

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2023-DSAS-46	Décret Dekret	Contre-projet concernant l'initiative constitutionnelle "Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité" (votation populaire) <i>Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» (Volksabstimmung)</i>	2e lecture 2. Lesung	Anne Meyer Loetscher Rapporteur-e / Berichterstatter/-in  Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
3.	2021-DSAS-20	Loi Gesetz	Prestations complémentaires pour les familles à revenus modestes <i>Gesetzesentwurf Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien</i>	Entrée en matière, 1re lecture Eintreten, 1. Lesung	Benoît Rey Rapporteur-e / Berichterstatter/-in  Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
4.	2022-DEEF-13	Loi Gesetz	Loi sur le Service du registre du commerce (LSRC) révision partielle <i>Gesetz über das Handelsregisteramt (HRAG) Teilrevision</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures Eintreten, 1. und 2. Lesungen	Pascale Michel Rapporteur-e / Berichterstatter/-in  Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		II

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2022-DEEF-68	Loi Gesetz	Loi sur l'accès des jeunes aux médias (Mise en oeuvre de la motion 2022-GC-60) <i>Gesetz über den Zugang der jungen Erwachsenen zu den Medien (Umsetzung der Motion 2022-GC-60)</i>	Entrée en matière, 1re lecture <i>Eintreten, 1. Lesung</i>	Flavio Bortoluzzi Rapporteur-e / Berichterstatter/-in  Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
6.	2023-GC-119	Mandat Auftrag	Les mesures locales et bas seuil, un investissement pour l'avenir des jeunes en difficulté <i>Die lokalen und niederschweligen Massnahmen – eine Investition in die Zukunft der Jugendlichen mit Schwierigkeiten</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Bernhard Altermatt Estelle Zermatten Savio Michellod Daniel Bürdel Catherine Esseiva Katharina Thalmann-Bolz Armand Jaquier Sophie Tritten Liliane Galley Marie Levrat Auteurs / <i>Urheber</i>  Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		

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

du ...

---

Actes concernés (numéros RSF):

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

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 125 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP);

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

Vu le décret 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 le message 2003-DSAS-46 du Conseil d'Etat du 14 novembre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> L'initiative constitutionnelle «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité» est soumise au vote du peuple.

<sup>2</sup> Elle propose de modifier la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 comme il suit:

*Art. 68 al. 3 et 4 (nouveaux)*

<sup>3</sup> *L'Etat garantit un service d'urgences hospitalières publiques 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, situées dans le sud, dans le centre du canton et dans sa partie alémanique.*

<sup>4</sup> *L'Etat utilise pleinement les modes de financement à sa disposition pour garantir ce service d'urgences hospitalières publiques de proximité, en tenant compte des intérêts régionaux.*

## **Art. 2**

<sup>1</sup> En même temps que l'initiative, un contre-projet du Grand Conseil est soumis au vote du peuple.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil propose de modifier la Constitution cantonale comme il suit:

### ***Art. 68 al. 1a (nouveau)***

<sup>1a</sup> *Il assure des soins urgents accessibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 dans toutes les régions du canton.*

## **Art. 3**

<sup>1</sup> Le contre-projet de l'article 2 est complété par la loi du ... modifiant la loi sur la santé, dont le texte figure en annexe du présent décret.

<sup>2</sup> Si le peuple adhère au contre-projet, cette loi est publiée en vue de l'exercice du droit de referendum.

<sup>3</sup> Si le peuple adhère à l'initiative populaire, cette loi devient caduque. Il en va de même si le peuple rejette aussi bien l'initiative populaire que le contre-projet.

## **Art. 4**

<sup>1</sup> Le Grand Conseil recommande au peuple de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

## **ANNEXES SOUS FORME DE DOCUMENTS SÉPARÉS**

Annexe 1: Loi modifiant la loi sur la santé (mesures sanitaires d'urgence)

## **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 promulgation.

## ANNEXE 1

### Loi modifiant la loi sur la santé (mesures sanitaires d'urgence)

du ...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **821.0.1** | 822.0.1

Abrogé(s): –

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2023-DSAS-46 du Conseil d'Etat du 14 novembre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **I.**

L'acte RSF [821.0.1](#) (Loi sur la santé (LSan), du 16.11.1999) est modifié comme il suit:

**Art. 16a** (nouveau)

Commission cantonale pour les mesures sanitaires d'urgence

<sup>1</sup> Une commission cantonale pour les mesures sanitaires d'urgence (CCMSU) est instituée en tant qu'organe consultatif du Conseil d'Etat et de la Direction.

<sup>2</sup> Elle a pour tâche d'émettre des propositions et recommandations dans le domaine des urgences sanitaires.

<sup>3</sup> Elle est composée de membres permanents et non permanents représentant les milieux concernés.

<sup>4</sup> Le détail de ses compétences, sa composition et son organisation sont fixés par le Conseil d'Etat.

**Art. 107 al. 2** (modifié), **al. 4** (nouveau)

<sup>2</sup> L'Etat assure l'organisation et l'exploitation d'une centrale d'appels en cas d'urgences sanitaires vitales, ainsi que d'une centrale d'appels en cas d'urgences non vitales. Le Conseil d'Etat fixe la mission, l'organisation et le financement de ces centrales; il peut également confier à des tiers leur exploitation, sur la base de mandats de prestations.

<sup>4</sup> L'Etat assure l'équité entre les régions en matière de coûts pour les interventions de sauvetage effectuées par les services d'ambulances. En outre, il peut soutenir toute mesure susceptible de renforcer la prise en charge des cas d'urgences notamment dans les régions périphériques.

## II.

L'acte RSF [822.0.1](#) (Loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR), du 27.06.2006) est modifié comme il suit:

**Art. 5 al. 1**

<sup>1</sup> L'HFR fournit des prestations dans les domaines suivants:

- b) (modifié) les soins ambulatoires; à cet effet, l'HFR contribue notamment à l'exploitation de centres de santé régionaux en collaboration avec les partenaires locaux, en particulier par la mise en place de consultations spécialisées;
- c) (modifié) les soins urgents; à cet effet, l'HFR exploite un service central d'urgences hospitalier et, au sein des centres de santé, des permanences médicales régionales pour les urgences non vitales;

**Art. 25 al. 3** (modifié)

<sup>3</sup> Le caractère bilingue du canton doit être pris en compte, en particulier pour l'organisation des services auxquels la planification confère une mission cantonale, ainsi que pour l'organisation des centres de santé et des permanences médicales régionales pour les urgences non vitales.

## III.

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

## IV.

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle est également soumise au référendum financier facultatif.

La présente loi constitue un complément au contre-projet à l'initiative constitutionnelle «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité» prévu par le décret du.... Une fois adoptée, elle reste en suspens jusqu'à la votation relative à l'initiative. Elle n'est publiée en vue de l'exercice du droit de referendum que si le peuple adhère au contre-projet; si tel n'est pas le cas, elle devient caduque.

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



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

*vom ...*

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: –

Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 125 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG);

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

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

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DSAS-46 des Staatsrates vom 14. November 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## **I.**

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Die Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» wird dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Sie schlägt vor, die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1) wie folgt zu ändern:

***Art. 68 Abs. 3 und 4 (neu)***

<sup>3</sup> *Der Staat stellt öffentliche Spitalnotaufnahme rund um die Uhr und an 7 Tagen in der Woche im Süden, dem Zentrum des Kantons und in seinem deutschsprachigen Teil sicher.*

<sup>4</sup> *Der Staat Freiburg schöpft die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten voll aus, um diese bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme unter Berücksichtigung der regionalen Interessen zu gewährleisten.*

## **Art. 2**

<sup>1</sup> Gleichzeitig mit der Initiative wird dem Volk ein Gegenvorschlag des Grossen Rates zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat schlägt vor, die Kantonsverfassung wie folgt zu ändern:

### **Art. 68 Abs. 1a (neu)**

<sup>1a</sup> *Er stellt die Notfallpflege rund um die Uhr und an 7 Tagen in der Woche in allen Regionen des Kantons sicher.*

## **Art. 3**

<sup>1</sup> Der Gegenvorschlag gemäss Artikel 2 wird ergänzt durch das Gesetz vom ... zur Änderung des Gesundheitsgesetzes, dessen Text im Anhang dieses Dekrets steht.

<sup>2</sup> Nimmt das Volk den Gegenvorschlag an, so wird dieses Gesetz für die Ausübung des Referendumsrechts veröffentlicht.

<sup>3</sup> Nimmt das Volk die Volksinitiative an, so wird dieses Gesetz hinfällig. Dies gilt auch, wenn das Volk sowohl die Volksinitiative als auch den Gegenvorschlag verwirft.

## **Art. 4**

<sup>1</sup> Der Grosse Rat empfiehlt dem Volk, die Initiative abzulehnen und den Gegenvorschlag anzunehmen.

## **ANHÄNGE IN DER FORM SEPARATER DOKUMENTE**

Anhang 1: Gesetz zur Änderung des Gesundheitsgesetzes  
(Sanitätsdienstliche Notmassnahmen)

## **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 der Promulgierung in Kraft.

# ANHANG 1

## Gesetz zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (Sanitätsdienstliche Notmassnahmen)

vom ...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **821.0.1** | 822.0.1  
Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DSAS-46 des Staatsrats vom 14. November 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## I.

Der Erlass SGF [821.0.1](#) (Gesundheitsgesetz (GesG), vom 16.11.1999) wird wie folgt geändert:

### **Art. 16a** (neu)

Kantonale Kommission für sanitätsdienstliche Notmassnahmen

<sup>1</sup> Als beratendes Organ des Staatsrats und der Direktion wird eine Kantonale Kommission für sanitätsdienstliche Notmassnahmen (KKSNM) eingesetzt.

<sup>2</sup> Ihre Aufgabe besteht darin, Vorschläge und Empfehlungen im Bereich der sanitätsdienstlichen Notfälle abzugeben.

<sup>3</sup> Sie besteht aus ständigen und nichtständigen Mitgliedern, welche die betroffenen Kreise vertreten.

<sup>4</sup> Ihre Kompetenzen, Zusammensetzung und Organisation werden im Einzelnen vom Staatsrat festgesetzt.

**Art. 107 Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 4** (*neu*)

<sup>2</sup> Der Staat stellt die Organisation und den Betrieb einer Telefonzentrale für lebensbedrohliche Notfälle und einer Telefonzentrale für nicht lebensbedrohliche Notfälle sicher. Der Staatsrat legt den Auftrag, die Organisation und die Finanzierung dieser Zentralen fest; er kann mit einem Leistungsauftrag Dritte mit ihrem Betrieb betrauen.

<sup>4</sup> Der Staat garantiert die regionale Gleichbehandlung im Bereich der Kosten für die Rettungseinsätze der Ambulanzdienste. Darüber hinaus kann er sämtliche Massnahmen unterstützen, die geeignet sind, die Notfallversorgung insbesondere in den Randregionen zu stärken.

## II.

Der Erlass SGF [822.0.1](#) (Gesetz über das freiburger Spital (HFRG), vom 27.06.2006) wird wie folgt geändert:

**Art. 5 Abs. 1**

<sup>1</sup> Das HFR erteilt Leistungen auf den folgenden Gebieten:

- b) (*geändert*) ambulante Pflege; zu diesem Zweck trägt das HFR namentlich dazu bei, in Zusammenarbeit mit den lokalen Partnern regionale Gesundheitszentren zu betreiben, wo es insbesondere Spezialsprechstunden anbietet;
- c) (*geändert*) Notfallpflege; zu diesem Zweck betreibt das HFR einen zentralen Spitalnotfalldienst sowie, in den Gesundheitszentren, regionale medizinische Anlaufstellen für nicht lebensbedrohliche Notfälle (Permanences);

**Art. 25 Abs. 3** (*geändert*)

<sup>3</sup> Die Zweisprachigkeit des Kantons muss berücksichtigt werden, insbesondere für die Organisation der Dienste, die aufgrund der Spitalplanung einen kantonalen Auftrag haben, und für die Organisation der Gesundheitszentren und der regionalen medizinischen Anlaufstellen für nicht lebensbedrohliche Notfälle (Permanences).

## III.

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht ebenfalls dem fakultativen Finanzreferendum.

Dieses Gesetz ergänzt den Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» gemäss Dekret vom .... Nach seiner Annahme wird es bis zur Abstimmung über die Initiative aufgeschoben. Nimmt das Volk den Gegenvorschlag an, so wird es für die Ausübung des Referendumsrechts veröffentlicht; andernfalls wird es hinfällig.

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.



## Message 2023-DSAS-46

14 novembre 2023

### Contre-projet concernant l'initiative constitutionnelle « Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité » (votation populaire)

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle « Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité » (votation populaire) ainsi que le projet de loi modifiant la loi sur la santé (mesures sanitaires d'urgence).*

*Ce document donne suite directe à la :*

---

Motion 2022-GC-55 : Egalité pour les Fribourgeois-es en matière de prise en charge en ambulance

Auteur-e-s : Kubski Grégoire, Pythoud-Gaillard Chantal

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>1.1</b>	<b>Présentation de l'initiative</b>	<b>3</b>
<b>1.2</b>	<b>Appréciation de l'initiative</b>	<b>3</b>
<b>1.3</b>	<b>Genèse de l'élaboration du contre-projet</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Résultat de la consultation</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Portée et objectifs du contre-projet</b>	<b>5</b>
<b>3.1</b>	<b>Situation actuelle</b>	<b>5</b>
3.1.1	Une chaîne des secours et des soins performante	6
3.1.2	Des services d'urgences hospitaliers adéquats	6
3.1.3	Un réseau sanitaire de proximité approprié	6
3.1.4	Des mesures de prévention et de promotion de la santé adaptées à la population	7
<b>3.2</b>	<b>Limites du système actuel et pistes d'amélioration</b>	<b>7</b>
<b>3.3</b>	<b>Objectifs du contre-projet</b>	<b>8</b>
<b>3.4</b>	<b>Mesures</b>	<b>8</b>
3.4.1	Centralisation au niveau cantonal de la réception des appels pour les urgences « non vitales »	9
3.4.2	Développement et renforcement de la prise en charge des urgences « non vitales »	9
3.4.3	Renforcement de la réponse aux appels d'urgences « vitales » 144	11
3.4.4	Renforcement de la chaîne des secours pour les urgences « vitales »	11

---

3.4.5	Amélioration de l'équité entre les régions en matière de coûts des interventions ambulancières	12
3.4.6	Amélioration de l'accès aux soins et de l'offre pour la population germanophone	13
3.4.7	Coordination de l'organisation cantonale des urgences sanitaires par la DSAS	13
<b>4</b>	<b>Commentaires par article</b>	<b>14</b>
<b>4.1</b>	<b>Projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle « Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité »</b>	<b>14</b>
<b>4.2</b>	<b>Projet de loi modifiant la loi sur la santé (acte principal)</b>	<b>14</b>
<b>4.3</b>	<b>Projet de loi modifiant la loi sur l'hôpital fribourgeois</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Incidences</b>	<b>15</b>
<b>5.1</b>	<b>Conséquences financières</b>	<b>15</b>
5.1.1	En cas d'acceptation du contre-projet	15
5.1.2	En cas d'acceptation de l'initiative	16
<b>5.2</b>	<b>Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>17</b>
<b>5.3</b>	<b>Autres aspects</b>	<b>17</b>
<b>5.4</b>	<b>Soumission au référendum législatif et au référendum financier</b>	<b>17</b>



---

# 1 Introduction

## 1.1 Présentation de l'initiative

L'initiative constitutionnelle entièrement rédigée « *Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité* » a été remise à la Chancellerie d'Etat en juin 2021. Avec plus de 10'000 signatures valables, sa validité a été constatée par le Grand Conseil le 22 mars 2022.

L'argumentaire des initiant-e-s se construit autour de la réorganisation de l'offre hospitalière fribourgeoise ces dernières années qui a engendré la fermeture de plusieurs prestations dans les régions périphériques. Il met en évidence l'importance d'assurer des structures hospitalières régionales de proximité agissant comme portes d'entrée vers le système sanitaire, ceci dans un contexte de croissance démographique. Les initiant-e-s évoquent par ailleurs la surcharge croissante de certains services de l'HFR Fribourg – Hôpital cantonal, surcharge qu'ils et elles expliquent notamment par la centralisation des prestations sur ce site.

Formellement, l'initiative demande de modifier la Constitution du canton de Fribourg en y ajoutant deux nouveaux alinéas :

*Art. 68 al. 3 et 4 (nouveau) Santé*

<sup>3</sup> *L'Etat garantit un service d'urgences hospitalières publiques 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, situées dans le Sud, dans le centre du canton et dans sa partie alémanique.*

<sup>4</sup> *L'Etat utilise pleinement les modes de financement à sa disposition pour garantir ce service d'urgences hospitalières publiques de proximité, en tenant compte des intérêts régionaux.*

## 1.2 Appréciation de l'initiative

Les défis actuels qui façonnent l'évolution du système sanitaire sont multiples. Ils sont notamment en lien avec l'évolution démographique, l'augmentation des maladies chroniques, le renforcement des exigences qualité mais aussi les ressources limitées en professionnel-le-s de santé. Au niveau des services d'urgences hospitaliers, la pression est en constante augmentation ces dernières années, et ceci au niveau national. A titre illustratif, le nombre de cas admis au service d'urgences de l'HFR Fribourg– Hôpital cantonal a augmenté de plus de 10 % entre 2017 et 2021, et de 20 % entre 2021 et 2022.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat partage la préoccupation des citoyen-ne-s à l'origine de l'initiative populaire « *Pour des Urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité* », mais il estime que la solution proposée ne permet pas d'atteindre les buts visés, voire est contreproductive.

L'objectif, tant pour le Conseil d'Etat que pour les initiant-e-s, est d'assurer la sécurité sur le plan sanitaire à la population fribourgeoise et de lui garantir un accès aux prestations de soins sur tout le territoire.

L'initiative propose de maintenir des urgences hospitalières dans les régions. Or, l'époque où chaque district devait disposer sur son territoire d'un hôpital capable de prendre en charge 24/7 toutes les situations d'urgences est révolue, non pas pour des raisons économiques, mais pour des raisons de qualité des soins, de ressources humaines principalement médicales et de sécurité des patient-e-s. En effet, l'évolution rapide du système de santé a entraîné une véritable mutation de l'organisation hospitalière et préhospitalière.

Alors qu'autrefois, la sécurité sanitaire de la population dépendait de la proximité de l'hôpital, elle repose aujourd'hui sur une chaîne performante des secours et des soins permettant à tout-e citoyen-ne d'activer un dispositif capable de délivrer des soins d'urgence médico-délégués immédiatement auprès des malades ou des blessé-e-s, de faire un diagnostic avancé, d'activer une filière de soins, d'engager une médicalisation préhospitalière par voie terrestre ou hélicoptérée en fonction du besoin du ou de la patient-e et de l'orienter le plus rapidement vers le plateau technique hospitalier adapté à son besoin. L'activation de chaque maillon représente une action déterminante qui influence positivement la morbidité et la mortalité, plus particulièrement pour les situations dont le pronostic est corrélé au temps de mise en place d'un traitement optimal, comme l'arrêt cardio-respiratoire, l'accident vasculaire cérébral,

---

l'infarctus du myocarde et les accidents graves. Ainsi, l'évolution de l'état du ou de la patient-e est étroitement liée aux soins d'urgences délivrés sur place mais également à son acheminement vers la structure hospitalière non pas la plus proche, mais celle disposant des ressources et de techniques médicales adaptées à la situation, en disposant par exemple d'un bloc opératoire avec des équipes de chirurgie et d'anesthésie spécifiques, d'une « stroke unit » équipée de moyens de radiologie interventionnelle, ou d'une salle de cathétérisme cardiaque avec des cardiologues interventionnels.

Si la disponibilité d'un plateau technique performant est essentielle pour la prise en charge des cas d'urgences avec un risque vital, il n'en est pas de même pour les urgences dites « non vitales ». Dans ce domaine, la prise en charge devrait être réalisée par des structures ambulatoires organisées avec une participation des médecins de premier recours, cette proximité contribuant à la qualité des prises en charge.

Au niveau de la qualité des prestations, il n'est en réalité déjà pas possible de disposer du personnel médical et infirmier formé nécessaire pour assurer une permanence 24/7 dans les services d'urgences régionaux. Des modifications ponctuelles des horaires d'ouverture des Permanences ont déjà dû être effectuées en raison du manque de personnel. Cette réalité n'est pas propre au canton de Fribourg et s'observe dans toutes les régions de Suisse. Dans les hôpitaux ayant une activité d'urgences limitée, la présence médicale durant la nuit, les weekends et les jours fériés est la plupart du temps assurée par des médecins assistant-e-s en début de formation.

Maintenir des services d'urgences hospitaliers 24/7 dans les différentes régions aurait pour conséquence une utilisation inadéquate des ressources en personnel médico-infirmier, personnel rare qu'il est déjà aujourd'hui très difficile de recruter. Les équipes qui assureraient la permanence dans les services d'urgences régionaux seraient sous-utilisées en raison de la faible sollicitation de ces unités, alors qu'à l'inverse, le service des urgences de l'HFR resterait chroniquement engorgé.

S'agissant plus spécifiquement de la problématique de l'engorgement chronique du service des urgences de l'HFR et des longs temps d'attente qui en découlent pour les patient-e-s, la cause principale n'est pas, comme le laissent entendre les initié-e-s, une question de sous-dimensionnement de la capacité d'accueil des services d'urgences hospitaliers. Cet engorgement chronique est ainsi notamment lié au fait que de plus en plus de patient-e-s souffrant de problèmes de santé « non vitaux » se rendent dans ces centres d'urgences alors qu'une consultation médicale représenterait une meilleure approche pour répondre à leur besoin. Une solution pour réduire les temps d'attente aux urgences réside principalement dans le développement d'un réseau médico-soignant décentralisé, avec le renforcement de la médecine de premier recours et communautaire, capable de prendre en charge les urgences « non vitales » dans les régions 24/7 et d'assurer un suivi médical régulier des patient-e-s souffrant de maladies chroniques.

Pour terminer, les coûts de fonctionnement de quatre services d'urgences hospitaliers (trois sites HFR et HIB (Hôpital intercantonal de la Broye)) seraient très élevés alors que les recettes sont directement liées au nombre d'admissions en urgences dans le canton. Cet aspect, qui n'est pas prééminent lorsqu'il s'agit de la sécurité des patient-e-s, mérite toutefois d'être mentionné.

En résumé, garantir des sites d'urgences hospitalières dans les régions ne permettrait pas de fournir des prestations d'urgences répondant aux exigences actuelles relatives à la qualité et la sécurité, entraînerait une dispersion des ressources humaines, ceci dans un contexte de pénurie de personnel qualifié et engendrerait des coûts d'investissement et de fonctionnement élevés. Dans cette optique, l'initiative propose une réponse inadéquate à une bonne question.

### **1.3 Genèse de l'élaboration du contre-projet**

Par décret du 21 juin 2022 (ROF 2022\_076), le Grand Conseil a déclaré qu'il ne se rallie pas à l'initiative « Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité » et a chargé le Conseil d'Etat de préparer une proposition de contre-projet. Dans ce cadre, il a précisé qu'une commission parlementaire accompagnerait le Conseil d'Etat durant l'élaboration de ce contre-projet, et que ce dernier devrait proposer des mesures concrètes.

---

L'élaboration du contre-projet a ainsi été le fruit d'un travail conjoint de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et de la commission parlementaire nommée par le Grand Conseil. Des séances régulières ont permis de se pencher de façon rigoureuse et intense sur les différentes problématiques en lien avec la prise en charge des urgences et l'accès aux soins sur tout le territoire fribourgeois. La réflexion s'est inscrite dans une vision large et pragmatique afin d'aboutir à des mesures réalisables répondant aux besoins de la population. Elle a notamment pris en compte, pour points de départ, le rapport d'analyse du Professeur François Clergue sur la chaîne des secours et des soins du canton de Fribourg, ainsi qu'une étude de la Professeure Stéphanie Monod portant sur la réponse à l'urgence et notamment sur la médecine communautaire dans le canton de Fribourg (étude mandatée par le Parti socialiste (PS)). Les deux rapports sont par ailleurs complémentaires. A relever en outre que le contre-projet propose une suite directe à la motion 2022-GC-55 *Egalité pour les Fribourgeois-es en matière de prise en charge en ambulance*.

## 2 Résultat de la consultation

---

Les avant-projets de décret et de loi constituant le contre-projet à l'initiative constitutionnelle « *Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité* » ont été mis en consultation par la DSAS du 22 juin au 22 septembre 2023. Au total 206 entités (dont 126 communes) ont été consultées.

L'orientation globale du contre-projet a été saluée explicitement ou implicitement par la large majorité des organismes consultés. Les mesures liées au renforcement de la prise en charge des urgences non vitales (création d'une centrale d'appels munie d'un numéro unique santé, renforcement des Permanences et développement des structures de type « Maison de garde », mise en place d'équipes mobiles infirmières) ainsi que des urgences vitales (renforcement de la Centrale 144 et mise en place de *Rapid Responders*) ont été particulièrement saluées. Plusieurs entités ont également salué la mesure visant à améliorer l'accès aux soins et l'offre pour la population germanophone.

Plusieurs remarques ont permis d'apporter des compléments dans la présentation du contexte et des objectifs et de préciser les définitions des mesures, notamment pour ce qui concerne la prise en charge des urgences non vitales.

Le principal point controversé relevait de la répartition des charges financières proposée dans le cadre du financement du contre-projet. L'Association des Communes Fribourgeoises (ACF), suivie de plusieurs communes, ainsi que la majorité des partis politiques et les réseaux de santé se sont opposés au financement par les communes des mesures liées au renforcement de la chaîne des secours pour les urgences vitales et à l'amélioration de l'équité entre les régions en matière de coûts des interventions ambulancières. Le Conseil d'Etat, au vu de l'importance du projet et de l'impact des solutions proposées sur l'amélioration de la prise en charge sanitaire de la population fribourgeoise, a modifié son contre-projet en conséquence.

## 3 Portée et objectifs du contre-projet

---

### 3.1 Situation actuelle

Si l'on sépare habituellement l'urgence dite « vitale » de l'urgence « non vitale », ces deux catégories médicales sont en réalité posées *a posteriori*. L'efficacité de la réponse à l'urgence sanitaire sur un territoire donné doit être appréciée de manière différenciée selon ces deux catégories.

> Urgences « vitales »

En médecine, une urgence vitale est une situation où la vie du/de la patient-e est en danger et où ce dernier ou cette dernière risque de décéder faute de soins rapides et adaptés. En cas de situation de détresse vitale, il s'agit d'appeler immédiatement le numéro d'urgence 144. La réponse à cet appel implique de pouvoir effectuer

---

certaines gestes salvateurs le plus rapidement possible et, dans la plupart des cas, de transporter le/la patient-e vers une structure hospitalière adaptée à sa prise en charge.

Les acteurs de la prise en charge des urgences « vitales » composent la chaîne des secours et des soins. Dans le canton de Fribourg, en font partie la centrale d'appels sanitaires urgents CASU 144 Fribourg-Jura (ci-après « la Centrale 144 »), les services ambulanciers, les services médicalisés intervenants sur le terrain (SMUR et hélicoptères médicalisés), les *First responders* (premiers répondants), les *First responder plus*<sup>1</sup>, et, en bout de chaîne, les services hospitaliers d'urgences.

#### > Urgences « non vitales »

La catégorie des urgences « non vitales » est définie par exclusion. Elle recouvre toutes les situations dans lesquelles le/la patient-e ressent un besoin de soins « urgents », à l'exclusion des situations d'urgences « vitales » décrites plus haut. Le terme urgences « non vitales » comprend les situations de crises somatiques et/ou psychiques, sanitaires et/ou quelque fois sociales, qui ne mettent pas en question le pronostic vital des personnes.

Les réponses aux situations d'urgences « non vitales » peuvent être fournies en milieux médicalisés (médecins de premiers recours, garde médicale, permanences médicales, plateformes de télémédecine, service de médecins à domicile) et non médicalisés (aide et soins à domicile, EMS et structures intermédiaires, pharmacies).

En fonction de l'état du/de la patient-e et de son évolution, ce dernier ou cette dernière pourra passer de la filière « vitale » à la filière « non-vitale » ou vice-versa. Il convient donc de développer les deux volets.

### 3.1.1 Une chaîne des secours et des soins performante

Le canton de Fribourg dispose actuellement d'une chaîne des secours et des soins complète et performante. Le dispositif de médecine d'urgence est articulé à partir de la Centrale 144 jusqu'à l'hôpital et comprend tous les maillons de la chaîne : alarme, gestes qui sauvent, secours, centres d'urgences, soins intensifs. Il permet à tout-e citoyen-ne d'activer des moyens qui, en fonction du besoin, sont capables de mobiliser rapidement des *First responders* ainsi que des premiers secours, de délivrer des soins d'urgence médico-délégués immédiatement auprès du/de la patient-e, de faire un diagnostic avancé, d'activer une filière de soins, d'engager une médicalisation préhospitalière par voie terrestre ou hélicoptérée et d'orienter rapidement le/la patient-e vers le plateau technique hospitalier adapté à sa pathologie. Certains maillons de cette chaîne relèvent de la compétence des communes, comme les services d'ambulances.

### 3.1.2 Des services d'urgences hospitaliers adéquats

Les patient-e-s sont transportés rapidement vers des services d'urgences hospitaliers aptes à les prendre en charge en fonction de leur pathologie. La grande majorité des cas sont transportés vers l'HFR ou l'HIB. Les services d'urgences des sites de l'HFR Fribourg– Hôpital cantonal et de l'HIB Payerne possèdent un plateau technique et un personnel compétent apte à donner les premiers soins 24/7. Les cas les plus graves sont transportés directement dans un hôpital universitaire.

### 3.1.3 Un réseau sanitaire de proximité approprié

Dans le canton de Fribourg, les compétences des pouvoirs publics dans les domaines de la santé et du social sont partagées entre le canton et les communes. Ces dernières sont impliquées dans l'organisation des prestations ambulancières, dans les réseaux de soins, dans les EMS et dans les soins à domicile. Cet ancrage régional représente

---

<sup>1</sup> Les termes « *First Responders* » ou « premiers répondants » désignent dans leur généralité des personnes « laïques », à savoir qui ne sont pas des professionnel-le-s de la santé mais qui ont suivi une formation de base en premiers secours (BLS-AED). Ces personnes sont capables d'apporter les gestes de base en réanimation sur les situations d'arrêts cardiaques (essentiellement massage cardiaque et défibrillation) en attendant l'arrivée de l'ambulance. Ces personnes sont alertées par la Centrale 144 en parallèle de l'ambulance.

Les « *First Responder plus* » ou « premiers répondants plus » sont également des non-professionnel-le-s de la santé mais qui bénéficient d'une formation plus large en gestes de réanimation. Ils sont engagés par la Centrale 144 sur un spectre plus large de mots clés, notamment sur des cas de détresse respiratoire ou d'hémorragie massive.

Dans le langage international, les premiers répondants sont appelés « *First Responders* ». Le canton de Fribourg étant bilingue, la dénomination internationale est retenue afin d'utiliser le même terme pour les francophones et les germanophones.

---

à n'en pas douter une force lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins de la population car les élu-e-s locaux sont plus proches de cette dernière.

### 3.1.4 Des mesures de prévention et de promotion de la santé adaptées à la population

Le canton de Fribourg s'engage depuis de nombreuses années pour promouvoir la santé, le bien-être et la qualité de vie des enfants et des jeunes, pour soutenir les enfants, jeunes et familles qui rencontrent des difficultés. De nombreuses mesures sont mises en œuvre au travers notamment de la Stratégie cantonale de promotion de la santé et prévention et des programmes cantonaux thématiques (alimentation, mouvement, santé mentale, alcool, tabac et produits similaires), du concept santé à l'école DFAC-DSAS et de la médecine scolaire.

Ces mesures de prévention et de promotion de la santé concourent à développer les compétences de la population en matière de santé. Elles exercent ainsi une influence sur le recours aux prestations de santé.

## 3.2 Limites du système actuel et pistes d'amélioration

Si le système fribourgeois de réponse aux situations d'urgences sanitaires fonctionne globalement à satisfaction, plusieurs limites méritent d'être mentionnées ainsi que des pistes d'amélioration.

**Manque de personnel** : le canton de Fribourg n'est pas épargné par la pénurie de personnel soignant qui touche tous les cantons suisses. Il fait face à une difficulté supplémentaire en comparaison avec d'autres régions étant donné sa situation géographique éloignée des zones frontalières qui constitue un obstacle au recrutement de personnel frontalier.

Le canton travaille sur la problématique de la pénurie de personnel soignant, notamment dans le cadre de l'implémentation de l'article constitutionnel national découlant de l'acceptation de l'initiative pour des soins infirmiers forts.

**Réseau de médecine de premiers recours insuffisant** : le canton de Fribourg présente une faible densité de médecins de premier recours en comparaison intercantonale. D'autre part, le système de garde médicale est mal connu de la population fribourgeoise, notamment par les personnes qui n'ont pas de médecin de famille. Ces faiblesses contribuent à un recours élevé aux urgences hospitalières pour des consultations simples qui pourraient être réalisées dans la communauté.

Dans le cadre des réflexions en lien avec le dépôt de deux mandats du Grand Conseil concernant la médecine de premier recours (2022-GC-217 *Investir pour doper la médecine de famille* et 2022-GC-199 *Curriculum fribourgeois de Médecine générale : création d'une filière de formation en médecine de famille au sein du paysage hospitalier et ambulatoire*), le canton prévoit de mettre en œuvre des mesures qui ont pour but de renforcer le réseau de médecine de premier recours, notamment par un encadrement amélioré de la formation médicale postgraduée. L'augmentation des effectifs de médecins installés contribuera au renforcement du système de garde médicale.

**Iniquité dans l'accès et dans le coût des prestations d'urgences « vitales »** : certaines différences existent dans l'accès aux soins et dans le coût des prestations, selon les lieux de résidence des patient-e-s. Citons notamment les coûts des interventions des ambulances qui augmentent proportionnellement avec la distance de déplacement et pénalisent ainsi les habitant-e-s des régions éloignées.

**Manque de coordination entre les différents intervenant-e-s** : tous les maillons de la chaîne des secours et des soins sont fonctionnels dans le canton et remplissent toutes les exigences relatives aux standards de qualité. Il existe cependant une certaine marge d'amélioration dans la coordination de l'entier de la chaîne. En effet, à ce jour, la chaîne des secours et des soins est composée de structures juxtaposées, ayant chacune sa mission spécifique et se référant à sa propre tutelle. Aucune entité n'a d'autorité pour relier l'entier du dispositif, analyser et planifier la couverture globale au niveau cantonal et enfin harmoniser les pratiques.

**Multiple numéros d'appels pour la garde médicale** : il y avait, jusqu'à récemment, pas moins de six numéros d'appels différents dans le canton pour atteindre un-e médecin de garde. En effet, chaque cercle de garde avait son numéro d'appel, ses heures et ses jours de disponibilité, ce qui complexifiait la lisibilité de ce dispositif. Un premier

---

pas vers une amélioration de ce système a été franchi avec la mise en place d'un numéro unique pour la garde médicale disponible depuis juin 2023.

**Prise en compte de la langue dans les prestations de soins** : alors que la qualité de la communication revêt un rôle essentiel dans la prise en charge des patient-e-s, il s'avère que, dans notre canton caractérisé par deux langues officielles, la langue des patient-e-s n'est pas toujours suffisamment prise en compte. Pour ce qui concerne plus particulièrement les urgences hospitalières, l'exigence qui s'applique à l'HFR et au RFSM selon la réglementation cantonale que les patient-e-s soient suivis dans leur langue n'est pas toujours remplie. Ceci est en partie expliqué par le contexte de relative pénurie en personnel de santé qualifié qui rend difficile le recrutement de soignant-e-s bilingues.

A noter, dans ce contexte, que le mandat 2021-GC-123 *Assurer des soins médicaux équivalents dans les deux langues* a été accepté en automne 2022 par le Grand Conseil. Il demande notamment au canton de garantir que la langue soit prise en compte comme critère fixe lors de l'orientation des patient-e-s, en particulier lors du recours aux services d'urgences. Dans le cadre de l'implémentation de ce mandat, une entité externe effectue actuellement une analyse sur la prise en compte des deux langues officielles dans la prise en charge des patient-e-s à l'HFR. Les mesures en découlant porteront notamment sur le programme de plurilinguisme de l'HFR et sur les prestations des sites HFR de Tafers/Tavel et Meyriez-Murten.

### 3.3 Objectifs du contre-projet

Toute personne présente sur le territoire fribourgeois et ayant un besoin de soins qu'elle perçoit comme urgent doit pouvoir obtenir une réponse appropriée, dans les meilleurs délais et en respectant, dans la mesure du possible, ses choix et ses préférences.

Cela signifie plus spécifiquement de garantir à chacun :

- > un accès le plus rapide possible à une évaluation et un tri médico-soignant ;
- > une prise en charge appropriée et de qualité en fonction de ses besoins de santé;
- > une information adéquate sur sa situation et des réponses à ses questions.

Enfin, la solution proposée doit permettre au système d'évoluer au fil des années de manière à s'adapter à un monde de la santé et aux besoins de la population en perpétuels changements.

Pour répondre à ces objectifs, il s'agit :

- a) d'organiser la réponse aux appels d'urgences « non vitaux », notamment en créant un numéro unique santé pour le canton ;
- b) d'organiser au niveau régional la prise en charge des urgences « non vitales » en collaboration avec les acteurs locaux et qui fonctionne également 24/7 ;
- c) de renforcer la capacité de réponse de la Centrale d'appels urgents « vitaux » 144 ;
- d) de renforcer la chaîne des secours et des soins pour les urgences « vitales » qui est centralisée au niveau cantonal et qui fonctionne 24/7 ;
- e) d'améliorer l'équité entre les régions en matière de coûts à charge des patient-e-s, notamment pour les interventions des services d'ambulances en lien avec la centralisation des urgences « vitales » à Fribourg ;
- f) d'assurer des soins médicaux équivalents dans les deux langues officielles du canton;
- g) d'organiser la coordination du système de réponse aux situations d'urgences médico-sociales, « vitales » et « non vitales », en intégrant tous les acteurs concernés.

Tous ces développements engendrent des besoins financiers spécifiques. Il s'agit donc d'adapter le mode de financement du système et les ressources financières qui lui sont consacrées.

### 3.4 Mesures

Les sous-chapitres suivants détaillent les mesures proposées dans le cadre du contre-projet.

En préambule, il convient de souligner que l'élaboration du contre-projet s'est faite dans une vision large et globale d'optimisation de l'accès aux soins et de la qualité de la prise en charge, ceci pour tout type d'urgence.

---

Une majorité des mesures proposées sont propres au contre-projet et ne seront mises en œuvre qu'en cas d'acceptation de ce dernier en votation populaire. Deux mesures supplémentaires, soit le renforcement de la Centrale 144 et l'amélioration de l'accès aux soins et de l'offre pour la population germanophone sont mentionnées afin de former un ensemble cohérent.

### 3.4.1 Centralisation au niveau cantonal de la réception des appels pour les urgences « non vitales »

---

**Nouveautés** > **Création d'une centrale d'appels munie d'un numéro unique santé pour les urgences « non vitales » adultes et pédiatriques, gratuit et disponible 24/7**

---

La centrale « Numéro unique santé » est au service de la population pour les demandes concernant un-e adulte ou un-e enfant. Elle fonctionne en français et en allemand pour l'ensemble du canton de Fribourg, 24/7. Elle est dédiée à la réception, au traitement, à la gestion des appels pour des problèmes de santé « non vitaux », et permet d'orienter les appelant-e-s vers la solution médico-soignante la plus adéquate. Le numéro d'appel unique est la porte d'entrée pour toutes les questions, y compris celles relevant de la pédiatrie. Les appels peuvent ensuite être orientés vers le partenaire le plus à même de répondre aux différentes situations.

Cette centrale regroupe des régulateurs/trices, soit des professionnel-le-s de la santé (des soignant-e-s, par exemple des infirmiers et infirmières), supervisé-e-s par des médecins et spécialement formé-e-s pour répondre aux appels. Les régulateurs/trices réceptionnent, trient et évaluent la gravité des situations afin d'orienter chaque patient-e selon son besoin spécifique.

En étroite collaboration avec la Centrale 144 et la garde médicale, la centrale « Numéro unique santé » organise l'engagement des médecins de garde ainsi que des spécialistes. Elle assure également la réponse aux urgences « non vitales » des établissements médico-sociaux (EMS) ainsi que l'orientation vers les urgences psychiatriques et les pharmacies de garde. Enfin, les régulateurs/trices prodiguent des conseils simples dans l'attente d'un contact entre l'appelant-e et un médecin traitant. Il ne s'agit cependant pas de consultations médicales en ligne.

L'orientation stratégique de la centrale « Numéro unique santé » est assurée par la DSAS (cf. chap. 3.4.7). La conduite opérationnelle est assurée par l'organisation hébergera le « Numéro unique santé ».

Les appels et les prestations des régulateurs/trices sont gratuits, le financement de la centrale est pris en charge par le canton.

### 3.4.2 Développement et renforcement de la prise en charge des urgences « non vitales »

---

**Nouveautés** > **Renforcement des Permanences avec une harmonisation des horaires et développement de structures de type « Maison de garde » ; étroite collaboration entre les deux structures**  
> **Développement des activités des Centres de santé dans les régions, notamment dans la formation du personnel médico-soignant**  
> **Projets d'équipes mobiles infirmières pour des interventions urgentes dans les lieux de vie 24/7**

---

La prise en charge des urgences « non vitales » dans les différentes régions du canton se base sur un système intégré composé de Permanences et de Maisons de garde localisées principalement au sein des Centres de santé.

#### 3.4.2.1 Définitions

- > Les Centres de santé sont des entités dédiées aux prestations ambulatoires. Ils proposent un socle commun de prestations comportant des consultations médicales ou paramédicales spécialisées ainsi qu'un service de jour pour des prestations de soins, par exemple pour des patient-e-s atteints d'une maladie chronique. Ces prestations sont fournies par un réseau de prestataires internes et externes à l'HFR. De plus, les Centres de santé HFR de Riaz et de Tavel/Tafers hébergent chacun une Permanence ainsi qu'une Maison de Garde. A terme, l'agglomération de Fribourg comportera également un Centre de santé.
- > Les Permanences sont des structures de soins ambulatoires avec du personnel dédié capables de prendre en charge des urgences « non vitales ». L'orientation des patient-e-s vers ces structures se fait principalement par la

centrale d'appel « Numéro unique santé » (cf. chap. 3.4.1). L'accès à ces structures peut également se faire par entrée directe sans rendez-vous (« walk in »). L'accueil et le tri des patient-e-s sont assurés par des infirmiers/ières et la prise en charge est réalisée par une équipe médico-soignante, qui œuvre en étroite collaboration avec les différents établissements hospitaliers, dont l'HFR Fribourg-Hôpital cantonal. Les Permanences des sites HFR de Riaz, Meyriez-Murten et de Tavel/Tafers sont gérées et exploitées par l'HFR. Le HIB dispose également d'une Permanence sur son site d'Estavayer-le-Lac. Ce dispositif est complété par des structures locales privées telle que la Permanence Médicale de Fribourg (PMF) qui permet de décharger les urgences de l'HFR.

- > Gérées par les cercles de garde médicale, les Maisons de garde accueillent les médecins de famille afin qu'ils ou elles y effectuent leur garde. Les médecins prennent en charge les urgences « non vitales » qui leur sont référées par la centrale d'appel « Numéro unique santé » (cf. chap. 3.4.1).

### 3.4.2.2 Modèle de fonctionnement

Les Permanences et Maisons de garde sont présentes dans 3 régions (sur les sites HFR de Riaz et de Tavel/Tafers, ainsi que dans l'agglomération de Fribourg). Leurs horaires sont harmonisés afin d'assurer une prise en charge 7jours/7, de 7 à 22 heures.

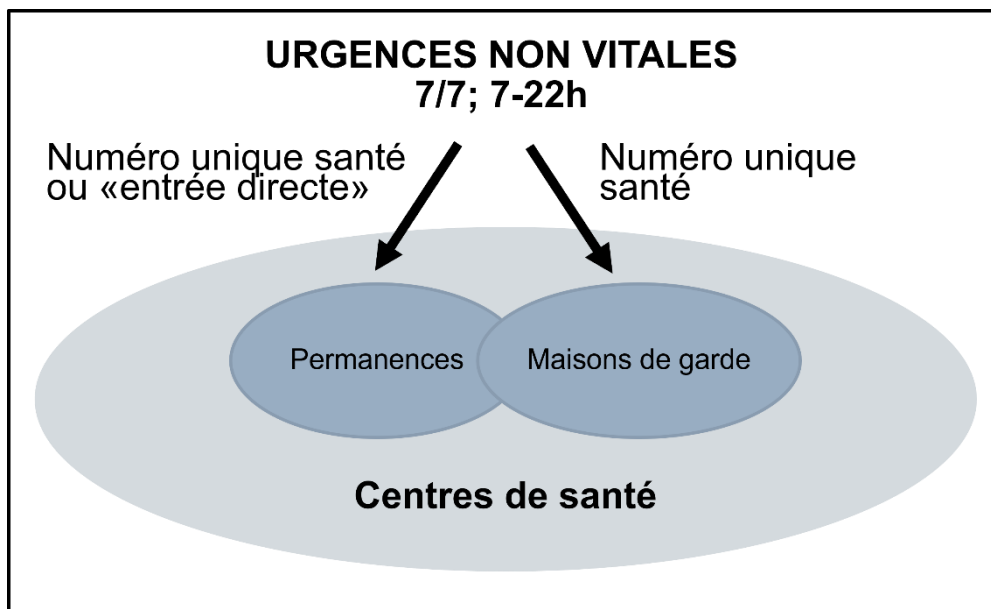


Figure 1 : Schéma illustrant le modèle de fonctionnement des Permanences et des Maisons de garde pour la prise en charge des urgences « non vitales ».

De façon générale, les Permanences, Maisons de garde et Centres de santé forment un écosystème sanitaire qui met en avant l'interprofessionnalité en impliquant une collaboration étroite entre les différents partenaires de soins, notamment les médecins de premier recours, les infirmiers/ères spécialisés, les réseaux de santé, les ligues de santé ainsi que d'autres professionnel-le-s. Les synergies entre ces structures s'inscrivent dans un modèle de médecine intégrée. Les Centres de santé offrent également des places de formation pour les médecins et les autres professionnel-le-s de santé, ce qui peut les inciter à revenir travailler dans la région une fois leur formation terminée.

Pour compléter ce dispositif, des équipes mobiles infirmières capables de réaliser 24/7 des visites urgentes à domicile et en institutions sont mises en place. Ces équipes travaillent en collaboration avec les médecins de garde et sous la supervision de l'HFR. L'évaluation et la prise en charge à domicile permettront, à terme, de réduire le nombre d'hospitalisations inappropriées.



---

Il est par ailleurs essentiel que les EMS soient davantage en mesure de répondre aux situations d'urgences « non vitales » de leurs résident-e-s sans transférer systématiquement ces derniers/ières dans une unité d'urgences hospitalière. L'Etat s'assure que les conditions cadres permettent à chaque institution de long séjour de bénéficier de l'appui d'un médecin répondant connaissant les résident-e-s (ou tout au moins leurs dossiers), capable de gérer les situations et, le cas échéant, de collaborer avec l'équipe mobile infirmière potentiellement appelée en renfort.

#### 3.4.2.3 Gouvernance et financement

S'agissant de la gouvernance et de la gestion des Centres de santé, la DSAS, en tant que garant du dispositif, confie à l'HFR la responsabilité de leur mise en place et de leur implémentation.

Le financement des organisations publiques provient essentiellement de la facturation des prestations. Lorsque les recettes s'avèrent insuffisantes, le surcoût est assumé par l'Etat. Les prestations qui relèvent des communes sont assumées par ces dernières.

#### 3.4.3 Renforcement de la réponse aux appels d'urgences « vitales » 144

---

<b>Nouveautés</b>	<b>&gt; Monitoring régulier des besoins et adaptation des ressources de la Centrale 144</b>
-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------

---

La Centrale 144 est certifiée par l'IAS et fonctionne à satisfaction. Néanmoins, la mise en place de certaines améliorations permet une optimisation de son fonctionnement et une consolidation de sa structure. Citons ici l'utilité d'assurer une veille technologique, l'amélioration de la formation des collaborateurs/trices et l'amélioration continue de la qualité. Ces aspects sont soutenus par l'octroi d'un financement approprié de l'Etat dans le cadre du budget ordinaire. L'Etat soutient par ailleurs également les efforts en matière de développement professionnel des collaborateurs/trices de la Centrale.

#### 3.4.4 Renforcement de la chaîne des secours pour les urgences « vitales »

---

<b>Nouveautés</b>	<b>&gt; Mise en place d'ambulanciers/ères expérimenté-e-s dans un véhicule d'urgence léger (Rapid responders) en périphérie</b>
	<b>&gt; Soutien à l'élargissement du réseau de First responder plus dans les régions périphériques</b>

---

Sur l'ensemble du territoire cantonal, toute personne en situation d'urgence « vitales » est traitée selon des standards de qualité uniformes. Toujours dans cette optique de qualité, l'activation des composants de la chaîne des secours et des soins est spécifique à chaque situation et permet de réduire au maximum les délais de prise en charge.

Une des principales problématiques dans les régions périphériques réside dans des temps d'interventions des ambulances dépassant les normes habituelles. Une approche pour améliorer la couverture en matière d'urgence repose sur l'augmentation de la densité des ambulances équipées. Or, la mise en place d'un tel dispositif n'a de sens qu'à partir d'un seuil d'activité qui n'est souvent pas atteint dans les régions décentrées avec une densité de population réduite. Pour améliorer les délais de prise en charge dans ces régions, la mise en place de *Rapid responders* est envisagée en tant que solution alternative aux ambulances. Le *Rapid responder* est un-e ambulancier/ère expérimenté équipé d'un véhicule d'urgence léger et stationné dans une région périphérique. Engagé par la Centrale 144, il intervient rapidement sur le lieu de l'incident et stabilise le/la patient-e dans l'attente de l'arrivée de l'ambulance. L'Etat finance la mise en place d'un projet pilote de *Rapid responders* dans une région périphérique. La pertinence et les effets de ce moyen alternatif sont testés et analysés avant de déployer cette mesure dans d'autres régions du canton.

De surcroît, la position de certains acteurs bénévoles, comme les *First responders* ou les *First responder plus* est consolidée. L'Etat s'assure que les organisations qui les encadrent bénéficient d'un subventionnement approprié pour la formation de ces bénévoles et le support informatique nécessaire aux engagements et à leur suivi, afin de garantir la plus haute qualité et sécurité pour les patient-e-s ainsi que leur pérennité.

De façon générale, l'attribution de nouvelles compétences à la DSAS selon le chapitre 3.4.7 lui permet d'effectuer des analyses périodiques relatives aux interventions liées à des urgences « vitales » et de fournir une base de planification pour les acteurs de la chaîne des secours et des soins.

### 3.4.5 Amélioration de l'équité entre les régions en matière de coûts des interventions ambulancières

#### **Nouveautés** > **Etablissement d'un système visant une équité sur le territoire cantonal dans la facturation des interventions ambulancières primaires pour les patient-e-s fribourgeois**

Les interventions primaires des services d'ambulances autorisés sur le territoire fribourgeois sont facturées selon un nouveau modèle qui vise à une équité de traitement pour les patient-e-s entre les régions. En effet, il existe actuellement une iniquité de traitement pour ce qui concerne le coût facturé aux patient-e-s lors d'interventions primaires des services d'ambulances dans le sens où un montant est facturé par km et par période de temps d'intervention. Le modèle proposé s'inscrit dans une volonté de réduire au maximum les effets collatéraux de la centralisation sur le site de l'HFR Fribourg–Hôpital cantonal de la prise en charge des urgences complexes et « vitales » sur les coûts à charge des citoyen-ne-s des régions périphériques. Ce modèle s'applique aux patient-e-s fribourgeois, pour des lieux d'intervention situés dans le canton et pour les prestations prises en charge par la LAMal (cas maladie ou cas accidents couverts par la LAMal). A noter que les modifications proposées dans le cadre de cette mesure donnent suite directe à la motion 2022-GC-55 *Egalité pour les Fribourgeois-es en matière de prise en charge en ambulance*.

De façon plus détaillée, il est proposé de maintenir les principes de calcul actuels établis selon la convention tarifaire conclue entre les services d'ambulance et les assureurs, mais en limitant à un certain seuil le montant facturé au patient ou à la patiente, ceci au travers d'une contribution financière supplémentaire de l'Etat. Selon les données actuelles (prenant en compte le coût moyen facturé par les services d'ambulances), ce seuil serait fixé à 850 CHF par intervention pour les interventions primaires ayant une durée jusqu'à deux heures et effectuées entre 6 h et 20 h, et à 980 CHF pour les interventions de nuit, le dimanche et lors de jours fériés<sup>2</sup>. A ces montants de 850 CHF ou de 980 CHF s'ajoutent des éventuels coûts supplémentaires facturés aux patient-e-s pour les interventions dépassant une durée de deux heures ou celles nécessitant des ressources spécifiques. Ce modèle sera appelé à être affiné avec les partenaires concernés et pourra donc présenter des ajustements.

Voici trois exemples pour illustrer ce modèle :

*Intervention P1 pour une douleur rétrosternale, un lundi à 10h. Le/la patient-e est transporté-e à l'HFR Fribourg–Hôpital cantonal.*

Lieu d'intervention	Prez-vers-Noréaz	Lac Noir	Attalens
Calcul du coût selon convention tarifaire (forfait de base + montants par km et par période de temps)	774 CHF	1'140 CHF	1'290 CHF
Contribution financière de l'Etat	0 CHF	290 CHF	440 CHF
<b>Montant facturé au/ à la patient-e</b>	<b>774 CHF</b>	<b>850 CHF</b>	<b>850 CHF</b>
<i>Remboursement de l'assurance-maladie (50%)</i>	<i>387 CHF</i>	<i>425 CHF</i>	<i>425 CHF</i>
<b>Montant final à charge du /de la patient-e</b>	<b>387 CHF</b>	<b>425 CHF</b>	<b>425 CHF</b>

Selon le tableau ci-dessus, le montant à charge du/de la patient-e pour une intervention primaire à Attalens serait de 425 CHF avec le nouveau modèle alors qu'il aurait été de 645 CHF (50% de 1'290 CHF) sans la contribution de l'Etat.

<sup>2</sup> A noter que l'intervention comprend les déplacements (de la base de l'ambulance vers le site d'intervention puis vers l'hôpital de destination et le retour à la base) ainsi que le temps sur site.

---

Dans le cadre de ce nouveau modèle, le service d'ambulances établit une facture pour chaque intervention primaire en calculant le coût de l'intervention selon les principes de la convention tarifaire actuelle puis en déduisant la contribution cantonale. Le ou la patient-e transmet cette facture à l'assurance obligatoire des soins (AOS) qui lui octroie un remboursement selon la législation fédérale en vigueur (Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins, OPAS). Le montant à charge de l'Etat est facturé par le service d'ambulances selon un décompte périodique.

#### 3.4.6 Amélioration de l'accès aux soins et de l'offre pour la population germanophone

---

<b>Nouveautés</b>	<b>&gt; Renforcement de l'offre de prestations au sein des sites HFR de Tavel/Tafers et de Meyriez-Murten, notamment dans le domaine ambulatoire</b>
-------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

Les mesures visant à améliorer l'accès aux soins et l'offre pour la population germanophone sont associées à l'implémentation du mandat 2021-GC-123 *Assurer des soins médicaux équivalents dans les deux langues*, qui a été accepté en automne 2022 par le Grand Conseil. Elles se fondent sur un objectif principal, soit une meilleure prise en compte de la langue des patients et patientes, en particulier en cas d'urgences, et un renforcement de l'offre de prestations de santé proposées en allemand.

A cette fin, les sites de l'HFR Tavel/Tafers et de Meyriez-Murten représentent des piliers dans l'accès aux soins pour la population germanophone du canton. Leurs Centres de santé respectifs proposent des prestations ambulatoires en langue allemande qui reposent sur une étroite collaboration entre les partenaires locaux, notamment les médecins de premiers recours et les réseaux de santé. Ils permettent une prise en charge des urgences « non vitales » via leurs Permanences.

Les missions des sites de l'HFR Tavel/Tafers et Meyriez-Murten sont précisées et permettent d'offrir des prestations de qualité et adaptées aux besoins de la population germanophone. Ils forment un pôle de compétences germanophone reconnu dans divers domaines et complémentaire à l'HFR Fribourg- Hôpital cantonal. Ils sont également intégrés de manière systématique dans les tournus des médecins assistants durant leur formation postgrade.

De manière générale, l'Etat continue de financer les programmes de promotion du bilinguisme de l'HFR et du RFSM dans le cadre du budget ordinaire, et propose, en collaboration avec les institutions et sur la base des indicateurs de satisfaction des patient-e-s, d'éventuelles autres mesures. Les deux institutions se positionnent en tant que structures reconnues de formation bilingue en hébergeant notamment des projets pilotes dans la formation du personnel soignant.

#### 3.4.7 Coordination de l'organisation cantonale des urgences sanitaires par la DSAS

---

<b>Nouveautés</b>	<b>&gt; La DSAS est chargée de la conduite stratégique et de la coordination de l'organisation des urgences sanitaires « vitales » et « non vitales »</b>
-------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

Un secteur de la DSAS spécifiquement dédié à cette tâche assure la conduite stratégique et la coordination de l'organisation cantonale des urgences sanitaires « vitales » et « non vitales », ceci en cohérence avec la politique de santé publique du canton. Bénéficiant des conseils de la commission cantonale pour les mesures sanitaires d'urgence (CCMSU), il met en œuvre les dispositions légales propres au domaine et conduit l'action des partenaires concernés au travers de contrats de prestations.

Ainsi, les attributions de ce secteur spécialisé sont :

- a) La gouvernance stratégique et le financement des centrales d'appels pour les urgences « vitales » et « non vitales » (144 et Numéro unique Santé) en veillant à leur l'intégration dans le projet de Centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF).
- b) L'évaluation périodique des besoins de la population dans les domaines des urgences sanitaires « vitales » et « non vitales ».
- c) La planification et le monitoring du volume et de la répartition des moyens de la chaîne des secours (ambulances, SMUR, etc.) sur le territoire. En collaboration avec les autorités concernées, il veille à ce que chaque acteur bénéficie de ressources appropriées.

- 
- d) Le suivi du développement des Permanences, des Maisons de garde et des Centres de santé, dans une optique de consolidation et de renforcement de la médecine communautaire
  - e) Le suivi de la réponse aux situations d'urgence dans les organisations de soins de longue durée
  - f) L'harmonisation sur le territoire des pratiques professionnelles dans le domaine des secours et le contrôle de la qualité des prestations fournies : le secteur veille notamment à la qualité de la formation de base et de la formation continue des intervenant-e-s et assiste les partenaires dans le recrutement du personnel.
  - g) L'information de la population sur l'accès au système de soins urgents. La population est notamment sensibilisée régulièrement sur les différents degrés d'urgence et les dispositifs de réponse correspondant.

Son financement est assuré par l'Etat.

## **4 Commentaires par article**

---

### **4.1 Projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle « Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité »**

#### **Article 1**

L'initiative doit être soumise au peuple conformément aux dispositions de la législation sur l'exercice des droits politiques. L'article 1 du décret reprend donc intégralement le texte de l'initiative.

#### **Article 2**

L'article 2 du projet de décret introduit une disposition spécifique au niveau constitutionnel sous forme d'un nouvel article 68 al. 1a, prévoyant que l'Etat assure des soins urgents. Ceux-ci doivent être accessibles pour toutes les régions du canton en tout temps, c'est-à-dire 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Alors que l'initiative se limite au domaine hospitalier avec des sites d'urgence dans trois régions, le contre-projet prévoit une série de mesures qui couvrent toute la chaîne des secours et des soins et la médecine communautaire, en impliquant les différents partenaires du domaine des urgences. Le contre-projet propose en cela une couverture plus large que l'initiative. Au surplus, la formulation s'inscrit plus harmonieusement dans la Constitution.

#### **Article 3**

Afin de concrétiser la disposition constitutionnelle du contre-projet, un projet de modification de la loi sur la santé (mesures sanitaires d'urgence) est proposé dans le cadre du présent message (cf. points 4.2 et 4.3 ci-après).

#### **Article 4**

Dans la mesure où le décret propose un contre-projet à l'initiative, le Grand Conseil doit formuler une recommandation.

### **4.2 Projet de loi modifiant la loi sur la santé (acte principal)**

#### **Art. 16a**

Cet article règle au niveau de la loi les tâches et la composition de la commission cantonale pour les mesures sanitaires d'urgence (CCMSU), actuellement fixées par le Conseil d'Etat.

Comme actuellement, la CCMSU aura un rôle consultatif (al. 1) et émettra toutes les propositions et recommandations qui lui paraissent utiles dans le domaine des urgences sanitaires en vue de l'amélioration de la sécurité et de la qualité des secours (al. 2). Ces propositions et recommandations peuvent notamment concerner la formation des intervenant-e-s, les équipements, l'uniformisation des pratiques, l'encouragement de l'interprofessionnalité, l'organisation ou encore la collaboration entre les partenaires de la chaîne des urgences. Pour ce faire, elle examine les indicateurs qui lui semblent pertinents.

La CCMSU est composée de représentant-e-s des milieux concernés (al. 3), notamment de représentant-e-s des services d'urgences et d'ambulances, des médecins ou encore des associations de patient-e-s.

---

Au surplus, les détails sont fixés par le Conseil d'Etat (al. 4).

#### **Art. 107**

L'alinéa 2 prévoit que l'Etat ne doit pas seulement assurer l'organisation et l'exploitation d'une centrale d'appels pour les urgences « vitales » comme actuellement, mais également d'une centrale d'appel en cas d'urgences « non vitales » (concernant les missions du Numéro unique Santé, cf. point 3.4.1 ci-dessus).

L'alinéa 4 oblige l'Etat à assurer l'équité en matière de coûts de sauvetage en ambulance entre les régions (voir point 3.4.5 ci-dessus), qui permet de donner suite directe à la motion 2022-GC-55 *Egalité pour les Fribourgeois-es en matière de prise en charge en ambulance*. Au surplus, cette disposition crée une base légale permettant à l'Etat de soutenir financièrement la mise en place des éléments renforçant la prise en charge des urgences dans les régions périphériques du canton. On pensera notamment à la mise en place de *Rapid responders* ainsi qu'à l'élargissement des réseaux de *First responders* et *First responder plus* (voir point 3.4.4 ci-dessus), mais aussi aux équipes mobiles infirmières (voir point 3.4.2 ci-dessus).

### **4.3 Projet de loi modifiant la loi sur l'hôpital fribourgeois**

#### **Art. 5**

La lettre b de l'alinéa 1 précise que l'HFR doit contribuer à l'exploitation de Centres de santé en offrant des prestations répondant au besoin de population, en complément aux prestations de partenaires locaux avec lesquels il collabore, en particulier les réseaux de santé (concernant les missions des Centres de santé, voir point 3.4.2 ci-dessus). Quant à la lettre c, elle oblige l'HFR à exploiter un service central d'urgences hospitalier et des Permanences pour les urgences « non vitales » (concernant les missions des Permanences, voir point 3.4.2 ci-dessus). Pour l'exploitation de ces Permanences, l'HFR peut collaborer avec les partenaires locaux, notamment les réseaux de santé et les médecins de premier recours. L'Etat prend en charge les éventuels coûts non couverts par la facturation des prestations à titre d'autres prestations au sens de l'article 5 al. 2 de loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance.

#### **Art. 25**

L'ajout des Centres de santé et des Permanences dans cette disposition vise à réaffirmer l'importance que le caractère bilingue du canton soit pris en compte, en particulier dans ces structures périphériques et plus précisément à Tavel/Tafers et à Meyriez-Murten en vue d'améliorer l'accès aux soins et l'offre pour la population germanophone (cf. chap. 3.4.6 ci-dessus).

## **5 Incidences**

---

### **5.1 Conséquences financières**

#### **5.1.1 En cas d'acceptation du contre-projet**

Pour la mise en œuvre des mesures du contre-projet, le coût total annuel à charge de l'Etat est estimé à CHF 7.2 millions. Les chapitres suivants fournissent un détail par mesure.

##### *a) Centralisation au niveau cantonal de la réception des appels pour les urgences « non vitales »*

La création d'une centrale d'appels pour les urgences non vitales fonctionnant 24/7 requiert une redondance des postes. Son coût de fonctionnement basé sur des comparaisons avec d'autres cantons est estimé à CHF 2.1 millions par année.

##### *b) Développement et renforcement de la prise en charge des urgences « non vitales »*

L'activité des Centres de santé HFR de Riaz et Tavel/Tafers et Meyriez-Murten devrait permettre de générer des revenus suffisants pour couvrir les coûts de fonctionnement.

---

En ce qui concerne les Permanences gérées par l'HFR, l'Etat octroie déjà une subvention pour leur activité. Des surcoûts spécifiquement liés au contre-projet ne sont pas attendus.

S'agissant des Maisons de garde, l'Etat participe au financement des ressources humaines et matérielles nécessaires à leur fonctionnement. Le financement annuel est estimé à 200'000 CHF.

D'autre part, l'Etat finance le projet d'équipes mobiles infirmières. Le coût estimé de sa participation financière s'élève à 400'000 CHF par année.

*c) Renforcement de la réponse aux urgences « vitales »*

Le coût total pour la mise en place d'un projet pilote d'ambulanciers/ères expérimenté-e-s dans un véhicule d'urgence léger (*Rapid responders*) dans une région périphérique du canton, ainsi que la consolidation de la position de certains acteurs dans la chaîne des secours et des soins est estimé à 1 million par année.

*d) Amélioration de l'équité entre les régions en matière de coûts des interventions ambulancières*

La modification de facturation pour les interventions primaires des services d'ambulance va générer un surcoût qui serait à la charge de l'Etat. A ce stade, en se basant sur les statistiques actuelles des services d'ambulances, ce surcoût s'élèverait au maximum à CHF 2.7 millions par année.

*e) Amélioration de l'accès aux soins et de l'offre pour la population germanophone*

L'attribution d'une mission précise aux sites HFR de Tavel/Tafers et Meyriez-Murten et la mise en place d'un Centre de santé dans la région germanophone s'inscrivent dans la stratégie HFR 2030. Les éventuels coûts supplémentaires sont ainsi prévus dans le cadre de l'implémentation de cette stratégie et il n'y a pas de surcoût à prévoir dans le cadre du contre-projet.

Dans le cadre de l'implémentation du mandat 2021-GC-123 *Assurer des soins médicaux équivalents dans les deux langues*, des adaptations des montants alloués à l'HFR pour le programme plurilinguisme peuvent être prévues. Il est également prévu de réaliser une analyse sur la prise en compte de la langue dans les soins. Le total de cette partie a été estimé à 200'000 CHF pour la première année d'implémentation et de 150'000 CHF pour les années suivantes.

*f) Coordination de l'organisation cantonale des urgences sanitaires par la DSAS*

Afin de permettre à la DSAS de réaliser les nouvelles tâches évoquées dans le chapitre 3.4.7, des ressources spécialisées et dédiées sont nécessaires. Concrètement, le fonctionnement d'un secteur dédié aux tâches de planification et de monitoring (statistiques et qualité) requiert 4 EPT, soit un total de 600'000 CHF par année.

### 5.1.2 En cas d'acceptation de l'initiative

L'ouverture d'un service d'urgences hospitalières 24/7 au nord et au sud du canton nécessite, de fait, la réouverture de deux hôpitaux régionaux proposant des soins somatiques aigus. En effet, un service d'urgences requiert une structure hospitalière disposant d'un plateau technique, des ressources en personnel et de prestations stationnaires adaptés. L'ouverture d'un hôpital régional de ce niveau s'inscrit à contre-courant de la tendance à la centralisation observée sur le marché des hôpitaux en Suisse. Si l'infrastructure immobilière de base est partiellement existante sur les sites de Riaz et Tavel/Tafers pour offrir ces prestations, au moins CHF 37 millions doivent être investis tant dans les équipements médico-techniques (salles d'opération, dispositifs médicaux de radiologie et de laboratoire) que dans l'infrastructure immobilière. Cette estimation repose sur une comparaison effectuée avec des hôpitaux régionaux proposant une offre de prestations similaire. Il s'agit ici d'une estimation prudente qui se situe au bas de la fourchette de coûts d'investissements nécessaires.

S'agissant de l'estimation du résultat d'exploitation escompté, la méthodologie privilégiée a consisté dans un premier temps à définir les activités prévues des deux hôpitaux régionaux de Riaz et Tavel/Tafers puis à les comparer (benchmark) à des établissements hospitaliers ayant une structure similaire en termes d'activité (notamment en termes de nombre de sorties) en Suisse. Selon les données à disposition, il en ressort qu'en moyenne les établissements publics de cette catégorie accusent des pertes de l'ordre de 5 à 7 millions par année. En cas d'acceptation de l'initiative, en tenant compte des investissements nécessaires et des aides de l'Etat déjà octroyées à l'HFR, les pertes annuelles sont comprises entre 11 et 13 millions, supportées au final par l'Etat.

---

## **5.2 Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

Le présent projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

## **5.3 Autres aspects**

Le présent projet de loi est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne se pose pas de question particulière en matière d'eurocompatibilité ni de développement durable.

## **5.4 Soumission au référendum législatif et au référendum financier**

Le présent projet de loi est soumis au référendum législatif. Dans la mesure où il entraîne pour l'Etat des dépenses nettes nouvelles cumulées sur une période de cinq ans dépassant  $\frac{1}{4}$  % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil (11'863'954 francs pour les comptes 2022), le projet est également soumis au référendum financier facultatif.



## Botschaft 2023-DSAS-46

14. November 2023

### Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» (Volksabstimmung)

*Hiermit unterbreiten wir Ihnen die Botschaft zum Dekretsentwurf zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» (Volksabstimmung) sowie den Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (sanitätsdienstliche Notmassnahmen).*

*Dieses Dokument gibt direkte Folge:*

---

Motion 2022-GC-55: Gleichbehandlung der Freiburgerinnen und Freiburger bei Ambulanztransporten

Urheber/in: Kubski Grégoire, Pythoud-Gaillard Chantal

---

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1	Präsentation der Initiative	3
1.2	Würdigung der Initiative	3
1.3	Entstehung des Gegenvorschlags	4
<b>2</b>	<b>Vernehmlassungsergebnisse</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Tragweite und Ziele des Gegenvorschlags</b>	<b>6</b>
3.1	<b>Ausgangslage</b>	<b>6</b>
3.1.1	Eine leistungsfähige Rettungs- und Versorgungskette	6
3.1.2	Angemessene Akutversorgung	7
3.1.3	Ein angemessenes bürgernahes Gesundheitsnetzwerk	7
3.1.4	Massnahmen zur Prävention und Gesundheitsförderung und Prävention, die den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht werden	7
3.2	<b>Grenzen des derzeitigen Systems und Verbesserungsansätze</b>	<b>7</b>
3.3	<b>Ziele des Gegenvorschlags</b>	<b>8</b>
3.4	<b>Massnahmen</b>	<b>9</b>
3.4.1	Zentralisierung der Anrufannahme für «nicht lebensbedrohliche» Notfälle auf kantonaler Ebene	9
3.4.2	Ausbau und Stärkung der Versorgung «nicht lebensbedrohlicher» Notfälle	10
3.4.3	Stärkung der Anrufannahme für «lebensbedrohliche» Notfälle bei der Zentrale 144	12



---

3.4.4	Stärkung der Rettungskette für «lebensbedrohliche» Notfälle	12
3.4.5	Verbesserung der Kostengerechtigkeit zwischen den Regionen bei Ambulanzeinsätzen	12
3.4.6	Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und des Angebots für die deutschsprachige Bevölkerung	14
3.4.7	Koordination der kantonalen Organisation der Notfälle durch die GSD	14
<b>4</b>	<b>Erläuterungen nach Artikel</b>	<b>15</b>
<b>4.1</b>	<b>Dekretsentwurf zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»</b>	<b>15</b>
<b>4.2</b>	<b>Entwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (Haupterlass)</b>	<b>15</b>
<b>4.3</b>	<b>Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das freiburger spital</b>	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>Auswirkungen</b>	<b>16</b>
<b>5.1</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>16</b>
5.1.1	Bei Annahme des Gegenvorschlags	16
5.1.2	Bei Annahme der Initiative	17
<b>5.2</b>	<b>Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>18</b>
<b>5.3</b>	<b>Weitere Aspekte</b>	<b>18</b>
<b>5.4</b>	<b>Unterstellung Gesetzesreferendum und Finanzreferendum</b>	<b>18</b>

---

# 1 Einleitung

## 1.1 Präsentation der Initiative

Im Juni 2021 wurde die Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» bei der Staatskanzlei eingereicht. Mit über 10 000 gültigen Unterschriften stellte der Grosse Rat am 22. März 2022 ihre Gültigkeit fest.

In ihrem Argumentarium stützen sich die Initiantinnen und Initianten auf die in den letzten Jahren vorgenommene Reorganisation des Freiburger Spitalangebots, die zur Aufhebung mehrerer Leistungen in den Randregionen geführt hat. Dabei unterstreichen sie, wie wichtig es ist, angesichts des Bevölkerungswachstums regionale, bürgernahe Spitalstrukturen sicherzustellen, die als Eingangstore zum Gesundheitssystem fungieren. Die Initiantinnen und Initianten erwähnen ausserdem die zunehmende Überlastung gewisser Abteilungen des HFR Freiburg – Kantonsspital, die sie insbesondere auf die Zentralisierung der Leistungen an diesem Standort zurückführen.

Formell verlangt die Initiative, die Verfassung des Kantons Freiburg zu ändern und zwei neue Absätze hinzuzufügen:

*Art. 68 Abs. 3 und 4 (neu)*

*<sup>3</sup>Der Staat stellt öffentliche Spitalnotaufnahme rund um die Uhr und an 7 Tagen in der Woche im Süden, dem Zentrum des Kantons und in seinem deutschsprachigen Teil sicher.*

*<sup>4</sup>Der Staat Freiburg schöpft die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten voll aus, um diese bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme unter Berücksichtigung der regionalen Interessen zu gewährleisten.*

## 1.2 Würdigung der Initiative

Die Entwicklung unseres Gesundheitssystems ist derzeit von vielfältigen Herausforderungen geprägt. Diese stehen insbesondere im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung, der Zunahme chronischer Krankheiten, den höheren Qualitätsanforderungen, aber auch mit den begrenzten Ressourcen an Gesundheitsfachpersonen. Bei den Notaufnahmen der Spitäler ist der Druck in den letzten Jahren stetig gestiegen, und dies in der gesamten Schweiz. Zur Veranschaulichung: Die Zahl der in die Notaufnahme des HFR Freiburg – Kantonsspital eingelieferten Fälle stieg zwischen 2017 und 2021 um mehr als 10 % und zwischen 2021 und 2022 um 20 %.

Vor diesem Hintergrund teilt der Staatsrat die Besorgnis der Bürgerinnen und Bürger, welche die Volksinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» lanciert haben. Er ist jedoch der Ansicht, dass die vorgeschlagene Lösung nicht geeignet ist, die angestrebten Ziele zu erreichen, ja sogar kontraproduktiv ist.

Sowohl der Staatsrat als auch die Initiantinnen und Initianten verfolgen das Ziel, die Freiburger Bevölkerung gesundheitlich abzusichern und ihr einen flächendeckenden Zugang zu Pflegeleistungen zu gewährleisten.

Die Initiative schlägt vor, die regionalen Spitalnotaufnahmen aufrechtzuerhalten. Die Zeiten, in denen jeder Bezirk auf seinem Gebiet über ein Spital zu verfügen musste, das rund um die Uhr sämtliche Notfälle versorgen konnte, sind jedoch vorbei – nicht aus wirtschaftlichen Gründen, sondern aus Gründen der Versorgungsqualität, der (hauptsächlich medizinischen) Personalressourcen und der Sicherheit der Patientinnen und Patienten. Die rasante Entwicklung des Gesundheitssystems hat zu einem regelrechten Umbruch in der präklinischen und stationären Organisation geführt.

Während die Gesundheitssicherheit der Bevölkerung früher von der Nähe eines Spitals abhing, beruht sie heute auf einer leistungsfähigen Rettungs- und Versorgungskette; dank dieser können alle Bürgerinnen und Bürger ein System aktivieren, das in der Lage ist, sofort ärztlich delegierte Notfallversorgung bei Kranken oder Verletzten auszulösen, eine erste Diagnose zu stellen, eine Versorgungskette zu aktivieren, je nach Bedarf eine präklinische Versorgung auf dem Landweg oder per Helikopter einzuleiten und die Patientinnen und Patienten so schnell wie möglich an die auf ihre Bedürfnisse abgestimmte medizintechnische Infrastruktur zu überweisen. Die Aktivierung der einzelnen Glieder der Versorgungskette ist eine entscheidende Massnahme, welche die Morbidität und Mortalität positiv beeinflusst,

---

insbesondere in Fällen, wo die medizinische Prognose davon abhängt, wie schnell mit der optimalen Behandlung begonnen werden kann, wie Herz-Kreislauf-Stillstand, Schlaganfall, Herzinfarkt und schwere Unfälle. So ist die Entwicklung des Zustands der Patientin oder des Patienten eng mit der Notfallversorgung vor Ort verbunden, jedoch auch mit der Weiterleitung an ein Spital – nicht unbedingt an das nächstgelegene, sondern an dasjenige, das über die angemessene technische und medizinische Infrastruktur verfügt, beispielsweise einen Operationstrakt mit speziellen Operations- und Anästhesieteams, eine *Stroke Unit* mit Interventioneller Radiologie oder einen Herzkatheterraum mit interventionellen Kardiologinnen und Kardiologen.

Die Verfügbarkeit einer leistungsfähigen technischen Infrastruktur ist für die Behandlung von «lebensbedrohlichen» Notfällen von entscheidender Bedeutung, nicht aber für sogenannte «nicht lebensbedrohliche» Notfälle. In diesem Bereich sollten die Patientinnen und Patienten in entsprechenden ambulanten Einrichtungen unter Einbindung der Hausärztinnen und Hausärzte versorgt werden, deren Nähe zur Versorgungsqualität beiträgt.

Betreffend Leistungsqualität ist es in Wirklichkeit bereits unmöglich, genügend ausgebildetes Medizinal- und Pflegepersonal für einen Rund-um-die-Uhr-Bereitschaftsdienst in den regionalen Notaufnahmen bereitzustellen. Betreffend Leistungsqualität ist es in Wirklichkeit bereits unmöglich, genügend ausgebildetes Medizinal- und Pflegepersonal für einen Rund-um-die-Uhr-Bereitschaftsdienst in den regionalen Notaufnahmen bereitzustellen. Diese Tatsache ist keine Besonderheit des Kantons Freiburg, sondern ist überall in der Schweiz zu beobachten. Diese Tatsache ist keine Besonderheit des Kantons Freiburg, sondern ist überall in der Schweiz zu beobachten.

Die Aufrechterhaltung von 24/7-Notaufnahmen in den Spitälern der unterschiedlichen Regionen würde zu einer unangemessenen Nutzung der medizinisch-pflegerischen Personalressourcen führen – knappes Personal, das heute schon nur sehr schwer zu rekrutieren ist. Die Teams, die den Bereitschaftsdienst in den regionalen Notfalldiensten übernehmen würden, wären aufgrund der geringen Inanspruchnahme nicht ausgelastet, während die Notaufnahme des HFR umgekehrt chronisch überlastet bliebe.

Die Hauptursache für die chronische Überlastung der HFR-Notaufnahme und die daraus resultierenden langen Wartezeiten für die Patientinnen und Patienten liegt nicht – wie die Initiantinnen und Initianten suggerieren – in einer Unterdimensionierung der Aufnahmekapazität der Spitalnotaufnahmen. Die chronische Überlastung hängt insbesondere damit zusammen, dass immer mehr Patientinnen und Patienten mit nicht lebensbedrohlichen Gesundheitsproblemen diese Notaufnahmen aufsuchen, obwohl eine ärztliche Konsultation bedarfsgerechter und besser wäre. Eine Lösung zur Verkürzung der Wartezeiten in der Notaufnahme liegt vor allem in der Entwicklung eines dezentralisierten medizinisch-pflegerischen Netzwerks – durch die Festigung von Hausarztmedizin und Community Health – das in der Lage ist, «nicht lebensbedrohliche» Notfälle in den Regionen rund um die Uhr zu versorgen und eine regelmässige ärztliche Betreuung der Patientinnen und Patienten mit chronischen Erkrankungen sicherzustellen.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass die Betriebskosten von vier Spital-Notaufnahmen (drei HFR-Standorte und eine am HIB – Interkantonales Spital der Broye) sehr hoch wären, während die Einnahmen direkt mit der Anzahl notfallmässiger Einlieferungen im Kanton zusammenhängen. Dieser Aspekt ist zwar nicht vorrangig, wenn es um die Sicherheit der Patientinnen und Patienten geht, sollte aber dennoch erwähnt werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Sicherstellung von Notaufnahmen in den Regionen nicht zu einer Notfallversorgung führen würde, die den aktuellen Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen entspräche. Zudem würde dies – vor dem Hintergrund des Personalmangels – zu einer Zersplitterung der Humanressourcen sowie zu hohen Betriebs- und Investitionskosten führen. In diesem Sinne liefert die Initiative eine unangemessene Antwort auf eine berechtigte Frage.

### **1.3 Entstehung des Gegenvorschlags**

Mit Dekret vom 21. Juni 2022 (ASF 2022\_076) erklärte der Grosse Rat, sich der Initiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» nicht anzuschliessen, und beauftragte den Staatsrat mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags. Mit Dekret vom 21. Juni 2022 (ASF 2022\_076) erklärte der Grosse Rat, sich der Initiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» nicht anzuschliessen, und beauftragte den Staatsrat mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

---

Die Ausarbeitung des Gegenvorschlags war somit das Ergebnis einer gemeinsamen Arbeit der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und der vom Grossen Rat ernannten parlamentarischen Kommission. In regelmässigen Sitzungen wurden die verschiedenen Problematiken im Zusammenhang mit der Notfallversorgung und dem Zugang zur Gesundheitsversorgung im ganzen Kanton Freiburg gründlich und intensiv behandelt. Bei den Überlegungen wurde eine breite und pragmatische Vision verfolgt, mit dem Ziel realisierbarer Massnahmen, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Als Ausgangspunkt berücksichtigt wurden u. a. der Analysebericht von Professor François Clergue über die Rettungs- und Versorgungskette im Kanton Freiburg sowie eine (von der Sozialdemokratischen Partei [SP] in Auftrag gegebene) Studie von Professorin Stéfanie Monod zur Beantwortung von Notrufen und allen voran zur Community Health im Kanton Freiburg. Die beiden Berichte ergänzen sich übrigens gegenseitig. Der Gegenvorschlag schlägt vor, der Motion 2022-GC-55 *Gleichbehandlung der Freiburgerinnen und Freiburger bei Ambulanztransporten* direkte Folge zu geben.

## 2 Vernehmlassungsergebnisse

---

Der Dekretsvorentwurf und der Gesetzesvorentwurf zur Verfassungsinitiative *«Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»* wurden vom 22. Juni bis 22. September 2023 in die Vernehmlassung gegeben. Insgesamt wurden 206 Körperschaften (darunter 126 Gemeinden) konsultiert.

Die allgemeine Ausrichtung des Gegenvorschlags wurde von der grossen Mehrheit der konsultierten Körperschaften explizit oder implizit begrüsst. Die Massnahmen im Zusammenhang mit der Stärkung der Versorgung nicht lebensbedrohlicher Notfälle (Einrichtung einer Anrufzentrale mit einer einheitlichen Gesundheitsnummer, Stärkung der Permanences und Entwicklung von Einrichtungen wie das *«Maison de garde»*, Einrichtung mobiler Pflegeteams) sowie lebensbedrohlicher Notfälle (Stärkung der Zentrale 144 und Einsatz von *«Rapid Responder»*) wurden besonders begrüsst. Mehrere Körperschaften begrüsst zudem die Massnahme zur Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und des Angebots für die deutschsprachige Bevölkerung.

Einige Anmerkungen führten zu Ergänzungen bei der Darstellung des Hintergrunds und der Ziele sowie zur Präzisierung der Massnahmendefinitionen, insbesondere im Hinblick auf die Versorgung nicht lebensbedrohlicher Notfälle.

Der Hauptstreitpunkt betraf die vorgeschlagene Verteilung der finanziellen Lasten im Rahmen der Finanzierung des Gegenvorschlags. Der Freiburger Gemeindeverband (FGV), gefolgt von mehreren Gemeinden, sowie die Mehrheit der politischen Parteien und die Gesundheitsnetzwerke sprachen sich gegen die Finanzierung von Massnahmen durch die Gemeinden aus, die mit der Stärkung der Rettungskette für lebensbedrohliche Notfälle und der verbesserten Gleichbehandlung der Regionen in Bezug auf die Kosten für Ambulanzeinsätze in Zusammenhang stehen. Angesichts der Bedeutung des Entwurfs und der Auswirkungen der vorgeschlagenen Lösungen auf die Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Freiburger Bevölkerung hat der Staatsrat seinen Gegenvorschlag entsprechend angepasst.

---

## 3 Tragweite und Ziele des Gegenvorschlags

### 3.1 Ausgangslage

Auch wenn es üblich ist, zwischen den sogenannten «lebensbedrohlichen» Notfällen und den «nicht lebensbedrohlichen» Notfällen zu unterscheiden, so erfolgt die Einteilung in diese beiden medizinischen Kategorien in Wirklichkeit erst im Nachhinein. Wie auf Notfälle in jeder gegebenen Region reagiert werden muss, ist differenziert nach diesen beiden Kategorien zu beurteilen.

#### > «Lebensbedrohliche» Notfälle

In der Medizin spricht man von einem «lebensbedrohlichen» Notfall, wenn das Leben der Patientin oder des Patienten in Gefahr ist oder ihr oder ihm ohne rasche und angemessene Versorgung der Tod droht. In einer lebensbedrohlichen Situation muss unverzüglich die Notrufnummer 144 gewählt werden. Die Beantwortung dieses Anrufs impliziert, dass bestimmte lebensrettende Massnahmen so schnell wie möglich durchgeführt werden können und die Patientin oder der Patient in den meisten Fällen in eine der Behandlung entsprechende Spitalanlage gebracht wird.

Die Akteurinnen und Akteure, die an der Versorgung «lebensbedrohlicher» Notfälle beteiligt sind, bilden die Rettungs- und Versorgungskette. Im Kanton Freiburg gehören dazu die Sanitätsnotrufzentrale CASU 144 Freiburg-Jura (Zentrale 144), die Ambulanzdienste, die vor Ort tätigen medizinischen Dienste (SMUR und Rettungshelikopter), die «*First Responder*» (Ersthelfer), die «*First Responder Plus*»<sup>1</sup> und – am Ende der Kette – die Spitalnotaufnahmen.

#### > «Nicht lebensbedrohliche» Notfälle

Die Kategorie «nicht lebensbedrohliche» Notfälle wird durch Ausschluss definiert. Sie umfasst alle Fälle, in denen die Patientin oder der Patient das Bedürfnis für eine dringende Versorgung verspürt, mit Ausnahme der zuvor beschriebenen «lebensbedrohlichen» Notfälle. Der Begriff «nicht lebensbedrohliche» Notfälle umfasst somatische und/oder psychische, gesundheitliche und/oder teilweise auch soziale Krisensituationen, welche das Leben der Personen nicht bedrohen.

Die Reaktion auf «nicht lebensbedrohliche» Notfallsituationen kann in medizinischer Umgebung (Hausärztinnen und Hausärzte, ärztlicher Bereitschaftsdienst, Telemedizin-Plattformen, ärztlicher Hausbesuchsdienst) und nicht-medizinischer Umgebung (Spitex, Pflegeheime und Zwischenstrukturen, Apotheken) erfolgen.

Je nach Zustand der Patientin oder des Patienten und dessen Entwicklung kann sie oder er vom «lebensbedrohlichen» in den «nicht lebensbedrohlichen» Bereich oder umgekehrt wechseln. Daher sollten beide Bereiche ausgebaut werden.

#### 3.1.1 Eine leistungsfähige Rettungs- und Versorgungskette

Derzeit verfügt der Kanton Freiburg zwar über eine umfassende und leistungsfähige Rettungs- und Versorgungskette, das System der Notfallmedizin verläuft von der Zentrale 144 bis zum Spital und umfasst sämtliche Glieder der Kette: Alarm, lebensrettende Massnahmen, Rettungsdienste, Notfallzentren, Intensivpflege. Es ermöglicht allen Bürgerinnen und Bürgern, Mittel zu aktivieren, die – je nach Bedarf – in der Lage sind, «*First Responder*» und Erste Hilfe rasch zu mobilisieren, sofort ärztlich delegierte Notfallversorgung bei Kranken oder Verletzten auszulösen, eine erste Diagnose

---

<sup>1</sup> Die Begriffe «*First Responder*» oder «Ersthelfer» beziehen sich grundsätzlich auf «Laien», d. h. Personen, die nicht im Gesundheitsbereich tätig sind, aber eine Grundausbildung in Erster Hilfe (BLS-AED) absolviert haben. Diese Personen sind in der Lage, bei Herzstillstand die grundlegenden Wiederbelebungsmaßnahmen (hauptsächlich Herzmassage und Defibrillation) durchzuführen, bis die Ambulanz eintrifft. «*First Responder*» werden von der Zentrale 144 parallel zur Ambulanz alarmiert.

«*First Responder Plus*» oder «Ersthelfer Plus» sind ebenfalls medizinische Laien, die jedoch eine umfassendere Ausbildung in Wiederbelebungsmaßnahmen absolviert haben. Sie werden von der Zentrale 144 für ein breiteres Spektrum von Schlüsselwörtern eingesetzt, insbesondere bei Fällen von Atemnot oder massiven Blutungen.

Der Begriff «*First Responder*» entstammt dem internationalen Sprachgebrauch. Weil der Kanton Freiburg zweisprachig ist, wurde diese internationale Bezeichnung gewählt, damit sie sowohl im deutschen als auch im französischen Sprachraum verwendet werden kann.

---

zu stellen, eine Versorgungskette zu aktivieren, eine präklinische Versorgung auf dem Landweg oder per Helikopter einzuleiten und die Patientinnen und Patienten so schnell wie möglich an die auf die Erkrankung oder Verletzung abgestimmte medizintechnische Infrastruktur zu überweisen. Einige Glieder dieser Kette fallen in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, z. B. die Ambulanzdienste.

### 3.1.2 Angemessene Akutversorgung

Die Patientinnen und Patienten werden rasch in die Spitalnotaufnahmen transportiert, in der sie entsprechend ihrer Erkrankung behandelt werden. Die überwiegende Mehrheit der Fälle wird in die Notaufnahmen des HFR oder des HIB gebracht. Die Notaufnahmen des HFR Freiburg – Kantonsspital und des HIB, Standort Payerne, verfügen über eine medizintechnischen Infrastruktur und kompetentes Personal, das in der Lage ist, rund um die Uhr Erste Hilfe zu leisten. Die schwereren Fälle werden direkt in ein Universitätsspital gebracht.

### 3.1.3 Ein angemessenes bürgernahes Gesundheitsnetzwerk

Im Kanton Freiburg sind die Zuständigkeiten der öffentlichen Hand in den Bereichen Gesundheit und Soziales zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt. Die Gemeinden werden in die Organisation von Ambulanzleistungen, in die Pflegenetze, in die Pflegeheime und in die Spitex einbezogen. Diese regionale Verankerung ist zweifellos eine Stärke, wenn es darum geht, auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen, da die lokalen Abgeordneten an ihr dran sind.

### 3.1.4 Massnahmen zur Prävention und Gesundheitsförderung und Prävention, die den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht werden

Der Kanton Freiburg setzt sich seit vielen Jahren für die Förderung der Gesundheit, des Wohlbefindens und der Lebensqualität von Kindern und Jugendlichen ein und unterstützt Kinder, Jugendliche und Familien, die mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Zahlreiche Massnahmen werden insbesondere durch die kantonale Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention und die kantonalen thematischen Programme (Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit, Alkohol, Tabak und ähnliche Produkte), das Konzept Gesundheit in der Schule BKAD-GSD und die schulärztliche Betreuung umgesetzt.

Diese Massnahmen der Prävention und Gesundheitsförderung tragen dazu bei, die Gesundheitskompetenz der Bevölkerung zu stärken. Somit beeinflussen sie die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen.

## 3.2 Grenzen des derzeitigen Systems und Verbesserungsansätze

Obwohl das Freiburger System auf Notfälle insgesamt zufriedenstellend reagieren kann, hat es seine Grenzen und entsprechendes Verbesserungspotential:

**Personalmangel:** Auch der Kanton Freiburg bleibt nicht verschont vom Pflegepersonalmangel, der alle Schweizer Kantone betrifft. Im Vergleich zu anderen Regionen hat der Kanton Freiburg aufgrund seiner geographischen Lage zudem nur eingeschränkte Möglichkeiten, Grenzgängerinnen und Grenzgängern zu rekrutieren.

Der Kanton arbeitet an der Problematik des Pflegepersonalmangels, insbesondere im Rahmen der Umsetzung des eidgenössischen Verfassungsartikels, der mit der Annahme der Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» eingeführt wurde.

**Unzureichendes Netzwerk der ärztlichen Grundversorgung:** Der Kanton Freiburg weist im interkantonalen Vergleich eine geringe Dichte an ärztlichen Grundversorgerinnen und Grundversorgern auf. Auf der anderen Seite ist das System des ärztlichen Bereitschaftsdienstes in der Freiburger Bevölkerung wenig bekannt, insbesondere bei Personen, die keine Hausärztin oder keinen Hausarzt haben. Diese Schwächen tragen dazu bei, dass für einfache Konsultationen die Spitalnotaufnahmen aufgesucht werden, was diese wiederum überlastet.

Im Rahmen der Überlegungen zu zwei im Grossen Rat eingereichten Aufträgen betreffend die Hausarztmedizin (2022-GC-217 *Investitionen zur Förderung der Hausarztmedizin* und 2022-GC-199 *Freiburger Curriculum der Allgemeinmedizin: Schaffung eines Bildungsgangs in Hausarztmedizin im stationären und ambulanten Bereich*) sieht der Kanton vor, Massnahmen zur Stärkung des Netzwerks der ärztlichen Grundversorgung umzusetzen, insbesondere

---

durch eine verbesserte Begleitung der ärztlichen Weiterbildung. Die Erhöhung der Anzahl niedergelassener Ärztinnen und Ärzte wird zur Stärkung des ärztlichen Bereitschaftsdienstes beitragen.

**Ungleichheit beim Zugang und bei den Kosten bei «lebensbedrohlichen» Notfällen:** Je nach Wohnort der Patientinnen und Patienten gibt es beim Zugang zu Gesundheitsleistungen und den Kosten für diese Leistungen gewisse Unterschiede. Zu erwähnen ist insbesondere, dass die Kosten für Ambulanzeinsätze proportional zur Entfernung steigen und damit die Bewohnerinnen und Bewohner von abgelegenen Gebieten benachteiligt sind.

**Fehlende Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren:** Alle Glieder der Rettungs- und Versorgungskette im Kanton funktionieren und erfüllen sämtliche Anforderungen in Bezug auf die Qualitätsstandards. Bei der Koordination der gesamten Kette gibt es jedoch Verbesserungsspielraum: Bis heute besteht die Rettungs- und Versorgungskette aus aneinandergereihten Strukturen, die ihren spezifischen Auftrag und ihre eigene zuständige Verwaltung haben. Keine Einheit hat die Befugnis, das gesamte System miteinander zu verknüpfen, die Gesamtabdeckung auf kantonaler Ebene zu analysieren und zu planen und schliesslich die Praktiken zu harmonisieren.

**Mehrere Rufnummern für den ärztlichen Bereitschaftsdienst:** Um eine Notfallärztin oder einen Notfallarzt zu erreichen, standen im Kanton Freiburg bis vor kurzem nicht weniger als sechs verschiedene Rufnummern zur Verfügung. Tatsächlich hatte jeder Bereitschaftsdienstkreis seine eigene Rufnummer, eigene Öffnungszeiten und eigene Bereitschaftstage, was den Überblick über das System erschwerte. Ein erster Schritt zur Verbesserung dieses Systems wurde mit der Einführung einer Einheitsnummer für den ärztlichen Bereitschaftsdienst unternommen, die seit Juni 2023 in Betrieb ist.

**Berücksichtigung der Sprache bei den Pflegeleistungen:** In unserem Kanton mit zwei Amtssprachen wird die Sprache der Patientinnen und Patienten nicht immer ausreichend berücksichtigt, und dies, obwohl die Kommunikation bei der Betreuung von Patientinnen und Patienten eine tragende Rolle spielt. Insbesondere bei den Spitalnotaufnahmen wird die Anforderung, die für das HFR und das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) gemäss kantonaler Regelung gilt, nämlich: dass die Patientinnen und Patienten in ihrer Muttersprache betreut werden müssen, nicht immer erfüllt. Dies lässt sich teilweise durch den relativen Mangel an qualifiziertem Gesundheitspersonal erklären, der die Anstellung zweisprachiger Pflegefachpersonen erschwert.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Auftrag 2021-GC-123 *Sicherstellung einer gleichwertigen Gesundheitsversorgung in beiden Sprachen* im Herbst 2022 vom Grossen Rat angenommen wurde. Er verlangt allem voran vom Kanton, sicherzustellen, dass die Sprache bei der Zuweisung von Patientinnen und Patienten als fixes Kriterium berücksichtigt wird, insbesondere bei der Inanspruchnahme von Notfalldiensten. Im Rahmen der Umsetzung dieses Auftrags analysiert eine externe Stelle derzeit die Berücksichtigung der beiden Amtssprachen bei der Betreuung der Patientinnen und Patienten am HFR. Die daraus resultierenden Massnahmen werden insbesondere das Programm zur Förderung der Mehrsprachigkeit des HFR und die Leistungen der HFR-Standorte Tifers und Meyriez-Murten betreffen.

### 3.3 Ziele des Gegenvorschlags

Jede Person, die sich im Kanton Freiburg aufhält und einen von ihr als dringend empfundenen Pflegebedarf hat, muss so schnell wie möglich auf eine angemessene Reaktion zählen können, die ihren Entscheidungen und Vorlieben so weit wie möglich Rechnung trägt.

Dies bedeutet konkret, jeder und jedem das Folgende zu garantieren:

- > schnellstmöglichen Zugang zu einer medizinisch-pflegerischen Abklärung und Triage;
- > angemessene und qualitativ hochstehende Betreuung entsprechend den gesundheitlichen Bedürfnissen;
- > sachgerechte Informationen über die eigene Situation und Antworten auf Fragen.

Schliesslich muss die vorgeschlagene Lösung dem System ermöglichen, sich im Laufe der Jahre weiterzuentwickeln, um sich an den stetigen Wandel des Gesundheitswesens und der Bedürfnisse der Bevölkerung anzupassen.

---

Um diese Ziele zu erreichen, muss:

- a) die Reaktion auf «nicht lebensbedrohlicher» Notrufe organisiert werden, allem voran durch Einrichtung einer «Einheitlichen Gesundheitsnummer» für den Kanton;
- b) die Rund-um-die-Uhr-Versorgung von «nicht lebensbedrohlichen» Notfällen auf regionaler Ebene in Zusammenarbeit mit den lokalen Akteurinnen und Akteuren organisiert werden;
- c) die Reaktionsfähigkeit der Zentrale 144 für «lebensbedrohliche» Notfälle gestärkt werden;
- d) die Rettungs- und Versorgungskette für «lebensbedrohliche» Notfälle, die auf kantonaler Ebene zentralisiert ist und rund um die Uhr funktioniert, gestärkt werden;
- e) die Kostengerechtigkeit zwischen den Regionen verbessert werden, insbesondere für die Einsätze der Ambulanzdienste im Zusammenhang mit der Zentralisierung von «lebensbedrohlichen» Notfälle in Freiburg;
- f) eine gleichwertige Gesundheitsversorgung in beiden Amtssprachen des Kantons sichergestellt werden;
- g) die Koordination des Systems zur Beantwortung «lebensbedrohlicher» und «nicht lebensbedrohlicher» sozialmedizinischer Notfälle unter Einbezug aller relevanten Akteurinnen und Akteure organisiert werden.

All diese Entwicklungen münden in einem spezifischen Finanzierungsbedarf. Daher müssen die Finanzierungsart des Systems und die dafür bereitgestellten Finanzmittel angepasst werden.

### 3.4 Massnahmen

Im Folgenden werden die im Rahmen des Gegenvorschlags vorgesehenen Massnahmen näher erläutert.

Einleitend ist zu betonen, dass bei der Ausarbeitung des Gegenvorschlags eine breite und umfassende Vision zur Optimierung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und der Qualität der Versorgung für alle Notfallarten verfolgt wurde.

Die meisten vorgeschlagenen Massnahmen sind speziell für den Gegenvorschlag konzipiert und werden nur umgesetzt, wenn dieser in der Volksabstimmung angenommen wird. Zwei zusätzliche Massnahmen, nämlich die Stärkung der Zentrale 144 und die Verbesserung des Versorgungszugangs und des Angebots für die deutschsprachige Bevölkerung, werden genannt, damit ein kohärentes Paket entsteht.

#### 3.4.1 Zentralisierung der Anrufannahme für «nicht lebensbedrohliche» Notfälle auf kantonaler Ebene

---

<b>Neuerungen</b>	<b>&gt; Einrichtung einer Zentrale mit einer «Einheitlichen Gesundheitsnummer» für «nicht lebensbedrohliche» Notfälle bei Erwachsenen und Kindern, die kostenlos und rund um die Uhr erreichbar ist</b>
-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

Die Zentrale «Einheitliche Gesundheitsnummer» steht der Bevölkerung bei Anfragen zu Erwachsenen oder Kindern zur Verfügung. Sie funktioniert im gesamten Kanton Freiburg auf Französisch und Deutsch und ist rund um die Uhr erreichbar. Sie ist für die Annahme, Bearbeitung und Steuerung von Anrufen wegen «nicht lebensbedrohlichen» Gesundheitsproblemen zuständig und soll die Anrufenden an das am besten geeignete medizinisch-pflegerische Angebot weiterleiten. Die «Einheitliche Gesundheitsnummer» ist bei allen Anliegen die erste Anlaufstelle, auch bei pädiatrischen. Die Anrufe können dann an den Partner weitergeleitet werden, der am ehesten auf die jeweilige Situation reagieren kann.

In der Zentrale sind vornehmlich speziell für die Anrufannahme geschulte Disponentinnen und Disponenten, sprich: Gesundheitsfachpersonen (Pflegefachpersonen) tätig, die von Ärztinnen und Ärzten überwacht werden. Die Disponentinnen und Disponenten nehmen die Anrufe entgegen, triagieren und sie beurteilen den Schweregrad der Fälle, so dass alle Patientinnen und Patienten entsprechend ihrer spezifischen Bedürfnisse weitergeleitet werden.

In enger Zusammenarbeit mit der Zentrale 144 und dem ärztlichen Bereitschaftsdienst organisiert die Zentrale «Einheitliche Gesundheitsnummer» den Einsatz der Notfallärztinnen und Notfallärzte sowie der Spezialistinnen und Spezialisten. Sie gewährleistet zudem die Anrufannahme bei «nicht lebensbedrohlichen» Notfällen der Pflegeheime sowie die Weiterleitung an die psychiatrische Notfalldienste und die Notfallapotheken. Schliesslich geben die Disponentinnen und Disponenten einfache Ratschläge, bis ein Kontakt zu einer behandelnden Ärztin oder einem behandelnden Arzt hergestellt ist. Es handelt sich jedoch nicht um medizinische Online-Konsultationen.



---

Die strategische Leitung der Zentrale «Einheitliche Gesundheitsnummer» liegt bei der GSD (s. Kap. 3.4.7). Die operative Leitung liegt bei der Organisation, welche die «Einheitliche Gesundheitsnummer» hosten wird.

Die Anrufe und die Leistungen der Disponentinnen und Disponenten sind kostenlos, die Finanzierung der Zentrale übernimmt der Kanton.

### 3.4.2 Ausbau und Stärkung der Versorgung «nicht lebensbedrohlicher» Notfälle

---

<b>Neuerungen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>&gt; <b>Stärkung der Permanences mit einer Harmonisierung der Öffnungszeiten und der Entwicklung von Einrichtungen wie das «Maison de garde»; enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Einrichtungen</b></li><li>&gt; <b>Ausbau der Aktivitäten der Gesundheitszentren in den Regionen, insbesondere bei der Ausbildung von medizinisch-pflegerischem Personal.</b></li><li>&gt; <b>Projekte für mobile Pflegeteams für dringende Einsätze an den Lebensorten rund um die Uhr</b></li></ul>
-------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

Die Versorgung «nicht lebensbedrohlicher» Notfälle in den verschiedenen Kantonsregionen basiert auf einem integrierten System, das aus Permanences und «Maisons de garde» besteht, die hauptsächlich in Gesundheitszentren angesiedelt sind.

#### 3.4.2.1 Begriffe

- > Gesundheitszentren sind Einheiten, die ambulante Leistungen erbringen. Sie bieten einen gemeinsamen Grundstock an Leistungen an, der spezialisierte medizinische oder paramedizinische Konsultationen sowie eine Tagesklinik für Pflegeleistungen, z. B. für chronisch kranke Patientinnen und Patienten, umfasst. Diese Leistungen werden von einem Netzwerk von internen und externen Dienstleistenden des HFR erbracht. Darüber hinaus haben die HFR-Gesundheitszentren in Riaz und Tafers jeweils eine Permanence sowie ein «Maison de Garde». Langfristig wird es auch in der Agglomeration Freiburg ein Gesundheitszentrum geben.
- > Die Permanences sind ambulante Versorgungseinrichtungen mit engagiertem Personal, das in der Lage ist, «nicht lebensbedrohliche» Notfälle zu versorgen. Die Weiterleitung der Patientinnen und Patienten an diese Einrichtungen erfolgt hauptsächlich über die zentrale Anlaufstelle «Einheitliche Gesundheitsnummer» (vgl. Kap. 3.4.1). Der Zugang zu diesen Einrichtungen ist auch ohne Termin möglich («Walk-in»). Die Aufnahme und Triage der Patientinnen und Patienten erfolgt durch Pflegefachpersonen, die Betreuung durch ein medizinisch-pflegerisches Team, das eng mit den verschiedenen Spitaleinrichtungen, darunter das HFR Freiburg – Kantonsspital, zusammenarbeitet. Die Permanences der Standorte Riaz, Meyriez-Murten und Tafers werden vom HFR verwaltet und betrieben. Das HIB verfügt ebenfalls über eine Permanence an seinem Standort in Estavayer-le-Lac. Dieses System wird durch lokale private Strukturen wie die Medizinische Permanence Freiburg (PMF) ergänzt, die die Notaufnahme des HFR entlastet.
- > Die von den ärztlichen Bereitschaftsdienstkreisen verwalteten «Maisons de garde» nehmen Hausärztinnen und Hausärzte auf, damit diese dort ihren Bereitschaftsdienst leisten können. Die Ärztinnen und Ärzte kümmern sich um «nicht lebensbedrohliche» Notfälle, die ihnen von der «Einheitlichen Gesundheitsnummer» zugewiesen werden (siehe Kap. 3.4.1)

#### 3.4.2.2 Funktionsweise

Die Permanences und «Maisons de garde» sind in drei Regionen vertreten (an den HFR-Standorten Riaz und Tafers sowie in der Agglomeration Freiburg). Ihre Öffnungszeiten sind harmonisiert, um eine Betreuung an sieben Tagen in der Woche, von 7 bis 22 Uhr, zu gewährleisten.

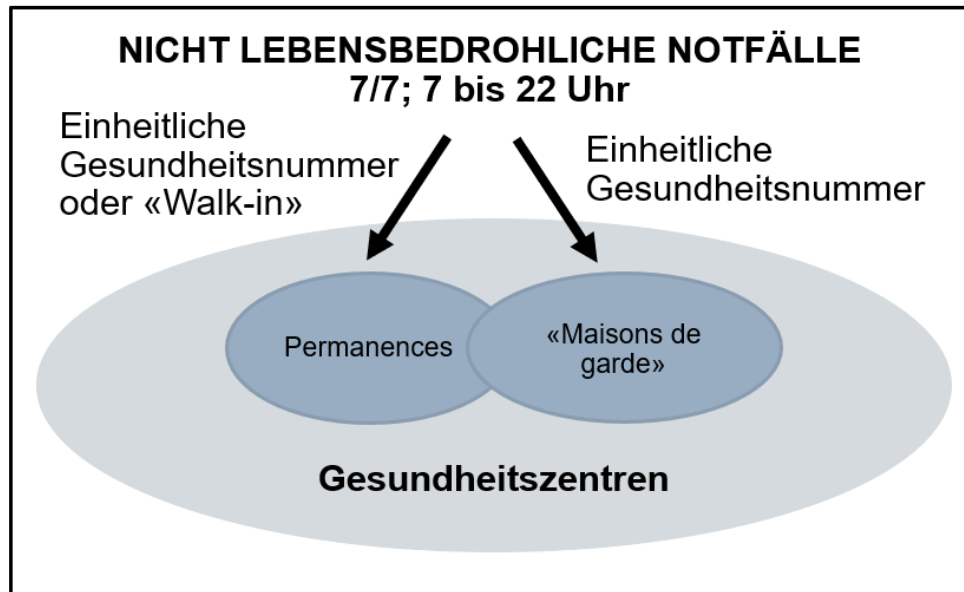


Abbildung 1: Schema zur Veranschaulichung des Funktionsmodells von Permanences und «Maisons de garde» für die Versorgung «nicht lebensbedrohlicher» Notfälle.

Im Allgemeinen bilden Permanences, «Maisons de garde» und Gesundheitszentren ein Gesundheitsökosystem, das die Interprofessionalität in den Vordergrund stellt, indem es auf einer engen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Partnern des Gesundheitswesens, einschliesslich Hausärztinnen und Hausärzten, Pflegepersonal mit Fachausbildung, Gesundheitsnetzen, Gesundheitsligen und anderen Fachpersonen, aufbaut. Die Synergien zwischen diesen Strukturen sind Teil eines Modells der integrierten Medizin. Die Gesundheitszentren bieten ausserdem Ausbildungsplätze für Ärztinnen und Ärzte und andere Gesundheitsfachpersonen an, was sie dazu bewegen kann, nach ihrer Ausbildung wieder in der Region zu arbeiten.

Zur Vervollständigung dieses Systems werden mobile Pflgeteams eingesetzt, die rund um die Uhr dringende Haus- und Einrichtungsbesuche durchführen können. Diese Teams arbeiten mit den Notfallärztinnen und Notfallärzten zusammen und stehen unter der Aufsicht des HFR. Die Beurteilung und Betreuung zu Hause wird letztendlich dazu beitragen, die Zahl der unangemessenen Spitalaufenthalte zu verringern.

Es ist überdies von entscheidender Bedeutung, dass die Pflegeheime besser auf «nicht lebensbedrohliche» Notfälle ihrer Bewohnerinnen und Bewohner reagieren können, ohne diese systematisch in eine Notfallabteilung eines Spitals zu verlegen. Der Staat gewährleistet, dass es die Rahmenbedingungen allen Einrichtungen für Langzeitaufenthalte ermöglichen, die Unterstützung einer Heimgärtin oder eines Heimgärtes beanspruchen zu können, die oder der die Bewohnerinnen und Bewohner (oder zumindest deren Dossiers) kennt, in der Lage ist, die Situationen zu bewältigen und gegebenenfalls mit dem mobilen Pflgeteam zusammenzuarbeiten.

#### 3.4.2.3 Governance und Finanzierung

Bei Governance und Management der Gesundheitszentren überträgt die GSD als Garantin des Systems dem HFR die Verantwortung für deren Einrichtung und Umsetzung.

Die Finanzierung der öffentlichen Organisationen erfolgt hauptsächlich über die Leistungsabrechnung. Erweisen sich die Einnahmen als unzureichend, werden die zusätzlichen Kosten vom Staat getragen. Leistungen, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen, werden von diesen übernommen.

---

### 3.4.3 Stärkung der Anrufannahme für «lebensbedrohliche» Notfälle bei der Zentrale 144

---

<b>Neuerungen</b>	<b>&gt; Regelmässiges Bedarfsmonitoring und Anpassung der Ressourcen der Zentrale 144</b>
-------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------

---

Die Zentrale 144 ist IVR-zertifiziert und arbeitet professionell. Dennoch kann ihre Funktionsweise noch optimiert und ihre Struktur gefestigt werden. An dieser Stelle zu nennen sind die Technologiebeobachtung, die Verbesserung der Mitarbeitendenausbildung und die kontinuierliche Förderung der Qualität. Diese Aspekte werden durch die Gewährung einer angemessenen Finanzierung des Staates innerhalb des ordentlichen Voranschlags unterstützt. Des Weiteren unterstützt der Staat auch die berufliche Weiterentwicklung der Mitarbeitenden der Zentrale.

### 3.4.4 Stärkung der Rettungskette für «lebensbedrohliche» Notfälle

---

<b>Neuerungen</b>	<b>&gt; Umsetzung eines Pilotprojekts mit erfahrenen Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitätern in einem leichten Notfallfahrzeug («Rapid Responder») in Randregionen</b>
	<b>&gt; Unterstützung für die Erweiterung des Netzwerks der «First Responder Plus» in den Randregionen</b>

---

Jede Person, die sich in einer «lebensbedrohlichen» Notsituation befindet, wird im gesamten Kantonsgebiet nach einheitlichen Qualitätsstandards behandelt. In eben dieser Qualitätsoptik werden die Glieder der Rettungs- und Versorgungskette situationsspezifisch aktiviert. So kann die Zeit bis zur Versorgung so kurz wie möglich gehalten werden.

Eines der Hauptprobleme in den Randregionen besteht darin, dass die Einsatzzeiten der Ambulanzen die üblichen Standards überschreiten. Ein Ansatz zur Verbesserung der Notfallversorgung besteht darin, die Dichte an voll ausgerüsteten Ambulanzen zu erhöhen. Die Umsetzung eines solchen Systems ist jedoch erst ab einem bestimmten Aktivitätsvolumen sinnvoll, die in abgelegenen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte oft nicht erreicht wird. Um die Zeiten bis zur Versorgung in diesen Regionen zu verkürzen, ist der Einsatz von «*Rapid Responder*» als Alternative zu den Ambulanzen geplant. «*Rapid Responder*» sind erfahrene Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter mit leichtem Notfallfahrzeug, die in einer Randregion stationiert sind. Sie werden von der Zentrale 144 eingesetzt, sind schnell am Unfallort und stabilisieren die Patientin oder den Patienten, bis die Ambulanz eintrifft. Der Staat finanziert die Umsetzung eines «*Rapid Responder*»-Pilotprojekts in einer Randregion. Zweckmässigkeit und Auswirkungen dieser Alternative werden getestet und analysiert, bevor diese Massnahme in anderen Regionen des Kantons umgesetzt wird.

Darüber hinaus wird die Rolle bestimmter ehrenamtlicher Akteurinnen und Akteure wie «*First Responder*» oder «*First Responder Plus*» gestärkt. Der Staat sorgt dafür, dass die Organisationen, die sie betreuen, eine angemessene Subventionierung für die Ausbildung dieser Freiwilligen und die für die Einsätze und deren Überwachung notwendige Software erhalten, um die höchste Qualität und Sicherheit für die Patientinnen und Patienten, aber auch den Fortbestand dieser Akteurinnen und Akteure zu gewährleisten.

Generell erhält die GSD durch die Zuweisung neuer Kompetenzen gemäss die Möglichkeit, die Einsätze im Zusammenhang mit «lebensbedrohlichen» Notfällen regelmässig zu analysieren und eine Planungsgrundlage für die Akteurinnen und Akteure der Rettungs- und Versorgungskette zu schaffen.

### 3.4.5 Verbesserung der Kostengerechtigkeit zwischen den Regionen bei Ambulanzeinsätzen

---

<b>Neuerungen</b>	<b>&gt; Einführung eines Systems, das auf dem Kantonsgebiet eine Gleichbehandlung bei der Verrechnung der Kosten für Primäreinsätze der Ambulanz zulasten der Freiburger Patientinnen und Patienten anstrebt</b>
-------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

Die Primäreinsätze der auf dem Gebiet des Kantons Freiburg zugelassenen Ambulanzdienste werden nach einem neuen Modell abgerechnet, das auf eine Gleichbehandlung der Patientinnen und Patienten zwischen den Regionen abzielt. In der Tat herrscht derzeit eine Ungleichbehandlung mit Bezug auf die Kosten, die den Patientinnen und

Patienten für Primäreinsätze der Ambulanz in Rechnung gestellt werden, da ein Betrag pro Kilometer und pro Einsatzdauer verrechnet wird. Mit dem vorgeschlagenen Modell wird angestrebt, die Auswirkungen der Zentralisierung der Versorgung komplexer «lebensbedrohlicher» Notfälle am Standort HFR Freiburg – Kantonsspital auf die Kosten für die Bewohnenden der Randregionen so weit wie möglich zu reduzieren. Dieses Modell gilt für die Freiburger Patientinnen und Patienten, für Einsatzorte im Kanton und für Leistungen, die vom KVG übernommen werden (vom KVG gedeckte Krankheitsfälle- oder Unfälle). Es wird darauf hingewiesen, dass die im Rahmen dieser Massnahme vorgeschlagenen Änderungen der Motion 2022-GC-55 *Gleichbehandlung der Freiburgerinnen und Freiburger bei Ambulanztransporten* direkte Folge geben. .

Im Einzelnen wird vorgeschlagen, die derzeitigen Berechnungsgrundsätze beizubehalten, die auf dem Tarifvertrag zwischen den Ambulanzdiensten und den Versicherern basieren, jedoch für den Betrag, der den Patientinnen und Patienten in Rechnung gestellt wird, eine bestimmte Obergrenze zu definieren, und zwar mittels eines zusätzlichen finanziellen Beitrags des Staates. Gemäss aktuellen Daten (unter Berücksichtigung der von den Ambulanzdiensten in Rechnung gestellten Durchschnittskosten) läge diese Schwelle bei 850 Franken pro Einsatz für Primäreinsätze mit einer Dauer von bis zu zwei Stunden zwischen 6 und 20 Uhr und bei 980 Franken für Einsätze in der Nacht, am Sonntag und an Feiertagen.<sup>2</sup> Zu diesen Beträgen von 850 Franken oder 980 Franken kommen allfällige zusätzliche Kosten hinzu, die den Patientinnen und Patienten für Einsätze, die länger dauern als zwei Stunden, oder für Einsätze, die besondere Ressourcen erfordern, in Rechnung gestellt werden. Dieses Modell soll mit den beteiligten Partnern weiter verfeinert werden und kann daher noch angepasst werden.

Drei Beispiele zur Veranschaulichung dieses Modells:

*Einsatz P1 wegen retrosternaler Schmerzen an einem Montag um 10 Uhr. Patient/in wird ins HFR Freiburg – Kantonsspital transportiert.*

<b>Einsatzort</b>	<b>Prez-vers-Noréaz</b>	<b>Schwarzsee</b>	<b>Attalens</b>
Berechnung der Kosten gemäss Tarifvertrag (Grundpauschale + Beträge pro km und Einsatzzeit)	774 Franken	1140 Franken	1290 Franken
Finanzieller Beitrag Staat	0 Franken	290 Franken	440 Franken
<b>Der Patientin/dem Patienten in Rechnung gestellter Betrag</b>	<b>774 Franken</b>	<b>850 Franken</b>	<b>850 Franken</b>
<i>Rückerstattung Krankenversicherung (50 %)</i>	<i>387 Franken</i>	<i>425 Franken</i>	<i>425 Franken</i>
<b>Endgültiger Betrag zulasten der Patientin/des Patienten</b>	<b>387 Franken</b>	<b>425 Franken</b>	<b>425 Franken</b>

Gemäss voranstehender Tabelle würde der Betrag, den die Patientin oder der Patient für einen Primäreinsatz in Attalens zu tragen hat, mit dem neuen Modell 425 Franken betragen; ohne Beitrag des Staates hätte er 645 Franken betragen (50 % von 1290 Franken).

Im Rahmen dieses neuen Modells stellt der Ambulanzdienst für jeden Primäreinsatz eine Rechnung aus, wobei er die Kosten des Einsatzes nach den Grundsätzen des aktuellen Tarifvertrags berechnet und dann den Kantonsbeitrag abzieht. Die Patientin oder der Patient leitet diese Rechnung an die obligatorische Krankenversicherung (OKP) weiter, die ihr oder ihm eine Rückerstattung gemäss geltender Bundesgesetzgebung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV) gewährt. Der vom Staat zu tragende Betrag wird vom Ambulanzdienst periodisch in Rechnung gestellt.

<sup>2</sup> Es ist zu beachten, dass der Einsatz die Fahrten (von der Ambulanzbasis zum Einsatzort, dann zum Zielspital und zurück zur Basis) sowie die Zeit am Einsatzort umfasst.

---

### 3.4.6 Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und des Angebots für die deutschsprachige Bevölkerung

---

#### **Neuerungen** > **Ausbau des Leistungsangebots an den HFR-Standorten Tafers und Meyriez-Murten, insbesondere im ambulanten Bereich**

---

Die Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und des Angebots für die deutschsprachige Bevölkerung hängen mit der Umsetzung des Auftrags 2021-GC-123 *Sicherstellung einer gleichwertigen medizinischen Versorgung in beiden Sprachen* zusammen, der im Herbst 2022 vom Grossen Rat angenommen wurde. Sie bezwecken die bessere Berücksichtigung der Sprache der Patientinnen und Patienten, insbesondere in Notfällen, und die Stärkung des Gesundheitsleistungsangebots in deutscher Sprache.

Die beiden Pfeiler der Gesundheitsversorgung für die deutschsprachige Bevölkerung des Kantons sind die HFR-Standorte Tafers und Meyriez-Murten. Ihre jeweiligen Gesundheitszentren bieten ambulante Leistungen in deutscher Sprache an, die auf einer engen Zusammenarbeit mit lokalen Partnern beruhen, insbesondere mit den Hausärztinnen und Hausärzten und den Gesundheitsnetzwerken. Über ihre Permanences gewährleisten sie die Versorgung «nicht lebensbedrohlicher» Notfälle.

Die Aufträge der HFR-Standorte Tafers und Meyriez-Murten sind klar definiert und ermöglichen ein Angebot an qualitativ hochwertige Leistungen, die auf die Bedürfnisse der deutschsprachigen Bevölkerung zugeschnitten sind. Sie bilden ein anerkanntes deutschsprachiges Kompetenzzentrum in verschiedenen Bereichen in Ergänzung zum HFR Freiburg – Kantonsspital. Zudem werden sie systematisch in den Turnus der Assistenzärztinnen und Assistenzärzte während deren Weiterbildung eingebunden.

Generell finanziert der Staat im Rahmen des ordentlichen Voranschlags weiterhin die Programme zur Förderung der Zweisprachigkeit des HFR und des FNPG und schlägt in Zusammenarbeit mit den Institutionen und auf Grundlage der Zufriedenheitsindikatoren der Patientinnen und Patienten allfällige weitere Massnahmen vor. U. a. mit Pilotprojekten in der Ausbildung von Pflegepersonal positionieren sich diese beiden Einrichtungen als anerkannte Struktur für zweisprachige Ausbildungen.

### 3.4.7 Koordination der kantonalen Organisation der Notfälle durch die GSD

---

#### **Neuerungen** > **Die GSD ist für die strategische Führung und die Koordination der Organisation der «lebensbedrohlichen» und «nicht lebensbedrohlichen» Notfälle zuständig**

---

Ein eigens für diese Aufgabe vorgesehener Sektor der GSD gewährleistet die strategische Führung und die Koordination der kantonalen Organisation der «lebensbedrohlichen» und «nicht lebensbedrohlichen» Notfälle, im Einklang mit der Gesundheitspolitik des Kantons. Dieser Sektor setzt die gesetzlichen Bestimmungen in diesem Bereich um und leitet die Arbeit der beteiligten Partner über Leistungsverträge; dabei wird er von der Kantonalen Kommission für sanitätsdienstliche Notmassnahmen (KKSNM) beraten.

Zuständigkeiten des spezialisierten Sektors:

- a) Die strategische Steuerung und Finanzierung der Notrufzentralen für «lebensbedrohliche» und «nicht lebensbedrohliche» Notfälle (144 und einheitliche Gesundheitsnummer), wobei auf ihre Integration in das Projekt der Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ) geachtet wird.
- b) periodische Ermittlung der Bedürfnisse der Bevölkerung im Bereich «lebensbedrohliche» und «nicht lebensbedrohliche» Notfälle;
- c) Planung und Überwachung des Umfangs und der Verteilung der Mittel der Rettungskette (Ambulanz, SMUR usw.) auf dem Kantonsgebiet: In Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden sorgt er dafür, dass jede Akteurin und jeder Akteur angemessene Ressourcen erhält;
- d) Überwachung der Entwicklung der Permanences, der «Maisons de garde» und der Gesundheitszentren mit dem Ziel, die Community Health zu festigen und zu stärken;
- e) Überwachung der Versorgung von Notfallsituationen in den Einrichtungen der Langzeitpflege;

- 
- f) Harmonisierung der kantonalen Berufspraxis im Rettungswesen und Kontrolle der Qualität der erbrachten Leistungen: Der Sektor stellt insbesondere die Grund- und Weiterbildung der Einsatzkräfte sicher und unterstützt die Partner bei der Personalrekrutierung;
  - g) Information der Bevölkerung über den Zugang zum System der Notfallversorgung. Die Bevölkerung wird insbesondere regelmässig über die verschiedenen Stufen der Dringlichkeit und die entsprechenden Reaktionsmechanismen aufgeklärt.

Seine Finanzierung wird durch den Staat sichergestellt.

## **4 Erläuterungen nach Artikel**

### **4.1 Dekretsentwurf zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»**

#### **Artikel 1**

Die Initiative muss gemäss Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Artikel 1 des Dekrets übernimmt den Text der Initiative daher vollständig.

#### **Artikel 2**

Artikel 2 des Dekretsentwurfs führt auf Verfassungsebene eine spezifische Bestimmung in Form eines neuen Artikels 68 Abs. 1a ein, der vorsieht, dass der Staat die Notfallversorgung sicherstellt. Die Notfallversorgung muss für alle Regionen des Kantons jederzeit, d. h. rund um die Uhr und an sieben Tagen in der Woche, zugänglich sein. Während sich die Initiative auf den Spitalbereich mit Notfallstandorten in drei Gebieten beschränkt, sieht der Gegenvorschlag eine Reihe von Massnahmen vor, welche die gesamte Rettungs- und Pflegekette sowie die Community Health abdecken und die verschiedenen Partner/innen im Notfallbereich einbeziehen. Der Gegenvorschlag schlägt in diesem Punkt eine breitere Abdeckung vor als die Initiative. Im Übrigen fügt sich diese Formulierung harmonischer in die Verfassung ein.

#### **Artikel 3**

Zur Konkretisierung der Verfassungsbestimmung des Gegenvorschlags wird im Rahmen dieser Botschaft ein Entwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (Sanitätsdienstliche Notmassnahmen) vorgeschlagen (s. nachfolgende Absätze 4.2 und 4.3).

#### **Artikel 4**

Insofern als das Dekret einen Gegenvorschlag zur Initiative macht, muss der Grosse Rat eine Empfehlung abgeben.

### **4.2 Entwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (Haupterlass)**

#### **Artikel 16a**

Dieser Artikel regelt auf Gesetzesebene die Aufgaben und die Zusammensetzung der KKSNM, die derzeit vom Staatsrat festgelegt werden.

Wie heute schon wird die KKSNM eine beratende Funktion haben (Abs. 1) und alle Vorschläge und Empfehlungen aussprechen, die ihr im Bereich der Notfälle im Hinblick auf die Verbesserung der Sicherheit und Qualität der im Rettungswesen erbrachten Leistungen nützlich erscheinen (Abs. 2). Diese Vorschläge und Empfehlungen können sich insbesondere auf die Ausbildung der Einsatzkräfte, die Ausrüstung, die Vereinheitlichung der Praxis, die Förderung der Interprofessionalität, die Organisation oder noch die Zusammenarbeit zwischen den Partnern der Notfallkette beziehen. Dazu prüft die KKSNM die Indikatoren, die ihr relevant erscheinen.

Die KKSNM setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Kreise zusammen (Abs. 3), insbesondere aus Vertreterinnen und Vertretern der Rettungs- und Ambulanzdienste, der Ärztinnen und Ärzte sowie der Patientenorganisationen.

---

Die Einzelheiten werden vom Staatsrat festgelegt (Abs. 4).

### **Artikel 107**

Absatz 2 sieht vor, dass der Staat nicht nur wie bisher die Organisation und den Betrieb einer Zentrale für «lebensbedrohliche» Notfälle sicherstellen muss, sondern auch einer Zentrale für «nicht lebensbedrohliche» Notfälle (Aufgaben der «Einheitlichen Gesundheitsnummer», s. 3.4.1).

Absatz 4 verpflichtet den Staat, die Kostengerechtigkeit bei Ambulanzrettungen zwischen den Regionen zu gewährleisten (s. 3.4.5), was die direkte Folge der Motion 2022-GC-55 *Gleichbehandlung der Freiburgerinnen und Freiburger bei Ambulanztransporten* ermöglicht. Darüber hinaus schafft diese Bestimmung eine gesetzliche Grundlage, die es dem Staat ermöglicht, verschiedene Einsatzelemente für die Versorgung von Notfällen in den Randregionen des Kantons finanziell zu unterstützen. Gemeint sind hier insbesondere die Einsetzung von «*Rapid Responder*» sowie die Erweiterung des Netzwerks der «*First Responder*» und «*First Responder Plus*» (siehe 3.4.4 unten), aber auch die Schaffung von mobilen Pflorgeteams (s. 3.4.2 unten).

## **4.3 Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das freiburger Spital**

### **Artikel 5**

Gemäss Absatz 1 Buchstabe b muss das HFR zum Betrieb von Gesundheitszentren beitragen, indem es Leistungen anbietet, die dem Bedarf der Bevölkerung entsprechen und die Leistungen der lokalen Partner ergänzen, mit denen es zusammenarbeitet, insbesondere der Gesundheitsnetzwerke (Aufgaben der Gesundheitszentren, s. 3.4.2). Gemäss Buchstabe c ist das HFR verpflichtet, eine zentrale Spitalnotaufnahme und Permanences für «nicht lebensbedrohliche» Notfälle zu betreiben (Aufgaben der Permanences s. 3.4.2). Für den Betrieb dieser Permanences kann das HFR mit lokalen Partnern zusammenarbeiten, insbesondere mit den Gesundheitsnetzwerken und den Hausärztinnen und Hausärzten. Der Staat übernimmt allfällige Kosten, die nicht durch die Leistungsabrechnung für andere Leistungen gedeckt sind, gemäss Artikel 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser.

### **Artikel 25**

Das Hinzufügen von Gesundheitszentren und Permanences in dieser Bestimmung soll betonen, wie wichtig es ist, dass dem zweisprachigen Charakter des Kantons – insbesondere in den Einrichtungen der Randregionen und im Speziellen in Tafers und in Meyriez-Murten – im Hinblick auf die Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und des Angebots für die deutschsprachige Bevölkerung Rechnung getragen wird (s. 3.4.6 unten).

## **5 Auswirkungen**

—

### **5.1 Finanzielle Auswirkungen**

#### **5.1.1 Bei Annahme des Gegenvorschlags**

Für die Umsetzung der Massnahmen des Gegenvorschlags werden die jährlichen Gesamtkosten zu Lasten des Staates auf 7,2 Millionen Franken geschätzt. Nachfolgend werden die einzelnen Massnahmen im Detail beschrieben.

##### *a) Zentralisierung der Anrufannahme für «nicht lebensbedrohliche» Notfälle auf kantonaler Ebene*

Die Einrichtung einer Notrufzentrale für «nicht lebensbedrohliche» Notfälle, die rund um die Uhr besetzt ist, erfordert eine entsprechende Anzahl Arbeitsplätze. Ihre Betriebskosten werden auf Grundlage von Vergleichen mit anderen Kantonen auf 2,1 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

##### *b) Ausbau und Stärkung der Versorgung «nicht lebensbedrohlicher» Notfälle*

Die Tätigkeit der HFR-Gesundheitszentren in Riaz und Tafers sowie Meyriez-Murten dürften genügend Einnahmen generieren, um die Betriebskosten zu decken.

Was die vom HFR betriebenen Permanences betrifft, so subventioniert der Staat ihre Tätigkeit bereits. Spezifisch auf den Gegenvorschlag zurückzuführende Mehrkosten werden nicht erwartet.

---

Was die «Maisons de garde» betrifft, so beteiligt sich der Staat an der Finanzierung der personellen und materiellen Ressourcen, die für ihren Betrieb erforderlich sind. Die jährliche Finanzierung wird auf 200 000 Franken geschätzt.

Des Weiteren finanziert der Staat das Projekt der mobilen Pflgeteams. Hier belaufen sich die geschätzten Kosten für seine finanzielle Beteiligung auf 400 000 Franken pro Jahr.

c) *Stärkung der Reaktion auf «lebensbedrohliche» Notfälle*

Die Gesamtkosten für erfahrene Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter in einem leichten Notfallfahrzeug («*Rapid Responder*») in einer Randregion des Kantons und für die Stärkung der Position bestimmter Akteurinnen und Akteure in der Rettungs- und Versorgungskette werden auf 1 Million pro Jahr geschätzt.

d) *Verbesserung der Kostengerechtigkeit zwischen den Regionen bei Ambulanzeinsätzen*

Die Änderung der Rechnungsstellung für Primäreinsätze der Ambulanzdienste wird zu Mehrkosten führen, die der Staat zu tragen hätte. Ausgehend von den aktuellen Statistiken der Ambulanzdienste, würden sich diese Mehrkosten zum jetzigen Zeitpunkt auf jährlich maximal 2,7 Millionen Franken belaufen.

e) *Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und des Angebots für die deutschsprachige Bevölkerung*

Die Zuweisung eines klaren Auftrags an die HFR-Standorte Tifers und Meyriez-Murten und die Einrichtung eines Gesundheitszentrums in der deutschsprachigen Region sind Teil der HFR-Strategie 2030. Die allfälligen Mehrkosten sind somit im Rahmen der Umsetzung dieser Strategie vorgesehen; im Rahmen des Gegenvorschlags sind keine Mehrkosten zu erwarten.

Im Rahmen der Umsetzung des Auftrags 2021-GC-123 *Sicherstellung einer gleichwertigen medizinischen Versorgung in beiden Sprachen* kann eine Anpassung der Beträge, die dem HFR für das Programm zur Förderung der Mehrsprachigkeit zugewiesen werden, vorgesehen werden. Ausserdem soll eine Analyse über die Berücksichtigung der Sprache in der Pflege durchgeführt werden. Der Gesamtbetrag für diesen Teil wurde für das erste Jahr der Implementierung auf 200 000 Franken und für die folgenden Jahre auf 150 000 Franken geschätzt.

f) *Koordination der kantonalen Organisation der Notfälle durch die GSD*

Damit die GSD in der Lage ist, die unter 3.4.7 angegebenen, neuen Aufgaben zu erfüllen, sind spezialisierte und eigens dafür vorgesehene Ressourcen erforderlich. Konkret erfordert der Betrieb eines Sektors, der sich den Aufgaben Planung und Monitoring (Statistik und Qualität) widmet, 4 VZÄ, das entspricht insgesamt 600 000 Franken pro Jahr.

### 5.1.2 Bei Annahme der Initiative

Die Einrichtung einer Rund-um-die-Uhr-Spitalnotaufnahme im Norden und Süden des Kantons erfordert *de facto* die Wiedereröffnung von zwei Regionalspitälern, die eine akutsomatische Versorgung anbieten. Eine Notaufnahme erfordert nämlich eine Spitalstruktur, die über eine angemessene medizintechnische Infrastruktur, angemessene Personalressourcen und angemessene stationäre Leistungen verfügt. Die Eröffnung eines Regionalspitals dieser Art verläuft gegen den Trend zur Zentralisierung, der auf dem Schweizer Spitalmarkt zu beobachten ist. Zwar ist die Basis-Immobilieninfrastruktur für dieses Leistungsangebot an den Standorten Riaz und Tifers teilweise vorhanden, jedoch müssen mindestens 37 Millionen Franken investiert werden, in die medizinaltechnische Ausrüstung (Operationssäle, Radiologie und Labor) wie auch in die Immobilieninfrastruktur. Diese Schätzung beruht auf einem Vergleich mit Regionalspitälern, die ein ähnliches Leistungsangebot haben. Es handelt sich um eine vorsichtige Schätzung, die am unteren Ende der Bandbreite der erforderlichen Investitionskosten liegt.

Bei der Schätzung des erwarteten Betriebsergebnisses wurden zunächst die geplanten Aktivitäten der beiden Regionalspitäler Riaz und Tifers bestimmt und diese dann mit Spitälern in der Schweiz verglichen (Benchmarking), die eine ähnliche Aktivitätsstruktur aufweisen (insbesondere in Bezug auf die Anzahl Austritte). Aus den vorliegenden Daten geht hervor, dass die öffentlichen Spitäler dieser Kategorie im Durchschnitt Verluste in der Grössenordnung von 5 bis 7 Millionen Franken pro Jahr verzeichnen. Bei Annahme der Initiative und unter Berücksichtigung der notwendigen Investitionen und der bereits gewährten staatlichen Unterstützung für das HFR bewegen sich die jährlichen Verluste zwischen 11 und 13 Millionen; diese werden letztlich vom Staat getragen.



---

## **5.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Der vorliegende Entwurf ändert die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden nicht.

## **5.3 Weitere Aspekte**

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist mit der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar. Es stellen sich keine besonderen Fragen zur Europaverträglichkeit oder zur nachhaltigen Entwicklung.

## **5.4 Unterstellung Gesetzesreferendum und Finanzreferendum**

Der vorliegende Gesetzesentwurf unterliegt dem Gesetzesreferendum. Er bewirkt auf fünf Jahre kumuliert eine neue Nettoausgabe für den Staat, die  $\frac{1}{4}$  % des Totals der Ausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung (11'863'954 Franken für die Rechnung 2022) übersteigt, und unterliegt deshalb auch dem fakultativen Finanzreferendum.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DSAS-46

**Projet de décret :**  
**Contre-projet concernant l'initiative constitutionnelle**  
**"Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de**  
**proximité" (votation populaire)**

*Propositions de la commission ad hoc CAH-2023-029*

---

*Présidence* : Anne Meyer Loetscher

*Membres* : Sébastien Dorthe, Marc Fahrni, François Genoud, Chantal Pythoud-Gaillard, Jean-Daniel Schumacher, Markus Stöckli, Katharina Thalmann-Bolz, Sophie Tritten, Estelle Zermatten, Simon Zurich

### Entrée en matière

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

### Propositions acceptées (projet bis)

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

**Annexe 1 – Loi modifiant la loi sur la santé (mesures sanitaires d'urgences)**

#### **I. Loi sur la santé (LSan)**

#### **Art. 107 al. 4**

<sup>4</sup> L'Etat assure l'équité entre les régions en matière de coûts pour les interventions de sauvetage effectuées par les services d'ambulances, indépendamment du lieu et du temps d'intervention. En outre, il peut soutenir toute mesure susceptible de renforcer la prise en charge des cas d'urgences notamment dans les régions périphériques.

## Anhang

GROSSER RAT

2023-DSAS-46

**Dekretsentwurf:**  
**Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe**  
**öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» (Volksabstimmung)**

*Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-029*

---

*Präsidium*: Anne Meyer Loetscher

*Mitglieder*: Sébastien Dorthe, Marc Fahrni, François Genoud, Chantal Pythoud-Gaillard, Jean-Daniel Schumacher, Markus Stöckli, Katharina Thalmann-Bolz, Sophie Tritten, Estelle Zermatten, Simon Zurich

### Eintreten

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

### Angenommene Anträge (projet bis)

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

**Anhang 1 – Gesetz zur Änderung des Gesundheitsgesetzes**  
**(Sanitätsdienstliche Notmassnahmen)**

#### **I. Gesundheitsgesetz (GesG)**

#### **Art. 107 Abs. 4**

**A1**

<sup>4</sup> Der Staat garantiert die regionale Gleichbehandlung im Bereich der Kosten für die Rettungseinsätze der Ambulanzdienste, unabhängig vom Ort und der Dauer des Einsatzes. Darüber hinaus kann er sämtliche Massnahmen unterstützen, die geeignet sind, die Notfallversorgung insbesondere in den Randregionen zu stärken.

### Vote final

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

### Catégorisation du débat

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

### Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

### Amendements

#### **Annexe 1 – Loi modifiant la loi sur la santé (mesures sanitaires d'urgences)**

##### **I. Loi sur la santé (LSan)**

#### **Art. 95 al. 1bis, al. 2**

<sup>1bis</sup> *(nouveau)* Pour chaque district, les services de garde sont dispensés au sein d'une permanence ou d'un centre de santé régional.

<sup>2</sup> *(modifié)* L'organisation de ces services est confiée aux associations professionnelles reconnues par le Conseil d'Etat. Celles-là sont habilitées à astreindre à ces services tant leurs membres que les personnes qui n'en sont pas membres et se concertent avec les permanences et les centre de santé régionaux.

### Schlussabstimmung

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

### Kategorie der Behandlung

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

### Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

### Änderungsanträge

#### **Anhang 1 – Gesetz zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (Sanitätsdienstliche Notmassnahmen)**

##### **I. Gesundheitsgesetz (GesG)**

#### **Art. 95 Abs. 1bis, Abs. 2**

**A2** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

## II. Loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR)

## II. Gesetz über das freiburger spital (HFRG)

### Art. 5 al. 1 let. b

<sup>1</sup> L'HFR fournit des prestations dans les domaines suivants:

b) (*modifié*) les soins ambulatoires; à cet effet, l'HFR contribue notamment à l'exploitation de centres de santé régionaux en collaboration avec les partenaires locaux, en particulier par la mise en place de consultations spécialisées et de premier recours;

### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

#### Deuxième lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

#### Troisième lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

### Art. 5 Abs. 1 Bst. b

**A3** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Erste Lesung

**CE**  
**A3** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

#### Zweite Lesung

**A1**  
**CE** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**CE**  
**A2** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

#### Dritte Lesung

**A1**  
**CE** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 08 janvier 2024

Den 08. Januar 2024

# Loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam)

du ...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **836.4**

Modifié(s): 836.3

Abrogé(s): –

---

## *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 60 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vue le message 2021-DSAS-20 du Conseil d'Etat du 26 septembre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

## **I.**

### **1 Dispositions générales et principes**

**Art. 1**      Objet et but

<sup>1</sup> Il est institué un régime de prestations complémentaires cantonales pour les familles (ci-après: les prestations) de condition économique modeste avec de jeunes enfants.

<sup>2</sup> Les prestations sont destinées à la couverture des besoins des familles ayant de jeunes enfants.

<sup>3</sup> La présente loi vise également à favoriser leur autonomie financière, sociale et professionnelle.

## **Art. 2**      Principes

<sup>1</sup> La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) s'applique par analogie à moins que la présente loi n'y déroge expressément.

<sup>2</sup> La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) ainsi que ses ordonnances et directives d'exécution sont applicables par analogie, à moins que la présente loi n'y déroge expressément.

<sup>3</sup> Les prestations ne sont pas imposables.

<sup>4</sup> Les prestations sont incessibles, insaisissables et soustraites à toute exécution forcée, sous réserve des dispositions particulières de la présente loi.

## **Art. 3**      Subsidiarité

<sup>1</sup> Sous réserve des dispositions contraires de la présente loi, les prestations sont subsidiaires à celles des assurances sociales, cantonales ou fédérales ainsi qu'aux autres éléments de revenu et de fortune de la famille.

<sup>2</sup> L'obligation d'entretien en vertu du droit de la famille au sens des articles 328 et 329 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC) prime sur les prestations.

<sup>3</sup> La subsidiarité de l'aide implique pour l'ayant droit l'obligation d'entreprendre toutes les démarches utiles auprès des personnes ou organismes concernés afin d'éviter ou limiter les prestations.

## **Art. 4**      Conditions personnelles

<sup>1</sup> Ont droit aux prestations les personnes qui remplissent cumulativement les conditions suivantes:

- a) elles sont annoncées au contrôle des habitants d'une commune fribourgeoise depuis une année au moins au moment où elles déposent la demande de prestations;
- b) elles ont leur domicile principal et résidence habituelle (art. 13 LPGA) dans le canton de Fribourg;
- c) elles vivent durablement en ménage commun avec au moins un enfant âgé de moins de 8 ans ayant un lien de filiation selon le CC avec l'un des membres de la famille selon l'article 6 de la présente loi;
- d) elles font partie d'une famille dont les dépenses reconnues sont supérieures aux revenus déterminants au sens de la présente loi.

<sup>2</sup> Sont également considérés comme enfants au sens de l'alinéa 1 let. c, les enfants recueillis donnant droit à des allocations familiales en application de l'article 4 al. 1 let. c de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam).

<sup>3</sup> Ont également droit aux prestations les personnes résidant dans le canton de Fribourg dont le statut de réfugié a été reconnu par la Suisse, pour autant que les conditions personnelles soient remplies.

<sup>4</sup> Les personnes dont le statut est en cours de procédure en vertu de la législation fédérale en matière d'asile (requérants d'asile) n'ont pas droit aux prestations.

<sup>5</sup> Le Conseil d'Etat précise les catégories de personnes concernées par les alinéas 3 et 4.

#### **Art. 5**      Concours de droits

<sup>1</sup> Sous réserve de l'alinéa 4, un seul et même enfant ne saurait permettre à plus d'une personne de se voir reconnaître la qualité d'ayant droit aux prestations.

<sup>2</sup> Lorsque des personnes qui ne vivent pas durablement en ménage commun peuvent prétendre chacune aux prestations pour le même enfant, le droit aux prestations est reconnu:

- a)    à celle qui a la garde de l'enfant;
- b)    en cas de garde conjointe, à celle chez laquelle l'enfant vit de manière prépondérante.

<sup>3</sup> Si plusieurs personnes vivant durablement en ménage commun remplissent les conditions de l'article 4 al. 1, l'ayant droit est celle qui dépose la première une demande de prestations.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat règle les modalités de calcul et d'octroi de la prestation lorsque des personnes qui ne vivent pas durablement en ménage commun se partagent la garde de l'enfant de manière équivalente.

#### **Art. 6**      Membres de la famille

<sup>1</sup> Sont considérés comme membres de la famille au sens de la présente loi, les personnes suivantes, si elle font durablement ménage commun avec l'ayant droit:

- a)    le conjoint ou la conjointe, le ou la partenaire enregistré-e ou le concubin ou la concubine;
- b)    les enfants avec lesquels il existe un lien de filiation en vertu du CC;
- c)    les enfants du ou de la partenaire enregistré-e ou du concubin ou de la concubine;
- d)    toute autre personne qui a un lien de parenté avec les enfants.

#### **Art. 7**      Composants des prestations

<sup>1</sup> Les prestations se composent:

- a)    de la prestation complémentaire annuelle;

- b) du remboursement des frais de garde pour enfants;
- c) du remboursement des frais de maladie;
- d) d'un accompagnement social.

## **2 Prestation complémentaire annuelle**

### **Art. 8** Calcul

<sup>1</sup> Le montant annuel de la prestation correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants.

### **Art. 9** Dépenses reconnues

<sup>1</sup> Les dépenses reconnues de la famille au sens de cette loi suivent, en principe, la systématique de l'article 10 LPC.

<sup>2</sup> Les dépenses de tous les membres de la famille sont intégrées dans le calcul des dépenses reconnues.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe les montants et les modalités notamment concernant le montant destiné à la couverture des besoins vitaux ainsi que le loyer.

### **Art. 10** Revenus déterminants

<sup>1</sup> Les revenus déterminants comprennent:

- a) les ressources en espèces ou en nature de l'exercice d'une activité lucrative, sous réserve d'une franchise de 20 % pour la part dépassant le revenu hypothétique;
- b) un cinquième de la fortune nette dans la mesure où elle dépasse 25'000 francs pour une famille comprenant une seule personne majeure et 40'000 francs pour les autres;
- c) les pensions alimentaires et les avances sur pensions alimentaires;
- d) les bourses;
- e) les prestations d'assurances;
- f) les autres revenus dans la mesure où ils sont également pris en considération selon la LPC.

<sup>2</sup> L'organe d'application tient compte de tous les éléments de revenu et de fortune dont les membres de la famille se sont dessaisis.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe les montants et les modalités de calcul du revenu et de la fortune ainsi que les limites applicables.

### **Art. 11** Revenu hypothétique

<sup>1</sup> Un revenu hypothétique dépendant de la composition du ménage est pris en considération.



<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat en fixe le montant par année et par personne majeure qui n'est pas en formation et peut exclure sa prise en compte pour une période donnée. Il précise la notion de formation.

### **3 Remboursement des frais de garde pour enfants et des frais de maladie**

#### **Art. 12** Remboursement des frais de garde pour enfants

<sup>1</sup> Les bénéficiaires d'une prestation complémentaire annuelle ont droit au remboursement des frais engagés dans l'année civile en cours pour la garde des enfants membres de la famille.

<sup>2</sup> Ces frais sont remboursés s'ils ont un lien de causalité direct avec l'exercice d'une activité lucrative, le suivi d'une formation ou d'une mesure dans le cadre de l'accompagnement social, une atteinte à la santé.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat règle les modalités d'octroi du remboursement et fixe le montant maximum annuel remboursé pour chaque enfant.

<sup>4</sup> En outre, lorsque les dépenses reconnues sont égales ou inférieures aux revenus déterminants, la part des frais de garde dépassant l'excédent de revenu de la famille peut être remboursée, si les autres conditions d'octroi des prestations sont remplies.

#### **Art. 13** Remboursement des frais maladie

<sup>1</sup> Les bénéficiaires d'une prestation complémentaire annuelle ont droit au remboursement des frais de maladie au sens des articles 14 et 15 LPC en ce qu'ils concernent l'ayant droit et tous les membres de la famille.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat règle les modalités d'octroi du remboursement et fixe des limites au remboursement.

<sup>3</sup> En outre, lorsque les dépenses reconnues sont égales ou inférieures aux revenus déterminants, la part des frais de maladie dépassant l'excédent de revenu de la famille peut être remboursée, si les autres conditions d'octroi des prestations sont remplies.

### **4 Accompagnement social**

#### **Art. 14** Objectif

<sup>1</sup> L'accompagnement social vise à prévenir ou surmonter des difficultés sociales ou matérielles ainsi qu'à favoriser ou améliorer l'intégration sociale et professionnelle des membres de la famille.

#### **Art. 15** Contenu

<sup>1</sup> L'accompagnement social comprend:

- a) un accès aux informations relatives aux offres de prestations, de soutiens et de conseils destinées aux familles;
- b) le conseil personnalisé dans le but de renforcer la capacité d'intégration sociale ou professionnelle;
- c) l'orientation des personnes ayant besoin d'une aide spécifique vers les organismes compétents;
- d) l'intervention auprès des organismes compétents lorsque les démarches pour obtenir l'aide s'avèrent difficiles à réaliser par les personnes concernées;
- e) la mise en place et le suivi de mesures, pour autant que ces mesures améliorent les perspectives d'emploi et de revenu.

**Art. 16** Compétence et organisation

<sup>1</sup> Les communes mettent en place des guichets familles compétents en matière d'accompagnement social.

<sup>2</sup> La mise en place des guichets familles se fait selon les modalités d'organisation territoriale définies dans la loi sur l'aide sociale (LASoc).

<sup>3</sup> Pour les personnes réfugiées, l'accompagnement social est assuré par l'organe désigné par l'Etat.

**Art. 17** Surveillance et coordination

<sup>1</sup> Le Service de l'action sociale (ci-après: le SASoc) surveille l'exécution de l'accompagnement social.

<sup>2</sup> Le SASoc peut donner des instructions garantissant une pratique uniforme.

<sup>3</sup> Le SASoc établit la liste des mesures pouvant être utilisées pour l'accompagnement social.

**Art. 18** Obligation de collaborer des membres de la famille

<sup>1</sup> L'ayant droit ainsi que les membres de la famille doivent collaborer à l'accompagnement social, dans les limites de ce qui peut être exigé de leur part.

<sup>2</sup> Est réputée raisonnablement exigible, toute mesure servant la capacité d'intégration sociale ou professionnelle.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe la procédure dans le règlement d'exécution.

**5 Organisation, dispositions communes et financement**

**Art. 19** Organe d'application

<sup>1</sup> L'application du régime des prestations est confiée à la caisse cantonale de compensation AVS.

<sup>2</sup> Celle-ci reçoit et examine les demandes, fixe le montant des prestations, rend et notifie les décisions, effectue les paiements et réclame la restitution des prestations indûment perçues.

**Art. 20** Echange des données et système d'information

<sup>1</sup> La caisse cantonale de compensation AVS transmet aux guichets familles toutes les informations concernant les situations ayant fait l'objet d'une décision de prestations. Elle oriente systématiquement vers les guichets familles toute personne requérant des prestations pour qu'une évaluation de la nécessité d'un accompagnement social soit effectuée.

<sup>2</sup> Les guichets familles informent la caisse cantonale de compensation AVS de tout changement de situation personnelle ou financière des membres de la famille pouvant avoir des répercussions sur le calcul des prestations ainsi que de tout manquement à l'obligation de collaborer dans le cadre de l'accompagnement social.

<sup>3</sup> Les guichets familles bénéficient d'un accès aux données de la caisse cantonale de compensation AVS relatives aux prestations via une convention qui garantit que leur utilisation soit strictement réservée à l'exécution de la présente loi.

<sup>4</sup> Les guichets familles et la caisse cantonale de compensation AVS sont responsables de l'utilisation des données et des informations dans le respect des règles découlant de la protection des données.

**Art. 21** Naissance et extinction du droit

<sup>1</sup> Le droit aux prestations naît dès le premier jour du mois au cours duquel une demande a été déposée pour autant que toutes les conditions soient remplies.

<sup>2</sup> Le droit aux prestations s'éteint à la fin du mois au cours duquel une des conditions dont il dépend cesse d'être remplie.

**Art. 22** Obligation de renseigner – Ayant droit et tiers

<sup>1</sup> La personne qui sollicite des prestations ou qui en bénéficie déjà fournit gratuitement tous les renseignements nécessaires pour établir ce droit, fixer les prestations dues et faire valoir les prétentions récursives.

<sup>2</sup> Elle est tenue d'autoriser les personnes et instances qu'elle signale à l'autorité compétente, ainsi que les établissements bancaires ou postaux dans lesquels elle détient des avoirs, sous quelque forme que ce soit, les sociétés d'assurance avec lesquelles elle a contracté et les organismes d'assurances sociales qui lui octroient des prestations, celles détenant des informations relatives à sa situation financière, à fournir les renseignements et documents nécessaires à établir son droit aux prestations. Cette obligation de renseigner s'étend également aux membres de la famille.

<sup>3</sup> L'ayant droit ou son représentant légal ou, le cas échéant, le tiers ou l'autorité à qui les prestations sont versées, doit communiquer sans retard aux organes chargés de l'application de la présente loi tout changement dans la situation personnelle et matérielle. Cette obligation de renseigner vaut tant pour les modifications concernant l'ayant droit que les membres de la famille.

<sup>4</sup> Si l'ayant droit ou les membres de la famille refusent de manière inexcusable de se conformer à leur obligation de renseigner ou de collaborer à l'instruction, la caisse cantonale de compensation AVS peut se prononcer en l'état du dossier ou clore l'instruction et décider de ne pas entrer en matière. Il doit leur avoir adressé une mise en demeure écrite les avertissant des conséquences juridiques et leur impartissant un délai de réflexion convenable.

#### **Art. 23** Assistance administrative

<sup>1</sup> Les autorités administratives et judiciaires des cantons, des districts, des circonscriptions et des communes détenant des informations relatives à la situation financière de l'ayant droit et des membres de la famille fournissent gratuitement à la caisse cantonale de compensation AVS les renseignements et pièces nécessaires.

<sup>2</sup> Dans le respect des règles découlant de la protection des données, la caisse cantonale de compensation AVS peut accéder, par une procédure d'appel, aux données du Service cantonal des contributions relatives aux conditions de revenu et de fortune nécessaires au calcul des prestations.

#### **Art. 24** Obligation de garder le secret

<sup>1</sup> Les personnes chargées de l'application de la présente loi sont tenues de garder le secret sur leurs constatations et observations à l'égard des tiers. Toutefois, elles peuvent signaler des situations à des instances spécialisées dans le domaine tutélaire ou d'accompagnement social, si des indices indiquent qu'une intervention dans une famille précise pourrait être recommandée.

#### **Art. 25** Réduction, suspension ou suppression des prestations

<sup>1</sup> La caisse cantonale de compensation AVS peut réduire, suspendre ou supprimer les prestations si l'ayant droit ou un des membres de la famille se soustrait, s'oppose, ou ne participe pas spontanément, dans les limites de ce qui peut être exigé de lui, à l'accompagnement social. Une mise en demeure écrite l'avertissant des conséquences juridiques et lui impartissant un délai de réflexion convenable doit lui avoir été adressée par la caisse cantonale de compensation AVS.

#### **Art. 26** Restitution

<sup>1</sup> Les prestations indûment touchées doivent être restituées. La restitution ne peut être exigée lorsque l'ayant droit était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile.

<sup>2</sup> Le droit de demander la restitution s'éteint trois ans après le moment où la caisse cantonale de compensation AVS a eu connaissance du fait, mais au plus tard cinq ans après le versement de la prestation. Si la créance naît d'un acte punissable pour lequel le droit pénal prévoit un délai de prescription plus long, celui-ci est déterminant.

<sup>3</sup> Contrairement aux art. 16a et 16b LPC, les héritiers et les héritières n'ont pas à restituer les prestations légalement perçues.

#### **Art. 27** Compensation

<sup>1</sup> Peuvent être compensées avec des prestations échues:

- a) les créances découlant de la présente loi les unes avec les autres;
- b) les créances découlant de la présente loi avec des rentes ou indemnités journalières dues au titre de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité, de la prévoyance professionnelle, de la loi sur les allocations pour pertes de gain, de l'assurance-militaire, de l'assurance-accidents obligatoire, de l'assurance-maladie, ainsi que des prestations complémentaires de l'AVS/AI et des allocations familiales.

<sup>2</sup> Si la caisse cantonale de compensation AVS a annoncé la compensation à une autre assurance sociale, cette dernière ne peut plus se libérer en versant la prestation à l'assuré.

<sup>3</sup> Si les prestations sont versées rétroactivement, les institutions d'aide sociale privées ou publiques qui ont consenti des avances destinées à assurer l'entretien de l'ayant droit ainsi que des membres de la famille durant la période concernée peuvent exiger le recouvrement d'un montant jusqu'à concurrence des avances qu'elles ont versées.

#### **Art. 28** Garantie d'un emploi des prestations conformes à leur but

<sup>1</sup> Les prestations peuvent être payées, sur demande motivée notamment par le curateur ou la curatrice, la justice de paix ou le service social régional, à une autre personne ou à une autorité si l'ayant droit ne l'utilise pas ou risque de ne pas l'utiliser pour l'entretien des membres de la famille.

#### **Art. 29** Contrôle périodique des dossiers

<sup>1</sup> Les dossiers sont contrôlés périodiquement par la caisse cantonale de compensation AVS.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe les modalités de ce contrôle.

#### **Art. 30** Couverture financière des prestations

<sup>1</sup> Le financement des prestations versées par la caisse cantonale de compensation AVS en application de la présente loi est pris en charge à raison de 50 % par l'Etat et 50 % par l'ensemble des communes.

<sup>2</sup> La répartition entre les communes s'opère au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> Le règlement d'exécution fixe le mode de paiement par les communes.

### **Art. 31** Couverture financière de l'organisation

<sup>1</sup> Le financement des frais occasionnés à la caisse cantonale de compensation AVS en application de la présente loi est pris en charge par l'Etat.

<sup>2</sup> Le financement des frais occasionnés pour l'accompagnement social est pris en charge par les communes.

<sup>3</sup> Le financement des frais occasionnés pour les personnes réfugiées résidant en Suisse et reconnues par elle est pris en charge par l'Etat.

## **6 Dispositions pénales**

### **Art. 32** Disposition pénales

<sup>1</sup> Est puni, à moins qu'il ne s'agisse d'un crime ou d'un délit frappé d'une peine plus élevée par le code pénal, d'une peine pécuniaire n'excédant pas 180 jours-amende:

- a) celui qui, par des indications fausses ou incomplètes, ou de toute autre manière, obtient indûment pour lui-même ou pour autrui, une prestation au sens de la présente loi;
- b) celui qui n'observe pas l'obligation de garder le secret ou abuse, dans l'application de la présente loi, de sa fonction ou tire avantage de sa situation professionnelle au détriment de tiers ou pour son propre profit;
- c) celui qui manque à son obligation de communiquer (art. 22 al. 3).

<sup>2</sup> Est puni d'une amende de 5000 francs au plus, à moins que les faits ne relèvent de l'alinéa 1:

- a) celui qui, en violation de son obligation, donne sciemment des renseignements inexacts ou refuse d'en donner;
- b) celui qui s'oppose à un contrôle ordonné par l'autorité compétente ou rend ce contrôle impossible de toute autre manière.

<sup>3</sup> Les jugements et les ordonnances de non-lieu doivent être communiqués immédiatement et intégralement à la caisse de compensation qui a dénoncé l'infraction.

<sup>4</sup> La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément au code de procédure pénale suisse.

## **7 Voies de droit**

### **Art. 33** Voies de droit

<sup>1</sup> Les décisions de la Caisse cantonale de compensation AVS sont sujettes à opposition auprès de celle-ci, dans les trente jours dès leur communication. L'opposition est écrite; elle est brièvement motivée et contient les conclusions de l'opposant ou de l'opposante. L'opposition peut aussi être consignée dans un procès-verbal que l'opposant ou l'opposante doit signer, lors d'un entretien personnel.

<sup>2</sup> Les décisions sur opposition sont sujettes à recours au Tribunal cantonal.

## **8 Dispositions finales**

### **Art. 34** Evaluation

<sup>1</sup> Cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat présentera au Grand Conseil un rapport d'évaluation.

<sup>2</sup> Le rapport rendra compte de la mise en œuvre des prestations ainsi que de leur efficacité et contiendra des recommandations.

<sup>3</sup> Sur la base du rapport, le Conseil d'Etat proposera dans le même délai les éventuelles modifications de la loi et de son règlement d'exécution pour continuer à répondre au but de la loi en vertu de l'article 1.

### **Art. 35** Exécution

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il édicte les dispositions nécessaires.

## **II.**

L'acte RSF [836.3](#) (Loi sur les allocations de maternité (LAMat), du 09.09.2010) est modifié comme il suit:

### **Art. 1 al. 1**

<sup>1</sup> Il est institué un régime d'allocations ayant pour but de garantir la sécurité matérielle lors de l'accouchement ou de l'adoption. Les allocations versées sont les suivantes:

b) *Abrogé*

### **Intitulé de section après Art. 5**

3 (*abrogé*)

**Art. 6**

*Abrogé*

**Art. 7**

*Abrogé*

**Art. 8**

*Abrogé*

**Art. 9**

*Abrogé*

**Art. 10**

*Abrogé*

### **III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

### **IV.**

#### ***Dispositions transitoires***

Les communes sont autorisées à déléguer la mise en place des guichets familles aux services sociaux régionaux jusqu'à la fin du délai transitoire dévolu à la mise en place des modalités d'organisation définies dans la LASoc.

#### ***Clauses finales***

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle est également soumise au referendum financier facultatif.

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



# **Gesetz über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG)**

*vom ...*

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **836.4**

Geändert: 836.3

Aufgehoben: –

---

## *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 60 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

nach Einsicht in die Botschaft 2021-DSAS-20 des Staatsrats vom 26. September 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## **I.**

### **1 Allgemeine Bestimmungen und Grundsätze**

**Art. 1** Ziel und Zweck

<sup>1</sup> Für in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen lebende Familien mit kleinen Kindern wird ein System kantonaler Ergänzungsleistungen für Familien (die Leistungen) eingeführt.

<sup>2</sup> Die Leistungen sind zur Deckung der Bedürfnisse von Familien mit kleinen Kindern bestimmt.

<sup>3</sup> Mit diesem Gesetz soll zudem die finanzielle, soziale und berufliche Unabhängigkeit von Familien mit kleinen Kindern gefördert werden.

## **Art. 2** Grundsätze

<sup>1</sup> Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) gilt sinngemäss, soweit dieses Gesetz nicht ausdrücklich davon abweicht.

<sup>2</sup> Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) sowie seine Vollzugsverordnungen und -weisungen gelten sinngemäss, soweit dieses Gesetz nicht ausdrücklich davon abweicht.

<sup>3</sup> Die Leistungen müssen nicht versteuert werden.

<sup>4</sup> Die Leistungen sind unabtretbar, unverpfändbar und der Zwangsvollstreckung entzogen; vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen dieses Gesetzes.

## **Art. 3** Subsidiarität

<sup>1</sup> Die Leistungen sind subsidiär zu denjenigen der kantonalen oder eidgenössischen Sozialversicherungen sowie zu den übrigen Einkommens- und Vermögenselementen der Familie; anderslautende Bestimmungen dieses Gesetzes bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> Die familienrechtliche Unterstützungspflicht nach Artikel 328 und 329 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB) hat Vorrang vor den Leistungen.

<sup>3</sup> Die Subsidiarität der Hilfe beinhaltet für die anspruchsberechtigte Person die Verpflichtung, alle zweckdienlichen Schritte bei den betroffenen Personen oder Stellen zu unternehmen, um Leistungen zu vermeiden oder einzuschränken.

## **Art. 4** Persönliche Voraussetzungen

<sup>1</sup> Anspruchsberechtigt sind Personen, die gleichzeitig die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- a) Sie sind zum Zeitpunkt des Leistungsgesuchs seit mindestens einem Jahr bei der Einwohnerkontrolle einer freiburgischen Gemeinde angemeldet.
- b) Sie haben ihren Hauptwohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt (Artikel 13 ATSG) im Kanton Freiburg.
- c) Sie leben dauerhaft in einem gemeinsamen Haushalt mit mindestens einem Kind unter acht Jahren, das nach ZGB in einem Kindschaftsverhältnis zu einem der Familienmitglieder nach Artikel 6 dieses Gesetzes steht.
- d) Sie gehören zu einer Familie, deren anerkannte Ausgaben die anrechenbaren Einkünfte nach diesem Gesetz übersteigen.

<sup>2</sup> Als Kinder im Sinne von Absatz 1 Bst. c gelten auch Pflegekinder, für die ein Anspruch auf Familienzulagen nach Artikel 4 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (FamZG) besteht.

<sup>3</sup> Anspruch auf Leistungen haben auch im Kanton Freiburg wohnhafte Personen, deren Flüchtlingsstatus von der Schweiz anerkannt worden ist, sofern die persönlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

<sup>4</sup> Personen, deren Status sich aufgrund der Bundesasylgesetzgebung im Verfahren befindet (Asylsuchende), haben keinen Anspruch auf Leistungen.

<sup>5</sup> Der Staatsrat legt fest, welche Personenkategorien von den Absätzen 3 und 4 betroffen sind.

## **Art. 5**      Anspruchskonkurrenz

<sup>1</sup> Es ist unzulässig, für ein und dasselbe Kind mehr als eine Person als leistungsberechtigt anzuerkennen; Absatz 4 bleibt vorbehalten

<sup>2</sup> Haben Personen, die nicht dauerhaft in einem gemeinsamen Haushalt leben, jeweils Anspruch auf Leistungen für dasselbe Kind, wird der Anspruch der folgenden Personen auf Leistungen anerkannt:

- a) der Person, welche die elterliche Sorge hat;
- b) im Fall gemeinsamer elterlicher Sorge der Person, bei der das Kind überwiegend lebt.

<sup>3</sup> Erfüllen mehrere, dauerhaft in gemeinsamem Haushalt lebende Personen die Voraussetzungen von Artikel 4 Abs. 1, so ist die Person anspruchsberechtigt, die als erste ein Leistungsgesuch einreicht.

<sup>4</sup> Der Staatsrat regelt die Einzelheiten für die Bemessung und die Gewährung der Leistung, wenn Personen, die nicht dauerhaft im gemeinsamen Haushalt leben, die Betreuung des Kindes zu gleichen Teilen übernehmen.

## **Art. 6**      Familienangehörige

<sup>1</sup> Als Familienangehörige nach diesem Gesetz gelten die folgenden Personen, wenn sie dauerhaft in gemeinsamem Haushalt mit der anspruchsberechtigten Person leben:

- a) die Ehefrau oder der Ehemann, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner oder die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner;
- b) die Kinder, mit denen ein Kindschaftsverhältnis gemäss ZGB besteht;
- c) die Kinder der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners;
- d) jede weitere Person, die im Verwandtschaftsverhältnis zu den Kindern steht.

## **Art. 7** Zusammensetzung der Leistungen

<sup>1</sup> Die Leistungen bestehen aus:

- a) der jährlichen Ergänzungsleistung;
- b) der Vergütung von Kinderbetreuungskosten;
- c) der Vergütung von Krankheitskosten;
- d) der sozialen Begleitung.

## **2 Jährliche Ergänzungsleistung**

### **Art. 8** Bemessung

<sup>1</sup> Die Höhe der Leistung entspricht dem Teil der anerkannten Ausgaben, der die anrechenbaren Einkünfte übersteigt.

### **Art. 9** Anerkannte Ausgaben

<sup>1</sup> Die anerkannten Ausgaben der Familie im Sinne dieses Gesetzes richten sich grundsätzlich nach der Systematik von Artikel 10 ELG.

<sup>2</sup> In die Berechnung der anerkannten Ausgaben werden die Ausgaben sämtlicher Familienmitglieder einbezogen.

<sup>3</sup> Der Staatsrat legt die Beträge und Modalitäten, namentlich des Betrags zur Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs sowie der Miete, fest.

### **Art. 10** Anrechenbare Einkünfte

<sup>1</sup> Zu den anrechenbaren Einkünften gehören:

- a) die Erwerbseinkommen in Geld oder Naturalien; vorbehalten bleibt ein Freibetrag von 20 % auf dem Teil, der das hypothetische Einkommen übersteigt;
- b) ein Fünftel des Nettovermögens, sofern es 25'000 Franken für eine Familie mit einer einzigen volljährigen Person oder 40'000 Franken für die anderen übersteigt;
- c) familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und Bevorschussungen von Unterhaltsbeiträgen;
- d) Stipendien;
- e) Versicherungsleistungen;
- f) alle übrigen Einkünfte, soweit sie nach ELG ebenfalls berücksichtigt werden.

<sup>2</sup> Das Vollzugsorgan berücksichtigt sämtliche Einkommens- und Vermögensbestandteile, auf welche die Familienmitglieder verzichtet haben.

<sup>3</sup> Der Staatsrat legt die Beträge und Modalitäten für die Einkommens- und Vermögensberechnung sowie die anwendbaren Grenzen fest.

#### **Art. 11** Hypothetisches Einkommen

<sup>1</sup> Es wird ein hypothetisches Einkommen berücksichtigt, das von der Zusammensetzung des Haushalts abhängt.

<sup>2</sup> Der Staatsrat legt den Betrag pro Jahr und pro volljährige Person, die sich nicht in Ausbildung befindet, fest; er kann ihre Berücksichtigung für einen bestimmten Zeitraum aussetzen. Er präzisiert den Ausbildungsbegriff.

### **3 Vergütung von Kinderbetreuungskosten und Krankheitskosten**

#### **Art. 12** Vergütung von Kinderbetreuungskosten

<sup>1</sup> Bezügerinnen und Bezüger einer jährlichen Ergänzungsleistung haben Anspruch auf eine Vergütung der im laufenden Kalenderjahr entstandenen Kosten für die Betreuung von Kindern, die Familienmitglieder sind.

<sup>2</sup> Diese Kosten werden vergütet, wenn sie in einem direkten ursächlichen Zusammenhang stehen mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, der Absolvierung einer Ausbildung, einer Massnahme im Rahmen der sozialen Begleitung oder einer gesundheitlichen Beeinträchtigung.

<sup>3</sup> Der Staatsrat regelt die Modalitäten für die Gewährung der Vergütung und legt den jährlichen Höchstbetrag für jedes Kind fest.

<sup>4</sup> Sind die anerkannten Ausgaben gleich hoch oder tiefer als die anrechenbaren Einkünfte, so kann zudem der Teil der Betreuungskosten, der den Einkommensüberschuss der Familie übersteigt, vergütet werden, wenn die übrigen Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erfüllt sind.

#### **Art. 13** Vergütung von Krankheitskosten

<sup>1</sup> Bezügerinnen und Bezüger einer jährlichen Ergänzungsleistung haben Anspruch auf Vergütung von Krankheitskosten im Sinne der Artikel 14 und 15 ELG, soweit sie die anspruchsberechtigte Person und alle Familienangehörigen betreffen.

<sup>2</sup> Der Staatsrat regelt die Modalitäten für die Gewährung der Vergütung und legt die Höchstbeträge fest.

<sup>3</sup> Sind die anerkannten Ausgaben gleich hoch oder tiefer als die anrechenbaren Einkünfte, so kann zudem der Teil der Krankheitskosten, der den Einkommensüberschuss der Familie übersteigt, vergütet werden, wenn die übrigen Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erfüllt sind.

## **4 Soziale Begleitung**

### **Art. 14** Zweck

<sup>1</sup> Die soziale Begleitung zielt darauf ab, sozialen oder materiellen Schwierigkeiten vorzubeugen oder diese zu überwinden und die soziale und berufliche Integration der Familienmitglieder zu fördern oder zu verbessern.

### **Art. 15** Inhalt

<sup>1</sup> Die soziale Begleitung umfasst:

- a) den Zugang zu Informationen über Leistungs-, Unterstützungs- und Beratungsangebote für Familien;
- b) die persönliche Beratung mit dem Ziel, die Fähigkeit zur sozialen oder beruflichen Integration zu stärken;
- c) die Weiterleitung von Personen, die besondere Hilfe benötigen, an die zuständigen Stellen;
- d) die Intervention bei den zuständigen Stellen, wenn sich die Schritte zur Erlangung der Hilfe für die Betroffenen als schwierig erweisen;
- e) die Einführung und Überwachung von Massnahmen, sofern diese die Beschäftigungs- und Einkommensaussichten verbessern.

### **Art. 16** Zuständigkeit und Organisation

<sup>1</sup> Die Gemeinden richten Familienschalter ein, die für die soziale Begleitung zuständig sind.

<sup>2</sup> Die Familienschalter werden nach den Modalitäten der territorialen Organisation, die im Sozialhilfegesetz (SHG) festgelegt sind, eingerichtet.

<sup>3</sup> Für Flüchtlinge wird die soziale Begleitung von der vom Staat bezeichneten Stelle übernommen.

### **Art. 17** Überwachung und Koordination

<sup>1</sup> Das Kantonale Sozialamt (KSA) überwacht den Vollzug der sozialen Begleitung.

<sup>2</sup> Das KSA kann Anweisungen erteilen, um eine einheitliche Praxis zu gewährleisten.

<sup>3</sup> Das KSA erstellt eine Liste der Massnahmen, die für die soziale Begleitung eingesetzt werden können.

### **Art. 18** Mitwirkungspflicht von Familienangehörigen

<sup>1</sup> Die anspruchsberechtigte Person und die Familienangehörigen müssen bei der sozialen Begleitung mitwirken, soweit es ihnen zugemutet werden kann.

<sup>2</sup> Als zumutbar gilt jede Massnahme, die der Fähigkeit zur sozialen oder beruflichen Integration dient.

<sup>3</sup> Der Staatsrat setzt das Vorgehen im Ausführungsreglement fest.

## **5 Organisation, gemeinsame Bestimmungen und Finanzierung**

### **Art. 19** Vollzugsorgan

<sup>1</sup> Die kantonale AHV-Ausgleichskasse wird mit der Anwendung des Leistungssystems beauftragt.

<sup>2</sup> Sie nimmt die Gesuche entgegen und prüft sie, legt den Leistungsbetrag fest, fällt und übermittelt die Entscheide, tätigt die Überweisungen und fordert die Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen.

### **Art. 20** Datenaustausch und Informationssystem

<sup>1</sup> Die kantonale AHV-Ausgleichskasse übermittelt den Familienschaltern sämtliche Informationen zu den Fällen, die Gegenstand eines Entscheids über Leistungen waren. Sie leitet alle Personen, die Leistungen beantragen, systematisch an die Familienschalter weiter, damit die Notwendigkeit einer sozialen Begleitung geprüft werden kann.

<sup>2</sup> Die Familienschalter informieren die kantonale AHV-Ausgleichskasse über jede Änderung der persönlichen oder finanziellen Situation der Familienmitglieder, die sich auf die Leistungsbemessung auswirken könnte, und über jede Verletzung der Mitwirkungspflicht im Rahmen der sozialen Begleitung.

<sup>3</sup> Die Familienschalter erhalten Zugang zu den Daten der kantonalen AHV-Ausgleichskasse zu den Leistungen; eine Vereinbarung gewährleistet, dass die Verwendung der Daten strikt auf den Vollzug dieses Gesetzes beschränkt ist.

<sup>4</sup> Die Familienschalter und die kantonale AHV-Ausgleichskasse sind dafür verantwortlich, dass bei der Verwendung der Daten und Informationen die Vorschriften des Datenschutzes eingehalten werden.

### **Art. 21** Beginn und Erlöschen des Anspruchs

<sup>1</sup> Sofern alle Voraussetzungen erfüllt sind, entsteht der Leistungsanspruch ab dem ersten Tag des Monats, in dem ein Gesuch eingereicht wurde.

<sup>2</sup> Der Anspruch auf Leistungen erlischt am Ende des Monats, in dem eine der Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt ist.

## **Art. 22** Auskunftspflicht - Anspruchsberechtigte und Dritte

<sup>1</sup> Die Person, die Leistungen beansprucht oder bereits bezieht, erteilt unentgeltlich alle Auskünfte, die zur Abklärung des Anspruchs, zur Festsetzung der geschuldeten Leistungen und zur Geltendmachung von Regressansprüchen erforderlich sind.

<sup>2</sup> Sie ist verpflichtet, den Personen und Stellen, die sie der zuständigen Behörde meldet, sowie den Bank- oder Postinstituten, bei denen sie Guthaben in irgendeiner Form hält, den Versicherungsgesellschaften, mit denen sie Verträge abgeschlossen hat, und den Sozialversicherungsträgern, die ihr Leistungen gewähren, sowie denjenigen, die Informationen über ihre finanzielle Lage besitzen, zu gestatten, die Auskünfte zu erteilen und die Unterlagen vorzulegen, die zur Feststellung ihres Anspruchs auf Leistungen erforderlich sind. Diese Auskunftspflicht gilt auch für Familienmitglieder.

<sup>3</sup> Die anspruchsberechtigte Person oder ihr gesetzlicher Vertreter oder gegebenenfalls die Drittperson oder Behörde, der die Leistungen ausbezahlt werden, hat den mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragten Organen jede Änderung der persönlichen und materiellen Verhältnisse unverzüglich mitzuteilen. Diese Auskunftspflicht gilt sowohl für Änderungen, welche die anspruchsberechtigte Person betreffen, als auch für Änderungen, welche die Familienmitglieder betreffen.

<sup>4</sup> Weigern sich die anspruchsberechtigte Person oder ihre Familienmitglieder in unentschuldbarer Weise, ihrer Auskunftspflicht nachzukommen oder bei der Abklärung mitzuwirken, so kann die kantonale AHV-Ausgleichskasse nach Aktenlage entscheiden oder die Abklärung einstellen und Nichteintreten beschliessen. Sie muss der anspruchsberechtigten Person oder den Familienmitgliedern eine schriftliche Mahnung zustellen, in der sie auf die Rechtsfolgen hinweist und eine angemessene Bedenkzeit einräumt.

## **Art. 23** Amtshilfe

<sup>1</sup> Die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden der Kantone, Bezirke, Kreise und Gemeinden, die über Informationen über die finanzielle Lage der anspruchsberechtigten Person und ihrer Familienangehörigen verfügen, stellen der kantonalen AHV-Ausgleichskasse die erforderlichen Auskünfte und Unterlagen unentgeltlich zur Verfügung.

<sup>2</sup> Unter Einhaltung der Datenschutzvorschriften kann die kantonale AHV-Ausgleichskasse mit einem Abrufverfahren auf die Daten der Kantonalen Steuerverwaltung über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zugreifen, die für die Leistungsbemessung erforderlich sind.



## **Art. 24**    Schweigepflicht

<sup>1</sup> Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragten Personen sind verpflichtet, über ihre Feststellungen und Beobachtungen gegenüber Dritten Stillschweigen zu wahren. Sie können aber Instanzen, die auf den Bereich der Beistandschaft oder der sozialen Begleitung spezialisiert sind, Fälle melden, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass ein Einschreiten in einer bestimmten Familie ratsam wäre.

## **Art. 25**    Kürzung, Sistierung oder Einstellung von Leistungen

<sup>1</sup> Die kantonale AHV-Ausgleichskasse kann die Leistungen kürzen, sistieren oder einstellen, wenn sich die anspruchsberechtigte Person oder ein Familienmitglied der sozialen Begleitung entzieht, sich ihr widersetzt oder nicht unaufgefordert und im Rahmen des Zumutbaren daran teilnimmt. Sie muss der anspruchsberechtigten Person oder dem Familienmitglied eine schriftliche Mahnung zukommen lassen, in der sie auf die Rechtsfolgen hinweist und eine angemessene Bedenkzeit einräumt.

## **Art. 26**    Rückerstattung

<sup>1</sup> Unrechtmässig bezogene Leistungen müssen rückerstattet werden. Die Rückerstattung kann nicht verlangt werden, wenn die anspruchsberechtigte Person gutgläubig war und die Rückerstattung schwerwiegende Folgen für sie hätte.

<sup>2</sup> Der Anspruch auf Rückerstattung erlischt drei Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem die kantonale AHV-Ausgleichskasse von der Tatsache Kenntnis erhalten hat, spätestens aber fünf Jahre nach der Auszahlung der Leistung. Entsteht die Forderung aus einer strafbaren Handlung, für die das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so ist diese Frist massgebend.

<sup>3</sup> Entgegen den Artikeln 16a und 16b ELG müssen die Erbinnen und Erben rechtmässig bezogene Leistungen nicht zurückerstatten.

## **Art. 27**    Verrechnung

<sup>1</sup> Mit fälligen Leistungen können verrechnet werden:

- a) Forderungen, die sich aus diesem Gesetz ergeben, miteinander;
- b) Forderungen, die sich aus diesem Gesetz ergeben, mit Renten oder Taggeldern, die aufgrund der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge, des Erwerbsersatzgesetzes, der Militärversicherung, der obligatorischen Unfallversicherung, der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und der Familienzulagen geschuldet werden.

<sup>2</sup> Hat die kantonale AHV-Ausgleichskasse einer anderen Sozialversicherung die Verrechnung angezeigt, so kann letztere die Leistung nicht mehr befreiend an die versicherte Person bezahlen.

<sup>3</sup> Werden die Leistungen rückwirkend ausgerichtet, so können private oder öffentliche Sozialhilfeeinrichtungen, die zur Sicherung des Unterhalts der anspruchsberechtigten Person und ihrer Familienangehörigen in der betreffenden Zeit Vorschüsse geleistet haben, einen Betrag bis zur Höhe der von ihnen geleisteten Vorschüsse zurückfordern.

**Art. 28** Gewährleistung einer bestimmungsgemässen Verwendung der Leistungen

<sup>1</sup> Auf begründetes Gesuch namentlich der Beiständin oder des Beistands, des Friedensgerichts oder des regionalen Sozialdienstes können die Leistungen einer Drittperson oder Behörde ausbezahlt werden, wenn die anspruchsberechtigte Person sie nicht oder voraussichtlich nicht für den Unterhalt von Familienmitgliedern verwendet.

**Art. 29** Periodische Überprüfung der Dossiers

<sup>1</sup> Die Dossiers werden periodisch von der kantonalen AHV-Ausgleichskasse kontrolliert.

<sup>2</sup> Der Staatsrat legt die Modalitäten dieser Kontrollen fest.

**Art. 30** Finanzielle Deckung von Leistungen

<sup>1</sup> Die Finanzierung der Leistungen, welche die kantonale AHV-Ausgleichskasse durch den Vollzug dieses Gesetzes ausrichtet, wird je zur Hälfte vom Staat und von allen Gemeinden getragen.

<sup>2</sup> Die Aufteilung unter den Gemeinden erfolgt im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung aufgrund der letzten vom Staatsrat erlassenen Zahlen.

<sup>3</sup> Das Ausführungsreglement setzt den Zahlungsmodus für die Gemeinden fest.

**Art. 31** Finanzielle Deckung der Organisation

<sup>1</sup> Die Finanzierung der Kosten, die der kantonalen AHV-Ausgleichskasse durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehen, wird vom Staat getragen.

<sup>2</sup> Die Finanzierung der Kosten, die durch die soziale Begleitung entstehen, wird von den Gemeinden getragen.

<sup>3</sup> Die Finanzierung der Kosten, die für in der Schweiz wohnhafte und von ihr anerkannte Flüchtlinge entstehen, wird vom Staat getragen.

## **6 Strafbestimmungen**

### **Art. 32 Strafbestimmungen**

<sup>1</sup> Sofern nicht ein mit höherer Strafe bedrohtes Verbrechen oder Vergehen gemäss Strafgesetzbuch vorliegt, wird mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft, wer:

- a) durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise für sich oder eine andere Person eine Leistung aufgrund dieses Gesetzes erwirkt;
- b) wer die Schweigepflicht nicht beachtet oder bei der Anwendung dieses Gesetzes sein Amt oder seine berufliche Stellung zum Nachteil Dritter oder zu seinem eigenen Vorteil missbraucht;
- c) wer die ihm obliegende Meldepflicht (Art. 22 Abs. 3 dieses Gesetzes) verletzt.

<sup>2</sup> Mit einer Geldstrafe von bis zu 5000 Franken wird bestraft, sofern die Tat nicht unter Absatz 1 fällt:

- a) wer unter Verletzung seiner Pflicht wissentlich unrichtige Auskünfte erteilt oder die Erteilung von Auskünften verweigert;
- b) wer sich einer von der zuständigen Behörde angeordneten Kontrolle widersetzt oder diese Kontrolle auf andere Weise unmöglich macht.

<sup>3</sup> Urteile und Einstellungsverfügungen sind der Ausgleichskasse, welche die Widerhandlung angezeigt hat, unverzüglich und vollständig zu melden.

<sup>4</sup> Verstösse werden nach der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO) verfolgt und beurteilt.

## **7 Rechtsmittel**

### **Art. 33 Rechtsmittel**

<sup>1</sup> Gegen die Entscheide der kantonalen AHV-Ausgleichskasse kann innerhalb von 30 Tagen seit Mitteilung Einsprache erhoben werden. Die Einsprache muss schriftlich erfolgen; sie muss kurz begründet werden und das Rechtsbegehren enthalten. Die Einsprache kann auch im Protokoll eines persönlichen Gesprächs, das von der Einsprecherin oder vom Einsprecher unterzeichnet werden muss, festgehalten werden.

<sup>2</sup> Die Einspracheentscheide können mit Beschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden.

## **8 Schlussbestimmungen**

### **Art. 34** Evaluation

<sup>1</sup> Fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes legt der Staatsrat dem Grossen Rat einen Evaluationsbericht vor.

<sup>2</sup> Der Bericht legt Rechenschaft über die Umsetzung der Leistungen und über deren Wirksamkeit ab und enthält Empfehlungen.

<sup>3</sup> Auf Grundlage des Berichts wird der Staatsrat innerhalb derselben Frist allfällige Änderungen des Gesetzes und seines Ausführungsreglements beantragen, um dem Zweck des Gesetzes gemäss Artikel 1 weiterhin gerecht zu werden.

### **Art. 35** Vollzug

<sup>1</sup> Der Staatsrat wird mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt. Er erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen.

## **II.**

Der Erlass SGF [836.3](#) (Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge (MBG), vom 09.09.2010) wird wie folgt geändert:

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

<sup>1</sup> Es wird ein Beitragssystem geschaffen mit dem Zweck, die materielle Sicherheit bei der Geburt oder Adoption eines Kindes zu gewährleisten. Folgende Beiträge werden ausgerichtet:

b) *Aufgehoben*

### **Abschnittsüberschrift nach Art. 5**

3 (*aufgehoben*)

### **Art. 6**

*Aufgehoben*

### **Art. 7**

*Aufgehoben*

### **Art. 8**

*Aufgehoben*

### **Art. 9**

*Aufgehoben*

**Art. 10**

*Aufgehoben*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

***Übergangsbestimmungen***

Die Gemeinden dürfen bis zum Ende der Übergangsfrist, die für die Umsetzung der im SHG festgelegten Organisationsmodalitäten vorgesehen ist, die Einrichtung der Familienschalter an die regionalen Sozialdienste delegieren.

***Schlussbestimmungen***

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht zudem dem fakultativen Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



## Message 2021-DSAS-20

26 septembre 2023

### Projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam)

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam).*

*Ce document donne suite à la :*

---

Motion 2010-GC-6	Prestations complémentaires pour les familles à bas revenus
Auteurs :	Beyeler Hans-Rudolf / Fasel Bruno

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Le contexte social, politique et économique</b>	<b>4</b>
2.1	La pauvreté en Suisse	4
2.2	Certaines familles sont davantage exposées à la pauvreté	5
2.3	Politique familiale : tendances et développements	8
2.4	Orientations au niveau fédéral	9
2.5	Orientations dans le canton de Fribourg	9
<b>3</b>	<b>Les prestations complémentaires pour les familles en Suisse</b>	<b>10</b>
3.1	Le projet fédéral de PC familles	10
3.2	Modèles de PC familles dans les cantons	11
<b>4</b>	<b>Le projet fribourgeois</b>	<b>13</b>
4.1	Evaluation des résultats de la procédure de consultation	13
4.2	Les grandes lignes du projet	14
4.3	Le mode de calcul et les paramètres du modèle	15
4.3.1	Généralités	15
4.3.2	Dépenses reconnues	15
4.3.3	Remboursement des frais de garde	16
4.3.4	Remboursement des frais de maladie	16
4.3.5	Revenus annuels déterminants	16
4.3.6	Cercle des bénéficiaires et conditions d'octroi	17
4.3.7	Calcul du montant de la prestation	17
4.3.8	Revenu hypothétique	17

---

4.3.9	Exemples de calcul	18
4.3.10	Pas d'exportation	19
4.3.11	Gestion administrative	19
4.3.12	Aide sociale	19
<b>5</b>	<b>Incidences financières</b>	<b>19</b>
<hr/>		
5.1	Nombre de ménages potentiels	19
5.2	Coûts moyens par ménage	20
5.3	Dépenses pour les PC familles et l'accompagnement social	20
5.4	Dépenses actuelles pour l'aide sociale et les allocations de maternité	20
5.5	Nouvelles dépenses consécutives à l'introduction des PC familles	21
5.6	Répartition des dépenses	22
<b>6</b>	<b>Commentaire des articles</b>	<b>22</b>
<hr/>		
6.1	Dispositions générales et principes	22
6.2	Prestation complémentaire annuelle	24
6.3	Remboursement des frais de garde pour enfants et des frais de maladie	25
6.4	Accompagnement social	26
6.5	Organisation, dispositions communes et financement	27
6.6	Dispositions pénales	30
6.7	Voies de droit	30
6.8	Dispositions finales	30
6.9	Modification d'autres actes	30
6.10	Dispositions transitoires	31
7	Effets sur le développement durable	31
8	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	31
9	Référendum financier et législatif	31
10	Conclusion	31
<hr/>		

---

# 1 Introduction

---

Selon l'article 59 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg, l'Etat et les communes protègent et soutiennent les familles dans leur diversité. A cet effet, la Constitution fribourgeoise prévoit, à l'article 60 al. 2, l'octroi de prestations complémentaires pour les enfants en bas âge des familles dont les moyens financiers sont insuffisants.

Dans une motion déposée et développée le 17 mars 2010 (2010-GC-6), les députés Bruno Fasel et Hans-Rudolf Beyeler vont dans le même sens et demandent au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi visant à créer des prestations complémentaires pour familles avec de faibles revenus. Cette motion a été acceptée par le Grand Conseil le 11 novembre 2010.

La pertinence des dispositions constitutionnelles et de la motion se voit renouvelée face aux récentes transformations socio-économiques, les familles étant confrontées à de nouveaux risques sociaux. Les besoins des individus sont couverts par trois régimes de soutien : la famille, le marché du travail et les prestations sociales. La combinaison de ces trois régimes est essentielle pour le maintien des personnes hors de la précarité. Lorsqu'un des régimes est déficient, les autres doivent prendre le relais afin d'éviter les défauts de protection. Or, à l'heure actuelle, des affaiblissements tant au niveau du marché de l'emploi que de la sphère familiale peuvent être observés. D'un côté, le monde professionnel a gagné en insécurité ces dernières années. Non seulement il ne garantit plus la stabilité de l'emploi, mais de surcroît il n'apporte plus nécessairement le minimum vital, même pour des emplois à plein temps. Ces situations de précarité touchent principalement les personnes faiblement qualifiées. De l'autre côté, des risques se sont également accentués au niveau de la famille, en particulier la divortialité et son corollaire la monoparentalité, qui peuvent engendrer la formation de ménages précaires.

De nombreux parents aux qualifications professionnelles faibles sont durement touchés par le développement de ces risques sociaux. Ils peuvent difficilement compter sur le marché de l'emploi, leur protection sociale est déficiente du fait de leur situation professionnelle précaire et ils voient leurs piliers familiaux se désagréger. Il ne leur reste qu'un dernier recours pour assurer leur sécurité : l'aide sociale. L'instabilité économique consécutive à la pandémie de Covid-19 confirme ce bilan et montre qu'une partie de la population risque dans ces circonstances de décrocher et de se retrouver dans une situation de précarité, voire de pauvreté et de marginalité. Les prestations complémentaires pour les familles (ci-après PC familles) s'insèrent donc pleinement dans cette problématique et se placent à la croisée des politiques familiale, sociale et économique :

- > En tant que mesure de politique familiale, les PC familles représentent une reconnaissance du rôle prépondérant qu'exercent les familles dans la société, en leur offrant un soutien spécifique favorisant une meilleure articulation entre tâches familiales et activité professionnelle.
- > Comme mesure de politique sociale, elles garantissent une sécurité matérielle aux familles de condition modeste. Elles évitent que l'arrivée d'un enfant ne soit synonyme de pauvreté, en atténuant les lourdes charges liées à des phases de vie familiale particulières et temporaires. Elles diminuent le nombre de familles ayant recours à l'aide sociale en amenant le niveau de revenu de certaines d'entre elles en dessus des limites du minimum vital.
- > Sur le plan de la politique économique, ces prestations soutiennent la consommation interne en favorisant l'autonomie financière et professionnelle des familles. Les prestations matérielles sont immédiatement destinées à la consommation pour les besoins courants. De plus, l'accompagnement social proposé aux familles vise à favoriser leur intégration sociale et professionnelle en vue d'améliorer les perspectives d'emploi et de revenu.

Le présent message expose la situation générale dans laquelle s'inscrit le projet de loi sur les PC familles. Le volet social, concernant la problématique de la pauvreté, est abordé au niveau suisse puis fribourgeois, en particulier la pauvreté des personnes actives occupées. L'accent est ensuite porté sur la pauvreté des enfants et des jeunes, cette réalité constituant l'un des enjeux de l'introduction de PC familles. Puis, le volet de la politique familiale est également développé au niveau fédéral et cantonal. Enfin, les principes fondateurs de ces prestations complémentaires pour les familles dans le canton de Fribourg sont explicités. Les PC familles se situent dans le contexte du projet de politique familiale globale poursuivi par le Conseil d'Etat.



---

## 2 Le contexte social, politique et économique

---

### 2.1 La pauvreté en Suisse

La Suisse est l'un des pays les plus compétitifs au monde. Son économie a bien résisté aux crises connues récemment, démontrant la bonne santé du pays. Or, malgré ces résultats, la Suisse n'est pas exempte de pauvreté. Celle-ci persiste au fil des années et touche en particulier les familles, notamment les familles monoparentales, ainsi que la population active occupée.<sup>1</sup> La crise du Covid-19, puis celle de l'énergie et le renchérissement qui s'en est suivi, ont mis en lumière la fragilité de certains ménages et le risque de précarisation auquel ils sont exposés.

Au niveau du marché de l'emploi, depuis les années nonante, le niveau de chômage incompressible est nettement remonté en Suisse. Nombreuses sont les personnes qui ne retrouvent pas d'emploi et viennent grossir les rangs du chômage de longue durée. Parmi elles se trouvent principalement des personnes faiblement qualifiées, notamment des femmes et des personnes étrangères, qui sont particulièrement menacées par la pauvreté.<sup>2 3</sup> De plus, la sécurité de l'emploi n'a cessé de se détériorer et le phénomène de la pauvreté des personnes actives occupées s'est développé.<sup>4</sup> En Suisse, le travail rémunéré, même à temps plein, ne garantit parfois plus le minimum vital de certains groupes sociaux. On assiste en outre à une autre forme de précarisation du marché du travail, qui passe notamment par une augmentation du travail atypique, à entendre comme les emplois marqués par l'insécurité quant à l'avenir (travail sur appel, emploi temporaire, contrat à durée déterminée), par l'insécurité économique (sous-emploi ou salaire variable) et par l'insécurité quant à la protection sociale. Dès lors, les travailleurs et travailleuses peu qualifiés cumulent parfois plusieurs emplois atypiques précaires, sans toutefois atteindre le minimum vital.

En 2021, selon les données disponibles de l'Office fédéral de la statistique (OFS), le taux de pauvreté en Suisse est de 8.7% soit quelque 745 000 personnes. Parmi la population âgée de 18 à 64 ans, 373 000 personnes se trouvent en situation de pauvreté. Ceci correspond à un taux de pauvreté de 6.9%. Par ailleurs, 4.2% des personnes actives occupées sont touchées par la pauvreté, autrement dit ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins malgré l'exercice d'une activité lucrative, ce taux correspond à 157 000 personnes.<sup>5</sup>

2020	Taux de pauvreté	Nbre de personnes concernées
Population suisse	8.7 %	745 000
Population de 18 à 64 ans	6.9 %	373 000
Personnes actives occupées	4.2 %	157 000

Source : OFS, *Taux de pauvreté, selon différentes caractéristiques*, 2007-2021.

---

<sup>1</sup> OFS, *Rapport social statistique suisse*, Neuchâtel, 2019.

<sup>2</sup> Commission d'étude prospective sur la politique en matière de chômage de longue durée, Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée, *Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques*, Rapport à l'attention du Conseil d'Etat, Fribourg, 2013.

<sup>3</sup> « Pauvreté » : sont considérées comme pauvres les personnes qui n'ont pas les moyens financiers d'acquiescer les biens et services nécessaires à une vie sociale intégrée. Seuls leurs revenus sont pris en compte, sans considération de leur fortune éventuelle. Le seuil de pauvreté est calculé d'après les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) in OFS, *Rapport social statistique suisse*, Neuchâtel, 2019, p. 63.

<sup>4</sup> Les personnes actives occupées correspondent aux personnes âgées de 18 ans et plus qui, l'année précédant l'enquête, ont eu une activité dépendante ou indépendante durant plus de la moitié des mois (statut d'activité le plus fréquent).

<sup>5</sup> OFS, Enquête SILC. Le taux de pauvreté est calculé sans tenir compte de la fortune. En raison de la taille de l'échantillon, des analyses ne sont pas possibles au niveau du canton de Fribourg. Site Internet : Taux de pauvreté et part de la population, selon différentes caractéristiques, 2007-2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/silc.assetdetail.24205290.html>, consulté le 08.03.2023.

---

## 2.2 Certaines familles sont davantage exposées à la pauvreté

> Malgré l'exercice d'une activité professionnelle, certaines familles sont touchées par la pauvreté

La probabilité d'être une personne active occupée en situation de pauvreté est plus grande dans certains groupes de population. Selon les chiffres de l'OFS actuellement disponibles, si le taux de pauvreté des personnes actives occupées est de 2.7% parmi les couples sans enfant, il monte à 3,6% dans les ménages avec enfants. Les personnes actives occupées à la tête d'un ménage monoparental présentent le taux de pauvreté le plus élevé (11.8%).<sup>6</sup>

> Les familles monoparentales et les familles avec enfants sont plus souvent en situation de pauvreté

Parallèlement à la précarisation de l'emploi, le divorce est apparu au cours des vingt dernières années comme un risque supplémentaire de fragilisation matérielle des familles. Pratiquement la moitié des mariages se termine par une séparation, dont la conséquence, s'il y a des enfants, peut être la formation de deux ménages précaires. En Suisse, 16.7% des familles monoparentales se trouvent en situation de pauvreté. Pour les familles nombreuses (plus de deux enfants) le risque de connaître des fins de mois difficiles est aussi élevé, 16.9% d'entre elles vivent en-dessous du seuil de pauvreté.<sup>7</sup>

A l'heure actuelle, la présence d'un enfant augmente la probabilité d'être en situation de pauvreté. Il s'agit en effet d'un investissement pour les parents non seulement au niveau pécuniaire, mais également en termes de temps. Ce dernier constitue l'un des principaux soucis en matière de pauvreté des familles, qui se trouvent devant le défi de la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle.<sup>8</sup> Lorsqu'un enfant est petit, ses parents doivent beaucoup s'occuper de lui, ce qui implique souvent la réduction, voire l'arrêt, d'une activité lucrative et peut placer les familles en situation de pauvreté en raison de la diminution de leur revenu. Parmi les couples sans enfant, 53.7% des partenaires sont tous deux actifs à 100%, cette proportion tombe à 14.4% pour les couples dont le plus jeune enfant a entre 0 et 3 ans et même à 13% lorsque le plus jeune enfant a entre 4 et 12 ans.<sup>9</sup>

> Les enfants et les jeunes : part importante des personnes en situation de pauvreté et/ou soutenues par l'aide sociale

En Suisse, 18.1% des personnes en situation de pauvreté<sup>10</sup> et près d'un tiers (29.6%) des bénéficiaires de l'aide sociale ont entre 0 et 17 ans.<sup>11</sup> Ce phénomène est préoccupant, car il peut avoir des conséquences néfastes sur les possibilités de participation et le développement des enfants.<sup>12</sup> Des études ont montré que les enfants en situation de pauvreté présentent des lacunes en comparaison avec leurs camarades, et ceci notamment au niveau social.<sup>13</sup> La restriction de leurs possibilités d'action et d'épanouissement peut conduire à une augmentation des difficultés scolaires, voire à un risque de marginalisation. La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) dénonce déjà depuis plusieurs années les risques de la précarisation matérielle croissante des enfants et des jeunes.<sup>14</sup> La CFEJ

---

<sup>6</sup> OFS, Site Internet : Taux de pauvreté des actifs occupés, selon différentes caractéristiques 2007-2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/silc.assetdetail.24205289.html>, consulté le 08.03.2023.

<sup>7</sup> OFS, Site Internet : Taux de pauvreté selon différentes caractéristiques 2007-2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/silc.assetdetail.24205289.html>, consulté le 08.03.2023.

<sup>8</sup> Direction de la santé et des affaires sociales, *Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg*, Fribourg, 2016, pp. 77-81.

<sup>9</sup> OFS, Site Internet : Familles : Activité professionnelle, tâches domestiques et familiales : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/familles/activite-professionnelle-taches-domestiques-familiales.html>, consulté le 08.03.2023.

<sup>10</sup> OFS, Taux de pauvreté selon différentes caractéristiques 2007-2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/silc.assetdetail.24205289.html>, consulté le 08.03.2023.

<sup>11</sup> OFS, Site Internet : ASE : Bénéficiaires de l'aide sociale et taux par classe d'âge 2005-2020 : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale.assetdetail.23566229.html>, consulté le 08.03.2023.

<sup>12</sup> OFS, *Pauvreté et privations matérielles des enfants, Enquêtes sur les revenus et les conditions de vie (SILC) 2014*, Neuchâtel, 2016, p. 5.

<sup>13</sup> Pour plus de détails : Direction de la santé et des affaires sociales, *Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg*, Fribourg, 2016, pp. 80-81.

<sup>14</sup> Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, « Jeunes et pauvres : un tabou à briser », Berne, août 2007.

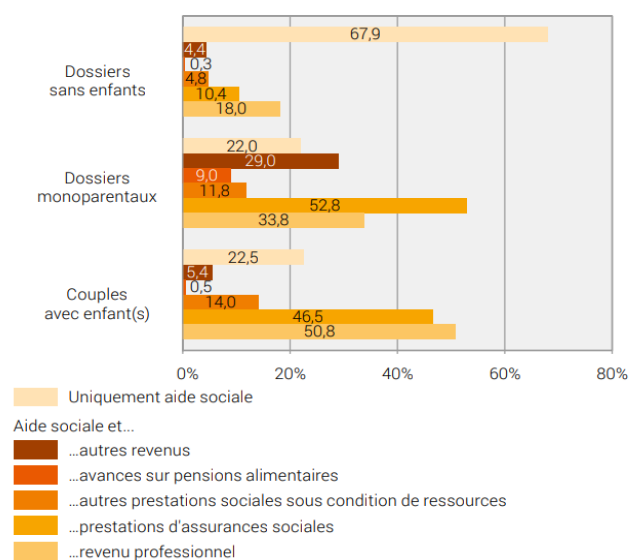
présente la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes comme un enjeu essentiel et permanent.<sup>15</sup> Des études ont évalué le coût social que représente la pauvreté des enfants et des jeunes et insistent sur le fait qu'un investissement social est nécessaire pour y remédier.<sup>16</sup>

> L'aide sociale ne résout pas le problème de la pauvreté des familles

Depuis la récession des années 1990, l'aide sociale est de plus en plus sollicitée pour répondre à des problèmes sociaux structurels, en particulier le nombre important de familles en situation de pauvreté. Outre d'importantes différences régionales, qui se traduisent essentiellement par des taux d'aide sociale élevés dans les villes et faibles dans les campagnes, la structure familiale influe grandement sur la probabilité de dépendre de l'aide sociale.

Les analyses de l'OFS montrent que dans la grande majorité des cas, les familles monoparentales recourent à l'aide sociale pour compléter leur revenu provenant soit d'un emploi, soit d'autres allocations (pensions alimentaires ou avances de pensions alimentaires). L'aide sociale entretient cette situation sans pour autant y remédier et engendre, dans certains cantons, des dettes pouvant préjudicier les familles sur le long terme. Ce constat vaut également pour les couples avec enfants soutenus par l'aide sociale, car 50.8% d'entre eux ont recours à l'aide sociale pour compléter le revenu de leur travail.<sup>17</sup> Se trouver dans l'obligation de demander l'aide sociale peut être vécu comme une humiliation et peut détériorer la situation économique et personnelle des familles concernées.<sup>18</sup> Par ailleurs, à mesure que les enfants parviennent à leur autonomie, les parents ont de moins en moins besoin des compléments apportés par l'aide sociale et peuvent alors relever leur taux d'occupation et accroître leur indépendance économique.<sup>19</sup> Ces observations attestent donc du caractère structurel de ces problématiques, dont la résolution devrait dès lors passer par des mesures globales.

**Sources de revenu selon la structure de l'unité d'assistance, en 2019** G 9.7



Note: Les pourcentages indiqués se réfèrent à la part des dossiers qui bénéficient de prestations de l'aide sociale resp. d'un revenu supplémentaire provenant de la source concernée. Des revenus provenant de diverses sources peuvent être perçus en parallèle.  
Exemple de lecture: 33,8% des familles monoparentales disposent, en sus de l'aide sociale, d'un revenu provenant de l'activité professionnelle.

Source: OFS – Statistique de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2021

<sup>15</sup> Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, Communiqué de presse du 24.11.2016, *La CFEJ fait peau neuve : nouveaux visages, nouveau site et nouvelles priorités*, <https://ekkj.admin.ch/fr/medias/communiques-de-presse/details/la-cfej-fait-peau-neuve-nouveaux-visages-nouveau-site-et-nouvelles-priorites/>, consulté le 08.03.2023.

<sup>16</sup> Gøsta Esping-Andersen, *A Welfare State for the 21st Century*, Report to the Portuguese Presidency of the European Union, prepared for the Lisbon Summit, 2000.

<sup>17</sup> OFS, *Les familles en Suisse, Rapport statistique 2021*, Neuchâtel 2021, p.55.

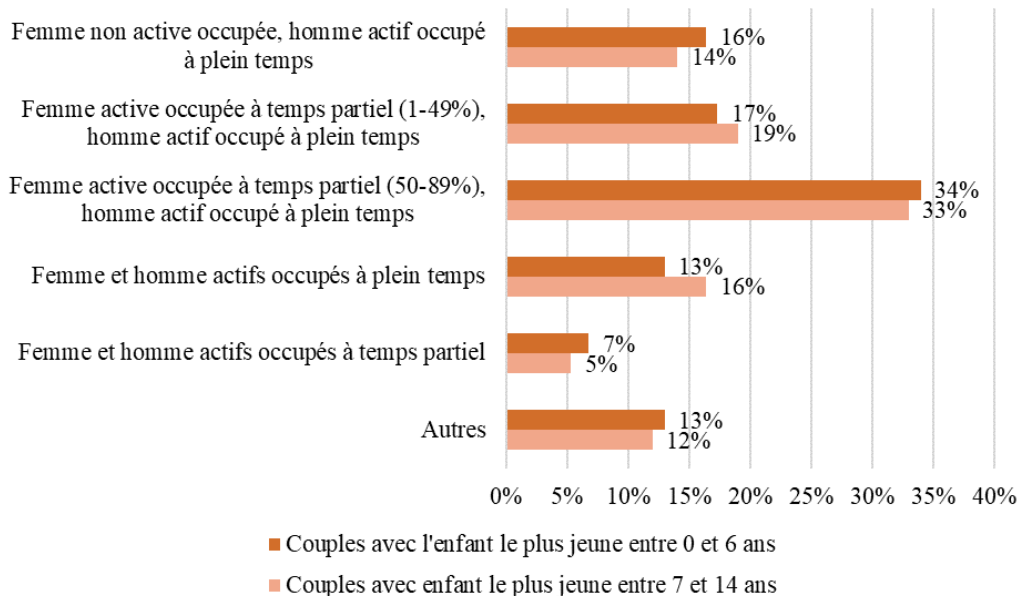
<sup>18</sup> OFS, *Les familles en Suisse, Rapport statistique 2008*, Neuchâtel, 2008.

<sup>19</sup> OFS, *Rapport social statistique suisse*, Neuchâtel, 2015, pp. 94-96.

La situation est similaire dans le canton de Fribourg. Comme au niveau national, parmi les couples avec enfants du canton de Fribourg, seule une minorité présente un modèle d'activité dans lequel les deux partenaires travaillent à temps plein.<sup>20</sup>

### Modèles d'activité dans les couples avec enfants de moins de 15 ans, Fribourg, 2016-2020 (cumulé)

Moyenne des années 2016 à 2019



Source : Office fédéral de la statistique, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), Relevé structurel 2016-2020.

Le prochain rapport sur la situation sociale et la pauvreté est en cours de réalisation. Selon les premières informations fournies par le Service de la statistique, obtenues grâce aux dernières données fiscales exploitables (données 2019), 6 513 personnes sont en situation de pauvreté dans le canton de Fribourg en 2019, et 25 208 à risque de pauvreté<sup>21</sup>.

Environ un tiers des ménages à risque de pauvreté (29.1%) sont des familles monoparentales. La pauvreté touche plus fortement les femmes, dont le taux de pauvreté est plus élevé que celui des hommes, et s'accroît durant les périodes où les ménages ont généralement des enfants à charge. En 2019, le risque de pauvreté concernait 6 523 enfants dans le canton de Fribourg.

Au niveau de l'aide sociale, l'OFS indique qu'en 2021, dans le canton de Fribourg, 6 876 personnes réparties dans 3 908 ménages ont bénéficié d'une aide matérielle, soit un taux de 2.1% par rapport à la population résidente permanente.<sup>22</sup>

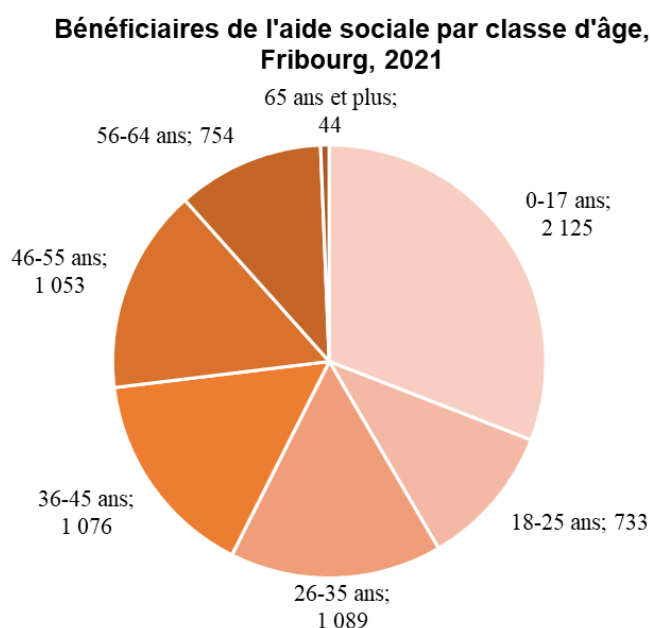
<sup>20</sup> Office fédéral de la statistique, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), Relevé structurel 2016-2020.

<sup>21</sup> La pauvreté et le risque de pauvreté sont définis selon les revenus à disposition. La pauvreté est un concept de pauvreté dit « absolu » calculé d'après les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), couramment utilisées pour mesurer le droit à l'aide sociale en Suisse. Il se compose d'un montant forfaitaire pour l'entretien, les frais individuels de logement et de 100 francs par mois et par personne à partir de 16 ans pour d'autres dépenses. Une personne est considérée comme pauvre si elle vit dans un ménage dont le revenu disponible se situe au-dessous du seuil de pauvreté. Le risque de pauvreté est un concept relatif basé sur la distribution des personnes par rapport au revenu disponible. Est considérée à risque de pauvreté une personne disposant de revenus significativement inférieurs à ceux de l'ensemble de la population. Le seuil de risque de pauvreté est fixé par l'Union Européenne à 60% de la médiane du revenu disponible équivalent (i.e. variant selon le type de ménage). Les chiffres nationaux sont basés sur l'enquête sur les revenus et les conditions de vie - SILC – réalisée auprès d'un échantillon de la population. Les chiffres fribourgeois sont calculés sur les données fiscales.

<sup>22</sup> Etat de Fribourg, site Internet : statistiques en matière d'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2021 : <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/statistiques-en-matiere-daide-sociale>, consulté le 08.03.2023.

Les résultats de cette statistique montrent que la situation dans le canton de Fribourg est semblable à celle de la Suisse. De nombreuses familles sont contraintes de recourir à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins. En 2021, 1 156 familles ont eu recours à l'aide sociale, soit 31.6% du total des ménages privés soutenus par l'aide sociale.

Par ailleurs, la proportion d'enfants et de jeunes de 0 à 25 ans soutenus par l'aide sociale dans le canton de Fribourg, par rapport à l'ensemble des bénéficiaires, s'élève à 40.9%, dont 30.5% ont moins de 18 ans. Grandir dans une famille monoparentale soutenue par l'aide sociale concerne principalement des enfants entre 0 et 17 ans. Ils représentent en effet 56.7% de toutes les personnes vivant dans ce type de ménage.



Source : OFS, *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique (ASE)*, canton de Fribourg 2022, tableau 2.1.

La difficulté à concilier activité professionnelle et vie familiale empêche certaines familles de subvenir seules à leurs besoins et les oblige à recourir au dernier filet de la sécurité sociale. Dans le canton de Fribourg, en 2021, le revenu moyen provenant d'une activité professionnelle pour une famille monoparentale soutenue par l'aide sociale est de 1 605 francs par mois et celui d'un couple avec enfants de 1 909 francs.

### 2.3 Politique familiale : tendances et développements

Depuis de nombreuses décennies, en Suisse, divers dispositifs et mesures ont concrétisé des politiques visant à soutenir et à promouvoir les familles. Dès les années soixante, le changement profond des structures des ménages et des familles, ainsi que l'évolution des parcours de vie ont marqué la politique familiale. La conception familialiste qui privilégiait la protection de la famille en tant qu'institution a perdu progressivement du terrain. Depuis le milieu des années septante, une approche émancipatrice de la politique familiale met l'accent sur l'individu et l'amélioration de la situation de tous les membres de la famille, en particulier celle de la femme. A partir des années nonante le problème de l'insuffisance de revenu des familles s'est ouvertement posé et l'on prend conscience de l'importance des prestations fournies par les familles. Les mesures de politique familiale préconisées se concentrent sur la compensation des charges familiales. L'orientation prise ensuite par la politique familiale au début des années 2000 va dans le sens d'une meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle pour permettre aux couples de choisir le modèle familial adéquat.<sup>23</sup> Puis, le volet portant sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, au travers de la promotion de la participation, la protection ou encore le respect des droits de l'enfant, et dont le pivot est

<sup>23</sup> Département fédéral de l'intérieur, *Rapport sur les familles 2004, Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins*, Berne, 2004.

---

l'adoption par la Suisse en 1997 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, a peu à peu gagné en importance.<sup>24</sup>

Au regard des principes du fédéralisme et de la subsidiarité, ce sont principalement les cantons et les communes qui ont pour mission d'organiser la politique familiale. La tâche de la Confédération est de compléter et d'encourager.

Vu l'ampleur de la thématique, la tendance actuelle est au développement de mesures globales et coordonnées, afin d'améliorer l'efficacité de la politique familiale. Les familles doivent être soutenues car elles fournissent des prestations importantes, notamment dans l'éducation et les soins aux enfants dans les différentes phases de leur vie, dans le soutien à leurs membres ainsi que dans l'accomplissement des tâches domestiques. Assumer tâches et responsabilités demande des conditions cadres favorables et parfois une aide spécifique. Pour les familles qui ont des ressources limitées, l'enjeu des politiques sociales et familiales est de favoriser leur autonomie et leur insertion dans le tissu social, de garantir leur indépendance financière par l'exercice d'une activité lucrative et de fournir un complément de revenu lorsqu'elles sont dans l'incapacité temporaire d'assurer un revenu suffisant par l'exercice d'une activité lucrative. Ainsi est née une volonté de développer une politique familiale globale, permettant de répondre aux besoins pluriels de cette population.

## **2.4 Orientations au niveau fédéral**

Les principales orientations au niveau fédéral vont toutes dans le sens d'une reconnaissance des prestations fournies par les familles et visent une meilleure coordination entre la vie professionnelle et familiale. Elles se sont traduites notamment par l'adoption d'une assurance- maternité et paternité, le soutien au développement de structures d'accueil de la petite enfance et l'instauration d'une loi-cadre pour les allocations familiales. La conciliation entre vie professionnelle et familiale est un aspect particulièrement important au regard de la difficulté pour certaines familles à subvenir à leurs besoins avec un seul salaire. En effet, deux revenus sont souvent nécessaires aux familles modestes pour leur permettre de boucler leurs fins de mois. Les mesures en matière de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes peuvent également être relevées, avec notamment le développement des capacités d'accueil extrafamilial et le renforcement des mesures d'insertion des jeunes dans le monde du travail. Il est, en effet, important d'agir précocement afin d'offrir les meilleures conditions de développement, de formation et d'épanouissement possibles et, partant, d'éviter la reproduction de situations sociales précaires.

## **2.5 Orientations dans le canton de Fribourg**

Tenant compte de l'évolution du contexte socio-économique et des mutations de la famille, la politique familiale cantonale s'est progressivement étoffée de nombreuses mesures au cours des vingt dernières années.

Conscient de l'importance de la famille et des prestations irremplaçables qu'elle rend à la collectivité, mais aussi des problématiques auxquelles elle est confrontée, le Conseil d'Etat a désigné en 2001, une Commission cantonale pour une politique familiale globale afin de dresser un état des lieux et d'identifier les améliorations nécessaires. En 2004, le Conseil d'Etat a remis dans son rapport n°151 au Grand Conseil, les conclusions de cette commission, non sans rappeler les efforts particuliers déjà réalisés dans ce domaine. Depuis lors, les réalisations n'ont cessé de se succéder. Quelques-unes des mesures phares qui ont marqué le développement de la politique familiale fribourgeoise ces dernières années peuvent être rappelées de la manière suivante :

### **Renforcer la sécurité matérielle des familles :**

- > Allocations cantonales de maternité – en cas de besoin
- > Allocations familiales fribourgeoises au-dessus des minimums fédéraux

### **Protéger et soutenir les familles dans leur diversité :**

- > Ouverture du bureau « Fribourg pour tous »
- > Différents mandats de prestations : Association pour l'Education familiale, REPER, Office familial, services de puériculture

---

<sup>24</sup> Vittori B. (dir.), *Au risque de la prévention. Enfance, jeunesse, familles et travail social : de la prévention précoce à la participation sociale*, Editions ies, Genève, 2016, p.24.

- 
- > Politique de la personne en situation de handicap et proches aidant-e-s

#### **Favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle :**

- > Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour
- > Montant annuel supplémentaire de 3,75 millions de francs affecté à l'accueil extrafamilial dans le cadre de la réforme fiscale pour la baisse des tarifs des crèches et des assistant-e-s parental-e-s.
- > Montant supplémentaire d'un million par année durant 5 ans dédié au soutien à la création de places en crèches et en accueils extrascolaires. Puis attribution de ce montant à la baisse des tarifs.
- > Augmentation de la contribution des employeurs et employeuses permettant au canton de Fribourg de déposer une demande d'aide financière auprès de la Confédération dans le cadre du programme d'impulsion « Aide financière à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extrafamilial pour enfants ».
- > Importantes mesures mises en place dans le cadre de l'école : deuxième année d'école enfantine, loi sur la scolarité obligatoire instaurant notamment les conseils de parents ainsi que l'obligation d'organiser un horaire bloc identique pour toutes les classes d'un même cercle scolaire.

#### **Promouvoir l'égalité entre femmes et hommes :**

- > Stratégie et plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC)
- > Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille
- > Unité de gestion des menaces au sein de la Police cantonale

#### **Encourager le développement harmonieux de l'enfant et des jeunes :**

- > Loi sur l'enfance et la jeunesse
- > Stratégie et plan d'action « Je participe ! »
- > Soutien à de nombreux projets conçus avec, par et/ou pour les enfants et les jeunes grâce à la subvention enfance-jeunesse
- > Programme cantonal « Je mange bien, je bouge bien »
- > Programme cantonal de promotion de la santé mentale

#### **Veiller à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de la personnalité des personnes âgées :**

- > Politique cantonale Senior+ : concept et plan de mesures
- > Journée des Proches aidants

#### **Veiller à un développement cohérent de la politique familiale et à la prévention :**

- > Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg
- > Rapport sur la politique familiale cantonale (suite à l'acceptation par le Grand Conseil du postulat 2019-GC-41 en septembre 2020)

Aujourd'hui, il y a lieu de finaliser l'un des volets importants de cet édifice. Il répond à un besoin identifié de longue date, à maintes reprises confirmé et inscrit parmi les mandats constitutionnels : les prestations complémentaires pour les familles.

## **3 Les prestations complémentaires pour les familles en Suisse**

---

### **3.1 Le projet fédéral de PC familles**

La question des PC familles a été soulevée au niveau fédéral dès 2000. L'adoption d'un modèle de PC familles similaire à celui du canton du Tessin a été à plusieurs reprises sollicitée au niveau fédéral. Une consultation, basée sur trois modèles, a même été mise sur pied et accueillie favorablement par l'ensemble des instances interrogées.

---

L'engouement initial s'est toutefois quelque peu tari et le projet a été repoussé à plusieurs reprises, notamment en raison du projet de loi concernant les allocations familiales ainsi que de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Actuellement, les familles en situation de pauvreté ont peu d'espoir de voir naître des prestations complémentaires familiales au niveau fédéral, car la Commission de la santé et de la sécurité sociale du Conseil national a décidé en février 2009 de suspendre le thème et a chargé l'Administration d'élaborer des alternatives.

En raison de cette évolution, la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS) a adopté, lors de son assemblée générale de juin 2009, la décision suivante : l'objectif à long terme de la CDAS est une solution fédérale en matière de PC familles. C'est pourquoi la CDAS a invité le Conseil fédéral et le Parlement à poursuivre les travaux en vue de l'introduction de PC familles sur le plan national. En même temps, l'assemblée générale a chargé son Secrétariat général d'élaborer des recommandations sur la conception de PC familles au niveau cantonal afin de soutenir les projets cantonaux déjà existants ou planifiés, et ainsi apporter sa contribution à la coordination en vue d'une future solution fédérale. Lors de l'assemblée générale de la CDAS du 25 juin 2010 les recommandations ont été adoptées.

Au cours de l'année 2011, un groupe de travail a été mis sur pied et a été chargé par le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le comité de la CDAS de définir le contenu d'une loi-cadre au niveau national. Il a présenté ses premiers résultats lors d'une séance entre le comité de la CDAS et le chef du DFI. Les variantes principales sont une législation fédérale qui prévoit l'introduction facultative des PC familles ou une introduction obligatoire pour les cantons, la question du financement demeurant réservée. Toutefois, dans une réponse à une motion de la Conseillère nationale Yvonne Feri (13.3351), le Conseil fédéral a indiqué, en date du 07 juin 2013, que la marge de manœuvre de la Confédération est quasi inexistante pour agir dans ce domaine, depuis le rejet de l'article constitutionnel relatif à la politique de la famille le 3 mars 2013.

### **3.2 Modèles de PC familles dans les cantons**

Plusieurs cantons se sont déjà intéressés à la problématique de la pauvreté des familles. Le Tessin possède, depuis 1997, une loi sur les prestations complémentaires familiales. C'est d'ailleurs sur ce modèle que se sont basées les interventions parlementaires déposées au niveau fédéral. Les cantons de Soleure et de Vaud ont adopté en votation populaire l'introduction de PC familles. Tandis que dans le canton de Genève, ces prestations ont été adoptées au parlement uniquement.

Les PC familles des cantons de Genève, du Tessin et de Vaud ont des approches globales, c'est-à-dire qu'elles s'adressent à toutes les familles, tandis que le concept du canton de Soleure vise uniquement la couche de population dite « working poor » et qui ne bénéficie pas de l'aide sociale.

#### **> Tessin**

Au milieu des années nonante, le canton du Tessin a adopté un système complet et efficace de lutte contre la pauvreté des familles. Ce modèle comprend d'une part une allocation pour enfant en bas âge jusqu'à 3 ans (API) qui vise à assurer le minimum vital des familles, et d'autre part une allocation complémentaire pour enfant jusqu'à l'âge de 15 ans (AFI). En 2020, le Tessin comptait 2270 dossiers bénéficiant d'allocations complémentaires pour les enfants et 555 dossiers bénéficiant d'allocations pour enfants en bas âge<sup>25</sup>, soit respectivement 7799 et 1930 personnes. Les dépenses nettes du canton du Tessin pour ces prestations s'élèvent à 32.1 millions de francs en 2020.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Ufficio di statistica, Aiuto sociale, *Assegni familiari integrativi pagati, secondo il sesso, la classe d'età, lo stato civile, la nazionalità, la tipologia familiare e il numero di figli*, in Ticino, nel mese di dicembre dal 2004 al 2019 : <https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/index.php?fuseaction=temi.dati&p1=53&p2=86&p3=95&prold=94>.

<sup>26</sup> OFS, Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large : <https://www.sozialhilfe.wfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, consulté le 10.03.2023.



---

## > Soleure

Un projet de loi cantonale a été adopté en mars 2009 par le Grand Conseil du canton de Soleure en vue d'introduire des prestations complémentaires pour les familles. Par votation populaire du 17 mai 2009, la loi a été acceptée par 64 % de oui contre 36 % de non. Le modèle soleurois reprend les mêmes bases de calcul que les prestations complémentaires à l'AVS/AI et cible les familles avec enfants de moins de 6 ans. Selon le projet, les familles doivent assurer un revenu minimum. Les PC familles s'adressent uniquement aux familles de working poor ; les bénéficiaires de l'aide sociale sont en principe exclus. Un revenu hypothétique minimum d'activité lucrative est pris en compte dans le calcul et une franchise est déduite sur le revenu provenant d'une activité lucrative. Le montant annuel maximal des PC familles est limité au double de la rente minimale AVS. S'y ajoutent 5 000 francs par enfant dès le 3e enfant. Les coûts ont été estimés entre 14 et 15 millions de francs. Toutefois, une année après l'entrée en vigueur (01.01.2010), constat est fait que les dépenses effectives ne s'élevaient qu'à environ 1 million de francs. En effet, en janvier 2011, seuls 169 ménages ont profité de ces prestations. La complexité législative et administrative du système soleurois a certainement contribué à ce que les estimations n'aient pas été atteintes. Par la suite, une évaluation du système des PC familles soleurois a été réalisée par la Fachhochschule Nordwestschweiz.<sup>27</sup> Sur la base de cette étude et sur proposition du Conseil d'Etat, le parlement soleurois a finalement accepté d'introduire définitivement le système des prestations complémentaires pour les familles. Initialement, la validité était limitée au 31 décembre 2017. En 2020, environ 1 000 situations ont bénéficié de PC familles dans le canton de Soleure pour un montant de 7.8 millions.<sup>28</sup>

## > Genève

En 2009, suite à une étude de la Haute école de gestion de Genève destinée à évaluer la pertinence de l'introduction de PC familles, le Conseil d'Etat genevois a décidé de lancer une consultation sur une modification de la loi sur les prestations complémentaires cantonales à l'AVS/AI. Le modèle genevois cible des familles de travailleurs et travailleuses pauvres (working poor) avec au moins un enfant de moins de 18 ans. Il prévoit un taux d'activité minimal de 40% pour une famille monoparentale et de 90% si le groupe familial comprend deux adultes. Le calcul du montant des PC est le même que celui de la loi fédérale sur les PC à l'AVS et à l'AI. Toutefois, le montant destiné à la couverture des besoins vitaux y est remplacé par le montant destiné à garantir le revenu minimum cantonal d'aide sociale. Le loyer ainsi que les charges pris en compte sont fixés par le règlement du Conseil d'Etat. On tient compte d'un revenu minimal d'activité lucrative (revenu hypothétique) uniquement en cas d'activité lucrative exercée à temps partiel dans les familles biparentales.

Suite à l'acceptation par le Grand Conseil, la loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2012. En 2020, 2127 familles (soit 7488 personnes) ont perçu des PC familles dans le canton de Genève.<sup>29</sup> Les dépenses nettes pour l'année 2018 se sont élevées à 17.2 millions de francs.<sup>30</sup>

## > Vaud

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a inscrit dans son programme 2007 – 2012 l'action suivante : « Etudier une extension aux familles du système des prestations complémentaires et développer des régimes d'assurance permettant d'éviter le recours au revenu d'insertion (RI). » Le canton a mis en consultation un modèle de prestations complémentaires cantonales pour familles (PC familles) calqué sur le système des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Le modèle accepté en votation populaire le 15 mai 2011 permet de soutenir financièrement les familles avec enfants de 0 à 16 ans qui se trouvent à la limite du seuil de pauvreté tout en exerçant une activité lucrative.

---

<sup>27</sup> Publiée partiellement dans : Sécurité sociale CHSS 6/2014, Politique sociale – Prestations complémentaires pour les familles : les expériences du canton de Soleure, disponible sur : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/soziale-sicherheit/securete-sociale-chss-6-2014---politique-sociale---prestations-c.html>, consulté le 10.03.2023.

<sup>28</sup> OFS, Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large, <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, consulté le 10.03.2023.

<sup>29</sup> République et canton de Genève, Statistiques cantonales, aide et prestations sociales : [https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13\\_03/tableaux.asp#2](https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13_03/tableaux.asp#2), consulté le 10.03.2023.

<sup>30</sup> République et canton de Genève, Statistiques cantonales, aide et prestations sociales : [https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13\\_03/tableaux.asp#2](https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13_03/tableaux.asp#2), consulté le 10.03.2023.

---

Comme incitation au travail, le canton de Vaud prend en compte un montant forfaitaire minimal à titre de revenu net de l'activité, et rembourse les frais de garde dûment prouvés, d'un montant limité. Ce dispositif est entré en vigueur le 1er octobre 2011. Le nombre de familles bénéficiant de cette prestation a progressivement augmenté pour atteindre 5 536 ménages en 2020<sup>31</sup>, pour un montant total net de 83.871 millions de francs.<sup>32</sup>

De manière générale, l'expérience des PC familles dans le canton de Vaud est favorable. Néanmoins, quelques adaptations aussi bien législatives qu'administratives ont été nécessaires après les premières années. A cet égard, il sied de relever un élargissement du remboursement des frais de maladie à tous les membres de la famille et l'introduction d'une mesure de coaching familial destiné aux familles bénéficiaires de l'aide sociale pour leur permettre d'augmenter leur revenu afin qu'elles deviennent financièrement autonomes ou accèdent aux PC familles. Un rapport d'évaluation du dispositif vaudois souligne que la conjonction du coaching et des aides matérielles semble être un moyen très concret et efficace pour répondre aux besoins des familles tant dans leur organisation interne que concernant leur situation professionnelle sur le marché du travail. Les investissements dans des mesures visant à former les personnes ou à augmenter leur revenu semblent améliorer la situation des personnes concernées dans la durée. Parmi les bénéficiaires du coaching interrogés, cette prestation est appréciée en termes d'utilité et de pertinence. Étant donné que les difficultés rencontrées par les familles ne sont pas uniquement financières mais également souvent organisationnelles et en lien avec la gestion et les démarches administratives, une possibilité serait d'étendre cette prestation à l'ensemble des familles du dispositif PC familles, aujourd'hui ce coaching étant proposé à certaines familles uniquement.<sup>33</sup>

## 4 Le projet fribourgeois

---

### 4.1 Evaluation des résultats de la procédure de consultation

Le 12 mars 2021, le Conseil d'Etat a lancé la procédure de consultation. Cette procédure s'est achevée le 15 juin 2021. Les services de l'Etat, les communes, les partis politiques, les services sociaux ainsi que les organisations délégataires et les associations actives dans le domaine de la famille ont été invités à faire part de leur avis. Le projet a suscité un grand intérêt, puisque 71 prises de position ont été reçues. La grande majorité des participants s'est montrée favorable à l'orientation générale et aux objectifs du projet de PC familles.

Des remarques et propositions sur deux thèmes fondamentaux sont apparues : le premier concernant la définition du cercle des bénéficiaires et le lien à établir entre d'un côté l'octroi des PC familles et de l'autre l'activité lucrative et le revenu des bénéficiaires ; le second au sujet de l'importance de ne pas laisser les familles sans suivi et d'introduire par conséquent un accompagnement social visant à prévenir et surmonter des difficultés sociales ainsi qu'à favoriser ou améliorer l'intégration sociale et professionnelle des membres de la famille.

Afin de traiter ces remarques, un groupe de travail a été mis en place réunissant la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et les services concernés par le projet ainsi que l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Les discussions ont montré la nécessité d'évaluations complémentaires, notamment sur la pertinence du modèle des PC familles et les différentes formes d'organisation que ce modèle pourrait prendre.

---

<sup>31</sup> Canton de Vaud, Statistique Vaud, Protection sociale, Prestations sociales, Tableaux, PC familles : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/statistique/publications/annuaire-statistique/tableaux-de-lannuaire-statistique/>, consulté le 10.03.2023.

<sup>32</sup> OFS, Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large, <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, consulté le 10.03.2023.

<sup>33</sup> Evaluanda et Microgis, *Evaluation du dispositif des prestations complémentaires pour familles (PC familles) du Canton de Vaud pour la période 2015-2019*, février 2022. Disponible sur le site Internet de l'Etat de Vaud : [https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/accueil/fichiers\\_pdf/2022\\_f%C3%A9vrier\\_actus/PCFAM\\_EVAL\\_MG\\_rapport\\_vfinale.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2022_f%C3%A9vrier_actus/PCFAM_EVAL_MG_rapport_vfinale.pdf), consulté le 10.03.2023.

---

Concernant le cercle des bénéficiaires, les questions principales portaient sur les éventuels effets de « yo-yo » avec l'aide sociale ainsi que sur l'incitation au travail. La possibilité que l'accès aux PC familles soit conditionné à une activité lucrative minimale a été soulevée. Le bureau Interface a alors été mandaté pour élaborer des recommandations sur le modèle de prestations à introduire afin d'éviter des effets de seuil et des effets pervers de ces prestations. Cette analyse<sup>34</sup> a mené à la conclusion qu'il faudrait éviter de lier le droit aux PC familles à une activité lucrative ou encore de fixer un revenu minimum pour le droit aux prestations. Le lien avec l'activité lucrative peut être problématique, surtout pour les familles monoparentales. Pour celles-ci, il peut s'avérer plus difficile d'exercer une activité lucrative, particulièrement pendant la première année de l'enfant. L'impact des PC familles serait pourtant le plus important dans ce groupe, les parents isolés étant cinq fois plus susceptibles de recourir à l'aide sociale que les autres ménages et constituant un groupe à risque pour les situations de working poor. Interface préconise également la prise en compte du revenu effectivement généré (franchise) à un niveau suffisamment élevé, afin de créer une incitation indirecte à travailler et confirme la nécessité d'introduire un revenu hypothétique.

Au sujet de l'accompagnement social, il a été souligné qu'un suivi et une orientation par analogie avec l'aide personnelle connue dans l'aide sociale paraissent indispensables. Sans cet accompagnement, le risque est grand de voir des familles bénéficier des prestations pendant des années pour ensuite n'avoir d'autre solution que de venir à l'aide sociale, avec toutes les difficultés qu'induit une intervention tardive. Les communes ayant déjà les compétences et l'expérience en la matière dans le cadre de l'aide sociale, il paraît justifié qu'elles mettent en place l'accompagnement social.

## **4.2 Les grandes lignes du projet**

Le projet fribourgeois de PC familles s'est inspiré en particulier du modèle du canton de Vaud et des recommandations de la CDAS, y ajoutant également certains éléments des modèles genevois et tessinois. Il a été développé sur la base de six principes centraux, englobant des questions cruciales pour les familles à l'heure actuelle.

### **Prestations destinées à l'enfant**

Elles permettent, d'une part, d'améliorer la situation des familles monoparentales et des familles nombreuses qui sont particulièrement touchées par la pauvreté et, d'autre part, de prévenir les phénomènes de marginalisation en garantissant aux enfants des conditions de vie décentes.

### **Incitation au travail**

Il est prévu de tenir compte d'un revenu hypothétique minimal devant être assuré par les familles. Cet aspect se veut être un encouragement à la reprise ou à l'augmentation de l'activité lucrative. Ainsi, non seulement la présence des femmes sur le marché du travail pourrait être augmentée, mais l'insertion sociale des personnes précarisées devrait également s'en trouver renforcée, car le travail apporte de nombreux avantages qui la favorisent. En outre, les simulations, sur la base des hypothèses retenues pour ce projet, ont confirmé que le fait d'exercer une activité lucrative vaut toujours la peine et est dans l'ensemble financièrement plus favorable que l'aide matérielle accordée dans le cadre de la loi sur l'aide sociale (LASoc).

### **Accompagnement social**

Dans le cadre des PC familles, un accompagnement social est également mis à disposition des familles. Comme il ressort de l'expérience vaudoise, les familles ont besoin d'être soutenues dans leur intégration sociale et professionnelle. La nécessité de ce suivi est d'ailleurs un de points principaux relevé par les participants à la consultation comme exposé dans le chapitre précédent. Cet accompagnement permet d'informer, de conseiller et d'orienter les familles vers les aides et soutiens possibles dans le but de renforcer la capacité d'intégration sociale ou professionnelle des différents membres de la famille. Des mesures peuvent être mises en place afin d'améliorer les perspectives d'emploi et de revenu (cf. commentaires des articles ci-après).

---

<sup>34</sup> Interface, *Consolidation du modèle relatif aux prestations complémentaires pour les familles dans le canton de Fribourg, Rapport final à l'intention du Service de l'action sociale du canton de Fribourg*, juillet 2022, <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/parcours-de-vie/politique-familiale>.

---

## **Prise en compte des différents modèles familiaux**

Les familles fournissent à la société de nombreuses prestations. Elles ne doivent pas être contraintes de choisir entre avoir un enfant et exercer une activité lucrative, mais pouvoir concilier ces deux choix. Le présent projet de PC familles est un élément supplémentaire pour favoriser la conciliation entre famille et activité lucrative.

## **Prévention du recours des familles à l'aide sociale ou solution de sortie**

Les montants octroyés dans le cadre des PC familles devraient en principe permettre aux familles qui en bénéficient d'empêcher un recours à l'aide sociale ou d'en sortir et, partant, d'en éviter les inconvénients (stigmatisation, obligation de remboursement, etc.).

## **Choix de la solution administrative la plus simple**

Afin de faciliter la mise en place des PC familles et d'en maîtriser les coûts, les calculs sont basés sur la systématique des PC à l'AVS/AI, le personnel de la Caisse cantonale de compensation AVS ayant déjà l'expérience de telles opérations. Pour ce qui est de l'accompagnement social, il est mis en place par les communes et effectué par des personnes formées exerçant également dans les services sociaux régionaux et ayant donc l'expérience de l'aide personnelle et du suivi des personnes à l'aide sociale.

Les éventuelles aides d'urgences (avances) demandées dans l'attente qu'une décision PC familles (provisoire ou définitive) soit rendue sont traitées par les services sociaux régionaux. Toute personne requérant des PC Familles est orientée systématiquement vers les guichets familles pour qu'une évaluation de la nécessité d'un accompagnement social soit effectuée.

## **4.3 Le mode de calcul et les paramètres du modèle**

### **4.3.1 Généralités**

Les PC familles sont calculées, en principe, selon les mêmes règles que les PC à l'AVS/AI (les changements intervenus suite à la réforme PC du 22 mars 2019 ont également été pris en considération). En effet, les besoins spécifiques des familles ne justifient pas de s'écarter de ces principes qui ont fait la preuve de leur efficacité. Une exception cependant est évidente, à savoir celle du cercle des bénéficiaires. Il s'agit en l'occurrence de la famille. La notion de famille n'est cependant pas liée à la législation de l'état civil, mais doit au contraire s'appuyer sur la réalité quotidienne. C'est pourquoi la référence proposée est celle du ménage.

La famille peut ainsi être comprise aussi bien au sens traditionnel que comme famille monoparentale, recomposée (patchwork) ou couples vivant en union libre avec enfant(s).

La loi ne règle que les principes. Le règlement d'exécution définira la concrétisation de ces règles.

### **4.3.2 Dépenses reconnues**

Le Conseil d'Etat a l'intention de s'orienter vers la systématique des dépenses reconnues correspondant à celles prises en compte dans la loi sur les prestations complémentaires fédérales à l'AVS/AI (LPC). L'article 10 LPC fixe ainsi un forfait pour les besoins vitaux. Ce forfait est notamment destiné à couvrir les dépenses pour la nourriture, les vêtements, le ménage et les loisirs. Selon le barème en vigueur en 2023, le montant dudit forfait s'élève à 20 100 francs pour une personne seule, à 30 150 francs pour un couple. Le Conseil d'Etat fixe le montant destiné à la couverture des besoins vitaux. En ce qui concerne le forfait parents-enfants, les PC familles s'écarteront d'un montant différent du forfait selon l'âge des enfants. Le Conseil d'Etat fixera un montant uniforme pour tous les enfants dans le règlement d'exécution.

D'autres précisions concernant ces dépenses feront également l'objet d'une réglementation par le Conseil d'Etat dans le règlement d'exécution notamment à propos des points suivants :

### **Primes d'assurance-maladie**

Une réduction de 100% sera appliquée aux primes d'assurance-maladie qui grèvent lourdement le budget familial. En l'occurrence, c'est la prime effective de l'assurance obligatoire qui sera prise en compte jusqu'à concurrence d'une prime moyenne fixée par le Conseil d'Etat. L'ordonnance fixant le cercle des ayants droit à la réduction des primes

---

d'assurance-maladie sera donc complétée dans ce sens. Il est en outre possible de prévoir une limite maximale à prendre en considération. Pour le calcul de la PC famille un montant forfaitaire sera pris en compte.

### **Loyer**

Le projet PC familles déroge à la LPC dans le sens où le Conseil d'Etat fixera le montant du loyer en fonction du nombre de personnes présentes dans le ménage.

#### **4.3.3 Remboursement des frais de garde**

Le remboursement des frais de garde liés à une activité lucrative a pour objectif d'encourager le maintien ou la reprise d'une activité professionnelle. Le Conseil d'Etat veillera à la coordination avec la législation sur les structures d'accueil extrafamilial. Seuls les frais de garde de structures (mamans de jour, crèches etc.) ayant obtenu une autorisation du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) et pratiquant un tarif dégressif, seront donc pris en compte dans le calcul. Le Conseil d'Etat veillera également à la coordination avec la législation sur les impôts, afin d'exclure une déductibilité fiscale des montants qui seront pris en compte dans le calcul des PC familles. Le Conseil d'Etat fixe le montant maximal annuel remboursé pour chaque enfant. Les frais de garde sont également remboursés si aucune prestation n'est versée mais que les conditions d'octroi sont remplies.

#### **4.3.4 Remboursement des frais de maladie**

Les frais de maladie ne seront remboursés que s'ils ne sont pas déjà couverts par une autre assurance. Les modalités pour les PC AVS/AI sont reprises par analogie. Il s'agit principalement de l'Ordonnance (cantonale) du 6 septembre 2010 relative au remboursement des frais de maladie et d'invalidité en matière de prestations complémentaires (RSF 841.3.21). En effet, cette ordonnance a fait ses preuves et répond de façon adéquate aux problèmes financiers pouvant survenir lorsque des frais de maladie, par exemple, ne sont pas pris en charge par l'assurance-maladie.

Il n'est pas possible de prévoir des forfaits pour les frais de maladie comme pour d'autres dépenses reconnues, car ils sont beaucoup trop volatils et imprévisibles. Des frais dentaires par exemple peuvent très vite déséquilibrer un budget familial.

Par ailleurs, les tâches d'assistance dispensées par des membres de la famille pourront aussi être prises en charge sous certaines conditions, par analogie aux PC AVS/AI (cf. art. 17 de ladite ordonnance). La problématique soulevée par le postulat Gabrielle Bourguet/René Thomet (P2056.09 ; Mesures d'aide en faveur des parents d'enfants gravement malades) trouve ainsi une réponse partielle, comme cela a été annoncé par le Conseil d'Etat dans sa réponse à ce postulat. A noter que c'est principalement la révision de la loi fédérale sur les APG, qui veut favoriser la conciliation de la vie professionnelle et la prise en charge d'un-e proche, qui sera en premier lieu applicable et les PC familles n'interviendront que subsidiairement.

Les frais de maladie sont également remboursés si aucune prestation n'est versée mais que les conditions d'octroi sont remplies.

#### **4.3.5 Revenus annuels déterminants**

Dans ce domaine également, le projet s'inspire fortement de la législation sur les PC AVS/AI avec, toutefois, une différence importante puisque les PC familles soustraient une franchise de 20% sur l'ensemble des ressources prises en compte (cf. article 10 al. 1 let. a). Les PC AVS/AI ne retiennent quant à elles que les deux tiers des ressources (cf. article 11 al. 1 let. a LPC). Cette pratique plus restrictive pour les familles se justifie dans la mesure où l'on vise à inciter les parents à poursuivre l'exercice d'une activité lucrative (cf. aussi ci-après ad article 9), alors que, par définition, les possibilités des bénéficiaires de PC AVS/AI dans ce domaine sont restreintes. En revanche, comme l'expérience dans le canton de Vaud l'a démontré, il serait contreproductif de vouloir être trop restrictif. Une franchise de 20% est donc pertinente.

Les conditions relatives à la fortune introduites dans la réforme PC à l'AVS/AI du 1er janvier 2021 sont également applicables aux PC familles. Dès lors, les personnes seules dont la fortune nette est inférieure à 100 000 francs ont droit à des prestations complémentaires. Le seuil est de 200 000 francs pour les couples. Il convient toutefois de préciser que l'immeuble occupé par le/la bénéficiaire ou une personne comprise dans le calcul des prestations

---

complémentaires n'entre pas dans ce champ d'application. Par contre, pour le calcul, l'immeuble habité est pris en compte sous déduction des franchises (112 500 francs et 300 000 francs).

#### 4.3.6 Cercle des bénéficiaires et conditions d'octroi

Les PC familles doivent couvrir les besoins supplémentaires des familles à faible revenu durant la période où, d'une part, les coûts sont plus élevés à cause des enfants et, d'autre part, les parents disposent de moins de temps pour travailler puisqu'ils doivent s'occuper de leur progéniture. C'est pourquoi la Constitution fribourgeoise stipule que les PC familles sont destinées à des enfants en bas âge.

Le projet propose que la présence d'un enfant jusqu'à 8 ans, ayant un lien de filiation selon le Code civil avec un membre de la famille, dans le ménage soit une condition pour l'examen d'un droit aux PC familles. Le résultat de la consultation effectuée démontrait que la majorité était favorable à l'élévation de l'âge à 12 ans. Cependant, le Conseil d'Etat est d'avis que l'âge de 8 ans répond mieux à la volonté de la Constitution du canton de Fribourg qui stipule, de par son art. 60 al. 2, que des PC familles soient octroyées pour des enfants en bas âge de familles dont les moyens financiers sont insuffisants. En effet, cette limite d'âge permet d'une part d'assurer à la famille une situation stable durant la période délicate et cruciale que représente l'accompagnement d'un enfant jusqu'à la fin de son premier cycle de scolarité obligatoire selon Harmos (4 à 8 ans). D'autre part, elle tient compte du développement de l'enfant et est placée à un moment où ce dernier a pu atteindre une certaine autonomie. Le canton de Soleure prévoit un âge limite de 6 ans tandis que le Tessin a fixé la limite à 15 ans, Vaud à 16 et Genève à 18 ans. A noter que l'étude réalisée par la Fachhochschule Nordwestschweiz à propos du système soleurois recommande de relever l'âge limite des enfants permettant la perception des PC familles, car les familles qui cessent d'avoir droit à cette prestation, du fait que leur plus jeune enfant a atteint l'âge de 6 ans, subissent une importante perte de revenu, et certaines se retrouvent à nouveau tributaires de l'aide sociale.<sup>35</sup>

Il est également nécessaire que le ou la requérant-e ait son domicile principal et sa résidence habituelle dans le canton depuis une année au moins. La date de l'annonce au contrôle des habitant-e-s fait foi (cf. article 4 al. 1 let. a). Il est dès lors nécessaire de garantir que l'aide financière apportée aille à la personne qui s'occupe en premier lieu de l'enfant. Par ailleurs, il est proposé que le Conseil d'Etat règle les modalités de calcul et d'octroi de la prestation lorsque des personnes qui ne vivent pas en ménage commun se partagent la garde de l'enfant de manière équivalente. Les enfants recueillis donnant droit à des allocations familiales sont également considérés comme enfants.

Les personnes résidant dans le canton de Fribourg dont le statut de réfugié a été reconnu par la Suisse ont droit aux prestations si les autres conditions sont remplies. En revanche, les personnes dont le statut est en cours de procédure en vertu de la législation fédérale en matière d'asile (requérants d'asile) n'ont pas de droit aux prestations.

#### 4.3.7 Calcul du montant de la prestation

Le montant des PC familles correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. On tient compte d'un revenu hypothétique de base qui doit être assuré par les familles. Le choix de ce modèle découle de la volonté d'introduire une incitation au travail dans les PC familles (cf. ci-après). Ce choix a été soutenu par la majorité des institutions ayant répondu à la consultation.

#### 4.3.8 Revenu hypothétique

Selon ce modèle, on part du principe que chaque ménage dispose d'un revenu, même si, en réalité, ce n'est pas le cas. Le montant de ce revenu varie selon la composition du ménage (parent(s) et enfant(s) ou deux personnes adultes avec enfant(s)).

Le montant du revenu hypothétique, qui figurera dans le règlement d'exécution, tient compte des coûts actuels de la vie du ménage. Il correspond à 12 500 francs par année et par personne majeure qui n'est pas en formation. Afin de garantir que ce montant correspond au plus près à la réalité, il est proposé que le Conseil d'Etat puisse l'adapter par

---

<sup>35</sup> Sécurité sociale CHSS 6/2014, Politique sociale – Prestations complémentaires pour les familles : les expériences du canton de Soleure, p. 323, disponible sur : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/soziale-sicherheit/securite-sociale-chss-6-2014---politique-sociale---prestations-c.html>.

voie de règlement. Un revenu hypothétique trop élevé peut exclure les personnes qui en ont besoin (working poor) tandis qu'un revenu hypothétique trop bas risque d'entraver le mécanisme inhérent à ce modèle, à savoir l'incitation au travail. Néanmoins, compte tenu du risque d'appauvrissement particulier auquel ces ménages sont exposés, il est important que le montant fixé pour le ménage composé d'un parent et de son/ses enfant(s) ne soit pas trop élevé.

Le(s) parent(s) ou le parent et l'autre personne adulte composant le ménage ont tout intérêt à réaliser le revenu hypothétique, étant donné que ce dernier est pris en compte dans le calcul, que le ménage en dispose ou non.

Ce modèle offre l'avantage de soutenir des personnes qui n'atteignent pas le montant de revenu hypothétique tout en maintenant une incitation à réaliser voire à augmenter le revenu.

Dans un ménage de deux parents ou d'un parent et d'une autre personne adulte, la répartition de l'activité lucrative entre eux est laissée au ménage. Le ménage peut choisir qu'une personne adulte exerce une activité lucrative pour atteindre le montant requis tandis que l'autre personne adulte ne travaille pas et s'occupe de l'enfant ou des enfants. Les personnes adultes du ménage peuvent également exercer chacune une activité lucrative à temps partiel et partager la responsabilité de s'occuper de l'enfant ou des enfants.

Des calculs prospectifs ont démontré qu'augmenter son temps de travail tout en percevant des PC familles améliore dans tous les cas le revenu disponible. Le revenu hypothétique permet également d'éviter un effet d'aubaine où les parents diminueraient leur temps de travail, afin de percevoir des prestations plus élevées. Ce type de calculs avec des ménages standardisés a aussi démontré que les familles qui n'ont aucun revenu toucheront par le biais des PC familles pratiquement le montant auquel elles auraient droit selon les normes de l'aide sociale. De ce fait, l'incitation à poursuivre une activité lucrative est encore élevée.

La loi donne la compétence au Conseil d'Etat d'exclure la prise en compte du revenu hypothétique, dans les cas, par exemple, où un enfant nouveau-né serait présent dans le ménage ou lorsqu'un membre de la famille, devenu majeur, serait encore en formation.

#### 4.3.9 Exemples de calcul

Le montant annuel des prestations pour un ménage correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. Le libellé de cette disposition ressemble à celui de l'art. 9 al. 1 LPC du 6 octobre 2006. Ont ainsi droit aux prestations les personnes dont le revenu annuel déterminant du ménage (défini à l'article 9) ne couvre pas les dépenses reconnues du ménage (définies à l'article 8). Le calcul des prestations s'aligne sur celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI selon l'art. 9 LPC. Si le ménage n'atteint pas le revenu hypothétique, le montant restant du revenu hypothétique est déduit de la prestation.

Exemples : (partant du fait que le revenu hypothétique est fixé à 12 500 francs pour un parent seul et à 25 000 francs pour deux adultes ; cf. article 9 al. 2)

- a) Le ménage est constitué de deux personnes adultes et d'un enfant

<b>Revenu déterminant (revenu tiré de l'activité après déduction de la franchise de 20%)</b>	<b>Dépenses reconnues</b>	<b>Montant de la PC</b>
45 000.- francs/an	50 000.- francs/an	5 000.- francs/an

*Les personnes adultes travaillent et gagnent ensemble 50 000 francs. Après déduction de la franchise de 20% sur la part dépassant le revenu hypothétique (50 000 francs – 20% de 25 000 francs), leur revenu est de 45 000.- francs par an.*

*Les dépenses reconnues se montent à 50 000.- francs par an. Les PC familles correspondraient ainsi à 5 000.- francs par an.*

b) Le ménage est constitué d'une personne adulte et d'un enfant

Revenu déterminant (revenu tiré de l'activité après prise en compte du revenu hypothétique)	Dépenses reconnues	Montant de la PC
12 500.- francs/an	30 000.- francs/an	17 500.- francs/an

*La personne adulte travaille et gagne 10 000.- francs par an (donc non soumis à franchise car en dessous du revenu hypothétique). Le revenu de l'activité étant inférieur au revenu hypothétique (12 500 francs/an), le revenu déterminant pour le calcul de la PC est de 12 500 francs/an. Les dépenses reconnues se montent à 30 000.- francs par an. En conséquence, les PC familles correspondent à 17 500 francs par an (30 000 – 12 500).*

#### 4.3.10 Pas d'exportation

Les PC familles sont destinées à des familles domiciliées dans le canton de Fribourg. Les prestations fribourgeoises ne seront donc pas exportées vers d'autres cantons. Demeure la question de l'exportation éventuelle de ces prestations vers d'autres pays en vertu soit des Accords bilatéraux, soit d'autres accords d'assurances sociales.

Les PC familles peuvent être assimilées à une prestation d'assistance. Ainsi, en vertu du règlement no 1408/71 du Conseil des Communautés européennes, les prestations ne sont pas exportables.

#### 4.3.11 Gestion administrative

La gestion administrative sera confiée à la Caisse cantonale de compensation AVS/AI, dont les collaborateurs et collaboratrices ont déjà l'habitude de travailler dans des domaines similaires (allocations de maternité en cas de besoin, PC AVS/AI).

#### 4.3.12 Aide sociale

Avec l'introduction des PC familles, les familles à revenu modeste ne seront plus contraintes de se tourner vers le dernier filet de la sécurité sociale pour compléter leur revenu. Elles seront dispensées de devoir recourir à l'aide sociale, dont l'octroi est toujours soumis à l'obligation de remboursement. Cela permet de développer la politique familiale grâce à des prestations moins stigmatisantes pour les familles que l'aide sociale.

## 5 Incidences financières

Comme le montrent les expériences dans d'autres cantons, il est difficile d'estimer avec exactitude les conséquences financières de ce projet lors de la première année d'application. Il s'agit donc, dans un premier temps, de procéder à plusieurs approches pour définir et estimer le nombre de ménages ayant potentiellement droit ainsi que les coûts moyens par ménage.

### 5.1 Nombre de ménages potentiels

La première hypothèse est que les normes des PC (AVS/AI et donc aussi familles) soient légèrement supérieures aux normes d'aide sociale.

Selon les statistiques de l'aide sociale, environ 800 familles avec enfants jusqu'à 8 ans<sup>36</sup> reçoivent une aide matérielle.

L'hypothèse retenue est qu'environ 50% de ménages en plus recevront des PC familles, soit au total environ 1200 familles, les familles réfugiées étant comprises dans cette estimation.

<sup>36</sup> Chiffre fourni par l'OFS.



## 5.2 Coûts moyens par ménage

Les PC familles seront très différentes d'une situation à l'autre, car chaque cas sera examiné individuellement. Un point de repère peut être les dépenses par ménage des bénéficiaires de PC AVS /AI, qui se situent en moyenne à environ 16 000 francs par année. Toutefois, il faut prendre en compte le fait que les bénéficiaires qui séjournent dans un EMS ont des PC tendanciuellement plus élevées, ce qui fausse encore davantage une comparabilité avec les PC familles.

La dépense moyenne par ménage pour l'aide matérielle LASoc est un autre point de repère. Elle s'élève dans le canton de Fribourg à 7 704 francs en 2021.

Avec l'incitation à exercer une activité lucrative par le biais du revenu hypothétique (cf. ci-dessus chap. 4.4.6), l'augmentation des dépenses serait donc moins grande que l'augmentation du nombre des ménages (donc moins que 50%). Un coût moyen par ménage de 10 000 francs paraît donc pertinent à retenir. Les coûts par ménage dans les cantons avec un système de PC familles comparable oscillent entre 7 800 et 15 000 francs (Soleure : env. 7 800 francs, Tessin : env. 11 300 francs, Vaud : env. 15 150 francs). Compte tenu des paramètres fixés dans le projet fribourgeois, un coût moyen par ménage de 10 000 francs est donc effectivement retenu pour estimer les incidences financières de ce projet.

## 5.3 Dépenses pour les PC familles et l'accompagnement social

Pour ce qui est des PC familles, la complexité du traitement des dossiers sera comparable à celle des dossiers de PC AVS/AI. Toutefois, il faut partir de l'hypothèse qu'au moins deux décisions par année et par ménage seront nécessaires, puisque les situations (y compris financières) changent plus fréquemment chez les ménages actifs que chez les rentiers AVS ou AI. On doit donc compter environ 2500 décisions de base pour les PC familles par an, ce qui correspond en moyenne à plus de deux décisions par année. Avec un coût moyen par décision d'env. 450 francs, les frais de gestion pour la Caisse de compensation s'élèveraient à env. 1.125 million de francs. Les frais de gestion englobent l'intégralité des coûts, comme p. ex. les salaires du personnel, l'informatique, le loyer, le matériel etc.

Pour ce qui est de l'accompagnement social, il ne concernera pas toutes les familles bénéficiaires de PC familles. En partant de l'hypothèse que la moitié environ des 1200 familles sera suivie, par analogie avec la charge administrative que représente aujourd'hui l'aide personnelle et les mesures d'insertion sociale fournies à environ 600 familles dans le cadre de l'aide sociale, le coût de l'accompagnement social s'élèvera à environ 1 million de francs.

Récapitulation :

PC familles	12.000 millions de francs (1 200 ménages x 10 000 francs)
Frais de gestion Caisse de compensation	1.125 million de francs
Accompagnement social	1 million de francs
Coûts bruts	14.125 millions de francs

## 5.4 Dépenses actuelles pour l'aide sociale et les allocations de maternité

L'introduction des PC familles n'est pas uniquement synonyme de nouvelles dépenses, étant donné qu'un bon nombre de situations font aujourd'hui déjà l'objet d'une aide des pouvoirs publics. Il s'agit notamment de l'aide matérielle LASoc accordée à environ 800 familles<sup>37</sup> (env. 6.1 millions de francs), de l'aide sociale dédiée aux familles réfugiées pour environ 1 million de francs et des allocations de maternité en cas de besoin pour environ 1.300 million de francs, soit au total 8.400 millions de francs.

<sup>37</sup> Chiffre fourni par l'OFS.

Concernant l'aide matérielle LASoc, la répartition actuelle est de 3.660 millions de francs à la charge des communes (60%) et de 2.440 millions de francs à la charge de l'Etat (40%). L'aide sociale pour les personnes réfugiées est aujourd'hui prise en charge à 100% par l'Etat (environ 1 million de francs). Pour les allocations de maternité en cas de besoin (1.300 million de francs selon projection pour l'année 2023), l'Etat assume 100% des coûts.

Dépenses actuellement assumées pour l'aide matérielle LASoc, l'aide sociale pour les familles réfugiées et les allocations de maternité en cas de besoin :

Communes	3.660 millions de francs
Etat	4.740 millions de francs

A noter que pour les services sociaux régionaux, la charge administrative correspondant au suivi d'environ 800 familles représente une masse salariale estimée à 1 million de francs. Ce montant correspond à l'estimation des coûts faite précédemment au point 5.3 pour les différents volets de l'accompagnement social (y compris les mesures d'insertion sociale) pour environ la moitié des 1200 familles bénéficiaires de PC familles.

En ce qui concerne les personnes réfugiées, Caritas s'occupe déjà de l'accompagnement social des familles. L'introduction des PC familles n'engendrera donc pas de coûts supplémentaires pour l'Etat qui finance déjà cet accompagnement effectué par Caritas.

Quant aux frais de gestion que l'Etat rembourse à la Caisse de compensation pour les allocations cantonales de maternité (mères dans le besoin), l'économie s'élèvera ici à environ 200 000 francs, qui sont actuellement entièrement à charge de l'Etat.

Frais de gestion actuels

Communes	1.000 million de francs
Etat	0.200 million de francs
<b>Total</b>	<b>1.200 million de francs</b>

Total prestations et frais de gestion actuels

Communes	4.660 millions de francs
Etat	4.940 millions de francs
<b>Total</b>	<b>9.600 millions de francs</b>

## 5.5 Nouvelles dépenses consécutives à l'introduction des PC familles

	Total	Etat	Communes
PC familles (1 200 ménages x 10 000 francs)	12.000 mio		
Frais de gestion Caisse de compensation	1.125 mio		
Accompagnement social	1.000 mio		
<b>Coûts bruts</b>	<b>14.125 mio</b>		
Dépenses actuelles (-) :	9.600 mio	4.940 mio	4.660 mio
Aide matérielle LASoc		2.440 mio	3.660 mio
Aide sociale familles réfugiées		1.000 mio	
Allocations de maternité		1.300 mio	
Frais de gestion		0.200 mio	1.000 mio
<b>Coûts nets (nouvelles dépenses)</b>	<b>4.525 mio</b>		

## 5.6 Répartition des dépenses

Les dépenses liées aux prestations seront réparties à 50% à charge de l'Etat et 50% à charge des communes.

Le financement des frais occasionnés à la caisse de compensation sont à 100% à charge de l'Etat. L'accompagnement social pour les familles réfugiées effectué par Caritas reste comme actuellement également à 100% à charge de l'Etat.

Le financement des frais occasionnés pour l'accompagnement social est pris en charge à 100% par les communes.

	Etat	Communes
Prestations	6.000 mio	6.000 mio
Frais de gestion	1.125 mio	1.000 mio
Sous-Total	7.125 mio	7.000 mio
Dépenses actuelles	-4.940 mio	-4.660 mio
<b>Coûts nets</b>	<b>2.185 mio</b>	<b>2.340 mio</b>
<b>Montant pour référendum financier</b>	<b>10.925 mio</b>	

## 6 Commentaire des articles

### 6.1 Dispositions générales et principes

#### **Art. 1** *Objet et but*

L'objectif de cette loi est de réaliser le mandat stipulé à l'article 60 alinéa 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 : « Il [l'Etat] octroie des prestations complémentaires pour les enfants en bas âge des familles dont les moyens financiers sont insuffisants ».

Il est également stipulé que la présente loi, outre l'aspect financier des prestations, vise à accompagner socialement les ayants droits pour favoriser leur autonomie financière, sociale et professionnelle.

Dans un contexte plus global, les prestations complémentaires pour familles ont pour but d'améliorer la situation des familles avec des enfants en bas âge afin que ces dernières ne soient plus contraintes de choisir entre avoir un enfant et exercer une activité lucrative. Les montants octroyés dans le cadre des PC familles représentent une prévention au recours à l'aide sociale ou une solution de sortie. Finalement, la déstigmatisation des ayants droit se trouve renforcée par le fait que les personnes accèdent à ces prestations par une autre porte que l'aide sociale.

#### **Art. 2** *Principes*

Cet article fixe plusieurs principes de la nouvelle loi, à savoir notamment l'application par analogie des législations fédérales (LPGA et LPC). Il traite également de la question de l'imposition des prestations et précise que les prestations ne sont pas imposables. En effet, selon la loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID), les subsides ne sont pas imposables.

Les prestations ayant pour but de couvrir les besoins vitaux des membres de la famille sont incessibles et insaisissables.

#### **Art. 3** *Subsidiarité*

Il est précisé ici que les PC familles sont versées de manière subsidiaire à celles des assurances sociales cantonales ou fédérales ainsi qu'aux autres éléments de revenu et de fortune de la famille. Il est donc à considérer que toute ressource financière perçue par la famille doit être prise en compte dans le calcul.

Les contributions d'entretien de la parenté font partie intégrante du soutien familial et du principe de solidarité et priment par conséquent les prestations. L'obligation d'entretien réciproque est applicable en ligne directe ascendante et descendante (enfants - parents - grands-parents).

---

L'alinéa 3 mentionne également l'obligation qu'ont les personnes d'entreprendre toute démarche utile auprès des personnes ou des organismes concernés afin de faire valoir un droit prioritaire visant à éviter ou limiter la perception des prestations.

#### **Art. 4 Conditions personnelles**

L'article 4 énumère l'ensemble des conditions personnelles à remplir afin de pouvoir bénéficier des prestations. L'ayant droit doit être domicilié dans le canton de Fribourg depuis une année au moins, la date de l'annonce au contrôle des habitants de la commune faisant foi. De plus, son domicile et sa résidence habituelle doivent être dans le canton de Fribourg, le domicile étant au lieu où la personne réside avec l'intention de s'y établir conformément à l'article 13 LPGa. Cette disposition est volontairement plus restrictive que les dispositions fédérales du fait qu'un lien étroit et durable avec le canton de Fribourg est exigé pour être considéré comme ayant-droit.

Il est en outre exigé que l'ayant droit vive durablement en ménage commun avec au moins un enfant âgé de moins de 8 ans qui a un lien de filiation selon le Code civil suisse avec l'un des membres de la famille. Lors de la consultation, l'âge de 12 voire 16 ans a été majoritairement proposé (en lieu et place de 8 ans) au motif que l'école primaire se termine à cet âge et qu'il est également pris en compte dans la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour. L'âge de 8 ans retenu correspond cependant à la Constitution du canton de Fribourg qui stipule que des PC familles sont accordées pour des enfants en bas âge à des familles dont les moyens financiers sont insuffisants.

L'ayant droit doit également faire partie d'une famille dont les dépenses reconnues sont supérieures aux revenus déterminants au sens de la présente loi. Il s'agit ici du principe général de calcul. L'article précise cependant que les dépenses et les revenus de toute la famille au sens de la présente loi sont prises en compte dans le calcul.

Les enfants recueillis sont également considérés comme des enfants au sens de l'alinéa 1, let. c LPCFam. Cette condition se base sur l'application de l'article 4 al. 1, let. c. de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam), disposition qui a fait ses preuves et dont l'application est claire et bien réglementée.

Les personnes résidant dans le canton de Fribourg dont le statut de réfugié a été reconnu par la Suisse, pour autant que les conditions personnelles soient remplies ont également droit aux prestations. En revanche, les personnes qui sont encore en procédure d'attribution d'un éventuel statut de réfugié n'ont pas droit aux prestations. Le principe est que les personnes avec un statut de réfugié peuvent prétendre à des PC familles, tandis que les requérants d'asile ne peuvent prétendre à ces prestations. Le domaine de la législation en matière d'asile étant en constante évolution, il se justifie que seul le principe soit réglé au niveau de la loi. Conformément à l'alinéa 5, le Conseil d'Etat fixera les différentes catégories concernées par les alinéas 3 et 4 dans le règlement d'exécution. Il tiendra également compte des éventuelles subventions fédérales afin de ne pas avantager ou désavantager certaines catégories de personnes par rapport à d'autres (notamment du fait que pour les personnes réfugiées reconnues, la Confédération verse aux cantons une indemnité forfaitaire pour l'aide sociale pour une durée maximale de cinq ans).

Le Conseil d'Etat s'inspire de la pratique exercée en matière de droit aux allocations familiales pour définir les catégories de personnes réfugiées pouvant bénéficier d'un droit aux prestations.

#### **Art. 5 Concours de droits**

Un seul et même enfant ne saurait permettre à plus d'une personne d'être éligible à l'octroi des PC familles. De ce fait, cet article émet des règles de priorité.

Afin d'éviter que deux calculs ne soient effectués pour le même ménage, il est précisé que si plusieurs personnes vivant durablement en ménage commun pouvant chacune faire valoir un droit aux prestations (par ex. dans les situations de familles recomposées), l'ayant droit est celle qui dépose la première une demande de prestations.

Lors de garde partagée équivalente, le Conseil d'Etat règle les modalités de calcul et d'octroi de la prestation.

#### **Art. 6 Membres de la famille**

Les personnes considérées comme membre de la famille au sens de la présente loi sont énumérées dans cet article.

---

Dans le cadre de l'application de la présente disposition, la notion de la famille ne se définit pas selon la législation applicable en matière du droit de la famille (cf. CC). Elle doit au contraire s'appuyer sur la réalité quotidienne. C'est pourquoi la référence proposée est celle du ménage commun.

La famille peut ainsi être comprise aussi bien au sens traditionnel que comme famille monoparentale, recomposée (patchwork) ou couples vivant en union libre avec enfant(s).

Les précisions concernant le ménage commun figurent dans le règlement d'application.

### **Art. 7 Composantes des prestations**

Les PC familles sont composées de la prestation complémentaire annuelle qui correspond à l'aide matérielle. Les prestations complémentaires comprennent également des remboursements d'une part pour les frais de garde des enfants et d'autre part des frais de maladie.

Un accompagnement social des familles est également prévu.

Les familles bénéficiaires sont donc soutenues financièrement mais également accompagnées pour favoriser leur autonomie financière, sociale et professionnelle.

## **6.2 Prestation complémentaire annuelle**

### **Art. 8 Calcul**

Le montant annuel de la prestation correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. Ont ainsi droit aux prestations les familles dont les revenus annuels déterminants (définis à l'article 10) ne couvrent pas les dépenses reconnues du ménage (définies à l'article 9). Ce principe de calcul est analogue à celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI.

En effet, les besoins spécifiques des familles ne justifient pas de s'écarter de ces principes qui ont fait la preuve de leur efficacité.

### **Art. 9 Les dépenses reconnues**

Les éléments de dépenses reconnus pour le calcul de la prestation sont exposés dans cet article. Ils suivent, en principe, la systématique de l'article 10 LPC et comprennent :

- > La couverture des besoins vitaux des membres de la famille ;
- > Le loyer ;
- > les frais d'obtention du revenu ;
- > les frais d'entretien des bâtiments et les intérêts hypothécaires ;
- > les cotisations aux assurances sociales de la Confédération, à l'exclusion des primes d'assurance-maladie;
- > le montant pour l'assurance obligatoire des soins ;
- > les pensions alimentaires versées en vertu du droit de la famille.

Les frais de garde pour enfants et les frais de maladie ne font pas partie des dépenses reconnues, mais font l'objet d'un remboursement défini aux articles 12 et 13 LPCFam.

Les dépenses de tous les membres du ménage sont intégrées dans le calcul des dépenses reconnues.

Le règlement d'exécution fixera les montants et les modalités concernant certaines catégories de dépenses, toujours dans le but d'améliorer, respectivement de faciliter l'incitation au travail.

### **Art. 10 Revenus déterminants**

L'article 10 définit les éléments de revenus reconnus pour le calcul de la prestation. Ils suivent, en principe, la systématique de l'article 11 LPC et comprennent :

- > les ressources en espèces ou en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative, sous réserve d'une franchise de 20% pour la part dépassant le revenu hypothétique;
- > un cinquième de la fortune nette dans la mesure où elle dépasse 25 000 francs pour une famille comprenant une seule personne majeure et 40 000 francs pour les autres;

- 
- > les pensions alimentaires et les avances sur pensions alimentaires;
  - > les bourses;
  - > les prestations d'assurances;
  - > les autres revenus dans la mesure où ils sont également pris en considération selon la LPC.

La franchise a été fixée à 20% dans le but de créer une incitation positive au travail. Cette pratique plus restrictive que dans les PC AVS/AI qui ne retiennent quant à elles que les deux tiers des ressources se justifie dans la mesure où l'on vise à inciter les parents à poursuivre l'exercice d'une activité lucrative alors que, par définition, les possibilités des bénéficiaires de PC AVS/AI dans ce domaine sont restreintes.

Les dépenses de tous les membres du ménage sont intégrées dans le calcul des dépenses reconnues.

Il est également tenu compte de tous les dessaisissements de revenu ou de fortune des membres de la famille.

Les montants et les modalités sont fixés par le Conseil d'Etat.

Cet article confirme en outre le principe de subsidiarité des prestations complémentaires pour familles énuméré à l'article 3 à l'égard des prestations des assurances sociales, cantonales ou fédérales (par exemple indemnités de chômage, subsides de formation, indemnités forfaitaires pour proches aidants) ainsi qu'aux autres éléments de revenu et de fortune de la famille.

#### **Art. 11 Revenu hypothétique**

Cet article indique qu'un revenu hypothétique est pris en compte dans le calcul de la prestation complémentaire pour familles. Le montant est fixé dans le règlement.

Un revenu hypothétique trop élevé peut exclure les personnes qui en ont besoin (working poor) tandis qu'un revenu hypothétique trop bas risque d'entraver le mécanisme inhérent à ce modèle, à savoir l'incitation au travail. A l'entrée en vigueur de la loi, le montant figurant dans le règlement est de 12'500 francs par année et par personne majeure qui n'est pas en formation.

Il est en outre précisé que le Conseil d'Etat peut adapter ce montant et exclure sa prise en compte pour une période donnée. Le Conseil d'Etat précise également la notion de formation.

### **6.3 Remboursement des frais de garde pour enfants et des frais de maladie**

#### **Art. 12 Remboursement des frais de garde pour enfants**

Les bases du remboursement des frais de garde pour enfants sont décrites dans le présent article.

Il est important de relever que ces frais ne sont remboursés que s'ils ont un lien de causalité direct avec l'exercice d'une activité lucrative, le suivi d'une formation ou d'une mesure dans le cadre de l'accompagnement social ou encore en lien avec une atteinte à la santé. Ces critères encouragent les ayant droit à exercer une activité lucrative ou à suivre une formation ou une mesure améliorant les perspectives d'emploi et de revenu. Les atteintes à la santé sont également considérées comme des événements de vie pouvant engendrer des frais de garde.

Seuls les frais effectifs et dûment prouvés sont remboursés et ce, pour un montant annuel limité. Le Conseil d'Etat règle les modalités d'octroi du remboursement et fixe le montant maximum annuel remboursé pour chaque enfant.

En outre, lorsque les dépenses reconnues sont égales ou inférieures aux revenus déterminants, la part des frais de garde dépassant l'excédent de revenu de la famille peut être remboursée, si les autres conditions d'octroi des prestations sont remplies.

#### **Art. 13 Remboursement des frais de maladie**

L'article 13 expose les bases du remboursement des frais de maladie pour les bénéficiaires d'une prestation complémentaire annuelle.

Les modalités pour les PC AVS/AI sont reprises par analogie. Il s'agit principalement de l'Ordonnance (cantonale) du 6 septembre 2010 relative au remboursement des frais de maladie et d'invalidité en matière de prestations complémentaires (RSF 841.3.21). En effet, cette ordonnance a fait ses preuves et répond de façon adéquate aux

---

problèmes financiers pouvant survenir lorsque des frais de maladie, par exemple, ne sont pas pris en charge par l'assurance- maladie.

Il est à relever que les frais remboursés sont ceux de l'ayant droit ainsi que de tous les membres de la famille.

Seuls les frais effectifs et survenus durant un droit à une prestation complémentaire sont pris en compte et ce, pour un montant annuel limité. Cette condition est cependant élargie lorsque les dépenses reconnues sont égales ou inférieures aux revenus déterminants. En effet, la part des frais de maladie dépassant l'excédent de revenu de la famille peut être remboursée, si les autres conditions d'octroi des prestations sont remplies.

Le Conseil d'Etat règle les modalités d'octroi du remboursement et fixe des limites au remboursement.

Il n'est pas possible de prévoir des forfaits pour les frais de maladie comme pour d'autres dépenses reconnues, car ils sont beaucoup trop volatils et imprévisibles. Des frais dentaires par exemple peuvent très vite déséquilibrer un budget familial.

## **6.4 Accompagnement social**

### ***Art. 14 Objectif***

L'accompagnement social poursuit deux objectifs : la prévention et l'insertion socioprofessionnelle. La prévention est menée à différents niveaux : social, personnel, professionnel ou financier. Si les difficultés sont déjà existantes, l'accompagnement doit aider à les surmonter. Il est également important que cet accompagnement favorise l'intégration sociale et professionnelle et améliore cette intégration lorsque les personnes sont déjà insérées sur le marché du travail. Ce volet de prévention et d'aide à l'intégration vient donc compléter l'aide matérielle fournie par la prestation complémentaire annuelle afin d'éviter dans la mesure du possible que lors de la fin de l'octroi des PC familles, les familles doivent s'orienter vers l'aide sociale. Cet accompagnement peut être offert à tous les membres de la famille bénéficiaire de prestations. Cela peut être un accompagnement d'un parent pour améliorer ses perspectives professionnelles comme l'orientation d'un jeune vers les professionnels compétents dans les moments de transitions entre l'école, la formation professionnelle et le marché du travail.

### ***Art. 15 Contenu***

L'accompagnement social se décline à différents niveaux afin d'informer, d'orienter et de suivre les familles selon leur situation et leurs capacités.

Il permet, de manière large, d'accéder aux informations relatives aux offres de prestations, de soutiens et de conseils destinées aux familles. Ces offres sont souvent décrites par les professionnels et les bénéficiaires comme peu visibles et lisibles. Des informations sur les offres permettent de renforcer la prévention et la prise en charge de certaines difficultés parfois détectées et annoncées tardivement aux professionnels pouvant venir en aide aux familles.

Un conseil personnalisé peut également être fourni dans le but de renforcer les capacités d'intégration des membres de la famille, en tenant compte de la spécificité de leur situation et des perspectives possibles, principalement au niveau de l'insertion professionnelle.

Certaines familles peuvent aussi avoir besoin d'une aide spécifique. Les parcours de vie devenant de plus en plus complexes, différentes thématiques et problématiques peuvent s'entremêler et demander un suivi particulier à certains moments charnières de la vie familiale. L'accompagnement social permet d'orienter les familles vers les organismes compétents en la matière. Toutefois, l'orientation n'est pas toujours suffisante, les personnes se sentant parfois démunies face aux démarches administratives, aux procédures de demandes, aux informations à fournir pour obtenir l'aide auxquelles elles ont droit. L'accompagnement social peut alors également consister en une intervention auprès des organismes concernés afin de s'assurer que les personnes puissent bénéficier de l'aide.

Enfin, l'accompagnement social peut également mener à une mise en place et un suivi de mesures visant à améliorer les perspectives d'emploi et de revenus. Il peut s'agir par exemple d'un bilan de compétences, d'une évaluation de l'employabilité, d'un stage professionnel.

---

### **Art. 16 Compétence et organisation**

Les communes ont pour tâche de mettre en place des guichets familles compétents en matière d'accompagnement social. L'attribution de cette tâche aux communes se justifie au vu de leur expérience de l'aide personnelle dans le cadre de l'aide sociale. Toutefois, ce ne sont pas les services sociaux régionaux qui effectuent l'accompagnement social, mais des guichets ad hoc. Un point central de ces nouvelles prestations complémentaires est de permettre aux familles concernées de ne pas être affiliées à l'aide sociale. Si l'accompagnement social des PC familles se fait sans distinction de lieu avec l'aide personnelle de l'aide sociale, l'objectif de déstigmatisation n'est pas atteint. Ainsi, les guichets familles sont pensés comme un volet distinct des services sociaux, même si l'organisation territoriale de ces guichets se fait selon les mêmes modalités que celles connues dans l'aide sociale. Concrètement, la commune ou l'association de communes met en place deux entités distinctes, à savoir le service social et le guichet familles. Cela n'empêche pas que physiquement les deux entités partagent les mêmes locaux, mais avec des bureaux distincts. Les guichets familles étant mis en place par les communes, ces dernières sont libres de leur attribuer d'autres tâches en lien avec l'information et le conseil aux familles.

A noter que les personnes réfugiées ne sont pas accompagnées par les guichets familles. Leur accompagnement est assuré par l'organe désigné par l'Etat, à savoir Caritas, comme c'est déjà actuellement le cas.

### **Art. 17 Surveillance et coordination**

Le Service de l'action sociale (SASoc) est en charge de la surveillance de l'exécution de l'accompagnement social. Il veille à son application uniforme et peut, à cet effet, donner aux communes, respectivement aux guichets familles, des instructions sur l'application des dispositions en général et dans des cas d'espèce.

Le SASoc établit une liste des mesures pouvant être utilisées pour l'accompagnement social. Le catalogue de mesures d'insertion défini dans le cadre de la loi sur l'aide sociale (LASoc) sert de base pour élaborer cette liste, mais n'est pas entièrement mis à disposition, les mesures proposées aux familles devant être ciblées avant tout sur l'amélioration de l'intégration professionnelle. Cette liste sera adaptée aux besoins et à l'évolution de l'accompagnement social, en s'étendant également à d'autres mesures et partenariats au-delà de ce qui est appliqué dans l'aide sociale.

### **Art. 18 Obligation de collaborer des membres de la famille**

Cet article pose le principe de l'obligation de collaborer aux mesures d'accompagnement social.

Bien que le principe de l'obligation de collaborer s'applique par renvoi à la LPGA, à LPC et à son ordonnance d'exécution (art. 2 LPCFam), il est important de rappeler que celle-ci s'applique également aux mesures d'accompagnement social et que, dans le règlement d'exécution, la procédure d'information, de communication auprès de la Caisse de compensation sera définie plus en détail afin qu'une décision puisse être prononcée en conséquence.

## **6.5 Organisation, dispositions communes et financement**

### **Art. 19 Organe d'application**

La caisse de compensation est désignée en tant qu'organe d'application des prestations en ce qui concerne la prestation complémentaire annuelle, le remboursement des frais de garde pour enfants ainsi que le remboursement des frais de maladie. Elle est compétente pour réceptionner et examiner les demandes de prestations, calculer le montant des prestations, rendre les décisions et les notifier, procéder au versement des prestations et réclamer la restitution des prestations indûment perçues.

Une approche pragmatique est prévue dans le traitement des demandes. A dossier complet et si une personne est dans l'attente d'une décision de prestations prioritaires de la part d'un organe tiers, la Caisse cantonale de compensation rend une décision provisoire. Cette décision est émise avec des avis de compensation afin que les PC familles accordées provisoirement soient compensées avec les prestations prioritaires. Elle s'assure également que ces démarches soient bien menées à terme.

### **Art. 20 Echange des données et système d'information**

Cet article règle les aspects d'échange des données et d'accès au système d'information.



---

La caisse de compensation étant la porte d'entrée des PC familles, elle transmet aux guichets familles toutes les informations concernant les familles pour lesquelles une décision d'octroi de prestations a été rendue. Il est important que le maximum d'informations sur la situation personnelle et la situation financière soit transmis afin que l'analyse de la nécessité de l'accompagnement social débute directement sans que les personnes concernées doivent fournir à nouveau ces éléments. Toute personne requérant des PC Familles est orientée systématiquement vers les guichets familles pour qu'une évaluation de la nécessité d'un accompagnement social soit effectuée.

Inversement les guichets familles transmettent à la caisse de compensation tout changement de situation ou toute nouvelle information pouvant avoir des répercussions sur le calcul des prestations. Tout manquement à cette obligation est communiqué par l'organe d'application de l'accompagnement social à la Caisse de compensation afin qu'une réduction, suspension ou suppression des prestations puisse être, conformément à l'article 25 de la présente loi, prononcée.

Les guichets familles bénéficient d'un accès en ligne aux données de la caisse de compensation via AVS Easy. Cette plateforme permet aux guichets familles de consulter et de transmettre des informations en ligne ainsi que de consulter les décisions relatives aux prestations complémentaires pour familles. L'accès à cette plateforme est établi à l'aide d'une convention qui garantit l'utilisation à des fins strictement professionnelles ainsi que la protection des données envers les assurés.

Une convention entre la caisse de compensation et les utilisateurs en charge des guichets familles règlera que les données consultées doivent uniquement être utilisées dans un cadre strictement professionnel et dans le respect de l'obligation de garder le secret conformément à l'article 24 de la présente loi.

#### **Art. 21 Naissance et extinction du droit**

Selon l'alinéa 1, le droit prend naissance au début du mois au cours duquel la demande a été déposée pour autant que toutes les conditions soient remplies. Un versement rétroactif avant la date de la demande n'est pas prévu.

L'alinéa 2 indique que le droit aux prestations s'éteint à la fin du mois au cours duquel une des conditions d'octroi n'est plus remplie. La principale raison pour laquelle une condition d'octroi pourrait ne plus être remplie serait un changement de la situation économique ou l'atteinte de l'âge de 8 ans du plus jeune enfant membre de la famille.

#### **Art. 22 Obligation de renseigner - ayant droit et tiers**

Cet article rappelle les principes généraux applicables quant à l'obligation de renseigner, de collaborer, de communiquer, ainsi qu'aux conséquences d'un défaut de collaborer à l'instruction comme cela se pratique selon la LPGa, la LPC et son ordonnance d'exécution (cf. également article 2 LPCFam).

Pour ce qui a trait en particulier à l'art. 22, l'al. 2 permettra d'intégrer dans le formulaire de demandes de prestations une procuration générale pour tous les tiers désignés dans le formulaire de demande, tels que les établissements bancaires ou postaux, assurances privées et sociales. Cette autorisation ne concerne que les informations relatives à l'ayant-droit. L'obligation de renseigner s'étend aussi aux membres de la famille.

#### **Art. 23 Assistance administrative**

Cet article constitue une base légale suffisante au sens des articles 10ss. de la loi cantonale sur la protection des données pour que les autorités chargées d'appliquer la présente loi puissent obtenir et communiquer des données personnelles dans le cadre de l'examen des conditions d'octroi d'une prestation. Ainsi, les services de l'Etat, les communes, les assurances sociales et les caisses de compensation ne pourront pas refuser aux autorités chargées d'appliquer la présente loi – sous prétexte de la protection des données – de fournir (gratuitement) des renseignements sur des personnes qui demandent, reçoivent ou ont reçu une prestation.

Il rappelle en outre les principes généraux applicables quant à l'obligation de renseigner, de collaborer, de communiquer selon la LPGa, la LPC et son ordonnance d'exécution (art. 2 LPCFam).

L'alinéa 2 précise encore que le Service cantonal des contributions (SCC) peut donner un accès à leur base de données à des collaborateurs/trices désigné-e-s. Un tel accès est déjà octroyé à des collaborateurs/trices de la caisse de compensation pour le calcul des PC AVS/AI et des réductions de primes de caisse maladie. Des conditions

---

identiques régleront encore plus spécifiquement les devoirs des collaborateurs/trices en matière de protection des données.

#### **Art. 24 Obligation de garder le secret**

Il est garanti que toutes les personnes qui sont chargées d'appliquer la présente loi soient soumises à l'obligation de garder le secret. Il s'agit à nouveau d'un rappel des articles applicables selon la LPGa (article 33).

#### **Art. 25 Réduction, suspension ou suppression des prestations**

Cet article définit qui est compétent et à quelles conditions pour prononcer une décision de réduction, suspension ou suppression lors d'un manquement de l'ayant droit ou un des membres de sa famille à l'obligation de collaborer aux mesures d'accompagnement social organisées par l'organe d'application de l'accompagnement social.

Les autres circonstances pouvant entraîner une réduction, suspension ou suppression des prestations selon la LPGa, la LPC et son ordonnance d'exécution (article 2 LPCFam) demeurent réservées (cf. notamment l'art. 22 al. 4).

#### **Art. 26 Restitution**

Il s'agit d'un principe qui est appliqué dans les régimes d'assurances sociales fédérales, y compris dans les prestations complémentaires fédérales à l'AVS/AI, et qui est consacré par la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales. Toutefois, l'obligation des héritiers de restituer les prestations légalement perçues selon les art. 16a et 16b LPC ne s'applique pas aux prestations perçues selon la présente loi.

#### **Art. 27 Compensation**

Il est prévu que les créances découlant de la présente loi peuvent être compensées avec des prestations échues ou avec des prestations échues en vertu de lois régissant d'autres assurances sociales. Le principe de la compensation « multilatérale » des prestations d'une branche d'assurance sociale avec des créances ou fractions de créances d'autres assureurs sociaux a été introduit de plus en plus fréquemment dans les différentes lois sociales (article 20 al. 2 LPC, article 25 LAFam, article 94 LACI, article 20, al. 2 LAVS) et étendu en vertu de la LPGa (article 22 al. 2) à toutes les branches des assurances sociales ainsi qu'aux créances y relatives.

Quant à l'alinéa 3, il pose le principe de la subrogation légale, qui permet au service social compétent d'obtenir directement auprès de la Caisse de compensation le remboursement des avances versées.

#### **Art. 28 Garantie d'un emploi des prestations conformes à leur but**

Tous les assureurs sociaux prévoient que les prestations en espèces peuvent être payées à un tiers au cas où le bénéficiaire ne serait pas en état de les utiliser judicieusement. Cette règle est ancrée à l'article 20 LPGa. Il paraissait opportun de le rappeler.

#### **Art. 29 Contrôle périodique des dossiers**

Afin de vérifier que les calculs ainsi que les versements des prestations complémentaires pour familles ont été effectués en bonne et due forme, la caisse de compensation procédera à des contrôles périodiques et réguliers.

Le Conseil d'Etat fixe les modalités de ce contrôle.

#### **Art. 30 Couverture financière des prestations**

Cet article ainsi que le suivant abordent les questions de couverture financière. Afin de démontrer de manière plus claire et précise la répartition des charges, les couvertures financières des prestations et de l'organisation ont été séparées.

Le concept de répartition vise à maintenir une certaine continuité dans le financement tout en prenant en compte les spécificités des prestations complémentaires pour famille. En effet, les dépenses d'aide matérielle LASoc sont actuellement financées à raison de 60% par les communes et de 40% par l'Etat. Les allocations cantonales de maternité en cas de besoin ainsi que l'aide sociale pour les familles réfugiées, qui seront remplacées par les prestations complémentaires pour familles, sont quant à elles actuellement financées à 100% par l'Etat. La répartition 50/50 résulte donc du cumul de ces deux composantes.

D'autre part, cet article indique comment la répartition doit être réglée entre les communes.

---

### **Art. 31 Couverture financière de l'organisation**

Il est mentionné que les frais d'organisation occasionnés à la caisse de compensation sont pris en charge par l'Etat tout comme les frais occasionnés pour les personnes réfugiées résidant en Suisse et reconnues par elle est pris en charge par l'Etat.

Le financement des frais occasionnés pour l'accompagnement social est quant à lui pris en charge par les communes.

Il est à relever que la répartition des coûts entre communes est du ressort des communes. En principe, cette répartition sera identique à celle en vigueur pour la répartition des coûts des Services sociaux régionaux (SSR).

## **6.6 Dispositions pénales**

### **Art. 32 Dispositions pénales**

Les dispositions pénales correspondent, tant en ce qui concerne les faits punissables que les peines applicables, à l'art. 31 LPC. La répression des infractions incombe aux cantons. Il est juridiquement nécessaire de les mentionner expressément dans la présente loi.

Il est à relever que les art. 43a et ss LPGA en matière notamment d'observations s'appliquent par analogie à la présente loi selon le renvoi figurant à l'art. 2 al. 2 LPCFam.

## **6.7 Voies de droit**

### **Art. 33 Voies de droit**

Il s'agit d'une disposition identique à celle en vigueur dans d'autres assurances sociales.

## **6.8 Dispositions finales**

### **Art. 34 Evaluation**

Afin de déterminer si les prestations complémentaires pour famille atteignent le but souhaité, le Conseil d'Etat présentera au Grand Conseil un rapport d'évaluation.

La mise en œuvre des dispositions sera évaluée sous l'angle de leur efficacité. Afin d'avoir le recul et l'expérience nécessaires à une vision globale des éventuelles problématiques, l'évaluation sera effectuée une première fois après un délai de 5 ans.

Sur la base de ce rapport, le Conseil d'Etat proposera d'éventuelles modifications de la loi et de son règlement d'exécution afin d'améliorer les dispositions pour que ces dernières répondent au plus près et au mieux au souhait du législateur.

### **Art. 35 Exécution**

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il édicte les dispositions nécessaires. Comme la loi règle uniquement les principes généraux, le règlement sera plus détaillé. Des adaptations annuelles (par ex. minimum vital) seront probablement nécessaires.

## **6.9 Modification d'autres actes**

### **Loi sur les allocations de maternité (LAMat)**

Les articles 1 lettre b, et 6, 7, 8, 9,10 de la loi sur les allocations de maternité du 9 septembre 2010 sont abrogés. Suite à l'introduction des prestations complémentaires pour familles, cette prestation n'a plus de raison d'être, du fait qu'elle est octroyée aux femmes dont le revenu et la fortune déterminants, – personnels et familiaux – n'atteignent pas les limites applicables. On se retrouve donc avec deux prestations pratiquement identiques, tout en précisant que les prestations prévues selon la présente loi couvrent les objectifs des allocations cantonales de maternité en cas de besoin.

Les allocations cantonales de maternité complémentaires et d'adoption restent quant à elles en vigueur. En effet, ces prestations visent à octroyer une allocation de maternité complémentaire à l'allocation de maternité fédérale en cas de naissance ou d'adoption et peuvent donc être octroyées à un cercle d'ayants droit différent. Si ces prestations venaient

---

à être octroyées à des bénéficiaires de prestations complémentaires pour familles, elles seraient alors prises en compte comme revenus déterminants dans le calcul.

### **6.10 Dispositions transitoires**

Les communes sont autorisées à déléguer la mise en place des guichets familles aux services sociaux régionaux jusqu'à la fin du délai transitoire dévolu à la mise en place des modalités d'organisation définies dans la LASoc.

## **7 Effets sur le développement durable**

---

Le projet de loi a été analysé à l'aide de la Boussole 21. Selon cette analyse, les points forts se situent dans la dimension société, notamment en termes :

- > de lutte contre la pauvreté ;
- > d'insertion dans le monde du travail ;
- > d'intégration de personnes marginalisées dans la société ;
- > de promotion de la mixité sociale ;
- > de renforcement de la cohésion sociale ;
- > d'amélioration de l'égalité des chances et de la lutte contre toute forme de discrimination ;
- > d'amélioration de la stabilité sociale.

Les PC familles constituent un outil efficace et ciblé de lutte contre la pauvreté des familles.

## **8 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

---

Le projet de loi est conforme au droit fédéral et ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

## **9 Référendum financier et législatif**

---

Les montants déterminants pour de nouvelles dépenses sont :

- > Pour un référendum financier obligatoire : 47 455 818 francs
- > Pour un référendum financier facultatif : 11 863 954 francs

Conformément à l'article 25 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE ; RSF 610.1), le montant déterminant d'une dépense périodique correspond au total des nouvelles dépenses estimées pour les cinq premières années.

Il s'agit donc du montant de  $2\,185\,000 \text{ francs} \times 5 = 10\,925\,000 \text{ francs}$ .

La loi n'est donc pas soumise au référendum financier. Elle est en revanche sujette au référendum législatif.

## **10 Conclusion**

---

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet de loi.



## Botschaft 2021-DSAS-20

26. September 2023

### Entwurf des Gesetzes über Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG)

*Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf des Gesetzes über Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG)*

*Dieses Dokument ist eine Folge der:*

---

Motion 2010-GC-6	Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien
Urheber:	Beyeler Hans-Rudolf / Fasel Bruno

---

## Inhaltsverzeichnis

---

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Armut in der Schweiz</b>	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>Gewisse Familien sind vermehrt armutsgefährdet</b>	<b>5</b>
<b>2.3</b>	<b>Familienpolitik: Trends und Entwicklungen</b>	<b>8</b>
<b>2.4</b>	<b>Ausrichtungen auf Bundesebene</b>	<b>9</b>
<b>2.5</b>	<b>Ausrichtungen im Kanton Freiburg</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Ergänzungsleistungen für Familien in der Schweiz</b>	<b>10</b>
<b>3.1</b>	<b>Bundesprojekt für FamEL</b>	<b>10</b>
<b>3.2</b>	<b>FamEL-Modelle in den Kantonen</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Das Freiburger Projekt</b>	<b>13</b>
<b>4.1</b>	<b>Evaluation der Vernehmlassungsergebnisse</b>	<b>13</b>
<b>4.2</b>	<b>Grundzüge des Entwurfs</b>	<b>14</b>
<b>4.3</b>	<b>Berechnungsart und Parameter des Modells</b>	<b>15</b>
4.3.1	Allgemeines	15
4.3.2	Anerkannte Ausgaben	15
4.3.3	Vergütung der Betreuungskosten	16
4.3.4	Vergütung der Krankheitskosten	16
4.3.5	Anrechenbare jährliche Einkünfte	16
4.3.6	Bezügerkreis und Voraussetzungen für die Erteilung	17

---

4.3.7	Berechnung des Leistungsbetrags	18
4.3.8	Hypothetisches Einkommen	18
4.3.9	Berechnungsbeispiel	18
4.3.10	Kein Leistungsexport	19
4.3.11	Administrative Verwaltung	19
4.3.12	Sozialhilfe	19
<b>5</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>20</b>
<b>5.1</b>	<b>Zahl der in Frage kommenden Haushalte</b>	<b>20</b>
<b>5.2</b>	<b>Durchschnittliche Kosten je Haushalt</b>	<b>20</b>
<b>5.3</b>	<b>Ausgaben für Familien-EL und soziale Begleitung</b>	<b>20</b>
<b>5.4</b>	<b>Aktuelle Ausgaben für Sozialhilfe und Mutterschaftsbeiträge</b>	<b>21</b>
<b>5.5</b>	<b>Neuausgaben infolge Einführung der FamEL</b>	<b>22</b>
<b>5.6</b>	<b>Ausgabenverteilung</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Erläuterung der Artikel</b>	<b>22</b>
<b>6.1</b>	<b>Allgemeine Bestimmungen und Grundsätze</b>	<b>22</b>
<b>6.2</b>	<b>Jährliche Ergänzungsleistung</b>	<b>24</b>
<b>6.3</b>	<b>Vergütung von Kinderbetreuungskosten und Krankheitskosten</b>	<b>26</b>
<b>6.4</b>	<b>Soziale Begleitung</b>	<b>26</b>
<b>6.5</b>	<b>Organisation, gemeinsame Bestimmungen und Finanzierung</b>	<b>28</b>
<b>6.6</b>	<b>Strafbestimmungen</b>	<b>31</b>
<b>6.7</b>	<b>Rechtsmittel</b>	<b>31</b>
<b>6.8</b>	<b>Schlussbestimmungen</b>	<b>31</b>
<b>6.9</b>	<b>Änderung anderer Erlasse</b>	<b>31</b>
<b>6.10</b>	<b>Übergangsbestimmungen</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung</b>	<b>32</b>
<b>8</b>	<b>Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht</b>	<b>32</b>
<b>9</b>	<b>Gesetzes- und Finanzreferendum</b>	<b>32</b>
<b>10</b>	<b>Schlussfolgerung</b>	<b>32</b>

---

---

# 1 Einleitung

---

Nach Artikel 59 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg schützen und unterstützen der Staat und die Gemeinden die Familien in ihrer Vielfalt. Hierfür schreibt die Freiburger Verfassung in Artikel 60 Abs. 2 vor, dass Familien mit Kleinkindern ergänzende Leistungen ausgerichtet werden, sofern ihre finanziellen Verhältnisse es erfordern.

In einer am 17. März 2010 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (2010-GC-6) verfolgen die Grossräte Bruno Fasel und Hans-Rudolf Beyeler die gleiche Richtung und ersuchen den Staatsrat, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf für die Schaffung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien zu unterbreiten. Der Grosse Rat hat diese Motion am 11. November 2010 angenommen.

Die jüngsten sozioökonomischen Veränderungen bestätigen die Relevanz der Verfassungsbestimmungen und der Motion, denn Familien sind mit neuen sozialen Risiken konfrontiert. Die Bedürfnisse der Einzelnen werden durch drei Unterstützungssysteme gedeckt: Familie, Arbeitsmarkt und Sozialleistungen. Die Kombination dieser drei Systeme ist äusserst wichtig, um zu verhindern, dass Menschen in prekäre Lebensumstände geraten. Hapert es bei einem der Systeme, müssen die beiden anderen in die Bresche springen, um Sicherheitslücken zu verhindern. Heutzutage sind jedoch sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch im Familienbereich Schwachstellen auszumachen. Zum einen ist die Arbeitswelt in den letzten Jahren unsicherer geworden: Sie gewährleistet keine Beschäftigungsstabilität mehr. Darüber hinaus verschafft sie selbst Personen, die Vollzeit arbeiten, nicht mehr zwangsläufig die lebensnotwendigen Mittel. Von dieser schwierigen Situation sind hauptsächlich schwach qualifizierte Personen betroffen. Zum anderen haben die Risiken im Familienbereich zugenommen: Scheidungen mit der logischen Folge der Einelternfamilien können zur Entstehung armutsgefährdeter bzw. armutsbetroffener Haushalte führen.

Diese neuen Sozialrisiken treffen viele beruflich schwach qualifizierte Eltern hart, denn sie können nur bedingt auf den Arbeitsmarkt zählen. Wegen ihrer unsicheren Arbeitssituation ist ihr sozialer Schutz mangelhaft und die familiären Stützen, auf die sie allenfalls zurückgreifen könnten, bröckeln. Als letzter Ausweg bleibt ihnen nur die Sozialhilfe. Die wirtschaftliche Instabilität nach der Covid-19-Pandemie bestätigt diese Bilanz und zeigt, dass ein Teil der Bevölkerung unter diesen Umständen Gefahr läuft, den Anschluss zu verlieren und sich in einer prekären Situation, ja sogar in Armut und Marginalität wiederzufinden. An der Schnittstelle zwischen Familien-, Sozial- und Wirtschaftspolitik setzen die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) voll und ganz bei dieser Problematik an:

- > Als Massnahme der Familienpolitik sind die FamEL eine Anerkennung der tragenden Rolle von Familien in der Gesellschaft. Sie bieten ihnen spezifische Unterstützung für eine besseren Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Berufstätigkeit.
- > Als Massnahme der Sozialpolitik gewährleisten sie Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen materielle Sicherheit. Die FamEL verhindern, dass die Ankunft eines Kindes gleichbedeutend mit Armut ist, indem sie die schweren Belastungen mildern, die mit besonderen und vorübergehenden Lebensabschnitten verbunden sind. Sie verringern die Zahl der Familien, die Sozialhilfe beanspruchen, indem sie das Einkommen einiger Familien über die Grenzen des Existenzminimums anheben.
- > Auf wirtschaftspolitischer Ebene unterstützen diese Leistungen den inländischen Konsum und fördern die finanzielle und berufliche Autonomie von Familien. Die materiellen Leistungen sind unmittelbar für den laufenden Bedarf bestimmt. Darüber hinaus soll die den Familien angebotene, soziale Begleitung deren soziale und berufliche Integration fördern, um die Beschäftigungs- und Einkommensaussichten zu verbessern.

Diese Botschaft schildert die allgemeine Situation, in die der Gesetzesentwurf über die FamEL eingebettet ist. Die soziale Dimension der Armutproblematik wird zunächst auf Schweizer, dann auf Freiburger Ebene thematisiert, insbesondere die Armut von Erwerbstätigen. Danach wird der Fokus auf die Armut von Kindern und Jugendlichen gelegt, denn diese Realität spielt für die Einführung von FamEL eine entscheidende Rolle. Sodann wird auch die familienpolitische Dimension auf Bundes- und Kantonebene thematisiert. Zuletzt folgt eine Erläuterung der Grundprinzipien der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Freiburg. Die FamEL fügen sich in das vom Staatsrat verfolgte Projekt einer umfassenden Familienpolitik ein.

---

## 2 Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund

---

### 2.1 Armut in der Schweiz

Die Schweiz ist eines der wettbewerbsfähigsten Länder der Welt. Ihre Wirtschaft überstand die Krisen der letzten Zeit und bewies die gute Gesundheit des Landes. Dennoch ist sie nicht vor Armut gefeit. Armut gibt es nach wie vor, und sie betrifft vor allem Einelternfamilien sowie die Erwerbsbevölkerung.<sup>1</sup> Die Covid-19-Krise und später die Energiekrise und die damit einhergehende Verteuerung haben die Anfälligkeit bestimmter Haushalte und ihr Prekarisierungsrisiko deutlich aufgezeigt.

Was den Beschäftigungsmarkt angeht, so hat die Sockelarbeitslosigkeit in der Schweiz deutlich zugenommen. Viele Personen finden keine Stelle mehr und verlängern die Schlange der Langzeitarbeitslosen. Unter ihnen finden sich hauptsächlich schwach qualifizierte Personen, vor allem Frauen und ausländische Personen, die besonders von Armut bedroht sind.<sup>23</sup> Zudem sind die Arbeitsplätze laufend unsicherer geworden und das Phänomen der Armut Erwerbstätiger hat sich ausgebreitet.<sup>4</sup> Selbst eine Vollzeitwerbstätigkeit garantiert in der Schweiz manchmal nicht mehr das Existenzminimum bestimmter sozialer Gruppen. Ausserdem ist eine andere Form der Prekarisierung der Beschäftigung zu beobachten, insbesondere durch die vermehrt atypischen Arbeitsverhältnisse mit unsicheren Zukunftsaussichten (Arbeit auf Abruf, Zeitarbeit, befristete Arbeitsverträge), die wirtschaftliche Unsicherheit (Unterbeschäftigung oder variable Löhne) sowie die Unsicherheit in Bezug auf den sozialen Schutz. Entsprechend kumulieren schwach qualifizierte Arbeitnehmende teilweise mehrere atypische, unsichere Beschäftigungen, erreichen das Existenzminimum aber trotzdem nicht.

Gemäss den Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS) zählt die Schweiz im Jahr 2021 rund 745 000 armutsbetroffene Personen, das sind 8,5 % der Bevölkerung. In der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren sind 373 000 Personen von Armut betroffen. Dies entspricht einer Armutsquote von 6,9 %. Des Weiteren sind 4,2 % der Erwerbstätigen (das sind 157 000 Personen) arm, oder anders gesagt: Sie sind trotz Erwerbsarbeit nicht in der Lage, selbst ihren Unterhalt zu bestreiten.<sup>5</sup>

---

2020	Armutsquote	Anz. Betroffene
Schweizer Bevölkerung	8,7 %	745 000
18- bis 64-Jährige	6,9 %	373 000
Erwerbstätige	4,2 %	157 000

---

Quelle: BFS, *Armutsquote und Bevölkerungsanteil, nach verschiedenen Merkmalen*, 2007-2021.

---

<sup>1</sup> BFS, Statistischer Sozialbericht Schweiz, Neuchâtel, 2019.

<sup>2</sup> Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit, Kantonale Politik der Hilfe an Langzeitarbeitslose, *Analyse und Empfehlungen für neue strategische Leitlinien*, Bericht zuhanden des Staatsrats, Freiburg, 2013.

<sup>3</sup> «Armut»: Als arm gelten Personen, die nicht über die Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Dabei wird ausschliesslich die Einkommenssituation betrachtet, ohne allfällige Vermögenswerte. Die verwendete Armutsgrenze leitet sich von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ab. BFS, Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015, Neuchâtel, 2019, S. 62.

<sup>4</sup> Die Erwerbstätigen entsprechen Personen ab 18 Jahren, die in dem der Erhebung vorausgegangenen Jahr während mehr als der Hälfte der Monate eine unselbstständige oder selbstständige Tätigkeit ausübten (häufigster Tätigkeitsstatus).

<sup>5</sup> BFS, Erhebung SILC. Die Armutsquote wird ohne Berücksichtigung des Vermögens berechnet. Aufgrund der Grösse der Stichprobe sind Analysen auf der Ebene des Kantons Freiburg nicht möglich. Website: *Armutsquote und Bevölkerungsanteil, nach verschiedenen Merkmalen, 2007–2021*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.assetdetail.24205291.html>, abgerufen am 8. März 2023.



---

## 2.2 Gewisse Familien sind vermehrt armutsgefährdet

- > Trotz Ausübung einer Berufstätigkeit sind gewisse Familien stark von Armut betroffen

Gewisse Bevölkerungsgruppen haben eine grössere Wahrscheinlichkeit, als Erwerbstätige von Armut betroffen zu sein. Gemäss den BFS-Zahlen beläuft sich die Quote armutsbetroffener Erwerbstätiger bei den kinderlosen Paaren auf 2,7 %, bei den Haushalten mit Kindern auf 3,6 %. Bei den erwerbstätigen Alleinerziehenden ist die Armutsquote mit 11,8 % am höchsten.<sup>6</sup>

- > Einelternfamilien und Familien mit Kindern sind häufiger von Armut betroffen

Parallel zur Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse ist die Scheidung in den letzten zwanzig Jahren als zusätzliches Risiko für die materielle Schwächung von Familien aufgetreten. Praktisch die Hälfte der Ehen endet mit einer Trennung. Wenn Kinder vorhanden sind, können sich zwei armutsgefährdete Haushalte bilden. In der Schweiz sind 16,7 % der Einelternfamilien von Armut betroffen. Für kinderreiche Familien (mehr als zwei Kinder) ist das Risiko finanziell schwieriger Monatsenden ebenfalls hoch: 16,9 % von ihnen leben unter der Armutsschwelle.<sup>7</sup>

In der heutigen Zeit, das Vorhandensein eines Kindes erhöht die Wahrscheinlichkeit von Armut betroffen zu sein. Der Zeitfaktor stellt eine der Hauptsorgen der Familien in Sachen Armut dar, die vor der Herausforderung stehen, Berufstätigkeit und Familienleben unter einen Hut zu bringen.<sup>8</sup> Solange ein Kind klein ist, müssen sich seine Eltern viel mit ihm abgeben, dies bedingt oft die Reduktion oder Aufgabe einer Erwerbstätigkeit und kann die Familie in Armut stürzen, weil sich ihr Einkommen dementsprechend verringert. Bei den kinderlosen Paaren sind in 53,7 % der Fälle beide Erwachsene Vollzeit erwerbstätig. Dieser Anteil sinkt auf 14,4 % bei Paaren, deren jüngstes Kind zwischen 0 und 3 Jahren alt ist, und sogar auf 13 %, wenn das jüngste Kind zwischen 4 und 12 Jahren alt ist.<sup>9</sup>

- > Kinder und Jugendliche: grosser Anteil der armutsbetroffenen und/oder von der Sozialhilfe unterstützten Personen

In der Schweiz sind 18,1 % der Armutsbetroffenen<sup>10</sup> und knapp ein Drittel (29,6 %) der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger zwischen 0 und 17 Jahre alt.<sup>11</sup> Dieses Phänomen erregt Besorgnis, denn es kann die Partizipations- und Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder erheblich einschränken.<sup>12</sup> Studien haben gezeigt, dass Kinder in armen Verhältnissen im Vergleich mit ihren Kameradinnen und Kameraden vor allem auf sozialer Ebene benachteiligt sind.<sup>13</sup> Die Einschränkung ihrer Handlungs- und Entfaltungsmöglichkeiten kann zu vermehrten Schwierigkeiten in der Schule oder gar zur Ausgrenzung führen. Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) prangert bereits seit mehreren Jahren die Risiken der zunehmenden materiellen Prekarisierung von Kindern und Jugendlichen an.<sup>14</sup> Sie bezeichnet die Bekämpfung der Kinder- und Jugendarmut als wichtige und ständige

---

<sup>6</sup> BFS, Website: Armutsquote nach verschiedenen Merkmalen 2007–2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.assetdetail.24205288.html>, abgerufen am 8. März 2023.

<sup>7</sup> BFS, Website: Armutsquote nach verschiedenen Merkmalen 2007–2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.assetdetail.24205288.html>, abgerufen am 8. März 2023.

<sup>8</sup> Direktion für Gesundheit und Soziales, *Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg*, Freiburg, 2016, S. 77–81.

<sup>9</sup> BFS-Website: Familien: Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/erwerbs-haus-familienarbeit.html>, abgerufen am 8. März 2023.

<sup>10</sup> BFS, Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen 2007–2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.assetdetail.24205288.html>, abgerufen am 8. März 2023.

<sup>11</sup> BFS-Website: WSH: Sozialhilfebeziehende und Sozialhilfequote der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach Altersklassen 2005–2020: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.assetdetail.23566229.html>, abgerufen am 8. März 2023.

<sup>12</sup> BFS, Armut und materielle Entbehrung von Kindern, Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) 2014, Neuchâtel, 2016, S. 5.

<sup>13</sup> Mehr dazu: Direktion für Gesundheit und Soziales, *Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg*, Freiburg, 2016, S. 81–80.

<sup>14</sup> Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, «Jung und arm: das Tabu brechen!», Bern, August 2007.

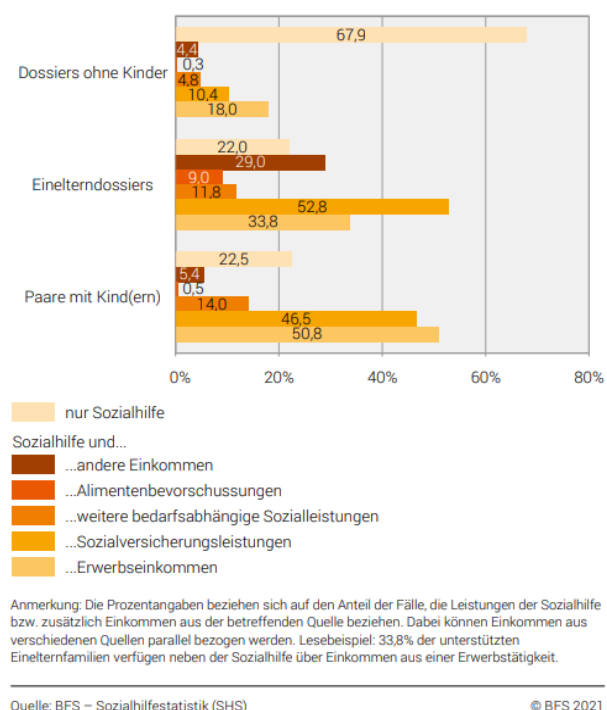
Herausforderung.<sup>15</sup> Studien ermittelten die gesellschaftlichen Kosten der Kinder- und Jugendarmut und unterstrichen deutlich, dass nur durch ein soziales Investment Abhilfe geschaffen werden kann.<sup>16</sup>

> Die Sozialhilfe löst das Problem der Familienarmut nicht

Seit der Rezession in den 1990-er Jahren ist die Sozialhilfe mehr und mehr gefordert, auf strukturelle Gesellschaftsprobleme und insbesondere auf die steigende Anzahl armutsbetroffener Familien zu reagieren. Abgesehen von den erheblichen regionalen Unterschieden (die sich im Wesentlichen darin ausdrücken, dass die Sozialhilfequote in den Städten hoch, in den ländlichen Regionen niedrig ist), ist es die Familienstruktur, die sich weitgehend auf die Wahrscheinlichkeit von Sozialhilfeabhängigkeit auswirkt.

Die Analysen des BFS zeigen, dass Einelternfamilien in den meisten Fällen (vgl. Grafik im Folgenden) Sozialhilfe nur zur Ergänzung ihres Einkommens brauchen, das entweder einer Erwerbstätigkeit oder anderen Unterstützungsquellen (Unterhaltsbeiträge oder Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen) entstammt. Die Sozialhilfe hält diese Situation aufrecht, ohne das Problem zu beheben, und führt in manchen Kantonen zu Schulden, die den Familien auf längere Sicht schaden können. Dies gilt auch für sozialhilfebeziehende Paare mit Kindern: 50,8 % von ihnen brauchen die Sozialhilfe zur Ergänzung ihres Erwerbseinkommens (vgl. Grafik im Folgenden).<sup>17</sup> Dazu gezwungen sein, Sozialhilfe zu beantragen, kann als demütigend erlebt werden und die wirtschaftliche und persönliche Situation der betroffenen Familien noch verschlechtern.<sup>18</sup> Je unabhängiger die Kinder werden, desto weniger sind die Eltern auf die Ergänzungen der Sozialhilfe angewiesen, können ihr Arbeitspensum wieder erhöhen und erlangen dadurch wieder mehr wirtschaftliche Unabhängigkeit.<sup>19</sup> Derartige Beobachtungen bestätigen somit, dass diese Probleme struktureller Art sind und ihre Lösung daher umfassende Massnahmen erfordert.

**Einkommensquellen nach Struktur der Unterstützungseinheit, 2019** G9.7



<sup>15</sup> Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Medienmitteilung vom 24.11.2016, *Frischer Wind in der EKKJ: neue Köpfe, neue Webseite und neue Prioritäten*, <https://ekkj.admin.ch/medieninformation/medienmitteilungen/detail/frischer-wind-in-der-ekkj-neue-koepfe-neue-webseite-und-neue-prioritaeten/>, abgerufen am 8. März 2023.

<sup>16</sup> Gøsta Esping-Andersen, *A Welfare State for the 21st Century*, Report to the Portugese Presidency of the European Union, prepared for the Lisbon Summit, 2000.

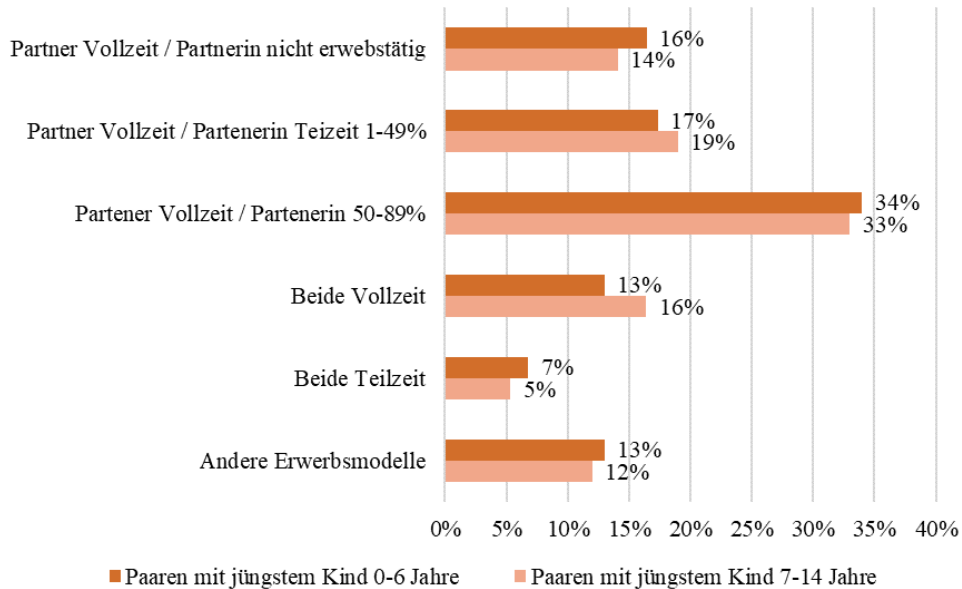
<sup>17</sup> BFS, *Familien in der Schweiz*, Statistischer Bericht 2021, Neuchâtel, 2021, S. 55.

<sup>18</sup> BFS, *Familien in der Schweiz*, Statistischer Bericht 2008, Neuchâtel, 2008.

<sup>19</sup> BFS, *Statistischer Sozialbericht Schweiz*, Neuchâtel, 2015, S. 94-96.

Im Kanton Freiburg ist die Situation ähnlich. Wie auf nationaler Ebene lebt auch im Kanton Freiburg nur eine Minderheit der Paare mit Kindern nach einem Beschäftigungsmodell, in dem beide Partner Vollzeit arbeiten.<sup>20</sup>

### Erwerbsmodelle bei Paaren mit Kindern unter 15 Jahren, Freiburg, 2016-2020



Quelle: Bundesamt für Statistik, Neuchâtel / Amt für Statistik (StatA) Kanton Freiburg, *Strukturerhebung 2016-2020*.

Der nächste Bericht über die soziale Situation und die Armut ist in Arbeit. Laut ersten Informationen des Amtes für Statistik, die anhand der letzten verwertbaren Steuerdaten (Daten für 2019) gewonnen wurden, sind im Jahr 2019 im Kanton Freiburg 6513 Personen von Armut betroffen und 25 208 von Armut bedroht.

Etwa ein Drittel der von Armut bedrohten Haushalte (29,1 %) sind Einelternfamilien. Frauen sind stärker von Armut betroffen, ihre Armutsquote ist höher als die der Männer und nimmt zu in Zeiten, in denen die Haushalte in der Regel Kinder zu versorgen haben. Im Jahr 2019 waren im Kanton Freiburg 6523 Kinder von Armut bedroht<sup>21</sup>.

Auf Sozialhilfeebene teilte das BFS 2021 mit, dass 6876 Personen, die sich auf 3908 Haushalte verteilen, in diesem Jahr Sozialhilfe bezogen; im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung ist dies eine Quote von 2,1 %.<sup>22</sup>

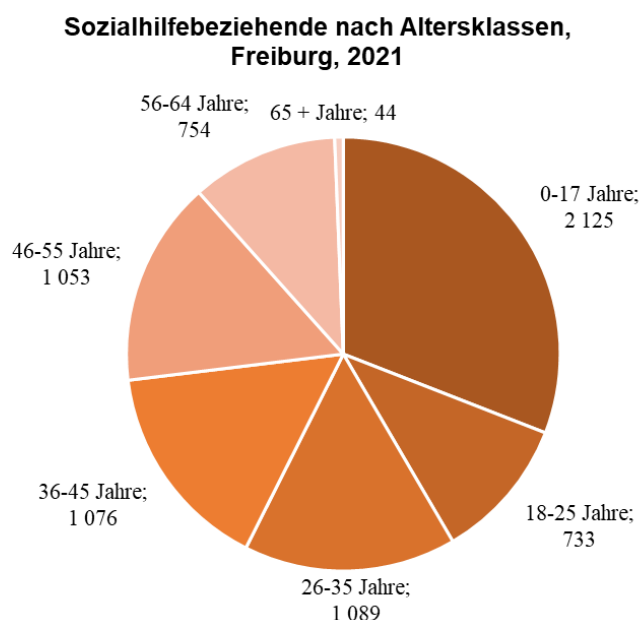
Die Ergebnisse dieser Statistik zeigen, dass die Situation im Kanton Freiburg insgesamt mit jener der Schweiz vergleichbar ist. Zahlreiche Familien sind gezwungen, Sozialhilfe zu beanspruchen, um ihren allgemeinen Lebensbedarf bestreiten zu können. Im Jahr 2021 beanspruchten 1156 Familien Sozialhilfe, dies sind 31,6 % aller von der Sozialhilfe unterstützten Privathaushalte.

<sup>20</sup> Bundesamt für Statistik, Neuchâtel / Amt für Statistik (StatA) Kanton Freiburg, *Strukturerhebung 2016-2020*.

<sup>21</sup> Armut und Armutsrisiko werden anhand des zur Verfügung stehenden Einkommens definiert. Armut ist ein sogenanntes "absolutes" Armutskonzept, das nach den Standards der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) berechnet wird, die üblicherweise zur Messung des Anspruchs auf Sozialhilfe in der Schweiz verwendet werden. Er setzt sich zusammen aus einem Pauschalbetrag für den Lebensunterhalt, individuellen Wohnkosten und 100 Franken pro Monat und Person ab 16 Jahren für sonstige Ausgaben. Eine Person gilt als arm, wenn sie in einem Haushalt lebt, dessen verfügbares Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt. Das Armutsrisiko ist ein relatives Konzept, das auf der Verteilung der Personen in Bezug auf das verfügbare Einkommen basiert. Als armutsgefährdet gilt eine Person, die über ein Einkommen verfügt, das signifikant unter dem der Gesamtbevölkerung liegt. Die Armutsgefährdungsschwelle wird von der Europäischen Union auf 60% des Medians des verfügbaren Äquivalenzeinkommens festgelegt (d.h. sie variiert je nach Haushaltstyp). Die nationalen Zahlen basieren auf der Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen - SILC -, die bei einer Stichprobe der Bevölkerung durchgeführt wird. Die Freiburger Zahlen werden anhand von Steuerdaten berechnet.

<sup>22</sup> Staat Freiburg, Website: Sozialhilfestatistik. Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2021: <https://www.fr.ch/de/alltag/integration-und-soziale-koordination/sozialhilfestatistik>, abgerufen am 8. März 2023.

Des Weiteren beläuft sich der Anteil von Kindern und Jugendlichen zwischen 0 und 25 Jahren, die im Kanton Freiburg von der Sozialhilfe unterstützt wurden, im Verhältnis zu sämtlichen Bezügerinnen und Bezügerern auf 40,9 %, wovon 30,5 % unter 18 Jahre alt sind. Es sind hauptsächlich Kinder zwischen 0 und 17 Jahren, die in einer sozialhilfebeziehenden Einelternfamilie aufwachsen: Sie machen 56,7 % aller Personen aus, die in dieser Haushaltsform leben.



Quelle: BFS, *Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)*, Kanton Freiburg 2022, Tabelle 2.1.

Die Schwierigkeit, Berufs- und Familienleben unter einen Hut zu bringen, hindert manche Familien daran, alleine für ihren Unterhalt aufzukommen; sie sind gezwungen, das letzte Netz der sozialen Sicherheit in Anspruch zu nehmen. Im Kanton Freiburg beläuft sich das durchschnittliche Erwerbseinkommen einer sozialhilfebeziehenden Einelternfamilie auf monatlich 1605 Franken, dasjenige eines Paares auf 1909 Franken.

### 2.3 Familienpolitik: Trends und Entwicklungen

Seit vielen Jahrzehnten sind in der Schweiz verschiedene Dispositive und Massnahmen konkretisiert worden, die auf eine Unterstützung und Förderung der Familien abzielen. Ab den 1960-er Jahren wurde die Familienpolitik durch den tiefgreifenden Wandel der Haushalts- und Familienstrukturen sowie die Veränderung der Lebensverläufe geprägt. Das familialistisch geprägte Konzept, welches das Hauptgewicht auf den Schutz der Familie als Institution legte, hat zunehmend an Boden verloren. Seit Mitte der 1970-er Jahre fokussiert ein emanzipatorischer Ansatz der Familienpolitik auf das Individuum und die Verbesserung der Situation aller Familienangehörigen, insbesondere der Frauen. Ab den Neunzigerjahren trat offen das Problem des ungenügenden Einkommens von Familien zutage und man wurde sich der Bedeutung der von den Familien erbrachten Leistungen bewusst. Die empfohlenen familienpolitischen Massnahmen konzentrieren sich auf den Ausgleich der Lasten, die auf den Familien liegen. Die letzte, zu Beginn der 2000-er Jahre eingeschlagene Richtung zielt auf eine bessere Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben hin, um es den Paaren zu ermöglichen, das ihnen zusagende Familienmodell zu wählen.<sup>23</sup> Sodann hat auch die Kinder- und Jugendförderung – über die Förderung der Partizipation –, der Kinderschutz oder die Einhaltung der Kinderrechte – hier spielt die Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention durch die Schweiz im 1997 eine tragende Rolle – immer stärker an Bedeutung gewonnen.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Eidg. Departement des Innern, *Familienbericht 2004, Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik*, Bern, 2004, S. 138–139.

<sup>24</sup> Vittori B. (dir.), *Au risque de la prévention. Enfance, jeunesse, familles et travail social : de la prévention précoce à la participation sociale*, Editions ies, Genève, 2016, S. 24.

---

Unter Berücksichtigung der Grundsätze von Föderalismus und Subsidiarität ist es hauptsächlich an den Kantonen und Gemeinden, die Familienpolitik zu organisieren. Die Aufgabe des Bundes besteht darin, komplementär einzuspringen und zu fördern.

In Anbetracht der Breite des Themas besteht der heutige Trend in der Entwicklung umfassender und koordinierter Massnahmen, um die Wirksamkeit der Familienpolitik zu steigern. Die Familien müssen unterstützt werden, denn sie erbringen grosse Leistungen, vor allem in der Erziehung und Versorgung der Kinder in ihren verschiedenen Entwicklungsphasen, der Unterstützung ihrer Angehörigen sowie der Erledigung häuslicher Aufgaben. Die Bewältigung von Aufgaben und Verantwortung setzt jedoch günstige Rahmenbedingungen und manchmal eine spezifische Hilfe voraus. Bei Familien mit beschränkten Ressourcen besteht die Herausforderung der Familien- und Sozialpolitik darin, ihre Autonomie und Einbindung in das Sozialgefüge zu fördern, ihre finanzielle Unabhängigkeit durch die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu gewährleisten und eine Einkommensergänzung zu gewähren, wenn die Familien vorübergehend nicht in der Lage sind, durch Ausübung einer Erwerbstätigkeit ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. Daraus wuchs der Wille zur Entwicklung einer umfassenden Familienpolitik, die es ermöglicht, den vielfältigen Bedürfnissen dieser Bevölkerung gerecht zu werden.

## **2.4 Ausrichtungen auf Bundesebene**

Die Hauptausrichtungen auf Bundesebene gehen alle in Richtung Anerkennung der von Familien erbrachten Leistungen und zielen auf eine bessere Koordination zwischen Berufs- und Familienleben hin. Sie führten namentlich zum Erlass einer Mutterschafts- und Vaterschaftsversicherung, zur Unterstützung der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter und zur Einführung eines Rahmengesetzes für die Familienzulagen. Angesichts der Schwierigkeit mancher Familien, ihren Lebensunterhalt mit einem einzigen Lohn bestreiten zu können, ist die Vereinbarkeit von Berufsleben und Familie ein besonders wichtiger Aspekt. Häufig braucht es nämlich zwei Einkommen, damit die Familie bis zum Monatsende über die Runden kommt. Auch auf die Massnahmen zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen kann hingewiesen werden, namentlich mit dem Ausbau der familienergänzenden Betreuungskapazitäten und der Verstärkung der Massnahmen für die Eingliederung der Jugendlichen in die Arbeitswelt. In der Tat ist es wichtig, frühzeitig zu handeln, um die bestmöglichen Entwicklungs-, Bildungs- und Entfaltungsbedingungen anzubieten und so der Wiederholung prekärer Sozialsituationen entgegenzuwirken.

## **2.5 Ausrichtungen im Kanton Freiburg**

Unter Berücksichtigung des sozioökonomischen Hintergrunds und des Wandels der Familie wurde die kantonale Familienpolitik während der letzten zwanzig Jahre laufend um zahlreiche Massnahmen erweitert.

Im Bewusstsein der Bedeutung der Familie und ihrer unersetzlichen Leistungen für die Gemeinschaft, aber auch der Schwierigkeiten, denen sie gegenübersteht, beauftragte der Staatsrat im Jahr 2001 eine kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik mit einer Bestandsaufnahme und einer Ermittlung der notwendigen Verbesserungen. Im Jahr 2004 übermittelte der Staatsrat in seinem Bericht Nr. 151 dem Grossen Rat die Schlussfolgerungen dieser Kommission, nicht ohne an die besonderen, auf diesem Gebiet schon erfolgten Bemühungen zu erinnern. Seither wurde ein Projekt nach dem anderen umgesetzt. Einige der wichtigsten Massnahmen, welche die Entwicklung der Familienpolitik geprägt haben, werden hier in Erinnerung gerufen.

### **Verstärkung der materiellen Sicherheit von Familien:**

- > Kantonale Mutterschaftsbeiträge – im Bedarfsfall
- > Familienzulagen, die über den eidgenössischen Mindestbeträgen liegen

### **Schutz und Unterstützung von Familien in ihrer Vielfalt:**

- > Eröffnung der Anlaufstelle «Freiburg für alle»
- > Verschiedene Leistungsaufträge: Verein Familienbegleitung, REPER, Paar- und Familienberatung, Mütter- und Väterberatungsdienste
- > Politik für Personen mit Behinderungen und betreuende Angehörige

---

### **Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf:**

- > Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen
- > Zusätzlicher Betrag von jährlich 3,75 Millionen Franken für die familienergänzende Betreuung im Rahmen der Steuerreform zur Senkung der Tarife von Krippen und Tageseltern
- > Zusätzlicher Betrag von jährlich einer Million Franken während fünf Jahren für die Schaffung neuer Krippenplätze und neuer Plätze der ausserschulischen Betreuung, danach Verwendung dieses Betrags für die Tarifsenkung
- > Anhebung des Arbeitgebendenbeitrags, damit der Kanton Freiburg beim Bund im Rahmen des Impulsprogramms «Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden» ein Gesuch um finanzielle Hilfe einreichen kann
- > Umsetzung wichtiger Massnahmen im schulischen Rahmen: zweites Kindergartenjahr, Gesetz über die obligatorische Schule, samt Einführung von Elternräten sowie der für alle Klassen eines Schulkreises identischen Blockzeiten

### **Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann:**

- > Strategie und Aktionsplan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV)
- > Kantonales Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und ihren Auswirkungen auf die Familie
- > Abteilung Bedrohungsmanagement bei der Kantonspolizei

### **Förderung der harmonischen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen:**

- > Jugendgesetz
- > Strategie und Aktionsplan «I mache mit!»
- > Unterstützung zahlreicher Projekte, die von Kindern und Jugendlichen vorgeschlagen werden oder für diese bestimmt sind, dank der Kinder- und Jugendsubvention
- > Kantonales Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend»
- > Kantonales Programm zur Förderung der psychischen Gesundheit

### **Achtung von Partizipation, Autonomie, Lebensqualität und Persönlichkeit älterer Menschen:**

- > Kantonale Politik «Senior+»: Konzept und Massnahmenplan
- > Tag der betreuenden Angehörigen

### **Berücksichtigung einer kohärenten Entwicklung der Familienpolitik und der Prävention:**

- > Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg
- > Bericht über die kantonale Familienpolitik (in Vorbereitung nach der Annahme des Postulats 2019-GC-41 durch den Grosse Rat im September 2020)

Heute geht es darum, einen der wichtigen Teilbereiche dieses Bauwerks auszugestalten. Dieser entspricht einem seit langem erkannten, wiederholt bestätigten Bedarf und zählt zu den Verfassungsaufträgen: die Ergänzungsleistungen für Familien.

## **3 Ergänzungsleistungen für Familien in der Schweiz**

---

### **3.1 Bundesprojekt für FamEL**

Auf Bundesebene kam die Frage der FamEL ab dem Jahr 2000 auf den Tisch. Die Verabschiedung eines FamEL-Modells ähnlich dem des Kantons Tessin wurde mehrmals gefordert. Es erfolgte sogar eine auf drei Modellen basierende Vernehmlassung, die von allen befragten Instanzen positiv aufgenommen wurde.

---

Der anfängliche Elan flaute aber ein wenig ab und das Projekt wurde mehrmals zurückgestellt, insbesondere wegen des Gesetzesentwurfs über die Familienzulagen sowie der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Derzeit besteht für armutsbetroffene Familien wenig Hoffnung auf die Einführung eidgenössischer FamEL, denn im Februar 2009 hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats beschlossen, das Thema aufzuschieben, und die Bundesverwaltung mit der Ausarbeitung von Alternativen beauftragt.

Aufgrund dieser Entwicklung fällt die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) an ihrer Generalversammlung vom Juni 2009 den Entscheid, dass das langfristige Ziel der SODK in einer eidgenössischen Lösung im FamEL-Bereich bestehen soll. Deshalb hat die SODK den Bundesrat und das Parlament ersucht, die Arbeiten für die Einführung von FamEL auf nationaler Ebene fortzusetzen. Gleichzeitig beauftragte die Generalversammlung ihr Generalsekretariat mit der Erarbeitung von Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonaler FamEL, um die schon bestehenden oder in Ausarbeitung befindlichen kantonalen Projekte zu unterstützen und so im Hinblick auf eine künftige Bundeslösung einen Koordinationsbeitrag zu leisten. Die Empfehlungen wurden an der Generalversammlung der SODK vom 25. Juni 2010 verabschiedet.

Im Jahresverlauf 2011 haben der Vorsteher des eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und der SODK-Vorstand eine Arbeitsgruppe beauftragt, den Inhalt eines Rahmengesetzes auf nationaler Ebene zu definieren. Letztere hat ihre ersten Ergebnisse an einer Sitzung mit dem SODK-Vorstand und dem Vorsteher des EDI präsentiert. Die Hauptvarianten bestanden in einer Bundesgesetzgebung, die eine fakultative Einführung von FamEL vorsieht oder aber die Kantone zu deren Einführung verpflichtet, wobei die Finanzierungsfrage vorbehalten blieb. In seiner Antwort auf eine Motion von Nationalrätin Yvonne Feri (13.335107 2013) machte der Bundesrat am 7. Juni 2013 jedoch geltend, dass er seit der Ablehnung des auf die Familienpolitik bezogenen Verfassungsartikels (3. März 2013) auf diesem Gebiet praktisch keinen Handlungsspielraum habe.

### 3.2 FamEL-Modelle in den Kantonen

Bereits mehrere Kantone haben sich mit der Problematik der Familienarmut befasst. Im Kanton Tessin gibt es seit 1997 ein Gesetz über Ergänzungsleistungen für Familien. Auf diesem Modell gründeten übrigens auch die parlamentarischen Vorstösse, die auf Bundesebene eingereicht wurden. Die Kantone Solothurn und Waadt haben die Einführung von FamEL in einer Volksabstimmung beschlossen, wohingegen sie im Kanton Genf nur im Parlament verabschiedet wurde.

Die FamEL der Kantone Genf, Tessin und Waadt folgen einem umfassenden Ansatz, d. h. sie richten sich an alle Familien, während das Konzept des Kantons Solothurn nur auf *Working Poors*, die keine Sozialhilfe beziehen, abzielt.

#### > Tessin

Mitte der Neunzigerjahre verabschiedete der Kanton Tessin ein vollständiges und wirksames System zur Bekämpfung von Familienarmut. Dieses umfasst zum einen eine Kleinkinderzulage bis zum Alter von drei Jahren (API), die darauf hinzielt, das Existenzminimum der Familien zu sichern, und zum anderen eine ergänzende Kinderzulage bis zum 15. Geburtstag (AFI). Im Jahr 2020 gab es im Tessin 2270 Dossiers, die eine ergänzende Zulage für Kinder erhielten, von denen 555 ebenfalls eine Kleinkinderzulage<sup>25</sup> bezogen; dies entspricht jeweils ca. 7799 bzw. 1930 Personen. Die Nettoausgaben des Kantons Tessin für diese Leistungen belaufen sich im Jahr 2020 auf 32,1 Millionen Franken.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Ufficio di statistica, *Aiuto sociale, Assegni familiari integrativi pagati, secondo il sesso, la classe d'età, lo stato civile, la nazionalità, la tipologia familiare e il numero di figli*, in Ticino, nel mese di dicembre dal 2004 al 2019: <https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/index.php?fuseaction=temi.dati&p1=53&p2=86&p3=95&prold=94>.

<sup>26</sup> BFS, Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn. <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, abgerufen am 10. März 2023.

---

> Solothurn

Im März 2009 verabschiedete der Kantonsrat einen kantonalen Gesetzesentwurf für die Einführung von FamEL. Mit Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 wurde das Gesetz mit 64 % Ja-Stimmen gegen 36 % Nein-Stimmen angenommen. Das Solothurner Modell übernimmt die für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV geltenden Bemessungsgrundlagen und zielt auf Familien mit Kindern unter sechs Jahren ab. Gemäss Vorlage müssen die Familien ein Existenzminimum sicherstellen. Die FamEL richten sich nur an *Working-Poor*-Familien; Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger sind grundsätzlich ausgeschlossen. Bei der Bemessung wird ein hypothetisches Mindestwerbseinkommen berücksichtigt und ein Freibetrag vom Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit abgezogen. Eine Familie erhält pro Jahr höchstens das Doppelte der AHV-Mindestrente. Dazu kommen 5000 Franken pro Kind ab dem dritten Kind. Die Kosten wurden zwischen 14 und 15 Millionen Franken veranschlagt. Ein Jahr nach dem Inkrafttreten (1. Januar 2010) wurde jedoch festgestellt, dass die effektiven Ausgaben nur rund eine Million Franken betragen. Im Januar 2011 bezogen lediglich 169 Haushalte diese Leistungen. Die legislative und administrative Komplexität des Solothurner Systems trug sicher dazu bei, dass die veranschlagten Beträge nicht erreicht wurden. In der Folge hat die Fachhochschule Nordwestschweiz das Solothurner FamEL-System evaluiert.<sup>27</sup> Aufgrund dieser Studie und auf Antrag des Regierungsrats stimmte das Solothurner Parlament schliesslich der definitiven Einführung des FamEL-Systems zu. Ursprünglich war die Gültigkeit auf den 31. Dezember 2017 befristet. Im Jahr 2020 haben im Kanton Solothurn rund 1000 Fälle für einen Betrag von 7,8 Millionen Franken von den FamEL profitiert.<sup>28</sup>

> Genf

Im Jahr 2009 beschloss der Genfer Staatsrat infolge einer Studie der *Haute école de gestion de Genève*, welche die Zweckmässigkeit der Einführung von FamEL beurteilte, eine Vernehmlassung über eine Änderung des Gesetzes über die kantonalen Ergänzungsleistungen zur AHV und IV durchzuführen. Das Genfer Modell richtet sich an *Working-Poor*-Familien mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren. Es sieht einen Beschäftigungsgrad von mindestens 40 % für Alleinerziehende und von 90 % vor, wenn die Familie zwei Erwachsene umfasst. Die Bemessung der FamEL richtet sich nach dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, jedoch wird der für die Deckung des Existenzbedarfs bestimmte Betrag durch jenen ersetzt, der für die Gewährleistung des kantonalen Sozialhilfe-Mindesteinkommens bestimmt ist. Die berücksichtigten Wohn- und Nebenkosten werden durch das Reglement des Staatsrats festgesetzt. Nur bei Teilzeitbeschäftigung in den Zweielternfamilien wird ein Mindestwerbseinkommen (hypothetisches Einkommen) berücksichtigt.

Nach seiner Annahme durch den Grossen Rat ist das Gesetz am 1. November 2012 in Kraft getreten. Ende 2020 bezogen im Kanton Genf 2127 Familien (7488 Personen) FamEL.<sup>29</sup> Die Nettoausgaben für das Jahr 2018 betragen 17,2 Millionen Franken.<sup>30</sup>

> Waadt

Der Staatsrat des Kantons Waadt nahm in sein Programm 2007–2012 die folgenden Massnahmen auf: «Prüfung einer Ausweitung des Ergänzungsleistungssystems auf die Familien und Entwicklung von Versicherungssystemen, mit denen die Beanspruchung des Eingliederungseinkommens vermieden werden kann.» Der Kanton gab ein Modell kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien in die Vernehmlassung, das auf das System der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV abgestimmt ist. Das in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 angenommene Modell erlaubt die finanzielle Unterstützung von Familien mit Kindern von 0 bis 16 Jahren, die sich trotz Ausübung einer

---

<sup>27</sup> Teilveröffentlichung in: Soziale Sicherheit CHSS 6/2014, Sozialpolitik - Evaluation Familienergänzungsleistungen Kanton Solothurn, verfügbar unter: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/soziale-sicherheit/chss-6-2014.html>, abgerufen am 10. März 2023.

<sup>28</sup> BFS, Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn, <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, abgerufen am 10. März 2023.

<sup>29</sup> République et canton de Genève, Statistiques cantonales, aide et prestations sociales: [https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13\\_03/tableaux.asp#2](https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13_03/tableaux.asp#2), abgerufen am 10. März 2023.

<sup>30</sup> République et canton de Genève, Statistiques cantonales, aide et prestations sociales: [https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13\\_03/tableaux.asp#2](https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13_03/tableaux.asp#2), abgerufen am 10. März 2023.



---

Erwerbstätigkeit an der Armutsgrenze befinden. Als Arbeitsanreiz berücksichtigt der Kanton Waadt eine Mindestpauschale als Netto-Erwerbseinkommen und vergütet die nachweislichen Betreuungskosten zu einem begrenzten Betrag. Das Dispositiv ist am 1. Oktober 2011 in Kraft getreten. Die Zahl der Familien, die diese Leistung bezogen, hat schrittweise zugenommen: 5536 Haushalte im 2020<sup>31</sup> für eine Nettogesamtbetrag von 83,71 Millionen Franken.<sup>32</sup>

Im Allgemeinen erwiesen sich die Erfahrungen mit den FamEL im Kanton Waadt als positiv. Dennoch waren nach den ersten Jahren verschiedene legislative und administrative Anpassungen nötig. In diesem Zusammenhang sind die Ausweitung der Vergütung von Krankheitskosten auf alle Familienmitglieder und die Einführung eines Familiencoachings zu erwähnen; Letzteres ist für sozialhilfebeziehende Familien bestimmt und soll ihnen helfen, ihr Einkommen zu steigern, damit sie finanziell unabhängig werden oder Anspruch auf FamEL erhalten. In einem Evaluationsbericht über das Waadtländer System wird betont, dass die Kombination von Coaching und materieller Unterstützung ein sehr konkretes und wirksames Mittel zu sein scheint, um den Bedürfnissen von Familien sowohl in Bezug auf ihre interne Organisation als auch hinsichtlich ihrer beruflichen Situation auf dem Arbeitsmarkt gerecht zu werden. Investitionen in Massnahmen, die auf die Ausbildung von Personen oder die Steigerung ihres Einkommens abzielen, scheinen die Situation der Betroffenen langfristig zu verbessern. Unter den befragten Coaching-Empfängern wird diese Leistung in Bezug auf Nützlichkeit und Relevanz bewertet. Da die Schwierigkeiten von Familien nicht nur finanzieller, sondern oft auch organisatorischer Art sind und im Zusammenhang mit der Verwaltung und administrativen Schritten stehen, wäre eine Möglichkeit, diese Leistung auf alle Familien des Familien-EL-Dispositivs auszuweiten. Momentan wird das Coaching nur bestimmten Familien angeboten.<sup>33</sup>

## 4 Das Freiburger Projekt

---

### 4.1 Evaluation der Vernehmlassungsergebnisse

Am 12. März 2021 leitete der Staatsrat das Vernehmlassungsverfahren ein, am 15. Juni 2021 war die Vernehmlassung abgeschlossen. Die Dienststellen des Staates, die Gemeinden, die politischen Parteien, die Sozialdienste sowie die beauftragten Organisationen und Verbände, die im Familienbereich tätig sind, wurden um Stellungnahme gebeten. Der Entwurf stiess auf grosses Interesse: Es sind 71 Stellungnahmen eingegangen. Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortete die allgemeine Ausrichtung und die Ziele des Entwurfs für Familien-EL.

Es gab Anmerkungen und Vorschläge zu zwei grundlegenden Themen: erstens die Definition des Kreises der Anspruchsberechtigten und den Zusammenhang, der zwischen der Gewährung von Familien-EL einerseits und der Erwerbstätigkeit und dem Einkommen der Anspruchsberechtigten andererseits hergestellt werden muss; zweitens die Wichtigkeit, Familien zu begleiten und deshalb eine soziale Begleitung einzuführen, die darauf abzielt, sozialen Schwierigkeiten vorzubeugen und diese zu überwinden, sowie die soziale und berufliche Integration der Familienmitglieder zu fördern oder zu verbessern.

Für die Bearbeitung dieser Anmerkungen wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und die vom Entwurf betroffenen Dienststellen sowie der Freiburger Gemeindeverband (FGV) vertreten waren. Die Diskussionen zeigten die Notwendigkeit weiterer Evaluierungen, insbesondere hinsichtlich

---

<sup>31</sup> Canton de Vaud, Statistique Vaud, Protection sociale, Prestations sociales, Tableaux, PC familles: <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/statistique/publications/annuaire-statistique/tableaux-de-lannuaire-statistique/>, abgerufen am 10. März 2023.

<sup>32</sup> BFS, Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn, <https://www.sozialhilfe.ch/bfs.admin.ch/bs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, abgerufen am 10. März 2023.

<sup>33</sup> Evaluanda und Microgis, *Evaluation du dispositif des prestations complémentaires pour familles (PC familles) du Canton de Vaud pour la période 2015-2019*, Februar 2022. Verfügbar auf der Website des Kantons Waadt: [https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/accueil/fichiers\\_pdf/2022\\_f%C3%A9vrier\\_actus/PCFAM\\_EVAL\\_MG\\_rapport\\_vfinale.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2022_f%C3%A9vrier_actus/PCFAM_EVAL_MG_rapport_vfinale.pdf), abgerufen am 10. März 2023.

---

Relevanz des Modells der Familien-EL und der verschiedenen Organisationsformen, die dieses Modell annehmen könnte.

In Bezug auf den Bezügerkreis waren die Hauptfragen mögliche «Jo-Jo-Effekte» mit der Sozialhilfe sowie der Arbeitsanreiz. Ein Thema war die Möglichkeit, den Zugang zu Familien-EL von einer Mindestberufstätigkeit abhängig zu machen. Das Büro *Interface* wurde daraufhin beauftragt, Empfehlungen für ein einzuführendes Leistungsmodell zu erarbeiten, so dass Schwelleneffekte und unerwünschte Auswirkungen dieser Leistungen vermieden werden können. Diese Analyse<sup>34</sup> führte zu der Schlussfolgerung, dass es vermieden werden sollte, den Anspruch auf Familien-EL an eine Erwerbstätigkeit zu knüpfen oder gar ein Mindesteinkommen für den Leistungsanspruch festzulegen. Die Verknüpfung mit einer Erwerbstätigkeit kann vor allem für Alleinerziehende problematisch sein; für sie kann es schwieriger sein, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, insbesondere im ersten Lebensjahr des Kindes. Die Auswirkungen der Familien-EL wären jedoch in dieser Gruppe am grössten, da Alleinerziehende fünfmal häufiger Sozialhilfe in Anspruch nehmen als andere Haushalte und eine Risikogruppe für *Working-Poor*-Fälle darstellen. *Interface* spricht sich ausserdem dafür aus, das tatsächlich erzielte Einkommen (Freibetrag) in ausreichend hoher Höhe zu berücksichtigen, um einen indirekten Arbeitsanreiz zu schaffen, und bestätigt die Notwendigkeit der Einführung eines hypothetischen Einkommens.

In Bezug auf die soziale Begleitung wurde betont, dass eine Betreuung und Orientierung analog zur persönlichen Hilfe, wie sie aus der Sozialhilfe bekannt ist, unerlässlich erscheint. Ohne diese Begleitung ist die Gefahr gross, dass Familien jahrelang Leistungen beziehen, und dann keine andere Wahl haben, als zur Sozialhilfe zu gehen – mit all den Schwierigkeiten, die eine späte Intervention mit sich bringt. Da die Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe bereits über die entsprechenden Kompetenzen und Erfahrungen verfügen, scheint es gerechtfertigt, dass sie die soziale Begleitung einführen.

## 4.2 Grundzüge des Entwurfs

Der Freiburger Entwurf der FamEL orientierte sich insbesondere am Modell des Kantons Waadt und den Empfehlungen der SODK, jedoch wurden auch ein paar Elemente des Genfer und des Tessiner Modells aufgegriffen. Es beruht auf sechs zentralen Grundsätzen, mit denen die Aspekte erfasst werden, die heute für Familien äusserst wichtig sind.

### Für das Kind bestimmte Leistungen

Sie ermöglichen es zum einen, die Situation der Einelternfamilien und kinderreichen Familien, die besonders von Armut betroffen sind, zu verbessern, und zum anderen, den Erscheinungsformen sozialer Ausgrenzung vorzubeugen, indem sie den Kindern annehmbare Lebensbedingungen gewährleisten.

### Arbeitsanreiz

Vorgesehen ist die Berücksichtigung eines hypothetischen Mindesteinkommens, das von den Familien sichergestellt werden muss. Dieser Aspekt ist als Ansporn zur Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Erhöhung des Beschäftigungsgrades gedacht. Auf diese Weise kann nicht nur eine verstärkte Teilhabe der Frauen am Arbeitsmarkt erreicht werden, sondern auch eine stärkere soziale Einbindung von Personen in prekären Verhältnissen, denn die Arbeit bringt viele Vorteile, die dieser Einbindung zugutekommen. Ausserdem haben die Simulationen anhand der für diesen Entwurf berücksichtigten Hypothesen bestätigt, dass sich die Ausübung einer Erwerbstätigkeit allemal lohnt (Arbeitsanreiz) und finanziell insgesamt günstiger ist als die materielle Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz (SHG).

### Soziale Begleitung

Im Rahmen der Familien-EL wird den Familien eine soziale Begleitung zur Seite gestellt. Wie aus den Erfahrungen im Kanton Waadt hervorgeht, müssen die Familien bei ihrer sozialen und beruflichen Integration unterstützt werden. Die Notwendigkeit einer solchen Begleitung ist übrigens einer der Hauptpunkte, der von den

---

<sup>34</sup> *Interface, Konsolidierung des Modells der Ergänzungsleistung für Familien im Kanton Freiburg*, Schlussbericht zuhanden des Kantonalen Sozialamts des Kantons Freiburg, Juli 2022, <https://www.fr.ch/de/alltag/ffa/kantonale-familienpolitik>.

---

Vernehmlassungsteilnehmenden genannt wurde, wie im vorherigen Kapitel dargelegt. Die Begleitung ermöglicht es, die Familien zu informieren, zu beraten und an mögliche Hilfen und Unterstützungen zu verweisen, mit dem Ziel, die Fähigkeit der einzelnen Familienmitglieder zur sozialen oder beruflichen Integration zu stärken. Es können Massnahmen eingeführt werden, um die Beschäftigungs- und Einkommensaussichten zu verbessern (vgl. Erläuterung der Artikel unten).

### **Berücksichtigung der verschiedenen Familienmodelle**

Familien erbringen bedeutende Leistungen für die Gesellschaft. Sie dürfen nicht gezwungen werden, zwischen dem Aufziehen von Kindern und der Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu wählen, sondern sollen beides miteinander vereinbaren können. Der vorliegende Entwurf für die Ergänzungsleistungen für Familien bedeutet ein zusätzliches Glied in der Förderung der Vereinbarkeit von Familienleben und Erwerbstätigkeit.

### **Prävention der Sozialhilfebeanspruchung durch Familien oder Lösung für den Austritt aus der Sozialhilfe**

Die im Rahmen der FamEL gewährten Beträge sollten es den begünstigten Familien grundsätzlich ermöglichen, eine Beanspruchung der Sozialhilfe zu vermeiden oder aus der Sozialhilfe auszutreten und infolgedessen den mit ihr verbundenen Nachteilen (Stigmatisierung, Rückerstattungspflicht usw.) aus dem Weg zu gehen.

### **Wahl der einfachsten administrativen Lösung**

Um die Einführung der FamEL zu vereinfachen und die Kosten zu kontrollieren, basieren die Berechnungen auf jenen der EL zur AHV und IV, mit denen das Personal der kantonalen AHV-Ausgleichskasse bereits Erfahrung hat. Die soziale Begleitung wird von den Gemeinden eingerichtet und von ausgebildeten Personen sichergestellt, die auch in den regionalen Sozialdiensten tätig sind und daher Erfahrung mit persönlicher Hilfe und der Betreuung von Sozialhilfebeziehenden haben.

Allfällige Nothilfen (Vorschüsse), die bis zum (vorläufigen oder endgültigen) FamEL-Entscheid beantragt werden, werden von den regionalen Sozialdiensten bearbeitet. Alle Personen, die Familien-EL beantragen, werden systematisch an die Familienschalter weiter, damit die Notwendigkeit einer sozialen Begleitung überprüft werden kann.

## **4.3 Berechnungsart und Parameter des Modells**

### **4.3.1 Allgemeines**

Die FamEL werden grundsätzlich nach den gleichen Regeln wie die EL zur AHV und IV bemessen (die Änderungen infolge EL-Reform vom 22. März 2019 wurden ebenfalls berücksichtigt). Die spezifischen Bedürfnisse von Familien rechtfertigen keine Abweichung von diesen Grundsätzen, die sich als wirksam bewährt haben. Eine Ausnahme hingegen liegt auf der Hand; sie betrifft den Bezückerkreis. Im vorliegenden Fall geht es um die Familie. Der Begriff «Familie» ist jedoch nicht an die Zivilstandsgesetzgebung gebunden, sondern muss sich vielmehr auf die tägliche Realität stützen. Daher wird eine Bezugnahme auf den Haushalt vorgeschlagen.

Auf diese Weise können unter «Familie» sowohl Familien im herkömmlichen Sinn, als auch Einelternfamilien, Patchworkfamilien oder unverheiratet zusammenlebende Paare mit Kindern verstanden werden.

Das Gesetz regelt nur die Grundsätze. Wie diese Regeln konkretisiert werden, wird im Ausführungsreglement festgelegt.

### **4.3.2 Anerkannte Ausgaben**

Der Staatsrat beabsichtigt, sich nach der Systematik der anerkannten Ausgaben zu richten, wie sie im Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) festgeschrieben ist. So setzt Artikel 10 ELG eine jährliche Pauschale für den allgemeinen Lebensbedarf fest. Diese Pauschale ist namentlich zur Deckung der Ausgaben für Ernährung, Kleidung, Haushalt und Freizeitgestaltung bestimmt. Nach der 2023 geltenden Skala beläuft sich diese Pauschale auf 20 100 Franken für eine alleinstehende Person und 30 150 Franken für ein Paar. Der Staatsrat legt den Betrag für die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs fest. Bei der Eltern-Kind-Pauschale wird bei den FamEL nicht nach Alter der Kinder unterschieden. Der Staatsrat wird im Ausführungsreglement einen einheitlichen Betrag für alle Kinder festlegen.

---

Weitere Präzisierungen zu diesen Ausgaben werden Gegenstand einer Reglementierung durch den Staatsrat im Ausführungsreglement sein. Dabei geht es vor allem um die folgenden Punkte:

### **Krankenkassenprämien**

Auf die Krankenkassenprämien, die das Familienbudget schwer belasten, wird eine Verbilligung von 100 % angewandt. Im vorliegenden Fall wird die effektive Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung bis in Höhe einer vom Staatsrat festgelegten Durchschnittsprämie berücksichtigt. Die Verordnung über die Versicherten mit Anspruch auf Verbilligung der Krankenkassenprämien wird deshalb in diesem Sinn ergänzt. Ausserdem ist es möglich, eine zu berücksichtigende Höchstgrenze vorzusehen. Für die Berechnung der Familien-EL wird ein Pauschalbetrag berücksichtigt.

### **Mietzins**

Der FamEL-Entwurf weicht insofern vom ELG ab, als der Staatsrat den Betrag für die Miete entsprechend der Anzahl Personen im Haushalt festlegen wird.

#### **4.3.3 Vergütung der Betreuungskosten**

Die Vergütung der Betreuungskosten in Verbindung mit einer Erwerbstätigkeit zielt darauf ab, die Beibehaltung oder Wiederaufnahme einer Berufstätigkeit zu fördern. Der Staatsrat wird auf die Koordination mit der Gesetzgebung über die familienexternen Betreuungseinrichtungen achten. In der Berechnung werden nur die Betreuungskosten von Einrichtungen (Tagesmütter, Krippen usw.) berücksichtigt, die über eine Bewilligung des Jugendamts verfügen und einen degressiven Tarif anwenden. Der Staatsrat wird auch auf die Koordination mit der Steuergesetzgebung achten, um eine steuerliche Abzugsfähigkeit der Beträge, die in der Berechnung der FamEL berücksichtigt werden, auszuschliessen. Der Staatsrat legt den jährlichen Höchstbetrag fest, der für jedes Kind vergütet wird. Die Kosten für die Kinderbetreuung werden auch vergütet, wenn keine Leistungen ausbezahlt werden, aber die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

#### **4.3.4 Vergütung der Krankheitskosten**

Die Krankheitskosten werden nur vergütet, wenn sie nicht schon durch eine andere Versicherung gedeckt sind. Die für die EL zur AHV und IV geltenden Modalitäten werden sinngemäss übernommen. Es handelt sich hauptsächlich um die (kantonale) Verordnung vom 6. September 2010 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (SGF 841.3.21). Diese Verordnung hat sich bewährt und wird den finanziellen Problemen gerecht, die auftreten können, wenn zum Beispiel Krankheitskosten von der Krankenversicherung nicht übernommen werden.

Nicht möglich ist es, wie für andere anerkannte Ausgaben Pauschalen für die Krankheitskosten vorzusehen, denn diese sind viel zu fluktuierend und unvorhersehbar. Zahnbehandlungskosten zum Beispiel können ein Familienbudget sehr schnell aus dem Lot bringen.

In Analogie zu den EL zur AHV und IV können unter bestimmten Voraussetzungen übrigens auch die von Familienangehörigen erbrachten Hilfe- und Pflegeleistungen übernommen werden (vgl. Art. 17 der genannten Verordnung). Auf diese Weise wird das im Postulat Gabrielle Bourguet/René Thomet (P P205609; Hilfsmassnahmen für Eltern schwerkranker Kinder) aufgeworfene Problem teilweise gelöst, wie der Staatsrat in seiner Antwort auf dieses Postulat angekündigt hatte. Es ist zu beachten, dass in erster Linie die Revision des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege von Angehörigen fördern will, zur Anwendung gelangen wird und die Familien-EL nur subsidiär zum Tragen kommen werden.

Die Krankheitskosten werden auch vergütet, wenn keine Leistungen ausbezahlt werden, aber die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

#### **4.3.5 Anrechenbare jährliche Einkünfte**

Auch auf diesem Gebiet lehnt sich der Entwurf stark an die Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV an, allerdings mit einem bedeutenden Unterschied, da bei den FamEL von der Gesamtheit der berücksichtigten Ressourcen ein Freibetrag von 20 % abgezogen wird (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a). Die EL zur AHV

---

und IV hingegen berücksichtigen nur zwei Drittel der Ressourcen (vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. a ELG). Die restriktivere Praxis für die FamEL rechtfertigt sich insofern, als das Ziel darin besteht, die Eltern zur weiteren Ausübung einer Erwerbstätigkeit anzuspornen (vgl. auch im Folgenden zu Art. 9), wohingegen die diesbezüglichen Möglichkeiten der Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV und IV *per definitionem* eingeschränkt sind. Wie aber die Erfahrungen im Kanton Waadt zeigen, wäre ein allzu restriktives Vorgehen kontraproduktiv. Ein Freibetrag von 20 % ist daher angemessen.

Die mit der Reform der EL zur AHV und IV vom 1. Januar 2021 eingeführten Voraussetzungen hinsichtlich des Vermögens lassen sich auch auf die FamEL anwenden. Somit haben alleinstehende Personen Anspruch auf Ergänzungsleistungen, wenn sie über ein Reinvermögen unterhalb von 100 000 Franken verfügen. Bei Ehepaaren liegt die Schwelle bei 200 000 Franken. Es muss jedoch klargestellt werden, dass eine Immobilie, die von dem/der Leistungsempfänger/in oder einer in die Berechnung der Ergänzungsleistungen einbezogenen Person bewohnt wird, nicht in diesen Anwendungsbereich fällt. Bei der Berechnung wird die bewohnte Liegenschaft jedoch unter Abzug der Freibeträge berücksichtigt (112 500 und 300 000 Franken).

#### 4.3.6 Bezügerkreis und Voraussetzungen für die Erteilung

Die FamEL müssen den Mehrbedarf einkommensschwacher Familien während einer Zeit decken, in der erstens wegen der Kinder höhere Kosten anfallen, und zweitens die Eltern über weniger Zeit zum Arbeiten verfügen, weil sie sich um ihren Nachwuchs kümmern müssen. Aus diesem Grund verlangt die Freiburger Verfassung, dass die FamEL für Kleinkinder bestimmt sind.

Der Entwurf schlägt als Voraussetzung für die Prüfung eines Anspruchs auf FamEL vor, dass ein Kind unter acht Jahren mit einem Kindschaftsverhältnis nach dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch in einem gemeinsamen Haushalt lebt. Das Vernehmlassungsergebnis hat gezeigt, dass die Mehrheit die Anhebung des Alters auf 12 Jahre befürwortet. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass das Alter von acht Jahren dem Willen der Verfassung des Kantons Freiburg besser entspricht, die in Artikel 60 Abs. 2 festlegt, dass Familien mit Kleinkindern Familien-EL ausgerichtet werden, sofern ihre finanziellen Verhältnisse es erfordern. Diese Altersgrenze ermöglicht einerseits, der Familie eine stabile Situation zu gewährleisten während der heiklen und entscheidenden Zeit in der Begleitung eines Kindes bis zum Ende der ersten obligatorischen Schulzeit nach HarmoS (4 bis 8 Jahre). Andererseits trägt sie der Entwicklung des Kindes Rechnung und wird zu einem Zeitpunkt gesetzt, wo das Kind einen bestimmten Grad an Selbstständigkeit erreicht hat. Der Kanton Solothurn sieht eine Altersgrenze von sechs Jahren vor, wohingegen die Kantone Tessin, Waadt und Genf die Grenze auf 15 bzw. 16 bzw. 18 Jahre festgesetzt haben. Die Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz zum Solothurner System empfiehlt übrigens eine Anhebung der Altersgrenze der Kinder für den FamEL-Anspruch, denn die Familien, deren Anspruch erlischt, weil ihr jüngstes Kind das 6. Altersjahr erreicht hat, erleiden einen erheblichen Einkommensverlust, und einige von ihnen sind erneut von der Sozialhilfe abhängig.<sup>35</sup>

Weiter ist erforderlich, dass die gesuchstellende Person seit mindestens einem Jahr ihren Hauptwohnsitz und ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Kanton hat. Entscheidend ist das Datum der Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle (vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. a ). Daher muss gewährleistet werden, dass die finanzielle Hilfe an die Person geht, die sich hauptsächlich um das Kind kümmert. Des Weiteren wird vorgeschlagen, dass der Staatsrat die Einzelheiten für die Berechnung und die Gewährung der Leistung regelt, wenn Personen, die nicht im gemeinsamen Haushalt leben, die Betreuung des Kindes zu gleichen Teilen übernehmen. Auch Pflegekinder, für die ein Anspruch auf Familienzulagen besteht, gelten als Kinder.

Im Kanton Freiburg wohnhafte Personen, deren Flüchtlingsstatus von der Schweiz anerkannt wurde, haben Anspruch auf Leistungen, wenn die anderen Bedingungen erfüllt sind. Hingegen haben Personen, deren Status sich aufgrund der Bundesasylgesetzgebung im Verfahren befindet (Asylsuchende), keinen Anspruch auf Leistungen.

---

<sup>35</sup> Soziale Sicherheit CHSS 6/2014, Sozialpolitik - Evaluation Familienergänzungsleistungen Kanton Solothurn, S. 323, verfügbar unter: : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/soziale-sicherheit/chss-6-2014.html>.

---

#### 4.3.7 Berechnung des Leistungsbetrags

Die Höhe der FamEL entspricht dem Teil der anerkannten Ausgaben, der die anrechenbaren Einkünfte übersteigt. Es wird ein hypothetisches Grundeinkommen berücksichtigt, das von den Familien sichergestellt werden muss. Die Wahl dieses Modells leitet sich aus der Absicht ab, die FamEL so auszugestalten, dass sie einen Arbeitsanreiz beinhalten (vgl. im Folgenden). Dieser Entscheid wurde von der Mehrheit der Institutionen, die auf die Vernehmlassung geantwortet hatten, unterstützt.

#### 4.3.8 Hypothetisches Einkommen

Nach diesem Modell wird davon ausgegangen, dass jeder Haushalt über ein Einkommen verfügt, selbst wenn dies in Wirklichkeit nicht der Fall ist. Die Höhe dieses Einkommens variiert nach der Zusammensetzung des Haushalts (Elternteil/e und Kind/er oder zwei erwachsene Personen mit Kind/ern).

Die Höhe des hypothetischen Einkommens, die im Ausführungsreglement stehen wird, berücksichtigt die aktuellen Lebenshaltungskosten des Haushalts. Es entspricht 12 500 Franken pro Jahr und volljähriger Person, die sich nicht in Ausbildung befindet. Um sicherzustellen, dass dieser Betrag der Realität bestmöglich entspricht, wird vorgeschlagen, dass ihn der Staatsrat auf dem Reglementswege anpassen kann. Ein zu hohes hypothetisches Einkommen kann Personen ausschliessen, die FamEL benötigen (*Working Poor*), wohingegen bei einem zu niedrig angesetzten hypothetischen Einkommen die Gefahr besteht, den Mechanismus dieses Modells (Schaffung eines Arbeitsanreizes) zu untergraben. In Anbetracht des besonderen Armutsrisikos von Einelternhaushalten ist es indes wichtig, dass der Betrag für Haushalte, die aus einem Elternteil und dessen Kind bzw. Kindern bestehen, nicht zu hoch ist.

Dem Elternteil bzw. den Eltern oder dem Elternteil und der anderen erwachsenen Person, aus denen der Haushalt besteht, sollte also daran gelegen sein, das hypothetische Einkommen zu erzielen, da dieses sowieso in die Berechnung einfließt, unabhängig davon, ob der Haushalt darüber verfügt oder nicht.

Dieses Modell bietet den Vorzug, Personen zu unterstützen, die das hypothetische Einkommen nicht erreichen, und wahrt gleichwohl einen Anreizcharakter, indem es zur Erzielung eines (höheren) Einkommens anspornt.

In einem Haushalt mit zwei Elternteilen oder einem Elternteil und einer anderen erwachsenen Person bleibt die Aufteilung der Erwerbstätigkeit dem Haushalt überlassen. Er kann sich dafür entscheiden, dass eine erwachsene Person erwerbstätig ist, um das vorausgesetzte Einkommen zu erreichen, während die andere erwachsene Person nicht berufstätig ist und sich um das Kind oder die Kinder kümmert. Die erwachsenen Personen des Haushalts können auch beide einer Teilzeit-Erwerbstätigkeit nachgehen und die Verantwortung für die Betreuung des Kindes oder der Kinder teilen.

Prospektive Berechnungen haben gezeigt, dass eine Erhöhung des Arbeitspensums bei gleichzeitigem Bezug von FamEL das verfügbare Einkommen in jedem Fall verbessert. Mit dem hypothetischen Einkommen lässt sich auch der Mitnahmeeffekt vermeiden, bei dem die Eltern ihr Arbeitspensum verringern würden, um höhere Leistungen zu beziehen. Solche Berechnungen mit standardisierten Haushalten haben weiter gezeigt, dass Familien ohne Einkommen über die FamEL praktisch den Betrag erhalten werden, auf den sie nach den Sozialhilferichtsätzen Anspruch hätten. Dadurch wird der Anreiz zur Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit noch grösser.

Das Gesetz erteilt dem Staatsrat die Kompetenz, die Berücksichtigung des hypothetischen Einkommens auszuschliessen, z. B. wenn sich ein Neugeborenes im Haushalt befindet oder wenn ein Familienmitglied volljährig geworden ist und sich noch in Ausbildung befindet.

#### 4.3.9 Berechnungsbeispiel

Die Höhe der jährlichen Leistungen für einen Haushalt entspricht dem Teil der anerkannten Ausgaben, der die anrechenbaren Einkünfte übersteigt. Der Wortlaut dieser Bestimmung ähnelt dem von Artikel 9 Abs. 1 ELG vom 6. Oktober 2006. Anspruchsberechtigt sind somit Personen, deren anrechenbare jährlichen Einkünfte (definiert in Art. 9) die anerkannten Ausgaben (definiert in Art. 8) nicht decken. Die Bemessung der Leistungen richtet sich an jener der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV nach Artikel 9 ELG aus. Wenn der Haushalt das hypothetische Einkommen nicht erreicht, wird der Restbetrag von der Leistung abgezogen.

Beispiele (vorausgesetzt, das hypothetische Einkommen wird auf 12 500 Franken für einen alleinerziehenden Elternteil und auf 25 000 Franken für zwei Erwachsene festgesetzt; vgl. Art. 9 Abs. 2):

a) Haushalt aus zwei Erwachsenen und einem Kind

<b>Anrechenbares Einkommen (Einkommen aus der Erwerbstätigkeit nach Abzug des Freibetrags von 20 %)</b>	<b>Anerkannte Ausgaben</b>	<b>Höhe der EL</b>
45 000 Franken/Jahr	50 000 Franken/Jahr	5000 Franken/Jahr

*Die erwachsenen Personen arbeiten und verdienen zusammen 50 000 Franken. Nach Abzug des Freibetrags von 20 % auf den Teil, der das hypothetische Einkommen übersteigt (50 000 Franken - 20 % von 25 000 Franken), beträgt ihr Einkommen 45 000 Franken pro Jahr.*

*Die anerkannten Ausgaben belaufen sich auf 50 000 Franken im Jahr. Die FamEL würden 5000 Franken im Jahr betragen.*

b) Haushalt aus einer/einem Erwachsenen und einem Kind

<b>Anrechenbares Einkommen (Einkommen aus der Erwerbstätigkeit nach Berücksichtigung des hypothetischen Einkommens)</b>	<b>Anerkannte Ausgaben</b>	<b>Höhe der EL</b>
12 500 Franken/Jahr	30 000 Franken/Jahr	17 500 Franken/Jahr

*Die erwachsene Person arbeitet und verdient 10 000 Franken pro Jahr (unterliegt also nicht dem Freibetrag, da unter dem hypothetischen Einkommen). Da das Erwerbseinkommen niedriger ist als das hypothetische Einkommen (12 500 Franken/Jahr), beträgt das für die Berechnung der EL massgebende Einkommen 12 500 Franken/Jahr.*

*Die anerkannten Ausgaben belaufen sich auf 30 000 Franken im Jahr. Folglich entsprechen die Familien-EL 17 500 Franken pro Jahr (30 000 - 12 500).*

#### 4.3.10 Kein Leistungsexport

Die FamEL sind für Familien mit Wohnsitz im Kanton Freiburg bestimmt. Die Freiburger Leistungen werden daher nicht in andere Kantone exportiert. Vorbehalten bleibt die Frage des allfälligen Exports in andere Länder aufgrund der bilateralen Abkommen oder anderer Sozialversicherungsabkommen.

Die FamEL können einer Unterstützungsleistung gleichgestellt werden. Daher sind die Leistungen aufgrund des Reglements Nr. 1408/71 des Rates der Europäischen Gemeinschaften nicht exportierbar.

#### 4.3.11 Administrative Verwaltung

Mit der administrativen Verwaltung der FamEL wird die kantonale AHV-Ausgleichskasse betraut, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Arbeit auf gleichartigen Gebieten (Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall, EL AHV/IV) bereits vertraut sind.

#### 4.3.12 Sozialhilfe

Mit der Einführung von FamEL werden einkommensschwache Familien nicht mehr gezwungen sein, das letzte Netz der sozialen Sicherheit in Anspruch zu nehmen, um ihr Einkommen zu ergänzen. Sie werden vom Bezug von Sozialhilfeleistungen, die nach wie vor rückerstattungspflichtig sind, befreit. Dies ermöglicht die Entwicklung der Familienpolitik durch Leistungen, die für Familien weniger stigmatisierend sind als die Sozialhilfe.

---

## 5 Finanzielle Auswirkungen

---

Wie die Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen, ist es schwierig, die finanziellen Auswirkungen dieses Entwurfs im ersten Jahr genau zu veranschlagen. In einer ersten Zeit geht es also darum, mehrere Ansätze zu verfolgen, um die möglicherweise anspruchsberechtigten Haushalte zu bestimmen und ihre Anzahl sowie die durchschnittlichen Kosten pro Haushalt zu veranschlagen.

### 5.1 Zahl der in Frage kommenden Haushalte

Nach der ersten Hypothese liegen die Richtsätze für die EL (AHV/IV und somit auch FamEL) leicht über den Sozialhilferichtsätzen.

Gemäss Sozialhilfestatistik erhalten rund 800 Familien mit Kindern bis zu acht Jahren<sup>36</sup> eine materielle Hilfe.

Angenommen wird die Hypothese, dass etwa 50 % mehr Haushalte FamEL beziehen werden, was rund 1200 Familien entspricht; die Flüchtlingsfamilien sind in dieser Schätzung eingeschlossen.

### 5.2 Durchschnittliche Kosten je Haushalt

Die FamEL werden sich von Fall zu Fall stark unterscheiden, denn jeder Fall wird individuell geprüft. Als ein Anhaltspunkt können die Ausgaben je Haushalt der Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV und IV dienen. Diese liegen im Durchschnitt bei jährlich rund 16 000 Franken. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Bezügerinnen und Bezüger, die in einem Pflegeheim leben, tendenziell höhere EL haben, was die Vergleichbarkeit mit den FamEL zusätzlich beeinträchtigt.

Ein weiterer Anhaltspunkt sind die durchschnittlichen Ausgaben je Haushalt für die materielle Hilfe SHG, die im Kanton Freiburg 2021 bei 7704 Franken lagen.

Mit dem Anreiz zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit über das hypothetische Einkommen (vgl. Kap. 4.4.6) würden die Ausgaben weniger steigen als die Anzahl Haushalte (somit um weniger als 50 %). Demzufolge scheinen Durchschnittskosten je Haushalt in Höhe von 10 000 Franken angemessen. Die Kosten je Haushalt in den Kantonen mit einem vergleichbaren System variieren zwischen 7400 und 15 000 Franken (Solothurn: ca. 7800 Franken, Tessin: ca. 11 300 Franken, Waadt: ca. 15 150 Franken). Unter Berücksichtigung der im Freiburger Entwurf festgelegten Parameter werden daher tatsächlich durchschnittliche Kosten von 10 000 Franken pro Haushalt angenommen, um die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs abzuschätzen.

### 5.3 Ausgaben für Familien-EL und soziale Begleitung

In Bezug auf die FamEL wird die Behandlung der Dossiers ähnlich vielschichtig wie jene der Dossiers der EL zur AHV und IV sein. Es ist aber davon auszugehen, dass mindestens zwei Verfügungen pro Jahr und Haushalt nötig sein werden, da sich die Situation (auch die finanzielle) bei erwerbstätigen Haushalten häufiger ändert als bei AHV/IV-Rentnerinnen und -Rentnern. Zu rechnen ist mit jährlich rund 2500 Grundsatzentscheiden für die FamEL, was durchschnittlich mehr als zwei Verfügungen pro Jahr entspricht. Mit einem durchschnittlichen Aufwand von rund 450 Franken pro Verfügung würden sich die Verwaltungskosten für die Ausgleichskasse auf etwa 1,125 Millionen Franken belaufen. Die Verwaltungskosten umfassen sämtliche Kosten, wie etwa Personallöhne, Informatik, Mietkosten, Material usw.

Was die soziale Begleitung betrifft, so wird diese nicht alle begünstigten Familien von Familien-EL betreffen. Ausgehend von der Annahme, dass etwa die Hälfte der 1200 Familien betreut wird – analog zum Verwaltungsaufwand, der heute durch die persönliche Hilfe und die Massnahmen zur sozialen Eingliederung entsteht, die für etwa 600 Familien im Rahmen der Sozialhilfe erbracht werden –, werden sich die Kosten für die soziale Begleitung auf etwa 1 Million Franken belaufen.

---

<sup>36</sup> Zahlendaten des BFS.



Überblick:

Familienzulagen	12 Millionen Franken (1 200 Haushalte x 10 000 Franken)
Verwaltungskosten Ausgleichskasse	1,125 Millionen Franken
Soziale Begleitung	1 Million Franken
Bruttokosten	14,125 Millionen Franken

#### 5.4 Aktuelle Ausgaben für Sozialhilfe und Mutterschaftsbeiträge

Die Einführung der FamEL bedeutet nicht nur Neuausgaben, da die öffentliche Hand heute schon in vielen Fällen Unterstützung leistet. Dabei handelt es sich vor allem um die materielle Hilfe SHG an rund 800 Familien.<sup>37</sup> (ca. 6,1 Millionen Franken), die Sozialhilfe für Flüchtlingsfamilien für rund 1 Million Franken und die Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall mit rund 1,3 Millionen Franken, somit um insgesamt 8,4 Millionen Franken).

Bei der materiellen Hilfe SHG gehen nach der heutigen Aufteilung 3,660 Millionen Franken zu Lasten der Gemeinden (60 %) und 2,440 Millionen Franken zu Lasten des Staates (40 %). Die Sozialhilfe für Flüchtlinge wird heute zu 100 % vom Staat übernommen (ca. 1 Million Franken). Bei den Mutterschaftsbeiträgen (1,3 Millionen gemäss Prognose für das Jahr 2023) übernimmt der Staat 100 % der Kosten.

Derzeit übernommene Ausgaben für die materielle Hilfe SHG, die Sozialhilfe für Flüchtlingsfamilien und den Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall:

Gemeinden	3,660 Millionen Franken
Staat	4,740 Millionen Franken

Für die regionalen Sozialdienste bedeutet der Verwaltungsaufwand für die Betreuung von rund 800 Familien eine Lohnsumme von schätzungsweise 1 Million Franken. Dieser Betrag entspricht der Kostenschätzung für die verschiedenen Teile der sozialen Begleitung in Abschnitt 5.3 (einschliesslich der Massnahmen zur sozialen Eingliederung) für etwa die Hälfte der 1200 Familien, die Familien-EL beziehen.

Caritas kümmert sich bereits um die soziale Begleitung von Flüchtlingsfamilien. Die Einführung der Familien-EL wird also keine zusätzlichen Kosten für den Staat verursachen, der die Begleitung der Caritas bereits finanziert.

Was die Verwaltungskosten betrifft, die der Staat der Ausgleichskasse für kantonale Mutterschaftsbeiträge (bedürftige Mütter) vergütet, so wird sich die Einsparung hier auf rund 200 000 Franken belaufen, die derzeit vollständig vom Staat getragen werden.

Aktuelle Verwaltungskosten

Gemeinden	1,000 Million Franken
Staat	0,200 Millionen Franken
<b>Total</b>	<b>1,200 Millionen Franken</b>

Total aktuelle Leistungen und Verwaltungskosten

Gemeinden	4,660 Millionen Franken
Staat	4,940 Millionen Franken
<b>Total</b>	<b>9,600 Millionen Franken</b>

<sup>37</sup> Zahlendaten des BFS.

## 5.5 Neuausgaben infolge Einführung der FamEL

	<b>Total</b>		
EL Familien (1200 Haushalte x 10 000 Franken)	12,000 Mio.		
Verwaltungskosten Ausgleichskasse	1,125 Mio.		
Soziale Begleitung	1,000 Mio.		
<b>Bruttokosten</b>	<b>14,125 Mio.</b>		
		<b>Staat</b>	<b>Gemeinden</b>
Aktuelle Ausgaben (-):	9,600 Mio.	4,940 Mio.	4,660 Mio.
<i>Materielle Hilfe SHG</i>		2,440 Mio.	3,660 Mio.
<i>Sozialhilfe Flüchtlingsfamilien</i>		1,000 Mio.	
<i>Mutterschaftsbeiträge</i>		1,300 Mio.	
<i>Verwaltungskosten</i>		0,200 Mio.	1,000 Mio.
<b>Nettokosten (Neuausgaben)</b>	<b>4,525 Mio.</b>		

## 5.6 Ausgabenverteilung

Die Ausgaben für die Leistungen fallen zu 50 % zu Lasten des Staates und zu 50 % zu Lasten der Gemeinden.

Die Finanzierung der Kosten, die der Ausgleichskasse entstehen, gehen zu 100 % zu Lasten des Staates. Die soziale Begleitung für Flüchtlingsfamilien der Caritas wird wie bisher ebenfalls zu 100 % vom Staat getragen.

Die Finanzierung der Kosten, die durch die soziale Begleitung entstehen, wird zu 100 % von den Gemeinden getragen.

	<b>Staat</b>	<b>Gemeinden</b>
Leistungen	6,000 Mio.	6,000 Mio.
Verwaltungskosten	1,125 Mio.	1,000 Mio.
Zwischentotal	7,125 Mio.	7,000 Mio.
Aktuelle Ausgaben	-4,940 Mio.	-4,660 Mio.
<b>Nettokosten</b>	<b>2,185 Mio.</b>	<b>2,340 Mio.</b>
<b>Betrag für Finanzreferendum</b>	<b>10,925 Mio.</b>	

## 6 Erläuterung der Artikel

### 6.1 Allgemeine Bestimmungen und Grundsätze

#### **Art. 1 Ziel und Zweck**

Das Ziel dieses Gesetzes besteht in der Verwirklichung des Auftrags nach Artikel 60 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004: «Er [der Staat] richtet Familien mit Kleinkindern ergänzende Leistungen aus, sofern ihre finanziellen Verhältnisse es erfordern.»

Es wird zudem festgelegt, dass dieses Gesetz neben dem finanziellen Aspekt der Leistungen auch die soziale Begleitung der Anspruchsberechtigten zum Ziel hat, um ihre finanzielle, soziale und berufliche Unabhängigkeit zu fördern.

In einem globaleren Kontext zielen die Ergänzungsleistungen für Familien darauf ab, die Situation von Familien mit Kleinkindern zu verbessern, damit diese nicht mehr gezwungen sind, sich zwischen einem Kind und einer Erwerbstätigkeit zu entscheiden. Die im Rahmen der Familien-EL gewährten Beträge stellen eine

---

Sozialhilfeprävention oder eine Ausstiegslösung dar. Schliesslich wird die Entstigmatisierung der Anspruchsberechtigten durch die Tatsache verstärkt, dass die Personen über eine andere Tür als die Sozialhilfe Zugang zu diesen Leistungen erhalten.

### **Art. 2 Grundsätze**

Dieser Artikel legt mehrere Grundsätze des neuen Gesetzes fest, nämlich insbesondere die analoge Anwendung der Bundesgesetze (ATSG und ELG). Er befasst sich zudem mit der Frage der Besteuerung von Leistungen und stellt klar, dass Leistungen nicht steuerpflichtig sind; gemäss Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sind Zuschüsse nicht steuerpflichtig.

Leistungen, die dazu dienen, den allgemeinen Lebensbedarf von Familienmitgliedern zu decken, sind unübertragbar und unpfändbar.

### **Art. 3 Subsidiarität**

In diesem Artikel wird klargestellt, dass die Familien-EL subsidiär zu jenen der kantonalen oder eidgenössischen Sozialversicherungen sowie zu anderen Einkommens- und Vermögensbestandteilen der Familie ausgerichtet werden. Es ist daher davon auszugehen, dass alle von der Familie erhaltenen, finanziellen Mittel bei der Berechnung zu berücksichtigen sind.

Unterhaltsbeiträge von Verwandten sind Teil der familiären Unterstützung und des Solidaritätsprinzips und haben daher Vorrang vor Leistungen. Die gegenseitige Unterhaltspflicht gilt in der direkten aufsteigenden und absteigenden Linie (Kinder - Eltern - Grosseltern).

Absatz 3 erwähnt weiter die Verpflichtung der Personen, alle zweckdienlichen Schritte bei den betreffenden Personen oder Einrichtungen zu unternehmen, um ein vorrangiges Recht geltend zu machen, mit dem der Leistungsbezug verhindert oder eingeschränkt werden soll.

### **Art. 4 Persönliche Voraussetzungen**

Artikel 4 zählt die persönlichen Voraussetzungen auf, die für den Bezug von FamEL insgesamt erfüllt werden müssen. Die berechnete Person muss seit mindestens einem Jahr im Kanton Freiburg wohnhaft sein, wobei das Datum der Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle der Gemeinde massgebend ist. Zudem müssen sich ihr Wohnsitz und ihr gewöhnlicher Aufenthalt im Kanton Freiburg befinden. Zudem müssen sich ihr Wohnsitz und ihr gewöhnlicher Aufenthalt im Kanton Freiburg befinden. Als Wohnsitz gilt gemäss Artikel 13 ATSG der Ort, an dem die Person wohnt mit der Absicht, sich dort niederzulassen. Diese Bestimmung ist bewusst restriktiver als die Bundesbestimmungen, da eine enge und dauerhafte Verbindung zum Kanton Freiburg erforderlich ist, um als anspruchsberechtigt zu gelten.

Ausserdem wird verlangt, dass die berechnete Person dauerhaft mit mindestens einem Kind unter acht Jahren, das nach dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch in einem Kindschaftsverhältnis zu einem der Familienmitglieder steht, in einem gemeinsamen Haushalt lebt. In der Vernehmlassung wurde mehrheitlich ein Alter von 12 oder sogar 16 Jahren (anstelle von acht Jahren) vorgeschlagen, mit der Begründung, dass die Primarschule in diesem Alter endet und dies auch im Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen berücksichtigt wird. Das gewählte Alter von acht Jahren entspricht jedoch der Verfassung des Kantons Freiburg, die besagt, dass Familien-EL Familien mit Kleinkindern und ungenügenden finanziellen Mitteln gewährt werden.

Die Anspruchsberechtigten müssen weiter zu einer Familie gehören, deren anerkannte Ausgaben die anrechenbaren Einkünfte nach diesem Gesetz übersteigen. Hierbei handelt es sich um das allgemeine Berechnungsprinzip. Der Artikel stellt jedoch klar, dass bei der Berechnung die Ausgaben und das Einkommen der gesamten Familie im Sinne dieses Gesetzes berücksichtigt werden.

Pflegekinder gelten ebenfalls als Kinder im Sinne von Absatz 1 Bst. c FamELG. Diese Bedingung basiert auf der Anwendung von Artikel 4 Abs. 1 Bst. c. des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (FamZG), einer Bestimmung, die sich bewährt hat und deren Anwendung klar und gut geregelt ist.

---

Anspruch auf Leistungen haben zudem im Kanton Freiburg wohnhafte Personen, deren Flüchtlingsstatus von der Schweiz anerkannt worden ist, sofern die persönlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Personen, die sich noch im Verfahren der Zuweisung eines möglichen Flüchtlingsstatus befinden, haben hingegen keinen Anspruch auf Leistungen. Es gilt der Grundsatz, dass Personen mit Flüchtlingsstatus Anspruch auf Familien-EL haben, Asylsuchende hingegen nicht. Da sich der Bereich der Asylgesetzgebung ständig weiterentwickelt, ist es gerechtfertigt, nur den Grundsatz auf Gesetzesebene zu regeln. Gemäss Absatz 5 wird der Staatsrat die verschiedenen Kategorien, die von den Absätzen 3 und 4 betroffen sind, im Ausführungsreglement festlegen. Er wird auch allfällige Bundessubventionen berücksichtigen, um nicht bestimmte Kategorien von Personen gegenüber anderen zu bevorzugen oder zu benachteiligen (insbesondere die Tatsache, dass der Bund den Kantonen für anerkannte Flüchtlinge eine Pauschalentschädigung für die Sozialhilfe für maximal fünf Jahre zahlt).

Der Staatsrat orientiert sich bei der Definition der Kategorien von Flüchtlingen, die einen Anspruch auf Leistungen haben, an der Praxis im Bereich des Anspruchs auf Familienzulagen.

#### **Art. 5 Anspruchskonkurrenz**

Ein und dasselbe Kind darf nicht dazu führen, dass mehr als eine Person Anspruch auf Familien-EL hat. Daher regelt dieser Artikel den Anspruchsvorrang.

Damit für den gleichen Haushalt nicht zwei Berechnungen angestellt werden, wird klargestellt, dass bei mehreren dauerhaft im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen, die jeweils einen Leistungsanspruch geltend machen können (z. B. in Patchwork-Familien), die Person anspruchsberechtigt ist, die zuerst einen Leistungsantrag stellt.

Der Staatsrat regelt die Einzelheiten für die Berechnung und die Gewährung der Leistung.

#### **Art. 6 Familienangehörige**

Die Personen, die im Sinne dieses Gesetzes als Familienangehörige gelten, sind in diesem Artikel aufgelistet.

Bei der Anwendung dieser Bestimmung wird der Familienbegriff nicht nach der anwendbaren Gesetzgebung zum Familienrecht (vgl. ZGB) definiert, sondern vielmehr nach der täglichen Realität. Daher wird eine Bezugnahme auf den gemeinsamen Haushalt vorgeschlagen.

Auf diese Weise können unter «Familie» sowohl Familien im herkömmlichen Sinn, als auch Einelternfamilien, Patchworkfamilien oder unverheiratet zusammenlebende Paare mit Kindern verstanden werden.

Nähere Angaben zum gemeinsamen Haushalt finden sich im Ausführungsreglement.

#### **Art. 7 Zusammensetzung der Leistungen**

Die Familien-EL bestehen aus der jährlichen Ergänzungsleistung, die der materiellen Hilfe entspricht. Die Ergänzungsleistungen umfassen auch Vergütungen einerseits für die Kinderbetreuungskosten und andererseits für Krankheitskosten.

Eine soziale Begleitung der Familien ist ebenfalls vorgesehen.

Die begünstigten Familien werden also nicht nur finanziell unterstützt, sondern auch begleitet, so dass ihre finanzielle, soziale und berufliche Unabhängigkeit gefördert wird.

### **6.2 Jährliche Ergänzungsleistung**

#### **Art. 8 Bemessung**

Die Höhe der Leistung entspricht dem Teil der anerkannten Ausgaben, der die anrechenbaren Einkünfte übersteigt. Anspruchsberechtigt sind somit Personen, deren anrechenbare jährliche Einkünfte (definiert in Art. 10) die anerkannten Ausgaben (definiert in Art. 9) nicht decken. Dieses Bemessungsprinzip ist analog zu dem der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

Die spezifischen Bedürfnisse von Familien rechtfertigen keine Abweichung von diesen Grundsätzen, die sich als wirksam erwiesen haben.

---

## **Art. 9 Anerkannte Ausgaben**

Die für die Berechnung der Leistung anerkannten Ausgabenposten werden in diesem Artikel erläutert. Sie folgen im Prinzip der Systematik von Artikel 10 ELG und umfassen:

- > die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs der Familienmitglieder;
- > die Miete;
- > die Gewinnungskosten;
- > die Unterhaltskosten von Gebäuden und die Hypothekarzinsen;
- > die Beiträge zu den Sozialversicherungen des Bundes, mit Ausnahme von Krankenversicherungsprämien;
- > den Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung;
- > die Unterhaltszahlungen, die nach dem Familienrecht geleistet werden.

Kinderbetreuungskosten und Krankheitskosten gehören nicht zu den anerkannten Ausgaben, sondern sind Gegenstand einer in Artikel 12 und 13 FamELG definierten Vergütung.

Für die Berechnung der anerkannten Ausgaben werden die Ausgaben aller Haushaltsmitglieder berücksichtigt.

Im Ausführungsreglement werden die Beträge und Modalitäten für bestimmte Ausgabenkategorien festgelegt, immer mit dem Ziel, den Arbeitsanreiz zu verbessern bzw. zu erleichtern.

## **Art. 10 Anrechenbare Einkünfte**

Artikel 10 legt fest, welche Einkommensbestandteile für die Berechnung der Leistung anerkannt werden. Sie folgen im Prinzip der Systematik von Artikel 11 ELG und umfassen:

- > die Erwerbseinkommen in Geld oder Naturalien; vorbehalten bleibt ein Freibetrag von 20 % auf den Teil, der das hypothetische Einkommen übersteigt;
- > einen Fünftel des Nettovermögens, sofern es 25 000 Franken für eine Familie mit einer einzigen volljährigen Person oder 40 000 Franken für die anderen übersteigt;
- > familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und Bevorschussungen von Unterhaltsbeiträgen;
- > Stipendien;
- > Versicherungsleistungen;
- > alle übrigen Einkommen, soweit sie nach ELG ebenfalls berücksichtigt werden.

Der Freibetrag wurde auf 20 % festgelegt, um einen positiven Arbeitsanreiz zu schaffen. Diese restriktivere Praxis als bei den EL zur AHV/IV, wo nur zwei Drittel der Mittel angerechnet werden, ist insofern gerechtfertigt, als die Eltern zur Fortsetzung der Erwerbstätigkeit ermutigt werden sollen, während die Möglichkeiten der Bezüger/innen von EL zur AHV/IV in diesem Bereich *per definitionem* eingeschränkt sind.

Für die Berechnung der anerkannten Ausgaben werden die Ausgaben aller Haushaltsmitglieder berücksichtigt.

Berücksichtigt werden zudem sämtliche Einkommens- oder Vermögensveräusserungen von Familienmitgliedern.

Der Staatsrat legt die Beträge und Modalitäten fest.

Dieser Artikel bestätigt zudem das in Artikel 3 verankerte Subsidiaritätsprinzip der Familienergänzungsleistungen gegenüber den Leistungen der Sozialversicherungen, der Kantone oder des Bundes (z. B. Arbeitslosengeld, Ausbildungszuschüsse, Pauschalentschädigungen für betreuende Angehörige) sowie gegenüber anderen Einkommens- und Vermögenselementen der Familie.

## **Art. 11 Hypothetisches Einkommen**

Dieser Artikel besagt, dass ein hypothetisches Einkommen bei der Berechnung der Ergänzungsleistung für Familien berücksichtigt wird. Der Betrag wird im Reglement festgelegt.

Ein zu hohes hypothetisches Einkommen kann Personen ausschliessen, die FamEL benötigen (*Working Poor*), wohingegen bei einem zu niedrig angesetzten hypothetischen Einkommen die Gefahr besteht, den Mechanismus dieses Modells (Schaffung eines Arbeitsanreizes) zu untergraben. Bei Inkrafttreten des Gesetzes beträgt der im Reglement aufgeführte Betrag 12 500 Franken pro Jahr und volljährige Person, die sich nicht in Ausbildung befindet.

---

Ausserdem wird präzisiert, dass der Staatsrat diesen Betrag anpassen und seine Berücksichtigung für einen bestimmten Zeitraum aussetzen kann. Der Staatsrat präzisiert auch den Ausbildungsbegriff.

### **6.3 Vergütung von Kinderbetreuungskosten und Krankheitskosten**

#### **Art. 12 Vergütung von Kinderbetreuungskosten**

Die Grundlagen für die Vergütung von Kinderbetreuungskosten werden in diesem Artikel beschrieben.

Es gilt zu betonen, dass diese Kosten nur vergütet werden, wenn sie in einem direkten ursächlichen Zusammenhang mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, der Absolvierung einer Ausbildung oder einer Massnahme im Rahmen der sozialen Begleitung oder einer gesundheitlichen Beeinträchtigung stehen. Diese Kriterien ermutigen die Anspruchsberechtigten, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder an einer Ausbildung oder Massnahme teilzunehmen, welche die Beschäftigungs- und Einkommensaussichten verbessert. Auch gesundheitliche Beeinträchtigungen gelten als Lebensereignisse, die Betreuungskosten verursachen können.

Es werden nur tatsächliche und ordnungsgemäss nachgewiesene Kosten vergütet, und nur zu einem jährlichen Höchstbetrag. Der Staatsrat regelt die Modalitäten für die Gewährung der Vergütung und legt den jährlichen Höchstbetrag für jedes Kind fest.

Sind die anerkannten Ausgaben gleich hoch oder tiefer als die anrechenbaren Einkünfte, kann zudem der Teil der Betreuungskosten, der den Einkommensüberschuss der Familie übersteigt, vergütet werden, wenn die übrigen Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erfüllt sind.

#### **Art. 13 Vergütung von Krankheitskosten**

Artikel 13 legt die Grundlagen für die Vergütung von Krankheitskosten für Bezüger/innen einer jährlichen Zusatzleistung dar.

Die für die EL zur AHV und IV geltenden Modalitäten werden sinngemäss übernommen. Es handelt sich hauptsächlich um die (kantonale) Verordnung vom 6. September 2010 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (SGF 841.3.21). Diese Verordnung hat sich bewährt und wird den finanziellen Problemen gerecht, die auftreten können, wenn zum Beispiel Krankheitskosten von der Krankenversicherung nicht übernommen werden.

Es gilt zu beachten, dass die vergüteten Kosten die der berechtigten Person sowie aller Familienmitglieder sind.

Es werden nur die tatsächlichen und während eines Anspruchs auf eine Ergänzungsleistung entstandenen Kosten berücksichtigt, und zwar bis zu einem jährlichen Höchstbetrag. Diese Bedingung wird jedoch erweitert, wenn die anerkannten Ausgaben gleich hoch oder niedriger als die anrechenbaren Einkünfte sind. In der Tat kann ein Teil der Krankheitskosten, der den Einkommensüberschuss der Familie übersteigt, vergütet werden, wenn die übrigen Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erfüllt sind.

Der Staatsrat regelt die Modalitäten für die Vergütungsgewährung und legt die Höchstbeträge für die Vergütung fest. Der Staatsrat regelt die Modalitäten für die Gewährung der Vergütung und legt die jährlichen Höchstbeträge fest.

Es ist nicht möglich, für die Krankheitskosten Pauschalen vorzusehen, wie für andere anerkannte Ausgaben. Krankheitskosten fluktuieren zu stark und sind unvorhersehbar. Zahnbehandlungskosten zum Beispiel können ein Familienbudget sehr schnell aus dem Lot bringen.

### **6.4 Soziale Begleitung**

#### **Art. 14 Zweck**

Die soziale Begleitung verfolgt zwei Ziele: Prävention und sozialberufliche Eingliederung. Die Prävention erfolgt auf verschiedenen Ebenen: sozial, persönlich, beruflich oder finanziell. Sind die Schwierigkeiten bereits vorhanden, soll die Begleitung helfen, sie zu überwinden. Wichtig ist auch, dass die Begleitung die soziale und berufliche Integration fördert und sie verbessert, wenn die Personen bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind. Diese Komponente der Prävention und Integrationshilfe ergänzt somit die materielle Hilfe, die durch die jährliche Ergänzungsleistung geleistet wird, um möglichst zu vermeiden, dass sich die Familien nach dem Bezug von Familien-EL an die

---

Sozialhilfe wenden müssen. Die soziale Begleitung kann allen Mitgliedern der leistungsberechtigten Familie angeboten werden; einem Elternteil bei der Verbesserung seiner beruflichen Perspektiven ebenso wie einem Jugendlichen bei der Weiterleitung an die zuständigen Fachpersonen in den Übergangsphasen zwischen Schule, Berufsausbildung und Arbeitsmarkt.

#### **Art. 15 Inhalt**

Die soziale Begleitung findet auf verschiedenen Ebenen statt, so dass die Familien entsprechend ihrer Situation und ihren Fähigkeiten informiert, orientiert und betreut werden.

Sie ermöglicht im weiteren Sinn Zugang zu Informationen über Leistungs-, Unterstützungs- und Beratungsangebote für Familien. Diese Angebote werden von den Fachpersonen und den Nutzerinnen und Nutzern oft als wenig sichtbar und schlecht lesbar beschrieben. Dank Informationen über das Angebot kann eine bessere Prävention und Behandlung bestimmter Schwierigkeiten erreicht werden, die manchmal spät erkannt und den Fachpersonen der Familienunterstützung erst spät gemeldet werden.

Weiter kann eine persönliche Beratung angeboten werden, um die Integrationsfähigkeit der Familienmitglieder unter Berücksichtigung ihrer besonderen Situation und der möglichen Perspektiven, vor allem im Hinblick auf die berufliche Eingliederung, zu stärken.

Einige Familien benötigen möglicherweise besondere Unterstützung. Da die Lebensläufe immer komplexer werden, können sich verschiedene Themen und Probleme miteinander vermischen und an bestimmten Wendepunkten im Familienleben eine besondere Betreuung erfordern. Über die soziale Begleitung können die Familien an die zuständigen Stellen verwiesen werden. Die Beratung ist jedoch nicht immer ausreichend, da sich die Menschen manchmal hilflos fühlen, wenn es um Behördengänge, Antragsverfahren und Informationen geht, die sie bereitstellen müssen, um die ihnen zustehende Unterstützung zu erhalten. Die soziale Begleitung kann in solchen Fällen darin bestehen, bei den entsprechenden Stellen vorstellig zu werden, um sicherzustellen, dass die Personen die Hilfen in Anspruch nehmen können.

Schliesslich kann die soziale Begleitung auch dazu führen, dass Massnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommensaussichten eingeleitet und verfolgt werden. Dabei kann es sich z. B. um eine Kompetenzbilanz, eine Beurteilung der Beschäftigungsfähigkeit oder ein Berufspraktikum handeln.

#### **Art. 16 Zuständigkeit und Organisation**

Die Gemeinden haben die Aufgabe, Familienschalter einzurichten, die für die soziale Begleitung zuständig sind. Die Zuweisung dieser Aufgabe an die Gemeinden ist angesichts ihrer Erfahrung mit persönlicher Hilfe im Rahmen der Sozialhilfe gerechtfertigt. Die soziale Begleitung wird jedoch nicht von den regionalen Sozialdiensten, sondern von Ad-hoc-Schaltern gewährleistet. Ein zentraler Punkt dieser neuen Ergänzungsleistungen ist, dass die betroffenen Familien nicht der Sozialhilfe angeschlossen werden müssen. Wenn die soziale Begleitung der Familien-EL ortsunabhängig mit persönlicher Hilfe der Sozialhilfe erfolgt, wird das Ziel der Entstigmatisierung nicht erreicht. So werden die Familienschalter als ein separater Teil der Sozialdienste angedacht, auch wenn die territoriale Organisation dieser Schalter nach den gleichen Modalitäten wie die Sozialhilfe erfolgt. Konkret richtet die Gemeinde oder der Gemeindeverband zwei getrennte Einheiten ein, nämlich den Sozialdienst und den Familienschalter. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass beide Einheiten physisch dieselben Räumlichkeiten nutzen, jedoch mit getrennten Büros. Da die Familienschalter von den Gemeinden eingerichtet werden, steht es den Gemeinden frei, ihnen weitere Aufgaben im Zusammenhang mit der Information und Beratung von Familien zuzuweisen.

Es gilt zu beachten, dass geflüchtete Personen nicht von den Familienschaltern begleitet werden. Ihre Begleitung wird von der vom Staat bestimmten Stelle, d. h. der Caritas, gewährleistet, wie dies bereits jetzt der Fall ist.

#### **Art. 17 Überwachung und Koordination**

Das Kantonale Sozialamt (KSA) ist für die Überwachung des Vollzugs der sozialen Begleitung zuständig. Es sorgt für ihre einheitliche Anwendung und kann zu diesem Zweck den Gemeinden bzw. den Familienschaltern Anweisungen zur grundsätzlichen und spezifischen Anwendung der Bestimmungen erteilen.

---

Das KSA erstellt eine Liste der Massnahmen, die für die soziale Begleitung umgesetzt werden können. Der im Rahmen des Sozialhilfegesetzes (SHG) festgelegte Katalog von Eingliederungsmassnahmen dient als Grundlage für diese Liste, wird jedoch nicht vollständig zur Verfügung gestellt, da die den Familien angebotenen Massnahmen in erster Linie auf die Verbesserung der beruflichen Integration ausgerichtet sein sollen. Diese Liste wird an die Bedürfnisse und Entwicklungen der sozialen Begleitung angepasst und auch auf andere Massnahmen und Partnerschaften ausgeweitet, die über diejenigen in der Sozialhilfe hinausgehen.

### **Art. 18 Mitwirkungspflicht von Familienangehörigen**

Dieser Artikel legt den Grundsatz der Mitwirkungspflicht an sozialen Begleitmassnahmen fest.

Auch wenn der Grundsatz der Mitwirkungspflicht durch Verweis auf das ATSG, das ELG und seine Ausführungsverordnung (Art. 2 FamELG) anwendbar ist, muss daran erinnert werden, dass der Grundsatz auch für die sozialen Begleitmassnahmen gilt. Weiter wird der Informations- und Kommunikationsprozess mit der Ausgleichskasse im Ausführungsreglement genauer definiert, so dass diese einen Entscheid fällen kann.

## **6.5 Organisation, gemeinsame Bestimmungen und Finanzierung**

### **Art. 19 Vollzugsorgan**

Die Ausgleichskasse wird in Bezug auf die jährliche Ergänzungsleistung, die Vergütung von Kinderbetreuungskosten sowie die Vergütung von Krankheitskosten als Vollzugsorgan bestimmt. Sie ist zuständig für die Entgegennahme und Prüfung von Leistungsgesuchen, die Berechnung der Leistungshöhe, den Erlass und die Zustellung von Verfügungen, die Auszahlung von Leistungen und die Rückforderung unrechtmässig bezogener Leistungen.

Bei der Bearbeitung von Gesuchen ist ein pragmatischer Ansatz vorgesehen. Wenn das Dossier vollständig ist und eine Person auf einen Entscheid einer Drittstelle über prioritäre Leistungen wartet, erlässt die kantonale Ausgleichskasse eine provisorische Verfügung. Diese Verfügung wird mit Verrechnungsmitteilungen ausgestellt, damit die vorläufig gewährten Familien-EL mit den vorrangigen Leistungen verrechnet werden können. Weiter sorgt sie dafür, dass diese Schritte erfolgreich abgeschlossen werden.

### **Art. 20 Datenaustausch und Informationssystem**

Dieser Artikel regelt die Aspekte des Datenaustauschs und des Zugangs zum Informationssystem.

Da die Ausgleichskasse die Eingangstür für die Familien-EL ist, übermittelt sie den Familienschaltern alle Informationen über die Familien, für die ein Leistungsbescheid erlassen wurde. Es ist wichtig, dass möglichst viele Informationen über die persönliche und finanzielle Situation übermittelt werden, damit die Analyse der Notwendigkeit einer sozialen Begleitung direkt beginnen kann, ohne dass die Betroffenen diese Angaben noch einmal machen müssen. Alle Personen, die Familien-EL beantragen, werden systematisch an die Familienschalter verwiesen, damit die Notwendigkeit einer sozialen Begleitung überprüft werden kann.

Umgekehrt informieren die Familienschalter die kantonale AHV-Ausgleichskasse über jede Änderung der persönlichen oder finanziellen Situation der Familienmitglieder, die sich auf die Berechnung der Leistungen auswirken könnte, sowie über jede Verletzung der Mitwirkungspflicht im Rahmen der sozialen Begleitung. Das Vollzugsorgan der sozialen Begleitung zeigt der Ausgleichskasse jeden Verstoss gegen diese Pflicht an, damit gemäss Artikel 25 dieses Gesetzes eine Kürzung, Sistierung oder Einstellung der Leistungen ausgesprochen werden kann.

Die Familienschalter erhalten Zugang zu den leistungsbezogenen Daten der kantonalen AHV-Ausgleichskasse über AHVeasy. Diese Plattform ermöglicht es den Familienschaltern, Informationen online abzurufen und zu übermitteln sowie Entscheidungen über Ergänzungsleistungen für Familien einzusehen. Der Zugang zu dieser Plattform wird mithilfe einer Vereinbarung hergestellt, welche die Nutzung zu rein beruflichen Zwecken sowie den Datenschutz gegenüber den Versicherten garantiert.

Eine Vereinbarung zwischen der Ausgleichskasse und den für die Familienschalter zuständigen Nutzern wird regeln, dass die abgerufenen Daten nur in einem strikt professionellen Rahmen und unter Einhaltung der Geheimhaltungspflicht gemäss Artikel 24 dieses Gesetzes verwendet werden dürfen.



---

### **Art. 21 Beginn und Erlöschen des Anspruchs**

Gemäss Absatz 1 entsteht der Leistungsanspruch ab dem Beginn des Monats, in dem ein schriftliches Gesuch eingereicht wurde, sofern alle Voraussetzungen erfüllt sind. Eine rückwirkende Auszahlung vor dem Zeitpunkt der Gesuchstellung ist nicht vorgesehen.

Absatz 2 hält fest, dass der Anspruch auf Leistungen am Ende des Monats erlischt, in dem eine der Voraussetzungen, von denen er abhängt, nicht mehr erfüllt ist. Der Hauptgrund, warum eine Anspruchsvoraussetzung nicht mehr erfüllt sein könnte, wäre eine Veränderung der wirtschaftlichen Situation oder das Erreichen des achten Lebensjahres des jüngsten Kindes, das Familienmitglied ist.

### **Art. 22 Auskunftspflicht - Anspruchsberechtigte und Dritte**

Dieser Artikel erinnert an die allgemeinen Grundsätze der Auskunfts-, Mitwirkungs- und Mitteilungspflicht sowie an die Folgen einer Nichtmitwirkung bei der Abklärung, wie sie gemäss ATSG, ELG und deren Ausführungsverordnung praktiziert wird (vgl. auch Art. 2 FamELG).

Insbesondere betreffend Artikel 22 wird es Absatz 2 ermöglichen, in das Gesuchsformular eine Generalvollmacht für alle im Antragsformular genannten Dritten aufzunehmen, wie z. B. Bank- oder Postinstitute, Privat- und Sozialversicherungen. Diese Vollmacht bezieht sich nur auf die Informationen über die Anspruchsberechtigten. Diese Auskunftspflicht gilt auch für Familienmitglieder.

### **Art. 23 Amtshilfe**

Dieser Artikel bildet eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 10 ff. des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz, so dass die mit der Anwendung dieses Gesetzes betrauten Behörden bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen für den Leistungsbezug erfüllt sind, Personendaten einholen und mitteilen können. Somit können die Staatsdienste, Gemeinden, Sozial- oder Privatversicherungen es nicht unter dem Vorwand des Datenschutzes ablehnen, den mit der Anwendung dieses Gesetzes betrauten Behörden (unentgeltlich) Auskünfte über im Verdacht des Missbrauchs stehende Personen zu erteilen, die eine Leistung beantragen, beziehen oder bezogen haben.

Er erinnert zudem an die allgemeinen Grundsätze, die bezüglich Auskunfts-, Mitwirkungs- und Mitteilungspflicht gemäss ATSG, ELG und dessen Ausführungsverordnung (Art. 2 FamELG) gelten.

Absatz 2 besagt weiter, dass die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) bestimmten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Zugang zu ihrer Datenbank gewähren kann. Ein solcher Zugang wird Mitarbeitenden der Ausgleichskasse bereits für die Berechnung der EL zu AHV/IV und der Prämienverbilligung der Krankenversicherung gewährt. Gleiche Bedingungen werden die Pflichten der Mitarbeitenden in Bezug auf den Datenschutz noch spezifischer regeln.

### **Art. 24 Schweigepflicht**

Mit diesem Artikel wird sichergestellt, dass alle Personen, die mit der Anwendung dieses Gesetzes betraut sind, der Schweigepflicht unterliegen. Es handelt sich erneut um eine Erinnerung an die nach dem ATSG (Art. 33) anwendbaren Artikel.

### **Art. 25 Kürzung, Sistierung oder Einstellung von Leistungen**

Dieser Artikel legt fest, wer unter welchen Bedingungen zuständig ist, um eine Entscheidung über eine Kürzung, Sistierung oder Einstellung von Leistungen zu treffen, wenn die berechnete Person oder ein Familienmitglied es versäumt hat, an den vom Vollzugsorgan der sozialen Begleitung organisierten Massnahmen der sozialen Begleitung mitzuwirken.

Die übrigen Umstände, die nach dem ATSG, dem ELG und seiner Ausführungsverordnung (Art. 2 FamELG) zu einer Kürzung, Sistierung oder Einstellung der Leistungen führen können, bleiben vorbehalten (vgl. insbesondere Art. 22 Abs. 4).

---

### **Art. 26 Rückerstattung**

Hierbei handelt es sich um einen Grundsatz, der in den Sozialversicherungssystemen des Bundes, einschliesslich der eidgenössischen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, angewandt wird und im Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts verankert ist. Die Verpflichtung der Erben, rechtmässig bezogene Leistungen nach Artikel 16a und 16b ELG zurückzuerstatten, gilt jedoch nicht für Leistungen, die nach diesem Gesetz bezogen wurden.

### **Art. 27 Verrechnung**

Es ist vorgesehen, dass Forderungen aus diesem Gesetz mit fälligen Leistungen oder mit Leistungen, die aufgrund von Gesetzen, die andere Sozialversicherungen regeln, fällig sind, verrechnet werden können. Der Grundsatz der «multilateralen» Verrechnung von Leistungen eines Sozialversicherungszweigs mit Forderungen oder Bruchteilen von Forderungen anderer Sozialversicherer wurde in den verschiedenen Sozialgesetzen immer häufiger eingeführt (Art. 20 Abs. 2 ELG, Art. 25 FamZG, Art. 94 AVIG, Art. 20 Abs. 2 AHVG) und nach dem ATSG (Art. 22 Abs. 2) auf alle Sozialversicherungszweige sowie die damit verbundenen Forderungen ausgedehnt.

In Absatz 3 wird der Grundsatz der gesetzlichen Subrogation festgelegt, der es dem zuständigen Sozialdienst ermöglicht, die Rückerstattung der geleisteten Vorschüsse direkt bei der Ausgleichskasse zu beantragen.

### **Art. 28 Gewährleistung einer bestimmungsgemässen Verwendung der Leistungen**

Alle Sozialversicherer sehen vor, dass Geldleistungen an einen Dritten ausbezahlt werden können, falls der Empfänger nicht in der Lage ist, sie sinnvoll zu verwenden. Diese Regel ist in Artikel 20 ATSG verankert. Es schien angebracht, daran zu erinnern.

### **Art. 29 Periodische Überprüfung der Dossiers**

Um zu überprüfen, ob die Berechnungen sowie die Auszahlungen der Ergänzungsleistungen für Familien ordnungsgemäss erfolgt sind, wird die Ausgleichskasse regelmässige und periodische Kontrollen durchführen.

Der Staatsrat legt die Modalitäten dieser Kontrollen fest.

### **Art. 30 Finanzielle Deckung von Leistungen**

Dieser und der folgende Artikel befassen sich mit Fragen der finanziellen Absicherung. Um die Lastenverteilung klarer und genauer aufzuzeigen, wurden die finanziellen Deckungen der Leistungen und der Organisation getrennt.

Das Verteilungskonzept zielt darauf ab, eine gewisse Kontinuität in der Finanzierung zu wahren und gleichzeitig die Besonderheiten der Familienergänzungsleistungen zu berücksichtigen. Denn die Ausgaben für die materielle Hilfe SHG werden derzeit zu 60 % von den Gemeinden und zu 40 % vom Staat finanziert. Die kantonalen Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall sowie die Sozialhilfe für Flüchtlingsfamilien, die durch die Ergänzungsleistungen für Familien ersetzt werden sollen, werden ihrerseits derzeit zu 100 % vom Staat finanziert. Die 50/50-Aufteilung ergibt sich also aus der Kumulierung dieser beiden Komponenten.

Weiter gibt dieser Artikel an, wie die Verteilung unter den Gemeinden geregelt werden soll.

### **Art. 31 Finanzielle Deckung der Organisation**

Es wird erwähnt, dass die Organisationskosten, die der Ausgleichskasse entstehen, vom Staat übernommen werden, ebenso wie die Kosten für Flüchtlinge, die in der Schweiz leben und von ihr anerkannt werden.

Die Finanzierung der Kosten, die durch die soziale Begleitung entstehen, wird von den Gemeinden getragen.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Verteilung der Kosten zwischen den Gemeinden Sache der Gemeinden ist. Im Prinzip wird diese Aufteilung identisch mit derjenigen sein, die für die Aufteilung der Kosten der Regionalen Sozialdienste (RSD) gilt.

---

## **6.6 Strafbestimmungen**

### **Art. 32 Strafbestimmungen**

Die Strafbestimmungen entsprechen sowohl bei den strafbaren Handlungen als auch bei den anwendbaren Strafen Artikel 31 ELG. Die Ahndung von Verstössen obliegt den Kantonen. Es ist rechtlich notwendig, sie in diesem Gesetz ausdrücklich zu erwähnen.

Es gilt zu beachten, dass Artikel 43a ff. ATSG, die sich insbesondere auf die Observation beziehen, gemäss dem Verweis in Artikel 2 Abs. 2 FamELG analog auf das vorliegende Gesetz anwendbar sind.

## **6.7 Rechtsmittel**

### **Art. 33 Rechtsmittel**

Diese Bestimmung ist gleich wie in anderen Sozialversicherungen.

## **6.8 Schlussbestimmungen**

### **Art. 34 Evaluation**

Um festzustellen, ob die Familienergänzungsleistungen das gewünschte Ziel erreichen, wird der Staatsrat dem Grossen Rat einen Evaluationsbericht vorlegen.

Die Umsetzung der Bestimmungen wird unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit bewertet. Um den nötigen Abstand und die Erfahrung für einen umfassenden Überblick über mögliche Probleme zu haben, wird die Bewertung nach einer Frist von fünf Jahren ein erstes Mal durchgeführt.

Auf Grundlage dieses Berichts wird der Staatsrat eventuelle Änderungen des Gesetzes und des Ausführungsreglements vorschlagen, um die Bestimmungen so zu verbessern, damit sie dem Wunsch des Gesetzgebers möglichst genau und bestmöglich entsprechen.

### **Art. 35 Vollzug**

Der Staatsrat wird mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt. Er erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen. Da das Gesetz nur die allgemeinen Grundsätze regelt, wird das Reglement detaillierter sein. Jährliche Anpassungen (z. B. Existenzminimum) werden wahrscheinlich notwendig sein.

## **6.9 Änderung anderer Erlasse**

### **Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge (MBG)**

Artikel 1 Buchstabe b sowie Artikel 6, 7, 8, 9 und 10 des Gesetzes vom 9. September 2010 über die Mutterschaftsbeiträge werden aufgehoben. Nach der Einführung der Ergänzungsleistungen für Familien ist diese Leistung nicht mehr relevant, da sie Frauen gewährt wird, deren massgebliche Einkommen und Vermögen – persönlich und familiär – die geltenden Grenzen nicht erreicht. Man hat also zwei praktisch identische Leistungen, wobei klargestellt wird, dass die nach dem vorliegenden Gesetz vorgesehenen Leistungen im Bedarfsfall die Ziele der kantonalen Mutterschaftsbeiträge abdecken.

Die zusätzlichen kantonalen Mutterschafts- und Adoptionsbeiträge bleiben in Kraft. Diese Leistungen sollen nämlich bei Geburt oder Adoption einen ergänzenden Mutterschaftsbeitrag zum eidgenössischen Mutterschaftsbeitrag gewähren, und können daher einem anderen Kreis von Anspruchsberechtigten zugesprochen werden. Sollten diese Leistungen Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen für Familien gewährt werden, würden sie bei der Bemessung als anrechenbare Einkünfte berücksichtigt.

## **6.10 Übergangsbestimmungen**

Die Gemeinden dürfen die Einrichtung der Familienschalter bis zum Ende der Übergangsfrist, die für die Einführung der im SHG festgelegten Organisationsmodalitäten vorgesehen ist, an die regionalen Sozialdienste delegieren.

---

## 7 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

---

Der Gesetzesentwurf wurde mithilfe von Kompass 21 analysiert. Laut dieser Analyse befinden sich die Stärken des Gesetzesentwurfs in der Dimension Gesellschaft, namentlich:

- > Bekämpfung der Armut;
- > Arbeitsintegration;
- > Integration von randständigen Personen in die Gesellschaft;
- > Förderung der sozialen Durchmischung;
- > Stärkung des sozialen Zusammenhalts;
- > Verbesserung der Chancengleichheit und der Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung;
- > Verbesserung der sozialen Stabilität.

Die Familien-EL sind ein wirksames und gezieltes Instrument zur Bekämpfung der Familienarmut.

## 8 Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht

---

Der Gesetzesentwurf ist bundesrechtskonform und mit dem Europarecht vereinbar.

## 9 Gesetzes- und Finanzreferendum

---

Die massgeblichen Beträge für die neuen Ausgaben sind:

- > Für ein obligatorisches Finanzreferendum: 47 455 818 Franken
- > Für ein fakultatives Finanzreferendum: 11 863 954 Franken

Nach Artikel 25 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) entspricht der massgebliche Betrag einer wiederkehrenden Ausgabe dem Gesamtbetrag der für die ersten fünf Jahre veranschlagten Neukosten.

Es handelt sich also um den Betrag von 2 185 000 Franken x 5 = 10 925 000 Franken.

Das Gesetz unterliegt also nicht dem Finanzreferendum. Es unterliegt hingegen dem Gesetzesreferendum.

## 10 Schlussfolgerung

---

Aus den vorangegangenen Gründen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, den vorliegenden Gesetzesentwurf anzunehmen.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2021-DSAS-20

**Projet de loi :**  
**Prestations complémentaires pour les familles à revenus modestes**

*Propositions de la commission ad hoc CAH-2023-023*

---

*Présidence :* Benoît Rey

*Membres :* Laurent Baeriswyl, Marc Fahrni, Andreas Freiburghaus, Bernadette Mäder-Brühlhart, Anne Meyer Loetscher, Pascale Michel, Savio Michellod, Elias Moussa, Katharina Thalmann-Bolz, Peter Wüthrich

### Entrée en matière

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

### Propositions acceptées (projet bis)

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

#### **Art. 1 al. 1, al. 2**

<sup>1</sup> Il est institué un régime de prestations complémentaires cantonales pour les familles (ci-après: les prestations) de condition économique modeste avec ~~de jeunes~~ enfants.

<sup>2</sup> Les prestations sont destinées à la couverture des besoins des familles ~~ayant de jeunes~~ avec enfants.

#### **Art. 4 al. 1 let. c**

c) elles vivent durablement en ménage commun avec au moins un enfant âgé de moins de & 12 ans ayant un lien de filiation selon le CC avec l'un des membres de la famille selon l'article 6 de la présente loi;

## Anhang

GROSSER RAT

2021-DSAS-20

**Gesetzesentwurf:**  
**Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien**

*Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-023*

---

*Präsidium:* Benoît Rey

*Mitglieder:* Laurent Baeriswyl, Marc Fahrni, Andreas Freiburghaus, Bernadette Mäder-Brühlhart, Anne Meyer Loetscher, Pascale Michel, Savio Michellod, Elias Moussa, Katharina Thalmann-Bolz, Peter Wüthrich

### Eintreten

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

### Angenommene Anträge (projet bis)

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

#### **Art. 1 Abs. 1, Abs. 2**

**A1** <sup>1</sup> Für in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen lebende Familien mit ~~kleinen~~ Kindern wird ein System kantonaler Ergänzungsleistungen für Familien (die Leistungen) eingeführt.

<sup>2</sup> Die Leistungen sind zur Deckung der Bedürfnisse von Familien mit ~~kleinen~~ Kindern bestimmt.

**A2** c) Sie leben dauerhaft in einem gemeinsamen Haushalt mit mindestens einem Kind unter ~~acht~~ zwölf Jahren, das nach ZGB in einem Kindschaftsverhältnis zu einem der Familienmitglieder nach Artikel 6 dieses Gesetzes steht.

**Art. 5 al. 2 let. a et b**

*Ne concerne que la version allemande.*

**Art. 6 al. 1 let. d**

d) toute autre personne qui a ~~un lien de parenté avec~~ une obligation d'entretien envers les enfants.

**Art. 9 al. 1, al. 3**

<sup>1</sup> Les dépenses reconnues de la famille au sens de cette loi ~~suivent, en principe, la systématique de~~ correspondent aux dépenses reconnues selon l'article 10 LPC, en y ajoutant également les frais de garde, les frais de maladie et les frais liés à l'accompagnement social.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe les montants et les modalités ~~notamment concernant le montant destiné à la couverture des besoins vitaux ainsi que le loyer.~~

**Art. 11 al. 1, al. 2, al. 3**

<sup>1</sup> ~~Un revenu hypothétique dépendant de la composition du ménage est pris en considération. Il est présumé que les ménages disposent d'un revenu minimal qui dépend de la composition du ménage (revenu hypothétique).~~

<sup>2</sup> ~~Le Conseil d'Etat en fixe le montant par année et par personne majeure qui n'est pas en formation et peut exclure sa prise en compte pour une période donnée. Il précise la notion de formation. Le montant du revenu hypothétique s'élève à 12 500 francs par année et par personne majeure qui n'est pas en formation.~~

<sup>3</sup> ~~Le Conseil d'Etat peut diminuer ces montants et exclure, entièrement ou partiellement, leur prise en compte pour une période donnée dans le règlement d'exécution.~~

**Art. 5 Abs. 2 Bst. a und b**

- A3**
- a) der Person, welche die ~~elterliche Sorge~~ Obhut hat;
  - b) im Fall gemeinsamer ~~elterlicher Sorge~~ Obhut der Person, bei der das Kind überwiegend lebt.

**Art. 6 Abs. 1 Bst. d**

- A4**
- d) jede weitere Person, die ~~im Verwandtschaftsverhältnis zu~~ gegenüber den Kindern ~~steht~~ eine Unterhaltspflicht hat.

**Art. 9 Abs. 1, Abs. 3**

**A5**

<sup>1</sup> Die anerkannten Ausgaben der Familie im Sinne dieses Gesetzes ~~richten sich grundsätzlich nach der Systematik von~~ entsprechen den anerkannten Ausgaben nach Artikel 10 ELG; dazu kommen auch die Betreuungskosten, die Krankheitskosten und die Kosten für die soziale Begleitung.

**A6**

<sup>3</sup> Der Staatsrat legt die Beträge und Modalitäten, ~~namentlich des Betrags zur Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs sowie der Miete,~~ fest.

**Art. 11 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3**

**A7**

<sup>1</sup> Es wird angenommen, dass die Haushalte über ein hypothetisches minimales Einkommen berücksichtigt verfügen, das von der Zusammensetzung des Haushalts abhängt (hypothetisches Einkommen).

<sup>2</sup> ~~Der Staatsrat legt den Betrag pro Jahr und pro volljährige Person, die sich nicht in Ausbildung befindet, fest; er kann ihre Berücksichtigung für einen bestimmten Zeitraum aussetzen. Er präzisiert den Ausbildungsbegriff. Der Betrag des hypothetischen Einkommens beläuft sich auf 12 500 Franken im Jahr pro volljährige Person, die sich nicht in Ausbildung befindet.~~

<sup>3</sup> Der Staatsrat kann diese Beträge im Ausführungsreglement herabsetzen oder ihre Berücksichtigung für einen gewissen Zeitraum ganz oder teilweise ausschliessen.

#### **Art. 30 al. 1**

<sup>1</sup> Le financement des prestations versées par la caisse cantonale de compensation AVS en application de la présente loi est pris en charge à raison de ~~50~~ 75 % par l'Etat et ~~50~~ 25 % par l'ensemble des communes.

#### **Vote final**

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

#### **Catégorisation du débat**

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

#### **Propositions refusées**

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

#### **Amendements**

#### **Art. 4 al. 1 let. a**

*Proposition déposée en allemand.*

#### **Art. 30 Abs. 1**

**A8** <sup>1</sup> Die Finanzierung der Leistungen, welche die kantonale AHV-Ausgleichskasse durch den Vollzug dieses Gesetzes ausrichtet, wird ~~je zur Hälfte~~ zu 75 % vom Staat und zu 25 % von allen Gemeinden getragen.

#### **Schlussabstimmung**

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

#### **Kategorie der Behandlung**

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

#### **Abgelehnte Anträge**

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

#### **Änderungsanträge**

#### **Art. 4 Abs. 1 Bst. a**

**B1** a) Sie sind zum Zeitpunkt des Leistungsgesuchs seit mindestens ~~einem~~ zwei Jahren bei der Einwohnerkontrolle einer freiburgischen Gemeinde angemeldet.

**Art. 4 al. 1 let. c**

c) elles vivent durablement en ménage commun avec au moins un enfant ~~âgé de moins de 8 ans en âge préscolaire ou de scolarité obligatoire~~ ayant un lien de filiation selon le CC avec l'un des membres de la famille selon l'article 6 de la présente loi;

c) ~~elles vivent durablement en ménage commun avec au moins un enfant âgé de moins de 8 ans ayant un lien de filiation selon le CC avec l'un des membres de la famille selon l'article 6 de la présente loi;~~ Les prestations couvrent les besoins vitaux de toute la famille lorsqu'il y a des enfants entre 0 et 6 ans. Si les enfants sont plus âgés, les PC familles couvrent uniquement les besoins vitaux des enfants jusqu'à 16 ans.

**Art. 9 al. 1**

<sup>1</sup> ~~Les dépenses reconnues de la famille au sens de cette loi suivent, en principe, la systématique de~~ correspondent aux dépenses reconnues selon l'article 10 LPC, à l'exception des frais de garde et des frais de maladie.

**Art. 10 al. 1 let. d**

d) *Biffer.*

**Art. 11 al. 1**

<sup>1</sup> ~~Un~~ Si une personne renonce volontairement à exercer une activité lucrative que l'on pourrait raisonnablement exiger d'elle, le revenu hypothétique dépendant de la composition du ménage correspondant est pris en considération compte comme revenu déterminant.

**Art. 12 al. 3**

<sup>3</sup> ~~Le Conseil d'Etat règle les modalités d'octroi du remboursement et fixe le montant maximum annuel remboursé pour chaque enfant.~~

**Art. 30 al. 1, al. 2, al. 3**

<sup>1</sup> Le financement des prestations versées par la caisse cantonale de compensation AVS en application de la présente loi est pris en charge à ~~raison de 50 %~~ 100% par l'Etat et ~~50 %~~ par l'ensemble des communes.

<sup>2</sup> *Biffer.*

<sup>3</sup> *Biffer.*

**Art. 4 Abs. 1 Bst. c**

**B2** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

**B3** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 9 Abs. 1**

**B4** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 10 Abs. 1 Bst. d**

**B5** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 11 Abs. 1**

**B6** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 12 Abs. 3**

**B7** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 30 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3**

**B8** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*



## Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

### Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre est excusé).

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition B1, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention (un membre est excusé).

La proposition B2, opposée à la proposition B3, est acceptée par 6 voix contre 3 et 1 abstention (un membre est excusé).

La proposition A2, opposée à la proposition B2, est acceptée par 5 voix contre 4 et 1 abstention (un membre est excusé).

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstention (un membre est excusé).

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

La proposition B4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

La proposition B5 et la proposition initiale du Conseil d'Etat obtiennent chacune 5 voix, il y a 1 abstention. Le président tranche en faveur de la proposition B5.

La proposition B6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

## Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

### Erste Lesung

**A1**  
**CE** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist entschuldigt).

**CE**  
**B1** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag B1 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist entschuldigt).

**B2**  
**B3** Antrag B2 obsiegt gegen Antrag B3 mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung (ein Mitglied ist entschuldigt).

**A2**  
**B2** Antrag A2 obsiegt gegen Antrag B2 mit 5 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung (ein Mitglied ist entschuldigt).

**A2**  
**CE** Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist entschuldigt).

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

**B4**  
**CE** Antrag B4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**B5**  
**CE** Antrag B5 und der ursprüngliche Antrag des Staatsrats erhalten je 5 Stimmen; es gibt 1 Enthaltung. Der Präsident entscheidet zugunsten Antrag B5.

**B6**  
**CE** Antrag B6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition B7, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

**CE  
B7**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag B7 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition B8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

**B8  
CE**

Antrag B8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Deuxième lecture

Zweite Lesung

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

**A2  
CE**

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

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

**A4  
CE**

Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A5, opposée à la proposition B4, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A5  
B4**

Antrag A5 obsiegt gegen Antrag B4 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A5  
CE**

Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A6  
CE**

Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition B5, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

**CE  
B5**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag B5 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

La proposition A7, opposée à la proposition B6, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A7  
B6**

Antrag A7 obsiegt gegen Antrag B6 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A8, opposée à la proposition B8, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A8  
B8**

Antrag A8 obsiegt gegen Antrag B8 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

**A8  
CE**

Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Troisième lecture

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

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition B5, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

La proposition A7, opposée à la proposition B6, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A8, opposée à la proposition B8, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

Dritte Lesung

**A4**  
**CE**

Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A5**  
**CE**

Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A6**  
**CE**

Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**CE**  
**B5**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag B5 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A7**  
**B6**

Antrag A7 obsiegt gegen Antrag B6 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A8**  
**B8**

Antrag A8 obsiegt gegen Antrag B8 mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

---

*Le 17 janvier 2024*

*Den 17. Januar 2024*

## Loi modifiant la loi sur le Service du registre du commerce

du ...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **220.3**  
Abrogé(s): –

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2022-DEEF-13 du Conseil d'Etat du 28 novembre 2023;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

### **I.**

L'acte RSF [220.3](#) (Loi sur le Service du registre du commerce (LSRC), du 07.03.2001) est modifié comme il suit:

#### ***Préambule*** (modifié)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 927 et suivants du code des obligations (CO);  
Vu la loi fédérale du 17 mars 2017 modifiant le code des obligations (Droit du registre du commerce);  
Vu l'ordonnance du Conseil fédéral du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce (ORC);  
Vu le message du Conseil d'Etat du 21 novembre 2000;  
Sur la proposition de cette autorité,  
Décète:

**Art. 3 al. 1** (*modifié*)

<sup>1</sup> Le Service est dirigé par un ou une préposé-e, assisté-e de substituts ou substitutes nommés par la Direction conformément aux articles 8 al. 1 et 9 al.1 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat et 3 al. 1 let. c du règlement du personnel de l'Etat du 17 décembre 2002.

**Art. 4 al. 2** (*modifié*)

<sup>2</sup> Il ou elle inflige les amendes conformément aux articles 940 CO et 153 ORC.

**Art. 6 al. 1** (*modifié*), **al. 2** (*nouveau*), **al. 3** (*nouveau*)

<sup>1</sup> Sous réserve des compétences du Service, les greffiers et greffières des tribunaux d'arrondissement et les notaires peuvent aussi légaliser la signature des personnes requérantes et recevoir la justification de leur identité conformément aux articles 18 al. 2 et 3 et 21 al. 1 et 2 ORC.

<sup>2</sup> La Direction peut octroyer la compétence de légalisation à l'autorité communale qui en fait la demande. Cette compétence ne peut s'exercer que pour les légalisations effectuées en présence du signataire.

<sup>3</sup> En cas de non-respect avéré des exigences de l'ORC, la compétence peut être retirée par la Direction sur recommandation du Service.

**Art. 7**

*Abrogé*

**Art. 8**

Décisions (*titre médiann modifié*)

**Art. 9 al. 1** (*modifié*)

<sup>1</sup> Les décisions du Service peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, dans les trente jours dès leur notification (art. 942 al. 2 CO).

**Art. 10 al. 1** (*modifié*), **al. 2** (*modifié*)

<sup>1</sup> La responsabilité du ou de la préposé-e, des substituts ou substitutes et de l'autorité de surveillance est régie par le droit fédéral. Toutefois, l'Etat répond solidairement envers la personne lésée si les conditions d'application des dispositions de la loi cantonale sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp) sont réunies.

<sup>2</sup> La responsabilité des autres membres du personnel du Service est régie par la LResp.

**Art. 11 al. 1** (modifié), **al. 2** (nouveau)

<sup>1</sup> Les tribunaux et les autorités administratives cantonales, des districts et des communes sont tenus de signaler au Service tout fait parvenu à leur connaissance dans l'exercice de leur fonction et nécessitant une inscription, une modification ou une radiation au registre du commerce. L'article 157 ORC demeure réservé.

<sup>2</sup> Les renseignements et les communications transmis au Service ne sont pas soumis à émolument.

**Art. 12 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> La part des émoluments revenant au canton, conformément aux dispositions fédérales régissant la répartition des émoluments entre la Confédération et les cantons, et le produit des amendes sont versés à l'Etat.

**Art. 13**

*Abrogé*

**Art. 14**

*Abrogé*

**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.

## **Approbation fédérale**

---

La présente loi doit faire l'objet d'une approbation par l'autorité fédérale compétente en vertu de l'article 52 al. 3 Titre final du code civil.

# **Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Handelsregisteramt**

vom ...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **220.3**  
Aufgehoben: –

---

## *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2022-DEEF-13 des Staatsrats vom 28. November 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

### **I.**

Der Erlass SGF [220.3](#) (Gesetz über das Handelsregisteramt (HRAG), vom 07.03.2001) wird wie folgt geändert:

#### ***Ingress*** (*geändert*)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 927 ff. des Obligationenrechts (OR);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. März 2017 zur Änderung des Obligationenrechts (Handelsregisterrecht);

gestützt auf die Verordnung des Bundesrates vom 17. Oktober 2007 über das Handelsregister (HRegV);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 21. November 2000;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:



**Art. 3 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Das Amt wird von einer Registerführerin oder einem Registerführer geleitet, der oder dem eine oder mehrere Substitutinnen oder Substitute zur Seite gestellt werden, die von der Direktion gestützt auf Artikel 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal und 3 Abs. 1 Bst. c des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal ernannt werden.

**Art. 4 Abs. 2** (geändert)

<sup>2</sup> Sie oder er spricht die Bussen im Sinne von Artikel 940 OR und 153 HRegV aus.

**Art. 6 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (neu), **Abs. 3** (neu)

<sup>1</sup> Unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Amts können die Gerichtsschreiberinnen und die Gerichtsschreiber der Bezirksgerichte sowie die Notarinnen und Notare ebenfalls die Unterschriften von Personen beglaubigen und den Nachweis ihrer Identität im Sinne von Artikel 18 Abs. 2 und 3 sowie 21 Abs. 1 und 2 HRegV entgegennehmen.

<sup>2</sup> Die Direktion kann den Gemeindebehörden, die dies beantragen, die Befugnis für die Beglaubigung von Unterschriften übertragen. Diese Befugnis ist auf Beglaubigungen in Anwesenheit der Unterzeichnerin oder des Unterzeichners beschränkt.

<sup>3</sup> Bei nachweislicher Missachtung der Anforderungen gemäss HRegV kann die Direktion die Befugnis auf Empfehlung des Amts entziehen.

**Art. 7**

*Aufgehoben*

**Art. 8**

Verfügungen (*Artikelüberschrift geändert*)

**Art. 9 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Die Verfügungen des Amts können innert dreissig Tagen nach ihrer Eröffnung mit Beschwerde an das Kantonsgericht angefochten werden (Art. 942 Abs. 2 OR).

**Art. 10 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (geändert)

<sup>1</sup> Die Haftbarkeit der Registerführerin oder des Registerführers, der Substitutinnen und Substituten sowie der Aufsichtsbehörde richtet sich nach Bundesrecht. Sind die Voraussetzungen für die Anwendung des kantonalen Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG) erfüllt, so ist jedoch der Staat gegenüber dem Geschädigten solidarisch haftbar.

<sup>2</sup> Die Haftbarkeit des übrigen Personals des Amtes richtet sich nach dem HGG.

**Art. 11 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (neu)

<sup>1</sup> Die Gerichte und die Verwaltungsbehörden des Staats, der Bezirke und der Gemeinden müssen dem Amt sämtliche Tatsachen zur Kenntnis bringen, von denen sie in Ausübung ihres Amtes erfahren und die eine Eintragung, eine Änderung oder eine Löschung im Handelsregister bedingen. Artikel 157 HRegV bleibt vorbehalten.

<sup>2</sup> Für Auskünfte und Mitteilungen an das Amt werden keine Gebühren erhoben.

**Art. 12 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Der Anteil an den Gebühren, der dem Kanton aufgrund der bundesrechtlichen Bestimmungen über die Verteilung der Gebühren zwischen dem Bund und den Kantonen zusteht, sowie die Bussenerträge fallen dem Staat zu.

**Art. 13**

*Aufgehoben*

**Art. 14**

*Aufgehoben*

## **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 legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

## **Genehmigung des Bundes**

---

Dieses Gesetz muss gemäss Artikel 52 Abs. 3 Schlusstitel des Zivilgesetzbuches von der zuständigen Bundesbehörde genehmigt werden.



## Message 2022-DEEF-13

28 novembre 2023

### Révision partielle de la loi sur le Service du registre du commerce (LSRC)

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport accompagnant le projet de loi modifiant la loi du 7 mars 2001 sur le Service du registre du commerce.*

*Ce document donne suite à la :*

---

Motion 2021-GC-208	Légalisation des signatures par les communes et la Poste en vue de l'inscription au Registre du commerce
Auteur-e-s :	Schwaller-Merkle Esther / Schneuwly Achim

---

## Table des matières

---

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Adaptation de la LSRC au droit fédéral supérieur</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Légalisations de signatures</b>	<b>3</b>
<b>3.1</b>	<b>Motion 2021-GC-208 (légalisation de signatures)</b>	<b>3</b>
<b>3.2</b>	<b>Sondage</b>	<b>4</b>
3.2.1	Sondage question 1 : légalisation de signatures	4
3.2.2	Sondage question 2 : signature électronique de réquisition	4
<b>3.3</b>	<b>Mise en œuvre de la motion</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Digitalisation des services de l'administration (Fribourg 4.0)</b>	<b>5</b>
<b>4.1</b>	<b>Guichet virtuel</b>	<b>5</b>
<b>4.2</b>	<b>Prestations actuelles offertes par le SRC par le biais du GV</b>	<b>5</b>
<b>4.3</b>	<b>Réquisitions électroniques</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Consultation</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Conclusion</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>Commentaire détaillé par article</b>	<b>8</b>
<b>8</b>	<b>Incidences financières et en personnel</b>	<b>9</b>
<b>8.1</b>	<b>Incidences financières</b>	<b>9</b>
<b>8.2</b>	<b>Incidences sur le personnel de l'Etat</b>	<b>9</b>
<b>9</b>	<b>Effet sur la répartition des tâches Etat-communes</b>	<b>9</b>

---

<b>10</b>	<b>Conformité au droit fédéral et euro-compatibilité</b>	<b>10</b>
<b>11</b>	<b>Clause référendaire</b>	<b>10</b>

---

---

# 1 Introduction

---

La loi du 7 mars 2001 sur le Service du registre du commerce (LSRC ; RSF 220.3) a été adoptée le 7 mars 2001 et approuvée par le Département fédéral de justice et police le 2 avril 2001. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Depuis, elle a fait l'objet de quelques modifications mineures en 2008. La présente révision partielle est initiée par la nécessité d'adapter le droit cantonal à l'ordonnance fédérale du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce révisée (ORC ; RS 221.411).

De plus, par le biais de la motion 2021-GC-208 déposée et développée le 14 décembre 2021, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat que la possibilité de légaliser des signatures prévues par l'article 6 LSRC, aujourd'hui limitée aux greffiers et greffières des tribunaux d'arrondissement et aux notaires sous réserve des compétences du ou de la préposé-e, soit étendue aux communes et à la Poste. Ils ont motivé leur proposition par un souci de flexibilité et de facilitation à l'égard des entreprises et plus particulièrement des jeunes entreprises.

Puis, la digitalisation des services de l'administration sollicite également un examen afin de déterminer si une actualisation du droit d'exécution cantonal est nécessaire.

Par conséquent, les travaux préparatoires de la révision de la LSRC se sont portés sous les trois angles suivants : législatif, politique et technique.

## 2 Adaptation de la LSRC au droit fédéral supérieur

---

Après huit ans de travaux, le Conseil fédéral a communiqué en date du 6 mars 2020 la modernisation du registre du commerce comme suit : « *les nouvelles dispositions sur le registre du commerce entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, ainsi qu'en a décidé le Conseil fédéral lors de sa séance du 6 mars 2020. Il s'agit d'une modernisation nécessaire pour que le registre du commerce continue de garantir la sécurité juridique et la fluidité des relations d'affaires. Elle s'accompagnera d'une baisse des émoluments favorable au secteur économique [...]* ». Les émoluments ont été révisés à la baisse en tenant compte des principes de l'équivalence et de la couverture des coûts (cf. art. 941 al. 3 CO). De nombreuses dispositions de l'ORC ont alors été élevées au rang de la loi. La nouvelle ordonnance a été allégée de tout ce qui ne constitue pas des dispositions d'exécution. Ainsi, plusieurs articles de la LSRC nécessitent une adaptation pour se conformer au droit supérieur.

## 3 Légalisations de signatures

---

### 3.1 Motion 2021-GC-208 (légalisation de signatures)

Par le biais de la motion 2021-GC-208 « *Légalisation des signatures par les communes ou la Poste pour une inscription au registre du commerce* », les députés Schwaller-Merkle Esther et Schneuwly Achim demandaient que la possibilité de légaliser des signatures prévues par l'article 6 LSRC, aujourd'hui limitée aux greffiers et greffières des tribunaux d'arrondissement et aux notaires sous réserve des compétences du ou de la préposé-e, soit étendue aux communes et à la Poste. Ils motivaient leur proposition par un souci de flexibilité et de facilitation en faveur des entreprises et plus particulièrement des jeunes entreprises. Pour rappel, la motion a été fractionnée et, contrairement à la partie concernant la légalisation des signatures par la Poste, seul le volet portant sur la légalisation des signatures par les communes a été accepté au plénum le 6 septembre 2022.

---

## 3.2 Sondage

Afin de répondre aux propositions soulevées par la motion susmentionnée, au printemps 2022, la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF), par le biais du Service du registre du commerce (SRC ; ci-après : le Service) a mené un sondage auprès des registres du commerce cantonaux. Le but de ce questionnaire était de connaître les différentes pratiques cantonales relatives à la numérisation de signature électronique et légalisation de signature.

Ainsi, l'ensemble des offices cantonaux du registre du commerce ont été invités à répondre aux questions suivantes :

- > Légalisations de signatures : par quel biais (notaires, tribunaux d'arrondissement, communes, Poste ou autres) votre office cantonal les accepte-t-il ? Quels retours faites-vous quant aux légalisations effectuées par les communes ?
- > Signature électronique de réquisition (cf. art. 18 al. 4 ORC) : votre loi cantonale offre-t-elle cette possibilité ?
  - > En cas de réponse positive : quelle est la base légale en vigueur ?
  - > En cas de réponse négative : prévoyez-vous de l'introduire ? Si oui : dans quel délai ? Si non : pourquoi ?

Vingt et un cantons et demi-cantons ont répondu au sondage. Les deux prochains sous-chapitres compilent ces résultats.

### 3.2.1 Sondage question 1 : légalisation de signatures

De manière uniforme, les notaires et les officiers publics des registres du commerce sont habilités à légaliser les signatures. En général, les cantons alémaniques permettent la légalisation au niveau communal, certains par le biais de la présidence de commune, d'autres par le biais de leur chancellerie. Ce n'est pas le cas des cantons dits « latins », à l'exception du Tessin.

Quelles que soient les spécificités cantonales, la majorité des cantons reconnaissent les signatures dûment légalisées par les autres cantons.

En Suisse, il est à préciser que le notariat n'est pas unifié. En effet, il existe principalement deux sortes de notariat : le notariat de type « latin », où le notaire exerce sous sa propre responsabilité et en général dans sa propre étude, et le notariat « officialisé » où le notaire est un fonctionnaire de l'Etat ou d'une commune. Les cantons de Genève, Vaud, Valais, Fribourg, Neuchâtel, Jura, Berne, Argovie, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Uri et du Tessin reconnaissent le notariat latin. Le notariat officialisé est quant à lui utilisé dans les cantons de Zürich et de Schaffhouse ; les cantons restants se servent de systèmes associant les deux, la compétence est généralement répartie selon les domaines (les affaires ayant trait au registre foncier sont réservées au notaire officialisé) et elle n'entre pas en concurrence (exception : canton des Grisons).

### 3.2.2 Sondage question 2 : signature électronique de réquisition

L'ensemble des offices cantonaux s'accorde à dire que le droit fédéral est d'application directe, respectivement qu'il ne nécessite pas de règle cantonale d'exécution. Cependant, trois cantons (AR, LU et SO) bénéficient de lois spéciales en la matière. À noter cependant qu'aucune d'elles ne tirent parti des dernières évolutions technologiques.

## 3.3 Mise en œuvre de la motion

Sur la base des pratiques des autres registres cantonaux, il a été décidé d'étendre la compétence de la légalisation aux communes. Par conséquent, la révision de la LSRC comprend l'extension de cette compétence aux communes du canton de Fribourg qui en font expressément la demande.

L'élargissement de cette compétence aux communes apportera aux citoyen-ne-s une plus grande facilité et une plus grande proximité d'accès en lien avec cette formalité obligatoire nécessaire à l'inscription d'une entité juridique. En finalité, la durée du traitement du dossier quant à l'inscription d'une entité juridique au registre du commerce du canton de Fribourg pourra se voir écourtée.

---

Toutefois, en cas de non-respect avéré des exigences de l'ORC concernant les légalisations de signatures, cette compétence pourra être retirée par la Direction sur recommandation du Service. Le sondage évoqué ci-dessus a en effet mis en exergue que certaines communes ne remplissaient pas ou pas toujours les exigences prescrites. Dès lors, une formation spécifique devra être mise sur pied en vue d'assurer une pratique uniforme et de qualité opérée par les communes. De plus, des contrôles seront effectués par le Service au moment du dépôt de la réquisition ce qui permettra de s'assurer que les exigences sont remplies par les communes, de les rendre attentives et de les former en cas d'éventuels manquements et, au besoin, de prendre des mesures.

Conformément à l'article 10 de l'Ordonnance sur la légalisation des signatures (RSF 262.11) : « *Les dispositions de la loi sur le notariat régissant les légalisations sont en outre applicables par analogie aux légalisations de signatures apposées sur les actes sous seing privé par les préfectures et les communes autorisées* ». Par conséquent, l'officier public de la commune ne peut légaliser une marque faite à la main que si elle a été apposée ou reconnue devant lui (cf. art. 63 al. 4 LN ; RSF 261.1).

## **4 Digitalisation des services de l'administration (Fribourg 4.0)**

---

Les travaux préparatoires ont permis de contrôler la conformité, respectivement l'éventuel besoin d'adaptation du droit cantonal aux projets actuels de digitalisation des services de l'administration (Fribourg 4.0, guichet virtuel).

### **4.1 Guichet virtuel**

Le guichet virtuel (GV ; <https://egov.f.ch>) est l'un des instruments de la cyberadministration. Cette dernière a pour objectif de permettre à la population et à l'économie de traiter leurs affaires importantes avec les autorités par voie électronique, grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC). En se connectant au GV, les utilisateurs et utilisatrices peuvent accéder à toutes les prestations de l'Etat dont les transactions sont totalement dématérialisées. Le GV fonctionne sur un smartphone, une tablette ou un ordinateur. Il permet de disposer d'une plateforme accessible en tout temps, d'uniformiser la saisie électronique des demandes, d'identifier la personne en relation avec l'Etat, d'effectuer des paiements électroniques de manière centralisée et surtout de simplifier la relation électronique avec les différents services de l'Etat. Sont accessibles les prestations destinées à la population suivantes (état au 24.05.23) :

- > Extraits de l'Office des poursuites ;
- > Extraits du registre du commerce ;
- > Permis de pêche de courte durée (en période de pêche) ;
- > Documents de l'Etat civil ;
- > eDéménagement ;
- > Réquisition de poursuites ;
- > Gestion des poursuites ;
- > Armoiries de famille ;
- > Accréditations pour journalistes ;
- > Promotion des produits agricoles ;
- > Vérification de l'authenticité de documents.

### **4.2 Prestations actuelles offertes par le SRC par le biais du GV**

Le but des prestations offertes par le SRC sur le GV est d'augmenter la satisfaction des citoyens et des citoyennes tout en préservant et maintenant la qualité des prestations et services traditionnels. Cette évolution se fait par étapes, dans le respect de la législation actuelle.

Depuis décembre 2018, il est possible de commander des extraits et des pièces justificatives via le GV en lien avec une inscription au registre du commerce.



---

Le GV permet d'autre part à ses utilisateurs et utilisatrices d'inscrire et de gérer des personnes morales. Les personnes morales ont d'ores et déjà la possibilité de s'inscrire sur le GV afin de bénéficier de diverses prestations disponibles. Depuis octobre 2021, les demandes d'utilisation du GV sont traitées et vérifiées par le SRC en ce qui concerne les entreprises inscrites au registre du commerce du canton de Fribourg. D'autres prestations telles que les inscriptions et les modifications d'entreprises individuelles sont en cours de développement.

### 4.3 Réquisitions électroniques

L'ORC traite de la question de l'admissibilité des requêtes électroniques et du droit applicable aux articles 12*b*, 12*c* et 12*e*. La procédure d'inscription et plus particulièrement les communications électroniques avec les offices du registre du commerce sont régies par les articles 12*b* et suivants de l'ORC. Cette disposition renvoie à l'article 130 al. 2 CPC qui prévoit que les actes doivent être munis de la signature électronique qualifiée de l'expéditeur.

Les réquisitions, le dépôt et la délivrance d'actes doivent se faire par le biais d'une plateforme reconnue de messagerie sécurisée qui répond aux exigences de l'ordonnance fédérale du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures civiles et pénales et de procédures en matière de poursuite pour dettes et de faillite (OCEI-PCPP ; RS 272.1), plateforme qui peut tout aussi bien être mise à disposition par une entreprise privée que par le canton.

Le dépôt d'une réquisition électronique munie d'une signature électronique qualifiée est dès lors possible mais doit être déposée sur une plateforme de messagerie sécurisée reconnue par le Département fédéral de justice et police (DFJP), respectivement l'Office fédéral du registre du commerce (OFRC) qui lui est rattaché, conformément à l'ordonnance fédérale du 16 septembre 2014 sur la reconnaissance des plateformes de messagerie sécurisée utilisées dans le cadre de procédures (ordonnance sur la reconnaissance des plateformes de messagerie ; RS 272.11).

Le DFJP reconnaît les plateformes de messagerie sécurisée suivantes pour les procédures juridiques :

1. PrivaSphere Secure Messaging, de l'entreprise PrivaSphere AG ;
2. IncaMail, de la Poste suisse.

Le SRC travaille avec ces deux plateformes.

Par ailleurs, l'art. 12*c* ORC prévoit que les requêtes électroniques peuvent également être adressées aux offices du registre du commerce par le biais des sites internet de la Confédération et des cantons, à condition que ces derniers (let. a) assurent la confidentialité (chiffrement), et (let. b) délivrent une quittance munie d'un cachet électronique réglementé et d'un horodatage électronique au sens de l'art. 2 let. d et i de la loi sur la signature électronique (SCSE ; RS 943.03).

Ainsi, le GV cantonal pourrait également être utilisé afin de recevoir les réquisitions électroniques, pour autant qu'il réponde aux conditions fixées à l'article 12*c* al. 1 let. a et b ORC.

## 5 Consultation

---

La consultation sur l'avant-projet de loi sur le Service du registre du commerce a été menée du 30 juin 2023 au 30 septembre 2023.

A l'issue de la consultation, la DEEF a reçu 16 prises de positions sur le projet législatif. Il ressort de ces réponses que les personnes, institutions, partis politiques et organisations qui ont pris part à la consultation soutiennent généralement la révision de la loi sur le Service du registre du commerce afin d'adapter le droit cantonal à l'ordonnance fédérale du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce (ORC ; RS 221.411). Ils soutiennent également l'élargissement de la possibilité de légaliser les signatures aux communes qui ont fait la demande dans le sens de la réponse du Conseil d'Etat à la motion du 14 décembre 2021 (2021-GC-208).

---

Les réponses recueillies concernent essentiellement les questions d'amendes d'ordre, d'autorité de recours et du financement des formations aux communes souhaitant procéder aux légalisations de signatures. Aucune personne, institution, parti politique ou organisation ayant pris part à la consultation a refusé d'entrer en matière sur la révision.

En matière d'amendes d'ordre, il est apparu que la réserve émise à l'article 12 al. 2 nLSRC n'a pas lieu d'être étant donné que seul le ou la préposé(e) peut infliger des amendes d'ordre conformément à l'art. 940 CO. La modification de l'alinéa 1<sup>er</sup> est toutefois maintenue car la référence à la « *caisse de* » l'Etat est obsolète.

Concernant l'autorité de recours, un besoin de clarification s'est notamment manifesté quant à la référence faite au droit de recours à l'autorité de surveillance (art. 4 al. 2 LSRC). En effet, il ne saurait coexister deux voies de recours alternatives contre un seul et même prononcé d'amendes. Par conséquent, la seconde phrase de l'alinéa 2 est supprimée du projet.

Sous l'angle financier, la question des coûts de formation spécifique mise sur pied par le Service ainsi que celle de la répartition de ces frais entre les communes et l'Etat ont été soulevées. Étant donné qu'il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation d'élargir les prestations des communes, il a été indiqué qu'elles devraient participer financièrement aux formations prodiguées par le Service. Nonobstant, les frais étant modérés dans la mesure où ils ne requièrent aucun moyen financier supplémentaire pour l'Etat, le Service pourra les prendre à sa charge.

S'agissant des émoluments concernant les communes, deux questions ont été soulevées :

1. Celle de savoir si la Direction entend prélever un émolument auprès des communes faisant la demande de pouvoir légaliser la signature des personnes requérantes ;
2. Celle de connaître la base légale sur laquelle les communes faisant usage de leur droit de légaliser pourront se fonder pour percevoir des émoluments.

S'agissant de la première question, la Direction n'entend pas exiger le versement d'émolument de la part des communes faisant la demande de pouvoir légaliser. Concernant l'éventuel émolument prélevé par les communes auprès des personnes faisant légaliser leur signature auprès d'elles, il faut relever que la compétence attribuée aux communes se fonde sur une délégation de compétence du Service. En ce sens, l'émolument perçu par les communes est directement basé sur l'ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce (OEmol-RC ; RS 221.411.1). L'annexe à ce dernier prévoit, au titre 5.1, que les offices du registre du commerce peuvent prélever un émolument d'un montant situé entre CHF 10.- et 30.- pour les légalisations d'une signature, respectivement CHF 10.- et 120.- pour la légalisation de pièces justificatives. Par conséquent, les communes autorisées désirant percevoir un émolument pour leurs prestations fondées sur la LSRC devront prévoir un règlement fixant le montant de leurs émoluments dans les limites du droit fédéral.

Finalement, afin d'éviter une redondance avec le droit fédéral, l'article 7 al. 1 LSRC a été abrogé et l'alinéa 2 nouveau a été supprimé.

Il en va de même de l'article 14 al. 1 dans la mesure où la loi d'application du code civil suisse (LACC ; RSF 210.1) ne subit aucune modification.

## 6 Conclusion

---

La révision partielle de la LSRC mise en consultation permet son alignement sur les dispositions fédérales en vigueur, lesquelles ont été révisées dans le but de moderniser le registre du commerce et de continuer ainsi à garantir la sécurité juridique et la fluidité des relations d'affaires.

Dans un souci de flexibilité et de facilitation en faveur des entreprises et plus particulièrement des jeunes entreprises, il a été décidé d'octroyer la possibilité aux communes qui en font la demande de légaliser des signatures à l'attention du registre du commerce en vue de l'inscription d'entreprises, comme demandé par la motion 2021-CG-208 précitée.

---

Par ailleurs, concernant la digitalisation, il est à relever que les dispositions fédérales en vigueur permettent d'ores et déjà au registre du commerce du canton de Fribourg de développer ses prestations sur le GV et ainsi de promouvoir la digitalisation des services de l'administration. Leur disponibilité ne dépend que de la mise en place des mesures techniques nécessaires.

## 7 Commentaire détaillé par article

---

### **Art. 3 al. 1 (modifié)**

Le complément proposé clarifie l'autorité d'engagement du ou de la préposé-e. Il illustre le fait que le SRC est subordonné à cette autorité qui exerce sur lui la surveillance administrative ordinaire, c'est-à-dire celle qui n'est pas rattachée à son corps de métier. Il ne fait que concrétiser la situation juridique actuelle.

Les références légales à la LPers et son règlement permettent de préciser les bases légales de la compétence de la Direction pour nommer les personnes citées.

### **Art. 4 al. 2 (modifié)**

Les nouveaux articles 940 et suivants CO traitent des amendes d'ordres. L'article 940 CO autorise le Service à « punir d'une amende d'ordre de 5 000 francs au plus celui qui a été sommé de s'acquitter de son obligation de requérir une inscription sous la menace de la peine prévue au présent article et qui a omis de le faire dans le délai imparti. ». Les décisions rendues sur la base de cet article peuvent faire l'objet d'un recours dans les 30 jours qui suivent leur notification (art. 942 al. 1 CO), chaque canton devant désigner un tribunal supérieur comme unique instance de recours (al. 2). À noter que l'article 9 LSRC respectait déjà cette exigence.

### **Art. 6 al. 1 (modifié)**

Conformément au Titre final (T. f.) du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210), « les cantons déterminent pour leur territoire les modalités de la forme authentique. » (art. 55 T. f. CC). Ceux-ci peuvent autoriser les officiers publics à établir des expéditions électroniques des actes qu'ils instrumentent (art. 55a al. 1 T. f. CC). Selon l'art. 55a al. 2 T. f. CC, « [i]ls peuvent également autoriser les officiers publics à certifier que les documents qu'ils établissent sous la forme électronique sont conformes à des originaux figurant sur un support papier et à attester l'authenticité de signatures par la voie électronique. ». Au niveau cantonal, les articles 1 et 2 de la loi du 17 novembre 2005 sur la légalisation des signatures (RSF 262.1) prévoient que « les légalisations des signatures apposées sur les actes sous seing privé sont délivrées par les notaires » (art. 1 al. 1), conformément à la loi du 20 septembre 1969 sur le notariat (LN ; RSF 261.1), alors que « [l]es légalisations des signatures apposées sur les autres actes sont régies par une ordonnance du Conseil d'Etat » (art. 2). L'article 8 al. 2 de l'ordonnance du 10 janvier 2006 sur la légalisation des signatures (RSF 262.11) énonce les conditions auxquelles le Conseil d'Etat peut, sur la proposition de la Chancellerie d'Etat, autoriser les communes qui en font la demande à légaliser les signatures apposées sur les actes sous seing privé, tout en réservant les compétences spéciales déterminées par la législation fédérale ou cantonale.

### **Art. 6 al. 2 (nouveau)**

De par l'extension de compétences octroyée aux communes qui en font la demande, l'alinéa 2 est ajouté.

### **Art. 6 al. 3 (nouveau)**

La Direction se réserve le droit de retirer l'autorisation octroyée aux communes si celles-ci ne remplissent plus toutes les exigences requises liées à l'exercice de cette tâche d'officier public.

### **Art. 7 al. 1 (abrogé)**

Cette disposition est abrogée dans la mesure où elle ne fait que répéter le droit fédéral et n'a par conséquent pas d'intérêt à figurer dans la présente loi cantonale.

---

### **Art. 8, titre médian (modifié)**

La mention « *du ou de la préposé-e* » dans le titre est supprimée dans la mesure où les décisions sont prises par le Service. Cette modification s'inscrit dans un souci de simplification et de standardisation des articles topiques de la législation cantonale.

### **Art. 9 al. 1 (modifié)**

Cf. commentaire ad article 4 al. 2 modifié.

### **Art. 10 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)**

L'adaptation du renvoi au droit fédéral est une correction purement cosmétique.

### **Art. 11 al. 1 (modifié)**

Il ne s'agit que d'une reformulation des autorités soumises à l'obligation de renseigner. L'introduction de la réserve de l'article 157 ORC permet de rappeler l'obligation du Service d'exiger tout renseignement utile à l'actualisation de son registre.

### **Art. 11 al. 2 (nouveau)**

L'alinéa 2 introduit la gratuité du renseignement et de sa communication.

### **Art. 12 al. 1 (modifié)**

Il s'agit d'une modification terminologique en phase avec la pratique actuelle.

### **Art. 13 (abrogé)**

Cette disposition n'a plus d'intérêt dans la mesure où la loi du 2 février 1938 d'application du code des obligations révisé et de l'ordonnance fédérale du 7 juin 1937 sur le registre du commerce (RSF 220.3) a été abrogée.

### **Art. 14 al. 1 (abrogé)**

Cette disposition est abrogée dans la mesure où la loi d'application du code civil suisse (LACC ; RSF 210.1) ne subit aucune modification.

## **8 Incidences financières et en personnel**

---

### **8.1 Incidences financières**

Afin de garantir la qualité des législations effectuées par les communes qui en font la demande, des formations spécifiques en la matière pourront être organisées par le Service. Ces formations n'auront pas d'incidence financière significative sur le budget du Service dans la mesure où elles ne requièrent pas de moyen supplémentaire.

### **8.2 Incidences sur le personnel de l'Etat**

Le projet de loi n'a pas d'incidence directe sur le personnel de l'Etat.

## **9 Effet sur la répartition des tâches Etat-communes**

---

Le projet de loi n'a pas d'incidence formelle sur la répartition des tâches Etat-communes dans la mesure où seules les communes qui en font la demande pourront se voir attribuer la compétence de légaliser des signatures.

---

## **10 Conformité au droit fédéral et euro-compatibilité**

—

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

A préciser toutefois qu'en vertu de l'art. 52 al. 3 du Titre final du code civil, la présente loi doit faire l'objet d'une approbation par l'autorité fédérale compétente.

## **11 Clause référendaire**

—

La présente loi sera soumise au referendum législatif (facultatif). Elle n'est en revanche pas soumise au referendum financier, même facultatif.



## Botschaft 2022-DEEF-13

28. November 2023

### Teilrevision des Gesetzes über das Handelsregisteramt (HRAG)

*Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 7. März 2001 über das Handelsregisteramt.*

*Dieses Dokument ist eine Folge der:*

---

Motion 2021-GC-208	Unterschriftsbeglaubigungen via Gemeinde oder Post für einen Handelsregistereintrag
Urheber/innen:	Schwaller-Merkle Esther / Schneuwly Achim

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Anpassung des HRAG an das übergeordnete Bundesrecht</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Unterschriftsbeglaubigung</b>	<b>3</b>
<b>3.1</b>	<b>Motion 2021-GC-208 (Unterschriftsbeglaubigung)</b>	<b>3</b>
<b>3.2</b>	<b>Umfrage</b>	<b>4</b>
3.2.1	1. Frage: Unterschriftsbeglaubigung	4
3.2.2	2. Frage: elektronisch signierte Einträge	4
<b>3.3</b>	<b>Umsetzung der Motion</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Digitalisierung der Verwaltungsdienstleistungen (Freiburg 4.0)</b>	<b>5</b>
<b>4.1</b>	<b>Virtueller Schalter</b>	<b>5</b>
<b>4.2</b>	<b>Aktuelle Leistungen des HRA über den virtuellen Schalter</b>	<b>5</b>
<b>4.3</b>	<b>Elektronische Eingaben</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Vernehmlassung</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Schluss</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>8</b>
<b>8</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>9</b>
<b>8.1</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>9</b>
<b>8.2</b>	<b>Personelle Auswirkungen</b>	<b>9</b>
<b>9</b>	<b>Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>10</b>
<b>10</b>	<b>Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit</b>	<b>10</b>



---

# 1 Einleitung

---

Das Gesetz vom 7. März 2001 über das Handelsregisteramt (HRAG; SGF 220.3) wurde am 7. März 2001 verabschiedet und am 2. April 2001 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement genehmigt. Es trat am 1. Januar 2003 in Kraft. Seither wurde es einzig im Jahr 2008 einigen geringfügigen Änderungen unterzogen. Mit der vorliegenden Teilrevision soll nun das kantonale Gesetz an die revidierte Handelsregisterverordnung des Bundes vom 17. Oktober 2007 (HRegV; SR 221.411) angepasst werden.

Eine weitere Anpassung fordern Grossrätin Esther Schwaller-Merkle und Grossrat Achim Schneuwly mit ihrer am 14. Dezember 2021 eingereichten und begründeten Motion 2021-GC-208. Darin verlangen sie vom Staatsrat, dass die in Artikel 6 HRAG vorgesehene Befugnis zur Unterschriftsbeglaubigung, die heute den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern der Bezirksgerichte, den Notarinnen und Notaren sowie der Handelsregisterführerin bzw. dem Handelsregisterführer vorbehalten ist, auf die Gemeinden und die Post ausgeweitet wird. Sie begründeten ihren Vorschlag damit, dass den Unternehmen und insbesondere den Jungunternehmen mehr Flexibilität und eine Vereinfachung geboten werden sollten.

Zudem muss aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltungsdienstleistungen geprüft werden, ob eine Anpassung der kantonalen Ausführungsbestimmungen notwendig ist.

Deshalb beinhalteten die Arbeiten an der Revision des HRAG sowohl gesetzliche als auch politische und fachliche Aspekte.

## 2 Anpassung des HRAG an das übergeordnete Bundesrecht

---

Nach 8-jährigen Vorbereitungsarbeiten hat der Bundesrat am 6. März 2020 die Modernisierung des Handelsregisters wie folgt angekündigt: «Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 6. März 2020 die neuen Vorschriften über das Handelsregister auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt. *Dank der Modernisierung kann das Handelsregister seine wichtige Funktion im Dienst der Sicherheit und der Effizienz des Rechtsverkehrs weiterhin erfüllen.* Zudem profitiert die Wirtschaft künftig von tieferen Gebühren [...]». Die Gebühren wurden aufgrund des Äquivalenzprinzips und des Kostendeckungsprinzips herabgesetzt (vgl. Art. 941 Abs. 3 OR). Zahlreiche Bestimmungen des HRegV wurden in das Gesetz übergeführt. Die neue Verordnung wurde von allem befreit, was keine Ausführungsbestimmung ist. Deshalb bedürfen mehrere Artikel des HRAG einer Anpassung an das übergeordnete Recht.

## 3 Unterschriftsbeglaubigung

---

### 3.1 Motion 2021-GC-208 (Unterschriftsbeglaubigung)

Mit der Motion 2021-GC-208 «Unterschriftsbeglaubigungen via Gemeinde oder Post für einen Handelsregistereintrag» verlangen Grossrätin Schwaller-Merkle Esther und Grossrat Schneuwly Achim, dass die in Artikel 6 HRAG vorgesehene Befugnis zur Beglaubigung von Unterschriften, die heute den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern der Bezirksgerichte, den Notarinnen und Notaren sowie der Registerführerin oder dem Registerführer vorbehalten ist, auf die Gemeinden und die Post ausgeweitet wird. Sie begründeten ihren Vorschlag damit, dass den Unternehmen und insbesondere den Jungunternehmen mehr Flexibilität und einfachere Verfahren geboten werden sollten. Der Grosse Rat hat am 6. September 2022 die Motion aufgeteilt und nur den Teil angenommen, der die Unterschriftsbeglaubigung durch die Gemeinden betrifft. Die Unterschriftsbeglaubigung durch die Post hat er hingegen abgelehnt.



---

## 3.2 Umfrage

Um auf die oben erwähnte Motion antworten zu können, hat die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) im Frühjahr 2022 über das Handelsregisteramt (HRA; das Amt) eine Umfrage bei den kantonalen Handelsregistern durchgeführt. Das Ziel der Umfrage war es, die Praxis der Kantone bezüglich der elektronischen Signatur und der Unterschriftsbeglaubigung in Erfahrung zu bringen.

Alle kantonalen Handelsregisterämter wurden gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

- > Unterschriftsbeglaubigung: Durch wen können in Ihrem Kanton Unterschriften für das Handelsregister beglaubigt werden (Notarinnen/Notare, Bezirksgerichte, Gemeinden, Poststellen usw.)? Was ist Ihre Erfahrung mit der Unterschriftsbeglaubigung durch die Gemeinden?
- > Anmeldungen mit qualifizierter elektronischer Signatur (vgl. Art. 18 Abs. 4 HRegV): Bietet Ihre kantonale Gesetzgebung diese Möglichkeit?
  - > Wenn ja: Was ist die gesetzliche Grundlage dafür?
  - > Wenn nein: Falls Sie die Einführung dieser Möglichkeit planen: Welche Frist haben Sie sich gesetzt? Falls nicht: Warum?

Einundzwanzig Kantone und Halbkantone haben die Umfrage beantwortet. Die beiden folgenden Unterkapitel fassen die Resultate zusammen.

### 3.2.1 1. Frage: Unterschriftsbeglaubigung

In allen Kantonen sind die Notarinnen bzw. Notare und die Urkundspersonen der Handelsregister befugt, Unterschriften zu beglaubigen. In der Regel ermöglichen die deutschsprachigen Kantone und das Tessin die Beglaubigung durch die Gemeinden. Bei den einen ist es die Gemeindepräsidentin bzw. der Gemeindepräsident, bei den anderen die Gemeindeschreiberin bzw. der Gemeindeschreiber, die dazu befugt sind. Dies ist bei den französischsprachigen Kantonen nicht der Fall.

Unabhängig von den kantonalen Besonderheiten anerkennen die meisten Handelsregisterämter die in anderen Kantonen beglaubigten Unterschriften.

In der Schweiz ist das Notariat nicht einheitlich organisiert. Es gibt hauptsächlich zwei Organisationsarten des Notariats: das freiberufliche Notariat, bei dem die Notarinnen und Notare unter eigener Verantwortung in der eigenen Kanzlei tätig sind, und das Amtsnotariat, bei dem die Notarinnen und Notare als Staatsangestellte tätig sind. Die Kantone Genf, Waadt, Wallis, Freiburg, Neuenburg, Jura, Bern, Aargau, Baselstadt, Baselland, Uri und Tessin kennen das freiberufliche Notariat. Das Amtsnotariat wird hingegen in den Kantonen Zürich und Schaffhausen genutzt. Die übrigen Kantone nutzen eine Mischform, wobei die Kompetenzen nach Gebiet aufgeteilt werden (Grundbuchsachen sind den Amtsnotariaten vorbehalten) und nicht miteinander in Konkurrenz treten (Ausnahme: Kanton Graubünden).

### 3.2.2 2. Frage: elektronisch signierte Einträge

Alle kantonalen Ämter sind sich einig, dass das Bundesrecht direkt zur Anwendung kommt und keine kantonalen Ausführungsbestimmungen benötigt. Dennoch verfügen drei Kantone (AR, LU und SO) über eine Spezialgesetzgebung auf dem Gebiet. Keine dieser Spezialgesetzgebungen berücksichtigt jedoch die neusten technologischen Entwicklungen.

## 3.3 Umsetzung der Motion

Nach dem Vorbild der anderen kantonalen Handelsregister wurde beschlossen, den Gemeinden die Befugnis zur Unterschriftsbeglaubigung zu übertragen. Deshalb umfasst die Revision des HRAG die Ausweitung dieser Befugnis auf die Gemeinden des Kantons Freiburg, die dies ausdrücklich wünschen.

Die Erweiterung dieser Befugnis auf die Gemeinden verkürzt den Einwohnerinnen und Einwohnern den Weg und erleichtert ihnen so den Zugang zu dieser Formalität, die für die Eintragung einer Rechtseinheit im Handelsregister zwingend erforderlich ist. Dies kann die Bearbeitungszeit eines Dossiers im Hinblick auf die Eintragung einer Rechtseinheit im Handelsregister des Kantons Freiburg verkürzen.

---

Bei nachweislicher Missachtung der Anforderungen gemäss HRegV in Bezug auf die Unterschriftsbeglaubigung kann die Direktion die Befugnis auf Empfehlung des Amts wieder entziehen. Aus der oben erwähnten Umfrage ging in der Tat hervor, dass gewisse Gemeinden die Vorschriften nicht oder nicht immer einhalten. Folglich muss eine spezifische Schulung aufgestellt werden, um eine einheitliche und qualitativ hochstehende Praxis in den Gemeinden sicherzustellen. Ausserdem führt das Amt im Rahmen der Anträge auf Handelsregistereintrag Kontrollen durch, um sicherzustellen, dass die Gemeinden die Anforderungen erfüllen. Bei allfälligen Mängeln macht das Amt die Gemeinden darauf aufmerksam, schult sie und trifft bei Bedarf Massnahmen.

Artikel 10 der Verordnung vom 10. Januar 2006 über die Beglaubigung von Unterschriften (SGF 262.11) schreibt vor: «Die Bestimmungen des Notariatsgesetzes über die Beglaubigungen gelten sinngemäss auch für die Beglaubigungen von Unterschriften, die von den Oberämtern und den ermächtigten Gemeinden auf Privaturkunden gesetzt wurden». Folglich kann eine Urkundsperson der Gemeinde ein Handzeichen nur beglaubigen, wenn es in ihrer Gegenwart beigesetzt oder anerkannt wurde (vgl. Art. 63 Abs. 4 NG; SGF 261.1).

## **4 Digitalisierung der Verwaltungsdienstleistungen (Freiburg 4.0)**

---

Bei den Arbeiten am Gesetzesvorentwurf wurde geprüft, ob aufgrund der aktuellen Digitalisierungsprojekte der Kantonsverwaltung (Freiburg 4.0, virtueller Schalter) eine Anpassung der geltenden kantonalen Gesetzgebung notwendig ist.

### **4.1 Virtueller Schalter**

Der virtuelle Schalter (<https://egov.fr.ch>) ist ein E-Government-Instrument. Das E-Government soll es der Bevölkerung und der Wirtschaft ermöglichen, ihre Geschäfte mit der öffentlichen Verwaltung dank Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) elektronisch abzuwickeln. Indem sich die Benutzerinnen und Benutzer beim virtuellen Schalter anmelden, haben sie Zugriff auf alle Leistungen des Staates, die bereits vollständig digitalisiert sind. Der virtuelle Schalter funktioniert auf einem Smartphone, auf einem Tablet-PC und auf dem Computer. Er beinhaltet eine jederzeit zugängliche Plattform, ermöglicht eine einheitliche elektronische Datenerfassung und die Identifizierung der Personen, die mit dem Staat interagieren. Zudem bietet er eine zentrale elektronische Zahlungsmöglichkeit und dient vor allem dazu, die elektronischen Beziehungen mit den verschiedenen staatlichen Stellen zu vereinfachen. Folgende Leistungen stehen der Bevölkerung über den virtuellen E-Government-Schalter zur Verfügung (Stand am 24.05.23):

- > Betriebsregisterauszüge
- > Handelsregisterauszüge
- > Fischereipatente für kurze Dauer (in der Fischfangsaison)
- > Zivilstandsdokumente
- > eUmzug
- > Betriebsbegehren
- > Verwaltung der Betreibungen
- > Familienwappen
- > Akkreditierungen für Journalistinnen und Journalisten
- > Absatzförderung von landwirtschaftlichen Produkten
- > Prüfung der Echtheit eines Dokuments

### **4.2 Aktuelle Leistungen des HRA über den virtuellen Schalter**

Das HRA will mit seinem Leistungsangebot über den virtuellen Schalter die Zufriedenheit der Einwohnerinnen und Einwohner steigern, und dies ohne Einschnitte bei der Qualität der herkömmlichen Leistungen und Dienste. Diese Entwicklung erfolgt schrittweise unter Beachtung der geltenden Gesetzgebung.

---

Seit Dezember 2018 können über den virtuellen Schalter Auszüge und Belege im Zusammenhang mit einer Eintragung im Handelsregister bestellt werden.

Der virtuelle Schalter bietet seinen Benutzerinnen und Benutzern ausserdem die Möglichkeit, juristische Personen anzumelden und zu verwalten. Juristische Personen können sich bereits beim virtuellen Schalter anmelden, um von verschiedenen Leistungen zu profitieren. Seit Oktober 2021 werden die Gesuche um Benutzung des virtuellen Schalters, die von Unternehmen gestellt werden, die im Handelsregister des Kantons Freiburg eingetragen sind, durch das HRA bearbeitet und geprüft. Weitere Leistungen wie etwa die Eintragung und Änderung von Einzelunternehmen sind zurzeit in Entwicklung.

### 4.3 Elektronische Eingaben

Das HRegV befasst sich in Artikel 12b, 12c und 12e mit der Zulässigkeit von elektronischen Eingaben und dem anwendbaren Recht. Das Verfahren für elektronische Eingaben und insbesondere für den elektronischen Geschäftsverkehr mit den Handelsregisterämtern richtet sich nach Artikel 12b ff. des HRegV. Diese Bestimmung verweist auf Artikel 130 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO), der vorsieht, dass Eingaben mit einer qualifizierten elektronischen Signatur des Absenders versehen werden müssen.

Die Eintragung, die Eingabe und die Ausstellung von Urkunden müssen über eine anerkannte sichere Zustellplattform erfolgen, die den Anforderungen der Bundesverordnung vom 18. Juni 2010 über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (VeÜ-ZSSV; SR 272.1) genügt. Eine derartige Plattform kann von einem Privatunternehmen oder vom Kanton zur Verfügung gestellt werden.

Es ist also möglich, eine elektronische Eintragung mit einer qualifizierten elektronischen Signatur einzureichen. Dieser Schritt muss aber über eine sichere Zustellplattform erfolgen, die durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) respektive durch das ihm unterstellte Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) anerkannt ist. Sie stützen sich dabei auf die Verordnung vom 16. September 2014 des EJPD über die Anerkennung von Plattformen für die sichere Zustellung im Rahmen von rechtlichen Verfahren (Anerkennungsverordnung Zustellplattformen; SR 272.11).

Das EJPD anerkennt folgende Plattformen für die sichere Zustellung im Rahmen von rechtlichen Verfahren:

1. PrivaSphere Secure Messaging der Firma PrivaSphere AG;
2. IncaMail der Schweizerischen Post.

Das HRA arbeitet mit diesen beiden Plattformen.

Zusätzlich zu den Zustellplattformen sieht Artikel 12c HRegV vor, dass elektronische Eingaben an die Handelsregisterämter auch über entsprechende Internetseiten des Bundes oder der Kantone erfolgen können, sofern diese (Bst. a) die Vertraulichkeit gewährleisten (Verschlüsselung) und (Bst. b) eine Quittung über die Eingabe ausstellen, die mit einem geregelten elektronischen Siegel und einem elektronischen Zeitstempel nach Artikel 2 Buchstaben d und i des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES; SR 943.03) versehen ist.

Auch der virtuelle Schalter könnte also benutzt werden, um elektronische Eingaben zu empfangen, wenn er die Bedingungen nach Artikel 12c Abs. 1 Bst. a und b HRegV erfüllt.

## 5 Vernehmlassung

---

Die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes über das Handelsregisteramt fand vom 30. Juni 2023 bis am 30. September 2023 statt.

Bis zum Ende der Vernehmlassung hat die VWBD 16 Stellungnahmen zum Gesetzesvorentwurf erhalten. Aus den Antworten der Personen, Institutionen, politischen Parteien und Organisationen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, geht hervor, dass sie grundsätzlich die Revision des Gesetzes über das Handelsregisteramt gutheissen, um das kantonale Gesetz an die Handelsregisterverordnung des Bundes vom 17. Oktober 2007 (HRegV;

---

SR 221.411) anzupassen. Sie haben sich auch dafür ausgesprochen, dass den Gemeinden die Möglichkeit gegeben wird, Unterschriften zu beglaubigen, falls sie dies wünschen. Dies entspricht der Antwort des Staatsrats auf die Motion vom 14. Dezember 2021 (2021-GC-208).

Die Vernehmlassungsadressaten haben sich hauptsächlich zu den Ordnungsbussen, zur Beschwerdeinstanz und zur Finanzierung der Schulung der Gemeinden geäußert, die die Unterschriftsbeglaubigung anbieten möchten. Keine Person, Institution, politische Partei oder Organisation, die an der Vernehmlassung teilgenommen hat, lehnt die Gesetzesrevision grundsätzlich ab.

In Bezug auf die Ordnungsbussen hat sich gezeigt, dass der in Artikel 12 Abs. 2 des Gesetzesvorentwurfs eingefügte Vorbehalt überflüssig ist, da nur die Registerführerin oder der Registerführer gestützt auf Artikel 940 OR eine Ordnungsbusse aussprechen kann. Die Änderung von Absatz 1 wird jedoch beibehalten, da der Begriff «*Staatskasse*» veraltet ist.

Was die Beschwerdeinstanz betrifft, gab es namentlich einen Klärungsbedarf hinsichtlich der Beschwerde an die Aufsichtsbehörde (Art. 4 Abs. 2 HRAG). In der Tat kann es nicht zwei unterschiedliche Rechtsmittel für einen Bussentyp geben. Folglich wurde der zweite Satz von Absatz 2 aus dem Entwurf gestrichen.

In finanzieller Hinsicht wurde die Frage der Kosten für die spezifische Schulung gestellt, die das Amt aufstellen wird, sowie der Aufteilung dieser Kosten auf die Gemeinden und den Staat. Da es sich um eine Möglichkeit und nicht um eine Pflicht zur Ausweitung der Leistungen der Gemeinden handelt, wurde erwähnt, dass sie sich finanziell an den Schulungen durch das Amt beteiligen sollten. Da der Staat allerdings für die Kosten keine zusätzlichen finanziellen Mittel bereitstellen muss, kann sie das Amt übernehmen.

Hinsichtlich der Gebühren auf Gemeindeebene wurden zwei Fragen aufgeworfen:

1. die Frage, ob die Direktion eine Gebühr von den Gemeinden verlangt, die eine Bewilligung zur Unterschriftsbeglaubigung beantragen;
2. die Frage nach der Gesetzesgrundlage, auf der die Gemeinden, die von ihrem Recht zur Unterschriftsbeglaubigung Gebrauch machen, Gebühren dafür erheben können.

Was die erste Frage betrifft, beabsichtigt die Direktion nicht, von den Gemeinden eine Gebühr zu erheben, wenn sie eine Bewilligung zur Unterschriftsbeglaubigung beantragen. Was die allfällige Gebühr betrifft, die von der Gemeinde bei den Personen erhoben werden kann, die ihre Unterschrift beglaubigen lassen, ist darauf hinzuweisen, dass es sich um eine Kompetenz des Handelsregisteramts handelt, die es den Gemeinden überträgt. Folglich richtet sich die von den Gemeinden erhobene Gebühr direkt nach der Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister (GebV-HReg; SR 221.411.1). Im Anhang zu dieser Verordnung ist in Kapitel 5.1 vorgesehen, dass die Handelsregisterämter für die Beglaubigung einer Unterschrift eine Gebühr von 10.- bis 30.- Franken und für die Beglaubigung von Belegen eine Gebühr von 10.- bis 120.- Franken erheben können. Folglich müssen die zugelassenen Gemeinden, die eine Gebühr für ihre auf dem HRAG basierenden Leistungen erheben wollen, eine Regelung vorsehen, die die Höhe ihrer Gebühren innerhalb der Grenzen des Bundesrechts festlegt.

Ausserdem wird Artikel 7 Abs. 1 HRAG aufgehoben und der im Vorentwurf eingefügte Absatz 2 gelöscht, um die Redundanz mit dem Bundesrecht zu entfernen.

Dasselbe gilt für Artikel 14 Abs. 1 da das Einführungsgesetz vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SGF 210.1) nicht geändert wird.

## 6 Schluss

---

Die in die Vernehmlassung geschickte Teilrevision des HRAG ermöglicht es, das Gesetz an die geltende Bundesgesetzgebung anzupassen, die ihrerseits überarbeitet wurde, um das Handelsregister zu modernisieren, damit es seine Funktion im Dienst der Sicherheit und der Effizienz des Rechtsverkehrs weiterhin erfüllt.

---

Um den Unternehmen und insbesondere den Jungunternehmen mehr Flexibilität und ein einfacheres Verfahren zu bieten, wurde beschlossen, den Gemeinden auf Wunsch die Möglichkeit zu geben, Unterschriften zuhanden des Handelsregisters im Hinblick auf die Eintragung eines Unternehmens zu beglaubigen, wie dies mit der Motion 2021-CG-208 verlangt wird.

Im Übrigen ist in Bezug auf die Digitalisierung zu erwähnen, dass die geltende Bundesgesetzgebung dem Handelsregister des Kantons Freiburg bereits die Möglichkeit gibt, Leistungen über den virtuellen Schalter anzubieten und so die Digitalisierung von Leistungen der Kantonsverwaltung voranzutreiben. Ihre Aufschaltung hängt einzig von den nötigen technischen Massnahmen ab.

## **7 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### **Art. 3 Abs. 1 (geändert)**

Die Ergänzung legt die Anstellungsbehörde der Registerführerin oder des Registerführers fest. Sie zeigt an, dass das HRA dieser Behörde unterstellt ist und dass diese die ordentliche administrative Aufsicht über das HRA ausübt, das heisst, die nichtfachliche Aufsicht. Sie ändert nichts an der aktuellen Rechtslage, die sie bloss umsetzt.

Die Verweise auf das StPG erlauben es, die Gesetzesgrundlagen zu nennen, die der Direktion die Kompetenz zur Ernennung der erwähnten Personen übertragen.

### **Art. 4 Abs. 2 (geändert)**

Neu werden die Ordnungsbussen in Artikel 940 ff. OR behandelt. Artikel 940 OR ermöglicht es dem Handelsregisteramt, eine Person mit einer Ordnungsbusse bis zu 5000 Franken zu bestrafen, wenn diese ihrer Eintragungspflicht nicht innerhalb der gesetzten Frist nachgekommen ist, obwohl das Amt sie unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels dazu aufgefordert hat ». Die auf der Grundlage dieses Artikels erlassenen Verfügungen sind mit Beschwerde innerhalb von 30 Tagen nach ihrer Eröffnung anfechtbar (Art. 942 Abs. 1 OR). Jeder Kanton bezeichnet ein oberes Gericht als einzige Beschwerdeinstanz (Abs. 2). Artikel 9 HRAG entspricht bereits dieser Anforderung.

### **Art. 6 Abs. 1 (geändert)**

Gemäss Schlusstitel (SchlT) des schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; RS 210) bestimmen die Kantone, «in welcher Weise auf ihrem Gebiete die öffentliche Beurkundung hergestellt wird» (Art. 55 SchlT ZGB). Die Kantone können die Urkundspersonen ermächtigen, elektronische Ausfertigungen der von ihnen errichteten öffentlichen Urkunden zu erstellen (Art. 55a Abs. 1 SchlT ZGB). Gemäss Artikel 55a Abs. 2 SchlT ZGB können sie «die Urkundspersonen auch ermächtigen, die Übereinstimmung der von ihnen erstellten elektronischen Kopien mit den Originaldokumenten auf Papier sowie die Echtheit von Unterschriften elektronisch zu beglaubigen ». Auf kantonaler Ebene sehen Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 17. November 2005 über die Beglaubigung von Unterschriften (SGF 262.1) vor, dass die Beglaubigungen von Unterschriften auf Privaturkunden gemäss Notariatsgesetz vom 20. September 1969 (NG; SGF 261.1) durch die Notarinnen und Notare erteilt werden, während die Beglaubigungen von Unterschriften auf anderen Urkunden in einer Verordnung des Staatsrats geregelt werden (Art. 2). Artikel 8 Abs. 2 der Verordnung vom 10. Januar 2006 über die Beglaubigung von Unterschriften (SGF 262.11) führt die Bedingungen auf, unter denen der Staatsrat auf Vorschlag der Staatskanzlei die Gemeinden, die ein entsprechendes Gesuch stellen, zur Beglaubigung von Unterschriften auf Privaturkunden ermächtigen kann, wobei die Fälle vorbehalten bleiben, in denen das Bundesrecht oder das kantonale Recht Spezialkompetenzen vorsieht.

### **Art. 6 Abs. 2 (neu)**

Absatz 2 wurde hinzugefügt, um die Befugnisse der Gemeinden auf ihr Ersuchen hin zu erweitern.

---

### **Art. 6 Abs. 3 (neu)**

Die Direktion behält sich das Recht vor, den Gemeinden die Befugnis wieder zu entziehen, falls sie nicht alle Anforderungen erfüllen, die für die Ausübung der Aufgabe als Urkundsperson gelten.

### **Art. 7 Abs. 1 (aufgehoben)**

Diese Bestimmung wird aufgehoben, da sie bloss Bundesrecht wiederholt und folglich im vorliegenden kantonalen Gesetz überflüssig ist.

### **Art. 8 Artikelüberschrift (geändert)**

Die Erwähnung von « *der Registerführerin oder des Registerführers* » in der Artikelüberschrift wird entfernt, da die Verfügungen vom Amt erlassen werden. Die Änderung entspricht einer Vereinfachung und Standardisierung der entsprechenden Artikel in der kantonalen Gesetzgebung.

### **Art. 9 Abs. 1 (geändert)**

Vgl. Erläuterungen zum geänderten Artikel 4 Abs. 2.

### **Art. 10 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

Die Änderung des Verweises auf die Bundesgesetzgebung ist eine rein kosmetische Korrektur.

### **Art. 11 Abs. 1 (geändert)**

Es handelt sich bloss um eine Umformulierung der auskunftspflichtigen Behörden. Die Einführung des Vorbehalts von Artikel 157 HRegV erlaubt es, in Erinnerung zu rufen, dass das Amt alle Auskünfte verlangen muss, die es für die Aktualisierung seines Registers benötigt.

### **Art. 11 Abs. 2 (neu)**

Absatz 2 erwähnt, dass Auskünfte und Mitteilungen kostenlos sind.

### **Art. 12 Abs. 1 (geändert)**

Es handelt sich um eine terminologische Änderung, die der aktuellen Praxis entspricht.

### **Art. 13 (aufgehoben)**

Diese Bestimmung ist nicht mehr nötig, da das Einführungsgesetz vom 2. Februar 1938 zum revidierten Obligationenrecht und zur eidgenössischen Verordnung vom 7. Juni 1937 über das Handelsregister (SGF 220.3) bereits aufgehoben ist.

### **Art. 14 Abs. 1 (aufgehoben)**

Diese Bestimmung wird aufgehoben, da das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (EGZGB; SGF 210.1) nicht geändert wird.

## **8 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

---

### **8.1 Finanzielle Auswirkungen**

Um die Qualität der Beglaubigungen durch die Gemeinden, die diese Leistung anbieten möchten, zu gewährleisten, kann das Amt spezifische Schulungen organisieren und finanzieren. Diese Schulungen werden keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen auf das Budget des Amts haben, da sie keine zusätzlichen Mittel erfordern.

### **8.2 Personelle Auswirkungen**

Der Gesetzesentwurf hat keine direkte Auswirkung auf das Staatspersonal.

---

## **9 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

---

Der Gesetzesentwurf hat keinen formalen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden, denn nur die Gemeinden, die einen entsprechenden Antrag stellen, können die Befugnis zur Unterschriftsbeglaubigung erhalten.

## **10 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit**

---

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

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das vorliegende Gesetz gemäss Art. 52 Abs. 3 des Schlusstitels des Zivilgesetzbuches von der zuständigen Bundesbehörde genehmigt werden muss.

## **11 Referendumsklausel**

---

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum. Es untersteht weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DEEF-13

**Projet de loi :**  
**Loi sur le Service du registre du commerce (LSRC) révision partielle**

*Propositions de la commission ordinaire CAH-2023-031*

---

*Présidence* : Pascale Michel

*Membres* : Eric Barras, Catherine Beaud, David Bonny, Claude Brodard, Catherine Esseiva, Liliane Galley, Roland Kehl, Achim Schneuwly, Stéphane Sudan, Peter Wüthrich

### Entrée en matière

Par décision tacite, 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 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 II (débat organisé).

---

*Le 12 janvier 2023*

## Anhang

GROSSER RAT

2022-DEEF-13

**Gesetzesentwurf:**  
**Gesetz über das Handelsregisteramt (HRAG) Teilrevision**

*Antrag der ordentlichen Kommission ADK-2023-031*

---

*Präsidium*: Pascale Michel

*Mitglieder*: Eric Barras, Catherine Beaud, David Bonny, Claude Brodard, Catherine Esseiva, Liliane Galley, Roland Kehl, Achim Schneuwly, Stéphane Sudan, Peter Wüthrich

### Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, 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 II (organisierte Debatte) behandelt wird.

---

*Den 12. Januar 2024*



## Loi sur l'accès des jeunes aux médias

du ...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **954.1**

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH);

Vu la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub);

Vu le message du Conseil d'Etat du ...;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

## I.

### **Art. 1** But

<sup>1</sup> La présente loi vise à favoriser l'accès à l'information et la formation de l'opinion des jeunes et à soutenir la presse écrite régionale fribourgeoise.

### **Art. 2** Mesure

<sup>1</sup> L'Etat offre à chaque jeune de 18 ans domicilié dans le canton qui le demande un abonnement d'une année auprès du prestataire de son choix remplissant les conditions de l'article 5.

<sup>2</sup> N'est pris en compte que l'abonnement numérique de base sous forme d'accès illimité au site internet ou à une application.

<sup>3</sup> Si le média ne propose pas d'abonnement répondant à aux conditions décrites à l'alinéa 2, un abonnement au papier électronique (e-paper) ou à la version imprimée peut être accordé.

<sup>4</sup> La mesure ne couvre qu'un seul type d'abonnement par prestataire. Le type d'abonnement pris en compte est défini par la Direction en charge de l'application de la mesure <sup>1)</sup> (ci-après: la Direction), après consultation du prestataire concerné.

### **Art. 3** Bénéficiaires – Eligibilité et conditions d'octroi

<sup>1</sup> Peut bénéficier de la mesure toute personne de 18 ans domiciliée dans le canton et inscrite au contrôle des habitants au moment d'atteindre la majorité et qui en fait expressément la demande.

<sup>2</sup> La demande d'abonnement doit être faite au cours de l'année durant laquelle le ou la bénéficiaire atteint la majorité.

<sup>3</sup> La demande d'abonnement s'effectue via un formulaire en ligne mis en place par la Direction. Les données suivantes sont collectées:

- a) nom et prénom;
- b) date de naissance;
- c) adresse du domicile;
- d) adresse de courrier électronique.

### **Art. 4** Direction – Tâches et compétence

<sup>1</sup> La Direction est chargée de vérifier l'éligibilité des personnes qui sollicitent un abonnement via le formulaire en ligne.

<sup>2</sup> Dans le cadre de l'attribution prévue à l'alinéa 1, la Direction peut interconnecter les données provenant du formulaire en ligne avec celles provenant de la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants prévue aux articles 16 et 16a de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants.

<sup>3</sup> Afin de faire bénéficier les jeunes de l'abonnement sollicité, la Direction transmet de manière périodique les données suivantes aux prestataires concernés:

- a) nom et prénom;
- b) adresse du domicile;
- c) adresse de courrier électronique.

<sup>4</sup> La Direction conserve les données tant que cela est nécessaire pour accomplir les tâches prévues par la présente loi, en particulier l'évaluation mentionnée à l'article 8 alinéa 1.

<sup>5</sup> Dans tous les cas, les données des bénéficiaires sont détruites au plus tard à la fin de la période de validité de la présente loi.

---

<sup>1)</sup> Actuellement: la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle.

**Art. 5** Prestataires – Conditions d'éligibilité

<sup>1</sup> Peut être prestataire de la mesure tout titre de la presse régionale fribourgeoise sur abonnement qui paraît au moins une fois par semaine.

<sup>2</sup> Pour être prestataire, l'éditeur du titre doit avoir son siège dans le canton de Fribourg.

**Art. 6** Prestataires – Obligations

<sup>1</sup> Le titre de presse éligible qui entend être prestataire de la mesure doit au préalable s'annoncer par écrit auprès de la Direction.

<sup>2</sup> En outre, le prestataire doit:

- a) adresser périodiquement à la Direction une facture pour les abonnements conclus conformément à la présente loi;
- b) tenir à jour, durant la validité de la présente loi, un document permettant de recenser le taux de renouvellement d'abonnement par les bénéficiaires;
- c) détruire les données personnelles des bénéficiaires qui ne renouvellent pas l'abonnement après un an.

**Art. 7** Information

<sup>1</sup> L'Etat promeut la mesure par le biais de ses moyens de communication usuels.

<sup>2</sup> Une fois par année au moins, les autorités communales compétentes informent les jeunes atteignant la majorité d'âge de l'existence de la mesure, selon les modalités de leur choix.

<sup>3</sup> Les prestataires sont libres de promouvoir la mesure par leurs propres moyens.

**Art. 8** Evaluation

<sup>1</sup> Trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, la Direction procède à l'évaluation de l'opportunité et de l'efficacité de la mesure.

<sup>2</sup> Au plus tard six mois avant l'expiration de la présente loi, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport portant sur les résultats de son évaluation.

**Art. 9** Voies de droit

<sup>1</sup> Les décisions prises sur la base de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

**Art. 10** Durée de validité

<sup>1</sup> La présente loi expire cinq ans après son entrée en vigueur.

## **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.

La présente loi entre en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2024 et elle expire le 31 décembre 2028.

# Gesetz über den Zugang der jungen Erwachsenen zu den Medien

vom ...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **954.1**

Geändert: –

Aufgehoben: –

---

## *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG);

gestützt auf das Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 28. November 2023;

Auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## **I.**

### **Art. 1** Zweck

<sup>1</sup> Mit diesem Gesetz wird bezweckt, den jungen Erwachsenen den Informationszugang zu erleichtern, damit sie sich eine Meinung bilden können, und die Freiburger Regionalpresse zu unterstützen.

### **Art. 2** Massnahme

<sup>1</sup> Der Staat finanziert jeder und jedem im Kanton wohnhaften jungen Erwachsenen im Alter von 18 Jahren auf Wunsch ein einjähriges Abonnement beim Anbieter ihrer oder seiner Wahl, der die Bedingungen nach Artikel 5 erfüllt.

<sup>2</sup> Berücksichtigt wird nur das digitale Basisabonnement in Form eines unbeschränkten Zugriffs auf die Website oder eine Applikation.

<sup>3</sup> Falls der Titel kein Abonnement bietet, das die Bedingungen nach Absatz 2 erfüllt, kann ein Abonnement für die E-Paper- oder Printversion gewährt werden.

<sup>4</sup> Die Massnahme wird nur für einen Abonnementstyp pro Anbieter gewährt. Der berücksichtigte Abonnementstyp wird von der Direktion, die für die Umsetzung der Massnahme zuständig ist, <sup>1)</sup> (die Direktion) nach Anhörung des betroffenen Anbieters festgelegt.

### **Art. 3** Begünstigte — Bedingungen

<sup>1</sup> Alle im Kanton wohnhaften Personen im Alter von 18 Jahren, die bei Erreichen der Volljährigkeit bei der Einwohnerkontrolle angemeldet sind, können die Massnahme beantragen.

<sup>2</sup> Das Abonnement ist im Jahr, in dem die oder der Begünstigte die Volljährigkeit erreicht, zu beantragen.

<sup>3</sup> Der Antrag wird über ein Formular eingereicht, das von der Direktion online gestellt wird. Darin werden die folgenden Informationen verlangt:

- a) Name und Vorname;
- b) Geburtsdatum;
- c) Wohnadresse;
- d) E-Mail-Adresse.

### **Art. 4** Direktion - Aufgaben und Kompetenzen

<sup>1</sup> Die Direktion hat die Aufgabe, zu prüfen, ob die antragstellende Person zum Kreis der Begünstigten gehört.

<sup>2</sup> Im Rahmen der Befugnis nach Absatz 1 kann die Direktion die mit dem Formular eingereichten Informationen mit denjenigen der Informatikplattform abgleichen, welche die Daten der Einwohnerregister gemäss Artikel 16 und 16a des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle enthält.

<sup>3</sup> Damit die jungen Erwachsenen das beantragte Abonnement erhalten, übermittelt die Direktion regelmässig die folgenden Daten an die betreffenden Anbieter:

- a) Name und Vorname;
- b) Wohnadresse;
- c) E-Mail-Adresse.

<sup>4</sup> Die Direktion bewahrt die Daten so lange auf, wie dies für die Erfüllung der Aufgaben gemäss diesem Gesetz, insbesondere für die Bewertung nach Artikel 8 Abs. 1, nötig ist.

---

<sup>1)</sup> heute: die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion

<sup>5</sup> Die Daten der Leistungsempfänger werden spätestens am Ende der Geltungsdauer dieses Gesetzes vernichtet.

#### **Art. 5** Anbieter — Bedingungen

<sup>1</sup> Jeder Titel der Freiburger Regionalpresse, der im Abonnement erhältlich ist und mindestens einmal wöchentlich erscheint, kann als Anbieter anerkannt werden.

<sup>2</sup> Der Herausgeber des Titels muss seinen Sitz im Kanton Freiburg haben, damit dieser als Anbieter auftreten kann.

#### **Art. 6** Anbieter — Pflichten

<sup>1</sup> Ein Titel, der die Bedingungen erfüllt und die Massnahme anbieten möchte, muss sich vorgängig schriftlich bei der Direktion melden.

<sup>2</sup> Pflichten des Anbieters:

- a) Er stellt in regelmässigen Abständen der Direktion die in Anwendung dieses Gesetzes abgeschlossenen Abonnemente in Rechnung.
- b) Solange dieses Gesetz in Kraft ist, führt er Buch über die von den Begünstigten erneuerten Abonnemente, damit die Erneuerungsquote bestimmt werden kann.
- c) Er vernichtet die Personendaten der Begünstigten, die ihr Abonnement nach Ablauf eines Jahres nicht erneuern.

#### **Art. 7** Information

<sup>1</sup> Der Staat nutzt seine üblichen Kommunikationskanäle, um über die Massnahme zu informieren.

<sup>2</sup> Mindestens einmal jährlich informieren die zuständigen Gemeindebehörden die jungen Erwachsenen, welche die Volljährigkeit erreichen, über die Massnahme. Die Form dafür steht ihnen frei.

<sup>3</sup> Die Anbieter dürfen mit ihren eigenen Mitteln selbst für die Massnahme werben.

#### **Art. 8** Bewertung

<sup>1</sup> Drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes beurteilt die Direktion die Eignung und die Effizienz der Massnahme.

<sup>2</sup> Spätestens sechs Monate vor Ablauf dieses Gesetzes legt der Staatsrat dem Grossen Rat einen Bericht über die Resultate seiner Bewertung vor.

**Art. 9**      Rechtsmittel

<sup>1</sup> Verfügungen, die gestützt auf dieses Gesetz erlassen werden, können mit Beschwerde an den Staatsrat gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege angefochten werden.

**Art. 10**      Geltungsdauer

<sup>1</sup> Dieses Gesetz ist auf fünf Jahre ab Inkrafttreten befristet.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

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

Es wird rückwirkend auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt und gilt bis am 31. Dezember 2028.





## Message 2022-DEEF-68

28 novembre 2023

### Mise en œuvre de la Motion 2022-GC-60 - Une année d'abonnement à un journal pour tous les nouveaux citoyens du canton de Fribourg

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi mettant en œuvre la motion précitée.*

*Ce document donne suite à la :*

---

Motion 2022-GC-60	Une année d'abonnement à un journal pour tous les nouveaux citoyens du Canton de Fribourg
Auteur-e-s :	Levrat Marie / Repond Brice

---

## Table des matières

---

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Forme d'acte</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Consultation</b>	<b>2</b>
<b>4</b>	<b>Présentation du projet</b>	<b>3</b>
<b>4.1</b>	<b>Bénéficiaires</b>	<b>3</b>
<b>4.2</b>	<b>Médias concernés</b>	<b>4</b>
<b>4.3</b>	<b>Aspects opérationnels</b>	<b>5</b>
<b>4.4</b>	<b>Durée de la prestation</b>	<b>6</b>
<b>4.5</b>	<b>Evaluation</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Commentaire détaillé par article</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Incidences financières et en personnel</b>	<b>9</b>
<b>6.1</b>	<b>Incidences financières</b>	<b>9</b>
<b>6.2</b>	<b>Incidences sur le personnel de l'Etat</b>	<b>12</b>
<b>7</b>	<b>Effets sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>12</b>
<b>8</b>	<b>Effets sur le développement durable</b>	<b>12</b>
<b>9</b>	<b>Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité</b>	<b>12</b>

---

---

## 1 Introduction

---

Le 13 octobre 2022, le Grand Conseil a adopté la motion « Une année d'abonnement à un journal pour tous les nouveaux citoyens du Canton du Fribourg » (2022-GC-60), déposée par les député-e-s Marie Levrat et Brice Repond. L'instrument parlementaire demande au Conseil d'Etat de mettre sur pied un système légal de bon, d'une durée d'une année, pour toutes les nouvelles citoyennes et tous les nouveaux citoyens du canton qui en font la demande. Valable pour un abonnement, électronique ou papier, à un journal du canton de Fribourg, le bon doit permettre d'intéresser les jeunes citoyennes et citoyens davantage à l'actualité et de soutenir la presse écrite régionale.

Le présent projet de loi porte sur les objectifs, les modalités de mise en œuvre et le cercle de bénéficiaires de cette nouvelle prestation de l'Etat.

## 2 Forme d'acte

---

La législation fribourgeoise ne comporte pas de disposition qui pourrait servir de base légale à l'allocation de moyens pour financer les abonnements gratuits. Conformément à l'art. 9 de la Loi sur les subventions (LSub ; RSF 616.1), qui dispose que les subventions doivent être instituées par une loi, il est donc nécessaire de créer une base légale ad hoc.

Le Conseil d'Etat a analysé l'option de réviser une loi existante pour ancrer la nouvelle prestation de l'Etat. En principe, la mesure pourrait être rattachée à différents textes légaux, dont en particulier la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1). Celle-ci a notamment pour objet l'exercice des droits politiques sur les plans cantonal et communal. Néanmoins, le Conseil d'Etat privilégie l'option d'un acte législatif ad hoc pour mettre en œuvre l'instrument parlementaire. Sous l'angle de la systématique législative, l'inscription de la mesure dans la LEDP, centrée sur les critères formels de l'exercice des droits politiques, n'est pas une solution entièrement satisfaisante. Une révision du Règlement sur l'exercice des droits politiques (REDP ; RSF 115.11) pourrait par ailleurs s'avérer nécessaire pour préciser les questions opérationnelles liées à la mesure.

Enfin, il ne s'agit pas, à ce stade, d'une mesure pérenne de l'Etat. Lors des délibérations au Grand Conseil sur la motion, la nécessité de procéder à une évaluation après quelques années a été soulignée. Le Conseil d'Etat fait sienne cette réflexion et souhaite donc limiter la mesure dans le temps. A cet égard, l'option d'un acte législatif ad hoc est également préférable.

## 3 Consultation

---

Une consultation sur l'avant-projet de loi a été effectuée du 6 avril au 14 juillet 2023 auprès des institutions, organisations et partis politiques du canton. Tant la mesure proposée que les objectifs poursuivis ont été salués par la quasi-totalité des instances qui se sont exprimées sur le projet. La conceptualisation et les modalités de mise en œuvre de la mesure ont néanmoins fait l'objet de commentaires et de propositions de modification. Les commentaires ont principalement porté sur les points suivants :

- > Cercle des bénéficiaires de la prestation : L'avant-projet de loi destinait la prestation aux ressortissants suisses ainsi qu'aux ressortissants étrangers titulaires du permis C. Dans deux retours, il a été souhaité d'élargir le cercle des bénéficiaires à tous les jeunes de 18 ans résidant dans le canton.

- 
- > Types d'abonnement pris en charge : Plusieurs entités, dont les entreprises de médias, ont demandé de limiter l'offre proposée aux jeunes aux abonnements numériques. Conformément à la demande formulée dans la motion qui est à l'origine du présent projet de loi, l'avant-projet laissait aux bénéficiaires le choix entre l'abonnement papier et les différentes formules numériques proposées par les éditeurs.
  - > Mécanismes de contrôle : Dans le but de réduire les charges administratives pour l'Etat et les communes, l'avant-projet de loi proposait que les services d'abonnement des médias vérifient eux-mêmes si les jeunes qui sollicitent un abonnement remplissent les critères d'éligibilité. Etant donné qu'il s'agit d'une délégation d'une tâche publique, ce modèle soulève plusieurs questions juridiques, notamment sous l'angle de la protection des données.
  - > Promotion de la mesure : Un engagement plus conséquent de l'Etat pour promouvoir l'offre a été souhaité par les entreprises de médias ainsi que par certains autres organismes qui se sont exprimés lors de la consultation.
  - > Durée d'application de la mesure : La durée d'application de la mesure, de 5 ans dans l'avant-projet de loi, a été généralement bien acceptée. Des demandes minoritaires de prévoir une validité illimitée de la loi ont été reçues.

## 4 Présentation du projet

---

### 4.1 Bénéficiaires

La motion offre deux définitions du cercle des bénéficiaires de la prestation. D'un côté, elle se réfère aux nouveaux citoyens du canton. De l'autre, elle mentionne que tous les jeunes de 18 ans résidant dans le canton doivent avoir accès à l'abonnement gratuit. Dans le cadre de l'élaboration de la présente mesure, le Conseil d'Etat a étudié dans le détail les différentes options relatives à la définition du public cible. Pour plusieurs raisons, le critère de la citoyenneté active, liée à l'exercice des droits politiques sur les plan communal et/ou cantonal et fédéral, n'est pas entièrement satisfaisant pour délimiter le cercle des bénéficiaires. Du point de vue légal, la citoyenneté active est définie dans la LEDP. Selon cette loi, ont le droit de voter et d'élire en matière cantonale, s'ils sont âgés de 18 ans révolus, les Suisses et Suissesses domiciliés dans le canton ainsi que les Suisses et Suissesses de l'étranger qui ont le droit de cité cantonale ou ont été domiciliés dans le canton. Les ressortissants étrangers et étrangères domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) disposent du droit de voter et d'élire au niveau communal. L'application de ces bases légales signifierait donc que l'abonnement serait uniquement proposé aux jeunes Suisses, qui seuls disposent des droits politiques au niveau cantonal. Même les jeunes ressortissants étrangers titulaires du permis C qui remplissent les critères formels de la reconnaissance de la citoyenneté au niveau communal ne feraient pas partie du groupe cible de la prestation car ils ne peuvent pas être considérés, du point de vue légal, comme des citoyennes et citoyens du canton.

Si le cercle des bénéficiaires est élargi à tous les jeunes qui disposent des droits politiques au niveau communal, un problème pratique se pose. En l'absence d'un registre électoral des ressortissants étrangers, l'Etat ne dispose pas des données nécessaires pour identifier les jeunes titulaires d'un permis C qui ont la possibilité d'exercer les droits politiques au niveau communal. Il serait donc nécessaire de solliciter les données de l'ensemble des communes fribourgeoises, démarche qui paraît disproportionnée en regard des objectifs poursuivis.

Pour ces différentes raisons, le Conseil d'Etat propose d'inclure dans le cercle des bénéficiaires tous les jeunes de 18 ans domiciliés dans le canton et inscrits au registre des habitants. Par rapport à l'avant-projet mis en consultation, qui proposait de limiter la prestation aux jeunes ressortissants suisses ainsi qu'aux ressortissants étrangers titulaires d'un permis C, il s'agit d'un élargissement du cercle des bénéficiaires. L'augmentation du nombre des jeunes éligibles, en comparaison avec cette proposition initiale, est toutefois minime ; elle se limite à environ 250 personnes par an. Le Conseil d'Etat estime que ce choix se justifie notamment dans un souci de non-discrimination et d'intégration, étant donné que l'abonnement financé par l'Etat peut contribuer à une meilleure connaissance des réalités locales et

---

régionales. Il facilite en outre les tâches de vérification et de contrôle liées à la mesure<sup>1</sup>. Enfin, l'évaluation du projet sous l'angle du développement durable (Boussole 21) plaide également pour une prise en compte de tous les jeunes de 18 ans résidant dans le canton, indépendamment de la nationalité ou du type d'autorisation, dans un souci de cohésion sociale et d'intégration.

Concrètement, pour la période de 2018 à 2022, les statistiques consolidées indiquent les chiffres suivants concernant les jeunes atteignant l'âge de 18 ans dans le canton :

	2018	2019	2020	2021	2022
CH	2 976	2 885	2 748	2 827	2 832
Permis C	541	529	524	540	524
Autres permis	251	203	232	211	251
<b>Total</b>	<b>3 768</b>	<b>3 617</b>	<b>3 504</b>	<b>3 578</b>	<b>3 607</b>

Dans le but d'estimer le nombre de personnes concernées par la prestation au cours des prochaines années, des projections ont été établies. Selon le scénario démographique moyen du canton, le nombre des jeunes atteignant leur majorité au sein de la population résidente permanente devrait se situer en moyenne autour de 3 750 personnes par an au cours des prochains 5 ans<sup>2</sup> :

	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Total</b>	<b>3 683</b>	<b>3 658</b>	<b>3 745</b>	<b>3 826</b>	<b>3 850</b>

La motion prévoit que seuls bénéficieront de l'abonnement gratuit les jeunes qui en font expressément la demande. Partant de ce principe, il n'est pas facile d'estimer le nombre de personnes effectivement intéressées par l'offre. Les retours dépendront notamment de la visibilité de la prestation auprès du public cible. De manière générale, les activités médias et centres d'intérêt des jeunes invitent à une certaine prudence dans l'estimation du nombre de personnes intéressées. Dans le cadre de son plan d'action en faveur de la diversité des médias, le canton de Vaud prévoyait de mettre en œuvre une mesure similaire<sup>3</sup>. L'application de tarifs préférentiels pour familiariser les jeunes avec les médias régionaux a toutefois été abandonnée. Une enquête préalable auprès des jeunes Vaudoises et Vaudois, menée en 2022, a en effet révélé un intérêt peu prononcé des personnes sondées tant pour l'actualité régionale que pour les formats médiatiques classiques<sup>4</sup>. Enfin, il convient de tenir compte du fait que la plupart des jeunes de 18 ans habite encore chez ses parents et qu'un journal est souvent disponible au foyer.

## 4.2 Médias concernés

La motion dresse une liste non exhaustive de titres de la presse régionale fribourgeoise pour lesquels un abonnement serait proposé aux jeunes. Le Conseil d'Etat propose d'inclure dans la mesure tous les titres de la presse régionale fribourgeoise sur abonnement qui paraissent au moins une fois par semaine. De plus, l'éditeur du titre doit avoir son siège dans le canton du Fribourg.

En date du 1.9.2023, les produits de presse suivants bénéficieraient donc de la mesure :

---

<sup>1</sup> Voir 4.3, p. 5.

<sup>2</sup> Scénario démographique moyen SStat.

<sup>3</sup> Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Valérie Induni et consorts – Pour un vrai soutien à la presse et aux médias, 2019.

<sup>4</sup> Rapport au vote et à l'information : Usages, pratiques et attentes des jeunes citoyen.nes dans le canton de Vaud. Rapport d'étude Qualinsight, 2022.

Titre	Périodicité	Lieu de parution
La Liberté	Quotidien	Fribourg
La Gruyère	3x / semaine	Bulle
La Broye	Hebdomadaire	Payerne
Le Messenger	Hebdomadaire	Châtel-Saint-Denis
Le Républicain	Hebdomadaire	Estavayer-le-Lac
Freiburger Nachrichten	Quotidien	Freiburg
Murtenbieter	2x / semaine	Murten
Anzeiger von Kerzers	Hebdomadaire	Kerzers

Le projet de loi prévoit une procédure d'annonce pour les médias concernés par la mesure. Cette disposition permettra à d'éventuels nouveaux acteurs médiatiques de bénéficier de la mesure, pour autant qu'ils remplissent les critères évoqués plus haut.

### 4.3 Aspects opérationnels

Au niveau opérationnel, le Conseil d'Etat souhaite procéder de la manière la plus efficace possible, en limitant la mise en place de nouveaux dispositifs liés à la mesure au strict nécessaire. Plusieurs options ont été étudiées lors de l'élaboration du projet. L'avant-projet de loi mis en consultation proposait que les jeunes intéressés par un abonnement passent commande directement auprès des médias, qui auraient la tâche de vérifier l'éligibilité des personnes. Pour limiter la charge administrative liée à la mise en œuvre de la prestation, il a été renoncé à une gestion centralisée des abonnements. Cette délégation des tâches de contrôle par l'Etat aux prestataires soulève toutefois des questions sous l'angle de la protection des données et du contrôle. L'Etat devrait notamment s'assurer de l'exhaustivité des vérifications effectuées par les médias lors de la conclusion d'un abonnement et prévoir un régime de sanctions au cas où les prestataires ne rempliraient pas leurs obligations. De plus, il serait nécessaire de prévoir au niveau juridique une procédure qui permette aux jeunes qui se seraient vu refuser un abonnement par un média de contester cette décision. Enfin, les modalités de traitement des données personnelles par les médias devraient être détaillées dans la base légale.

Ces constats amènent le Conseil d'Etat à proposer une gestion des abonnements via un formulaire d'inscription en ligne mis en place et administré par l'Etat. Le site web permettra aux jeunes de choisir un média et de passer commande de l'abonnement. Il offrira également un espace aux médias pour présenter leur offre. Pour vérifier l'éligibilité des personnes qui sollicitent l'abonnement, les services de l'Etat s'appuieront sur la base de données FriPers, à savoir la plateforme informatique contenant les données de contrôle des habitants de l'ensemble de la population domiciliée dans le canton. Une fois le contrôle effectué, les inscriptions seront transmises aux médias. L'élargissement du public cible à tous les jeunes de 18 ans domiciliés dans le canton et inscrits au registre des habitants facilitera le contrôle dans la mesure où il ne sera pas nécessaire d'exclure certains types d'autorisation des jeunes ressortissants étrangers.

Pour ce qui est de la promotion de la prestation, le Conseil d'Etat estime que celle-ci relève avant tout de la responsabilité des médias, qui sont les principaux bénéficiaires de la mesure. Etant donné qu'il s'agit d'une prestation publique, une visibilité adéquate de l'Etat doit néanmoins être assurée. Le formulaire d'inscription en ligne répondra à ce besoin puisqu'il permettra d'explicitier les intentions de la mesure du point de vue du canton. L'Etat engagera par ailleurs ses moyens de communication pour faire connaître la prestation, à savoir notamment les communiqués de presse, les réseaux sociaux et la feuille officielle. Pour ce qui est de l'envoi d'un courrier individuel à l'ensemble des personnes éligibles, tel que mentionné par la motion, le Conseil d'Etat estime que cela n'est pas indiqué. D'une part, il n'est pas dans la pratique de l'Etat d'adresser des courriers aux bénéficiaires potentiels d'une mesure dont il assure le financement. D'autre part, l'envoi d'un courrier papier ne correspond ni aux principes de l'administration numérique, ni aux exigences du développement durable.

---

## 4.4 Durée de la prestation

En l'absence de données consolidées sur l'efficacité de la mesure, le Conseil d'Etat est de l'avis que la prestation doit être introduite, dans un premier temps, pour une période limitée. Il propose ainsi de limiter la validité de l'acte législatif et donc la durée de la prestation à cinq ans. Cette période est suffisamment longue pour d'un côté, assurer une visibilité adéquate de la prestation et, de l'autre, réunir les données factuelles nécessaires à l'évaluation. Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, une évaluation sera menée. Le Conseil d'Etat consignera les résultats de l'évaluation dans un rapport adressé au Grand Conseil. Le Grand Conseil aura donc la possibilité de se prononcer sur une éventuelle pérennisation de la loi avant que celle-ci ne devienne caduque.

## 4.5 Evaluation

L'évaluation sera menée dans le but de juger de l'efficacité de cette prestation de l'Etat. Il conviendra d'analyser en particulier deux aspects, à savoir l'intérêt de la prestation sous l'angle de l'aide aux médias, ainsi que sa contribution à la sensibilisation et la formation aux médias, dans une perspective d'éducation à la citoyenneté. Par rapport au premier point, il s'agira de documenter, entre autres, le nombre de jeunes intéressés par la mesure et le taux de renouvellement des abonnements. Ces éléments permettront d'évaluer si la prestation est susceptible d'avoir des effets positifs à moyen et long terme sur la situation financière des médias fribourgeois concernés. Par rapport au second point, concernant donc la formation aux médias, l'objectif sera de déterminer dans quelle mesure la prestation stimule l'intérêt des jeunes pour l'actualité du canton. Sur la base de ces éléments, il sera possible de formuler une recommandation concernant la poursuite de la mesure, son adaptation ou encore sa suppression.

Le projet d'acte soumis au Grand Conseil comprend des dispositions concernant l'évaluation, qui fixent notamment les éléments factuels que les médias devront fournir à l'Etat. Pendant des travaux d'élaboration de la présente mesure, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) a manifesté son intérêt à accompagner scientifiquement la mise en œuvre de la mesure. Il est donc envisageable de collaborer avec cet office fédéral dans le cadre de l'évaluation, selon des modalités encore à déterminer.

## 5 Commentaire détaillé par article

---

### **Article 1** *But*

Cet article présente les objectifs visés par la loi. Par l'instauration de la mesure décrite à l'article 2, l'Etat vise en premier lieu à favoriser l'accès des jeunes à l'information au travers des titres de la presse régionale fribourgeoise. Il souhaite sensibiliser les jeunes aux enjeux régionaux et cantonaux et leur donner ainsi un outil supplémentaire leur permettant de se forger une opinion et d'exercer leurs droits politiques de façon éclairée. L'objectif subséquent est d'aider financièrement les titres de la presse régionale, qui se trouvent pour certains toujours dans une situation délicate malgré les dispositifs d'aide mis en place ces dernières années aux niveaux fédéral et cantonal. Cette mesure doit aussi être vue par les médias comme un moyen d'évaluer quels sont les besoins et/ou les préférences de la nouvelle génération de lecteurs et lectrices et, cas échéant, d'ajuster leurs offres en conséquence.

### **Article 2** *Mesure*

#### *Alinéa 1*

La mesure consiste en une prise en charge par l'Etat des coûts d'abonnement à un titre de la presse écrite régionale fribourgeoise durant une année.

#### *Alinéa 2*

La plupart des titres de la presse régionale proposent plusieurs formules d'abonnements. Le type d'abonnement dont l'Etat assumera le financement dans le cadre de la présente mesure est l'abonnement numérique de base, qui comprend un accès illimité au site internet et à l'application.

---

### *Alinéa 3*

Les médias régionaux susceptibles d'être prestataires de la mesure ne disposent pas tous d'un abonnement numérique de base, sous la forme d'un accès illimité au site internet et à l'application. Dans certains cas, l'offre numérique se limite à l'accès au papier électronique (e-paper). Il existe également des titres de presse qui ne proposent à ce stade aucune formule numérique. Afin de pouvoir néanmoins tenir compte de ces offres, il est possible d'accorder un abonnement au papier électronique ou à la version imprimée.

### *Alinéa 4*

Un seul type d'abonnement par média est pris en compte dans le cadre de la présente mesure. Le choix du bénéficiaire ou de la bénéficiaire de la mesure porte uniquement sur le prestataire, et non sur le type d'abonnement. Le type d'abonnement financé par l'Etat sera défini par la Direction chargée de l'exécution de la mesure. Une consultation préalable des prestataires est prévue.

## **Article 3 Bénéficiaires – Eligibilité et conditions d'octroi**

### *Alinéa 1*

Les conditions mentionnées sont cumulatives. Dans le but de faciliter la vérification de l'éligibilité des personnes qui sollicitent un abonnement, l'inscription au contrôle des habitants est explicitement mentionnée comme l'une des conditions pour bénéficier de la mesure. La mesure n'est pas appliquée de manière automatique, il faut que le jeune ou la jeune exprime son intérêt à vouloir en bénéficier.

### *Alinéa 2*

La personne intéressée par la mesure doit solliciter l'abonnement au cours de l'année civile durant laquelle elle atteint la majorité. La disposition garantit que toutes les personnes nées la même année ont la possibilité de déposer leur demande la même année civile. Ainsi, une personne née en janvier 2006, par exemple, pourra faire sa demande durant toute l'année civile 2024, de même que celle qui est née en décembre 2006.

### *Alinéa 3*

Le formulaire d'inscription ne recueillera que les données nécessaires pour effectuer la vérification de l'éligibilité et pour faire bénéficier les jeunes de l'abonnement sollicité. Les personnes qui remplissent le formulaire d'inscription devront consentir à la transmission des données mentionnées à l'art. 4 al. 3 au média concerné. .

## **Article 4 Direction – Tâches et compétences**

### *Alinéa 1*

L'éligibilité des personnes qui sollicitent un abonnement sera vérifiée de manière centralisée par la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (ci-après : la Direction).

### *Alinéa 2*

Pour vérifier l'éligibilité des personnes, un accès à la plateforme informatique cantonale comprenant les données enregistrées dans les registres communaux des habitants est nécessaire. La Loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCO ; RSF 114.21.1) dispose à l'art. 16a que l'accès aux données de la plateforme informatique est soumis à autorisation. Une base légale idoine est créée pour permettre l'accès à la plateforme informatique dans le cadre de l'exécution de la mesure. Sur le plan technique, les vérifications à effectuer impliqueront la création de rapports ad hoc et des appariements de données.

### *Alinéa 3*

La Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1) définit les principes relatifs au traitement des données personnelles par les organes publics dans l'exécution de leurs tâches. La LPrD dispose à l'art. 4 que l'organe public n'est en droit de traiter des données personnelles que si une disposition légale le prévoit, ou, à défaut, si les dispositions réglant l'accomplissement de sa tâche l'impliquent. Afin de faire bénéficier les jeunes de l'abonnement sollicité, les prestataires doivent pouvoir disposer du nom de la bénéficiaire ou du bénéficiaire, de l'adresse du domicile ainsi que de l'adresse de courrier électronique.

---

#### *Alinéa 4*

La LPrD dispose à l'art. 13 que les données personnelles doivent être détruites dès que l'organe public n'en a plus besoin. Pour mener l'évaluation prévue à l'art. 8 ci-dessous, il est toutefois nécessaire de conserver certaines données durant la période de validité de la loi. Dans une perspective qualitative, l'évaluation pourrait par exemple comprendre une enquête auprès des personnes qui ont bénéficié de l'abonnement. La participation à cette enquête ne sera pas obligatoire. Pour effectuer les analyses statistiques relatives à la mesure, concernant notamment la proportion des jeunes éligibles qui ont sollicité un abonnement, la Direction utilisera les données anonymisées.

#### *Alinéa 5*

La Direction détruira les données dès qu'elle n'en aura plus besoin pour remplir les tâches prévues par la loi, mais au plus tard à la fin de la période de validité de la présente loi. Si le législateur devait décider de prolonger la période de validité de la loi, il sera nécessaire de définir de manière plus précise la période pendant laquelle les données peuvent être conservées.

### **Article 5      Prestataires – Conditions d'éligibilité**

#### *Alinéa 1*

Les critères d'éligibilité se recoupent avec ceux établis à l'époque s'agissant des aides COVID-19 en faveur des médias. Ils sont propres à assurer que l'information reçue par les jeunes couvre l'actualité régionale et, également, qu'elle leur parvienne régulièrement. La formulation choisie permettra en outre d'inclure d'éventuels nouveaux prestataires en cours de validité de la loi. Cet article est partiellement inspiré de l'art. 36 de l'Ordonnance du 29 août 2012 sur la Poste (OPO ; RF 783.01), qui énumère les critères déterminant la notion de presse régionale et locale.

#### *Alinéa 2*

Conformément au but défini à l'art. 1, la mesure vise notamment à soutenir la presse écrite régionale fribourgeoise. Pour être prestataire, l'éditeur du titre doit donc avoir son siège dans le canton de Fribourg. En cas de rachat par une société sise dans un autre canton ou à l'étranger, l'éditeur concerné ne pourra plus être prestataire de la mesure.

### **Article 6      Prestataires – Obligations**

#### *Alinéa 1*

Afin de faciliter le suivi et le contrôle de la mesure par l'Etat, les titres de la presse régionale fribourgeoise sur abonnement qui veulent être prestataires devront s'annoncer par écrit auprès de la Direction. Cela permettra à cette dernière de pouvoir tenir une liste des différents prestataires et de renseigner utilement à ce propos les personnes ou les entités qui le requièrent.

#### *Alinéa 2*

En sus de son obligation d'annonce, le prestataire doit s'acquitter des obligations qui suivent.

#### *Lettre a*

Sans commentaire.

#### *Lettre b*

Durant la validité de la présente loi, le prestataire tient à jour un document permettant de déterminer quel est le taux de renouvellement des abonnements financés par l'Etat. Le document sera intégré à l'évaluation de la mesure prévue à l'art. 8.

#### *Lettre c*

Conformément aux principes de la protection des données, il est nécessaire de prévoir la destruction des documents obtenus par les prestataires sur la base de la présente loi. Les prestataires n'ont le droit d'utiliser les données personnelles des bénéficiaires que dans le but pour lequel elles leur ont été transmises. Les données relatives aux bénéficiaires qui ne renouvellent pas leur abonnement après un an seront donc détruites.



---

## **Article 7**      **Information**

### *Alinéa 1*

L'Etat, par le biais notamment de la Feuille officielle, de communiqués de presse, de son site internet, des réseaux sociaux, informe le public de l'existence de la mesure et de son contenu.

### *Alinéa 2*

En vertu de l'art. 88 de la Constitution fribourgeoise, les autorités communales sont tenues d'informer le public sur leurs activités. Elles disposent ainsi de moyens de communication tels que, par exemple, le bulletin communal, le site internet ou encore les réseaux sociaux. La disposition confère aux autorités communales la tâche d'informer le public cible de l'existence de la mesure, tout en laissant les modalités concrètes ouvertes. Les communes pourront également relayer les informations diffusées par l'Etat au sujet de la mesure.

### *Alinéa 3*

Les prestataires ont un intérêt direct à ce que la mesure soit portée à la connaissance du plus grand nombre. Ils participent ainsi à la promotion de la mesure, par leurs propres moyens. Une collaboration avec les autorités communales compétentes pourrait, par exemple, être envisagée.

## **Article 8**      **Evaluation**

### *Alinéa 1*

L'évaluation est menée par la Direction. Elle a pour but de déterminer si la mesure est propre à atteindre le but visé, à savoir favoriser l'accès à l'information et la formation d'opinion des jeunes et soutenir financièrement la presse écrite régionale fribourgeoise. Elle débute trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

### *Alinéa 2*

Sans commentaire.

## **Article 9**      **Voies de droit**

### *Alinéa 1*

Le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative du canton de Fribourg (CPJA ; RSF 150.1) prescrit à l'art. 115 que le Conseil d'Etat peut décider d'un recours si une loi le prévoit. Le présent article remplit cette condition. Il prévoit que les décisions de la Direction peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat.

## **Article 10**      **Durée de validité**

Sans commentaire.

# **6 Incidences financières et en personnel**

---

## **6.1 Incidences financières**

L'incidence financière de la mesure a été calculée à partir des prix d'abonnements fixés par les entreprises de média. Pour les différents titres de la presse régionale, les prix suivants ont été communiqués à l'Etat lors de l'élaboration du présent message :

Média	Type d'abonnement (annuel)			
	Papier	Numérique		Papier et numérique
		Avec e-paper	Sans e-paper	
La Liberté	462,00	300,00	108,00	474,00
La Gruyère	224,00	135,00		254,00
La Messenger	90,00	41,00		98,00
La Broye	83,00	83,00		83,00
Le Républicain	76,00			
Freiburger Nachrichten	468,00	408,00	264,00	468,00
Anzeiger von Kerzers	140,00			
Murtenbieter	170,00			

Il s'agit des pleins tarifs pour l'année 2023, sans réduction ou application de modalités préférentielles. Les quotidiens La Liberté et Freiburger Nachrichten connaissent deux types d'abonnements numériques. L'option avec papier électronique (e-paper) comprend la livraison du journal du jour en format pdf, en plus de l'accès aux articles payants disponibles en ligne et sur l'application. La formule numérique de base se limite à l'accès aux articles payants disponibles en ligne et sur l'application.

Le texte de la motion indique que le système mis en place doit couvrir un abonnement en format papier ou numérique. En raison de la diversité des offres, il est toutefois nécessaire de définir plus précisément les formules concernées par la mesure. Pour ce faire, différents critères peuvent entrer en ligne de compte. Sous l'angle des activités médias des jeunes, l'accès aux contenus médiatiques diffusés par l'application doit être privilégiée. Il s'agit en effet, selon les résultats de l'enquête vaudoise mentionnée précédemment, de l'un des canaux les plus utilisés par les jeunes pour s'informer sur l'actualité. Le format papier classique ne répond clairement pas aux habitudes du public cible en matière d'utilisation des médias, constat qui vaut également pour le papier électronique<sup>5</sup>. De l'autre côté, sous l'angle de l'aide aux médias, les formules papier ainsi que papier et numérique, couvrent de manière plus importante les coûts liés à l'élaboration des contenus journalistiques.

Conformément au texte de la motion, le Conseil d'Etat proposait, dans l'avant-projet mis en consultation, de laisser aux bénéficiaires le choix entre l'abonnement papier et l'abonnement numérique, avec ou sans papier électronique. Plusieurs institutions qui ont participé à la consultation ont proposé d'inclure dans l'offre uniquement les formules numériques. C'est en particulier le cas des entreprises de médias, qui craignent que la prise en charge d'un abonnement papier par l'Etat puisse amener les parents des jeunes à se désabonner pour profiter de l'offre prise en charge par l'Etat. Le même souci a été exprimé par certains médias en lien avec le papier électronique.

Ces différents retours, ainsi que le fait que seul le format numérique correspond aux activités médias des jeunes, conduisent aujourd'hui le Conseil d'Etat à inclure dans la prestation uniquement l'abonnement numérique de base, sous forme de l'accès au site internet et à l'application du média. Pour les médias qui ne proposent pas encore à ce stade un abonnement numérique sous cette forme, l'abonnement au papier électronique, voire à la version imprimée pourra être pris en compte. L'Etat ne prendra en charge qu'un seul type d'abonnement par média. La Direction définira pour chaque média le type d'abonnement pris en compte, après consultation du prestataire.

<sup>5</sup> Rapport au vote et à l'information : Usages, pratiques et attentes des jeunes citoyen.nes dans le canton de Vaud. Rapport d'étude Qualinsight, 2022, p. 8.

Plusieurs variables déterminantes pour l'estimation de l'incidence financière de la mesure sont incertaines. Comme indiqué plus haut, cela concerne en particulier le nombre de jeunes intéressés par la prestation, ainsi que le choix du journal. L'estimation du coût est basée sur l'hypothèse qu'environ 30 % des personnes éligibles solliciteront un abonnement. Il s'agirait donc, selon les projections démographiques présentées plus haut, d'approximativement 1 250 personnes par an. Compte tenu des activités médias des jeunes, ce nombre est a priori élevé. Il convient également de tenir compte du fait que La Liberté, en partenariat avec la Banque cantonale de Fribourg, offre déjà un accès privilégié à ses contenus aux jeunes en formation (hautes écoles, université, collèges fribourgeois et GIB, ECG, écoles des métiers, écoles professionnelles). Cela correspond à une partie importante des bénéficiaires potentiels de la mesure.

Concernant le choix du journal, une clé de répartition a été établie sur la base du tirage total diffusé en 2021 pour chacun des titres (édition normale) ainsi que des tirages additionnés. A partir de ces éléments, la part de chaque titre a été calculée comme suit :

<b>Média</b>	<b>Tirage total diffusé (2021)</b>	<b>%</b>
La Liberté	37 153	43,1%
La Gruyère	13 016	15,1%
Le Messenger	8 479	9,8%
La Broye	2 839	3,3%
Le Républicain	2 850	3,3%
Freiburger Nachrichten	16 242	18,8%
Murtenbieter	4 108	4,8%
Anzeiger von Kerzers	1 514	1,8%
<b>Total</b>	<b>86 201</b>	<b>100,0%</b>

Cela signifie concrètement que sur 1 250 abonnements financés par an par l'Etat, 539 concerneraient le journal La Liberté, 235 les Freiburger Nachrichten, 189 La Gruyère, 123 Le Messenger, etc.

Notons toutefois que cette estimation de la sélection de l'offre médiatique repose sur la supposition que les jeunes consomment les mêmes contenus médiatiques que la population fribourgeoise lisant la presse en format papier. Or, les lecteurs de médias en format papier présentent certainement des caractéristiques différentes que celles des jeunes qui constituent le public cible de la prestation. De plus, la répartition actuelle du lectorat entre les prestataires repose sur des choix faits par la population fribourgeoise pour des abonnements payants. L'offre proposée, par sa gratuité, fait disparaître la contrainte budgétaire individuelle comme élément de décision. Il est donc probable que la répartition des abonnements pris en charge par l'Etat s'éloigne de la clé présentée ci-dessous.

Le calcul de l'incidence financière de la mesure repose sur le prix de l'abonnement numérique sans papier électronique lorsque cette formule est disponible. Le prix du papier électronique a été utilisé pour les titres qui ne proposent pas d'autres offres numériques, c'est-à-dire des abonnements aux contenus du site internet et de l'application. Enfin, il a été tenu compte du prix de la version imprimée des médias qui ne disposent pas à ce stade d'offres numériques.

Partant de ces éléments, les incidences financières de la mesure se présentent comme suit :

---

<b>Nature</b>	<b>Coût annuel</b>	<b>Total sur 5 ans</b>
Abonnements	175 000	
		875 000
Evaluation		30 000
<b>Total</b>		<b>905 000</b>

Le formulaire d'inscription en ligne pourra être réalisé sur la base des ressources existantes. Aucune incidence financière n'est donc prévue à ce niveau. Un budget spécifique est prévu pour externaliser certaines tâches liées à l'évaluation de la prestation, par exemple la réalisation d'une enquête.

## **6.2 Incidences sur le personnel de l'Etat**

Des ressources spécifiques en personnel seront nécessaires pour effectuer les tâches de contrôle et de facturation. Ce travail devra toutefois se limiter à quelques heures par mois et pourra être pris en charge par les effectifs existants. Des ressources seront également nécessaires pour mener l'évaluation et rédiger le rapport à l'attention du Grand Conseil.

## **7 Effets sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

---

Le projet de loi crée une nouvelle tâche pour les communes qui seront chargées d'informer une fois par année les jeunes atteignant la majorité sur l'existence de la mesure. Aucune compétence n'est modifiée.

## **8 Effets sur le développement durable**

---

L'impact du projet de loi sur le développement durable a été évalué à l'aide de l'outil Boussole 21. Il ressort de l'analyse que la prise en charge d'un abonnement à un journal régional pour les jeunes a un effet positif sur le développement durable, dans la mesure où elle favorise l'acquisition de connaissances par les jeunes pour participer activement à la vie démocratique. La mesure peut en outre amener les jeunes à s'engager pour le vivre-ensemble, grâce à une meilleure connaissance des enjeux sociétaux. Le renoncement à l'abonnement papier au profit des formules numériques constitue également un point fort sous l'angle du développement durable.

## **9 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

---

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



## Botschaft 2022-DEEF-68

28. November 2023

### Umsetzung der Motion 2022-GC-60 - Ein Zeitungs-Jahresabonnement für alle neuen Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg

*Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Gesetzesentwurf in Umsetzung der oben erwähnten Motion.*

*Dieses Dokument ist eine Folge der:*

---

Motion 2022-GC-60	Ein Zeitungs-Jahresabonnement für alle neuen Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg
Urheber/innen:	Levrat Marie / Repond Brice

---

## Inhalt

---

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Erlassform</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Vernehmlassung</b>	<b>2</b>
<b>4</b>	<b>Beschreibung des Entwurfs</b>	<b>3</b>
<b>4.1</b>	<b>Begünstigte</b>	<b>3</b>
<b>4.2</b>	<b>Betroffene Medien</b>	<b>5</b>
<b>4.3</b>	<b>Praktische Aspekte</b>	<b>5</b>
<b>4.4</b>	<b>Dauer der Leistung</b>	<b>6</b>
<b>4.5</b>	<b>Bewertung</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>10</b>
<b>6.1</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>10</b>
<b>6.2</b>	<b>Personelle Auswirkungen</b>	<b>12</b>
<b>7</b>	<b>Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden</b>	<b>12</b>
<b>8</b>	<b>Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung</b>	<b>12</b>
<b>9</b>	<b>Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit</b>	<b>13</b>

---

---

## 1 Einleitung

---

Am 13. Oktober 2022 hat der Grosse Rat die Motion «Ein Zeitungs-Jahresabonnement für alle neuen Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg» (2022-GC-60) angenommen, die von Grossrätin Marie Levrat und Grossrat Brice Repond eingereicht wurde. Der parlamentarische Vorstoss verlangte vom Staatsrat, dass er per Gesetz ein Gutscheinsystem für ein Zeitungs-Jahresabonnement einführt, von dem alle neuen Bürgerinnen und Bürger des Kantons auf Verlangen profitieren können. Gemäss Motion würde der Gutschein für ein Abonnement einer Freiburger Zeitung in elektronischer oder gedruckter Form gelten, um junge Bürgerinnen und Bürger stärker für das aktuelle Geschehen zu interessieren.

Der vorliegende Gesetzesentwurf legt die Ziele, die Umsetzungsmodalitäten und den Kreis der Begünstigten dieser neuen Leistung des Staats fest.

## 2 Erlassform

---

In der Freiburger Gesetzgebung gibt es keine Bestimmung, die als Gesetzesgrundlage dienen könnte, um finanzielle Mittel für ein Gratisabonnement bereitzustellen. Gemäss Artikel 9 des Subventionsgesetzes (SubG; SGF 616.1) müssen Subventionen auf einem Gesetz beruhen.

Der Staatsrat hat die Möglichkeit geprüft, ein bestehendes Gesetz zu revidieren, in dem die neue Leistung des Staats verankert werden könnte. Grundsätzlich könnte die Massnahme in verschiedene Gesetzestexte eingefügt werden, insbesondere in das Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte (PRG; SGF 115.1). Dieses befasst sich namentlich mit der Ausübung der politischen Rechte auf Kantons- und Gemeindeebene. Der Staatsrat zieht jedoch die Ausarbeitung eines spezifischen Erlasses vor, um den parlamentarischen Vorstoss umzusetzen. Mit Blick auf die Gesetzgebungssystematik wäre die Verankerung der Massnahme im PRG, das sich auf die formalen Aspekte für die Ausübung der politischen Rechte konzentriert, keine vollständig zufriedenstellende Lösung. Zudem könnte eine Revision des Reglements über die Ausübung der politischen Rechte (PRR; SGF 115.11) nötig sein, um die praktischen Fragen in Verbindung mit der Massnahme zu präzisieren.

Zudem handelt es sich aktuell nicht um eine dauerhafte Massnahme. Bei den Beratungen im Grossen Rat zur Motion wurde die Notwendigkeit unterstrichen, die Massnahme nach ein paar Jahren zu beurteilen. Der Staatsrat schliesst sich dem an und möchte die Massnahme zeitlich begrenzen. Aus diesem Grund bietet es sich an, einen eigenständigen Erlasstext aufzustellen.

## 3 Vernehmlassung

---

Vom 6. April bis 14. Juli 2023 fand bei den Institutionen, Organisationen und politischen Parteien des Kantons eine Vernehmlassung zum Vorentwurf statt. Fast alle Rückmeldungen der Vernehmlassungsadressaten fielen hinsichtlich der vorgeschlagenen Massnahme und der damit verfolgten Ziele positiv aus. Das Konzept und die Modalitäten für die Umsetzung der Massnahme wurden hingegen kommentiert und es wurden Änderungen vorgeschlagen. Die Rückmeldungen bezogen sich hauptsächlich auf die folgenden Punkte:

- > Kreis der Begünstigten der Leistung: Gemäss Gesetzesvorentwurf war die Leistung den Schweizer Staatsangehörigen und den ausländischen Staatsangehörigen mit einem C-Ausweis vorbehalten. Zwei Vernehmlassungsadressaten wünschten eine Erweiterung des Empfängerkreises auf alle jungen Erwachsenen im Alter von 18 Jahren, die im Kanton wohnen.

- 
- > Art der berücksichtigten Abonnemente: Mehrere Vernehmlassungsadressaten, darunter die Medienunternehmen, haben gebeten, das Angebot für die jungen Erwachsenen auf digitale Abonnemente zu beschränken. Wie in der Motion verlangt, die diesem Gesetz zugrunde liegt, gab der Gesetzesvorentwurf den Begünstigten die Wahl zwischen dem Papierabonnement und den verschiedenen digitalen Angeboten der Zeitungsherausgeber.
  - > Kontrollmechanismen: Um den Verwaltungsaufwand des Staats und der Gemeinden zu reduzieren, sah der Vorentwurf vor, dass die Abonnementsdienste der Medien selbst prüfen, ob die jungen Erwachsenen, die ein Abonnement beantragen, die Kriterien für die Vergabe der Massnahme erfüllen. Da es sich dabei um die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe handelt, wirft diese Lösung mehrere rechtliche Fragen auf, insbesondere im Zusammenhang mit dem Datenschutz.
  - > Werbung für die Massnahme: Die Medienunternehmen und einige weitere Vernehmlassungsadressaten wünschten ein stärkeres Engagement des Staats für die Bewerbung der Massnahme.
  - > Geltungsdauer der Massnahme: Die Geltungsdauer der Massnahme, die im Gesetzesvorentwurf auf 5 Jahre begrenzt war, wurde allgemein positiv aufgenommen. Vereinzelt wurde verlangt, dass für das Gesetz kein Enddatum vorgesehen wird.

## 4 Beschreibung des Entwurfs

---

### 4.1 Begünstigte

Die Motion beschreibt den Kreis der Begünstigten der Leistung auf zwei unterschiedliche Arten. Einerseits bezieht sie sich auf die neuen Bürgerinnen und Bürger des Kantons, andererseits erwähnt sie, dass alle 18-Jährigen, die im Kanton wohnhaft sind, ein Gratisabonnement erhalten können. Bei der Ausarbeitung der vorliegenden Massnahme hat der Staatsrat die verschiedenen Optionen hinsichtlich der Definition des Zielpublikums geprüft. Aus verschiedenen Gründen waren die Kriterien des aktiven Stimm- und Wahlrechts auf Gemeinde- und/oder Kantons- und Bundesebene nicht vollständig zufriedenstellend, um den Kreis der Begünstigten festzulegen. Das aktive Stimm- und Wahlrecht wird im Gesetz vom 18. Februar 1976 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) definiert. Gemäss diesem Gesetz sind folgende Personen stimm- und wahlberechtigt in kantonalen Angelegenheiten, wenn sie das 18. Altersjahr zurückgelegt haben: Schweizerinnen und Schweizer, die im Kanton Wohnsitz haben, und Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die über das freiburgische Bürgerrecht verfügen oder im Kanton Wohnsitz hatten. Niederlassungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer sind in Gemeindeangelegenheiten stimm- und wahlberechtigt, wenn sie seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben (C-Ausweis). Die Anwendung dieser Gesetzesgrundlagen würde bedeuten, dass das Abonnement nur den jungen Schweizerinnen und Schweizern angeboten würde, die über das Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler Ebene verfügen. Selbst die jungen Ausländerinnen und Ausländer mit einem C-Ausweis, die die formalen Kriterien für das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene erfüllen, würden nicht zu den Begünstigten der Leistung gehören, da sie aus gesetzlicher Sicht nicht als Stimm- und Wahlberechtigte im Kanton gelten.

Wird der Kreis der Begünstigten auf alle jungen Erwachsenen mit dem Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene erweitert, stellt sich ein praktisches Problem. In Ermangelung eines Wahlregisters für die ausländischen Staatsangehörigen verfügt der Staat nicht über die nötigen Informationen, um die Personen mit einem C-Ausweis zu identifizieren, die die Kriterien für das Gemeindestimmrecht erfüllen. Dies würde bedeuten, dass die Daten aller Freiburger Gemeinden angefordert werden müssten, was angesichts des angestrebten Ziels unverhältnismässig erscheint.

Aus all diesen Gründen schlägt der Staatsrat vor, alle jungen Erwachsenen im Alter von 18 Jahren, die im Kanton wohnen und im Einwohnerregister eingetragen sind, in den Kreis der Begünstigten aufzunehmen. Gegenüber dem Vorentwurf, der in die Vernehmlassung ging und die Leistung auf junge Schweizerinnen und Schweizer sowie ausländische Staatsangehörige mit einem C-Ausweis beschränkte, wurde also der Kreis der Begünstigten

ausgeweitet. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag, entspricht dies aber nur einer geringfügigen Erhöhung der Zahl der jungen Erwachsenen, die von der Massnahme profitieren können. Es sind etwa 250 Personen mehr pro Jahr. Der Staatsrat hält diesen Entscheid für sinnvoll, denn so wird niemand diskriminiert, und die Integration gestärkt, da das vom Staat finanzierte Abonnement dazu beitragen kann, die örtlichen und regionalen Umstände besser zu kennen. Diese Lösung erleichtert auch die Prüfung und Kontrolle in Verbindung mit der Massnahme<sup>1</sup>. Auch die Beurteilung des Projekts in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung (Kompass 21) spricht für eine Berücksichtigung aller jungen Erwachsenen im Alter von 18 Jahren, die im Kanton wohnen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Ausweis, dies aus Gründen des sozialen Zusammenhalts und der Integration.

Die konsolidierte Statistik der jungen Erwachsenen, die im Kanton das 18. Lebensjahr im Zeitraum 2018 bis 2022 erreicht haben, sieht wie folgt aus:

	2018	2019	2020	2021	2022
CH	2 976	2 885	2 748	2 827	2 832
C-Ausweis	541	529	524	540	524
Andere Ausweise	251	203	232	211	251
<b>Total</b>	<b>3 768</b>	<b>3 617</b>	<b>3 504</b>	<b>3 578</b>	<b>3 607</b>

Um die Zahl der Personen zu schätzen, die in den nächsten Jahren von der Leistung profitieren können, wurden Hochrechnungen angestellt. Gemäss dem mittleren Szenario für die Bevölkerungsentwicklung sollte sich die durchschnittliche Zahl der Personen unter der ständigen Wohnbevölkerung, die in den kommenden fünf Jahren die Volljährigkeit erreichen, auf etwa 3750 Personen pro Jahr belaufen<sup>2</sup>:

	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Total</b>	<b>3 683</b>	<b>3 658</b>	<b>3 745</b>	<b>3 826</b>	<b>3 850</b>

Die Motion sieht vor, dass nur die Jugendlichen ein Gratisabonnement erhalten, die es ausdrücklich beantragen. Folglich ist es schwierig, die Zahl der Personen zu schätzen, die effektiv am Angebot interessiert sein werden. Die Nachfrage wird namentlich von der Bekanntheit der Leistung beim Zielpublikum abhängen. Angesichts des Medienkonsums und der Interessen der jungen Erwachsenen ist eine gewisse Vorsicht bei der Schätzung der Anzahl Interessenten angezeigt. So sah der Kanton Waadt im Rahmen seines Aktionsplans zugunsten der Medienvielfalt ursprünglich eine ähnliche Massnahme vor.<sup>3</sup> Am Ende wurde jedoch auf die Anwendung eines Vorzugstarifs verzichtet, um die Jugendlichen mit den regionalen Medien vertraut zu machen. Eine vorgängige Umfrage bei den jungen Waadtländerinnen und Waadtländern im Jahr 2022 hat nämlich ergeben, dass sich die sondierten Personen wenig für die regionalen Nachrichten und die klassischen Medienformate interessierten.<sup>4</sup> Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die meisten jungen Erwachsenen mit 18 Jahren noch bei den Eltern wohnen und im Haushalt oft bereits eine Zeitung abonniert ist.

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 4.3, S. 5.

<sup>2</sup> Mittleres Szenario für die Bevölkerungsentwicklung, StatA.

<sup>3</sup> Bericht des Waadtländer Staatsrats an den Grosse Rat zum Postulat Valérie Induni und Mitunterzeichnete für eine wirkungsvolle Unterstützung der Print- und anderen Medien, 2019.

<sup>4</sup> Rapport au vote et à l'information : Usages, pratiques et attentes des jeunes citoyens dans le canton de Vaud. Studienbericht Qualinsight, 2022.



---

## 4.2 Betroffene Medien

Die Motion liefert eine nicht abschliessende Liste von Freiburger Printmedien, für die den jungen Erwachsenen ein Abonnement angeboten würde. Der Staatsrat schlägt vor, alle Titel der Freiburger Regionalpresse, die mindestens einmal pro Woche erscheinen und im Abonnement erhältlich sind, in die Massnahme aufzunehmen. Zudem muss der Herausgeber des Titels seinen Sitz im Kanton Freiburg haben.

Gemäss Stand am 1.9.2023 könnten also die folgenden Titel von der Massnahme profitieren:

Titel	Periodizität	Erscheinungsort
La Liberté	Täglich	Freiburg
La Gruyère	3x / Woche	Bulle
La Broye	Wöchentlich	Payerne
Le Messager	Wöchentlich	Châtel-Saint-Denis
Le Républicain	Wöchentlich	Estavayer-le-Lac
Freiburger Nachrichten	Täglich	Freiburg
Der Murtenbieter	2x / Woche	Murten
Anzeiger von Kerzers	Wöchentlich	Kerzers

Der Gesetzesentwurf sieht ein Meldeverfahren für die von der Massnahme angesprochenen Medien vor. Dadurch können allfällige neue Titel ebenfalls von der Massnahme profitieren, falls sie die oben erwähnten Voraussetzungen erfüllen.

## 4.3 Praktische Aspekte

Was die praktische Umsetzung betrifft, möchte der Staatsrat möglichst effizient und unbürokratisch vorgehen. Bei der Ausarbeitung des Projekts wurden mehrere Optionen geprüft. Der Gesetzesvorentwurf, der in die Vernehmlassung ging, schlug vor, dass die Personen, die sich für ein Abonnement interessieren, ihre Bestellung direkt bei den Medien aufgeben, die also prüfen müssten, ob die Personen zum Kreis der Begünstigten gehören. Um den Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Leistung zu begrenzen, wollte man auf eine zentrale Abonnementsverwaltung verzichten. Die Übertragung der Kontrollaufgaben vom Staat an die Anbieter, wirft jedoch Fragen in Bezug auf den Datenschutz und die Kontrolle auf. Der Staat müsste sich namentlich vergewissern, dass die Medien alle Anträge kontrollieren, bevor ein Abonnement abgeschlossen wird. Zudem müsste er Sanktionen vorsehen für den Fall, dass die Anbieter ihren Pflichten nicht nachkommen. Ausserdem müsste ein rechtliches Verfahren vorgesehen werden, das es den jungen Erwachsenen ermöglicht, im Falle einer Ablehnung des Antrags, den Entscheid anzufechten. Auch die Modalitäten für die Bearbeitung der persönlichen Daten durch die Medien müssten in der Gesetzesgrundlage beschrieben werden.

Aufgrund dieser Feststellungen schlägt der Staatsrat vor, dass der Staat die Abonnementsanträge über ein Online-Formular selbst verwaltet. Auf der Website können die jungen Erwachsenen einen Titel auswählen und ein Abonnement bestellen. Dort können die Medien auch ihr Angebot präsentieren. Um zu prüfen, ob die Personen, die ein Abonnement beantragen, zum Kreis der Begünstigten gehören, benutzen die Dienststellen des Staats die Datenbank FriPers. Das ist die Informatikplattform mit den Daten der Einwohnerkontrolle der gesamten Wohnbevölkerung. Nach der Kontrolle werden die Anmeldungen an die Medien weitergeleitet. Die Erweiterung des Zielpublikums auf alle jungen Erwachsenen im Alter von 18 Jahren mit Wohnsitz im Kanton, die im Einwohnerregister eingetragen sind, wird die Kontrolle erleichtern, da es nicht nötig ist, bestimmte Ausweistypen von ausländischen Staatsangehörigen auszuschliessen.

---

Hinsichtlich der Werbung für die Leistung hält der Staatsrat diese hauptsächlich für eine Sache der Medien, die den meisten Nutzen aus der Massnahme ziehen. Da es sich um eine öffentliche Leistung handelt, muss aber eine angemessene Sichtbarkeit des Staats gewährleistet werden. Mit dem Online-Antragsformular kann diesem Bedürfnis entsprochen werden, denn die Ziele der Massnahme können aus Sicht des Kantons dargelegt werden. Der Staat wird im Übrigen seine Kommunikationsmittel einsetzen, um die Leistung bekannt zu machen, das heisst über Medienmitteilungen, die sozialen Netzwerke und das Amtsblatt. Den Versand eines Schreibens an alle Begünstigten, wie in der Motion verlangt, hält der Staatsrat nicht für angezeigt. Einerseits schickt der Staat üblicherweise keine Schreiben an mögliche Empfänger von Massnahmen, die er finanziert. Andererseits würde der Versand eines Schreibens den Grundsätzen der digitalen Verwaltung und den Anforderungen an die nachhaltige Entwicklung zuwiderlaufen.

#### **4.4 Dauer der Leistung**

Da es keine gesicherten Daten für die Effizienz der Massnahme gibt, ist der Staatsrat der Meinung, dass die Leistung vorerst nur für eine bestimmte Zeit eingeführt werden soll. Er schlägt deshalb vor, die Gültigkeit des Gesetzes und somit der Leistung auf fünf Jahre zu beschränken. Dieser Zeitraum ist lang genug, um die Leistung einerseits genügend bekannt zu machen und andererseits die nötigen Daten zu sammeln, um den Erfolg beurteilen zu können. Drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes wird eine Bewertung durchgeführt. Der Staatsrat wird die Resultate der Untersuchung dem Grossen Rat in einem Bericht mitteilen. Der Grosse Rat wird also die Möglichkeit haben, über eine dauerhafte Einführung des Gesetzes zu entscheiden, bevor dieses ausser Kraft tritt.

#### **4.5 Bewertung**

Die Bewertung soll zeigen, ob diese Leistung des Staats ihren Zweck erfüllt. Besonders zwei Aspekte müssen analysiert werden, nämlich ob die Leistung zur Unterstützung der Medien auf ein Interesse stösst und ob sie zur Sensibilisierung und zur Medienkompetenz im Sinne einer politischen Bildung beiträgt. Was den ersten Aspekt betrifft, ist unter anderem zu dokumentieren, wie viele junge Erwachsene das Angebot in Anspruch nehmen und wie hoch die Quote der erneuerten Abonnemente ist. So kann beurteilt werden, ob sich die Leistung mittel- und langfristig positiv auf die finanzielle Lage der betreffenden Freiburger Medien auswirkt. Zum zweiten Aspekt, der die Medienkompetenz betrifft, ist zu klären, in welchem Ausmass die Leistung das Interesse der jungen Erwachsenen für das aktuelle Geschehen im Kanton weckt. Gestützt auf diese Grundlagen wird es möglich sein, eine Empfehlung über die Fortsetzung, die Anpassung oder die Aufhebung der Massnahme abzugeben.

Der Gesetzesentwurf, der dem Grossen Rat vorgelegt wird, enthält Bestimmungen über die Bewertung, die namentlich die sachlichen Auskünfte festlegen, die die Medien dem Staat erteilen müssen. Bei den Vorbereitungsarbeiten dieser Massnahme hat das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) sein Interesse angemeldet, die Umsetzung der Massnahme wissenschaftlich zu begleiten. Es ist also möglich, im Rahmen der Bewertung mit dem BAKOM zusammenzuarbeiten, wobei die entsprechenden Modalitäten noch offen sind.

## **5 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

---

### **Artikel 1 Zweck**

Dieser Artikel legt den Zweck des Gesetzes fest. Mit der Einführung der in Artikel 2 beschriebenen Massnahme bezweckt der Staat in erster Linie, den jungen Erwachsenen den Zugang zur Freiburger Regionalpresse und somit zur Information zu erleichtern. Er möchte sie für die regionalen und kantonalen Themen sensibilisieren und ihnen ein zusätzliches Instrument an die Hand geben, damit sie sich eine Meinung bilden und ihre politischen Rechte in Kenntnis der Lage ausüben können. Ein weiteres Ziel ist die finanzielle Unterstützung der regionalen Zeitungen. Denn trotz den Unterstützungsmassnahmen, die der Bund und der Kanton in den letzten Jahren getroffen haben, befindet sich ein Teil dieser Zeitungen noch immer in einer schwierigen Lage. Die Massnahme soll den Medien auch

---

dazu dienen, die Bedürfnisse bzw. die Vorlieben der neuen Generationen von Leserinnen und Lesern zu ermitteln, damit sie gegebenenfalls ihr Angebot anpassen können.

## **Artikel 2      *Massnahme***

### *Absatz 1*

Im Rahmen der Massnahme übernimmt der Staat die Abonnementskosten für einen Titel der Freiburger Regionalpresse während einem Jahr.

### *Absatz 2*

Die meisten Titel der Regionalpresse bieten mehrere Abonnementstypen an. Der Abonnementstyp, den der Staat im Rahmen der vorliegenden Massnahme finanzieren wird, ist das digitale Basisabonnement, das einen unbeschränkten Zugriff auf die Website und die App beinhaltet.

### *Absatz 3*

Die regionalen Medien, die als Anbieter der Massnahme auftreten können, verfügen nicht alle über ein digitales Basisabonnement in Form eines unbeschränkten Zugriffs auf die Website und die App. In einzelnen Fällen beschränkt sich das digitale Angebot auf das E-Paper. Ausserdem gibt es Printmedien, die zurzeit kein digitales Abonnement anbieten. Um diese Medien dennoch berücksichtigen zu können, wird in diesen Fällen das Abonnement für die E-Paper- oder Printversion finanziert.

### *Absatz 4*

im Rahmen der vorliegenden Massnahme wird pro Titel ein einziger Abonnementstyp berücksichtigt. Die Begünstigten können also nur den Anbieter der Massnahme auswählen, aber nicht den Abonnementstyp. Der vom Staat finanzierte Abonnementstyp wird von der Direktion bestimmt, die mit der Ausführung der Massnahme beauftragt ist. Es ist vorgesehen, die Anbieter vorgängig anzuhören.

## **Artikel 3      *Begünstigte – Bedingungen***

### *Absatz 1*

Die aufgeführten Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein. Damit leichter geprüft werden kann, ob die Personen, die ein Abonnement beantragen, zum Kreis der Begünstigten gehören, wird die Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle ausdrücklich als Bedingung gestellt, um von der Massnahme zu profitieren. Die Massnahme kommt nicht automatisch zur Anwendung. Die jungen Erwachsenen müssen ihr Interesse anmelden, um davon zu profitieren.

### *Absatz 2*

Wer sich für die Massnahme interessiert, muss das Abonnement im Kalenderjahr beantragen, in dem sie oder er die Volljährigkeit erreicht. Diese Bestimmung stellt sicher, dass alle Personen, die im gleichen Jahr geboren sind, die Möglichkeit haben, ihr Gesuch im gleichen Jahr zu stellen. Eine im Januar 2006 geborene Person kann ihren Antrag irgendwann im Jahr 2024 stellen, genauso wie eine im Dezember 2006 geborene Person.

### *Absatz 3*

Das Antragsformular verlangt nur Daten, die nötig sind, um zu prüfen, ob die Person zum Kreis der Begünstigten gehört, und um ihr das Abonnement zu gewähren. Die Personen, die das Formular ausfüllen, müssen der Weitergabe der in Artikel 4 Abs. 3 erwähnten Daten an den gewählten Anbieter zustimmen.

## **Artikel 4      *Direktion – Aufgaben und Befugnisse***

### *Absatz 1*

Die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (die Direktion) prüft, ob die Antragstellerinnen und Antragsteller zu den Begünstigten gehören.

---

#### *Absatz 2*

Für die Prüfung ist ein Zugriff auf die kantonale Informatikplattform mit den Daten der Einwohnerregister der Gemeinden nötig. Das Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) schreibt in Artikel 16a vor, dass für den Zugriff auf die Informatikplattform eine Bewilligung erforderlich ist. Dieser Absatz schafft die nötige Gesetzesgrundlage, um den Zugriff auf die Informatikplattform für die Ausführung der Massnahme zu gestatten. Was die Technik anbelangt, werden für die Prüfung Ad-hoc-Berichte erstellt und Daten verknüpft.

#### *Absatz 3*

Das Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) legt die Grundsätze für die Bearbeitung von Personendaten durch die öffentlichen Organe bei der Ausführung ihrer Aufgaben fest. Gemäss Artikel 4 DSchG darf das öffentliche Organ Personendaten nur dann bearbeiten, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht oder, falls keine solche besteht, wenn die Bestimmungen über die Erfüllung seiner Aufgabe es voraussetzen. Damit die jungen Erwachsenen das gewünschte Abonnement erhalten, müssen die Anbieter über den Namen der Person, ihre Wohnadresse und ihre E-Mail-Adresse verfügen.

#### *Absatz 4*

Artikel 13 DSchG schreibt vor, dass Personendaten vernichtet werden müssen, sobald das öffentliche Organ sie nicht mehr benötigt. Für die Bewertung nach Artikel 8 müssen jedoch gewisse Daten bis zum Ende der Geltungsdauer des Gesetzes aufbewahrt werden. Für eine qualitative Einschätzung könnte die Bewertung etwa eine Umfrage unter den Personen umfassen, die das Abonnement in Anspruch genommen haben. Die Teilnahme an der Umfrage ist jedoch freiwillig. Für die statistischen Analysen zur Massnahme, die sich namentlich auf den Anteil der 18-Jährigen beziehen, die ein Abonnement beantragt haben, wird die Direktion anonymisierte Daten verwenden.

#### *Absatz 5*

Die Direktion wird die Daten vernichten, sobald sie diese nicht mehr benötigt, um ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen, spätestens jedoch am Ende der Geltungsdauer des vorliegenden Gesetzes. Falls der Gesetzgeber beschliesst, die Geltungsdauer des Gesetzes zu verlängern, muss die Dauer der Datenaufbewahrung genauer festgelegt werden.

### **Artikel 5 Anbieter – Bedingungen**

#### *Absatz 1*

Die Bedingungen, um als Anbieter zu gelten, überschneiden sich mit jenen, die für die COVID-19-Hilfen zugunsten der Medien festgelegt wurden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die jungen Erwachsenen über das Geschehen in der Region informiert sind und ihnen die Information regelmässig zukommt. Durch die offene Formulierung können während der ganzen Geltungsdauer des Gesetzes auch allfällige neue Anbieter berücksichtigt werden. Dieser Artikel ist teilweise an Art. 36 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG; SR 783.01) angelehnt, der aufzählt, durch welche Kriterien sich die Regional- und Lokalpresse auszeichnet.

#### *Absatz 2*

Gemäss dem in Artikel 1 festgelegten Ziel soll die Massnahme namentlich die Freiburger Regionalpresse unterstützen. Damit der Titel als Anbieter anerkannt wird, muss der Herausgeber seinen Sitz im Kanton Freiburg haben. Wird er von einer Gesellschaft mit Sitz in einem anderen Kanton oder im Ausland aufgekauft, kann er nicht mehr als Anbieter der Massnahme auftreten.

### **Artikel 6 Anbieter – Pflichten**

#### *Absatz 1*

Um dem Staat die Begleitung und Kontrolle der Massnahme zu erleichtern, müssen sich die Abonnements-Zeitungen der Freiburger Regionalpresse, die als Anbieter auftreten möchten, bei der Direktion anmelden. Dies ermöglicht es der Direktion, eine Liste der Anbieter zu führen und den Personen und Einheiten, die sich dafür interessieren, geeignete Auskünfte zu erteilen.

---

*Absatz 2*

Zusätzlich zur Meldepflicht hat der Anbieter die folgenden Pflichten:

*Buchstabe a*

Keine Bemerkungen.

*Buchstabe b*

Solange dieses Gesetz in Kraft ist, erfasst der Anbieter in einem Dokument laufend die nötigen Informationen, damit die Erneuerungsquote der vom Staat finanzierten Abonnemente bestimmt werden kann. Das Dokument wird für die Beurteilung der Massnahme gemäss Artikel 8 verwendet.

*Buchstabe c*

Gemäss den Grundsätzen des Datenschutzes muss die Vernichtung der Dokumente vorgesehen werden, die dem Anbieter aufgrund dieses Gesetzes vorgelegt werden. Die Anbieter dürfen die Personendaten der Begünstigten nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie an ihn weitergeleitet wurden. Die Daten der Begünstigten, die ihr Abonnement nach Ablauf von einem Jahr nicht erneuern, werden folglich vernichtet.

**Artikel 7 Information**

*Absatz 1*

Der Staat informiert die Bevölkerung namentlich über das Amtsblatt, seine Medienmitteilungen, die Website und die sozialen Netzwerke über die Existenz und den Inhalt der Massnahme.

*Absatz 2*

Gemäss Artikel 88 der Kantonsverfassung sind die Gemeindebehörden verpflichtet, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu informieren. Sie verfügen zu diesem Zweck über Kommunikationsmittel wie das Gemeindeblatt, die Website und die sozialen Netzwerke. Die Bestimmung überträgt den Gemeindebehörden die Aufgabe, das Zielpublikum über die Massnahme zu informieren, stellt es ihnen jedoch frei, wie sie dies tun wollen. Die Gemeinden können auch die vom Staat verbreiteten Informationen zur Massnahme weiterleiten.

*Absatz 3*

Die Anbieter haben ein direktes Interesse daran, die Bekanntheit der Massnahme zu steigern. Sie beteiligen sich deshalb mit ihren eigenen Mitteln an der Werbung für die Massnahme. Eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Gemeindebehörden könnte beispielsweise vorgesehen werden.

**Artikel 8 Bewertung**

*Absatz 1*

Die Bewertung wird von der Direktion durchgeführt. Sie soll klären, ob die Massnahme geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, nämlich den Zugang zur Information und die Meinungsbildung der jungen Erwachsenen zu fördern und die Freiburger Regionalpresse finanziell zu unterstützen. Sie beginnt drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

*Absatz 2*

Keine Bemerkungen.

**Artikel 9 Rechtsmittel**

*Absatz 1*

Artikel 115 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) sieht vor, dass der Staatsrat über Beschwerden entscheiden kann, wenn ein Gesetz dies vorsieht. Der vorliegende Artikel erfüllt diese Bedingung. Er sieht vor, dass die Verfügungen der Direktion mit Beschwerde an den Staatsrat angefochten werden können.

---

## Artikel 10 Geltungsdauer

Keine Bemerkungen.

## 6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

---

### 6.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Massnahme wurden gestützt auf die Abonnementspreise berechnet, die von den Medienunternehmen praktiziert werden. Für die verschiedenen Titel der Regionalpresse wurden dem Staat bei der Ausarbeitung dieses Berichts die folgenden Preise mitgeteilt:

Medien	Art des Jahresabonnements			
	Papier	elektronisch		Papier und elektronisch
		mit E-Paper	ohne E-Paper	
La Liberté	462,00	300,00	108,00	474,00
La Gruyère	224,00	135,00		254,00
Le Messenger	90,00	41,00		98,00
La Broye	83,00	83,00		83,00
Le Républicain	76,00			
Freiburger Nachrichten	468,00	408,00	264,00	468,00
Anzeiger von Kerzers	140,00			
Der Murtenbieter	170,00			

Es handelt sich um die vollen Tarife für das Jahr 2023 ohne Ermässigungen oder Vorzugsmodalitäten. Die Tageszeitungen La Liberté und Freiburger Nachrichten führen zwei Arten von elektronischen Abonnements. Die Variante mit E-Paper beinhaltet die Tageszeitung im PDF-Format zusätzlich zum Zugang zu den Bezahlartikeln, die online und in der App erscheinen. Das elektronische Basisabonnement beschränkt sich auf die online und in der App publizierten Bezahlartikel.

In der Motion wird erwähnt, dass das einzuführende System das Papier-Abonnement und das elektronische Abonnement abdecken soll. Da das Abonnementsangebot sehr vielfältig ist, muss genauer festgelegt werden, welche Abonnementsarten in die Massnahme aufgenommen werden. Verschiedene Überlegungen können hier eine Entscheidungshilfe bieten. Um der Medienaktivität der jungen Erwachsenen Rechnung zu tragen, sollte der Zugang zu Inhalten bevorzugt werden, die in der App veröffentlicht werden. Gemäss der weiter oben erwähnten Waadtländer Studie ist dies einer der am meisten verwendeten Kanäle, um sich über das Geschehen zu informieren. Das klassische Papierformat entspricht eindeutig nicht den Gewohnheiten des Zielpublikums in Bezug auf den Medienkonsum. Die gleiche Feststellung gilt für das E-Paper-Format.<sup>5</sup> Falls mit dem Angebot aber auch den Medien geholfen werden soll, ermöglichen es die Abonnements für das Papierformat allein und für das Papier- und elektronische Format besser, die Kosten für die Erarbeitung der journalistischen Inhalte zu decken.

---

<sup>5</sup> Rapport au vote et à l'information : Usages, pratiques et attentes des jeunes citoyen.nes dans le canton de Vaud. Studienbericht Qualinsight, 2022, S. 8.

Wie in der Motion verlangt, überliess der Staatsrat im Vorentwurf, der in die Vernehmlassung ging, den Begünstigten die Wahl zwischen dem Papierabonnement und dem digitalen Abonnement mit oder ohne E-Paper. Mehrere Vernehmlassungsadressaten haben vorgeschlagen, das Angebot auf die digitalen Abonnemente zu beschränken. Besonders die Medienunternehmen haben sich dafür ausgesprochen, da sie befürchten, dass die Übernahme des Papierabonnements durch den Staat die Eltern der Begünstigten dazu veranlassen könnte, ihr Abonnement zu kündigen, um vom Angebot des Staats zu profitieren. Dieselbe Sorge haben einzelne Medien auch hinsichtlich des E-Papers ausgesprochen.

Aufgrund dieser Rückmeldungen und da nur das digitale Format der Medienaktivität der Jugendlichen entspricht, hat der Staatsrat die Leistung auf das digitale Basisabonnement beschränkt, das Zugriff auf die Website und die App des gewünschten Titels gewährt. Für Titel, die aktuell noch kein digitales Abonnement in dieser Form anbieten, kann das Abonnement des E-Papers oder der Printversion berücksichtigt werden. Der Staat übernimmt nur die Kosten für einen Abonnementstyp pro Titel. Die mit der Ausführung beauftragte Direktion wird für jeden Titel den Abonnementstyp auswählen, der finanziert wird. Zu diesem Zweck konsultiert sie vorgängig den Anbieter.

Verschiedene Faktoren, die einen Einfluss auf die Schätzung der finanziellen Auswirkungen der Massnahme haben, sind ungewiss. Wie weiter oben erwähnt, betrifft dies insbesondere die Zahl der jungen Erwachsenen, die an der Leistung interessiert sein werden, und die Wahl der Zeitung. Die Kostenschätzung gründet auf der Hypothese, dass etwa 30 % der Begünstigten ein Abonnement beantragen werden. Das wären also gestützt auf das weiter oben präsentierte Bevölkerungsszenario etwa 1250 Personen pro Jahr. Angesichts der Medienaktivität der jungen Erwachsenen, ist dies grundsätzlich eine hohe Zahl. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Zeitung La Liberté in Partnerschaft mit der Freiburger Kantonalbank den Jugendlichen in Ausbildung (Hochschulen, Universität, Freiburger Gymnasien, interkantonales Gymnasium der Broye, Fachmittelschule Freiburg, berufliche Vollzeitschulen und Berufsfachschulen) bereits ein Vorzugsabonnement für ihre Inhalte bietet. Dies entspricht einem grossen Teil der möglichen Begünstigten der Massnahme.

Was die Wahl der Titel betrifft, wurde ein Verteilschlüssel gestützt auf die Gesamtauflage der jeweiligen Titel im Jahr 2021 (Normalausgaben) im Vergleich zur Summe aller Zeitungsauflagen gemacht. Gestützt darauf wurde der Marktanteil der einzelnen Titel wie folgt berechnet:

Medien	Gesamtauflage (2021)	%
La Liberté	37 153	43,1%
La Gruyère	13 016	15,1%
Le Messenger	8 479	9,8%
La Broye	2 839	3,3%
Le Républicain	2 850	3,3%
Freiburger Nachrichten	16 242	18,8%
Der Murtenbieter	4 108	4,8%
Anzeiger von Kerzers	1 514	1,8%
<b>Total</b>	<b>86 201</b>	<b>100,0%</b>

Das bedeutet konkret, dass von insgesamt 1250 Abonnements, die der Staat finanzieren würde, 539 auf die Zeitung La Liberté, 235 auf die Freiburger Nachrichten, 189 auf La Gruyère, 123 auf Le Messenger usw. entfallen würden.

---

Dem ist jedoch anzufügen, dass diese Schätzung auf der Annahme beruht, dass die jungen Erwachsenen proportional die gleichen Medien konsumieren, wie die Freiburger Bevölkerung, die die Printversion abonniert hat. Die Personen, die die verschiedenen Zeitungen im Papierformat lesen, können aber nicht mit den jungen Erwachsenen verglichen werden, die das Zielpublikum der Leistung darstellen. Die aktuelle Aufteilung der Leserschaft auf die verschiedenen Anbieter basiert ausserdem auf dem Entscheid der Freiburger Bevölkerung für ein Bezahlabonnement. Da das vorliegende Angebot gratis ist, entfallen finanzielle Überlegungen als Entscheidungsfaktor. Es ist also wahrscheinlich, dass die vom Staat finanzierten Abonnemente sich anders auf die Titel verteilen als dargelegt.

Die Berechnung der finanziellen Auswirkung der Massnahme basiert auf dem Preis des digitalen Abonnements ohne E-Paper, sofern dieses Angebot existiert. Der Preis für das E-Paper wurde verwendet bei den Titeln, die kein anderes Digitalangebot führen, das heisst kein Abonnement für Bezahlartikel auf der Website und der App. Bei Titeln, die über kein digitales Abonnement verfügen, wurde der Preis für die gedruckte Zeitung berücksichtigt.

Die finanziellen Auswirkungen der Massnahme fallen demnach wie folgt aus:

<b>Art</b>	<b>Jährliche Kosten</b>	<b>Gesamtkosten für 5 Jahre</b>
Abonnemente	175 000	
		875 000
Bewertung		30 000
<b>Total</b>		<b>905 000</b>

Das Online-Antragsformular kann mit den bestehenden Ressourcen aufgestellt werden. Folglich ist diesbezüglich keine finanzielle Auswirkung vorgesehen. Um bestimmte Aufgaben in Verbindung mit der Bewertung der Leistung, etwa für die Umfrage, auszulagern, ist ein spezifisches Budget vorgesehen.

## **6.2 Personelle Auswirkungen**

Spezifische personelle Ressourcen sind nötig, um die Aufgaben im Zusammenhang mit den Kontrollen und der Rechnungstellung zu erledigen. Diese Arbeit sollte sich jedoch auf einige Stunden pro Monat beschränken und sollte vom bestehenden Personal übernommen werden können. Weitere Ressourcen werden nötig sein, um die Bewertung vorzunehmen und den Bericht zuhanden des Grossen Rats zu verfassen.

## **7 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden**

---

Der Gesetzesentwurf schafft eine neue Aufgabe für die Gemeinden, die den Auftrag haben, einmal im Jahr die Jugendlichen, die die Volljährigkeit erreichen, über die Massnahme zu informieren. Es werden keine Aufgaben verändert.

## **8 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung**

---

Die Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf die nachhaltige Entwicklung wurden mit dem Kompass 21 bewertet. Die Analyse hat ergeben, dass die Finanzierung eines Abonnements einer Regionalzeitung für junge Erwachsene eine positive Wirkung auf die nachhaltige Entwicklung hat, da die Massnahme den Erwerb von Kenntnissen durch die Begünstigten und ihre aktive Beteiligung am demokratischen Leben fördert. Die Massnahme kann die jungen



---

Erwachsenen dank einem besseren Verständnis der gesellschaftlichen Herausforderungen auch dazu animieren, sich für die Gemeinschaft zu engagieren. Ein weiterer positiver Aspekt ist, dass grundsätzlich nur Abonnemente für die digitalen Inhalte und nicht für die Printversion finanziert werden.

## **9 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit**

—

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

## Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DEEF-68

Projet de loi :

Loi sur l'accès des jeunes aux médias (Mise en œuvre de la motion 2022-GC-60)

*Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-032*

---

*Présidence* : Bortoluzzi Flavio

*Membres* : Tschümperlin Dominic, Berset Christel, Bürgisser Nicolas, Clément Bruno, Clément Christian, Galley Nicolas, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Repond Brice, Rey Benoît.

### Entrée en matière

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

### Propositions acceptées (projet bis)

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

#### **Art. 7 al. 1**

<sup>1</sup> L'Etat promet la mesure par le biais de ses moyens de communication usuels et des écoles concernées.

#### **Art. 10 al. 1**

<sup>1</sup> La validité de ~~La~~ présente loi ~~expire~~ doit être confirmée cinq ans après son entrée en vigueur.

### **Partie IV**

La présente loi entre en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2024 et ~~elle expire le 31 décembre 2028~~ fera l'objet d'une réévaluation cinq ans après son entrée en vigueur.

## Anhang

GROSSER RAT

2022-DEEF-68

Gesetzesentwurf:

Gesetz über den Zugang der jungen Erwachsenen zu den Medien (Umsetzung der Motion 2022-GC-60)

*Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-032*

---

*Präsidium*: Bortoluzzi Flavio

*Mitglieder*: Tschümperlin Dominic, Berset Christel, Bürgisser Nicolas, Clément Bruno, Clément Christian, Galley Nicolas, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Repond Brice, Rey Benoît.

### Eintreten

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

### Angenommene Anträge (projet bis)

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

#### **Art. 7 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Staat nutzt seine üblichen Kommunikationskanäle und die betreffenden Schulen, um über die Massnahme zu informieren.

#### **Art. 10 Abs. 1**

<sup>1</sup> ~~Die Gültigkeit~~ ~~Dieses Gesetzes ist auf~~ muss fünf Jahre ab nach Inkrafttreten befristet bestätigt werden.

### **Teil IV**

<sup>1</sup> Es wird rückwirkend auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt und ~~gilt bis am 31. Dezember 2028~~ wird fünf Jahre nach Inkrafttreten neu evaluiert.

### Vote final

Par 10 voix contre 1 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

### Catégorisation du débat

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

### Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

### Amendements

#### **Art. 2 al. 3**

##### BIFFER

<sup>3</sup> ~~Si le média ne propose pas d'abonnement répondant à aux conditions décrites à l'alinéa 2, un abonnement au papier électronique (e-paper) ou à la version imprimée peut être accordé.~~

#### **Art. 8 al. 1**

<sup>1</sup> ~~Trois~~ Deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, la Direction procède à l'évaluation de l'opportunité et de l'efficacité de la mesure.

#### **Art. 10 al. 1**

<sup>1</sup> La présente loi expire ~~enq~~ trois ans après son entrée en vigueur.

### **Partie IV**

La présente loi entre en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2024 et elle expire le 31 décembre ~~2028~~ 2026.

### Schlussabstimmung

Mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

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

### Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

### Änderungsanträge

#### **Art. 2 Abs. 3**

##### STREICHEN

<sup>3</sup> ~~Falls der Titel kein Abonnement bietet, das die Bedingungen nach Absatz 2 erfüllt, kann ein Abonnement für die E-Paper- oder Printversion gewährt werden.~~

#### **Art. 8 Abs. 1**

<sup>1</sup> ~~Drei~~ Zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes beurteilt die Direktion die Eignung und die Effizienz der Massnahme.

#### **Art. 10 Abs. 1**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz ist auf ~~fünf~~ drei Jahre ab Inkrafttreten befristet.

### **Teil IV**

Es wird rückwirkend auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt und gilt bis am 31. Dezember ~~2028~~ 2026.

## Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

### Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

**CE  
A1**

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

**A2  
CE**

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

**CE  
A3**

La proposition A5, opposée à la proposition A4, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

**A5  
A4**

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

**A5  
CE**

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A6, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

**CE  
A6**

La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention (décision tacite).

**A7  
CE**

## Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

### Erste Lesung

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Antrag A5 obsiegt gegen Antrag A4 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A6 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (stillschweigend).

Le 15 janvier 2024

Den 15. Januar 2024



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

Mandat 2023-GC-119

### Les mesures locales et bas seuil, un investissement pour l'avenir des jeunes en difficulté

---

Auteur-e-s :	<b>Michellod Savio / Esseiva Catherine / Galley Liliane / Jaquier Armand / Levrat Marie / Tritten Sophie / Bürdel Daniel / Thalmann-Bolz Katharina / Zermatten Estelle / Altermatt Bernhard</b>
Nombre de cosignataires :	<b>0</b>
Dépôt :	<b>10.05.2023</b>
Développement :	<b>11.05.2023</b>
Transmission au Conseil d'Etat :	<b>11.05.2023</b>
Réponse du Conseil d'Etat :	<b>05.12.2023</b>

---

#### I. Résumé du mandat

Par mandat déposé le 10 mai 2023 et développé le 11 mai 2023, les auteur-e-s demandent au Conseil d'Etat d'assurer la pérennité du financement cantonal des mesures « locales et bas seuil » au-delà du Plan de soutien jeunesse découlant du COVID et à revoir les conditions d'accès et d'éligibilité des mesures « locales et bas seuil » au financement cantonal, en introduisant un financement par mesure et non par individu.

Selon eux, les mesures « locales et bas seuil » sont complémentaires aux mesures « cantonales » qui sont financées par l'assurance chômage et le fonds cantonal de l'emploi. Pour un jeune, pouvoir bénéficier d'un soutien de proximité, tel que les mesures locales et bas seuil, peut être déterminant et lui éviter un passage prolongé par l'aide sociale, pouvant accentuer sa détresse et entraînant, parfois, une exclusion définitive du monde du travail. Les auteur-e-s estiment, que le financement cantonal de ces mesures ne doit donc pas être considéré comme une charge, mais comme un investissement dans l'avenir.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat rappelle que, selon l'article 79, 1<sup>er</sup> alinéa de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), le mandat est la proposition faite au Grand Conseil d'amener le Conseil d'Etat à prendre des mesures dans un domaine ressortissant à la compétence de ce dernier. En l'occurrence, et dès lors qu'ils demandent la prolongation d'un financement par l'inscription d'un montant au budget ordinaire de l'Etat, les dépositaires du mandat requièrent une mesure qui s'inscrit dans les compétences du Grand Conseil, puisque ce dernier adopte le budget. Le Conseil d'Etat constate donc qu'il aurait pu conclure à l'irrecevabilité du présent mandat. Cependant, vu l'importance du sujet abordé, choisit tout de même de lui donner réponse comme suit.

Le Conseil d'Etat est conscient de la gravité de la situation qui affecte les jeunes en rupture dans leur parcours d'insertion dans la vie professionnelle. Il est également conscient des risques que ces ruptures entraînent en matière de dépendance à l'aide sociale, mais aussi en matière de santé

psychologique et physique. Pour cette raison, il est attentif à ce que soient proposées des actions coordonnées et un dispositif de prise en charge cohérent, tenant compte de la variété des interventions qui permettent l'insertion professionnelle et mettant au centre l'intérêt des jeunes.

Le dispositif « cantonal » d'insertion dans la vie professionnelle est composé de mesures provenant de services différents. La Commission cantonale pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle (ci-après, la CJD) est l'organe stratégique de ce dispositif. Instituée par l'article 30 du règlement sur l'emploi et le marché du travail (REMT ; RSF 866.1.11) du 2 juillet 2012, la CJD réunit les Services public de l'emploi (SPE), de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA), de la formation professionnelle (SFP), de l'action sociale (SASoc), de l'enseignement obligatoire de langue française (SENOF, représentant aussi son pendant alémanique), l'Office de l'assurance-invalidité (OAI) et l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG). La CJD a pour rôle, outre la direction stratégique du dispositif, la gestion de la Plateforme Jeunes (PFJ), organe central d'analyse et d'aiguillage des jeunes dans le dispositif. Le dispositif cantonal est construit sur les mesures de plusieurs services étatiques et de plusieurs assurances sociales. La CJD, pour les questions stratégiques, et la PFJ, pour les questions opérationnelles, sont donc des outils importants de coordination interservices.

Seule la mise en œuvre du projet « Mesures locales et bas seuil » sera abordée dans le cadre de la réponse à ce mandat. Toutefois, il semble important de rappeler que, à la suite du postulat Jelk/Michellod « Insertion professionnelle des jeunes et pandémie de coronavirus » ([2021-GC-23](#)), le Conseil d'Etat a établi un rapport le 23 décembre 2021, dans lequel une cartographie non-exhaustive et vouée à être évolutive a été réalisée. Les mesures du canton de Fribourg y sont présentées, qu'elles concernent les Cycles d'orientations, l'enseignement spécialisé, les mesures transitoires vers la formation ou les mesures en place dans le cadre de la formation professionnelle. Consciente de la complexité de ce dispositif, la CJD a réalisé un dépliant présentant un panel sélectionné de mesures et permettant aux jeunes, aux familles et aux personnes qui les accompagnent de s'orienter dans le dispositif. Les évolutions de ce dispositif sont présentées dans une annexe à cette réponse.

## **1. Le Plan de soutien à la Jeunesse**

Faisant suite aux conséquences du coronavirus pour les jeunes, une task-force « Plan de soutien jeunesse Fribourg » a été constituée. Cette dernière a proposé dix mesures, considérées comme urgentes, pour les années 2022 et 2023, pour un coût total de 1 706 000 francs. Dans ces mesures, deux concernaient directement la question de l'insertion professionnelle : la mesure « OMax » dont le financement court jusqu'à la fin de l'année scolaire 2023-2024, et la mesure « Aides à l'insertion socioprofessionnelle locales et bas seuil ». Cette deuxième mesure est dotée d'un budget de 200 000 francs par année.

L'objectif de la mesure « Aides à l'insertion socioprofessionnelle locales et bas seuil » était de répondre à l'augmentation des besoins des jeunes constatée par le terrain, mais aussi de répondre à l'augmentation du nombre de jeunes dans les mesures locales et bas seuil, en apportant un soutien financier aux mesures pour le suivi de ces jeunes. De plus, cette mesure permettait à la PFJ d'élargir son panel d'offres, afin de répondre à des jeunes dont les besoins en matière d'insertion ne sont pas couverts par les structures cantonales. En permettant aux mesures d'aborder les jeunes de manière proactive, il était alors possible de détecter les jeunes dont les parcours et les ruptures ont créé un éloignement face au dispositif cantonal. En ce sens, les mesures locales et bas seuil pouvaient renforcer la capacité de réponse face à des besoins multiples, avec des concepts de prise en charge variés et de proximité.

### 1.1. Mise en œuvre du projet « Mesures locales et bas seuil »

Le projet « Mesures locales et bas seuil » a été mis en œuvre à partir de l'été 2022, faisant suite à l'adoption, le 24 mai 2022, par le Conseil d'Etat, du règlement d'exécution relatif aux mesures d'insertion professionnelle locales et bas seuil à l'attention de la PFJ (RMIP-PFJ ; RSF 866.1.12). Le règlement est entré en vigueur le 3 juin 2022. Un catalogue des mesures a été proposé par Insertion Fribourg et a été mis en ligne. Ces mesures ont été validées par l'intermédiaire du règlement d'exécution. Des présentations de chacune des mesures ont eu lieu au personnel de la PFJ, afin de renforcer sa connaissance des mesures hors du dispositif usuel.

Durant la période de mise en œuvre 2022-2023, soit du 3 juin 2022 au 30 juin 2023, ce sont 47 demandes qui ont été déposées dans le cadre du projet. Afin d'offrir une vision la plus complète qui soit, la période a été définie dans le cadre de l'année scolaire 2022-2023 (1<sup>er</sup> juillet 2022 au 30 juin 2023), tout en incluant les premières demandes du mois de juin 2022 au lancement de ce projet.

L'acceptation ou le refus des demandes dépend du règlement d'application qui prévoit le financement selon le principe de subsidiarité. Concrètement, une personne qui peut bénéficier d'une MIS, d'une mesure de l'AI ou d'une mesure du marché du travail ne devrait pas pouvoir bénéficier d'une mesure locale et bas seuil, sauf lorsque sa situation l'exige. Le financement par le plan de soutien à la jeunesse devrait ainsi pouvoir répondre à celles et ceux qui n'ont plus aucun filet de protection ou celles et ceux dont les besoins ne peuvent pas être comblés par une mesure cantonale.

81% des situations présentées correspondaient aux critères. Pour une partie d'entre elles, le financement a été accepté préalablement à la mise en place d'une mesure dans le dispositif cantonal (acceptation en vue de faire le lien et une inscription dans le dispositif cantonal, acceptation en vue d'attendre une place dans le dispositif cantonal), alors qu'initialement ce financement a été imaginé pour des jeunes n'ayant pas ou plus droit au dispositif cantonal. 19 % des demandes ont reçu un préavis négatif, en application du règlement, car les personnes concernées étaient en emploi, en formation ou prises en charge par d'autres mesures transitoires.

Dans la pratique, des mesures locales et bas seuil ont donc été financés non seulement si elles remplissaient les critères, mais aussi si elles jouaient un rôle de détection de jeunes qui n'étaient plus suivis mais qui avaient pourtant droit à d'autres mesures du dispositif « cantonal ».

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des demandes déposées durant la période de mise en œuvre 2022-2023. Il montre le nombre de demandes déposées par mesure, en y distinguant les refus et les situations détectées par la PFJ.

Mesures	Nombre de jeunes	Dont refus	Dont situations détectées par la PFJ
Avenir Formation Pro – Intégration pour tous	3	0	1
Vers une insertion professionnelle – Œuvre suisse d'entraide ouvrière	4	1	2
Bulle Pro – Service de la jeunesse de Bulle	6	3	0
Projet Job – Villars-sur-Glâne	1	0	0
Arcades – Fondation Cherpillod	2	0	0
Transition Glâne	4	1	0
Small Jobs – Gemeinde Kerzers	0	0	0
Pôle Mini Job – Association Reper	27	4	1

Mesures	Nombre de jeunes	Dont refus	Dont situations détectées par la PFJ
Rock Your Life	0	0	0
Biohof, Bios'fair – Fondation de Fribourg pour la jeunesse	0	0	0
<b>Totaux</b>	<b>47</b>	<b>9</b>	<b>4</b>

Le projet « Mesures locales et bas seuil » permet une posture proactive des mesures dans l'annonce de situations qu'elles suivent. Cette posture vise à détecter les situations où la rupture avec le dispositif d'insertion professionnelle est plus marquée. Les mesures peuvent annoncer des jeunes auprès de la PFJ, évitant ainsi que ce soit aux jeunes ou à leur famille de réaliser des démarches administratives constituant un frein. En matière d'annonce des situations par les mesures, elles disent ne pas avoir annoncé tous les jeunes qui auraient pu bénéficier du financement selon le règlement, pour des raisons diverses : un éloignement trop important face à l'insertion professionnelle, une intégration insuffisante dans la mesure ou une durée de mesure insuffisante pour envisager l'inscription, une hospitalisation ou encore parce que le lien de confiance n'a pas encore pu être instauré entre la personne et la mesure.

Le projet permet aussi de détecter les situations où les jeunes ont terminé une mesure « cantonale », sans solution et sans suivi de la transition vers une autre mesure (jusqu'alors, seul le Case Management Formation Professionnel pouvait être mobilisé). Dans cette situation, c'est la PFJ qui détecte et annonce les situations auprès des mesures locales et bas seuil. Ce canal de détection s'est mis en place tardivement dans ce projet. En finalité, ce sont un peu moins d'une quarantaine de jeunes qui ont été contacté par la PFJ à la suite d'une fin de mesure « cantonale ». Désormais, à la fin d'une mesure « cantonale », les jeunes peuvent systématiquement indiquer si un contact avec la PFJ est souhaité en vue d'une poursuite de la prise en charge.

Comme indiqué dans le mandat, le budget n'a pas été utilisé dans sa globalité. Le tableau ci-dessous recense les montants engagés et facturés, par année civile, jusqu'au 30 juin 2023. Les montants sont facturés selon deux modèles différents : soit en fonction des heures de suivi, le coût horaire de la prestation étant facturé ; soit par place, le coût lié à la réservation de la place dans la structure étant facturé. Ce fonctionnement crée une différence entre les coûts engagés et les coûts facturés, qui peut, selon les heures de suivi effectuées, être importante.

Mesures	Montants engagés 2022	Montants versés 2022	Montants engagés 2023	Montants versés 2023 (état au 20.11.2023)
Avenir Formation Pro – Intégration pour tous	3'750.-	3'750.-	3'750.-	7'500.-
Vers une insertion professionnelle – Œuvre suisse d'entraide ouvrière	0.-	0.-	45'000.-	24'375.-
Bulle Pro – Service de la jeunesse de Bulle	6'720.-	0.-	840.-	1'680.-
Projet Job – Villars-sur-Glâne	0.-	0.-	1'920.-	0.-
Arcades – Fondation Cherpillod	2'880.-	0.-	5'760.-	360.-
Transition Glâne	14'400.-	2'400.-	20'160.-	6'300.-
Small Jobs – Gemeinde Kerzers	0.-	0.-	0.-	0.-



Mesures	Montants engagés 2022	Montants versés 2022	Montants engagés 2023	Montants versés 2023 (état au 20.11.2023)
Pôle Mini Job – Association Reper	44'100.-	2'820.-	66'780.-	30'870.-
Rock Your Life	0.-	0.-	0.-	0.-
Biohof, Bios'fair – Fondation de Fribourg pour la jeunesse	N.a*	N.a*	0.-	3'015.-
<b>Totaux</b>	<b>71'850.-</b>	<b>8'970.-</b>	<b>144'210.-</b>	<b>74'100.-</b>

\*N.a : Biohof, bios'fair n'était pas reconnue comme mesure en 2022.

Les montants alloués pour le Plan de soutien jeunesse qui n'auraient pas été engagés à fin 2023 seront reportés afin de couvrir les dépenses prévues en 2024.

Finally, the cooperation has been important during the year in progress. At the operational level, it has been built around exchanges for each situation between the PFJ and the person of reference in the local measure and low threshold. This coordination has allowed to evaluate the objectives set and the relevance of the financial takeover by the State, on the basis of the settlement. This has also been the occasion to offer a supplementary view on the situations, in order to envisage the pistes de prise en charge dans le dispositif cantonal. De plus, deux séances de réseau ont été organisées entre les mesures locales et bas seuil et des membres de la PFJ et de la CJD (dont une avec la présence de la LMMT) afin de mettre en lumière certaines difficultés éventuelles dans la mise en œuvre du projet et d'y apporter des réponses concrètes. Les mesures locales et bas seuil ont pu être présentées aux responsables des mesures du marché du travail afin de favoriser les liens entre ces différents types de mesures.

## 1.2. Evaluation du projet « Mesures locales et bas seuil » par la Commission des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle

The project « Mesures locales et bas seuil » has been designed for a duration of two years, to respond in a targeted manner to the needs of young people in difficulty with their professional insertion, following the pandemic. This project is installed in a continuity of changes led by the CJD and its member services, with a strengthening of links throughout the device. The implementation of the project « Mesures locales et bas seuil » has allowed for new exchanges, up to now very few existing, between the cantonal devices and the communal measures, notably. These exchanges strengthen the links in view of a better takeover of the young, and this little matters the financial relation between the canton and these measures. In order to propose an analysis that is as complete as possible, the following elements must be addressed: the quality of the takeover, the application of the settlement and the coherence of the device.<sup>1</sup>

### 1.2.1. La qualité de la prise en charge

The quality of the takeover in the local measures and low threshold is not under review. It is also of interest for the young who participated in these measures: these measures are useful. The heterogeneity of the measures constitutes a strength, since it is possible to ensure a takeover

<sup>1</sup> Des éléments concernant le dispositif cantonal et la situation des jeunes dans le canton sont présentées en annexe 1.

adaptée aux besoins des jeunes. Ces suivis peuvent prendre la forme d'un accompagnement individualisé, d'une permanence, d'une présence dans un atelier, de petits jobs, etc.

En outre, le travail collaboratif avec le dispositif « cantonal », et notamment la reconnaissance des mesures locales et bas seuil comme mesures utilisables par la PFJ, permet d'être au plus proche des besoins des jeunes. En ce sens, le dispositif tend à s'adapter selon les besoins, avec une diversité de mesures et de concepts de prise en charge. En plus du partage des connaissances, l'action coordonnée de toutes les personnes auxquelles les jeunes sont confiés concourt à une prise en charge plus adaptée à chaque problématique.

Toutefois, le système mis en place dans le cadre du Plan de soutien à la jeunesse fait face à deux difficultés. La première concerne les logiques et valeurs sous-tendant à l'action : le canton – via le règlement d'application – considère les besoins et les situations en fixant des conditions d'éligibilité et de subsidiarité en vue d'une insertion professionnelle. Les mesures, quant à elles, considèrent les besoins et les situations en termes d'accueil inconditionnel. Ainsi, la vision de certaines tâches et de certaines exigences diffère. Le présent mandat indique, à titre d'exemple, que les modalités d'inscription aux mesures locales et bas seuil constituent un frein à la participation. Il s'agit là d'un excellent exemple d'une différence de perspective : d'un côté, rassembler un ensemble d'informations auprès des jeunes apparaît comme intrusif et non adéquat compte tenu de leur situation de fragilité et du lien de confiance à créer ; de l'autre côté, le fait que l'inscription est réalisée par la personne de référence dans la mesure sans que le jeune doive prendre l'initiative, facilite l'accès. Une même action peut donc être vue de deux façons différentes. Pour les uns, la création du lien de confiance est prioritaire tandis que pour les autres c'est l'orientation pertinente dans le dispositif.

La deuxième difficulté concerne l'intérêt des jeunes pour une orientation vers ces mesures. La PFJ a adressé très peu de situations aux différentes mesures. Cette partie du projet a été mise en place tardivement, néanmoins, un contact a pu être réalisé avec un peu moins d'une quarantaine de jeunes. Outre les quatre retours positifs s'agissant de reprendre une mesure, les jeunes ont signalé le fait de ne pas vouloir recommencer une « mesure », ayant vécu la fin du semestre de motivation ou de la préformation comme un échec. Ainsi, il apparaît qu'un temps de latence est probablement nécessaire avant de réenvisager une entrée dans une mesure. Cet aspect plaide pour qu'une importance accrue soit donnée au rôle de détection que revêtent les mesures locales et bas seuil, notamment les centres d'animation socioculturelle et le travail social hors mur, le tout étant appuyé par les données statistiques sur le nombre de situations annoncées.

### 1.2.2. L'application du règlement

Comme relevé précédemment, l'acceptation ou le refus d'un financement par le canton d'une mesure locale et bas seuil dépend de critères tels que la subsidiarité, l'éligibilité ou encore la situation de chaque jeune. Certaines mesures sont ainsi financées pour la place qu'elles réservent, tandis que d'autres sont financées selon le nombre d'entretiens réalisés. Dans ce cadre, et comme soulevé dans le présent mandat, certaines prestations ne peuvent pas être facturées. La présence régulière dans le cadre d'une permanence et l'inconditionnalité de l'accueil dans certaines de ces mesures ne peuvent pas être reconnues.

Toutefois, la réponse à cette problématique ne peut se résumer à une modification du règlement vers un financement à la mesure uniquement. Un ajustement fin doit être pensé, afin de répondre au mieux aux concepts des différentes mesures : un financement à la personne, c'est-à-dire par place ou par prestation, reste pertinent dans le cadre de mesures tels que VIP, Avenir Formation Pro ou

Bios'fair. Un financement à la mesure – ou au projet – serait adapté dans le cadre du travail social hors mur ou de l'animation socioculturelle.

Les critères d'éligibilité au financement ont été définis conjointement avec les partenaires des mesures locales et bas seuil, de manière à répondre aux jeunes qui n'ont actuellement plus d'autres solutions en lien avec leur insertion. La mise en œuvre de ce projet a montré un besoin de relier les jeunes avec le dispositif cantonal. Il semble pertinent, dans le cadre de ce projet, de limiter l'accès à la prestation aux personnes qui sont effectivement sans emploi, sans formation et sans possibilité de soutien dans le dispositif cantonal, bien que les mesures locales et bas seuil prennent en charge un public plus large dans le cadre de leur mission d'animation socioculturelle, de travail social hors mur ou de mesures d'insertion sociale. Il est toutefois nécessaire de porter une attention particulière à la prestation qui est financée par ce projet : ce n'est pas la structure – avec un ensemble disparate de missions – qui est prise en compte, mais un travail spécifique en lien avec l'insertion professionnelle. Ainsi, ce projet n'a pas pour vocation de financer l'animation socioculturelle ou le travail social hors mur dans toutes leurs dimensions, ces tâches relevant, pour l'essentiel, de la politique enfance et jeunesse du canton et devant être portées par les communes.

### 1.2.3. La cohérence du dispositif

Force est de constater que les budgets sont utilisés de manière très faible. Sur 200 000 francs annuels proposés pour ce projet, au 30 juin 2023, seuls 39 300 francs ont été facturés. Si certaines structures n'ont demandé aucun financement, quelques structures n'ont simplement pas facturé, malgré des rappels, les accompagnements. Pour les structures qui ont demandé le financement et qui ont facturé leur travail, les fonds sont utilisés directement pour des jeunes, en payant la place ou les heures d'entretien.

Cette faible utilisation des budgets ne peut pas être uniquement expliquée par la mise en œuvre tardive du projet dans l'année, ni par le manque de détection de la part de la PFJ. Les modalités de financement peuvent en être une explication, mais un simple changement de ces modalités afin d'augmenter l'utilisation des budgets n'aurait qu'un impact artificiel. En effet, le passage d'un financement à la mesure (et non plus à la personne) permettrait certes de mettre à contribution les budgets disponibles, mais alors se poserait la question de leur utilisation de manière ciblée. Au-delà de la qualité de la prise en charge, l'enjeu est donc de savoir si ces mesures et prestations constituent une bonne réponse face à aux situations complexes qui doivent être prises en charge. C'est la cohérence du dispositif au complet qui doit être analysée, c'est à dire l'interaction de ses composantes au niveau cantonal et communal, leur activation lors des différentes phases de la transition I, et la coordination des différents partenaires du dispositif.

En effet, le financement des mesures locales et bas seuil a été accordé pour donner suite à une situation d'urgence, visant à apporter une réponse à des situations de vie se péjorant à la suite d'une crise. Cet objectif était provisoire, dans la perspective que la fin de la crise due à la pandémie mette également un terme à la souffrance et la précarité des jeunes concernés. Force est de constater que ces difficultés subsistent encore et sont transversales à tout le système d'insertion dans la vie professionnelle. Si le dispositif du SPE s'est attelé à une réflexion en profondeur<sup>2</sup>, c'est bien à l'entier du dispositif d'examiner ses interactions afin d'apporter des solutions nouvelles et innovantes face à ces défis. Ce ne sont pas que des mesures réparatrices, (lorsque les difficultés se multiplient), qui doivent faire l'objet de réponses et de financements, mais l'entier du dispositif. Ces réflexions doivent porter sur la prévention, avec des mesures stables, accessibles pour les jeunes en

---

<sup>2</sup> Les modifications quant à ce dispositif sont présentées en annexe 2 à cette réponse.

difficulté dans les CO (notamment, l'orientation professionnelle et la mesure OMax), avec au cœur l'objectif d'éviter aux personnes la multiplication des mesures. En ce sens, le développement du dispositif du SPE est bienvenu, car il permet un accompagnement renforcé dès la première étape de ce chemin de transition. Si par la suite des situations problématiques surviennent, c'est tout le réseau qui doit mettre en pratique sa capacité à travailler ensemble pour mener une action coordonnée.

La question de l'insertion professionnelle constitue uniquement un des pans d'une politique de l'enfance et de la jeunesse plus large. Il s'agit en effet, de penser l'action stratégique concernant ces dispositifs non plus sous l'angle unique de l'insertion professionnelle, mais dans toutes ses dimensions et dans toute sa complexité. Ainsi, la tenue d'Etats généraux sur la question de la jeunesse vulnérable, sous l'égide de la Commission Enfance Jeunesse (CEJ), en collaboration avec la CJD et les autres commissions concernées et intéressées par la situation des jeunes (notamment Commission cantonale des addictions CCAd), semble un préalable à l'établissement par la CJD d'une stratégie cantonale concernant les politiques d'insertion professionnelle. Ces Etats généraux pourraient ouvrir de nouvelles priorités de travail pour le canton, par la réunion des partenaires au-delà des barrières institutionnelles.

La situation des jeunes dans les mesures locales et bas seuil reste précaire. Le besoin de soutien est toujours présent. S'il doit y avoir une réflexion à long terme, une réponse doit être donnée aux situations actuelles. Afin de répondre « ici et maintenant » à ces jeunes, il convient de permettre l'utilisation des fonds prévus dans le cadre du Plan de Soutien à la jeunesse dans leur entièreté, et ce au-delà de la date butoir du 31 décembre 2023, grâce à un report du budget disponible. Ce projet pourra ainsi être évalué sur la base d'une mise en œuvre complète. Cette évaluation – dont la forme devra être décidée – pourra intégrer des questions plus larges, notamment sur la couverture cantonale de l'offre, l'interface canton-commune, etc. Ainsi, ce sont à la fois les apprentissages tirés de ce projet – prolongé jusqu'à l'utilisation intégrale des fonds – et les résultats des Etats généraux qui permettront d'établir les lignes à suivre pour un dispositif d'insertion dans la vie professionnelle durable.

## **2. Position du Conseil d'Etat**

Au vu des éléments qui précèdent, il ne suffit pas de s'occuper uniquement du financement pour répondre à la situation des jeunes dans le canton. Le Conseil d'Etat estime en effet qu'une stratégie d'insertion professionnelle doit être mise en œuvre à partir d'une vision globale de la situation des jeunes dans le canton de Fribourg.

Dès lors, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le mandat visant à pérenniser le financement des mesures locales et bas seuil, vu la nécessité de tirer un bilan des mesures mises en place et les réflexions à mener sur leur forme, ainsi que sur leur pérennisation. Afin de permettre cette analyse, le Conseil d'Etat prolongera les mesures locales et bas seuil au-delà de l'échéance fixée au 31 décembre 2023, dans la mesure des budgets disponibles. En parallèle, il soutiendra la tenue d'Etats généraux sur la jeunesse vulnérable, pilotés par la CEJ en collaboration avec les commissions partenaires (CJD, CCAd, etc.), de laquelle découleront des constats et à partir de laquelle une stratégie durable en matière d'insertion professionnelle des jeunes pourra être établie par la CJD.



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag 2023-GC-119

### Die lokalen und niederschweligen Massnahmen – eine Investition in die Zukunft der Jugendlichen mit Schwierigkeiten

---

Urheber/innen:	<b>Michellod Savio / Esseiva Catherine / Galley Liliane / Jaquier Armand / Levrat Marie / Tritten Sophie / Bürdel Daniel / Thalmann-Bolz Katharina / Zermatten Estelle / Altermatt Bernhard</b>
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	<b>0</b>
Einreichung:	<b>10.05.2023</b>
Begründung:	<b>11.05.2023</b>
Überweisung an den Staatsrat:	<b>11.05.2023</b>
Antwort des Staatsrats:	<b>05.12.2023</b>

---

#### I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 10. Mai 2023 eingereichten und am 11. Mai 2023 begründeten Auftrag verlangen seine Verfasserinnen und Verfasser vom Staatsrat, dass er die Finanzierung der «lokalen und niederschweligen Massnahmen» durch den Kanton langfristig, über den Unterstützungsplan Jugend hinaus gewährleistet, der infolge der Coronakrise aufgestellt wurde. Sie verlangen ferner von ihm, dass er die Zugangsbedingungen und den Kreis der vom Kanton unterstützten «lokalen und niederschweligen» Massnahmen überarbeitet, indem er eine Finanzierung pro Massnahme und nicht pro Person einführt.

Ihrer Ansicht nach ergänzen die «lokalen und niederschweligen» Massnahmen die «kantonalen» Massnahmen, die über die Arbeitslosenversicherung und den kantonalen Beschäftigungsfonds finanziert werden. Für eine jugendliche Person kann eine leicht zugängliche Unterstützung, wie von den lokalen und niederschweligen Massnahmen geboten wird, entscheidend sein, um ihr eine längere Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu ersparen, die ihre Not nur noch vergrössern und vereinzelt zu einem definitiven Ausschluss aus der Arbeitswelt führen könnte. Die Verfasserinnen und Verfasser sind der Meinung, dass die Finanzierung dieser Massnahmen durch den Kanton nicht als Last, sondern als eine Investition in die Zukunft zu betrachten ist.

#### II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ruft der Staatsrat in Erinnerung, dass ein Auftrag gemäss Artikel 79 Abs. 1 des Grossratsgesetzes (GRG; SGF 121.1) ein Antrag an den Grossen Rat ist, den Staatsrat zu veranlassen, in einem Bereich, der in dessen Zuständigkeit steht, Massnahmen zu ergreifen. Da im vorliegenden Fall jedoch die Verlängerung einer Finanzierung verlangt wird, indem sie in den ordentlichen Staatsvoranschlag aufgenommen wird, verlangen die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags eine Massnahme, die im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rats liegt, da dieser den Staatsvoranschlag verabschiedet. Der Staatsrat stellt somit fest, dass der Auftrag für unzulässig

hätte erklärt werden können. Doch angesichts der Bedeutung des angesprochenen Themas, hat er sich entschlossen, im Folgenden dennoch darauf zu antworten.

Der Staatsrat ist sich des Ernstes der Lage bewusst, in der sich die Jugendlichen und jungen Erwachsenen befinden, die ihre berufliche Eingliederung abgebrochen haben. Er ist sich auch bewusst, welche Risiken dies in Bezug auf die Abhängigkeit von der Sozialhilfe und in Bezug auf die psychische und physische Gesundheit mit sich bringt. Deshalb achtet er darauf, dass koordiniert gehandelt und ein kohärentes Betreuungssystem angeboten wird, das sich die Vielfalt der Massnahmen für die berufliche Eingliederung zunutze macht und das Interesse der Jugendlichen in den Mittelpunkt stellt.

Das kantonale Betreuungssystem, das die Jugendlichen bei der beruflichen Eingliederung unterstützt, umfasst Massnahmen, die von verschiedenen Dienststellen angeboten werden. Die Kantonale Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) ist das strategische Organ dieses Betreuungssystems. Die KJS wurde mit Artikel 30 des Reglements vom 2. Juli 2012 über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMR; SGF 866.1.11) eingesetzt und vereint das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA), das Jugendamt (JA), das Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA), das Amt für Berufsbildung (BBA), das kantonale Sozialamt (KSA), das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (SEnOF, das auch das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht vertritt), die IV-Stelle und Grangeneuve. Die KJS hat neben der strategischen Leitung des Betreuungssystems auch die Aufgabe, die Plattform Jugendliche (PFJ) zu verwalten, die das zentrale Organ für die Fallanalyse und Überweisung der Jugendlichen an das Betreuungssystem ist. Das kantonale Betreuungssystem stützt sich auf die Massnahmen mehrerer Dienststellen des Staates und verschiedener Sozialversicherungen. Die KJS (für strategische Fragen) und die PFJ (für operative Fragen) sind daher wichtige Instrumente für die dienststellenübergreifende Koordination.

Bei der Beantwortung dieses Auftrags wird nur die Umsetzung des Projekts «Lokale und niederschwellige Massnahmen» behandelt. Es scheint jedoch wichtig, daran zu erinnern, dass der Staatsrat am 23. Dezember 2021 im Anschluss an das Postulat Jelk/Michellod «Berufliche Eingliederung von Jugendlichen und Coronavirus-Pandemie» (2021-GC-23) einen Bericht verfasst hat, in dem eine nicht abschliessende Zusammenstellung der Hilfsmassnahmen gemacht wurde. Darin werden die Massnahmen des Kantons Freiburg dargestellt, wie jene, die an den Orientierungsschulen oder von der Sonderpädagogik angeboten werden, sowie die Übergangslösungen und die Massnahmen im Rahmen der Berufsbildung. Die KJS ist sich der Komplexität des Betreuungssystems bewusst, weshalb sie ein Faltblatt erstellt hat, das ausgewählte Massnahmen vorstellt und den Jugendlichen, ihren Familien und den Personen, die sie begleiten, eine Orientierungshilfe bietet. Die Entwicklung des Betreuungssystems wird im Anhang dieser Antwort beschrieben (Dokument nur auf Französisch erhältlich).

## **1. Der Unterstützungsplan für die Jugend**

Als Reaktion auf die Folgen des Coronavirus für die Jugendlichen wurde die Task Force «Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg» eingerichtet. Diese hat für die Jahre 2022 und 2023 zehn als dringlich eingestufte Massnahmen vorgeschlagen, die insgesamt 1 706 000 Franken kosten. Zwei dieser Massnahmen betreffen direkt die berufliche Eingliederung, nämlich die Massnahme «OMax», deren Finanzierung bis zum Ende des Schuljahres 2023-2024 läuft, und die Massnahme «Lokale und niederschwellige Hilfestellungen für die beruflich-soziale Eingliederung», die über ein Budget von 200 000 Franken pro Jahr verfügt.

Ziel der Massnahme «Lokale und niederschwellige Hilfestellungen für die beruflich-soziale Eingliederung» war es, auf die von der Praxis festgestellte Zunahme der Bedürfnisse der Jugendlichen und die steigende Zahl von Jugendlichen in den lokalen und niederschweligen Massnahmen zu reagieren, indem die Massnahmen zur Betreuung dieser Jugendlichen finanziell unterstützt werden. Zudem konnte die PFJ dank dieser Massnahme ihr Angebot erweitern, ihr Angebot zu erweitern, um auf Jugendliche einzugehen, deren Eingliederungsbedürfnisse nicht von den kantonalen Einrichtungen abgedeckt werden. Indem es den Massnahmen ermöglicht wurde, die Jugendlichen proaktiv anzusprechen, konnten Jugendliche erreicht werden, die sich aufgrund ihres Lebensweges und des Abbruchs ihrer Ausbildung vom kantonalen Betreuungssystem entfernt hatten. In diesem Sinne konnten die lokalen und niederschweligen Massnahmen ihre Fähigkeit stärken, mit vielfältigen und kundennahen Betreuungskonzepten auf die verschiedensten Bedürfnisse einzugehen.

### **1.1. Umsetzung des Projekts «Lokale und niederschwellige Massnahmen»**

Das Projekt «Lokale und niederschwellige Massnahmen» wurde ab dem Sommer 2022 umgesetzt, nachdem der Staatsrat am 24. Mai 2022 das Ausführungsreglement über die lokalen und niederschweligen Massnahmen zur beruflichen Eingliederung zuhanden der Plattform Jugendliche (RBEM-PFJ; SGF 866.1.12) verabschiedet hatte. Das Reglement ist am 3. Juni 2022 in Kraft getreten. Arbeitsintegration Freiburg hat einen Massnahmenkatalog vorgeschlagen, der online gestellt wurde. Diese Massnahmen wurden über das Ausführungsreglement validiert. Jede dieser Massnahmen wurde den Mitarbeitenden der PFJ vorgestellt, um ihre Kenntnis der Massnahmen zu steigern, die ausserhalb des gewohnten Betreuungssystems angeboten werden.

Während des Umsetzungszeitraums 2022-2023, d.h. vom 3. Juni 2022 bis 30. Juni 2023, wurden im Rahmen des Projekts 47 Gesuche eingereicht. Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten, wurde der Zeitraum auf das Schuljahr 2022-2023 festgelegt (1. Juli 2022 bis 30. Juni 2023), wobei die ersten Gesuche vom Juni 2022 zu Beginn des Projekts hinzugezählt wurden.

Die Genehmigung oder Ablehnung einer Finanzierung hängt vom Ausführungsreglement ab, das die Verwendung der Mittel dem Subsidiaritätsprinzip unterstellt. Das bedeutet konkret, dass eine Person, die Anspruch auf eine Massnahme zur sozialen Eingliederung, eine IV-Massnahme oder eine arbeitsmarktliche Massnahme hat, nicht in den Genuss einer lokalen und niederschweligen Massnahme kommen sollte, es sei denn, ihre Situation erfordert dies. Die Finanzierung durch den Unterstützungsplan für die Jugend sollte somit jenen Personen zugutekommen, die kein Sicherheitsnetz mehr haben oder deren Bedürfnisse nicht durch eine kantonale Massnahme erfüllt werden können.

81 % der vorgelegten Fälle erfüllten die Kriterien. Für einen Teil davon wurde die Finanzierung im Hinblick auf den Wechsel in eine Massnahme des kantonalen Betreuungssystems genehmigt (um mit der Person in Kontakt zu treten und sie beim kantonalen Betreuungssystem anzumelden oder um sie zu betreuen, bis ein Platz im kantonalen Betreuungssystem frei wird), obwohl ursprünglich die Massnahme für Jugendliche geplant war, die keinen Anspruch (mehr) auf einen Platz im kantonalen Betreuungssystem hatten. 19 % der Gesuche wurden in Anwendung des Reglements abgelehnt, weil die betroffenen Personen erwerbstätig oder in Ausbildung waren oder im Rahmen einer Übergangsmassnahme betreut wurden.

In der Praxis wurden die lokalen und niederschweligen Massnahmen nicht nur finanziert, wenn sie die Kriterien erfüllten, sondern auch wenn sie eine Rolle bei der Erfassung von Jugendlichen spielten, die nicht mehr begleitet wurden, aber Anspruch auf andere kantonale Massnahmen hatten.

In der unten stehenden Tabelle sind alle Gesuche aufgeführt, die während des Umsetzungszeitraums 2022-2023 eingereicht wurden. Die Tabelle zeigt die Zahl der insgesamt pro Massnahme eingereichten Gesuche sowie Zahl der Ablehnungen und die Zahl der von der PFJ erfassten Fälle.

<b>Massnahmen</b>	<b>Anzahl Jugendliche</b>	<b>Davon abgelehnt</b>	<b>Davon von der PFJ erfasst</b>
Zukunft Berufsbildung – Integration für alle (IPT)	3	0	1
Vers une insertion professionnelle – Schweizerisches Arbeiterhilfswerk	4	1	2
Bulle Pro – Jugendarbeit der Stadt Bulle	6	3	0
Projet Job – Villars-sur-Glâne	1	0	0
Arcades – Stiftung Cherpillod	2	0	0
Transition Glâne	4	1	0
Small Jobs – Gemeinde Kerzers	0	0	0
Mini-Jobs-Pol – Verein Reper	27	4	1
Rock Your Life	0	0	0
Biohof, Bios'fair – Freiburger Stiftung für die Jugend	0	0	0
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>9</b>	<b>4</b>

Das Projekt «Lokale und niederschwellige Massnahmen» ermöglicht es den Massnahmen, Fälle, die sie betreuen, aktiv zu melden. Auf diese Weise helfen sie, die Fälle zu erfassen, in denen der Bruch mit dem System der beruflichen Eingliederung stärker ausgeprägt ist. Die Massnahmen können Jugendliche bei der PFJ melden, ohne dass sie oder ihre Familien entsprechende Schritte unternehmen müssen, sodass diese Hürde dahinfällt. Was die Fallmeldung durch die Massnahmen betrifft, wurden nach deren Aussagen nicht alle Jugendlichen gemeldet, die gemäss dem Reglement für eine Finanzierung in Frage kommen würden. Dies aus verschiedenen Gründen: Die Person war von einer beruflichen Eingliederung noch zu weit entfernt, sie war zu wenig in die Massnahme integriert oder die Dauer der Massnahme war nicht ausreichend, um eine Anmeldung in Betracht zu ziehen, die Person war im Krankenhaus oder es konnte noch kein Vertrauensverhältnis zwischen der Person und der Massnahme aufgebaut werden.

Das Projekt ermöglicht es auch, Fälle zu erfassen, in denen Jugendliche eine kantonale Massnahme ohne Lösung und ohne Begleitung beim Übergang in eine andere Massnahme beendet haben (bisher konnte nur das Case Management Berufsbildung mobilisiert werden). Hier ist es die PFJ, die die Fälle erfasst und den lokalen und niederschweligen Massnahmen meldet. Die Fallmeldung in diese Richtung wurde erst im Verlauf der Projektumsetzung eingeführt. Am Ende waren es etwas weniger als vierzig Jugendliche, die von der PFJ am Ende einer kantonalen Massnahme kontaktiert wurden. Künftig werden die Jugendlichen am Ende einer kantonalen Massnahme systematisch gefragt, ob sie wünschen, dass die PFJ sie kontaktiert, um sie auch in Zukunft zu begleiten.



Wie im Auftrag erwähnt, wurde das Budget nicht vollständig aufgebraucht. In der unten stehenden Tabelle sind die bereitgestellten und die in Rechnung gestellten Beträge pro Kalenderjahr bis am 30. Juni 2023 aufgeführt. Die Beträge werden nach zwei Methoden in Rechnung gestellt: entweder anhand der Zahl der Betreuungsstunden, d.h. es werden die Kosten pro Stunde in Rechnung gestellt, oder pro Platz. In diesem Fall werden die Kosten in Rechnung gestellt, die mit der Reservierung des Platzes in der Einrichtung verbunden sind. Dadurch entsteht eine Differenz zwischen den bereitgestellten und den abgerechneten Beträgen, die je nach der Anzahl der geleisteten Betreuungsstunden sehr hoch sein kann.

<b>Massnahmen</b>	<b>Bereit- gestellte Beträge 2022</b>	<b>Ausgezahlt e Beträge 2022</b>	<b>Bereit- gestellte Beträge 2023</b>	<b>Ausgezahlte Beträge 2023 (Stand: 20.11.2023)</b>
Zukunft Berufsbildung – Integration für alle (IPT)	3'750.-	3'750.-	3'750.-	7'500.-
Vers une insertion professionnelle – Schweizerisches Arbeiterhilfswerk	0.-	0.-	45'000.-	24'375.-
Bulle Pro – Jugendarbeit der Stadt Bulle	6'720.-	0.-	840.-	1'680.-
Projet Job – Villars-sur-Glâne	0.-	0.-	1'920.-	0.-
Arcades – Stiftung Cherpillod	2'880.-	0.-	5'760.-	360.-
Transition Glâne	14'400.-	2'400.-	20'160.-	6'300.-
Small Jobs – Gemeinde Kerzers	0.-	0.-	0.-	0.-
Mini-Jobs-Pol – Verein Reper	44'100.-	2'820.-	66'780.-	30'870.-
Rock Your Life	0.-	0.-	0.-	0.-
Biohof, Bios'fair – Freiburger Stiftung für die Jugend	N.a*	N.a*	0.-	3'015.-
<b>Total</b>	<b>71'850.-</b>	<b>8'970.-</b>	<b>144'210.-</b>	<b>74'100.-</b>

\* N.a.: Biohof, bios'fair war 2022 nicht als Massnahme anerkannt.

Die für den Unterstützungsplan für die Jugend bereitgestellten Mittel, die bis Ende 2023 nicht verpflichtet sind, werden auf 2024 übertragen, um die im kommenden Jahr vorgesehenen Ausgaben zu decken.

Die Zusammenarbeit im laufenden Jahr war eng. So fand für jeden betreuten Fall ein Austausch zwischen der PFJ und der Ansprechperson in der lokalen und niederschweligen Massnahme statt. Diese Koordination ermöglichte es, die gesetzten Ziele und den Nutzen der Finanzierung durch den Staat auf der Grundlage des Reglements zu beurteilen. Dies bot auch die Gelegenheit, einen zusätzlichen Blick auf die Fälle zu werfen und die Möglichkeiten einer Betreuung im Rahmen des kantonalen Betreuungssystems zu prüfen. Darüber hinaus fanden zwei Netzwerksitzungen mit den Anbietern der lokalen und niederschweligen Massnahmen und den Mitgliedern der PFJ und der KJS statt (eine davon mit einer Vertretung der LAM-Stelle), um allfällige Probleme bei der Umsetzung des Projekts anzusprechen und konkrete Lösungen dafür zu finden. Die lokalen und niederschweligen Massnahmen konnten den Verantwortlichen der arbeitsmarktlichen Massnahmen vorgestellt werden, um die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Arten von Massnahmen mit ihnen zu fördern.

## **1.2. Beurteilung des Projekts «Lokale und niederschwellige Massnahmen» durch die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung**

Das Projekt «Lokale und niederschwellige Massnahmen» wurde für eine Dauer von zwei Jahren konzipiert, um gezielt auf die Bedürfnisse der Jugendlichen einzugehen, die nach der Pandemie Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung hatten. Es ist Teil der kontinuierlichen Weiterentwicklung des Betreuungssystems durch die KJS und die darin vertretenen Dienststellen, wobei das Projekt die Beziehungen innerhalb des gesamten Betreuungssystems gestärkt hat. Die Umsetzung des Projekts «Lokale und niederschwellige Massnahmen» ermöglichte einen neuen, bis dahin kaum vorhandenen Austausch, insbesondere zwischen den verschiedenen kantonalen Einrichtungen und den Massnahmen, die von den Gemeinden angeboten werden. Dieser Austausch stärkt die Zusammenarbeit im Hinblick auf eine bessere Betreuung der Jugendlichen, und zwar unabhängig von der finanziellen Beziehung zwischen dem Kanton und den Massnahmen. Für eine möglichst umfassende Beurteilung werden im Folgenden die Qualität der Betreuung, die Anwendung des Reglements und die Kohärenz des Betreuungssystems genauer beleuchtet.<sup>1</sup>

### **1.2.1. Die Qualität der Betreuung**

Die Qualität der Betreuung in den lokalen und niederschweligen Massnahmen wird nicht infrage gestellt. Dasselbe gilt für das Interesse dieser Massnahmen für die teilnehmenden Jugendlichen: Die Massnahmen sind nützlich. Die Heterogenität der Massnahmen stellt eine Stärke dar, da eine auf die Bedürfnisse der Jugendlichen zugeschnittene Betreuung gewährleistet werden kann. Diese Betreuung kann in Form einer individuellen Begleitung, einer Sprechstunde, der Anwesenheit in einer Werkstatt, von kleinen Jobs usw. erfolgen.

Die Zusammenarbeit mit dem kantonalen Betreuungssystem – und besonders die Anerkennung der lokalen und niederschweligen Massnahmen als Massnahmen, die von der PFJ genutzt werden können – ermöglicht es zudem, bestmöglich auf die Bedürfnisse der Jugendlichen einzugehen. Das Betreuungssystem passt sich also an die Bedürfnisse an, was zu einer Vielfalt von Massnahmen und Betreuungskonzepten führt. Neben dem Wissensaustausch trägt auch der koordinierte Einsatz aller Personen, denen die Jugendlichen anvertraut sind, dazu bei, dass die Betreuung besser auf die jeweilige Problematik abgestimmt werden kann.

Das im Rahmen des Unterstützungsplans für die Jugend eingeführte System hat jedoch zwei Probleme. Das erste betrifft die Grundsätze und Werte, nach denen gehandelt wird: Der Kanton berücksichtigt – über das Ausführungsreglement – die Bedürfnisse und Fälle im Hinblick auf eine berufliche Eingliederung und legt entsprechende Bedingungen für die Gewährung einer Massnahme nach dem Subsidiaritätsprinzip fest. Die Massnahmen dagegen betrachten die Bedürfnisse und Fälle im Sinne einer bedingungslosen Unterstützung. Somit unterscheidet sich die Sicht auf bestimmte Aufgaben und Anforderungen. In diesem Auftrag wird als Beispiel angegeben, dass die Anmeldemodalitäten für lokale und niederschwellige Massnahmen Jugendliche von der Teilnahme abschrecken. Dies ist ein hervorragendes Beispiel für die unterschiedliche Betrachtungsweise: Einerseits erscheint das Einholen einer Reihe von Informationen bei den Jugendlichen als aufdringlich und angesichts ihrer fragilen Situation und des aufzubauenden Vertrauensverhältnisses nicht angemessen; andererseits, da die Anmeldung von der Ansprechperson in der Massnahme

---

<sup>1</sup> Die Zahlen zum kantonalen Betreuungssystem und zur Situation der Jugendlichen im Kanton sind in Anhang 1 aufgeführt.

vorgenommen wird, ohne dass die Jugendlichen die Initiative selbst ergreifen müssen, wird der Zugang erleichtert. Die gleiche Aktion kann also auf zwei verschiedene Arten betrachtet werden. Für die einen hat der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses Vorrang und für die anderen ist es die sinnvolle Überweisung an eine geeignete Massnahme des Betreuungssystems.

Das zweite Problem betrifft das Interesse der Jugendlichen an der Überweisung an die Massnahmen. Die PFJ hat nur sehr wenige Fälle an die verschiedenen Massnahmen überwiesen. Dieser Teil des Projekts wurde spät umgesetzt, dennoch konnte ein Kontakt mit knapp 40 Jugendlichen hergestellt werden. Neben vier positiven Rückmeldungen bezüglich der Aufnahme einer neuen Massnahme meldeten die Jugendlichen, dass sie keine Massnahme mehr beginnen möchten, da sie das Ende des Motivationssemesters oder der Berufsvorbereitungsmassnahme als Misserfolg erlebt hatten. Es zeigt sich also, dass wahrscheinlich eine Wartezeit erforderlich ist, bevor die Teilnahme an einer neuen Massnahme in Betracht gezogen werden kann. Dies spricht dafür, dass man der Rolle der lokalen und niederschweligen Massnahmen, insbesondere der Zentren für soziokulturelle Animation und der mobilen Jugendarbeit, bei der Erfassung der betroffenen Jugendlichen mehr Bedeutung zukommen lassen kann. Dies wird auch durch statistische Daten über die Anzahl der gemeldeten Fälle gestützt.

### 1.2.2. Die Anwendung des Reglements

Wie bereits erwähnt, hängt es von Kriterien wie Subsidiarität, dem Anspruch auf eine Massnahme des kantonalen Betreuungssystems oder der Situation der einzelnen Jugendlichen ab, ob der Kanton die Finanzierung einer lokalen und niederschweligen Massnahme genehmigt oder ablehnt. Einige Massnahmen werden für den reservierten Platz finanziert, während andere nach der Zahl der durchgeführten Gespräche finanziert werden. Somit können, wie in diesem Auftrag erwähnt wurde, bestimmte Leistungen nicht in Rechnung gestellt werden. Dies betrifft beispielsweise die regelmässige Anwesenheit des Personals während den Sprechstunden und die bedingungslose Aufnahme bei einigen dieser Massnahmen.

Dieses Problem kann jedoch nicht allein gelöst werden, indem das Reglement so geändert wird, dass die Massnahmen mit einem Pauschalbetrag finanziert werden. Es muss eine Feinjustierung vorgenommen werden, um den Konzepten der verschiedenen Massnahmen bestmöglich gerecht zu werden: Bei Massnahmen wie *Vers une insertion professionnelle*, Zukunft Berufsbildung oder Bios'fair ist eine Finanzierung pro Person, das heisst pro Platz oder Leistung, weiterhin sinnvoll. Während sich bei der mobilen Jugendarbeit oder der soziokulturellen Animation eine pauschale Finanzierung der Massnahme oder des Projekts eignet.

Die Kriterien für die Gewährung einer Finanzierung wurden gemeinsam mit den Partnern der lokalen und niederschweligen Massnahmen festgelegt, um den Jugendlichen gerecht zu werden, die derzeit keine anderen Lösungen für ihre Eingliederung haben. Die Umsetzung dieses Projekts hat gezeigt, dass ein Bedarf besteht, die Jugendlichen mit dem kantonalen Betreuungssystem in Kontakt zu setzen. Es scheint im Rahmen dieses Projekts sinnvoll zu sein, den Zugang zur Leistung auf jene Personen zu beschränken, die tatsächlich keine Arbeit oder Ausbildung haben und nicht im Rahmen des kantonalen Betreuungssystems unterstützt werden können, auch wenn die lokalen und niederschweligen Massnahmen im Rahmen der soziokulturellen Animation, der mobilen Jugendarbeit oder der sozialen Eingliederungsmassnahmen ein breiteres Publikum betreuen. Ein besonderes Augenmerk sollte jedoch auf die Leistung gelegt werden, die durch dieses Projekt finanziert wird: Es wird nicht die Einrichtung – die viele verschiedene Aufgaben erfüllt – unterstützt, sondern eine spezifische Aufgabe im Zusammenhang mit der beruflichen Eingliederung. So soll

dieses Projekt nicht dazu dienen, die soziokulturelle Animation oder die mobile Jugendarbeit mit all ihren Aspekten zu finanzieren. Denn diese Aufgaben fallen im Wesentlichen in den Bereich der Kinder- und Jugendpolitik des Kantons und müssen von den Gemeinden getragen werden.

### 1.2.3. Die Kohärenz des Betreuungssystems

Das Budget wird nur in sehr geringem Umfang genutzt. Von den 200 000 Franken, die jährlich für das Projekt bereitgestellt werden, wurden mit Stand am 30. Juni 2023 nur 39 300 Franken in Rechnung gestellt. Während gewisse Anbieter keine Mittel beantragt haben, stellten einige trotz Erinnerung keine Rechnungen für die Begleitung der Jugendlichen aus. Bei den Einrichtungen, die eine Finanzierung beantragt und ihre Arbeit in Rechnung gestellt haben, sind die Mittel direkt für die Jugendlichen zur Bezahlung der Plätze oder der Gesprächsstunden eingesetzt worden.

Diese geringe Nutzung der Budgets lässt sich nicht allein durch die späte Umsetzung des Projekts im Jahr oder die fehlende Erfassung der betroffenen Jugendlichen durch die PFJ erklären. Die Finanzierungsmodalitäten des Reglements können tatsächlich eine Auswirkung haben. Doch die blossen Änderungen dieser Modalitäten, um den Budgetverbrauch zu steigern, hätte nur einen künstlichen Einfluss. Denn die Umstellung von einer Finanzierung pro Person auf eine pauschale Finanzierung der Massnahme würde es zwar ermöglichen, das verfügbare Budget zu nutzen, es würde sich aber die Frage stellen, ob das Budget auch gezielt eingesetzt wird. Über die Qualität der Betreuung hinaus geht es also um die Frage, ob diese Massnahmen und Leistungen die richtige Lösung für die komplexen Fälle sind, die betreut werden müssen. Die gesamte Kohärenz des Betreuungssystems muss überprüft werden, d.h. die Interaktion seiner Komponenten auf Kantons- und Gemeindeebene, ihre Aktivierung in den verschiedenen Phasen der Nahtstelle I und die Koordination der verschiedenen Partner des Betreuungssystems.

Die Finanzierung der lokalen und niederschweligen Massnahmen wurde vorgesehen, um auf eine dringliche Situation zu reagieren und eine Hilfestellung für Lebenssituationen zu bieten, die sich durch eine Krise verschlechtert haben. Dies war jedoch nur ein provisorisches Ziel, da man davon ausging, dass mit dem Ende der durch die Pandemie verursachten Krise auch das Leid und die Unsicherheit der betroffenen Jugendlichen ein Ende nehmen würden. Diese Probleme bestehen aber immer noch und betreffen das gesamte System der beruflichen Eingliederung. Das Dispositiv des AMA wurde zwar einer tiefgreifenden Untersuchung unterzogen<sup>2</sup>, aber das gesamte Betreuungssystem muss seine Interaktionen überdenken, um neue und innovative Lösungen für diese Herausforderungen zu finden. Es braucht nicht nur Lösungen und Mittel für die Soforthilfemassnahmen (wenn mehrere Schwierigkeiten vorliegen), sondern für das gesamte Betreuungssystem. Diese Überlegungen müssen sich auf die Prävention konzentrieren und stabile Massnahmen umfassen, die für Jugendliche mit Schwierigkeiten in den Orientierungsschulen zugänglich sind (insbesondere die Berufsberatung und die Massnahme OMax). Ziel dabei sollte es sein, dass die Jugendlichen nicht an einer Vielzahl von Massnahmen teilnehmen müssen. In diesem Sinne ist eine Weiterentwicklung des Dispositivs des AMA zu begrüssen, da es eine verstärkte Begleitung ab den ersten Schritten auf dem Weg ins Berufsleben ermöglicht. Wenn es später zu problematischen Situationen kommt, muss das gesamte Netzwerk seine Fähigkeit zur Zusammenarbeit für eine koordinierte Aktion nutzen.

---

<sup>2</sup> Die Änderungen an diesem Dispositiv werden in Anhang 2 dieser Antwort beschrieben.

Die berufliche Eingliederung ist nur ein Teilbereich einer umfassenderen Kinder- und Jugendpolitik. Es geht darum, das strategische Handeln in Bezug auf diese Dispositive nicht mehr nur unter dem alleinigen Blickwinkel der beruflichen Eingliederung zu betrachten, sondern mit all ihren Aspekten und in ihrer ganzen Komplexität. So scheint die Durchführung von Generalständen zum Thema gefährdete Jugend unter der Leitung der Kommission für Jugendfragen (JuK) in Zusammenarbeit mit der KJS und den anderen Kommissionen, die sich mit der Situation der Jugendlichen befassen (insbesondere der kantonalen Kommission für Suchtfragen), eine Voraussetzung für die Erarbeitung einer kantonalen Strategie für die Politik der beruflichen Eingliederung. Diese Generalstände könnten neue Arbeitsschwerpunkte für den Kanton eröffnen, indem die Partner über die institutionellen Schranken hinweg zusammengebracht werden.

Die Situation der Jugendlichen in den lokalen und niederschweligen Massnahmen ist nach wie vor unsicher. Der Betreuungsbedarf bleibt bestehen. Auch wenn Überlegungen auf lange Sicht angestellt werden müssen, gilt es vorerst, Lösungen für die aktuellen Fälle zu finden. Um ihnen «hier und jetzt» zu helfen, sollten die im Rahmen des Unterstützungsplans für die Jugend bereitgestellten Mittel auch über den 31. Dezember 2023 hinaus verwendet werden können, indem sie übertragen werden. So kann dieses Projekt nach seiner vollständigen Umsetzung beurteilt werden. Diese Beurteilung – über deren Form noch zu entscheiden ist – kann umfassendere Fragen einbeziehen, insbesondere zur kantonalen Abdeckung des Angebots oder zur Schnittstelle zwischen dem Kanton und den Gemeinden usw. So werden sowohl die Lehren aus diesem Projekt – das verlängert wird, bis die Mittel vollständig aufgebraucht sind – als auch die Ergebnisse der Generalstände dazu dienen, die Leitlinien für ein Betreuungssystem festzulegen, das eine dauerhafte berufliche Eingliederung zum Ziel hat.

## **2. Standpunkt des Staatsrats**

Die oben genannten Darlegungen zeigen, dass die Unterstützung der Jugendlichen im Kanton nicht allein eine Frage der Finanzierung ist. Der Staatsrat ist nämlich der Ansicht, dass für die Umsetzung einer Strategie der beruflichen Eingliederung eine Gesamtsicht über die Situation der Jugendlichen im Kanton Freiburg nötig ist.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, den Auftrag zur Sicherung der Finanzierung der lokalen und niederschweligen Massnahmen abzulehnen, da eine Bilanz der eingeführten Massnahmen gezogen und Überlegungen zu ihrer Form sowie zu ihrer dauerhaften Einführung angestellt werden müssen. Damit diese Analyse möglich ist, wird der Staatsrat die lokalen und niederschweligen Massnahmen über den 31. Dezember 2023 hinaus verlängern, sofern das verfügbare Budget dies zulässt. Gleichzeitig wird er die Durchführung von Generalständen zum Thema gefährdete Jugend unter der Leitung der JuK in Zusammenarbeit mit den Partnerkommissionen (KJS, Kommission für Suchtfragen usw.) unterstützen. Anhand der Feststellungen aus diesen Generalständen kann die KJS eine nachhaltige Strategie für die berufliche Eingliederung der Jugendlichen festlegen.

Anhang erwähnt (nur auf Französisch)