

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.	2021-DEE-8	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur l'énergie (suite de la motion 2020-GC-207 Pour une réduction de la pollution lumineuse) <i>Änderung des Energiegesetzes (Folge der Motion 2020-GC-207 Für eine Reduzierung der Lichtverschmutzung)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Jacques Dumas Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2022-GC-72	Motion <i>Motion</i>	Politique énergétique : sortir de l'ornière grâce au photovoltaïque <i>Energiepolitik: Mit Photovoltaik aus der Sackgasse</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Simon Zurich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Grégoire Kubski Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2022-GC-117	Motion <i>Motion</i>	Laisser le libre choix aux régions d'organiser le lieu de la prestation SLPP <i>Die Regionen sollen den Therapieort ihrer Schuldienste frei wählen können</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Anne Meyer Loetscher Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Savio Michellod Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Sylvie Bonvin-Sansonens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2022-DICS-50	Rapport <i>Bericht</i>	Il faut sauver à tout prix les Fêtes de chant, les girones des musiques et les girones de jeunesse dans le canton de Fribourg ! (Rapport sur le mandat 2021-GC-71) <i>Die Gesangs-, Musik- und Jugendfeste im Kanton Freiburg müssen um jeden Preis gerettet werden! (Bericht zum Auftrag 2021-GC-71)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Sylvie Bonvin-Sansonens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2022-DSAS-95	Décret <i>Dekret</i>	Décret concernant la prolongation des délais pour l'initiative constitutionnelle "Pour des urgences hospitalière publiques 24/24 de proximité" <i>Dekretsentwurf über die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative "Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24"</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Anne Meyer Loetscher Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2022-GC-198	Motion <i>Motion</i>	Folie des primes maladie : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise ! <i>Wahnsinn der Krankenkassenprämien: Die Freiburger Bevölkerung schnell und wirksam entlasten!</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Simon Zurich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Marie Levrat Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2022-GC-118	Postulat <i>Postulat</i>	Double facturation aux assurances-maladie : prévoir des outils de contrôle dans l'intérêt des assurés <i>Doppelverrechnungen an Krankenversicherungen: Kontrollinstrumente im Interesse der Versicherten vorsehen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nicolas Kolly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Simon Zurich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



## Message 2021-DEE-8

8 novembre 2022

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de modification de la loi sur l'énergie LEn (éclairage public)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de modification de la loi sur l'énergie (éclairage public).

Le présent message s'articule comme suit:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Rappel de l'objectif</b>	<b>1</b>
<b>3. Rappel de la situation actuelle</b>	<b>2</b>
<b>4. Modification de la loi sur l'énergie</b>	<b>2</b>
<b>5. Procédure de consultation</b>	<b>2</b>
<b>6. Autres aspects</b>	<b>3</b>
6.1. Incidences financières pour l'Etat	3
6.2. Incidences en personnel	3
6.3. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes	3
6.4. Compatibilité juridique et développement durable	3

#### 1. Introduction

En mai 2021, le Grand Conseil a accepté une motion (2020-GC-207) dont le but est de repenser l'éclairage public au travers de stratégies spécifiques, aussi appelées «plans lumière», ceci afin d'éviter les émissions de lumière superflues, respectivement de réduire la pollution lumineuse, tout en permettant une économie d'énergie. En effet, en presque 20 ans, les émissions lumineuses ont doublé sur le territoire national et des conséquences de cette lumière artificielle sur la diversité des espèces autant animales que végétales ainsi que sur l'être humain ont déjà été rapportées; la Confédération elle-même a montré qu'il était nécessaire d'agir.

Suivant la proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté que l'objet central de la motion, à savoir la réduction de la pollution lumineuse, soit concrétisé par une modification de la loi sur l'énergie (LEn; RSF 770.1), dans le but d'introduire les dispositions nécessaires à réduire la pollution lumineuse issue de l'éclairage public.

Dans la situation actuelle qui augure une possible pénurie d'électricité dès cet hiver 2022/23, cette modification législative apporte une pierre supplémentaire à l'édifice que repré-

sente les mesures à mettre en œuvre dans le but d'utiliser nos ressources de manière plus efficace afin de réduire sensiblement notre dépendance énergétique.

#### 2. Rappel de l'objectif

Un excès de lumière artificielle a des effets négatifs importants non seulement sur le paysage nocturne, mais également sur la vie de nombreuses espèces animales, y compris l'être humain. A titre d'exemples, les oiseaux migrateurs perdent le sens de l'orientation et les insectes sont attirés par les sources lumineuses et viennent s'y brûler. Les êtres humains également peuvent subir des troubles du sommeil la nuit ou être dérangés la journée à cause des réverbérations de lumière.

Comme le souligne l'Office fédéral de l'environnement<sup>1</sup> (OFEV), avec l'augmentation des émissions lumineuses, il y a de moins en moins de larges zones naturellement obscures. Le risque de mortalité et la capacité de survie de nombreuses espèces sont dès lors impactés négativement. En outre, les

<sup>1</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/info-specialistes/emissions-lumineuses--pollution-lumineuse/-effets-de-la-lumiere.html>

émissions lumineuses excessives peuvent entraîner des troubles du sommeil chez l'être humain.

Finalement, la pollution lumineuse est aussi une lumière artificielle inutilisée et par conséquent un gaspillage d'énergie. A relever que des gênes occasionnées à l'intérieur d'un bâtiment ne sont toutefois pas couvertes par le terme de pollution lumineuse.

Cette mesure se justifie également par le fait que les résultats obtenus avec l'extinction nocturne en particulier dans les zones non-sensibles (par exemple dans les quartiers ou pour les routes non prioritaires) sont probants. Une réserve doit néanmoins être faite pour les voies de circulation, notamment aux endroits où un éclairage est nécessaire pour des raisons de sécurité, ainsi que pour les passages pour piétons, partant que l'extinction de l'éclairage n'est pas autorisée pour certains aménagements.

### 3. Rappel de la situation actuelle

S'agissant de l'éclairage public, la législation actuellement en vigueur précise:

#### **Art. 5 al. 7 LEn**

*L'Etat et les communes s'engagent, d'ici au 31 décembre 2018, à assainir l'éclairage public dont ils ont la charge, afin de le rendre conforme à l'état de la technique et de l'exploiter de manière efficace au sens de l'article 15a de la présente loi.*

En application de cette disposition, il est estimé à ce jour que plus de 70% de l'éclairage public du canton a été assaini, tant pour ce qui concerne le renouvellement du matériel, généralement remplacé par un éclairage à LED, que pour ce qui concerne le régime d'exploitation de ces nouveaux éclairages.

Sur le plan énergétique, la diminution de la consommation d'électricité liée à cet assainissement a été qualifiée de remarquable, puisqu'elle varie entre 50% et 80%, avec un effet le plus important situé dans les quartiers/zones où une extinction nocturne est généralement programmée entre 1 heure et 5 heures du matin. Toutefois, dans la majeure partie des cas, les communes ont opté pour une réduction de l'intensité durant cette période afin de tout de même maintenir un niveau minimum d'éclairage.

Les raisons pour lesquelles l'éclairage public n'est pas encore intégralement assaini sont principalement les suivantes:

Les communes ont établi un plan d'investissement sur plusieurs années. Elles ont pratiquement toutes débuté les travaux, mais leur programme se termine dans les années à venir;

L'éclairage public n'a pas été assaini dans certaines zones en raison d'autres travaux, parfois conséquents, programmés à court et moyen termes;

L'éclairage des ouvrages souterrains de la route de contournement de Bulle (H189) sera adapté (éclairage LED) lors de son renouvellement. Celui-ci est déjà partiellement en cours puisque l'éclairage du tunnel entre Planchy et La Pala a été remplacé par des LED en 2020.

### 4. Modification de la loi sur l'énergie

La modification de cet article renforce sensiblement la protection contre les émissions lumineuses (pollution lumineuse). Elle ne remet pas en question les travaux réalisés jusqu'à ce jour, mais va encore sensiblement améliorer la situation. Dès lors, pour les communes ayant assaini leur éclairage public, les adaptations à réaliser ne devraient pas être très conséquentes et pourront s'intégrer dans le cadre des travaux ordinaires de maintenance et d'exploitation de leur éclairage public. Pour les communes n'ayant pas encore entrepris les démarches, ou que partiellement, celles-ci seront tenues de mettre en place un programme d'assainissement de leur éclairage public pour les années à venir.

La motion demande l'extinction de l'éclairage public durant une certaine partie de la nuit pour réduire la pollution lumineuse et la consommation d'énergie. Concrètement elle prévoit que:

*«L'Etat et les communes doivent disposer d'un éclairage conforme à l'état de la technique, notamment en termes de consommation d'énergie et de pollution lumineuse, et l'exploiter de manière efficace en pratiquant l'extinction nocturne complète ou dynamique dans les zones et durant les horaires qui s'y prêtent.»*

Le règlement sur l'énergie (REn; RSF 770.11) va également apporter des précisions quant à sa mise en œuvre. Il indiquera notamment un délai de mise en œuvre, au plus tard pour la fin de l'année 2028, et spécifiera les cas d'exceptions principalement en lien avec la sécurité et qui concernent notamment certaines voies de circulation et passages à piétons. Dans ce contexte, le principe de la réduction sera dans la mesure du possible à privilégier.

### 5. Procédure de consultation

44 prises de positions ont été reçues dans le cadre de la procédure de consultation. L'introduction d'une disposition permettant d'éviter les émissions de lumière superflues, respectivement de réduire la pollution lumineuse est fortement soutenue.

Globalement, l'accueil réservé au projet de modification de loi est très favorable, seul un participant à la consultation est mitigé (commune de Morat). Tous les autres participants ont soutenu le projet en y ajoutant, pour certains, des commentaires et/ou propositions. Les principaux commentaires ont été pris en compte de la manière suivante:

Un certain nombre de participants souhaite en effet un accompagnement du canton quant à l'introduction de prescriptions d'exécution et d'un délai de mise en œuvre. Il est ici précisé que le Conseil d'Etat fixera les détails de la mise en œuvre par le biais de la modification du REn. De plus, les remarques concernant le projet de modification du REn seront prises en compte ultérieurement dans le cadre de sa révision, laquelle sera également mise en consultation.

D'autres participants souhaitent que les communes soient soutenues financièrement par le canton. En application de l'actuel art. 5 al. 7 LEn, les communes ont d'ores et déjà contribué à la protection contre les émissions lumineuses en assainissant l'éclairage public de sorte que des travaux dans ce sens ont été réalisés. De ce fait, les adaptations à réaliser ne devraient pas être très conséquentes et pourront s'intégrer dans le cadre des travaux ordinaires de maintenance et d'exploitation de leur éclairage public. Partant, un soutien financier n'est pas envisagé.

Le présent projet de révision de la LEn demeure donc pour l'essentiel inchangé. Seule une modification a été apportée concernant la compétence du Conseil d'Etat d'édicter des prescriptions d'exécution et un délai de mise en œuvre.

## **6. Autres aspects**

### **6.1. Incidences financières pour l'Etat**

La modification de la présente loi et de son règlement n'aura pas de conséquence financière pour l'Etat, hormis le fait que l'éclairage public sous la responsabilité de l'Etat devra être adapté, dans le cadre des charges d'exploitation.

### **6.2. Incidences en personnel**

La modification projetée concerne un renforcement d'exigences légales dont le contrôle d'application revient au Service de l'énergie SdE qui assurera l'accompagnement des communes, l'information et la sensibilisation de la population, ainsi que le suivi de la mise en œuvre de cette mesure.

### **6.3. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

Le projet de loi n'a pas d'effet sur la répartition des tâches Etat-communes.

## **6.4. Compatibilité juridique et développement durable**

Le projet de loi est conforme aux principes du développement durable. Il est également compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.



## Botschaft 2021-DEE-8

8. November 2022

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf zur Änderung des Energiegesetzes EnG (öffentliche Beleuchtung)

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf zur Änderung des Energiegesetzes (öffentliche Beleuchtung).

Die Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

<b>1. Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2. Das Ziel zur Erinnerung</b>	<b>4</b>
<b>3. Stand der Lage</b>	<b>5</b>
<b>4. Änderung des Energiegesetzes</b>	<b>5</b>
<b>5. Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>5</b>
<b>6. Andere Aspekte</b>	<b>6</b>
6.1. Finanzielle Auswirkungen für den Staat	6
6.2. Auswirkungen auf den Personalbestand	6
6.3. Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden	6
6.4. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und mit der nachhaltigen Entwicklung	6

#### 1. Einleitung

Im Mai 2021 hat der Grosse Rat eine Motion ([2020-GC-207](#)) angenommen, die zum Ziel hat, die öffentliche Beleuchtung durch spezifische Beleuchtungskonzepte oder -strategien (auch «Plans Lumière» oder «Licht-Masterpläne» genannt) neu zu überdenken, um unnötige Lichtemissionen zu vermeiden bzw. die Lichtverschmutzung zu reduzieren und gleichzeitig Energie zu sparen. Tatsächlich haben sich die Lichtemissionen auf dem Gebiet der Schweiz in fast 20 Jahren verdoppelt und die Folgen dieses künstlichen Lichts auf die Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten sowie auf den Menschen sind hinlänglich bekannt; der Bund selbst hat aufgezeigt, dass Handlungsbedarf besteht.

Der Grosse Rat hat den Vorschlag des Staatsrats angenommen, das zentrale Anliegen der Motion, die Reduzierung der Lichtverschmutzung, durch eine Änderung des Energiegesetzes (EnG; SGF 770.1) umzusetzen, indem die erforderlichen Bestimmungen eingeführt werden, mit denen die Lichtverschmutzung durch die öffentliche Beleuchtung reduziert werden kann.

In der aktuellen Lage, die auf eine mögliche Strommangel-lage ab dem Winter 2022/23 hindeutet, stellt diese Gesetzes-änderung eine zusätzliche Massnahme dar, um unsere

Ressourcen möglichst effizient einzusetzen und unsere Energieabhängigkeit spürbar zu reduzieren.

#### 2. Das Ziel zur Erinnerung

Übermässiges künstliches Licht beeinträchtigt nicht nur die natürliche Nachtlandschaft, sondern kann auch das Leben vieler Tierarten und den Menschen erheblich stören. Zum Beispiel verlieren Zugvögel ihre Orientierung und Insekten verbrennen an Lichtquellen. Menschen können an Schlafstörungen leiden oder am Tag durch reflektiertes Sonnenlicht belästigt werden.

Wie das Bundesamt für Umwelt (BAFU) feststellt, werden natürlich dunkle Gebiete immer seltener. Bei vielen Arten muss ein Rückgang oder gar das Aussterben befürchtet werden. Übermässige Lichtemissionen können zudem beim Menschen Schlafstörungen verursachen.

Zudem ist Lichtverschmutzung, die über den reinen Beleuchtungszweck hinausgeht, ungenutztes Kunstlicht und damit eine Energieverschwendung. Es ist zu beachten, dass im Gebäudeinnern verursachte Lichtbelästigungen nicht unter den Begriff der Lichtverschmutzung fallen.

Die Massnahme lässt sich auch dadurch rechtfertigen, dass die erzielten Ergebnisse insbesondere in nicht sensiblen Zonen (z. B. in Quartieren oder Nebenstrassen) überzeugend sind. Es sind jedoch Vorbehalte für Verkehrswege nötig, insbesondere dort, wo eine Beleuchtung aus Sicherheitsgründen erforderlich ist, sowie bei Fussgängerstreifen, da das Abschalten der Beleuchtung bei solchen Anlagen nicht zulässig ist.

### 3. Stand der Lage

In Bezug auf die öffentliche Beleuchtung lautet die geltende Gesetzgebung wie folgt:

#### **Art. 5 Abs. 7 EnGe**

*Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich, bis 31. Dezember 2018 die öffentliche Beleuchtung, für die sie zuständig sind, mit Sanierungsmassnahmen auf den neusten Stand der Technik zu bringen und die Beleuchtung energiesparend im Sinne von Artikel 15a dieses Gesetzes zu betreiben.*

Nach Schätzungen wurde in Anwendung dieser Bestimmung bisher über 70% der öffentlichen Beleuchtung im Kanton saniert und zwar durch den Ersatz des Leuchtmittels (meist durch LED) und durch betriebliche Massnahmen, die auf die neue Beleuchtung angewendet werden.

Der Stromverbrauch hat in Verbindung mit diesen Sanierungsarbeiten merklich abgenommen, nämlich um 50% bis 80%. Die grösste Wirkung wurde in den Quartieren und Zonen erzielt, in denen die Strassenbeleuchtung zwischen Mitternacht und 5 Uhr morgens abgeschaltet wird. Die meisten Gemeinden haben sich jedoch für eine Senkung der Intensität in dieser Zeitspanne entschieden, um eine minimale Beleuchtung aufrechtzuerhalten.

Die öffentliche Beleuchtung wurde namentlich aus den folgenden Gründen noch nicht vollständig saniert:

Die Gemeinden haben einen Investitionsplan über mehrere Jahre aufgestellt. Fast alle haben die Arbeiten begonnen, aber ihre Pläne enden erst in den kommenden Jahren;

Die öffentliche Beleuchtung wurde in bestimmten Zonen aufgrund anderer, teils bedeutender Arbeiten nicht saniert, die kurz- und mittelfristig geplant werden mussten;

Die Beleuchtung der Untertagbauten der Umfahrungsstrasse von Bulle (H189) wird bei ihrer geplanten Erneuerung durch LED ersetzt. Teilweise sind diese Arbeiten bereits realisiert, denn die Beleuchtung des Tunnels zwischen Planchy und La Pala wurde 2020 durch LED ersetzt.

### 4. Änderung des Energiegesetzes

Die Änderung dieses Artikels verbessert deutlich den Schutz vor Lichtemissionen (Lichtverschmutzung). Sie stellt nicht alle bisherigen Arbeiten in Frage, sondern bedeutet nochmals eine deutliche Verbesserung. Die Gemeinden, die ihre öffentliche Beleuchtung bereits saniert haben, werden also voraussichtlich keine grossen Anpassungen durchführen müssen. Allfällige Arbeiten werden sie im Rahmen des ordentlichen Unterhalts und Betriebs ihrer öffentlichen Beleuchtung planen können. Gemeinden, die noch nichts unternommen oder ihre Beleuchtung erst teilweise saniert haben, werden verpflichtet, ein Programm für die Sanierung ihrer öffentlichen Beleuchtung in den kommenden Jahren aufzustellen.

Die Motion verlangt, dass die öffentliche Beleuchtung während einem Teil der Nacht abgeschaltet wird, um die Lichtverschmutzung und den Energieverbrauch zu reduzieren. Konkret sieht sie Folgendes vor:

*«Der Staat und die Gemeinden verfügen über eine Beleuchtung, die dem Stand der Technik entspricht, insbesondere hinsichtlich Energieverbrauch und Lichtverschmutzung, und betreiben sie auf effiziente Weise, indem sie eine vollständige oder dynamische Nachtabschaltung in Zonen und zu Zeiten praktizieren, die sich dafür eignen.»*

Das Energiereglement (EnR; SGF 770.11) wird die Umsetzung dieses Artikels präzisieren. Es wird namentlich die Umsetzungsfrist bis spätestens Ende 2028 festlegen und die Ausnahmen nennen, die hauptsächlich im Zusammenhang mit der Sicherheit stehen und namentlich gewisse Verkehrswege und Fussgängerstreifen betreffen. In diesen Fällen ist eine Lichtreduzierung so weit wie möglich zu bevorzugen.

### 5. Vernehmlassungsverfahren

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sind 44 Antworten eingegangen. Die Einführung einer Bestimmung, die überflüssige Lichtemissionen respektive eine Reduzierung der Lichtverschmutzung ermöglicht, wird sehr begrüsst.

Allgemein wurde der Änderungsentwurf sehr positiv aufgenommen. Nur ein Vernehmlassungsteilnehmer (Gemeinde Murten) hat Bedenken geäussert. Alle anderen begrüssen den Entwurf und haben teils Bemerkungen und Vorschläge angebracht. Die wichtigsten Bemerkungen wurden wie folgt berücksichtigt:

Eine gewisse Zahl von Teilnehmern äusserte den Wunsch, dass der Staat sie bei der Ausführung der Bestimmungen begleitet und eine Umsetzungsfrist festlegt. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass der Staatsrat die konkrete Umsetzung durch eine Änderung des EnR regeln wird. Auch die Bemerkungen zum Entwurf zur Änderung des EnR werden später



anlässlich der Revision des Reglements berücksichtigt und anschliessend in die Vernehmlassung geschickt.

Einzelne Teilnehmer wünschten eine finanzielle Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton. In Anwendung von Artikel 5 Abs. 7 EnG, wie er heute bereits im Gesetz steht, haben die Gemeinden schon dazu beigetragen, die Lichtemissionen zu reduzieren, indem sie die öffentliche Beleuchtung saniert haben. Entsprechende Arbeiten wurden also bereits vorgenommen. Deshalb sollten die neuen Anpassungen nur noch geringfügig ausfallen und können im Rahmen der ordentlichen Wartungsarbeiten und des Betriebs der öffentlichen Beleuchtung ausgeführt werden. Aus diesem Grund ist keine finanzielle Unterstützung vorgesehen.

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Energiegesetzes bleibt also grösstenteils unverändert. Es gibt eine einzige Anpassung, die dem Staatsrat die Befugnis erteilt, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen und eine Umsetzungsfrist festzulegen.

## **6. Andere Aspekte**

### **6.1. Finanzielle Auswirkungen für den Staat**

Abgesehen von den Kosten für die Anpassung der öffentlichen Beleuchtung, für die der Staat verantwortlich ist, wobei diese Kosten unter den Betriebsaufwand fallen, hat die vorliegende Änderung des Energiegesetzes und seines Reglements keine finanziellen Auswirkungen für den Staat.

### **6.2. Auswirkungen auf den Personalbestand**

Die geplante Änderung beinhaltet höhere gesetzliche Anforderungen. Die Einhaltung dieser Anforderungen wird vom Amt für Energie (AfE) kontrolliert. Das AfE sorgt ferner für die Begleitung der Gemeinden, die Information und Sensibilisierung der Bevölkerung und die Überwachung der Umsetzung dieser Massnahme.

### **6.3. Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden**

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

### **6.4. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und mit der nachhaltigen Entwicklung**

Der Gesetzesentwurf entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung. Er ist auch mit dem übergeordneten Recht vereinbar, das heisst mit dem Europarecht, dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung.

---

**Loi modifiant la loi sur l'énergie  
(éclairage public)**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **770.1**  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2021-DEE-8 du Conseil d'Etat du 8 novembre 2022;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

L'acte RSF 770.1 (Loi sur l'énergie (LEn), du 09.06.2000) est modifié comme il suit:

**Art. 5 al. 7 (modifié)**

<sup>7</sup> L'Etat et les communes doivent disposer d'un éclairage conforme à l'état de la technique, notamment en termes de consommation d'énergie et de pollution lumineuse, et l'exploiter de manière efficace en pratiquant l'extinction nocturne complète ou dynamique dans les zones et durant les horaires qui s'y prêtent. Le Conseil d'Etat édicte les prescriptions d'exécution ainsi qu'un délai de mise en œuvre.

**Gesetz zur Änderung des Energiegesetzes  
(öffentliche Beleuchtung)**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **770.1**  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2021-DEE-8 des Staatsrats vom 8. November 2022;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

Der Erlass SGF 770.1 (Energiegesetz (EnGe), vom 09.06.2000) wird wie folgt geändert:

**Art. 5 Abs. 7 (geändert)**

<sup>7</sup> Der Staat und die Gemeinden verfügen über eine Beleuchtung, die dem Stand der Technik entspricht, insbesondere beim Energieverbrauch und bei der Lichtverschmutzung, und betreiben sie auf effiziente Weise, indem sie eine vollständige oder dynamische Nachtabschaltung in Zonen und zu Zeiten praktizieren, die sich dafür eignen. Der Staatsrat erlässt die Ausführungsvorschriften und legt eine Umsetzungsfrist fest.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

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

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

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2021-DEE-8

**Projet de loi :**  
**Modification de la loi sur l'énergie**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2022-020*

---

*Présidence :* Jacques Dumas

*Membres :* Christel Berset, Jean-Daniel Chardonnens, Bruno Clément, Eric Collomb, Francine Defferrard, Sébastien Dorthe, Savio Michellod, Rose-Marie Rodriguez, Daphné Roulin, Jean-Daniel Wicht

### Entrée en matière

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

### Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstentions, 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).

## Anhang

GROSSER RAT

2021-DEE-8

**Gesetzesentwurf: Änderung des Energiegesetzes**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-020*

---

*Präsidium:* Jacques Dumas

*Mitglieder:* Christel Berset, Jean-Daniel Chardonnens, Bruno Clément, Eric Collomb, Francine Defferrard, Sébastien Dorthe, Savio Michellod, Rose-Marie Rodriguez, Daphné Roulin, Jean-Daniel Wicht

### Eintreten

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

### Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, 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.

### Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

#### Amendements

##### **Art. 5 al. 7**

*Fixer dans la loi le délai de mise en œuvre de la modification [proposition formulée en termes généraux].*

**A90**

##### **Art. 15 al. 4**

<sup>4</sup> Les éclairages qui diffusent de la lumière vers le ciel ou qui illuminent le paysage sont interdits. Pour des motifs importants, la commune peut autoriser des exceptions limitées dans le temps. Les éclairages vers le ciel de type skybeamer sont interdits.

**A91**

### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Première lecture

La proposition AX, opposée à la proposition AY, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

**CE  
A90**

La proposition AX, opposée à la proposition AY, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

**CE  
A91**

Le 9 janvier 2023

### Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

#### Änderungsanträge

##### **Art. 5 Abs. 1**

*Der Antrag wurde in französischer Sprache eingereicht.*

##### **Art. 15 Abs. 4**

*Der Antrag wurde in französischer Sprache eingereicht.*

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Erste Lesung

Antrag AX obsiegt gegen Antrag AY mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag AX obsiegt gegen Antrag AY mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Den 9. Januar 2023



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

Motion Zurich Simon / Kubski Grégoire

2022-GC-72

### **Politique énergétique : sortir de l'ornière grâce au photovoltaïque**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 13 avril 2022, les députés Simon Zurich et Grégoire Kubski relèvent que le tournant énergétique fribourgeois est fortement ralenti par le choix de miser considérablement sur l'éolien. Compte tenu des nombreux blocages concernant le développement de l'éolien, il paraît pertinent de miser sur d'autres solutions pour réaliser le tournant énergétique. Le canton de Fribourg possède les ressources pour prendre en main son destin énergétique en se montrant véritablement ambitieux en matière de développement de l'énergie photovoltaïque dont le potentiel est largement sous-exploité

Dès lors, les motionnaire demandent d'introduire les outils suivants dans la législation cantonale, notamment dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions ainsi que dans la loi sur l'énergie :

- > Une nouvelle base légale pour la mise sur pied d'un fonds pour la création d'infrastructures d'énergie photovoltaïque, avec la possibilité d'un cofinancement par des privés.
- > Une planification solaire globale, établie sur le modèle du projet initié par la Ville de Carouge et l'Office fédéral de la culture.
- > Une base légale permettant au canton de cofinancer les infrastructures solaires d'envergure envisagées par les communes, soit sur les bâtiments communaux, soit sur les toits des bâtiments de privés (usines, larges toitures de privés).
- > L'obligation de l'installation d'infrastructures photovoltaïques sur les bâtiments à construire, axées sur la redistribution dans le réseau et non plus sur la seule autoconsommation.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la concrétisation de la stratégie énergétique du canton ne tourne pas autour de l'éolien, et qu'elle concerne prioritairement l'utilisation efficace de l'énergie ainsi que le développement de l'ensemble des ressources énergétiques renouvelables et indigènes disponibles dans le canton, parmi lesquelles figurent le solaire photovoltaïque et l'éolien pour ne citer que celles-ci. De plus, s'agissant de la production d'électricité, il est important de prendre en compte la disponibilité des différentes ressources, partant par exemple que le soleil offre sa ressource principalement en été et à l'entre-saisons, alors que la situation est inversée pour l'éolien, quand bien même les besoins en électricité sont sur toute l'année.

S'agissant spécifiquement du solaire photovoltaïque, Fribourg fait d'ailleurs partie des cantons ayant la plus grande croissance d'installations sur son territoire, ainsi que la plus grande densité de surface solaire rapportée à sa population. Par conséquent, il est dès lors faux de prétendre que le canton a fait le choix de miser considérablement son tournant énergétique sur l'éolien, bien au contraire.

Pour bien se rendre compte de la situation, le Conseil d'Etat rappelle la publication du plan sectoriel de l'énergie en juillet 2017, lequel fait notamment état des infrastructures énergétiques existantes dans le canton, analyse le potentiel de valorisation des ressources indigènes et met l'ensemble en relation avec les objectifs de politique énergétique à atteindre. Le rapport sur l'état de la situation relatif à la concrétisation de la stratégie énergétique du canton pour la période 2015-2020 permet également de se rendre compte de l'évolution de la situation dans le canton.

En outre, il ressort également de la stratégie énergétique 2050 de la Confédération adoptée en mai 2017 en votation populaire que, si la Suisse entend atteindre ses objectifs et garantir sa sécurité d'approvisionnement, il lui faudra mettre en œuvre l'ensemble des ressources disponibles, et non pas se focaliser sur une seule ou de quelques-unes d'entre-elles. Dans ce contexte, le solaire, l'hydraulique, l'éolien, la géothermie, le bois et autres biomasses, etc. y ont tous un rôle important à tenir.

Le Conseil d'Etat soutient toutefois l'affirmation des députés Simon Zurich et Grégoire Kubski sur le fait que le potentiel solaire photovoltaïque est encore largement sous-exploité dans le canton, et qu'il faudrait pouvoir accélérer son développement. C'est d'ailleurs dans ce but que le Service de l'énergie (SdE) a lancé une étude en fin d'année 2021 dans le but d'élaborer une stratégie photovoltaïque pour le canton. Sur la base de cette étude, qui est en cours de finalisation, le Conseil d'Etat se déterminera dès l'automne 2022 sur les priorités qu'il entendra donner à moyen et long terme au développement du solaire photovoltaïque.

Ceci étant dit, le Conseil d'Etat analyse les demandes des motionnaires comme suit :

### **Nouvelle base légale pour la mise sur pied d'un fonds pour la création d'infrastructures d'énergie photovoltaïque, avec la possibilité d'un cofinancement par des privés**

Il est en premier lieu important de préciser que le solaire photovoltaïque est actuellement soutenu financièrement par la Confédération, dont la gestion du programme a été confiée à l'organisation Pronovo. A ce niveau, l'aide financière se situe entre 15 % et 30 % selon la puissance de l'installation. En outre, les investissements pour la réalisation d'installations solaires photovoltaïques peuvent être déduits fiscalement. Ainsi le coût de production de cette énergie se situe à environ 11 ct./kWh pour des petites réalisations et sensiblement en dessous de 10 ct./kWh pour les plus grandes installations. De plus, comme annoncé récemment par les distributeurs d'électricité, les tarifs de reprise du courant issu des installations photovoltaïques seront réhaussés dès 2023 (14.45 ct./kWh chez Groupe E) et seront nettement plus élevés que le coût de production. Ainsi, les investissements pour ces installations sont rapidement amortis (moins de 10 ans), alors que les fabricants garantissent une production sur une période très souvent supérieure à 20 ans. Cela signifie que les installations solaires photovoltaïques sont déjà très compétitives en regard des prix du marché. Par conséquent, il n'est clairement pas nécessaire de compléter les aides actuelles par d'autres aides cantonales.

S'agissant de la création d'un éventuel fonds pour la réalisation d'infrastructures d'énergie photovoltaïque, la volonté des motionnaires n'est pas vraiment claire sur son affectation :

- a) L'Etat met en place un nouveau programme de subventionnement pour les installations solaires photovoltaïques, malgré le fait que le prix du kWh produit actuellement est compétitif ?
- b) L'Etat devient-il un investisseur dans des projets photovoltaïques, auquel cas il risquerait d'instaurer une concurrence déloyale avec le marché ?
- c) L'Etat procède à l'octroi de prêts, sachant que le marché offre une multitude de solutions possibles de financement pour les installations photovoltaïques (tiers investisseurs – pas d'investissement propre de la part du propriétaire, coopératives – mutualisation des investissements et des frais d'exploitation, financement participatifs – apports externes de moyens financiers, location de toitures – le propriétaire du bâtiment met uniquement sa toiture à disposition d'un développeur, prêts à taux préférentiels, ...), parfois sans même apporter une partie de fond propre ?

En outre, le Conseil d'Etat relève finalement que le problème au développement trop lent du solaire photovoltaïque ne peut être principalement imputé au financement des projets, mais trouve probablement sa raison dans les causes suivantes :

- > Le cadre légal fédéral doit être adapté afin de rendre plus attractif la valorisation de cette énergie sur le marché. Par exemple, il faudrait que les propriétaires d'installations photovoltaïques puissent accéder directement au marché afin d'écouler le surplus d'énergie produite par leur installation, au prix du marché. Autres possibilités, la mise en place de dispositions permettant une meilleure prise en compte des capacités de stockage par le biais des ouvrages de pompage-turbinage, bien présents en Suisse et encore sous-exploités, ou encore des adaptations tarifaires à concrétiser avec l'introduction au plus tard en 2027 des compteurs intelligents.
- > Il manque cruellement de main d'œuvre et les entreprises peinent à engager. C'est dans ce sens qu'une étude est cours dans le canton (postulat 2021-GC-94, La reconversion professionnelle comme clé de la transition énergétique) afin de renforcer la formation dans ce domaine dans le but de concrétiser la stratégie énergétique. Groupe E a par ailleurs créé sa propre structure pour former des professionnels dans le domaine du solaire photovoltaïque, laquelle rencontre un succès certain.
- > La crise sanitaire et la guerre en Ukraine influencent considérablement le marché et il y a lieu de relever actuellement de sérieux problèmes de fourniture de matériel, notamment pour ce qui concerne les installations solaires photovoltaïques.

Toutefois, à ce jour et même si le cadre légal était idéal, le temps d'attente pour la réalisation d'une installation solaire photovoltaïque se situe à près de 6 mois dans le meilleur des cas, et ce pour autant qu'une entreprise ait bien voulu/pu proposer une offre. Dès lors, partant de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que la mise sur pied d'un fonds pour la création d'infrastructures d'énergies photovoltaïques ne fait pas de sens. Par ailleurs, les projets présentant un caractère de projets de « recherche et développement » continueront à être soutenus par le Fonds cantonal de l'énergie, comme ce peut être déjà le cas actuellement.



## **Réalisation d'une planification solaire globale, établie sur le modèle du projet initié par la Ville de Carouge et l'Office fédéral de la culture**

Comme le rapport relatif à la planification citée en titre le relève, cette planification a été réalisée à l'échelle d'une commune. Son but est de permettre d'identifier les secteurs où porter en priorité l'effort de développement de l'énergie solaire et ceux où la préservation d'une culture du bâti de qualité constitue un intérêt public prépondérant et où il peut être plus judicieux de favoriser d'autres énergies renouvelables. La méthodologie est intéressante et pourrait très bien être mise en œuvre dans les communes fribourgeoises.

Le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler qu'il revient aux communes d'établir leur planification territoriale, notamment par le plan directeur communal et les instruments de planification y relatifs. Il rappelle également qu'en application de la législation cantonale en matière d'énergie, les communes doivent établir un plan communal des énergies dans lequel elles fixent leurs objectifs de politique énergétique et définissent un plan d'actions permettant de les atteindre. Dans ce contexte, une planification solaire globale pourrait être établie. Mais le Conseil d'Etat entend ne pas imposer une méthode aux communes et leur laisser suffisamment de marge de manœuvre afin qu'elles puissent fixer leurs priorités en tenant compte de leurs spécificités.

## **Base légale permettant au canton de cofinancer les infrastructures solaires d'envergure envisagées par les communes, soit sur les bâtiments communaux, soit sur les toits des bâtiments de privés (usines, larges toitures de privés)**

Les motionnaires mettent en évidence que nombre de communes rechignent à investir dans le photovoltaïque par manque de moyens. Dès lors, il faudrait que les communes soient encouragées financièrement à produire de l'énergie verte.

Partant du développement de sa réponse au premier point traité, le Conseil d'Etat estime que le relativement faible développement des installations solaires sur les bâtiments communaux ne peut pas, dans la plupart des situations, être imputé à un problème de financement. C'est d'autant plus vrai que l'amortissement des investissements à consentir est relativement court, que les aides allouées par les autorités fédérales (subventions) sont attractives, que le tarif de reprise proposée par les distributeurs sera attractif dès 2023, et que les sources de financement disponibles sur le marché sont multiples.

Finalement, le Conseil d'Etat n'est absolument pas favorable au principe d'un cofinancement par l'Etat d'infrastructures solaires pour la simple et bonne raison qu'il ne souhaite en aucun cas concurrencer les nombreux acteurs présents sur le marché.

## **Introduction de l'obligation d'installer des infrastructures photovoltaïques sur les bâtiments à construire, axées sur la redistribution dans le réseau et non plus sur la seule autoconsommation**

L'article 11b al.3 de la loi sur l'énergie (LEn) stipule : « Les bâtiments à construire sont équipés de sorte que les besoins d'électricité soient couverts en partie par une source renouvelable ».

Le Conseil d'Etat comprend la demande des motionnaires, bien que les termes « couverture des besoins d'électricité » et « autoconsommation » n'ont pas forcément la même signification. En effet, la « couverture des besoins » peut être effectuée sur une période donnée, avec un décalage possible entre le moment de la production d'électricité et la période de consommation, alors que

pour l'autoconsommation, l'électricité consommée provient de la production, sans passer par le réseau.

Le Conseil d'Etat relève également que dite obligation définit un minimum à mettre en œuvre, alors qu'un potentiel de développement serait encore possible. Mais cela n'empêche d'aucune manière un propriétaire d'installer une surface plus importante, ce qui est par ailleurs souvent le cas.

En l'état, en conformité avec le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC), le règlement sur l'énergie (REn) prévoit l'obligation de couvrir au moins une part estimée à 20 % des besoins en électricité. Il précise :

**Art. 25 REn** Principes (art. 11b al. 3 LEn)

<sup>1</sup> *Pour les bâtiments à construire, l'installation de production d'électricité mise en place dans, sur ou à proximité du bâtiment doit générer au moins 10 W/m<sup>2</sup> de surface de référence énergétique, mais sans imposer une puissance supérieure à 30 kW.*

<sup>2</sup> *L'électricité issue d'un couplage chaleur-force ne peut être considérée que lorsqu'elle n'est pas prise en compte dans le respect des exigences concernant la couverture des besoins de chaleur selon l'article 12 du présent règlement.*

<sup>3</sup> *Sont dispensées de l'exigence de l'alinéa 1 les extensions de bâtiments existants si la nouvelle construction compte moins de 50 m<sup>2</sup> de surface de référence énergétique ou si elle représente moins de 20 % de la surface de référence énergétique du bâtiment existant, sans pour autant dépasser 1000 m<sup>2</sup>.*

<sup>4</sup> *Dans les cas où la production d'électricité sur site n'est techniquement pas réalisable ou non judicieuse, la production est assurée par une installation solaire photovoltaïque implantée dans le canton.*

A titre d'exemple, pour une maison individuelle de 200 m<sup>2</sup>, la puissance minimale à installer sera de 2000 Watts, ce qui représente une surface de capteurs solaires photovoltaïques d'environ 10 m<sup>2</sup>. Cette surface sera, dans pratiquement tous les cas, sensiblement moins conséquente que la surface utile de la toiture.

Vu la situation, considérant notamment les discussions aux Chambres fédérales pour adapter le cadre législatif dans le but de renforcer le développement du solaire photovoltaïque en Suisse, ainsi que la révision en cours du MoPEC prévoyant en particulier d'augmenter les surfaces de solaire photovoltaïque à installer sur les nouvelles constructions et éventuellement sur les bâtiments existants, le Conseil d'Etat estime qu'il est actuellement prématuré de modifier le cadre légal cantonal.

### **Proposition du Conseil d'Etat**

En conclusion, considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

27 septembre 2022



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Zurich Simon / Kubski Grégoire

2022-GC-72

### Energiepolitik: Mit Photovoltaik aus der Sackgasse

#### I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 13. April 2022 eingereichten und begründeten Motion weisen die Grossräte Simon Zurich und Grégoire Kubski darauf hin, dass die Energiewende im Kanton Freiburg nur schleppend vorankommt, weil stark auf die Windenergie gesetzt wird. Da der Ausbau der Windenergie auf starken Widerstand stösst, erscheint es sinnvoll, bei der Umsetzung der Energiewende auf andere Lösungen zu setzen. Der Kanton Freiburg verfügt über die nötigen Ressourcen, um seine Energiezukunft in die Hand zu nehmen und bei der Entwicklung der Fotovoltaik, deren Potenzial noch viel zu wenig genutzt wird, echten Ehrgeiz an den Tag zu legen.

Deshalb verlangen die Verfasser der Motion, dass die folgenden Instrumente in die kantonale Gesetzgebung und insbesondere in das Raumplanungs- und Baugesetz und das Energiegesetz aufgenommen werden:

- > Eine neue Gesetzesgrundlage für die Errichtung eines Fotovoltaik-Infrastrukturfonds, der durch Private mitfinanziert werden kann.
- > Eine globale Solarplanung nach dem Vorbild des Projekts der Stadt Carouge und des Bundesamts für Kultur.
- > Eine Gesetzesgrundlage, die es dem Kanton ermöglicht, Solar-Grossanlagen mitzufinanzieren, die die Gemeinden etwa auf Gemeindegebäuden oder auf Privatbauten (Fabriken, grosse Dächer von Privaten) planen.
- > Die Pflicht zum Einbau von Fotovoltaikanlagen auf Neubauten, die auf die Netzeinspeisung und nicht nur auf den Eigenverbrauch ausgerichtet sind.

#### II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ruft der Staatsrat in Erinnerung, dass die Energiestrategie des Kantons nicht allein auf die Windenergie ausgerichtet ist. Sie setzt in erster Linie auf die Energieeffizienz und den Ausbau aller erneuerbaren und einheimischen Energiequellen, zu denen unter anderem auch die Fotovoltaik und die Windenergie gehören. Ausserdem ist hinsichtlich der Stromproduktion die Verfügbarkeit der verschiedenen Ressourcen zu berücksichtigen. So steht beispielsweise Sonnenenergie vor allem im Sommer und in der Zwischensaison zur Verfügung, während die Situation bei der Windenergie genau umgekehrt ist. Strom wird allerdings das ganze Jahr hindurch benötigt.

Was namentlich die Fotovoltaik betrifft, gehört Freiburg zu den Kantonen mit dem stärksten Zubau von Solaranlagen. Zudem weist er die grösste Modulfläche pro Kopf auf. Folglich kann nicht behauptet werden, dass der Kanton für die Energiewende stark auf die Windenergie setzt – ganz im Gegenteil.

Der Staatsrat verweist auf den Sachplan Energie, der im Juli 2017 veröffentlicht wurde und ein gutes Bild von der Lage bietet. Er zeigt namentlich die im Kanton bestehende Energieinfrastruktur auf und untersucht das Nutzungspotenzial der einheimischen Energiequellen im Hinblick auf die zu erreichenden energiepolitischen Ziele. Der Bericht zum Umsetzungsstand der Energiestrategie des Kantons für den Zeitraum 2015-2020 bietet zudem eine Übersicht über die Entwicklung der Lage im Kanton.

Aus der Energiestrategie 2050 des Bundes, die im Mai 2017 vom Stimmvolk angenommen wurde, geht zudem hervor, dass die Schweiz alle verfügbaren Ressourcen nutzen muss und nicht auf eine einzige oder einige wenige setzen darf, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Das bedeutet, dass alle Energiequellen – also Sonnenenergie, Wasserkraft, Windenergie, Geothermie, Holz und die übrige Biomasse – eine wichtige Rolle spielen.

Der Staatsrat stimmt jedoch den Grossräten Simon Zurich und Grégoire Kubski zu, dass der Kanton sein Potenzial im Bereich der Fotovoltaik bei Weitem noch nicht ausgeschöpft hat und dass ihr Ausbau beschleunigt werden sollte. Übrigens hat das Amt für Energie (AfE) genau aus diesem Grund Ende 2021 eine Studie lanciert, um eine Fotovoltaik-Strategie für den Kanton auszuarbeiten. Gestützt auf diese Studie, die kurz vor Abschluss steht, wird der Staatsrat ab Herbst 2022 die mittel- und langfristigen Prioritäten für den Ausbau der Fotovoltaik festlegen.

Dies vorausgeschickt, nimmt der Staatsrat wie folgt Stellung zu den Forderungen der Verfasser der Motion:

**Neue Gesetzesgrundlage für die Errichtung eines Fotovoltaik-Infrastrukturfonds, der durch Private mitfinanziert werden kann.**

Als Erstes soll präzisiert werden, dass die Fotovoltaik zurzeit vom Bund finanziell unterstützt wird. Dieser hat die Verwaltung des Programms der Organisation Pronovo übertragen. Die finanzielle Unterstützung liegt je nach Leistung der Anlage zwischen 15 % und 30 %. Ausserdem können die Investitionen für den Einbau von Fotovoltaikanlagen von den Steuern abgezogen werden. Somit liegen die Produktionskosten für diese Energieart bei etwa 11 Rp./kWh für Kleinanlagen und deutlich unter 10 Rp./kWh für die grösseren Anlagen. Wie kürzlich von den Stromversorgern angekündigt, werden die Tarife für die Einspeisung von Strom aus Fotovoltaikanlagen ab 2023 angehoben (14.45 Rp./kWh bei Groupe E), so dass sie deutlich über den Erzeugungskosten liegen. Investitionen in derartige Anlagen können dadurch rasch amortisiert werden (in weniger als 10 Jahren), dies bei einer von den Herstellern garantierten Produktionszeit von sehr oft über 20 Jahren. Das bedeutet, dass die Fotovoltaikanlagen angesichts der Marktpreise bereits sehr wettbewerbsfähig sind. Daher ist es eindeutig nicht notwendig, die derzeitige Unterstützung durch kantonale Beiträge zu ergänzen.

Was die allfällige Schaffung eines Fotovoltaik-Infrastrukturfonds betrifft, geht aus der Motion nicht klar hervor, wofür die Mittel eingesetzt werden sollen.

- a) Soll der Staat ein neues Förderprogramm für Fotovoltaikanlagen aufstellen, auch wenn der aktuelle kWh-Preis sehr wettbewerbsfähig ist?
- b) Soll der Staat als Investor von Fotovoltaik-Projekten auftreten, auch wenn er dadurch auf dem Markt eine Wettbewerbsverzerrung verursachen könnte?

- c) Gibt der Staat Darlehen, obwohl es auf dem Markt zahlreiche Finanzierungslösungen für Fotovoltaikanlagen gibt, wobei teils gar kein Eigenkapital investiert werden muss? (Drittinvestoren – ohne Eigeninvestition durch Eigentümer; Genossenschaften – gemeinschaftliche Finanzierung der Investitionen und Betriebskosten; Beteiligungsfinanzierung – Mitfinanzierung durch Dritte; Vermietung von Dachflächen – der Eigentümer stellt einem Investor einzig sein Dach zur Verfügung; Darlehen zu Vorzugszinsen usw.).

Im Übrigen weist der Staatsrat darauf hin, dass der Hauptgrund für den allzu langsamen Ausbau der Fotovoltaik nicht in der Projektfinanzierung liegt, sondern wahrscheinlich auf Folgendes zurückzuführen ist:

- > Der gesetzliche Rahmen des Bundes muss angepasst werden, damit die Nutzung dieser Energie auf dem Markt attraktiver wird. Beispielsweise sollten die Eigentümer von Fotovoltaikanlagen einen direkten Zugang zum Markt haben, damit sie die überschüssige Energieproduktion zum Marktpreis verkaufen können. Eine weitere Möglichkeit wäre es, Bestimmungen einzuführen, die eine bessere Nutzung der Speicherkapazitäten von Pump-Speicher-Kraftwerken ermöglichen. Derartige Kraftwerke sind in der Schweiz verbreitet, ihr Potenzial wird aber noch nicht voll genutzt. Eine andere Möglichkeit besteht darin, im Zuge der Einführung von intelligenten Stromzählern bis spätestens 2027 die Tarife anzupassen.
- > Es besteht ein grosser Arbeitskräftemangel und die Unternehmen haben Mühe, Personal zu finden. Deshalb wird im Kanton zurzeit eine Studie durchgeführt (Postulat 2021-GC-94: Die berufliche Umschulung als Schlüssel zur Energiewende), um die Bildung in diesem Bereich zu stärken, damit die Energiestrategie umgesetzt werden kann. Groupe E hat übrigens ihre eigene Ausbildungsstruktur geschaffen, um Fachpersonen im Bereich der Fotovoltaik auszubilden, und ist damit sehr erfolgreich.
- > Die Gesundheitskrise und der Ukraine-Krieg wirken sich stark auf den Markt aus. Es gibt grosse Lieferprobleme besonders beim Material für Fotovoltaikanlagen.

Doch selbst wenn der gesetzliche Rahmen ideal wäre, beträgt die Wartezeit für den Einbau einer Fotovoltaikanlage zurzeit im besten Fall 6 Monate, wenn überhaupt noch ein Unternehmen zu finden ist, das eine Offerte machen kann oder will. Aufgrund des oben dargelegten Sachverhalts hält der Staatsrat die Errichtung eines Fonds für den Bau von Fotovoltaikanlagen nicht für sinnvoll. Im Übrigen können Projekte, die der «Forschung und Entwicklung» dienen, wie bisher über den kantonalen Energiefonds unterstützt werden.

### **Globale Solarplanung nach dem Vorbild des Projekts der Stadt Carouge und des Bundesamts für Kultur**

Wie der Titel des Berichts besagt, wurde die Planung auf der Stufe einer Gemeinde vorgenommen. Ziel der Planung ist es, einerseits die Gebiete zu bestimmen, in denen die Solarenergie vorrangig entwickelt werden soll, und andererseits die Gebiete auszuscheiden, in denen der Schutz des Ortsbilds von vorrangigem öffentlichem Interesse ist und deshalb anderen erneuerbaren Energiequellen der Vorzug gegeben werden soll. Die Methodik ist interessant und könnte sehr gut auch von Freiburger Gemeinden angewendet werden.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass die Gemeinden selbst für ihre Raumplanung zuständig sind, und zwar insbesondere im Rahmen des Gemeinderichtplans und der damit verbundenen Planungsinstrumente. Weiter ruft er in Erinnerung, dass die Gemeinden gemäss kantonaler Energiegesetzgebung verpflichtet sind, einen kommunalen Energieplan aufzustellen, in dem sie ihre energiepolitischen Ziele festhalten und einen Aktionsplan aufstellen, um diese Ziele zu erreichen. In diesem Zusammenhang könnte eine globale Solarplanung aufgestellt werden. Der Staatsrat will den Gemeinden aber kein bestimmtes Vorgehen vorschreiben und lässt ihnen den nötigen Spielraum, damit sie ihre Prioritäten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Besonderheiten festlegen können.

### **Gesetzesgrundlage, die es dem Kanton ermöglicht, Solar-Grossanlagen mitzufinanzieren, die die Gemeinden etwa auf Gemeindegebäuden oder auf Privatbauten (Fabriken, grosse Dächer von Privaten) planen**

Die Verfasser der Motion bringen vor, dass viele Gemeinden aus Geldmangel zögern, in Fotovoltaik zu investieren. Die Gemeinden müssten folglich einen finanziellen Anreiz erhalten, um grüne Energie zu produzieren.

In Ergänzung seiner Antwort auf den ersten Punkt, ist der Staatsrat der Ansicht, dass es meistens nicht aus finanziellen Gründen so wenig Fotovoltaikanlagen auf Gemeindegebäuden gibt. Denn die dafür nötigen Investitionen sind relativ rasch amortisiert und die vom Bund gewährten Beiträge attraktiv. Die von den Verteilnetzbetreibern bezahlte Einspeisevergütung wird zudem ab 2023 attraktiv sein und die auf dem Markt verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten sind vielfältig.

Abschliessend spricht sich der Staatsrat gegen den Grundsatz einer staatlichen Mitfinanzierung von Solarinfrastrukturen aus, denn er will keinesfalls in Wettbewerb mit den zahlreichen Marktakteuren treten.

### **Einführung der Pflicht zum Einbau von Fotovoltaikanlagen auf Neubauten, die auf die Netzeinspeisung und nicht nur auf den Eigenverbrauch ausgerichtet sind**

Artikel 11b Abs. 3 des Energiegesetzes (EnGe) lautet wie folgt: «Neubauten müssen so ausgerüstet werden, dass der Strombedarf teilweise durch erneuerbare Energien gedeckt wird.»

Der Staatsrat versteht die Forderung der Verfasser der Motion, auch wenn die Begriffe «Deckung des Strombedarfs» und «Eigenverbrauch» nicht unbedingt die gleiche Bedeutung haben. In der Tat kann die «Deckung des Strombedarfs» über einen bestimmten Zeitraum erfolgen, der nicht unbedingt mit dem Zeitraum der Stromerzeugung übereinstimmen muss. Demgegenüber handelt es sich beim Eigenverbrauch um den Verbrauch von selbst produziertem Strom ohne Umweg über das Stromnetz.

Der Staatsrat weist auch darauf hin, dass die erwähnte Pflicht einen Mindestwert festlegt, dass aber durchaus auch eine grössere Anlage eingebaut werden kann. Dies hindert die Eigentümer jedenfalls nicht daran, eine grössere Fläche zu installieren, was im Übrigen meistens der Fall ist.

In Übereinstimmung mit den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) sieht das Energiereglement (EnR) die Pflicht vor, mindestens 20 % des Strombedarfs durch Eigenproduktion zu decken. Der entsprechende Artikel lautet wie folgt:

**Art. 25 EnR** Grundsätze (Art. 11b Abs. 3 EnGe)

<sup>1</sup> Bei Neubauten muss die im, auf oder am Gebäude installierte Elektrizitätserzeugungsanlage mindestens 10 W/m<sup>2</sup> Energiebezugsfläche betragen, wobei aber nie mehr als 30 kW verlangt werden.

<sup>2</sup> Elektrizität aus einer Wärmekraftkopplungsanlage kann nur berücksichtigt werden, wenn sie nicht zur Erfüllung der Anforderungen an die Deckung des Wärmebedarfs gemäss Artikel 12 dieses Reglements eingerechnet wird.

<sup>3</sup> Von den Anforderungen gemäss Absatz 1 befreit sind Erweiterungen von bestehenden Gebäuden, wenn die neu geschaffene Energiebezugsfläche weniger als 50 m<sup>2</sup> oder weniger als 20 % der Energiebezugsfläche des bestehenden Gebäudeteils, höchstens aber 1000 m<sup>2</sup>, beträgt.

<sup>4</sup> Falls die Stromproduktion am Standort technisch nicht machbar oder nicht sinnvoll ist, kann der verlangte Eigenstromanteil von einer Photovoltaikanlage im Kanton gedeckt werden.

Zum Beispiel muss für ein Einfamilienhaus mit einer Fläche von 200 m<sup>2</sup> mindestens eine Leistung von 2000 Watt installiert werden, was einer Fotovoltaik-Modulfläche von etwa 10 m<sup>2</sup> entspricht. Diese Fläche ist praktisch in allen Fällen deutlich kleiner als die Nutzfläche des Dachs.

Angesichts der Lage und namentlich in Anbetracht der Gespräche in den eidgenössischen Räten zur Anpassung des gesetzlichen Rahmens, um die Entwicklung der Fotovoltaik in der Schweiz zu stärken, und da zurzeit eine Revision der MuKE in der Schweiz im Gange ist, die vorsieht, dass insbesondere eine grössere Fotovoltaikfläche für Neubauten und eventuell für bestehende Bauten vorgeschrieben wird, hält es der Staatsrat zurzeit noch für verfrüht, den gesetzlichen Rahmen auf Kantonebene zu ändern.

**Empfehlung des Staatsrats**

Aufgrund dieser Darlegungen lädt Sie der Staatsrat ein, diese Motion abzulehnen.

27. September 2022



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

Meyer Loetscher Anne / Michellod Savio

2022-GC-117

### Laisser le libre choix aux régions d'organiser le lieu de la prestation SLPP

#### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 24 juin 2022, les députés Anne Meyer Loetscher et Savio Michellod demandent une modification de la loi sur la scolarité obligatoire (LS), plus précisément de l'article 63 al. 4. Ils souhaitent que les communes soient libres de choisir le lieu de dispense des thérapies logopédique, psychologique et de psychomotricité dispensées par les services mandatés (services de logopédie, psychologie et psychomotricité, ci-après SLPP).

Comme le rappellent les députés, à ce jour, seule la psychomotricité peut être dispensée hors du lieu de scolarisation de l'élève puisque les salles de psychomotricité demandent un équipement conséquent.

Pour les députés, il fait sens, selon la taille des établissements et l'organisation des SLPP, que les thérapeutes puissent être regroupés sur un seul site et que les élèves se déplacent pour rejoindre celui-ci afin d'y suivre une thérapie. Ils mettent en avant le fait que le taux de logopédie et de psychologie est proportionnel au nombre d'élèves et que pour les établissements de petite taille, cela fait de petits taux avec peu de présence des thérapeutes. Ainsi, il est difficile d'avoir une équipe pluridisciplinaire. De plus les thérapeutes doivent se déplacer d'établissement en établissement, ce qui leur fait perdre du temps. Ils mettent également en avant le fait que la gestion des listes d'attente est complexe lorsque les thérapeutes sont dans les établissements et que la centralisation permet de les diminuer.

Ils demandent en conséquence que les communes soient libres d'organiser les lieux de thérapie sans contrainte et proposent que l'article 63 al. 4 qui est « La prestation doit être dispensée, en principe, sur le lieu de scolarisation » soit modifié en « La prestation doit être dispensée dans des locaux adaptés à la mission ».

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

##### 1. Contexte actuel

Dans son Message accompagnant le projet de loi sur la scolarité obligatoire adressé au Grand Conseil, le Conseil d'Etat précisait à propos de la localisation des SLPP : « *L'expérience a démontré qu'il n'était ni judicieux ni responsable de sortir un enfant du bâtiment scolaire afin qu'il se rende seul, parfois accompagné de ses parents, jusqu'au lieu de thérapie. Désormais, la prestation devra avoir lieu sur le lieu de scolarisation, sauf exception possible pour la psychomotricité qui nécessite un équipement spécifique* ». Deux raisons expliquaient alors et expliquent toujours l'importance



donnée à cette expérience : la volonté de mettre l'intérêt de l'élève au centre du dispositif et la nécessité de renforcer la collaboration entre le corps enseignant et les thérapeutes.

La demande des députés conduit à un changement de paradigme.

Le Conseil d'Etat estime que ce changement de paradigme n'est pas souhaitable, car il n'est ni dans l'intérêt des élèves qui ont recours aux prestations des SLPP, ni du développement de l'école qui, conformément au concept cantonal de pédagogie spécialisée adopté en mars 2015, doit offrir « une coordination de l'ensemble des mesures pédagogiques et thérapeutiques sous forme de collaboration interdisciplinaire [...] pour faciliter l'enseignement et les apprentissages dans un souci de cohérence et de continuité notamment lors des transitions ».

Les différents arguments mis en avant par les députés ne correspondent pas à la volonté de l'école d'être une école inclusive. Une école inclusive se caractérise essentiellement par deux éléments : des professionnels au service de l'élève et une école qui s'adapte à tous les élèves. Pour cela, le travail en équipe pluridisciplinaire, c'est-à-dire regroupant tous les professionnels de l'école et non pas uniquement le corps enseignant est indispensable. Si les pédago-thérapeutes se retrouvent dans des lieux hors établissements scolaires, le travail d'équipe ne pourra plus se développer alors qu'il est essentiel : les interventions et les réflexions doivent dépasser le cadre simple des domaines pédago-thérapeutiques pour se déployer dans un cadre plus large qui est celui de l'ensemble des professionnels de l'école. Il est erroné de parler d'école inclusive et d'autoriser que des professionnels qui prennent en charge les élèves – soit les enseignant-e-s et le personnel pédagothérapeutique – puissent travailler de façon cloisonnée dans des lieux séparés. C'est l'inverse de ce qui est souhaité.

Le Conseil d'Etat désire que l'enfant/l'élève reste au centre des préoccupations de l'école et, partant, qu'il puisse suivre les thérapies au plus proche de sa classe. Il se sentira plus autonome pour se rendre en thérapie et surtout ne manquera pas plus d'unités d'enseignement que nécessaire, c'est-à-dire que celles dédiées à la thérapie par semaine. En effet, un élève se trouvant scolarisé dans un établissement autre que celui où la thérapie est dispensée doit se déplacer, ce qui peut prendre un temps conséquent. Cela peut même le conduire jusqu'à manquer une demi-journée d'école. Or, si cet élève est suivi, c'est certainement qu'il a des besoins particuliers voire des difficultés importantes. Lui faire manquer l'école pour des trajets, c'est péjorer ses chances d'un développement harmonieux.

Il est vrai que le ou la pédago-thérapeute, qui est amené à changer d'établissement dans une journée, doit s'organiser et planifier de manière flexible sa semaine. Mais le Conseil d'Etat maintient son point de vue, à savoir que c'est à lui ou à elle de faire preuve de souplesse, en collaboration étroite avec les autres professionnels de l'école dont les enseignant-e-s, afin de trouver le meilleur créneau horaire pour que l'élève puisse avoir accès à la thérapie sans pour autant être préterité dans ses apprentissages.

Les directives de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport du 22 décembre 2021 concernant les services de logopédie, psychologie et psychomotricité (SLPP), qui sont entrées en vigueur en janvier 2022 font mention d'un référentiel pédago-thérapeutique qui a été édicté par le service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM). Ce référentiel met en avant que les pédago-thérapeutes doivent travailler de manière flexible, et en particulier dans leur étroite collaboration avec les établissements scolaires, les classes et les élèves. Ainsi il ne fait plus sens de voir un ou une pédago-thérapeute comme travaillant seul-e avec l'élève dans son bureau, mais de le

ou la voir s'investir dans l'établissement scolaire et ses classes pour que ses compétences soient également mises au service des classes et des enseignants et enseignantes, tout en gardant des séances individuelles pour les élèves où cela se justifie. Le Conseil d'Etat, même s'il ne partage pas les réflexions des députés, a fait preuve de compréhension envers les SLPP puisqu'il n'a jamais donné de délais pour une mise en œuvre généralisée de l'art. 63 mais qu'il a misé sur la précieuse collaboration des communes et des SLPP.

De plus, le Conseil d'Etat constate que les listes d'attente ne sont pas liées à la présence des thérapeutes dans les établissements scolaires. Dans la partie germanophone du canton, où psychologues et logopédistes sont tous présents dans chaque établissement scolaire, la liste d'attente est la plus courte, alors que des régions comme celle d'Estavayer, où les psychologues sont tous regroupés sur deux antennes, à savoir au Centre éducatif et pédagogique à Estavayer-le-Lac et au CO de Cugy, la liste d'attente en psychologie est la plus conséquente.

Le Conseil d'Etat est conscient que les SLPP et leur personnel doivent faire preuve de souplesse. Ils peuvent, par exemple, proposer à des familles de se déplacer avec leur enfant vers un autre établissement où il y a encore des places de libre chez un thérapeute du domaine si dans l'établissement de l'enfant la liste d'attente est longue. Il est également possible que le thérapeute d'un établissement où il n'y a pas suffisamment de demandes pour occuper son temps de travail qui se déplace temporairement vers l'un ou l'autre établissement voisin pour prendre en charge des situations sur liste d'attente.

Le Conseil d'Etat rappelle également que si des élèves doivent se déplacer pour une prise en charge thérapeutique, hormis pour la psychomotricité, l'organisation et le financement des transports de l'élève durant le temps scolaire est à charge des communes comme cela a été défini dans la LS.

## **2. Conclusion**

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser la motion et ainsi, que l'article 63 al. 4 de la LS reste appliqué par les communes dans l'organisation des SLPP. Cela doit permettre à l'élève de rester au centre du dispositif scolaire fribourgeois.

*22 novembre 2022*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Meyer Loetscher Anne / Michellod Savio

2022-GC-117

### Die Regionen sollen den Therapieort ihrer Schuldienste frei wählen können

#### I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 24. Juni 2022 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrätin Anne Meyer Loetscher und Grossrat Savio Michellod eine Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (SchG), genauer gesagt von Artikel 63 Abs. 4. Sie möchten, dass die Gemeinden frei entscheiden können, wo logopädische, psychologische und psychomotorische Therapien durch die damit betrauten Dienste (logopädische, psychologische und psychomotorische Dienste, kurz Schuldienste) erbracht werden.

Wie in der Motion erwähnt wird, kann bislang nur Psychomotorik ausserhalb des Schulortes der Schülerin oder des Schülers angeboten werden, da die Therapieräume für die Psychomotorik eine umfangreiche Ausstattung erfordern.

Nach Ansicht der Grossrätin und des Grossrats wäre es je nach Grösse der Schule und Organisation der Schuldienste sinnvoll, dass die Therapeutinnen und Therapeuten an einem einzigen Standort tätig sind und die Schülerinnen und Schüler sich zur Therapie an diesen Standort begeben. Sie heben hervor, dass der Anteil logopädischer und psychologischer Leistungen proportional zur Schülerzahl ist und dass dies bei kleinen Schulen dazu führt, dass die Therapeutinnen und Therapeuten kleine Pensen haben und wenig präsent sind. So ist es schwierig, ein multidisziplinäres Team anzubieten. Ausserdem müssen die Therapeutinnen und Therapeuten sich von einer Schule zur anderen begeben, wodurch sie Zeit verlieren. Sie heben auch hervor, dass die Führung der Wartelisten schwierig ist, wenn die Therapeutinnen und Therapeuten in den Schulen arbeiten; dieser Aufwand liesse sich durch die Zentralisierung verringern.

Sie fordern folglich, dass die Gemeinden die Therapieorte ohne Vorgaben organisieren können, und schlagen vor, dass Artikel 63 Abs. 4, der lautet «Die Leistungen müssen in der Regel direkt am Schulort erbracht werden», in «Die Leistungen müssen in der Regel in zweckmässigen Räumlichkeiten erbracht werden» geändert wird.

#### II. Antwort des Staatsrats

##### 1. Ausgangslage

In seiner Botschaft an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die obligatorische Schule präzisierte der Staatsrat in Bezug auf den Standort der Schuldienste Folgendes: *«Die Erfahrung hat gezeigt, dass es weder sinnvoll noch verantwortlich ist, ein Kind alleine oder gelegentlich in Begleitung seiner Eltern vom Schulgebäude bis zum Therapieort gehen zu lassen. Daher sollen die Leistungen künftig am Standort der Schule angeboten werden, ausser bei der Psychomotorik, für*

*die eine besondere Ausstattung erforderlich ist*». Es gab damals wie heute zwei Gründe für die Bedeutung, die dieser Erfahrung beigemessen wurde: Der Wille, das Interesse der Schülerin oder des Schülers in den Mittelpunkt zu stellen, und die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit zwischen Lehrpersonen und Therapeutinnen bzw. Therapeuten zu verstärken.

Die Forderung der Grossrätin und des Grossrats hätte ein Paradigmenwechsel zur Folge.

Nach Ansicht des Staatsrats wäre ein solcher Paradigmenwechsel nicht wünschenswert, da er weder im Interesse der Schülerinnen und Schüler ist, die die Leistungen der Schuldienste in Anspruch nehmen, noch der Entwicklung der Schule dient, die gemäss dem im März 2015 verabschiedeten kantonalen Konzept für Sonderpädagogik das Recht auf koordinierte Unterstützung gewährleisten muss: «Eine Koordination aller Unterstützungsangebote und Therapien in Form einer interdisziplinären Zusammenarbeit wird eingerichtet, um das Unterrichten und das Lernen zu erleichtern. Dabei wird auf Kohärenz und Kontinuität geachtet, besonders bei Übergängen».

Die von der Grossrätin und dem Grossrat vorgebrachten Argumente entsprechen nicht dem Wunsch der Schule, eine integrative Schule zu sein. Eine integrative Schule zeichnet sich im Wesentlichen durch zwei Elemente aus: Fachpersonen, die sich in den Dienst der Schülerinnen und Schüler stellen, und eine Schule, die auf alle Schülerinnen und Schüler eingeht. Dafür ist die Arbeit in multidisziplinären Teams, d. h. in denen alle Fachpersonen der Schule und nicht nur der Lehrkörper vertreten sind, unerlässlich. Wenn sich die pädagogisch-therapeutischen Fachpersonen an Orten ausserhalb der Schule treffen, kann sich keine Teamarbeit entwickeln, obwohl sie von entscheidender Bedeutung ist: Die Interventionen und Reflexionen müssen über den rein pädagogisch-therapeutischen Rahmen hinausgehen und sich in einem breiteren Kontext entfalten, der die Gesamtheit der in der Schule tätigen Personen umfasst. Es ist falsch, von einer integrativen Schule zu sprechen und zuzulassen, dass Fachpersonen, die Schülerinnen und Schüler betreuen – also die Lehrpersonen und das pädagogisch-therapeutische Personal – in separaten Räumen isoliert arbeiten. Dies ist genau das Gegenteil von dem, was gewünscht wird.

Der Staatsrat möchte, dass bei der Schule das Kind bzw. die Schülerin oder Schüler im Mittelpunkt steht und daher die Therapien möglichst in der Nähe der Klasse durchgeführt werden können. Die Schülerin oder der Schüler wird sich selbstständiger fühlen, wenn sie oder er zur Therapie geht, und vor allem werden dabei nicht mehr Unterrichtslektionen verpasst als nötig, d. h. nur die der Therapie gewidmeten Lektionen pro Woche. Denn Schülerinnen und Schüler, die sich eine andere Schule besuchen als diejenige, in der die Therapie stattfindet, muss sich dorthin begeben, was erhebliche Zeit in Anspruch nehmen kann. Dies kann sogar dazu führen, dass sie einen halben Tag in der Schule fehlen. Da die betreffenden Schülerinnen und Schüler jedoch in Therapie gehen, haben sie mit Sicherheit besondere Bedürfnisse oder sogar erhebliche Schwierigkeiten. Fehlen sie wegen der zusätzlichen Wegstrecken in der Schule, verschlechtern sich ihre Chancen auf eine ausgeglichene Entwicklung.

Es stimmt, dass eine pädagogisch-therapeutische Fachperson, die während des Tages die Schule wechseln muss, sich selbst organisieren und ihre Woche flexibel planen muss. Der Staatsrat hält jedoch an seiner Auffassung fest, dass es an ihr liegt, in enger Zusammenarbeit mit den anderen Fachpersonen der Schule, so auch den Lehrpersonen, flexibel zu sein, um das beste Zeitfenster zu finden, in dem die Schülerin oder der Schüler zur Therapie gehen kann, ohne dass ihr oder sein Lernen beeinträchtigt wird.

Die Richtlinien der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport vom 22. Dezember 2021 betreffend die logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste (Schuldienste), die im Januar 2022 in Kraft getreten sind, verweisen auf ein pädagogisch-therapeutisches Referenzsystem, das vom Amt für Sonderpädagogik (SoA) erarbeitet wurde. In diesem Referenzsystem wird betont, dass die pädagogisch-therapeutischen Fachpersonen flexibel arbeiten müssen, insbesondere in ihrer engen Zusammenarbeit mit den Schulen, den Klassen und den Schülerinnen und Schülern. So macht die Vorstellung, dass eine pädagogisch-therapeutische Fachperson allein mit der Schülerin oder dem Schüler in einem Büro arbeitet, keinen Sinn mehr; vielmehr sollte man sich eine Fachperson vorstellen, die sich in der Schule und ihren Klassen engagiert, damit auch die Klassen und die Lehrern und Lehrerinnen von ihrem Fachwissen profitieren können. Gleichzeitig bietet sie in Fällen, wo dies sinnvoll ist, auch Einzeltherapien für die Schüler und Schülerinnen an. Auch wenn der Staatsrat die Überlegungen der Grossrätin und des Grossrats nicht teilt, hat er doch Verständnis für die Schuldienste gezeigt, da er nie Fristen für eine allgemeine Umsetzung von Artikel 63 festgelegt, sondern auf die wertvolle Zusammenarbeit der Gemeinden und Schuldienste gesetzt hat.

Ausserdem stellt der Staatsrat fest, dass die Wartelisten nicht mit der Präsenz der Therapeutinnen und Therapeuten in den Schulen zusammenhängen. Im deutschsprachigen Kantonsteil, wo die Fachpersonen der Psychologie und Logopädie jeweils in jeder Schule anwesend sind, ist die Warteliste am kürzesten, während Regionen wie Estavayer, wo alle Psychologinnen und Psychologen in zwei Aussenstellen, nämlich im *Centre éducatif et pédagogique* in Estavayer-le-Lac und in der OS in Cugy, zusammengefasst sind, die Warteliste für die Psychologie am längsten ist.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Schuldienste und ihr Personal flexibel sein müssen. Sie können z. B. Familien vorschlagen, mit ihrem Kind in eine andere Schule zu wechseln, in der es noch freie Plätze bei einer Therapeutin oder einem Therapeuten des betreffenden Fachgebiets gibt, wenn in der Schule des Kindes eine lange Warteliste besteht. Es ist auch möglich, dass eine Fachperson einer Schule, in der es nicht genügend Anfragen gibt, um ihre Arbeitszeit auszufüllen, vorübergehend in eine andere Schule in der Nähe wechselt, um Fälle von der Warteliste zu übernehmen.

Der Staatsrat erinnert auch daran, dass die Organisation und Finanzierung der Schülertransporte während der Schulzeit von den Gemeinden übernommen werden müssen, wenn die Schülerinnen und Schüler für eine therapeutische Betreuung – ausser für die Psychomotorik – transportiert werden müssen, wie dies im Schulgesetz festgelegt wurde.

## **2. Schlussbemerkungen**

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen und somit sicherzustellen, dass die Gemeinde bei der Organisation der Schuldienste sich weiterhin an Artikel 63 Abs. 4 SchG halten. Dadurch soll sichergestellt werden, dass das Freiburger Bildungssystem weiterhin die Schülerin oder den Schüler in den Mittelpunkt stellt.

22. November 2022



## Rapport 2022-DICS-50

6 décembre 2022

# du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le mandat 2021-GC-71 David Bonny/Patrice Longchamp/Bruno Boschung/ Rose-Marie Rodriguez/Charles Brönnimann/Philippe Demierre/ Fritz Glauser/Bernadette Mäder-Brühlhart/Bertrand Morel/Solange Berset – Il faut sauver à tout prix les Fêtes de chant, les girons des musiques et les girons de jeunesse dans le canton de Fribourg!

## I. Adoption du mandat

Par décision du 23 juin 2021, le Grand Conseil a accepté par 91 voix, sans opposition ni abstention, la réponse du Conseil d'Etat du 8 juin 2021 au mandat 2021-GC-71.

## II. Mise en œuvre du mandat

Par souci d'une mise en œuvre rapide des soutiens nécessaires ainsi que pour permettre la poursuite des aides conjointement mises en place entre la Confédération et le canton, il a été décidé de poursuivre le soutien principalement via les mesures existantes, tout en mettant sur pied des mesures spécifiques complémentaires permettant d'apporter un soutien aux girons de jeunesse et de musique, conformément à la volonté des mandataires. La mise sur pied d'un «fonds» – au sens de la demande des parlementaires, à savoir un fonds commun à l'ensemble des manifestations mentionnées dans le mandat (girons de jeunesse, girons de musique et fêtes de chant) – aurait posé de nombreux problèmes de mise en œuvre, notamment en raison des différences d'éligibilité de ces différentes manifestations aux mesures d'aides exceptionnelles COVID-19 culture. Le canton a en revanche complété son dispositif d'aide, de manière à apporter un soutien spécifique à certains événements souhaités par les parlementaires. Cela a principalement été fait par l'adaptation de l'ordonnance relatives aux mesures du plan de relance pour contrer les effets du coronavirus relevant de la Direction de la formation et des affaires culturelles et de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (cf art. 23 al. 1 c de l'ordonnance pour les girons de musique), ou par des mesures du plan de soutien à la jeunesse (pour les girons de jeunesse).

Avec les aides économiques générales et des soutiens spécifiques à la culture, le plan de soutien à la jeunesse, ainsi que le maintien des subventions promises, le Conseil d'Etat estime avoir répondu aux besoins exprimés par les milieux concernés et contribué de manière efficace à l'organisation de ces événements en 2022. Il constate avec satisfaction que ces manifestations, en plus d'avoir pu avoir lieu, ont également rencontré un succès important et permis à la société fribour-

geoise de se rassembler à nouveau lors de ces événements centraux de la vie culturelle cantonale. Ces aides consistaient notamment en:

### 1. Girons de jeunesse

- > Contrairement aux girons de musique, les girons de jeunesse n'entraient pas dans le périmètre de l'ordonnance fédérale d'aide à la culture. Afin de satisfaire à la volonté du mandat, une mesure de soutien aux girons de jeunesse a été intégrée dans le plan de soutien à la jeunesse adopté en décembre 2021 par le Conseil d'Etat. Cette mesure d'aide exceptionnelle a été dotée d'un montant total de 100 000 francs, soit 50 000 francs annuel pour 2022 et 2023. A ce jour, les 50 000 francs ont été versés aux 5 girons organisés l'été 2022. Au moment du traitement du mandat par le Grand Conseil, le contexte épidémiologique faisait planer des doutes importants sur la tenue de ces événements. Fort heureusement, ces craintes ne se sont pas matérialisées, et le soutien octroyé aux girons de jeunesse par l'Etat via le plan de soutien à la jeunesse a vraisemblablement contribué à leur bon succès.
- > Précision encore que le soutien de l'Etat pour la jeunesse ne s'est pas limité à cette aide aux girons. Par exemple, une aide aux «projets des jeunes» (projets culturels, sportifs ou autre) a été dotée de 30 000 francs/an pour 2022 et 2023. A ce jour, 5900 francs ont été octroyés pour 4 projets de jeunes (sur 6 demandes déposées). Une campagne de communication par affichage est en cours dans les écoles pour relancer la mesure. De manière générale, une enveloppe globale de 1,7 mio de francs avait été décidée pour ce plan de soutien à la jeunesse.

### 2. Fêtes et girons musicaux et choraux

Les mesures suivantes ont été rendues disponibles. Pour ces bénéficiaires, il convient de distinguer les mesures ayant été mises sur pied à l'échelle nationale (et en partie co-financées par l'Etat de Fribourg) des mesures décidées et financées uniquement par l'Etat de Fribourg.

## 2.1. Mesures «fédérales»

- > **Mesures économiques:** le personnel salarié par leurs sociétés (chef-fe-s de chœurs et ensembles instrumentaux) a pu faire appel aux RHT.
- > **Indemnisations:** Comme pour les entreprises professionnelles, le dispositif d'indemnisation a soutenu les associations d'amateurs. Sous 10 000 francs de dommages ou un budget inférieur à 50 000 francs, l'indemnisation était traitée par les faitières nationales qui les indemnisaient au nom de la Confédération, ce qui a constitué la grande majorité des aides octroyées sur l'ensemble de la période de dommages de mars 2020 à juin 2022. Au-dessus de 10 000 francs de dommage financier (et un budget supé-

rieur à 50 000 francs), le SeCu a indemnisé 7 requérants, pour un montant de 126 070 francs. Rappelons ici que les modalités de l'aide étaient définies par le droit fédéral, ces dernières ne pouvant dépasser le 80% du dommage financier. Le tableau ci-dessous indique les aides perçues par des requérants exclusivement fribourgeois. La différence entre le nombre de requêtes reçues et positives traitées par l'Etat de Fribourg s'explique par le fait que la grande majorité a été redirigée par le Service de la culture vers une faitière nationale car son dommage ne rentrait pas dans le périmètre cantonal, mais fédéral, selon critères énoncés ci-dessus. Les montants versés par les faitières nationales proviennent exclusivement de la Confédération.

Indemnisations octroyées par	Requêtes reçues	Requêtes positives	Montant attribué
Etat de Fribourg (SeCu) co-financé avec la Confédération	27	7	126 070 francs
Faitière nationale de musique instrumentale	260	257	902 101 francs
Faitière nationale de chant et yodel	105	95	504 706 francs
Faitière nationale de théâtre, danse et costumes	43	38	186 940 francs
<b>Total</b>	<b>403</b>	<b>365</b>	<b>1 719 817 francs</b>

- > Projets de transformation: les faitières cantonales ont été invitées à accompagner les sociétés souhaitant déposer des requêtes de projets de transformation, leur permettant de faire face à des difficultés structurelles, de pertes ou reconquête de publics ou d'adhérents. Les demandes devaient mutualiser les besoins des sociétés (une seule société n'était pas éligible). Seul un projet dans le domaine amateur du chant et la musique a été déposé et accepté. Ce soutien unique et ponctuel de 49 600 francs vise la réorganisation et professionnalisation de la faitière cantonale des chorales (FFC).

dés ont été versées, respectant le cadre de l'enveloppe de 100 000 francs mis à disposition par voie d'ordonnance.

- > **Autres mesures:** avec la coordination et le soutien de l'Etat, les jeunes choristes jusqu'à 30 ans, membres d'un chœur affilié à la FFC qui suivent des cours du Conservatoire de Fribourg peuvent désormais bénéficier d'une aide financière aux frais d'écologie de la part de la Loterie romande (à l'instar de ce qui est déjà pratiqué pour les cadets des fanfares et les jeunes accordéonistes).

## 2.2. Mesures spécifiques au canton de Fribourg

- > **Mesure spécifique aux giron de musique:** Toujours par souci de répondre aux souhaits des mandataires, le Conseil d'Etat a adapté début 2022 l'ordonnance relative aux mesures du plan de relance pour contrer les effets du coronavirus relevant de la Direction de la formation et des affaires culturelles et de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (RSF 821.40.35). Via les art. 22b et 23 de ladite ordonnance, il a autorisé un soutien maximal de 15 000 francs par giron de district de la société cantonale des musiques fribourgeoises permettant de rembourser les coûts supplémentaires de personnel, d'infrastructure, d'organisation et de communication occasionnés par les mesures publiques de lutte contre le COVID-19. En 2022, 5 giron ont fait appel à ces aides. Des aides pour un montant total de 67 000 francs sur les 73 300 francs deman-

Similairement aux giron de jeunesse, le Conseil d'Etat constate avec satisfaction qu'une grande majorité des districts ont été en mesure d'organiser le giron annuel de musique. La 37<sup>e</sup> fête des musiques gruériennes (prévue au Pâquier) a été repoussée à 2023, notamment en raison du manque de répétitions autorisées pour les fanfares lors de la pandémie. Selon les différents communiqués de presse des organisateurs, les éditions 2022 de ces événements ont rencontré un grand succès auprès de la population. Sur le plan financier, les giron de la Sarine (Prez) et de la Glâne (Siviriez) ont réalisé d'importants bénéfices, respectivement 260 000 et 224 500 francs. Cela démontre que malgré les incertitudes rencontrées lors des années 2020 et 2021, un certain retour à la normale a été amorcé en 2022. L'organisation de ces événements demeurait sujette au risque de recrudescence de la pandémie de COVID-19. En ce sens, la possibilité de bénéficier d'indemnisations en cas d'annulation ou résultats négatifs a probablement permis aux différents organisateurs d'engager plus sereinement certains frais et ainsi contribué à une organisation de qualité pour ces manifestations.

### III. Situation dans les sociétés de chant et de musique

Le récent rapport 2022-DICS-35 (au postulat 2020-GC-156) sur les impacts du Covid-19 dans le domaine de la culture présente, dans son annexe, un sondage mené début 2022 auprès des milieux concernés. On y comprend que la crise a renforcé des problèmes structurels préexistants, mais qu'elle n'a heureusement pas généré de disparition ou de défection de membres alarmantes. Un défi concerne la recherche d'adhérent-e-s. Le constat est similaire dans le sondage mené par la FFC fin 2021. Donnée rassurante, le Conservatoire de Fribourg n'a pas connu de baisse du nombre d'élèves durant la pandémie. Le contact régulier du SeCu avec les faitières concernées lors des rencontres de la «Plateforme des faitières culturelles fribourgeoises» permet de garder un suivi de l'évolution de la situation.

### IV. Considérations finales

Au sortir de la crise, le Conseil d'Etat constate que les demandes déposées dans le cadre de l'ordonnance et des autres dispositifs d'aide ont permis de soutenir de façon adéquate les structures organisatrices de giron. Ces dernières ont d'ailleurs signalé avoir réussi à réorganiser leurs activités suffisamment tôt pour éviter de s'exposer à d'importantes pertes financières. Cela démontre d'une part la capacité d'adaptation de ces structures et la motivation des membres des comités d'organisation, qui sont à saluer et féliciter pour leur engagement. De l'autre part, nul doute que les différents instruments de soutien exceptionnels mis sur pied par l'Etat ont permis à ces organisateurs de se consacrer plus sereinement à leur préparation.

Au vu de ce qui précède, à savoir que la plupart des événements prévus aient pu être mis sur pied malgré le contexte pandémique toujours incertain et que les résultats, tant du point de vue de l'affluence que financiers semblent selon les informations à disposition avoir été bons, le Conseil d'Etat estime qu'il a répondu, grâce aux diverses aides COVID mises en place par le canton seul ou conjointement à la Confédération, aux besoins exprimés par les giron de jeunesse, les giron de musique et fêtes de chant et qu'aucune de ces organisations ayant exprimé des préoccupations et pris contact avec les services concernés n'a été laissée sans aide ni solutions. Un certain nombre de manifestations ont déjà pu se tenir cette année, avec un succès populaire important et réjouissant, et les autres sont en cours d'organisation pour les prochaines années. Autre donnée rassurante, la crainte d'une défection massive de membres ou de nombreuses disparitions de sociétés pressentie par les députés en 2021 ne semble finalement et heureusement ne pas s'être concrétisée. Le Conseil d'Etat veillera cependant à suivre attentivement l'évolution de la situation.

Le Conseil d'Etat s'engage au travers de sa politique culturelle à travailler sur les problématiques qui se sont accélérées avec la crise sanitaire, par exemple les difficultés à recruter des bénévoles. En particulier, il s'engage pour une culture en partage, avec des mesures renforcées visant un accès à la culture pour toutes et tous, afin de favoriser le bien-être et la cohésion sociale. Il est conscient que les sociétés de chant et de musique constituent un pilier important de la vie culturelle et associative fribourgeoise, et sont soutenues par les collectivités publiques. Ces divers thèmes seront réabordés lors des réflexions touchant à la révision de la loi sur les affaires culturelles.

Ce rapport permet au Conseil d'Etat d'informer le Grand Conseil de la mise en œuvre du mandat 2021-GC-71. En conclusion, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prendre connaissance de ce rapport et de classer le mandat.





## Bericht 2022-DICS-50

6. Dezember 2022

### **des Staatsrats an den Grossen Rat zum Auftrag 2021-GC-71 David Bonny/Patrice Longchamp/Bruno Boschung/ Rose-Marie Rodriguez/Charles Brönnimann/Philippe Demierre/ Fritz Glauser/Bernadette Mäder-Brühlhart/Bertrand Morel/Solange Berset – Die Gesangs-, Musik- und Jugendfeste im Kanton Freiburg müssen um jeden Preis gerettet werden!**

#### **I. Annahme des Auftrags**

Am 23. Juni 2021 hat der Grosse Rat die Antwort des Staatsrats vom 8. Juni 2021 auf den Auftrag 2021-GC-71 mit 91 Stimmen, ohne Gegenstimmen und Enthaltungen, angenommen.

#### **II. Umsetzung des Auftrags**

Um eine rasche Umsetzung der notwendigen Unterstützung zu gewährleisten und die Weiterführung der von Bund und Kanton gemeinsam eingeführten Unterstützungsmassnahmen zu ermöglichen, wurde beschlossen, die Unterstützung hauptsächlich über die bestehenden Massnahmen fortzusetzen und gleichzeitig zusätzliche gezielte Massnahmen zu erarbeiten, die eine Unterstützung der Jugend- und Musikfeste ermöglichen, wie es dem Willen der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags entspricht. Die Einrichtung eines «Fonds» – im Sinne des Antrags der Grossratsmitglieder, d. h. eines gemeinsamen Fonds für alle im Auftrag erwähnten Veranstaltungen (Gesangs-, Musik- und Jugendfeste) – hätte zahlreiche Umsetzungsprobleme mit sich gebracht, insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Anspruchsberechtigung dieser verschiedenen Veranstaltungen für die ausserordentlichen Unterstützungsmassnahmen Covid-19 Kultur. Der Kanton hat hingegen seine Unterstützungspalette ergänzt, um bestimmte von den Grossratsmitgliedern gewünschte Veranstaltungen gezielt zu unterstützen. Dies geschah hauptsächlich durch die Anpassung der Verordnung über die Massnahmen des Wiederankurbelungsplans zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Epidemie im Zuständigkeitsbereich der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten und der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (vgl. Art. 23 Abs. 1 c der Verordnung für die Musikfeste) oder durch die Massnahmen des Unterstützungsplans für die Jugend (für die Jugendfeste).

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass er mit den allgemeinen Wirtschaftshilfen und gezielten Massnahmen zur Unterstützung des Kulturbereichs, dem Unterstützungsplan für die Jugend sowie der Beibehaltung der zugesagten Subventionen auf die von den betroffenen Kreisen geäusserten Bedürfnisse reagiert und tatkräftig dazu beigetragen hat, dass diese Ver-

anstaltungen im Jahr 2022 durchgeführt werden konnten. Er stellt mit Genugtuung fest, dass diese Veranstaltungen nicht nur stattgefunden haben, sondern auch sehr erfolgreich waren und es der Freiburger Bevölkerung ermöglichten, sich bei diesen für das Kulturleben des Kantons wichtigen Ereignissen wieder zu begegnen. Diese Unterstützungsmassnahmen bestanden unter anderem aus Finanzhilfen für:

#### **1. Jugendfeste**

- > Im Gegensatz zu den Musikfesten, fielen die Jugendfeste nicht in den Geltungsbereich der Verordnung des Bundes zur Unterstützung der Kultur. Um das Anliegen des Auftrags zu erfüllen, wurde der im Dezember 2021 vom Staatsrat verabschiedete Unterstützungsplan für die Jugend mit einer Massnahme zur Unterstützung von Jugendfesten ergänzt. Für diese ausserordentliche Unterstützungsmassnahme wurde ein Gesamtbetrag von 100 000 Franken bereitgestellt, d. h. je 50 000 Franken für die Jahre 2022 und 2023. Bisher wurden die 50 000 Franken an die fünf im Sommer 2022 organisierten Feste überwiesen. Als der Auftrag im Grossen Rat behandelt wurde, bestanden aufgrund der epidemiologischen Situation erhebliche Zweifel, ob diese Veranstaltungen wirklich durchgeführt werden konnten. Glücklicherweise haben sich diese Befürchtungen nicht bewahrheitet, und die Unterstützung, die der Staat den Jugendfesten über den Unterstützungsplan für die Jugend gewährt hat, hat wahrscheinlich zu ihrem guten Erfolg beigetragen.
- > Das Engagement des Staates für die Jugend beschränkte sich jedoch nicht nur auf diese Unterstützung für die Jugendfeste. So wurde beispielsweise eine Finanzhilfe für «Jugendprojekte» (Kultur-, Sport- oder andere Projekte) mit einem Betrag von jährlich 30 000 Franken für 2022 und 2023 bereitgestellt. Bisher wurden 5900 Franken für 4 Jugendprojekte (von 6 eingereichten Gesuchen) bewilligt. In den Schulen läuft eine Plakatkampagne, um das Angebot neu zu lancieren. Insgesamt wurde für diesen Unterstützungsplan für die Jugend ein Gesamtbudget von 1,7 Mio. Franken verabschiedet.

## 2. Gesangs- und Musikfeste

Es wurden die nachfolgend erläuterten Massnahmen umgesetzt. Bei diesen Begünstigten gilt es zwischen Massnahmen zu unterscheiden, die auf nationaler Ebene eingeführt wurden (und zum Teil vom Staat Freiburg mitfinanziert werden), und Massnahmen, die ausschliesslich vom Staat Freiburg beschlossen und finanziert werden.

### 2.1. Massnahmen auf Bundesebene

- > **Wirtschaftliche Massnahmen:** Das von den jeweiligen Vereinen angestellte Personal (Chorleiter/innen und Instrumentalensembles) konnte Kurzarbeitsentschädigungen in Anspruch nehmen.
- > **Ausfallentschädigungen:** Ebenso wie die professionellen Kulturunternehmen wurden auch die Kulturvereine im Laienbereich über die Entschädigungsregelung unterstützt. Gesuche, die einem Schaden unter 10 000 Franken oder einem Budget von weniger als 50 000 Franken betrafen, wurden von den nationalen Dachverbänden bearbeitet,

welche die Entschädigungen im Namen des Bundes leisteten. Diese machten die grosse Mehrheit der im gesamten Schadenszeitraum von März 2020 bis Juni 2022 gewährten Finanzhilfen aus. Das Amt für Kultur entschädigte seinerseits sieben Gesuchstellende, die einen finanziellen Schaden von über 10 000 Franken (bei einem Budget von über 50 000 Franken) erlitten hatten, mit einem Betrag von insgesamt 126 070 Franken. Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die Modalitäten der Unterstützung durch Bundesrecht festgelegt waren, wobei diese Finanzhilfen 80% des finanziellen Schadens nicht übersteigen durften. In der nachfolgenden Tabelle sind die Finanzhilfen aufgeführt, die allein von Gesuchstellenden im Kanton Freiburg bezogen wurden. Der Unterschied zwischen der Anzahl der eingegangenen und der vom Staat Freiburg bearbeiteten und genehmigten Gesuche erklärt sich dadurch, dass die grosse Mehrheit vom Amt für Kultur an einen nationalen Dachverband weitergeleitet wurde, da ihr Schaden gemäss den oben genannten Kriterien nicht in den kantonalen Perimeter, sondern in den Bundesperimeter fiel. Die von den nationalen Dachverbänden gezahlten Beträge stammen ausschliesslich vom Bund.

Entschädigungen gewährt durch	Eingegangene Gesuche	Angenommene Gesuche	Gewährter Betrag
Staat Freiburg (KA) kofinanziert mit dem Bund	27	7	126 070 Franken
Dachverband für den Bereich Instrumentalmusik	260	257	902 101 Franken
Dachverband für die Bereiche Gesang und Jodeln	105	95	504 706 Franken
Dachverband für die Bereiche Theater, Tanz und Kostüme	43	38	186 940 Franken
<b>Total</b>	<b>403</b>	<b>365</b>	<b>1 719 817 Franken</b>

- > **Transformationsprojekte:** Die kantonalen Dachverbände wurden aufgefordert, die Gesangs- und Musikvereine bei der Eingabe von Gesuchen für Beiträge an Transformationsprojekte zu unterstützen. Diese Projekte sollen den Vereinen helfen, strukturelle Schwächen zu beheben sowie Publikums- oder Mitgliederverluste zu bewältigen oder neue Publikumsgruppen und Mitglieder zu gewinnen. Dabei sollten die Bedürfnisse der Vereine mit den Gesuchen gebündelt werden (ein einzelnes Kulturunternehmen war nicht anspruchsberechtigt). Im Amateurbereich wurde nur ein Projekt eingereicht und genehmigt. Dieses betrifft die Freiburger Chorvereinigung (FCV), die mit einem einmaligen und punktuellen Unterstützungsbetrag von 49 600 Franken reorganisiert und professionalisiert werden soll.

nung über die Massnahmen des Wiederankurbelungsplans zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Epidemie im Zuständigkeitsbereich der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten und der Sicherheits-, Justiz und Sportdirektion (SGF 821.40.35) an. Gemäss den Artikeln 22b und 23 dieser Verordnung genehmigte er eine Unterstützung von maximal 15 000 Franken pro Bezirksverband des Freiburger Kantonal Musikverbands, mit der die durch die öffentlichen Massnahmen zur Bekämpfung von Covid-19 verursachten Mehrkosten, insbesondere für Personal, Infrastruktur, Organisation und Kommunikation, erstattet werden können. Im Jahr 2022 haben 5 Feste diese Finanzhilfen in Anspruch genommen. Von den beantragten 73 300 Franken wurden Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 67 000 Franken ausgezahlt, wobei der in der Verordnung vorgesehene Rahmenbetrag von 100 000 Franken eingehalten wurde.

### 2.2. Spezifische Massnahmen im Kanton Freiburg

- > **Gezielte Massnahme für die Musikfeste:** Um den Wünschen der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags zu entsprechen, passte der Staatsrat Anfang 2022 die Verord-

- > **Weitere Massnahmen:** Mit der Koordination und Unterstützung des Staates können junge Chorsängerinnen und Chorsänger bis 30 Jahre, die in einem Mitgliedschor der FCV mitmachen und Kurse am Konservatorium Freiburg

besuchen, künftig von der Loterie Romande eine finanzielle Unterstützung für die Schulgebühren erhalten (ähnlich wie dies bereits für die Kadetten der Blaskapellen und die jungen Akkordeonspieler/innen praktiziert wird).

Ähnlich wie bei den Jugendfesten stellt der Staatsrat mit Genugtuung fest, dass eine grosse Mehrheit der Bezirke in der Lage war, das jährliche Musikfest zu organisieren. Das 37. Greyerzer Musikfest (geplant in Le Pâquier) wurde auf 2023 verschoben, unter anderem, weil den Blaskapellen während der Pandemie nicht genügend Proben erlaubt wurden. Laut den verschiedenen Medienmitteilungen der Organisatoren waren die Ausgaben 2022 dieser Veranstaltungen ein grosser Erfolg bei der Bevölkerung. Auf finanzieller Ebene erzielten der *Giron de la Sarine* (Prez) und der *Giron de la Glane* (Siviriez) hohe Gewinne, nämlich 260 000 bzw. 224 500 Franken. Dies zeigt, dass trotz der Unsicherheiten, die in den Jahren 2020 und 2021 aufgetreten sind, im Jahr 2022 eine gewisse Rückkehr zur Normalität zu beobachten war. Bei der Organisation dieser Veranstaltungen war aber weiterhin mit dem Risiko eines erneuten Ausbruchs der Covid-19-Pandemie zu rechnen. Daher konnten die Organisatoren der verschiedenen Veranstaltungen dank der Möglichkeit, im Falle von Absagen oder Verlusten Entschädigungen zu erhalten, wahrscheinlich gewisse Kosten gelassener tragen, was zu einer guten Organisation und Durchführung dieser Veranstaltungen beigetragen hat.

### III. Situation in den Gesangs- und Musikvereinen

Der kürzlich veröffentlichte Bericht 2022-DICS-35 (zum Postulat 2020-GC-156) über die Auswirkungen der Covid-19-Krise im Kulturbereich enthält in seinem Anhang eine Umfrage, die Anfang 2022 bei den betroffenen Akteurinnen und Akteuren durchgeführt wurde. Darin wird deutlich, dass die Krise bereits bestehende strukturelle Probleme verstärkt hat, aber glücklicherweise nicht zu einem alarmierenden Verlust oder zur Abwanderung von Mitgliedern geführt hat. Eine Herausforderung stellt sich bei der Suche nach Mitgliedern. Die Umfrage, die die FCV Ende 2021 durchgeführt hat, ergibt ein ähnliches Bild. Beruhigend ist, dass das Konservatorium Freiburg während der Pandemie keinen Rückgang der Anzahl Schülerinnen und Schüler zu verzeichnen hatte. Der regelmässige Kontakt des Amts für Kultur mit den betroffenen Dachverbänden bei den Treffen der Freiburger Kultur-Dachverbände («Plateforme des faitières culturelles fribourgeoises») ermöglicht es, den Überblick über die Entwicklung der Situation zu behalten.

### IV. Schlussfolgerungen

Abschliessend stellt der Staatsrat fest, dass die im Rahmen der Verordnung und der übrigen Unterstützungsinstrumente eingereichten Gesuche eine angemessene Unterstüt-

zung der Strukturen, die Gesangs-, Musik- und Jugendfeste organisieren, ermöglicht haben. Letztere berichteten im Übrigen, dass es ihnen gelungen sei, ihre Aktivitäten frühzeitig neu zu organisieren und so grosse finanzielle Verluste zu verhindern. Dies zeigt zum einen die Anpassungsfähigkeit dieser Strukturen und die Motivation der Mitglieder der Organisationskomitees, die für ihr Engagement zu loben und zu beglückwünschen sind. Zum anderen besteht kein Zweifel daran, dass die verschiedenen aussergewöhnlichen Unterstützungsinstrumente, die der Staat zur Verfügung gestellt hat, es den Organisatoren ermöglicht haben, sich gelassener auf ihre Vorbereitungen zu konzentrieren.

Gestützt auf diese Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass er dank der verschiedenen Covid-Hilfen, die der Kanton allein oder gemeinsam mit dem Bund bereitgestellt hat, auf die von Seiten der Gesangs-, Musik- und Jugendfeste geäusserten Bedürfnisse eingegangen ist und dass alle Organisationen, die Bedenken geäussert und sich an die zuständigen Stellen gewandt haben, Hilfe erhalten haben oder ihnen eine Lösung vorgeschlagen wurde. Eine Reihe von Veranstaltungen konnte in diesem Jahr bereits mit grossem und erfreulichem Publikumserfolg durchgeführt werden, andere sind für die nächsten Jahre in Planung. Eine weitere beruhigende Tatsache ist, dass die von den Grossrätinnen und Grossräten befürchtete massive Abwanderung von Mitgliedern oder das Verschwinden zahlreicher Vereine im Jahr 2021 glücklicherweise nicht eingetreten zu sein scheinen. Der Staatsrat wird jedoch die Entwicklung der Situation aufmerksam weiterverfolgen.

Er verpflichtet sich zudem, durch seine Kulturpolitik an den Problemen zu arbeiten, die sich durch die Gesundheitskrise beschleunigt haben, z. B. die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Freiwilligen. Insbesondere setzt er sich für eine Kultur des Teilens ein, mit verstärkten Massnahmen, die auf einen Zugang zur Kultur für alle abzielen, um das Wohlbefinden und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Er ist sich bewusst, dass die Gesangs- und Musikvereine eine wichtige Säule des Freiburger Kultur- und Vereinslebens darstellen und von den Gemeinwesen unterstützt werden. Diese verschiedenen Themen sollen im Rahmen der Überlegungen zur Revision des Gesetzes über kulturelle Angelegenheiten erneut aufgegriffen werden.

Dieser Bericht ermöglicht es dem Staatsrat, den Grossen Rat über die Umsetzung des Auftrags 2021-GC-71 zu informieren. Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen und den Auftrag abzuschreiben.



## Message 2022-DSAS-95

20 décembre 2022

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil prolongeant le délai d'un an pour élaborer un contre-projet à l'initiative constitutionnelle «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité»

En vertu de l'article 117 al. 2 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret concernant la prolongation du délai pour élaborer un contre-projet à l'initiative constitutionnelle «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité».

#### 1. Délais légaux pour le traitement de l'initiative

Selon les alinéas 1 à 3 de l'article 125 LEDP, lorsque le Grand Conseil se rallie à une initiative entièrement rédigée ou qu'il la rejette sans contre-projet, celle-ci est soumise au peuple dans le délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité. Lorsque le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative, il peut également, dans le délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité, élaborer un contre-projet. Si ni la loi, ni son message ne précisent s'il s'agit de délais impératifs ou de délais d'ordre, force est de constater que les attentes des signataires de l'initiative commandent un traitement avec célérité.

Déposée le 16 juin 2021 par le «Comité citoyen HFR», cette initiative constitutionnelle entièrement rédigée (art. 125 LEDP) a été validée par le Grand Conseil en date du 22 mars 2022. Les délais d'une année des alinéas 1 à 3 de l'article 125 LEDP ont commencé à courir à partir de cette date.

#### 2. Travaux en cours

La Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a mandaté le Professeur François Clergue pour effectuer, en collaboration avec les acteurs concernés, une analyse de l'actuelle pratique de la chaîne des urgences préhospitalières et hospitalières. Le 24 mai 2022, le Professeur Clergue a produit un rapport d'analyse avec contribution à l'élaboration d'un concept formalisé de la chaîne des urgences qui formule des recommandations portant sur plusieurs domaines.

Par décret du 21 juin 2022, le Grand Conseil a pris la décision de principe d'élaborer un contre-projet à l'initiative. Suite à un amendement déposé et développé au Grand Conseil, le projet de décret du Conseil d'Etat a été complété par l'ins-

titution d'une commission parlementaire accompagnant le Conseil d'Etat durant l'élaboration du contre-projet. L'amendement demande explicitement que le contre-projet propose des mesures concrètes. La volonté d'accompagner le contre-projet par des modifications législatives a, par ailleurs, aussi été exprimée fréquemment.

La commission parlementaire a pris connaissance de l'état d'analyse fondée sur le développement actuel de la politique sanitaire par la DSAS, des constats et recommandations du Professeur Clergue, ainsi que d'une étude de la Professeure Stéphanie Monod, mandatée par le Parti socialiste (PS). La commission s'est exprimée sur les axes stratégiques ressortis de ces analyses (numéro d'appel unique Santé, centres de santé et permanences, égalité entre les régions, organe de coordination et bilinguisme), y a intégré ses compléments en vue de répondre au mieux aux attentes de la population et a participé à la précision des différents aspects techniques des propositions.

#### 3. Nécessité de consulter les organisations partenaires

Le projet pourra d'ici peu être soumis aux partenaires concernés (HFR, services d'ambulance, communes, initiants etc.) pour appréciation. Cette consultation du réseau socio-sanitaire et institutionnel est essentielle pour l'acceptabilité politique et la future opérationnalisation des propositions. Au-delà de la nécessité dans le présent dossier, l'implication des personnes concernées est d'ailleurs un élément standard du processus législatif fribourgeois. Renoncer à cette étape aurait constitué un risque majeur pour le contre-projet.

#### 4. Prolongation du délai

Comme indiqué, selon la loi, un contre-projet à une initiative doit en principe être établi dans le délai d'une année à partir de la validation.

Cependant, la LEDP prévoit une clause d'exception pour des situations où ce délai ne peut pas être tenu. Selon l'article 117 al. 2 LEDP, le délai dans lequel la votation populaire doit avoir lieu peut être prolongé d'une année par le Grand Conseil, sur

rapport motivé du Conseil d'Etat. Cette disposition constitue une soupape de sécurité pour les autorités chargées de préparer les diverses étapes du processus que peut suivre une initiative, tant constitutionnelle que légale. La décision est à rendre sous la forme d'un décret au sens de l'article 88 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC).

En l'espèce, tant la demande de proposer des dispositions légales accompagnant le contre-projet constitutionnel que le processus innovant, matériellement et politiquement précieux, de faire accompagner le projet par une commission du Grand Conseil sont un investissement en temps. La complexité et l'hétérogénéité d'un réseau d'acteurs autonomes impliqués atténuent également le rythme d'avancement du projet. Enfin et surtout, la nécessité de pouvoir faire participer tous les acteurs concernés est une exigence incontournable pour la qualité et l'acceptabilité. Ces éléments constituent une plus-value évidente pour le projet, à laquelle le Conseil d'Etat ne souhaite pas renoncer. Fort de ces motifs, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de bien vouloir prolonger le délai en vertu de l'article 117 al. 2 LEDP.

Le 25 novembre 2022, la commission parlementaire accompagnant le Conseil d'Etat durant l'élaboration du contre-projet a discuté du principe du prolongement du délai et s'est exprimée en faveur de la prolongation.

En cas d'acceptation du présent décret, le Grand Conseil devra avoir élaboré le contre-projet au plus tard en session de mars 2024. En conséquence, la votation serait fixée dans le délai de cent huitante jours dès l'adoption du projet par le Grand Conseil. Les votations cantonales étant en principe organisées en même temps que les votations fédérales, le Conseil d'Etat part du principe que le vote pourrait être agendé le 22 septembre 2024.

## **5. Conclusion**

Le Grand Conseil est invité à prolonger le délai de traitement de l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité».

Nous vous invitons à adopter le projet de décret ci-joint.

---



## Botschaft 2022-DSAS-95

20. Dezember 2022

### **des Staatsrats an den Grossen Rat betreffend Fristverlängerung um ein Jahr zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»**

Gemäss Artikel 117 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) unterbreiten wir Ihnen einen Dekretsentwurf betreffend Fristverlängerung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24».

#### **1. Gesetzliche Fristen für die Behandlung der Initiative**

Nach Artikel 125 Abs. 1 bis 3 PRG wird – wenn sich der Grosse Rat einer in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Initiative anschliesst oder diese ohne Gegenvorschlag verwirft – diese dem Volk innert einem Jahr seit der Verabschiedung des Dekrets über ihre Gültigkeit zur Abstimmung unterbreitet. Schliesst sich der Grosse Rat der Initiative nicht an, so kann er innert einem Jahr seit der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative einen Gegenvorschlag ausarbeiten. Zwar wird weder im Gesetz noch in der Botschaft präzisiert, ob es sich um zwingende Fristen oder um Ordnungsfristen handelt, jedoch ist festzustellen, dass die Unterzeichnenden der Initiative eine zügige Bearbeitung erwarten.

Die am 16. Juni 2021 vom «HFR-Bürgerkomitee» in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Verfassungsinitiative (Art. 125 PRG) wurde vom Grossen Rat am 22. März 2022 für gültig erklärt. Die Jahresfristen von Artikel 125 Abs. 1 bis 3 PRG laufen seit diesem Tag.

#### **2. In Erarbeitung**

Die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) hat Professor François Clergue beauftragt, in Zusammenarbeit mit den betreffenden Akteuren die aktuelle Praxis der Rettungskette bei präklinischen Notfällen und in der Spitalnotaufnahme zu analysieren. Am 24. Mai 2022 legte Professor Clergue einen Analysebericht mit einem Beitrag zur Entwicklung eines formalisierten Konzepts für die Rettungskette mit Empfehlungen zu mehreren Bereichen vor.

Mit Dekret vom 21. Juni 2022 fasste der Grosse Rat den Grundsatzbeschluss, einen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten. Aufgrund eines im Grossen Rat eingereichten und begründeten Änderungsantrags wurde der Dekretsentwurf des Staatsrats ergänzt durch die Einrichtung einer parlamentarischen Kommission, die den Staatsrat während der Ausarbeitung des Gegenvorschlags begleiten soll. Der Änderungsantrag fordert ausdrücklich, dass der Gegenvorschlag konkrete Massnahmen enthält. Auch der Wunsch, den Gegenvorschlag mit Gesetzesänderungen zu ergänzen, wurde häufig geäussert.

Die parlamentarische Kommission hat die Zustandsanalyse der GSD, die auf der aktuellen Entwicklung der Gesundheitspolitik basiert, die Feststellungen und Empfehlungen von Professor Clergue sowie eine von der Sozialdemokratischen Partei (SP) in Auftrag gegebene Studie von Professorin Stéfanie Monod zur Kenntnis genommen. Die Kommission hat sich zu den fünf strategischen Achsen, die sich aus diesen Analysen ergaben (einheitliche Rufnummer Gesundheit, Gesundheitszentren und Permanenzen, Gleichstellung der Regionen, Koordinationsorgan und Zweisprachigkeit) geäussert, ihre Ergänzungen eingebracht, um den Erwartungen der Bevölkerung bestmöglich zu entsprechen, und sich an der Präzisierung verschiedener technischer Aspekte der Vorschläge beteiligt.

#### **3. Notwendige Vernehmlassung bei den Partnerorganisationen**

Der Entwurf kann nächstens den betroffenen Partnern (HFR, Ambulanzdienste, Gemeinden, Initianten usw.) zur Beurteilung vorgelegt werden. Diese Vernehmlassung innerhalb des sozialen, gesundheitlichen und institutionellen Netzwerks ist für die politische Akzeptanz und die künftige Operationalisierung der Vorschläge von entscheidender Bedeutung. Ganz abgesehen davon, dass sich der Einbezug der Betroffenen bei diesem Dossier als Notwendigkeit aufdrängt, stellt er ein Standardelement des Freiburger Gesetzgebungsprozesses dar. Das Verzicht auf diesen Schritt hätte für den Gegenvorschlag ein grosses Risiko bedeutet.

#### 4. Fristverlängerung

Wie bereits erwähnt, muss ein Gegenvorschlag zu einer Initiative laut Gesetz grundsätzlich innerhalb eines Jahres nach der Gültigkeitserklärung erarbeitet werden.

Das PRG sieht jedoch eine Ausnahmeklausel für Situationen vor, in denen diese Frist nicht eingehalten werden kann. Nach Artikel 117 Abs. 2 PRG kann die Frist, innerhalb derer die Volksabstimmung stattfinden muss, vom Grossen Rat auf einen begründeten Bericht des Staatsrats hin um ein Jahr verlängert werden. Diese Bestimmung ist ein Sicherheitsventil für die Behörden, die für die Vorbereitung der verschiedenen Etappen von Initiativen – sowohl Verfassungs- als auch Gesetzesinitiativen – zuständig sind. Der Entscheid ist in Form eines Dekrets im Sinne von Artikel 88 des Gesetzes vom 6. September 2006 über den Grossen Rat (GRG) zu erlassen.

Im vorliegenden Fall sind sowohl die Aufforderung, begleitende Gesetzesbestimmungen zum Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe vorzuschlagen, als auch der innovative, in materieller und politischer Hinsicht wertvolle Prozess, dass eine Kommission des Grossen Rates den Entwurf begleitet, eine zeitliche Investition. Das komplexe und heterogene Netzwerk an beteiligten autonomen Akteuren bremst das Fortschritts tempo zusätzlich. Schliesslich und insbesondere ist die Notwendigkeit, alle betroffenen Akteure einbeziehen zu können, eine unumgängliche Voraussetzung für Qualität und Akzeptanz. Diese Punkte stellen für den Entwurf klare Mehrwerte dar, auf die der Staatsrat nicht verzichten möchte. Aus diesen Gründen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, die Frist gemäss Artikel 117 Abs. 2 PRG zu verlängern.

Am 25. November 2022 hat die parlamentarische Kommission, die den Staatsrat während der Ausarbeitung des Gegenvorschlags begleitet, das Prinzip der Fristverlängerung diskutiert und sich für diese ausgesprochen.

Bei Annahme dieses Dekrets muss der Grosse Rat den Gegenvorschlag spätestens für die Märzsession 2024 ausarbeiten. Demnach würde die Abstimmung innerhalb von 180 Tagen nach Annahme des Entwurfs durch den Grossen Rat stattfinden. Da die kantonalen Abstimmungen in der Regel zeitgleich wie die eidgenössischen Abstimmungen stattfinden, geht der Staatsrat davon aus, dass die Abstimmung am 22. September 2024 erfolgen könnte.

#### 5. Schlussfolgerung

Der Grosse Rat wird eingeladen, die Frist zur Behandlung der Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» zu verlängern.

Wir laden Sie ein, den beiliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

---

**Décret concernant l'initiative constitutionnelle  
«Pour des urgences hospitalières publiques 24/24  
de proximité» (prolongation des délais)**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

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

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le décret du Grand Conseil du 22 mars 2022 concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité»;

Vu le décret du Grand Conseil du 21 juin 2022 concernant l'élaboration d'un contre-projet à l'initiative constitutionnelle «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité»;

Vu l'article 117 al. 2 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP);

Vu le message 2022-DSAS-95 du Conseil d'Etat du 20 décembre 2022;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Dekret über die Verfassungsinitiative  
«Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»  
(Fristverlängerung)**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Dekret des Grossen Rates vom 22. März 2022 über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»;

gestützt auf das Dekret des Grossen Rates vom 21. Juni 2022 über die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»;

gestützt auf Artikel 117 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vom 6. April 2001 (PRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2022-DSAS-95 des Staatsrats vom 20. Dezember 2022;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*



**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Les délais dans lesquels le contre-projet est élaboré et la votation populaire doit avoir lieu sont prolongés d'une année.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.  
Il entre en vigueur dès sa publication.

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Die Fristen, innert denen der Gegenvorschlag ausgearbeitet wird und die Volksabstimmung durchgeführt werden muss, werden um ein Jahr verlängert.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.  
Es tritt mit seiner Veröffentlichung in Kraft.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DSAS-95

**Projet de décret :**  
**Décret concernant la prolongation des délais pour l'initiative constitutionnelle "Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité"**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2022-024*

---

*Présidence* : Anne Meyer Loetscher

*Membres* : Nicolas Bürgisser, Marc Fahrni, Andreas Freiburghaus, Nicolas Galley, François Genoud (Braillard), Armand Jaquier, Ralph Alexander Schmid, Jean-Daniel Schumacher, Markus Stöckli, Simon Zurich

### Entrée en matière

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

### Vote final

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version 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 25 janvier 2023*

## Anhang

GROSSER RAT

2022-DSAS-95

**Dekretsentwurf:**  
**Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative "Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24"**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-024*

---

*Präsidium* : Anne Meyer Loetscher

*Mitglieder* : Nicolas Bürgisser, Marc Fahrni, Andreas Freiburghaus, Nicolas Galley, François Genoud (Braillard), Armand Jaquier, Ralph Alexander Schmid, Jean-Daniel Schumacher, Markus Stöckli, Simon Zurich

### Eintreten

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

### Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf 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 25. Januar 2023*



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

Motion Levrat Marie / Zurich Simon

2022-GC-198

### **Folie des primes maladie : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise !**

#### **I. Motion**

Par motion déposée et développée le 18 novembre 2022, les motionnaires chargent le Conseil d'Etat de prévoir, si besoin par un crédit supplémentaire avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2023, une augmentation de 30 % de la part cantonale pour la réduction individuelle des primes en 2023.

Selon les motionnaires, ceci permettrait de cibler les mesures de soutien sur les ménages qui en ont le plus besoin et d'éviter ainsi une baisse du pouvoir d'achat dans le canton. En effet, elle estime que la hausse des primes LAMal 2023, combinée à l'inflation, à la hausse des prix de l'énergie et à la précarisation de certains ménages suite au Covid sera insupportable pour beaucoup et qu'il est urgent d'agir. Ce soutien permettrait également de préserver le pouvoir d'achat de la population fribourgeoise afin d'éviter un recul des dépenses auprès des entreprises du canton - alors que celles-ci se remettent à peine de la pandémie - et une baisse de la performance économique fribourgeoise.

Les motionnaires renvoient à l'objectif formulé sur le plan fédéral par la motion 22.3801 « Protection du pouvoir d'achat. Amortir le choc de l'augmentation des primes par une hausse immédiate de la contribution fédérale à la réduction individuelle des primes », déposée par la conseillère aux Etats, Isabelle Chassot (Centre/FR).

Enfin, il est à noter que cette motion est assortie d'une procédure accélérée, acceptée par le Grand Conseil le 13 décembre 2022, pour un traitement en session de février 2023.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

##### **1. Situation actuelle**

En préambule, le Conseil d'Etat indique qu'il comprend la notion de part cantonale pour les réductions de primes évoquée par les motionnaires comme étant les dépenses nettes à charge du canton dans ce domaine. La législation ne définit en effet pas de part cantonale fixe ; les dépenses nettes à charge du canton représentent en principe le total des dépenses liées aux réductions de primes, diminué de la subvention fédérale qui est fixée chaque année.

Au niveau cantonal, l'évolution des dépenses pour la réduction des primes suit une courbe fortement ascendante ces dernières années. De 2015 à 2021, environ 35 millions supplémentaires répartis entre la Confédération (+ 20 millions de francs) et le canton (+ 15 millions de francs) ont été nécessaires pour financer les réductions de primes pour le canton de Fribourg. A relever qu'il s'agit de l'un des secteurs des dépenses de l'Etat dont la progression des charges est très importante, largement au-dessus de la moyenne. La hausse annuelle des primes est l'un des facteurs principaux de cette évolution.

**Tableau 1 : Evolution des dépenses pour la réduction de prime individuelle et subventions fédérales**

	Total des réductions des primes versées	%	Part de la Confédération aux réductions des primes	%	Part du canton aux réductions des primes	%
2008	119 806 830	100.0%	61 045 220	51.0%	58 761 610	49.0%
2009	127 774 128	100.0%	62 801 587	49.2%	64 972 541	50.8%
2010	140 216 495	100.0%	68 707 178	49.0%	71 509 317	51.0%
2011	149 426 905	100.0%	74 103 757	49.6%	75 323 148	50.4%
2012	159 842 037	100.0%	75 325 252	47.1%	84 516 785	52.9%
2013	160 403 402	100.0%	77 353 042	48.2%	83 050 360	51.8%
2014	149 563 977	100.0%	80 500 386	53.8%	69 063 591	46.2%
2015	145 142 233	100.0%	85 430 074	58.9%	59 712 159	41.1%
2016	149 371 074	100.0%	90 586 310	60.6%	58 784 764	39.4%
2017	159 001 109	100.0%	95 837 760	60.3%	63 163 349	39.7%
2018	167 295 826	100.0%	100 701 398	60.2%	66 594 428	39.8%
2019	171 918 344	100.0%	103 903 965	60.4%	68 014 379	39.6%
2020	175 496 978	100.0%	105 199 255	59.9%	70 297 723	40.1%
2021	180 198 505	100.0%	105 997 826	58.8%	74 200 679	41.2%
2022	184 608 883	100.0%	106 289 547	57.6%	78 319 336	42.4%

Source : ECAS

Le budget 2023 approuvé par le Grand Conseil concernant le poste de la réduction des primes à l'assurance-maladie s'élève à 192 072 800 francs (pos 3655/3637.001). Dans les recettes, la subvention fédérale (pos 3655/4630.036) était estimée à 110 339 800 francs Les dépenses nettes du canton selon le budget adopté sont donc de 81 733 000 francs

Toutefois après les décisions de 3<sup>ème</sup> lecture du Conseil d'Etat, deux nouvelles informations ont été transmises par le Département fédéral de l'intérieur :

- > la hausse des primes à prévoir pour 2023 est plus importante que celle retenue dans le projet de budget (+7,3 % à Fribourg<sup>1</sup> au lieu des + 4 % prévus) ;
- > la subvention fédérale définitive est également plus importante que le chiffre retenu au budget.

Sur la base de ces nouvelles informations le Conseil d'Etat a maintenu sa décision de principe de compenser la hausse des primes pour 2023 pour les bénéficiaires de réduction de prime actuels, malgré une hausse des primes supérieure aux prévisions initiales. Les dépenses supplémentaires attendues devraient pouvoir être absorbées grâce à un report de crédit de 2022 sur 2023 et à la hausse de la subvention fédérale. La situation se présente donc de la manière suivante :

<sup>1</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/73290.pdf>

	<b>Budget 2023</b>	<b>Comptes 2023 attendus</b>	<b>Dépenses réelles 2023 attendues</b>
Total dépenses réduction de primes	192 072 800	194 920 000	194 920 000
Report de crédit		-1 485 000	
Total dépenses réduction de primes brutes	192 072 800	193 435 000	194 920 000
Subvention fédérale	-110 339 800	-113 050 079	-113 050 079
<b>Total dépense nette du canton pour les réductions de primes 2023</b>	<b>81 733 000</b>	<b>80 384 921</b>	<b>81 869 921</b>

Les 81 869 921 francs représentent le total des dépenses cantonales nettes attendues pour les réductions de prime de l'année 2023.

Une augmentation de 30 % des dépenses cantonales budgétées pour la réduction individuelle des primes en 2023 reviendrait à octroyer un montant supplémentaire de 24 520 000 francs aux bénéficiaires de réduction des primes.

## **2. Motion fédérale**

La présente motion fait référence à la motion fédérale 22.3801 « Protection du pouvoir d'achat. Amortir le choc de l'augmentation des primes par une hausse immédiate de la contribution fédérale à la réduction individuelle des primes » déposée par la Conseillère aux Etats fribourgeoise Isabelle Chassot le 16 juin 2022<sup>2</sup>. Cette dernière demande que le Conseil fédéral augmente de 30 % la contribution de la Confédération à la réduction individuelle des primes en 2023 au moyen d'un arrêté fédéral urgent limité à un an. Le montant supplémentaire sera versé aux cantons, à condition qu'ils ne réduisent pas leurs propres contributions.

Cette motion a été rejetée par le Conseil des Etats le 12 décembre 2022, par 24 contre 17 voix.

Lors du débat au Conseil des Etats, il a été souligné, conformément à l'avis du Conseil fédéral et de la commission, que les dépenses supplémentaires d'environ un milliard de francs ne seraient pas supportables pour les finances fédérales, et que cette augmentation rencontrerait des difficultés de mise en œuvre au niveau des cantons.

De plus, la commission a relevé que la contribution fédérale discutée aurait un caractère exceptionnel, et ne serait valable que pour l'année 2023 ; alors même qu'une nouvelle hausse des primes est prévisible pour 2024. C'est pourquoi le parlement a manifesté son souhait de privilégier une solution durable. Les deux chambres préconisent actuellement des voies différentes. Le Conseil national prévoit un contre-projet indirect (21.063) à l'initiative populaire fédérale d'allègement des

---

<sup>2</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223801>

primes. Ce contre-projet prévoit notamment que les réductions des primes pour des bénéficiaires de prestations complémentaires devraient être prises en charge par le budget des prestations complémentaires, ce qui augmenterait la marge de manœuvre à disposition pour les bénéficiaires de réductions des primes. Pour le canton de Fribourg, cela représente environ 60 millions de francs.

Le Conseil des Etats n'est quant à lui pas entré en matière pour un contre-projet, mais exige que la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, dite RPT II, soit avancée. A son avis, il faudrait transférer le domaine des réductions des primes entièrement aux cantons. En contrepartie, le domaine des prestations complémentaires serait confié à la Confédération.

Le parlement suisse doit encore en discuter lors des prochaines sessions. Il a jusqu'au 3 octobre 2023 pour décider s'il veut proposer un contre-projet à l'initiative fédérale pour des primes abordables.

### **3. Avis du Conseil d'Etat**

Tout d'abord, le Conseil d'Etat insiste sur le fait qu'il entend les revendications portées par les motionnaires. La hausse générale des prix ainsi que celle des primes ont des effets importants sur les budgets des ménages, et tendent à accroître le risque de précarité. Le Conseil d'Etat a voulu limiter l'impact de l'augmentation des primes d'assurance-maladie prévue en 2023 en tenant compte de cette situation dans le budget 2023 qu'il a présenté (cf. chap. 1). Les bénéficiaires actuels, qui représentent environ 26 % de la population fribourgeoise, toucheront donc proportionnellement la même aide qu'en 2022, ceci malgré l'augmentation des primes. Il est aussi à relever que plus d'un quart de la population a changé d'assurance-maladie pour 2023 ; ce qui est à saluer. La population a donc concrètement utilisé cette possibilité d'optimiser la charge financière représentée par les primes.

Si elle était acceptée, la mise en œuvre de la présente motion entraînerait plusieurs conséquences, en sus en de l'augmentation des dépenses cantonales présentées au chapitre 1, qu'il convient d'exposer.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat devrait soumettre au Grand Conseil un projet de décret concernant l'augmentation demandée par la présente motion et ses modalités de réalisation.

La motion ne donne aucun détail sur la répartition de l'augmentation de la part cantonale. Une fois le décret accepté, le Conseil d'Etat devrait ensuite concrétiser la motion en redéfinissant l'étendue de la réduction des primes, la hauteur de la prime prise en considération et/ou le cercle des ayants-droits via une adaptation de l'ordonnance concernant la réduction des primes d'assurance-maladie (ORP ; RSF 842.1.13). Des simulations devraient alors être entreprises pour mesurer les effets des différentes modifications de ces paramètres.

Une fois les paramètres modifiés, la Caisse de compensation, en tant qu'organe d'exécution, devrait adapter son programme informatique et rendre de nouvelles décisions. Ceci pose deux difficultés principales.

> La première concerne le défi technique représenté par ces modifications. En effet, bien que le programme informatique de base soit utilisé dans environ 15 autres cantons, les paramètres n'ont encore jamais été modifiés en cours d'exercice. Le fournisseur informatique estime la charge de travail supplémentaire importante et indique qu'il y a un risque technique sérieux.

> La seconde est la charge représentée par les nouvelles décisions à rendre, supportée tant par la Caisse de compensation que les assurances-maladies. En effet, environ 50 000 décisions pour 75 000 bénéficiaires seraient impactées par la modification des réductions de primes. La Caisse de compensation devrait ainsi modifier toutes ces décisions. Selon les paramètres retenus, elle pourrait également devoir informer les personnes ayant nouvellement droit à des réductions de primes et rendre les décisions y relatives. Ces tâches nécessiteront d'adapter temporairement l'effectif en personnel de la Caisse de compensation. Toutes les nouvelles décisions seraient ensuite transmises aux assurances-maladies. Ces dernières devraient alors recalculer les primes effectives à payer pour chaque bénéficiaire. Il s'agit d'un travail supplémentaire conséquent pour les entités concernées.

A noter que l'Etat devra entièrement indemniser la Caisse de compensation pour les frais supplémentaires engendrés par ces tâches. Ceux-ci sont estimés à environ 1 à 1,5 millions de francs. Cette estimation comprend les coûts informatiques ainsi qu'une augmentation de 50 % des frais de gestion estimée par la Caisse de compensation.

Ces difficultés constituent un frein important à une éventuelle mise en œuvre de la motion. Selon le calendrier actuel, le programme informatique pourrait être adapté durant l'été ; alors que l'envoi des nouvelles décisions et la correction des factures par les assurances-maladies aurait lieu en automne. Cette période est justement très chargée pour les deux entités concernées en raison de la préparation des décisions et des factures de l'année suivante ; ce qui pourrait également prolonger la durée de traitement. Les effets de l'augmentation des réductions de prime proposée par la motion ne se feraient ainsi sentir qu'en fin d'année 2023.

Mais surtout, à l'image des considérations ayant abouti au rejet de la motion fédérale précitée, le Conseil d'Etat relève que les conséquences budgétaires de l'acceptation de la présente motion seraient hautement problématiques. Le Conseil d'Etat estime qu'une proposition telle que celle demandée par la motion aurait normalement dû être faite dans le cadre des discussions budgétaires au Grand Conseil, et une compensation prévue afin de respecter l'exigence constitutionnelle de l'équilibre du budget de l'Etat. Malgré une analyse approfondie, le Conseil d'Etat ne voit aucune possibilité d'agir avec un crédit supplémentaire pour donner suite à la présente demande. En effet, cela impliquerait de pouvoir couvrir les charges supplémentaires d'environ 26 millions de francs (environ 24,5 millions d'augmentation à la réduction individuelle et 1 à 1,5 millions de frais administratifs supplémentaires) par une diminution de charge équivalente. Or, il n'identifie aucun domaine ou aucune combinaison de domaines dans lequel il serait envisageable de réduire les dépenses de 26 millions sans mettre à mal les prestations fournies par l'Etat à la population.

A relever par ailleurs qu'au vu de l'importance des dépenses supplémentaires évoquées, il paraît illusoire de pouvoir y faire face dans les années à venir sans une reconsidération de l'importance de la fiscalité cantonale. Le Conseil d'Etat relève notamment que le plan financier de la législature comprend une augmentation progressive des subventions en faveur des réductions de primes LAMal, mais dans des proportions très largement inférieures à la demande de la motion. Or à ce stade, les années 2024 à 2026 laissent apparaître un excédent de charges croissant, que les budgets à venir devront permettre de résorber. En ce sens, les réflexions rejoignent ici les considérations faites au sein des Chambres fédérales quant à la problématique budgétaire.

Il importe d'autre part de souligner le fait que la motion induirait une augmentation significative des subventions nettes de fonctionnement versées par l'Etat. La loi sur les subventions contient un plafond maximum de 41 % du volume des subventions nettes par rapport au produit de la fiscalité cantonale (art. 21 al. 2 LSub). Le législateur a en effet voulu adapter le volume global des subventions aux possibilités financières de l'Etat. Or au budget 2023, le taux de subvention nette s'élève à 40,7 %, soit très proche du plafond fixé. Aussi, l'augmentation induite par la motion impliquerait selon toute vraisemblance le dépassement du plafond légal. De par la loi, le Conseil d'Etat serait alors tenu de proposer au Grand Conseil des modifications législatives en matière de subventionnement afin de contenir le volume de subventions dans les limites légales.

Toutefois, le Conseil d'Etat partage les avis exprimés lors du traitement de la motion fédérale quant à l'importance de trouver une solution à long terme. Une aide ponctuelle, avec une durée limitée à une année, serait en effet difficile à comprendre pour les bénéficiaires ; ceci d'autant plus qu'il est peu probable que les primes maladies diminuent à l'avenir.

La discussion politique sur une éventuelle modification du système des réductions de primes se fera tout prochainement dans le cadre du traitement de l'initiative constitutionnelle « pour des primes abordables », aussi bien au niveau de la Confédération que du canton de Fribourg. Le Conseil d'Etat préconise ainsi de traiter la question d'une éventuelle adaptation du système et de l'étendue des réductions de primes de manière durable, dans le cadre des discussions autour de cette initiative.

#### **4. Conclusion**

En conclusion, le Conseil d'Etat reconnaît que l'augmentation du coût de la vie représente un défi important et y porte une attention particulière. Toutefois, il lui semble que l'instrument proposé par la motion pour y faire face, à savoir une augmentation de 30% de la part cantonale à la réduction individuelle des primes en 2023, n'est pas l'outil adéquat pour y répondre. Cette solution comporte en effet de nombreuses contraintes, principalement administratives, et ne permet pas de sécuriser à long terme la situation des bénéficiaires de primes. Surtout, dans la mesure où il n'a pas été possible d'identifier des possibilités de compensation suffisante, l'augmentation des dépenses à charge de l'Etat qui découlerait de la motion ne peut être financée par un crédit supplémentaire. Le Conseil d'Etat note toutefois qu'une discussion générale sur le système des réductions de primes aura lieu dans le cadre de l'initiative constitutionnelle « pour des primes abordables », qui pourra cas échéant permettre d'envisager une solution plus durable qu'une aide sur une année. Dans ce contexte, l'issue des débats au niveau des Chambres fédérales sera également un élément déterminant.

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

*24 janvier 2023*





## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Motion Levrat Marie / Zurich Simon

2022-GC-198

### **Wahnsinn der Krankenkassenprämien: Die Freiburger Bevölkerung schnell und wirksam entlasten!**

#### **I. Motion**

Mit der am 18. November 2022 eingereichten und begründeten Motion beauftragen die Motionäre den Staatsrat, falls erforderlich durch einen Nachtragskredit, rückwirkend auf den 1. Januar 2023, eine Erhöhung des Kantonsanteils für die individuelle Prämienverbilligung um 30 Prozent im Jahr 2023 vorzusehen.

Nach Auffassung der Motionäre würde dies ermöglichen, die Unterstützungsmassnahmen gezielt auf die Haushalte auszurichten, die sie am meisten benötigen, und somit einen Kaufkraftverlust im Kanton zu verhindern. Sie ist nämlich überzeugt, dass der Anstieg der KVG-Prämien im Jahr 2023 in Verbindung mit der Inflation, den steigenden Energiepreisen und der Prekarisierung in manchen Haushalten infolge der Covid-Epidemie für viele nicht zu verkraften sein wird und dass dringender Handlungsbedarf besteht. Diese Unterstützung würde es auch ermöglichen, die Kaufkraft der Freiburger Bevölkerung zu erhalten, um bei den Unternehmen des Kantons – während diese sich gerade von der Pandemie erholen – einen Rückgang der Ausgaben der Bevölkerung und einen Abfall der freiburgischen Wirtschaftsleistung zu verhindern.

Die Motionäre verweisen auf das auf Bundesebene formulierte Ziel der Motion 22.3801, «Kaufkraft schützen. Abfederung des Prämienchocks 2023 durch sofortige Erhöhung des Bundesbeitrages an die individuelle Prämienverbilligung», die von Ständerätin Isabelle Chassot (Mitte/FR) eingereicht wurde.

Im Übrigen ist für diese Motion ein beschleunigtes Verfahren vorgesehen, das vom Grossen Rat am 13. Dezember 2022 für eine Behandlung in der Februarsession 2023 angenommen wurde.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

##### **1. Ausgangslage**

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass er den Begriff des von den Motionären vorgeschlagenen Kantonsanteils für die Prämienverbilligungen so versteht, dass damit die vom Kanton zu tragenden Nettoausgaben in diesem Bereich gemeint sind. Die Gesetzgebung legt in der Tat keinen fixen Kantonsanteil fest; die Nettoausgaben zu Lasten des Kantons stellen grundsätzlich die Gesamtausgaben für die Prämienverbilligungen abzüglich des Bundesbeitrags dar, der jährlich festgelegt wird.

Auf kantonaler Ebene zeigt die Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung in den letzten Jahren eine stark steigende Tendenz. Von 2015 bis 2021 waren zusätzlich rund 35 Millionen, aufgeteilt zwischen Bund (+ 20 Mio. Franken) und Kanton (+ 15 Mio. Franken), nötig, um die Prämienverbilligungen für den Kanton Freiburg zu finanzieren. Dabei handelt es sich

um einen der Bereiche der Staatsausgaben, in dem die Kosten sehr stark und überdurchschnittlich steigen. Die jährliche Prämienhöhung ist einer der Hauptfaktoren für diese Entwicklung.

**Tabelle 1: Entwicklung der Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung und Bundesbeiträge**

	Total ausbezahlte Prämienverbilligungen	%	Anteil Bund Prämienverbilligungen	%	Anteil Kanton Prämienverbilligungen	%
<b>2008</b>	119 806 830	100,0%	61 045 220	51,0%	58 761 610	49,0%
<b>2009</b>	127 774 128	100,0%	62 801 587	49,2%	64 972 541	50,8%
<b>2010</b>	140 216 495	100,0%	68 707 178	49,0%	71 509 317	51,0%
<b>2011</b>	149 426 905	100,0%	74 103 757	49,6%	75 323 148	50,4%
<b>2012</b>	159 842 037	100,0%	75 325 252	47,1%	84 516 785	52,9%
<b>2013</b>	160 403 402	100,0%	77 353 042	48,2%	83 050 360	51,8%
<b>2014</b>	149 563 977	100,0%	80 500 386	53,8%	69 063 591	46,2%
<b>2015</b>	145 142 233	100,0%	85 430 074	58,9%	59 712 159	41,1%
<b>2016</b>	149 371 074	100,0%	90 586 310	60,6%	58 784 764	39,4%
<b>2017</b>	159 001 109	100,0%	95 837 760	60,3%	63 163 349	39,7%
<b>2018</b>	167 295 826	100,0%	100 701 398	60,2%	66 594 428	39,8%
<b>2019</b>	171 918 344	100,0%	103 903 965	60,4%	68 014 379	39,6%
<b>2020</b>	175 496 978	100,0%	105 199 255	59,9%	70 297 723	40,1%
<b>2021</b>	180 198 505	100,0%	105 997 826	58,8%	74 200 679	41,2%
<b>2022</b>	184 608 883	100,0%	106 289 547	57,6%	78 319 336	42,4%

Quelle: KSVA

Das vom Grossen Rat genehmigte Budget 2023 für den Posten «Kantonsbeiträge für die Krankenversicherung» belief sich auf 192 072 800 Franken (Pos. 3655/3637.001). Bei den Einnahmen wurden die Bundesbeiträge (Pos. 3655/4630.036) auf 110 339 800 Franken geschätzt. Die Nettoausgaben des Kantons gemäss dem angenommenen Budget betragen somit 81 733 00 Franken.

Nach den Beschlüssen der dritten Lesung des Staatsrats trafen jedoch vom Eidgenössischen Departement des Innern zwei neue Mitteilungen ein:

- > der für 2023 zu erwartende Prämienanstieg fällt höher aus als die im Budgetentwurf angenommene Erhöhung (+7,3 % in Freiburg<sup>1</sup> anstatt den vorgesehenen + 4 %);
- > der definitive Bundesbeitrag ist ebenfalls höher als der im Budget festgehaltene Betrag.

Auf der Grundlage dieser neuen Informationen hielt der Staatsrat an seinem Grundsatzentscheid fest, die Prämienhöhung für 2023 für die aktuellen Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen auszugleichen, obwohl der Prämienanstieg höher ausfiel als ursprünglich

<sup>1</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/73290.pdf>

angenommen. Die erwarteten Mehrausgaben sollten durch eine Kreditübertragung von 2022 auf 2023 und durch die Erhöhung des Bundesbeitrags aufgefangen werden können. Die Situation stellt sich somit wie folgt dar:

	<b>Budget 2023</b>	<b>erwartete Rechnung 2023</b>	<b>erwartete Realausgaben 2023</b>
Total Ausgaben Prämienverbilligungen	192 072 800	194 920 000	194 920 000
Kreditübertragung		-1 485 000	
Total Ausgaben Brutto- Prämienverbilligungen	192 072 800	193 435 000	194 920 000
Bundesbeitrag	-110 339 800	-113 050 079	-113 050 079
<b>Total Nettoausgaben für die Prämienverbilligungen 2023</b>	<b>81 733 000</b>	<b>80 384 921</b>	<b>81 869 921</b>

Die 81 869 921 Franken stellen die gesamten erwarteten kantonalen Nettoausgaben für die Prämienverbilligungen des Jahres 2023 dar.

Eine Erhöhung der budgetierten kantonalen Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung um 30 Prozent im Jahr 2023 würde bedeuten, dass den Bezügerinnen und Bezügerern einer Prämienverbilligung ein zusätzlicher Betrag von 24 520 000 Franken gewährt würde.

## **2. Eidgenössische Motion**

Die vorliegende Motion nimmt Bezug auf die eidgenössische Motion 22.3801 «Kaufkraft schützen. Abfederung des Prämienschocks 2023 durch sofortige Erhöhung des Bundesbeitrages an die individuelle Prämienverbilligung», die von der freiburgischen Ständerätin Isabelle Chassot am 16. Juni 2022<sup>2</sup> eingereicht wurde. Diese verlangt, dass der Bundesrat den Beitrag des Bundes an die individuelle Prämienverbilligung für das Jahr 2023 mit einem dringlichen, zeitlich auf ein Jahr befristeten Bundesbeschluss um 30 Prozent erhöht. Der zusätzliche Betrag soll an die Kantone unter der Voraussetzung ausgerichtet werden, dass sie ihren eigenen Beitrag nicht reduzieren.

Diese Motion wurde vom Ständerat am 12. Dezember 2022 mit 24 zu 17 Stimmen abgelehnt.

Anlässlich der Debatte im Ständerat wurde in Übereinstimmung mit der Auffassung des Bundesrats und der Kommission betont, dass die zusätzlichen Ausgaben von rund einer Milliarde Franken für

---

<sup>2</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223801>

die Bundesfinanzen nicht tragbar wären und dass diese Erhöhung auf kantonaler Ebene auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung stossen würde.

Zudem wies die Kommission darauf hin, dass der vorgeschlagene Bundesbeitrag einen Ausnahmecharakter hätte und nur für das Jahr 2023 gelten würde; dies, obwohl für 2024 eine weitere Prämienhöhung absehbar ist. Daher hat das Parlament seinen Wunsch zum Ausdruck gebracht, einer nachhaltigen Lösung den Vorzug zu geben. Die beiden Kammern befürworteten zurzeit unterschiedliche Vorgehensweisen. Der Nationalrat plant einen indirekten Gegenvorschlag (21.063) zur eidgenössischen Volksinitiative über die Prämientlastung. Dieser Gegenvorschlag sieht namentlich vor, dass die Prämienverbilligungen für Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen aus dem Budget der Ergänzungsleistungen bezahlt werden sollen, was den verfügbaren Spielraum für die Personen mit Anspruch auf Prämienverbilligungen erhöhen würde. Für den Kanton Freiburg würde dies ungefähr 60 Millionen Franken ausmachen.

Der Ständerat seinerseits will keinen Gegenvorschlag, verlangt jedoch, dass die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die sogenannte NFA II, vorangetrieben wird. Nach seiner Meinung müsste der Bereich der Prämienverbilligungen vollständig den Kantonen übertragen werden. Im Gegenzug würde der Bereich der Ergänzungsleistungen dem Bund überlassen.

Die eidgenössischen Räte werden in den kommenden Sessionen noch darüber diskutieren müssen. Sie haben bis zum 3. Oktober 2023 Zeit, um zu entscheiden, ob sie einen Gegenvorschlag zur eidgenössischen Initiative «Für bezahlbare Prämien» vorlegen wollen.

### **3. Meinung des Staatsrats**

Einleitend betont der Staatsrat, dass er die Forderungen der Motionären versteht. Der allgemeine Preisanstieg wie auch die Prämienhöhung wirken sich stark auf die Haushaltsbudgets aus und führen tendenziell zu einem erhöhten Risiko der Prekarisierung. Der Staatsrat begrenzte die Auswirkungen der für 2023 vorgesehenen Krankenkassenprämienhöhung, indem er dieser Situation in dem von ihm vorgelegten Budget 2023 Rechnung trug (vgl. Kap. 1). Die aktuellen Anspruchsberechtigten, die rund 26 Prozent der Freiburger Bevölkerung ausmachen, werden also trotz der Prämienhöhung im Verhältnis die gleiche Unterstützung erhalten wie im Jahr 2022. Zu beachten ist auch, dass mehr als ein Viertel der Bevölkerung die Krankenversicherung für das Jahr 2023 gewechselt hat, was zu begrüßen ist. Die Bevölkerung hat diese Möglichkeit der Optimierung der wegen der Prämien bestehenden finanziellen Belastung somit auch tatsächlich wahrgenommen.

Bei einer Annahme hätte die Umsetzung der vorliegenden Motion neben der in Kapitel 1 aufgezeigten Erhöhung der kantonalen Ausgaben mehrere Konsequenzen, die nachfolgend zu erläutern sind.

Zunächst müsste der Staatsrat dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf über die mit dieser Motion geforderte Erhöhung und die Art und Weise der Umsetzung vorlegen.

Die Motion enthält keinerlei Details über die Aufteilung der Erhöhung des Kantonsanteils. Bei einer Annahme des Dekrets, müsste der Staatsrat die Motion anschliessend konkretisieren, indem er den Umfang der Prämienverbilligung, die Höhe der zu berücksichtigenden Prämie und/oder den Kreis der Berechtigten über eine Anpassung der Verordnung über die Verbilligung der Krankenkassenprämien (VKP; SGF 842.1.13) neu definiert. Dann müssten Simulationen

durchgeführt werden, um die Auswirkungen der verschiedenen Änderungen dieser Parameter zu messen.

Sobald die Parameter geändert sind, müsste die Ausgleichskasse als ausführendes Organ ihr Computerprogramm anpassen und neue Verfügungen erlassen. Dies führt zu zwei Hauptschwierigkeiten.

- > Die erste betrifft die technische Herausforderung, die diese Änderungen darstellen. Obwohl das Computer-Basisprogramm in etwa 15 anderen Kantonen verwendet wird, wurden die Parameter noch nie während eines Geschäftsjahres geändert. Der IT-Anbieter schätzt die zusätzliche Arbeitsbelastung als hoch ein und weist auf ein ernsthaftes technisches Risiko hin.
- > Die zweite ist die Mehrbelastung, die sich durch die neu zu erlassenden Verfügungen ergibt und die sowohl von der Ausgleichskasse als auch von den Krankenversicherungen zu tragen ist. Rund 50 000 Verfügungen für 75 000 anspruchsberechtigte Personen wären von der Änderung der Prämienverbilligungen betroffen. Die Ausgleichskasse müsste somit alle diese Verfügungen ändern. Je nach den gewählten Parametern wird sie möglicherweise auch die Personen, die neu Anspruch auf Prämienverbilligungen haben, informieren und die entsprechenden Verfügungen erlassen müssen. Diese Aufgaben würden eine vorübergehende Anpassung des Personalbestands der Ausgleichskasse erfordern. Alle neuen Verfügungen würden danach an die Krankenversicherungen weitergeleitet. Diese Letzteren müssten dann die effektiven Prämien, die für jede anspruchsberechtigte Person zu zahlen sind, neu berechnen. Dies wäre mit einer erheblichen Mehrarbeit für die betroffenen Stellen verbunden.

Zu beachten ist, dass der Staat die Ausgleichskasse für die zusätzlichen, durch diese Aufgaben entstehenden Kosten vollständig entschädigen muss. Diese werden auf ungefähr 1 bis 1,5 Millionen Franken geschätzt. Diese Schätzung umfasst die Informatikkosten sowie eine von der Ausgleichskasse geschätzte Erhöhung der Verwaltungskosten um 50 Prozent.

Diese Schwierigkeiten bilden ein grosses Hemmnis für eine mögliche Umsetzung der Motion. Nach dem derzeitigen Zeitplan könnte das Computerprogramm im Sommer angepasst werden, während der Versand der neuen Verfügungen und die Korrektur der Rechnungen durch die Krankenversicherungen im Herbst stattfinden würden. Dieser Zeitraum ist für beide beteiligten Einrichtungen jedoch gerade wegen der Vorbereitung der Verfügungen und der Rechnungen für das folgende Jahr sehr arbeitsintensiv, was die Bearbeitungsdauer ebenfalls verlängern könnte. Die Auswirkungen der in der Motion vorgeschlagenen Erhöhung der Prämienverbilligungen würden sich somit erst Ende 2023 zeigen.

Vor allem aber weist der Staatsrat, vergleichbar mit den Überlegungen, die zur Ablehnung der erwähnten eidgenössischen Motion geführt haben, darauf hin, dass die budgetären Auswirkungen einer Annahme der vorliegenden Motion höchst problematisch wären. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass ein Vorschlag, wie er in der Motion gefordert wird, normalerweise im Rahmen der Budgetdiskussionen im Grossen Rat hätte gemacht und eine Kompensation hätte vorgesehen werden müssen, um dem verfassungsmässigen Erfordernis eines ausgeglichenen Voranschlags der Laufenden Rechnung des Staates nachzukommen. Trotz einer eingehenden Analyse sieht der Staatsrat keinerlei Möglichkeit, dem vorliegenden Antrag mit einem Nachtragskredit nachzukommen. Dies würde nämlich bedeuten, dass die zusätzlichen Aufwendungen von rund 26 Millionen Franken (rund 24,5 Millionen Franken Erhöhung der individuellen Ermässigung und 1 bis 1,5 Millionen Franken zusätzliche Verwaltungskosten) durch eine gleich hohe Entlastung

gedeckt werden könnten. Er erkennt jedoch keinen Bereich oder auch keine Kombination von Bereichen, in denen die Ausgaben um 26 Millionen gesenkt werden könnten, ohne die Leistungen des Staates für die Bevölkerung zu gefährden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es angesichts des Umfangs der erwähnten zusätzlichen Ausgaben illusorisch erscheint, diese in den kommenden Jahren ohne ein Überdenken der Höhe der Kantonssteuern bewältigen zu können. Der Staatsrat hält insbesondere fest, dass der Finanzplan für die Legislaturperiode eine schrittweise Erhöhung der Subventionen für die KVG-Prämienverbilligungen vorsieht, allerdings in einem Ausmass, das weit unter der Forderung der Motion liegt. Zum heutigen Zeitpunkt lassen die Jahre 2024 bis 2026 jedoch einen wachsenden Aufwandüberschuss erkennen, der in den kommenden Budgets abgebaut werden muss. In diesem Sinne decken sich die diesbezüglichen Überlegungen mit den Überlegungen der eidgenössischen Räte zur Budgetproblematik.

Ferner würde die Motion zu einer erheblichen Erhöhung der staatlichen Nettosubventionen für Funktionsausgaben führen. Artikel 21 Abs. 2 des Subventionsgesetzes (SubG) legt für das Gesamtvolumen der veranschlagten Nettosubventionen für Funktionsausgaben einen Höchstsatz von 41 % des gesamten kantonalen Steueraufkommens fest. Damit wollte der Gesetzgeber das Gesamtvolumen der Subventionen den finanziellen Möglichkeiten des Staates anpassen. Im Voranschlag 2023 betrug der Nettosubventionssatz 40,7 % und lag damit sehr nahe am vorgegebenen Höchstsatz. Folglich würde die durch die Motion bewirkte Erhöhung höchstwahrscheinlich zu einer Überschreitung des gesetzlichen Höchstsatzes führen. Der Staatsrat wäre dann von Gesetzes wegen verpflichtet, dem Grossen Rat Gesetzesänderungen in Bezug auf die Subventionen vorzuschlagen, um das Subventionsvolumen innerhalb der gesetzlichen Grenzen zu halten.

Nichtsdestotrotz teilt der Staatsrat die bei der Behandlung der eidgenössischen Motion geäusserten Meinungen, dass es wichtig ist, eine nachhaltige Lösung zu finden. Eine punktuelle Hilfe mit einer auf ein Jahr begrenzten Dauer wäre für die anspruchsberechtigten Personen in der Tat schwer zu verstehen; dies umso mehr, als es unwahrscheinlich ist, dass die Krankenkassenprämien in Zukunft sinken werden.

Die politische Diskussion über eine allfällige Änderung des Systems der Prämienverbilligungen wird demnächst im Rahmen der Behandlung der Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien» sowohl auf Bundesebene als auch im Kanton Freiburg stattfinden. Der Staatsrat empfiehlt daher, die Frage einer allfälligen Anpassung des Systems und des Umfangs der Prämienverbilligungen im Rahmen der Diskussionen über diese Initiative einer nachhaltigen Lösung zuzuführen.

#### **4. Schlussfolgerung**

Zusammenfassend ist sich der Staatsrat bewusst, dass der Anstieg der Lebenshaltungskosten eine wichtige Herausforderung darstellt und schenkt ihr besondere Aufmerksamkeit. Er ist jedoch der Ansicht, dass das in der Motion vorgeschlagene Instrument zur Bewältigung dieser Problematik, das heisst eine Erhöhung des Kantonsanteils an der individuellen Prämienverbilligung um 30 Prozent im Jahr 2023, nicht das geeignete Instrument ist, um ihr zu begegnen. Diese Lösung ist nämlich mit zahlreichen, hauptsächlich administrativen Sachzwängen verbunden und erlaubt es nicht, die Lage der anspruchsberechtigten Personen von Prämienverbilligungen langfristig zu sichern. Vor allem aber kann die Erhöhung der Ausgaben zu Lasten des Staates, die sich aus der Motion ergeben würde, nicht durch einen Zusatzkredit finanziert werden, weil keine ausreichenden

Kompensationsmöglichkeiten identifiziert werden konnten. Der Staatsrat hält jedoch fest, dass im Rahmen der Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien» eine allgemeine Diskussion über das System der Prämienverbilligungen stattfinden wird, mit der gegebenenfalls eine dauerhaftere Lösung als eine Unterstützung für ein Jahr in Betracht kommen könnte. In diesem Zusammenhang wird auch der Ausgang der Debatten der eidgenössischen Räte von entscheidender Bedeutung sein.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

*24. Januar 2023*



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

Postulat Kolly Nicolas / Zurich Simon

2022-GC-118

### **Double facturation aux assurances-maladie : prévoir des outils de contrôle dans l'intérêt des assurés**

#### I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 27 juin 2022, les députés se réfèrent au communiqué de presse de la FINMA de décembre 2020 et relèvent le manque de transparence dans le domaine des prestations remboursées par les assurances-maladie, plus précisément dans le domaine de l'assurance complémentaire. Dans son communiqué, la FINMA faisait état de plusieurs problèmes, notamment la double facturation à l'assurance de base et à l'assurance complémentaire ou la variation dans les coûts facturés pour des prestations identiques.

Les députés relèvent que si la FINMA est l'autorité de surveillance de l'activité de contrôle des assureurs, la surveillance des fournisseurs et fournisseuses de prestations ressort de la compétence des cantons. En attendant la mise en place de mesures, ils estiment nécessaire de réfléchir aux mesures de contrôle que les cantons pourraient adopter pour renforcer la surveillance. Par ce postulat, ils demandent au Conseil d'Etat de présenter les mesures qu'il pourrait adopter si les mesures prises par la FINMA et les assureurs s'avéraient insuffisantes. Ces mesures devraient permettre aux autorités compétentes de contrôler, au niveau cantonal, les prestations facturées à charge de l'assurance privée.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a déjà fait part de son analyse de la problématique dans le cadre de sa réponse à la motion 2021-GC-73<sup>1</sup>. De cette analyse ressortent notamment deux éléments, soit, premièrement, l'absence de compétence du canton pour ce qui relève de la surveillance systémique dans le domaine de l'assurance complémentaire et, deuxièmement, le fait qu'un certain nombre d'actions ont été entreprises par les assureurs et les fournisseurs/euses de prestations à la suite du communiqué de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Pour ce qui relève du deuxième point, l'Association Suisse d'Assurance (ASA) a édicté des lignes directrices sectorielles<sup>2</sup> contenant des principes et exigences pour la conclusion de nouvelles conventions entre assureurs et fournisseurs/euses de prestations pour ce qui concerne l'assurance complémentaire. Ces exigences concernent par exemple la définition et l'identification des prestations supplémentaires (principes 1 à 5) mais également le décompte lié à la facturation de ces prestations, décompte qui devra inclure les coûts relevant de l'AOS (principe 10). Elles s'appliquent

---

<sup>1</sup> [Motion 2021-GC-73 Kolly Nicolas Double facturation aux assurances maladies : contrôler dans l'intérêt des assuré-e-s](#)

<sup>2</sup> [Grandes lignes sectorielles sur les « Prestations supplémentaires selon la LCA » | ASA \(svv.ch\)](#)



à chaque nouvelle convention conclue à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Les anciennes conventions devront être adaptées d'ici à fin 2024. En l'état actuel, différents assureurs ont déjà résilié leurs conventions avec les fournisseurs/euses de prestations fribourgeois (dont l'hôpital fribourgeois et l'hôpital Daler). Les négociations sont en cours afin d'établir de nouvelles conventions répondant aux critères de l'ASA. L'ASA et la FINMA effectuent un monitoring régulier de l'implémentation de ces directives sectorielles.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime prématuré d'établir un rapport sur d'éventuelles mesures qu'il pourrait prendre dans le cadre d'une problématique ne relevant pas de sa compétence et qui est déjà traitée par les entités responsables (FINMA, ASA, assureurs, fournisseurs/euses de prestations). Il convient ici de laisser agir ces entités dans les délais mentionnés plus haut. En fonction de l'effet de ces mesures, le canton évaluera si des actions supplémentaires devront être mises en place, ceci dans les limites de ses compétences.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de refuser le postulat.

*29 novembre 2022*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—  
Postulat Kolly Nicolas / Zurich Simon

2022-GC-118

### **Doppelverrechnungen an Krankenversicherungen: Kontrollinstrumente im Interesse der Versicherten vorsehen**

#### **I. Zusammenfassung des Postulats**

In ihrem am 27. Juni 2022 eingereichten und begründeten Postulat beziehen sich die Postulanten auf eine Medienmitteilung der FINMA vom Dezember 2020 und verweisen dabei auf die mangelnde Transparenz bei Leistungen, die von den Krankenversicherungen vergütet werden, genauer gesagt von den Zusatzversicherungen. In besagter Mitteilung wies die FINMA auf verschiedene Probleme hin, namentlich Doppelverrechnungen an die Grund- und Zusatzversicherung oder die Verrechnung unterschiedlicher Kosten für identische Leistungen.

Die Postulanten weisen darauf hin, dass die FINMA zwar die Aufsichtsbehörde für die Kontrolltätigkeit der Versicherer ist, die Aufsicht über die Leistungserbringer jedoch in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Bis entsprechende Massnahmen eingeführt werden, halten sie es für notwendig, darüber nachzudenken, welche Kontrollmassnahmen die Kantone ergreifen könnten, um die Aufsicht zu verstärken. Mit dem Postulat fordern sie den Staatsrat auf, Massnahmen darzulegen, die er ergreifen könnte, falls sich die von der FINMA und den Versicherern ergriffenen Massnahmen als unzureichend erweisen sollten. Diese Massnahmen sollten es den zuständigen Behörden ermöglichen, auf kantonaler Ebene die zulasten der Privatversicherung verrechneten Leistungen zu kontrollieren.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat hat diese Problemstellung bereits im Rahmen seiner Antwort auf die Motion 2021-GC-73<sup>1</sup> analysiert. Aus der Analyse ergeben sich insbesondere zwei Elemente: erstens die fehlende Systemaufsichtskompetenz im Bereich der Zusatzversicherungen und zweitens die Tatsache, dass Versicherer und Leistungserbringer nach der Mitteilung der FINMA eine Reihe von Massnahmen ergriffen haben.

Was den zweiten Punkt betrifft, so hat der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) ein Branchen-Framework<sup>2</sup> mit Grundsätzen und Anforderungen für den Abschluss neuer Verträge zwischen Versicherern und Leistungserbringern im Bereich Zusatzversicherung erlassen.

---

<sup>1</sup> [Motion 2021-GC-73 Kolly Nicolas Doppelte Rechnungsstellung an Krankenversicherungen: Kontrolle im Interesse der Versicherten.](#)

<sup>2</sup> [Branchen-Framework zu «Mehrleistungen VVG» | SVV \(svv.ch\).](#)

Diese Anforderungen betreffen z. B. die Definition und Identifizierung von Mehrleistungen (Grundsätze 1 bis 5), aber auch die Abrechnung dieser Leistungen, wobei die Abrechnung auch die Kosten enthalten muss, die unter die OKP fallen (Grundsatz 10). Sie gelten für jeden neuen Vertrag, der ab dem 1. Januar 2022 abgeschlossen wird. Die alten Verträge müssen bis Ende 2024 angepasst werden. Bereits haben verschiedene Versicherer ihre Verträge mit Freiburger Leistungserbringern gekündigt (darunter das freiburger spital und das Dalerspital). Derzeit laufen Verhandlungen für neue Verträge, die den Kriterien des SVV entsprechen. Der SVV und die FINMA erfassen die Umsetzung dieses Branchen-Frameworks regelmässig mit einem Monitoring.

Abschliessend erachtet es der Staatsrat als voreilig, einen Bericht zu allfälligen Massnahmen zu erstellen, die er im Rahmen einer Problemstellung ergreifen würde, die nicht in seinen Kompetenzbereich fällt und die bereits von den verantwortlichen Einheiten bearbeitet wird (FINMA, SVV, Versicherer, Leistungserbringer). Im vorliegenden Fall ist es angebracht, die Einheiten innert der oben erwähnten Fristen handeln zu lassen. In Anbetracht dieser Massnahmen wird der Kanton unter Berücksichtigung seines Kompetenzbereichs prüfen, ob zusätzliche Aktionen ergriffen werden müssen.

Aufgrund dieser Überlegungen beantragt der Staatsrat, dieses Postulat abzulehnen.

*29. November 2022*