

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2021-GC-66	Divers <i>Verschiedenes</i>	Prolongation du mandat du juge de paix ad hoc Yannick Riedo <i>Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Friedensrichter Yannick Riedo</i>	Vote <i>Abstimmung</i>			
4.	2020-GC-12	Motion <i>Motion</i>	Loi sur le développement des infrastructures numériques <i>Gesetz für den Aufbau der digitalen Infrastrukturen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Pierre-André Grandgirard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Daniel Bürdel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2018-GC-49	Mandat <i>Auftrag</i>	Implantation de la fibre optique dans le canton de Fribourg (projet fith fr) : vision et rôle de l'Etat <i>Bereitstellung eines Glasfasernetzes im Kanton Freiburg (Projekt FTTH Freiburg): Vision und Rolle des Staats</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Elias Moussa Nicolas Kolly Cédric Péclard Daniel Bürdel Jean-Daniel Wicht Gabriel Kolly Romain Collaud Bruno Marmier Sylvie Bonvin-Sansonnens Pierre-André Grandgirard <i>Auteurs/ Urheber</i> Nicolas Kolly Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2021-DFIN-5	Rapport <i>Bericht</i>	Utiliser le potentiel du travail à distance (teleworking) pour le personnel de l'Etat (Rapport sur le postulat 2010-GC-30) <i>In welchem Mass kann Fernarbeit (Teleworking) beim Staat zum Einsatz gelangen? (Bericht zum Postulat 2010-GC-30)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2020-DSJ-13	Loi Gesetz	Abandon du certificat de bonnes mœurs dans la législation fribourgeoise <i>Streichung des Leumundszeugnisses aus der Freiburger Gesetzgebung</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Bernard Bapst Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
8.	2020-GC-123	Motion Motion	Extrait cantonal des poursuites <i>Kantonaler Betreibungsregisterauszug</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nicolas Kolly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Bertrand Morel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2020-DIAF-43	Décret Dekret	Dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Pour une présentation sans équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées alimentaires) <i>Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln)</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Michel Zadory Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
10.	2020-GC-159	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur la détention des chiens (RSF 725.3, LDCh) – Nouveaux détenteurs <i>Änderung des Gesetzes über die Hundehaltung (SGF 725.3, HHG) – Neue Halterinnen und Halter</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Romain Collaud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Bertrand Morel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Place Notre-Dame 8, 1702 Fribourg

T +41 26 305 90 20
www.fr.ch/cmrag

Fribourg, le 26 avril 2021

Décision du 19 avril 2021

Composition

Président :	Johannes Frölicher
Membres :	Maurice Ropraz, Nicolas Charrière, Michel Heinzmann, Alessia Chocomeli, Damien Colliard, Wanda Suter
Secrétaire-juriste :	Christine Keller

Vu

la décision de nomination de Yannick Riedo du 21 septembre 2020,
le courriel de la Justice de paix de la Singine du 14 avril 2021,

Considérant

que le Juge de paix ad hoc Riedo est entrée en fonction le 1^{er} décembre 2020, la Juge de paix Gerber étant en incapacité de travail pour raison médicale dès cette date,

que cette dernière, qui a accouché le 8 décembre 2020 et a pris deux mois de congé non payé à l'issue de son congé maternité, sera absente jusqu'au 30 juin 2021 comme cela ressort de la décision de nomination du 21 septembre 2020,

que le mandat de Yanick Riedo arrivant à échéance le 31 mai 2021, il se justifie de faire usage de l'art. 91 al. 1 let. d bis LJ et de le prolonger d'un mois,

que conformément à la disposition légale précitée, la présente décision est transmise à la Commission de justice pour préavis puis au Grand Conseil pour approbation.

Prononce

- I. Le mandat du Juge de paix ad hoc (50%) de Yannick Riedo est prolongé d'un mois, soit jusqu'au 30 juin 2021.
- II. La présente décision est soumise à approbation du Grand Conseil sur préavis de la Commission de justice.
- III. La présente décision est notifiée sous pli simple et par email:

à Yannick Riedo
à la Justice de paix de la Singine
à la Commission de justice
au Service de la justice
au Service du personnel et d'organisation

Christine Keller

Secrétaire-juriste

Johannes Frölicher

Président

Annexe

GRAND CONSEIL

2021-GC-66

Prolongation du mandat du juge de paix ad hoc
Yannick Riedo

Préavis de la Commission de justice

Présidence : Bertrand Morel

Vice-présidence : Antoinette de Weck

Membres : Francine Defferrard, Pierre Mauron, Roland Mesot, André Schneuwly, Julia Senti

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter la prolongation du mandat du juge de paix ad hoc Yannick Riedo.

Le 05 mai 2021

Anhang

GROSSER RAT

2021-GC-66

Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Friedensrichter
Yannick Riedo

Stellungnahme der Justizkommission

Präsidium : Bertrand Morel

Vize-Präsidium : Antoinette de Weck

Mitglieder: Francine Defferrard, Pierre Mauron, Roland Mesot, André Schneuwly, Julia Senti

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, die Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Friedensrichter Yannick Riedo anzunehmen.

Den 05. mai 2021



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Bürdel Daniel / Grandgirard Pierre-André

2020-GC-12

Loi sur le développement des infrastructures numériques

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 31 janvier 2020, les députés Daniel Bürdel et Pierre-André Grandgirard ainsi que 10 cosignataires « demandent l'élaboration d'une nouvelle loi sur le développement des infrastructures numériques dans le canton de Fribourg ». Cette loi doit inciter l'Etat à intervenir dans les zones où les opérateurs de télécommunication renoncent, pour des raisons économiques, à développer des installations de fibre optique. Cette intervention doit permettre à toutes les communes du canton d'être connectées à la fibre optique et ainsi de disposer d'un débit suffisant (100 mégabits/seconde au minimum).

Les motionnaires demandent que les 15 millions de francs destinés « au développement FTTH dans le canton et aujourd'hui bloqués » soient alloués par décret à cet objectif. Un montant complémentaire devra également être affecté au financement des « études nécessaires dans le cadre du prochain budget de l'Etat ».

II. Réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse du 20 mai 2019 au mandat 2018-GC-49 *Implantation de la fibre optique dans le canton de Fribourg (projet fth fr) : vision et rôle de l'Etat* des député-e-s Pierre-André Grandgirard, Daniel Bürdel, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Bruno Marmier, Cédric Péclard, Jean-Daniel Wicht, Nicolas Kolly, Gabriel Kolly, Romain Collaud, Elias Moussa, le Conseil d'Etat a constaté que « l'évolution technologique rapide a permis d'atteindre pour une très large part les objectifs en prestations (très haut débit sur l'ensemble du territoire) par une combinaison de fibres FTTH et d'autres technologies » du *Décret du 13 septembre 2012 relatif à la contribution cantonale à la mise en place d'un réseau à fibres optiques dans le canton de Fribourg*. Il a également noté que « les objectifs de principe fixés au départ de la démarche ont été atteints (...) et que la plus-value d'une technologie par rapport à d'autres ne justifie plus des investissements massifs supplémentaires dans la fibre optique de type FTTH de la part du canton. » Fort de ces constats et étant donné que des changements « conduisent la société fth fr SA à repenser sa stratégie de développement systématique », le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de ne pas libérer la dernière tranche de 15 millions de francs du prêt remboursable et sans intérêt de 35 millions de francs accordé à la société fth fr SA en vertu du décret mentionné précédemment.

Cependant, le contexte technologique et économique (notamment par des modèles de coopération permettant d'équiper des « déserts numériques » avec des leviers financiers plus efficaces qu'initialement prévu) ayant évolué, et vu :

- > l'évolution de la stratégie et du modèle d'affaires de la société fth fr SA basé notamment sur une valorisation dite opportuniste, liée à la rentabilité de l'investissement et une nouvelle collaboration, plus légère et générique, avec l'entreprise Swisscom,

- > le fait que cette nouvelle stratégie implique que certaines zones du canton restent pénalisées quant aux débits disponibles,
- > les réflexions d'experts effectuées dans le cadre du traitement du mandat « Implantation de la fibre optique dans le canton de Fribourg (projet ftth fr) » mentionné ci-dessus, qui ont été présentées à la Commission ad hoc du Grand Conseil et qui rendent plausibles des mécanismes ciblés de financement permettant de ramener des zones périphériques au niveau d'un seuil de rendement neutre permettant leur équipement selon le modèle d'affaires de la société ftth fr SA,
- > la volonté unanime de la commission ad hoc du Grand Conseil de développer une stratégie ciblée d'équipement des « déserts numériques »,

le Conseil d'Etat soutient la proposition des motionnaires d'allouer dans l'esprit du mandat de 2018 les 15 millions de francs, initialement prévus comme dernière tranche de prêt à ftth fr SA, au financement de la construction de raccordements moins ou peu rentables d'infrastructures de fibre optique ou d'autres technologies. Ceci doit permettre de disposer d'un débit suffisant dans des régions habitées du canton où les opérateurs ont, pour l'instant, renoncé à investir pour des raisons économiques. Ces 15 millions de francs sont un montant maximum.

Le Conseil d'Etat propose d'accepter la présente motion tout en se réservant la possibilité de passer soit par un prêt, remboursable selon des modalités à déterminer, soit, en deuxième priorité, par des subsides à fonds perdus.

La première variante consiste en un prêt en faveur de la société ftth fr SA qui sera chargée de remplir les buts de la présente motion. Les conditions d'octroi et d'utilisation seront fixées dans un décret et précisées dans une convention entre l'Etat de Fribourg et ftth fr SA. La question des modalités de remboursement de ce prêt devra encore être analysée de façon plus approfondie. Les moyens financiers ainsi mis à disposition ne devraient servir qu'à réaliser des raccordements dans des zones habitées moins ou peu rentables. Cette variante a l'avantage de rester dans une logique similaire à l'aide financière que l'Etat a d'ores et déjà apportée à la société ftth SA, à savoir un appui au financement du développement de l'infrastructure, pour les zones de notre canton qui présentent un potentiel de rentabilité réduit. Cette aide financière repose sur un contrat entre l'Etat et la société ftth SA ; contrat dont l'objectif est explicitement de réaliser la volonté du Gouvernement de donner l'accès à la fibre optique à l'ensemble des citoyens fribourgeois. Il convient de rappeler que l'Etat est actionnaire à hauteur de 2,6 millions de francs de la société, ce qui représente 10,6 % du capital-actions, et a octroyé à ce jour à la société 20 millions de francs sous forme de prêts sans intérêt. La variante conserve également l'esprit de ne pas multiplier les acteurs soutenus par l'Etat et de créer un réseau de fibre optique rationnel et cohérent. De plus, et dans le même sens que les prêts déjà accordés à ftth SA, il conviendrait de prévoir la possibilité de convertir le prêt en fonds propres, afin de garantir sur la durée une saine structure financière de la société. Enfin, la variante permet à l'Etat de renforcer sa présence dans la société tout en conservant, certes sur une durée sans doute assez longue, une contrepartie concrète et tangible aux deniers publics ainsi investis.

La seconde variante consiste en la mise à disposition par l'Etat des 15 millions de francs, sous forme de subsides à fonds perdus, aux opérateurs de télécommunication réalisant des raccordements dont il est avéré qu'ils seraient non rentables. Cette variante est plus lourde, dans la mesure où elle comprend une nouvelle loi sur le développement des infrastructures numériques qui fixerait les conditions d'octroi et d'utilisation (densité démographique, absence de technologies alternatives, modalités des versements, etc.) des subsides. Ces subsides s'adresseraient par ailleurs à tout

opérateur qui réaliserait des infrastructures ; infrastructures qu'il faudra par ailleurs définir. Cette nouvelle loi devrait prendre en compte les nouveaux développements technologiques et assurer un accès non-discriminatoire sur la couche physique. Elle devrait également tenir compte de la suite donnée à la motion (20.3915) de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-CN) « Faire passer à 80 mégabits par seconde la vitesse minimale de connexion à Internet dans le cadre du service universel » et à l'initiative déposée par le canton du Tessin (16.306) « Garantir une offre étendue de services à bande ultralarge sur tout le territoire national » qui suivent des buts similaires à ceux de la motion des députés susmentionnés. Les études nécessaires à son élaboration seraient, comme demandé par les motionnaires, financées dans le cadre du prochain budget de l'Etat de Fribourg. Il est à relever que cette dernière variante nécessiterait beaucoup plus de temps car elle suppose de respecter tout le processus d'approbation d'une loi ainsi qu'une définition complète et complexe des conditions d'octroi et d'utilisation. Sa mise en œuvre serait par ailleurs relativement ardue et gourmande en ressources administratives quant à la gestion du subventionnement à déployer.

Dans les deux cas l'adaptation du contrat de prêt de 2012 entre l'Etat de Fribourg et fth fr SA sera conditionnée à la nouvelle situation.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la présente motion tout en se réservant la possibilité de passer, soit par un prêt, remboursable selon des modalités à déterminer soit, en deuxième priorité, par des subsides à fonds perdus.

4 mai 2021



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Bündel Daniel / Grandgirard Pierre-André

2020-GC-12

Gesetz für den Aufbau der digitalen Infrastrukturen

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 31. Januar 2020 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossräte Daniel Bündel und Pierre-André Grandgirard sowie 10 Mitunterzeichnende die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes für den Aufbau der digitalen Infrastrukturen im Kanton Freiburg. Dieses Gesetz soll den Staat ermuntern, in den Gebieten tätig zu werden, in denen Telekomanbieter aus wirtschaftlichen Gründen auf die Entwicklung von Glasfasernetzarchitekturen verzichten. Ziel ist, dass alle Gemeinden des Kantons an das Glasfasernetz angeschlossen sind und somit über eine ausreichende Bandbreite (mindestens 100 Mbit/s) verfügen.

Die Motionäre fordern, dass die 15 Millionen Franken, die für den FTTH-Ausbau im Kanton vorgesehen und derzeit blockiert sind, per Dekret für diesen Zweck bereitgestellt werden. Ausserdem soll im nächsten Voranschlag ein zusätzlicher Betrag zur Finanzierung der notwendigen Studien vorgesehen werden.

II. Antwort des Staatsrats

In seiner Antwort vom 20. Mai 2019 auf den Auftrag 2018-GC-49 «Bereitstellung eines Glasfasernetzes im Kanton Freiburg (Projekt FTTH Freiburg): Vision und Rolle des Staats» der Grossrätinnen und Grossräte Pierre-André Grandgirard, Daniel Bündel, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Bruno Marmier, Cédric Péclard, Jean-Daniel Wicht, Nicolas Kolly, Gabriel Kolly, Romain Collaud und Elias Moussa hielt der Staatsrat fest, dass der schnelle technologische Wandel es ermöglicht habe, durch die Verbindung von FTTH mit anderen Technologien einen sehr grossen Teil der Serviceziele (Ultrabreitband auf dem gesamten Kantonsgebiet) zu erreichen, die im Dekret vom 13. September 2012 über den Kantonsbeitrag für die Einrichtung eines Glasfasernetzes im Kanton Freiburg definiert wurden. Er stellte zudem fest, dass die zu Beginn des Prozesses festgelegten grundsätzlichen Ziele erreicht worden seien und dass der Mehrwert der einen Technologie gegenüber einer anderen keine zusätzlichen massiven Investitionen des Kantons in das FTTH-Glasfasernetz mehr rechtfertige. Aus diesen Gründen und weil Veränderungen das Unternehmen ftth fr AG veranlasst hatten, seine Strategie der systematischen Erschliessung zu überdenken, schlug der Staatsrat dem Grossen Rat vor, auf die Einzahlung der dritten Tranche von 15 Millionen Franken des rückzahlbaren zinslosen Darlehens von 35 Millionen Franken, das dem Unternehmen ftth fr AG gestützt auf das oben erwähnte Dekret gewährt worden war, zu verzichten.

Der technologische und der wirtschaftliche Kontext (insbesondere mit Kooperationsmodellen, die es ermöglichen, «digitale Wüsten» mit effizienteren finanziellen Instrumenten als ursprünglich geplant zu erschliessen) haben sich jedoch in der Zwischenzeit verändert. Weitere Punkte, die zu einer Neubewertung der Situation führen, sind:

- > die Entwicklung der Strategie und des Geschäftsmodells von ftth fr AG, insbesondere auf der Grundlage einer sogenannten opportunistischen Bewertung, die an die Kapitalrendite gekoppelt ist, sowie eine neue, weniger enge und allgemeiner gehaltene Zusammenarbeit mit Swisscom;
- > die Tatsache, dass diese neue Strategie dazu führt, dass bestimmte Gebiete im Kanton in Bezug auf die verfügbaren Bandbreiten weiterhin benachteiligt bleiben;
- > die Überlegungen von Experten im Rahmen der Bearbeitung des oben erwähnten Auftrags «Bereitstellung eines Glasfasernetzes im Kanton Freiburg (Projekt FTTH Freiburg)», die der Ad-hoc-Kommission des Grossen Rats vorgelegt wurden und gezielte Finanzierungsmechanismen plausibel machen, mit denen periphere Gebiete auf das Niveau einer neutralen Ertragsschwelle gebracht werden können, was deren Erschliessung nach dem Geschäftsmodell von ftth fr AG ermöglicht;
- > der von der Ad-hoc-Kommission des Grossen Rats einstimmig zum Ausdruck gebrachte Wille, eine gezielte Strategie für die Erschliessung «digitaler Wüsten» zu entwickeln.

Der Staatsrat unterstützt den Vorschlag der Motionäre, der auf der Linie des Auftrags von 2018 ist, die ursprünglich als letzte Tranche des Darlehens vorgesehenen 15 Millionen Franken für die Finanzierung des Baus von weniger oder kaum rentablen Glasfaserinfrastrukturen oder anderen Technologien zu verwenden, um in besiedelten Gebieten des Kantons, in denen die Telekomanbieter für den Moment aus wirtschaftlichen Gründen auf Investitionen verzichtet haben, eine ausreichende Bandbreite bereitzustellen. Die 15 Millionen Franken sind dabei ein Maximalbetrag.

So schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, die vorliegende Motion anzunehmen, wobei er sich die Möglichkeit vorbehält, entweder ein Darlehen, das zu noch festzulegenden Bedingungen rückzahlbar ist, oder, als zweite Priorität, A-fonds-perdu-Beiträge zu gewähren.

Die erste Variante bestünde in einem Darlehen zugunsten des Unternehmens ftth fr AG für die Erfüllung der Ziele der Motion. Die Bedingungen für die Gewährung und Nutzung müssten in einem Dekret festgelegt und in einer Vereinbarung zwischen dem Staat Freiburg und ftth fr AG präzisiert werden. Für die Festlegung der Modalitäten der Rückzahlung dieses Darlehens bräuchte es weitere Analysen. Die so zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel dürften nur für die Verwirklichung von Anschlüssen in Siedlungsgebieten mit geringer Wirtschaftlichkeit verwendet werden. Diese Variante hätte den Vorteil, dass sie im Einklang mit den Finanzhilfen steht, die der Staat dem Unternehmen ftth fr AG bereits gewährt hat, nämlich eine Unterstützung bei der Finanzierung des Infrastrukturausbaus in den Gebieten unseres Kantons, die ein geringeres Rentabilitätspotenzial aufweisen. Diese Finanzhilfe würde auf einem Vertrag zwischen dem Staat und dem Unternehmen ftth fr AG basieren, dessen Ziel ausdrücklich darin bestünde, den Willen der Kantonsregierung umzusetzen und allen Freiburger Bürgerinnen und Bürgern Zugang zu Glasfaser zu verschaffen. Es sei daran erinnert, dass der Staat mit 2,6 Millionen Franken – entspricht 10,6 % des Aktienkapitals – am Unternehmen beteiligt ist und ihm bisher 20 Millionen Franken in Form von zinslosen Darlehen gewährt hat. Die Variante entspricht zudem dem Ziel, die staatlich unterstützten Akteure nicht zu vervielfachen und ein rationales und kohärentes Glasfasernetz zu schaffen. Zusätzlich und in Übereinstimmung mit den Darlehen, die ftth fr AG bereits gewährt wurden, sollte die Möglichkeit der Umwandlung des Darlehens in Eigenkapital vorgesehen werden, um eine solide und dauerhafte Finanzstruktur für das Unternehmen zu gewährleisten. Schliesslich ermöglichte die Variante dem Staat, seine Präsenz im Unternehmen zu verstärken und gleichzeitig, wenn auch über einen recht langen Zeitraum, einen konkreten und greifbaren Gegenwert für die so investierten öffentlichen Gelder zu erhalten.

Die zweite Variante bestünde darin, dass der Staat die 15 Millionen Franken den Telekom-Betreibern in Form von A-Fonds-perdu-Beiträgen zur Verfügung stellt, die Anschlüsse, die sich als unrentabel erweisen, bauen. Diese Variante ist schwerfälliger, weil dafür ein neues Gesetz über die Entwicklung digitaler Infrastrukturen nötig wäre, das die Bedingungen für die Gewährung und Nutzung (Bevölkerungsdichte, Fehlen alternativer Technologien, Zahlungsmodalitäten usw.) dieser Beiträge festlegt. Diese Subventionen würden auch jedem Betreiber zur Verfügung stehen, der die noch zu bestimmenden Infrastrukturen baut. Dieses neue Gesetz müsste die neuen technologischen Entwicklungen berücksichtigen und einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Installationen sicherstellen. Es würde auch den Werdegang der Motion 20.3915 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) «Erhöhung der Internet-Mindestgeschwindigkeit in der Grundversorgung auf 80 Megabit pro Sekunde» und der Standesinitiative des Kantons Tessin 16.306 «Gewährleistung eines landesweit dichten Hochbreitbandangebots» berücksichtigen müssen, die ähnliche Ziele wie die hier behandelte Motion verfolgen. Die für seine Ausarbeitung notwendigen Studien würden, wie in der Motion gefordert, im Rahmen des nächsten Voranschlags des Staats Freiburg finanziert werden. Es ist anzumerken, dass diese zweite Variante viel mehr Zeit in Anspruch nehmen würde, weil sie die Einhaltung des gesamten Prozesses der Genehmigung eines Gesetzes sowie eine vollständige und komplexe Definition der Bedingungen für die Gewährung und Nutzung der Beiträge impliziert. Die Umsetzung wäre zudem relativ mühsam und hätte zur Folge, dass viele Ressourcen der Verwaltung für die Administration der einzusetzenden Beiträge mobilisiert werden müssten.

In beiden Fällen muss der Darlehensvertrag von 2012 zwischen dem Staat Freiburg und fith fr AG an die neue Situation angepasst werden.

Abschliessend schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, die vorliegende Motion anzunehmen, wobei er sich die Möglichkeit vorbehält, entweder ein Darlehen, das zu noch festzulegenden Bedingungen rückzahlbar ist, oder, als zweite Priorität, A-fonds-perdu-Beiträge zu gewähren.

4. Mai 2021



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Grandgirard Pierre-André / Bürdel Daniel /
Bonvin-Sansonens Sylvie / Marmier Bruno / Péclard Cédric /
Wicht Jean-Daniel / Kolly Nicolas / Kolly Gabriel /
Collaud Romain / Moussa Elias

2018-GC-49

Implantation de la fibre optique dans le canton de Fribourg (projet ftth fr) : vision et rôle de l'Etat

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 28 mars 2018, les Député-e-s Pierre-André Grandgirard, Daniel Bürdel, Sylvie Bonvin-Sansonens, Bruno Marmier, Cédric Péclard, Jean-Daniel Wicht, Nicolas Kolly, Gabriel Kolly, Romain Collaud, Elias Moussa demandent au Conseil d'Etat de s'engager dans le développement du réseau cantonal de fibre optique par un soutien renforcé à la société ftth fr SA et par l'utilisation, par ses services, des prestations offertes par les sociétés fribourgeoises partenaires de ftth fr SA, notamment net+ FR et senseLAN. Le développement de la fibre optique sur l'ensemble du canton est, selon les Député-e-s susmentionné-e-s, indispensable notamment pour éviter la fracture numérique, dynamiser les régions périphériques et dynamiser le télétravail.

Ils demandent plus spécifiquement au Conseil d'Etat :

- > de définir les besoins financiers nécessaires pour permettre la réalisation complète du déploiement de la fibre optique sur tout le territoire, en tenant compte des engagements déjà consentis aujourd'hui de la part de tous les partenaires ;
- > d'adapter les modalités de financement décidées par l'Etat en faveur de ftth fr SA (décret du 13 septembre 2012) sur la base du nouveau plan stratégique, dans le but d'éviter une dilution de la part de l'Etat (capital-actions) et en ajustant à la hausse le montant du prêt sans intérêt ;
- > d'analyser l'ensemble des abonnements des services de l'Etat et des entreprises semi-étatiques ;
- > à titre d'exemplarité, à prestations égales ou plus favorables, de témoigner un soutien fort à ftth fr SA et ses partenaires fribourgeois en transférant progressivement l'ensemble des abonnements des services de l'Etat et des entreprises semi-étatiques.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte

La société ftth fr SA a été fondée le 15 novembre 2012. Sa mission est la création d'un réseau à fibre optique (FO) de type FTTH (Fibre To The Home ou fibre optique jusqu'au domicile) sur l'ensemble du territoire du canton de Fribourg (90% de la population).

ftth fr SA, qui emploie dix collaborateurs/trices, est détenue par le Groupe E (75,74 %), Gruyère Energie (12,34 %), Industrielle Betriebe (IB) Murten (1,28 %) et l'Etat de Fribourg (10,64 %). Par *Décret du 13 septembre 2012 relatif à la contribution cantonale à la mise en place d'un réseau à fibres optiques dans le canton de Fribourg*, l'Etat de Fribourg a en effet accordé à ftth fr SA une contribution financière de 40 millions de francs composée d'une prise de participation de 5 millions de francs au capital-actions de ladite société (actuellement l'Etat détient un capital nominal de 2,6 millions de francs, le solde étant à libérer) ainsi que d'un prêt remboursable et sans intérêt de 35 millions de francs dont 20 millions de francs ont été libérés à ce jour.

Les autres actionnaires se sont engagés à apporter le solde du capital-action, soit 42 millions de francs. Grâce à la participation de Swisscom et à l'autofinancement dégagé par la société, le financement total de 82 millions de francs devait, dans le plan d'affaire initial, être suffisant pour mener à bien cet ambitieux projet qui implique près de 600 millions de francs d'investissement. Aujourd'hui, environ 120 millions de francs ont pu être investis dans le réseau optique, en partie dans le cadre du partenariat avec Swisscom.

2. Evolution du projet depuis 2016

Plusieurs éléments nouveaux remettent en cause le plan d'affaires initial et conduisent l'Etat, comme actionnaire minoritaire direct (et majoritaire indirect via les 75 % du capital appartenant à Groupe E SA), à reconsidérer le projet ftth Fribourg :

- > La décision de Swisscom, en 2016, de se retirer du partenariat qui la liait à la société ftth fr SA. Les progrès technologiques permettant d'augmenter le débit sur les lignes cuivre de Swisscom ont conduit Swisscom à renoncer à sa participation au projet ftth Fribourg. La part des investissements que devait assumer Swisscom n'est donc plus assurée.
- > La baisse des prix sur le marché du transfert de données. Le « timbre » facturé par ftth fr SA aux fournisseurs multimedia (dont NetplusFR¹, mais aussi d'autres fournisseurs concurrents de Swisscom) baisse régulièrement; cela remet en cause le plan d'affaires de 2012. Le niveau de prix ne permet pas à ftth fr SA de dégager le bénéfice nécessaire à l'autofinancement du développement du réseau.
- > La vitesse insuffisante du développement commercial de la location de FO par ftth fr. Le plan d'affaires initial reposait sur des hypothèses de location qui ne sont pas atteintes, alors que le développement du réseau principal, qui occasionne l'essentiel des coûts, suit la cadence initialement prévue. De fait, environ la moitié des FO tirées est actuellement utilisée et dégage un chiffre d'affaires.

Les évolutions négatives du cadre général du projet depuis quelques années conduisent à l'adapter :

- > Un besoin supplémentaire de financement de l'ordre de 300 millions de francs est à prévoir pour poursuivre les objectifs initiaux
- > L'équipement avant 2027, comme le prévoyait le projet initial, ne pourra raisonnablement pas être atteint.

¹ Propriété de Groupe E SA (49%), Gruyère Energie SA (39%) et Industrielle Betriebe Murten (12%)

Compte-tenu du fait que :

- > les opérateurs multimédia sont capables d'équiper à leurs frais les clients du canton de Fribourg (à un rythme plus lent que celui des objectifs de 2012, désormais abandonnés, du projet fthh Fribourg), en utilisant les technologies adéquates pour atteindre les débits souhaités,
- > les technologies disponibles sur des réseaux cuivre (paire torsadée de Swisscom ou câbles coaxiaux du téléseuil) permettent d'atteindre des débits largement suffisants, Swisscom par exemple ayant l'ambition de proposer à 90 % de la population un raccordement « Ultra-haut débit » de 80 Mb/s (et même 200 Mb/s pour 75 % de la population) avant 2021² (réseaux FTTH, FTTB, FTTS ou FTTC³),
- > le développement de nouvelles technologies (notamment sans fil) rend délicates les prévisions à très long terme sur le caractère incontournable de la FO,
- > le fossé numérique peut être considéré comme largement comblé (notamment par la combinaison de différentes technologies et par l'ambition maintenue de Swisscom d'assurer un débit suffisant à court terme),

les actionnaires de fthh fr SA ont décidé d'adapter la stratégie de la société, notamment en abandonnant la cadence actuelle et l'ambition d'équiper la quasi-intégralité du canton en fibre FTTH, dans la mesure l'objectif initial de débits élevés sur la plus grande partie du territoire cantonal peut être atteint par d'autres moyens aujourd'hui. Le maintien et l'exploitation du réseau déjà construit ainsi que certains développements, notamment dans les zones sous coopération avec Swisscom ou dans certains cas particuliers, restent toutefois dans les objectifs de la société.

3. Réponses aux demandes spécifiques

Par rapport aux demandes plus spécifiques des mandants, le Conseil d'Etat est en mesure de fournir les éléments de réponse suivants.

Définition des besoins financiers nécessaires pour permettre la réalisation complète du déploiement de la fibre optique sur tout le territoire, en tenant compte des engagements déjà consentis aujourd'hui de la part de tous les partenaires

La définition des besoins financiers pour permettre la réalisation complète du déploiement de la fibre optique sur tout le territoire est une tâche qui incombe à fthh fr SA. Compte-tenu des investissements déjà réalisés (avec ou sans Swisscom) et des changements dans les paramètres-clefs décrits ci-dessus, il reste un montant à financer de l'ordre de 300 millions de francs.

Adaptation des modalités de financement décidées par l'Etat en faveur de fthh fr SA (décret du 13 septembre 2012) sur la base du nouveau plan stratégique, dans le but d'éviter une dilution de la part de l'Etat (capital-actions) et en ajustant à la hausse le montant du prêt sans intérêt

La poursuite de l'activité de fthh fr SA selon le plan initial nécessiterait un financement nouveau extrêmement important. Les actionnaires de la société ont d'ores et déjà renoncé à envisager l'entrée d'un nouvel entrant au capital en raison de la dilution consécutive à une telle opération (les actionnaires actuels seraient largement minorisés et perdraient le contrôle de la société).

² <https://www.swisscom.ch/fr/about/entreprise/portrait/vision-valeurs-strategie.html>

³ Fiber To The Home/Building/Station/Curb <https://www.swisscom.ch/fr/about/entreprise/portrait/reseau/carte-extension-reseau-fibre.html>

Pour que le développement du projet suive son cours initial, il faudrait que l'Etat multiplie par 10 le montant de son prêt. Par ailleurs, les évolutions décrites ci-dessus occasionnent un affaiblissement important de la rentabilité économique du projet de nature à mettre en danger la capacité de remboursement du prêt par la société. Le Conseil d'Etat a donc décidé de ne pas augmenter le montant du prêt et de renoncer à la libération de la troisième tranche de 15 millions de francs⁴. A noter que le montant du prêt versé à fth fr SA par l'Etat à ce jour ne pourra, selon toute vraisemblance, pas être remboursé annuellement à partir de 2037 comme prévu dans le décret de 2012.

Analyse de l'ensemble des abonnements des services de l'Etat et des entreprises semi-étatiques et à titre d'exemplarité, à prestations égales ou plus favorables

Les services de télécommunication (« abonnements ») dont font usage les services de l'Etat sont contractualisés et centralisés auprès du Service informatique et des télécommunications (SITel) qui en maintient l'inventaire. A noter que les services de télécommunication contractualisés précités couvrent également les quelques établissements cantonaux rattachés administrativement aux Directions de l'Etat (comme HFR, ECAB, OCN, etc.). En revanche, en ce qui concerne les entreprises semi-étatiques (par exemple BCF, TPF), celles-ci organisent la marche de leurs affaires et en particulier décident de leurs acquisitions de services de manière totalement autonome et indépendante.

Témoignage d'un soutien fort à fth fr SA et ses partenaires fribourgeois en transférant progressivement l'ensemble des abonnements des services de l'Etat et des entreprises semi-étatiques

L'Etat est non seulement actionnaire de la société fth fr, mais il en est également son client. A ce titre, il positionne fth fr comme son partenaire et fournisseur privilégié lors de l'acquisition de fibres optiques, notamment pour la connexion de différents bâtiments de l'Etat au réseau informatique cantonal.

En outre, vu les montants en jeux, les acquisitions de services de télécommunication doivent obligatoirement être conformes aux lois, règlements et accords intercantonaux en matière de marchés publics qui interdisent d'avantager telle ou telle entreprise. L'Etat de Fribourg a d'ailleurs déjà débuté les démarches en vue d'un appel offre selon les marchés publics pour l'acquisition de services de télécommunications (téléphonie fixe, communication mobile, accès à Internet). En tant que soumissionnaires potentiels, les partenaires de fth fr SA auront ainsi tout loisir de proposer leur offre s'ils le souhaitent

4. En résumé

En 2012, le Conseil d'Etat a demandé au Grand Conseil d'accorder à fth fr SA une contribution financière car il estimait que le développement de la fibre optique sur l'ensemble du canton était indispensable, principalement pour éviter la fracture numérique et pour dynamiser les régions périphériques. Or, l'évolution technologique rapide a permis d'atteindre pour une très large part les objectifs en prestations (très haut débit sur l'ensemble du territoire) par une combinaison de fibres FTTH et d'autres technologies. Dans la mesure où l'objectif de l'Etat est d'assurer que la

⁴ La libération de cette dernière tranche est conditionnée à des critères d'équipement en FTTH des zones les moins denses ; compte-tenu des décisions prises, ce critère ne sera pas atteint

population fribourgeoise dispose d'un accès à des réseaux à haut débit et non pas de défendre une technologie parmi d'autres, le Conseil d'Etat considère que les objectifs de principe fixés au départ de la démarche ont été atteints, certes par des moyens partiellement autres que ceux prévus à l'origine, et que la plus-value d'une technologie par rapport à d'autres ne justifie plus des investissements massifs supplémentaires dans la fibre optique de type FTTH de la part du canton.

Les changements importants intervenus depuis 2016 conduisent la société fth fr SA à repenser sa stratégie de développement systématique. Puisque le fossé numérique est déjà quasiment comblé par des technologies alternatives qui seront suffisantes à moyen terme, et puisque les autres opérateurs se chargeront du développement des technologies idoines pour le raccordement en haut et très haut débit du canton, le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à apporter les 300 millions de francs nécessaires à la poursuite du projet. Pour les mêmes raisons, la dernière tranche du prêt de 15 millions de francs ne sera pas libérée.

Compte tenu de ces remarques et de ces considérations, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser le mandat.

20 mai 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Grandgirard Pierre-André / Bürdel Daniel /
Bonvin-Sansonnens Sylvie / Marmier Bruno / Péclard Cédric /
Wicht Jean-Daniel / Kolly Nicolas / Kolly Gabriel /
Collaud Romain / Moussa Elias

2018-GC-49

Bereitstellung eines Glasfasernetzes im Kanton Freiburg (Projekt FTTH Freiburg): Vision und Rolle des Staats

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 28. März 2018 eingereichten und begründeten Auftrag ersuchen die Grossrätinnen und Grossräte Pierre-André Grandgirard, Daniel Bürdel, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Bruno Marmier, Cédric Péclard, Jean-Daniel Wicht, Nicolas Kolly, Gabriel Kolly, Romain Collaud und Elias Moussa den Staatsrat, sich für den Ausbau des kantonsweiten Glasfasernetzes einzusetzen, indem er das Unternehmen ftth fr AG stärker unterstützt und indem er dafür sorgt, dass seine Ämter die Dienstleistungen nutzen, die von den Freiburger Partnerunternehmen (namentlich net+ FR und senseLAN) angeboten werden. Aus Sicht der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags ist der Ausbau des Glasfasernetzes unabdingbar, insbesondere um einen digitalen Graben zu vermeiden, die Randregionen zu beleben und die Telearbeit zu fördern.

Konkret ersuchen sie den Staatsrat:

- > den finanziellen Bedarf für eine lückenlose Verlegung der Glasfaser auf dem gesamten Kantonsgebiet unter Berücksichtigung der von den Partnern bereits geleisteten Investitionen zu definieren;
- > die vom Staat beschlossenen Modalitäten für die Finanzierung von ftth fr AG (Dekret vom 13. September 2012) auf der Grundlage eines neuen strategischen Plans anzupassen, um eine Verwässerung des Anteils des Staats am Aktienkapital zu verhindern, wobei auch das zinslose Darlehen erhöht werden soll;
- > sämtliche Abonnemente der staatlichen Dienststellen und der halbstaatlichen Unternehmen zu überprüfen;
- > ftth fr AG und die Freiburger Partner zu unterstützen, indem bei gleichwertigen oder besseren Leistungen nach und nach alle Abonnemente der staatlichen Dienststellen und der halbstaatlichen Unternehmen zu diesen Dienstleistern transferiert werden, womit der Staat seine Vorbildfunktion wahrnimmt und ein klares Zeichen setzt.

II. Antwort des Staatsrats

1. Hintergrund

Das Unternehmen fthh fr AG wurde am 15. November 2012 gegründet. Seine Aufgabe besteht im Aufbau des Glasfasernetzes des Typs FTTH (Fiber To The Home) auf dem gesamten Gebiet des Kantons Freiburg. Dank dieses Grossprojekts sollen über 90 % der Privathaushalte an dieses Netz angeschlossen werden.

fthh fr AG zählt derzeit zehn Mitarbeitende und ist im Besitz von Groupe E (75,74 %), Gruyère Energie (12,34 %), IB-Murten (1,28 %) und des Staats Freiburg (10,64 %). Per *Dekret vom 13. September 2012 über den Kantonsbeitrag für die Einrichtung eines Glaserfasernetzes im Kanton Freiburg* hat der Staat Freiburg der Gesellschaft fthh fr AG einen Beitrag von 40 Millionen Franken gewährt. Dieser Beitrag setzt sich zusammen aus einer Beteiligung von 5 Millionen Franken am Aktienkapital von fthh fr AG (gegenwärtig hält der Staat ein Nominalkapital von 2,6 Millionen Franken; der Saldo wurde noch nicht einbezahlt) und einem rückzahlbaren zinslosen Darlehen von 35 Millionen Franken (davon wurden bis heute 20 Millionen Franken einbezahlt).

Die anderen Aktionäre haben sich verpflichtet, den Rest des Aktienkapitals (42 Millionen Franken) einzubringen. Der ursprüngliche Geschäftsplan sah vor, dass die Finanzierung von insgesamt 82 Millionen Franken zusammen mit der Beteiligung von Swisscom und der Finanzierung aus im Unternehmen erwirtschafteten Gewinnen ausreicht, um das ehrgeizige Projekt, das Investitionen von knapp 600 Millionen Franken beinhaltet, zu verwirklichen. Bis heute konnten rund 120 Millionen Franken in das Glasfasernetz investiert werden, zum Teil im Rahmen der Partnerschaft mit Swisscom.

2. Entwicklung des Projekts seit 2016

Mehrere neue Elemente stellen den ursprünglichen Geschäftsplan in Frage und bringen den Staat als direkten Minderheitsaktionär (und als indirekten Mehrheitsaktionär über seine 75 %-Beteiligung an Groupe E) dazu, das Projekt FTTH Freiburg zu überdenken. Diese Elemente sind:

- > 2016 informierte Swisscom das Unternehmen fthh fr AG über die von ihr beschlossene Umstellung auf eine andere Technologie (Erhöhung der Übertragungsrates auf den Swisscom-Kupferleitungen) und die vorzeitige Beendigung der Zusammenarbeit beim Ausbau des FTTH-Glasfasernetzes. Der Anteil der Swisscom an den Investitionen war somit nicht mehr gesichert.
- > Der Trend bei den Marktpreisen für Datenübertragung zeigt nach unten. Die Tarife, die das Unternehmen fthh fr AG den Multimedia-Anbietern (z. B. NetplusFR¹ aber auch Konkurrenten wie Swisscom) in Rechnung stellen kann, sinken ständig; dies stellt den Geschäftsplan von 2012 in Frage. Der Gewinn, den fthh fr mit den neuen Tarifen erwirtschaften kann, genügt nicht für die Selbstfinanzierung des Glasfasernetzausbaus.
- > Die kommerzielle Entwicklung der Glasfaservermietung durch fthh fr AG war nicht ausreichend. Der ursprüngliche Geschäftsplan ging in Bezug auf die Vermietung der Glasfaser von Annahmen aus, die sich nicht bewahrheiteten, während der Ausbau des Hauptnetzes, der bei weitem grösste Ausgabenposten, wie geplant voranschreitet. Gegenwärtig ist rund die Hälfte der verlegten Glasfaserkabel in Nutzung und generiert einen Umsatz.

¹ Im Eigentum von Groupe E AG (49 %), Gruyère Energie SA (39 %) und Industrielle Betriebe Murten (12 %)

Weil sich der allgemeine Rahmen des Projekts in den letzten Jahren verschlechterte, muss das Projekt angepasst werden:

- > Um die ursprünglichen Ziele zu erreichen, ist eine Zusatzfinanzierung von etwa 300 Millionen Franken nötig.
- > Das Abdeckungsziel für 2027 ist nicht mehr realistisch.

Weil:

- > die Multimedia-Anbieter in der Lage sind, die Infrastrukturen für den Anschluss der Freiburger Kunden selber bereitzustellen (wenn auch langsamer als die 2012 definierten Ziele für das Projekt FTTH Freiburg, die aufgegeben werden mussten), indem sie die jeweils adäquate Technologie für die Erreichung der gewünschten Bandbreite einsetzen;
- > die auf den Kupferleitungen verfügbaren Technologien (Twisted-Pair-Kabel auf dem Netz von Swisscom oder Koaxialkabel auf dem Kabelnetz) völlig ausreichende Bandbreiten erlauben – so will Swisscom beispielsweise bis Ende 2021 eine Ultrabreitband-Abdeckung von 90 % der Bevölkerung mit mehr als 80 Mbit/s und von 75 % mit mehr als 200 Mbit/s (FTTS, FTTB, FTTH oder FTTC²) erreichen³;
- > es aufgrund der Entwicklung von neuen Technologien (namentlich drahtlose Übertragungstechnologien) kaum möglich ist, Vorhersagen darüber zu machen, inwieweit Glasfaser auch langfristig unumgänglich sein wird;
- > der digitale Graben als weitgehend geschlossen betrachtet werden kann (namentlich mit der Kombination verschiedener Technologien und dem von Swisscom aufrecht erhaltenen Ziel, kurzfristig eine ausreichende Bandbreite sicherzustellen);

haben die Aktionäre von fth fr AG beschlossen, die Strategie des Gemeinschaftsunternehmens anzupassen, und insbesondere die bisherige Kadenz und das Ziel, praktisch den gesamten Kanton mit dem Glasfasernetz abzudecken, aufzugeben. Das ursprüngliche Ziel einer hohen Bandbreite auf dem grössten Teil des Kantonsgebiets kann nämlich auch mit anderen Mitteln erreicht werden. Der Unterhalt und Betrieb des bestehenden Netzes sowie – in den Zonen, in denen eine Zusammenarbeit mit Swisscom besteht, oder wenn besondere Umstände vorliegen – dessen Ausbau gehören jedoch weiterhin zu den Unternehmenszielen.

3. Antworten auf die einzelnen Forderungen

Nachfolgend will der Staatsrat auf die konkreten Forderungen des Auftrags eingehen.

Definition des finanziellen Bedarfs für eine lückenlose Verlegung der Glasfaser auf dem gesamten Kantonsgebiet unter Berücksichtigung der von den Partnern bereits geleisteten Investitionen

Die Definition des finanziellen Bedarfs für eine lückenlose Verlegung der Glasfaser auf dem gesamten Kantonsgebiet ist eine Aufgabe von fth fr AG. Unter Berücksichtigung der bereits getätigten Investitionen (mit oder ohne Swisscom) und der weiter oben beschriebenen Anpassung

² Fiber To The Home/Building/Station/Curb: <https://www.swisscom.ch/de/about/unternehmen/portraet/netz/netzausbau-karte-glasfaser.html>

³ <https://www.swisscom.ch/de/about/unternehmen/portraet/vision-werte-strategie.html>

der Hauptparameter muss mit weiteren Investitionen von rund 300 Millionen Franken gerechnet werden.

Anpassung der vom Staat beschlossenen Modalitäten für die Finanzierung von fth fr AG (Dekret vom 13. September 2012) auf der Grundlage eines neuen strategischen Plans, um eine Verwässerung des Anteils des Staats am Aktienkapital zu verhindern, sowie Erhöhung des zinslosen Darlehens

Die Fortführung der Tätigkeit von fth fr AG gemäss dem ursprünglichen Plan erforderte eine bedeutende Zusatzfinanzierung. Die aktuellen Aktionäre des Unternehmens haben sich jedoch gegen den Einstieg von neuen Aktionären in das Kapital ausgesprochen, weil dies zu einer Kapitalverwässerung führen würde (die aktuellen Aktionäre wären nur noch Minderheitsaktionäre und verlören die Kontrolle über das Unternehmen).

Damit das Projekt den ursprünglich festgelegten Kurs verfolgen kann, müsste der Staat sein Darlehen auf das Zehnfache erhöhen. Darüber hinaus führen die weiter oben beschriebenen Änderungen zu einer erheblichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Rentabilität des Projekts, was die Fähigkeit des Unternehmens zur Rückzahlung des Darlehens gefährden könnte. Der Staatsrat hat deshalb beschlossen, sein Darlehen nicht zu erhöhen und auf die Einzahlung der dritten Tranche von 15 Millionen Franken⁴ zu verzichten. Dem ist anzufügen, dass es dem Unternehmen fth fr AG aller Voraussicht nach nicht möglich sein wird, den Teilbetrag des Darlehens, den der Staat bis heute eingezahlt hat, wie im Dekret von 2012 vorgesehen ab 2037 in jährlichen Tranchen zurückzubezahlen.

Analyse aller Abonnemente der staatlichen Dienststellen und der halbstaatlichen Unternehmen

Die Verträge für Fernmeldedienste («Abonnemente») werden zentral vom Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) abgeschlossen und verwaltet. Diese vertraglich vereinbarten Fernmeldedienste betreffen neben den staatlichen Dienststellen auch die kantonalen Anstalten, die administrativ den Direktionen des Staatsrats zugewiesen sind. Beispiele wären der HFR, die KGV oder das ASS. Die halbstaatlichen Unternehmen hingegen (FKB, TPF usw.) organisieren die Abwicklung ihrer eigenen Geschäfte und insbesondere die Beschaffung von Dienstleistungen vollständig autonom und unabhängig.

Ausdruck der staatlichen Unterstützung von fth fr AG durch den schrittweisen Transfer der Abonnemente an die Freiburger Partner von fth fr AG bei gleichwertigen oder besseren Leistungen

Der Staat ist nicht nur Aktionär des Unternehmens fth fr AG, sondern auch ein Kunde. Damit positioniert sich fth fr als Partner und bevorzugter Lieferant bei der Beschaffung von Glasfaserverbindungen, insbesondere für den Anschluss verschiedener Staatsgebäude an das kantonale Computernetz.

Darüber hinaus muss die Beschaffung von Fernmeldediensten aufgrund der Höhe der Beträge dem Submissionsrecht folgen, das die Bevorzugung eines bestimmter Unternehmen untersagt. Der Staat Freiburg hat denn auch bereits eine öffentliche Ausschreibung für Fernmeldedienste (Festtelefonie,

⁴ Die Einzahlung dieser letzten Tranche wurde davon abhängig gemacht, dass eine Mindestabdeckung mit FTTH der weniger dicht besiedelten Zonen erreicht wird. Aufgrund der getroffenen Entscheide ist dieses Kriterium nicht erfüllt.

Mobiltelefonie, Internet) eingeleitet. Als mögliche Anbieter werden die Partner von ftth fr AG in diesem Rahmen offerieren können, wenn sie dies wünschen.

4. Zusammenfassung

2012 ersuchte der Staatsrat den Grossen Rat, dem Unternehmen ftth fr AG einen finanziellen Beitrag zu gewähren, und begründete dies damit, dass er die Glasfasererschliessung des gesamten Kantons als unabdingbar für die Vermeidung einer digitalen Zweiteilung und die Belebung der Randregionen erachte. Der schnelle technologische Wandel hat es jedoch ermöglicht, durch die Verbindung von FTTH mit anderen Technologien einen sehr grossen Teil der Serviceziele (Ultrabreitband auf dem gesamten Kantonsgebiet) zu erreichen. Da das Ziel des Staats darin besteht, den Zugang der Freiburger Bevölkerung zu Hochgeschwindigkeitsnetzen zu gewährleisten und es ihm nicht darum geht, eine bestimmte Technologie gegenüber anderen zu verteidigen oder zu bevorzugen, ist die Regierung der Ansicht, dass die zu Beginn des Prozesses festgelegten grundsätzlichen Ziele erreicht wurden, wenn auch teilweise mit anderen als den ursprünglich vorgesehenen Mitteln. Der Staatsrat stellt sich denn auch auf den Standpunkt, dass der Mehrwert der einen Technologie gegenüber einer anderen keine zusätzlichen massiven Investitionen des Kantons in das FTTH-Glasfasernetz mehr rechtfertigt.

Die grossen Veränderungen seit 2016 haben das Unternehmen ftth fr AG veranlasst, seine Strategie der systematischen Erschliessung zu überdenken. Da der digitale Graben durch alternative Technologien, die mittelfristig ausreichen werden, so gut wie vollständig geschlossen werden konnte und die anderen Anbieter für die Entwicklung der geeigneten Technologien für den Breitband- und Ultrabreitbandanschluss des Kantons verantwortlich sein werden, hat der Staatsrat beschlossen, die für die Fortsetzung des Projekts erforderlichen 300 Millionen Franken nicht bereitzustellen. Aus denselben Gründen wird die letzte Darlehenstranche von 15 Millionen Franken nicht einbezahlt werden.

In Anbetracht dieser Bemerkungen und Überlegungen schlägt der Staatsrat den Auftrag zur Ablehnung vor.

20. Mai 2019



Rapport 2021-DFIN-5

2 mars 2021

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2010-GC-30 Eric Collomb – Utiliser le potentiel du travail à distance (teleworking) pour le personnel de l'Etat

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat précité.

1. Résumé du postulat	1
1.1. Utiliser le potentiel du travail à distance (teleworking) pour le personnel de l'Etat	1
2. Rapport du Conseil d'Etat	1
2.1. De l'introduction du télétravail au déploiement du travail mobile	1
2.1.1. Adoption d'une ordonnance sur le télétravail	1
2.1.2. Covid-19: Mise en place accélérée du télétravail	2
2.1.3. Enquête auprès du personnel de l'administration centrale	2
2.1.4. Adoption d'une nouvelle ordonnance sur le travail mobile	2
2.2. Opportunités et risques du travail mobile	3
3. Conclusion	3

1. Résumé du postulat

1.1. Utiliser le potentiel du travail à distance (teleworking) pour le personnel de l'Etat

Par postulat déposé et développé le 17 juin 2010, le député Eric Collomb demande au Conseil d'Etat de rendre un rapport détaillé sur les opportunités et les risques liés à la mise en place du travail à distance (teleworking) à l'Etat de Fribourg, ainsi que des informations statistiques sur le nombre de postes et de personnes susceptibles de pouvoir bénéficier d'une telle forme de travail.

Le député Eric Collomb fonde sa demande sur les arguments suivants. Alors que l'évolution des technologies prédisait un boom du travail à distance, c'est paradoxalement le contraire qui se produit en Suisse. Pourtant, le «teleworking» est un système qui se veut «gagnant-gagnant» car il est autant profitable à l'employeur qu'à l'employé-e. En effet, le collaborateur ou la collaboratrice, au bénéfice d'une autorisation de travail à distance, peut obtenir un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée. L'employeur y trouve également son compte par une augmentation de la productivité, une plus grande flexibilité, un taux d'absentéisme réduit, ou même une meilleure protection du climat en raison de la diminution des déplacements de l'employé-e. Le député Eric Collomb concède que le télétravail modifie en profondeur les structures d'un service et implique la mise en place de nouvelles règles.

Le député demande de rendre un rapport détaillé sur le travail à distance et souhaite notamment qu'il mentionne:

- > la situation actuelle du télétravail au sein du personnel de l'Etat;
- > une analyse détaillée, pour tout le personnel de l'Etat, des possibilités de mise en place du travail à distance;
- > le nombre de collaborateurs et collaboratrices qui seraient susceptibles de bénéficier du «teleworking»;
- > les opportunités et les risques qu'occasionnerait la mise en place d'une telle formule.

Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté le postulat comprenant la mise en place de directives fixant les conditions de télétravail et a demandé de fournir un rapport sur le fonctionnement du télétravail après un minimum de trois ans de mise en application.

2. Rapport du Conseil d'Etat

2.1. De l'introduction du télétravail au déploiement du travail mobile

2.1.1. Adoption d'une ordonnance sur le télétravail

Le 31 janvier 2017, le Conseil d'Etat a adopté une ordonnance concernant le télétravail effectué par le personnel de l'Etat. Avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, le télétravail

n'était pas pratiqué à l'Etat de Fribourg ou de façon exceptionnelle.

L'ordonnance du 31 janvier 2017 encadrait le télétravail sous plusieurs aspects: restrictions, organisation, règles concernant le temps de travail et confidentialité. Une convention de télétravail fixant les conditions de télétravail entre collaborateur, collaboratrice et chef-fe d'unité administrative a été introduite.

Dans le tableau ci-dessous apparait l'évolution du nombre de conventions de télétravail signées suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance:

Directions y compris établissements	2017	2018	2019
CHA	1	2	5
DAEC	12	20	35
DEE	12	16	21
DFIN	2	33	35
DIAF	1	4	7
DICS	4	6	13
DSAS	28	56	86
DSJ	1	4	10
PJ	-	3	8
Total	61	144	220

2.1.2. Covid-19: Mise en place accélérée du télétravail

Le 16 mars 2020, le semi-confinement a été déclaré par le Conseil Fédéral. L'Etat de Fribourg a mis par conséquent rapidement en place les moyens nécessaires pour pouvoir travailler depuis chez soi à l'ensemble de son personnel. L'octroi du télétravail a été privilégié pour autant que les besoins du service le permettaient et que le collaborateur ou la collaboratrice concerné-e disposaient du matériel informatique nécessaire et d'outils permettant de s'adapter à cette situation inédite. Ainsi plus de 80% des collaborateurs et collaboratrices de l'administration centrale ont pu assurer, durant la première phase de la crise sanitaire, les prestations à la population en télétravail.

2.1.3. Enquête auprès du personnel de l'administration centrale

Si avant la pandémie seul un faible pourcentage du personnel de l'administration centrale effectuait du travail à distance, ce taux a grimpé à 80% durant la période de la mi-mars à la mi-août. Afin d'avoir un retour sur cette nouvelle manière de travailler, le Service du personnel et d'organisation (SPO) a mené une enquête auprès du personnel concerné au début de l'été. 62% des collaborateurs et collaboratrices (2263 sur

3658) se sont exprimé-e-s sur leurs expériences liées aux mesures prises pour flexibiliser le travail durant la pandémie.

Le personnel estime que le passage au travail à distance a bien fonctionné et qu'il a pu parfaitement exécuter ses tâches. La satisfaction des collaborateurs et des collaboratrices à l'égard de leur situation professionnelle n'a été jugée ni meilleure ni moins bonne pour 52% du personnel administratif, meilleure pour 36% et moins bonne pour 12%. Suite à cette expérience, 56% des répondant-e-s à l'enquête souhaitent avoir la possibilité d'effectuer un à deux jours de télétravail ou d'autres formes de travail mobile par semaine. Ils/elles sont d'avis que cela ne limite ni ne nuit à la réalisation des tâches quotidiennes. Seuls 13% pensent ne pas être en mesure de faire de travail mobile dans le futur.

Les résultats de l'enquête indiquent un taux de satisfaction identique des supérieur-e-s hiérarchiques envers le travail à distance.

De son côté le gouvernement fribourgeois a constaté que les performances et la qualité des prestations ont été pleinement garanties par le personnel durant cette période.

2.1.4. Adoption d'une nouvelle ordonnance sur le travail mobile

Pour pérenniser les aspects positifs relevés dans l'enquête, l'ordonnance sur le travail mobile a été révisée et adoptée le 12 octobre 2020. La notion de travail mobile, soit tout accomplissement de tâches professionnelles en dehors du lieu de travail habituel (à domicile, en déplacement, espaces de travail partagés, etc.), remplace la notion plus restrictive de télétravail à domicile.

L'ordonnance offre un cadre juridique souple et améliore les conditions de travail du personnel en accordant davantage de flexibilité et une meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

Les conditions-cadre sont les suivantes:

- > accès facilité au travail mobile grâce à une procédure d'autorisation simple et rapide;
- > flexibilisation du lieu de travail: travail mobile autorisé tant dans un lieu privé que dans un lieu public. La possibilité de travailler dorénavant lors du déplacement en transports publics entre le domicile et le lieu de travail permet de réduire la journée de travail et de disposer de plus de temps pour la famille ou les loisirs;
- > le travail mobile est autorisé jusqu'à 50% du taux d'activité contractuel;
- > la présence du collaborateur ou de la collaboratrice sur le lieu de travail habituel est requise au minimum un demi-jour fixe par semaine afin d'assurer la coordination avec la hiérarchie et les collègues.

- > Le collaborateur ou la collaboratrice s'engage à accorder une attention toute particulière au respect du secret de fonction, à la protection des données et à la sécurité physique de dossiers et pièces relatifs au travail mobile. Il ou elle veille à ce que la place de travail mobile choisie lui permette de mettre en œuvre les exigences liées au secret de fonction et à l'obligation de confidentialité.

Les modalités du travail mobile sont fixées dans un accord écrit entre le ou la supérieur-e hiérarchique et le collaborateur ou la collaboratrice et validé par le ou la chef-fe d'unité administrative.

Dans le tableau ci-dessous apparaît un comparatif entre le nombre de conventions signées entre 2017 et 2019 (convention télétravail, ancienne ordonnance) et le nombre de conventions signées en quelques mois en 2020 (convention travail mobile, nouvelle ordonnance). Ces données ne tiennent pas compte des directives du 28 octobre 2020 qui recommande le télétravail sans convention spécifique à cause de la 2^e vague de la pandémie du Covid-19.

Directions y compris établissements	Nombre de convention télétravail ancienne ordonnance	Nombre de convention travail mobile nouvelle ordonnance (état au 15.12.2020)
CHA	5	30
DAEC	35	131
DEE	21	197
DFIN	35	106
DIAF	7	86
DICS	13	361 (dont Uni 151)
DSAS	86	99
DSJ	10	61
PJ	8	105
Total	220	1176

On observe que les conventions travail mobile basées sur la nouvelle ordonnance rencontrent un franc succès et répondent vraisemblablement à une demande car en quelques mois plus de mille nouvelles conventions ont déjà été signées.

2.2. Opportunités et risques du travail mobile

Comme cela a été soulevé dans le postulat du député Eric Colomb, l'introduction du travail mobile apporte un nombre non négligeable d'avantages aux utilisateurs et utilisatrices ainsi qu'à l'employeur. Ces éléments sont de précieux atouts pour l'attractivité de l'Etat-employeur.

- > Meilleure conciliation vie privée – vie professionnelle.
- > Réduction des déplacements, décongestion des routes et transports publics, écologie.
- > Amélioration du bien-être et de la santé.
- > Accentuation de la flexibilité au travail.

- > Valorisation de la notion de confiance au travail.
- > Exemplarité de l'Etat vis-à-vis de la flexibilisation du travail et le développement durable.

Cependant la pratique du travail mobile peut entraîner également quelques risques concernant la cohésion sociale qui est un fondement important de la qualité du travail:

- > Perte du lien social.
- > Perte de la culture d'entreprise.
- > Perte d'esprit d'équipe.

L'Etat de Fribourg ayant conscience de ces risques a mis en place des solutions. D'abord dans le cadre de la pandémie, des guides pour accompagner les cadres et collaborateurs ou collaboratrices dans le travail à distance ont été mis à disposition. Ensuite, différentes mesures de la Politique du personnel (Politique RH) favorisant le suivi, l'échange et le lien social sont en cours d'élaboration telles que: l'amélioration de la diffusion des informations internes, la promotion des forces de l'Etat employeur, l'introduction d'un système de conduite par objectifs, de développement du personnel et d'évaluation, ainsi que la réalisation, d'une enquête de satisfaction périodique envers l'ensemble du personnel prévue pour la fin 2021.

3. Conclusion

Le postulat demandait la mise en place de directives fixant les conditions de télétravail et la rédaction d'un rapport sur le fonctionnement du télétravail après un minimum de trois ans de mise en application.

Le rapport ci-dessus présente le déploiement du télétravail en quatre phases. La première de 2017 à 2019 avec une ordonnance relativement rigide, n'ayant eu que peu de succès. Certain-e-s estimaient justement les conditions trop rigides, d'autres craignant une perte de contrôle et de productivité freinaient son accès.

La deuxième phase a été marquée par le Covid-19 et le semi-confinement qui a imposé un télétravail de masse. Cette période inédite a poussé chacun-e à faire sa propre expérience. Les nombreux avantages du télétravail ont été constaté par beaucoup, les éventuelles réticences quant à la qualité du travail et la productivité ont globalement disparu. Le semi-confinement a été un accélérateur pour l'introduction et l'acceptation du télétravail dans le monde professionnel. Le constat a été fait que ce mode de travail convient bien aux unités administratives de l'administration centrale et qu'il apporte une valeur ajoutée certaine quant à l'attractivité de l'Etat sur le marché du travail

La troisième phase, offre un accès et des conditions de travail mobile plus flexibles, adaptés aux modes de travail actuels ainsi qu'aux attentes des supérieur-e-s hiérarchiques et des

collaborateurs et collaboratrices. Le Conseil d'Etat est satisfait de la mise en place de cette nouvelle ordonnance et se réjouit de la satisfaction de son personnel.

En raison de la pandémie, une quatrième phase a fait son apparition depuis le 19 janvier 2021: le télétravail obligatoire pour autant que la nature de l'activité le permette et que cela soit possible sans exiger d'efforts disproportionnés. Cette nouvelle période fait surgir particulièrement les risques du travail mobile à haute dose et notamment la perte du lien social. Au terme de cette parenthèse, le travail mobile à l'Etat de Fribourg retrouvera les principes adoptés par le Conseil d'Etat dans l'ordonnance du 12 octobre 2020.

Le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prendre acte de ce rapport comme donnant suite au postulat 2010-GC-30 du député Eric Collomb.



Bericht 2021-DFIN-5

2. März 2021

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2010-GC-30 Eric Collomb – In welchem Mass kann Fernarbeit (Teleworking) beim Staat zum Einsatz gelangen?

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht, mit dem dem oben genannten Postulat Folge geleistet wird.

1. Zusammenfassung des Postulats	5
1.1. In welchem Mass kann Fernarbeit (Teleworking) beim Staat zum Einsatz gelangen?	5
<hr/>	
2. Bericht des Staatsrats	5
2.1. Von der Telearbeit zur mobilen Arbeit	5
2.1.1. Annahme einer Verordnung über die Telearbeit	5
2.1.2. Covid-19: Raschere Umstellung auf Telearbeit	6
2.1.3. Umfrage beim Personal der Zentralverwaltung	6
2.1.4. Annahme einer neuen Verordnung über die mobile Arbeit	6
2.2. Chancen und Risiken der mobilen Arbeit	7
<hr/>	
3. Fazit	7

1. Zusammenfassung des Postulats

1.1. In welchem Mass kann Fernarbeit (Teleworking) beim Staat zum Einsatz gelangen?

Mit einem am 17. Juni 2010 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat forderte Grossrat Eric Collomb den Staatsrat auf, einen detaillierten Bericht über die Zweckmässigkeit und die Risiken in Zusammenhang mit der Einführung von Fernarbeit (Teleworking) beim Staat Freiburg zu verfassen mit statistischen Angaben darüber, für wie viele Arbeitsplätze und Personen diese Arbeitsweise vorstellbar wäre.

Grossrat Eric Collomb begründete seinen Antrag mit folgenden Argumenten. Ein Boom der Fernarbeit, der im Zuge der technologischen Entwicklung zu erwarten war, ist in der Schweiz paradoxerweise nicht eingetreten, ganz im Gegenteil. Dabei wird mit «Teleworking» eine Win-win-Situation erreicht, da sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmende davon profitieren. So finden Mitarbeitende, die die Bewilligung zur Fernarbeit erhalten haben, einen besseren Ausgleich zwischen Berufs- und Privatleben. Auch der Arbeitgeber kommt dabei auf seine Rechnung, und zwar mit mehr Produktivität, Flexibilität, weniger Fehlzeiten oder sogar Klimaschutz, weil Arbeitswege wegfallen. Grossrat Eric Collomb räumt ein, dass Telearbeit die Strukturen einer Dienststelle grundlegend verändert und die Einführung neuer Regeln voraussetzt.

Er verlangt einen detaillierten Bericht über die Telearbeit, der insbesondere auf Folgendes eingehen soll:

- > die aktuelle Telearbeitssituation beim Staat;
- > eine detaillierte Analyse der Telearbeitsmöglichkeiten für das gesamte Staatspersonal;
- > die Zahl der Mitarbeitenden, die Telearbeit leisten könnten;
- > die Chancen und Risiken der Einführung einer solchen Lösung.

Auf Antrag des Staatsrats nahm der Grosse Rat das Postulat an, zu dem noch Richtlinien für die Telearbeitsbedingungen ausgearbeitet werden sollten, und verlangte vom Staatsrat einen Bericht über die Umsetzung, der frühestens drei Jahre später folgen soll.

2. Bericht des Staatsrats

2.1. Von der Telearbeit zur mobilen Arbeit

2.1.1. Annahme einer Verordnung über die Telearbeit

Am 31. Januar 2017 verabschiedete der Staatsrat eine Verordnung über die Telearbeit des Staatspersonals. Vor Inkrafttreten dieser Verordnung gab es keine Telearbeit beim Staat Freiburg oder nur ausnahmsweise.

Die Verordnung vom 31. Januar 2017 legte die Rahmenbedingungen für die Telearbeit unter verschiedenen Aspekten fest: Einschränkungen, Organisation, Arbeitszeitregelung und Vertraulichkeit. Vorgesehen war auch eine Telearbeitsvereinbarung über die Telearbeitsbedingungen zwischen den Mitarbeitenden und den Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten.

In der folgenden Tabelle ist zu sehen, wie sich die Zahl der nach Inkrafttreten der Verordnung unterzeichneten Telearbeitsvereinbarungen entwickelt hat:

Direktionen einschliesslich Anstalten	2017	2018	2019
Kanzlei	1	2	5
RUBD	12	20	35
VWD	12	16	21
FIND	2	33	35
ILFD	1	4	7
EKSD	4	6	13
GSD	28	56	86
SJD	1	4	10
Justiz	–	3	8
Total	61	144	220

2.1.2. Covid-19: Raschere Umstellung auf Telearbeit

Am 16. März 2020 verhängte der Bundesrat den Teil-Lockdown. Der Staat Freiburg sorgte in der Folge für einen raschen Einsatz der für das Homeoffice seines Personals erforderlichen Mittel. Die Gewährung von Telearbeit wurde bevorzugt, sofern die dienstbetrieblichen Bedürfnisse dies zuliesse und die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter über die dafür notwendige IT-Ausrüstung verfügte. So konnten mehr als 80% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zentralverwaltung in der ersten Phase der Coronakrise die Dienstleistungen für die Bevölkerung in Telearbeit weiter gewährleisten.

2.1.3. Umfrage beim Personal der Zentralverwaltung

Während vor der Pandemie nur ein geringer Prozentsatz des Personals der Zentralverwaltung Telearbeit leistete, stieg dieser Anteil in der Zeit von Mitte März bis Mitte August auf 80%. Anfang Sommer führte das Amt für Personal und Organisation (POA) beim betroffenen Personal eine Umfrage über die Erfahrungen mit dieser neuen Arbeitsweise durch. 62% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (2263 von 3658) äusserten sich zu den Erfahrungen, die sie mit den Massnahmen zur Arbeitsflexibilisierung während der Pandemie gemacht hatten.

Die Mitarbeitenden sind der Ansicht, dass das Homeoffice gut funktioniert hat und sie ihre Arbeit bestens erledigen konnten. Die berufliche Situation wurde von 52% des Verwaltungspersonals weder als besser noch als schlechter eingestuft, von 36% als besser und von 12% als schlechter. Nach den gemachten Erfahrungen möchten 56% der an der Umfrage Teilnehmenden an einem oder zwei Tagen pro Woche Telearbeit oder eine andere Form der mobilen Arbeit leisten. Sie fühlen sich in ihrer täglichen Arbeit nicht eingeschränkt oder beeinträchtigt. Nur 13% sehen sich nicht in der Lage, künftig mobile Arbeit zu leisten.

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die Zufriedenheit mit der Telearbeit bei den Vorgesetzten gleich hoch ist.

Die Freiburger Regierung hat ihrerseits festgestellt, dass die Leistungen und die Dienstleistungsqualität des Personals in dieser Zeit vollumfänglich gewährleistet waren.

2.1.4. Annahme einer neuen Verordnung über die mobile Arbeit

Um die positiven Aspekte, die sich in der Umfrage herauskristallisiert haben, zu verstetigen, wurde die Verordnung über die mobile Arbeit revidiert und am 12. Oktober 2020 verabschiedet. Der Begriff der mobilen Arbeit, also die Verrichtung beruflicher Arbeit ausserhalb des gewohnten Arbeitsplatzes (zu Hause, in Co-Working Spaces, unterwegs usw.), ersetzt den restriktiveren Begriff der Telearbeit zu Hause.

Die Verordnung bietet flexible rechtliche Rahmenbedingungen und verbessert die Arbeitsbedingungen des Personals mit mehr Flexibilität und einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben.

Die Rahmenbedingungen sind folgende:

- > Leichter Zugang zu mobiler Arbeit dank einfacherem und rascherem Bewilligungsverfahren.
- > Flexibilisierung des Arbeitsorts: mobile Arbeit ist sowohl im privaten als auch im öffentlichen Raum erlaubt. Mit der Möglichkeit, künftig auch auf dem Arbeitsweg im öffentlichen Verkehr zwischen Wohn- und Arbeitsort arbeiten zu können, wird der Arbeitstag kürzer und es bleibt mehr Zeit für Familie und Freizeit.
- > Der Anteil der mobilen Arbeit darf nicht mehr als 50% des arbeitsvertraglichen Beschäftigungsgrads ausmachen.
- > Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter muss mindestens einen halben Tag pro Woche am gewohnten Arbeitsplatz anwesend sein, um die Koordination mit den Vorgesetzten und unter den Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen sicherzustellen.

- > Die Mitarbeitenden verpflichten sich, der Wahrung des Amtsgeheimnisses, der Einhaltung der Datenschutzvorschriften und der physischen Sicherheit der Dossiers und Schriftstücke für die Telearbeit besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Sie achten bei der Wahl des mobilen Arbeitsplatzes darauf, dass die Vorgaben in Bezug auf das Amtsgeheimnis und die Verschwiegenheitspflicht umgesetzt werden können.

Die Modalitäten der mobilen Arbeit werden in einer schriftlichen Vereinbarung zwischen der oder dem direkten Vorgesetzten und der oder dem betreffenden Mitarbeitenden festgehalten und von der Chefin oder vom Chef der Verwaltungseinheit genehmigt.

Aus der folgenden Tabelle wird ersichtlich, wie viele Vereinbarungen zwischen 2017 und 2019 (Telearbeitsvereinbarungen, alte Verordnung) im Vergleich zu nur wenigen Monaten im Jahr 2020 unterzeichnet worden sind (Vereinbarung mobile Arbeit, neue Verordnung). Nicht berücksichtigt wurden dabei die Richtlinien vom 28. Oktober 2020 mit der Homeoffice-Empfehlung ohne besondere Vereinbarung aufgrund der 2. Coronawelle.

Direktionen einschliesslich Anstalten	Anzahl Telearbeits- vereinbarungen alte Verordnung	Anzahl Vereinbarungen mobile Arbeit neue Verordnung (Stand am 15.12.2020)
Kanzlei	5	30
RUBD	35	131
VWD	21	197
FIND	35	106
ILFD	7	86
EKSD	13	361 (davon Uni 151)
GSD	86	99
SJD	10	61
Justiz	8	105
Total	220	1176

Die auf der neuen Verordnung basierenden Vereinbarungen für mobile Arbeit erweisen sich als grosser Erfolg und treffen wohl auf eine Nachfrage, denn in nur wenigen Monaten wurden bereits mehr als tausend neue Vereinbarungen unterzeichnet.

2.2. Chancen und Risiken der mobilen Arbeit

Wie schon im Postulat von Grossrat Eric Collomb angesprochen hat mobiles Arbeiten etliche Vorteile für die Arbeitnehmenden wie auch für den Arbeitgeber. Diese Elemente sind ein grosser Pluspunkt für die Attraktivität des Arbeitgebers.

- > Bessere Work-Life-Balance.
- > Geringeres Verkehrsaufkommens, Entlastung von Strassen und öffentlichen Verkehrsmitteln, Ökologie.
- > Verbesserung von Wohlbefinden und Gesundheit.
- > Mehr Arbeitsflexibilität.
- > Aufwertung des Vertrauenskonzepts.
- > Beispielhaftigkeit des Staats punkto Arbeitsflexibilisierung und nachhaltige Entwicklung.

Allerdings birgt das mobile Arbeiten auch einige Risiken hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts, der eine wichtige Grundlage für die Arbeitsqualität ist:

- > Verlust von sozialer Bindung.
- > Verlust der Unternehmenskultur.
- > Verlust des Teamgeistes.

Der Staat Freiburg ist sich dieser Risiken bewusst und hat nach Lösungen gesucht. So sind im Rahmen der Coronapandemie Leitfäden für Kader und Mitarbeitende in Telearbeit zur Verfügung gestellt worden. Dann sind auch verschiedene Massnahmen der Personalpolitik (HR-Politik) in Arbeit, die das Monitoring, den Austausch und die soziale Bindung fördern sollen, wie die Verbesserung der internen Informationsweitergabe, die Förderung der Stärken des Arbeitgeber Staats, die Einführung eines Systems für das Führen mit Zielvereinbarung, die Entwicklung und die Personalbeurteilung sowie die auf Ende 2021 geplante Durchführung einer periodischen Zufriedenheitsumfrage beim gesamten Personal.

3. Fazit

Das Postulat verlangte den Erlass von Richtlinien zur Festlegung der Telearbeitsbedingungen und einen frühestens nach drei Jahren folgenden Bericht über die Umsetzung.

Der obige Bericht zeigt, wie sich die Telearbeit in vier Phasen durchgesetzt hat. In der ersten Phase von 2017 bis 2019 mit einer relativ starren Verordnung, mit wenig Erfolg. Einige empfanden die Bedingungen als zu starr, andere befürchteten hingegen einen Kontroll- und Produktivitätsverlust und waren Homeoffice-Bremser.

Die zweite Phase war geprägt durch die Coronakrise und den Teil-Lockdown, der Homeoffice auf breiter Ebene erforderlich machte. Diese nie dagewesene Situation hat jede und jeden gezwungen, eigene Erfahrungen zu machen. Die zahlreichen Vorteile des Homeoffice haben viele überzeugt, und allfällige Bedenken in Bezug auf Arbeitsqualität und Produktivität konnten allgemein ausgeräumt werden. Der Teil-Lockdown war treibende Kraft für die Einführung und die Akzeptanz von Homeoffice in der Berufswelt. Es hat sich gezeigt, dass diese Arbeitsmethode für die Verwaltungseinheiten der Zentralverwaltung gut geeignet ist und dass sie einen gewissen Mehrwert für die Attraktivität des Staates auf dem Arbeitsmarkt bringt.

Die dritte Phase bietet flexiblere Zugangsmöglichkeiten und Bedingungen für die mobile Arbeit, angepasst an die aktuellen Arbeitsmethoden und die Erwartungen von Vorgesetzten und Mitarbeitenden. Der Staatsrat ist mit der Umsetzung dieser neuen Verordnung zufrieden und freut sich über die Zufriedenheit seiner Mitarbeitenden.

Aufgrund der Pandemie ist seit dem 19. Januar 2021 eine vierte Phase in Erscheinung getreten: Homeoffice-Pflicht, sofern es die Art der Tätigkeit erlaubt und es ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich ist. In dieser neuen Periode treten die Risiken der «hochdosierten» mobilen Arbeit besonders zutage, insbesondere der Verlust der sozialen Bindungen. Nach dieser «Zwischenphase» wird sich die mobile Arbeit beim Staat Freiburg wieder nach den vom Staatsrat verabschiedeten Grundsätzen der Verordnung vom 12. Oktober 2020 richten.

Der Staatsrat bittet den Grossen Rat um Kenntnisnahme dieses Berichts, der dem Postulat 2010-GC-30 von Grossrat Eric Collomb Folge leistet.



Message 2020-DSJ-13

26 janvier 2021

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'abandon du certificat de bonnes mœurs dans la législation fribourgeoise

1. Le contexte

Par question déposée le 21 décembre 2017 (2017-CE-309), le député Emanuel Waeber a demandé au Conseil d'Etat de fournir des informations sur la pratique des communes s'agissant de la délivrance de certificats de bonnes mœurs (ci-après: certificat). Il a également prié ce dernier de se déterminer sur la possibilité de supprimer l'exigence de fournir un certificat de la législation fribourgeoise au profit de l'extrait du casier judiciaire et du registre des poursuites.

Pour répondre à cette question, la Direction de la sécurité et de la justice a consulté les offices des poursuites des sept districts et l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données afin de connaître leur avis sur la question. Les réponses révèlent que la pratique en matière de délivrance du certificat de mœurs diffère d'une commune à l'autre. Dès lors, le Conseil d'Etat propose de remplacer le certificat de mœurs, selon les circonstances, par l'extrait du casier judiciaire, par l'attestation de non-poursuite, par l'attestation d'absence d'acte de défaut de biens ou par l'attestation de domicile.

2. Nécessité de la modification

Certaines communes se basent sur le casier judiciaire afin d'évaluer l'opportunité de la délivrance; d'autres étendent l'examen à des données qui sont en leur possession, à savoir, par exemple, des plaintes de citoyens ou de citoyennes ou des arriérés d'impôts. Pour d'autres communes encore, le certificat consiste uniquement en une attestation de domicile.

Cette divergence pose ainsi le problème de la collecte et de l'utilisation des données par les communes lorsqu'elles servent un autre but que celui de délivrer ledit certificat. En effet, selon le principe de la finalité, les données personnelles ne peuvent être traitées que dans le but pour lequel elles ont été collectées ou dans un but qui, selon les règles de la bonne foi, est compatible avec lui. Or, parfois tel n'est pas le cas, par exemple, lorsque les communes se basent sur les données concernant les impôts pour prendre leur décision au sujet de la délivrance du certificat.

Par conséquent, l'abandon de la production de ces certificats, non seulement, déchargerait les communes, mais éviterait aussi la collecte d'informations, parfois peu transparentes, et la création de «fichiers clandestins». Enfin, l'inexistence d'une pratique cantonale uniforme en matière de délivrance du certificat de mœurs peut amener à des inégalités de traitement des requérants ou requérantes suivant les communes concernées.

L'avant-projet a été mis en consultation du 1^{er} septembre 2020 au 31 octobre 2020. De manière générale, les entités consultées ont favorablement accueilli les modifications envisagées. En particulier, l'Association des Communes Fribourgeoises a salué la suppression du certificat de bonnes mœurs de la législation fribourgeoise.

Le Service de législation (SLeg) a mentionné de son côté que les documents mis en consultation se référaient uniquement aux notions de «bonnes mœurs» et de «certificats de mœurs». Pour désigner cette réalité, la législation cantonale utilisait pourtant aussi les termes de «bonne réputation», «activité irréprochable» ou «exercice irréprochable». Leur constatation passait probablement jusqu'à ce jour par la délivrance d'un certificat de bonnes mœurs. Si tel était bien le cas, les actes concernés devaient également être adaptés. A défaut, comme la compétence de délivrer le certificat de mœurs prévue dans la loi sur les communes était supprimée, il n'y aurait plus d'autorité pour le faire. Par ailleurs, le SLeg a relevé que si le droit fédéral imposait la présentation d'un certificat de bonnes mœurs dans certaines situations, il était douteux que le canton puisse le supprimer de sa législation.

Les remarques du SLeg relatives aux lois qu'il a mentionnées ont été écartées pour les raisons suivantes:

- a) Le droit de cité fribourgeois peut être accordé à la personne étrangère notamment si elle jouit d'une bonne réputation (article 7 al. 1 let. f de la loi sur le droit de cité fribourgeois [LDCF; RSF 114.1.1]) et si elle remplit tous les critères d'intégration (article 7 al. 1 let. g LDCF). Un des critères d'intégration consiste en l'observation de règles de comportement permettant une vie en société sans conflit (article 8 al. 2 let. b LDCF). Ces dispositions ne prévoient pas expressément la production d'un certificat de bonnes mœurs. Dans la pratique, les autorités

compétentes en cette matière n'exigent du reste pas la production d'un tel certificat. Ces dispositions n'ont donc pas à être modifiées.

- b) Selon l'article 20 al. 2 de la loi sur la Banque cantonale de Fribourg (LBCF; RSF 961.1), les membres du conseil d'administration doivent jouir d'une bonne réputation et présenter toute garantie d'une activité irréprochable. Cette disposition ne prévoit pas expressément la production d'un certificat de bonnes mœurs. Elle reprend pour ainsi dire la teneur de l'article 3 al. 2 let. c de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB; RS 952.0), qui ne prévoit pas non plus la production d'un tel certificat. En application de cette disposition, la FINMA accorde à une banque l'autorisation de commencer à exercer son activité notamment lorsque les personnes chargées de l'administrer et de la gérer jouissent d'une bonne réputation et présentent toutes garanties d'une activité irréprochable. L'article 20 al. 2 LBCF n'a donc pas à être modifié.
- c) Pour être engagé comme agent de police, il faut notamment jouir d'une bonne réputation (article 17 al. 1 de la loi sur la Police cantonale [LPol; RSF 551.1]). Cette disposition ne prévoit pas expressément la production d'un certificat de bonnes mœurs. Dans la pratique, le candidat ou la candidate produit d'ailleurs un extrait du casier judiciaire, un extrait de l'Office des poursuites et de l'Office cantonal des faillites, mais pas de certificat de bonnes mœurs. Cette disposition n'a donc pas à être modifiée.
- d) Aux termes de l'article 19 al. 4 de la loi sur la détention des chiens (LDCh; RSF 725.3), le Service délivre une autorisation si la personne qui en fait la demande jouit en particulier d'une bonne réputation. Selon l'article 10 al. 2 du règlement sur la détention des chiens (RDCh; RSF 725.31), est censée jouir d'une bonne réputation la personne dont le casier judiciaire ne révèle pas la commission, dans les dix ans précédant la demande, d'une ou plusieurs infractions démontrant un mépris de l'ordre juridique suisse ou de l'intégrité physique d'autres personnes. La bonne réputation n'est ainsi pas démontrée par la production d'un certificat de mœurs. L'article 19 al. 4 LDCh n'a donc pas à être modifié.
- e) En vertu de l'article 5 al. 2 let. d de la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP; RSF 834.1.2), l'autorisation d'exploiter est accordée en particulier si l'institution est dirigée par des personnes qui présentent les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de leur profession. Aux termes de l'article 12 al. 1 let. c du Règlement sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (RIFAP; RSF 834.1.21), – lequel précise les exigences mentionnées à l'article 5 de la loi – doit être joint à la demande d'autorisation notamment un document attestant qu'un extrait spécial du casier judiciaire, au sens de l'article 371a

du code pénal suisse, ou, pour les ressortissants et ressortissantes étrangers, un document équivalent, est requis de l'ensemble du personnel afin de vérifier son aptitude à travailler avec les bénéficiaires de prestations de l'institution. La preuve que la personne présente les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession est ainsi apportée par la production d'un extrait spécial du casier judiciaire. La bonne réputation n'est ainsi pas démontrée par la production d'un certificat de mœurs. L'article 5 al. 2 let. d LIFAP n'a donc pas à être modifié.

- f) A teneur de l'article 80 al. 1 let. c de la loi sur la santé (LSan; RSF 821.0.1), l'autorisation de pratiquer est délivrée aux professionnels de la santé qui notamment sont dignes de confiance et présentent, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession. Cette disposition ne prévoit pas la production d'un certificat de bonnes mœurs. Ces professionnels n'ont d'ailleurs pas à fournir un tel certificat. Ils démontrent qu'ils remplissent l'exigence d'exercice irréprochable de la profession en fournissant notamment un extrait du casier judiciaire. La disposition précitée n'a donc pas à être modifiée.
- g) Conformément à l'article 13 al. 1 let. c de la loi sur la personne en situation de handicap (LPSH; RSF 10.4), l'autorisation est délivrée aux professionnels qui présentent les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession. Cette disposition ne prévoit pas la production d'un certificat de bonnes mœurs. Ces professionnels n'ont d'ailleurs pas à fournir un tel certificat. Ils prouvent qu'ils remplissent l'exigence susmentionnée en fournissant notamment un extrait du casier judiciaire. La disposition précitée n'a donc pas à être modifiée.

3. Commentaires d'articles

3.1. Loi sur les communes

L'avant-projet vise à abandonner le certificat de bonnes mœurs dans la législation cantonale. L'article 60 al. 3 de la loi sur les communes (RSF 140.1) tel que proposé par ce projet ne supprime pas la compétence de la commune de délivrer, de manière générale, des certificats. Les certificats de bonnes mœurs imposés par la législation fédérale pourront toujours être délivrés sur la base de l'article 60 al. 3 de la loi sur les communes. A cet égard, il n'est pas sans intérêt de relever qu'au niveau fédéral, seule l'ordonnance sur les trolleybus (RS 744.211) prévoit expressément la production d'un certificat de bonnes mœurs.

3.2. Loi sur le notariat

Afin d'obtenir une patente de notaire, le requérant ou la requérante doit «être de bonnes mœurs» (art. 4 al. 1 let. c). En exécution de cette norme, le règlement d'exécution de la loi sur le notariat (RSF 261.11) prévoit l'obligation pour la personne concernée de produire un «certificat de mœurs» (art. 1 al. 1 let. b). Puisqu'il y a un lien direct entre la délivrance du certificat et le fait d'être de bonnes mœurs, il convient de supprimer cette exigence dans l'article 4 al. 1 let. c. A noter que le projet d'ordonnance sur l'abandon du certificat de bonnes mœurs dans la législation fribourgeoise, qui sera adopté par le Conseil d'Etat après l'adoption du présent projet de loi, prévoit de supprimer l'exigence de fournir un «certificat de mœurs» du règlement susmentionné, la preuve de la bonne réputation du requérant ou de la requérante de la patente de notaire étant apportée par la production d'un extrait du casier judiciaire, d'un extrait des registres de l'Office des poursuites et de l'Office cantonal des faillites ainsi que d'une attestation de domicile.

4. Incidences du projet

La mise en œuvre de cette révision n'aura aucune incidence financière ou en personnel, si ce n'est un certain allègement des tâches incombant aux administrations communales. Le projet n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, n'a pas d'effets sur le développement durable et ne soulève pas de difficulté s'agissant de sa conformité au droit fédéral et de sa compatibilité avec le droit européen.



Botschaft 2020-DSJ-13

26. Januar 2021

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die Streichung des Leumundszeugnisses aus der Freiburger Gesetzgebung

1. Kontext

Mit einer am 21. Dezember 2017 (2017-CE-309) eingereichten Anfrage ersuchte Grossrat Emanuel Waeber den Staatsrat darum, Informationen über die Praxis der Gemeinden in Bezug auf das Vorlegen von Leumundszeugnissen vorzulegen. Zudem bat er ihn darum, sich zu der Möglichkeit zu äussern, die Leumundszeugnispflicht aus der Freiburger Gesetzgebung zu streichen und stattdessen Auszüge aus dem Strafregister und dem Betreibungsregister zu verlangen.

Um diese Frage zu beantworten, bat die Sicherheits- und Justizdirektion die Betreibungsämter der sieben Bezirke und die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz um eine Stellungnahme. Ihre Antworten zeigen, dass sich die Praxis bei der Ausstellung von Leumundszeugnissen von Gemeinde zu Gemeinde unterscheidet. Der Staatsrat schlägt deshalb vor, das Leumundszeugnis je nachdem durch einen Auszug aus dem Strafregister, eine Bescheinigung über das Nicht-Vorliegen von Betreibungen, eine Bescheinigung über das Nicht-Vorliegen von Verlustscheinen oder durch eine Wohnsitzbestätigung zu ersetzen.

2. Notwendigkeit der Änderung

Manche Gemeinden stützen sich bei der Frage nach dem Leumund auf das Strafregister. Andere prüfen auch die ihnen vorliegenden Daten, wie zum Beispiel Klagen von Einwohnerinnen und Einwohnern oder Steuerrückstände. Bei wieder anderen Gemeinden besteht das Leumundszeugnis lediglich in einer Wohnsitzbestätigung.

Diese unterschiedliche Handhabung ist problematisch, wenn die Gemeinden die gesammelten Daten zu einem anderen Zweck verwenden als nur für die Ausstellung des Leumundszeugnisses. Gemäss dem Grundsatz der Zweckbindung dürfen Personendaten nur zu dem Zweck bearbeitet werden, für den sie beschafft wurden, oder zu einem Zweck, der mit diesem nach Treu und Glauben vereinbar ist. Doch dies ist manchmal nicht der Fall, zum Beispiel wenn sich die Gemeinden bei ihrem Entscheid über die Ausstellung eines Leumundszeugnisses auf Steuerdaten stützen.

Die Aufhebung der Pflicht zur Vorlage von Leumundszeugnissen würde deshalb nicht nur die Gemeinden entlasten, sondern auch das – zuweilen wenig transparente – Sammeln von Daten und die Eröffnung von Akten ohne Daseinsberechtigung verhindern. Die Tatsache, dass es keine einheitliche kantonale Praxis für die Ausstellung von Leumundszeugnissen gibt, kann zudem zu einer Ungleichbehandlung von Antragstellenden durch die Gemeinden führen.

Der Vorentwurf wurde von 1. September 2020 bis 31. Oktober 2020 in Vernehmlassung gegeben. Die geplanten Änderungen wurden von den angehörten Stellen mehrheitlich positiv aufgenommen. Insbesondere der Freiburger Gemeindeverband begrüsst die Streichung des Leumundszeugnisses aus der Freiburger Gesetzgebung.

Das Amt für Gesetzgebung (GeGa) wies darauf hin, dass sich die in Vernehmlassung geschickten Unterlagen lediglich auf die Begriffe «Leumund» und «Leumundszeugnisse» bezogen. In der kantonalen Gesetzgebung würden jedoch im selben Zusammenhang auch die Begriffe «gut beleumdet sein», «guter Ruf», «einwandfreie Geschäftstätigkeit» oder «einwandfreie Berufsausübung» verwendet. Bisher sei der entsprechende Beleg wahrscheinlich mit einem Leumundszeugnis erbracht worden. Wenn dies zutreffe, müssten die betroffenen Erlasse ebenfalls angepasst werden. Denn wenn die Kompetenz zur Ausstellung von Leumundszeugnissen, die im Gesetz über die Gemeinden vorgesehen ist, gestrichen werde, gebe es keine Behörde mehr, die dafür zuständig wäre. Ausserdem wies das GeGa darauf hin, dass das Bundesrecht in bestimmten Situationen ein Leumundszeugnis verlange und es deshalb fraglich sei, ob der Kanton dieses aus seiner Gesetzgebung streichen könne.

Die Einwände des GeGa bezüglich der von ihm genannten Gesetzen wurden aus den folgenden Gründen verworfen:

- a) Das freiburgische Bürgerrecht kann einer ausländischen Person verliehen werden, wenn sie unter anderem einen guten Ruf genießt (Art. 7 Abs. 1 Bst. f des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht [BRG; SGF 114.1.1]) und sie alle Integrationskriterien erfüllt (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BRG). Ein Integrationskriterium besteht in der Beachtung der für das friedliche Zusammenleben in der Gesellschaft elementaren Verhaltensregeln (Art. 8 Abs. 2 Bst. b

BRG). Diese Bestimmungen sehen nicht ausdrücklich die Einreichung eines Leumundszeugnisses vor. Im Übrigen verlangen die in diesem Bereich zuständigen Behörden kein Leumundszeugnis. Die Bestimmungen müssen daher nicht geändert werden.

- b) Gemäss Artikel 20 Abs. 2 des Gesetzes über die Freiburger Kantonalbank (FKBG; SGF 961.1) müssen die Verwaltungsratsmitglieder einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Diese Bestimmung sieht nicht ausdrücklich die Einreichung eines Leumundszeugnisses vor. Sie gibt den Wortlaut von Artikel 3 Abs. 2 Bst. c des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (BankG; SR 952.0) wieder, der ebenfalls kein solches Zeugnis verlangt. Gemäss dieser Bestimmung erteilt die FINMA einer Bank die Bewilligung zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit unter anderem, wenn die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Artikel 20 Abs. 2 BankG braucht deshalb nicht geändert zu werden.
- c) Als Polizeibeamtin oder Polizeibeamter kann angestellt werden, wer unter anderem einen guten Leumund hat (Artikel 17 Abs. 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei [PolG; SGF 551.1]). Diese Bestimmung sieht nicht ausdrücklich die Einreichung eines Leumundszeugnisses vor. In der Praxis legen die Bewerberinnen und Bewerber im Übrigen einen Strafregisterauszug sowie einen Betreibungs- und Konkursregisterauszug vor, aber kein Leumundszeugnis. Daher braucht die Bestimmung nicht geändert zu werden.
- d) Gemäss Artikel 19 Abs. 4 des Gesetzes über die Hundehaltung (HHG; SGF 725.3) erteilt das Amt die Bewilligung, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller insbesondere über einen einwandfreien Leumund verfügt. Gemäss Artikel 10 Abs. 2 des Reglements über die Hundehaltung (HHR; SGF 725.31) verfügt über einen einwandfreien Leumund, wer einen Auszug aus dem Strafregister vorweisen kann, der für die letzten 10 Jahre vor Einreichen des Gesuchs keinen Hinweis auf eine Missachtung der schweizerischen Rechtsordnung oder auf einen Verstoss gegen die körperliche Unversehrtheit anderer Personen enthält. Der einwandfreie Leumund wird demnach nicht mit einem Leumundszeugnis belegt. Artikel 19 Abs. 4 HHG braucht deshalb nicht geändert zu werden.
- e) Gemäss Artikel 5 Abs. 2 Bst. d des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG; SGF 834.1.2) wird die Betriebsbewilligung unter anderem erteilt, wenn die Institution von Personen, die über eine entsprechende Ausbildung und über ausreichende Erfahrung verfügen und

Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bieten, geleitet wird. Gemäss Artikel 12 Abs. 1 Bst. c des Reglements über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPR; SGF 834.1.21), in dem die Anforderungen nach Artikel 5 des Gesetzes ausgeführt werden, ist dem Bewilligungsgesuch unter anderem ein Dokument beizulegen, das bestätigt, dass vom gesamten Personal ein Sonderprivatauszug aus dem Strafregister gemäss Artikel 371a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs eingefordert wurde (ausländische Staatsangehörige: gleichwertiges Dokument), um zu prüfen, ob es für die Arbeit mit den Leistungsempfängerinnen und -empfängern der Institution geeignet ist. Der Nachweis, dass eine Person Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bietet, wird also durch die Vorlage eines Sonderprivatauszugs erbracht. Der einwandfreie Leumund wird demnach nicht mit einem Leumundszeugnis belegt. Artikel 5 Abs. 2 SIPG braucht deshalb nicht geändert zu werden.

- f) Gemäss Artikel 80 Abs. 1 Bst. c des Gesundheitsgesetzes (GesG; SGF 821.0.1) wird die Berufsausübungsbewilligung Gesundheitsfachpersonen erteilt, die unter anderem vertrauenswürdig sind, sowie physisch und psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bieten. Die Bestimmung sieht kein Leumundszeugnis vor. Die Fachleute müssen im Übrigen auch kein entsprechendes Zeugnis vorlegen. Den Beleg dafür, dass sie die Anforderung einer einwandfreien Berufsausübung erfüllen, erbringen sie unter anderem mit einem Strafregisterauszug. Daher braucht die vorgenannte Bestimmung nicht geändert zu werden.
- g) Gemäss Artikel 13 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über Menschen mit Behinderungen (BehG; SGF 10.4) wird die Bewilligung Fachpersonen erteilt, die die nötige Gewähr für eine einwandfreie Ausübung des Berufs bieten. Die Bestimmung sieht kein Leumundszeugnis vor. Die Fachleute müssen im Übrigen auch kein entsprechendes Zeugnis vorlegen. Den Beleg dafür, dass sie die obgenannte Anforderung erfüllen, erbringen sie unter anderem mit einem Strafregisterauszug. Daher braucht die vorgenannte Bestimmung nicht geändert zu werden.

3. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

3.1. Gesetz über die Gemeinden

Mit dem Vorentwurf soll das Leumundszeugnis aus der kantonalen Gesetzgebung gestrichen werden. Mit dem vorgeschlagenen neuen Wortlaut von Artikel 60 Abs. 3 des Gesetzes über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) wird die Kompetenz der Gemeinden zur Ausstellung von Leumundszeugnissen nicht generell aufgehoben. Die bundesrechtlich vorgeschriebenen Leumundszeugnisse können weiterhin

auf der Grundlage von Artikel 60 Abs. 3 GG ausgestellt werden. In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass auf bundesrechtlicher Ebene einzig die Trolleybus-Verordnung (SR 744.211) ausdrücklich die Einreichung eines Leumundszeugnisses vorsieht.

3.2. Gesetz über das Notariat

Um ein Notariatspatent zu erhalten, muss die Bewerberin oder der Bewerber «einen guten Leumund besitzen» (Art. 4 Abs. 1 Bst. c). Das Ausführungsreglement zum Notariatsgesetz (SGF 261.11) sieht vor, dass die betreffenden Personen zur Erfüllung dieser Norm ein «Leumundszeugnis» vorlegen müssen (Art. 1 Abs. 1 Bst. b). Da zwischen dem Vorlegen des Leumundszeugnisses und der Tatsache, über einen guten Leumund zu verfügen, ein direkter Zusammenhang besteht, ist diese Anforderung aus Artikel 4 Abs. 1 Bst. c zu streichen. Der Entwurf der Verordnung über die Streichung des Leumundszeugnisses aus der Freiburger Gesetzgebung sieht vor, die Pflicht zur Einreichung eines «Leumundszeugnisses» aus dem eingangs erwähnten Reglement zu streichen, da der Nachweis für den guten Ruf der Person, die sich um ein Notariatspatent bewirbt, mit einem Strafregisterauszug, mit einem Betreibungs- und Konkursregisterauszug und mit einer Wohnsitzbestätigung erbracht wird. Der Staatsrat wird die Verordnung nach der Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs wird der Staatsrat verabschieden.

4. Auswirkungen des Entwurfs

Die Umsetzung dieser Revision hat keinerlei finanzielle oder personelle Auswirkungen, abgesehen von einer Entlastung der Gemeindeverwaltungen von gewissen Aufgaben. Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden oder auf die nachhaltige Entwicklung und ist mit dem Bundesrecht und dem europäischen Recht vereinbar.

**Loi sur l'abandon du certificat de bonnes mœurs
dans la législation fribourgeoise**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **140.1** | 261.1
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2020-DSJ-13 du Conseil d'Etat du 26 janvier 2021;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 140.1 (Loi sur les communes (LCo), du 25.9.1980) est modifié
comme il suit:

Art. 60 al. 3

³ Il lui incombe notamment, sous réserve des attributions de l'assemblée communale ou du conseil général:

h) (*modifié*) de délivrer les certificats prévus par la loi;

**Gesetz über die Streichung des Leumundszeugnisses
aus der Freiburger Gesetzgebung**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **140.1** | 261.1
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSJ-13 des Staatsrats vom 26. Januar 2021;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 140.1 (Gesetz über die Gemeinden (GG), vom 25.9.1980) wird
wie folgt geändert:

Art. 60 Abs. 3

³ Ihm stehen unter Vorbehalt der Befugnisse der Gemeindeversammlung oder des Generalrates namentlich folgende Befugnisse zu:

h) (*geändert*) Er stellt die gesetzlich vorgesehenen Bescheinigungen aus.

II.

L'acte RSF 261.1 (Loi sur le notariat (LN), du 20.9.1967) est modifié comme il suit:

Art. 4 al. 1

¹ Pour obtenir une patente de notaire, le requérant doit:

c) *Abrogé*

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.

II.

Der Erlass SGF 261.1 (Gesetz über das Notariat (NG), vom 20.9.1967) wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 1

¹ Zur Erlangung des Notariatspatentes muss der Bewerber:

c) *Aufgehoben*

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.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DSJ-13

Projet de loi :

Abandon du certificat de bonnes mœurs dans la législation fribourgeoise

Proposition de la commission ordinaire CO-2021-002

Présidence : Bapst Bernard

Membres : Aebischer Susanne, Brönnimann Charles, Bürgisser Nicolas, Fagherazzi Martine, Lauber Pascal, Mäder-Brülhart Bernadette, Meyer Loetscher Anne, Rodriguez Rose-Marie, Schoenenweid André, Wickramasingam Kirthana.

Entrée en matière

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

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 28 avril 2021

Anhang

GROSSER RAT

2020-DSJ-13

Gesetzesentwurf:

Streichung des Leumundszeugnisses aus der Freiburger Gesetzgebung

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2021-002

Präsidium: Bapst Bernard

Mitglieder: Aebischer Susanne, Brönnimann Charles, Bürgisser Nicolas, Fagherazzi Martine, Lauber Pascal, Mäder-Brülhart Bernadette, Meyer Loetscher Anne, Rodriguez Rose-Marie, Schoenenweid André, Wickramasingam Kirthana.

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 28. April 2021



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kolly Nicolas / Morel Bertrand
Extrait cantonal des poursuites

2020-GC-123

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 19 août 2020, les motionnaires proposent de permettre la production d'un extrait cantonal du registre des poursuites en utilisant le numéro AVS de manière systématique dans le but d'identifier les personnes.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Un extrait du registre des poursuites est conçu actuellement de telle sorte que les indications contenues portent uniquement sur les poursuites engagées dans l'arrondissement de l'office concerné. Partant, les poursuites introduites contre la même personne dans un autre arrondissement n'y figurent pas, ce qui en réduit la pertinence ; un déménagement hors de l'arrondissement d'un office des poursuites suffit en effet pour obtenir un extrait « vierge ».

Bien qu'un extrait cantonal du registre des poursuites ne puisse résoudre l'entier du problème, puisqu'un déménagement hors canton permettra toujours à un débiteur d'obtenir un extrait des poursuites à nouveau vierge, les créanciers bénéficieraient malgré tout d'une information d'une qualité bien supérieure avec un extrait cantonal. Une telle évolution représenterait en ce sens un progrès significatif.

Un registre cantonal présenterait aussi l'avantage de faciliter le travail des offices des poursuites dans les procédures et exécutions de saisie. La production d'extraits pourrait également être simplifiée, puisque chaque office des poursuites pourrait le faire pour l'entier du canton.

La fusion des registres d'arrondissement en un registre cantonal a été réalisée par le canton du Valais, alors que le programme informatique utilisé (Themis) est également celui utilisé par nos offices – par ailleurs développé par le SITel. Une telle évolution est donc tout à fait techniquement envisageable pour les offices des poursuites fribourgeois, même si l'ampleur des travaux nécessaires et leurs incidences financières n'ont pas été évaluées dans le cadre de la réponse à la présente motion.

Un élément essentiel pour la création d'un extrait cantonal est la mise en place d'un identifiant personnel unique pour chaque personne physique ou morale. Pour les entreprises, la solution existe déjà avec l'IDE (numérisation d'identification des entreprises), son utilisation ne pose pas de problème particulier et elle peut être vérifiée en ligne. Pour les personnes physiques les motionnaires proposent l'utilisation du numéro AVS à 13 chiffres (NAVS). Cette solution a également été favorisée par l'Etat du Valais. L'utilisation de ce numéro est actuellement conditionnée à l'existence d'une base légale le prévoyant expressément (art. 50e al. 1 LAVS). Le Parlement fédéral a cependant accepté le 18 décembre 2020 une révision de la LAVS permettant précisément, dès son entrée en vigueur, l'utilisation systématique du NAVS par les autorités

fédérales, cantonales et communales dans leurs procédures. De plus, le Grand conseil a accepté lors de sa session de décembre 2020 la Loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation, qui permet l'utilisation systématique du NAVS dans le Référentiel cantonal de personnes, organisations et nomenclatures.

L'utilisation du numéro AVS dans la mise en œuvre d'un registre cantonal des poursuites, bien qu'aisée en théorie, nécessitera des adaptations techniques pouvant se révéler conséquentes en pratique. Le numéro AVS devra en particulier être appairé avec les référentiels cantonaux. Il existe donc, à ce stade, une inconnue supplémentaire quant à l'ampleur des travaux à réaliser, aux ressources que ces travaux mobiliseront ainsi qu'à leur coût.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter cette motion, dont l'objectif se limite à créer le cadre légal nécessaire à la mise en œuvre pratique souhaitée. Il soumettra au Grand Conseil, dans le délai légal, un projet de modification des bases légales relatives à la poursuite permettant d'entreprendre les travaux de mise en place d'un extrait cantonal des poursuites.

16 mars 2021



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Kolly Nicolas / Morel Bertrand
Kantonaler Betreibungsregisterauszug

2020-GC-123

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 19. August 2020 eingereichten und begründeten Motion schlagen deren Urheber vor, die Ausstellung eines kantonalen Betreibungsregisterauszugs zu ermöglichen, indem für die Identifikation von Personen systematisch die AHV-Nummer verwendet wird.

II. Antwort des Staatsrats

Ein Betreibungsregisterauszug ist momentan so gestaltet, dass er nur Angaben zu den Betreibungen enthält, die im Bezirk des betreffenden Amtes eingeleitet wurden. Demnach erscheinen keine Betreibungen, die in einem anderen Bezirk gegen diese Person eingetragen wurden, was die Aussagekraft des Auszugs vermindert. Tatsächlich genügt es demnach, aus dem Bezirk eines Betreibungsamtes wegzuziehen, um wieder einen «leeren» Auszug zu erhalten.

Obwohl ein kantonaler Betreibungsregisterauszug das Problem nicht vollständig lösen könnte, weil eine Schuldnerin oder ein Schuldner mit dem Wegzug aus dem Kanton immer noch einen leeren Auszug erhielte, würde ein kantonaler Auszug den Gläubigerinnen und Gläubigern bessere Informationen bringen. In diesem Sinne würde eine solche Änderung einen entscheidenden Vorteil bedeuten.

Als weiterer Vorteil würde ein kantonales Register den Betreibungsämtern in Pfändungsverfahren und bei deren Vollstreckung die Arbeit erleichtern. Die Erstellung der Auszüge könnte ebenfalls vereinfacht werden, weil sie jedes Betreibungsamt für den ganzen Kanton vornehmen könnte.

Der Kanton Wallis hat seine Bezirksregister in einem kantonalen Register zusammengeführt. Die dabei verwendete Software (Themis) wird auch von unseren Betreibungsämtern verwendet und wurde im Übrigen vom ITA entwickelt. Die gewünschte Änderung wäre demnach auch für die Freiburger Betreibungsämter technisch durchaus machbar. Allerdings wurden der Umfang der dafür erforderlichen Arbeiten und ihre finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Antwort auf diese Motion nicht geprüft.

Ein wesentliches Element für die Einführung eines kantonalen Auszugs ist die Schaffung einer einmaligen persönlichen Identifikation für jede natürliche und jede juristische Person. Für Unternehmen besteht mit IDE (Digitalisierung der Unternehmensidentifikation) bereits eine Lösung. Die Nummer kann ohne besondere Probleme verwendet werden und lässt sich im Internet überprüfen. Für natürliche Personen schlagen die Motionäre die Verwendung der 13-stellige AHV-Nummer (AHVN) vor. Für diese Lösung hat sich auch der Kanton Wallis entschieden. Für die Verwendung der AHV-Nummer wird heute eine gesetzliche Grundlage verlangt, die dies ausdrücklich vorsieht (Art. 50e Abs. 1 AHVG). Allerdings haben die eidgenössischen Räte am 18. Dezember 2020 einer Revision des AHVG zugestimmt, die ab ihrem Inkrafttreten eine solche systematische Verwendung

der AHVN in den Verfahren von Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden erlaubt. Ausserdem hat der Grosse Rat in der Dezembersession 2020 das Gesetz zur Anpassung gewisser Aspekte der kantonalen Gesetzgebung an die Digitalisierung verabschiedet, das die systematische Verwendung der AHVN im kantonalen Bezugssystem von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen erlaubt.

Obwohl die Verwendung der AHV-Nummer bei der Umsetzung eines kantonalen Betreibungsregisters theoretisch einfach wäre, würde sie technische Anpassungen erfordern, die sich in der Praxis als umfangreich herausstellen könnten. So müsste die AHV-Nummer insbesondere mit den kantonalen Bezugssystemen verbunden werden. Momentan ist also unklar, wie umfangreich die nötigen Arbeiten wären, welche Ressourcen sie erfordern würden und wie hoch die Kosten wären.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen der Staatsrat die Annahme dieser Motion, deren Zweck allein darin besteht, den notwendigen gesetzlichen Rahmen für die gewünschte praktische Umsetzung zu schaffen. Er wird dem Grossen Rat innert der gesetzlichen Frist einen Entwurf für die Änderung der gesetzlichen Grundlagen zur Betreibung unterbreiten, der die Aufnahme der Arbeiten für die Schaffung eines kantonalen Betreibungsregisterauszugs erlaubt.

16. März 2021



Message 2020-DIAF-43

24 novembre 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Pour une présentation sans équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées alimentaires)

1. Introduction

Par motion déposée et développée le 21 octobre 2019 (Motion 2019-GC-170), les députés Schumacher et Gamba proposent au Conseil d'Etat d'user de son droit d'initiative cantonale et d'inviter les autorités fédérales «à édicter, dans le cadre de la loi et l'ordonnance sur les denrées alimentaires, un acte juridique approprié notifiant la nécessité d'informer le consommateur sur la teneur en sucres rapides inclus dans tous les aliments préfabriqués et préemballés, en veillant à ce que celle-ci puisse être visualisée et comprise sans équivoque par chaque consommateur, quel que soit son niveau de formation et de son âge».

Cette motion fait suite à l'augmentation croissante de la consommation journalière de sucre par les individus en Suisse. L'absorption de ces sucres rapides est à l'origine de la surcharge pondérale dont souffre 51% de la population suisse et qui engendre d'importantes maladies. Personne n'est épargné par ces molécules qui rapidement, sont métabolisées et absorbées par le tract intestinal. Au contraire, près de 19% des enfants sont également touchés. La hausse des cas d'obésité provoque alors indéniablement des coûts directs et indirects non négligeables. En effet, en 2012, ces coûts se sont élevés à près de 7.990 milliards de francs.

De plus, les sucres rapides absorbés créent des effets similaires aux substances telles que la nicotine ou la cocaïne créant ainsi une dépendance de l'homme à cette molécule.

Une solution envisagée pour pallier ce fléau consiste à améliorer l'information du public sur la quantité de sucre contenue dans les produits, en la simplifiant. Les étiquettes, souvent difficilement compréhensibles pour les personnes lambda, ne permettent pas de connaître facilement et clairement la teneur en sucre d'un produit.

Lors de sa séance du 25 août 2020, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acceptation, laquelle a eu lieu en date du 15 octobre 2020. Il a décidé de lui donner suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1) en précisant qu'il conviendrait d'encourager les mesures du DFI et de l'OSAV déjà en cours et de modifier l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires

(OIDAL, RS 817.022.16) en adaptant les obligations d'étiquetage (sans entrer en matière sur un étiquetage spécifique). De ce fait, il soumet au Grand Conseil un projet de décret accompagné du présent message.

2. Bref aperçu de la situation

Dans sa réponse du 25 août 2020 à la motion 2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/Gamba Marc-Antoine «Initiative cantonale – Pour une présentation sans équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées alimentaires», le Conseil d'Etat a longuement exposé les tenants et aboutissants d'une alimentation équilibrée comme priorité de la santé publique et du sucre comme enjeu de santé publique, ainsi que les statistiques en Suisse et à Fribourg. Cette réponse est annexée au présent message.

En substance, le Conseil d'Etat explique que l'alimentation équilibrée fait partie des priorités de santé publique tant au niveau international, national que cantonal. En effet, les différentes stratégies de santé publique reconnaissent quatre facteurs de risque à l'origine de la plupart des maladies non transmissibles (MNT): la consommation excessive d'alcool, l'alimentation déséquilibrée, le tabagisme et le manque d'activité physique.

Les phénomènes du surpoids et de l'obésité ont pris une ampleur importante ces dernières années et sont devenus des thématiques incontournables en santé publique. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) parle à cet effet d'une épidémie. En effet, depuis 1980, le nombre de personnes souffrant d'excès de poids ou d'obésité a doublé.

En Suisse, les MNT représentent actuellement 90% de la charge de morbidité. Moins craintes que les maladies transmissibles, elles ont des effets dévastateurs pour la santé. Elles apparaissent relativement tôt dans l'âge adulte et durent ainsi de très nombreuses années. Les MNT principale sont les maladies cardiovasculaires, le diabète, le cancer, les maladies chroniques des voies respiratoires, les maladies musculo-squelettiques et les maladies psychiques. En Suisse, elles représentent un problème majeur de santé publique, dont souffre une part importante de la population. Elles affectent

la société dans sa globalité, en termes de morbidité, dépendance, qualité de vie, mortalité et coûts de la santé. Tous âges confondus, le nombre de personnes en surpoids a augmenté au cours des dernières années. L'Enquête suisse sur la santé 2012 (ESS) montre que 41% de la population âgée de 15 ans et plus est en excès pondéral et que 10% souffrent d'obésité. L'évolution du nombre de personnes en excès pondéral, en constante augmentation entre 1992 et 2002, s'était stabilisée entre 2002 et 2007. Depuis, le taux d'obésité a à nouveau augmenté, tandis que celui du surpoids est demeuré stable. Quant au canton de Fribourg, il se situe dans la moyenne suisse, mais c'est parmi les garçons de 15 ans et les filles de 13 ans que l'excès pondéral est le plus répandu

3. Le sucre comme enjeu de santé publique

Concernant la problématique du sucre comme enjeu de santé publique, elle a aussi été considérablement développée dans la réponse du Conseil d'Etat relative à la motion 2019-GC-170. La quantité de sucre consommée par la population fait partie des priorités de santé publique tant au niveau international, que national et cantonal.

L'OMS recommande de réduire la consommation de sucre à 10% au plus de l'apport énergétique. L'enjeu est de taille sachant que la grande majorité des sucres consommés aujourd'hui sont «dissimulés» dans des aliments transformés qui ne sont généralement pas considérés comme sucrés. Quant à l'Office de la sécurité alimentaire (OSAV), qui met en évidence le fait qu'une consommation excessive de sucre peut nuire à la santé, sa stratégie se concentre sur la réduction des sucres dit «ajoutés», à savoir ceux qui ne sont pas naturellement présents dans les aliments. Au niveau cantonal, l'alimentation équilibrée est une priorité des programmes d'actions cantonaux. Ces derniers proposent des interventions à différents niveaux: des mesures s'adressant à des groupes cibles spécifiques, des mesures structurelles visant la création d'environnements favorables à la santé, des mesures d'information et de communication et des mesures de coordination. Le canton de Fribourg met en œuvre notamment le programme cantonal «je mange bien, je bouge bien» depuis 2010.

4. Sucre et étiquetage

L'un des enjeux, en sus de la santé en elle-même, est la question de l'étiquetage et de l'indication de la teneur en sucre.

Actuellement, dans la déclaration nutritionnelle des produits emballés, les informations relatives aux glucides sont la plupart du temps accompagnées de l'indication «dont sucres». Cette information tient compte de tous les sucres présents dans les aliments, à savoir ceux qui y sont naturellement présents et ceux qui sont ajoutés pour édulcorer le goût, comme le miel, les sirops ou les concentrés de jus de fruit.

L'ordonnance concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI) rend la déclaration nutritionnelle obligatoire dès 2021 (sauf pour les exceptions prévues à l'annexe 9 de cette loi). La déclaration nutritionnelle doit indiquer la valeur énergétique et la teneur en matières grasses, en glucides, en protéines et en sel mais pas spécifiquement la teneur en sucres, ceux-ci étant inclus dans les glucides. En effet, par dérogation aux bases réglementaires de l'Union Européenne, une déclaration nutritionnelle restreinte prévue à l'article 22 al. 2 OIDAI est possible en Suisse. Donc à partir de 2021, la teneur en sucres (et en acides gras saturés) sera seulement obligatoire pour certaines sortes de denrées alimentaires mentionnées à l'article 22 al. 3 OIDAI (par exemple si elles sont accompagnées d'une allégation nutritionnelle ou d'une allégation de santé; qu'elles portent la mention «sans gluten», «très faible teneur en gluten», «exempte de lactose» ou «pauvre en lactose»; qu'elles sont spécifiées dans l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires destinées aux personnes ayant des besoins nutritionnels particuliers (OBNP); qu'elles ont été enrichies en vitamines, en sels minéraux ou en autres substances.).

Il s'agirait de rendre obligatoire aussi l'indication de la teneur en sucres au niveau fédéral. Comme expliqué ci-dessus, cette mesure est déjà obligatoire au sein de l'Union Européenne.

De plus, il convient de rendre l'étiquetage lisible. En effet, un sondage de la Société suisse de nutrition a démontré qu'un consommateur sur deux ne comprend actuellement pas entièrement la déclaration nutritionnelle chiffrée sur les emballages. Les consommateurs sont, cependant, de plus en plus demandeurs d'une transparence sur la qualité nutritionnelle des aliments, comme en témoigne le succès des applications mobiles proposant ce type d'information. En ce sens, la demande que la teneur en sucre puisse être visualisée et comprise sans équivoque par chaque consommateur fait sens. Cela pourrait se concrétiser par le biais d'une étiquette-nutrition, comme par exemple le NutriScore ou autre.

Le NutriScore est destiné à être apposé sur la face avant des emballages des aliments. Il a pour objectif premier d'informer les consommateurs sur la qualité nutritionnelle des aliments. Il s'agit de les aider à comparer facilement les produits entre eux, afin d'orienter leurs choix vers les aliments les plus favorables à la santé. Le deuxième objectif du NutriScore est de pousser les fabricants à améliorer la qualité nutritionnelle de leurs aliments, grâce à des reformulations des produits existants ou des innovations. L'algorithme sous-tendant le NutriScore attribue à chaque produit alimentaire un score unique, en fonction de sa composition nutritionnelle en éléments négatifs (calories, sucres simples, acides gras saturés et sodium) et positifs (fibres, pourcentage de fruits et légumes et protéines). Ce score permet ensuite de classer l'aliment en question dans l'une des 5 classes de qualité nutritionnelle définie par les chercheurs.



L'inclusion de tous ces nutriments a été validée par des travaux scientifiques pour leur lien avec les maladies non transmissibles. Il a été montré scientifiquement que le NutriScore est facile à comprendre et à utiliser, aussi par des personnes disposant d'un petit budget alimentation. En ce qui concerne les boissons sucrées, le NutriScore reflète bien la teneur en sucres.

Actuellement, le NutriScore est utilisé sur une base volontaire, son apposition dépend totalement de la bonne volonté des industriels qui peuvent refuser de l'afficher sur leurs produits. Il serait nécessaire de le rendre obligatoire pour tous les produits nécessitant une déclaration nutritionnelle selon l'ordonnance concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI) (il y a une liste des exceptions, notamment pour les petits artisans) afin de pouvoir comparer tous les produits composés du marché. L'avantage est que ce score a déjà été adopté officiellement par plusieurs pays européens et bénéficie de l'engagement de nombreux groupes agro-alimentaires. Au niveau des grandes multinationales, actuellement seules Danone et Nestlé ont accepté d'afficher le NutriScore. Ceci peut être notamment expliqué par le fait que le portefeuille d'aliments de grandes sociétés contient des produits particulièrement sucrés, gras ou salés, donc classés plutôt en D ou E sur l'échelle du NutriScore: boissons sucrées, barres chocolatées, confiseries, biscuits sucrés, céréales du petit-déjeuner, glaces, biscuits apéritifs, etc. Ainsi, pour exemple, 100% des aliments des firmes Mars ou Ferrero sont classés en D ou E, tout comme 86% des produits de Mondelez, 55% pour Nestlé, 54% pour Coca-Cola, 52% pour Unilever, 50% pour Kellogg's et 46% pour PepsiCo. Tout comme Aldi sur une partie de ses marques propres à partir de juillet 2020, Migros et Coop ont adopté le NutriScore à titre d'essai sur une partie de leur assortiment dès le mois d'août 2020 (Délicorn chez Coop, Pelican et Cornatur chez Migros).

5. Position du canton de Fribourg

L'amélioration de l'information au consommateur permet, tout en garantissant la liberté à chacun de manger ce qu'il souhaite, de se nourrir en connaissance de cause. Un étiquetage sans équivoque de la teneur en sucres rapides s'inscrit en cohérence avec la stratégie nationale de prévention des MNT ainsi qu'en renforcement des programmes d'actions cantonaux alimentation et mouvement, en participant d'une part à améliorer les compétences individuelles en santé et d'autres part en développant des conditions-cadre propices. Cette mesure permettant de rejoindre l'ensemble de la population, y compris les personnes les plus difficiles à atteindre par des messages de prévention. Elle participerait ainsi à renforcer l'égalité des chances en matière de santé.

Il convient toutefois également de tenir compte du fait que la Suisse, et le canton de Fribourg a fortiori, importent et exportent d'importantes quantités de denrées alimentaires. Il est donc essentiel de ne pas promouvoir des mesures qui représenteraient des obstacles au commerce et qui, de ce fait, s'avèreraient inopérantes. Ce serait notamment le cas d'un étiquetage sous la forme de morceaux de sucre, qui imposerait un nouvel étiquetage à tous les produits importés. D'autre part, le canton s'engage activement pour promouvoir la consommation locale, il importe donc de ne pas créer des entraves ou charges administratives supplémentaires dans la confection des produits locaux en regard aux produits importés.

D'autre part, il sied tout de même de relever qu'une alimentation saine repose avant tout sur l'équilibre entre plusieurs aliments, et que la consommation exclusive de produits classés A ne garantit pas cet équilibre. Par nature, le nutriscore ne porte que sur chaque aliment pris individuellement, et non sur l'ensemble de l'alimentation. Le nutriscore se veut simple et rapide à assimiler. La rançon de cette simplicité est toutefois qu'il ne permet pas de faire des distinctions précises entre certaines données comme la différence entre acides gras d'origine végétale ou d'origine animale par exemple. Le nutriscore ne dit rien non plus de la provenance des produits et des conditions dans lesquels ils ont été élaborés. Ce n'est naturellement pas son objectif, mais sa généralisation ne doit pas faire oublier l'importance de ces critères dans l'acte d'achat. Un fromage ou une viande AOP ne peuvent prétendre à être classé A au nutriscore, ce qui ne signifie pas qu'ils n'ont pas leur place dans une alimentation équilibrée.

Le Conseil d'Etat est ainsi d'avis qu'il conviendrait d'encourager les mesures du DFI et de l'OSAV déjà en cours et d'adapter l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI, RS 817.022.16) en adaptant les obligations d'étiquetage tout en s'assurant de sa compatibilité avec la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51), sans entrer en matière sur un étiquetage spécifique.

6. Rappels en lien avec la procédure d'initiative cantonale

A teneur des articles 71 let. b, 72 al. 3, 95 let. g et 115 et suivants de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le parlement, LParl; RS 171.10), lorsque le canton formule une proposition à l'Assemblée fédérale par le biais de l'instrument de l'initiative cantonale, son initiative est soumise à l'examen préalable des commissions compétentes des deux Conseils pour décider s'il y sera donné suite.

ou non. Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler que l'initiative doit faire l'objet d'un développement qui mentionne notamment les objectifs de l'acte (art. 115 al. 2 LParl). En pratique, dans le canton de Fribourg, cette condition est usuellement remplie par l'adjonction d'un considérant au projet de décret, considérant qui expose les objectifs de l'initiative du canton.

7. Conclusion

Dans sa réponse du 25 août 2020, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion avec la précision qu'il convient d'encourager les mesures du DFI et de l'OSAV déjà en cours et d'adapter l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAL, RS 817.022.16) en adaptant les obligations d'étiquetage sans entrer en matière sur un étiquetage spécifique. Le Grand Conseil a accepté la motion en date du 15 octobre 2020 et le Conseil d'Etat lui donne suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret afin de déposer une initiative cantonale au niveau fédéral.

Annexe

Réponse du Conseil d'Etat du 25 août 2020 à la motion
2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/Gamba Marc-Antoine
«Initiative cantonale – Pour une présentation sans équivoque
de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées
alimentaires»



Botschaft 2020-DIAF-43

24. November 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln)

1. Einleitung

Mit der am 21. Oktober 2019 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (Motion 2019-GC-170) ersuchen die Grossräte Schumacher und Gamba den Staatsrat, sein Standesinitiativrecht zu nutzen und sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen, *«im Rahmen des Gesetzes und der Verordnung über die Lebensmittel ein geeignetes Rechtsgeschäft zu erlassen, das die Notwendigkeit der Aufklärung der Konsumierenden über den Gehalt an schnellem Zucker aller vorgefertigten und verpackten Lebensmittel bescheidet. Dabei soll dafür gesorgt werden, dass alle Konsumierenden unabhängig von Ausbildung und Alter den Zuckergehalt visualisieren können und er für alle klar verständlich ist»*.

Dieser Motion liegt der steigende tägliche Zuckerkonsum der Einzelpersonen in der Schweiz zugrunde. Die Aufnahme dieses schnellen Zuckers ist die Ursache für das zu hohe Körpergewicht von 51% der Schweizer Bevölkerung, das schwere Erkrankungen verursacht. Niemand wird von diesen Molekülen verschont, die vom Magendarmtrakt rasch verstoffwechselt und aufgenommen werden. Im Gegenteil, auch fast 19% der Kinder sind betroffen. Der Anstieg der Fälle von Adipositas führt so unbestreitbar zu nicht vernachlässigbaren direkten und indirekten Kosten, die sich 2012 in der Tat auf fast 7,990 Milliarden Franken beliefen.

Zudem wirkt der schnell aufgenommene Zucker ähnlich wie Substanzen wie Nikotin oder Kokain und macht so den Menschen von diesem Molekül abhängig.

Eine mögliche Lösung, um diesem Problem entgegenzuwirken, besteht darin, die Information der Bevölkerung über die in den Produkten enthaltene Menge an Zucker zu verbessern, indem sie einfacher dargestellt wird. Auf den für normale Bürgerinnen und Bürger oft schwer verständlichen Etiketten ist der Zuckergehalt eines Produkts nicht einfach und klar ersichtlich.

An seiner Sitzung vom 25. August 2020 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme, die am 15. Oktober 2020 erfolgte. Er beschloss, ihr in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) Folge zu geben, mit der Präzisierung,

dass die bereits geltenden Massnahmen des EDI und des BLV gefördert und die Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) dahingehend geändert werden sollte, dass die Kennzeichnungspflichten angepasst werden (ohne auf eine spezifische Kennzeichnung einzutreten). Daher unterbreitet er dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf mit vorliegender Botschaft.

2. Kurzer Überblick über die aktuelle Lage

In seiner Antwort vom 25. August 2020 auf die Motion 2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/Gamba Marc-Antoine «Kantonale Initiative – Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln» hat der Staatsrat die verschiedenen Aspekte einer ausgewogenen Ernährung als gesundheitspolitische Priorität und Zucker als eine Herausforderung für die Volksgesundheit sowie die Statistiken in der Schweiz und in Freiburg ausführlich erläutert. Diese Antwort liegt der vorliegenden Botschaft bei.

Im Wesentlichen erklärt der Staatsrat, dass die ausgewogene Ernährung sowohl auf internationaler als auch auf nationaler und kantonaler Ebene zu den gesundheitspolitischen Prioritäten gehört. So verweisen die verschiedenen öffentlichen Gesundheitsstrategien auf vier Risikofaktoren, die die Ursache der meisten nichtübertragbaren Krankheiten sind: übermässiger Alkoholkonsum, unausgewogene Ernährung, Rauchen und zu wenig Bewegung.

Die Phänomene Übergewicht und Adipositas haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und sind zu unvermeidlichen öffentlichen Gesundheitsthemen geworden. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) spricht diesbezüglich von einer Epidemie. Tatsächlich hat sich die Zahl der an Übergewicht oder Adipositas leidenden Personen seit 1980 verdoppelt.

In der Schweiz stellen die nichtübertragbaren Krankheiten aktuell 90% der Krankheitslast dar. Sie sind weniger gefürchtet als die übertragbaren Krankheiten, können sich aber verheerend auf die Gesundheit auswirken. Sie erscheinen relativ früh im Erwachsenenalter und bestehen so jahrelang. Die wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten sind

Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Krebs, chronische Leiden der Atemwege, muskuloskeletale Erkrankungen und psychische Erkrankungen. Sie stellen in der Schweiz ein grosses öffentliches Gesundheitsproblem dar, da ein grosser Teil der Bevölkerung an ihnen leidet. Sie beeinträchtigen die Gesellschaft als Ganzes in Bezug auf Morbidität, Abhängigkeit, Lebensqualität, Mortalität und Gesundheitskosten. Die Zahl der übergewichtigen Personen hat in den letzten Jahren in allen Altersgruppen zugenommen. Die Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012 (SGB) zeigte auf, dass 41% der Bevölkerung ab 15 Jahren übergewichtig sind und dass 10% unter Adipositas leiden. Die Zahl der übergewichtigen Personen, die zwischen 1992 und 2002 stetig anstieg, hat sich zwischen 2002 und 2007 stabilisiert. Seither steigen die Raten für Adipositas wieder, beim Übergewicht bleiben sie auf demselben Niveau. Der Kanton Freiburg ist im Schweizer Durchschnitt positioniert, doch am übergewichtigsten sind die 15-jährigen Jungen und die 13-jährigen Mädchen.

3. Zucker: eine Herausforderung für die Volksgesundheit

Auch die Problematik von Zucker als Herausforderung für die Volksgesundheit wurde in der Antwort des Staatsrats auf die Motion 2019-GC-170 eingehend behandelt. Die Menge des von der Bevölkerung konsumierten Zuckers gehört sowohl auf internationaler als auch auf nationaler und kantonaler Ebene zu den gesundheitspolitischen Prioritäten.

Die WHO empfiehlt, den Zuckerkonsum auf höchstens 10% der täglichen Energiezufuhr zu senken. Die Herausforderung ist umso grösser, als der Grossteil des heute konsumierten Zuckers in verarbeiteten Lebensmitteln «versteckt» ist, die im Allgemeinen nicht als Zucker betrachtet werden. Das Amt für Lebensmittelsicherheit (BLV) seinerseits, das die Tatsache unterstreicht, dass ein übermässiger Zuckerkonsum der Gesundheit schaden kann, konzentriert seine Strategie auf die Senkung des sogenannten «zugeetzten» Zuckers, das heisst jenem, der nicht natürlich in den Lebensmitteln vorkommt. Auf kantonaler Ebene ist die ausgewogene Ernährung eine Priorität der kantonalen Aktionsprogramme. Diese intervenieren auf verschiedenen Ebenen mit auf spezifische Zielgruppen ausgerichteten Massnahmen, strukturellen Massnahmen für eine gesundheitsfördernde Umgebung, Informations- und Kommunikationsmassnahmen sowie Koordinationsmassnahmen. Der Kanton Freiburg setzt seit 2010 das kantonale Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» um.

4. Zucker und Kennzeichnung

Eine der Herausforderungen, neben der Gesundheit als solches, ist die Frage der Kennzeichnung und Angabe des Zuckergehalts.

Aktuell werden die Informationen in Bezug auf die Kohlenhydrate in den Nährwertdeklarationen der verpackten Produkte meistens von der Angabe «davon Zucker» begleitet. Diese Information berücksichtigt alle in den Lebensmitteln vorhandenen Zucker, das heisst sowohl den natürlich vorhandenen als auch den für einen süsseren Geschmack zugesetzten Zucker wie Honig, Sirup oder Fruchtsaftkonzentrate.

Die Verordnung betreffend die Information über Lebensmittel (LIV) macht die Nährwertdeklaration ab 2021 obligatorisch (ausser für die in Anhang 9 dieses Gesetzes vorgesehenen Ausnahmen). Die Nährwertdeklaration muss den Energiewert und den Gehalt an Fett, Kohlenhydraten, Eiweiss und Salz angeben, aber nicht spezifisch den Zuckergehalt, der in den Kohlenhydraten enthalten ist. Tatsächlich ist in der Schweiz in Abweichung der Rechtsgrundlagen der Europäischen Union eine in Artikel 22 Abs. 2 LIV vorgesehene eingeschränkte Nährwertdeklaration möglich. Ab 2021 ist folglich die Angabe des Zuckergehalts (und der gesättigten Fettsäuren) nur für bestimmte in Artikel 22 Abs. 3 LIV vorgesehene Lebensmittel erforderlich (zum Beispiel, wenn sie mit einer nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angabe oder mit der Angabe «glutenfrei», «sehr geringer Glutengehalt», «laktosefrei» oder «laktosearm» versehen sind; in der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Lebensmittel für Personen mit besonderem Ernährungsbedarf [VLBE] umschrieben sind; mit Vitaminen, Mineralstoffen und sonstigen Stoffen angereichert worden sind.).

Ziel ist es, die Angabe des Zuckergehalts auf nationaler Ebene obligatorisch zu machen. Wie oben ausgeführt ist diese Massnahme in der Europäischen Union bereits obligatorisch.

Zudem soll die Kennzeichnung verständlich dargestellt werden. Eine Umfrage der Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung hat aufgezeigt, dass aktuell die Hälfte der Konsumierenden die Zahlen der Nährwertdeklaration auf den Verpackungen nicht vollständig versteht. Die Konsumierenden verlangen aber nach immer mehr Transparenz in Bezug auf den Nährwert der Lebensmittel. Dies zeigt der Erfolg der mobilen Apps, die diese Information anbieten. Der Antrag auf eine Visualisierung und ein klares Verständnis des Zuckergehalts durch alle Konsumierenden ergibt folglich Sinn. Dazu könnte eine Nährwertetikette, beispielsweise der Nutri-Score, verwendet werden.

Der Nutri-Score wird auf der Vorderseite der Lebensmittelverpackungen angebracht. Er soll die Konsumierenden über den Nährwert der Lebensmittel informieren. So sollen die Produkte einfach miteinander verglichen werden können, um die Konsumierenden bei der Wahl der Lebensmittel anzuleiten, die für die Gesundheit am förderlichsten sind. Das zweite Ziel des Nutri-Scores ist, die Hersteller dazu zu bringen, den Nährwert ihrer Lebensmittel mit der Umformulierung der bestehenden Produkte oder mit Innovationen zu verbessern. Der dem Nutri-Score zugrunde liegende Algo-

rhythmus weist jedem Lebensmittel abhängig von der Nährstoffzusammensetzung aus negativen (Kalorien, einfacher Zucker, gesättigte Fettsäuren und Natrium) und positiven Aspekten (Fasern, Gehalt an Früchten und Gemüse und

Eiweiss) einen einmaligen Score zu. Mit diesem Score kann das betroffene Lebensmittel anschliessend in eine der 5 Nährwertklassen eingeteilt werden, die von den Forschenden definiert wurden.



Die Berücksichtigung all dieser Nährstoffe wurde mit wissenschaftlichen Arbeiten aufgrund ihrer Verbindung mit nichtübertragbaren Krankheiten bestätigt. Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass der Nutri-Score einfach verständlich und nutzbar ist, auch für Personen mit einem kleinen Budget für Lebensmittel. Nutri-Score widerspiegelt den Zuckergehalt von gesüssten Getränken gut.

Aktuell wird Nutri-Score freiwillig verwendet. Es sind die Hersteller, die entscheiden, ob sie ihn auf ihren Produkten angeben oder nicht. Es wäre notwendig, ihn für alle Produkte, die gemäss Verordnung betreffend die Information über Lebensmittel (LIV) eine Nährwertdeklaration benötigen, obligatorisch zu machen (es gibt eine Liste mit Ausnahmen, namentlich für handwerklich hergestellte Lebensmittel), um alle erhältlichen zusammengesetzten Erzeugnisse vergleichen zu können. Der Vorteil ist, dass dieser Score bereits offiziell von mehreren europäischen Ländern angenommen wurde und von zahlreichen Agrar- und Lebensmittelgruppen unterstützt wird. Was die grossen multinationalen Unternehmen betrifft, haben aktuell nur Danone und Nestlé der Angabe des Nutri-Scores zugestimmt. Dies kann namentlich durch die Tatsache erklärt werden, dass das Lebensmittelportfolio der grossen Unternehmen besonders süsse, fettige oder salzige Produkte enthält, die eher in die Klassen D oder E des Nutri-Score eingeteilt werden: Süssgetränke, Schokoladeriegel, Süsswaren, süsses Gebäck, Frühstücksmüesli, Glacé, Apérogebäck usw. So werden beispielsweise ausnahmslos alle Lebensmittel der Firmen Mars oder Ferrero als D oder E eingestuft, wie auch 86% der Produkte von Mondelez, 55% von Nestlé, 54% von Coca-Cola, 52% von Unilever, 50% von Kellogg's und 46% von PepsiCo. Aldi hat den Nutri-Score im Juli 2020 auf einem Teil seiner Eigenmarken testweise eingeführt, und auch Migros und Coop testen seit August 2020 den Nutri-Score für einen Teil ihres Sortiments (Délicorn bei Coop, Pelican und Cornatur bei Migros).

5. Position des Kantons Freiburg

Die Verbesserung der Konsumenteninformation ermöglicht es, sich in Kenntnis der Sachlage zu ernähren, und stellt gleichzeitig sicher, dass jede und jeder die Freiheit hat, zu essen was sie oder er will. Eine klare Kennzeichnung des schnellen Zuckergehalts steht im Einklang mit der nationalen Strategie zur Bekämpfung der nichtübertragbaren Krank-

heiten und verstärkt die kantonalen Aktionsprogramme Ernährung und Bewegung, indem einerseits die individuellen Gesundheitskompetenzen verbessert und andererseits geeignete Rahmenbedingungen entwickelt werden. Mit dieser Massnahme könnte die ganze Bevölkerung erreicht werden, einschliesslich der mit Präventionsbotschaften am schwersten erreichbaren Personen. Sie würde so die Chancengleichheit in Bezug auf die Gesundheit verstärken.

Es ist allerdings ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Schweiz und vor allem auch der Kanton Freiburg eine grosse Menge an Nahrungsmitteln im- und exportieren. Es ist folglich wichtig, keine Massnahmen zu unterstützen, die den Handel behindern könnten und so ausgehebelt würden. Dies wäre namentlich der Fall bei einer Beschriftung in Form von Zuckerkübeln, die für alle importierten Produkte eine neue Kennzeichnung erfordern würde. Andererseits setzt sich der Kanton aktiv für die Förderung des lokalen Konsums ein und es ist deshalb wichtig, für die Herstellung von lokalen Produkten keine zusätzlichen Hemmnisse oder Verwaltungsaufwand gegenüber importierten Produkten zu schaffen.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass eine gesunde Ernährung in erster Linie auf dem Gleichgewicht zwischen verschiedenen Nahrungsmitteln beruht, und dass dieses Gleichgewicht nicht gewährleistet ist, wenn ausschliesslich Produkte der Klasse A konsumiert werden. Der Nutri-Score gilt naturgemäss für jedes Lebensmittel einzeln, und nicht für die gesamte Ernährung. Er soll einfach und schnell zu erlernen sein. Der Preis für diese Einfachheit ist jedoch, dass bestimmte Angaben nicht genau unterschieden werden können, beispielsweise der Unterschied zwischen pflanzlichen und tierischen Fettsäuren. Der Nutri-Score sagt auch nichts aus über die Herkunft der Produkte und die Bedingungen, unter denen sie hergestellt wurden. Natürlich ist das auch nicht sein Zweck, aber seine Verallgemeinerung sollte nicht vergessen machen, wie wichtig diese Kriterien beim Einkaufen sind. Ein AOP-Käse oder -Fleisch kann nicht für sich beanspruchen, als A-Produkt klassifiziert zu werden, und trotzdem haben sie ihren Platz in einer ausgewogenen Ernährung.

Der Staatsrat spricht sich deshalb dafür aus, die bereits laufenden Massnahmen des EDI und des BLV zu fördern und die Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) abzuändern, indem die

Kennzeichnungspflicht angepasst wird, wobei die Kompatibilität mit dem Gesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) sichergestellt wird, ohne auf eine spezifische Kennzeichnung einzutreten.

6. Erläuterungen in Zusammenhang mit dem Verfahren bei Standesinitiativen

Wenn der Kanton der Bundesversammlung anhand einer Standesinitiative einen Vorschlag unterbreitet, entscheiden gemäss Artikel 71 Bst. b, 72 Abs. 3, 95 Bst. g und 115 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) die zuständigen Kommissionen der beiden Räte in einer Vorprüfung, ob ihr Folge gegeben werden soll. In diesem Rahmen sei in Erinnerung gerufen, dass die Standesinitiative begründet werden muss. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 Abs. 2 ParlG). In der Praxis ist diese Bedingung im Kanton Freiburg gewöhnlich dadurch erfüllt, dass im Dekretsentwurf ein Erwägungsgrund eingefügt wird, der die Ziele der Standesinitiative enthält.

7. Schlussbemerkung

In seiner Antwort vom 25. August 2020 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion, präzisierte jedoch, dass die bereits laufenden Massnahmen des EDI und des BLV zu fördern und die Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) abzuändern sind, indem die Kennzeichnungspflicht angepasst wird, ohne auf eine spezifische Kennzeichnung einzutreten. Der Grosse Rat hat die Motion am 15. Oktober 2020 angenommen und der Staatsrat gibt ihr Folge in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1). Er unterbreitet somit dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf zur Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

Beilage

—
Antwort des Staatsrats vom 25. August 2020 auf
die Motion 2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/
Gamba Marc-Antoine «Kantonale Initiative –
Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers
in Lebensmitteln»

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale
à l'Assemblée fédérale (Pour une présentation
sans équivoque de la quantité de sucres rapides
présents dans les denrées alimentaires)**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu la motion 2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/Gamba Marc-Antoine intitulée «Initiative cantonale – Pour une présentation sans équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées alimentaires»;

Vu le message 2020-DIAF-43 du Conseil d'Etat du 24 novembre 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative
bei der Bundesversammlung (Für eine klare Darstellung
der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln)**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

gestützt auf die Motion 2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/Gamba Marc-Antoine «Kantonale Initiative – Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln»;

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DIAF-43 des Staatsrats vom 24. November 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

—
Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires, dont notamment une adaptation de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDA; RS 817.022.16), tout en s'assurant de sa compatibilité avec la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51), pour:

1. rendre obligatoires la déclaration nutritionnelle ainsi que l'indication de la teneur en sucres sur tout étiquetage;
2. de rendre, en sus, obligatoire un étiquetage lisible et d'emblée compréhensible pour les consommateurs, par le biais d'une étiquette-nutrition.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

I.

Art. 1

¹ Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—
Die Bundesbehörden werden eingeladen, die nötigen Gesetzesbestimmungen zu erlassen, namentlich eine Anpassung der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV; SR 817.022.16), wobei die Kompatibilität mit dem Gesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) sichergestellt wird, damit:

1. die Nährwertdeklaration sowie die Angabe des Zuckergehalts auf allen Etikettierungen obligatorisch wird;
2. zudem eine lesbare und für Konsumentinnen und Konsumenten zum Vornherein verständliche Kennzeichnung mit Nährwertetikette obligatorisch wird.

Art. 2

¹ Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.
Il entre en vigueur immédiatement.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.
Es tritt sofort in Kraft.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Schumacher Jean-Daniel / Gamba Marc-Antoine
**Initiative cantonale – Pour une présentation sans
équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans
les denrées alimentaires**

2019-GC-170

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 octobre 2019, « [...] les auteurs [...] demandent au Gouvernement fribourgeois de transmettre à l'Assemblée fédérale une invitation à édicter, dans le cadre de la loi et l'ordonnance sur les denrées alimentaires, un acte juridique approprié notifiant la nécessité d'informer le consommateur sur la teneur en sucres rapides inclus dans tous les aliments préfabriqués et préemballés, en veillant à ce que celle-ci puisse être visualisée et comprise sans équivoque par chaque consommateur, quel que soit son niveau de formation et de son âge. ».

Cette motion fait suite à l'augmentation croissante de la consommation journalière de sucre par les individus en Suisse. L'absorption de ces sucres rapides est à l'origine de la surcharge pondérale dont souffre 51 % de la population suisse et qui engendre d'importantes maladies. Personne n'est épargné par ces molécules qui rapidement, sont métabolisées et absorbées par le tract intestinal. Au contraire, près de 19 % des enfants sont également touchés. La hausse des cas d'obésité provoque alors indéniablement des coûts directs et indirects non négligeables. En effet, en 2012, ces coûts se sont élevés à près de 7.990 milliards de francs.

De plus, les sucres rapides absorbés créent des effets similaires aux substances telles que la nicotine ou la cocaïne créant ainsi une dépendance de l'homme à cette molécule.

Une solution envisagée pour pallier à ce fléau consiste à améliorer l'information du public sur la quantité de sucre contenue dans les produits, en la simplifiant. Les étiquettes, souvent difficilement compréhensibles pour les personnes lambda, ne permettent pas de connaître facilement et clairement la teneur en sucre d'un produit. A titre d'illustration, « [l]a présentation de la quantité de sucre pourrait [...] prendre la forme schématisée d'un nombre de sucres en morceaux ». Ainsi, toute personne pourrait prendre conscience de la quantité de sucre qu'elle consomme.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'alimentation équilibrée comme priorité de santé publique

L'alimentation équilibrée fait partie des priorités de santé publique tant au niveau international, national que cantonal. En effet, les différentes stratégies de santé publique reconnaissent quatre facteurs de risque à l'origine de la plupart des maladies non transmissibles (MNT) : la consommation excessive d'alcool, l'alimentation déséquilibrée, le tabagisme et le manque d'activité physique.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a élaboré un Plan d'action mondial pour la lutte contre les maladies non transmissibles 2013-2020 visant à freiner l'augmentation du diabète et de l'obésité et à faire baisser le nombre de décès prématurés dus aux maladies non transmissibles de 25 % d'ici 2025. Les phénomènes du surpoids et de l'obésité ont pris une ampleur importante ces dernières années et sont devenus des thématiques incontournables en santé publique. L'OMS parle à cet effet d'une épidémie¹. En effet, depuis 1980, le nombre de personnes souffrant d'excès de poids ou d'obésité a doublé. En 2016, on comptabilisait plus de 1,9 milliard d'adultes âgés de 18 ans et plus en surpoids, dont plus de 650 millions obèses².

En Suisse, les MNT représentent actuellement 90 % de la charge de morbidité. Elles apparaissent relativement tôt dans l'âge adulte et durent ainsi de très nombreuses années. 32 % de la population de plus de 15 ans souffre d'une maladie non transmissible, soit 2.2 millions de personnes. On estime qu'en Suisse, le coût matériel des MNT représentait 80 % des coûts directs de la santé en 2011. Les MNT principales³ sont les maladies cardiovasculaires, le diabète, le cancer, les maladies chroniques des voies respiratoires, les maladies musculo-squelettiques et les maladies psychiques. En Suisse, elles représentent un problème majeur de santé publique, dont souffre une part importante de la population. Elles affectent la société dans sa globalité, en termes de morbidité, dépendance, qualité de vie, mortalité et coûts de la santé. Elles entravent également son développement économique et social.

Statistiques en Suisse et à Fribourg

En Suisse, tous âges confondus, le nombre de personnes en surpoids a augmenté au cours des dernières années. L'Enquête suisse sur la santé 2012 (ESS) montre que 41 % de la population âgée de 15 ans et plus est en excès pondéral (51 % des hommes et 32 % des femmes) et que 10 % souffrent d'obésité (11 % des hommes et 9 % des femmes)⁴. L'évolution du nombre de personnes en excès pondéral, en constante augmentation entre 1992 et 2002, s'était stabilisée entre 2002 et 2007. « Depuis, le taux d'obésité a à nouveau augmenté, tandis que celui du surpoids est demeuré stable »⁵. Il est actuellement estimé que le surpoids et l'obésité engendrent des coûts d'environ 8 milliards de francs par an en Suisse.⁶

En ce qui concerne les enfants et les jeunes, l'étude internationale Health Behavior in School-aged Children (HBSC) de 2014⁷ a montré qu'en Suisse 11.4 % des jeunes de 11 à 15 ans présentent une surcharge pondérale (surpoids ou obésité) – 14.1 % des garçons et 8.4 % des filles⁸.

¹ http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_what_can_be_done/fr/index.html

² <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/fr/index.html>

³ Les principales MNT ont été déterminées en fonction des critères suivants : leur prévalence, leur charge de morbidité et leur évitabilité. Office fédéral de la santé publique, Une étude présente pour la première fois le calcul des coûts directs et indirects des principales maladies non transmissibles, in Spectra, Bulletin 27, Juin 2014, Berne, pp. 583-586.

⁴ Enquête suisse sur la santé 2012, Office Fédéral de la Statistique, Neuchâtel, 2016.

⁵ *Ibid.*

⁶ Promotion Santé Suisse, Argumentaire, p.1

⁷ Archimi, A., Eichenberger, Y., Kretschmann, A., & Delgrande Jordan, M. (2016). Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse - Résultats de l'enquête « Health Behaviour in School-aged Children » (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche No 78). Lausanne: Addiction Suisse.

⁸ Ces chiffres correspondent au statut pondéral basé sur l'IMC, lui-même estimé sur la base des déclarations faites par les enfants eux/elles-mêmes sur leur poids et leur taille.

Face à cette situation, le Conseil Fédéral a approuvé, en avril 2016, la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles 2017-2024 (Stratégie MNT). Cette dernière s'est fixée quatre objectifs à long terme : limiter l'augmentation de la charge de morbidité ; freiner la hausse des coûts ; réduire le nombre de décès prématurés ; préserver et améliorer la participation de la population à la vie sociale et ses capacités productives.

Afin d'atteindre ces objectifs, la Stratégie MNT a fixé six actions spécifiques : diminuer les facteurs de risque liés aux comportements ; améliorer les compétences individuelles en matière de santé ; développer des conditions-cadres propices à la santé ; améliorer l'égalité des chances dans l'accès à la promotion de la santé et à la prévention ; diminuer la part de la population présentant un risque accru de maladie ; améliorer la qualité de vie et diminuer la nécessité de soins.

Dans le canton de Fribourg, le volet fribourgeois de l'ESS 2012 montre que 29.3 % des femmes et 51.1 % des hommes présentent une surcharge pondérale (surpoids ou obésité). La part de personnes en excès pondéral est passée de 36.8 % à 39.5 % entre 1992 et 2014, ce qui situe Fribourg dans la moyenne suisse⁹. Selon les résultats de l'enquête HBSC réalisée dans le canton de Fribourg¹⁰, 13 % des élèves de 11 à 15 ans présentent un excès de poids – surpoids ou obésité. Cela représente 17 % des garçons et 9 % des filles. C'est parmi les garçons de 15 ans (22 %) et les filles de 13 ans (14 %) que l'excès pondéral est le plus répandu.

En mars 2017, le Conseil d'Etat a validé la nouvelle Stratégie cantonale de promotion de la santé et de prévention (Perspectives 2030)¹¹. Dans ce cadre, les priorités de santé publique – dont font partie l'alimentation et le mouvement – ont été maintenues afin de continuer à renforcer les mesures mises en place depuis plusieurs années. La nouvelle stratégie s'inscrit en cohérence avec la Stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles.

Le sucre comme enjeu de santé publique

La quantité de sucre consommée par la population fait partie des priorités de santé publique tant au niveau international, que national et cantonal.

Au niveau international :

Dans ses récentes études, l'OMS constate que «la prévalence mondiale du diabète a presque doublé depuis 1980, passant de 4,7 à 8,5 % de la population adulte » (« Rapport mondial sur le diabète »). En 2015, l'OMS édicte des lignes directrices sur les sucres, qui s'inscrivent en lien avec les efforts déployés pour atteindre les cibles fixées dans le Plan d'action mondial de l'OMS pour la lutte contre les maladies non transmissibles 2013-2020. Au travers de ses lignes directrices, l'OMS recommande de réduire la consommation de sucre à 10 % au plus de l'apport énergétique, ce qui correspond à 50 grammes pour un apport de 2000 kcal par jour.

L'enjeu est de taille sachant que la grande majorité des sucres consommés aujourd'hui sont « dissimulés » dans des aliments transformés qui ne sont généralement pas considérés comme sucrés. Par exemple, une cuillère à soupe de ketchup contient environ 4 grammes (à peu près une

⁹ Moreau-Gruet, F. (2015). Troisième rapport sur la santé dans le canton de Fribourg. Analyse des données de l'Enquête suisse sur la santé 2012 (Obsan Rapport 70). Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé.

¹⁰ Archimi A. & Delgrande Jordan, M. (2016). La santé des élèves de 11 à 15 ans dans le canton de Fribourg. Analyse des données de l'enquête HBSC 2014 et comparaison au fil du temps (Rapport de recherche n° 81). Lausanne: Addiction Suisse.

¹¹ Promotion de la santé et prévention – Stratégie cantonale Perspectives 2030, Direction de la santé et des affaires sociales, Fribourg, Février 2017

cuillère à café) de sucres libres et une boisson gazeuse sucrée en contient jusqu'à 40 grammes (environ 10 cuillères à café).

Les « sucres libres » sont les monosaccharides (glucose, fructose) et les disaccharides (saccharose ou sucre de table) ajoutés aux aliments et aux boissons par le fabricant, le cuisinier ou le consommateur, ainsi que les sucres naturellement présents dans le miel, les sirops, les jus de fruits et les jus de fruits à base de concentré.

L'OMS recommande d'autres part aux Etats d'introduire une taxe sur la teneur en sucre des aliments industrialisés.

Au niveau national :

Les données disponibles ne permettent pas de déterminer exactement la consommation de sucre en Suisse. En se basant sur les chiffres de l'Union Suisse des Paysans, l'Office de la sécurité alimentaire (OSAV) l'évalue à environ 110 grammes par personne et par jour. Cela représente 17 % de l'apport énergétique journalier, soit presque deux fois plus que les recommandations de l'OMS.

L'OSAV met en évidence le fait qu'une consommation excessive de sucre peut nuire à la santé. Sa stratégie se concentre sur la réduction des sucres dit « ajoutés », à savoir ceux qui ne sont pas naturellement présents dans les aliments. Depuis la signature de la déclaration de Milan en août 2015, 14 entreprises se sont engagées à réexaminer les recettes de leurs produits en vue de réduire progressivement la teneur en sucres de leurs yogourts et de leurs céréales pour le petit-déjeuner. Les yogourts et les céréales du petit-déjeuner sont au centre de l'attention, puisqu'en dépit de leur teneur en sucre parfois très élevée, ces produits sont considérés fréquemment par la population comme étant « sains ». Les teneurs en sucres devraient être encore réduites d'ici à 2024 de 10 % dans les yogourts et de 15 % dans les céréales pour petit-déjeuner.

La réduction des sucres sera étendue à d'autres produits et la diminution du sel figure également dans la déclaration. Sur la base des résultats de l'enquête nationale sur l'alimentation « menuCH » des clarifications sont en cours afin de déterminer quelles autres catégories de produits seront examinées ensuite afin d'en réduire la teneur en sucres.

L'OSAV a en outre publié un guide qui a pour but de garantir que les produits issus des firmes participantes comprennent non seulement le terme « sucres ajoutés » mais calculent également de la même manière la part de sucres ajoutés dans leurs produits. Ce guide, publié par l'OSAV en juin 2017, a été mis à jour en novembre 2018.

Au niveau cantonal :

L'alimentation équilibrée est une priorité des programmes d'actions cantonaux. En 2019, 22 cantons mettent en œuvre des programmes d'actions cantonaux alimentation et mouvement, en collaboration avec Promotion santé suisse. Ces programmes d'actions s'adressent en priorité aux enfants et jeunes jusqu'à 20 ans, à leurs parents, aux personnes qui les entourent ainsi qu'aux seniors de 65 ans et plus et aux personnes qui les entourent.

Ces programmes d'action proposent des interventions à différents niveaux : des mesures s'adressant à des groupes cibles spécifiques, des mesures structurelles visant la création d'environnements favorables à la santé, des mesures d'information et de communication et des mesures de coordination.

Le canton de Fribourg met en œuvre le programme cantonal « je mange bien, je bouge bien » depuis 2010. La troisième vague du programme, 2018-2021, propose 43 mesures. La thématique du sucre est traitée dans différentes mesures, sous formes principalement d'informations à la population. Il s'agit, en effet, d'informer le consommateur de la teneur en sucre de différents aliments et de l'aider à pouvoir faire des choix favorables à sa santé, notamment au travers d'aide à la lecture des étiquettes. Cette mesure se confronte actuellement à un enjeu de taille : celui du manque de lisibilité des étiquettes. Une mesure structurelle visant à simplifier, pour le consommateur, la lecture des étiquettes, s'inscrit en renforcement des programmes d'action cantonaux alimentation et mouvement.

Les cours de prophylaxie dispensés par le Service dentaire scolaire dans les écoles pour les enfants en âge de scolarité obligatoire abordent également la thématique du sucre dans les aliments et de leurs effets sur la santé bucco-dentaire.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre la récente modification de la loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS ; RSF 411.0.1) qui a introduit un nouvel alinéa (art. 41 al. 4) relatif à une alimentation saine au sein des établissements scolaires. Cet alinéa, élaboré suite à la motion 2016-GC-132 « Interdiction ou limitation des sodas et barres chocolatées dans les distributeurs et les restaurants du degré secondaire 1 (CO) », appelle en particulier les communes et les directions d'établissement à renoncer à mettre à disposition des élèves des boissons et aliments hypersucrés.

Différents cantons ont d'autre part thématiquement la question d'une introduction de la taxe au sucre, en référence à la recommandation de l'OMS.

Sucre et étiquetage

Actuellement, dans la déclaration nutritionnelle des produits emballés, les informations relatives aux glucides sont la plupart du temps accompagnées de l'indication « dont sucres ». Cette information tient compte de tous les sucres présents dans les aliments, à savoir ceux qui y sont naturellement présents et ceux qui sont ajoutés pour édulcorer le goût, comme le miel, les sirops ou les concentrés de jus de fruit.

La demande des motionnaires est d'informer le consommateur sur la teneur en sucres rapides inclus dans tous les aliments préfabriqués et préemballés, en veillant à ce que celle-ci puisse être visualisée et comprise sans équivoque par chaque consommateur, quel que soit son niveau de formation et de son âge. La présentation de la quantité de sucre pourrait, par exemple, prendre la forme schématisée d'un nombre de sucres en morceaux.

Pour permettre l'entrée en matière de cette motion, il s'agirait d'agir à deux niveaux :

- celui de l'indication de la teneur en sucre
- celui du mode d'étiquetage :

1. Indiquer la teneur en sucre

Indication obligatoire de la teneur en sucres : L'ordonnance concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDA) rend la déclaration nutritionnelle obligatoire dès 2021 (sauf pour les exceptions prévues à l'annexe 9 de cette loi). La déclaration nutritionnelle doit indiquer la valeur énergétique et la teneur en matières grasses, en glucides, en protéines et en sel mais pas spécifiquement la teneur en sucres, ceux-ci étant inclus dans les glucides. En effet, par dérogation aux bases réglementaires de l'Union Européenne, une déclaration nutritionnelle restreinte prévue à l'article 22 al. 2 OIDA est possible en Suisse. Donc à partir de 2021, la teneur en sucres (et en acides gras saturés) sera seulement obligatoire pour certaines sortes de denrées alimentaires

mentionnées à l'article 22 al. 3 OIDA1 (par exemple si elles sont accompagnées d'une allégation nutritionnelle ou d'une allégation de santé ; qu'elles portent la mention « sans gluten », « très faible teneur en gluten », « exempte de lactose » ou « pauvre en lactose » ; qu'elles sont spécifiées dans l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires destinées aux personnes ayant des besoins nutritionnels particuliers (OBNP) ; qu'elles ont été enrichies en vitamines, en sels minéraux ou en autres substances.)

Afin de soutenir la mise en œuvre de la présente motion, il s'agirait de rendre obligatoire aussi l'indication de la teneur en sucres au niveau fédéral. Comme expliqué ci-dessus, cette mesure est déjà obligatoire au sein de l'Union Européenne.

Indication obligatoire des sucres libres (ajoutés) : La teneur en sucres dans la déclaration est la somme de tous les sucres, des sucres naturellement présents dans les fruits ou dans le lait et des sucres libres. La recommandation de l'OMS (max. 50 grammes de sucres par jour) concerne uniquement les sucres libres (selon la définition de l'OMS). La Commission européenne a une définition semblable et l'OSAV également dans son guide pour la définition et le calcul des sucres ajoutés. Il est donc nécessaire pour les consommateurs de trouver cette information sur les emballages.

Afin de permettre la mise en œuvre de la présente demande, il s'agirait ainsi de rendre obligatoire l'indication du sucre ajouté. Des discussions sont à ce sujet en cours en UE.

2. Rendre l'étiquetage lisible

Un sondage de la Société suisse de nutrition a démontré qu'un consommateur sur deux ne comprend actuellement pas entièrement la déclaration nutritionnelle chiffrée sur les emballages. Les consommateurs sont, cependant, de plus en plus demandeurs d'une transparence sur la qualité nutritionnelle des aliments, comme en témoigne le succès des applications mobiles proposant ce type d'information. En ce sens, la demande des motionnaires que la teneur en sucre puisse être visualisée et comprise sans équivoque par chaque consommateur fait sens. A cet effet, plusieurs options peuvent être envisagées :

NutriScore : le Nutriscore est destiné à être apposé sur la face avant des emballages des aliments. Il a pour objectif premier d'informer les consommateurs sur la qualité nutritionnelle globale des aliments. Il s'agit de les aider à comparer facilement les produits entre eux, afin d'orienter leurs choix vers les aliments les plus favorables à la santé. Le deuxième objectif du NutriScore est de pousser les fabricants à améliorer la qualité nutritionnelle de leurs aliments, grâce à des reformulations des produits existants ou des innovations. L'algorithme sous-tendant le NutriScore attribue à chaque produit alimentaire un score unique, en fonction de sa composition nutritionnelle en éléments négatifs (calories, sucres simples, acides gras saturés et sodium) et positifs (fibres, pourcentage de fruits et légumes et protéines). Ce score permet ensuite de classer l'aliment en question dans l'une des 5 classes de qualité nutritionnelle définie par les chercheurs.



L'inclusion de tous ces nutriments a été validée par des travaux scientifiques pour leur lien avec les maladies non transmissibles. Il a été montré scientifiquement que le Nutriscore est facile à comprendre et à utiliser, aussi par des personnes disposant d'un petit budget alimentation. En ce qui concerne les boissons sucrées, le Nutriscore reflète bien la teneur en sucres.

Actuellement, le Nutriscore¹² est utilisé sur une base volontaire, son apposition dépend totalement de la bonne volonté des industriels qui peuvent refuser de l'afficher sur leurs produits. Il serait nécessaire de le rendre obligatoire pour tous les produits nécessitant une déclaration nutritionnelle selon l'ordonnance concernant l'information sur les denrées alimentaires ([OIDAI](#)) (il y a une liste des exceptions, notamment pour les petits artisans) afin de pouvoir comparer tous les produits composés du marché. L'avantage est que ce score a déjà été adopté officiellement par plusieurs pays européens et bénéficie de l'engagement de nombreux groupes agro-alimentaires. Au niveau des grandes multinationales, actuellement seules Danone et Nestlé¹³ ont accepté d'afficher le NutriScore. Ceci peut être notamment expliqué par le fait que le portefeuille d'aliments de grandes sociétés contient des produits particulièrement sucrés, gras ou salés, donc classés plutôt en D ou E sur l'échelle du NutriScore : boissons sucrées, barres chocolatées, confiseries, biscuits sucrés, céréales du petit-déjeuner, glaces, biscuits apéritifs, etc. Ainsi, pour exemple, 100 % des aliments des firmes Mars ou Ferrero sont classés en D ou E, tout comme 86 % des produits de Mondelez, 55 % pour Nestlé, 54 % pour Coca-Cola, 52 % pour Unilever, 50 % pour Kellogg's et 46 % pour PepsiCo¹⁴.

Migros et Coop refusent, à ce jour, d'introduire le Nutriscore¹⁵.

Morceaux de sucres : Visualiser la teneur en sucres d'un emballage en la traduisant en morceaux de sucres aiderait à saisir la quantité. Il s'agit toutefois de ne pas se limiter à montrer la teneur en sucres par portion. Ces portions sont définies par les fabricants (p.ex. ½ pizza) et ne correspondent pas à une lisibilité réelle pour les consommateurs. Cette solution serait une nouveauté, n'étant à notre connaissance encore utilisée par aucun industriel ou imposée par aucun pays. Elle pourrait de ce fait poser des difficultés à la mise en œuvre.

La déclaration exigée des sucres rapides précitée représenterait un obstacle technique au commerce avec l'UE et d'autres partenaires commerciaux. Tous les produits importés devraient disposer d'un nouvel étiquetage. Ainsi la législation sur les entraves techniques aux commerces (LETC, RS 946.51) et les accords internationaux, en particulier avec l'Union européenne seraient à adapter en conséquence.

¹² Un article publié récemment dans une revue allemande indiquait que l'UE est en train d'évaluer l'hypothèse selon laquelle le Nutri-Score devrait être considéré comme une allégation de santé (au sens du droit alimentaire de l'UE, qui est le même plus ou moins à ce sujet en Suisse) pour que les produits obtiennent une "bonne note" selon ce système (voir p.ex. <http://www.agraalimentation.fr/les-d-saccords-sur-le-statut-juridique-du-nutri-score-persistent-art450396-2472-298.html>), ce qui entrainerait l'obligation de respecter le mode de déclaration prévu pour ces allégations.

¹³ <https://theconversation.com/amp/etiquetage-des-aliments-pour-etre-efficace-le-nutriscore-doit-devenir-obligatoire-119611>

¹⁴ <https://theconversation.com/amp/etiquetage-des-aliments-pour-etre-efficace-le-nutriscore-doit-devenir-obligatoire-119611>

¹⁵ Hans Wyss, Direktor des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, im Gespräch mit alimenta. « Wir essen zu viel Zucker und Salz », 22. November 2019.

Conclusion

Un étiquetage sans équivoque de la teneur en sucres rapides s'inscrit en cohérence avec la stratégie nationale de prévention des MNT ainsi qu'en renforcement des programmes d'actions cantonaux alimentation et mouvement, en participant d'une part à améliorer les compétences individuelles en santé (la population sera plus à même de choisir les aliments consommés) et d'autre part en développant des conditions-cadre propices à la santé (l'étiquetage change l'environnement dans lequel évolue des individus). Cette mesure permettant de rejoindre l'ensemble de la population, y compris les personnes les plus difficiles à atteindre par des messages de prévention. Elle participerait ainsi à renforcer l'égalité des chances en matière de santé.

Il convient toutefois également de tenir compte du fait que la Suisse, et le canton de Fribourg a fortiori, importent et exportent d'importantes quantités de denrées alimentaires. Il est donc essentiel de ne pas promouvoir des mesures qui représenteraient des obstacles au commerce et qui, de ce fait, s'avèreraient inopérantes. Ce serait notamment le cas d'un étiquetage sous la forme de morceaux de sucre, qui imposerait un nouvel étiquetage à tous les produits importés. D'autre part, le canton s'engage activement pour promouvoir la consommation locale, il importe donc de ne pas créer des entraves ou charges administratives supplémentaires dans la confection des produits locaux en regard aux produits importés.

Le Conseil d'Etat est ainsi d'avis qu'il conviendrait d'encourager les mesures du DFI et de l'OSAV déjà en cours et d'adapter l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI, RS 817.022.16) en adaptant les obligations d'étiquetage (cf. lettres i ou ii) (tout en s'assurant de sa compatibilité avec la loi sur les entraves techniques au commerce LETC ; RS 946.51), sans entrer en matière sur un étiquetage spécifique.

Le secteur alimentaire du canton de Fribourg sera en outre sensibilisé à l'introduction facultative du Nutriscore et à l'opportunité d'une réduction du sucre en collaborant dans le cadre de la Déclaration de Milan.

Avec ces précisions, le Conseil d'Etat appelle le Grand Conseil à soutenir la présente motion.

25 août 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Schumacher Jean-Daniel / Gamba Marc-Antoine

2019-GC-170

Kantonale Initiative – Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 21. Oktober 2019 eingereichten und gleichentags begründeten Motion beantragen die Autoren der Freiburger Regierung, die Bundesversammlung einzuladen, im Rahmen des Gesetzes und der Verordnung über die Lebensmittel ein geeignetes Rechtsgeschäft zu erlassen, das die Notwendigkeit der Aufklärung der Konsumierenden über den Gehalt an schnellem Zucker aller vorgefertigten und vorverpackten Lebensmittel bescheidet. Dabei soll dafür gesorgt werden, dass alle Konsumierenden unabhängig von Ausbildung und Alter den Zuckergehalt visualisieren können und er für alle klar verständlich ist.

Dieser Motion liegt der steigende tägliche Zuckerkonsum der Einzelpersonen in der Schweiz zugrunde. Die Aufnahme dieses schnellen Zuckers ist die Ursache für das zu hohe Körpergewicht von 51 % der Schweizer Bevölkerung, das schwere Erkrankungen verursacht. Niemand wird von diesen Molekülen verschont, die vom Magendarmtrakt rasch verstoffwechselt und aufgenommen werden. Im Gegenteil, auch fast 19 % der Kinder sind betroffen. Der Anstieg der Fälle von Adipositas führt so unbestreitbar zu nicht vernachlässigbaren direkten und indirekten Kosten, die sich 2012 in der Tat auf fast 7,990 Milliarden Franken beliefen.

Zudem wirkt der schnell aufgenommene Zucker ähnlich wie Substanzen wie Nikotin oder Kokain und macht so den Menschen von diesem Molekül abhängig.

Ein Lösungsansatz, um dieser Plage abzuhelpen, besteht in einer besseren – das heisst einfacher lesbaren – Information der Öffentlichkeit über die in den Produkten enthaltene Zuckermenge. Auf den für normale Bürgerinnen und Bürger oft schwer verständlichen Etiketten ist der Zuckergehalt eines Produkts nicht einfach und klar ersichtlich. Zur Veranschaulichung «könnte die Zuckermenge [...] in schematischer Form mit der Zahl der Würfelzucker dargestellt werden.» So könnte sich jede Person der Zuckermenge bewusst werden, die sie konsumiert.

II. Antwort des Staatsrats

Die ausgewogene Ernährung: eine gesundheitspolitische Priorität

Die ausgewogene Ernährung gehört sowohl auf internationaler als auch auf nationaler und kantonaler Ebene zu den gesundheitspolitischen Prioritäten. So verweisen die verschiedenen öffentlichen Gesundheitsstrategien auf vier Risikofaktoren, die die Ursache der meisten nichtübertragbaren Krankheiten sind: übermässiger Alkoholkonsum, unausgewogene Ernährung, Rauchen und zu wenig Bewegung.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat einen globalen Aktionsplan für die Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten 2013–2020 ausgearbeitet, der bis 2025 auf die Verlangsamung der Zunahme von Diabetes und Adipositas sowie auf die Senkung der Zahl der vorzeitigen Todesfälle aufgrund von nichtübertragbaren Krankheiten um 25 % abzielt. Die Phänomene Übergewicht und Adipositas haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und sind zu unvermeidlichen öffentlichen Gesundheitsthemen geworden. Die WHO spricht diesbezüglich von einer Epidemie¹. Tatsächlich hat sich die Zahl der an Übergewicht oder Adipositas leidenden Personen seit 1980 verdoppelt. 2016 galten über 1,9 Milliarden Erwachsene über 18 Jahren als übergewichtig, wovon über 650 Millionen Personen adipös waren².

In der Schweiz stellen die nichtübertragbaren Krankheiten aktuell 90 % der Krankheitslast dar. Sie erscheinen relativ früh im Erwachsenenalter und bestehen so jahrelang. 32 % der Bevölkerung ab 15 Jahren leiden an einer nichtübertragbaren Krankheit, was 2,2 Millionen Personen entspricht. Die materiellen Kosten der nichtübertragbaren Krankheiten machten 2011 in der Schweiz schätzungsweise 80 % der direkten Gesundheitskosten aus. Die wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten³ sind Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Krebs, chronische Leiden der Atemwege, muskuloskelettale Erkrankungen und psychische Erkrankungen. Sie stellen in der Schweiz ein grosses öffentliches Gesundheitsproblem dar, da ein grosser Teil der Bevölkerung an ihnen leidet. Sie beeinträchtigen die Gesellschaft als Ganzes in Bezug auf Morbidität, Abhängigkeit, Lebensqualität, Mortalität und Gesundheitskosten und hindern zudem die wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Statistiken Schweiz und Freiburg

In der Schweiz hat die Zahl der übergewichtigen Personen in allen Altersgruppen in den letzten Jahren zugenommen. Die Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012 (SGB) zeigte auf, dass 41 % der Bevölkerung ab 15 Jahren übergewichtig sind (51 % der Männer und 32 % der Frauen) und dass 10 % unter Adipositas leiden (11 % der Männer und 9 % der Frauen)⁴. Die Zahl der übergewichtigen Personen, die zwischen 1992 und 2002 stetig anstieg, hat sich zwischen 2002 und 2007 stabilisiert. «Seither steigen die Raten für Adipositas wieder, beim Übergewicht bleiben sie auf demselben Niveau»⁵. Aktuell wird davon ausgegangen, dass Übergewicht und Adipositas in der Schweiz jährlich Kosten von ungefähr 8 Milliarden Franken verursachen.⁶

Was die Kinder und Jugendlichen angeht, zeigte die internationale Studie Health Behavior in School-aged Children (HBSC) von 2014⁷ auf, dass in der Schweiz 11,4 % der Jugendlichen zwischen 11 und 15 Jahren ein zu hohes Körpergewicht aufweisen (Übergewicht oder Adipositas) – 14,1 % der Jungen und 8,4 % der Mädchen⁸.

¹ http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_what_can_be_done/fr/index.html

² <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/fr/index.html>

³ Die wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten wurden nach den folgenden Kriterien ausgewählt: Prävalenz, Krankheitslast und Vermeidbarkeit. Bundesamt für Gesundheit, Studie präsentiert erstmalige Berechnungen der direkten und indirekten Kosten der wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten, in Spectra, Bulletin 36, September 2014, Bern, S. 583–586.

⁴ Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2016.

⁵ *Ibid.*

⁶ Gesundheitsförderung Schweiz, Argumentarium, S. 1

⁷ Archimi, A., Eichenberger, Y., Kretschmann, A., & Delgrande Jordan, M. (2016). Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse – Résultats de l'enquête «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche No 78). Lausanne: Addiction Suisse.

⁸ Diese Zahlen entsprechen dem Gewicht gestützt auf den BMI, der seinerseits auf der Grundlage der Angaben eingeschätzt wurde, die von den Kindern selber über ihr Gewicht und ihre Grösse gemacht wurden.

In Anbetracht dieser Situation genehmigte der Bundesrat im April 2016 die Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten 2017–2024 (NCD-Strategie). Diese enthält vier langfristige Ziele: Dämpfung des Anstiegs der Krankheitslast; Dämpfung der Kostensteigerung; Verringerung der vorzeitigen Todesfälle; Erhaltung und Verbesserung von Leistungsfähigkeit und Teilhabe der Bevölkerung in Wirtschaft und Gesellschaft.

Für die Erreichung dieser Ziele legt die NCD-Strategie sechs spezifische Aktionen fest: Verringerung verhaltensbezogener Risikofaktoren; Verbesserung der Gesundheitskompetenz; Weiterentwicklung gesundheitsförderlicher Rahmenbedingungen; Verbesserung der Chancengerechtigkeit beim Zugang zu Gesundheitsförderung und Prävention; Verringerung des Anteils der Bevölkerung mit erhöhtem Risiko, an nichtübertragbaren Krankheiten zu erkranken; Verbesserung der Lebensqualität und Verringerung der Pflegebedürftigkeit.

In Bezug auf den Kanton Freiburg zeigt die SGB 2012 auf, dass 29,3 % der Freiburgerinnen und 51,1 % der Freiburger ein zu hohes Körpergewicht aufweisen (Übergewicht oder Adipositas). Der Anteil der übergewichtigen Personen stieg zwischen 1992 und 2014 von 36,8 % auf 39,5 %, was Freiburg im Schweizer Durchschnitt positioniert⁹. Gemäss den Ergebnissen der HBSC-Umfrage¹⁰ für den Kanton Freiburg sind 13 % der Schülerinnen und Schüler zwischen 11 und 15 Jahren zu schwer, das heisst übergewichtig oder adipös. Dies entspricht 17 % der Jungen und 9 % der Mädchen. Am übergewichtigsten sind die 15-jährigen Jungen (22 %) und die 13-jährigen Mädchen (14 %).

Im März 2017 validierte der Staatsrat die neue kantonale Strategie für Gesundheitsförderung und Prävention (Perspektiven 2030)¹¹. Die gesundheitspolitischen Prioritäten der Strategie, zu denen die Ernährung und die Bewegung gehören, bleiben unverändert, um die seit mehreren Jahren umgesetzten Massnahmen weiter zu verstärken. Die neue Strategie steht zudem im Einklang mit der nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten.

Zucker: eine Herausforderung für die Volksgesundheit

Die Menge des von der Bevölkerung konsumierten Zuckers gehört sowohl auf internationaler als auch auf nationaler und kantonaler Ebene zu den gesundheitspolitischen Prioritäten.

Auf internationaler Ebene:

In ihren jüngsten Studien stellte die WHO fest, dass sich die Prävalenz des Diabetes seit 1980 fast verdoppelte: von 4,7 % auf 8,5 % der erwachsenen Bevölkerung (Welt-Diabetes-Bericht). 2015 erliess die WHO im Einklang mit den Bemühungen für die Erreichung der Ziele ihres globalen Aktionsplans zur Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten 2013–2020 Leitlinien zum Zucker. Darin empfiehlt die WHO, den Zuckerkonsum auf höchstens 10 % der täglichen Energiezufuhr zu senken, was bei einer Zufuhr von 2000 kcal pro Tag 50 g Zucker entspricht.

⁹ Moreau-Gruet, F. (2015). *Dritter Gesundheitsbericht für den Kanton Freiburg. Ergebnisse aus der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2012*. (Obsan Bericht 70), Neuenburg: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.

¹⁰ Archimi A. & Delgrande Jordan, M. (2016). La santé des élèves de 11 à 15 ans dans le canton de Fribourg. Analyse des données de l'enquête HBSC 2014 et comparaison au fil du temps. (Rapport de recherche n° 81). Lausanne: Addiction Suisse.

¹¹ Gesundheitsförderung und Prävention – kantonale Strategie. Perspektiven 2030. Direktion für Gesundheit und Soziales, Freiburg, Februar 2017.

Die Herausforderung ist umso grösser, als der Grossteil des heute konsumierten Zuckers in verarbeiteten Lebensmitteln «versteckt» ist, die im Allgemeinen nicht als Zucker betrachtet werden. So enthält beispielsweise ein Esslöffel Ketchup 4 Gramm (ungefähr ein Kaffeelöffel) freien Zucker und ein kohlen säurehaltiges Süssgetränk bis zu 40 Gramm (ungefähr zehn Kaffeelöffel).

Zum «freien Zucker» zählen die Monosaccharide (Trauben-, Fruchtzucker) und Disaccharide (Saccharide oder Haushaltszucker), die den Lebensmitteln und Getränken von den Herstellern, Köchen oder Konsumierenden beigelegt werden, sowie der Zucker, der natürlich im Honig, Sirup, Fruchtsaft und Fruchtsaft aus Konzentrat enthalten ist.

Die WHO empfiehlt zudem den Staaten, auf industriell verarbeitete Lebensmittel eine Zuckersteuer einzuführen.

Auf nationaler Ebene:

Die verfügbaren Daten ermöglichen keine exakte Berechnung des Zuckerkonsums in der Schweiz. Gestützt auf die Zahlen des Schweizerischen Bauernverbands schätzt das Amt für Lebensmittelsicherheit (BLV) den Konsum auf ungefähr 110 g pro Person und Tag. Dies entspricht ungefähr 17 % der täglichen Energiezufuhr und ist fast das Doppelte der Empfehlung der WHO.

Das BLV unterstreicht die Tatsache, dass ein übermässiger Zuckerkonsum der Gesundheit schaden kann. Seine Strategie konzentriert sich auf die Senkung des sogenannten «zugesetzten» Zuckers, das heisst jenem, der nicht natürlich in den Lebensmitteln vorkommt. Seit der Unterzeichnung der Erklärung von Mailand im August 2015 haben sich 14 Unternehmen verpflichtet, die Rezepte ihrer Produkte zu überprüfen, um den Zuckergehalt ihrer Joghurts und Frühstückmüeslis schrittweise zu senken. Die Joghurts und Frühstückmüeslis stehen im Zentrum der Aufmerksamkeit, da sie trotz ihres manchmal sehr hohen Zuckergehalts von der Bevölkerung oft als «gesund» betrachtet werden. Der Zuckergehalt soll bis 2024 in den Joghurts noch um 10 % und in den Müeslis noch um 15 % gesenkt werden.

Die Senkung des Zuckergehalts wird auf weitere Produkte ausgedehnt werden und auch die Senkung des Salzgehalts ist Teil der Erklärung. Gestützt auf die Ergebnisse von menuCH, der Nationalen Ernährungserhebung, wird abgeklärt, welche anderen Produktkategorien in der Folge geprüft werden sollen, um ihren Zuckergehalt zu senken.

Das BLV hat zudem einen Leitfaden veröffentlicht, um sicherzustellen, dass die Produkte der teilnehmenden Unternehmen nicht nur den Begriff «zugesetzter Zucker» aufweisen, sondern dass sie den Anteil des ihren Produkten zugesetzten Zuckers auch auf die gleiche Weise berechnen. Dieser vom BLV im Juni 2017 veröffentlichte Leitfaden wurde im November 2018 aktualisiert.

Auf kantonaler Ebene:

Die ausgewogene Ernährung ist eine Priorität der kantonalen Aktionsprogramme. 2019 setzten 22 Kantone in Zusammenarbeit mit der Gesundheitsförderung Schweiz kantonale Aktionsprogramme für die Ernährung und die Bewegung um. Diese Aktionsprogramme richten sich vordringlich an die Kinder und Jugendlichen bis 20 Jahren, an ihre Eltern, die sie umgebenden Personen sowie an die Seniorinnen und Senioren ab 65 Jahren und die sie umgebenden Personen.

Diese Aktionsprogramme intervenieren auf verschiedenen Ebenen mit auf spezifische Zielgruppen ausgerichteten Massnahmen, strukturellen Massnahmen für eine gesundheitsfördernde Umgebung, Informations- und Kommunikationsmassnahmen sowie Koordinationsmassnahmen.

Der Kanton Freiburg setzt seit 2010 das kantonale Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» um. Die dritte Auflage des Programms (2018–2021) enthält 43 Massnahmen. Die Zuckerthematik wird mit verschiedenen Massnahmen behandelt, hauptsächlich in Form der Information der Bevölkerung. Damit sollen die Konsumierenden über den Zuckergehalt von verschiedenen Lebensmitteln aufgeklärt und ihnen geholfen werden, eine gesundheitsfördernde Wahl zu treffen – dies namentlich mithilfe der auf den Etiketten dargestellten Informationen. Diese Massnahme ist gegenwärtig mit einer grossen Herausforderung konfrontiert: die mangelnde Lesbarkeit der Etiketten. Eine strukturelle Massnahme für die bessere Lesbarkeit der Etiketten für die Konsumierenden verstärkt die kantonalen Aktionsprogramme Ernährung und Bewegung weiter.

Der vom Schulzahnplegiedienst durchgeführte Prophylaxe-Unterricht für die schulpflichtigen Kinder spricht das Thema Zucker in Lebensmitteln und seine Auswirkungen auf die Zahngesundheit ebenfalls an.

Der Staatsrat erinnert im Übrigen an die vor Kurzem erfolgte Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG; SGF 411.0.1), mit der ein neuer Absatz (Art. 41 Abs. 4) zur gesunden Ernährung an den Schulen eingeführt wurde. Dieser Absatz, der aufgrund der Motion 2016-GC-132 «Verbot oder Beschränkung von Softdrinks und Schokoladeriegeln in den Verkaufsautomaten und Restaurants der Sekundarstufe 1 (OS)» ausgearbeitet wurde, fordert insbesondere die Gemeinden und die Schuldirektionen dazu auf, darauf zu verzichten, den Schülerinnen und Schülern übermässig gezuckerte Getränke und Lebensmittel zur Verfügung zu stellen.

Verschiedene Kantone haben ausserdem in Bezug auf die Empfehlung der WHO die Einführung einer Zuckersteuer thematisiert.

Zucker und Kennzeichnung

Aktuell werden die Informationen in Bezug auf die Kohlenhydrate in den Nährwertdeklarationen der verpackten Produkte meistens von der Angabe «davon Zucker» begleitet. Diese Information berücksichtigt alle in den Lebensmitteln vorhandenen Zucker, das heisst sowohl der natürlich vorhandene als auch der für einen süsseren Geschmack zugesetzte Zucker wie Honig, Sirup oder Fruchtsaftkonzentrate.

Der Antrag der Motionäre besteht darin, die Konsumierenden über den Gehalt an schnellem Zucker in vorgefertigten und vorverpackten Lebensmitteln zu informieren, indem dafür gesorgt wird, dass der Zuckergehalt von allen Konsumierenden unabhängig von Ausbildungsniveau und Alter visualisiert und verstanden werden kann. Die Zuckermenge könnte beispielsweise in schematischer Form mit der Zahl der Würfelzucker dargestellt werden.

Für das Eintreten auf diese Motion müssten auf zwei Ebenen Anpassungen vorgenommen werden:

- bei der Angabe des Zuckergehalts;
- bei der Art der Kennzeichnung.

1. Angabe des Zuckergehalts

Obligatorische Angabe des Zuckergehalts: Die Verordnung betreffend die Information über Lebensmittel (LIV) macht die Nährwertdeklaration ab 2021 obligatorisch (ausser für die in Anhang 9 dieses Gesetzes vorgesehenen Ausnahmen). Die Nährwertdeklaration muss den Energiewert und den Gehalt an Fett, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiss und Salz angeben, aber nicht spezifisch den Zuckergehalt, der in den Kohlenhydraten enthalten ist. Tatsächlich ist in der Schweiz in Abweichung der Rechtsgrundlagen der Europäischen Union eine in Artikel 22 Abs. 2 LIV

vorgesehene eingeschränkte Nährwertdeklaration möglich. Ab 2021 ist folglich die Angabe des Zuckergehalts (und der gesättigten Fettsäuren) nur für bestimmte in Artikel 22 Abs. 3 LIV vorgesehene Lebensmittel erforderlich (zum Beispiel, wenn sie mit einer nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angabe oder mit der Angabe «glutenfrei», «sehr geringer Glutengehalt», «laktosefrei» oder «laktosearm» versehen sind; in der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Lebensmittel für Personen mit besonderem Ernährungsbedarf [VLBE] umschrieben sind; mit Vitaminen, Mineralstoffen und sonstigen Stoffen angereichert worden sind.)

Die Unterstützung dieser Motion würde darauf abzielen, die Angabe des Zuckergehalts auf nationaler Ebene obligatorisch zu machen. Wie oben ausgeführt ist diese Massnahme in der Europäischen Union bereits obligatorisch.

Obligatorische Angabe des freien (zugesetzten) Zuckers: Der Zuckergehalt in der Deklaration ist die Summe aller Zucker: der natürlich in Früchten oder in der Milch vorkommende Zucker und der freie Zucker. Die Empfehlung der WHO (max. 50 g Zucker pro Tag) betrifft einzig den freien Zucker (gemäss WHO-Definition). Die Definition der Europäischen Kommission ist ähnlich und das BLV hat ebenfalls einen Leitfaden für die Definition und Berechnung des zugesetzten Zuckers erarbeitet. Es ist folglich notwendig, dass die Konsumierenden diese Information auf den Verpackungen vorfinden.

Für die Umsetzung dieser Anfrage müsste die Angabe des zugesetzten Zuckergehalts obligatorisch gemacht werden. In der EU laufen Diskussionen zu diesem Thema.

2. Verständliche Kennzeichnung

Eine Umfrage der Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung hat aufgezeigt, dass aktuell die Hälfte der Konsumierenden die Zahlen der Nährwertdeklaration auf den Verpackungen nicht vollständig versteht. Die Konsumierenden verlangen aber nach immer mehr Transparenz in Bezug auf den Nährwert der Lebensmittel. Dies zeigt der Erfolg der mobilen Anwendungen, die diese Information anbieten. In diesem Sinn macht der Antrag der Motionäre auf eine Visualisierung und ein klares Verständnis des Zuckergehalts durch alle Konsumierenden Sinn. Hierzu kommen mehrere Optionen in Betracht:

Nutri-Score: Der Nutri-Score wird auf der Vorderseite der Lebensmittelverpackungen angebracht. Er soll die Konsumierenden über den globalen Nährwert der Lebensmittel informieren. So sollen die Produkte einfach miteinander verglichen werden können, um die Konsumierenden bei der Wahl der Lebensmittel anzuleiten, die für die Gesundheit am förderlichsten sind. Das zweite Ziel des Nutri-Scores ist, die Hersteller dazu zu bringen, den Nährwert ihrer Lebensmittel mit der Umformulierung der bestehenden Produkte oder mit Innovationen zu verbessern. Der dem Nutri-Score zugrunde liegende Algorithmus weist jedem Lebensmittel abhängig von der Nährstoffzusammensetzung aus negativen (Kalorien, einfacher Zucker, gesättigte Fettsäuren und Natrium) und positiven Aspekten (Fasern, Gehalt an Früchten und Gemüse und Eiweiss) einen einmaligen Score zu. Mit diesem Score kann das betroffene Lebensmittel anschliessend in eine der 5 Nährwertklassen eingeteilt werden, die von den Forschenden definiert wurden.



Die Berücksichtigung all dieser Nährstoffe wurde mit wissenschaftlichen Arbeiten aufgrund ihrer Verbindung mit nichtübertragbaren Krankheiten bestätigt. Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass der Nutri-Score einfach verständlich und nutzbar ist, auch für Personen mit einem kleinen Budget für Lebensmittel. Nutri-Score widerspiegelt den Zuckergehalt von gesüssten Getränken gut.

Aktuell wird Nutri-Score¹² freiwillig verwendet. Es sind die Hersteller, die entscheiden, ob sie ihn auf ihren Produkten angeben oder nicht. Es wäre notwendig, ihn für alle Produkte, die gemäss Verordnung betreffend die Information über Lebensmittel (LIV) eine Nährwertdeklaration benötigen, obligatorisch zu machen (es gibt eine Liste mit Ausnahmen, namentlich für handwerklich hergestellte Lebensmittel), um alle erhältlichen zusammengesetzten Erzeugnisse vergleichen zu können. Der Vorteil ist, dass dieser Score bereits offiziell von mehreren europäischen Ländern angenommen wurde und von zahlreichen Agrar- und Lebensmittelgruppen unterstützt wird. Was die grossen multinationalen Unternehmen betrifft, haben aktuell nur Danone und Nestlé¹³ der Angabe des Nutri-Scores zugestimmt. Dies kann namentlich durch die Tatsache erklärt werden, dass das Lebensmittelportfolio der grossen Unternehmen besonders süsse, fettige oder salzige Produkte enthält, die eher in den Klassen D oder E des Nutri-Score eingeteilt werden: Süssgetränke, Schokoladeriegel, Süsswaren, süsses Gebäck, Frühstücksmüesli, Glacé, Apérogebäck usw. So werden beispielsweise ausnahmslos alle Lebensmittel der Firmen Mars oder Ferrero als D oder E eingestuft, wie auch 86 % der Produkte von Mondelez, 55 % von Nestlé, 54 % von Coca-Cola, 52 % von Unilever, 50 % von Kellogg's und 46 % von PepsiCo¹⁴.

Migros und Coop weigern sich bis anhin, den Nutri-Score einzuführen¹⁵.

Zuckerwürfel: Die Visualisierung des Zuckergehalts auf der Verpackung durch die Angabe in Zuckerwürfel würde helfen, die Menge zu erfassen. Es geht jedoch darum, sich nicht auf die Angabe des Zuckergehalts pro Portion zu beschränken. Diese Portionen werden von den Herstellern definiert (z. B. ½ Pizza) und sind für die Konsumierenden nicht zwingend einfach lesbar. Diese Lösung wäre eine Neuerung, die unseres Wissens noch von keinem Hersteller verwendet und von keinem Land verlangt wird. Die Umsetzung könnte folglich mit Schwierigkeiten verbunden sein.

Die oben erwähnte verlangte Deklaration des schnellen Zuckers wäre ein technisches Hindernis für den Handel mit der EU und anderen Handelspartnern. Alle importierten Produkte müssten neu gekennzeichnet werden. So müssten in der Folge die Gesetzgebung über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) und die internationalen Abkommen, insbesondere mit der Europäischen Union, angepasst werden.

¹² Ein kürzlich in einer deutschen Zeitschrift veröffentlichter Artikel verwies darauf, dass die EU dabei ist, die Hypothese zu prüfen, nach der der Nutri-Score als gesundheitsbezogene Angabe betrachtet werden soll (im Sinne des Lebensmittelgesetzes der EU, das diesbezüglich mehr oder weniger mit dem schweizerischen übereinstimmt), damit die Produkte gemäss diesem System eine «gute Note» erhalten (siehe z. B. <http://www.agraalimentation.fr/les-d-saccords-sur-le-statut-juridique-du-nutri-score-persistent-art450396-2472-298.html>), was zur Verpflichtung führen würde, die für diese Angabe vorgesehene Deklarationsart einzuhalten.

¹³ <https://theconversation.com/amp/etiquetage-des-aliments-pour-etre-efficace-le-nutriscore-doit-devenir-obligatoire-119611>

¹⁴ <https://theconversation.com/amp/etiquetage-des-aliments-pour-etre-efficace-le-nutriscore-doit-devenir-obligatoire-119611>

¹⁵ Hans Wyss, Direktor des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, im Gespräch mit alimenta. «Wir essen zu viel Zucker und Salz», 22. November 2019.

Schluss

Eine klare Kennzeichnung des schnellen Zuckergehalts steht im Einklang mit der nationalen Strategie zur Bekämpfung der nichtübertragbaren Krankheiten und verstärkt die kantonalen Aktionsprogramme Ernährung und Bewegung, indem einerseits die individuellen Gesundheitskompetenzen verbessert (die Bevölkerung könnte die konsumierten Lebensmittel selbstständig besser auswählen) und andererseits gesundheitsförderliche Rahmenbedingungen entwickelt werden (die Kennzeichnung ändert die Umgebung, in der sich die Einzelpersonen entwickeln). Mit dieser Massnahme könnte die ganze Bevölkerung erreicht werden, einschliesslich der mit Präventionsbotschaften am schwersten erreichbaren Personen. Sie würde so die Chancengleichheit in Bezug auf die Gesundheit verstärken.

Es ist allerdings ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Schweiz und vor allem auch der Kanton Freiburg eine grosse Menge an Nahrungsmitteln im- und exportieren. Es ist folglich wichtig, keine Massnahmen zu unterstützen, die den Handel behindern könnten und so ausgehebelt würden. Dies wäre namentlich der Fall bei einer Beschriftung in Form von Zuckerwürfeln, die für alle importierten Produkte eine neue Kennzeichnung erfordern würde. Andererseits setzt sich der Kanton aktiv für die Förderung des lokalen Konsums ein und es ist deshalb wichtig, für die Herstellung von lokalen Produkten keine zusätzlichen Hemmnisse oder Verwaltungsaufwand gegenüber importierten Produkten zu schaffen.

Der Staatsrat spricht sich deshalb dafür aus, die bereits laufenden Massnahmen des EDI und des BLV zu fördern und die Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) abzuändern, indem die Kennzeichnungspflicht angepasst wird (vgl. Buchstaben i oder ii) (wobei die Kompatibilität mit dem Gesetz über die technischen Handelshemmnisse THG; SR 946.51 sichergestellt wird), ohne auf eine spezifische Kennzeichnung einzutreten.

Der Lebensmittelsektor des Kantons Freiburg wird zudem im Rahmen der Erklärung von Mailand für die freiwillige Einführung des Nutri-Scores und für die Möglichkeit der Senkung des Zuckergehalts sensibilisiert.

Mit diesen Ausführungen fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, diese Motion zu unterstützen.

25. August 2020

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DIAF-43

Projet de décret :

Dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale
(Pour une présentation sans équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées alimentaires)

Proposition de la commission ordinaire CO-2020-032

Présidence : Zadory Michel

Membres : Bertschi Jean, Favre-Morand Anne, Ghielmini Kraysenbühl Paola, Glauser Fritz, Morel Bertrand, Müller Chantal, Rodriguez Rose-Marie, Schumacher Jean-Daniel, Schwaller-Merkle Esther, Sudan Stéphane.

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 1, préambule

Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires, dont notamment une adaptation de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDA; RS 817.022.16), tout en s'assurant de sa compatibilité avec la loi sur les entraves techniques au commerce (LTC; RS 946.51), pour:

Anhang

GROSSER RAT

2020-DIAF-43

Dekretsentswurf:

Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-032

Präsidium: Zadory Michel

Mitglieder: Bertschi Jean, Favre-Morand Anne, Ghielmini Kraysenbühl Paola, Glauser Fritz, Morel Bertrand, Müller Chantal, Rodriguez Rose-Marie, Schumacher Jean-Daniel, Schwaller-Merkle Esther, Sudan Stéphane.

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 1, Ingress

A2

Die Bundesbehörden werden eingeladen, die nötigen Gesetzesbestimmungen zu erlassen, namentlich eine Anpassung der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV; SR 817.022.16), wobei die Kompatibilität mit dem Gesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) sichergestellt wird, damit:

Art. 1, al. 1, ch. 1

1. rendre obligatoires ~~la déclaration nutritionnelle ainsi que l'indication de la teneur en sucres sur tout étiquetage~~ dans la déclaration nutritionnelle;

Art. 1, al. 1, ch. 2

2. de rendre, en sus, obligatoire un étiquetage lisible et d'emblée compréhensible pour toutes les consommatrices et tous les consommateurs, ~~par le biais d'une étiquette nutrition.~~

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Proposition refusée

La proposition suivante a été rejetée par la commission :

Amendement

Art. 1, préambule

Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires pour rendre obligatoire l'indication de la teneur en sucres au niveau fédéral comme c'est le cas au sein de l'Union Européenne; dont notamment une adaptation de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI; RS 817.022.16), tout en s'assurant de sa compatibilité avec la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51), pour:

Art. 1, Abs. 1, Ziff. 1

A3 1. ~~die Nährwertdeklaration sowie die Angabe des Zuckergehalts in der Nährwertdeklaration auf allen Etikettierungen~~ obligatorisch wird;

Art. 1, Abs. 1, Ziff. 2

A4 2. zudem eine lesbare und für Konsumentinnen und Konsumenten zum Vornherein verständliche Kennzeichnung ~~mit Nährwertetikette~~ obligatorisch wird.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Abgelehnter Antrag

Folgender Antrag wurde von der Kommission verworfen :

Änderungsantrag

Art. 1, Ingress

A1 *Die Bundesbehörden werden eingeladen, die nötigen Gesetzesbestimmungen zu erlassen, um auf nationaler Ebene eine Anpassung an die Massnahmen der Europäischen Union zur Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln zu erreichen; namentlich eine Anpassung der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV; SR 817.022.16), wobei die Kompatibilität mit dem Gesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) sichergestellt wird, damit:*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Lecture des articles

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Lesung

**CE
A1** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltung.

**A2
CE** Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

**A3
CE** Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

**A4
CE** Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Le 04 février 2021

Den 04. Februar 2021



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Morel Bertrand / Collaud Romain

2020-GC-159

Modification de la loi sur la détention des chiens (RSF 725.3, LDCh) – Nouveaux détenteurs

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 14 octobre 2020, il est rappelé que la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA, RS 455) a permis d'améliorer sensiblement le sort des animaux en Suisse. Le domaine de la protection des animaux est en constante évolution, de nouvelles connaissances sur les besoins des animaux sont sans cesse acquises, et occupe une attention particulière dans notre société. Suite à la tragédie d'Oberglatt, l'obligation pour les détenteurs de chien de suivre des cours était apparue indispensable et avait été introduite sur le plan fédéral en 2008, puis abolie au 31 décembre 2016 ; ce thème devenant de la compétence des cantons. Dans le canton de Fribourg, ces cours ne sont pas obligatoires contrairement à certains autres cantons.

La motion cite également les statistiques fribourgeoises des accidents par morsure sur humains et sur animaux qui relèvent que le nombre de cas de morsure a augmenté après la suppression de l'obligation de suivre des cours et ce, jusqu'à 48.75 % de plus à son maximum. Qu'en outre, le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) a enregistré une augmentation des cas de mauvaises conditions de détention des canidés. Les dépositaires de la motion précisent qu'ils sont convaincus que des cours obligatoires théoriques permettraient d'apporter un réel plus pour le bien-être des humains et des animaux et diminueraient le risque des agressions.

Il est également évoqué le décès tragique d'une détentrice en janvier 2020 suite aux morsures de son propre chien pour soulever la problématique du dressage des chiens au mordant. Qu'il existe une disposition dans l'Ordonnance sur la protection des animaux (OPAn, RS 455.1) qui règle cette activité, mais que finalement l'application de cette disposition est très peu encadrée et contrôlée par les autorités.

La motion a pour objet de demander une modification de la loi cantonale sur la détention des chiens (LDCh, RSF 725.3). Il s'agirait d'introduire une obligation pour les personnes n'ayant jamais détenu de chien, ou celles n'en ayant plus détenu depuis cinq ans, de suivre un cours théorique avant d'acquérir le chien. Puis, dix-huit mois après l'acquisition du chien, les propriétaires devront passer un examen afin d'évaluer la maîtrise qu'ils ont de leur propre chien. En cas d'échec, les détenteurs devront alors suivre des cours pratiques. Une ordonnance d'application du Conseil d'Etat préciserait le contenu d'une telle formation, sa durée et ses modalités exactes. Le SAAV pourrait également imposer à un détenteur l'obligation de suivre ces cours.

Il est également précisé que l'introduction d'une formation obligatoire ne déséquilibrerait pas les finances du canton et n'engendrerait pas de frais conséquents pour l'administration cantonale. En effet, l'ordonnance qui fixerait les modalités de la nouvelle formation pourrait définir un contrat de sous-traitance avec un organisme non étatique qui, par le biais d'un mandat de prestation, serait chargé de procéder à la reconnaissance des moniteurs habilités à dispenser cette formation.

Que pour terminer, il y aurait lieu de prévoir des dispositions qui interdiraient de dresser des chiens au mordant sous peine de sanction, exception faite des chiens de police et de sécurité. Que les activités liées au dressage de chiens pour mordre devraient être soumises à une réglementation quant à la formation des personnes qui la pratiquent ainsi qu'aux terrains qui devraient être sécurisés.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Bases légales

Dans le canton de Fribourg, il existe principalement deux législations réglant la question des chiens dits domestiques. La loi fédérale sur la protection des animaux (LPA, RS, 455) et son ordonnance (OPAn, RS 455.1) ainsi que la loi cantonale sur la détention des chiens (LDCh, RSF 725.3) et son règlement (RDCh, RSF 725.31).

La législation fédérale vise notamment à protéger la dignité et le bien-être des animaux. L'OPAn détaille aux articles 69 et suivants non seulement la manière de traiter et de détenir les chiens, mais également la manière de les éduquer afin de garantir une meilleure sécurité publique. Certaines dispositions traitent de la responsabilité des détenteurs de chiens et des éducateurs canins ainsi que de la procédure à suivre par les autorités en cas de blessures causées par des canidés (articles 78 et 79 de l'OPAn), de même que certains aspects spécifiques à certaines activités comme par exemple la formation au travail de défense.

La législation cantonale quant à elle a pour but, comme l'énonce l'article 2 de la LDCh, « [...] a) de protéger les personnes des agressions canines par des mesures préventives et répressives ; b) de régir les conditions d'élevage, d'éducation et de détention des chiens, en vue de garantir le bien-être de ces derniers ; c) d'assurer la sécurité et la salubrité publiques, dans le respect de l'environnement, des cultures agricoles, des animaux de rente, des animaux de compagnie, de la faune et de la flore sauvages ainsi que des biens. ».

L'on constate que la loi cantonale sur la détention des chiens vise principalement les mêmes buts que la législation fédérale.

Depuis l'adoption de la loi cantonale sur les chiens en 2006 et la révision de l'OPAn en avril 2008, il sied de rappeler trois faits marquants qui se sont produits au niveau législatif. Tout d'abord la tentative avortée de l'Assemblée fédérale d'instituer une loi fédérale sur les chiens, unifiée sur tout le territoire Suisse le 17 décembre 2010, suite à l'initiative parlementaire Kohler du 7 décembre 2005 et intitulée « Interdiction des pitbulls en Suisse ». Puis l'adoption de la motion Noser du 18 mars 2016, abrogeant à partir du 1^{er} janvier 2017 l'article 68 de l'OPAn qui prévoyait l'obligation de suivre des cours canins. Ensuite, la modification de la loi cantonale sur la détention des chiens entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, suite à la motion du 28 avril 2014 déposée par Paul Grossrieder et cosignataires qui visait à redéfinir les activités des éducateurs canins et à modifier l'article 11 de la LDCh, adoptée par le Grand Conseil le 16 juin 2016.

L'article 68 de l'OPAn qui a été abrogé au 31 décembre 2016 (suite à la motion Noser) permettait non seulement de sensibiliser les détenteurs de chien au bien-être de l'animal, mais avait également pour objectif d'encourager les détenteurs à poursuivre des cours d'éducation avec leur chien, et ce même après les leçons qui leurs avaient été imposées. Ce qui bien évidemment répondait aux objectifs visés par la LDCh.

Aujourd'hui, pour un détenteur de chien, le fait de suivre des cours théoriques ou pratiques ne se fait désormais que sur la base de l'initiative personnelle, le caractère obligatoire étant tombé. Seul un petit pourcentage de détenteurs suit des cours d'éducation sur une base volontaire afin de créer un lien entre maître et chien, dans le but d'améliorer le comportement de leur animal et ainsi de vivre en bonne cohabitation entre humains et canidés.

La question des chiens est déjà fortement légiférée ; elle fait toutefois principalement appel à la responsabilité individuelle de chaque détenteur de chien. Mais pour certains, il existe effectivement un potentiel d'amélioration de connaissance des bases de l'éducation canine.

2. Chiffres et statistiques

Le SAAV est le service cantonal spécialisé en protection des animaux au sens de l'article 33 de la LPA. Au niveau des activités des affaires canines, quelques chiffres sont à relever. Sont enregistrés à ce jour, 17 933 détenteurs de chiens pour un total de 22 100 chiens, avec une augmentation d'environ 1500 nouveaux chiens par année. Les équivalents plein temps alloués au traitement des affaires canines sur le canton sont d'environ 3 EPT. Sachant qu'ils sont notablement supérieurs dans les cantons citadins, le SAAV se concentre sur les missions essentielles, à savoir la sécurité des personnes, le bien-être animal et la traçabilité des chiens.

Le rapport d'activité 2019 du SAAV relate le travail accompli par la section protection des animaux pour les affaires canines : https://www.fr.ch/sites/default/files/2020-04/fr_RGC_SAAV.pdf.

Concernant les interventions des chiens dans les écoles pour la prévention des accidents par morsure (PAMFRI), l'objectif de visiter au minimum 60 classes de 3^{ème} Harmos a été largement rempli avec plus de 70 interventions et l'évaluation annuelle d'une trentaine de chiens intervenant.

Au chapitre des tâches ordinaires en rapport avec les chiens en 2019, 268 évaluations officielles de chiens dangereux, mordeurs et/ou soumis à autorisation ont été effectuées par le SAAV (211 francophones et 57 germanophones). La détention de chiens de races listées est en légère augmentation pour la troisième année consécutive (250 autorisations en vigueur en 2018, 280 en 2019 et en 2020 plus de 300). Une petite partie de cette augmentation s'explique par la récente interdiction des chiens de type American Bully, alors qu'auparavant ces chiens n'étaient pas soumis à autorisation. Pour ce faire, une procédure transitoire a été mise en place permettant aux détenteurs de ces chiens déjà établis sur le territoire fribourgeois de les soumettre à autorisation, ceci jusqu'au 31 décembre 2019.

Au niveau du traitement administratif des annonces de blessures causées par des chiens et selon la procédure prévue aux articles 78 et 79 de l'OPAn, le SAAV a instruit quelques 192 dossiers pour l'année 2019.

Dangerosité	2019	2018
Morsures sur humains	107	119
Enfants de 0 à 13 ans	22	24
Adolescents de 13 à 17 ans	2	7
Adultes	83	88
Morsures sur animaux	62	62
Comportements d'agression	23	27
Total	192	208

La situation à ce jour, en comparaison des années 2018-2019, montre une légère diminution et semble indiquer une tendance à la stabilisation.

Par ailleurs, en 2019, le SAAV a reçu 78 plaintes (contre 55 en 2018) dénonçant des mauvaises conditions de détention de canidés engendrant un mal-être chez l'animal, dont 2 graves (3 en 2018). Provenance de ces plaintes pour 2019 (2018) : 60 plaintes (36) provenant de particuliers dont 4 (10) de manière anonyme ; 3 (5) plaintes annoncées par la SPA ; 15 (14) plaintes découlant d'autres Services de l'Etat, notamment de la gendarmerie. Dans tous les cas, une procédure administrative a été ouverte afin de vérifier le bienfondé des plaintes. Une trentaine de mesures administratives ont été ordonnées, dont 5 séquestres et 3 interdictions de détention prononcés, et vingt-trois inspections sur le terrain.

A des fins de perception d'impôts par les préfectures, le SAAV met à jour quelque 1500 modifications par année de chiens et/ou détenteurs dans la base de données AMICUS (taxation) en vue de la perception du début de l'année.

Concernant les statistiques des cas de morsures annoncés au SAAV, il sied de considérer les points suivants :

- > les races de chiens sont regroupées par groupes cynologiques reconnus par la Fédération cynologique internationale (FCI) ;
- > sur une période de 4 ans, à savoir de 2017 à 2020 (données jusqu'au 25.11.2020), le SAAV a analysé la représentativité de ces groupes cynologiques par rapport au nombre total de chiens sur le canton, ainsi que la proportion des morsures pour chacun de ces groupes au regard du nombre total de morsures annoncées ; dérivé de ces deux chiffres, un index a été calculé représentant la proportion des morsures d'un groupe donné, pondéré par la représentativité des chiens de ce groupe par rapport à la population canine totale sur Fribourg.

Groupes de chiens (races) selon nomenclature FCI	Nombre total d'individus par groupe	Proportion par rapport à la population totale [%]	Nombre de morsures	Proportion des morsures par rapport au total des morsures [%]	Index % morsure par groupe / % race
gr 1 chiens bergers bouviers	3951	18.21	150	27.88	1.53
gr 2 chiens pinsher schnauzer molossoïde & bouvier suisse	3004	13.84	87	16.17	1.17
gr 3 terriers	3248	14.97	52	9.67	0.64
gr 4 teckels	278	1.28	4	0.74	0.58
gr 5 spitz et primitifs	1222	5.63	34	6.32	1.12
gr 6 chiens courants	784	3.61	17	3.16	0.88
gr 7 chiens d'arrêt	412	1.90	7	1.30	0.68
gr 8 chiens rapporteurs et broussailleurs	2769	12.76	34	6.32	0.50
gr 9 agrément et compagnie	5211	24.02	33	6.13	0.26
gr 10 lévriers	246	1.13	13	2.42	2.14
gr. 11 chiens inconnus / croisés.	573	2.64	107	19.89	7.53
Totaux	21 698		538		

Le tableau ci-dessus a été établi sur la base des annonces de morsures (sur humains et sur animaux) pour la période 2017 – à ce jour (25.11.2020), et permet de constater qu'il y a eu un total de 538 annonces de morsures, dont 27.88 % (représentant 150 annonces de morsures) ont été provoquées par des races de chiens appartenant au groupe 1 « chiens bergers et bouviers ». Cette proportion du nombre de morsures pour une catégorie donnée, comparée au nombre total de morsures et à la population canine totale, est exprimée par l'index présenté en dernière colonne. Cet index représente un chiffre relatif permettant de comparer les groupes de chiens entre eux, et de les classer en fonction de la fréquence des morsures que chacun des groupes a provoquée proportionnellement à la population totale. Ainsi, nous pouvons constater que le groupe 11 « chiens de race inconnue/croisés » (7.53) représente les chiens qui ont le plus mordu, suivi du groupe 10 « lévriers » (2.14) et du groupe 1 « chiens bergers et bouviers » (1.53). Avec cet index, il est par exemple également possible de dire que les chiens du groupe 5 (1.12) ont autant mordu que les chiens du groupe 2 (1.17).

En comparant ces données aux données de la seule étude suisse disponible et faite par l'Association suisse des vétérinaires cantonaux (ASVC) en collaboration avec l'Office vétérinaire fédéral sur le nombre d'annonces d'accidents par morsure de chiens durant l'année 2008 (Tableau synoptique ASVC-OVF 2008, tableaux 5 et 6 ; <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/17079.pdf>), le SAAV a rencontré les mêmes difficultés et interrogations que conclut ledit rapport de 2008. « *Fréquence des accidents par rapport aux groupes de races et aux races : Sur un total de 4450 annonces de morsure, 703 ne fournissent aucune information sur le chien. De plus, comme l'année précédente, la mention du type de chien ou de la race est extrêmement variée. Les déclarations de morsure contiennent plus de 200 dénominations différentes. Ces différentes désignations ont été épurées en utilisant la liste des dénominations de races établie par la Banque de données sur les chiens ANIS, par l'OVF et les Services vétérinaires cantonaux. Cette catégorisation est semblable, à quelques modifications mineures près, à celle de l'année précédente. En 2008, comme en 2007, la plupart des annonces de morsure impliquaient des chiens de type berger. Les 526 déclarations impliquant des chiens de bergers représentent plus d'un quart des accidents par morsure chez l'homme. Toutefois, le type berger, dont l'effectif en Suisse se chiffre à plus de 83 000 chiens, est aussi le type de chien le plus répandu dans notre pays, suivi par les terriers (68 000 chiens et 164 annonces de morsures) et les retrievers (68 000 chiens et 133 déclarations de morsures). En ce qui concerne les morsures de chien causées à d'autres animaux, la moyenne était d'une annonce de morsure pour 300 chiens. Le taux de déclaration de ce type d'accidents est, pour certaines races, jusqu'à 10 fois supérieur à la moyenne. Mais nous ne pouvons pas faire de comparaisons fiables entre les races mentionnées en raison des divergences importantes dans les chiffres relatifs aux effectifs de chiens des différentes races, mais aussi en raison de la grande incertitude entourant l'information fournie sur la race du chien impliqué et de la discipline d'annonce des accidents, présumée différente, pour les différentes races de chiens.* ».

Au niveau de la typologie des morsures et des races, de manière générale, il sied de relever deux points importants :

- > elle est différente dans leur nature, s'il s'agit d'une race brachycéphale ou molossoïde, car la morsure a lieu plus par cisaillement et occasionne plus de perte de substances musculaires et de traumatismes ;
- > les grands chiens mordent les enfants de 0 à 4 ans principalement au niveau du visage et du tronc supérieur.

A ce stade, concernant l'appréciation de la dangerosité d'un chien ou d'une race et son application dans la législation, les réserves suivantes sont émises :

1. la dangerosité potentielle d'un chien ne dépend pas principalement de la race, mais aussi de sa taille, son poids, son éducation, et de la typologie de la victime (enfant moins de 4 ans, moins de 6 ans, adolescent, adulte femme, adulte homme, etc.) ;
2. le comportement agressif d'un chien ou la capacité du détenteur à garder son chien sous contrôle ne dépendent pas directement de la race du chien ;
3. tout chien mal éduqué peut porter atteinte à l'intégrité d'une personne (en particulier les enfants) et peut présenter des comportements dérangeants et intolérables pour la vie en société ;
4. les statistiques montrent que de nombreuses races de chiens sont impliquées dans des accidents par morsure. Sur Fribourg, 327 races de chiens sont répertoriées et présentes sur le territoire, d'où le regroupement sous les groupes officiels ;
5. limiter le risque pour la sécurité publique à certaines races de chiens va engendrer la même problématique que pour les chiens de races listées en 2006 ; pour éventuellement échapper à l'obligation, les nouveaux détenteurs vont aussi se tourner vers des races qui ne sont pas sur la liste et/ou ne figurent même pas dans la nomenclature de la FCI (effet de mode) ; l'objectif de la modification de la loi ne pourrait alors pas couvrir tous les cas de figure ;
6. limiter les obligations à des races ou types de chiens ne permet pas toujours d'informer tous les nouveaux détenteurs sur leurs obligations et leurs responsabilités en matière de détention, alors que la manière de détenir un chien est prépondérante sur le développement du comportement du chien et de son bien-être ;
7. en cynologie, les avis des experts divergent fortement, le tout s'inscrivant dans un registre très émotionnel.

Enfin, l'obligation de disposer d'une autorisation pour la détention de plus de 4 chiens adultes dans le même ménage a été initialement introduite à l'article 19 al. 2 LDCh pour des questions de sécurité publique. Le canton de Fribourg est le seul à connaître une telle obligation. Toutefois le SAAV a pu constater au fil du temps que le fait de détenir plus de 4 chiens n'a pas d'influence sur la capacité à les gérer. En effet, les détenteurs qui possèdent plus de 4 chiens, surtout si ceux-ci sont de grandes tailles, ne vont pas les promener tous en même temps. Il a aussi été observé que ces chiens qui vivent en meute sous le même toit ne présentent finalement pas plus de danger que des chiens qui sont détenus seuls. D'ailleurs, aucune statistique ne permet de prouver que les chiens qui sont détenus en meute, seraient plus dangereux que d'autres. Ces autorisations de détention de plus de 4 chiens adultes ne permettent donc pas de renforcer la sécurité publique, mais génèrent pourtant un travail administratif conséquent (changements de chiens, vérifications des autorisations et des données dans AMICUS, environ 30 contrôles effectués par année, etc.). Dès lors, supprimer cette obligation permettrait de libérer des ressources pour d'autres tâches plus ciblées sur l'aspect de la sécurité publique.

3. Réponse du Conseil d'Etat

3.1. Obligation de formation pour nouveaux détenteurs

Concernant les modifications demandées par la motion, le Conseil d'Etat est favorable à une révision de la loi et du règlement sur la détention des chiens. La motion demande de régler les détails dans une ordonnance d'application. Afin d'éviter de créer une nouvelle ordonnance et ainsi

un échelon supplémentaire dans la hiérarchie des législations traitant de la détention des chiens, le Conseil d'Etat propose de modifier la LDCh et le RDCh.

LDCh :

- > introduction de cours théoriques à caractère obligatoire pour tous les nouveaux détenteurs de chien;
- > introduction de l'obligation de passer une évaluation de conductibilité pour toute nouvelle détention de chien dans un délai de 18 mois suivant la date d'inscription du chien dans la base de données AMICUS ;
- > abrogation de l'article 19 al. 1 LDCh concernant l'obligation de disposer d'une autorisation pour un chien de races listées ; à noter que les chiens de type pitbull ou issus de croisement avec des chiens de type pitbull restent interdits au sens de l'article 20 de la LDCh ;
- > abrogation de l'article 19 al. 2 LDCh concernant l'obligation de disposer d'une autorisation pour la détention de plus de 4 chiens adultes dans le même ménage ;
- > les frais de cours, d'évaluation et de procédure sont mis à la charge du détenteur ;
- > en cas de non-respect des prescriptions légales, le SAAV peut dénoncer le détenteur.

Tester tous les nouveaux chiens, et pas seulement les chiens de personnes n'en ayant jamais détenus ou n'en ayant pas détenus depuis un certain temps, permet une approche pragmatique et une application plus efficiente que celle proposée dans la motion. En effet, cela rendra possible la suppression de l'obligation de disposer d'une autorisation pour un chien de races listées, comme cela est actuellement prévu à l'article 19 al. 1 de la LDCh, ainsi que la suppression de l'obligation de disposer d'une autorisation pour la détention de plus de 4 chiens adultes dans le même ménage, prévue à l'article 19 al. 2 de la LDCh, et ce, sans perte de sécurité publique sur le territoire fribourgeois.

RDCh :

- > définition du terme « nouveaux détenteurs » : les personnes qui n'ont jamais détenu préalablement un chien, ou qui n'ont plus détenu de chien(s) depuis 10 ans (la durée de vie d'un chien étant en moyenne de 10 à 12 ans) ;
- > il sera ainsi possible de transmettre à ces nouveaux détenteurs leurs obligations afin de garantir le bien-être de l'animal et les autres obligations relatives à la détention d'un chien, mais également leurs responsabilités relatives à la sécurité publique, la sécurité intrafamiliale (prévention des accidents par morsure dans l'esprit voulu par l'article 29 de la LDCh) et ainsi de développer le civisme canin ;
- > l'attestation de suivi des cours théoriques devra être fournie lors de la demande du numéro d'identification AMICUS auprès de la commune de domicile, faute de quoi, celui-ci ne sera pas délivré ; la responsabilité de fournir ladite attestation incombe au détenteur ;
- > la durée des cours théoriques, dont le contenu est validé par l'OSAV (article 200 de l'OPAn) est de 5 heures ; une attestation de compétence est délivrée au terme de ce cours, ainsi que le prévoit l'article 31 de l'ordonnance sur les formations à la détention d'animaux et à la manière de les traiter (OPAn, RS 455.109.1) ;
- > dans un délai maximal de 18 mois suivant la date d'inscription dans la base de données AMICUS de tout nouveau chien, tout détenteur et son chien doivent passer une évaluation de conductibilité, répondant ainsi encore plus en avant à la demande formulée dans la motion ; en effet, cette

évaluation doit être passée pour toute nouvelle détention même s'il ne s'agit pas du premier chien d'un détenteur ; l'évaluation de conductibilité est effectuée par un éducateur canin ;

- > l'évaluation de conductibilité en question doit pouvoir permettre de déterminer la capacité du détenteur à garder son chien sous contrôle ainsi que d'évaluer le comportement du chien par l'éducateur canin, afin qu'il ne mette pas en danger des humains et d'autres animaux ; l'obligation de suivre ces cours théoriques, et surtout celle de passer l'évaluation de conductibilité, rendra caduque l'obligation de disposer d'une autorisation pour les chiens de races listées, car de ce fait, les chiens actuellement listés et soumis à autorisation seraient de toute façon évalués par l'introduction de l'évaluation de conductibilité obligatoire ;
- > en cas d'échec à l'évaluation, il y a la possibilité de le répéter au maximum deux fois dans un délai supplémentaire de 12 mois ;
- > le fait de réussir l'évaluation de conductibilité ou de le répéter jusqu'à sa réussite ne devrait pas mener au retrait administratif du chien, mais bien à responsabiliser le détenteur à ses obligations et à développer ses aptitudes de maîtrise ; de plus, un test réussi ne veut pas dire que le chien ne mordra jamais, mais doit enjoindre son détenteur à continuer le travail avec son protégé toute au long de sa vie ;
- > en cas d'échec après la troisième évaluation, le SAAV devra convoquer le détenteur et son chien à se présenter à une évaluation officielle qui sera effectuée par le SAAV ; un procès-verbal sera établi, puis si nécessaire une décision administrative devra être émise imposant des mesures éducatives (par exemple l'obligation de poursuivre les cours d'éducation canine avec le suivi d'un vétérinaire comportementaliste) et/ou des mesures de sécurité publique (telles que laisse ou muselière obligatoire) ; le chien sera ensuite à nouveau évalué par le SAAV après par exemple 12 mois ; le système mis en place depuis 13 ans est un système individuel et taillé sur mesure pour chaque dossier mais ne permet pas d'être étendu à large échelle car trop chronophage en ressources financières, juridiques et en personnel ;
- > préalablement à l'évaluation de conductibilité, le détenteur de nouveau chien a la possibilité de suivre des cours pratiques ; l'appréciation de la nécessité de suivre de tels cours pratiques est de la responsabilité du détenteur, l'objectif final étant la réussite de l'évaluation de conductibilité ; en effet, la formation pratique respectivement les cours sont de la responsabilité des détenteurs de chien ;
- > le SAAV définit les conditions pour l'évaluation de conductibilité grâce à un formulaire standardisé qu'il fournit aux sociétés cynologiques ou d'éducation/élevage, sur la base du modèle défini par l'ASVC en Suisse romande en 2010 ; les éducateurs canins qui font passer les évaluations obtiennent le formulaire d'évaluation auprès des sociétés ;
- > le SAAV a la compétence d'effectuer des contrôles de ces cours par sondage, et suite à un contrôle avec des manquements, le SAAV peut retirer à l'éducateur canin la possibilité de faire passer les évaluations pratiques ;
- > les éducateurs canins ont l'obligation d'annoncer toutes les évaluations avec échec au SAAV (avec mention s'il s'agit du premier, du deuxième ou du troisième échec) ;
- > le SAAV peut demander au détenteur de chien à tout moment de fournir l'attestation de compétence ou le résultat de l'évaluation de conductibilité ;
- > abrogation du chapitre 2.2 concernant les modalités de l'autorisation de détention des chiens de races listées et de l'autorisation de détenir plusieurs chiens.

Le suivi des chiens à problèmes (par exemple en cas de 3 échecs à l'évaluation de conductibilité, d'agressivité dès le premier cours) est fait par le SAAV ; sur les 1500 évaluations de conductibilité prévues chaque année, le SAAV estime qu'environ 200-300 chiens seront annoncés et devront être suivis par le SAAV. Le SAAV procédera à des contrôles par sondage.

L'abandon des autorisations spécifiques pour chiens de races listées (chiens qui sont potentiellement dangereux) et des autorisations de détenir plusieurs chiens a pour avantage que le SAAV ne s'en occupe plus *per se* et peut investir ses ressources pour le suivi des cas impliquant des chiens qui présentent un réel risque et/ou pour éviter des récidives ; ainsi, le SAAV peut se concentrer sur les annonces de cas de morsures et de comportement d'agression au-dessus de la norme, ainsi que sur les cas de chiens (et de leurs détenteurs) ayant échoué à l'évaluation de conductibilité.

3.2. Interdiction de dresser les chiens pour mordre

Concernant la demande d'interdire le mordant sportif sur le territoire cantonal fribourgeois ou du moins de le réglementer fortement et sévèrement en prévoyant des sanctions dans le cas où il y aurait des violations, le SAAV relève qu'il a procédé à l'élaboration d'une Directive sur l'activité de mordant sportif. Un groupe de travail DIAF-DSJ a été constitué il y a déjà deux ans afin de pouvoir émettre une telle Directive relative à cette pratique particulière de la cynologie. La Directive sur le mordant sportif a été publiée et est entrée en vigueur le 5 novembre 2020. Elle permet de mieux encadrer l'activité en question en mettant en avant l'aspect sécuritaire qui doit être assuré lorsque cette activité est pratiquée. <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/animaux-de-compagnie/chiens>.

Pour les corps uniformés, le cadre est donné au niveau fédéral et cantonal (excluant de fait, les chiens utilitaires et de sécurité conformément à l'article 36 al. 2 de la LDCh et à l'article 1 al. 3 de la Directive). La réglementation du mordant sportif porte donc sur les chiens dits « civils » et figure à l'article 46 du RDCh. Il précise que le SAAV règle, par voie de directive, la gestion du mordant sportif. Enfin, une vingtaine de contrôles (15 journées de travail) de cette activité seront réalisés par année.

D'ailleurs, les dépositaires de la motion se sont déclarés satisfaits avec la Directive après avoir pu en prendre connaissance et renoncent à l'interdiction du mordant. Ils soulignent la nécessité d'un meilleur encadrement et saluent la Directive émise par le SAAV. Ils proposent que la Directive soit évaluée par le SAAV après un recul de deux ans et adaptée en fonction des constats et, en coordination avec l'Association Fribourgeoise des Clubs Cynologiques (AFCC). Pour exemple, si le SAAV devait constater des entraînements sauvages (privés à l'extérieur des clubs ou dans des endroits non sécurisés), la Directive pourrait prévoir à son article 7, une interdiction du mordant sportif hors des clubs. Aujourd'hui, il convient donc de préserver cette Directive car elle permet aux citoyens fribourgeois qui le désirent et sous les conditions légales imposées par le droit fédéral et cantonal de continuer, avec un meilleur encadrement, à exercer le travail du mordant sportif et ainsi de ne pas péjorer au maximum cette discipline sportive.

4. En conclusion

Le Conseil d'Etat accède partiellement aux demandes stipulées dans la motion 2020-GC-159 :

1. Acceptation de l'introduction de l'obligation de suivre des cours théoriques pour tout nouveau détenteur de chien ou pour les personnes n'en n'ayant plus détenu depuis dix ans ainsi que l'obligation de passer une évaluation de conductibilité avec tout nouveau chien dans un délai de

18 mois suivant la date d'inscription dans la base de données AMICUS par voie de modification de la LDCh et du RDCh, et non par l'établissement d'une ordonnance d'application.

2. Refus de l'interdiction de l'activité du mordant sportif, la question ayant déjà été règlementé entretemps par la mise en vigueur de la nouvelle Directive 2020 du SAAV sur la gestion du mordant sportif. Il sera procédé à une évaluation de la directive mise en vigueur en 2020 après 2 ans d'application.

2 mars 2021



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Morel Bertrand / Collaud Romain

2020-GC-159

Änderung des Gesetzes über die Hundehaltung (SGF 725.3, HHG) – Neue Halterinnen und Halter

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 14. Oktober 2020 eingereichten und begründeten Motion wird darauf hingewiesen, dass mit dem Tierschutzgesetz des Bundes vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) das Tierwohl in der Schweiz erheblich verbessert werden konnte. Da stets neue Erkenntnisse zu den Bedürfnissen der Tiere gewonnen werden, entwickelt sich der Tierschutzbereich ständig weiter und nimmt einen besonderen Stellenwert in unserer Gesellschaft ein. Nach der Tragödie von Oberglatt erschienen obligatorische Kurse für Hundehalter unerlässlich und wurden 2008 in das Bundesrecht aufgenommen. Auf den 31. Dezember 2016 wurde die Kurspflicht wieder aufgehoben, da dieses Thema nun in den Kompetenzbereich der Kantone fiel. Im Kanton Freiburg sind diese Kurse, im Gegensatz zu anderen Kantonen, nicht obligatorisch.

In der Motion werden zudem die Freiburger Statistiken zu Unfällen durch Hundebisse beim Menschen und beim Tier erwähnt, aus denen hervorgeht, dass die Anzahl Fälle von Hundebissen nach der Aufhebung der Kurspflicht gestiegen ist, und zwar um bis zu 48,75 %. Beim Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) sind im Übrigen mehr Meldungen betreffend schlechten Haltungsbedingungen von Hunden eingegangen. Die Urheber der Motion sind überzeugt, dass obligatorische Theoriekurse ein echtes Plus für das Wohl der Tiere und der Menschen sind und die Gefahr von Aggressionen reduzieren würden.

Um die Problematik der Hundetrainings für sportliche Schutzdienstwettkämpfe zur Sprache zu bringen, wird ausserdem an den tragischen Fall vom Januar 2020 erinnert, als eine Hundehalterin aufgrund von Bissen ihres eigenen Hundes verstarb. Es wird erwähnt, dass eine Bestimmung in der Tierschutzverordnung (TSchV, SR 455.1) diese Tätigkeit regelt, dass aber schlussendlich die Anwendung dieser Bestimmung von den Behörden nur sehr geringfügig begleitet und kontrolliert wird.

Zweck der Motion ist es, um eine Änderung des kantonalen Gesetzes über die Hundehaltung zu ersuchen (HHG, SGF 725.3). Es geht darum, für Personen, die noch nie einen Hund gehalten haben, oder solche, die seit über fünf Jahren keinen Hund mehr gehalten haben, die Pflicht einzuführen, vor dem Erwerb des Hundes einen Theoriekurs zu absolvieren. 18 Monate nach dem Erwerb des Hundes sollten die Eigentümerinnen und Eigentümer zudem eine Prüfung ablegen, in der beurteilt wird, ob sie ihren eigenen Hund unter Kontrolle haben. Halterinnen und Halter, welche die Prüfung nicht bestehen, müssten anschliessend praktische Kurse besuchen. Der Inhalt, die Dauer und die genauen Modalitäten einer solchen Ausbildung würden in einer Ausführungsverordnung des Staatsrats festgelegt. Das LSVW könnte einer Halterin oder einem Halter zudem auferlegen, einen solchen Kurs zu besuchen.

Es wird präzisiert, dass die Einführung von obligatorischen Kursen die Finanzen des Kantons nicht aus dem Gleichgewicht bringen würde und für die Kantonsverwaltung mit keinem grossen Kostenaufwand verbunden wäre. In der Verordnung, die die Modalitäten der neuen Ausbildung festlegen würde, könnte ein Untervertrag mit einem nicht-staatlichen Organ vorgesehen werden, das anhand eines Leistungsauftrags mit der Anerkennung der Ausbilderinnen und Ausbilder beauftragt wäre, die diese Ausbildung durchführen dürfen.

Schlussendlich sollen Bestimmungen vorgesehen werden, nach denen das Trainieren von Hunden für den Schutzdienst im Sportbereich mit Ausnahme von Polizei- und Sicherheitshunden unter Strafe gestellt wird. Die Tätigkeiten in Zusammenhang mit dem Trainieren von Hunden für den Schutzdienst sollen im Hinblick auf die Ausbildung der ausübenden Personen und die Gelände, die gesichert werden müssen, geregelt werden.

II. Antwort des Staatsrats

1. Rechtliche Grundlagen

Im Kanton Freiburg regeln grundsätzlich zwei Gesetzgebungen die Frage der sogenannten Haushunde. Das Tierschutzgesetz des Bundes (TSchG, SR 455) und die dazugehörige Verordnung (TSchV, SR 455.1) sowie das kantonale Gesetz über die Hundehaltung (HHG, SGF 725.3) und das dazugehörige Reglement (HHR, SGF 725.31).

Die Gesetzgebung des Bundes hat namentlich zum Zweck, die Würde und das Wohlergehen der Tiere zu schützen. Die TSchV beschreibt in den Artikeln 69 ff. nicht nur den Umgang mit Hunden und ihre Haltung, sondern auch die Art der Ausbildung, um die öffentliche Sicherheit bestmöglich zu gewährleisten. Einige Bestimmungen behandeln die Verantwortung der Personen, die Hunde halten oder ausbilden, sowie das Verfahren, das die Behörden im Falle einer Bissverletzung durch Hunde befolgen müssen (Artikel 78 und 79 TSchV), sowie auch gewisse spezifische Aspekte bestimmter Aktivitäten wie der Ausbildung im Schutzdienst.

Die kantonale Gesetzgebung hat ihrerseits gemäss Artikel 2 TSchG zum Zweck, «[...] a) Personen durch vorbeugende und repressive Massnahmen vor Angriffen von Hunden zu schützen; b) die Bedingungen für die Zucht, die Erziehung und die Haltung von Hunden im Hinblick auf deren Wohlergehen zu regeln; c) die Sicherheit und die Sauberkeit in der Öffentlichkeit mit Rücksicht auf die Umwelt, die landwirtschaftlichen Kulturen, die Nutztiere, die Haustiere, auf freilebende Tiere und Pflanzen und die Güter zu gewährleisten.»

Es kann festgestellt werden, dass das kantonale Gesetz über die Hundehaltung im Wesentlichen den gleichen Zweck verfolgt wie die Bundesgesetzgebung.

Seit der Verabschiedung des kantonalen Hundegesetzes 2006 und der Revision der TSchV im April 2008 erfolgten auf Gesetzesebene drei wesentliche Ereignisse, die es hier zu erwähnen gilt. Erstens der Versuch der Bundesversammlung, als Folge der parlamentarischen Initiative Kohler vom 7. Dezember 2005 mit dem Titel «Verbot von Pitbulls in der Schweiz» ein für die ganze Schweiz einheitliches Bundesgesetz über die Hunde einzuführen, der am 17. Dezember 2010 scheiterte. Zweitens die Annahme der Motion Noser vom 18. März 2016, mit der ab dem 1. Januar 2017 Artikel 68 der TSchV aufgehoben wurde, der das Obligatorium für Hundekurse vorsah. Und schliesslich die am 1. Januar 2017 in Kraft getretene Änderung des kantonalen Gesetzes über die Hundehaltung, infolge der am 28. April 2014 von Paul Grossrieder und Mitunterzeichnern

eingereichten Motion, die beabsichtigte, die Tätigkeiten von Hundeausbildner/innen neu zu definieren und Artikel 11 des HHG zu ändern, die der Grosse Rat am 16. Juni 2016 verabschiedete.

Artikel 68 TSchV, der auf den 31. Dezember 2016 (infolge der Motion Noser) aufgehoben wurde, ermöglichte es nicht nur, die Hundehalterinnen und Hundehalter für das Wohlergehen der Tiere zu sensibilisieren, sondern bezweckte ausserdem, die Halterinnen und Halter zur Teilnahme an Ausbildungskursen mit ihrem Hund zu ermutigen, und zwar auch nach den Lektionen, die ihnen auferlegt wurden. Dies entsprach offensichtlich den Zielen des HHG.

Heute beruht der Besuch von Theorie- oder Praxiskursen für Hundehalter nur noch auf der persönlichen Initiative, da das Obligatorium weggefallen ist. Nur ein kleiner Prozentsatz der Halterinnen und Halter besucht zum Aufbau einer Bindung zwischen Herrchen bzw. Frauchen und Hund freiwillig einen Ausbildungskurs, mit dem Ziel, das Verhalten des Tieres zu verbessern und so für ein gutes Zusammenleben zwischen Mensch und Hund zu sorgen.

Die Frage der Hunde ist bereits stark reguliert; sie appelliert jedoch hauptsächlich an die Eigenverantwortung der Hundehalterinnen und Hundehalter. Bei einigen besteht jedoch noch Verbesserungspotenzial, was die Grundkenntnisse der Hundeeziehung betrifft.

2. Zahlen und Statistiken

Das LSVW ist die kantonale Tierschutzfachstelle im Sinne von Artikel 33 TSchG. Einige Zahlen zur Tätigkeit des Hundewesens müssen hervorgehoben werden. Bis heute sind 17 933 Hundehalterinnen und Hundehalter mit insgesamt 22 100 Hunden registriert. Diese Zahl steigt jährlich um ca. 1500 neue Hunde. Für die Bearbeitung des Hundewesens im Kanton sorgen rund 3 VZÄ. Vor dem Hintergrund, dass diese Zahl in den Stadtkantonen bedeutend höher ist, konzentriert sich das LSVW auf die grundlegenden Aufträge, d. h. die Sicherheit von Personen, das Wohl der Tiere und die Rückverfolgbarkeit von Hunden.

Im Tätigkeitsbericht 2019 des LSVW wird über die Arbeit der für das Hundewesen zuständigen Sektion Tierschutz berichtet: https://www.fr.ch/sites/default/files/2020-04/de_RGC_SAAV.pdf.

Was die Einsätze von Hunden an Schulen zwecks Hundebissprävention (PAMFRI) betrifft, so wurde das Ziel, mindestens 60 Harmos-3-Klassen zu besuchen, mit über 70 Einsätzen und der jährlichen Beurteilung von rund 30 eingesetzten Hunden bei Weitem erfüllt.

Dem Kapitel über die ordentlichen Aufgaben in Zusammenhang mit Hunden im Jahr 2019 ist zu entnehmen, dass das LSVW 268 offizielle Beurteilungen (211 französisch- und 57 deutschsprachige Hundehalter) von gefährlichen und/oder bewilligungspflichtigen Hunden vornahm. Die Haltung von Hunden, die auf der Rassenliste stehen, ist das dritte Jahr in Folge leicht angestiegen (von 250 Bewilligungen im Jahr 2018 auf 280 im Jahr 2019 und über 300 im Jahr 2020). Ein kleiner Teil dieses Anstiegs lässt sich durch das kürzlich verhängte Verbot von Hunden des Typs American Bully erklären, die vorher nicht bewilligungspflichtig waren. Dazu wurde ein Übergangsverfahren eingerichtet, gemäss dem die Halterinnen und Halter von Hunden dieses Typs, die bereits im Kanton gehalten wurden, bis am 31. Dezember 2019 ein Bewilligungsantrag stellen konnten.

Das LSVW hat im Jahr 2019 rund 192 Dossiers gemäss dem Vorgehen nach Artikel 78 und 79 TSchV in Zusammenhang mit Meldungen von Verletzungen aufgrund von Hundebissen bearbeitet.

Gefährlichkeit	2019	2018
Hundebisse am Menschen	107	119
Kinder von 0 bis 13 Jahren	22	24
Jugendliche von 13 bis 17 Jahren	2	7
Erwachsene	83	88
Hundebisse an Tieren	62	62
Aggressives Verhalten	23	27
Total	192	208

Es ist im Vergleich zum Jahr 2018 ein leichter Rückgang mit einer Tendenz zur Stabilisierung festzustellen.

Im Übrigen sind 2019 beim LSVW 78 (gegenüber 55 im Jahr 2018) Meldungen betreffend potenziell schlechten Haltungsbedingungen von Hunden und mangelndem Tierwohl eingegangen, davon zwei schlimme Fälle (3 im Jahr 2018). Herkunft dieser Meldungen 2019 (2018): 60 (36) Meldungen stammten von Privatpersonen, davon waren 4 (10) anonym; 3 (5) Meldungen stammten vom TSV; 15 (14) Meldungen stammten von anderen Dienststellen des Staates, namentlich der Polizei. In jedem Fall wurde ein Verwaltungsverfahren eröffnet, um die Begründetheit der Meldungen zu überprüfen. Rund 30 administrative Massnahmen wurden verhängt, davon 5 Beschlagnahmungen und 3 Verfügungen über Hundehaltungsverbote, es wurden 23 Inspektionen vor Ort vorgenommen.

Damit die Oberämter die Hundesteuer einziehen können, aktualisiert das LSVW im Hinblick auf die Erhebung Anfang Jahr in der Datenbank AMICUS (Besteuerung) jährlich rund 1500 Änderungen zu Hunden und/oder Haltern.

Was die Statistiken zu den dem LSVW gemeldeten Fällen von Hundebissen betrifft, müssen die folgenden Punkte berücksichtigt werden:

- > Die Hunderassen sind in von der Fédération cynologique internationale (FCI) anerkannte Gruppen unterteilt;
- > Über einen Zeitraum von 4 Jahren, d. h. von 2017 bis 2020 (Angaben bis am 25.11.2020) hat das LSVW die Repräsentativität dieser Gruppen im Verhältnis zur Anzahl sämtlicher Hunde im Kanton sowie das Verhältnis der Bisse jeder Gruppe zur Anzahl aller gemeldeten Bisse analysiert; ausgehend von diesen Zahlen wurde ein Index berechnet, der das Verhältnis der Bisse einer bestimmten Gruppe gewichtet mit der Repräsentativität der Hunde dieser Gruppe gegenüber der gesamten Hundepopulation Freiburgs darstellt.

Rassegruppen gemäss FCI-Nomenklatur	Anzahl Tiere pro Gruppe	Verhältnis zur gesamten Population [%]	Anzahl Bisse	Verhältnis der Bisse zur Gesamtzahl der Bisse [%]	Index % Bisse pro Gruppe / % Rasse
Gruppe 1 Hütehunde und Treibhunde	3951	18.21	150	27.88	1.53
Gruppe 2 Pinscher und Schnauzer Molossoide & Schweizer Sennenhunde	3004	13.84	87	16.17	1.17
Gruppe 3 Terrier	3248	14.97	52	9.67	0.64
Gruppe 4 Dachshunde	278	1.28	4	0.74	0.58
Gruppe 5 Spitze und Hunde vom Urtyp	1222	5.63	34	6.32	1.12
Gruppe 6 Laufhunde	784	3.61	17	3.16	0.88
Gruppe 7 Vorstehhunde	412	1.90	7	1.30	0.68
Gruppe 8 Apportierhunde und Stöberhunde	2769	12.76	34	6.32	0.50
Gruppe 9 Gesellschafts- und Begleithunde	5211	24.02	33	6.13	0.26
Gruppe 10 Windhunde	246	1.13	13	2.42	2.14
Gruppe 11 unbekannte Hunde/ Kreuzungen	573	2.64	107	19.89	7.53
Total	21 698		538		

Die obige Tabelle wurde aufgrund der gemeldeten Hundebisse (an Menschen und Tieren) für den Zeitraum 2017 bis heute (25.11.2020) erstellt. Es lässt sich feststellen, dass es insgesamt 538 Bissmeldungen gab, wovon 27,88 % (was 150 Bissmeldungen entspricht) von Hunderassen verursacht wurden, die zur Gruppe 1 «Hütehunde und Treibhunde» gehören. Dieses Verhältnis der Anzahl Bisse einer bestimmten Kategorie, verglichen mit der Gesamtzahl der Bisse und der gesamten Hundepopulation wird durch den Index in der letzten Spalte ausgedrückt. Dieser Index stellt eine relative Häufigkeit dar, die einen Vergleich der Hundegruppen untereinander ermöglicht und es erlaubt, sie aufgrund der Häufigkeit der Bisse, die jede Gruppe im Verhältnis zur gesamten Population verursacht hat, einzustufen. Es lässt sich also feststellen, dass die Gruppe 11 «unbekannte Hunde/Kreuzungen» (7.53) die Hunde unter sich vereint, die am häufigsten gebissen haben, gefolgt von Gruppe 10 «Windhunde» (2.14) und Gruppe 1 «Hütehunde und Treibhunde» (1.53). Dieser Index ermöglicht zum Beispiel auch die Aussage, dass die Hunde der Gruppe 5 (1.12) etwa gleich oft gebissen haben wie die Hunde der Gruppe 2 (1.17).

Beim Vergleich dieser Daten mit den Daten der einzigen zur Verfügung stehenden Schweizer Studie, die von der Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte (VSKT) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Veterinärwesen über die Anzahl Hundebissmeldungen für das Jahr 2008 durchgeführt wurde (Übersichtstabelle VSKT-BVET 2008, Tabellen 5 und 6; <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/17078.pdf>), stiess das LSVW auf die gleichen Schwierigkeiten und Fragen, die aus der Schlussfolgerung des besagten Berichts von 2008 hervorgehen. *«Häufigkeit der Vorfälle bezogen auf Rassengruppen und Rassen: Von den insgesamt 4450 Meldungen finden sich in 703 keine Angaben zum Hund. Zudem sind die Typ- und Rasse-Angaben wie im Vorjahr äusserst vielfältig: Über 200 verschiedene Bezeichnungen sind in den Meldungen enthalten. Die unterschiedlichen Schreibweisen wurden anhand einer Liste von Rassenbezeichnungen der zentralen Hundedatenbank (Anis), des BVET und der kantonalen Vollzugsstellen bereinigt. Diese bereinigte Kategorisierung weicht nur unwesentlich von derjenigen im Vorjahr ab. Wie im Vorjahr wurden am meisten Meldungen über Vorfälle mit Hunden vom Schäferhundtyp registriert. Die 526 erfassten Meldungen entsprechen über einem Viertel aller Beissunfälle mit Menschen. Allerdings ist der Schäfertyp mit über 83 000 Hunden auch der Hundtyp, der in der Schweiz am häufigsten vorkommt, gefolgt von Terriern (68 000 Hunde mit 164 Bissmeldungen) und Retrievern (68 000 Hunde mit 133 Bissmeldungen). Bezüglich Zwischenfälle mit Tieren ergaben sich durchschnittlich 1 Meldung auf 300 Hunde. Die Melderate liegt bei einzelnen Rassen bis zu 10 mal höher als der Durchschnitt. Es muss betont werden, dass auf Grund der grossen Unterschiede in den Bestandeszahlen, die den einzelnen Rassen zugeordnet werden, der vielen Unsicherheiten bei den Rasseangaben der einzelnen Meldungen und der vermuteten ungleichen Meldedisziplin zu einzelnen Rassen Quervergleiche unter den aufgeführten Rassen nicht zuverlässig angestellt werden können».*

Hinsichtlich der Typologie der Bisse und der Rassen sei generell auf zwei wichtige Punkte hingewiesen:

- > Sie unterscheiden sich in ihrer Art, wenn es sich um kurzköpfige Rassen oder Molossoide handelt, da der Biss hier öfter durch Abklemmen erfolgt und einen grösseren Verlust der Muskelmasse und Traumata verursacht;
- > Grosse Hunde beißen Kinder von 0 bis 4 Jahren hauptsächlich auf der Höhe des Gesichts und des Oberkörpers.

Was die Einschätzung der Gefährlichkeit eines Hundes oder einer Rasse und deren Anwendung in der Gesetzgebung betrifft, werden zum jetzigen Zeitpunkt die folgenden Vorbehalte gemacht:

1. Die potenzielle Gefährlichkeit eines Hundes hängt nicht in erster Linie von seiner Rasse ab, sondern auch von seiner Grösse, seinem Gewicht, seiner Erziehung und der Typologie des Opfers (Kind unter 4 Jahren, unter 6 Jahren, Jugendliche(r), erwachsene Frau, erwachsener Mann usw.);
2. Das aggressive Verhalten eines Hundes oder die Fähigkeit der Halterin oder des Halters, den Hund unter Kontrolle zu halten, hängen nicht direkt von der Rasse des Hundes ab;
3. Jeder schlecht erzogene Hund kann eine Person verletzen (insbesondere Kinder) sowie störende und unzumutbare Verhaltensweisen für das Leben in der Gesellschaft aufweisen;
4. Die Statistiken zeigen, dass zahlreiche Hunderassen in Beissunfälle verwickelt sind. Im Kanton Freiburg sind 327 Hunderassen erfasst und auf dem Kantonsgebiet präsent, daher werden sie in die verschiedenen offiziellen Gruppen zusammengefasst;
5. Das öffentliche Sicherheitsrisiko auf gewisse Hunderassen zu beschränken würde die gleiche Problematik zur Folge haben, wie für die Hunde auf der Liste der bewilligungspflichtigen Rassen im Jahr 2006; um einer allfälligen Bewilligungspflicht zu entgehen, würden sich neue Halterinnen und Halter Rassen zuwenden, die nicht auf der Liste stehen oder nicht einmal in der Nomenklatur der FCI vorkommen (Modetrends). Mit der Gesetzesänderung liessen sich somit nicht alle möglichen Fälle abdecken;
6. Mit einer Beschränkung der Pflichten auf Hunderassen oder -typen lassen sich neue Hundehalterinnen und Halter nicht immer über ihre Pflichten und ihre Verantwortung bei der Haltung informieren, obwohl die Art und Weise, wie ein Hund gehalten wird, entscheidend ist für seine Entwicklung, sein Verhalten und Wohlbefinden;
7. Die Expertenmeinungen in der Kynologie gehen weit auseinander, das Thema ist sehr emotional geprägt.

Die Vorschrift, dass für die Haltung von mehr als 4 erwachsenen Hunden im gleichen Haushalt eine Bewilligung erforderlich ist, wurde in Artikel 19 Abs. 2 HHG ursprünglich aus Gründen der öffentlichen Sicherheit eingeführt. Eine solche Pflicht gibt es nur im Kanton Freiburg. Das LSVW hat im Laufe der Zeit jedoch feststellen können, dass die Tatsache, dass jemand mehr als 4 Hunde hält, keinen Einfluss auf die Fähigkeit hat, mit ihnen umzugehen. Halter von mehr als vier Hunden führen diese nicht alle gleichzeitig spazieren, vor allem, wenn es sich um grosse Hunde handelt. Es konnte auch beobachtet werden, dass Hunde, die im Rudel unter einem Dach leben, letztendlich keine grössere Gefahr darstellen als Hunde, die allein gehalten werden. Im Übrigen lässt sich aufgrund von keiner Statistik der Nachweis erbringen, dass im Rudel gehaltene Hunde gefährlicher wären als andere. Diese Bewilligungen für die Haltung von mehr als 4 erwachsenen Hunden tragen somit nicht dazu bei, die öffentliche Sicherheit zu verbessern, sind jedoch mit viel administrativer Arbeit verbunden (Wechsel von Hunden, Überprüfung der Bewilligungen und Daten in AMICUS, rund 30 Kontrollen pro Jahr usw.). Mit einer Aufhebung dieser Pflicht könnten somit Ressourcen freigesetzt werden, die für andere, gezieltere Aufgaben unter dem Aspekt der öffentlichen Sicherheit genutzt werden könnten.

3. Antwort des Staatsrats

3.1. Ausbildungspflicht für neue Halterinnen und Halter

Was die von der Motion geforderten Änderungen betrifft, spricht sich der Staatsrat für eine Revision des Gesetzes und des Reglements über die Hundehaltung aus. Die Motion verlangt, dass die Einzelheiten in einer Vollzugsverordnung geregelt werden. Um zu vermeiden, dass eine neue Verordnung, und damit eine weitere Hierarchiestufe in der Gesetzgebung über die Hundehaltung entsteht, schlägt der Staatsrat vor, das HHG und das HHR zu ändern.

HHG:

- > Einführung von obligatorischen Theoriekursen für alle neuen Hundehalter;
- > Einführung der Pflicht, bei jedem neu gehaltenen Hund innert einer Frist von 18 Monaten nach der Eintragung des Hundes in die Datenbank AMICUS die Fähigkeit zur Führung des Hundes beurteilen zu lassen;
- > Aufhebung von Artikel 19 Abs. 1 HHG über die Bewilligungspflicht für einen Hund der vom Staatsrat bezeichneten Rassen; Hunde des Typs Pitbull oder Hunde aus der Kreuzung mit Hunden des Typs Pitbull bleiben nach Artikel 20 HHG verboten;
- > Aufhebung von Artikel 19 Abs. 2 HHG über die Bewilligungspflicht für die Haltung von mehr als 4 erwachsenen Hunden im gleichen Haushalt;
- > Die Kurs-, Beurteilungs- und Verfahrenskosten gehen zu Lasten der Halterin oder des Halters;
- > Bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorschriften kann das LSVW die Halterin oder den Halter anzeigen.

Jeden neu gehaltenen Hund zu testen, und nicht nur die Hunde von Personen, die noch nie einen Hund gehalten haben oder seit einiger Zeit nicht mehr, ermöglicht ein pragmatisches und effizienteres Vorgehen als das von der Motion vorgeschlagene. Dies würde es auch ermöglichen, die Bewilligungspflicht für Hunde auf der vom Staatsrat vorgesehenen Liste und die Bewilligungspflicht für die Haltung von mehr als vier erwachsenen Hunden im gleichen Haushalt aufzuheben, wie das gegenwärtig in Artikel 19 Abs. 1 und 2 HHG vorgesehen ist, ohne dass dadurch die öffentliche Sicherheit im Kanton eingeschränkt würde.

HHR:

- > Definition des Begriffs «neue Halterinnen und Halter»: Personen, die vorgängig noch nie einen Hund gehalten haben oder seit mindestens 10 Jahren keinen Hund mehr gehalten haben (die Lebensdauer eines Hundes beträgt durchschnittlich 10 bis 12 Jahre).
- > So wird es möglich sein, diesen neuen Halterinnen und Haltern zum einen ihre Pflichten zu vermitteln, damit das Wohlergehen des Tiers und die übrigen Pflichten in Zusammenhang mit der Haltung eines Hundes gewährleistet sind, aber auch ihre Verantwortung bezüglich der öffentlichen Sicherheit und der innerfamiliären Sicherheit (Prävention von Beissunfällen im Sinne von Artikel 29 des HHG) sowie die Rücksichtnahme der Hundehalter auf die Allgemeinheit.

- > Beim Antrag für die AMICUS- Identifikationsnummer bei der Wohnsitzgemeinde muss der Nachweis über die Absolvierung des Theoriekurses vorgewiesen werden, andernfalls wird die Identifikationsnummer nicht ausgestellt; die Verantwortung, einen solchen Nachweis zu erbringen, liegt bei der Halterin oder beim Halter.
- > Die Dauer der Theoriekurse, deren Inhalt vom BLV (Artikel 200 TSchV) anerkannt werden muss, beträgt 5 Stunden; nach Abschluss des Kurses wird ein Sachkundenachweis ausgestellt, wie in Artikel 31 der Verordnung des EDI über Ausbildungen in der Tierhaltung und im Umgang mit Tieren (TSchAV, SR 455.109.1) vorgesehen.
- > Innert einer Frist von maximal 18 Monaten nach der Eintragung eines neuen Hundes in der Datenbank AMICUS muss der Halter mit seinem Hund eine Beurteilung der Führbarkeit absolvieren, was über den Antrag der Motion hinausgeht; diese Beurteilung muss für jeden Hund, der neu gehalten wird, absolviert werden, auch wenn es sich nicht um den ersten Hund eines Halters handelt; die Beurteilung der Führbarkeit wird durch eine Hundeausbilderin oder einen Hundeausbilder vorgenommen.
- > Mit der Beurteilung der Führbarkeit muss festgestellt werden können, ob der Halter in der Lage ist, seinen Hund unter Kontrolle zu halten. Zudem muss der Hundeausbilder das Verhalten des Hundes beurteilen, damit dieser keine Menschen oder anderen Tiere gefährdet. Mit der Pflicht, diese Theoriekurse zu besuchen und vor allem, die Beurteilung der Führbarkeit erfolgreich zu absolvieren, wird die Bewilligungspflicht für die vom Staatsrat bezeichneten Hunderassen hinfällig, da die Hunde, die gegenwärtig auf der Liste des Staatsrats stehen und bewilligungspflichtig sind, auf jeden Fall einer Beurteilung unterzogen werden.
- > Wird die Führbarkeit negativ beurteilt, kann die Beurteilung innerhalb einer zusätzlichen Frist von 12 Monaten höchstens zweimal wiederholt werden.
- > Die Tatsache, die Beurteilung der Führbarkeit erfolgreich absolviert oder sie wiederholt zu haben, bis die Beurteilung positiv ausfällt, sollte nicht zu administrativen Massnahmen (welche bis zu einer Beschlagnahme gehen können) bezüglich des Hundes führen, sondern vielmehr dazu, dass sich der Halter seiner Pflichten bewusst wird und die nötigen Fähigkeiten entwickelt, um seinen Hund unter Kontrolle zu haben. Zudem bedeutet ein bestandener Test nicht, dass der Hund niemals beißen wird. Er sollte jedoch seinen Halter dazu veranlassen, die Arbeit mit seinem Schützling sein ganzes Leben lang fortzuführen.
- > Fällt auch die dritte Beurteilung der Führbarkeit negativ aus, muss das LSVW den Halter und seinen Hund zu einer offiziellen Beurteilung vorladen, die vom LSVW durchgeführt wird; es wird ein Protokoll erstellt und anschliessend, falls nötig, eine Verwaltungsverfügung erlassen, die erzieherische Massnahmen vorschreibt (zum Beispiel die Pflicht, einen Hundeerziehungskurs zu absolvieren unter Beizug eines Tierarztes für Verhaltensmedizin) und/oder Massnahmen für die öffentliche Sicherheit (wie Leinen- oder Maulkorbpflicht); der Hund wird danach, zum Beispiel nach 12 Monaten, erneut vom LSVW beurteilt; bei diesem seit 13 Jahren bestehenden System handelt es sich um ein individuell angepasstes Vorgehen, das massgeschneidert ist für jedes Dossier, sich jedoch nicht flächendeckend anwenden lässt, da es zu aufwändig wäre hinsichtlich Zeit, sowie finanzieller, juristischer und personeller Ressourcen.
- > Im Vorfeld der Beurteilung der Führbarkeit hat die Halterin oder der Halter des neuen Hundes die Möglichkeit, praktische Kurse zu besuchen. Es liegt im Ermessen der Halterin oder des Halters, zu beurteilen, ob solche Kurse nötig sind. Das Ziel besteht letztendlich darin, dass die Führbarkeit positiv beurteilt wird. Die praktische Ausbildung bzw. die Kurse liegen in der Verantwortung des Hundehalters.

- > Das LSVW legt in einem standardisierten Formular die Bedingungen für die Beurteilung der Führbarkeit fest, basierend auf dem von der VSKT 2010 in der Westschweiz festgelegten Modell. Dieses Formular lässt es den kynologischen Vereinen oder Ausbildungs- und Zuchtvereinen zukommen. Die Hundeausbilderinnen und -ausbilder, die die Beurteilungen vornehmen, erhalten das Beurteilungsformular von den Vereinen;
- > Das LSVW kann diese Kurse stichprobenweise kontrollieren. Zeigen sich bei einer Kontrolle Mängel, kann das LSVW der Hundeausbilderin oder dem -ausbilder die Möglichkeit entziehen, praktische Beurteilungen vorzunehmen.
- > Die Hundeausbilderinnen und -ausbilder müssen alle nicht bestandenen Beurteilungen dem LSVW melden (und erwähnen, ob es sich um die erste, zweite oder dritte nicht bestandene Beurteilung handelt);
- > Das LSVW kann vom Hundehalter jederzeit verlangen, den Sachkundenachweis oder das Ergebnis der Beurteilung der Führbarkeit vorzuweisen;
- > Aufhebung von Kapitel 2.2 über die Modalitäten der Haltungsbewilligung für bewilligungspflichtige Rassen und Rassentypen und die Bewilligung, mehrere Hunde zu halten.

Die Nachkontrolle von Problemhunden (zum Beispiel, wenn die Beurteilung der Führbarkeit dreimal negativ ausfiel) erfolgt durch das LSVW. Das LSVW geht davon aus, dass von den 1500 Beurteilung der Führbarkeit, die jährlich vorgesehen sind, rund 200-300 Hunde gemeldet werden, die vom LSVW kontrolliert werden müssen. Das LSVW wird stichprobenweise kontrollieren.

Die Aufhebung der Bewilligungspflicht für Listenhunde (potenziell gefährliche Hunde) und der Bewilligungspflicht für die Haltung von mehreren Hunden hat den Vorteil, dass sich das LSVW nicht mehr *per se* um diese Bewilligungen kümmern muss und seine Ressourcen für die Kontrolle von Fällen einsetzen kann, in denen Hunde ein tatsächliches Risiko darstellen, oder damit Wiederholungsfälle vermieden werden können. So kann sich das LSVW auf die Meldungen von Hundebissen und von übermässigem Aggressionsverhalten konzentrieren sowie auf die Fälle von Hunden (und ihren Haltern) die die Beurteilung der Führbarkeit nicht bestanden haben.

3.2. Verbot, Hunde zum Beissen abzurichten (Schutzhundesport)

Was den Antrag betrifft, den Schutzdienst im Sportbereich (Schutzhundesport) im Kanton Freiburg zu verbieten oder zumindest stark und streng zu regeln und Strafen bei Regelverstössen vorzusehen, weist das LSVW darauf hin, dass es eine Weisung zum Schutzdienst im Sportbereich erlassen hat. Schon vor zwei Jahren wurde eine Arbeitsgruppe ILFD-SJD gebildet, um eine Weisung zu dieser speziellen Praktik im Hundesport zu erlassen. Die Weisung zum Schutzdienst im Sportbereich wurde publiziert und ist am 5. November 2020 in Kraft getreten. Sie ermöglicht es, die besagte Aktivität besser einzugrenzen und den Sicherheitsaspekt in den Vordergrund zu stellen, der bei der Ausübung dieser Tätigkeit gewährleistet sein muss. <https://www.fr.ch/de/alltag/heimtiere/hunde>.

Für die Polizei, den Zoll, die Armee sowie Sicherheitsbeamtinnen und -beamte ist der gesetzliche Rahmen auf Bundes- und kantonaler Ebene vorgegeben (wodurch die Nutz- und die Sicherheits-hunde gemäss Art. 36 Abs. 2 HHG und Artikel 1 Abs. 3 der Weisung ausgeschlossen sind). Die Regelung des Schutzdiensts im Sportbereich betrifft somit die sog. «zivilen» Hunde und ist in Artikel 46 HHR vorgesehen. Der Artikel besagt, dass das LSVW die Schutzdienstausbildung im

Sportbereich in einer Weisung regelt. Rund 20 Kontrollen (15 Arbeitstage) werden für diese Aktivität jährlich durchgeführt werden.

Die Urheber der Motion haben im Übrigen von der Weisung Kenntnis genommen und äusserten ihre Genugtuung darüber. Sie haben erklärt, auf ein Verbot des Schutzdienstes im Sportbereich zu verzichten. Sie betonen die Notwendigkeit einer besseren Regelung und begrüssen die Weisung des LSVW. Sie schlagen vor, dass das LSVW nach zwei Jahren und mit einem gewissen Abstand eine neue Beurteilung der Weisung vornimmt und sie entsprechend seiner Feststellungen und koordiniert mit der Association Fribourgeoise des Clubs Cynologiques (AFCC) anpasst. Sollte das LSVW zum Beispiel unbewilligte Trainings (auf privater Basis ausserhalb von Klubs oder an nicht gesicherten Orten) feststellen, könnte die Weisung in Artikel 7 ein Verbot des Schutzdienstes im Sportbereich ausserhalb von Klubs vorsehen. Zum jetzigen Zeitpunkt sollte diese Weisung beibehalten werden, da sie es den Freiburgerinnen und Freiburgern, die dies möchten, ermöglicht, die Aktivität des Schutzdienstes im Sportbereich unter den vom Bundes- und vom kantonalen Recht vorgegebenen Bedingungen und in einem besseren Rahmen weiter zu betreiben und diese sportliche Disziplin so gut als möglich nicht zu gefährden.

4. Schlussfolgerung

Der Staatsrat heisst die Anträge der Motion M 2020-GC-159 teilweise gut:

1. Annahme der Einführung von obligatorischen Theoriekursen für alle neuen Hundehalter oder für Personen, die seit mindestens zehn Jahren keinen Hund mehr gehalten haben, sowie der Pflicht, mit jedem neuen Hund innerhalb von 18 Monaten nach der Erfassung des Hundes in der Datenbank AMICUS eine Führbarkeitsbeurteilung erfolgreich zu absolvieren. Diese Einführungen erfolgen über eine Änderung des HHG und des HHR und nicht über eine neue Ausführungsverordnung.
2. Ablehnung des Verbots der Schutzdienstaktivität im Sportbereich, da die Problematik inzwischen mit dem Inkrafttreten der neuen Weisung des LSVW über den Schutzdienst im Sportbereich von 2020 geregelt ist. Nach zweijähriger Anwendung wird die Weisung, die 2020 in Kraft getreten ist, neu beurteilt werden.

2. März 2021