézonage ne pourra être réalisée qu'avec l'accord de la commune concernée, en conformité avec les orientations fixées par la planification directrice régionale.

Concrètement, l'ECPF doit pouvoir recourir pour ce faire à certains outils favorisant la réorganisation des zones d'activités tels des conventions spécifiques d'échanges de droits à bâtir, appelées conventions de «dézonage» ou d'échanges de terrains.

4.2.2.3. Soutien à la relocalisation d'entreprises

Cette mission s'inscrit dans un contexte de plus en plus présent de nécessité forçant les collectivités à optimiser l'utilisation de certaines surfaces, sous-utilisées ou plus utilisées, en centralité de secteurs bâtis situés dans les centres d'agglomération et de chefs-lieux. Cela va dans le sens des efforts exigés par la LAT de devoir densifier ces secteurs mais aussi repenser leur affectation à l'avenir.

Certaines requalifications ou reconversions de secteurs ou quartiers impliqueront forcément pour certaines entreprises de devoir se délocaliser dans un secteur plus adapté à la poursuite de leurs activités. Partant, il apparaît essentiel que l'ECPF puisse offrir des conseils et un soutien aux démarches des entreprises allant dans ce sens, afin d'éviter notamment le risque de départ d'entreprises hors du canton et la perte d'emplois. Cette mission va au-delà de la simple relocalisation des droits à bâtir décrite sous le ch. 4.2.2.2. Il s'agit notamment de soutenir concrètement des entreprises implantées qui souhaitent se délocaliser dans un secteur plus adapté à leur branche d'activités. Cela pourrait prendre par ex. la forme d'une plateforme logistique de soutien aux entreprises dont les contours devront être définis dans le cadre du mandat de prestations. Cela rejoint, même s'il y a des différences évidentes de contexte, l'idée de contribuer, sous une forme à définir, comme le fait la Fondation pour les terrains industriels à Genève, au déplacement des entreprises dans des zones adéquates à leur développement et aider par ex. à requalifier certains secteurs d'activités ou les densifier pour accueillir de nouvelles activités. L'intérêt majeur de cette mission est de mettre en place des structures de territoire qui permette de répondre aux modèles économiques des entreprises malgré la raréfaction foncière.

Il apparaît essentiel, à l'heure où la raréfaction foncière et la pression sur les prix au mètre carré touchent également les secteurs d'activités, notamment au cœur des agglomérations et en milieu bâti, de réfléchir à optimiser à l'avenir l'emplacement des activités économiques en fonction des besoins et de la typologie d'entreprises. Dans ce contexte, il deviendra incontournable de repenser certains modèles d'activités éprouvés pour se tourner vers des solutions issues des nouveaux modèles de gestion des zones d'activités (éco-parcs,

bâtiments denses, mutualisation et partage des services) qui voient le jour dans de nombreux sites en Suisse.

Partant, l'ECPF pourra contribuer aux réflexions amorcées dans le nouveau plan directeur cantonal, ainsi que par les régions et les communes pour une rationalisation de la répartition et de l'utilisation des surfaces sur le territoire cantonal, notamment celles dédiées à des activités. Pour mener à bien ces objectifs, un diagnostic et une analyse fine des zones d'activités devra être faite par les instances compétentes, notamment dans le cadre de la planification directrice régionale. Il pourra aussi participer à élaborer de stratégies de développement des zones d'activités notamment des zones cantonales afin de positionner les immeubles du canton ou ses propres immeubles dans un contexte inter-cantonal et national.

4.2.2.4. Mandats liés à l'aménagement du territoire

Gestion de la base de données des zones d'activités

Afin de pouvoir cibler ses actions de manière optimale, la politique foncière active doit pouvoir se baser sur une connaissance précise de l'état des parcelles en zones d'activités dans le canton, sous peine d'intervenir sans cohérence et de perdre la vue d'ensemble des besoins au niveau cantonal.

Pour rappel, l'identification des potentiels de construction des zones d'activités légalisés est une tâche centrale de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire (cf. art. 30a al. 2 OAT). Chaque canton devra mettre en place un système de pilotage du régime d'utilisation des zones d'activités dans le but d'optimiser l'utilisation des surfaces et profiter de synergies au niveau régional. L'objectif d'un tel système est de garantir une utilisation rationnelle des zones d'activités dans leur ensemble et permettre aux régions de disposer des données nécessaires à la mise en place de leur stratégie régionale en matière de zones d'activités.

La mise en place d'un tel système requiert la tenue d'une vue d'ensemble des zones d'activités existantes. Les régions auront une implication active dans la planification des zones de manière à ce qu'elle corresponde à leurs besoins et permette d'identifier les secteurs les plus propices pour accueillir de nouvelles entreprises ou permettre le développement d'activités existantes.

Pour remplir cette exigence, le canton de Fribourg a établi en 2016 un inventaire exhaustif des terrains en zone d'activités. Cet inventaire devra être tenu à jour en temps réel sous forme d'une base de données, en collaboration avec les services de l'Etat (Registre foncier, SeCA, PromFR) et les régions. L'ECPF recevra le mandat de gérer cette base de données recensant de manière exhaustive et actuelle l'ensemble des parcelles dans les zones d'activités du canton (caractéristiques techniques et disponibilité). Cette application informatique permet de regrouper l'ensemble de ces informations sous forme

d'une application partagée permettant à chaque partenaire susmentionné d'agir sur les données, en fonction de ses responsabilités et de ses droits.

La future base de données prévue dans le nouveau plan directeur cantonal devra recouper des informations en provenance:

- > du registre foncier (tenue à jour de l'inventaire des parcelles);
- > du SeCA (classification en zones après validation des PAL des communes);
- > des régions (définition des zones régionales selon plans directeurs régionaux);
- > de la PromFR et des régions (informations en temps réel sur la disponibilité des terrains).

La base de données devra notamment mettre en évidence les parcelles construites, non-construites ou partiellement construites. Les parcelles non-construites ne sont pas toutes disponibles: les surfaces considérées comme disponibles sont celles qui ne sont pas utilisées pour des activités économiques reconnues (stockage de matériaux par exemple) ni identifiées comme réserves d'entreprise. Le recensement obtenu à partir de la base de données a pour finalité de faire apparaître la réserve cantonale sur la base de l'évolution des surfaces effectivement à disposition par rapport aux besoins à l'horizon 2035.

Dans ce cadre, l'ECPF collaborera avec le registre foncier, le SeCA, la PromFR et les régions qui selon le plan directeur cantonal ont un rôle majeur à jouer dans l'optimisation de l'utilisation des zones d'activités à l'échelle régionale.

Grâce à cette base de données, l'ECPF pourra en tout temps de fournir au Conseil d'Etat et aux acteurs concernés un état de la situation des terrains en zones d'activités lui permettant ainsi de prioriser ses propres actions de promotion. Il faut préciser qu'il reviendra au SeCA de vérifier la validité des données en lien avec son domaine de compétences étant donné que la plateforme devra servir notamment d'outil permettant aux communes de justifier le besoin de mises en zone ou extensions de zones à bâtir. Il sera essentiel pour pouvoir démontrer en tout temps l'état des réserves dans le canton et pouvoir ainsi justifier, si nécessaire, la mise en zone de nouveaux terrains en zone d'activités.

Exécution du droit d'emption de l'Etat

Le nouvel article 15a LAT développe le concept de disponibilité en introduisant le principe de l'obligation de construire. Cette obligation a pour but de garantir que les terrains classés en zone à bâtir soient effectivement construits. Le canton de Fribourg a introduit un droit d'emption légal en faveur de l'Etat (art. 46 LATeC; cf. message du 22 septembre 2015

accompagnant le projet de loi modifiant la LATeC¹) pour limiter les effets négatifs de la thésaurisation.

La décision d'exercer ce droit d'emption légal de l'Etat, qui devra toujours se fonder sur un intérêt public prépondérant et le respect du principe de la proportionnalité, revient au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat, compétent pour l'exercice du droit d'emption du canton, prévoit la possibilité de déléguer l'exécution pratique à l'ECPF, une fois sa décision d'exercice du droit en force. Il y a lieu de rappeler que l'exercice du droit d'emption légal n'a pas pour conséquence de transférer de facto la propriété. Cela signifie que l'Etat devra encore entamer les démarches tendant à mettre en œuvre sa décision. Au besoin, il pourra être contraint d'intenter les actions nécessaires tendant à faire reconnaître son droit formel de propriété et tendant à faire inscrire ce droit au registre foncier.

En résumé, le rôle de l'ECPF consiste à entreprendre pour le compte de l'Etat l'ensemble des actes administratifs et juridiques conduisant au transfert effectif de propriété au registre foncier suite à l'exercice formel de son droit d'emption.

Etudes et démarches en matière de planification cantonale

L'Etat dispose de possibilités d'affecter lui-même des terrains dans des cas bien particuliers, par le biais de l'instrument du plan d'affectation cantonal (PAC). L'article 20 let. d LATeC prévoit que la DAEC peut établir un plan d'affectation cantonal en vue de créer des zones d'activités cantonales comprenant les secteurs stratégiques. Le plan directeur cantonal désigne ces secteurs afin de permettre une planification précise du développement des zones d'activités. Malgré cette possibilité, le moyen du PAC doit rester subsidiaire, se justifiant notamment en cas de blocage ou de contraintes particulières de mise en œuvre, par rapport aux plans d'aménagement locaux des communes. En effet, celles-ci restent en principe en charge d'assumer le pilotage et la concrétisation de ces secteurs.

Lorsque les circonstances nécessitent la réalisation d'un PAC par l'Etat, parfois avec des délais de réaction et de concrétisation très courts pour répondre aux besoins de l'économie, il existe bien souvent des contraintes et déficits de ressources avec lesquelles il faut composer. Partant, afin de pallier à un éventuel retard dans les travaux d'étude, la loi propose que l'ECPF puisse participer aux différentes études stratégiques et de planification sur la base de ses ressources spécifiquement dédiées. L'ECPF pourra agir plus rapidement et avec plus de souplesse grâce au financement dont il dispose. Il bénéficiera également de personnel dédié.

Le but est de faciliter la mise en œuvre efficiente des intentions cantonales de développement d'un site en soutenant et

préparant certains travaux pratiques dont la charge et le pilotage continuera de revenir au Service des constructions et de l'aménagement du territoire.

Dans les faits, cette mission ne modifie en rien les règles en matière de procédure ou de répartition des compétences, notamment de décision, au sein de l'administration cantonale, à savoir notamment les règles prévues par la législation sur l'aménagement du territoire.

4.3. Gouvernance et organisation

4.3.1. Organes

4.3.1.1. Conseil d'administration

La loi opte pour un choix d'organes classique, équivalent à ce qui est en place au niveau des établissements cantonaux existants.

La gouvernance de l'ECPF sera confiée à un conseil d'administration composé:

- > des trois Conseillers d'Etat-Directeurs ou Conseillères d'Etat-Directrices composant la Délégation du Conseil d'Etat pour les affaires économiques et financières,
- > ainsi que de deux expert-e-s externes, non élu-e-s et indépendant-e-s, bénéficiant de connaissances spécifiques et reconnues dans les domaines d'activités exercées par l'Etablissement, en particulier ceux du développement économique et de l'immobilier. Un membre est nommé par le Conseil d'Etat et un autre par le Grand Conseil sur la proposition du comité de sélection régi par les articles 11 et 12 de la présente loi.

La loi fixe le nombre de membres du conseil d'administration à cinq au total en fonction du degré d'efficacité et de représentativité voulu.

La forte représentation de l'Etat apparaît justifiée compte tenu des activités stratégiques de l'Etablissement, des enjeux financiers majeurs liés aux montants mis à disposition par l'Etat et des exigences cantonales en matière de gouvernance publiques fixées par la Directive du 21 juin 2016 concernant la représentation de l'Etat au sein des entreprises (RSF 122.0.16).

Les membres doivent être indépendants afin d'éviter tout conflit d'intérêts et bénéficier de solides connaissances dans les domaines d'activités exercées par l'Etablissement. Un comité de sélection est chargé de proposer au Grand Conseil et au Conseil d'Etat des candidats au poste de membre en qualité d'expert externe. Ce comité est composé de cinq membres, soit trois membres du Grand Conseil et deux membres du Conseil d'Etat, dont le Président du conseil. Le comité de sélection est dirigé par le Président du conseil. L'organisation et le fonctionnement du comité de sélection sont régis par la réglementation sur l'organisation et le fonc-

¹ Message 2015-DAEC-138: www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-599d739f5a3b3/fr_MES_2015-DAEC-138.pdf

tionnement des commissions de l'Etat. Les trois membres représentant le Grand Conseil sont nommés par le Bureau du Grand Conseil. Ils sont rémunérés conformément à la réglementation concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat.

Le comité de sélection transmet à l'autorité de nomination sa proposition, comprenant le nombre de candidats et candidates correspondant aux postes vacants. En cas de rejet de la proposition par l'autorité de nomination, le comité de sélection propose à cette autorité un nouveau candidat ou une nouvelle candidate bénéficiant des connaissances requises. La durée des mandats et la rééligibilité est régie par la loi réglant la durée des fonctions publiques accessoires.

De manière générale, le Conseil d'administration est l'organe suprême qui permet d'assurer un contrôle stratégique sur les activités de l'ECPF. Il détermine la stratégie ainsi que les missions de l'ECPF, en accord avec les objectifs du mandat. Il a la compétence de prendre toutes les décisions importantes sur la conduite de l'ECPF, notamment celles en lien avec le patrimoine immobilier (gestion et disposition des immeubles propriété de l'ECPF et, dans les limites des compétences éventuellement définies par le mandat de prestations, des immeubles propriétés de l'Etat). Il exerce la surveillance sur la direction à qui il peut déléguer des compétences dans le cadre d'un règlement d'organisation, qui sera approuvé par le Conseil d'Etat. Il fixe l'organisation générale de l'ECPF, notamment ses liens avec la direction, qu'il nomme, en charge d'assurer la conduite opérationnelle et d'exécuter les décisions du Conseil d'administration. Il veille à adopter toutes les mesures qui s'imposent afin de préserver l'ECPF des risques, notamment financiers, dans l'exercice de ses missions. Il détermine le budget d'exploitation annuel et le plan financier.

Les décisions du conseil sont prises selon le système de la majorité simple. Un quorum de quatre membres au moins est requis pour les délibérations, dont les trois membres du Conseil d'Etat.

Afin de pouvoir participer aux discussions stratégiques tout en garantissant une prise de décision autonome, le conseil peut inviter à ses séances, avec voix consultative, toutes les personnes qu'il estime nécessaire. Il peut s'agir par exemple du directeur ou la directrice de la Promotion économique, du Trésorier ou de la Trésorière de l'Etat ainsi que du Chef ou de la Cheffe du SeCA.

4.3.1.2. Direction

La direction comprendra initialement au moins un directeur ou une directrice, un secrétariat et un collaborateur ou une collaboratrice en charge notamment de l'inventaire cantonal des zones d'activité. La direction est chargée de la conduite opérationnelle de l'ECPF. Son directeur ou sa directrice a la

compétence de prendre toutes les décisions relatives notamment aux actes de gestion courante qui sont prévues par le règlement d'organisation. Comme cela a déjà été mentionné plus haut, il ou elle peut se voir déléguer des compétences plus étendues sur décision du conseil dans une affaire particulière. Il ou elle a la charge de représenter l'ECPF vis-à-vis de l'extérieur, s'appuyant dans un premier temps sur des mandataires externes, comme cela a été le cas dans la phase transitoire pour les sites de Tetra Pak et de Saint-Aubin. En fonction des besoins, l'ECPF pourra progressivement renforcer son équipe et s'entourer des ressources nécessaires.

4.3.1.3. Révision

Un organe de révision externe est en charge de contrôler la bonne tenue de la comptabilité de l'ECPF. Il est nommé par le Conseil d'Etat.

4.3.2. Personnel

La loi prévoit que collaborateurs et collaboratrices de l'Etablissement ont un statut de droit public régi par les mêmes règles et principes que les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat. Cela vaut notamment en matière de classification, traitement, allocations, prévoyance ou encore de durée du temps de travail. Il faut souligner l'ECPF est affilié à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

4.4. Fonctionnement

4.4.1. Organisation et collaboration

L'ECPF accomplit ses missions de manière diligente à l'égard du Conseil d'Etat. Il répond de sa gestion devant le Conseil d'Etat. Il peut s'organiser dans les limites définies par la LPFA. Il est géré selon les principes de l'économie d'entreprise. Vu les activités qu'il mène sur le marché foncier, il est inscrit au registre du commerce sous la désignation «Etablissement cantonal de promotion foncière».

Dans l'organisation interne de l'Etat, il est rattaché administrativement à la DEE.

4.4.2. Collaboration avec les autorités et autres unités administratives

Vu le champ d'action de l'ECPF et ses liens avec les activités de la PromFR, mais aussi notamment du SeCA, il est essentiel que ce dernier collabore étroitement avec ces unités dans le cadre de la poursuite de ses missions. La création de l'institution de l'ECPF n'a pas pour volonté de restreindre ni même redistribuer les rôles et les compétences en place. Au contraire, les activités déployées par l'ECPF devront apporter une plus-value dans des domaines où les autres unités ne disposent pas de ressources dédiées. Il s'agit d'un instrument de

promotion économique supplémentaire qui ne se chevauche pas avec les autres instruments déjà en vigueur et utilisés.

Il faut souligner que la PromFR restera en charge notamment de la promotion du canton en tant que place économique et de porte d'entrée pour le contact avec les entreprises désireuses de s'implanter sur le territoire cantonal. Le rôle de la PromFR demeure d'entretenir et développer les contacts avec des entreprises susceptibles d'utiliser ces nouveaux espaces qui auront été mis en valeur et mis à disposition. De manière concertée avec la PromFR, qui est en charge de la prospection de nouvelles entreprises et du soutien à la croissance des entreprises du canton, l'ECPF pourra également développer des stratégies de promotion dans l'intérêt de sa mission, notamment développer, lorsque cela s'avère utile, des stratégies de focalisation thématique sur certains sites. Chaque site est toutefois différent et nécessitera l'élaboration d'une stratégie de développement propre.

4.4.3. Mandat de prestations

Sur le plan formel, la mission générale de l'ECPF est définie dans le présent projet de loi. Elle est précisée ensuite dans un mandat de prestations périodique, attribué par le Conseil d'Etat en principe tous les cinq ans, qui constitue le cadre dans le lequel agit l'ECPF.

Le mandat détermine le cadre général de la mission de l'ECPF notamment au niveau opérationnel et financier. Il fixe aussi des objectifs à l'ECPF afin de le piloter avec une intensité variable, selon les besoins de contrôle, sur un plan stratégique. Durant les premières années de fonctionnement mais aussi par la suite, le Conseil d'Etat peut réviser le mandat en vue d'adapter les missions et les ressources nécessaires à leur accomplissement. Il a également la faculté de confier en tout temps à l'ECPF d'autres mandats en cas d'évolution des circonstances. Afin de conserver un contrôle politique, il peut aussi édicter des directives ou recommandations à l'intention de l'ECPF.

Celui-ci pourrait notamment contenir des objectifs qualitatifs en ce qui concerne la gestion du futur parc immobilier et des sites, dans une perspective de développement durable. Ce type de démarche est susceptible par ailleurs d'augmenter la valeur du patrimoine acquis.

4.4.4. Contrôle et surveillance

De manière générale, l'ECPF est soumis à la surveillance du Conseil d'Etat. Ce dernier exerce son pouvoir de surveillance par l'entremise des instruments prévus par la loi.

Parmi ces instruments, l'ECPF présente au Conseil d'Etat, qui en prend connaissance et en informe le Grand Conseil, les rapports sur l'exécution de sa mission. Il s'agit d'un rap-

port annuel mais aussi d'un rapport plus complet portant sur une période, au terme de l'échéance du mandat.

Afin d'assurer une transparence complète sur les activités de l'ECPF, les rapports font l'objet d'une publication. Le contenu des rapports est défini par la LPFA. Cela comprend notamment un compte-rendu des activités mais aussi les comptes financiers.

Afin de conserver un contrôle politique en dehors du cadre formel fixé par le mandat, l'ECPF est soumis à la surveillance du Conseil d'Etat qui peut exiger en tout temps la remise de documents ou de renseignements en lien avec l'exercice des activités. En outre, le pouvoir législatif exerce un pouvoir de haute surveillance en prenant notamment connaissance des différents rapports.

4.5. Propriété des immeubles

Le Conseil d'Etat propose un principe souple et évolutif, selon lequel l'ECPF peut être chargé de la gestion et valorisation d'immeubles appartenant à l'Etat dans un but de promotion foncière active, ou de ses propres immeubles, dont il est inscrit comme propriétaire au registre foncier. Ces deux modèles de propriété font partie intégrante de la mission générale confiée à l'ECPF.

Dans un premier temps, il est prévu de conserver au bilan de l'Etat les immeubles de l'Etat achetés en 2017 à Romont, Marly et Saint-Aubin. La conséquence de l'absence de transfert immédiat est que l'ECPF fonctionnera dans ce cas comme «mandataire» et gestionnaire des immeubles pour le compte de l'Etat. Il ne pourra pas disposer, sans l'accord de l'Etat, des immeubles dont la gestion lui est confiée par mandat, ni constituer sur ceux-ci des droits limités d'utilisation en faveur de tiers. Dans ce cadre, l'ECPF ne disposera pas des capacités financières pour réaliser seul, de manière autonome, ses propres projets en lien avec ces immeubles. Partant, en se fondant notamment sur les missions du mandat, il planifiera et proposera des projets de développement (transformations de bâtiments existants, démolitions, équipements et infrastructures) et préavisera de nouvelles acquisitions, dont les décisions d'engagement des dépenses relèveront du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil, dans le respect des compétences financières prévues notamment par la législation sur les finances de l'Etat.

Cette situation pourrait toutefois évoluer à l'avenir. En effet, la loi prévoit un modèle permettant à l'Etat de décider à terme du transfert de la propriété de ses immeubles de promotion foncière. A terme, la propriété des immeubles par l'ECPF sera vraisemblablement plus efficace. Elle permettra de décider, sous la compétence d'une seule gouvernance interne, des opportunités d'achat, des investissements nécessaires à mettre en valeur les immeubles (démolitions, transformations, infrastructures, etc.), puis de leur mise à disposition

dans l'intérêt de l'économie cantonale. L'absence de dissociation entre la gestion et la propriété du sol permet d'assurer une vue d'ensemble et un contrôle de l'ensemble du processus par l'ECPF, présentant un gain de flexibilité et de rapidité. Cela permettrait à l'ECPF de remplir plus efficacement les objectifs de politique foncière active qui lui auront été fixés par le canton.

Un transfert des immeubles pourrait intervenir, sur décision de l'autorité compétente, dès que les premiers résultats opérationnels de l'ECPF lui auront permis de démontrer sa capacité à réaliser ses missions. Les autorités compétentes devront alors décider en toute connaissance de cause en se fondant sur un premier bilan des activités de l'ECPF. Dans la perspective d'un tel transfert et afin de garantir les intérêts financiers de l'Etat, la loi prévoit que ce dernier est titulaire tant d'un droit de réméré et d'un droit de préemption légaux sur tous les immeubles transférés à l'ECPF, lui assurant ainsi d'en récupérer en tout temps la propriété en cas de vente ou d'acte équivalant économiquement à une vente des immeubles de l'ECPF à des tiers. Ces droits d'acquisition de l'Etat, qui constituent un garde-fou essentiel, pourront être exercés, selon les mêmes conditions que le transfert initial. Il faut mentionner qu'un tel rachat devrait en principe être rare voire exceptionnel. Il pourrait intervenir par exemple dans des situations où les immeubles considérés revêtent une importance stratégique particulière pour le développement du canton et où leur transfert serait susceptible d'aller à l'encontre des objectifs du canton.

Dans le cas où l'ECPF deviendrait propriétaire de ses propres immeubles, soit transférés par l'Etat soit acquis directement sur le marché, il peut en disposer librement. Sauf cas exceptionnel, il fixe des conditions spéciales avec les tiers-contractants dont le but est de s'assurer que l'utilisation faite des immeubles par les tiers-acquéreurs n'aille pas à l'encontre des objectifs de politique foncière active fixés par le mandat (par ex. thésaurisation ou développement de projets non conformes à l'affectation). On peut citer comme exemple de conditions la fixation d'un délai de construction et de mise en service de l'activité avec, en cas de non-respect, un droit de réméré en faveur de l'Etat. Il peut aussi s'agir d'un droit de préemption en faveur de l'ECPF en cas de vente des immeubles du tiers-acquéreur à une société tierce. Cette caution permet à l'Etat de disposer d'un droit de regard sur la finalité de l'opération et le destinataire bénéficiaire du droit. Malgré tout, il faut préciser que cette disposition n'interdit pas l'ECPF de mettre en location des surfaces auprès d'entreprises étant donné qu'il s'agit de droits personnels.

4.6. Financement

Le mode de financement de l'ECPF dépend directement du type d'activités réalisées, notamment qu'il s'agisse d'activités réalisées pour le compte de l'Etat propriétaire et de

ses immeubles ou d'activités sur les propres immeubles de l'ECPF.

De manière générale, l'Etat finance l'ECPF par les moyens disponibles dans le fonds de politique foncière active.

4.6.1. Activités de l'ECPF sur mandat de l'Etat

Premièrement, l'Etat finance toutes les prestations spécifiques accomplies par l'ECPF pour le compte de l'Etat. On peut citer par ex. les coûts liés à la mise en place et gestion d'un système informatique d'inventaire cantonal des terrains industriels. Le financement de ces prestations sera assuré en principe par le biais d'un budget, qui apparaît comme la source de financement la plus adaptée à des coûts périodiques.

Ces prestations spécifiques doivent être distinguées des dépenses nouvelles en lien avec l'acquisition ou la mise en valeur des immeubles de l'Etat qui elles feront l'objet de demandes de crédit d'engagement d'investissement, projet par projet, dans le respect des compétences financières prévues notamment par la législation sur les finances de l'Etat.

Concernant les charges de fonctionnement de l'ECPF en lien avec la gestion et l'exploitation des immeubles de l'Etat, elles seront couvertes par le biais d'un budget. Les charges sont estimées à environ 500 000 francs/année en phase initiale, sans les salaires destinés à l'intendance des sites (par ex. externalisation de la gestion sur mandat), qui ont été prévus dans le cadre des décrets d'achat des sites actuels pour les deux années à venir.

4.6.2. Activités de l'ECPF en lien avec ses propres immeubles

Pour rappel, à terme l'ECPF est aussi amené à effectuer des missions sur des immeubles lui appartenant. Comme cela a déjà été évoqué au chap. 4.2.1, ceci peut concerner deux cas de figure, à savoir d'une part les immeubles initialement propriété de l'Etat puis transférés à l'ECPF et d'autre part les immeubles acquis directement par l'ECPF sur le marché.

Le financement de ces missions pourra être assuré par différents moyens.

Il s'agit premièrement de l'utilisation de la fortune propre de l'ECPF («autofinancement»). Il est clair que la couverture de ses charges de fonctionnement ne sera possible à partir de sa fortune qu'une fois qu'il aura pu tirer certaines recettes suffisantes de la valorisation de ses immeubles.

Il est aussi possible de doter l'ECPF d'un capital de dotation. Ce capital de dotation peut être constitué en nature, sous forme d'immeubles appartenant à l'Etat, et/ou sous forme de liquidités. Si l'Etat décide à terme de transférer certains de ses immeubles, il pourrait s'avérer opportun de doter l'ECPF, sous forme de liquidités, simultanément au transfert. Cette

dotation servirait à couvrir par exemple le financement lié à des investissements modérés ou des frais de gestion et d'entretien des sites dont le calendrier ne peut pas être déterminé à l'avance, notamment en lien avec des immeubles acquis récemment par l'Etat.

De manière générale, une dotation en capital est utile pour financer des projets dont le calendrier de retour sur investissement est peu précis, par exemple l'acquisition d'un immeuble nécessitant des efforts de plusieurs années avant de pouvoir envisager de devenir bénéficiaire.

La loi prévoit aussi comme mode de financement l'octroi de prêts par l'Etat. Ce type de financement, qui est moins coûteux à terme pour l'ECPF que le financement en capital, serait approprié pour des projets avec un plan financier et une perspective de valorisation relativement précise (possibilité d'un calendrier prédéfini de remboursement). Il s'agit donc d'un projet avec un rendement régulier dans le temps, par exemple pour la transformation d'un bâtiment générant des locations régulières et stables. L'avantage du prêt, dans ce cas, est également de permettre de régler le financement sur un modèle de remboursement périodique, présentant l'avantage d'obliger l'ECPF à adopter une discipline financière liée à un financement projet par projet, favorisant la rentabilité individuelle de chaque projet. Cela permet aussi d'assurer à l'Etat lorsque c'est possible une rémunération régulière des moyens financiers accordés à l'ECPF et un retour sur investissement prévisible.

Un autre mode de financement est la possibilité pour l'ECPF de contracter des prêts auprès de banques ou d'autres entités privées. Il ressort du mécanisme général de financement prévu par la loi un principe de priorisation, à savoir que les activités de l'ECPF sur ses propres immeubles devront ainsi être couverts en premier lieu par les ressources du fonds de politique foncière active, subsidiairement par le recours à l'emprunt privé. En effet, rien ne justifie a priori le recours immédiat à des fonds privés lorsque des fonds publics demeurent à disposition en suffisance dans le fonds de politique foncière active et permettent de financer les activités de l'ECPF.

Dans le cas d'un recours au financement privé, et afin de parer à tout risque d'endettement excessif contraire aux intérêts de l'Etat qui, même sans garantie formelle, pourrait être amené à devoir assumer au final des déficits, un certain nombre de garde-fous sont prévus dans la loi et dans le mandat de prestations. Premièrement, il est prévu que l'ECPF ne pourra pas hypothéquer des immeubles transférés par l'Etat pour financer des opérations en lien avec d'autres immeubles. Cette caution permet de cadrer les investissements. Ensuite, le mandat de prestations fixe périodiquement la limite d'endettement autorisée. La limite sera ainsi fixée par le Conseil d'Etat en tenant compte de la planification financière de l'ECPF et du caractère bénéficiaire de ses opérations. Le Conseil d'Etat

conserverait un contrôle total sur la portée des engagements financiers de l'ECPF sur le marché privé.

Pour une première phase de démarrage, au vu des ressources actuelles du fonds de politique foncière active, il est prévu de manière conservatrice de fixer cette limite d'endettement à une valeur nulle. Par la suite, même si la limite reste basse les premières années, elle pourrait être progressivement augmentée en fonction du contexte et de l'expérience acquise. Ce mécanisme est essentiel à des fins de surveillance et de bonne gestion du fonctionnement de l'ECPF. Il contribue à un bon équilibre entre flexibilité et maîtrise des risques financiers.

Des cas particuliers de financement externe ou co-financement sont également envisageables, en lien par ex. avec le développement de projets stratégiques. En effet, des entités privées pourraient être amenées à financer directement le développement de secteurs moyennant l'attribution en contrepartie de droits d'utilisation du foncier ou d'exploitation des surfaces. Cette forme de collaboration, appelé partenariat public-privé (PPP) est l'une des solutions qui permet de mobiliser des capitaux supplémentaires pour réaliser des investissements et faciliter la réalisation de certains projets. De plus, le recours au savoir-faire du marché privé peut également contribuer avec l'Etat à développer efficacement certains projets d'envergure. Il s'agit d'un modèle de financement intéressant qu'il conviendra d'examiner, selon les circonstances.

4.7. Garantie de l'Etat et cautionnement

L'ECPF est responsable financièrement et ne bénéficie d'aucune garantie générale de déficit pour les engagements qu'il prend.

L'Etat peut toutefois décider de cautionner certains prêts contractés par l'ECPF pour des projets précis pour lesquelles cette caution est déterminante et qui ne pourraient pas se réaliser sans cette garantie.

4.8. Rémunération de l'Etat

Les produits que l'ECPF tire de ses activités restent au bilan de l'ECPF qui en dispose pour le financement de sa mission.

L'ECPF rémunère l'Etat pour les moyens financiers mis à sa disposition, sous forme de capital ou sous forme de prêts.

Les prêts accordés seront en principe rémunérés par un taux d'intérêt correspondant aux placements usuels de la fortune de l'Etat, avec un calendrier de remboursement établi pour chaque prêt en fonction du projet financé. Les intérêts et les remboursements retournent au Fonds PFA. Pour plus de détails, il est renvoyé au chapitre 5.3 ci-après.

Le capital mis à disposition de l'ECPF sous forme de dotation figure au bilan de l'ECPF. Il ne porte pas d'intérêts à court

terme, mais il rémunéré à long terme par des prélèvements que le Conseil d'Etat peut réaliser dans la fortune de l'ECPF. Ces prélèvements doivent logiquement constituer pour l'Etat une rémunération plus favorable à terme que celle des prêts. Ce système de contribution pour le capital mis à disposition est similaire aux systèmes en place dans le cas des autres établissements cantonaux.

Le Conseil d'Etat déterminera dans le mandat de prestations, après négociation avec l'ECPF, le montant des contributions permettant une rémunération équitable de l'Etat, selon une logique de rémunération tenant compte des résultats de l'ECPF. L'Etat peut ainsi y renoncer durant la phase de démarrage de l'ECPF et aussi longtemps qu'il estime que la croissance de la fortune de l'ECPF sert utilement la mission de promotion foncière active. En effet, il est important que les contributions ne grèvent pas le potentiel d'investissement et de croissance de l'ECPF. A terme, dès le moment où le Conseil d'Etat estime que le capital de l'ECPF est suffisant, voire trop important en regard du besoin lié à la mission, ou que la mission de promotion foncière active n'a plus la même priorité pour l'Etat, il peut fixer dans le mandat périodique une contribution annuelle de l'ECPF prélevée sur sa fortune. Il évitera toutefois des écarts ou majorations importantes d'une période à une autre. En effet, une certaine prévisibilité financière de l'ECPF est importante pour lui permettre de mettre en place un plan des investissements compte tenu des charges à assumer vis-à-vis de l'Etat.

Les contributions de l'ECPF sont reversées dans le Fonds de politique foncière active. Pour plus de détails, il est renvoyé au chapitre 5.3 ci-après.

Enfin, le paiement de toute obligation légale ou contrepartie financière d'un droit accordé par l'Etat à l'ECPF est garanti par une hypothèque légale.

4.9. Fiscalité

L'ECPF est exonéré de tout impôt cantonal, notamment les droits de mutation. Ce dernier point est particulièrement important pour permettre à l'ECPF, le cas échéant, de porter la propriété d'immeubles de manière transitoire sans que le mécanisme soit alourdi par une double imposition des droits de mutation.

Il reste redevable des autres formes d'impôt et taxes dont notamment la contribution immobilière **communale**, dans la limite de l'article 2 alinéas 1 et 2 de la loi sur les impôts communaux (LICO; RSF 632.1). Au niveau fédéral, l'ECPF reste soumis à la TVA selon la législation fédérale et les directives en la matière.

4.10. Comptabilité

L'ECPF dispose d'une gestion financière et d'une comptabilité indépendante qui repose sur les règles du code des obligations suisse.

Etant donné que l'Etat finance les missions de l'ECPF, il est prévu que ce dernier est soumis au respect des mêmes principes de gestion financière ainsi que de comptabilité ressortant de la législation sur les finances de l'Etat.

5. Fonds de politique foncière active (Fonds PFA)

5.1. Historique

Le Fonds de politique foncière active (ci-après: «Fonds») a été instauré par la modification du 14 mars 2017 de la loi sur les finances de l'Etat.

Pour rappel, cette modification avait donné suite à la motion (2016-GC-79) Laurent Thévoz et Jacques Vial «Financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activités d'importance cantonale» (cf. chapitre 6), déposée et développée le 17 juin 2016. Cette motion relevait l'importance de la disponibilité en mains publiques de terrains situés dans des secteurs stratégiques. Dans le but de favoriser une politique foncière active, les motionnaires proposaient d'allouer un montant de 100 millions de francs à un Fonds servant au financement de l'achat des terrains concernés.

Dans la réponse à cette motion, le Conseil d'Etat avait émis le souhait de pouvoir disposer d'une certaine latitude dans l'utilisation des moyens du Fonds. Le Grand Conseil avait accepté de doter le Fonds, d'une durée illimitée, d'un montant initial de 100 millions de francs mais exigeant que les modalités de fonctionnement du Fonds soient réglées par le biais d'une loi et non par voie d'ordonnance.

Conformément à l'article 42a^{ter} LFE, le but du Fonds est de garantir le financement et le préfinancement d'immeubles dans un but de promotion économique, de même que le financement des tâches d'exploitation et de mise en valeur liées à ces immeubles. Ce but corrobore les actions de politique foncière active qui avaient été menées jusqu'alors par l'Etat. Dans le cadre des débats en commission parlementaire, le souhait avait été émis qu'une loi permette de clarifier les affectations précises auxquelles seraient dédiés les montants disponibles dans le Fonds. De manière plus large, il est important d'expliquer de manière détaillée le mécanisme de gestion du Fonds (entrées et sorties).

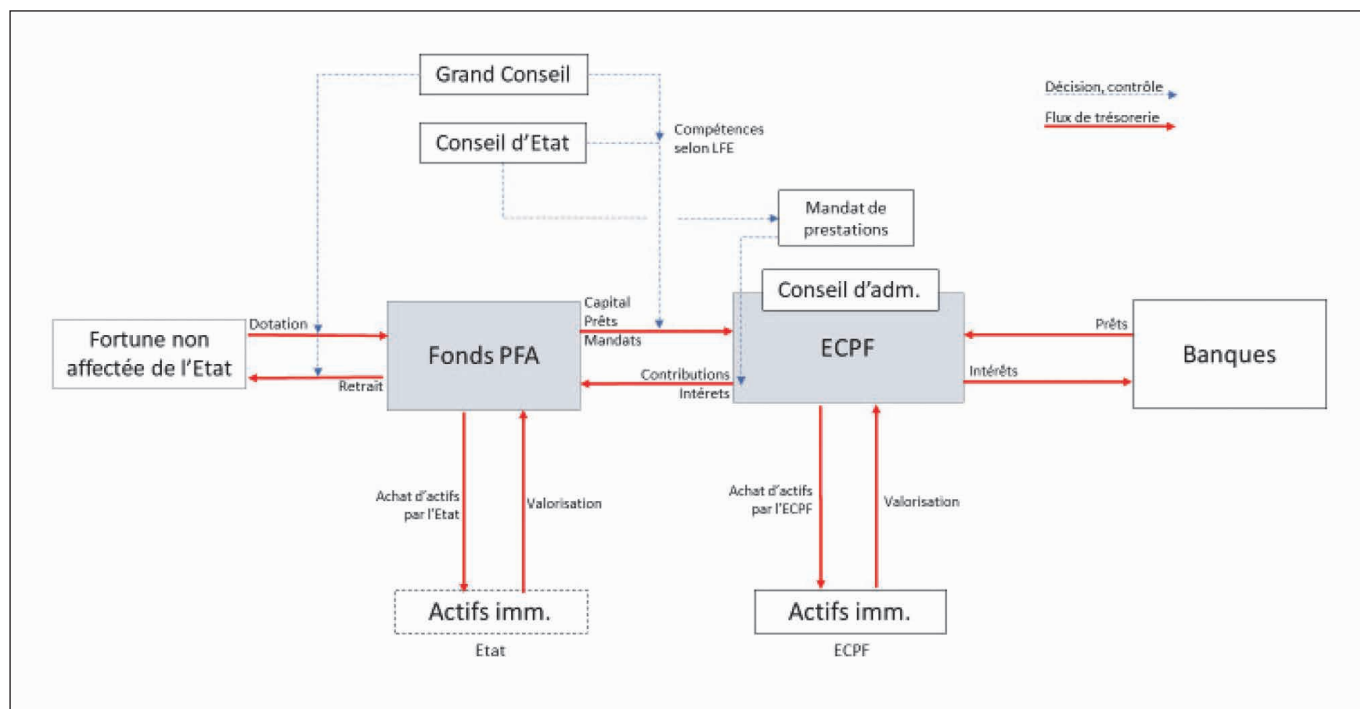
Le présent projet de loi complète et précise la portée de l'article 42a^{ter} LFE, en se fondant sur les missions clairement définies et confiées à l'ECPF. L'article 42a^{ter} LFE est ainsi modifié pour renvoyer au présent projet de loi en ce qui concerne le financement des mesures ainsi que les modalités de fonc-

tionnement et de gestion du fonds (allocation de nouvelles ressources, décisions d'utilisation et relations avec l'ECPF). L'avantage d'un tel système (principe du fonds dans la LFE et mécanisme de fonctionnement et gestion dans la LPFA) est de rattacher les règles matérielles d'entrées et de sorties du fonds aux missions de politique foncière active dans une même loi. Ceci contribue à une meilleure lisibilité et transparence des missions et de leur financement.

5.2. Mécanismes de fonctionnement

L'objectif est de proposer un mécanisme extrêmement souple susceptible de laisser toute latitude pour s'adapter à un contexte économique et des besoins de financement de la mission PFA pouvant évoluer au cours du temps.

Le schéma ci-dessous résume l'ensemble des flux financiers. Ils sont développés, objet par objet, dans les chapitres suivants.



Flux de financement dans la politique foncière active

5.3. Ressources et leur engagement

Au fur et à mesure de l'épuisement de la dotation initiale de 100 millions de francs, le Fonds pourra au besoin être réalimenté par des dotations supplémentaires qui devront faire l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat ou d'un décret du Grand Conseil selon les montants en jeu. A nouveau, ces dotations suivront les règles en matière de compétences financières prévues notamment par la législation sur les finances de l'Etat ainsi que par la loi sur le Grand Conseil.

Ces dotations auront lieu en principe dans le cadre du bouclage des comptes, en affectant une part d'excédents au Fonds, comme cela avait eu lieu pour la création et dotation initiale en 2017. Ainsi, il reviendra au Conseil d'Etat d'examiner lors de l'attribution de chaque mandat le besoin d'affecter de nouveaux moyens au Fonds et coordonner ce besoin avec la phase de bouclage des comptes annuels de l'Etat.

Hormis les décisions de dotations complémentaires, la principale source d'approvisionnement à terme du fonds sera la rémunération équitable versée par l'ECPF en contrepartie des moyens financiers mis à sa disposition par l'Etat (capital et prêts). Comme cela a été expliqué au chap. 4.6.2 ci-avant,

cette rémunération sera fixée par l'Etat dans le mandat de prestations et prendra en compte le résultat des activités de l'ECPF.

La mise en valeur des immeubles propriétés de l'Etat constitue également une autre source d'approvisionnement du Fonds (par ex. grâce aux produits tirés de la vente ou de la mise à disposition des immeubles de l'Etat sous une autre forme). Elle sera proportionnellement importante à court terme, aussi longtemps que l'Etat reste propriétaire des immeubles achetés en 2016-2017, mais devrait progressivement devenir minoritaire, voire disparaître au profit des intérêts et contributions versés par l'ECPF.

Le Fonds, en tant qu'investissement ciblé d'une partie la fortune disponible de l'Etat, sert à financer l'ensemble des missions de politique foncière active et l'ECPF qui se voit confier leur réalisation. En effet, il n'est pas prévu d'autres sources budgétaires lorsque le financement provient de l'Etat.

Le Fonds peut financer l'ECPF sous diverses formes. Il peut le financer dans le cadre du mandat pour toutes les prestations qu'il lui confie périodiquement. Le financement devra

permettre de couvrir notamment le budget courant de fonctionnement ainsi que les frais qui résultent des prestations de gestion et d'exploitation des actifs. Il peut également le financer, au cas par cas, sous forme de prêts liés à des projets précis. Il peut enfin le financer soit sous forme de dotation en capital de départ ou ultérieure, lui permettant ainsi de gérer ses propres immeubles.

L'ECPF peut se financer, par ordre de priorité, soit auprès du Fonds, soit, dans les limites d'endettement fixées par son mandat de prestations, auprès de tiers comme des banques. Le financement consenti à l'ECPF à partir du fonds (à l'exception de la rémunération du mandat) fait l'objet de revenus financiers affectés à la fortune du Fonds. Il est renvoyé pour plus d'explications au chapitre 4.6.

Sur le principe, l'Etat aura aussi la faculté décider en tout temps de retirer du Fonds des moyens pour les reverser à la fortune non-affectée de l'Etat, dans un scénario à long terme où les moyens affectés à la mission de politique foncière active ne seraient éventuellement plus les mêmes. Une telle situation pourrait arriver soit parce que la situation du marché serait différente, soit parce que la mise en valeur des terrains aurait produit suffisamment de plus-values pour que la fortune du Fonds ne soit plus véritablement considérée

comme nécessaire à la poursuite des missions, ou dans une moindre mesure.

Les engagements financiers à partir du Fonds sont décidés par l'Etat selon les compétences financières usuelles fixées par la LFE. Il est possible de confier à l'ECPF, par le biais du mandat, la compétence de décider de certaines dépenses mineures, jusqu'à une certaine limite (par ex. Fr. 100 000.-), afin de flexibiliser et accélérer la prise de certaines décisions et éviter de les remonter obligatoirement au niveau du Conseil d'Etat pour toute charge extraordinaire non budgétisée.

5.4. Gestion et surveillance

Le Fonds est géré par l'Administration des finances et est intégré au bilan de l'Etat.

La surveillance de la gestion du Fonds est exercée par le Conseil d'Etat. L'Inspection des finances procède chaque année au contrôle du Fonds.

Le schéma ci-après met en évidence les flux financiers ainsi que les mécanismes de contrôle et de collaboration entre les différentes autorités compétentes dans la mise en œuvre de la politique cantonale.

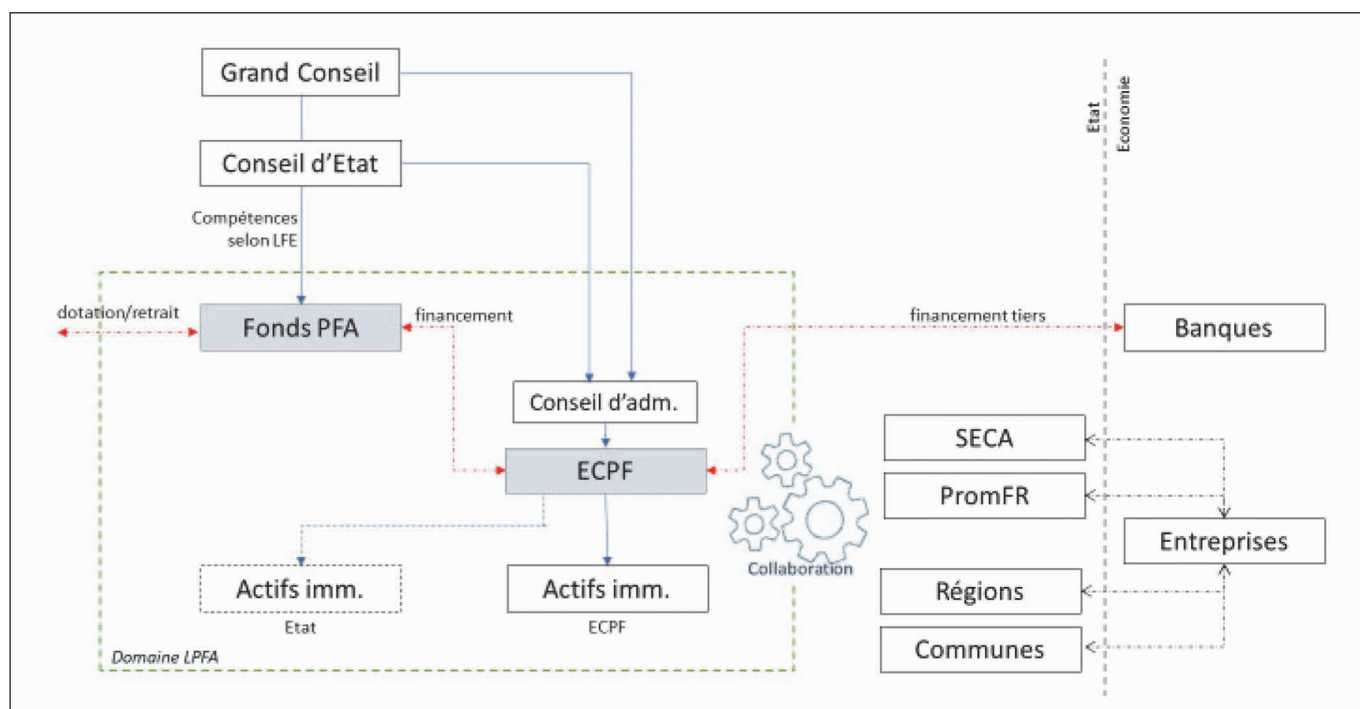


Schéma des interactions entre les acteurs de promotion foncière

6. Liquidation d'instruments parlementaires

Le présent projet permet de liquider la motion (2016-GC-79) Laurent Thévoz et Jacques Vial «Financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activités d'importance cantonale».

Pour rappel, celle-ci demandait à ce que la répartition des responsabilités et du financement des secteurs stratégiques et des zones d'activités d'importance cantonale (selon nouveau plan directeur cantonal («zones cantonales»)) soit revue. Dans cette motion, les motionnaires avaient relevé l'importance de la disponibilité de terrains en zones d'activités pour l'accueil de nouvelles entreprises, en argumentant que la part des terrains en mains publiques dans les secteurs stratégiques était trop faible pour être opérationnelle. Ils soulignaient aussi que les collectivités locales ne disposaient pas des finances suffisantes pour pouvoir mettre la main sur les terrains leur permettant d'accueillir des activités d'importance nationale, cantonale ou encore régionale. Fort de ce constat, ils demandaient notamment que les secteurs stratégiques soient à l'avenir gérés par le canton. Selon eux, cela devait permettre au canton d'être l'unique responsable de la politique foncière active dans ces secteurs en finançant l'achat des terrains nécessaires.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat a reconnu l'importance d'une politique foncière active pour le développement économique du canton et a rappelé les décisions d'acquisitions prises récemment allant dans le sens d'un rôle actif du canton. Il a notamment proposé, en application directe de la motion, de créer un fonds destiné à soutenir sa politique foncière active. Le 18 mai 2017, le Grand Conseil a ainsi approuvé la création du Fonds.

Par contre, comme cela a déjà été précisé au chap. 4.2, le Conseil d'Etat propose certes que l'ECPF agisse en priorité dans les zones cantonales comprenant les secteurs stratégiques mais pas uniquement. Il est renvoyé aux explications données au chap. 4.2. L'objectif n'est pas de mettre en place une politique généralisée d'achats dans les zones cantonales.

Le Conseil d'Etat est également défavorable à un financement par le Fonds de l'achat de terrains par les communes dans les zones d'activités. Cependant, l'Etat continue d'apporter des contributions de promotion économique notamment pour l'acquisition ou l'équipement de terrains par les communes.

Par ailleurs, la création du Fonds et sa mise en œuvre apportent une réponse partielle au postulat (2016-GC-8) Hubert Dafflon et Albert Lambelet «Utilisation de la fortune non affectée par la croissance pérenne du PIB cantonal», dont les auteurs demandent au Conseil d'Etat d'étudier toutes les possibilités permettant d'affecter cette fortune et les intérêts de celle-ci dans des projets visant à l'augmentation durable des emplois qualifiés et du PIB cantonal.

7. Commentaire détaillé par article

Il est rappelé ici que la loi, dont le contenu est relativement détaillé, ne sera pas accompagnée d'un règlement d'exécution, mais que les modalités d'exécution seront réglées par un mandat de prestations, en conformité aux règles et principes fixés dans la loi.

Art. 1

Cette disposition est destinée à préciser les objets de la loi. D'après la technique législative actuelle, cette précision est utile à la compréhension de la structure de la loi d'autant plus que celle-ci définit pour la première fois les contours d'une nouvelle politique destinée à promouvoir l'économie du canton de Fribourg.

La loi est structurée en plusieurs chapitres qui traitent dans l'ordre de l'organisation interne de l'Etat, avec les compétences et missions rattachées au Conseil d'Etat, de la création de l'Etablissement cantonal de promotion foncière chargé de la mise en œuvre de l'action de politique foncière active pour le compte de l'Etat puis enfin du fonctionnement et de la gestion du Fonds pour la politique foncière active.

Art. 2

Cette disposition définit les buts politiques poursuivis par la loi.

L'alinéa 1 expose que la politique foncière active s'inscrit dans la politique de promotion économique. L'alinéa 2 souligne que cette politique a pour but d'agir sur la propriété foncière dans la perspective de mettre à disposition des entreprises des terrains et bâtiments («immeubles») permettant de répondre à leurs besoins. L'alinéa 3 souligne qu'un des buts est de soutenir la réorganisation spatiale des zones d'activités, instaurée par la législation en matière d'aménagement du territoire et de constructions ainsi que le plan directeur cantonal. En effet, certaines missions de soutien ciblé répondent aux objectifs de la politique territoriale.

Il faut souligner que ces buts couvrent les besoins de toutes les entreprises et immeubles, sans opérer de distinctions, sous réserve des limites et précisions contenues à l'article 3 alinéas 2 et 3.

Art. 3

Alinéa 1

La stratégie cantonale est décrite ici de manière synthétique. Elle se décline en missions qui sont développées plus bas dans le cadre des missions de l'ECPF (art 24 et 25).

Alinéas 2 et 3

Cette disposition fixe le champ d'application territorial des missions exercées. La politique cantonale s'exerce sur des immeubles situés dans les zones d'activités cantonales, incluant les secteurs stratégiques, définis par le plan directeur cantonal. Cela permet de limiter les actions de l'Etat dans les secteurs présentant les plus grandes potentialités pour l'implantation d'entreprises à vocation-supra cantonale. Il s'agit d'une priorisation n'interdisant pas de manière stricte une intervention de l'Etat dans d'autres types de zones.

L'alinéa 3 précise que l'Etat peut intervenir à titre subsidiaire dans d'autres zones d'activités mais à la condition que son action soit «nécessaire» pour le développement du site. Cette disposition rappelle qu'il revient avant tout aux régions et communes de veiller au développement des zones régionales définies par le plan directeur cantonal. Une intervention de l'Etat ne doit avoir lieu qu'à titre exceptionnel, lorsque cela a un effet qui permette de débloquer le développement d'un site.

Art. 4

Cette disposition est destinée à fixer les contours du rôle de l'Etat dans son action de politique foncière active, notamment dans ses relations avec les autres acteurs publics et privés du marché.

Alinéa 1

Cette disposition insiste sur l'approche complémentaire de la politique foncière active du canton.

Les régions, par le biais d'associations économiques notamment, et les communes poursuivent déjà une politique foncière active dont les objectifs peuvent se recouper avec ceux de l'Etat. L'action de l'Etat tiendra compte des politiques et stratégies menées par les régions, communes, associations de communes ainsi que par les milieux privés intéressés. Elle n'a pas pour ambition de se substituer à ces politiques mais au contraire cherche à soutenir les efforts de développement économique par des actions ciblées. En effet, le rôle de l'Etat doit consister à agir de manière ponctuelle, dans des situations où les autres acteurs du marché ne sont manifestement pas à même d'agir au profit de l'intérêt public de manière aussi efficace que l'Etat. Ce rôle se limitera à intervenir dans une situation de carence à laquelle le libre marché ne peut à lui seul pallier, afin de favoriser les conditions-cadre au niveau foncier en faveur de l'économie. Il ne cherchera pas au premier chef à devenir un acteur immobilier dont l'action serait orientée vers l'augmentation et la maximisation de ses actifs.

Alinéa 2

Il est important que l'Etat collabore avec les autres acteurs publics en vue notamment de coordonner les efforts des collectivités publiques en matière de politique foncière active. Il veillera notamment à coordonner les efforts des collectivités publiques en matière de politique foncière active et à informer les autres acteurs des différents projets menés sur leur territoire.

Art. 5

Cette disposition réserve uniquement les autres législations cantonales qui traitent de la politique foncière active.

La stratégie cantonale de politique foncière active sera mise en œuvre de manière complémentaire aux autres instruments existants, notamment s'agissant des contributions financières prévues par la législation sur la promotion économique, par le biais des moyens prévus dans la nouvelle politique régionale NPR).

Pour rappel, l'Etat encourage et soutient le développement des zones cantonales, considérés comme prioritaires pour le développement économique du canton. A titre d'exemple, la loi cantonale du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (RSF 900.1; LPEc) prévoit l'octroi de contributions financières pour l'acquisition, l'équipement de terrains et le service de la rente, dans le cas de droit de superficie (cf. art. 15 al. 2 let. a LPEc) ainsi que pour l'acquisition, la construction et la mise à disposition de bâtiments (cf. art. 15 al. 2 let. b LPEc). Il peut s'agir de contributions financières directes, de prêts ou de garantie de loyers dont les bénéficiaires sont les communes, les associations de communes voire dans certains cas des entreprises privées. Par ailleurs, ces contributions concernent uniquement des terrains et bâtiments considérés comme stratégiques pour le développement économique du canton.

La stratégie cantonale de politique foncière active devra s'inscrire dans le respect de la politique d'aménagement du territoire et interagir avec le mécanisme de gestion des terrains qui sera mis en place par le nouveau plan directeur cantonal. Hormis le financement des contributions au titre de la législation sur la promotion économique précitées, l'Etat peut élaborer dans ces zones, en cas de blocage, un plan d'affectation cantonal pour favoriser le développement rapide d'une zone d'activités cantonale.

Art. 6

Cette disposition précise qu'il revient à l'exécutif cantonal de conduire la politique foncière active du canton de Fribourg (al. 1). Cette mission est exercée avec l'appui de la délégation des affaires économiques et financières qui constitue une délégation permanente selon la loi du 16 octobre 2001

sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1) et l'ordonnance du 8 avril 2014 sur la gestion des séances du Conseil d'Etat (RSF 122.0.17) (al. 2).

En s'appuyant sur les buts et missions fixés dans la loi, le Conseil d'Etat fixe la stratégie de mise en œuvre en veillant à coordonner celle-ci avec les autres politiques publiques qu'il mène, notamment au niveau fiscal et territorial (al. 2). Cette coordination est essentielle afin de garantir une cohérence dans l'action de politique foncière active.

Art. 7

Cette disposition fonde l'institution de l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ci-après: «ECPF») chargé de mettre en œuvre les missions de politique foncière active décrites à l'article 3.

Une entité de droit public peut être créée pour la mise en œuvre de tâches publiques. Cela est prévu par l'article 54 Cst./FR, selon lequel l'Etat et les communes peuvent déléguer leurs tâches à des entités tierces si la loi respectivement un règlement communal le prévoient, si cela correspond à un intérêt public prépondérant et si la protection juridique des administrés est assurée. Les conditions sont ici manifestement toutes remplies. Une loi spécifique est nécessaire pour sa fondation et son organisation. La densité normative de cette dernière peut être modulée, le principe de la légalité imposant uniquement que dite loi formelle fixe les buts de l'Entité, délimite son autonomie, institue ses organes et les mette en état d'agir. Ces règles sont fixées articles 8 à 49. Dans son activité, il est utile de rappeler qu'elle est soumise au droit commun, comme n'importe quelle autre personne morale (art. 59 du Code civil suisse).

Concernant les motifs détaillés qui ont conduit au choix de cette forme juridique, référence est faite aux explications données au chapitre 4.1.

Art. 8

L'ECPF est autonome, c'est-à-dire une entité décentralisée qui peut créer ses propres règles de fonctionnement, dans le respect des principes fixés par la loi qui le fonde, définissant l'ampleur de son autonomie, et des attributions et règles de détails définis par le mandat de prestations. Le statut de l'ECPF est comparable par exemple à celui de l'Etablissement cantonal de matériel scolaire (OCMS), de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ou encore de l'Office de la circulation et de la navigation (OCN).

Il dispose de la personnalité juridique impliquant de pouvoir être sujet et objet de droits et obligations distincts du canton de Fribourg. Il peut par exemple passer des contrats, être propriétaire, exprimer sa volonté (par le biais de ses organes) de manière autonome.

L'ECPF est rattaché administrativement à la Direction de l'économie et de l'emploi (al. 1), en charge du développement économique en vertu de l'article 5 al. 1 let. a de l'ordonnance fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir; RSF 122.0.12) (al. 2). Cela implique pour le Conseil d'Etat en parallèle à la présente loi une adaptation de l'ordonnance désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (RSF 122.0.13).

Art. 9

Cette disposition définit les organes de l'ECPF.

Art. 10

La loi fixe le nombre de membres du Conseil d'administration à cinq au total en fonction du degré d'efficacité et de représentativité voulu.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du chapitre 4.3.1.1.

Art. 11

Il est renvoyé aux explications du chapitre 4.3.1.1.

Art. 12

Il est renvoyé aux explications du chapitre 4.3.1.1.

Art. 13

Le Conseil délibère selon un mode de décision à la majorité simple, à savoir au moins trois membres.

Art. 14

Le Conseil peut faire appel par exemple à des représentants des services spécialisés (par exemple Chef ou Cheffe du Service des constructions et aménagement ou Directeur ou Directrice de la Promotion économique) lorsque l'il l'estime nécessaire (selon l'ordre du jour des séances).

Art. 15

Alinéa 1

Les membres du conseil d'administration répondent de la bonne gestion de l'ECPF devant le Conseil d'Etat. En cas de justes motifs ressortant notamment des différents rapports de gestion qui sont transmis périodiquement au Conseil d'Etat puis au Grand Conseil (cf. art. 40), les membres peuvent être révoqués en tout temps par le Conseil d'Etat.

Cette disposition est un exemple de mode de surveillance de l'ECPF par le Conseil d'Etat en tant qu'entité délégatrice de tâches publiques (art. 41 al. 1).

Alinéa 2

Let. a-f

Pas de commentaire particulier.

Let. g

Le conseil d'administration propose au Conseil d'Etat, responsable de nommer le Directeur ou la Directrice, la conclusion, la modification et la résiliation des rapports de travail de la direction.

Let. h

Il peut s'agir par exemple d'un système de *controlling* interne des risques.

Art. 16

Pas de commentaire particulier.

Art. 17

Etant donné le rôle clé exercé par la direction dans la conduite opérationnelle de l'Etablissement, son directeur ou sa directrice est nommée formellement par le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité politique de contrôle, sur proposition du conseil. Dans l'organisation interne de l'ECPF, il est placé hiérarchiquement sous la surveillance du Conseil.

Art. 18

Le directeur ou la directrice est en charge de la conduite opérationnelle de l'Etablissement et de l'exécution des décisions prises par le conseil.

Il ou elle peut lui-même prendre certaines décisions. Il s'agit en principe des décisions dites courantes. La lettre c prévoit la possibilité que le conseil délègue certaines compétences plus larges au directeur ou à la directrice dans une affaire particulière. Il s'agit d'une délégation ad hoc.

Art. 19

Pas ce commentaire particulier.

Art. 20

Alinéa 1

Cette disposition prévoit que les rapports de service des collaborateurs de l'Etablissement sont régis par le droit public. Il s'agit d'un renvoi général à la législation sur le personnel d'Etat (cf. art. 24 LPers).

Pour rappel, les collaborateurs ou collaboratrices sont engagés en principe pour une durée indéterminée. La durée du travail est régie selon les mêmes règles que les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat (cf. art. 58 LPers et 40 RPers). En revanche, l'horaire de travail est imposé par l'Etablissement.

Le projet ne prévoit pas la possibilité d'octroyer des primes exceptionnelles récompensant les prestations sortant du cadre correspondant aux exigences fixées par l'Etablissement pour ses collaborateurs et collaboratrices.

Alinéa 2

Il s'agit d'un rappel de l'article 4 de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP; RSF 122.73.1) qui prévoit une affiliation d'office des personnes salariées au sein d'établissements personnalisés de l'Etat.

Art. 21

Alinéas 1 et 2

L'ECPF pourra définir ses propres règles d'organisation, par le biais par exemple d'un règlement d'organisation ou de directives internes, sous réserve que celles-ci s'inscrivent dans le cadre défini par la loi.

Alinéa 3

Il devra tenir sa propre comptabilité et gérer ses activités selon les principes de l'économie d'entreprise. Cela signifie qu'en exécutant ses missions, l'ECPF doit veiller à utiliser ses ressources d'une manière économe et axée sur les résultats et l'efficacité.

Il est précisé que l'ECPF sera inscrit au registre du commerce dès lors qu'il exerce des activités économiques contre rémunération et se trouve dans une forme de concurrence avec d'autres acteurs du marché foncier même si plusieurs limites sont fixées dans la loi.

Alinéa 4

L'alinéa 4 renvoie à l'article 52 de la loi cantonale du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1; LOCEA) qui précise que, sous réserve de la législation spéciale, les règles d'organisation et les règles de gestion applicables aux différentes Directions et unités de l'administration cantonale le sont également aux établissements dotés de la personnalité morale. Il s'agit principalement des règles définies respectivement aux articles 43 ss. et 55 ss. LOCEA.

Art. 22

Cette disposition est destinée à rappeler le principe de collaboration interne à l'Etat entre l'ECPF et les unités administratives de l'Etat (cf. art. 62 et 63 LOCEA) (al. 1). Ce principe

est essentiel pour une mise en œuvre efficace de la politique foncière active.

Une coordination étroite doit être assurée en particulier avec la Promotion économique (al. 2) en charge de missions différentes mais visant des buts similaires. Il est renvoyé pour le surplus aux explications sous ch. 4.4.2.

Art. 23

Le Conseil d'Etat ne peut pas contrôler et gérer l'évolution des activités de l'ECPF par le seul biais de la présente loi d'organisation qui règle les principes centraux de fonctionnement et de gestion.

Partant, il a besoin d'un instrument lui permettant d'influencer à court et moyen terme les activités de l'ECPF, dans le but de s'assurer de la concordance des actions de ce dernier avec la stratégie cantonale. La loi prévoit l'instrument du mandat général de prestations, déjà utilisé dans les rapports entre l'Etat et d'autres Etablissements (par ex. LOCN, LOCMS) sur un plan cantonal.

Le mandat de prestations est confié pour une durée de 5 ans (al. 1). Il est renouvelé à l'échéance de cette période. Le mandat décrit principalement les objectifs et les missions spéciales à accomplir par l'ECPF durant la période concernée. Il fixe certaines exigences ainsi que le cadre opérationnel de l'ECPF (al. 2). Le mandant pourra préciser notamment certains éléments d'ordre financier. Le Conseil d'Etat pourra par exemple donner la compétence à l'ECPF, de décider de dépenses d'investissement jusqu'à une certaine limite, pour éviter que des dépenses mineures ne remontent chez lui pour décision. En outre, le CE devra fixer la limite d'endettement (cf. art. 39 al. 3).

L'alinéa 3 précise que durant les premières années d'existence de l'Etablissement, voire même ultérieurement, le Conseil d'Etat pourra revoir à un rythme plus régulier le contenu du mandat (missions et financement) afin de l'adapter aux expériences faites année après année. Cette possibilité d'adaptation du mandat permettra aussi au Conseil d'Etat de s'assurer dans les premières années un bon suivi des objectifs, des missions et des ressources qui leur sont dédiées.

L'alinéa 4 précise que d'autres mandats complémentaires peuvent être attribués. Le besoin d'attribuer d'autres mandats durant l'intervalle, voire selon les situations, d'édicter des directives ou des recommandations (al. 5), peut découler de l'évolution rapide du marché et de ses enjeux, des circonstances politiques et stratégiques ou de la nécessité d'intervention par rapport notamment à des projets en particulier.

Art. 24

Alinéa 1

Let. a

De manière opportuniste et subsidiaire, l'Etat pourra acquérir des immeubles. Dans ce cadre, l'action de l'Etat doit s'avérer déterminante pour le développement de terrains. En effet, ce dernier n'a pas pour objectif de contrôler le maximum des surfaces en zone d'activités ni de devenir un promoteur de sites industriels à reconverter. Les acquisitions doivent être faites dans un but déterminé et se limiter à accompagner la reconversion d'espaces importants pour l'économie cantonale lors de périodes de transition ou le développement de nouveaux secteurs dans lesquels une intervention de l'Etat s'avère judicieuse.

Let. b

Lorsque l'Etat a acquis la maîtrise foncière sur les immeubles, il convient de diriger les opérations de gestion courante et de maintenance des sites actuellement propriétés de l'Etat afin d'optimiser la charge financière qu'elles représentent à court et moyen terme.

Let. c

Il s'agit ensuite de procéder à des opérations de mise en valeur de ces sites par le biais d'investissements destinés à transformer et à moderniser les infrastructures et les bâtiments sur les sites afin de rendre ces derniers attractifs pour l'implantation d'entreprises.

Cette mise en valeur passe notamment par la réalisation d'équipements, d'infrastructures voire de bâtiments, l'objectif étant toujours d'augmenter l'attractivité des sites. On peut citer comme exemples la construction de réseaux d'adduction ou d'évacuation des eaux, d'électricité ou encore des infrastructures pour les transports publics, le trafic individuel motorisé et la mobilité douce, de même que des travaux d'assainissement énergétique. La réalisation de ces équipements et infrastructures sera en principe financé par l'Etat, les collectivités et les propriétaires concernés, selon les principes de répartition et de participation définies par la législation en vigueur (cf. commentaire ad article 38 al. 2, 2^e phrase).

Il est également concevable par exemple d'envisager la démolition d'infrastructures ou de bâtiments désuets ou inutilisables, dans le respect de la protection du patrimoine.

Let. d

La loi ne fixe pas de manière exhaustive des modes arrêtés de mise à disposition mais cite des opérations à titre exemplatif. Les immeubles peuvent par exemple être vendus ou faire l'objet d'un droit de superficie. Des solutions mixtes sont envisageables au cas par cas, comme par exemple un droit de superficie pouvant être converti en vente après une période initiale.

Des espaces construits au sein des immeubles peuvent aussi être mis à disposition, sous forme de locations, de manière transitoire ou à plus long terme.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications données sous ch. 4.2.1.3.

Alinéa 2

Cette disposition octroie la possibilité à l'ECPF de nouer des partenariats à deux conditions cumulatives, à savoir qu'il doit s'agir premièrement de financer et réaliser un projet spécifique.

Ensuite, ce projet doit servir un intérêt prépondérant pour le développement économique du canton. Il s'agit de projets de développement des sites présentant un grand potentiel. Ces projets doivent avoir lieu en priorité dans des zones d'activités cantonales, incluant les secteurs stratégiques, définis par le directeur cantonal. Il s'agit des zones situées à proximité du centre cantonal et des centres régionaux, que le canton doit encourager. Une intervention de l'ECPF peut aussi s'avérer déterminante, à titre exceptionnelle, pour développer et favoriser la concrétisation de projets en zone régionale dans le but de préserver les zones cantonales de la pression d'entreprises pour y implanter des activités qui ne correspondent pas à la vocation de ces zones telle que définie par le plan directeur cantonal. Il faut réserver à ce titre l'application des règles établies par le plan directeur cantonal qui précisent que le développement incombe en principe aux régions et communes concernées.

Art. 25

Alinéa 1

Il est renvoyé aux explications données sous chapitre 4.2.2.1.

Alinéa 2

Afin de ne pas créer des distorsions de concurrence et pénaliser les autres acteurs du secteur privé, cette disposition précise que les prestations éventuelles de l'ECPF ne pourront être fournies qu'en faveur du secteur public. Cela s'explique compte tenu du caractère public du rôle de promotion foncière active de l'ECPF. Il s'agit d'éviter toute forme de privatisation. Partant, le texte interdit *a contrario* toute activité de service pour le compte d'entreprises, par le biais par exemple de prestations de service ou de mandats de prestations privés. En effet, ce type d'activités ne servent qu'indirectement l'intérêt économique du canton et relèguent au second plan le caractère d'intérêt public à la mission poursuivie par l'ECPF. L'objectif de la loi est au contraire de rechercher par des actions ciblées à offrir des conditions-cadre aux entreprises et favoriser le développement économique. L'article vise ainsi à éviter la possibilité de créer un modèle d'activités tournées principalement vers le profit, de même que les conflits d'inté-

rêt que pourrait rencontrer l'ECPF s'il était amené à fournir des prestations pour des entreprises privées.

Il faut préciser que les prestations de service auront lieu contre rémunération, en principe conforme au prix du marché.

Il est renvoyé pour le surplus aux explications données sous chapitre 4.2.2.1.

Alinéa 3

Les missions définies à l'alinéa premier sont des missions dites de «préparation» ou d'«exécution». Cette disposition insiste sur le fait que l'ECPF devra accomplir les tâches en «collaboration avec les services et autorités compétentes». Ces missions ne modifient pas les règles en matière de procédure ou de répartition des compétences, notamment de décision, au sein de l'administration cantonale, à savoir notamment les règles prévues par les articles 20 ss. LATeC et les articles 15 ss. ReLATeC.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications données sous chapitre 4.2.2.4.

Alinéa 4

Il est renvoyé aux explications données sous chapitre 4.2.2.3.

Art. 26

Alinéa 1

Cette disposition prévoit la possibilité pour l'Etat de transférer la propriété de ses immeubles ou des droits limités sur ceux-ci à l'ECPF. Par doit réel limité, il faut comprendre tous les droits (par exemple un droit de superficie) qui n'impliquent pas un transfert formel de propriétaire du registre foncier.

Alinéa 2

Le transfert de propriété ou la constitution des droits doivent faire l'objet d'une convention séparée qui permet de régler les modalités. Le mandat n'est pas l'instrument qui permet de régler cela.

Alinéa 3

La 1^{re} phrase réserve les compétences des autorités en matière de finances qui sont réglées par la législation sur les finances de l'Etat. On peut citer les articles 43 let. h et 44 let. g de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1) qui attribuent la compétence pour aliéner les biens du patrimoine financier au Conseil d'Etat, respectivement au Grand Conseil, selon que la valeur dépasse ½% des charges du dernier compte de résultats arrêté par le Grand Conseil. L'ordonnance du 5 juin 2018 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21) fixe cette valeur à 17 649 736 francs.

En résumé, le Conseil d'Etat sera compétent pour décider du transfert de propriété d'un immeuble appartenant au patrimoine financier de l'Etat à l'ECPF si la valeur comptable de l'immeuble est inférieure à la valeur précitée. En-deçà, la compétence revient au Grand Conseil. Il faut préciser ici qu'en cas de constitution de droits réels limités sur des immeubles appartenant à l'Etat, la compétence revient, sauf disposition légale spécifique dans un domaine particulier, au Conseil d'Etat.

La 2^e phrase réserve les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg en ce qui concerne les référendums obligatoire et facultatif. Les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit 36 690 783 francs, est soumise obligatoirement à un vote populaire (référendum obligatoire: cf. art. 45 Cst-FR). Les dépenses comprises entre ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit 9 172 696 francs, et la valeur précitée, est soumise à un vote populaire facultatif aux conditions de l'article 46 Cst-FR.

Art. 27

Alinéa 1

Cette restriction de disposition n'est pas limitée dans le temps. Les durées maximales fixées à l'article 216a CO ne valent que pour les droits personnels qui ont été constitués par convention, à l'exclusion de ceux qui existent de par la loi, tels les droits de préemption légaux (par ex. les articles 682 et 682a CC).

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du chapitre 4.5.1.

Alinéa 2

Pas de commentaire particulier.

Alinéa 3

L'inscription au registre foncier permet de garantir une publicité vis-à-vis des tiers.

Art. 28

Alinéa 1

Le projet prévoit une restriction supplémentaire du droit de disposition de l'ECPF sur les immeubles ou droits réels limités transférés par l'Etat. Ce dernier est mis au bénéfice légalement d'un droit de préemption. Il s'agit d'un droit d'acquisition lui permettant d'exiger le transfert de propriété en cas de vente ou de tout acte équivalant économiquement à une vente. Cette notion fait référence aux actes considérés comme assimilables à l'aliénation d'un immeuble en vertu de l'article 42 al. 2 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts canto-

naux directs (LICD; RSF 631.1). Elle comprend notamment la constitution d'un droit de superficie.

Alinéa 2

Cette disposition prévoit un devoir d'annonce par l'ECPF des cas de préemption. Cela vaut aussi en cas de promesse de vente.

Alinéa 3

Cette disposition prévoit une interpellation de l'Etat suite à cette annonce préalablement à l'exercice ou le renoncement à l'exercice du droit de préemption.

Alinéa 4

Cette disposition s'inspire des conditions d'exercice fixées par l'article 681a al. 1 CC, mais raccourcit le délai d'exercice du droit à deux mois afin de ne pas ralentir excessivement le processus de transfert des immeubles au tiers. Par ailleurs, le délai de préemption de deux ans est supprimé.

Alinéa 5

Cette disposition prévoit que l'exercice du droit a lieu selon les mêmes conditions que le transfert d'origine des immeubles de l'Etat à l'ECPF.

Alinéa 6

Cela permet de garantir une publicité vis-à-vis des tiers.

Art. 29

Pas de commentaire particulier. Il est renvoyé aux explications données sous chapitre 4.5.1.

Art. 30

Cette disposition précise que le droit de préemption de l'Etat s'applique également aux immeubles de l'ECPF autres que ceux transférés par l'Etat. La seule différence dans les modalités d'exercice du droit par aux immeubles transférés constitue le prix fixé à la valeur vénale au jour du rachat (al. 3).

Art. 31

Alinéa 1

Cette disposition interdit formellement tout acte de disposition des immeubles de l'Etat, qui reste inscrit formellement comme propriétaire au Registre foncier.

Alinéa 2

Cette disposition fixe une limite supplémentaire dans la liberté pour l'ECPF, sous réserve des droits de rachat dont dispose l'Etat (préemption et réméré), de disposer des immeubles dont il est inscrit comme propriétaire au Registre

foncier (suite à un transfert par l'Etat ou par une autre acquisition). En effet, en cas de vente des immeubles à une société, il sera fixé contractuellement avec celle-ci des conditions strictes quant à l'utilisation du terrain. Il est possible d'envisager l'octroi conventionnellement de droits de préemption et de réméré pour le cas par exemple où la société concernée n'aurait pas développé un projet dans un délai de cinq ans ou cédé ou envisagé de céder un droit de superficie au deuxième degré voire même vendu ou envisagé de vendre le terrain contrairement aux conditions exigées.

Art. 32

Alinéa 1

Cette disposition est destinée à préciser le principe selon lequel le financement par l'Etat a lieu uniquement par les moyens disponibles dans le Fonds de politique foncière active et non par le biais d'autres sources budgétaires de l'Etat.

Alinéa 2

Cette disposition fixe les conditions auxquelles il demeure possible de recourir à un financement externe à l'Etat.

Art. 33

Alinéa 1

Les charges nettes d'exploitation des sites propriétés de l'Etat sont financées directement par l'Etat, via le fonds. Le budget global pourra comprendre une réserve permettant à l'ECPF d'engager des dépenses pour couvrir certaines charges extraordinaires d'exploitation jusqu'à un montant maximum pour l'ensemble des sites, sans devoir passer par une demande de budget complémentaire. Un budget d'exploitation est établi par site.

Alinéa 2

Les dépenses d'investissements nécessaires au développement de l'un des sites (par exemple la réalisation d'équipements et infrastructures, études de base ou études spécifiques dans le cadre de projets de PAC, etc.) feront le cas échéant l'objet d'un crédit d'engagement (art. 29 ss LFE), en se fondant sur les règles de compétences définies par la législation sur les finances de l'Etat.

La 2^e phrase de cette disposition précise que le financement suivra les règles de répartition en matière d'équipement prévues notamment par les articles 100 et suivants LATeC.

Article 34

L'ECPF finance en principe par ses propres moyens les prestations effectuées sur ses propres immeubles. Il peut recourir à un financement de l'Etat ou subsidiairement à des ressources externes.

S'agissant de l'octroi d'un capital de dotation initial par l'Etat, il est renvoyé au commentaire ci-après de l'article 50.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications données sous chapitre 4.6.2.

Art. 35

Pas de commentaire particulier. Il est renvoyé aux explications données sous chapitre 4.7.

Art. 36

Pas de commentaire particulier. Il est renvoyé aux explications données sous chapitre 4.8.

Art. 37

Cette disposition précise que l'exonération fiscale ne porte que sur les impôts et taxes au niveau cantonal. Compte tenu de l'article 2 alinéa 1 de la loi sur les impôts communaux (LICO; RSF 632.1), cette exonération cantonale entraînera notamment l'exonération de l'impôt communal sur le bénéfice, sur le capital, sur les gains immobiliers et sur les mutations. Toutefois et dès lors que les établissements sont assujettis à la contribution immobilière pour leurs immeubles non affectés à leur administration (art. 2 al. 2 LICO), les communes pourront ainsi prélever cette dernière.

Art. 38

Pas de commentaire particulier.

Art. 39

Pas de commentaire particulier.

Art. 40

Cette disposition précise que l'ECPF fournira au Conseil d'Etat, qui en informera le Grand Conseil, un rapport annuel détaillé de gestion. Ce rapport comprendra notamment les états financiers audités, un rapport d'activités comprenant une liste détaillée des immeubles avec leur état de développement et les perspectives de valorisation ainsi qu'une évaluation de l'efficacité, notamment en termes de rentabilité, des activités portant sur chaque immeuble séparément.

Cela est conforme aux exigences fixées aux articles 957ss. CO (art. 961 ch. 3 CO).

L'ECPF fournira également un rapport de fin de période de mandat comprenant les mêmes éléments précités.

Art. 41

Cette disposition fait référence à l'article 54 al. 2 Cst./FR qui prévoit que les organismes et les personnes concernés sont soumis à la surveillance de la collectivité délégatrice, en l'occurrence le Conseil d'Etat (al. 1).

De plus, l'alinéa 3 fait référence à l'article 104 al. 1 let. c Cst./FR selon lequel le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur les délégataires de tâches publiques.

Art. 42

L'Etat prévoit un mécanisme de règlement des litiges et prétentions entre l'Etat et l'ECPF prioritairement par la voie de la médiation (al. 1). Ce n'est qu'à défaut d'entente trouvée que l'action de droit administratif peut être intentée sur la base des articles 121 ss. CPJA.

Art. 43

Les règles reprennent le mécanisme prévu par la loi cantonale du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp; RSF 16.1).

Art. 44

Pas de commentaire particulier.

Art. 45

Cette disposition prévoit les différentes formes de ressources du Fonds PFA (al. 1 let. a à d).

L'alinéa 2 précise que l'affectation d'autres montants, notamment en cas de dotation complémentaire, suit les règles de compétence financière définies par la LFE.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications données sous chapitre 5.3.

Art. 46

Cette disposition mentionne de manière exhaustive les prélèvements possibles du Fonds PFA (let. a à d).

L'alinéa 2 précise, à l'instar de l'article 46, que les décisions de prélever des montants suivent les compétences financières usuelles définies par la LFE.

Art. 47

Pas de commentaire particulier. Il est renvoyé aux explications données sous chapitre 5.4.

Art. 48

Pas de commentaire particulier. Il est renvoyé aux explications données sous chapitre 5.4.

Art. 49

L'Etat apporte à l'ECPF une contribution initiale sous forme de dotation de 2 millions de francs lui permettant de démarrer ses activités et procéder à certains investissements de moindre importance sur les sites qu'il gère, sans devoir obtenir pour chaque opération extraordinaire un financement spécifique de la part de l'Etat.

Art. 50

Alinéa 1

Il est précisé que cette mission de l'ECPF pourra s'avérer utile, dans des situations d'urgence en lien avec des projets spécifiques, en cas d'impossibilité de concrétisation de ces derniers en raison d'absence de terrains disponibles ou approprié à l'implantation ou développement d'activités économiques. Or, il faut insister sur le caractère provisoire de cette mission. En effet, et pour rappel, tant que le quota en hectares n'aura pas été réparti dans les plans directeurs régionaux et ensuite transposés dans les PAL des communes, le canton de Fribourg sera dans un régime de stabilité (au minimum durant une période de 5 ans dès mai 2019), à savoir que toute mise en zone devra faire l'objet d'une compensation avec un déclassé de surface équivalente. Dès que le quota aura été réparti et que le plan directeur régional aura indiqué les emplacements des extensions et surfaces qui devront être sorties de zone, aucune compensation ne devra plus avoir lieu. Les critères de dimensionnement selon les types de zones d'activités resteront applicables (à l'instar des autres conditions du besoin, absence de potentiel de densification, etc.). Durant cette période «transitoire», le système privé jouera un rôle central, même s'il ne sera mis à contribution que dans peu de cas (mission potestative).

Alinéa 2

Il est précisé que l'ECPF ne pourra donc intervenir que dans le cadre de conventions spécifiques de droit privé, appelées conventions de «dézonage» ou d'«échanges de terrains», avec des entreprises ou des propriétaires foncier.

La 2^e phrase insiste sur le fait qu'une collaboration étroite devra être mise en place dans le cadre de la mise en œuvre de ces conventions. Cela est d'autant plus important qu'il ne sera pas possible d'avoir une cartographie exacte des emplacements des extensions et dézonages avant les approbations par la DAEC des plans directeurs régionaux. Il sera important d'agir dans des situations relativement claires (par ex. surdimensionnement manifeste de parcelles, parcelle dont l'extension est prévue, dans le territoire d'urbanisation, etc.)

et ne présentant pas de risques. Il n'est pas question d'anticiper les choix d'aménagement dont la responsabilité incombe aux régions, selon les principes définis par le plan directeur cantonal. Partant, il faut souligner que la signature de la convention ne constitue en soi aucune «garantie» de mise en zone des terrains concernés. Une concertation préalable pourra avoir lieu entre l'ECPF et le SeCA pour identifier certaines contraintes préalables d'aménagement du territoire. Pour autant, il faudra veiller à ce que la DAEC n'ait aucun rôle à jouer afin d'éviter tout conflit d'intérêts lui permettant de remplir sa mission d'autorité de contrôle et d'approbation des plans.

Pour pouvoir déployer leurs effets, ces opérations impliqueront dans les faits, que les communes sur lesquelles les terrains sont situés fixent au préalable une zone réservée rendant le terrain de fait inconstructible, en vue de son futur dézonage, permettant ainsi en parallèle à un autre terrain d'être mis en zone.

Alinéa 3

Il reviendra au bénéficiaire en faveur duquel le processus de relocalisation est initié de prendre en charge l'intégralité des frais d'indemnisation convenus en faveur du propriétaire dont le terrain deviendra inconstructible ainsi que les frais liés aux procédures administratives de planification, à l'exclusion des communes concernées. Ainsi, l'ECPF ne procédera à aucun préfinancement des opérations d'échanges de droits à bâtir.

Alinéa 4

Il faut préciser que l'indemnisation repose sur une base contractuelle privée et qu'elle ne dispensera pas le bénéficiaire de s'acquitter de la taxe sur la plus-value pour le cas où il remplit les conditions fixées par les articles 113a ss. LATeC.

Modification d'actes

Loi sur la promotion économique (LPEc; RSF 900.1)

Les dispositions abrogées affèrent à la problématique de l'acquisition de terrains et bâtiments par l'Etat. Cette problématique est désormais traitée exhaustivement par la présente législation.

Loi sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1)

Il est renvoyé aux explications données sous chiffre 5.1.

Référendum

Le présent avant-projet n'est pas soumis au référendum financier (obligatoire ou facultatif) conformément aux articles 45 al. 1 let. b et 46 al. 1 let. b Cst/FR étant donné que le projet n'entraîne aucune dépense nette nouvelle supérieure à 1%,

respectivement 1/4% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil.

8. Incidences financières et en personnel

Le projet de loi prévu aura l'impact suivant sur les finances de l'Etat.

8.1. Incidences financières

8.1.1. Dotation de l'ECPF avec un capital de départ

Le besoin d'un capital de départ est limité. Il est prévu une dotation initiale de **2 millions de francs** servant à financer les charges d'exploitation de l'ECPF qui, au moment de sa constitution, se retrouvera dans une première phase sans actifs ni véritable budget planifié, jusqu'à ce que les différents projets et leurs coûts soient définis de manière plus précise. Dans une première phase, seul un budget prévisionnel (sommaire) sera établi.

L'affectation de ce capital se limitera à la couverture durant les deux premières années des charges en lien avec la gestion et à l'exploitation des immeubles de l'Etat (besoins actuels pour la maintenance des sites de Romont et Saint-Aubin tels que définis dans les décisions d'achat du Grand Conseil).

Ce capital est prélevé sur le Fonds et produit une rémunération fixée dans le mandat de prestations.

8.1.2. Prêts de l'Etat à l'ECPF

En fonction des demandes de l'ECPF, l'Etat pourra lui octroyer des prêts, sur décision du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil (selon les limites de compétences financières).

Ces prêts seront prélevés dans le Fonds. En contrepartie, l'Etat recevra un produit financier, selon le taux d'intérêt fixé par le Conseil d'Etat dans le mandat de prestations. Les remboursements des prêts seront fixés au cas par cas en fonction des plans financiers de chaque projet soumis par l'ECPF.

8.2. Incidences sur le personnel de l'Etat

Le projet de loi n'a pas d'incidence directe sur le personnel de l'Etat. Les ressources supplémentaires qu'engendre la mise en œuvre l'avant-projet peuvent être estimées comme suit:

- > 1 EPT: directeur ou directrice de l'ECPF;
- > 2 EPT: collaborateurs ou collaboratrices de l'ECPF; au minimum un secrétariat et un collaborateur ou collaboratrice en charge de l'inventaire des terrains en zones d'activités.

Avant que l'ECPF parvienne à dégager des revenus, les charges y-relatives seront assumées par les moyens mis à disposition de l'ECPF par l'Etat, à charge du fonds.

9. Effets sur la répartition des tâches Etat-communes

Le projet de loi n'a pas d'incidence formelle sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Aucune compétence n'est modifiée avec la présente loi, notamment en matière de politique d'aménagement du territoire ou de politique fiscale.

La loi permet à l'Etat d'apporter un important soutien aux régions et aux communes dans les tâches qui leur sont imposées par la nouvelle législation sur l'aménagement du territoire et les obligations en matière de réorganisation des zones d'activités (plans directeurs régionaux) fixées par le nouveau plan directeur cantonal.

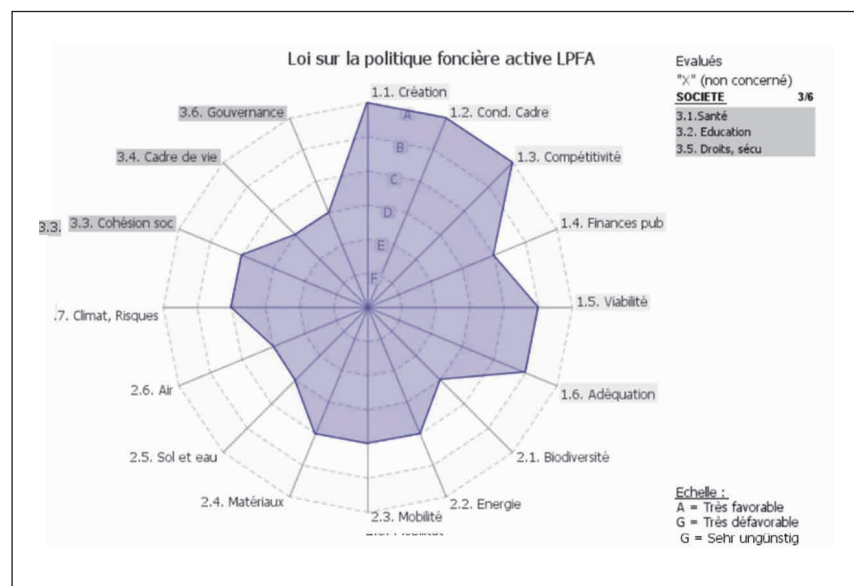
10. Effets sur le développement durable

Selon l'évaluation Boussole 21 du 25 février 2019.

Le projet de loi a un effet favorable en matière de développement durable, notamment sur les volets économiques et environnementaux. La politique foncière active permet de veiller à une utilisation judicieuse du sol par les entreprises mais aussi à ce que les projets développés favorisent la gestion et le partage de services (écologie industrielle, mobilité combinée, etc.).

11. Conformité au droit fédéral et euro-compatibilité

Le projet de loi est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.



Au travers de la mise en œuvre de sa politique, l'Etat pourra contribuer à ce que le développement économique s'accompagne d'une urbanisation judicieuse et respectueuse des principes du développement durable.



Botschaft 2017-DEE-60

7. Mai 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die aktive Bodenpolitik (ABPG)

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf über die aktive Bodenpolitik des Kantons (ABPG).

Die Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

1. Einleitung	35
2. Organisation und Ausarbeitung des Erlasstextes	36
2.1. Leitung und Arbeitsgruppe	36
2.2. Externes Vernehmlassungsverfahren	36
3. Aktive Bodenpolitik	38
3.1. Kontext der Raumplanungspolitik	38
3.2. Die aktive Bodenpolitik im Rückblick	38
3.3. Heutige Herausforderungen	39
3.4. Grundsätze der staatlichen Tätigkeit	40
3.5. Wichtigste Handlungsachsen	40
3.5.1. Auf das Grundeigentum einwirken	40
3.5.2. Unterstützung der raumplanerischen Ziele	40
3.6. Mittel für die Umsetzung	41
3.6.1. Errichtung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt	41
3.6.2. Fonds für die aktive Bodenpolitik	41
3.7. Vorbehalt weiterer Instrumente	41
4. Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB)	41
4.1. Rechtsform	42
4.2. Aufgaben	43
4.2.1. Bewirtschaftung der Grundstücke für die Wirtschaftsförderung	43
4.2.1.1. Bewirtschaftung der Grundstücke des Staats	43
4.2.1.2. Aufwertung der Grundstücke	43
4.2.1.3. Bereitstellung von Grundstücken	43
4.2.1.4. Kauf von Grundstücken	44
4.2.1.5. Partnerschaften mit öffentlichen und privaten Partnern	45
4.2.2. Beitrag an die Erfüllung der raumplanerischen Ziele	46
4.2.2.1. Beratung der Regionen und Gemeinden und weitere Dienstleistungen für sie	46
4.2.2.2. Unterstützung bei der Reorganisation der Arbeitszonen	46
4.2.2.3. Unterstützung bei der Verlegung von Unternehmen	46
4.2.2.4. Aufträge in Verbindung mit der Raumplanung	47
4.3. Führung und Organisation	49
4.3.1. Organe	49
4.3.1.1. Verwaltungsrat	49
4.3.1.2. Anstaltsdirektion	49
4.3.1.3. Revision	50
4.3.2. Personal	50

4.4. Funktionsweise	50
4.4.1. Organisation und Zusammenarbeit	50
4.4.2. Zusammenarbeit mit den Behörden und anderen Verwaltungseinheiten	50
4.4.3. Leistungsauftrag	50
4.4.4. Kontrolle und Aufsicht	50
4.5. Grundeigentum	51
4.6. Finanzierung	51
4.6.1. Tätigkeit der KAAB im Auftrag des Staats	52
4.6.2. Tätigkeit der KAAB in Verbindung mit ihren eigenen Grundstücken	52
4.7. Staatsgarantie und Bürgschaft	53
4.8. Vergütung des Staats	53
4.9. Besteuerung	53
4.10. Buchführung	54
<hr/>	
5. Fonds für die aktive Bodenpolitik	54
5.1. Entstehung	54
5.2. Funktionsmechanismen	54
5.3. Einsatz der Mittel	55
5.4. Verwaltung und Aufsicht	56
<hr/>	
6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen	56
<hr/>	
7. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	57
<hr/>	
8. Finanzielle und personelle Auswirkungen	66
8.1. Finanzielle Auswirkungen	66
8.1.1. Dotationskapital für die KAAB	66
8.1.2. Darlehen des Staats zugunsten der KAAB	66
8.2. Personelle Auswirkungen	66
<hr/>	
9. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	67
<hr/>	
10. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	67
<hr/>	
11. Übereinstimmung mit nationalem Recht und Eurokompatibilität	67

1. Einleitung

Die Wirtschaft des Kantons Freiburg ist wie die Schweizer Wirtschaft im Allgemeinen dem Druck eines immer schnelleren Wandels ausgesetzt. Innovation ist deshalb von höchster Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und ein entscheidender Faktor, um auf den immer stärker umkämpften Märkten zu bestehen. Weitere wichtige Faktoren sind die Rahmenbedingungen, die durch die Unternehmensbesteuerung und die Verfügbarkeit von Grundstücken bestimmt werden.

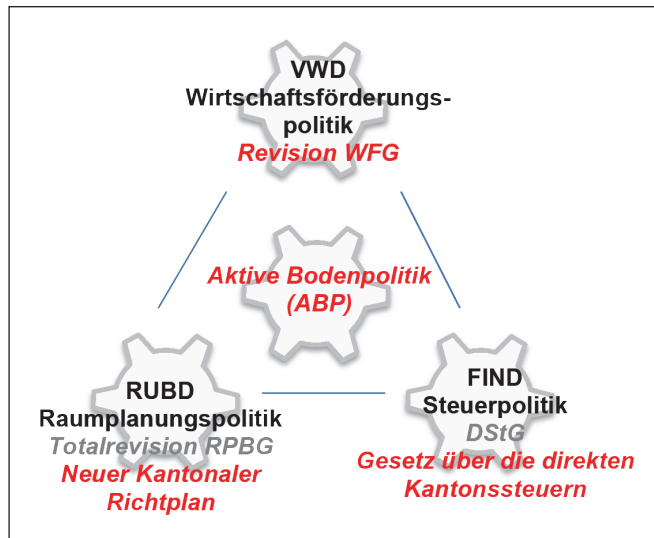
Die **Wirtschaftspolitik des Staatsrats** wirkt auf die drei zentralen und sich ergänzenden Politikbereiche, nämlich die Steuerpolitik, die Raumplanungspolitik und die Wirtschaftsförderungspolitik. Sie betrifft die drei Direktionen (die Volkswirtschaftsdirektion VWD, die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion RUBD und die Finanzdirektion

FIND), die unter dem Vorsitz der VWD in der Delegation für das Wirtschafts- und Finanzwesen zusammenarbeiten.

Ihre Wirksamkeit beruht auf einem **konzertierten Vorgehen in den drei Sachpolitiken**, deren Wirkung zu guten Rahmenbedingungen für die Wirtschaft des Kantons beitragen. In allen drei Bereichen sind zurzeit wichtige Arbeiten im Gang; die am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Revision des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (WFG; SGF 900.1), die vom Staatsrat am 4. Oktober 2018 verabschiedete und dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegte Totalrevision des kantonalen Richtplans infolge der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) und die Unternehmenssteuerreform III (Steuervorlage 17), die der Grosse Rat am 14. Dezember 2018 verabschiedet hat.

Die aktive Bodenpolitik kommt in diesem Kontext zum Tragen. Sie ermöglicht dem Kanton in gezielten Sektoren eine aktivere Rolle auf dem Immobilienmarkt zu spielen, um die

Niederlassung, Erweiterung oder Fortsetzung von Wirtschaftstätigkeiten, die der Strategie des Kantons entsprechen, zu steuern und zu fördern. Diese ehrgeizige Politik ist ein zentraler Faktor, der als Hebel für die Wirtschaftsentwicklung dienen und die Wirkung der drei Sachpolitiken verstärken soll.



2. Organisation und Ausarbeitung des Erlasstextes

2.1. Leitung und Arbeitsgruppe

Die Arbeiten für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs wurden von der VWD geleitet und erfolgten in enger Zusammenarbeit mit der RUBD. Eine technische Gruppe des Kantons mit Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg (WIF), der RUBD (Generalsekretariat, Bau- und Raumplanungsamt BRPA und Hochbauamt HBA), der FIND sowie von externen Auftragnehmern hat die Grundlagen vorgeschlagen und ist 2017 mehrere Male zusammengekommen. Sie arbeitete unter der Federführung der Staatsratsdelegation für das Wirtschafts- und Finanzwesen.

Diese technische Gruppe hat dazu beigetragen, die allgemeinen Grundsätze des Gesetzes festzulegen und insbesondere die Rechtsform der Einrichtung zu bestimmen, die in der Lage ist, die im Gesetz definierten Ziele und Aufgaben effizient umzusetzen. Sie hat auch die Grundsätze für die Verwaltung und die Funktionsweise des Fonds für die aktive Bodenpolitik vorgeschlagen und insbesondere die Beziehungen zwischen dem Fonds für aktive Bodenpolitik und der neuen Rechtseinheit bestimmt.

Ab Ende 2017 wurde die Ausarbeitung des Vorentwurfs einem kleinen Redaktionskomitee übertragen, das sich aus Vertreterinnen und Vertretern der VWD (WIF) und der RUBD zusammensetzte und das periodisch der Staatsrats-

delegation für das Wirtschafts- und Finanzwesen Bericht erstattete.

Der Staatsrat hat die Vernehmlassung des Gesetzesvorentwurfs an seiner Sitzung vom 5. Februar 2018 genehmigt. Die Vernehmlassungsantworten wurden ab Juni 2018 vom gleichen Redaktionskomitee bearbeitet, das auch den definitiven Entwurf ausgearbeitet hat. Interne Vernehmlassungen zum Entwurf wurden zudem bis Anfang 2019 beim BRPA, beim Amt für Gesetzgebung (GeGA) und bei der Finanzverwaltung (FinV) durchgeführt.

2.2. Externes Vernehmlassungsverfahren

Das externe Vernehmlassungsverfahren fand von Ende Februar bis Ende Mai 2018 statt. Aufgrund der Bedeutung des Entwurfs wurden die Vernehmlassungsunterlagen an alle Gemeinden, Regionen und alle direkt betroffenen Kreise und insbesondere an die verschiedenen Organisationen, die im betreffenden Bereich auf kantonaler Ebene aktiv sind, verschickt.

Der Gesetzesvorentwurf (VE), der in die Vernehmlassung geschickt wurde, enthielt Varianten zu zwei heiklen Fragen. Die eine Frage betraf die Entscheidungskompetenzen der Einrichtung, der die Verwaltung der Grundstücke des Staats übertragen wird und der langfristig erlaubt werden könnte, Immobilien in ihrem eigenen Namen ohne Umweg über den Staatsrat oder den Grossen Rat zu erwerben. Die zweite Frage betraf die Befugnis der Institution, subsidiär unter spezifischen und begrenzten Bedingungen ein Darlehen bei Dritten aufzunehmen.

Zusätzlich zu den Vernehmlassungsantworten von 15 Kantonsbehörden wurden 36 Stellungnahmen eingereicht von:

- > 17 Gemeinden und dem Freiburger Gemeindeverband (FGV)
- > der Agglomeration Freiburg (Agglo), dem Regionalverband Greyerz (ARG), dem Regionalverband der Broye (COREB-Ascobroye), dem Gemeindeverband Region Sense und der Oberamt männerkonferenz
- > 6 politischen Parteien
- > 5 Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden
- > 2 Privatunternehmen

Keiner der Vernehmlassungsadressaten hat den Vorentwurf abgelehnt. Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten hat ihn gutgeheissen, die gleichen Feststellungen gemacht und die im Vorentwurf enthaltenen Lösungen insgesamt begrüsst, mit denen auf die Herausforderungen des Kantons im Bereich der Wirtschaftsförderung eingegangen werden soll. Sie haben aber auch einige Punkte hervorgehoben, bei denen sie anderer Meinung waren, Ergänzungen vorschlugen oder um Präzisierung baten, um Schwierigkeiten bei der Umsetzung zu vermeiden und zwar insbesondere hinsicht-

lich der Koordination zwischen den verschiedenen betroffenen Behörden und Dienststellen. Die Einzelheiten zu den erhaltenen Stellungnahmen sind der Übersichtstabelle zum Vernehmlassungsergebnis zu entnehmen. Die wichtigsten Bemerkungen/Forderungen betrafen die unten stehenden Punkte.

Die angehörten Einrichtungen haben sich zu den Zielen der aktiven Bodenpolitik geäußert. Die meisten von ihnen haben unterstrichen, dass sich die Aufgabe des Staats vor allem auf die strategischen Sektoren und Zonen von kantonaler Bedeutung konzentrieren sollte. Sie haben hervorgehoben, dass es wichtig sei, die Aufgabe des Staats auf punktuelle Aktionen zu beschränken, die gegenüber den Aktionen der Regionen, Gemeinden und privaten Akteure nachrangig sind, um eine allzu grosse Einmischung zu vermeiden und soweit möglich die bodenpolitischen Eingriffe dezentral zu halten. Diese Prioritätensetzung und die Rücksicht auf die von den Regionen, Gemeinden und privaten Akteuren getragenen bodenpolitischen Aktionen seien im wirtschaftlichen Interesse des Kantons.

Die Errichtung einer **Rechtseinheit** in Form einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt wird im Grundsatz allgemein begrüßt. Nur zwei Organisationen des Immobiliensektors halten sie für überflüssig, da sie der Meinung sind, die Mittel für die Ausführung der Aufgaben seien bereits vorhanden und die Schaffung einer autonomen Einrichtung sei angesichts der Zahl der zu verwaltenden Objekte und der Frequenz der Anfragen nicht gerechtfertigt. Der einen Organisation zufolge kann sich eine Dienststelle des Staats um diese Aufgabe kümmern. Die andere Organisation hält es für geeigneter, die Aufgaben zur Umsetzung des Gesetzes an Spezialisten im Immobiliensektor zu delegieren. Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten macht Vorschläge zur Zahl und zur Zusammensetzung des Verwaltungsrats der kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB). Die Vorschläge zielen auf eine stärkere Vertretung der betroffenen Kreise im Verwaltungsrat und auf eine Entpolitisierung ab, um einen professionelleren Verwaltungsrat zu erhalten. Mit den Vorschlägen wird unterstrichen, dass Mitglieder aus dem Privatsektor nötig sind, die über die erforderlichen Qualifikationen auf dem Gebiet verfügen.

Nur wenige Vernehmlassungsadressaten haben sich zu den **beiden gestellten Fragen** über die Entscheidungskompetenz der Anstalt und den Rückgriff auf Darlehen Dritter geäußert. Bezüglich der Kompetenz der Anstalt, auf eigene Verantwortung über den Erwerb von Liegenschaften zu entscheiden, sofern sie über die Mittel dazu verfügt, ohne die staatlichen Entscheidungsmechanismen gemäss Gesetzgebung über die Staatsfinanzen in Gang setzen zu müssen (Kompetenz des Staatsrats oder des Grossen Rats), haben sich einzelne Vernehmlassungsadressaten – hauptsächlich aus dem Immobiliensektor – kritisch geäußert und darauf hingewiesen, dass diese Kompetenz der kantonalen Kommission für Grund-

stückerverwerb übertragen werden könnte. Auch aus dem Bankensektor wurden Bedenken geäußert und es wurde hervorgehoben, dass eine derartige Kompetenz nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen dürfe. Bezüglich der Fähigkeit der Anstalt, subsidiär unter spezifischen und begrenzten Bedingungen ein Darlehen bei Dritten aufzunehmen, fielen die Antworten positiv aus und wurden von bestimmten Kreisen und insbesondere vom Bankensektor besonders begrüßt. Eine Institution des Immobiliensektors hat sich gegen die Möglichkeit zur Aufnahme von Darlehen ausgesprochen mit der Begründung, dass die aktive Bodenpolitik zusammen mit dem Ertrag aus dem Verkauf ausreichend Mittel liefern sollte, um die prioritären Investitionen der Anstalt zu decken.

Alle konsultierten Institutionen mit einer Ausnahme bejahten die **Übertragung der Liegenschaften im Eigentum des Staats** in die Bilanz der Anstalt. Einzelne verlangten Präzisierungen über den Zeitpunkt der Übertragung oder gar eine sofortige Übertragung. Sie haben auch unterstrichen, dass es angezeigt wäre, systematische Beurteilungsmechanismen für die von der Anstalt durchgeführten Immobiliengeschäfte vorzusehen. Weiter wurde erwähnt, dass es wichtig ist, ein Inventar der Liegenschaften aufzustellen.

Die Gemeinden, der Freiburger Gemeindeverband und die Regionalverbände haben Befürchtungen geäußert, dass die Anstalt mit **raumplanerischen Kompetenzen** ausgestattet wird, die mit den aktuellen, den Gemeinden und Regionen gesetzlich übertragenen Kompetenzen oder mit gewissen Grundsätzen des kantonalen Richtplans kollidieren könnten. Sie sprachen sich gegen jegliche Verletzung oder Übergehung der kommunalen Kompetenzen sowie gegen jegliche Änderung am aktuellen, mit dem neuen kantonalen Richtplan eingeführten System aus, das den Regionen eine wichtigere Rolle bei der Verwaltung der Arbeitszonen einräumt. Sie haben den Wunsch geäußert, dass das Projekt die Beziehungen und die Tätigkeitsbereiche der verschiedenen kantonalen, regionalen und kommunalen Instanzen klärt. Insbesondere soll das Projekt stärker hervorheben, dass eine Zusammenarbeit und Koordination notwendig sind, die über die blossen Absprache hinaus gehen. Für sie ist es wichtig, dass die Regionen und Gemeinden, die von Tätigkeiten der Anstalt auf ihrem Gebiet betroffen sind, beigezogen oder zumindest darüber informiert werden, wie dies bereits im Bereich der neuen Regionalpolitik der Fall ist. Sie haben auch in Erinnerung gerufen, dass es zwingend notwendig ist, die kantonalen Aufgaben im Bereich der Wirtschaftsförderung im engsten Sinne und die Liegenschaftsentwicklung zum Zweck der Wirtschaftsförderung klar voneinander zu trennen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, die die Effizienz der staatlichen Tätigkeit schmälern würden.

Ausserdem sind die Gemeinden der Meinung, dass die Anstalt den gleichen Regeln unterstellt sein sollte wie die anderen Akteure auf dem Markt. Sie haben sich folglich gegen die **Befreiung der Anstalt** von den Gemeindegebühren und

-steuern ausgesprochen. In diesem Zusammenhang haben sie insbesondere in Erinnerung gerufen, dass die Liegenschaftsteuer den Gemeinden zur Finanzierung der Infrastrukturen dient. Sie haben zudem unterstrichen, dass die Erschliessung in kantonalen Zonen vom Staat finanziert werden müsse.

3. Aktive Bodenpolitik

3.1. Kontext der Raumplanungspolitik

Das Thema der aktiven Bodenpolitik des Kantons wird seit Jahren in der Politik diskutiert; denn im Kanton Freiburg fehlt es seit mehreren Jahren an Grundstücken, die sich für neue wirtschaftliche Tätigkeiten oder für den Ausbau bestehender Tätigkeiten eignen. Diese Situation schränkt die zügige Realisierung von Projekten ein, die für den Kanton und die Beschäftigung als strategisch erachtet werden. Aus dem Inventar, das mit Blick auf die Totalrevision des kantonalen Richtplans erstellt wurde, geht hervor, dass die kantonsweite Reserve von Grundstücken in der Arbeitszone flächenmässig theoretisch ausreichen würde, um die Bedürfnisse der Wirtschaft für die kommenden 20 Jahre zu decken. Die Mehrheit dieser Grundstücke ist jedoch an wenig attraktiven Orten gelegen, zerstückelt und verkehrstechnisch schlecht erschlossen und zwar insbesondere in Bezug auf die Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Darüber hinaus können sie oft nicht kurzfristig zur Verfügung gestellt werden. Dieser Mangel ist namentlich auf die starke Wirtschaftsentwicklung des Kantons im vergangenen Jahrzehnt zurückzuführen, die die attraktivsten Grundstücke stark beansprucht hat, sowie auf das Inkrafttreten des RPG und des damit verbundenen Moratoriums, mit dem das Grundstückangebot auf das weniger günstig gelegene Restangebot beschränkt wurde. Ausserdem verfügen die öffentlichen Körperschaften über wenig Grundeigentum, was das Risiko der Baulandhortung vergrössert.

Unter diesen Voraussetzungen liegt die wichtigste Herausforderung für die künftige Entwicklung der Arbeitszonen im Kanton nicht in der Ausscheidung neuer Flächen, sondern in der optimalen Bereitstellung von existierenden, bereits rechtmässig ausgeschiedenen Flächen. Zu diesem Zweck müssen die betreffenden Flächen räumlich und funktional reorganisiert und Massnahmen getroffen werden, die die Verfügbarkeit und Nutzung der Flächen optimieren.

Das 2012 revidierte RPG verlangt im Übrigen, dass der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführt, welche die haushälterische Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet (Art. 30a Abs. 2 der Raumplanungsverordnung, RPV). Gemäss den Technischen Richtlinien Bauzonen des Bundes wird für Neueinzonungen künftig vorausgesetzt, dass eine Arbeitszonenbewirtschaftung im Kanton vorhanden ist, die den entsprechenden Bedarf begründen kann. Die Entwicklung oder Erweiterung von Arbeitszonen muss

ausserdem qualitative Kriterien erfüllen (z. B. Nähe zu Infrastrukturen, städtischen Zentren usw.). In diesem Sinne legt der neue Richtplan Regeln für eine effiziente Bewirtschaftung der Flächen in Arbeitszonen fest, bevor deren Fläche im Kanton vergrössert werden kann. So sind Mechanismen vorgesehen, welche die Auszonung von ungünstig gelegenen Grundstücken ermöglichen, um die Reserven in den geografischen Zonen zu bündeln, die für das Wirtschaftswachstum geeignet sind. Auf diese Weise sollen die am besten gelegenen Standorte gefördert sowie die Attraktivität des Kantonszentrums und der regionalen Zentren erhöht werden. Eine haushälterische Nutzung der rechtskräftigen Zonen wird zudem Massnahmen zur Verdichtung erfordern, die das Verhältnis zwischen den verfügbaren Flächen und dem Bedarf an neuen Arbeitszonen positiv beeinflussen.

Die Übertragung der im kantonalen Richtplan beschriebenen Bewirtschaftungsgrundsätze in die regionalen und lokalen Raumplanungsinstrumente wird eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen, bevor sie Wirkung zeigt. Letztlich werden dank der räumlichen Neuorganisation und der Restrukturierung der Arbeitszonen Landreserven verfügbar, mit denen die Bedürfnisse der Unternehmen auf dem gesamten Kantonsgebiet besser gedeckt werden können. Gleichzeitig werden dadurch die Verwaltung und das Teilen von Leistungen (industrielle Ökologie, kombinierte Mobilität usw.) gefördert. Die Stückelung der Bauzonen verursacht hohe Kosten – insbesondere für die Erschliessung – sowie ein Infrastrukturdefizit, das sich verheerend auf die Wirtschaft auswirkt. Die Zusammenlegungen werden es auch ermöglichen, die am besten gelegenen Standorte effizienter zu nutzen und eine geeignete Urbanisierung zu erreichen, die dank einem konzentrierten Einsatz der finanziellen Mittel den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung entspricht.

Während der Übergangsphase ist es jedoch weiterhin notwendig, dass die Wirtschaftsförderung Unternehmensprojekte, die für die Kantonale Wirtschaft von Bedeutung sind, punktuell unterstützt.

3.2. Die aktive Bodenpolitik im Rückblick

Der Kanton Freiburg hat in der Vergangenheit zur Stärkung der Freiburger Wirtschaft und ihrer Attraktivität gegenüber der internationalen und interkantonalen Konkurrenz mehrere aufeinander folgende Massnahmen ergriffen, um in Bezug auf die Grundstücke in Arbeitszonen eine bessere Bodenpolitik umzusetzen.

So hat der Staatsrat trotz begrenzter Ressourcen bereits 1998 und 2004 einen Sachplan für die Arbeitszonen ausgearbeitet, um die Wirtschaft des Kantons zu stärken. Trotz dieser Planungsmassnahmen, die als angemessen eingeschätzt wurden, um die Ziele der Wirtschaftsförderung zu erfüllen, hat der Staatsrat 2011 beschlossen, die ursprünglichen Massnahmen

aus dem Jahr 1998 mit der Festlegung von strategischen Sektoren gestützt auf das WFG zu ergänzen.

Es ist festzuhalten, dass die Frage des Grundeigentums über lange Jahre nicht in die Überlegungen im Bereich der Raumplanung eingeflossen ist. Heute ist es jedoch offensichtlich, dass es nicht ausreicht, über geeignete raumplanerische Instrumente zu verfügen, um die verfolgten Ziele effektiv zu erreichen. Auch ein gewisses Grundeigentum in öffentlicher Hand kann einen Beitrag dazu leisten. Aufgrund dieser Feststellung und angesichts der Nachfrage der Wirtschaft nach freien Flächen verlangt der Staatsrat seit 2006, dass eine neue Strategie geprüft werde, um die Effizienz der öffentlichen Hand im Bereich der Wirtschaftsförderung zu verbessern. In der Folge hat er eine aktive Bodenpolitik festgelegt, deren Umsetzung es ermöglichen sollte, strategische Standorte für Unternehmen mit hoher Wertschöpfung bereit zu halten. Diese Standorte sollten in gut geplanten Gebieten liegen, die dazu beitragen, die städtischen Zentren des Kantons zu stärken, die Infrastruktur- und Transportkosten zu begrenzen, die Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren und die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung zu beachten.

In der Folge hat der Kanton zur Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung umfassende Reformen durchgeführt, indem er 2008 das WFG änderte (Unterstützung von strategischen Arbeitszonen) und danach eine Totalrevision des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG; SGF 710.1) vornahm. Trotz der positiven Auswirkungen dieser Massnahmen war die öffentliche Hand in der Vergangenheit insbesondere in Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung kaum präsent auf dem Immobilienmarkt. Gemäss Statistik waren 2004 über zwei Drittel der Landreserven in diesen Zonen in privaten Händen. Um die Bodenspekulation zu bekämpfen und die effiziente Nutzung der Arbeitszonen zu fördern, hält es der Staatsrat seit Jahren für wünschenswert, dass die öffentliche Hand eine verstärkte Kontrolle über Liegenschaften in Arbeitszonen ausübt.

Die Entwicklung der aktiven Bodenpolitik hat in den letzten Jahren eine neue Wendung genommen, da sich durch die Auslagerung mehrerer wichtiger Industrieunternehmen aufgrund der Entwicklung der Wirtschaftslage neue Gelegenheiten ergaben. So haben das Cardinal-Gelände (in Freiburg 2011), das Tetra-Pak-Gelände (in Romont 2016) und die Elanco-Gelände (in Saint-Aubin und Marly 2016), auch wenn das Ende der entsprechenden Industrietätigkeiten im Kanton bedauert wurde, dem Staat die Möglichkeit geboten, aktive Bodenpolitik zu betreiben und Liegenschaften zu erwerben. Während das Cardinal-Gelände zu einem gemeinsamen Projekt mit der Stadt Freiburg geführt hat (blueFACTORY), verlangten die Verwaltung und Entwicklung der anderen Standorte zugunsten der Wirtschaftsförderung einen geeigneten rechtlichen und organisatorischen Rahmen.

Der Grosse Rat hat im Übrigen am 18. Mai 2017 die Motion 2016-GC-79 der Grossräte Laurent Thévoz und Jacques Vial («Kantonale Finanzierung der aktiven Bodenpolitik in den Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung») erheblich erklärt, auf die im Kapitel 6 näher eingegangen wird. Der Grosse Rat hat zudem mit Artikel 43a^{ter} des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) die Schaffung eines anfänglich mit 100 Millionen Franken dotierten Fonds für die aktive Bodenpolitik (ABP-Fonds) genehmigt, wodurch er die Grundlage für die Finanzierung der aktiven Bodenpolitik gelegt hat. Kürzlich hat der Staatsrat ferner die Anfrage 2018-CE-201 von Grossrat Bruno Marmier «Immer weniger Arbeitszonen, immer mehr Wohnungen: Was unternimmt der Staatsrat?» beantwortet und die Flächenentwicklung der Arbeitszonen zwischen 2015 und 2018 aufgezeigt. Er hat in Erinnerung gerufen, dass die Reorganisation der Arbeitszonen, die darin besteht, Massnahmen zu treffen, mit denen das Gewicht der wenig wirksamen Standorte verringert wird, eines der Ziele des neuen kantonalen Richtplans ist. Er hat ferner die neue Strategie des Staatsrats bezüglich der Einteilung der Arbeitszonen sowie die Regeln für die Dimensionierung und die Grundsätze für die Verwaltung der einzelnen Kategorien von Arbeitszonen dargelegt. Mit dieser neuen Verteilung sollen die Nutzung der Reserven sichergestellt und die Verlegung der Arbeitszonen gefördert werden, um die Attraktivität der Grundstücke für Unternehmen zu erhöhen.

3.3. Heutige Herausforderungen

Der Staat setzt sich für die Schaffung von wertschöpfungsintensiven Arbeitsplätzen ein, um die langfristige Entwicklung und den Wohlstand des Kantons zu gewährleisten. Der Schaffung von Arbeitsplätzen und insbesondere von qualifizierten Arbeitsplätzen in wertschöpfungsintensiven Branchen mit grosser indirekter Wirkung muss folglich eine hohe Priorität eingeräumt werden. Damit dies gelingt, müssen die verschiedenen Instrumente der Wirtschaftsförderung wie etwa die im WFG vorgesehene Innovationsförderung effizient koordiniert werden. Ausserdem müssen bei Bedarf Grundstücke erworben und aufgewertet werden. Diese Massnahmen gehen alle in Richtung einer verstärkten Wirtschaftsförderungspolitik, die auf die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Unternehmen eingeht.

Da das RPG verlangt, dass die Nutzung der bestehenden Zonen optimiert wird, bevor neue Bauzonen ausgeschieden werden, ist es für den Staat wichtig, im Bereich des Grundeigentums aktiv zu werden. Dabei hat die aktive Bodenpolitik nicht zum Ziel, den privaten Markt zu ersetzen und die Kontrolle über eine möglichst grosse Fläche in Arbeitszonen zu erhalten. Vielmehr sollen damit Gelegenheiten genutzt werden, die der Wirtschaftsförderung dienen, wie dies bei den jüngsten Grundstückkäufen durch den Staat geschehen ist, können der Erwerb und die Verwaltung dieser Liegenschaften als Hebel für die Wirtschaftsentwicklung dienen.

Angesichts des dynamischen Kontexts, in den der vorliegende Entwurf eingebettet ist, darf sich die aktive Bodenpolitik nicht auf den Kauf und die Nutzung einiger strategischer Standorte oder einiger Standorte von kantonaler Bedeutung beschränken. So weisen die im Jahr 2017 erworbenen Grundstücke ein kurz- und mittelfristig nutzbares Potenzial von 47 ha an drei Standorten auf. Ihr Eigentum und ihre Entwicklung reichen aber nicht aus, um die Herausforderung zu meistern, die in der Optimierung der kantonalen Landreserven in Arbeitszonen (etwa 400 ha) liegt. Der Staat verwaltet die erworbenen Grundstücke und wertet sie auf, weil dies einem Bedarf nach kurz- und mittelfristiger Nutzungsänderung von kantonal oder regional wichtigen Industriezonen entspricht. Der wirtschaftliche Einfluss dieser Nutzungsänderung wird sich allerdings auf den Kanton beschränken.

Bisher wurden die verschiedenen Liegenschaftskäufe und die Verwaltung der erworbenen Liegenschaften interimistisch von der WIF übernommen. Mit der Einführung einer aktiven Bodenpolitik sollen künftig der operative Rahmen formal festgelegt und eine spezifische Einrichtung geschaffen werden, die einheitlich und global tätig ist, um in den kommenden Jahren eine Schlüsselrolle für die weitere Ankurbelung der wirtschaftlichen Dynamik des Kantons zu spielen. Diese Einrichtung muss in der Lage sein, nicht nur kurzfristig die laufenden Aufgaben zur Verwaltung der erworbenen Grundstücke auszuführen, sondern insbesondere auch die Grundstücke aufzuwerten und sie dem Markt und den Unternehmen zügig zur Verfügung zu stellen.

3.4. Grundsätze der staatlichen Tätigkeit

Der Staatsrat, der für die aktive Bodenpolitik des Kantons zuständig ist, führt diese Aufgabe mit der Unterstützung der Staatsratsdelegation für das Wirtschafts- und Finanzwesen aus. Er legt die Umsetzungsstrategie fest und gewährleistet die Koordination mit der Raumplanungs- und der Steuerpolitik des Staats. Die Bodenpolitik bezieht sich vorrangig auf Grundstücke in kantonalen Arbeitszonen. Sie kann sich nachrangig auch auf Grundstücke beziehen, die in anderen Zonen liegen, falls der Eingriff des Staats den Ausschlag für die Entwicklung eines Standorts mit hohem wirtschaftlichem Potenzial gibt.

Er muss die am besten gelegenen Standorte fördern und seine Tätigkeit auf die Flächen ausrichten, die sich am besten eignen und die grössten wirtschaftlichen Erfolgchancen aufweisen. Der Staat soll nur eingreifen, wenn die anderen Marktakteure offensichtlich nicht in der Lage sind, genauso effizient wie der Staat im öffentlichen Interesse zu handeln.

Die aktive Bodenpolitik hat also vorrangig eine wirtschaftliche Dimension und soll nicht an die Stelle der Raumplanungspolitik treten, die im RPBG und im kantonalen Richtplan geregelt wird und die Aufgabe hat, die Leitlinien und Grundsätze für die Siedlungsentwicklung insbesondere mit

Blick auf die Wirtschaftstätigkeit zu definieren. Die Tätigkeit des Staats im Bereich der aktiven Bodenpolitik ändert nichts an den gesetzlichen Kompetenzen der Gemeinden und Regionen im Bereich der Raumplanung.

Der Staat muss darauf achten, dass er im Rahmen seiner Tätigkeit die anderen öffentlichen und privaten Akteure auf dem Markt berücksichtigt und nur punktuell in Bezug auf Projekte in Aktion tritt, die als vorrangig gelten oder von kantonaler Bedeutung sind. Das Ziel des Staats ist es, die Interessen der Wirtschaftsförderung des Kantons zu verfolgen und nicht als Konkurrent auf dem Liegenschaftsmarkt aufzutreten.

3.5. Wichtigste Handlungsachsen

3.5.1. Auf das Grundeigentum einwirken

Eines der zentralen Anliegen des Entwurfs ist es, dem Staat die finanziellen Mittel und Kompetenzen zu geben, die ihn befähigen, mittels Grundeigentum neuen und bestehenden Unternehmen den Zugang zu Flächen zur erleichtern, die sie für die Entwicklung ihrer Tätigkeit benötigen. Um dieses Ziel zu erfüllen, müssen attraktive, gut dimensionierte Flächen bzw. Gebäude (falls es sich um bestehende Industriegelände handelt) zur Verfügung gestellt werden. Diese müssen zudem über die für ihren Betrieb nötige Infrastruktur und Erschliessung verfügen.

So kann der Staat als Grundstückeigentümer (Boden und Gebäude) auftreten und muss diese zum Zweck der Wirtschaftsförderung verwalten und entwickeln. Die Aufwertung der Grundstücke muss ausreichend flexibel sein, um die Entwicklung neuer Wirtschaftstätigkeiten mit Wertschöpfung zu privilegieren.

Der Staat kann auch in bestimmten Fällen Partnerschaften mit anderen öffentlichen Körperschaften (Regionen, Gemeinden) oder privaten Partnern aufbauen, falls sein Beitrag nützlich ist. Derartige Partnerschaften sollen zur Entwicklung von strategischen Projekten dienen, die den Zielen seiner aktiven Bodenpolitik entsprechen.

3.5.2. Unterstützung der raumplanerischen Ziele

Der neue kantonale Richtplan sieht Mechanismen für die Reorganisation und das Management der Arbeitszonen vor, mit denen Grundstücke mit geringem Potenzial zugunsten von neuen Grundstücken mit hohem Potenzial ausgezont werden sollen. Die Umsetzung dieser Richtplanung wird allerdings mehrere Jahre erfordern, bis alle Regionen ihren neuen regionalen Richtplan verabschiedet und die Gemeinden gestützt auf diese regionalen Strategien ihre Ortsplanung revidiert haben. Die Dauer dieses Prozesses wird heute auf mindestens 3 bis 5 Jahre geschätzt. Während der Über-

gangsphase kann die aktive Bodenpolitik des Kantons die punktuelle Umsetzung von Projekten, die für die Wirtschaft des Kantons von Bedeutung sind, fördern und erleichtern. So kann sie Grundstücke zur Verfügung stellen oder den Austausch der Rechte zum Bebauen erleichtern, die für die Umsetzung dieser Projekte benötigt werden.

Während der Staatsrat zu Beginn des Moratoriums gemäss RPG noch der Meinung war, dass die Gemeinden auf ihrer Ebene die Kompensationen adäquat und zufriedenstellend verwalten können (Motion Ducotterd 2014-GC-149), hält er es heute für nützlich, dass der Staat punktuell ebenfalls die Möglichkeit hat, aktiv zu werden, um den Austausch von Rechten zum Bebauen zu begünstigen. Auf diese Weise sollen die am besten gelegenen Standorte gefördert sowie die Attraktivität des Kantonszentrums und der regionalen Zentren erhöht werden. Die aktive Bodenpolitik wird also vorübergehend auch dazu dienen, den im kantonalen Richtplan vorgesehenen Prozess für die räumliche Reorganisation der Rechte zum Bebauen zu unterstützen. Sie übernimmt dabei eine Vermittlerrolle.

Im Übrigen sieht das Gesetz vor, dass die Einrichtung des Kantons, die mit der Umsetzung der aktiven Bodenpolitik beauftragt wird, im Rahmen von Leistungsaufträgen auch gewisse Aufgaben im Bereich der Bewirtschaftung der Arbeitszonen auf kantonaler Ebene übernehmen kann (Beratung, Inventar usw.). Dem ist jedoch anzufügen, dass diese Einrichtung über keinerlei gesetzliche Kompetenzen auf dem Gebiet verfügt. Sie kann nur in Aktion treten, wenn sie unter Beachtung der gesetzlichen Kompetenzen der Gemeinden und Regionen im Bereich der Raumplanung einen entsprechenden Auftrag erhält.

3.6. Mittel für die Umsetzung

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht zwei Instrumente mit starken Synergien für die Umsetzung und Finanzierung der aktiven Bodenpolitik vor: eine selbstständige öffentlich-rechtlichen Anstalt und einen speziellen Fonds. Diese beiden Strukturen sollen den Staat befähigen, in einem wettbewerbsorientierten Markt reaktionsbereit zu sein und bei Bedarf schnell zu handeln. Diese beiden Instrumente müssen gemeinsam verwaltet werden.

Die Beziehungen und die Modalitäten für die Organisation und Führung der beiden Instrumente werden im Folgenden beschrieben.

3.6.1. Errichtung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt

Der Staatsrat schlägt vor, eine dezentrale Einrichtung der Kantonsverwaltung damit zu beauftragen, die aktive Bodenpolitik umzusetzen. Zu diesem Zweck schlägt er die Errichtung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt vor,

die unter der Leitung eines Gremiums aus Mitgliedern des Staatsrats, des Grossen Rats und privater Kreise steht. Die Grundsätze für ihre Organisation sind gesetzlich festgelegt und ihre Aufgaben werden insbesondere über einen periodischen Leistungsauftrag bestimmt, der mit dem Staatsrat nach dem Vorbild anderer kantonalen Anstalten abgeschlossen wird.

Die operative Struktur der Anstalt muss leicht bleiben. Die Anstalt wird über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen und im Rahmen ihrer verfügbaren Mittel in eigenem Namen Grundstücksgeschäfte tätigen können, die im Sinne der Wirtschaftsförderung sind. Zudem muss sie über eine gewisse Autonomie bei Verwaltungs- und Investitionsentscheiden in Bezug auf diese Grundstücke verfügen. Sie kann im Auftrag des Staatsrats auch bestimmte Aktiven der Wirtschaftsförderung verwalten.

3.6.2. Fonds für die aktive Bodenpolitik

Der kantonale Fonds für die aktive Bodenpolitik (Fonds), der im Mai 2017 mit der Änderung des FHG geschaffen wurde, gibt dem Staat die finanziellen Mittel für das Führen der aktiven Bodenpolitik im Allgemeinen und für die Umsetzung dieser Politik durch die Anstalt im Speziellen.

Für die finanziellen Mittel des Staats, die den Fonds speisen, ist in Anwendung der üblichen Finanzkompetenzen laut Finanzhaushaltgesetzgebung entweder der Grosse Rat oder der Staatsrat zuständig. Die Entscheidungskompetenzen für den Einsatz von Fondsmitteln für den Erwerb von Grundstücken oder für andere Zwecke (Verwaltung, Investitionen usw.) sind auf ähnliche Weise geregelt.

Für die operativen Entscheidungen sind die Anstalt und ihr Verwaltungsrat zuständig, der die politische Kontrolle über die Entscheidungen und ihre Ausführung gewährleistet.

3.7. Vorbehalt weiterer Instrumente

Der vorliegende Entwurf behält andere Massnahmen vor, die der Kanton zum Ziel der aktiven Bodenpolitik trifft. Folglich wird die kantonale Strategie im Bereich der aktiven Bodenpolitik in Ergänzung zu den anderen bestehenden Instrumenten umgesetzt.

4. Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB)

Aus Sicht des Staatsrats muss die Umsetzung des Aktionsplans für eine aktive Bodenpolitik einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt anvertraut werden. Er schlägt deshalb vor, die kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) zu errichten.

4.1. Rechtsform

Für die Umsetzung der Aufgaben der aktiven Bodenpolitik wurden mehrere Delegationsmodelle in Betracht gezogen und beurteilt.

Will der Staat bestimmte Staatsaufgaben delegieren, sind für die beauftragte Einrichtung verschiedene Rechtsformen denkbar: Die Spanne reicht von einer staatsinternen Verwaltungsstruktur bis zu Formen, die eine grössere Unabhängigkeit gegenüber dem Staat geniessen (z. B. eine privat-rechtliche Stiftung nach Artikel 80 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs, eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit einem Gesetz, das die Stiftung schafft, organisiert und regelt, oder eine Aktiengesellschaft nach Artikel 620 ff. des Obligationenrechts). Es kann sich um Vermögensmassen (besondere Güter) oder um Personengruppen (Körperschaften) handeln. Die Einrichtung kann auf öffentlichem Recht oder auf Privatrecht basieren. Welche Form für die Auslagerung angebracht ist, hängt stark davon ab, in welchem Mass die Auslagerung mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar ist. Die Wahl wird natürlich auch durch die Art der ausgelagerten Aufgabe bedingt; denn die Zweckmässigkeit, eine bestimmte Staatsaufgabe zu delegieren, hängt davon ab, ob sie in hohem Mass unter die Ausübung der öffentlichen Gewalt fällt (z. B. Sicherheitsaufgabe) oder politisch sensibel ist und eine grosse Unabhängigkeit erfordert, was wiederum deren Auslagerung in Frage stellt.

Im Falle der aktiven Bodenpolitik sollen die Aufgaben in einem freien Wettbewerbsmarkt wahrgenommen werden, was für eine Auslagerung spricht. Andererseits sind gewisse Aufgaben zur Unterstützung der Raumplanungspolitik wie auch die allfällige Übertragung von Vermögenswerten des Staats strategisch und finanziell von grosser Tragweite, weshalb der Staat zwingend die Möglichkeit haben muss, eine angemessene politische Kontrolle wahrzunehmen. Gleichzeitig muss die Auslagerung trotz der Kontrolle im Vergleich zu einer staatsinternen Verwaltung eine höhere Flexibilität im Entscheidungsprozess ermöglichen, um auf dem Markt schneller handeln zu können.

Diese Analyse ergab, dass die privatrechtlichen, staatsunabhängigen Formen wie etwa die privatrechtliche Stiftung oder die Aktiengesellschaft für staatsnahe Aufgaben bei der Geschäftsführung und der politischen Kontrolle grundlegende Schwächen aufweisen. Darüber hinaus verfügt der kantonale Gesetzgeber bei solchen Strukturen aufgrund des Bundesrechts nur über eine geringe Autonomie, dies im Gegensatz zu den öffentlichen Einrichtungen, die der kantonale Gesetzgeber grundsätzlich frei regeln und verwalten kann. Es ist auch kaum denkbar, eine unabhängige Struktur mit bedeutenden Mitteln des Staats zu finanzieren. Umgekehrt sprechen der Mangel an speziell dafür zugewiesenen Ressourcen und die Gefahr einer mangelnden Reaktionsfähigkeit gegen eine staatsinterne Verwaltung, weil in einem

wettbewerblichen Markt rasch entschieden und gehandelt werden muss.

Aus diesen Gründen erscheint eine selbstständige öffentlich-rechtliche Organisationsform am zweckdienlichsten, weil eine solche Struktur in sich Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit einerseits und eine angemessene politische Kontrolle andererseits vereint. Diese Rechtsform scheint sich am besten dafür zu eignen, das ursprüngliche politische Ziel und die damit verbundenen Bedingungen zu erfüllen. Sie bietet einen relativ freien normativen Rahmen. Die Stärkung der unternehmerischen Autonomie und die Fähigkeit, rasch auf dem Markt zu intervenieren, sind gewichtige Gründe für die Wahl einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rechtsform. Mit der Wahl der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt als Rechtsform und dem Vorschlag, die KAAB zu errichten, will der Staatsrat unterstreichen, dass die aktive Bodenpolitik ein Auftrag von öffentlichem Interesse ist. Anders als eine öffentlich-rechtliche Stiftung, die in der Regel vor allem Geldleistungen erbringt, besteht der Auftrag der KAAB in der Erbringung von Sachleistungen zugunsten der Allgemeinheit im weitesten Sinne sowie der kommunalen und regionalen Körperschaften und der Wirtschaft.

Im Kanton Freiburg gibt es mehrere unabhängige öffentlich-rechtliche Einheiten, die Gegenstand eines Spezialgesetzes sind. Als Beispiel können das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS), die Kantonale Lehrmittelverwaltung (KLV), die Ausgleichskasse des Kantons Freiburg oder die Kantonale Gebäudeversicherung (KGV) genannt werden. Für jede dieser Einheiten werden die Organisation und Funktionsweise in einem eigenen Spezialgesetz definiert. In diesen Gesetzen kann zudem die Auflösung von allenfalls gegensätzlichen Interessen der Einheit im Zusammenhang mit ihren Aufgaben und den Interessen des Staats im Allgemeinen geregelt werden. Und schliesslich wird in diesen Gesetzen festgelegt, welche Kontrolle die öffentliche Hand über die Verwaltung der Einheit ausübt.

Damit die KAAB die ihr anvertrauten Aufgaben wirksam erfüllen kann, müssen ihr ausreichend weite Kompetenzen übertragen werden. Gleichzeitig braucht es klare Grenzen, um zu verhindern, dass die Anstalt entgegen den Interessen des Staats handelt. Die Regeln über die Finanzierung der Tätigkeiten der KAAB erlauben eindeutig diese Flexibilität: Sie geben der Anstalt beispielsweise die Möglichkeit, Darlehen auf dem freien Markt aufzunehmen, legen im Gegenzug aber auch eine Obergrenze für die Verschuldung fest, die in Abhängigkeit von den Resultaten, welche die KAAB mit ihrer Tätigkeit erzielt, sukzessive angepasst werden kann.

Die Tätigkeit der KAAB stützt sich auf einen Leistungsauftrag des Staatsrats, auf den im Kapitel 4.4.3 näher eingegangen wird.

4.2. Aufgaben

Der Staatsrat überträgt der KAAB verschiedene Aufgaben mit dem Ziel, den Bedarf der Unternehmen nach geeigneten Flächen und Gebäuden (im Folgenden: Grundstücke) zu decken und punktuell die Instrumente der Bodenplanung zu unterstützen.

Die KAAB trifft im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten alle Massnahmen, die im Sinne der Strategie des Kantons und der gesetzten Ziele sind.

4.2.1. Bewirtschaftung der Grundstücke für die Wirtschaftsförderung

4.2.1.1. Bewirtschaftung der Grundstücke des Staats

In einer ersten Phase wird die KAAB die laufende Bewirtschaftung der vom Staat erworbenen Grundstücke sicherstellen müssen. Diese Bewirtschaftung wird für die Grundstücke in Marly sehr begrenzt, für das Tetra-Pak-Gelände mit einem oder mehreren Mietern regelmässig und für das Gelände in Saint-Aubin intensiv sein. Für letzteres, das ab 2019 die ersten Benutzer, darunter die Gewinner des Agri&Co Challenge empfängt, wird zurzeit ein kantonaler Nutzungsplan (KNP) ausgearbeitet. Die Bewirtschaftung muss strukturiert und insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht effizient sein. Sie soll den Interessen des Staats als Grundstückeigentümer dienen, bis die für die Entwicklung der Gelände nötigen Investitionen vorgenommen werden: Erhaltung der Bausubstanz, Gewährleistung der Sicherheit von Gütern und Personen und effizientes Energiemanagement, das der kantonalen Energiepolitik entspricht.

In dieser ersten Phase gilt es, sich laufend um die Standorte zu kümmern und sie zu verwalten. Es steht fest, dass das Eigentum von nicht genutzten oder in Umnutzung begriffenen Grundstücken oft eine grosse Last darstellt, die abhängig vom Ausmass ihres Unterhalts und vom Alter der Gebäude höchst unterschiedlich ausfallen kann. Zum Beispiel wurden für den Standort von Saint-Aubin die Betriebskosten und Ausgaben für laufende und dringende Unterhaltsarbeiten auf 3 Millionen Franken für zweieinhalb Jahre geschätzt.

4.2.1.2. Aufwertung der Grundstücke

Während dieser Betriebsphase muss die KAAB die Entwicklungsarbeiten koordiniert planen und zügig die erforderlichen Investitionen tätigen, um die Attraktivität der Standorte zu steigern.

Um die KAAB bei gewissen strategischen Entscheidungen für die Geländeaufwertung zu unterstützen, muss der Kanton je nach Standort und je nach Thematik, die in den Vordergrund gerückt werden soll, vorgängig Studien für die strategische Standortentwicklung sowie allgemeine Planungsstudien

(z.B. Detailbebauungsplan oder kantonaler Nutzungsplan) oder detaillierte Studien durchführen. Dies ermöglicht gezielte Investitionen, mit denen die Standorte für den künftigen Betrieb durch ein Unternehmen attraktiver gemacht und rascher ihrer Bestimmung zugeführt werden können. In Absprache mit der WIF, die für die exogene und endogene Wirtschaftsförderung zuständig ist, wird die KAAB mit Blick auf ihren Auftrag auch Förderstrategien entwickeln können. Darunter fällt etwa die Entwicklung von Strategien zur Ausrichtung gewisser Standorte auf bestimmte Themen, wann immer dies zweckmässig erscheint. Sie kann vorübergehend auf die Erhebung von Mieten verzichten, bestimmten Unternehmen zum Zweck der Wirtschaftsförderung Räumlichkeiten zu Vorzugskonditionen vermieten und weitere Strategien anwenden, die ihrer Aufgabe nützen.

Als Aufwertung gelten Erschliessungsarbeiten und der Bau von Infrastrukturen oder von Gebäuden (Bau von Wasserleitungen oder Abwasserkanälen, Stromleitungen sowie Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr, den Individualverkehr und den Langsamverkehr sowie energetische Sanierungsarbeiten). Die Erschliessungsarbeiten und der Bau der Infrastrukturen werden grundsätzlich von den betreffenden Eigentümern, das heisst vom Staat oder von der KAAB, und von den Gemeinden finanziert. Die Aufteilung der Kosten richtet sich nach den Bestimmungen über die Beteiligung an den Erschliessungskosten gemäss der Bau- und Raumplanungsgesetzgebung (Art. 93 ff. RPBG).

Weiter ist beispielsweise der Abbruch von veralteten oder unbenutzbaren Infrastrukturen oder Gebäuden unter Beachtung des Kulturgüterschutzes denkbar.

Projekte für den Bau von Gebäuden werden grundsätzlich von den Grundstückskäufern oder den Inhabern eines Baurechts entwickelt. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass die KAAB eines Tages einzelne Bauprojekte selber ausführt, sofern dies einer effektiven Marktnachfrage und einem echten Bedarf für die Wirtschaftsentwicklung entspricht.

Ziel einer derartigen Aufwertungsmassnahme ist es, den künftigen Betrieb der Grundstücke durch die Unternehmen zu erleichtern, flexibler zu gestalten und zu beschleunigen und insbesondere die Grundstücke für neue wirtschaftliche Tätigkeiten attraktiv zu machen.

4.2.1.3. Bereitstellung von Grundstücken

Diese Aufgabe der KAAB ist die letzte Etappe, um die Grundstücke dem Markt effektiv zur Verfügung zu stellen.

Die KAAB hat verschiedene Möglichkeiten, die Grundstücke zur Verfügung zu stellen, wie etwa durch Verkauf, Vergabe eines Baurechts oder Verpachtung. Die Wahl hängt von der Strategie des Staats für die Entwicklung seines Finanzvermögens ab. Der Entscheid, ob ein Grundstück verkauft oder langfristig behalten und selbst verwaltet wird, hängt aber

auch von weiteren Kriterien ab: Dazu zählen etwa die Verknappung von verfügbaren Grundstücken, die Zunahme der Grundstückspreise, die Fähigkeit der Unternehmen, die nötigen Mittel für den Kauf aufzubringen, das allfällige Interesse des Staats, während längerer Zeit, über regelmässige Einnahmen zu verfügen und die Verfügbarkeit von Ressourcen für eine gute Verwaltung des Immobilienparks über längere Zeit. Die Wahl hängt ausserdem von Rentabilitätsüberlegungen, aber auch von weiteren Faktoren ab, die für eine gute Wirtschaftsentwicklung wichtig sind.

Das langfristige Eigentum oder die langfristige Kontrolle über Grundstücke ist aber nicht Selbstzweck, sondern ein Mittel, um in gewissen Fällen rascher und effizienter eine sparsame und interessante Bodennutzung zu ermöglichen, als es die Regeln der Raumplanung sonst erlauben würden. Aus diesem Grund wird bei den Verhandlungen mit interessierten Unternehmen systematisch geprüft, ob die Vergabe eines Baurechts in Frage kommt, wobei jedoch die damit verbundenen Risiken insbesondere bei sehr spezifischen industriellen Investitionen berücksichtigt werden. Die KAAB wird übrigens einen professionellen Umgang mit dem Baurecht insbesondere in rechtlicher Hinsicht entwickeln. Sie kann sich hierfür auf die Erfahrung anderer Kantone und Länder abstützen, die das Baurecht schon lange kennen.

In finanzieller Hinsicht behält die KAAB bei der Vergabe eines Baurechts die Kontrolle über ihre Grundstücke, deren Wert unabhängig von vorübergehenden Schwankungen langfristig steigt, und verfügt über gleichmässige Einnahmen über längere Zeit. Es gibt Unternehmen, die diese Möglichkeit sehr schätzen; denn sie schonen ihre Liquidität während der anfänglichen Investitionsphase und ermöglicht es dem Unternehmen, seine Eigenmittel für spezifische, auf seine Tätigkeit bezogene Investitionen einzusetzen. Andere Unternehmen wiederum erachten diese Möglichkeit langfristig als kostspielig, insbesondere wenn sie über bedeutende Eigenmittel verfügen oder aus einer Wirtschaftskultur stammen, in der derartige Grundstückstransaktionen unüblich sind.

Die Vergabe eines Baurechts ermöglicht es der KAAB, die Kontrolle über den Boden zu behalten und so sicherzustellen, dass die Nutzung eines Geländes dauerhaft seiner ursprünglichen Zweckbestimmung entspricht. Sie kann so auch Einfluss auf die Strategie zur Standortentwicklung nehmen. Die KAAB kann in der Tat den Unternehmen des Standorts Bedingungen und Auflagen machen und zwar insbesondere in finanzieller Hinsicht. Zum Beispiel kann der Landwert bei der Berechnung des Baurechtszinses unterschiedlich festgelegt werden, je nachdem, welchen Verdichtungsgrad und wie viele Arbeitsplätze der Staat an den einzelnen Standorten anstrebt. Die Festlegung des Baurechtszinses in Abhängigkeit von den Arbeitsplätzen ist interessant, da so die Verdichtung gesteuert werden kann, aber auch die Art von Unternehmen, die sich für eine Niederlassung auf dem Gelände interessieren. Auf diese Weise ist die KAAB in der Lage, auf

die Niederlassung und Entwicklung von Unternehmen Einfluss zu nehmen, indem sie beispielsweise bestimmte strategische Flächen für möglichst interessante Projekte zurückbehält. Sie kann Projekte bevorteilen, die eine Verdichtung und Sanierung bestehender Gebäude beinhalten. Sie kann auch die gegenseitige Erbringung von Dienstleistungen begünstigen und dafür sorgen, dass Aktivitäten mit Belästigungspotenzial entweder gleichmässig über das Kantonsgebiet verteilt, oder im Gegenteil in bestimmten Sektoren zusammengelegt werden (Koexistenz).

Je nach den Umständen kann die KAAB beschliessen, ihre Grundstücke zu verkaufen, um rasch über finanzielle Mittel zu verfügen (und einen Gewinn aus dem Verkauf zu ziehen). Diese Mittel können anschliessend in den Kauf anderer Grundstücke investiert werden. In diesem Fall muss die KAAB mit den Unternehmen besondere Bedingungen vereinbaren (z.B. Festlegung einer Frist für die Bebauung und die Aufnahme einer Tätigkeit, die bei Nichteinhaltung zu einem Rückkaufsrecht zugunsten des Staats führt). In der Tat ist ein mit Auflagen verbundener Verkauf ein effizientes Mittel, um beispielsweise nachhaltige Betriebsbedingungen festzulegen. Das Hauptziel ist es jedenfalls, dass der Kanton Freiburg das Grundstückangebot und dessen Attraktivität steigert und dabei eine grosse Flexibilität bezüglich der Nutzung seiner Grundstücke behält, um den Bedürfnissen der Unternehmen bestmöglich entgegenzukommen. Folglich muss die KAAB für die Bedürfnisse künftiger Käufer offen sein und gleichzeitig dafür sorgen, dass die öffentlichen Interessen, namentlich die wirtschaftlichen, gewahrt bleiben. Es gilt also, von Fall zu Fall zu entscheiden, um die wirtschaftliche Wirkung der aktiven Bodenpolitik unter langfristiger Wahrung der Interessen des Staats zu optimieren.

Die KAAB strebt die Nutzung der Grundstücke durch Wirtschaftsakteure an, die nachhaltige Projekte entwickeln. Sie wird auch Aktivitäten den Vorzug geben, die innovativ sind und neue Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung schaffen. Gleichzeitig wird sie darauf achten, dass die Rahmenbedingungen langfristig günstig bleiben. Die KAAB kann die Grundstücke den Wirtschaftsakteuren auf verschiedene Arten zur Verfügung stellen und zwar als Gebäude oder als Grundstücke, die unbebaut sind oder auf denen eventuell Abbruchbauten stehen. Die Gebäude können ganz oder teilweise vermietet oder verkauft werden.

4.2.1.4. Kauf von Grundstücken

Auch wenn viele unbebaute Grundstücke in kantonalen Arbeitszonen (im kantonalen Richtplan neu definiert) zumindest aus raumplanerischer Sicht nutzbar wären, fällt die effektive Marktlage ganz anders aus. In der Tat stehen diese Grundstücke in den meisten Fällen für Unternehmensprojekte gar nicht zur Verfügung, da sie gehortet werden und nicht zum Kauf stehen.

Der neue kantonale Richtplan teilt die Arbeitszonen in drei Kategorien ein. Eine der Kategorien besteht aus den kantonalen Arbeitszonen einschliesslich der strategischen Sektoren. Diese Arbeitszonen werden vom Kanton bezeichnet und sollen die Wirtschaftsentwicklung auf die Sektoren mit überkantonalen Ausrichtung lenken. Diese Zonen werden vom Kanton gefördert und unterstützt, indem er einen finanziellen Beitrag an Studien und Erschliessungskosten leistet. Im Übrigen weist der kantonale Richtplan auf Folgendes hin: «Um die Planung und die Realisierung dieser Sektoren zu erleichtern, müssen der Kanton und/oder die öffentlichen Körperschaften mehrheitlich im Besitz der betroffenen Flächen sein oder Massnahmen treffen, um das Ziel der Kontrolle über den Boden zu erreichen.» Grundstücke in öffentlicher Hand stellen einen nützlichen Hebel dar, der die Raumplanung der Regionen und Gemeinden und vereinzelt des Kantons im Rahmen eines kantonalen Nutzungsplans erleichtert. Dies entspricht dem Vorschlag der Motion 2016-GC-79 der Grossräte Laurent Thévoz und Jacques Vial «Kantonale Finanzierung der aktiven Bodenpolitik in den Arbeitszonen von kantonalen Bedeutung», die verlangt, dass der Kanton Grundstücke in strategischen Sektoren kauft.

In seiner Antwort auf die Motion hat der Staatsrat in Erinnerung gerufen, dass er im Jahr 2017 grössere Käufe getätigt hat, als er die Gelegenheit nutzte, verschiedene Gelände in Romont, Marly und Saint-Aubin zu erwerben, und dass er zuvor bereits das Cardinal-Gelände erworben hat. Er ist der Meinung, dass es eine der Aufgaben des Kantons sein muss, im Rahmen gezielter Operationen Grundstücke zu erwerben (oder zu tauschen), um hauptsächlich in den kantonalen Arbeitszonen die Kontrolle über den Boden zu verstärken.

Es muss jedoch bedacht werden, dass diese Grundstückskäufe ein subsidiäres Mittel bleiben müssen, um die Ziele der aktiven Bodenpolitik zu erreichen, die in der Wirtschaftsentwicklung und der Schaffung von Arbeitsplätzen bestehen. Im Grunde ist es nämlich nicht das Ziel des Staats, Grundstücke zu erwerben und ein Maximum an Grundstücken zu halten. Deshalb wird der Staatsrat die KAAB nicht damit beauftragen, alle strategischen Sektoren proaktiv zu verwalten und systematisch das Eigentum über die Grundstücke zu erlangen. Zum einen wäre es aus finanziellen Gründen schwierig bis unmöglich, ein solches Ziel zu erreichen. Zum anderen wäre es nicht zweckmässig, der KAAB ein Eigentumsmonopol in den strategischen Sektoren zu geben. Ein Wettbewerb mit dem privaten Markt ist und bleibt unerlässlich für die wirtschaftliche Dynamik; denn auch wenn die strategischen Sektoren für die Aktion der KAAB vorrangig sind, darf sie nur ergänzend und in der Regel subsidiär zu den Regionen und Gemeinden handeln.

Und schliesslich liegt die Entscheidungskompetenz für den Erwerb von Grundstücken und für die Wahl der Projekte, welche die KAAB durchführt, beim Verwaltungsrat. Dieser ist frei, die verfügbaren Ressourcen den Projekten zuzutei-

len, die für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons die grössten Chancen bieten. Er wird somit jeden Einzelfall prüfen und seine Aktionen mit den anderen öffentlichen Körperschaften koordinieren. Hierfür wird die Anstalt enge Kontakte und einen regen Austausch mit den Regionen, Gemeinden und Gemeindeverbänden pflegen müssen.

Die Käufe müssen gezielt erfolgen, sich nach den wirtschaftlichen Entwicklungsprioritäten richten, die im kantonalen Richtplan definiert sind, und von praktischen Erwägungen, die sich daraus ergeben, geleitet sein. Auch wenn die KAAB selber über Grundstückskäufe entscheiden kann, muss sie dabei im öffentlichen Interesse handeln: Ihre Aktionen müssen der Allgemeinheit einen echten Vorteil bringen. Zum Beispiel kann eine Beteiligung an der Umnutzung eines Industriegebiets angezeigt sein, wenn sich verschiedene private oder öffentliche Eigentümer nicht über die Entwicklung eines Standorts einigen können, oder wenn das Risiko gross ist, dass eine kantonale Zone für Tätigkeiten genutzt wird, die nicht ihrer strategischen Bestimmung entsprechen.

4.2.1.5. Partnerschaften mit öffentlichen und privaten Partnern

Die KAAB kann gestützt auf ein Vertragsverhältnis mit öffentlichen und privaten Partnern zusammenarbeiten, um spezifische Projekte zu realisieren und zu finanzieren.

Diese Zusammenarbeit muss es der KAAB ermöglichen, ihre Aufgaben mit grösserer Effizienz zu erfüllen. Um dies zu klären, muss eine Analyse des Projekts und seines Kontexts durchgeführt werden. Das Ziel der Partnerschaft soll es sein, die Risiken optimal zu verteilen und so die öffentlichen Ressourcen effizienter zu nutzen.

Es gilt zu prüfen, welche Standorte das grösste Potenzial für eine Partnerschaft aufweisen. Die geplante Partnerschaft soll die Umsetzung eines Projekts zugunsten der Wirtschaftstätigkeit effektiv optimieren. Eine Beteiligung der KAAB ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie für die gute Entwicklung eines Standorts massgebend ist. Als Erstes kann ihre Beteiligung aus finanziellen Gründen nötig sein. Ein weiterer Grund kann auch der Bau von Infrastrukturen sein, die auf die Bedürfnisse der kantonalen Wirtschaft eingehen und mit hohen Kosten verbunden sind. In der Tat kann die Präsenz der KAAB private Mittel anlocken und gegebenenfalls bestimmte Partner veranlassen, ebenfalls in die Entwicklung eines Standorts zu investieren. Unter Umständen kann die KAAB mit einer Beteiligung auch bestimmte Entwicklungskosten decken und so die Umsetzung eines Projekts ermöglichen.

Neben der finanziellen Anreizwirkung ermöglicht eine Beteiligung der KAAB auch, die Kontrolle über die Entwicklung eines strategischen Standorts zu behalten. Das Ziel der KAAB ist es, sich zu vergewissern, dass die verschiedenen öffentlichen Interessen gewahrt bleiben oder gar ins Zent-

rum der Überlegungen gerückt werden (z. B. Förderung der nachhaltigen Entwicklung von geteilten Dienstleistungen). Gemäss dem in Revision befindlichen kantonalen Richtplan hat der Staat die Aufgabe, eine Imagepolitik zu entwickeln und aufzuzeigen, wie eine sinnvolle und nachhaltige Siedlungsentwicklung umgesetzt werden kann, indem hohe Anforderungen an die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr sowie an die städtebaulichen und landschaftlichen Lösungen gestellt werden. Die KAAB kann sich an der Einführung eines «Standort-Marketings» beteiligen, das die Attraktivität des Kantonsgebiets für Unternehmen steigert, die an einer Niederlassung im Kanton interessiert sind.

Je nach Projekt und beteiligte Partner kommen verschiedene Arten von Partnerschaften in Frage. Es muss also die Form gefunden werden, die den Entwicklungs- und Realisierungsprozess von Projekten zugunsten der Wirtschaftstätigkeit am effizientesten fördert. Dabei sind auch die finanziellen Auswirkungen für den Staat zu berücksichtigen. Mehrere Arten der Zusammenarbeit haben sich in den letzten Jahren stark entwickelt. Dazu zählen etwa öffentlich-private Partnerschaften (PPP), die grundsätzlich zumindest teilweise privat finanziert werden und verschiedene Formen annehmen können (institutionelle PPP oder vertragliche PPP). Ein Beispiel ist etwa die Schaffung einer gemischtwirtschaftlichen Projektgesellschaft, die vollständig unter der Kontrolle der öffentlichen Hand steht. Dies ist etwa der Fall bei der Aktiengesellschaft Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFFSA).

Die von dieser Art von Partnerschaften verfolgten Ziele bestehen hauptsächlich darin, die Ressourcen zusammenzulegen, um an Effizienz zu gewinnen, und die Verantwortung für die Entwicklung eines Projekts, das für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons von grossem Interesse ist, gemeinsam zu tragen.

4.2.2. Beitrag an die Erfüllung der raumplanerischen Ziele

4.2.2.1. Beratung der Regionen und Gemeinden und weitere Dienstleistungen für sie

Die aktive Bodenpolitik leistet einen indirekten Beitrag an die Umsetzung des kantonalen Richtplans; denn die KAAB hat die Aufgabe, den Regionen und Gemeinden Ratschläge und Auskünfte zu erteilen, die zu einer effizienten Nutzung und Förderung der Arbeitszonen beitragen. Durch diese unentgeltlichen Dienstleistungen sollen Synergien zwischen den verschiedenen betroffenen Akteuren geschaffen und die Umsetzung von Massnahmen durch die lokalen und regionalen Akteure erleichtert werden.

Die KAAB kann auch Dienstleistungen erbringen, die über die Beratung und die Erteilung von Auskünften hinausgehen. Diese können sich auf Projekte beziehen, die in enger Verbin-

dung mit den Hauptaufgaben der KAAB stehen. Es ist jedoch wichtig, dass die KAAB vorrangig die Verwaltungsaufgaben im Auftrag des Staats erfüllt.

4.2.2.2. Unterstützung bei der Reorganisierung der Arbeitszonen

Während der Umsetzungsphase des neuen kantonalen Richtplans hat die KAAB die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den Regionen und Gemeinden Massnahmen für eine bessere Verfügbarkeit von Grundstücken und Industriearealen zugunsten der wirtschaftlichen Tätigkeiten zu unterstützen. Ziel ist es, die kantonale Reserve an Grundstücken schrittweise freizugeben, falls diese ungünstig gelegen oder im Vergleich zum Grundstücksbedarf der Wirtschaft bis 2035 überdimensioniert sind. Diese zeitlich begrenzte Aufgabe versteht sich als Ergänzung zu den Verfahren, die auf regionaler oder kommunaler Ebene eingeleitet werden. Es handelt sich dabei nicht um eine raumplanerische Aufgabe, die die Verfahren gemäss dem neuen kantonalen Richtplan ersetzt, sondern vielmehr um eine Vermittlerrolle, damit Lösungen für konkrete Projekte gefunden werden, die für die kantonale Wirtschaft von Bedeutung sind, nach dem Vorbild der Interventionen der WIF.

Die Tätigkeit der KAAB kann entscheidend sein, um die Vorhaben von Unternehmen zu unterstützen, für die eine Übertragung von Rechten zum Bebauen erforderlich ist. Weil die KAAB für die Arbeitszonenbewirtschaftung zuständig ist, kennt sie auch den Zustand und die Verfügbarkeit der Grundstücke auf kantonaler Ebene und kann gezielt und kohärent handeln, um die räumliche Neuorganisation auf effiziente Weise zu unterstützen.

An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die KAAB über keine Kompetenzen im Bereich der Raumplanung verfügt. Folglich muss die KAAB mit den Regionen und Gemeinden zusammenarbeiten und dabei ihre jeweiligen Planungskompetenzen berücksichtigen. Jede Ein- oder Auszonung bedarf ohnehin der Einwilligung der betroffenen Gemeinde und muss den Leitlinien entsprechen, die in der regionalen Richtplanung festgelegt wurden.

Konkret muss die KAAB Instrumente nutzen können, die die Reorganisation von Arbeitszonen begünstigen, wie etwa Vereinbarungen über den Austausch von Rechten zum Bebauen, informell auch Auszonungsverträge oder Verträge über den Austausch von Bauland genannt.

4.2.2.3. Unterstützung bei der Verlegung von Unternehmen

Diese Aufgabe wird durch die Notwendigkeit begründet, dass die Gemeinden die Nutzung bestimmter Flächen optimieren müssen, die zu wenig oder nicht mehr genutzt werden und mitten in bebauten Gebieten im Zentrum von Agglome-

rationen und Hauptorten liegen. Die Verdichtung dieser Sektoren, aber auch die Überarbeitung ihrer künftigen Zweckbestimmung entspricht den Anforderungen des RPG.

Bestimmte Aufwertungen oder Umnutzungen von Sektoren oder Quartieren werden gezwungenermassen dazu führen, dass einzelne Unternehmen in Sektoren verlegt werden müssen, die sich besser für die Fortsetzung ihrer Tätigkeit eignen. Deshalb ist es wichtig, dass die KAAB die betroffenen Unternehmen beraten und bei ihren Schritten unterstützen kann, um insbesondere zu vermeiden, dass sie den Kanton verlassen und so Arbeitsplätze verloren gehen. Diese Aufgabe geht über die blosser Übertragung von Rechten zum Bebauen wie im Kapitel 4.2.2.2 beschrieben hinaus. Es gilt dabei namentlich Unternehmen zu unterstützen, die im Kanton angesiedelt sind und die einen Standort suchen, der sich besser für ihre Tätigkeit eignet. Diese Aufgabe könnte beispielsweise mithilfe einer Logistikplattform zur Unterstützung von Unternehmen realisiert werden, die im Rahmen des Leistungsauftrags genauer umrissen werden muss. Dies entspricht in den Grundzügen der Tätigkeit der *Fondation pour les terrains industriels* in Genf, auch wenn der Kontext natürlich sehr verschieden ist. Die Idee ist es also, in einer noch festzulegenden Form die Verlegung von Unternehmen in Zonen zu fördern, die sich für ihre Entwicklung eignen, oder die Umnutzung bzw. die Verdichtung bestimmter Arbeitszonen zu begünstigen, damit sie neue Betriebe aufnehmen können. Der Hauptzweck dieser Aufgabe ist es, den Unternehmen trotz Bodenverknappung Lösungen anbieten zu können, die ihrem Businessmodell entsprechen.

Denn zu einer Zeit, da sich der Boden auch in Arbeitszonen insbesondere im Zentrum von Agglomerationen und Siedlungen verknappt und die Bodenpreise steigen, ist es wichtig, Überlegungen zum optimalen Standort von Wirtschaftstätigkeiten aufgrund der Bedürfnisse und der Art der Unternehmen anzustellen. In diesem Zusammenhang wird es unumgänglich sein, bestimmte Arbeitsmodelle, die sich bisher bewährt haben, zu überdenken und die Lösung in neuen Modellen des Arbeitszonenmanagements zu suchen (Ökoparks, Gebäude mit dichter Nutzung, gegenseitige Erbringung und Teilen von Dienstleistungen), die in der Schweiz in vielen Arbeitszonen Einzug halten.

Somit kann sich die KAAB an den Überlegungen beteiligen, die im kantonalen Richtplan angestossen und von den Regionen und Gemeinden weitergesponnen werden, um die Aufteilung und Nutzung der Flächen auf dem Kantonsgebiet und insbesondere der Flächen für die Wirtschaftstätigkeit zu rationalisieren. Damit diese Ziele erreicht werden, müssen die zuständigen Instanzen insbesondere im Rahmen der regionalen Richtplanung eine Feinanalyse der Arbeitszonen vornehmen und eine Diagnose aufstellen. Die KAAB kann sich auch an der Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien von Arbeitszonen und insbesondere von kantonalen Arbeitszonen beteiligen, um die Liegenschaften des Kantons und

ihre eigenen Liegenschaften auf interkantonaler und nationaler Ebene vorteilhaft zu positionieren.

4.2.2.4. Aufträge in Verbindung mit der Raumplanung

Verwaltung der Datenbank der Arbeitszonen

Für eine optimale Ausrichtung der Tätigkeiten muss sich die aktive Bodenpolitik auf genaue Kenntnisse über den Stand der Parzellen in den Arbeitszonen im Kanton stützen können. Sonst besteht die Gefahr, dass sie unkoordiniert eingreift und die Gesamtheit der Bedürfnisse auf kantonaler Ebene aus den Augen verliert.

Zur Erinnerung: Die Identifikation des Baupotenzials der rechtskräftig ausgeschiedenen Arbeitszonen ist eine zentrale Aufgabe gemäss der eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung (vgl. Art. 30a Abs. 2 RPV). Jeder Kanton muss ein System einrichten, mit dem er die Nutzung der Arbeitszonen steuert, um die Auslastung der Flächen zu optimieren und auf regionaler Ebene Synergien auszuschöpfen. Mit diesem System sollen eine haushälterische Nutzung der Arbeitszonen in ihrer Gesamtheit erreicht und den Regionen die nötigen Daten zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre regionale Strategie im Bereich der Arbeitszonen ausarbeiten können.

Dies setzt einen vollständigen Überblick über sämtliche bestehenden Arbeitszonen voraus. Die Regionen werden sich aktiv an der Planung der Zonen beteiligen, damit sie den Bedürfnissen der Region entspricht und es ermöglicht, die Sektoren zu bestimmen, die sich für die Ansiedlung neuer Unternehmen oder die Entwicklung bestehender Tätigkeiten am besten eignen.

Um diese Vorgabe zu erfüllen, hat der Kanton Freiburg 2016 ein vollständiges Inventar der Grundstücke in der Arbeitszone erstellt. Dieses Inventar ist in Zusammenarbeit mit den staatlichen Dienststellen (Grundbuchamt, BRPA, WIF) und den Regionen in Echtzeit nachzuführen, wofür eine Datenbank eingerichtet werden muss. Die KAAB wird den Auftrag erhalten, diese Datenbank zu verwalten und darin abschliessend und zeitnah sämtliche Parzellen in den Arbeitszonen im Kanton zu erfassen (einschliesslich Angaben zu den technischen Eigenheiten und zur Verfügbarkeit). Diese Informatikanwendung wird es erlauben, alle diese Informationen zusammenzuführen und den oben erwähnten Partnern die Möglichkeit zu geben, auf diese Daten im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten und Rechte zu wirken.

Die im neuen kantonalen Richtplan vorgesehene Datenbank wird Informationen aus folgenden Quellen zusammenführen müssen:

- > Grundbuchamt (Nachführung des Parzelleninventars);
- > BRPA (Zonenzuteilung nach der Validierung der Ortspläne);

- > Regionen (Definition der regionalen Zonen gemäss regionalem Richtplan);
- > WIF und Regionen (Informationen in Echtzeit über die Verfügbarkeit der Grundstücke).

Diese Datenbank muss es vor allem erlauben, zwischen den bebauten, unbebauten und teilweise bebauten Grundstücken zu unterscheiden. Nicht alle unbebauten Grundstücke sind verfügbar: Als verfügbar gelten die Flächen, die weder für anerkannte wirtschaftliche Tätigkeiten (die Lagerung von Materialien beispielsweise fällt nicht darunter) genutzt werden, noch als Unternehmensreserven identifiziert wurden. Die Bestandsaufnahme, die aus der Datenbank gewonnen wird, soll die kantonale Reserve der tatsächlich verfügbaren Flächen ersichtlich machen und diese Reserve mit dem Bedarf bis 2035 in Bezug setzen.

In diesem Rahmen wird die KAAB mit dem Grundbuchamt, dem BRPA, der WIF und den Regionen zusammenarbeiten, die laut kantonalem Richtplan eine wichtige Rolle bei der Optimierung der Arbeitszonennutzung auf regionaler Ebene spielen.

Dank dieser Datenbank kann die KAAB jederzeit den Staatsrat und die anderen betroffenen Akteure über die Situation der Grundstücke in der Arbeitszone informieren und die Prioritäten für die eigenen Förderungsmassnahmen setzen. Dem ist anzufügen, dass das BRPA die Aufgabe haben wird, die Gültigkeit der Daten in ihrem Tätigkeitsgebiet zu validieren, weil diese Plattform auch die Gemeinden befähigen soll, Neueinzonungen und Erweiterungen bestehender Zonen zu begründen. Es ist entscheidend, dass der Zustand der Reserven jederzeit in Erfahrung gebracht werden kann, um so bei Bedarf die Einzonung neuer Grundstücke in die Arbeitszone begründen zu können.

Ausübung des staatlichen Kaufsrechts

Der neue Artikel 15a RPG führt das Konzept der Verfügbarkeit aus, indem er den Grundsatz der Baupflicht einführt. Damit soll sichergestellt werden, dass das eingezonte Bauland auch tatsächlich bebaut wird. Der Kanton Freiburg hat in diesem Zusammenhang ein gesetzliches Kaufsrecht für den Staat eingeführt (Art. 46 RPBG; vgl. Botschaft vom 22. September 2015 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des RPBG¹).

Der Entscheid, das staatliche Kaufsrecht auszuüben, liegt beim Staatsrat. Dieser darf sein Kaufsrecht nur ausüben, wenn es einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspricht. Ausserdem muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt sein.

Der Staatsrat, der für die Ausübung des staatlichen Kaufsrechts zuständig ist, sieht die Möglichkeit vor, den prakti-

schen Vollzug seines Entscheids, nachdem dieser Rechtskraft erlangt hat, an die KAAB zu delegieren. Hierzu ist in Erinnerung zu rufen, dass die Ausübung des Kaufsrechts keine eigentumsübertragende Wirkung entfaltet. Das bedeutet, dass der Staat für die Umsetzung seines Entscheids die entsprechenden Schritte unternehmen muss. So wird er gegebenenfalls die Anerkennung seines formellen Eigentumsrechts und die Eintragung dieses Rechts im Grundbuch einklagen müssen.

Kurzum, die Rolle der KAAB wird darin bestehen, im Namen des Staats sämtliche administrativen und juristischen Handlungen vorzunehmen, die nötig sind, um die tatsächliche Eigentumsübertragung im Grundbuch zu erreichen, wenn der Staat sein Kaufsrecht genutzt hat.

Studien und Massnahmen im Bereich der kantonalen Planung

Der Staat hat die Möglichkeit, in ganz bestimmten Fällen Grundstücke über den kantonalen Nutzungsplan (KNP) selber einer Zone zuzuführen: Nach Artikel 20 Bst. d RPBG kann die RUBD einen kantonalen Nutzungsplan erstellen, um Arbeitszonen von kantonalen Bedeutung, welche die strategischen Sektoren einschliessen, zu schaffen. Der kantonale Richtplan bezeichnet diese Sektoren, damit die Entwicklung der Arbeitszonen präzise geplant werden kann. Trotz der Möglichkeiten, die dieses Instrument des KNP bietet, darf es nur subsidiär eingesetzt werden, etwa wenn die Situation blockiert ist oder besondere Realisierungseinschränkungen in Bezug auf die Ortspläne der betroffenen Gemeinden bestehen. Grundsätzlich sind nämlich die Gemeinden für die Steuerung und Verwirklichung dieser Sektoren zuständig.

Wenn die Umstände die Schaffung eines KNP erfordern, sieht sich der Staat oft mit Zwängen und mangelnden Ressourcen konfrontiert. Hinzu kommt, dass der Kanton angesichts der Bedürfnisse der Wirtschaft manchmal rasch reagieren muss und nur wenig Zeit für die Umsetzung hat. Aus diesem Grund und um möglichen Verzögerungen bei der Ausarbeitung der Studien vorzubeugen, schlägt der Gesetzesvorentwurf vor, dass sich die KAAB im Rahmen der dafür zugeteilten Ressourcen an den verschiedenen strategischen Planungsstudien beteiligen kann. Dank der ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wird die KAAB schneller und flexibler handeln können. Sie wird zudem über die dafür nötigen personellen Ressourcen verfügen.

Mit dieser Unterstützung und der Vorbereitung bestimmter praktischer Arbeiten, für deren Leitung unverändert das Bau- und Raumplanungsamt zuständig ist, soll die effiziente Umsetzung der vom Kanton angestrebten Entwicklung erleichtert werden.

In der Praxis hat diese Aufgabe der KAAB keinen Einfluss auf die Verfahren oder die Zuständigkeitsaufteilung. Dies gilt namentlich für die Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Kantonsverwaltung nach der Raumplanungsgesetzgebung.

¹ Botschaft 2015-DAEC-138: www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-599d6c038a7b8/de_MES_2015-DAEC-138.pdf

4.3. Führung und Organisation

4.3.1. Organe

4.3.1.1. Verwaltungsrat

Der Gesetzesvorentwurf sieht die üblichen Organe vor, die man auch in den anderen kantonalen Anstalten findet.

Die KAAB wird unter der Leitung eines Verwaltungsrats stehen, der aus den folgenden Mitgliedern besteht:

- > die drei Staatsrätinnen, Direktorinnen, oder Staatsräte, Direktoren, die in der Delegation des Staatsrats für das Wirtschafts- und Finanzwesen einsitzen;
- > sowie zwei unabhängige externe Expertinnen und Experten, die kein politisches Amt bekleiden und über spezifische und anerkannte Kenntnisse im Tätigkeitsbereich der Anstalt, insbesondere im Bereich der Wirtschaftsentwicklung und des Immobilienmarkts, verfügen. Ein Mitglied wird vom Staatsrat und ein weiteres vom Grossen Rat auf Antrag des nach Artikel 11 und 12 errichteten Wahlausschusses ernannt.

Die Grösse des Verwaltungsrats mit fünf Mitgliedern scheint angesichts der gewünschten Wirksamkeit und Repräsentativität optimal zu sein.

Die starke Vertretung des Staats im Verwaltungsrat der KAAB ist gerechtfertigt angesichts der strategischen Tätigkeiten der Anstalt, der grossen finanziellen Bedeutung aufgrund der hohen Beträge, die der Staat zur Verfügung stellt, sowie angesichts der Bestimmungen betreffend Public Corporate Governance der Richtlinie vom 21. Juni 2016 über die Vertretung des Staates in Unternehmen (SGF 122.0.16).

Die Mitglieder müssen unabhängig sein, um Interessenkonflikte zu vermeiden, und über solide Kenntnisse in den Tätigkeitsbereichen der Anstalt verfügen. Ein Wahlausschuss erhält den Auftrag, dem Grossen Rat und dem Staatsrat Kandidatinnen und Kandidaten für einen Sitz im Verwaltungsrat als externe Expertinnen und Experten vorzuschlagen. Dieser Ausschuss setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen. Drei der Mitglieder gehören dem Grossen Rat an und zwei dem Staatsrat, darunter die Verwaltungsratspräsidentin oder der Verwaltungsratspräsident. Der Wahlausschuss wird von der Verwaltungsratspräsidentin oder vom Verwaltungsratspräsidenten geleitet. Die Organisation und die Funktionsweise des Wahlausschusses richten sich nach dem Reglement über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates. Die drei Mitglieder, die dem Grossen Rat angehören, werden vom Büro des Grossen Rates ernannt. Sie werden nach den Regeln über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates entschädigt.

Der Wahlausschuss übermittelt seinen Vorschlag der Wahlbehörde. Die Zahl der vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten entspricht den zu besetzenden Stellen. Wird

der Vorschlag von der Wahlbehörde abgelehnt, schlägt der Wahlausschuss eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten mit den erforderlichen Kenntnissen vor. Die Dauer des Mandats und die Wiederwahl der Mitglieder richtet sich nach dem Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter.

Ganz allgemein gilt, dass der Verwaltungsrat das oberste Organ ist und die strategische Kontrolle über die Tätigkeiten der KAAB ausübt. Der Verwaltungsrat definiert die Strategie wie auch die Aufgaben der KAAB in Übereinstimmung mit den Zielen des Auftrags. Er ist befugt, alle wichtigen Entscheide über die Führung der KAAB zu fällen, insbesondere im Zusammenhang mit den Grundstücken (Verwaltung und Verfügung der Grundstücke im Eigentum der KAAB und – im Rahmen der allenfalls in einem Leistungsauftrag definierten Kompetenzen – der Grundstücke im Eigentum des Staats). Er übt die Aufsicht über die Anstaltsdirektion aus, an die er im Rahmen eines Organisationsreglements, das vom Staatsrat zu genehmigen ist, bestimmte Zuständigkeiten delegieren kann. Er legt die allgemeine Organisation der KAAB und insbesondere ihre Beziehung zur Direktion fest, die vom Verwaltungsrat ernannt wird und die operative Führung sowie die Ausführung der Entscheide des Verwaltungsrats sicherstellt. Der Verwaltungsrat achtet darauf, sämtliche Beschlüsse zu fassen, die nötig sind, um die KAAB bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vor Risiken im Allgemeinen und den finanziellen Risiken im Speziellen zu schützen. Er verabschiedet das jährliche Betriebsbudget und den Finanzplan.

Der Verwaltungsrat fasst seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit, wobei mindestens vier Mitglieder – darunter die drei Mitglieder der Delegation des Staatsrats für das Wirtschafts- und Finanzwesen – anwesend sein müssen, um beschlussfähig zu sein.

Um unter Wahrung der Entscheidungsautonomie eine Beteiligung an den strategischen Diskussionen zu ermöglichen, kann der Verwaltungsrat andere Personen zu seinen Sitzungen einladen. Bei diesen Personen, die mit beratender Stimme beiwohnen, kann es sich beispielsweise um die Direktorin oder den Direktor der Wirtschaftsförderung, die Staatsschatzverwalterin oder den Staatsschatzverwalter bzw. um die Vorsteherin oder den Vorsteher des BRPA handeln.

4.3.1.2. Anstaltsdirektion

Die Anstaltsdirektion setzt sich im Minimum aus einer Direktorin oder einem Direktor, einer Sekretärin oder einem Sekretär sowie einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter insbesondere für das Inventar der Grundstücke in Arbeitszonen zusammen. Die Direktion ist für die operative Führung der KAAB zuständig. Die Direktorin oder der Direktor ist befugt, sämtliche Entscheide zu fällen, die insbesondere im Zusammenhang mit der laufenden Geschäftsführung

gemäss Organisationsreglement stehen. Wie bereits erwähnt, kann der Verwaltungsrat ihr oder ihm für ein spezifisches Geschäft weitergehende Kompetenzen übertragen. Die Direktorin oder der Direktor vertritt die KAAB nach aussen und stützt sich dabei anfänglich auf externe Auftragnehmer, wie dies in der Übergangsphase für die Gelände von Tetra-Pak und in Saint-Aubin der Fall gewesen war. In Abhängigkeit von ihren Bedürfnissen wird die KAAB ihr Team allmählich aufstocken und sich mit den nötigen Ressourcen umgeben können.

4.3.1.3. Revision

Eine externe Revisionsstelle ist dafür zuständig, die sachgerechte Buchhaltung der KAAB zu kontrollieren. Sie wird vom Staatsrat ernannt.

4.3.2. Personal

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anstalt im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen, sodass dieselben Regeln und Grundsätze wie für die Staatsangestellten gelten. Dies gilt besonders für die Einreihung, das Gehalt, die Zulagen, die Altersvorsorge oder die Arbeitszeit. Dem ist anzufügen, dass die KAAB an die Pensionskasse des Staatspersonals angeschlossen ist.

4.4. Funktionsweise

4.4.1. Organisation und Zusammenarbeit

Die KAAB führt ihre Aufgaben gegenüber dem Staatsrat gewissenhaft aus. Sie ist für ihre Geschäftsführung dem Staatsrat gegenüber verantwortlich. Sie organisiert sich unter Beachtung der im Gesetz festgelegten Grenzen selbst. Sie wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt. Aufgrund ihrer Tätigkeit auf dem Immobilienmarkt wird die KAAB im Handelsregister unter der Bezeichnung «Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik» eingetragen.

In Bezug auf die verwaltungsinterne Organisation wird sie der VWD administrativ angegliedert.

4.4.2. Zusammenarbeit mit den Behörden und anderen Verwaltungseinheiten

Die KAAB muss aufgrund ihres Tätigkeitsgebiets und ihrer Verbindung zur Tätigkeit der WIF und besonders auch des BRPA eng mit diesen Einheiten zusammenarbeiten, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Errichtung der KAAB hat nicht zum Ziel, die bestehende Kompetenzenteilung in Frage zu stellen. Im Gegenteil sollten die Aktivitäten der KAAB dort einen Mehrwert bieten, wo den anderen Einheiten keine spezifischen Ressourcen zur Verfügung stehen. Die KAAB ist ein zusätzliches Instrument der Wirtschaftsförderung, das

keine Überschneidungen mit den bestehenden Instrumenten aufweist.

Die WIF wird weiterhin namentlich für die Förderung des Wirtschaftsstandorts Freiburg zuständig sein und bleibt die erste Anlaufstelle für Unternehmen, die sich auf dem Kantonsgebiet niederlassen möchten. Die Aufgabe der WIF wird es auch in Zukunft sein, die Kontakte mit den Unternehmen zu pflegen und zu entwickeln, die die aufgewerteten und zur Verfügung gestellten Flächen nutzen könnten. In Absprache mit der WIF, die für die exogene und endogene Wirtschaftsförderung zuständig ist, wird die KAAB mit Blick auf ihren Auftrag auch Förderstrategien entwickeln können. Darunter fällt etwa die Entwicklung von Strategien zur thematischen Konzentration an gewissen Standorten, wann immer dies zweckmässig erscheint. Da jeder Standort einzigartig ist, wird für jeden Standort eine ihm eigene Entwicklungsstrategie ausgearbeitet werden müssen.

4.4.3. Leistungsauftrag

Auf formeller Ebene ist der allgemeine Auftrag der KAAB im vorliegenden Gesetzesentwurf definiert. Dieser wird in einem Leistungsauftrag präzisiert, den der Staatsrat im Prinzip für einen Zeitraum von fünf Jahren erteilt und der den Rahmen für die Tätigkeit der KAAB bietet.

Der Leistungsauftrag bestimmt den allgemeinen Rahmen des Auftrags der KAAB, namentlich auf operativer und finanzieller Ebene. Er legt zudem die Ziele der KAAB fest, um sie mit variabler Intensität und je nach Kontrollbedarf auf strategischer Ebene zu führen. In den ersten Jahren, aber auch danach, kann der Staatsrat den Leistungsauftrag revidieren, um die Aufgaben und die zu deren Erfüllung benötigten Ressourcen anzupassen. Der Staatsrat kann der KAAB jederzeit andere Aufträge übertragen, falls veränderte Umstände dies erfordern. Um die politische Kontrolle aufrechtzuerhalten, kann er darüber hinaus zuhanden der KAAB Weisungen oder Empfehlungen erlassen.

Diese könnten namentlich qualitative Ziele hinsichtlich einer nachhaltigen Verwaltung des künftigen Immobilien- und Standortportfolios enthalten. Derartige Schritte könnten im Übrigen den Wert des Grundeigentums steigern.

4.4.4. Kontrolle und Aufsicht

Ganz allgemein untersteht die KAAB der Aufsicht des Staatsrats. Diese Aufsicht übt der Staatsrat mittels der Instrumente aus, die im Gesetz vorgesehen sind.

Zu diesen Instrumenten gehören die Berichte über die Umsetzung des Auftrags, die die KAAB dem Staatsrat zuhanden des Grossen Rats erstattet. Es handelt sich dabei um einen Jahresbericht und einen detaillierteren Bericht über den Zeitraum eines Leistungsauftrags nach dessen Ablauf.

Diese Berichte werden veröffentlicht, damit Transparenz über die Tätigkeit der KAAB herrscht. Der Inhalt der Berichte wird im vorliegenden Gesetz festgelegt. Dazu gehören namentlich ein Tätigkeitsbericht und die Jahresrechnung.

Um die politische Kontrolle, die über den formalen Rahmen des Leistungsauftrags hinausgeht, zu behalten, steht die KAAB unter der Aufsicht des Staatsrats, der jederzeit Unterlagen oder Auskünfte in Verbindung mit der Tätigkeit verlangen kann. und nimmt namentlich die verschiedenen Berichte zur Kenntnis. Zudem hat der Grosse Rat die Oberaufsicht inne und nimmt namentlich die verschiedenen Berichte zur Kenntnis.

4.5. Grundeigentum

Der Staatsrat schlägt ein flexibles und ausbaufähiges Prinzip vor, welches besagt, dass die KAAB mit der Verwaltung und der Aufwertung von staatlichen Grundstücken für die aktive Bodenpolitik oder der Aufwertung der eigenen Grundstücke betraut werden kann. Diese beiden Eigentumsmodelle sind Teil des allgemeinen Auftrags der KAAB.

In einer ersten Phase sollen die 2017 erworbenen Grundstücke in Romont, Marly und Saint-Aubin in der Staatsbilanz belassen werden. Entsprechend wird die KAAB, zumindest zu Beginn, als Auftragnehmerin und als Verwalterin des staatlichen Eigentums auftreten. Sie kann folglich nicht ohne die Einwilligung des Staats über die Grundstücke verfügen, deren Verwaltung ihr mit einem Leistungsauftrag übertragen wurde. Sie kann auch keine beschränkten Nutzungsrechte über sie an Dritte vergeben. Unter diesen Voraussetzungen wird die KAAB auch nicht über die finanzielle Kapazität verfügen, um alleine und autonom eigene Projekte in Verbindung mit diesen Grundstücken zu verwirklichen. Folglich wird die KAAB Ausbauprojekte (Umbau, Rückbau, Erschliessung und Infrastrukturen) gemäss ihrem Auftrag vorschlagen und planen. Sie wird auch zum Kauf neuer Grundstücke Stellung nehmen. Für die Investitionsentscheide sind allerdings je nach Höhe des Betrags der Staatsrat oder der Grosse Rat gemäss der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staats zuständig.

Dies kann sich in der Folge ändern. Denn das Gesetz sieht vor, dass der Staat langfristig beschliessen kann, das Eigentum an ihren Grundstücken, die der Wirtschaftsförderung dienen, der KAAB zu übertragen. Mittelfristig wird es wahrscheinlich wirksamer sein, wenn diese Grundstücke direkt im Eigentum der KAAB sind. Auf diese Weise kann innerhalb einer einzigen internen Führungsstruktur über Kaufgelegenheiten, über Investitionen, die für die Entwicklung der Grundstücke nötig sind (Rückbau, Umbau, Infrastrukturen usw.), und über deren Bereitstellung im Interesse der Volkswirtschaft entschieden werden. Wird das Eigentum nicht von der Verwaltung der Grundstücke getrennt, hat die KAAB den Überblick und die Kontrolle über den gesamten

Prozess und gewinnt dadurch an Flexibilität und Reaktivität. Dies würde es der KAAB ermöglichen, die bodenpolitischen Ziele, die ihr der Staat setzt, effizienter zu erfüllen.

Ein Grundstückübertrag wird von der zuständigen Behörde entschieden. Der Übertrag könnte erfolgen, sobald die ersten operativen Resultate der KAAB zeigen, dass sie in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die zuständigen Behörden müssen also in voller Kenntnis der Lage gestützt auf die erste Bilanz über die Tätigkeit der KAAB entscheiden können. Um die finanziellen Interessen des Staats zu gewährleisten, sieht das Gesetz im Hinblick auf einen derartigen Eigentumsübertrag vor, dass er über ein Rückkaufsrecht und über ein Vorkaufsrecht über alle Grundstücke verfügt, an denen er die Eigentumsrechte an die KAAB übertragen hat. Damit wird sichergestellt, dass er jederzeit das Eigentum über die Grundstücke wieder erlangen kann, die die KAAB Dritten zum Verkauf oder zur Vergabe eines Rechts, das mit einem Grundstückverkauf wirtschaftlich vergleichbar ist, anbietet. Diese Kaufrechte stellen eine Absicherung dar. Der Staat kann sie zu den gleichen Bedingungen ausüben wie den ursprünglichen Eigentumsübertrag. Dass der Staat von diesem Recht Gebrauch macht, sollte allerdings, wenn überhaupt, äusserst selten vorkommen. Er könnte dies beispielsweise tun, wenn die betroffenen Grundstücke für die Entwicklung des Kantons von besonderer strategischer Bedeutung sind und wenn deren Übereignung den Zielen des Kantons zuwiderlaufen könnte.

Falls die KAAB Eigentümerin von Grundstücken wird, die ihr entweder vom Staat übertragen wurden oder die sie selber erworben hat, kann sie frei darüber bestimmen. Von Ausnahmen abgesehen legt die Anstalt mit den Dritterwerbenden besondere Bedingungen fest, um sicherzustellen, dass die Grundstücke in Übereinstimmung mit den Zielen gemäss Leistungsauftrag genutzt werden (z.B. keine Baulandhortung oder Entwicklung von Projekten, die nicht der Bestimmung des Geländes entsprechen). Ein Beispiel einer solchen besonderen Bedingung wäre etwa die Festlegung einer Frist für die Bebauung des Grundstücks und die Aufnahme der Tätigkeit, verbunden mit einem Rückkaufsrecht zugunsten des Staats bei Nichterfüllung dieser Bedingung. Eine weitere Möglichkeit wäre ein Vorkaufsrecht zugunsten der KAAB, falls der Dritterwerber das Grundstück an ein Drittunternehmen verkaufen möchte. Diese Einschränkung gibt dem Staat ein Mitspracherecht in Bezug auf den Zweck einer solchen Transaktion und den Begünstigten. Dessen unbeschadet kann die KAAB solche Flächen an Unternehmen vermieten, weil es sich um persönliche Rechte handelt.

4.6. Finanzierung

Die Finanzierungsmodalitäten für die KAAB hängen direkt von den betroffenen Massnahmen ab und besonders davon, ob es sich um Massnahmen handelt, welche die KAAB im

Namen des Staats als Eigentümer der betroffenen Grundstücke durchführt oder um Massnahmen, die sie für ihre eigenen Grundstücke trifft.

Ganz allgemein gilt, dass der Staat die KAAB über die verfügbaren Mittel des Fonds für die aktive Bodenpolitik finanziert.

4.6.1. Tätigkeit der KAAB im Auftrag des Staats

Der Staat finanziert alle Leistungen der KAAB, die sie spezifisch für ihn erbringt. Dies betrifft beispielsweise die Kosten für die Einrichtung und Verwaltung eines Informatiksystems für ein kantonales Inventar der Industriegelände. Die Leistungen werden grundsätzlich über einen Voranschlag finanziert, der die optimale Quelle für die Finanzierung von wiederkehrenden Kosten darstellt.

Diese spezifischen Leistungen müssen von den neuen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb von Grundstücken oder mit der Aufwertung von staatlichen Grundstücken unterschieden werden. Für derartige Ausgaben müssen projektbezogene Verpflichtungskredite beantragt werden, dies unter Berücksichtigung der Finanzkompetenzen, die vorab in der Finanzhaushaltgesetzgebung festgelegt sind.

Der Betriebsaufwand der KAAB für die Bewirtschaftung der staatlichen Grundstücke wird über einen Voranschlag finanziert. Der Aufwand wird in der Anfangsphase auf rund 500 000 Franken pro Jahr geschätzt. Darin nicht eingeschlossen sind die Löhne für den Unterhalt der aktuellen staatlichen Grundstücke (Geländeverwaltung durch beauftragte Dritte), denn ihre Finanzierung wurde für die kommenden zwei Jahre über die Dekrete zum Erwerb dieser Grundstücke vorgesehen.

4.6.2. Tätigkeit der KAAB in Verbindung mit ihren eigenen Grundstücken

Mit der Zeit wird die KAAB auch Aufgaben in Verbindung mit ihren eigenen Grundstücken ausführen. Wie bereits im Kapitel 4.2.1 erwähnt wurde, gibt es zwei Varianten und zwar einerseits die Grundstücke, die ursprünglich im Eigentum des Staats waren und an die KAAB übertragen wurden, und andererseits die Grundstücke, welche die KAAB direkt auf dem Markt erworben hat.

Für diese Tätigkeiten sind verschiedene Finanzierungsmodalitäten möglich.

Zum einen ist eine Finanzierung über das Vermögen der KAAB möglich (Eigenfinanzierung). Selbstredend benötigt die KAAB zuerst ausreichend Einnahmen aus der Nutzung ihrer Grundstücke, bevor sie ihren Betriebsaufwand über ihr Vermögen finanzieren kann.

Es ist auch möglich, die KAAB mit einem Dotationskapital auszustatten. Dieses Dotationskapital kann aus Sacheinlagen

in Form von Grundstücken des Staats und aus Geldeinlagen bestehen. Falls der Staat beschliesst, ein Teil seiner Grundstücke an die Anstalt zu übertragen, könnte es sich als zweckmässig erweisen, eine solche Transaktion gleichzeitig durch Geldeinlagen zu ergänzen. Diese Ausstattung würde beispielsweise dazu dienen, geringfügigere Investitionen oder Kosten für den Betrieb und den Unterhalt der Gelände (namentlich im Zusammenhang mit den kürzlich vom Staat erworbenen Grundstücken), die nicht einem vorhersehbaren Zeitplan folgen, zu decken.

Ganz allgemein ist eine Kapitalausstattung ein nützliches Instrument, um Projekte mit einem ungenauen Renditezeitplan zu finanzieren, zum Beispiel wenn es darum geht, den Kauf eines Grundstücks zu finanzieren, das langjährige Anstrengungen erfordert, bevor es einen Gewinn abwirft.

Als weitere Finanzierungsform sieht der Gesetzesvorentwurf Darlehen des Staats vor. Diese Art der Finanzierung ist über die Zeit gesehen für die KAAB kostengünstiger als eine Kapitalfinanzierung und eignet sich für Projekte mit einem genauen Finanzplan und einer relativ präzisen Wertsteigerungsperspektive (Möglichkeit eines vordefinierten Rückzahlungszeitplans). Es handelt sich mit anderen Worten um Projekte mit einem regelmässigen Ertrag, zum Beispiel der Umbau eines Gebäudes, das feste Mieterträge abwirft. Der Vorteil eines Darlehens in einem solchen Fall besteht auch darin, dass die Finanzierung auf ein Modell mit regelmässigen Rückzahlungen abgestimmt werden kann, was die KAAB wiederum zu einer projektspezifischen Haushaltsdisziplin zwingt. Dies fördert die Rentabilität der einzelnen Projekte. Auf diese Weise kann der Staat grundsätzlich eine regelmässige Vergütung für die finanziellen Mittel, die er der KAAB zur Verfügung stellt, und eine vorhersehbare Investitionsrendite erzielen.

Eine weitere Finanzierungsquelle für die KAAB sind Darlehen von Banken oder anderen privaten Dritten. Aus dem allgemeinen, im Gesetz vorgesehenen Finanzierungsmechanismus geht eine Prioritätensetzung hervor, der zufolge die Tätigkeiten der KAAB für ihre Grundstücke in erster Linie über die Mittel des Fonds für die aktive Bodenpolitik finanziert werden müssen. Ein Rückgriff auf private Darlehen kommt nur subsidiär in Frage. A priori gibt es nämlich keine Rechtfertigung für einen direkten Rückgriff auf private Mittel für die Finanzierung der Tätigkeiten der KAAB, wenn öffentliche Mittel aus dem Fonds in ausreichendem Mass zur Verfügung stehen.

Für den Fall, dass private Kredite aufgenommen werden, sehen das Gesetz und der Leistungsauftrag diverse Absicherungen vor, um eine den Interessen des Staats zuwiderlaufende Überschuldung zu verhindern und dem Risiko vorzubeugen, dass der Staat auch ohne formelle Garantie am Ende für ein allfälliges Defizit aufkommen muss. Erstens ist vorgesehen, dass die KAAB auf Grundstücke, an denen ihr

das Eigentum vom Staat übertragen wurde, keine Hypotheken aufnehmen kann, um Operationen in Verbindung mit anderen Grundstücken zu finanzieren. Diese Sicherheitsvorkehrung erlaubt es, die Investitionen zu lenken. Zudem wird die maximal zulässige Verschuldung periodisch im Leistungsauftrag definiert. Der Staatsrat legt die Verschuldungsobergrenze unter Berücksichtigung der Finanzplanung und der Ertragslage der KAAB fest. Dadurch behält er die volle Kontrolle über das Ausmass der finanziellen Verpflichtungen, welche die KAAB auf dem Privatmarkt eingeht.

Angesichts der Mittel, die derzeit im Fonds für die aktive Bodenpolitik verfügbar sind, ist fürs Erste vorgesehen, die Verschuldungsgrenze bei null anzusetzen. In der Folge könnte die Verschuldungsgrenze – selbst wenn sie in den ersten Jahren tief bleibt – in Abhängigkeit des Kontexts und der gesammelten Erfahrung allmählich erhöht werden. Dieser Mechanismus ist für die Aufsicht über den Betrieb der KAAB und für eine gute Haushaltsführung unerlässlich. Er trägt zu einem guten Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Risikomanagement bei.

Besondere Fälle von Dritt- oder Co-Finanzierungen sind etwa in Verbindung mit der Entwicklung strategischer Projekte ebenfalls denkbar. Dritte könnten direkt in die Entwicklung bestimmter Sektoren investieren und würden als Gegenleistung ein Recht zur Boden- oder Flächennutzung erhalten. Diese Art der Zusammenarbeit in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft ist eine mögliche Lösung, um zusätzliche Mittel für Investitionen zu akquirieren und bestimmte Projekte zu realisieren. Ausserdem kann der Rückgriff auf das Know-how des Privatmarkts dem Staat helfen, gewisse Grossprojekte erfolgreich zu entwickeln. Dies ist ein interessantes Finanzierungsinstrument, das sich je nach den Umständen lohnt, zu prüfen.

4.7. Staatsgarantie und Bürgschaft

Die KAAB haftet finanziell für die Verpflichtungen, die sie eingeht; ihr wird keine allgemeine Defizitgarantie gewährt.

Der Staat kann jedoch entscheiden, von der KAAB aufgenommene Darlehen zu verbürgen, wenn ein bestimmtes Projekt ohne Bürgschaft nicht verwirklicht werden kann.

4.8. Vergütung des Staats

Die Erlöse aus den Tätigkeiten der KAAB bleiben in der Bilanz der Anstalt und ermöglichen die Finanzierung ihres Auftrags.

Die KAAB vergütet den Staat für die finanziellen Mittel, die er ihr in Form von Kapital oder Darlehen bereitstellt.

Die Darlehen werden grundsätzlich mit einem Zins vergütet, der dem Zins der üblichen Anlagevehikel für das Staats-

vermögen entspricht. Zudem wird für jedes Darlehen und in Abhängigkeit vom finanzierten Projekt ein spezifischer Rückzahlungsplan definiert. Die Tilgungs- und Zinszahlungen fliessen in den Fonds für die aktive Bodenpolitik zurück (siehe Kapitel 5.3 für nähere Angaben).

Das Kapital, das die KAAB in Form einer Dotation erhält, wird in der Bilanz der KAAB ausgewiesen. Es ist unverzinslich. Langfristig wird es jedoch durch vom Staatsrat beschlossene Entnahmen aus dem Vermögen der KAAB vergütet. Sinnvollerweise müssen diese Entnahmen für den Staat auf lange Sicht eine interessantere Vergütung darstellen als die Vergütung der Darlehen. Das Vergütungssystem für das bereitgestellte Kapital ist vergleichbar mit den Systemen, die für die anderen kantonalen Anstalten gelten.

Der Staatsrat hält im Leistungsauftrag die mit der KAAB verhandelte Höhe der Zahlungen fest, wobei auf eine angemessene Vergütung des Staats geachtet wird und die finanziellen Resultate der KAAB berücksichtigt werden. So kann der Staat in der Anfangsphase, und solange der Vermögenszuwachs der KAAB aus seiner Sicht für die aktive Bodenpolitik sinnvoll und nützlich ist, auf diese Zahlungen verzichten. Es gilt nämlich zu verhindern, dass sie das Investitions- und Wachstumspotenzial der KAAB verringern. Wenn der Staatsrat zu einem späteren Zeitpunkt zum Schluss kommt, dass das Kapital der KAAB im Verhältnis zum Bedarf zur Finanzierung ihrer Aufgaben ausreicht oder gar zu gross ist, oder wenn die aktive Bodenpolitik nicht mehr zu den Prioritäten des Staats gehört, kann er im Leistungsauftrag der KAAB eine jährliche Zahlung auferlegen, die diese aus ihrem Vermögen bestreitet. Dabei muss der Staatsrat bei der Festlegung der Höhe dieser Zahlungen sprunghafte Änderungen von einer Periode zur anderen vermeiden; denn für die KAAB ist eine gewisse finanzielle Berechenbarkeit wichtig, damit sie einen Investitionsplan definieren kann, der den Zahlungen an den Staat in angemessener Weise Rechnung trägt.

Die Beiträge der KAAB werden in den Fonds für die aktive Bodenpolitik zurückgezahlt (siehe Kapitel 5.3 für nähere Angaben).

Und schliesslich wird die Zahlung aller finanziellen Verpflichtungen oder finanziellen Gegenleistungen für ein Recht, das der Staat der KAAB gewährt, durch ein gesetzliches Grundpfandrecht sichergestellt.

4.9. Besteuerung

Die KAAB wird von den Kantonssteuern und insbesondere von den Handänderungssteuern befreit. Die Befreiung von der Handänderungssteuer ist besonders wichtig, um es der KAAB zu erlauben, Grundstücke bei Bedarf für kurze Zeit zu erwerben, ohne eine doppelte Besteuerung tragen zu müssen.

Sie untersteht hingegen allen anderen Steuern und Abgaben, insbesondere der Liegenschaftssteuer der **Gemeinden**, dies innerhalb der Grenzen von Artikel 2 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Gemeindesteuern (GStG; SGF 632.1). Auf Bundesebene ist die KAAB nach dem einschlägigen Bundesrecht und den entsprechenden Richtlinien mehrwertsteuerpflichtig.

4.10. Buchführung

Die KAAB hat eine vom Staat unabhängige Finanzverwaltung und Buchführung, die sich nach den Vorgaben des Schweizerischen Zivilgesetzbuches richtet.

Da der Staat die Aufgaben der KAAB finanziert, ist vorgesehen, dass sie die Grundsätze des Finanzhaushalts und der Rechnungsführung nach der Finanzhaushaltgesetzgebung einhalten muss.

5. Fonds für die aktive Bodenpolitik

5.1. Entstehung

Der Fonds für die aktive Bodenpolitik (der Fonds) wurde mit der Änderung vom 14. März 2017 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) geschaffen.

Mit dieser Änderung wurde der Motion 2016-GC-79 «Kantonale Finanzierung der aktiven Bodenpolitik in den Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung» Folge gegeben, welche die Grossräte Laurent Thévoz und Jacques Vial am 17. Juni 2016 eingereicht und begründet hatten (mehr dazu in Kapitel 6). Die Motion unterstrich, dass der Anteil der Grundstücke in den strategischen Sektoren, die sich im öffentlichen Eigentum befinden, für eine wirksame Politik wesentlich ist. Mit dem Ziel, eine aktive Bodenpolitik zu fördern, schlugen die Verfasser der Motion vor, 100 Millionen Franken vom Kapital des Kantons einem «Fonds für die aktive Bodenpolitik» zuzuteilen, um den Kauf der angesprochenen Grundstücke zu finanzieren.

In seiner Antwort schrieb der Staatsrat, dass er bei der Verwendung der Fondsmittel über einen gewissen Spielraum verfügen möchte. Der Grosse Rat war damit einverstanden, einen zeitlich unbegrenzten Fonds zu schaffen und ihn mit einem Anfangskapital von 100 Millionen Franken zu dotieren, verlangte aber, dass die Funktionsmechanismen dieses Fonds nicht in einer Verordnung, sondern in einem Gesetz geregelt werden.

Nach Artikel 42a^{ter} FHG hat der Fonds die Finanzierung oder Vorfinanzierung des Erwerbs von Grundstücken zum Zweck der Wirtschaftsförderung sowie die Finanzierung ihrer Verwaltung und Aufwertung zum Ziel. Dieses Ziel bestätigt die aktive Bodenpolitik, die der Staat bis dahin geführt hat. Während den Debatten in der parlamentarischen Kommission

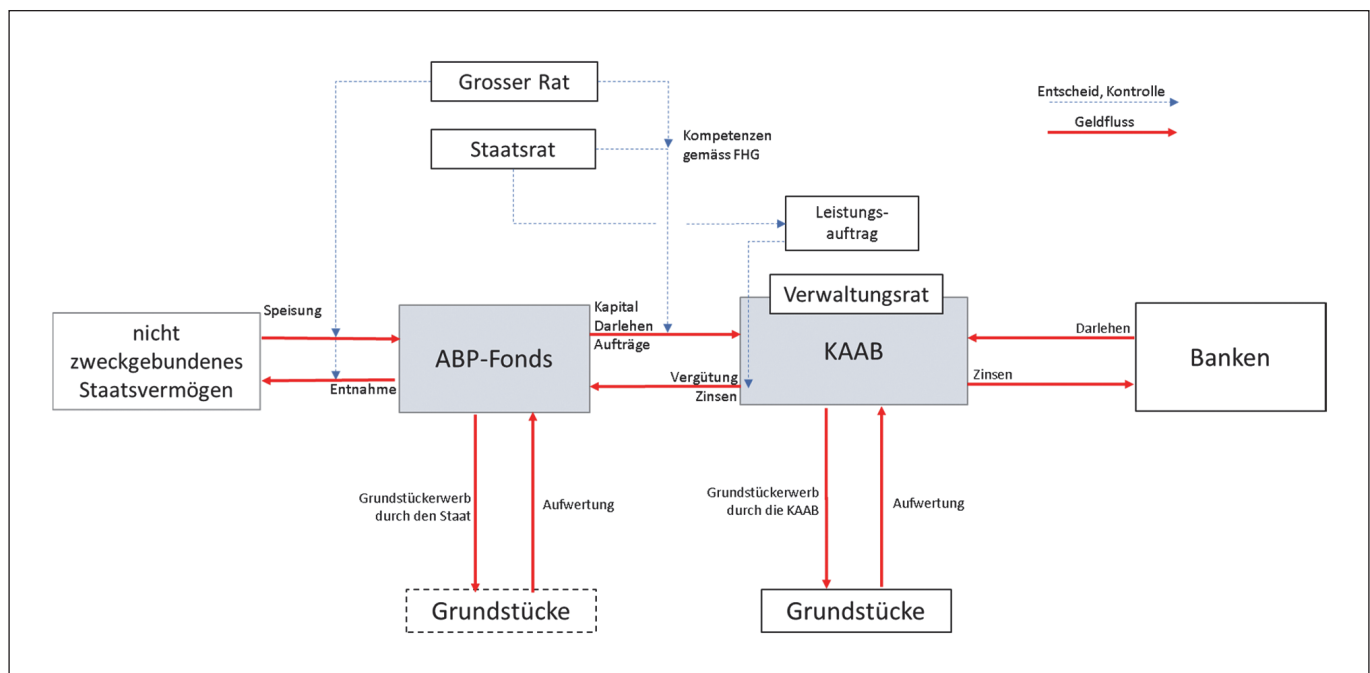
wurde der Wunsch geäussert, dass in einem Gesetz genau festgelegt werden soll, wie die Mittel des Fonds zu verwenden sind. Ganz allgemein ist es wichtig, den Mechanismus für die Verwaltung des Fonds (Zu- und Abflüsse) genauer darzulegen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf vervollständigt und präzisiert den Geltungsbereich von Artikel 42a^{ter} FHG. Grundlage dafür sind die klar definierten Aufgaben, die der KAAB übertragen werden. Artikel 42a^{ter} FHG wird entsprechend angepasst, um in Bezug auf die Finanzierung der Massnahmen und die Einzelheiten zur Funktionsweise und Verwaltung des Fonds (Zuteilung neuer Ressourcen, Entscheide zur Nutzung im Zusammenhang mit der KAAB) auf den Gesetzesentwurf zu verweisen. Der Vorteil dieses Systems (Grundsatz des Fonds im FHG und Einzelheiten zur Funktionsweise und Verwaltung des Fonds im ABPG) liegt darin, dass die materiellen Regeln zu den Mittelzu- und Mittelabflüssen und die Aufgaben der aktiven Bodenpolitik im gleichen Gesetz festgelegt werden. Dies trägt zu mehr Klarheit und Transparenz hinsichtlich der Aufgaben und deren Finanzierung bei.

5.2. Funktionsmechanismen

Das Ziel ist es, einen Mechanismus vorzuschlagen, der eine hohe Flexibilität bietet und somit alle Optionen offenlässt, damit sich der Fonds an die wirtschaftliche Entwicklung und an einen sich allenfalls verändernden Finanzierungsbedarf der aktiven Bodenpolitik anpassen kann.

Die Finanzflüsse sind im nachfolgenden Schema zusammengefasst und werden weiter unten näher erläutert.



Finanzflüsse in der aktiven Bodenpolitik

5.3. Einsatz der Mittel

Wenn das Dotationskapital von 100 Millionen Franken mit der Zeit abnimmt, können die Mittel des Fonds bei Bedarf wieder aufgestockt werden. Diese zusätzlichen Zuführungen müssen in Abhängigkeit vom Betrag und in Übereinstimmung mit den Finanzkompetenzen, die namentlich in der Finanzhaushaltgesetzgebung und dem Grossratsgesetz festgelegt sind, Gegenstand eines Erlasses des Staatsrats oder des Grossen Rats sein.

Diese Zuführungen werden grundsätzlich im Rahmen der Rechnungsabschlüsse beschlossen, indem ein Teil der Überschüsse dem Fonds zugeteilt wird, so wie dies bei der ursprünglichen Kapitalausstattung 2017 geschah. So wird es dem Staatsrat obliegen, bei jeder Erteilung eines Auftrags abzuklären, ob der Fonds zusätzliche Mittel benötigt, und dies mit dem jährlichen Abschluss der Staatsrechnung zu koordinieren.

Neben den zusätzlichen Zuführungen wird mittelfristig die angemessene Vergütung für die finanziellen Mittel, die der Staat der KAAB zur Verfügung stellt (Kapital und Darlehen), die wichtigste finanzielle Quelle des Fonds sein. Wie weiter oben dargelegt, wird der Staat diese Vergütung im Leistungsauftrag unter Berücksichtigung der Resultate der KAAB festlegen.

Die Nutzung der Grundstücke des Staats (z. B. Einnahmen aus dem Verkauf oder einer anderen Bereitstellungsform) ist eine weitere Finanzierungsquelle des Fonds. Kurzfristig und solange der Staat Eigentümer der 2016–2017 erworbenen Grundstücke ist, wird die Grundstücknutzung als Quelle verhältnismässig wichtig sein. Sie sollte aber mit der Zeit

gegen Null tendieren und durch die von der KAAB bezahlten Zinsen und Beiträge ersetzt werden.

Der Fonds, der als gezielte Investition eines Teils des Staatsvermögens zu betrachten ist, dient dazu, alle Aufgaben der aktiven Bodenpolitik sowie den Betrieb der KAAB zu finanzieren, die mit ihrer Verwirklichung betraut ist. Es sind keine weiteren Haushaltsmittel vorgesehen, die vom Staat stammen.

Der Fonds kann die KAAB in unterschiedlicher Weise finanzieren: Erstens kann er sie im Rahmen des Leistungsauftrags finanzieren, der ihr periodisch erteilt wird. Damit müssen namentlich das Budget für die laufende Rechnung sowie die Auslagen für die Verwaltung und den Betrieb der Grundstücke gedeckt werden. Zweitens ist von Fall zu Fall eine Finanzierung in Form eines projektspezifischen Darlehens möglich. Und zu guter Letzt kann der Fonds die KAAB in Form eines Grundkapitals oder einer späteren Kapitaleinlage finanzieren, wodurch die Anstalt ihre eigenen Grundstücke verwalten kann.

Die KAAB kann sich über den Fonds oder subsidiär innerhalb der im Leistungsauftrag festgelegten Verschuldungsgrenze über Dritte (Banken usw.) finanzieren. Die finanziellen Mittel, welche die KAAB vom Fonds erhält, generieren – abgesehen von der Vergütung der Leistungen gemäss Auftrag – finanzielle Einkünfte, die dem Vermögen des Fonds zugerechnet werden. Weitere Einzelheiten hierzu finden sich im Kapitel 4.6.

Grundsätzlich kann der Staat jederzeit beschliessen, dem Fonds Mittel zu entnehmen und diese dem nicht zweckge-

bundenen Eigenkapital des Staats zuzuführen. Dieser Fall könnte eintreten, wenn die aktive Bodenpolitik in einer späteren Phase nicht mehr so viele Mittel benötigt, weil sich die Marktsituation verändert hat oder weil die Nutzung der Grundstücke ausreichend Erträge generiert. Sollte es einmal soweit sein, werden die Mittel des Fonds nicht mehr oder zumindest nicht mehr im gleichen Ausmass zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich sein.

Über die finanziellen Verpflichtungen, die mit den Mitteln des Fonds eingegangen werden, entscheidet der Staat nach Massgabe der üblichen Finanzkompetenzen gemäss FHG. Es besteht die Möglichkeit, der KAAB im Rahmen des Leistungsauftrags die Kompetenz zu geben, über bestimmte kleinere Ausgaben, die einen Höchstbetrag (z. B. 100 000 Franken) nicht überschreiten, selbstständig zu entscheiden. Auf diese Weise können gewisse Entscheide schneller und flexi-

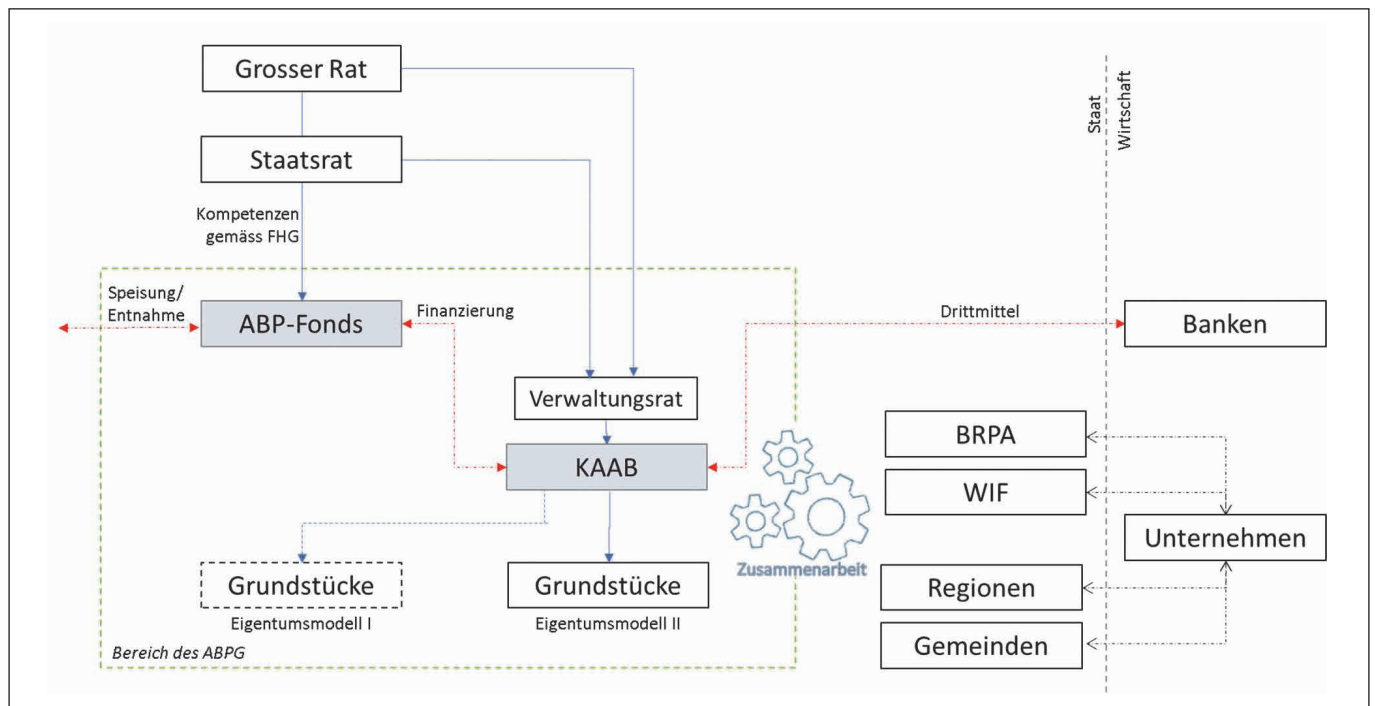
bler getroffen werden, da nicht jede ausserordentliche, im Budget nicht vorgesehene Ausgabe vom Staatsrat abgesegnet werden muss.

5.4. Verwaltung und Aufsicht

Der Fonds wird von der Finanzverwaltung verwaltet. Er wird in der Staatsbilanz ausgewiesen.

Die Aufsicht über die Verwaltung des Fonds wird dem Staatsrat übertragen. Das Finanzinspektorat kontrolliert den Fonds einmal im Jahr.

Das nachstehende Schema zeigt die Finanzflüsse sowie die Kontrollmechanismen und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden bei der Umsetzung der vom Staat verfolgten Politik.



Zusammenspiel der Akteure bei der Umsetzung der aktiven Bodenpolitik

6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt die Motion 2016-GC-79 «Kantonale Finanzierung der aktiven Bodenpolitik in den Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung» der Grossräte Laurent Thévoz und Jacques Vial um.

Diese verlangte, dass die Verantwortlichkeiten und die Finanzierung der strategischen Sektoren und Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung (im neuen kantonalen Richtplan als «kantonale Arbeitszonen» bezeichnet) überprüft werden. Die Verfasser der Motion haben hervorgehoben, dass eine gute Verfügbarkeit von geeigneten Grundstücken für die

Niederlassung von Unternehmen wichtig ist. Aus ihrer Sicht ist der Anteil der Grundstücke in den strategischen Sektoren, die sich im öffentlichen Eigentum befinden, zu gering für eine wirksame Politik. Sie unterstrichen ferner, dass die Gemeinden nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um sicherzustellen, dass den Unternehmen von nationaler, kantonaler oder regionaler Bedeutung die benötigten Grundstücke angeboten werden können. Deshalb verlangten sie insbesondere, dass der Kanton künftig die strategischen Sektoren verwaltet, damit er in diesen Sektoren die alleinige Verantwortung für die aktive Bodenpolitik innehat und Grundstücke kaufen kann.

In seiner Antwort auf die Motion erkannte der Staatsrat an, dass eine wirksame aktive Bodenpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons wichtig ist. Er verwies denn auch auf mehrere kurz zuvor getroffene Entscheide über den Kauf von Grundstücken, die zeigen, dass er eine aktive Rolle übernimmt. Der Staatsrat hat namentlich vorgeschlagen, in Bezug auf den Fonds für die aktive Bodenpolitik der Motion direkt Folge zu leisten. Der Grosse Rat hat schliesslich am 18. Mai 2017 die Schaffung dieses Fonds genehmigt.

Doch wie weiter oben dargelegt, möchte der Staatsrat, dass die KAAB zwar vorrangig, aber nicht nur in kantonalen Arbeitszonen einschliesslich der strategischen Sektoren tätig ist. Für weitere Erläuterungen wird auf das Kapitel 4.2 verwiesen. Es ist auch nicht das Ziel, die Grundstücke in kantonalen Arbeitszonen systematisch zu kaufen.

Der Staatsrat spricht sich ebenfalls dagegen aus, dass die Gemeinden Mittel aus dem Fonds erhalten, um Grundstücke in Arbeitszonen zu kaufen. Der Staat wird stattdessen weiterhin im Rahmen der Wirtschaftsförderung Beiträge an den Kauf oder die Erschliessung von Grundstücken durch die Gemeinden leisten.

Im Übrigen wird durch die Schaffung und Anwendung des Fonds dem Postulat 2016-GC-8 «Verwendung des nicht zweckgebundenen Vermögens für das nachhaltige BIP-Wachstum des Kantons» der Grossräte Hubert Dafflon und Albert Lambelet teilweise Folge geleistet. Die Verfasser dieses Postulats verlangen vom Staatsrat, dass er alle Möglichkeiten prüft, dieses Vermögen und die Zinsen, die es abwirft, für Projekte zu verwenden, die eine nachhaltige Zunahme der Anzahl qualifizierter Arbeitsplätze und des kantonalen BIP erlauben.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass das vorliegende Gesetz, das relativ stark ins Detail geht, nicht durch ein Reglement ergänzt wird. Stattdessen werden die Ausführungsmodalitäten über einen Leistungsauftrag geregelt, der sich nach den Regeln und Grundsätzen des Gesetzes richtet.

Art. 1

Dieser Artikel bestimmt den Gegenstand des Gesetzes. Laut aktueller Gesetzestechnik trägt dies zum besseren Verständnis der Struktur des Gesetzes bei. Dies ist umso wertvoller, als das Gesetz zum ersten Mal die Umriss einer neuen Politik für die Wirtschaftsförderung im Kanton Freiburg definiert.

Das Gesetz ist in mehrere Kapitel unterteilt, die der Reihe nach die interne Organisation des Staats (einschliesslich Kompetenzen und Aufgaben des Staatsrats), die Schaffung der Kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik (diese Anstalt wird im Namen des Staats mit der Umsetzung der

Massnahmen zugunsten der aktiven Bodenpolitik betraut) sowie die Funktionsweise und die Verwaltung des kantonalen Fonds für die aktive Bodenpolitik behandeln.

Art. 2

Diese Bestimmung definiert die politischen Ziele, die mit dem Gesetz verfolgt werden.

Absatz 1 legt fest, dass die aktive Bodenpolitik der Wirtschaftsförderungspolitik dient. Absatz 2 unterstreicht, dass diese Politik zum Ziel hat, auf das Grundeigentum zu wirken, damit den Unternehmen Gelände und Gebäude («Grundstücke») zur Verfügung gestellt werden, die ihren Bedürfnissen entsprechen. Absatz 3 weist darauf hin, dass zudem bezweckt wird, die Reorganisation der Arbeitszonen gemäss der Bau- und Raumplanungsgesetzgebung sowie dem kantonalen Richtplan zu unterstützen. In der Tat tragen bestimmte gezielte Unterstützungsaufgaben dazu bei, die Ziele der Raumplanungspolitik zu erfüllen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Ziele ohne Unterschied alle Grundstücke und die Bedürfnisse aller Unternehmen unter Vorbehalt der in Artikel 3 Abs. 2 und 3 erwähnten Grenzen decken.

Art. 3

Absatz 1

Die Strategie des Kantons wird hier kurz beschrieben. Sie beinhaltet verschiedene Aufgaben, auf die weiter unten im Rahmen der Aufgaben der KAAB genauer eingegangen wird (Art. 24 und 25).

Absatz 2 und 3

Diese Bestimmung legt das territoriale Anwendungsgebiet der Aufgaben fest. Die aktive Bodenpolitik bezieht sich auf Grundstücke, die sich in kantonalen Arbeitszonen einschliesslich der strategischen Sektoren befinden, die im kantonalen Richtplan festgelegt wurden. Dies ermöglicht es, die Tätigkeit des Staats auf die Sektoren zu beschränken, die das grösste Potenzial für die Ansiedlung von Unternehmen mit überkantonaler Ausrichtung aufweisen. Es handelt sich dabei um eine Prioritätensetzung, die es dem Staat nicht vollkommen verbietet, auch in anderen Zonen tätig zu werden.

Absatz 3 präzisiert, dass der Staat nachrangig auch in anderen Arbeitszonen eingreifen kann, wenn dies für die Entwicklung des Standorts erforderlich ist. Diese Bestimmung ruft in Erinnerung, dass vor allem die Regionen und Gemeinden für die Entwicklung der im kantonalen Richtplan festgelegten regionalen Arbeitszonen sorgen müssen. Der Staat sollte nur ausnahmsweise in blockierten Situationen eingreifen, wenn sein Handeln den Ausschlag für die Entwicklung eines Standorts gibt.

Art. 4

Diese Bestimmung legt die Rolle des Staats im Bereich der aktiven Bodenpolitik und insbesondere seine Beziehungen zu den anderen öffentlichen und privaten Partnern auf dem Gebiet fest.

Absatz 1

Diese Bestimmung weist darauf hin, dass die aktive Bodenpolitik des Staats als Ergänzung zu verstehen ist.

Die Regionen, insbesondere über Wirtschaftsverbände, und die Gemeinden verfolgen bereits eine aktive Bodenpolitik, deren Ziele sich mit jenen des Kantons überschneiden können. Das Handeln des Staats berücksichtigt die Strategien der Regionen, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der privaten Kreise. Der Staat will nicht an ihre Stelle treten, sondern ihre Anstrengungen um wirtschaftliche Entwicklung durch gezielte Eingriffe unterstützen. In der Tat muss der Staat punktuell eingreifen können, wenn die anderen Marktakteure offensichtlich nicht in der Lage sind, genauso effizient wie der Staat im öffentlichen Interesse zu handeln. Er wird nur eingreifen, wenn eine Mangellage herrscht und der freie Markt alleine keine Abhilfe schaffen kann, um im Bereich der Grundstücke günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen. Der Staat will nicht in erster Linie als Akteur auf dem Grundstücksmarkt auftreten, dessen Tätigkeit auf die Steigerung und Maximierung seines Grundstücksportfolios ausgerichtet ist.

Absatz 2

Es ist wichtig, dass der Staat mit den anderen öffentlichen Akteuren zusammenarbeitet, um insbesondere die Massnahmen der Gemeinwesen im Bereich der aktiven Bodenpolitik zu koordinieren. Er wird insbesondere darauf achten, sein Handeln mit jenem der anderen Akteure zu koordinieren und sie über die verschiedenen Projekte auf ihrem Gebiet zu informieren.

Art. 5

An dieser Stelle werden lediglich die anderen einschlägigen kantonalen Gesetzgebungen im Bereich der aktiven Bodenpolitik vorbehalten.

Die kantonale Strategie für eine aktive Bodenpolitik wird ergänzend zu den bereits bestehenden Instrumenten eingeführt, die insbesondere die finanziellen Beiträge in Umsetzung der neuen Regionalpolitik gemäss der Wirtschaftsförderungsgesetzgebung beinhalten.

Zur Erinnerung: Der Staat fördert und unterstützt die Entwicklung von kantonalen Zonen, die für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons als prioritär gelten. Als Beispiel kann das Gesetz vom 3. Oktober 1996 über die Wirtschaftsförderung (WFG; SGF 900.1) genannt werden, das dem Staat

die Möglichkeit gibt, für den Erwerb und die Erschliessung von Grundstücken und für Baurechtszinsen im Falle eines Baurechts (Art. 15 Abs. 2 Bst. a WFG) sowie für den Erwerb, den Bau und die Bereitstellung von Gebäuden (Art. 15 Abs. 2 Bst. b WFG) finanzielle Beiträge zu leisten. Dabei kann es sich um direkte finanzielle Beiträge, um Darlehen oder um eine Mietkaution handeln, die an eine Gemeinde, einen Gemeindeverband oder, in bestimmten Fällen, ein Privatunternehmen ausgerichtet werden. Im Übrigen betreffen diese Beiträge einzig Grundstücke und Gebäude, die für die Wirtschaftsentwicklung des Kantons von strategischer Bedeutung sind.

Die aktive Bodenpolitik muss auch die Raumplanungspolitik beachten und mit dem Mechanismus für die Grundstücksverwaltung interagieren, der durch den neuen Richtplan aufgestellt wird. Zusätzlich zur Gewährung der erwähnten finanziellen Beiträge gestützt auf die Wirtschaftsförderungsgesetzgebung kann der Staat, falls die Situation in einer kantonalen Arbeitszone blockiert ist, einen kantonalen Nutzungsplan ausarbeiten, der die rasche Entwicklung der betreffenden Zone begünstigt.

Art. 6

Dieser Artikel legt fest, dass die Exekutive des Kantons für das Führen der aktiven Bodenpolitik des Kantons Freiburg zuständig ist (Abs. 1). Dabei wird der Staatsrat von der Delegation für das Wirtschafts- und Finanzwesen unterstützt, einer ständigen Staatsratsdelegation nach dem Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) und der Verordnung vom 8. April 2014 über die Staatsratssitzungen (SSV; SGF 122.0.17) (Abs. 2).

Gestützt auf die im Gesetz festgelegten Ziele und Aufgaben legt der Staatsrat die Umsetzungsstrategie fest und koordiniert diese mit seinen anderen Sachpolitiken insbesondere im Bereich der Steuern und der Raumplanung (Abs. 2). Diese Koordinierung ist für eine kohärente Umsetzung der aktiven Bodenpolitik wichtig.

Art. 7

Dieser Artikel errichtet die Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB), die den Auftrag hat, die Aufgaben nach Artikel 3 auszuführen.

Für die Ausführung von öffentlichen Aufgaben kann eine öffentlich-rechtliche Einrichtung geschaffen werden. Diese Möglichkeit ist in Artikel 54 der Verfassung des Kantons Freiburg vorgesehen, dem zufolge der Staat und die Gemeinden Aufgaben Dritten übertragen können, wenn ein Gesetz oder Gemeindeglement dies vorsieht, ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht und der Rechtsschutz gewährleistet ist. Diese Bedingungen sind im vorliegenden Fall

eindeutig erfüllt. Errichtung und Organisation der Anstalt müssen über ein Gesetz erfolgen. Die Regulierungsdichte ist wählbar; zwingend im Gesetz festzuhalten sind einzig die Ziele der Anstalt, der Umfang ihrer Autonomie, ihre Organe sowie die Modalitäten, die sie zum Handeln befähigen. Diese Bestimmungen befinden sich in den Artikeln 8 bis 49. Es wird darauf hingewiesen, dass die Anstalt wie jede andere juristische Person dem gemeinen Recht untersteht (Art. 59 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs).

Die detaillierten Gründe für die Wahl dieser Rechtsform sind im Kapitel 4.1 aufgeführt.

Art. 8

Die KAAB ist autonom. Sie kann also selbstständig ihre eigenen Betriebsregeln aufstellen, muss dabei allerdings das Gesetz beachten, das sie errichtet und das die Grenzen ihrer Autonomie festlegt, sowie ihren Leistungsauftrag, der ihre Aufgaben und Regeln im Einzelnen bestimmt. Die Stellung der KAAB entspricht etwa jener der Kantonalen Lehrmittelverwaltung (KLV), der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) oder des Amts für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS).

Sie ist mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit mit den entsprechenden Rechten und Pflichten im Kanton Freiburg ausgestattet. Sie kann beispielsweise selbstständig Verträge abschliessen, Eigentümerin sein und ihren Willen ausdrücken (über ihre Organe).

Die KAAB ist der Volkswirtschaftsdirektion administrativ angegliedert (Abs. 1), die gemäss Artikel 5 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (ZDirV; RSF 122.0.12) für die Wirtschaftsförderung zuständig ist (Abs. 2). Dies hat zur Folge, dass der Staatsrat mit Inkrafttreten dieses Gesetzes die Verordnung zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (SGF 122.0.13) anpassen muss.

Art. 9

Dieser Artikel bestimmt die Organe der KAAB.

Art. 10

Die Grösse des Verwaltungsrats mit fünf Mitgliedern scheint angesichts der gewünschten Wirksamkeit und Repräsentativität optimal zu sein.

Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 4.3.1.1 verwiesen.

Art. 11

Dieser Artikel wird im Kapitel 4.3.1.1 näher erläutert.

Art. 12

Dieser Artikel wird im Kapitel 4.3.1.1 näher erläutert.

Art. 13

Der Verwaltungsrat trifft seine Entscheidungen mit dem einfachen Mehr, das heisst mit mindestens drei Stimmen.

Art. 14

Bei Bedarf (je nach Tagesordnung der Sitzung) kann der Verwaltungsrat beispielsweise Vertreterinnen und Vertreter von Fachstellen (wie etwa die Vorsteherin oder den Vorsteher des Bau- und Raumplanungsamts, die Direktorin oder den Direktor der Wirtschaftsförderung) zu den Sitzungen einladen.

Art. 15

Absatz 1

Die Verwaltungsratsmitglieder sind gegenüber dem Staatsrat für die gute Führung der KAAB verantwortlich. Wenn wichtige Gründe vorliegen, die sich namentlich aus den verschiedenen Geschäftsberichten ergeben, die periodisch dem Staatsrat und dann dem Grossen Rat unterbreitet werden (vgl. Art. 40), können die Mitglieder vom Staatsrat jederzeit abberufen werden.

Diese Bestimmung ist ein Beispiel für die Aufsicht, die der Staatsrat aufgrund der Übertragung von öffentlichen Aufgaben über die KAAB ausübt (Art. 41 Abs. 1).

Absatz 2

Bst. a-f

Keine besonderen Anmerkungen notwendig.

Bst. g

Der Verwaltungsrat schlägt dem Staatsrat, der für die Ernennung der Direktorin oder des Direktors zuständig ist, die Aufnahme, Änderung oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Direktion vor.

Bst. h

Es kann sich beispielsweise um ein internes Kontrollsystem für das Risikomanagement handeln.

Art. 16

Keine besonderen Anmerkungen notwendig.

Art. 17

Weil die Direktion bei der operativen Führung der Anstalt eine Schlüsselrolle spielt, wird die Direktorin oder der Direktor vom Staatsrat, dem politischen Kontrollorgan, formell ernannt. In Bezug auf die interne Organisation der KAAB steht sie oder er hierarchisch unter der Aufsicht des Verwaltungsrats.

Art. 18

Die Direktorin oder der Direktor ist für die operative Führung der Anstalt sowie die Ausführung der Entscheide des Verwaltungsrats zuständig.

Sie oder er kann gewisse Entscheidungen selbstständig fällen. Es handelt sich dabei grundsätzlich um Entscheidungen zum Tagesgeschäft. Buchstabe c gibt dem Verwaltungsrat die Möglichkeit, für ein bestimmtes Geschäft weitergehende Befugnisse an die Direktorin oder den Direktor zu delegieren (Ad-hoc-Delegation).

Art. 19

Keine besonderen Anmerkungen notwendig.

Art. 20

Absatz 1

Diese Bestimmung sieht vor, dass das Dienstverhältnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KAAB dem öffentlichen Recht untersteht. Dies ist ein allgemeiner Verweis auf die Gesetzgebung über das Staatspersonal (vgl. Art. 24 StPG).

Zur Erinnerung: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden in der Regel auf unbestimmte Zeit angestellt. Die Arbeitsdauer richtet sich nach den Bestimmungen, die für das Staatspersonal gelten (vgl. Art. 58 StPG und 40 StPR). Die Arbeitszeitordnung wird hingegen von der Anstalt festgesetzt.

Die Einführung von Prämien zur Belohnung von Leistungen, die über den durch die Anforderungen der Stelle eines Mitarbeiters oder einer Mitarbeiterin bedingten Rahmen hinausgehen, ist im Gesetzesvorentwurf nicht vorgesehen.

Absatz 2

Hier wird an Artikel 4 des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG; SGF 122.73.1) erinnert, der vorsieht, dass Arbeitnehmende von staatlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit obligatorisch bei der Pensionskasse versichert sind.

Art. 21

Absätze 1–2

Die KAAB kann über ein Organisationsreglement oder interne Weisungen ihre organisatorischen Regeln selber festlegen, soweit diese mit dem Gesetz vereinbar sind.

Absatz 3

Die Anstalt führt ihre eigene Buchhaltung und handelt nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Das heisst, dass die KAAB beim Erfüllen ihrer Aufgaben ihre Ressourcen wirtschaftlich, ergebnisorientiert und effizient nutzen muss.

Weil die KAAB wirtschaftliche Tätigkeiten gegen Entgelt verrichtet und dabei innerhalb der vom Gesetz definierten Grenzen mit anderen Akteuren des Grundstücksmarkts in Konkurrenz tritt, wird der Eintrag in das Handelsregister verlangt.

Absatz 4

Absatz 4 verweist auf Artikel 52 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1), der besagt, dass unter Vorbehalt der Spezialgesetzgebung die Organisations- und Geschäftsführungsregeln für die Direktionen und Verwaltungseinheiten des Kantons auch für die Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit gelten. Dazu zählen hauptsächlich die Regeln nach Artikel 43 ff. und 55 ff. SVOG.

Art. 22

Diese Bestimmung ruft den Grundsatz der staatsinternen Zusammenarbeit in Erinnerung, der auch für die Zusammenarbeit zwischen der KAAB und den Verwaltungseinheiten des Staats gilt (vgl. Art. 62 und 63 SVOG) (Abs. 1). Dieser Grundsatz ist für die effiziente Umsetzung der aktiven Bodenpolitik von zentraler Bedeutung.

Insbesondere mit der Wirtschaftsförderung (Abs. 2), die andere Aufgaben hat, jedoch ähnliche Ziele verfolgt, muss eine enge Koordination gewährleistet werden. Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 4.4.2 verwiesen.

Art. 23

Der Staatsrat kann die Entwicklung der Tätigkeiten der KAAB nicht alleine über das hier behandelte Gesetz kontrollieren und steuern, weil sich das Gesetz darauf beschränkt, die wichtigsten Grundsätze der Funktionsweise und Geschäftsführung zu definieren.

Aus diesem Grund braucht der Staatsrat ein Instrument, mit dem er auch kurz- und mittelfristig sicherstellen kann, dass die Tätigkeiten der KAAB mit der Strategie des Kantons vereinbar sind. Konkret sieht der Gesetzesentwurf hierfür das

Instrument der Leistungsaufträge vor, das bereits für andere kantonale Anstalten angewendet wird (vgl. ASSG und KLVG).

Der Leistungsauftrag wird für einen Zeitraum von 5 Jahren erteilt (Abs. 1) und nach Ablauf dieses Zeitraums erneuert. Der Leistungsauftrag legt vor allem die Ziele und die besonderen Aufgaben der KAAB für den betreffenden Zeitraum fest. Er stellt ferner bestimmte Anforderungen und definiert den operativen Rahmen der Anstalt (Abs. 2). Der Auftraggeber kann insbesondere bestimmte finanzielle Punkte präzisieren. So kann der Staatsrat beispielsweise der KAAB die Befugnis erteilen, Investitionsausgaben bis zu einem bestimmten Höchstbetrag selber zu beschliessen, damit sie für geringfügige Ausgaben keine Genehmigung des Staatsrats einholen muss. Darüber hinaus muss der Staatsrat eine Verschuldungsgrenze festlegen (Art. 39 Abs. 3).

Während der ersten Periode, gegebenenfalls auch während den nachfolgenden Perioden, kann der Staatsrat den Inhalt des Leistungsauftrags (Aufgaben und Finanzierung) laut Absatz 3 auch vor Ablauf der Periode überarbeiten, um den Erfahrungen Jahr für Jahr Rechnung zu tragen. Mit dieser Möglichkeit, den Leistungsauftrag zu revidieren, kann der Staatsrat in den ersten Jahren die Ziele, die Aufgaben und die dafür vorgesehenen Ressourcen eng verfolgen.

Absatz 4 präzisiert, dass der KAAB auch zusätzliche Aufträge erteilt werden können. Die zwischenzeitliche Vergabe weiterer Aufträge oder gar die Erteilung von Weisungen oder Empfehlungen je nach Entwicklung der Lage kann sich etwa dann als nötig erweisen, wenn der Markt und die entsprechenden Herausforderungen oder die politischen und strategischen Umstände sich rasch verändern oder wenn zum Beispiel ein spezifisches Projekt eine Intervention erfordert.

Art. 24

Absatz 1

Bst. a

Falls sich die Gelegenheit bietet und keine andere Lösung in Frage kommt, kann der Staat auch Grundstücke erwerben. In diesem Fall kann sich der Eingriff des Staats als entscheidend für die Entwicklung eines Geländes erweisen. Der Staat hat aber nicht zum Ziel, die Kontrolle über eine möglichst grosse Fläche in Arbeitszonen zu erhalten oder als Bauträger für die Umnutzung von Industriegeländen aufzutreten. Deshalb muss der Erwerb von Grundstücken mit einem bestimmten Ziel erfolgen und sich darauf beschränken, die Umnutzung von Geländen zu begleiten, die für die kantonale Wirtschaft von Bedeutung sind. Gerade in Übergangszeiten oder für die Entwicklung neuer Branchen kann der Eingriff des Staats entscheidend sein.

Bst. b

Die Verwaltung und der Unterhalt der vom Staat erworbenen Grundstücke müssen überwacht werden, um die kurz- und mittelfristigen Kosten zu optimieren.

Bst. c

Nach dem Erwerb müssen diese Grundstücke aufgewertet werden, indem in den Umbau und in die Modernisierung der Infrastrukturen und Gebäude investiert wird, damit sie für die Ansiedlung von Unternehmen attraktiv werden.

Diese Aufwertung erfolgt insbesondere über Erschliessungsarbeiten, Infrastrukturen oder gar Gebäude, wobei es stets das Ziel ist, die Attraktivität des Geländes zu steigern. Als Beispiele können der Bau von Wasserleitungen oder Abwasserkanälen, Stromleitungen sowie Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr, den Individualverkehr und den Langsamverkehr sowie energetische Sanierungsarbeiten angeführt werden. Diese Erschliessungsarbeiten und Infrastrukturen werden grundsätzlich vom Staat, von den öffentlichen Körperschaften sowie von den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern gemäss den im einschlägigen Recht definierten Regeln für die Kostenaufteilung und Beteiligung finanziert (vgl. Erläuterungen zu Art. 38 Abs. 2).

Weiter ist beispielsweise der Abbruch von veralteten oder unbenutzbaren Infrastrukturen oder Gebäuden unter Beachtung des Kulturgüterschutzes denkbar.

Bst. d

Das Gesetz zählt nicht abschliessend alle möglichen Bereitstellungsmethoden auf, sondern erwähnt nur einige Beispiele. Die Grundstücke können beispielsweise verkauft oder mit einem Baurecht versehen werden. Mischlösungen sind im Einzelfall möglich, wie etwa die Vergabe eines Baurechts, das nach einer bestimmten Zeit in einen Verkauf münden kann. Ausserdem können Räumlichkeiten auf den Grundstücken vorübergehend oder längerfristig vermietet werden.

Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 4.2.1.3 verwiesen.

Absatz 2

Diese Bestimmung gibt der KAAB die Möglichkeit, unter zwei kumulativ erfüllten Bedingungen Partnerschaften einzugehen. Der Zweck der Partnerschaft muss es sein, ein spezifisches Projekt zu finanzieren und umzusetzen.

Das Projekt muss zudem von vorrangigem Interesse für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons sein. Es muss die Entwicklung eines Standorts mit grossem Potenzial beinhalten, der vorrangig in einer kantonalen Arbeitszone bzw. in einem strategischen Sektor gemäss kantonalem Richtplan liegt. Es handelt sich dabei um Gebiete, die nahe des Kantonszentrums oder der regionalen Zentren liegen und die

der Kanton fördern muss. Ausnahmsweise können sich auch Aktionen der KAAB zugunsten von Projekten in regionalen Zonen als entscheidend erweisen, wenn dies die kantonalen Zonen entlastet. Diese stehen vielfach unter dem Druck von Unternehmen, die sich dort ansiedeln möchten, deren Tätigkeit aber nicht der strategischen Bestimmung dieser Zonen gemäss kantonalem Richtplan entspricht. Dabei gilt es aber zu beachten, dass gemäss den Regeln des kantonalen Richtplans grundsätzlich die betroffenen Regionen und Gemeinden für die Entwicklung der regionalen Arbeitszonen zuständig sind.

Art. 25

Absatz 1

Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 4.2.2.1 verwiesen.

Absatz 2

Um zu vermeiden, dass Wettbewerbsverzerrungen entstehen oder Akteure des Privatsektors benachteiligt werden, präzisiert diese Bestimmung, dass die KAAB allfällige Dienstleistungen nur dem öffentlichen Sektor erbringen darf. Schliesslich haben die Aufgaben der KAAB in Umsetzung der aktiven Bodenpolitik auch öffentlichen Charakter. Damit wird jede Form von Privatisierung vermieden. Es wird folglich jede Tätigkeit zugunsten von Unternehmen – z.B. über Dienstleistungen oder private Leistungsaufträge – verboten. Solche Tätigkeiten dienen nämlich höchstens indirekt den wirtschaftlichen Interessen des Kantons und drängen das öffentliche Interesse am Auftrag der KAAB in den Hintergrund. Das Ziel des Gesetzes besteht jedoch darin, dank gezielter Massnahmen den Unternehmen gute Rahmenbedingungen zu bieten und die wirtschaftliche Entwicklung zu begünstigen. Deshalb soll mit diesem Artikel vermieden werden, dass profitorientierte Tätigkeiten entwickelt werden oder dass die KAAB in einen Interessenkonflikt gerät, weil sie Leistungen für Privatunternehmen erbringt.

Dem ist anzufügen, dass die Dienstleistungen, welche die KAAB nach diesem Absatz erbringt, grundsätzlich zu einem marktüblichen Tarif entgolten werden.

Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 4.2.2.1 verwiesen.

Absatz 3

Die im Absatz 1 definierten Aufgaben sind Vorbereitungs- oder Ausführungsaufgaben. Diese Bestimmung legt eindeutig fest, dass die Anstalt diese Aufgaben «in Zusammenarbeit mit den zuständigen Dienststellen und Behörden» wahrnehmen muss. Diese Aufgaben der KAAB haben keinen Einfluss auf die Verfahren oder die Zuständigkeitsaufteilung. Dies gilt

namentlich für die Entscheidbefugnisse innerhalb der Kantonsverwaltung nach Artikel 20 ff. RPBG und 15 ff. RPBR.

Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 4.2.2.4 verwiesen.

Absatz 4

Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 4.2.2.3 verwiesen.

Art. 26

Absatz 1

Diese Bestimmung gibt dem Staat die Möglichkeit, das Eigentum an Grundstücken oder beschränkte Rechte darauf an die KAAB zu übertragen. Als beschränkte dingliche Rechte gelten alle Rechte, die nicht mit einer formellen Handänderung, die im Grundbuch eingetragen wird, einhergehen. Ein Beispiel für ein solches Recht ist das Baurecht.

Abs. 2

Die Eigentumsübertragung oder die Begründung von Rechten ist Gegenstand einer separaten Vereinbarung, in der die Modalitäten geregelt werden. Der Leistungsauftrag ist nicht dazu da.

Abs. 3

Der 1. Satz behält die Kompetenzen der Behörden gemäss Finanzhaushaltgesetzgebung vor. In diesem Zusammenhang können die Artikel 43 Bst. h und 44 Bst. g des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) genannt werden, die dem Grossen Rat bzw. dem Staatsrat die Zuständigkeit geben, den Erwerb und die Veräusserung von Vermögenswerten des Finanzvermögens zu bewilligen – je nachdem, ob die betroffenen Vermögenswerte wertmässig mehr oder weniger als ½% des Aufwands der letzten vom Grossen Rat genehmigten Erfolgsrechnung ausmachen. Die Verordnung vom 5. Juni 2018 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung (SGF 612.21) legt diesen Betrag bei 17 649 736 Franken fest.

Mit anderen Worten kann der Staatsrat das Eigentum an einem Grundstück des Staats an die KAAB übertragen, wenn der Buchwert geringer als der oben erwähnte Betrag ist. Ansonsten fällt diese Kompetenz dem Grossen Rat zu. Dem ist anzufügen, dass für die Begründung eines beschränkten dinglichen Rechts der Staatsrat zuständig ist, es sei denn, ein Spezialgesetz legt für einen spezifischen Bereich etwas anderes fest.

Der 2. Satz behält Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) vor, die das obligatorische und das fakultative Referendum zum Gegenstand haben. Erlasse des Grossen Rats, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die

1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (gegenwärtig 36 690 783 Franken), unterliegen obligatorisch der Volksabstimmung (Art. 45 KV). Erlasse des Grossen Rats, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die ¼% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (gegenwärtig 9 172 696 Franken), unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 46 KV).

Art. 27

Abs. 1

Die Beschränkungen gelten unbefristet. Die Befristung nach Artikel 216 OR gilt nur für vertraglich festgelegte persönliche Rechte, unter Ausschluss der Rechte, die von Gesetzes wegen bestehen (wie etwa die gesetzlichen Vorkaufsrechte; vgl. Art. 682 und 682a ZGB).

Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 4.5.1 verwiesen.

Abs. 2

Keine besonderen Anmerkungen notwendig.

Abs. 3

Die Anmerkung im Grundbuch dient der Bekanntmachung gegenüber Dritten.

Art. 28

Absatz 1

Der Gesetzesentwurf sieht eine weitere Beschränkung der Verfügungsgewalt der KAAB vor, indem er dem Staat für Grundstücke und beschränkte dingliche Rechte, die er der KAAB überträgt, ein gesetzliches Vorkaufsrecht gibt. Es handelt sich um ein Kaufrecht, das es dem Staat erlaubt, im Fall eines Verkaufs oder eines anderen Rechtsgeschäfts, das wirtschaftlich gesehen einem Verkauf gleichkommt, die Übertragung des Eigentums zu verlangen. Darunter fallen Rechtsgeschäfte, die einer Veräusserung nach Artikel 42 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1) gleichgestellt sind. Dies umfasst namentlich die Begründung eines Baurechts.

Absatz 2

Diese Bestimmung auferlegt der KAAB eine Meldepflicht für die Fälle, die vom Vorkaufsrecht des Staats tangiert sind. Dies gilt auch für Verkaufszusagen.

Absatz 3

Diese Bestimmung legt fest, dass sich der Staat nach einer solchen Meldung an die interessierten Parteien richtet, bevor er von seinem Vorkaufsrecht Gebrauch macht oder darauf verzichtet.

Absatz 4

Diese Bestimmung lehnt sich an Artikel 681a Abs. 1 ZGB an, verkürzt jedoch die Frist für die Ausübung des Vorkaufsrechts auf zwei Monate, um das Verfahren für die Eigentumsübertragung an Dritte nicht unnötig zu verlangsamen. Im Übrigen wird die zweijährige Verwirklichungsfrist aufgehoben.

Absatz 5

Diese Bestimmung legt fest, dass die Ausübung des Rechts zu denselben finanziellen Bedingungen erfolgt wie bei der ursprünglichen Übertragung vom Staat an die KAAB.

Absatz 6

Dies stellt die Sichtbarkeit nach aussen sicher.

Art. 29

Keine besonderen Anmerkungen notwendig. Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 4.5.1 verwiesen.

Art. 30

Gemäss dieser Bestimmung geniesst der Staat ein Vorkaufsrecht auch auf Grundstücke der KAAB, die ihr nicht vom Staat übertragen wurden. Anders als bei den übertragenen Grundstücken muss der Staat sein Vorkaufsrecht zum Marktpreis ausüben (Abs.3).

Art. 31

Absatz 1

Diese Bestimmung verbietet es der KAAB über Grundstücke des Staats zu verfügen, als deren Eigentümer er im Grundbuch eingetragen ist.

Absatz 2

Zusätzlich zum Rück- und Vorkaufsrecht des Staats für Grundstücke im Eigentum der KAAB gemäss Grundbuch (aufgrund einer Übertragung durch den Staat oder eines anderen Erwerbs) setzt diese Bestimmung dem Verfügungsrecht der KAAB eine weitere Grenze: Wird ein Grundstück an eine Firma verkauft, müssen ihr in einem Vertrag strenge Bedingungen für die Nutzung des Grundstücks gestellt werden. In diesem Vertrag kann vorgesehen werden, dass ein Rück- und Vorkaufsrecht eingeräumt wird, wenn die Firma beispielsweise ein Projekt nicht innerhalb von 5 Jahren entwickelt oder ein Unterbaurecht vergibt bzw. vergeben möchte oder gar das Grundstück entgegen den gestellten Bedingungen verkauft bzw. verkaufen möchte.

Art. 32

Absatz 1

Dieser Artikel präzisiert, dass die Finanzierung durch den Staat allein über die verfügbaren Mittel des Fonds für die aktive Bodenpolitik erfolgt und nicht über andere Haushaltsmittel des Staats.

Absatz 2

Diese Bestimmung legt die Bedingungen für die Finanzierung über Drittmittel fest.

Art. 33

Absatz 1

Die Nettobetriebskosten der Grundstücke im Eigentum des Staats werden direkt vom Staat über den Fonds finanziert. Der dafür vorgesehene Globalbetrag kann eine Reserve beinhalten, die es der KAAB ermöglicht, gewisse ausserordentliche Betriebskosten bis zu einem bestimmten Betrag zu decken, ohne zusätzliche Mittel beantragen zu müssen. Für jeden Standort wird ein Betriebsbudget aufgestellt.

Absatz 2

Für Investitionen in die Entwicklung eines Standorts (z. B. Erschliessungsarbeiten und Bau von Infrastrukturen, Grundlagenstudien oder spezifische Studien für die Ausarbeitung eines kantonalen Nutzungsplans usw.) wird gegebenenfalls ein Verpflichtungskredit beantragt (Art. 29 ff. FHG). Hierfür ist die Zuständigkeitsregelung nach Finanzhaushaltsgesetzgebung des Staats zu beachten.

Der zweite Satz dieses Absatzes präzisiert, dass sich die finanzielle Beteiligung nach den Regeln über die Aufteilung der Erschliessungskosten richtet. Diese Regeln sind namentlich in den Artikeln 100 und Folgende des RPBG festgelegt.

Art. 34

Die KAAB finanziert die Leistungen an ihren eigenen Grundstücken im Prinzip über ihre eigenen Mittel. Sie kann dafür auch auf eine Finanzhilfe des Staats oder subsidiär auf externe Mittel zurückgreifen.

Bezüglich der Ausstattung mit einem Startkapital durch den Staat wird auf die Erläuterungen zum Artikel 50 verwiesen.

Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 4.6.2 verwiesen.

Art. 35

Keine besonderen Anmerkungen notwendig. Es wird auf die Erläuterungen im Kapitel 4.7 verwiesen.

Art. 36

Keine besonderen Anmerkungen notwendig. Es wird auf die Erläuterungen im Kapitel 4.8 verwiesen.

Art. 37

Diese Bestimmung präzisiert, dass sich die Steuerbefreiung nur auf die Steuern und Abgaben auf kantonaler Ebene bezieht. Aufgrund von Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeindesteuern (GStG; SGF 632.1) zieht die Befreiung von der Kantonssteuer namentlich die Befreiung von der Gemeindesteuer auf dem Ertrag, dem Kapital und dem Grundstücksgewinn sowie von der Handänderungsgebühr nach sich. Da Anstalten aber für ihre Liegenschaften, die nicht Verwaltungszwecken dienen, der Liegenschaftssteuer unterliegen (Art. 2 Abs. 2 GStG), können die Gemeinden diese Steuer erheben.

Art. 38

Keine besonderen Anmerkungen notwendig.

Art. 39

Keine besonderen Anmerkungen notwendig.

Art. 40

Diese Bestimmung legt fest, dass die KAAB dem Staatsrat zuhänden des Grossen Rats jährlich einen detaillierten Jahresbericht vorlegt. Dieser umfasst namentlich die geprüfte Jahresrechnung, einen Geschäftsbericht, eine detaillierte Liste der Grundstücke mit Angaben zu ihrem Entwicklungsstand und ihren Nutzungsaussichten sowie eine Beurteilung der Effizienz insbesondere in Bezug auf die Rentabilität der Aktivitäten der Anstalt für jedes einzelne Grundstück.

Damit werden die Vorgaben nach den Artikeln 957 ff. OR (namentlich Art. 961 Abs. 3 OR) erfüllt.

Die KAAB legt ferner einen Bericht über den Zeitraum des Leistungsauftrags vor, der die gleichen Punkte umfasst.

Art. 41

Diese Bestimmung nimmt Bezug auf Artikel 54 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV), der vorsieht, dass die betreffenden Organisationen und Personen unter der Aufsicht der bevollmächtigenden Körperschaft stehen. Im vorliegenden Fall ist dies der Staatsrat (Abs. 1).

Absatz 3 bezieht sich auf Artikel 104 Abs. 1 Bst. c KV, der bestimmt, dass der Grosse Rat die Oberaufsicht über die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen und Personen ausübt.

Art. 42

Der Staat sieht vor, dass allfällige Streitigkeiten oder Ansprüche zwischen dem Staat und der KAAB vorrangig durch Mediation beigelegt werden (Abs. 1). Erst wenn auf diese Weise keine Einigung zustande kommt, kann eine verwaltungsrechtliche Klage nach Artikel 121 ff. VRG eingereicht werden.

Art. 43

Dieser Artikel lehnt sich an das Gesetz vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG; SGF 16.1).

Art. 44

Keine besonderen Anmerkungen notwendig.

Art. 45

Diese Bestimmung legt die verschiedenen Finanzierungsquellen des Fonds für aktive Bodenpolitik fest (Abs. 1 Bst. a bis d).

Absatz 2 präzisiert, dass die Kompetenzenregelung nach FHG zum Zug kommt, falls dem Fonds andere Beträge insbesondere im Rahmen einer zusätzlichen Kapitalausstattung zugewiesen werden müssen.

Für weitere Erklärungen wird auf das Kapitel 5.3 verwiesen.

Art. 46

Diese Bestimmung zählt abschliessend auf, wofür die Mittel des Fonds eingesetzt werden können (Abs. 1 Bst. a bis d).

Absatz 2 präzisiert in Analogie zum Artikel 46, dass sich die Befugnis, Entnahmen zu beschliessen, nach dem FHG richtet.

Art. 47

Keine besonderen Anmerkungen notwendig. Es wird auf die Erläuterungen im Kapitel 5.4 verwiesen.

Art. 48

Keine besonderen Anmerkungen notwendig. Es wird auf die Erläuterungen im Kapitel 5.4 verwiesen.

Art. 49

Der Staat leistet der KAAB einen ersten Beitrag in Form eines Startkapitals von 2 Millionen Franken, das es ihr erlaubt, ihre Tätigkeit aufzunehmen und bestimmte kleinere Investitionen an den Standorten vorzunehmen, die sie verwaltet,

ohne für jeden ausserordentlichen Finanzvorfall spezifische Mittel des Staat beantragen zu müssen.

Art. 50

Absatz 1

Diese Aufgabe der KAAB kann sich in Verbindung mit spezifischen Projekten, in denen rasches Handeln gefordert ist, als nützlich erweisen. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Projekt blockiert ist, weil keine Grundstücke verfügbar sind oder sich die verfügbaren Grundstücke nicht für die Ansiedlung oder Entwicklung von Wirtschaftstätigkeiten eignen. Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich um eine vorübergehende Aufgabe handelt. Solange die dem Kanton zugestandene Fläche nicht auf die regionalen Richtpläne verteilt und dann in die Ortsplanung der Gemeinden aufgenommen worden ist, muss der Kanton Freiburg während mindestens 5 Jahren Stabilität wahren. Dies bedeutet, dass jede Einzonung durch die Auszonung einer gleich grossen Fläche kompensiert werden muss. Sobald die zugestandene Fläche aufgeteilt ist und die regionalen Richtpläne die Standorte der Zonenerweiterungen und die Flächen bezeichnet haben, die ausgezont werden müssen, sollte keine Kompensation mehr stattfinden. Die Dimensionierungskriterien je nach Arbeitszone bleiben anwendbar (wie auch die anderen Bedingungen wie Vorhandensein eines Bedarfs, kein Verdichtungspotenzial usw.). Während dieser «Übergangszeit» wird der private Weg eine wichtige Rolle spielen, auch wenn er nur in Einzelfällen zum Zug kommen wird (der Auftrag ist kein Muss).

Absatz 2

Es wird präzisiert, dass die KAAB nur im Rahmen privatrechtlicher Vereinbarungen mit Unternehmen oder Grundeigentümern, informell auch Auszonungsverträge oder Verträge über den Austausch von Bauland genannt, handeln kann.

Der zweite Satz weist darauf hin, dass für die Umsetzung dieser Vereinbarungen eng zusammengearbeitet werden muss. Dies ist umso wichtiger, als es nicht möglich ist, zu wissen, wo die Erweiterungsgebiete und die Auszonungsgebiete genau liegen werden, bevor die RUBD die regionalen Richtpläne genehmigt hat. Darum ist es wichtig, nur in Situationen zu handeln, die relativ klar (z. B. offensichtliche Überdimensionierung von Grundstücken, Grundstücke, deren Erweiterung geplant ist und die sich im Siedlungsgebiet befinden usw.) und risikolos sind. Die raumplanerischen Entscheidungen, für die die Regionen gemäss den Grundsätzen des kantonalen Richtplans zuständig sind, dürfen nicht vorweggenommen werden. Folglich ist die Unterzeichnung der Vereinbarung keine Garantie, dass die betreffenden Parzellen eingezont werden. Die KAAB kann sich an das BRPA wenden, um mit ihm gewisse raumplanerische Einschränkungen zu identifizieren. Dabei ist aber zu beachten, dass die

RUBD keine aktive Rolle übernimmt, um jeglichen Interessenkonflikt zu vermeiden, der sie daran hindern würde, ihre Aufgabe als Aufsichtsbehörde und Planbewilligungsbehörde zu erfüllen.

Damit also diese Vereinbarungen umgesetzt werden können, müssen die Gemeinden, auf deren Gebiet die Grundstücke liegen, zuerst eine Planungszone festlegen, die das Gelände im Hinblick auf die Auszonung unbebaubar macht. Erst dann kann ein anderes Grundstück eingezont werden.

Absatz 3

Der Nutzniesser, für den der Reorganisationsprozess in Gang gesetzt wird, übernimmt die gesamten Kosten für die Entschädigung des Eigentümers, der auf sein Recht zum Bebauen seines Grundstücks verzichtet, sowie alle Kosten in Verbindung mit den Verwaltungs- und Planverfahren. Davon ausgenommen sind die betroffenen Gemeinden. Die KAAB wird also den Austausch von Rechten zum Bebauen nicht vorfinanzieren.

Absatz 4

Die Entschädigung erfolgt auf Vertragsbasis und befreit die Nutzniesser nicht von der Mehrwertabgabe, falls sie die Bedingungen nach Artikel 113a ff. RPBG erfüllen.

Änderung von Erlassen

Gesetz über die Wirtschaftsförderung (WIF; SGF 900.1)

Die aufgehobenen Bestimmungen haben den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden zum Gegenstand, der nun im vorliegenden Gesetzesentwurf geregelt wird.

Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1)

Es wird auf die Erläuterungen im Kapitel 5.1 verwiesen.

Referendum

Gestützt auf Artikel 45 Abs. 1 Bst. b und Art. 46 Abs. 1 Bst. b KV untersteht der Gesetzesentwurf weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum. Denn der Entwurf hat keine neue Nettoausgabe zur Folge, die 1% bzw. 1/4% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt.

8. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat folgende finanzielle Auswirkungen:

8.1. Finanzielle Auswirkungen

8.1.1. Dotationskapital für die KAAB

Zu Beginn ist der Kapitalbedarf begrenzt. Vorgesehen ist eine anfängliche Ausstattung von 2 Millionen Franken zur Finanzierung des Betriebsaufwands der KAAB, die bei ihrer Schaffung weder über Aktivposten noch über ein richtiges geplantes Budget verfügen wird, was sich erst ändern wird, wenn die verschiedenen Projekte und deren Kosten präziser definiert worden sind. Für die erste Zeit wird nur ein (summarisches) Planbudget aufgestellt.

Mit dem Dotationskapital wird in den ersten beiden Jahren lediglich der Aufwand für die Bewirtschaftung der staatlichen Grundstücke (aktueller Bedarf für den Unterhalt der Grundstücke in Romont und Saint-Aubin gemäss Kaufentscheide des Grossen Rats) finanziert werden.

Das Kapital wird vom Fonds für die aktive Bodenpolitik abgebucht und wirft eine Rendite ab, die im Leistungsauftrag festgelegt wird.

8.1.2. Darlehen des Staats zugunsten der KAAB

Nach Massgabe der Anträge der KAAB wird der Staat auf Entscheid des Staatsrats oder des Grossen Rats (in Abhängigkeit von der Höhe des Betrags bzw. der Finanzkompetenzen) Darlehen sprechen können.

Diese Darlehen werden über den Fonds für die aktive Bodenpolitik finanziert. Die KAAB bezahlt dafür einen Zinssatz, den der Staatsrat im Leistungsauftrag festlegt und der dem Staat einen Finanzertrag gewährleistet. Die Rückzahlung dieser Darlehen wird für jeden Einzelfall und in Abhängigkeit von den Finanzplänen, welche die KAAB für jedes Projekt unterbreitet, bestimmt.

8.2. Personelle Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf hat keine direkte Auswirkung auf das Staatspersonal. Für die Umsetzung des Vorentwurfs sind folgende zusätzliche personelle Ressourcen vorzusehen:

- > 1 VZÄ: Direktorin oder Direktor der KAAB;
- > 2 VZÄ: Angestellte der KAAB; im Minimum eine Sekretärin oder ein Sekretär sowie eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter für das Inventar der Grundstücke in der Arbeitszone.

Bis die KAAB einen Ertrag erzielt, stellt ihr der Staat die Mittel zu Deckung ihrer Kosten über den Fonds zur Verfügung.

9. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Er hat keine Änderung der Zuständigkeiten zur Folge; dies gilt namentlich für die Raumplanungspolitik und die Steuerpolitik.

Der Gesetzesentwurf ermöglicht es dem Staat, die Regionen und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach der neuen Raumplanungsgesetzgebung und ihrer Pflichten zur Reorganisation der Arbeitszonen (regionale Richtpläne) nach dem neuen kantonalen Richtplan in erheblichem Mass zu unterstützen.

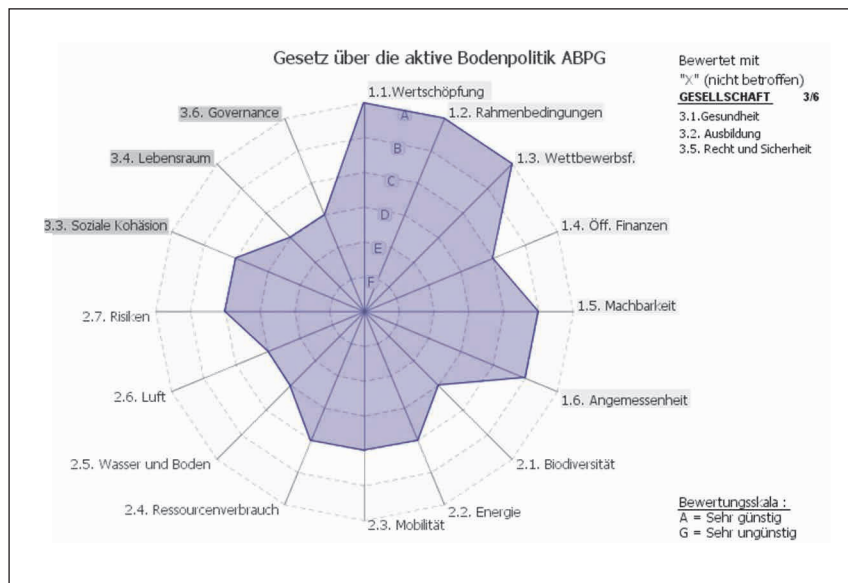
10. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Auswirkungen wurden am 25. Februar 2019 mit dem Kompass 21 bewertet.

Dieser Bewertung zufolge hat der Gesetzesentwurf einen günstigen Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung, vor allem in den Zieldimensionen Wirtschaft und Umwelt. Mit der aktiven Bodenpolitik kann eine haushälterische Nutzung des Bodens durch die Unternehmen sichergestellt werden und sie trägt dazu bei, dass die Projekte die Verwaltung und das Teilen von Leistungen (industrielle Ökologie, kombinierte Mobilität usw.) fördern.

11. Übereinstimmung mit nationalem Recht und Eurokompatibilität

Der Gesetzesentwurf ist auch mit dem übergeordneten Recht vereinbar, das heisst mit dem Europarecht, dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung.



Durch die Umsetzung seiner Politik kann der Staat darauf hinarbeiten, dass die wirtschaftliche Entwicklung von einer klugen und nachhaltigen Siedlungsentwicklung begleitet wird.

Loi sur la politique foncière active (LPFA)

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **900.2**
Modifié(s): 610.1 | 900.1
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 54, 57, 72 et 104 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu les articles 4 al. 2, 52, 54, 59a, 59b, 59c et 61 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA);

Vu les articles 14 et suivants de loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEc);

Vu l'article 10 al. 1 let. d de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC);

Vu le message 2017-DEE-60 du Conseil d'Etat du 7 mai 2019;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Gesetz über die aktive Bodenpolitik (ABPG)

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **900.2**
Geändert: 610.1 | 900.1
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 54, 57, 72 und 104 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf die Artikel 4 Abs. 2, 52, 54, 59a, 59b, 59c und 61 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG);

gestützt auf die Artikel 14 ff. des Gesetzes vom 3. Oktober 1996 über die Wirtschaftsförderung (WFG);

gestützt auf Artikel 10 Abs. 1 Bst. d des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG);

nach Einsicht in die Botschaft 2017-DEE-60 des Staatsrats vom 7. Mai 2019;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 Objets

¹ La présente loi délimite le cadre de la politique foncière active du canton de Fribourg et définit les compétences et missions attribuées au Conseil d'Etat.

² Elle fixe également le statut et les règles d'organisation et de gestion de l'entité chargée de la mise en œuvre de cette politique ainsi que ses missions et son financement.

³ Elle règle enfin le fonctionnement, la gestion et la surveillance du Fonds cantonal de politique foncière active destiné à financer la mise en œuvre de cette politique.

Art. 2 Buts

¹ La politique foncière active a pour buts de renforcer la politique de promotion économique et de contribuer au maintien et au développement de l'activité économique sur le territoire cantonal, dans le respect du développement durable.

² Elle est destinée à satisfaire aux demandes des entreprises par la mise à leur disposition d'une offre de terrains et de bâtiments (ci-après: immeubles) à même de répondre efficacement à leurs besoins.

³ Elle soutient la mise en œuvre de la politique cantonale d'aménagement du territoire relative aux zones d'activités.

Art. 3 Stratégie de politique foncière active

¹ La stratégie de politique foncière active de l'Etat vise à la gestion et à la valorisation d'immeubles à des fins de promotion économique. En outre, elle favorise la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire au niveau des zones d'activités, lorsqu'un projet spécifique l'exige.

² Elle est mise en œuvre en priorité sur des immeubles situés dans des zones d'activités cantonales.

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

¹ In diesem Gesetz werden der Rahmen der aktiven Bodenpolitik des Kantons Freiburg festgelegt und die Zuständigkeiten und Aufgaben des Staatsrats definiert.

² Ferner werden der Status, die Organisations- und Geschäftsführungsregeln sowie die Aufgaben und die Finanzierung der Einheit festgelegt, die mit der Umsetzung dieser Politik betraut wird.

³ Schliesslich werden die Funktionsweise, Verwaltung und Aufsicht für den kantonalen Fonds für die aktive Bodenpolitik festgelegt, mit dem die Umsetzung dieser Politik finanziert wird.

Art. 2 Ziele

¹ Die aktive Bodenpolitik hat zum Ziel, die Wirtschaftsförderungspolitik zu stärken sowie zur Erhaltung und Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit auf dem Kantonsgebiet beizutragen; dabei werden die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung beachtet.

² Sie bezweckt, die Nachfrage der Unternehmen zu decken, indem ein bedarfsgerechtes Angebot an Boden und Gebäuden (Grundstücke) bereitgestellt wird.

³ Sie unterstützt die Umsetzung der kantonalen Raumplanungspolitik im Bereich der Arbeitszonen.

Art. 3 Bodenpolitische Strategie

¹ Die bodenpolitische Strategie des Staats zielt auf die Verwaltung und Aufwertung von Grundstücken zum Zweck der Wirtschaftsförderung ab. Ausserdem fördert sie die Umsetzung von raumplanerischen Zielen im Bereich der Arbeitszonen, falls das für ein spezifisches Projekt nötig ist.

² Sie bezieht sich vorrangig auf Grundstücke, die in kantonalen Arbeitszonen liegen.

³ A titre subsidiaire, elle peut être mise en œuvre sur des immeubles situés dans d'autres zones lorsque l'action de l'Etat exerce un effet déclencheur sur le développement d'un site présentant un fort potentiel économique.

Art. 4 Rôle de l'Etat à l'égard des autres acteurs

¹ L'Etat poursuit une politique foncière active fondée sur une approche complémentaire avec les autres acteurs publics et privés du marché foncier, dans l'intérêt de la promotion économique du canton.

² Il collabore avec les régions et les communes dans le respect de leurs compétences ainsi que des politiques et activités menées à l'échelle régionale et locale. En outre, il coordonne son action avec celles-ci en veillant notamment à les tenir informées des différents projets les concernant.

Art. 5 Réserve

¹ Les dispositions de politique foncière active prévues par la législation sur l'aménagement du territoire et sur la promotion économique sont réservées.

2 Organisation

2.1 Organisation générale

Art. 6 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat est responsable de la conduite de la politique foncière active.

² A cet effet, il fixe la stratégie de sa mise en œuvre en assurant la coordination avec les autres politiques publiques cantonales.

³ Il exerce cette mission avec l'appui de la délégation du Conseil d'Etat pour les affaires économiques et financières.

⁴ Il exerce en outre les autres compétences qui lui sont attribuées par la présente loi ou celles qui ne sont pas expressément confiées à une autre autorité.

³ Nachrangig kann sie sich auf Grundstücke beziehen, die in anderen Zonen liegen, falls der Eingriff des Staats den Ausschlag für die Entwicklung eines Standorts mit hohem wirtschaftlichem Potenzial gibt.

Art. 4 Rolle des Staats gegenüber den anderen Akteuren

¹ Der Staat führt eine aktive Bodenpolitik, die das Wirken der anderen öffentlichen und privaten Akteure auf dem Grundstücksmarkt ergänzt, und verfolgt dabei die Interessen der Wirtschaftsförderung des Kantons.

² Er arbeitet mit den Regionen und Gemeinden zusammen und beachtet dabei ihre Kompetenzen und die auf regionaler und lokaler Ebene verfolgten Politiken und Aktivitäten. Ausserdem koordiniert er seine Aktionen mit ihnen und sorgt insbesondere dafür, dass sie stets über die verschiedenen Projekte, die sie betreffen, informiert sind.

Art. 5 Vorbehalt

¹ Die Bestimmungen zur aktiven Bodenpolitik in der Raumplanungs- und der Wirtschaftsförderungsgesetzgebung bleiben vorbehalten.

2 Organisation

2.1 Allgemeine Organisation

Art. 6 Staatsrat

¹ Der Staatsrat ist für die aktive Bodenpolitik verantwortlich.

² Zu diesem Zweck legt er die Umsetzungsstrategie fest und gewährleistet die Koordination mit den anderen Politikbereichen des Staats.

³ Er erfüllt diese Aufgabe mit der Unterstützung der Delegation des Staatsrats für das Wirtschafts- und Finanzwesen.

⁴ Er übt die übrigen Befugnisse aus, die ihm mit diesem Gesetz übertragen werden oder die nicht ausdrücklich einer anderen Behörde übertragen wurden.

Art. 7 Etablissement cantonal

¹ L'Etat entend promouvoir la mise en œuvre efficace de sa politique foncière active en confiant, par le biais d'un mandat de prestations, la réalisation des missions mentionnées aux articles 24 et 25 à une entité de droit public désignée sous l'appellation «Etablissement cantonal de promotion foncière».

2.2 Etablissement cantonal de promotion foncière

2.2.1 Constitution

Art. 8

¹ L'Etablissement cantonal de promotion foncière (ci-après: l'Etablissement) est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique.

² Il est rattaché administrativement à la Direction chargée de l'économie et de l'emploi (ci-après: la Direction).

³ Il a son siège à Fribourg.

2.2.2 Organes

Art. 9 En général

¹ Les organes de l'Etablissement sont les suivants:

- a) le conseil d'administration (ci-après: le conseil);
- b) la direction;
- c) l'organe de révision.

Art. 10 Conseil – Composition et nomination

¹ Le conseil est l'organe supérieur de l'Etablissement.

² Il est composé de cinq membres, à savoir:

- a) le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de l'économie et de l'emploi et les deux autres membres du Conseil d'Etat composant la Délégation pour les affaires économiques et financières;

Art. 7 Kantonale Anstalt

¹ Für eine wirksame Umsetzung seiner aktiven Bodenpolitik überträgt der Staat in Form eines Leistungsauftrags die Ausführung der Aufgaben nach den Artikeln 24 und 25 einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung, die «kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik» genannt wird.

2.2 Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik

2.2.1 Bildung

Art. 8

¹ Die kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (die Anstalt) ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.

² Sie ist administrativ der für Volkswirtschaft zuständigen Direktion (der Direktion) zugewiesen.

³ Sie hat ihren Sitz in Freiburg.

2.2.2 Organe

Art. 9 Im Allgemeinen

¹ Die Organe der Anstalt sind:

- a) der Verwaltungsrat;
- b) die Anstaltsdirektion;
- c) die Revisionsstelle.

Art. 10 Verwaltungsrat – Zusammensetzung und Nominierung

¹ Der Verwaltungsrat ist das oberste Organ der Anstalt.

² Er setzt sich wie folgt aus fünf Mitgliedern zusammen:

- a) die Vorsteherin oder der Vorsteher der Direktion, die für die Volkswirtschaft zuständig ist, sowie die beiden anderen Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher, die in der Delegation des Staatsrats für das Wirtschafts- und Finanzwesen einsitzen;

b) deux experts ou expertes externes, non élus et indépendants, bénéficiant de connaissances spécifiques et reconnues dans les domaines d'activités exercées par l'Établissement, en particulier ceux du développement économique et de l'immobilier; un membre est nommé par le Conseil d'État et un autre par le Grand Conseil, sur la proposition du comité de sélection régi par les articles 11 et 12.

³ La loi réglant la durée des fonctions publiques accessoires est applicable à la durée du mandat et à la rééligibilité des membres.

⁴ Le conseiller d'État-Directeur ou la conseillère d'État-Directrice en charge de l'économie et de l'emploi préside le conseil.

⁵ Le conseil désigne son vice-président ou sa vice-présidente.

Art. 11 Conseil – Comité de sélection

¹ Il est institué un comité de sélection chargé de proposer au Grand Conseil et au Conseil d'État des candidatures aux postes de membres en qualité d'experts ou expertes externes. Ce comité est composé de cinq membres, soit trois membres du Grand Conseil et deux membres du Conseil d'État, dont le président ou la présidente du conseil.

² Le comité de sélection est dirigé par le président ou la présidente du conseil. Pour le surplus, l'organisation et le fonctionnement du comité de sélection sont régis par le règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'État.

³ Les trois membres représentant le Grand Conseil sont nommés par le Bureau du Grand Conseil. Ils sont rémunérés conformément à l'ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'État.

Art. 12 Conseil – Procédure de sélection

¹ Le comité de sélection transmet à l'autorité de nomination sa proposition, comprenant le nombre de candidatures correspondant aux postes vacants.

² En cas de rejet de la proposition par l'autorité de nomination, le comité de sélection propose à cette autorité une nouvelle candidature bénéficiant des connaissances requises.

b) zwei unabhängige externe Fachpersonen, die kein politisches Amt bekleiden und über spezifische und anerkannte Kenntnisse im Tätigkeitsbereich der Anstalt, insbesondere im Bereich der Wirtschaftsentwicklung und des Immobilienmarkts, verfügen; ein Mitglied wird vom Staatsrat und ein weiteres vom Grossen Rat auf Antrag des nach den Artikeln 11 und 12 gebildeten Wahlausschusses ernannt.

³ Die Dauer des Mandats und die Wiederwahl der Mitglieder richtet sich nach dem Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter.

⁴ Das Mitglied des Staatsrats, das für die Volkswirtschaft zuständig ist, führt den Vorsitz des Verwaltungsrats.

⁵ Der Verwaltungsrat bezeichnet seine Vizepräsidentin oder seinen Vizepräsidenten.

Art. 11 Verwaltungsrat – Wahlausschuss

¹ Ein Wahlausschuss wird errichtet, der beauftragt ist, dem Grossen Rat und dem Staatsrat Kandidatinnen und Kandidaten für einen Sitz im Verwaltungsrat als externe Fachperson vorzuschlagen. Dieser Ausschuss setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen; drei der Mitglieder gehören dem Grossen Rat an und zwei dem Staatsrat, darunter die Verwaltungsratspräsidentin oder der Verwaltungsratspräsident.

² Der Wahlausschuss wird von der Verwaltungsratspräsidentin oder vom Verwaltungsratspräsidenten geleitet. Im Übrigen richten sich die Organisation und die Funktionsweise des Wahlausschusses nach dem Reglement über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates.

³ Die drei Mitglieder, die dem Grossen Rat angehören, werden vom Büro des Grossen Rates ernannt. Sie werden nach der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates entschädigt.

Art. 12 Verwaltungsrat – Auswahlverfahren

¹ Der Wahlausschuss übermittelt seinen Vorschlag der Ernennungsbehörde; die Zahl der vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten entspricht den zu besetzenden Stellen.

² Wird der Vorschlag von der Wahlbehörde abgelehnt, schlägt der Wahlausschuss eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten mit den erforderlichen Kenntnissen vor.

Art. 13 Conseil – Séances et mode de décision

¹ Le président ou la présidente convoque le conseil chaque fois que les affaires le requièrent, mais au moins une fois par trimestre.

² Il ou elle le réunit, en outre, à la demande écrite de deux membres au moins du conseil ou de la direction.

³ Le conseil délibère valablement selon un mode de décision prise à la majorité simple.

Art. 14 Conseil – Participation de tiers aux séances

¹ Le conseil peut inviter à ses séances, avec voix consultative, toutes les personnes qu'il estime nécessaires.

² Il peut faire appel à des experts ou expertes externes.

Art. 15 Conseil – Attributions

¹ Le conseil répond de sa gestion devant le Conseil d'Etat.

² Il a notamment les attributions suivantes:

- a) déterminer, en conformité avec la stratégie fixée dans le mandat, la mise en œuvre des missions de l'Etablissement;
- b) prendre toutes les décisions relatives à des actes de gestion et de disposition touchant à des immeubles de l'Etat ainsi qu'à ses propres immeubles, en se fondant sur le cadre fixé par le mandat;
- c) fixer l'organisation générale de l'Etablissement, en édictant les règlements qui devront faire l'objet d'une approbation par le Conseil d'Etat, notamment en matière de fonctionnement du conseil et de délégation de compétences;
- d) régler, dans le cadre des prescriptions légales et après avoir consulté le service en charge du personnel, les conditions générales d'engagement et de rémunération des collaborateurs et collaboratrices ainsi qu'approuver les besoins en personnel de l'Etablissement;
- e) déterminer le budget annuel et le plan financier pour la période à venir;
- f) adopter les rapports de gestion et les comptes révisés puis les transmettre au Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil;

Art. 13 Verwaltungsrat – Sitzungen und Entscheidungsverfahren

¹ Die Präsidentin oder der Präsident beruft den Verwaltungsrat ein, sooft es die Geschäfte erfordern, jedoch mindestens einmal je Quartal.

² Sie oder er beruft ihn ausserdem auf schriftlichen Antrag von mindestens zwei Verwaltungsrats- oder Direktionsmitgliedern ein.

³ Der Verwaltungsrat trifft seine Entscheidungen mit dem einfachen Stimmenmehr.

Art. 14 Verwaltungsrat – Teilnahme Dritter an den Sitzungen

¹ Der Verwaltungsrat kann zu seinen Sitzungen weitere Personen einladen, wenn dies zweckmässig erscheint, wobei diese Personen beratende Stimme haben.

² Er kann aussenstehende Fachpersonen beiziehen.

Art. 15 Verwaltungsrat – Befugnisse

¹ Der Verwaltungsrat ist für seine Geschäftsführung dem Staatsrat gegenüber verantwortlich.

² Er hat insbesondere folgende Befugnisse:

- a) Er legt die Umsetzung der Aufgaben der Anstalt in Übereinstimmung mit der im Leistungsauftrag festgesetzten Strategie fest.
- b) Er fällt gestützt auf den Leistungsauftrag alle Entscheidungen über Verwaltungs- und Veräusserungshandlungen zu Grundstücken des Staats und zu den eigenen Grundstücken.
- c) Er legt die allgemeine Organisation der Anstalt über Reglemente fest, die insbesondere die Funktionsweise des Verwaltungsrats und die Kompetenzdelegation regeln; diese Reglemente vom Staatsrat genehmigt werden.
- d) Er regelt im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und nach Anhören des für das Personal zuständigen Amtes die allgemeinen Bedingungen für die Anstellung und die Entlohnung der Mitarbeitenden und genehmigt den Personalbedarf der Anstalt.
- e) Er verabschiedet das jährliche Budget und den Finanzplan für den kommenden Zeitraum.
- f) Er verabschiedet die jährlichen Geschäftsberichte und die revidierten Jahresrechnungen und überweist sie dem Staatsrat zuhanden des Grossen Rats.

- g) proposer la conclusion, la modification et la résiliation des rapports de travail de la direction;
- h) adopter toutes les mesures qui s'imposent afin de préserver l'Etablissement des risques, notamment financiers, dans l'exercice de ses missions.

Art. 16 Conseil – Rétribution

¹ La rétribution des membres du conseil est fixée par le Conseil d'Etat.

Art. 17 Direction – Statut

¹ La direction est composée d'un directeur ou d'une directrice qui est nommé-e par le Conseil d'Etat, sur la proposition du conseil.

² Les tâches du directeur ou de la directrice sont définies dans un cahier des charges arrêté par le conseil.

³ Le directeur ou la directrice est placé-e sous la surveillance du conseil auquel il ou elle fait régulièrement rapport.

Art. 18 Direction – Attributions

¹ La direction a les attributions suivantes:

- a) préparer les affaires qui relèvent du conseil;
- b) diriger les affaires de l'Etablissement et assumer la responsabilité opérationnelle, notamment à l'égard du conseil;
- c) prendre toutes les décisions relatives notamment à la gestion des affaires courantes qui sont prévues par le règlement d'organisation; dans une affaire particulière, elle peut se voir déléguer des compétences plus étendues sur décision du conseil;
- d) exécuter les décisions prises par le conseil;
- e) représenter l'Etablissement vis-à-vis de l'extérieur;
- f) assumer toutes les autres tâches qui ne sont pas expressément confiées à un autre organe par la présente loi.

g) Er schlägt die Aufnahme, Änderung oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Anstaltsdirektion vor.

h) Er fasst sämtliche Beschlüsse, die nötig sind, um die Anstalt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vor Risiken, insbesondere finanzieller Art, zu schützen.

Art. 16 Verwaltungsrat – Entlohnung

¹ Die Entlohnung der Mitglieder des Verwaltungsrats wird vom Staatsrat festgesetzt.

Art. 17 Anstaltsdirektion – Stellung

¹ Die Anstaltsdirektion besteht aus einer Direktorin oder einem Direktor, die oder der auf Vorschlag des Verwaltungsrats vom Staatsrat ernannt wird.

² Die Aufgaben der Direktorin oder des Direktors richten sich nach einem Pflichtenheft, das der Verwaltungsrat festlegt.

³ Die Direktorin oder der Direktor untersteht der Aufsicht des Verwaltungsrats, dem sie oder er regelmässig Bericht erstattet.

Art. 18 Anstaltsdirektion – Befugnisse

¹ Die Anstaltsdirektion hat folgende Befugnisse:

- a) Sie bereitet die Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats fallen, vor.
- b) Sie führt die Geschäfte der Anstalt und nimmt die operative Verantwortung, vor allem gegenüber dem Verwaltungsrat, wahr.
- c) Sie fällt alle Entscheidungen gemäss Organisationsreglement, insbesondere im Zusammenhang mit der laufenden Geschäftsführung; der Verwaltungsrat kann für ein bestimmtes Geschäft weitergehende Befugnisse an die Direktion delegieren.
- d) Sie führt die vom Verwaltungsrat gefällten Entscheide aus.
- e) Sie vertritt die Anstalt nach aussen.
- f) Sie führt alle anderen Aufgaben aus, die nicht ausdrücklich einem anderen, durch dieses Gesetz bezeichneten Organ übertragen werden.

² Elle se conforme, dans l'exercice de ses fonctions, aux directives ou instructions édictées par le conseil, portant notamment sur les détails de son organisation et de son fonctionnement.

Art. 19 Organe de révision

¹ Les comptes de l'Etablissement sont révisés par un organe externe, désigné par le Conseil d'Etat.

² L'organe externe est désigné pour la période du mandat. Son mandat peut être reconduit pour une seule période supplémentaire.

³ Cet organe présente à la fin de chaque exercice un rapport sur les résultats de son contrôle, comprenant une évaluation des risques, et le joint aux comptes.

2.2.3 Personnel – Statut et prévoyance

Art. 20

¹ Les collaborateurs et collaboratrices de l'Etablissement, y compris les membres de la direction, ont un statut de droit public, dont les règles sont définies par la législation sur le personnel de l'Etat.

² L'Etablissement est affilié, en qualité d'institution externe, à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Ses collaborateurs et collaboratrices y sont assurés aux conditions prévues par la loi y relative.

2.2.4 Fonctionnement

Art. 21 Principes de gestion

¹ L'Etablissement accomplit sa mission de manière diligente et fidèle aux intérêts de l'Etat et dans le respect des règles d'organisation et de gestion contenues dans la présente loi.

² Il règle son organisation interne dans les limites de la loi.

³ Il est géré selon les principes de l'économie d'entreprise et doit être inscrit au registre du commerce sous la désignation «Etablissement cantonal de promotion foncière».

⁴ Pour le surplus, sont applicables les dispositions prévues par la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration.

² Sie befolgt bei der Ausübung ihrer Tätigkeit die Richtlinien und Weisungen des Verwaltungsrats, die sich insbesondere auf ihre Organisation und Funktionsweise beziehen.

Art. 19 Revisionsstelle

¹ Die Jahresrechnung der Anstalt wird von einer externen Revisionsstelle geprüft, die vom Staatsrat bezeichnet wird.

² Die Revisionsstelle wird für die Periode des Leistungsauftrags bezeichnet. Ihr Mandat kann einmal erneuert werden.

³ Sie legt am Ende jedes Geschäftsjahres einen Prüfungsbericht mit einer Risikobeurteilung vor und legt ihn der Jahresrechnung bei.

2.2.3 Personal – Stellung und berufliche Vorsorge

Art. 20

¹ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anstalt, einschliesslich der Direktionsmitglieder, stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis und sind der Gesetzgebung über das Staatspersonal unterstellt.

² Die Anstalt wird als auswärtige Institution der Pensionskasse des Staatspersonals angeschlossen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind bei ihr zu den Bedingungen des einschlägigen Gesetzes versichert.

2.2.4 Funktionsweise

Art. 21 Verwaltungsgrundsätze

¹ Die Anstalt erfüllt ihren Auftrag speditiv und im Interesse des Staats gemäss den Organisations- und Geschäftsführungsregeln, die in diesem Gesetz definiert sind.

² Sie regelt ihre interne Organisation im Rahmen des Gesetzes.

³ Sie wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt und im Handelsregister unter der Bezeichnung «Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik» eingetragen.

⁴ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung.

Art. 22 Collaboration avec les autorités et unités administratives

¹ Dans le cadre de la poursuite de ses missions, l'Etablissement collabore étroitement avec les autorités ainsi qu'avec les unités administratives concernées de l'Etat.

² Il veille en particulier à coordonner ses activités avec celles de la Promotion économique du canton de Fribourg.

2.2.5 Missions

Art. 23 Mandat de prestations

¹ Le Conseil d'Etat attribue à l'Etablissement un mandat de prestations (ci-après: mandat), en principe pour une période de cinq ans.

² Le mandat précise la stratégie pour la période concernée et décrit les missions à accomplir par l'Etablissement, en s'inscrivant dans le cadre des missions énumérées aux articles 24 et 25. Il fixe également les exigences ainsi que le cadre opérationnel, notamment en termes financiers.

³ Durant la période initiale, voire au cours des périodes suivantes, le Conseil d'Etat peut réviser annuellement le mandat en vue d'adapter la mission et les ressources nécessaires à son accomplissement.

⁴ En cas de changement des circonstances, le Conseil d'Etat peut attribuer en tout temps des mandats complémentaires à l'Etablissement.

⁵ Au besoin, il peut également édicter des directives ou recommandations à l'intention de l'Etablissement.

Art. 24 Missions générales

¹ L'Etablissement se voit confier par mandat la mise en œuvre des missions suivantes:

- a) l'acquisition d'immeubles destinés essentiellement à l'activité économique;
- b) l'exploitation des immeubles dans un souci de gestion efficiente;
- c) la mise en valeur des immeubles en réalisant les investissements appropriés afin de favoriser l'accueil d'entreprises;

Art. 22 Zusammenarbeit mit den Behörden und Verwaltungseinheiten

¹ Die Anstalt arbeitet bei der Ausführung ihrer Aufgaben eng mit den Behörden und den zuständigen Verwaltungseinheiten des Staats zusammen.

² Sie koordiniert insbesondere ihre Tätigkeit mit der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg.

2.2.5 Aufgaben

Art. 23 Leistungsauftrag

¹ Der Staatsrat erteilt der Anstalt einen Leistungsauftrag, der grundsätzlich fünf Jahre gültig ist.

² Der Leistungsauftrag legt die Strategie für den betreffenden Zeitraum fest und beschreibt die Aufgaben der Anstalt, die im Rahmen der Aufgaben nach Artikel 24 und 25 liegen. Er legt ferner die Anforderungen und den operativen Rahmen insbesondere in finanzieller Hinsicht fest.

³ Während der ersten Periode, gegebenenfalls auch während der nachfolgenden Perioden, kann der Staatsrat den Leistungsauftrag jährlich überarbeiten, um die Aufgaben und die Ressourcen, die zur Ausführung dieser Aufgaben nötig sind, anzupassen.

⁴ Der Staatsrat kann der Anstalt jederzeit zusätzliche Aufträge erteilen, wenn das aufgrund einer Änderung der Umstände nötig wird.

⁵ Bei Bedarf kann er auch Weisungen oder Empfehlungen zuhanden der Anstalt erlassen.

Art. 24 Allgemeine Aufgaben

¹ Die Anstalt wird über einen Leistungsauftrag mit den folgenden Aufgaben betraut:

- a) Sie erwirbt Grundstücke, die hauptsächlich für die Wirtschaftstätigkeit bestimmt sind;
- b) Sie bewirtschaftet die Grundstücke nach den Grundsätzen einer effizienten Verwaltung.
- c) Sie wertet die Grundstücke dank geeigneter Investitionen auf, um die Niederlassung von Unternehmen zu fördern.

d) la mise à la disposition du marché d'immeubles par des opérations telles que la vente, le bail à loyer ou encore le droit de superficie.

² L'Etablissement peut collaborer, sur des bases contractuelles, avec des partenaires privés et publics en vue de réaliser et financer un projet spécifique servant un intérêt prépondérant pour le développement économique du canton.

Art. 25 Autres missions

¹ L'Etablissement fournit aux régions et aux communes des conseils et renseignements gratuits, propices à la mise en valeur et à la promotion efficace des zones d'activités.

² L'Etablissement peut fournir des prestations de service, en principe rémunérées, pour des projets qui sont en relation avec ses missions, en faveur des régions, des communes ou de toute autre association ou institution publique.

³ En collaboration avec les services et autorités compétentes, l'Etablissement accomplit certaines tâches de soutien à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, à savoir notamment:

- a) se charger des modalités d'exécution des décisions relatives au droit d'emption légal exercé par l'Etat conformément à la législation en matière d'aménagement du territoire;
- b) apporter sa contribution à la mise en œuvre d'études utiles à des projets de planification cantonale;
- c) administrer et assurer la maintenance technique de la base de données des zones d'activités visant à récolter et à partager les informations fournies par les divers acteurs, en particulier les régions, relatives notamment aux caractéristiques et à la disponibilité des terrains.

⁴ Il peut en outre participer à certaines démarches, voire les mener pour trouver une solution adaptée au bon développement des activités économiques d'une entreprise sur le territoire cantonal.

d) Sie stellt die Grundstücke über Instrumente wie Verkauf, Vermietung, oder Baurecht dem Markt zur Verfügung.

² Die Anstalt kann im Rahmen eines Vertragsverhältnisses mit öffentlichen und privaten Partnern zusammenarbeiten, um spezifische Projekte, die für die Wirtschaftsentwicklung des Kantons von vorrangigem Interesse sind, zu realisieren und zu finanzieren.

Art. 25 Weitere Aufgaben

¹ Die Anstalt erteilt den Regionen und Gemeinden unentgeltliche Ratschläge und Auskünfte, die zu einer effizienten Nutzung und Förderung der Arbeitszonen beitragen.

² Die Anstalt kann grundsätzlich gegen Entgelt den Regionen, Gemeinden und anderen Vereinigungen oder öffentlichen Institutionen Dienstleistungen für Projekte erbringen, die in Verbindung mit ihren Hauptaufgaben stehen.

³ Die Anstalt erfüllt bestimmte Unterstützungsaufgaben zur Umsetzung der Raumplanungspolitik in Zusammenarbeit mit den zuständigen Dienststellen und Behörden. Diese beinhalten namentlich Folgendes:

- a) Ausführung der Entscheide des Staats, von seinem gesetzlichen Kaufsrecht nach der Raumplanungsgesetzgebung Gebrauch zu machen;
- b) Leistung eines Beitrags an die Durchführung von Studien, die für kantonale Planungsprojekte nützlich sind;
- c) Verwaltung und technischer Unterhalt einer Datenbank der Arbeitszonen, mit der die von den verschiedenen Akteuren und insbesondere von den Regionen bereitgestellten Informationen erfasst und weitergegeben werden können, namentlich die Angaben zu den Eigenheiten und zur Verfügbarkeit der Grundstücke.

⁴ Sie kann auch bestimmte Schritte unterstützen oder selber vornehmen, um eine geeignete Lösung für die gute Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit eines Unternehmens auf dem Kantonsgebiet zu finden.

3 Propriété des immeubles

3.1 Propriété de l'Etat

Art. 26 Transfert

¹ L'Etat peut transférer à l'Etablissement la propriété de ses immeubles destinés à remplir un objectif de politique foncière active. Il peut aussi lui octroyer des droits limités d'utilisation sur ceux-ci.

² Les modalités de transfert ou de constitution de ces droits sont définies par acte séparé, hors mandat.

³ La compétence de décider du transfert est réglée conformément aux dispositions de la législation sur les finances de l'Etat. Demeurent réservées en outre l'application des règles sur le referendum ressortant de la Constitution du canton de Fribourg.

Art. 27 Droit de réméré

¹ L'Etat est titulaire d'un droit de réméré sur l'ensemble des immeubles dont il transfère la propriété à l'Etablissement. L'exercice de ce droit doit se fonder sur un motif d'intérêt public prépondérant.

² Le rachat s'exerce selon les mêmes conditions financières que celles qui ont prévalu lors du transfert d'origine.

³ Ce droit fait l'objet d'une mention au registre foncier.

Art. 28 Droit de préemption

¹ L'Etat est titulaire d'un droit de préemption sur l'ensemble des immeubles dont il transfère la propriété à l'Etablissement. L'exercice de ce droit doit se fonder sur un motif d'intérêt public prépondérant.

² L'Etablissement doit annoncer à l'Etat son intention de conclure un contrat de vente ou tout autre acte équivalant économiquement à une vente, ainsi que son contenu, avant la constitution du droit ou le dépôt de l'acte au registre foncier.

³ Si l'Etat entend exercer son droit, il doit interpeller préalablement l'Etablissement et les tiers acquéreurs en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de se déterminer.

3 Grundeigentum

3.1 Eigentum des Staats

Art. 26 Übertragung

¹ Der Staat kann der Anstalt das Eigentum an seinen Grundstücken, die der Erfüllung der Ziele der aktiven Bodenpolitik dienen, übertragen. Er kann ihr auch beschränkte Nutzungsrechte über diese gewähren.

² Die Modalitäten für die Übertragung oder die Begründung dieser Rechte werden in einer vom Leistungsauftrag unabhängigen Vereinbarung definiert.

³ Die Zuständigkeit, die Übertragung zu beschliessen, wird in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates geregelt. Die in der Verfassung des Kantons Freiburg verankerten Bestimmungen zum Referendum bleiben vorbehalten.

Art. 27 Rückkaufsrecht

¹ Dem Staat steht ein Rückkaufsrecht für alle Grundstücke zu, an denen er die Eigentumsrechte der Anstalt überträgt. Für die Ausübung dieses Rechts muss ein vorrangiges öffentliches Interesse vorliegen.

² Der Rückkauf erfolgt zu den finanziellen Bedingungen, die für die ursprüngliche Übertragung gegolten haben.

³ Das Recht wird im Grundbuch angemerkt.

Art. 28 Vorkaufsrecht

¹ Dem Staat steht ein Vorkaufsrecht für alle Grundstücke zu, an denen er die Eigentumsrechte der Anstalt überträgt. Für die Ausübung dieses Rechts muss ein vorrangiges öffentliches Interesse vorliegen.

² Die Anstalt muss den Staat über den beabsichtigten Abschluss eines Kaufvertrags oder eines anderen Vertrags, der wirtschaftlich gesehen einem Kaufvertrag gleichkommt, und über dessen Inhalt informieren, bevor das Recht begründet oder der Vertrag ins Grundbuch eingetragen wird.

³ Will der Staat von seinem Vorkaufsrecht Gebrauch machen, so gelangt er vorgängig an die Anstalt und die Dritterwerber, um sie über seine Absicht in Kenntnis zu setzen und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

⁴ L'Etat doit invoquer son droit dans les vingt jours au plus tard à compter du moment où il a eu connaissance de la conclusion du contrat et de son contenu.

⁵ Le droit s'exerce selon les mêmes conditions financières que celles qui ont prévalu lors du transfert d'origine.

⁶ Ce droit fait l'objet d'une mention au registre foncier.

3.2 Propriété de l'Etablissement

Art. 29 Principes

¹ L'Etablissement acquiert la propriété des immeubles qui lui sont transférés par l'Etat en vertu de l'article 26.

² Il peut aussi acquérir, sous certaines conditions définies à l'article 34, des immeubles autres que ceux qui sont transférés par l'Etat.

Art. 30 Droit de préemption

¹ L'Etat est titulaire d'un droit de préemption sur les immeubles de l'Etablissement autres que ceux qu'il lui a transférés.

² Les conditions de l'article 28, sous réserve de l'alinéa 3 ci-après, sont applicables par analogie.

³ Le droit s'exerce à la valeur vénale des immeubles.

3.3 Droit de disposer

Art. 31

¹ L'Etablissement ne peut pas disposer, sans l'accord de l'Etat, des immeubles dont la gestion lui est confiée par mandat, ni constituer sur ceux-ci des droits limités d'utilisation en faveur de tiers.

² En revanche, et sous réserve des limitations prévues par les articles 27, 28 et 30, il peut disposer librement des immeubles dont il est inscrit comme propriétaire au registre foncier. Sauf exception, il fixe des conditions spéciales avec les tiers contractants, dont le but est de s'assurer que l'utilisation des immeubles sera conforme aux objectifs fixés par mandat.

⁴ Der Staat muss sein Recht innerhalb von zwanzig Tagen ab Kenntnis von Abschluss und Inhalt des Vertrags geltend machen.

⁵ Der Rückkauf erfolgt zu den finanziellen Bedingungen, die für die ursprüngliche Übertragung gegolten haben.

⁶ Das Recht wird im Grundbuch angemerkt.

3.2 Eigentum der Anstalt

Art. 29 Grundsätze

¹ Die Anstalt erlangt das Eigentum der Grundstücke, die der Staat ihr gestützt auf Artikel 26 überträgt.

² Sie kann auch unter bestimmten, in Artikel 34 definierten Bedingungen andere Grundstücke als jene des Staats erwerben.

Art. 30 Vorkaufsrecht

¹ Dem Staat steht ein Vorkaufsrecht für alle Grundstücke der Anstalt zu, an denen sie die Eigentumsrechte nicht vom Staat erhalten hat.

² Die Bedingungen nach Artikel 28 gelten unter Vorbehalt des folgenden Absatzes sinngemäss.

³ Das Vorkaufsrecht wird zum Marktwert des Grundstücks ausgeübt.

3.3 Verfügungsrecht

Art. 31

¹ Die Anstalt kann nicht ohne die Einwilligung des Staats über Grundstücke verfügen, die sie über einen Leistungsauftrag verwaltet; sie kann auch keine beschränkten Nutzungsrechte über diese Grundstücke an Dritte vergeben.

² Unter Vorbehalt der Einschränkungen nach den Artikeln 27, 28 und 30 kann die Anstalt frei über die Grundstücke verfügen, für die sie als Eigentümerin im Grundbuch eingetragen ist. Von Ausnahmen abgesehen legt die Anstalt mit den Dritterwerbenden besondere Bedingungen fest, um sicherzustellen, dass die Grundstücke in Übereinstimmung mit den Zielen gemäss Leistungsauftrag genutzt werden.

4 Finances

Art. 32 Principes de financement

¹ L'Etat finance les activités de l'Etablissement dans les limites des ressources disponibles dans le Fonds cantonal de politique foncière active prévu aux articles 44 et suivants.

² En cas d'épuisement des moyens du Fonds, et faute d'alimentation de ce dernier en temps utile, le financement de l'Etablissement peut se faire subsidiairement par un recours à des ressources externes.

Art. 33 Financement des immeubles de l'Etat

¹ L'Etat finance les moyens nécessaires permettant de couvrir les charges nettes liées à l'exploitation des immeubles confiés par mandat à l'Etablissement.

² Il finance également les dépenses d'investissement qui y sont liées. Sont réservées les règles en matière de participation financière des frais d'équipement conformément à la législation en matière d'aménagement du territoire.

Art. 34 Financement des immeubles de l'Etablissement

¹ L'Etablissement finance par son capital propre les dépenses d'acquisition ainsi que les dépenses d'investissement et de charges liées à l'exploitation et à la mise en valeur de ses immeubles.

² Il peut aussi financer ces dépenses en recourant à un financement de l'Etat sous forme de dotation en capital ou de prêts ainsi qu'à des prêts d'entités privées.

³ Les prêts accordés à l'Etablissement par des entités privées ne sont autorisés que dans la limite d'endettement fixée par le Conseil d'Etat dans le mandat. Cette limite est déterminée en tenant compte d'un rapport équilibré entre les actifs immobilisés et les fonds étrangers ainsi qu'une part de financement en fonds propres suffisante.

⁴ En outre, les prêts accordés par des entités privées qui grèvent des immeubles provenant de l'Etat ne servent qu'à couvrir des dépenses sur ces derniers, à l'exclusion d'autres immeubles.

4 Finanzen

Art. 32 Grundsätze von Finanzierung

¹ Der Staat finanziert die Tätigkeit der Anstalt mit den verfügbaren Mitteln des kantonalen Fonds für die aktive Bodenpolitik nach Artikel 44 und folgende.

² Sind die Mittel des Fonds ausgeschöpft und wird dieser nicht innert geeigneter Frist mit neuen Mitteln gespeist, so kann die Anstalt subsidiär für ihre Finanzierung auf externe Ressourcen zurückgreifen.

Art. 33 Finanzierung der Grundstücke des Staats

¹ Der Staat finanziert die Mittel zur Deckung der Nettobetriebskosten für die Grundstücke des Staats, welche die Anstalt über einen Leistungsauftrag verwaltet.

² Er finanziert auch die mit ihnen in Verbindung stehenden Investitionsausgaben. Die Regeln über die finanzielle Beteiligung an Erschliessungskosten gemäss der Raumplanungsgesetzgebung bleiben vorbehalten.

Art. 34 Finanzierung der Grundstücke der Anstalt

¹ Die Anstalt finanziert über ihr Eigenkapital die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken sowie für Investitionen und Kosten in Verbindung mit dem Betrieb und der Aufwertung ihrer Grundstücke.

² Sie kann diese Ausgaben auch mit der Unterstützung des Staats in Form einer Kapitalausstattung oder eines Darlehens oder über Darlehen von privaten Einrichtungen finanzieren.

³ Die Darlehen, welche die Anstalt bei privaten Einrichtungen aufnimmt, dürfen die Verschuldungsgrenze, die der Staatsrat im Leistungsauftrag festlegt, nicht übersteigen. Diese Grenze wird so festgelegt, dass ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den Anlagevermögen und den Drittmitteln sowie ein ausreichender Finanzierungsanteil mit Eigenmitteln gewährleistet ist.

⁴ Die von privaten Einrichtungen gewährten Darlehen, die ein vom Staat übertragenes Grundstück belasten, werden nur für Ausgaben für dieses Grundstück und kein anderes eingesetzt.

⁵ Les modalités des prêts accordés par l'Etat sont fixées par le mandat, compte tenu du marché des capitaux et de la situation financière de l'Etablissement.

Art. 35 Absence de garantie de l'Etat

¹ L'Etablissement est responsable de son résultat et répond seul de ses engagements. Il ne dispose à ce titre d'aucune garantie de déficit de la part de l'Etat.

² Dans un cas particulier, l'Etat peut fournir une garantie d'emprunt en faveur de l'Etablissement en lien avec la réalisation d'un projet concret.

Art. 36 Rémunération de l'Etat

¹ L'Etablissement verse à l'Etat des contributions équitables en guise de rémunération pour les moyens financiers ou garantie d'emprunt mis à sa disposition, comprenant les intérêts sur les prêts accordés ainsi qu'une rémunération sur la dotation en capital.

² Le Conseil d'Etat fixe dans le mandat la contribution due à l'Etat après négociation avec l'Etablissement. Dans ce cadre, il tient compte tant des résultats que de la planification financière de ce dernier.

Art. 37 Exonération fiscale

¹ L'Etablissement est exonéré de tout impôt, taxe ou émolument sur le plan cantonal.

² Les dispositions de la législation fédérale en matière fiscale sont réservées.

Art. 38 Droit de gage en faveur de l'Etat

¹ Le paiement de toute obligation ou contrepartie financière d'un droit accordé par l'Etat à l'Etablissement est garanti par une hypothèque légale.

Art. 39 Comptabilité

¹ L'Etablissement gère ses finances de manière indépendante. A cet égard, il établit sa propre comptabilité.

² L'Etablissement est soumis au respect des mêmes principes de gestion financière ainsi que de comptabilité que ceux qui ressortent de la législation sur les finances de l'Etat.

⁵ Die Modalitäten für die vom Staat gewährten Darlehen werden im Leistungsauftrag unter Berücksichtigung der Lage auf dem Kapitalmarkt und der finanziellen Situation der Anstalt festgelegt.

Art. 35 Ausschluss einer Staatsgarantie

¹ Die Anstalt ist für ihr Betriebsergebnis verantwortlich und haftet alleine für ihre Verpflichtungen. Sie besitzt somit keine staatliche Defizitgarantie.

² In besonderen Fällen kann der Staat ein Darlehen verbürgen, das die Anstalt für die Umsetzung eines spezifischen Projekts aufnimmt.

Art. 36 Vergütung des Staats

¹ Die Anstalt vergütet den Staat in angemessener Weise für die von ihm bereitgestellten finanziellen Mittel oder Bürgschaften; sie bezahlt namentlich Zinsen für die vom Staat gewährten Darlehen und eine Vergütung für die Kapitalausstattung.

² Der Staatsrat bestimmt die Vergütung nach Verhandlung mit der Anstalt und hält sie im Leistungsauftrag fest. Dabei berücksichtigt er ihr Betriebsergebnis und ihre Finanzplanung.

Art. 37 Steuerbefreiung

¹ Die Anstalt ist von allen kantonalen Steuern, Abgaben und Gebühren befreit.

² Die Bestimmungen der Steuergesetzgebung des Bundes bleiben vorbehalten.

Art. 38 Pfandrecht zugunsten des Staats

¹ Die Zahlung aller finanziellen Verpflichtungen oder Gegenleistungen für ein Recht, das der Staat der Anstalt gewährt, wird durch ein gesetzliches Grundpfandrecht sichergestellt.

Art. 39 Buchführung

¹ Die Anstalt führt ihr Finanzwesen eigenständig. In diesem Sinne führt sie eine eigene Rechnung.

² Die Anstalt ist verpflichtet, die Grundsätze des Finanzhaushalts und der Rechnungsführung gemäss der Finanzhaushaltgesetzgebung einzuhalten.

5 Contrôle et surveillance

Art. 40 Rapports de gestion

¹ L'Etablissement présente au Conseil d'Etat, qui en prend connaissance et en informe le Grand Conseil, les rapports suivants sur l'exécution du mandat:

- a) un rapport de gestion annuel;
- b) un rapport portant sur une période d'exécution du mandat, au terme de l'échéance du mandat.

² Les rapports, qui doivent être publiés, comprennent un compte rendu des activités de l'Etablissement et les comptes.

³ Ils comprennent un inventaire de l'ensemble des immeubles dont l'Etablissement est propriétaire ou dont la gestion lui est confiée par l'Etat ainsi qu'une évaluation de l'efficacité, notamment en termes de rentabilité, des activités menées par l'Etablissement en lien avec chaque immeuble séparément.

Art. 41 Surveillance

¹ L'Etablissement est soumis à la surveillance du Conseil d'Etat qui l'exerce par les règles fixées par la présente loi.

² En outre, le Conseil d'Etat peut exiger en tout temps la remise de documents ou de renseignements en lien avec l'exercice des activités de l'Etablissement.

³ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'Etablissement.

6 Litiges

Art. 42 Relation avec l'Etat

¹ Les litiges ou prétentions issus des rapports entre l'Etat et l'Etablissement sont réglés en priorité par la voie de la médiation.

² A défaut d'entente, l'action de droit administratif peut être intentée conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

5 Kontrolle und Aufsicht

Art. 40 Geschäftsbericht

¹ Die Anstalt erstattet dem Staatsrat zuhanden des Grossen Rats Bericht über die Ausführung des Leistungsauftrags, und zwar in Form

- a) eines jährlichen Geschäftsberichts;
- b) eines Berichts nach Ablauf des Leistungsauftrags über den Zeitraum des Leistungsauftrags.

² Die Berichte werden veröffentlicht und enthalten einen Tätigkeitsbericht der Anstalt und die Jahresrechnung.

³ Sie enthalten ferner ein Inventar aller Grundstücke, die Eigentum der Anstalt sind oder deren Verwaltung ihr vom Staat übertragen wurde, und eine Beurteilung der Effizienz insbesondere in Bezug auf die Rentabilität und die Aktivitäten der Anstalt in Verbindung mit jedem einzelnen Grundstück.

Art. 41 Aufsicht

¹ Die Anstalt untersteht der Aufsicht des Staatsrats, der diese nach diesem Gesetz ausübt.

² Der Staatsrat kann jederzeit verlangen, dass die Anstalt ihm in Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Aufgaben Dokumente überreicht oder Auskunft erteilt.

³ Der Grosse Rat übt die Oberaufsicht über die Anstalt aus.

6 Streitfälle

Art. 42 Beziehung zum Staat

¹ Streitigkeiten oder Ansprüche, die aus den Beziehungen zwischen dem Staat und der Anstalt entstehen, werden vorrangig durch Mediation beigelegt.

² Kommt keine Einigung zustande, so kann eine verwaltungsrechtliche Klage nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege eingereicht werden.

Art. 43 Responsabilité civile

¹ L'Etablissement répond seul envers les tiers lésés des dommages causés de manière illicite et fautive par ses organes et ses collaborateurs et collaboratrices dans l'accomplissement de leurs tâches.

² Il dispose d'une action récursoire contre la personne fautive, même après la cessation des rapports de service, si celle-ci a agi intentionnellement ou par négligence grave.

³ Pour le surplus, la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents s'applique par analogie.

7 Fonds cantonal de politique foncière active

Art. 44 But

¹ Le Fonds cantonal de politique foncière active (ci-après: le Fonds) institué par la loi sur les finances de l'Etat a pour but d'encourager la mise en œuvre de la politique foncière active du canton.

Art. 45 Ressources

¹ Le Fonds est alimenté par:

- a) une dotation initiale d'un montant de 100 millions de francs;
- b) une éventuelle part d'excédents de financement lors de la clôture des comptes de l'Etat;
- c) les contributions versées par l'Etablissement à l'Etat à titre de rémunération;
- d) les produits issus de la vente ou de toute autre opération de mise à disposition des immeubles de l'Etat.

² La compétence pour affecter d'autres montants dans le Fonds suit les règles en matière de compétences financières posées par la législation sur les finances de l'Etat.

³ Le Conseil d'Etat veille à ce que le Fonds dispose des moyens suffisants pour financer les missions de politique foncière active.

Art. 43 Haftpflicht

¹ Die Anstalt ist geschädigten Dritten gegenüber alleine für Schäden verantwortlich, welche die Organe und Angestellten der Anstalt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben rechtswidrig und schuldhaft verursachen.

² Sie kann Rückgriff auf die fehlbare Person nehmen, auch nach Auflösung des Dienstverhältnisses, falls diese vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat.

³ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger sinngemäss.

7 Kantonaler Fonds für die aktive Bodenpolitik

Art. 44 Zweck

¹ Der durch das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates errichtete kantonale Fonds für die aktive Bodenpolitik (der Fonds) hat zum Zweck, die Umsetzung der aktiven Bodenpolitik des Kantons zu fördern.

Art. 45 Finanzielle Mittel

¹ Der Fonds wird gespeist durch:

- a) eine anfängliche Kapitalausstattung von 100 Million Franken;
- b) einen allfälligen Anteil eines Finanzierungsüberschusses beim Rechnungsabschluss des Staats;
- c) die Beiträge der Anstalt zur Vergütung des Staats;
- d) die Erträge aus dem Verkauf oder einem anderen Instrument zur Vergabe eines Nutzungsrechts an einem Grundstück des Staats.

² Massgebend für die Befugnis, dem Fonds andere Beträge zuzuweisen, sind die Regeln zur finanziellen Kompetenz gemäss Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates.

³ Der Staatsrat sorgt dafür, dass der Fonds über ausreichend Mittel verfügt, um seine Aufgaben für eine aktive Bodenpolitik zu finanzieren.

Art. 46 Prélèvements

¹ Le Fonds a pour but de couvrir, dans la mesure des ressources disponibles, le financement des éléments suivants:

- a) les missions réalisées par l'Etablissement en faveur de l'Etat, conformément au mandat;
- b) les dotations et les prêts accordés par l'Etat à l'Etablissement;
- c) les dépenses consenties en lien avec des immeubles de l'Etat;
- d) les rétrocessions éventuelles à la fortune non affectée de l'Etat.

² La compétence pour décider des prélèvements est réglée conformément aux dispositions de la législation sur les finances de l'Etat.

Art. 47 Gestion

¹ Le Fonds est géré par l'Administration des finances. Il est intégré au bilan de l'Etat.

Art. 48 Surveillance

¹ La surveillance de la gestion du Fonds est exercée par le Conseil d'Etat.

² L'Inspection des finances procède chaque année au contrôle du Fonds.

8 Dispositions finales

Art. 49 Capital de départ

¹ L'Etat dote l'Etablissement d'un capital de dotation initiale de 2 millions de francs.

Art. 50 Disposition transitoire en matière de relocalisation des droits à bâtir

¹ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi et jusqu'à la transposition effective dans des instruments d'affectation des zones d'activités et leurs extensions, identifiées par le biais de la planification régionale ou, subsidiairement, par l'instauration par le canton de zones réservées, l'Etablissement peut agir en faveur de la relocalisation des zones d'activités déjà légalisées qui sont mal localisées ou surdimensionnées.

Art. 46 Entnahmen

¹ Der Fonds dient im Rahmen der verfügbaren Mittel zur Finanzierung:

- a) der Aufgaben, welche die Anstalt im Rahmen ihres Leistungsauftrags für den Staat erfüllt;
- b) der Kapitalausstattungen und Darlehen, die der Staat der Anstalt gewährt;
- c) der Ausgaben im Zusammenhang mit Grundstücken des Staats;
- d) der allfälligen Rückerstattungen zugunsten des nicht zweckgebundenen Eigenkapitals des Staats.

² Massgebend für die Befugnis, Entnahmen zu beschliessen, ist die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates.

Art. 47 Verwaltung

¹ Der Fonds wird von der Finanzverwaltung verwaltet. Er wird in der Staatsbilanz ausgewiesen.

Art. 48 Aufsicht

¹ Die Aufsicht über die Verwaltung des Fonds wird dem Staatsrat übertragen.

² Das Finanzinspektorat kontrolliert den Fonds einmal im Jahr.

8 Schlussbestimmungen

Art. 49 Dotationskapital

¹ Der Staat stattet die Anstalt mit einem Dotationskapital von zwei Millionen Franken aus.

Art. 50 Übergangsbestimmung für Austausch von Bauland

¹ Ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bis zur effektiven Umsetzung in den Planungsinstrumenten für die Nutzung und Ausdehnung der Arbeitszonen gemäss der regionalen Planung oder subsidiär gemäss den vom Kanton festgelegten Planungszonen kann die Anstalt die Verlagerung von ungünstig gelegenen oder überdimensionierten Arbeitszonen, die bereits rechtmässig ausgeschieden wurden, fördern.

² A cette fin, l'Etablissement peut passer avec les propriétaires concernés des conventions d'achat de droits à bâtir en vue de leur utilisation à des fins d'échange. Dans ce cadre, il collabore activement avec les régions et les communes dans le respect de leurs compétences respectives en matière d'aménagement du territoire.

³ Le ou les bénéficiaires en faveur desquels le processus de relocalisation est lancé s'engagent à financer les moyens permettant, d'une part, d'indemniser le ou les propriétaires dont le ou les terrains seront sortis de la zone à bâtir et, d'autre part, de couvrir les frais des travaux de planification et des procédures y relatives.

⁴ Est réservée l'application des dispositions relatives à la taxe sur la plus-value prévues dans la législation en matière d'aménagement du territoire.

II.

1.

L'acte RSF 610.1 (Loi sur les finances de l'Etat (LFE), du 25.11.1994) est modifié comme il suit:

Art. 42^aer al. 2 (modifié), **al. 3** (abrogé), **al. 4** (abrogé)

² Une loi spéciale règle le financement des mesures ainsi que les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds.

³ Abrogé

⁴ Abrogé

2.

L'acte RSF 900.1 (Loi sur la promotion économique (LPEc), du 03.10.1996) est modifié comme il suit:

Art. 15 al. 3 (abrogé)

³ Abrogé

Art. 25b

Abrogé

² Zu diesem Zweck kann die Anstalt mit den betroffenen Eigentümern Vereinbarungen über den Kauf von Rechten zum Bebauen abschliessen, die für einen Tausch eingesetzt werden können. In diesem Rahmen arbeitet sie aktiv mit den Regionen und Gemeinden zusammen und berücksichtigt dabei ihre jeweiligen Kompetenzen im Bereich der Raumplanung.

³ Die Nutzniesser, für die der Verlagerungsprozess in Gang gebracht wird, verpflichten sich, für die Entschädigung der Eigentümer, deren Grundstücke aus der Bauzone ausgezont werden, sowie für die Kosten der damit verbundenen Planungsarbeiten und Verfahren aufzukommen.

⁴ Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über die Mehrwertabgabe gemäss der Raumplanungsgesetzgebung.

II.

1.

Der Erlass SGF 610.1 (Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG), vom 25.11.1994) wird wie folgt geändert:

Art. 42^aer Abs. 2 (geändert), **Abs. 3** (aufgehoben), **Abs. 4** (aufgehoben)

² Die Finanzierung der Massnahmen sowie die Einzelheiten zur Funktionsweise und Verwaltung des Fonds werden in einem Spezialgesetz geregelt.

³ Aufgehoben

⁴ Aufgehoben

2.

Der Erlass SGF 900.1 (Gesetz über die Wirtschaftsförderung (WFG), vom 03.10.1996) wird wie folgt geändert:

Art. 15 Abs. 3 (aufgehoben)

³ Aufgehoben

Art. 25b

Aufgehoben

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

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

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.