

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-39	Divers Verschiedenes	Ouverture de la session Eröffnung der Session				
2.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
3.	2023-GC-180	Divers Verschiedenes	Validation du mandat de députée de Lucie Menétrey, en remplacement de Solange Berset Validierung des Mandats von Lucie Menétrey als Nachfolgerin für Solange Berset				
4.	2022-GC-63	Mandat Auftrag	Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDC) Revision des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP)	Prise en considération Erheblicherklärung	Catherine Esseiva Sébastien Dorthe Achim Schneuwly François Ingold David Bonny Solange Berset Hubert Dafflon David Fattebert Antoinette de Weck Jacques Dumas Auteurs / Urheber Christel Berset Auteur-e remplaçant-e / Stv. Urheber/-in Jean-François Steiert Olivier Curty Représentants du Gouvernement / Regierungsvertreter		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2020-GC-109	Motion <i>Motion</i>	Procédure d'autorisation des comblements agricoles <i>Bewilligungsverfahren für die Auffüllung landwirtschaftlicher Flächen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Jean-Daniel Wicht Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Cédric Péclard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2016-DIAF-14	Rapport <i>Bericht</i>	Introduction dans le concept castor Fribourg de nouvelles mesures prenant en compte la situation actuelle (Rapport sur mandat 2015-GC-84) <i>Einführung neuer Massnahmen in das Konzept Biber Freiburg, die der aktuellen Situation Rechnung tragen (Bericht zum Auftrag 2015-GC-84)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2022-GC-115	Postulat Postulat	L'HFR doit disposer d'un cadre légal adapté <i>Das HFR braucht einen angemessenen gesetzlichen Rahmen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Sébastien Dorthe Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Erika Schnyder Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2023-GC-73	Postulat Postulat	Egalité salariale dans le secteur privé ! <i>Lohngleichheit in der Privatwirtschaft!</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Marie Levrat Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Alizée Rey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2023-DSAS-47	Rapport Bericht	Mise à disposition en libre accès de protections hygiéniques dans les écoles, les institutions publiques et sportives <i>Kostenlose Hygieneprodukte in Schulen, öffentlichen Einrichtungen und Sportanlagen</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
10.	2022-DSAS-11	Rapport <i>Bericht</i>	Concrétisation des mesures du concept Senior+ concernant le domaine du travail (Rapport sur postulat 2018-GC-56) <i>Konzept Senior+: Umsetzung der Massnahmen im Bereich Arbeit (Bericht zum Postulat 2018-GC-56)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
11.	2023-DSAS-39	Rapport <i>Bericht</i>	Garantir un cadre clair et sûr pour l'HFR (Rapport sur mandat 2022-GC-16) <i>Ein klarer und sicherer Rahmen für das HFR (Bericht zum Auftrag 2022-GC-16)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat 2022-GC-63

Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDC)

Auteur-e-s :	de Weck Antoinette / Fattebert David / Bonny David / Berset Solange / Dafflon Hubert / Dumas Jacques / Ingold François / Esseiva Catherine / Schneuwly Achim / Dorthe Sébastien
Nombre de cosignataires :	52
Dépôt :	24.03.2022
Développement :	24.03.2022
Transmission au Conseil d'Etat :	24.03.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	26.06.2023

I. Résumé du mandat

Les dépositaires du mandat demandent au Conseil d'Etat de reprendre l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal à partir de l'exclusion des sites protégés par des intérêts fédéraux et de désigner une nouvelle fois les sites susceptibles de recevoir des éoliennes de façon objective et neutre en consultant la population locale. Les dépositaires souhaitent que l'élaboration du volet éolien soit pilotée par un comité dont la composition sera la suivante : les deux conseillers d'Etat (DIME et DEEF), deux experts neutres dont un venant de l'étranger, aucun d'entre eux n'ayant des liens avec les entreprises développant l'énergie éolienne en Suisse ou à l'étranger, deux représentants du Grand Conseil désignés par le Grand Conseil, deux représentants de l'Association des communes fribourgeoises et un représentant des milieux de protection de la nature. Les dépositaires demandent que le comité de pilotage reprenne d'abord la définition des critères et leur pondération, puis ordonne les études nécessaires qu'il attribuera à des bureaux dont l'indépendance aura préalablement été vérifiée. La mise en œuvre de ces études sur le terrain doit nécessiter l'accord des communes concernées par un vote consultatif de la population. Si le conseil communal est favorable au développement de l'énergie éolienne sur son territoire, il soumettra à sa population, par vote consultatif, sa conception du futur parc : les emplacements acceptables ainsi que le nombre et la hauteur maximaux des installations. Si le conseil communal est défavorable au développement d'un parc éolien ou s'il ne veut pas prendre position, il consultera sa population sur le principe même d'un tel parc. L'introduction de nouvelles dispositions dans la LATeC demandée par une motion devrait assurer le respect de ce processus pour le futur.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a pris connaissance du mandat et répond par la même occasion à la Question 2023-GC-52 *Quand le Conseil d'Etat entend-il donner une réponse au mandat 2022-GC-63 ?* Avant d'entrer dans les aspects spécifiques du sujet, le Conseil d'Etat estime utile d'émettre quelques considérations au sujet de la conformité aux bases légales existantes du présent mandat.

Dans la mesure où le mandat demande l'organisation de votes (consultatifs) de la population au niveau communal, il est à relever que la LATeC règle en détail la procédure d'élaboration du plan directeur cantonal. Dans le cadre de cette procédure, il revient au Grand Conseil d'adopter le programme d'aménagement cantonal et de prendre connaissance du rapport sur le projet définitif du plan directeur cantonal (art. 15 et 17 LATeC). Les communes sont consultées dans le cadre de la mise en consultation du projet de plan directeur, notamment en cas de divergences majeures (art. 11 et 12 ReLATeC). La législation ne prévoit pas de droits formels supplémentaires pour les communes.

Ainsi, le poids que le mandat souhaite accorder aux communes et aux populations concernées dans la procédure d'élaboration du plan directeur et dans une éventuelle planification communale ne paraît guère compatible avec les règles fixées par la LATeC. Les votes consultatifs de la population nécessiteraient probablement une base légale (cf. à ce sujet l'arrêt du TC 601 2021 115 du 14 septembre 2021).

Au-delà de ces considérations de principe, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la Confédération a intégré l'éolien dans les ressources énergétiques nécessaires à développer en Suisse pour garantir notre approvisionnement énergétique. Le Conseil d'Etat est aussi convaincu de la nécessité d'intégrer l'éolien dans le mix énergétique, principalement pour la période hivernale, et retient notamment des analyses de la Confédération indiquant que notre canton dispose de caractéristiques propices à ce développement. Il est aussi conscient que les parcs éoliens sont des projets qui doivent être soigneusement planifiés dès le départ afin de satisfaire au mieux les différents intérêts concernés. A cet égard, il a fourni ces dernières années des explications détaillées sur le cadre juridique général et le déroulement de la planification des périmètres d'implantation des éoliennes dans le plan directeur cantonal dans plusieurs réponses à des questions parlementaires, auxquelles il est renvoyé (2021-CE-523 *Pourquoi le site éolien de Morat-Salvenach ne figure-t-il plus dans le Plan directeur cantonal ?* – 2021-CE-475 *Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'Energie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?* – 2021-CE-186 *Energie éolienne dans le canton de Fribourg après avoir laissé l'initiative aux communes* – 2021-CE-160 *Parcs éoliens : impartialité des études et mesures du vent mise en cause* – 2021-CE-115 *Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?* – 2021-CE-3 *Installations d'éoliennes : qu'en est-il dans le canton ?* – 2019-CE-267 *Site éolien « Collines de la Sonnaz »*).

De manière générale, il convient de mentionner que depuis 2018, le canton de Fribourg dispose d'une conception éolienne élaborée conformément aux exigences de la Confédération contenues dans la « Conception éolienne Suisse ». Sur cette base, en application de l'article 10 al.1 de la loi fédérale sur l'énergie précisant « Les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne », le plan directeur cantonal a intégré des périmètres d'implantation pour des éoliennes dans le canton. Les offices fédéraux ont analysé le travail réalisé dans ce contexte et, il est important de le souligner, le Conseil fédéral l'a validé. Finalement, à ce jour, aucune analyse ne démontre que la planification n'est pas conforme aux exigences fixées par le droit en vigueur et que l'argument essentiellement évoqué pour la contester concerne, outre les questions portant sur la pondération des critères de choix, qui peut légitimement faire l'objet d'évaluations variées, la légitimité de la société Ennova à œuvrer comme un des mandataires du groupe de travail composé des services concernés de l'Etat et en charge de son élaboration.

En l'état, la planification fait uniquement ressortir des zones où de nombreuses études devraient encore être faites si une commune entend aller de l'avant pour la réalisation d'un parc éolien. La délimitation d'un périmètre éolien au plan directeur cantonal signifie que la zone en question respecte les critères de planification et que des études de détail peuvent être menées pour une confirmation ou non des prédispositions du site. Elles consistent notamment à procéder à une étude de l'impact sur l'environnement et à des mesures de vent de longue durée.

En outre, le plan directeur cantonal fait actuellement l'objet d'une première révision partielle avec des modifications qui ne portent pas sur le volet éolien. Lors de la mise en consultation publique de ces modifications, onze communes ont remis en question les thématiques du plan directeur cantonal traitant de l'énergie éolienne. Vu l'évolution des conditions-cadre depuis l'élaboration de la première planification et dans le but de pouvoir réaliser la part de production d'énergie renouvelable locale qui incombe au canton dans un climat de transparence permettant de réduire les potentiels de blocage, le Conseil d'Etat a chargé l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) d'examiner si la procédure ayant abouti à la planification éolienne a été réalisée dans les règles de l'art (cf. Postulat 2022-GC-157 *Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA*). Le Conseil d'Etat mènera aussi des analyses sur les deux critères retenus par le canton, et admis par la Confédération, à savoir la limitation du mitage du territoire avec un minimum de 6 éoliennes par site, ainsi que le principe de ne pas mettre en confrontation des futurs parcs éoliens avec d'autres intérêts fédéraux et cantonaux. S'il devait être avéré que ces critères ne correspondent pas/plus à ce qui peut être attendu pour une planification éolienne permettant à un développement suffisant de cette technologie sur notre territoire, alors le thème éolien du plan directeur sera révisé en conséquence.

Dans le respect des procédures légales et des pesées d'intérêts correspondantes à effectuer, le Conseil d'Etat est prêt à mettre en place un comité de pilotage, dirigé par le Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) et le Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), avec des représentants d'associations, du Grand Conseil, des communes, des services de l'administration cantonale et des experts, nommés, comme proposé par les auteurs du mandat, par le comité de pilotage lui-même. Il serait chargé de réexaminer la planification éolienne, de l'actualiser si nécessaire et de vérifier si d'autres critères que ceux retenus peuvent déterminer le choix des meilleurs sites, dans le respect des procédures légales.

En conclusion, le Conseil d'Etat est d'avis que le mandat, tel que formulé, doit être rejeté pour la part où il demande que des votations communales soient prévues, ce que le droit en vigueur ne prévoit pas en l'état.

Pour le reste, le Conseil d'Etat est prêt à donner suite à une partie des demandes formulées dans le mandat, dans le sens décrit ci-dessus (dans le cadre de la procédure prévue par la loi).

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à :

- > fractionner le mandat ;
- > accepter le volet visant la mise en place un comité de pilotage dans le sens décrit ci-dessus ;
- > rejeter le volet relatif à des votations communales.

En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le mandat.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag 2022-GC-63

Revision des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP)

Urheber/innen:	de Weck Antoinette / Fattebert David / Bonny David / Berset Solange / Dafflon Hubert / Dumas Jacques / Ingold François / Esseiva Catherine / Schneuwly Achim / Dorthe Sébastien
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	52
Einreichung:	24.03.2022
Begründung:	24.03.2022
Überweisung an den Staatsrat:	24.03.2022
Antwort des Staatsrats:	26.06.2023

I. Zusammenfassung des Auftrags

Die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags fordern den Staatsrat auf, die Ausarbeitung des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans nach Ausschluss der Standorte, die aufgrund ihrer nationaler Bedeutung geschützt sind, wieder aufzunehmen und die Standorte, die für Windenergieanlagen in Frage kommen, erneut zu bezeichnen, objektiv und neutral und nach Anhörung der betroffenen Bevölkerung. Sie möchten, dass diese Ausarbeitung von einem Ausschuss mit folgender Zusammensetzung gesteuert wird: die beiden betroffenen Staatsräte (RIMU und VWBD); zwei neutrale Fachpersonen, eine davon aus dem Ausland, beide ohne Verbindung zu Unternehmen, die in der Schweiz oder im Ausland Windenergie entwickeln; zwei Mitglieder des Grossen Rats, die vom Grossen Rat ernannt werden; zwei Personen, die den Freiburger Gemeindeverband vertreten; sowie eine Person, welche die Naturschutzkreise vertritt. Dieser Ausschuss soll zunächst die Kriterien definieren und ihre Gewichtung bestimmen und dann die notwendigen Studien in Auftrag an Büros, deren Unabhängigkeit zuvor überprüft wurde, geben. Die Studien sollen nur dann durchgeführt werden, wenn die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden ihnen in einer Konsultativabstimmung zustimmen. Wenn der Gemeinderat die Entwicklung der Windenergie auf seinem Gebiet befürwortet, soll dieser seiner Bevölkerung in einer Konsultativabstimmung sein Konzept für den künftigen Park mit den akzeptablen Standorten sowie der maximalen Zahl und Höhe der Anlagen vorlegen. Wenn der Gemeinderat gegen die Entwicklung eines Windparks ist oder keine Stellung beziehen will, soll er seine Bevölkerung zum Prinzip eines solchen Parks befragen. Die in einer Motion geforderte Einführung neuer Bestimmungen im RPBG wird die Einhaltung dieses Prozesses für die Zukunft sicherstellen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hat den Auftrag zur Kenntnis genommen und beantwortet mit der vorliegenden Antwort auch die Anfrage 2023-GC-52 *Wann gedenkt der Staatsrat den Auftrag 2022-GC-63 zu beantworten?* Bevor der Staatsrat auf die spezifischen Aspekte eingeht, möchte er auf die Konformität des vorliegenden Auftrags mit den bestehenden Rechtsgrundlagen eingehen.

Was die im Auftrag verlangte Durchführung von (Konsultativ-)Abstimmungen auf Gemeindeebene betrifft, ist zu beachten, dass das RPBG das Verfahren zur Erarbeitung des kantonalen Richtplans detailliert regelt. So ist es Sache des Grossen Rats, das Kantonale Planungsprogramm anzunehmen und den Bericht zum endgültigen Entwurf des kantonalen Richtplans zur Kenntnis zu nehmen (Art. 15 und 17 RPBG). Die Gemeinden werden im Rahmen der Vernehmlassung des Richtplanentwurfs angehört, insbesondere bei erheblichen Meinungsverschiedenheiten (Art. 11 und 12 RPBR). Die Gesetzgebung sieht keine weiteren formalen Rechte für die Gemeinden vor.

So ist das Gewicht, das der Auftrag den Gemeinden und der betroffenen Bevölkerung im Verfahren zur Erarbeitung des Richtplans und in einer eventuellen Gemeindeplanung einräumen möchte, kaum mit dem RPBG vereinbar. Konsultativabstimmungen der Bevölkerung würden sehr wahrscheinlich eine gesetzliche Grundlage erfordern (vgl. Kantonsgerichtsentscheid 601 2021 115 vom 14. September 2021).

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Überlegungen erinnert der Staatsrat auch daran, dass der Bund die Windenergie zu den Energieressourcen zählt, die in der Schweiz entwickelt werden müssen, um unsere Energieversorgung zu gewährleisten. Der Staatsrat ist von der Notwendigkeit überzeugt, die Windenergie in den Energiemix aufzunehmen, hauptsächlich für die Winterperiode, und verweist namentlich auf die Analysen des Bundes, die zum Schluss kommen, dass unser Kanton dafür günstige Voraussetzungen bietet. Er ist sich auch bewusst, dass Windparks Projekte sind, die von Anfang an sorgfältig geplant werden müssen, um den verschiedenen betroffenen Interessen bestmöglich gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang hat er in den letzten Jahren in mehreren Antworten auf parlamentarische Anfragen ausführliche Erläuterungen zum allgemeinen rechtlichen Rahmen und zum Ablauf der Planung der Standortperimeter für Windenergieanlagen im kantonalen Richtplan gegeben, auf die er hier verweisen kann: 2021-CE-523 *Warum befindet sich der Windenergiestandort Murten-Salvenach nicht mehr im kantonalen Richtplan?* – 2021-CE-475 *Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?* – 2021-CE-186 *Windenergie im Kanton Freiburg nach dem Übertragen der Initiative an die Gemeinden* – 2021-CE-160 *Windparks: Fragwürdige Unabhängigkeit der Studien über die Windmessung* – 2021-CE-115 *Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?* – 2021-CE-3 *Windenergieanlagen: Wie steht es damit im Kanton Freiburg?* – 2019-CE-267 *Windenergie-Standort «Collines de la Sonnaz».*

Der Kanton Freiburg verfügt seit 2018 über ein Windenergiekonzept, das nach den Vorgaben des Bundes aus dem «Konzept Windenergie Schweiz» erarbeitet wurde. Gestützt auf dieses Konzept und in Anwendung von Artikel 10 Abs. 1 des Energiegesetzes des Bundes, laut dem die Kantone dafür sorgen müssen, dass insbesondere die für die Nutzung der Wasser- und Windkraft geeigneten Gebiete und Gewässerstrecken im Richtplan festgelegt werden, sind die Gebiete in den kantonalen Richtplan (KantRP) aufgenommen worden, die sich im Kanton für den Bau von Windenergieanlagen eignen. Die Bundesämter haben die in diesem Zusammenhang geleistete Arbeit analysiert und – vor allem – der Bundesrat hat sie bestätigt. Schliesslich gibt es bis heute keine Analyse, die belegen würde, dass die Planung nicht den Anforderungen des geltenden Rechts entspricht; und das Hauptargument, mit dem die Planung angefochten wird, betrifft neben der Gewichtung der Auswahlkriterien, die durchaus unterschiedlich beurteilt werden kann, die Legitimität der Firma ennova als einer der Beauftragten der Arbeitsgruppe, die sich aus den betroffenen staatlichen Stellen zusammensetzt und mit der Ausarbeitung der Planung betraut ist.

Die Planung dokumentiert lediglich die Gebiete, in denen noch Studien durchgeführt werden müssten, wenn eine Gemeinde die Errichtung eines Windparks vorantreiben will. Die Ausscheidung im kantonalen Richtplan von Gebieten, die sich für Windenergieanlagen eignen, bedeutet, dass das betreffende Gebiet die Planungskriterien erfüllt und dass Detailstudien für eine Bestätigung bzw. Nichtbestätigung der Prädisposition des Standorts durchgeführt werden können. Diese Studien bestehen unter anderem aus einer Umweltverträglichkeitsprüfung und langfristig angelegten Windmessungen.

Darüber hinaus wird der kantonale Richtplan derzeit einer ersten Teilrevision unterzogen, mit Änderungen, die sich nicht auf die Windenergie beziehen. Während der öffentlichen Vernehmlassung zu diesen Änderungen stellten elf Gemeinden die Themen des kantonalen Richtplans, die sich mit der Windenergie befassen, in Frage. Angesichts der Entwicklung der Rahmenbedingungen seit der Ausarbeitung der ersten Planung und mit dem Ziel, den dem Kanton obliegenden Anteil an der Produktion von lokaler erneuerbarer Energie in einem Klima der Transparenz realisieren zu können, das die Blockadepotenziale reduziert, hat der Staatsrat das Institut für öffentliche Verwaltung (Institut de Hautes Études en Administration Publique IDHEAP) beauftragt, zu prüfen, ob das Verfahren, das zur Windenergieplanung geführt hat, nach den Regeln der Kunst durchgeführt wurde (siehe Postulat 2022-GC-157 *Forderung einer Administrativuntersuchung zum Auftrag, den der Staat der Firma ennova SA erteilt hat*). Der Staatsrat wird auch Analysen zu den beiden vom Kanton gewählten und vom Bund zugelassenen Kriterien durchführen. Diese Kriterien lauten: Begrenzung der Zersiedelung durch den Bau von mindestens sechs Windenergieanlagen pro Standort sowie Vermeidung von Konflikten zwischen künftigen Windparks einerseits und anderen Interessen von Bund und Kanton andererseits. Falls sich herausstellt, dass diese Kriterien nicht oder nicht mehr dem entsprechen, was von einer Windenergieplanung erwartet werden kann, die eine ausreichende Entwicklung dieser Technologie auf unserem Gebiet ermöglicht, wird das Thema Windenergie im Richtplan überarbeitet werden.

Unter Einhaltung der gesetzlichen Verfahren und der durchzuführenden Interessenabwägungen ist der Staatsrat bereit, einen Steuerungsausschuss unter der Leitung des Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektors (VWBD) und des Direktors für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) einzusetzen, mit Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden, des Grossen Rats, der Gemeinden und kantonalen Ämtern sowie von Fachleuten, die, wie von den Verfasserinnen und Verfassern des Auftrags vorgeschlagen, vom Steuerungsausschuss selbst ernannt werden. Der Ausschuss wird dafür zuständig sein, die Windenergieplanung zu überprüfen, sie gegebenenfalls nachzuführen und abzuklären, ob andere als die bisherigen Kriterien besser geeignet sind für die Auswahl der besten Standorte unter Einhaltung der gesetzlichen Verfahren.

Zusammenfassend ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Auftrag, so wie er formuliert ist, betreffend der Forderung nach Abstimmungen auf Gemeindeebene abzulehnen ist, weil dies in der in Kraft stehenden Gesetzgebung nicht vorgesehen ist.

Der Staatsrat ist hingegen bereit, einem Teil der im Auftrag formulierten Forderungen im oben beschriebenen Sinne (im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrens) nachzukommen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat somit ein:

- > den Auftrag aufzuteilen;
- > den Teil zu akzeptieren, der auf die Einrichtung eines Steuerungsausschusses im oben beschriebenen Sinne abzielt;

> den Teil über die Abstimmungen auf Gemeindeebene abzulehnen.

Im Falle einer Ablehnung der Aufteilung fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, den Auftrag abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2020-GC-109

Procédure d'autorisation des comblements agricoles

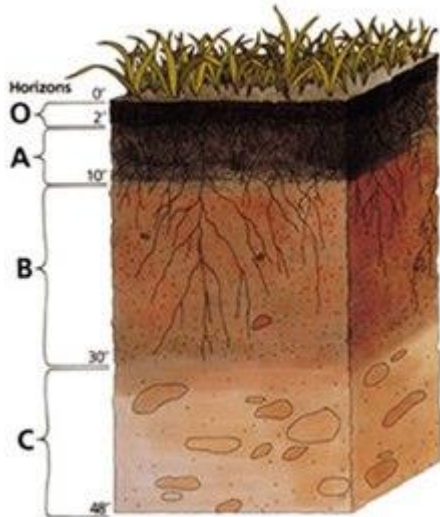
Auteurs :	Wicht Jean-Daniel / Péclard Cédric
Nombre de cosignataires :	11
Dépôt :	26.06.2020
Développement :	26.06.2020
Transmission au Conseil d'Etat :	29.06.2020
Réponse du Conseil d'Etat :	25.04.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 26 juin 2020, les motionnaires Jean-Daniel Wicht et Cédric Péclard ont demandé une modification de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC), voire de la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF) afin que tous les comblements agricoles de plus de 2500 m³ soient traités comme une aire d'exploitation de matériaux et suivent la même procédure de permis de construire, tout en prévoyant une exception à cette exigence, à savoir que les comblements agricoles, supérieurs à 2500 m³, nécessaires pour réhabiliter des terres agricoles dégradées et ainsi améliorer leur qualité, ne nécessitent pas une modification du plan d'aménagement local (PAL). Cette modification est requise dans la mesure où il est constaté que des entreprises cherchent activement des dépressions de terrains à combler afin de bénéficier d'un avantage concurrentiel dans le cadre d'appels d'offres, notamment pour des travaux de terrassement nécessitant l'évacuation des matériaux dans une décharge contrôlée. Les motionnaires soulignent qu'il n'est pas normal que ces entreprises échappent aux exigences qui sont requises auprès des sociétés exploitantes de tels centres de remblayage ou production de remblayage, en vertu du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux et de la LATEC, en particulier l'obligation pour ces sociétés de déposer des garanties bancaires liées à la remise en état à l'issue de l'exploitation.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Qu'est-ce qu'un sol agricole ?



Un sol agricole est composé de plusieurs couches appelées horizons. L'horizon A, de 10 à 30 cm, est la couche supérieure du sol, appelée communément terre végétale, riche en humus. L'horizon B, appelé aussi couche sous-jacente du sol, mesure de 30 à 60 cm. Il comprend une activité biologique et racinaire déjà réduite par rapport à l'horizon A, mais représente encore une couche importante pour la végétation.

L'horizon C'est ce que l'on appelle le sous-sol, il n'y a presque plus d'activité biologique dans cette partie. Les matériaux de remblai proviennent de l'horizon C et sont communément qualifiés de matériaux d'excavation.

La qualité d'un sol agricole est définie par sa profondeur utile qui se mesure en fonction de la profondeur de l'activité biologique. Un sol de bonne qualité doit présenter une profondeur utile d'au moins 50 cm.

Les matériaux issus des horizons A et B sont appelés matériaux terreux.

2. Cadre légal en vigueur

La problématique soulevée par les motionnaires nécessite au préalable une clarification du cadre légal en vigueur, ceci afin d'identifier précisément le champ d'intervention de la motion et de ses conséquences pratiques.

Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). En vertu du droit fédéral (art. 22 LAT) tout comblement agricole, dans la mesure où il implique une modification durable du terrain, doit faire l'objet d'une autorisation au terme d'une procédure de droit public.

Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC). Selon l'article 135 LATeC, les remblais, les déblais et l'exploitation de matériaux sont soumis à l'obligation de permis de construire (art. 135 al. 2 LATeC). Ne sont toutefois pas soumises à cette obligation, selon l'article 135 al. 3 LATeC, les améliorations foncières qui sont approuvées à la suite d'une procédure d'enquête et d'opposition en application de la loi sur les améliorations foncières (LAF).

A relever que la LATeC consacre le principe du caractère public du remblayage dans les exploitations de matériaux légalisées (art. 163 LATeC).

Il convient également de souligner qu'en application de l'article 167 LATeC, les remblais aménagés de manière illicite hors de la zone à bâtir (soit sans permis de construire avec une autorisation spéciale de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement – DIME – au sens de l'art. 136 LATeC) font l'objet, si leur mise en conformité est exclue, d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit qui conduit le plus souvent, en application de la jurisprudence, à un ordre de remise en état qui doit être exécuté selon les

modalités définies par les services intéressés. Pour les travaux hors de la zone à bâtir, l'autorité compétente est la DIME.

Loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF). Si un projet est traité selon la procédure prévue par la LAF, il est approuvé par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), dont la décision vaut permis de construire. Cette solution, qui correspond à la coexistence de deux régimes d'autorisation, est propre au canton de Fribourg et ne pose pas de problème de conformité au droit fédéral du moment qu'une procédure d'autorisation (avec une mise à l'enquête publique ouvrant des voies de droit aux tiers, art. 16 LAF) est suivie pour tout remblai et déblai assujéti à l'obligation de permis et que, dans la mesure où les travaux se situent hors de la zone à bâtir, ils font l'objet d'une autorisation délivrée par une autorité cantonale unique (art. 25 al. 2 LAT), ce qui est le cas en l'espèce puisque les projets d'améliorations foncières sont approuvés par la DIAF (les travaux soumis à la procédure prévue par la LATeC devant être mis au bénéfice d'une autorisation spéciale délivrée par la DIME).

Plan directeur cantonal. Le thème T302 « Améliorations foncières » traite de la mise en œuvre des améliorations foncières (ou améliorations structurelles). Outre l'amélioration des sols agricoles, les mesures de génie rural (notamment les remaniements parcellaires, les chemins, les adductions d'eau, les drainages ou les irrigations) sont également des améliorations foncières.

Plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération (PS SDA). Le PS SDA a pour objectif de maintenir suffisamment de surfaces cultivables de bonne qualité afin de garantir un potentiel d'auto-provisionnement en cas de crise. Le plan sectoriel impose aux cantons un quota de surfaces d'assolement (SDA) à respecter. Afin de respecter cette exigence, le canton a précisé dans son plan directeur cantonal (thème T301 « Surfaces d'assolement ») les conditions possibles d'utilisation des surfaces SDA et des principes de compensation. Les SDA peuvent notamment être compensées par l'amélioration de sols de moindre qualité.

Carte des sols dégradés. Le plan sectoriel SDA demande également aux cantons d'établir une carte des sols dégradés. Grangeneuve est actuellement en train d'établir une cartographie de sols agricoles dégradés à réhabiliter, qui permettra d'identifier les terrains dégradés pouvant faire l'objet d'améliorations de sols.

Obligation de mettre en valeur les matériaux terreux. L'ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) prévoit à son article 18 que les matériaux terreux issus du décapage de la couche supérieure et de la couche sous-jacente du sol (horizons A et B) doivent autant que possible être valorisés intégralement. De nombreuses constructions et installations projetées dans le canton impliquent des travaux de terrassement et d'excavation. Dans ce cadre, le sol fertile décapé doit être systématiquement valorisé. Il n'est en effet pas admissible que des matériaux terreux fertiles puissent être éliminés en décharge. L'utilisation de tels matériaux dans le cadre d'une amélioration de terrain agricole constitue alors une possibilité de valorisation.

3. Etat de la situation

Au cours des dernières années, une dizaine de permis de construire ont été délivrés selon la procédure prévue par la LATeC ou par la LAF pour des comblements agricoles (projets de mises en place de remblais, corrections de terrain, apports de matériaux terreux) et considérés comme étant conformes à l'affectation de la zone agricole. Depuis 2018, le Service de l'agriculture (SAGri) a mené plusieurs études concernant la valorisation des matériaux terreux (le SAGri a fusionné avec

Grangeneuve le 1^{er} janvier 2022). Quatre mandats ont ainsi été réalisés sur les aspects techniques, sur les exigences juridiques, sur l'évaluation de projets de réhabilitation des sols en zone agricole ainsi que sur les critères décisionnels pour des projets.

Sur la base des rapports résultant de ces mandats et à la suite du dépôt de la motion 2020-GC-109, la DIAF et la DIME sont arrivés à la conclusion de la nécessité d'établir une directive qui détermine les critères techniques selon lesquels un projet devrait suivre la procédure LAF ou LATeC. Une publication est prévue dans le courant du deuxième semestre 2023.

4. Critères pour la procédure LAF

Pour une entrée en matière sous l'angle de la LAF, un projet doit concerner la modification d'un sol avec une plus-value agronomique. Cela signifie que les projets de modifications de terrain conduits selon la LAF portent sur des améliorations pédologiques nécessaires à l'amélioration de l'exploitabilité agricole d'un terrain ou à l'augmentation de la fertilité du sol. D'un point de vue technique, les interventions qui sont alors considérées portent essentiellement sur la modification des horizons A et B du sol (couches superficielles du sol) avec l'ajout de matériaux terreux. Il est à noter qu'une optimisation de l'exploitation mécanisée (aplanissement d'une surface, comblement d'un creux) ne constitue pas à elle seule un motif suffisant, exception faite de l'amélioration de sols organiques dégradés (par ex. Grand Marais / Seeland). L'objectif des améliorations conduites sur ces terrains est de les reminéraliser afin de lutter contre leur affaissement. Il est alors possible d'utiliser des matériaux de remblai (horizon C).

Pour qu'un dossier puisse suivre la procédure LAF, il doit être déposé à Grangeneuve, Section agriculture et l'autorisation est délivrée par la DIAF.

Dans le cadre de l'élaboration de la directive, les éléments suivants constituent des critères clés :

- > Une amélioration pédologique ne se justifie que sur un sol non fonctionnel. Il doit s'agir en règle générale de sols dégradés, dont la dégradation a été causée par l'intervention humaine. Les sols naturels, typiques pour leur station, indépendamment de leur qualité agricole, font l'objet de mesures de protection particulières et ne sont considérés pour des améliorations pédologiques que dans certains cas spécifiques. Le besoin agronomique doit être avéré et le volume de matériaux mis en place doit être strictement limité aux besoins de l'amélioration pédologique.
- > Plutôt qu'un critère portant sur le volume total de l'amélioration de terrain, la fixation d'une épaisseur maximale de remblai est à prévoir, afin d'exclure les projets d'améliorations de terrains qui n'en sont pas. On considère qu'à partir d'une épaisseur moyenne qui dépasse un mètre, un projet de modification de terrain ne pourrait pas être traité sous l'angle de la LAF car il ne serait plus focalisé sur l'amélioration pédologique du terrain mais permettrait un stockage non conforme de matériaux d'excavation.
- > Un projet d'amélioration pédologique doit permettre l'amélioration de la profondeur utile du sol dégradé.
- > Les projets ne peuvent pas être traités par le biais de la procédure prévue par la LAF s'ils sont situés dans une zone répondant à un intérêt public particulier (par ex. un milieu naturel protégé ou une zone S de protection des eaux).
- > Les projets qui concernent des secteurs présentant des sols organiques peuvent être soumis à des restrictions dues à la protection des zones humides, du potentiel de revitalisation de milieux naturels protégés ou de la protection des espèces.

- > Si l'utilisation d'un certain volume de matériaux d'excavation reste possible pour des besoins de correction topographique, de raccord au terrain naturel ou dans le cas spécifique de l'amélioration des sols organiques, les améliorations de terrains agricoles doivent être menées principalement avec des matériaux terreux de qualité, dont la valorisation est requise.

Il est à noter que l'ensemble des fonctionnalités des sols doivent être prises en compte dans le cadre de l'analyse de l'admissibilité d'une amélioration pédologique. Le seul critère agronomique n'est pas suffisant, la situation devant également être étudiée sous l'angle des autres fonctions du sol, notamment au niveau de la biodiversité et de la rétention des eaux de ruissellement. Typiquement, le comblement d'une bassière humide présentant un intérêt du point de vue de l'exploitabilité agricole du terrain pourrait ne pas être autorisée, la fonction de rétention du terrain étant jugée prioritaire.

5. Critères pour la procédure LATeC

En application de la LATeC, les remblais et déblais en zone agricole qui ne sont pas des améliorations foncières suivent la procédure simplifiée lorsqu'ils ne dépassent pas une hauteur de 1,20 m par rapport au terrain naturel et une surface de 500 m² (cf. art. 85 al. 1 let. g du règlement du 1er décembre 2009 d'exécution de LATeC) ou, s'ils dépassent ces valeurs, la procédure ordinaire. Quelle que soit la procédure suivie, une autorisation spéciale pour une construction prévue en dehors de la zone à bâtir au sens de l'article 136 LATeC devra être préalablement rendue par la DIME, cette décision étant liante pour l'autorité de décision (la commune en procédure simplifiée et le préfet en procédure ordinaire).

La conduite de projets sous l'angle de la LATeC est possible dans les cas de figure suivants :

1. Remblais et déblais en zone agricole, lorsqu'ils ne dépassent pas une hauteur de 1,20 m par rapport au terrain naturel et une surface de 500 m². Ces projets suivent la procédure simplifiée et nécessitent la délivrance par la DIME d'une autorisation spéciale.
2. Réalisation de bâtiments et installations agricoles nécessaires à l'exploitation, qui nécessitent, en fonction de la topographie locale, des modifications du terrain adjacent aux nouveaux bâtiments agricoles (par exemple pour les besoins de mise en place d'une aire de sortie du bétail) pouvant concerner des volumes relativement importants. Ce type de projet ne nécessite pas de procédure d'adaptation du PAL et peut être autorisé, moyennant le respect des conditions fixées par le droit fédéral (art. 16a ss LAT et 34 OAT), comme étant conforme à l'affectation de la zone agricole.
3. Modifications de terrains inférieures à 20 000 m³, qui ne nécessitent pas de planification, mais doivent répondre aux critères d'admissibilité spécifiés dans la fiche T409 – protection des sols – du plan directeur cantonal. Ceci concerne entre autres des aménagements nécessaires et imposés par leur destination au sens de l'article 24 LAT, présentant un intérêt public prépondérant (par ex. aménagement de cours d'eau) ou des aménagements permettant de diminuer un obstacle artificiel particulièrement dérangeant pour l'exploitation agricole. Il faut également démontrer qu'il n'existe aucun autre moyen d'amélioration, par ex. de type agronomique. Il ressort de la jurisprudence constante relative à l'article 24 LAT que des motifs objectifs, répondant à des besoins avérés d'ordre technique, doivent fonder le projet, les motifs de nature économique et de convenance personnelle étant exclus.
4. Pour des volumes de remblai supérieurs à 20 000 m³, selon la procédure ordinaire de permis de construire, qui est assortie d'une autorisation d'exploitation selon l'article 155 LATeC et, au surplus, dans le cas où l'exploitation s'étend sur une durée de plusieurs années, à une

modification du PAL en vue d'un changement d'affectation en zone spéciale (art. 18 LAT). La délivrance de l'autorisation d'exploitation par la DIME requiert au préalable le dépôt de garanties financières suffisantes.

6. Evaluation

A l'exception de l'article 16a al. 3 LAT (applicable aux périmètres d'agriculture), les dispositions légales du droit fédéral ne prévoient pas l'obligation de planifier en zone agricole. Ainsi, si un comblement agricole ne peut être considéré comme une amélioration foncière, mais s'avère nécessaire pour l'exploitation agricole et répond à l'ensemble des critères fixés par la loi, l'on ne saurait le soumettre à une procédure de planification et il peut être autorisé par le biais d'une autorisation de construire, et ce sans limite en relation avec le volume.

Quand bien même les motionnaires évoquent l'éventuelle nécessité d'une modification de la LAF, leur demande semble a priori plutôt cibler la LATeC, avec une extension de l'obligation de planifier aux comblements agricoles dépassant les 2500 m³, une modification de PAL devant donc accompagner la procédure de permis suivie par ces ouvrages.

Le Conseil d'Etat part de l'idée que les motionnaires demandent que les comblements agricoles supérieurs à 2500 m³ doivent être soumis à l'obligation de planifier du moment qu'ils entrent dans le champ d'application de la LATeC (et ne sont donc pas considérés comme des améliorations foncières). A priori, cette demande pose un premier problème sous l'angle de la teneur du droit fédéral. Comme précisé au premier paragraphe, la LAT ne prévoit en principe pas d'obligation de planifier pour les constructions et installations, donc y compris les modifications de terrain en zone agricole, qui sont nécessaires à l'exploitation agricole et sont donc conformes à l'affectation de la zone. La proposition des motionnaires aurait donc pour effet d'assujettir à l'obligation de planifier les comblements agricoles nécessaires à l'exploitant agricole (même s'ils ne peuvent pas être qualifiés d'améliorations foncières) lorsqu'ils dépassent 2500 m³, ce qui ne serait pas conforme au droit fédéral.

La proposition des motionnaires, en plus de présenter a priori un problème de conformité à la LAT, aurait pour effet dans bien des cas de bloquer purement et simplement de nombreux projets de constructions agricoles nécessaires aux exploitants agricoles et qui ne pourraient pas être réalisés sans modelage du terrain situé aux alentours des constructions prévues, en imposant une procédure de planification de longue durée (entre un à deux ans), ce qui n'est pas acceptable lorsque de tels projets remplissent l'ensemble des exigences fixées par le droit fédéral.

En résumé, le Conseil d'Etat estime qu'une modification de la LATeC, respectivement de la LAF, en particulier en fixant un nouveau critère quantitatif à 2500 m³ tel que proposé dans la motion, n'apporterait aucune plus-value et ne constitue pas la bonne approche. En effet, différents cas de figure conformes, permettant des améliorations agronomiques justifiées (selon la LAF) ou liés à des constructions d'installations et de bâtiments agricoles (selon la LATeC) dépassent largement cette valeur et ne posent pas de problème particulier si les remblais se limitent au strict nécessaire, que les travaux sont réalisés selon l'état de la technique, et, pour les projets d'une certaine importance, avec un suivi pédologique.

Plutôt que de fixer de nouvelles limites, le Conseil d'Etat met l'accent sur les outils et procédures permettant une application et un contrôle stricts des critères clairs à définir par le canton dans le cadre fixé par le législateur cantonal, compte tenu du champ d'application défini pour la LAF et la

LATeC. Dans les faits, cette démarche a déjà été initiée dans le cadre de plusieurs mandats de recherche pilotés par le SAgri et elle aboutira, via la publication de la directive, à des règles claires et équitables pour ne favoriser que les améliorations de sols motivées par le caractère dégradé des sols en présence et le besoin de valorisation des matériaux terreux au sens de l'OLED.

Enfin, le fait de fixer une limite quantitative, telle que les motionnaires proposent, n'est pas justifié étant donné que l'ensemble des projets de réhabilitation de sols dégradés doivent être favorisés indépendamment de leur surface, du moment qu'ils remplissent tous les critères fixés par le PDCant (fiche T409 – protection des sols).

7. Conclusion et proposition du Conseil d'Etat

Les objectifs du canton sont les suivants :

- > garantir une mise en valeur sur les surfaces agricoles des matériaux terreux de qualité ;
- > limiter les procédures selon la LAF aux véritables améliorations de sols ;
- > mieux encadrer les compensations de SDA lorsqu'elles sont requises.

Ces objectifs pourront être atteints avec la publication de la directive sur les améliorations de sols agricoles mentionnée au point 3 et la publication de la cartographie des sols dégradés pouvant être réhabilités.

On rappellera encore que la Confédération, via l'OFEV, prépare actuellement une aide à l'exécution qui fournira une base solide aux cantons dans le processus d'amélioration des déficits de mise en œuvre. Le document est attendu pour 2023–2024.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité de mieux préciser les procédures applicables mais arrive à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire de modifier ni la LATeC ni la LAF. Ainsi, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter la motion et à prendre acte de l'élaboration et la publication de la directive selon les critères évoqués sous le point 4.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2020-GC-109

Bewilligungsverfahren für die Auffüllung landwirtschaftlicher Flächen

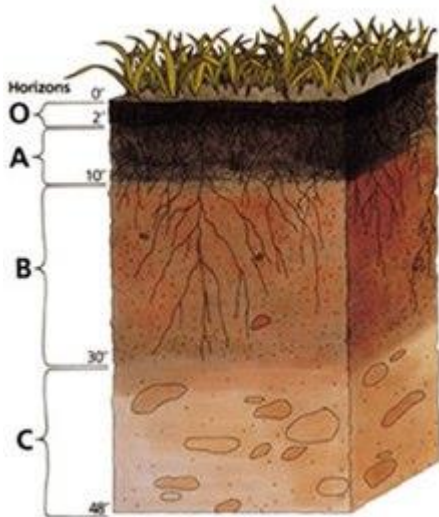
Verfasser:	Wicht Jean-Daniel / Péclard Cédric
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	11
Einreichung:	26.06.2020
Begründung:	26.06.2020
Überweisung an den Staatsrat:	29.06.2020
Antwort des Staatsrats:	25.04.2023

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 26. Juni 2020 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Jean-Daniel Wicht und Cédric Péclard eine Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) oder des Gesetzes vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG), damit alle landwirtschaftlichen Auffüllungen über 2500 m³ wie Zonen für die Materialablagerung behandelt werden und das gleiche Baubewilligungsverfahren durchlaufen. Landwirtschaftliche Auffüllungen über 2500 m³, die notwendig sind, um degradierte kultivierbare Böden wieder nutzbar zu machen, sollen davon ausgenommen werden und keine Änderung der Ortsplanung (OP) erfordern. Diese Änderung ist aus Sicht der Motionäre nötig, weil Unternehmen aktiv nach Geländemulden suchen, die sie auffüllen können, um sich bei Ausschreibungen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, insbesondere bei Erdarbeiten, bei denen das Material auf einer kontrollierten Deponie entsorgt werden muss. Aus Sicht der Motionäre ist es stossend, dass diese Unternehmen so die Anforderungen umgehen können, die gemäss dem Sachplan Materialabbau und dem RPBG an die Betreiber solcher Auffüll- oder Abbaustandorte gestellt werden. Dies betrifft insbesondere die Pflicht, Bankgarantien im Zusammenhang mit der Wiederinstandsetzung des Geländes nach dem Abbau zu hinterlegen.

II. Antwort des Staatsrats

1. Landwirtschaftsboden



Landwirtschaftlich genutzte Böden bestehen aus mehreren Schichten, die Horizonte genannt werden. Der A-Horizont hat eine Mächtigkeit von 10 bis 30 cm, ist der Oberboden und wird umgangssprachlich auch als Humus oder Kulturerde bezeichnet. Der B-Horizont, auch als Unterboden bekannt ist, misst 30 bis 60 cm. Er weist eine im Vergleich zum A-Horizont bereits reduzierte biologische und Wurzelaktivität auf, stellt aber dennoch eine wichtige Schicht für die Vegetation dar.

Der C-Horizont ist der sogenannte Untergrund; in diesem Teil gibt es fast kein Bodenleben mehr. Das Aufschüttungsmaterial stammt aus dem C-Horizont und wird gemeinhin als Aushubmaterial bezeichnet.

Die Qualität eines landwirtschaftlichen Bodens wird durch seine pflanzennutzbare Gründigkeit definiert, die sich an der Tiefe der biologischen Aktivität bemisst. Ein Boden von guter Qualität sollte eine pflanzennutzbare Gründigkeit von mindestens 50 cm aufweisen.

Nach einem Bodenabtrag wird von Bodenmaterial aus dem Oberboden für den A-Horizont und von Bodenmaterial aus dem Unterboden für den B-Horizont gesprochen.

2. Aktueller rechtlicher Rahmen

Die von den Motionären aufgeworfene Problematik erfordert zunächst eine Klärung des geltenden Rechtsrahmens, um den Anwendungsbereich der Motion und ihre praktischen Auswirkungen genau zu bestimmen.

Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG): Laut Bundesrecht (Art. 22 RPG) muss jede landwirtschaftliche Auffüllung, die eine dauerhafte Veränderung des Bodens zur Folge hat, nach einem öffentlich-rechtlichen Verfahren bewilligt werden.

Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG): Nach Artikel 135 Abs. 2 RPBG sind Aufschüttungen und Abgrabungen sowie der Materialabbau bewilligungspflichtig. Nicht unter diese Pflicht fallen jedoch nach Artikel 135 Abs. 3 RPBG Bodenverbesserungen, die nach einem Auflage- und Einspracheverfahren in Anwendung des Gesetzes über die Bodenverbesserungen (BVG) genehmigt wurden.

Weiter legt das kantonale Recht fest, dass Aufschüttungen in bewilligten Materialabbaustellen einen öffentlichen Charakter haben (Art. 163 RPBG).

Darüber hinaus gilt: Widerrechtlich angelegte Aufschüttungen ausserhalb der Bauzone, d. h. Aufschüttungen ohne Baubewilligung und ohne Sonderbewilligung nach Artikel 136 RPBG der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU), sind in Anwendung von Artikel 167 RPBG Gegenstand eines Verfahrens zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, wenn eine nachträgliche Bewilligung ausgeschlossen ist. Dieses Verfahren führt in

Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung meist zu einer Wiederherstellungsverfügung, die gemäss den von den betroffenen Ämtern festgelegten Modalitäten ausgeführt werden muss. Für Arbeiten ausserhalb der Bauzone ist die RIMU die zuständige Behörde.

Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG): Wenn ein Projekt nach dem im BVG vorgesehenen Verfahren behandelt wird, muss es von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) bewilligt werden, deren Entscheid als Baubewilligung gilt. Diese Lösung, die der Koexistenz zweier Bewilligungssysteme entspricht, ist dem Kanton Freiburg eigen und stellt kein Problem der Konformität mit dem Bundesrecht dar, solange ein Bewilligungsverfahren (mit einer öffentlichen Auflage, die Dritten Rechtswege eröffnet, Art. 16 BVG) für alle bewilligungspflichtigen Aufschüttungen und Abgrabungen befolgt wird und sich die Arbeiten ausserhalb der Bauzone befinden, Gegenstand einer von einer einzigen kantonalen Behörde erteilten Bewilligung sind (Art. 25 Abs. 2 RPG), was der Fall ist, da die Bodenverbesserungsprojekte von der ILFD bewilligt werden (Arbeiten, die dem Verfahren nach RPBG unterliegen, bedürfen einer von der RIMU erteilten Sonderbewilligung).

Kantonaler Richtplan (KantRP): Das Thema T302 «Bodenverbesserungen» befasst sich mit der Durchführung von Bodenverbesserungen (oder Strukturverbesserungen). Neben der Verbesserung des landwirtschaftlichen Bodens zählen auch Tiefbaumassnahmen (u. a. Landumlegungen, Wege, Wasserversorgung, Entwässerungen, Bewässerungen) zu den Bodenverbesserungen.

Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes (SP FFF): Das SP FFF hat zum Ziel, genügend qualitativ gute Anbauflächen zu erhalten, um für den Krisenfall das Potenzial der nationalen Nahrungsmittelversorgung zu gewährleisten. Der Sachplan schreibt den Kantonen einen bestimmten Mindestumfang von Fruchtfolgeflächen (FFF) vor. Um diese Anforderung zu erfüllen, hat der Kanton Freiburg in seinem KantRP (Thema T301 «Fruchtfolgeflächen») die möglichen Bedingungen für die Nutzung von FFF und die Kompensationsprinzipien festgelegt. FFF können unter anderem durch die Verbesserung von Böden geringerer Qualität kompensiert werden.

Karte der degradierten Böden: Der SP FFF verlangt von den Kantonen zudem, dass sie eine Karte der degradierten Böden erstellen. Grangeneuve ist daran, die degradierten Landwirtschaftsböden, die saniert werden sollen, zu kartografieren, um so belastete Flächen zu identifizieren, die für Bodenverbesserungen in Frage kommen.

Pflicht zur Verwertung von abgetragener Ober- und Unterboden: Die Bundesverordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) verlangt in Artikel 18, dass abgetragener Ober- und Unterboden (A- und B-Horizont) möglichst vollständig verwertet wird. Viele der im Kanton geplanten Bauten und Anlagen sind mit Erd- und Aushubarbeiten verbunden. Dabei muss der abgetragene fruchtbare Boden systematisch verwertet werden. Eine Ablagerung von abgetragenen fruchtbarem Boden ist nicht zulässig. Die Nutzung solcher Materialien bei Bodenverbesserungen stellt eine Möglichkeit der Verwertung dar.

3. Bestandsaufnahme

In den letzten Jahren wurden rund zehn Baubewilligungen nach dem im RPBG oder im BVG vorgesehenen Verfahren für landwirtschaftliche Auffüllungen (Aufschüttungen, Geländekorrekturen, Hinzufügung von abgetragener Ober- und Unterboden) erteilt und als mit der Landwirtschaftszone konform betrachtet. Seit 2018 hat das Amt für Landwirtschaft (LwA) mehrere Studien zur Verwertung von abgetragenem Ober- und Unterboden durchgeführt (das LwA fusionierte am

1. Januar 2022 mit Grangeneuve). Dabei wurden vier Studien zu technischen Aspekten, zu rechtlichen Fragen, zur Bewertung von Projekten zur Bodensanierung in der Landwirtschaftszone sowie zu Entscheidungskriterien für Projekte in Auftrag gegeben.

Auf der Grundlage der aus diesen Aufträgen resultierenden Berichte und nach der Einreichung der Motion 2020-GC-109 kamen die ILFD und die RIMU zum Schluss, dass es notwendig sei, eine Richtlinie mit den technischen Kriterien zu erstellen, die bestimmen, ob ein Projekt das BVG- oder das RPBG-Verfahren durchläuft. Ihre Veröffentlichung ist im Laufe des zweiten Semesters 2023 geplant.

4. Kriterien für das Verfahren nach BVG

Für die Behandlung eines Projekts nach dem BVG muss das Projekt eine Bodenverbesserung mit agronomischem Mehrwert zum Gegenstand haben. Mit anderen Worten: Die mit dem Projekt angestrebte Terrainveränderung muss für die Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzbarkeit eines Grundstücks oder die Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit nötig sein. Aus technischer Sicht beziehen sich solche Eingriffe hauptsächlich auf die Veränderung der A- und B-Horizonte des Bodens durch die Zugabe von Erdmaterial. Eine Optimierung der maschinellen Bewirtschaftung (Einebnung einer Fläche, Auffüllen einer Vertiefung) ist für sich allein kein ausreichender Grund, mit Ausnahme einer Verbesserung von degradierten organischen Böden, um die Flächen zu remineralisieren und so ihr Absinken zu verhindern (z. B. Grosses Moos / Seeland). In solchen Fällen ist es möglich, Aufschüttungsmaterial zu verwenden (C-Horizont).

Damit ein Dossier das Verfahren nach BVG durchlaufen kann, muss es bei der Sektion Landwirtschaft von Grangeneuve eingereicht werden; Bewilligungsbehörde ist die ILFD.

Bei der Erstellung der Richtlinie werden die folgenden Schlüsselkriterien berücksichtigt werden:

- > Eine Bodenverbesserung ist nur bei einem Boden gerechtfertigt, der nicht funktionsfähig ist. Es muss sich in der Regel um anthropogen degradierte Böden handeln. Natürliche Böden, die unabhängig von ihrer landwirtschaftlichen Qualität für ihren Standort typisch sind, unterliegen besonderen Schutzmassnahmen und werden nur unter bestimmten Bedingungen für Bodenverbesserungen in Betracht gezogen. Die agronomische Notwendigkeit muss nachgewiesen sein und die Menge des eingebrachten Materials muss strikt auf den Bedarf der Bodenverbesserung beschränkt sein.
- > Anstelle eines Kriteriums, das sich auf das Gesamtvolumen der Geländeverbesserung bezieht, muss die Festlegung einer maximalen Mächtigkeit der Aufschüttung vorgesehen werden, um Projekte auszuschliessen, die keine Bodenverbesserungen sind: Ab einer durchschnittlichen Mächtigkeit von mehr als einem Meter kann ein Bodenveränderungsprojekt nicht mehr nach dem BVG behandelt werden, da es nicht mehr auf die Verbesserung des Bodens ausgerichtet ist, sondern auf eine nicht konforme Lagerung von Aushubmaterial.
- > Ein Bodenverbesserungsprojekt muss die pflanzennutzbare Gründigkeit des degradierten Bodens verbessern.
- > Projekte können nicht über das Verfahren nach dem BVG behandelt werden, wenn sie sich in einer Zone mit einem konkreten öffentlichen Interesse befinden (z. B. in einer geschützten natürlichen Umgebung oder einer Gewässerschutzzone S).
- > Projekte, die Gebiete mit organischen Böden betreffen, können Einschränkungen aufgrund des Schutzes von Feuchtgebieten, des Revitalisierungspotenzials geschützter natürlicher Lebensräume oder des Artenschutzes unterliegen.

- > Während die Verwendung eines bestimmten Volumens an Aushubmaterial für topographische Ausbesserungen, den Anschluss an das natürliche Gelände oder im speziellen Fall der Verbesserung organischer Böden möglich bleibt, müssen Verbesserungen von landwirtschaftlichen Flächen hauptsächlich mit qualitativ hochwertigem, zwingend zu verwertendem Erdmaterial durchgeführt werden.

Bei der Analyse der Zulässigkeit einer Bodenverbesserung müssen sämtliche Bodenfunktionen berücksichtigt werden. So reichen die Vorteile aus Sicht der Landwirtschaft für sich genommen nicht aus. Die Situation muss vielmehr auch unter dem Gesichtspunkt der anderen Bodenfunktionen untersucht werden, insbesondere im Hinblick auf die Biodiversität und die Retention von Oberflächenwasser. So kann etwa das Auffüllen einer Feuchtmulde für eine bessere Bewirtschaftung in der Regel nicht erlaubt werden, weil die Retentionsfunktion des Geländes Vorrang hat.

5. Kriterien für das Verfahren nach RPBG

In Anwendung der kantonalen Bau- und Raumplanungsgesetzgebung unterliegen Abgrabungen und Aufschüttungen in der Landwirtschaftszone, die keine Bodenverbesserungen sind, dem vereinfachten Verfahren, wenn sie eine Höhe von 1,20 m ab gewachsenem Boden und eine Fläche von 500 m² nicht überschreiten (Art. 85 Abs. 1 Bst. g des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum RPBG), oder, wenn sie diese Werte überschreiten, dem ordentlichen Verfahren. Unabhängig vom anwendbaren Verfahren muss für Arbeiten ausserhalb der Bauzone vorgängig eine Sonderbewilligung nach Artikel 136 RPBG von der RIMU erteilt werden, wobei dieser Entscheid für die Verfügungsbehörde (die Gemeinde im vereinfachten Verfahren und die Oberamtsperson im ordentlichen Verfahren) verbindlich ist.

Die Durchführung von Projekten nach RPBG ist in folgenden Fällen möglich:

1. Abgrabungen und Aufschüttungen bis zu einer maximalen Höhe von 1,20 m ab gewachsenem Boden und deren Fläche 500 m² nicht überschreitet: Solche Projekte folgen dem vereinfachten Verfahren und erfordern die Ausstellung einer Sonderbewilligung durch die RIMU.
2. Errichtung von landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen, die für den Betrieb notwendig sind und je nach örtlicher Topografie Veränderungen des angrenzenden Geländes erfordern (z. B. für die Einrichtung eines Viehlaufwegs), die ein relativ grosses Volumen betreffen können: Solche Projekte erfordern kein Verfahren zur Anpassung des OP und können unter Einhaltung der bundesrechtlichen Bedingungen (Art. 16a ff. RPG und 34 RPV) als zonenkonform bewilligt werden.
3. Terrainveränderungen von weniger als 20 000 m³, die keine Planung erfordern, aber die in Blatt T409 «Bodenschutz» des KantRP angegebenen Zulässigkeitskriterien erfüllen müssen: Dies betrifft unter anderem Anlagen, deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Art. 24 RPG) und die ein überwiegendes öffentliches Interesse aufweisen (z. B. Wasserbau), oder Anlagen, die es ermöglichen, ein künstliches Hindernis zu verkleinern, das die landwirtschaftliche Nutzung stark beeinträchtigt. Es muss auch nachgewiesen werden, dass es keine andere Möglichkeit, etwa agronomischer Art, zur Verbesserung gibt. Aus der ständigen Rechtsprechung zu Artikel 24 RPG geht hervor, dass es für das Projekt objektive Gründe, die einem erwiesenen technischen Bedarf entsprechen, geben muss. Wirtschaftliche Gründe reichen genauso wenig aus wie persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit.
4. Bei Aufschüttungsvolumen von mehr als 20 000 m³ nach dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren, das mit einer Abbaubewilligung nach Artikel 155 RPBG einhergeht, und, darüber hinaus, falls sich der Abbau über mehrere Jahre erstreckt, mit einer Anpassung des OP für eine

Umzonung in eine Spezialzone (Art. 18 RPG): Die Erteilung der Abbaubewilligung durch die RIMU erfordert die Hinterlegung ausreichender finanzieller Garantien.

6. Beurteilung

Mit Ausnahme von Artikel 16a Abs. 3 RPG (anwendbar in Perimetern für Landwirtschaft) sehen die gesetzlichen Bestimmungen des Bundesrechts keine Pflicht zur Planung in der Landwirtschaftszone vor. Wenn also eine landwirtschaftliche Auffüllung nicht als Bodenverbesserung angesehen werden kann, aber für den landwirtschaftlichen Betrieb notwendig ist und alle rechtlichen Vorgaben erfüllt, kann sie nicht einem Planungsverfahren unterzogen werden; sie kann durch eine Baubewilligung genehmigt werden, und zwar ohne Begrenzung in Bezug auf das Volumen.

Die Motionäre erwähnen zwar die mögliche Notwendigkeit einer Änderung des BVG, ihre Forderung scheint jedoch eher auf das RPBG abzielen, mit einer Ausweitung der Planungspflicht auf landwirtschaftliche Auffüllungen von mehr als 2500 m³, wobei eine OP-Anpassung das Bewilligungsverfahren für diese Anlagen begleiten müsste.

Der Staatsrat geht davon aus, dass die Motionäre die Unterstellung landwirtschaftlicher Auffüllungen von mehr als 2500 m³ unter die Planungspflicht verlangen, solange die Auffüllungen in den Geltungsbereich des RPBG fallen (und somit nicht als Bodenverbesserungen gelten). Dieser Antrag wirft a priori ein Problem vor dem Hintergrund des Bundesrechts auf. Wie erwähnt, sieht das RPG grundsätzlich keine Planungspflicht für Bauten und Anlagen, also auch für Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone, vor, die für den landwirtschaftlichen Betrieb notwendig sind und somit zonenkonform sind. Der Vorschlag der Motionäre führte aber dazu, dass landwirtschaftliche Auffüllungen, die für den Landwirtschaftsbetrieb notwendig sind (auch wenn sie nicht als Bodenverbesserung qualifiziert werden können), der Planungspflicht unterstellt würden, wenn sie 2500 m³ überschreiten, was nicht mit dem Bundesrecht vereinbar wäre.

Der Vorschlag der Motionäre ist nicht nur aus Sicht der Konformität mit dem RPG problematisch, sondern würde in vielen Fällen auch dazu führen, dass zahlreiche landwirtschaftliche Bauprojekte, die für den Betrieb notwendig sind und die ohne eine Veränderung des Geländes in der Umgebung der geplanten Bauten nicht realisiert werden könnten, blockiert würden, indem ein langwieriges Planungsverfahren (zwischen einem und zwei Jahren) vorgeschrieben würde, was nicht akzeptabel ist, wenn solche Projekte alle vom Bundesrecht festgelegten Anforderungen erfüllen.

Zusammenfassend ist der Staatsrat der Ansicht, dass eine Änderung des RPBG bzw. des BVG, insbesondere durch die Festlegung eines neuen quantitativen Kriteriums von 2500 m³, wie in der Motion vorgeschlagen, keinen Mehrwert brächte und nicht den richtigen Ansatz darstellt. Verschiedene Projekte, die gerechtfertigte agronomische Verbesserungen ermöglichen (gemäss BVG) oder mit dem Bau von landwirtschaftlichen Anlagen und Bauten verbunden sind (gemäss RPBG), überschreiten diesen Wert nämlich bei weitem und stellen kein besonderes Problem dar, wenn sich die Aufschüttungen auf das absolut Notwendige beschränken, die Arbeiten nach dem Stand der Technik durchgeführt werden und, bei Projekten von einer gewissen Grösse, eine bodenkundliche Überwachung stattfindet.

Anstatt neue Schwellenwerte festzulegen, will der Staatsrat den Schwerpunkt auf Instrumente und Verfahren legen, die eine strikte Anwendung und Kontrolle der klaren Kriterien ermöglichen, die vom Kanton innerhalb des vom kantonalen Gesetzgeber festgelegten Rahmens unter

Berücksichtigung des für das BVG und das RPBG definierten Anwendungsbereichs festzulegen sind. In der Praxis wurde diese Herangehensweise bereits im Rahmen mehrerer vom LwA geleiteter Forschungsmandate begonnen und wird über die Veröffentlichung der Richtlinie zu klaren und fairen Regeln führen, um nur solche Bodenverbesserungen zu begünstigen, die durch degradierte Böden und die Notwendigkeit der Verwertung von Erdmaterial im Sinne des BVG begründet sind.

Schliesslich ist die Festlegung einer quantitativen Schwelle, wie sie die Motionäre vorschlagen, nicht gerechtfertigt, weil alle Projekte zur Sanierung degradierter Böden unabhängig von ihrer Fläche gefördert werden sollen, solange sie alle im KantRP (Blatt T409 «Bodenschutz») festgelegten Kriterien erfüllen.

7. Schlussfolgerung und Vorschlag des Staatsrats

Der Kanton verfolgt folgende Ziele:

- > die Verwertung von hochwertigem abgetragenem Ober- und Unterboden auf landwirtschaftlichen Flächen sicherstellen;
- > die Verfahren nach BVG auf echte Bodenverbesserungen beschränken;
- > einen besseren Rahmen für FFF-Kompensationen schaffen, wenn diese erforderlich sind.

Diese Ziele können mit der Veröffentlichung der in Punkt 3 erwähnten Richtlinie über landwirtschaftliche Bodenverbesserungen und der Veröffentlichung der Kartierung degradierter Böden, die für eine Sanierung in Frage kommen, erreicht werden.

Es sei noch erwähnt, dass der Bund bzw. das Bundesamt für Umwelt eine Vollzugshilfe am Ausarbeiten ist, die den Kantonen eine solide Grundlage für die Verbesserung der Umsetzungsdefizite bieten wird. Das Dokument soll 2023 oder 2024 vorliegen.

Der Staatsrat anerkennt die Notwendigkeit, die anwendbaren Verfahren besser festzulegen, ist aber der Meinung, dass weder das RPBG noch das BVG geändert werden müssen. Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat aus den aufgeführten Gründen, die Motion abzulehnen und die Ausarbeitung und Veröffentlichung der Richtlinie nach den unter Punkt 4 erwähnten Kriterien zu Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2016-DIAF-14

25 avril 2023

—
Introduction dans le concept castor Fribourg de nouvelles mesures prenant en compte la situation actuelle (Rapport sur mandat 2015-GC-84)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le Mandat 2015-GC-84 Losey Michel / Hayoz Madeleine / Aebischer Susanne / Décrind Pierre / Longchamp Patrice / Lambelet Albert / Grandgirard Pierre-André / Meyer Loetscher Anne / Lauper Nicolas / Page Pierre-André.

Table des matières

—

1	Introduction	2
2	Principales adaptations du Concept Castor	2
3	Evolution de la législation fédérale	3
4	Conclusions	3

1 Introduction

Par mandat déposé et développé le 25 juin 2015, 10 cosignataires demandaient :

1. que des zones où les castors peuvent s'installer soient définies ;
2. qu'il soit possible de déplacer des castors là où des conflits importants existent ;
3. que les dégâts liés aux infrastructures soient pris en charge à hauteur de 50% par le canton ;
4. que des barrages construits par les castors puissent être détruits quand ils représentent un danger (inondation de chemins et de terres agricoles, érosion des rives) ;
5. qu'une régulation du nombre de castors soit effectuée sur certains tronçons de cours d'eau lorsque les infrastructures d'intérêt public sont menacées ou détériorées et que les conflits avec l'agriculture sont trop importants.

Dans sa réponse du 12 janvier 2016, le Conseil d'Etat avait proposé le fractionnement du mandat, acceptant l'adaptation du Concept Castor Fribourg en matière de gestion des conflits en y déterminant des zones où des mesures de prévention pouvant être réalisées plus facilement, mais rejetant la demande de prise en charge par le canton de Fribourg des dégâts aux infrastructures à hauteur de 50%.

Le 17 mars 2016, le Grand Conseil a soutenu la proposition de fractionnement et suivi les conclusions du Conseil d'Etat. Le Concept Castor a ainsi été adapté au printemps 2017, conformément aux demandes du mandat. Ces adaptations n'ont toutefois pas été formellement communiquées au Grand Conseil, et le classement du mandat 2015-GC-84 est donc resté en suspens jusqu'à ce jour. Le présent rapport, succinct, rappelle les principales adaptations du Concept Castor Fribourg consécutives à l'acceptation du mandat. Le Concept Castor n'a pas été modifié depuis le printemps 2017.

2 Principales adaptations du Concept Castor

Le Concept Castor s'est enrichi en 2017 d'un chapitre (chapitre 3.6) consacré aux interventions sur les barrages et terriers de castors, rappelant notamment la possibilité d'intervenir pour prévenir une grande mise en danger de la sécurité publique ou d'importants dégâts, tant aux cultures agricoles qu'aux infrastructures, notamment. La distinction y est rappelée entre barrage temporaire, sur lesquels une intervention ne nécessite aucune autorisation mais un avis au garde-faune, barrage secondaire nécessitant une autorisation du Service des forêts et de la nature, et barrage principal nécessitant une décision publiée dans la Feuille officielle.

Un groupe de travail Castor, nommé par le Conseil d'Etat et composé de représentants des agriculteurs, des ONG, des communes, des entreprises d'endiguement, des gardes-faune, et des services de l'Etat a été constitué pour définir les secteurs (canaux et autres cours d'eau) dans lesquels des interventions récurrentes sur les barrages secondaires sont opportunes.

Les règles pour la capture ou le tir d'animaux isolés, lorsque, en dépit de mesures prises pour empêcher les dommages, ils causent des dommages importants, ont été précisées (chapitre 3.9).

3 Evolution de la législation fédérale

Depuis l'adoption du mandat et sa mise en œuvre, les Chambres fédérales ont approuvé une révision de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP), le 16 décembre 2022. Celle-ci concerne notamment les dégâts causés par les castors :

Art. 12 (préventions des dommages causés par la faune sauvage), al. 5 (nouveau):

⁵ La Confédération encourage et coordonne les mesures des cantons visant à prévenir les dommages causés par:

a. les grands prédateurs aux animaux de rente, ou

b. les castors aux bâtiments et installations d'intérêt public, aux chemins de desserte pour les exploitations agricoles ou aux berges jouant un rôle important pour la sécurité contre les crues.

Art. 13 (Indemnisation des dégâts causés par la faune sauvage), al. 5 (nouveau):

⁵ La Confédération et les cantons participent, en sus de l'al. 4, à l'indemnisation des dommages causés par les castors aux bâtiments et installations d'intérêt public, aux infrastructures de transport privées ainsi qu'aux berges si leur dégradation ne permet plus de garantir la sécurité contre les crues. Les indemnités ne sont versées que si des mesures raisonnables ont été prises pour prévenir ces dommages.

Sous réserve d'un referendum, cette modification de la législation fédérale devrait nécessiter au niveau cantonal une adaptation de la loi cantonale sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) et de l'ordonnance concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (OProt). La question de l'indemnisation des dégâts provoqués par les castors, écartée lors de la prise en considération du mandat 2015-GC-84 sera ainsi à nouveau soumise au Grand Conseil.

4 Conclusions

Le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport et à classer ainsi le mandat 2015-GC-84.

Annexe

Concept Castor Fribourg, actualisé au printemps 2017

Concept Castor Fribourg

Actualisé au printemps 2017



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des forêts et de la faune SFF
Amt für Wald, Wild und Fischerei WaldA



Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD

Table des matières

Liste des cartes, figures, tableaux et images	3
L'essentiel en une page	4
1 Introduction et buts du Concept Castor Fribourg	5
2 Contexte	6
2.1 Bases légales	6
2.2 Plan de gestion du castor en Suisse	6
2.3 Le castor dans le canton de Fribourg	6
2.4 Biologie du castor	10
2.5 Influence du castor sur son habitat, la faune et la flore	10
2.6 Les différents acteurs	11
3 Gestion des conflits, indemnisation et prévention	14
3.1 Les conflits principaux	14
3.2 Gestion des conflits	14
3.3 Indemnisation des dégâts	14
3.4 Indemnisation des travaux d'entretien et d'aménagement	15
3.5 Prévention	15
3.5.1 Revitalisation et mise en place de l'espace réservé aux eaux	15
3.5.2 Abrouissement de cultures ou de plantations fruitières et forestières	15
3.5.3 Inondation de cultures agricoles et de surfaces forestières	16
3.5.4 Dégâts causés aux infrastructures	16
3.5.5 Financement des mesures de prévention	17
3.5.6 Contributions écologiques	17
3.6 Interventions sur les barrages de castors	23
3.6.1 Aspects juridiques	23
3.6.2 Intervention sur les barrages et terriers de castors	23
3.6.3 Mise en place d'un groupe d'action	24
3.7 Habitats sans conflit	24
3.8 Coordination et synergies	26
3.9 Tir ou capture	26
4 Conservation	28
4.1 Revitalisation des cours d'eau et espace réservé aux eaux	28
4.2 Végétation riveraine	28
4.3 Lier les populations entre elles et favoriser les déplacements	30
5 Le monitoring	34
6 Information	35
7 Bibliographie mentionnée	36
Annexe 1 : Bases légales relatives à la protection du castor et des eaux	38
Annexe 2 : Cours d'eau et lacs colonisés par le castor dans le canton de Fribourg (printemps 2017)	39
Annexe 3 : Adresses et documents utiles	40

Liste des cartes, figures, tableaux et images

Carte 1 : Carte de répartition du castor en Suisse (2015)	7
Carte 2 : Carte de répartition du castor dans le canton de Fribourg	8
Carte 3 : Cours d'eau où la colonisation par le castor n'engendrerait que peu de conflits	24
Carte 4 : Inventaires nationaux des zones alluviales et des sites de reproduction de batraciens	25
Carte 5 : Mises sous tunnel de cours d'eau sous des routes très fréquentées	30
Carte 6 : Expansion réelle et probable du castor dans le canton de Fribourg	32
Figure 1 : Nombre de castors trouvés morts en Suisse	31
Tableau 1 : mesures de prévention contre des dégâts causés aux cultures et aux plantations	18
Tableau 2 : mesures de prévention en cas d'inondation	19
Tableau 3 : mesures de prévention et de réparation en cas de dégâts causés aux infrastructures	20
Image 1 : Régulation d'un barrage à l'aide d'un écoulement artificiel	21
Image 2 : Régulation d'un barrage à l'aide d'un fil électrique	21
Image 3 : Elimination d'un barrage	22
Image 4 : Marquage d'un chemin effondré	22
Image 5 : La Taverna	29
Image 6 : La Sarine	29
Image 7 : Rampe à castor	31

L'essentiel en une page

Vu l'augmentation de la population de castors dans le canton de Fribourg ([chapitre 2.3](#)) et les *conflits* liés au mode de vie de cet animal ([chapitre 2.4](#)), il est nécessaire d'établir les bases de la cohabitation à long terme avec le castor. Le présent concept intègre les contraintes légales, la situation actuelle du castor et les besoins de la société. Le Concept Castor Fribourg a donc pour but de concilier les activités humaines et la protection du castor, d'établir la procédure en cas de conflits, de régler ces derniers par des solutions durables et de les prévenir ([chapitre 1](#)).

En creusant des terriers, en construisant des barrages et en abattant des arbres, le castor contribue à *enrichir la diversité* structurelle dans l'eau comme sur les berges et à stimuler la dynamique des cours d'eau. Des nombreuses espèces animales et végétales en profitent ([chapitre 2.5](#)).

Cependant, par ses activités, le castor peut aussi provoquer des *dégâts* importants ([chapitre 3.1](#)). En cas de découverte de dégâts causés par les castors ou en présence de situations pouvant engendrer des conflits, le garde-faune doit être informé. Il évaluera la situation et fournira des conseils sur les mesures à prendre ([chapitre 3.2](#)).

Les dégâts causés par le castor aux cultures peuvent être *indemnisés* par le Service des forêts et de la faune ([chapitre 3.3](#)). Les dommages causés à la forêt sont indemnisés dans la mesure où ils portent préjudice à sa conservation ou à sa régénération par des essences adaptées à la station. Les dommages causés à la végétation riveraine, à des arbres fruitiers ou d'ornement ou à des exploitations d'horticulture ne sont pas indemnisés. Les dégâts aux infrastructures, p. ex. talus ou chemins, ne sont pas indemnisés non plus.

Les dégâts causés par le castor et les conflits qui en découlent sont fréquemment dus à un manque de place réservée aux cours d'eau. La mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux peut à long terme être la mesure la plus durable ([chapitres 3.5.1](#) et [4.1](#)). A court terme, différentes mesures de *prévention* (présentées dans le [chapitre 3.5](#) et dans les [tableaux 1 à 3](#)) peuvent être envisagées afin d'atténuer les problèmes. Les mesures de prévention peuvent être financées en partie par le fonds de la faune ([chapitre 3.5.5](#)).

Des interventions sur les barrages nécessitent dans certains cas une décision cantonale ([chapitre 3.6](#)).

D'éventuelles interventions au niveau des individus (c.-à-d. *prélèvements*) sont envisageables en cas de menaces graves pour des zones habitées ou pour l'homme ([chapitre 3.9](#)), mais uniquement si des mesures de prévention ne permettent pas de résoudre le problème.

Bien que les populations de castors aient considérablement augmenté, l'espèce a encore besoin d'une attention particulière ([chapitre 4](#)). Dans plusieurs régions l'espèce a de la peine à coloniser les affluents, de nombreux cours d'eau sont altérés et le castor est souvent victime d'accidents routiers. Afin d'assurer un échange entre les différentes populations de castors, des solutions doivent être trouvées pour leur permettre de contourner certains obstacles (barrages, seuils) le long de plusieurs cours d'eau ([chapitre 4.3](#)). Le castor peut aussi être *favorisé* par une végétation riveraine adaptée ([chapitre 4.2](#)).

Le Service des forêts et de la faune et le Service Conseil Castor assurent le *suivi de la population* de castors dans le canton de Fribourg et en *informent* régulièrement la population ([chapitres 5](#) et [6](#)).

1 Introduction et buts du Concept Castor Fribourg

L'augmentation de la population de castors dans le canton de Fribourg et la recolonisation des cours d'eau, parfois exploités jusqu'au pied des berges par les activités humaines, vont se poursuivre dans les années à venir et les conflits liés au mode de vie des castors vont encore augmenter. Pour ces raisons, il est nécessaire d'établir les bases de la cohabitation à long terme avec le castor.

Ce concept intègre les contraintes légales, la situation actuelle du castor et les besoins de la société. Il est basé notamment sur un rapport de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, Angst 2010), sur le Plan Castor Suisse (OFEV 2016), sur les recommandations du Service Conseil Castor et sur des expériences faites dans le canton de Fribourg et dans d'autres cantons.

Principes de base :

- Le castor fait partie de la faune indigène et une population viable doit dès lors être conservée. Un réseau suffisamment dense de cours d'eau adéquats doit permettre l'échange entre les différentes sous-populations.
- La gestion du castor doit être discutée avec toutes les parties concernées.

Les **objectifs** majeurs du Concept Castor Fribourg sont les suivants :

La **CONSERVATION** d'une population saine et viable de castors en maintenant les sous-populations actuelles, en les reliant entre elles et en permettant une extension naturelle de l'espèce, tout en tenant compte de la problématique des dégâts causés par les castors et des nouvelles dispositions formulées dans la loi sur la protection des eaux.

La **GESTION** et la **PREVENTION** des conflits liés à la présence du castor pour permettre une bonne cohabitation entre cette espèce et les activités humaines.

L'**INFORMATION** au sujet du castor, de son rôle dans l'écosystème riverain et des mesures de prévention et de gestion des conflits.

Le Concept Castor Fribourg a donc pour but de concilier les activités humaines, p. ex. l'exploitation du terrain, et la protection du castor, d'établir la procédure en cas de conflits, de régler ces derniers par des solutions durables et de les prévenir. Il permet d'instaurer une procédure uniformisée en cas de dégâts causés par le castor, d'améliorer la situation en respectant les dispositions légales concernant la protection du castor et de son habitat et de définir les responsabilités et les indemnités. Il met aussi en avant les différentes démarches qui permettent la limitation des dégâts ainsi que la stabilisation et le développement des populations de castors du canton de Fribourg.

Il s'adresse en premier lieu aux agriculteurs, aux communes, et aux autres propriétaires ou exploitants de terrain, aux différentes administrations cantonales concernées ainsi qu'à toute personne intéressée par le castor.

Synergies avec le programme de revitalisation des cours d'eau :

Parmi tous les milieux naturels de Suisse, ce sont les cours d'eau qui ont le plus perdu de leur caractère naturel. Dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) de 2011, la Confédération s'est dotée d'une vision pour l'avenir des cours d'eau et étendues d'eau. L'objectif à long terme est d'obtenir des eaux plus naturelles en mettant en œuvre de vastes programmes de revitalisation et en redonnant plus d'espace aux cours d'eau.

Les conflits liés au castor sont souvent présents aux endroits où les cours d'eau présentent des déficits écologiques importants. Le castor joue là un rôle d'indicateur permettant de mettre en évidence les cours d'eau à revitaliser ou les endroits où la mise en œuvre de l'espace réservé à l'eau est nécessaire.

2 Contexte

2.1 Bases légales

En Suisse, le castor figure sur la Liste Rouge des espèces menacées et il est considéré comme espèce prioritaire. Il est protégé ainsi que son habitat et ses aménagements (terriers, huttes, barrages). Les bases légales sont listées dans [l'annexe 1](#).

2.2 Plan de gestion du castor en Suisse

Le « Plan Castor Suisse » (OFEV 2016) fixe les conditions générales régissant la protection, le tir ou la capture, la prévention et la constatation des dégâts ainsi que le versement d'indemnités pour les mesures de prévention, dans la mesure où ces points ne sont pas déjà réglés dans la [LChP](#) et dans l'[OChP](#). Les objectifs de ce concept sont de permettre aux populations suisses de castors de persister à long terme et de manière autonome, de protéger ou revitaliser les biotopes nécessaires dans toutes les régions appropriées, de relier les populations suisses entre elles et aux populations des pays voisins, et de réduire à un minimum les conflits avec l'agriculture et l'aménagement des cours d'eau. Ce concept fixe des critères pour l'indemnisation des dégâts causés par le castor et pour les interventions dans les populations de castors. La Suisse vise donc à favoriser l'expansion du castor et ainsi à contribuer à sa conservation en Europe centrale en satisfaisant aux exigences posées dans les conventions internationales (Convention sur la biodiversité, Stratégie paneuropéenne de la biodiversité, Convention de Berne [espèce émeraude]).

La Confédération coordonne la protection du castor au niveau national et assure les contacts internationaux. Elle est compétente pour délivrer des autorisations de capture ou de tir de certains castors (art. 10 al. 5 [OChP](#), art. 12 [LChP](#)). La Confédération gère un centre d'information et de coordination, dénommé « Service Conseil Castor ».

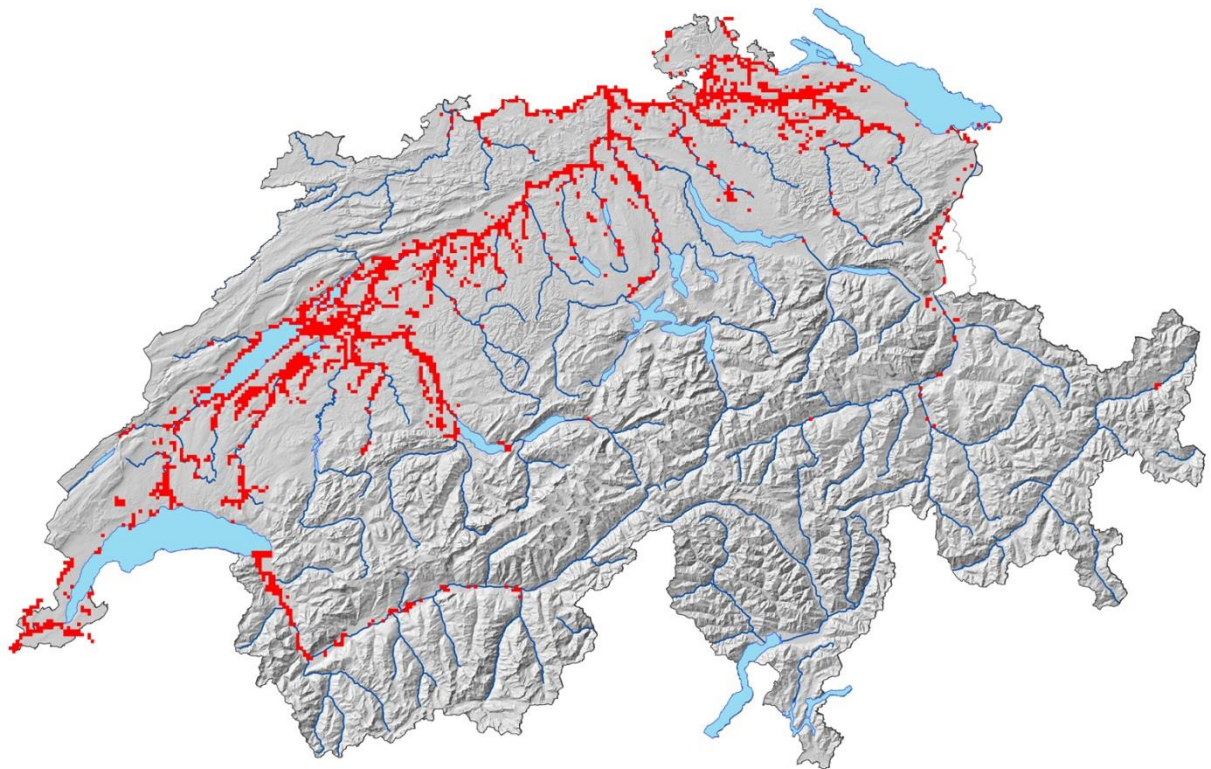
La Confédération et les cantons favorisent la création d'habitats pour les castors et leur mise en réseau ; ils créent les conditions permettant de prévenir les dégâts et indemnisent conjointement les dommages causés par les castors.

Les cantons sont compétents pour la mise en œuvre du concept castor sur leur territoire. Ils désignent le service cantonal responsable du castor (dans le canton de Fribourg il s'agit du Service des forêts et de la faune) et en cas de dégâts insupportables peuvent demander la capture ou le tir de certains castors. Les cantons consultent et informent les autorités locales et régionales et les représentants des différents groupes d'intérêts.

2.3 Le castor dans le canton de Fribourg

Historique et expansion

Après avoir totalement disparu de Suisse au début du 19^e siècle suite à une chasse intensive pour sa fourrure et les vertus médicinales de son castoréum, le castor a été réintroduit de 1956 à 1977 dans notre pays. Depuis, il a colonisé une grande partie des grandes rivières du Plateau suisse (carte 1). Les jeunes en recherche de leur propre territoire sont maintenant poussés à coloniser les affluents de ces rivières. Le castor a démontré ces dernières années qu'il peut aussi coloniser des eaux très éloignées de l'état naturel, souvent aussi dans les zones agricoles.



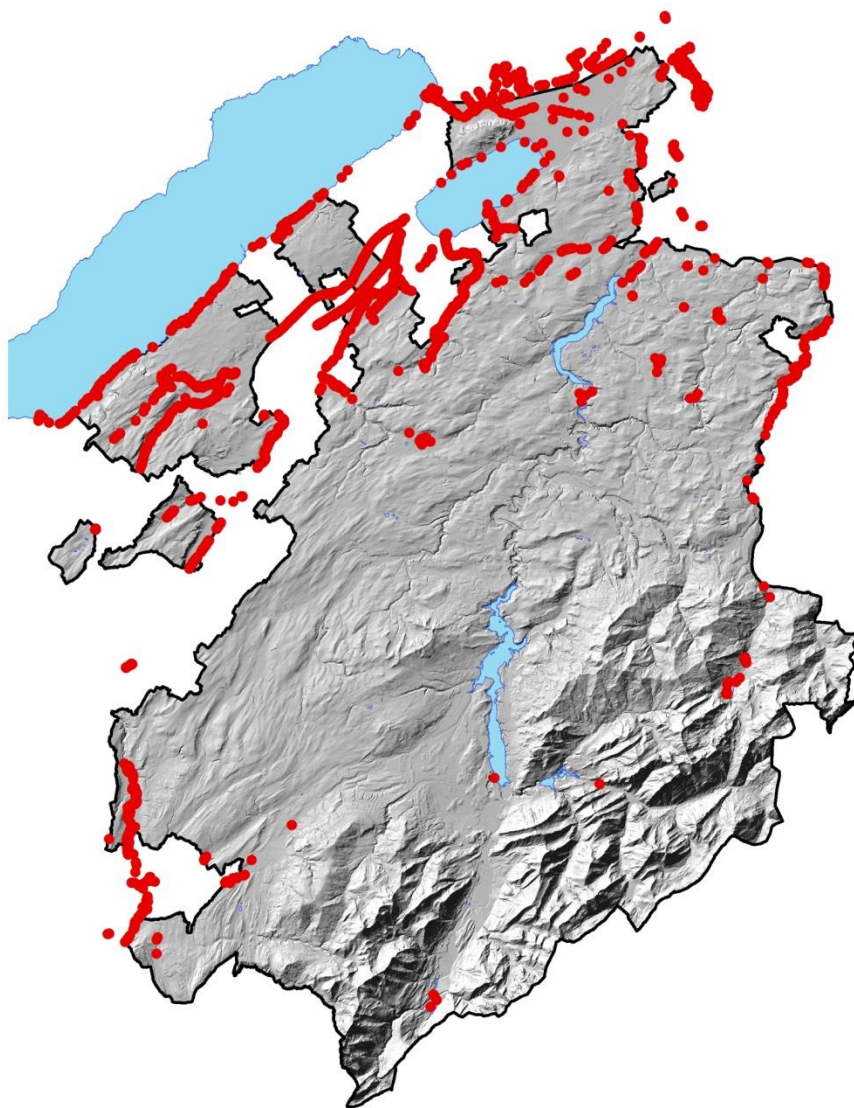
Carte 1 : Carte de répartition du castor en Suisse (2015).

Source : © Conseil Castor / CSCF ; fond de carte : swisstopo

Dans le canton de Fribourg, 11 castors ont été lâchés dans la Broye entre 1972 et 1975 et 2 dans le lac de Pérolles entre 1974 et 1975. Depuis sa réintroduction dans la Broye, le castor a largement colonisé cette rivière, plusieurs de ses petits affluents ainsi que d'autres cours d'eau appartenant au bassin versant du lac de Morat. La rive sud du lac de Neuchâtel et certains cours d'eau liés à la Sarine ont aussi été colonisés ([annexe 2](#)). Lors de l'inventaire de 1993, la Broye comptait 38 castors alors que la réintroduction dans le lac de Pérolles était un échec. Durant les 15 années suivantes, le castor a continué son expansion en colonisant de nouveaux ruisseaux. En 2008, lors du recensement fédéral des populations de castors (Angst 2010), le canton de Fribourg accueillait une centaine d'individus. Au niveau Suisse, la même progression a été constatée ; la population de castors est passée de 350 individus en 1993 à 1600 individus en 2008 et comprend actuellement environ 2000 individus.

Répartition du castor en 2014

Le castor est bien représenté dans les districts du Lac et de la Broye. Les rives fribourgeoises du lac de Neuchâtel sont pratiquement colonisées en continu. Le canal de la Broye, le Grand Marais et la Bibera ont aussi été occupés. Plusieurs individus se sont installés autour du lac de Morat, notamment à Muntelier et au Chablais de Sugiez. On le trouve également le long de la Broye dans la Glâne et en Veveyse ainsi que très localement en Sarine. Des traces ont été trouvées à de nombreux endroits le long de la Singine et entre Zollhaus et en aval de Rohrmoos. Le site le plus haut du canton se trouve au Lac Noir à 1046 mètres d'altitude, mais la grande majorité des individus s'est installée en dessous de 600 mètres d'altitude. Environ 120 kilomètres de cours d'eau et 30 kilomètres de rives de lac sont occupés (carte 2).



Carte 2 : Carte de répartition du castor dans le canton de Fribourg (fin 2016). Les sites indiqués en rouge représentent les observations de castors ou de leurs traces.

La présence du castor près du lac de Seedorf, près de l'Arbogne et près de la Sonnaz, indique que les populations de la Broye pourraient être en contact avec les individus le long de la Sarine. Au nord de Wallenried, les castors de la Bibera entrent en contact avec les individus du Riau des Echelles et du Chandon. La provenance des individus constatés dans le lac de Lessoc en 2011, à Morlon et à Charmey en 2016 et à Fribourg (Petit Windig, Motta) en 2013 et 2017 n'est pas connue.

Plusieurs sites occupés avant 2009 ont été désertés depuis. C'est le cas notamment pour plusieurs secteurs de la Singine et de la Broye ainsi que pour quelques secteurs de la Petite Glâne et du Bainoz. Les individus ou les traces observées dans ces sites correspondaient probablement à de jeunes castors qui venaient de quitter leur famille et qui étaient en dispersion et à la recherche d'un territoire favorable.

En revanche, le castor a occupé de nouvelles régions depuis 2009. Il s'agit principalement de la rive sud du lac de Neuchâtel entre Autavaux et Forel, du Ruisseau de l'Hôpital et du Riau de Coppet à Domdidier, de la Lembe (Lembaz) à Cheiry, du lac de Morat, de plusieurs canaux dans le Grand Marais (Grand canal et Galmizkanal avant leur réunion avec le Biberekanal), du Riau des Echelles à Wallenried, du Cordastbach, de la Taverna à Wünnewil et Schmitten, de la Sarine à Fribourg, de la Jogne à Charmey et du lac de Lessoc.

En 2008, la population fribourgeoise de castors a été estimée, avec précaution, à une centaine d'individus. En tenant compte des nouveaux sites occupés, notamment dans le district du Lac et dans la Broye, la population actuelle peut être estimée à environ 150 individus. L'expansion après 2008 s'est déroulée plus lentement que prévue. Nombreux sont les sites où la présence du castor a été prouvée, mais où l'espèce n'a pas pu s'installer durablement. La plus grande partie de l'étage collinéen et notamment la Petite Sarine, la Glâne et la Neirigue ne sont pas encore occupées.

Une liste de tous les cours d'eau et lacs occupés se trouve dans l'[annexe 2](#).

2.4 Biologie du castor

Le castor est le plus grand des rongeurs d'Europe. Il est monogame et vit en colonies familiales. Les accouplements ont lieu en janvier ou février. Après une gestation de 15 semaines, les femelles donnent naissance à 1 ou 2, parfois 3 petits par année. L'allaitement dure 2 mois, mais les jeunes goûtent aux premiers végétaux déjà après 2 semaines. Ils vivent 2 ans au sein de leur famille avant de la quitter pour partir, le long des cours d'eau, à la recherche d'un territoire propre. Pour cela, ils peuvent alors parcourir des distances de plus de 20 kilomètres. Une famille se compose donc des parents, des petits de l'année et des petits de l'année précédente (5 individus en moyenne). Les castors sont territoriaux. La taille du territoire varie de 400 mètres à 4 kilomètres de cours d'eau en fonction de la disponibilité des ressources alimentaires en hiver et du type de rive. Le territoire est défendu contre les congénères et ses limites sont marquées par le castoréum.

Le castor est exclusivement végétarien et son régime alimentaire est très varié. Il se nourrit principalement de plantes herbacées durant l'été et d'écorces provenant de préférence de bois tendre (peupliers ou saules) en hiver. Comme le castor est incapable de grimper aux arbres, il les abat à l'aide de ses incisives pour s'en nourrir. Dans les régions où l'eau gèle en hiver, il constitue une réserve de nourriture à l'entrée de son terrier. Dans les zones agricoles, il complète parfois son régime alimentaire par des plantes cultivées telles que les betteraves, le maïs ou encore par l'écorce d'arbres fruitiers.

Les castors vivent dans des eaux à faible courant ou stagnantes, qui ne s'assèchent pas en été et ne gèlent pas entièrement en hiver, ce qui limite sa présence aux cours d'eau situés en dessous d'environ 1000 mètres d'altitude. Les berges doivent permettre la construction de leurs habitations, les terriers, ou si les rives sont plates, de terriers-huttes ou de huttes. Les entrées des terriers sont toujours immergées. Le castor a besoin d'une profondeur d'eau d'au moins 60 centimètres. Un cours d'eau d'un mètre de large lui suffit. Quand le niveau d'eau est trop faible, il lui arrive de construire des barrages. L'eau ainsi retenue immerge les entrées des gîtes en amont et facilite les déplacements, le transport de nourriture et les possibilités de fuite.

Le castor est principalement actif la nuit.

2.5 Influence du castor sur son habitat, la faune et la flore

Le castor est un véritable architecte du paysage qui façonne son habitat à sa convenance. Mieux qu'aucune autre espèce animale, il sait modifier activement son environnement. En érigeant des barrages sur de petits cours d'eau, le castor crée des étangs et des milieux humides, ce qui élève le niveau des eaux et modifie la végétation. En abattant des arbres en automne et en hiver, il apporte de la lumière et de la chaleur au sol et crée ainsi une mosaïque de successions végétales. Les arbres abattus, écorcés alors qu'ils sont encore sur pied ou noyés dans un étang, sont une source de bois mort. En creusant des terriers et des couloirs dans les berges, le castor crée des points d'attaque pour l'eau et accroît ainsi la diversité structurelle des cours d'eau. Toutes ces activités contribuent à enrichir la diversité structurelle dans l'eau comme sur les berges et à stimuler la dynamique des cours d'eau. Une multitude d'espèces animales et végétales en profitent. En règle générale, on observe que les milieux façonnés par le castor abritent plus d'amphibiens, d'oiseaux, de libellules et de poissons. Aussi bien la diversité des espèces que la densité d'individus, c'est-à-dire la biomasse, y sont plus élevées. On trouve une présentation exhaustive de la littérature sur ce thème chez Rosell et al. (2005). Les étangs, les cours d'eau ou les marais qu'il aménage font le bonheur de plusieurs insectes, amphibiens, reptiles, mammifères, poissons ou oiseaux rares et/ou menacés. Dans le canton de Fribourg, au moins 11 espèces d'amphibiens, 5 espèces menacées de libellules et plusieurs mammifères en profitent (Angst 2009).

De nombreuses espèces se sont adaptées aux habitats que le castor a façonnés ou sont apparues grâce à lui, avant d'être amenées à disparaître, suite à l'extermination du castor par l'homme. Depuis que le castor recolonise l'ensemble de l'Europe, beaucoup de ces espèces sont revenues et la biodiversité augmente souvent considérablement dans les habitats qu'il a créés. Ainsi, les experts estiment que le retour de la cigogne noire dans l'ouest de l'Allemagne est dû à la multiplication des castors (Dalbeck et al. 2007), car cet oiseau trouve à nouveau suffisamment de nourriture dans les étangs aménagés par ce rongeur. D'autres espèces d'oiseaux, comme le martin pêcheur, profitent aussi de la présence du castor. Plusieurs études menées en Allemagne ont également montré que, par exemple, la distribution du crapaud accoucheur est pratiquement toujours corrélée à la présence du castor dans les cours d'eau (Messlinger 2006, Bayerisches Landesamt für Umwelt 2009). Dans le cadre d'une étude de plusieurs années menée en Moyenne-Franconie (Bavière), Messlinger (2006) a pu mettre en évidence l'influence bénéfique du castor sur différents groupes d'espèces. Certains oiseaux nichant dans les roseaux ainsi que des oiseaux d'eau et des marais ont ainsi vu leurs effectifs plus que doubler. Par ailleurs, des espèces d'amphibiens et de libellules liées aux milieux aquatiques pionniers ont largement bénéficié de la présence du castor : 23 des 34 espèces de libellules observées ont profité directement de ses activités et, dans certains de ses territoires, le nombre d'espèces est passé de 12 à 18, grâce à l'agrandissement et à la diversification des habitats. D'autres espèces ont réagi positivement, comme les poissons rhéophiles qui se maintiennent sous les barrages des castors et les poissons d'eaux lenticules qui nagent au-dessus du barrage. La densité piscicole peut être jusqu'à 80 fois plus élevée sur les territoires de castors que dans les eaux sans castor. Sur un cours d'eau de Freising en Allemagne, le nombre d'espèces de poissons est passé de 9 à 18 après l'arrivée du castor (Zahner et al. 2009). Des recherches ont montré que le castor a dans la grande majorité des cas une influence positive sur les poissons (Kemp et al. 2010, 2011). Dans plus de deux tiers des cas où une influence négative était soupçonnée, il s'est avéré que les craintes étaient infondées. L'influence des barrages de castor sur la migration des poissons dépend de l'étanchéité du barrage, du débit de la rivière ainsi que de la taille et de l'espèce du poisson qui migre (Rosell et al. 2005). Il n'existe pour le moment que peu d'expériences sur la problématique des barrages à castor comme obstacle pour la migration des poissons. Une étude est en cours dans le canton de Berne.

Cependant, il faut être attentif que l'élévation du niveau de l'eau suite à la présence d'un barrage de castor peut être néfaste à certaines espèces, comme la petite lamproie. Lors de chaque projet d'aménagement des cours d'eau, il faut donc analyser et identifier les priorités biologiques.

Le castor signale, par les conflits qui surgissent, les endroits où les activités humaines enserrent les eaux de trop près et montre où les cours d'eau ont besoin de plus d'espace. Les sites du castor avec très peu de conflits sont le plus souvent aussi des sites où la biodiversité des milieux aquatiques se porte bien.

2.6 Les différents acteurs

La gestion du castor doit se faire en concertation avec toutes les parties concernées. Parallèlement à la mise en place de processus transparents, une bonne collaboration et communication entre tous les acteurs sont essentielles. La mise en place d'une plateforme d'échanges intégrant les différents acteurs contribuerait grandement à la réalisation de cette importante condition cadre.

Les différents acteurs concernés par la présence et la gestion du castor sont les suivants :

Acteur	Rôle/responsabilité
Agriculteurs / propriétaires	<ul style="list-style-type: none"> - subissent les dégâts de castor (dégâts aux infrastructures, cultures, inondations) ; - supportent une partie des frais de mesures de prévention ; - supportent les frais de remise en état ; - demandent au SFF les dédommagements pour les dégâts ou les mesures de prévention ; - partenaires importants et partie prenante pour les projets de revitalisation (maîtrise du foncier) ; - subissent les pertes de terres agricoles dans le cadre des projets d'aménagement (revitalisation et protection contre les crues) ; - sont directement concernés par la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux.
Communes	<ul style="list-style-type: none"> - subissent les dégâts de castor (infrastructures) ; - sont responsables de l'aménagement et de l'entretien des cours d'eau ; - supportent les frais de remise en état des dégâts aux infrastructures ; - maîtres d'ouvrage pour les projets d'aménagement (revitalisation et de protection contre les crues) ; - ont la charge financière des travaux ; - transposent l'espace réservé aux eaux dans les PAL ; - exécutent les tâches qui leur sont confiées par la LEaux, la réglementation d'exécution et le plan directeur de bassin versant (aménagement et entretien des cours d'eau, surveillance des cours d'eau).
Entreprises d'endiguement (dans le futur : associations de communes dans le cadre des plans directeurs de bassins versants selon la LEaux)	<ul style="list-style-type: none"> - représentent plusieurs communes pour gérer les tâches prévues par la LEaux (entretien et aménagement de cours d'eau) ; - maîtres d'ouvrage pour les projets d'aménagement de cours d'eau (revitalisation et protection contre les crues).
DAEC/Service de l'environnement, section lacs et cours d'eau	<ul style="list-style-type: none"> - est l'organe responsable du subventionnement des projets d'aménagement des cours d'eau et de leur entretien ; - participe activement à l'élaboration des concepts généraux d'aménagement et d'entretien ; - assume la surveillance générale de l'exécution des travaux d'aménagement qui sont au bénéfice de subventions ; - assure un soutien technique et administratif aux collectivités publiques dans les projets d'aménagement de cours d'eau (protection contre les crues et revitalisation) ; - délimite l'espace réservé aux eaux ; - planifie et promeut les projets de revitalisation ; - coordonne les procédures pour les projets d'aménagement de cours d'eau.

Acteur	Rôle/responsabilité
DIAF/Service des forêts et de la faune	<ul style="list-style-type: none"> - est le service pilote pour la gestion du castor ; - effectue les constats de dégâts ; - coordonne les mesures de prévention ; - conseille ; - finance en partie les mesures de prévention ; - indemnise les dommages causés aux cultures ; - soumet des demandes de captures ou de tir selon des critères stricts à l'OFEV et effectue si nécessaire les captures ou les tirs ; - assure une protection suffisante du castor ; - informe la population.
DIAF/Service de l'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> - soutient l'agriculture fribourgeoise et dans ce sens est directement concerné par les pertes de terres agricoles en lien avec les projets d'aménagement des cours d'eau, la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux et les dégâts aux infrastructures (dessertes agricoles) liés au castor ; - encourage les améliorations structurelles par des contributions à fonds perdu et/ou des prêts remboursables ; - est l'organe de subventionnement ou de crédit pour les améliorations structurelles ; - soutient les mesures environnementales dans l'agriculture par des contributions à fonds perdu (notamment les réseaux écologiques, qualité écologique) ; - coordonne les procédures ; - soutient et conseille aux niveaux technique et administratif les maîtres d'ouvrage (agriculteurs, communes, syndicats, associations, groupements de propriétaires, ...) dans les projets d'améliorations structurelles ; - exerce la surveillance générale des travaux subventionnés ; - sensibilise les agriculteurs par rapport à la promotion de la biodiversité dans l'exploitation agricole (contributions, exigences).
Organisations de protection de la nature	<ul style="list-style-type: none"> - promeuvent la protection du castor et les projets de revitalisation des cours d'eau ; - soutiennent des projets ; - apportent des conseils.
Service Conseil Castor / Centre Suisse de Cartographie de la Faune	<ul style="list-style-type: none"> - centralise et gère la base de données des observations de castor au niveau suisse ; - conseille et informe les cantons et les particuliers ; - assure la coordination entre la Confédération, les cantons et les organisations ; - élabore des méthodes de monitoring et lance des recherches scientifiques.
Confédération	<ul style="list-style-type: none"> - élabore et actualise le Plan Castor Suisse ; - coordonne la protection du castor au niveau national ; - est compétente pour délivrer des autorisations de capture, de déplacement ou de tir de castors ; - prend en charge 50 % des frais d'indemnisation pour des dégâts causés par des castors.

3 Gestion des conflits, indemnisation et prévention

Le paysage rural a beaucoup évolué depuis la disparition du castor. De nombreux ruisseaux ont été endigués et des routes, des chemins, des constructions ou des cultures se trouvent à proximité des cours d'eau. Depuis son retour, le castor crée par son mode de vie des conflits dans de tels environnements. Ce chapitre propose des mesures pour résoudre ou limiter les dégâts et régler les indemnisations.

3.1 Les conflits principaux

Dans les zones agricoles et forestières, le castor peut occasionner les conflits suivants :

- En creusant des terriers, le castor peut provoquer des effondrements de chemins ruraux ou de surfaces cultivées, en particulier lors du passage de machines agricoles ou d'animaux de rente.
- En perçant les berges, le castor peut causer des inondations de surfaces entraînant une diminution de leur rendement (surfaces agricoles et forestières).
- En construisant des barrages ou en obstruant des conduites, le castor peut faire déborder un ruisseau en cas de crue et ainsi causer des inondations. Il peut aussi empêcher le bon fonctionnement des drainages existants.
- Le castor peut causer des dégâts aux cultures de betteraves sucrières, de maïs et de céréales, aux arbres fruitiers ainsi qu'aux plantations forestières.
- Pour se nourrir, il peut faire tomber les arbres présents sur les berges.

3.2 Gestion des conflits

En cas de constat de dégâts ou conflits liés au castor, le garde-faune doit tout d'abord être informé. Il évaluera la situation et conseillera sur des mesures de prévention efficaces. En fonction de la nature des dégâts, ceux-ci pourront éventuellement être indemnisés (voir chapitre 3.3).

Les mesures de prévention possibles et judicieuses sont décrites dans les tableaux 1 à 3. Si l'application de mesures adéquates ne résout pas le problème, il faut se poser la question si une revitalisation ou la mise à disposition d'un espace suffisant aux abords des cours d'eau (voir chapitre 4.1) ne serait pas la solution la plus efficace et la moins coûteuse. Lorsqu'une revitalisation est projetée, il est souvent quand même indiqué de mettre en place des mesures de prévention provisoires afin de réduire les impacts liés aux castors en attendant la revitalisation.

3.3 Indemnisation des dégâts

Les principes régissant les indemnisations des dégâts causés par le castor se basent sur la [LCha](#), et l'[OChP](#).

Les dommages causés par le castor aux **cultures**, dont les produits ne sont pas essentiellement destinés à la consommation personnelle, ou à la **forêt**, dans la mesure où ils portent préjudice à sa conservation, à son rendement soutenu ou à sa régénération par des essences adaptées à la station, sont totalement indemnisés (art. 33 [LCha](#)), pour autant qu'ils n'entrent pas dans les limitations de l'article 48 de l'[OProt](#). Les dommages ne sont pas indemnisés lorsque leur montant ne dépasse pas 100 francs ou lorsqu'ils surviennent dans les exploitations d'horticulture et dans les pépinières d'arbres fruitiers ou d'ornement.

La demande d'indemnité doit être adressée au Service des forêts et de la faune le mois qui suit le constat du dommage (art. 34 [LCha](#)).

L'indemnisation est versée à 50 % par le canton et à 50 % par la Confédération (art.10 [OChP](#)).

Les autres dommages causés par le castor, notamment ceux causés aux infrastructures, ne sont pas indemnisés. Il n'existe actuellement, ni au niveau fédéral, ni au niveau cantonal une base légale qui permettrait le dédommagement de tels dégâts.

Les travaux d'entretien d'ouvrages ou d'installations sur les cours d'eau et les lacs sont exécutés par les propriétaires de ces ouvrages ou installations (art. 27 [LCEaux](#)).

3.4 Indemnisation des travaux d'entretien et d'aménagement

Le castor est considéré comme un élément naturel qui fait partie intégrante d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Les dégâts causés par le castor sont traités de la même manière que les dégâts dus à une crue. Les travaux d'entretien et de réparation dans les cours d'eau (p. ex. enlever un barrage construit par le castor) ou dans les talus des cours d'eau (p. ex. assainissement d'une berge suite au creusement d'un terrier par le castor) peuvent être subventionnés selon la [LCEaux](#). Les travaux doivent être autorisés au préalable.

Contact : Section lacs et cours d'eau ([SLCE](#)) du Service de l'environnement.

3.5 Prévention

Les conflits potentiels créés par l'établissement de castors dans un cours d'eau peuvent être minimisés voire supprimés par différentes mesures de prévention. Ces mesures sont définies au cas par cas, en fonction des possibilités du terrain et du financement, par le garde-faune, la personne lésée et en cas de conflit récurrent ou important par un groupe d'action (cf. [chapitre 3.6.3](#)). Le castor et son habitat sont protégés : les mesures envisagées doivent donc respecter la législation en vigueur et les interventions personnelles à l'encontre du castor ou de son habitat (destruction de terrier ou de barrage, tir, ...) sont passibles de poursuites pénales. Un garde-faune peut autoriser l'élimination d'un barrage construit par des castors.

Les propriétaires sont tenus de prendre, dans la mesure du possible, les précautions nécessaires pour protéger les biens-fonds, les cultures et les forêts contre les dommages que les castors sont susceptibles de leur causer (art. 31 [LCha](#)). Les mesures de prévention envisageables pour les situations courantes sont résumées ci-dessous et dans les tableaux 1-3. Les mesures de prévention à court terme peuvent apaiser le conflit et laisser le temps de mettre en place des mesures à plus long terme de type revitalisation de cours d'eau ou mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux.

3.5.1 Revitalisation et mise en place de l'espace réservé aux eaux

En 2011, les modifications de la législation sur la protection des eaux sont entrées en vigueur. Ces modifications ancrent notamment la revitalisation des cours d'eau et ses objectifs dans les bases légales fédérales. Au vu de cette nouvelle approche, une gestion durable des conflits liés au castor pourrait passer par la revitalisation du cours d'eau concerné. En effet, les conflits sont fréquemment causés par un manque de place réservée aux cours d'eau et une végétation riveraine non adaptée. Lorsque cela est techniquement possible et économiquement supportable, la résolution des conflits par un projet de revitalisation peut être considérée comme une synergie importante (voir aussi Angst 2014). Toutefois, les mesures de prévention présentées dans les tableaux 1-3 peuvent être mises en place avant la réalisation d'une revitalisation. En effet, la réalisation d'un projet de revitalisation peut prendre du temps. Ces mesures peuvent dès lors permettre d'atténuer à court terme les problèmes importants, sans perdre de vue les objectifs plus généraux d'une revitalisation.

3.5.2 Abroustissement de cultures ou de plantations fruitières et forestières

Les cultures de betteraves et de maïs ainsi que les arbres fruitiers sont les ressources alimentaires provenant de l'agriculture les plus fréquemment consommées par le castor. Pour éviter les dégâts aux cultures, la meilleure

mesure de prévention est la transformation des terres cultivées situées à proximité de la berge en surface de promotion de la biodiversité. Cette mesure peut être financée dans le cadre de l'OPD en tant que compensation écologique. Pour renforcer cette mesure, il est conseillé de disposer une plantation de bois tendre près des berges.

Les cultures qui présentent un fort risque de dommages peuvent être protégées efficacement par une clôture électrique autour de la parcelle cultivée (contribution du canton de 10 à 50 % des frais de matériel de protection, art. 43 [OProt](#)).

Les arbres isolés peuvent être protégés à l'aide d'un manchon de grillage ou par l'application d'un enduit de protection (Wöbra) sur le tronc. Les plantations d'arbres fruitiers ou les parcelles forestières peuvent être protégées par une palissade grillagée (contribution du canton de 10 à 50 % des frais de matériel de protection, art. 43 [OProt](#)). La mise en place d'une strate arbustive (> 50 % de bois tendre) et herbacée richement structurée dans la zone riveraine permet de prévenir efficacement les dégâts d'abrouissement causés aux cultures.

3.5.3 Inondation de cultures agricoles et de surfaces forestières

La construction d'un barrage de castor peut créer des inondations. La régulation du barrage permet d'améliorer rapidement la situation mais n'est qu'une solution à court voire moyen terme. Différentes méthodes permettent cette régulation :

- Aménager un écoulement artificiel (tuyau au travers du barrage) ; la mise en place doit être effectuée par un spécialiste pour éviter que le tuyau ne soit régulièrement bouché (image 1).
- Réduire la hauteur du barrage et la maintenir au niveau souhaité à l'aide d'un fil électrique (image 2) ; en général, les castors reconstruisent de nouveaux barrages et le conflit n'est que déplacé.
- Éliminer le barrage (image 3) ; cette mesure n'est efficace qu'à court terme, car le castor reconstruira inlassablement le barrage au même endroit. Comme l'habitat du castor est protégé, une telle mesure nécessite une autorisation du Service des forêts et de la faune (garde-faune).

En cas d'inondations persistantes, il convient d'examiner si les terres cultivées situées à proximité immédiate du cours d'eau peuvent être transformées en prairies extensives. Une autre possibilité est d'envisager l'acquisition foncière par des institutions ad hoc, l'affermage ou la mise en jachère de ces terres cultivées.

Les forêts inondées étant d'une grande valeur biologique, il est judicieux de rechercher un subventionnement dans le cadre d'une convention-programme pour maintenir la forêt en l'état.

3.5.4 Dégâts causés aux infrastructures

Les dégâts typiques aux infrastructures sont l'effondrement de routes, de chemins ou de partie de champs proches du cours d'eau sous lesquels les castors ont creusé leur terrier. Dans certains cas les berges sont percées, ce qui peut engendrer des inondations.

Si les dommages aux infrastructures représentent un risque pour des tiers, il convient en priorité de sécuriser la zone par des panneaux d'avertissement et des banderoles.

La réparation du chemin effondré est une mesure qui permet de rétablir provisoirement la situation, mais le risque que le castor recrée au même endroit ou juste à côté est grand. Lors de cas problématique, il faut envisager une solution à long terme telle que :

- mise en place de l'espace réservé aux eaux (aménager une zone riveraine large et l'exploiter extensivement, éventuellement déplacer les infrastructures (routes, chemins) à plus de 10 mètres du cours d'eau, ou les supprimer, pas de nouvelles infrastructures) ;
- poser un grillage vertical entre le chemin et la rive (diamètre des mailles au maximum 10 cm x 10 cm) ;
- diminuer la pente du talus de berge ;

-
- installer un terrier artificiel, mais il n'est pas certain que le castor l'occupera.

3.5.5 Financement des mesures de prévention

Les propriétaires et autres ayants droit qui prennent des mesures de prévention (art. 31 [LCha](#)) peuvent bénéficier de contributions financières à charge du fonds de la faune (art. 43 [OProt](#)). La contribution financière est de 10 à 50 % des frais de matériel de protection. L'indemnité ne peut être versée que si les mesures de prévention ont été autorisées par le Service des forêts et de la faune.

Dans la majorité des conflits, la solution la plus durable et la moins chère à long terme est de laisser plus de place aux cours d'eau. Ceci peut être réalisé soit :

- par l'utilisation extensive de l'espace réservé aux eaux, exigé par la législation fédérale sur la protection des eaux, notamment par le biais des surfaces de promotion de la biodiversité subventionnées par la Confédération ;
- par un projet de revitalisation qui pourrait être financé à hauteur de 80 % par la Confédération et le canton. Pour plus d'information, voir l'adresse suivante :

http://www.fr.ch/eau/fr/pub/documentation/lacs_cours_eau.htm ou contacter la section lacs et cours d'eau du SEn.

Les autres mesures de prévention sont à la charge du propriétaire ou du responsable de l'entretien du cours d'eau. Cependant, une participation financière d'autres parties concernées (entreprise d'endiguement, Service des forêts et de la faune ou section lacs et cours d'eau) peut être obtenue au cas par cas.

3.5.6 Contributions écologiques

Les conflits liés à la présence du castor en zone agricole ont comme causes principales le manque de place réservée aux cours d'eau et une végétation riveraine non adaptée. En vertu de l'[OPD](#), les surfaces de promotion de la biodiversité doivent représenter au moins 3,5 % de la surface agricole affectée aux cultures spéciales et 7 % de la surface agricole utile exploitée sous d'autres formes.

La ([LEaux](#)) précise à l'article 68 al. 5 que les surfaces exploitées dans l'espace réservé aux eaux sont considérées comme des surfaces de promotion de la biodiversité. L'article 41a de son ordonnance ([OEaux](#)) définit la largeur de cet espace. De plus, en aménageant le long du cours d'eau des strates arbustive et herbacée richement structurées et composées d'au moins 50 % de bois tendre, la pression alimentaire exercée par le castor sur les cultures agricoles est fortement réduite.

Mesure	Description	Efficacité	Avantage	Inconvénient	Coût	Financement
Protection de parcelles cultivées	Installation d'une clôture électrique (2 à 3 fils conducteurs).	Immédiate, jusqu'à la récolte	Conflit supprimé. La clôture électrique tient les castors à distance efficacement.	Exige beaucoup d'entretien selon la culture. Toute la parcelle doit être clôturée.	Faible (300 à 400 fr.)	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Transformation de terres cultivées en prairies	Transformation de terres cultivées en prairies aussi extensives que possible.	Durable	Conflits réduits durablement.	Cultures moins productives.	Perte de rendement car les nouvelles cultures sont moins productives.	Financement dans le cadre de l' OPD , en tant que compensation écologique.
Protection d'arbres isolés : mesure 1	Pose de manchons de grillage de 1,2 m de haut.	Durable	Conflit supprimé.	Selon le site, peut déranger la vue.	Très faible (10 à 20 fr. par arbre).	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Protection d'arbres isolés : mesure 2	Application d'un enduit de protection (Wöbra) sur le tronc.	Durable (5 à 10 ans)	Conflit supprimé.	Doit être appliqué proprement	Très faible (10 à 20 fr. par arbre). Il faut 400 à 600 g de produit pour enduire un tronc d'un diamètre à hauteur de poitrine de 20 à 30 cm, jusqu'à 1,3 m du sol.	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Protection de plantations d'arbres fruitiers ou de parcelles forestières	Pose d'une palissade grillagée autour de la plantation (grillage de 1,2 m de haut, enfoncé de 30 à 40 cm dans le sol, avec distance de 2,5 m entre les piquets).	Durable	Conflit supprimé.	Si la plantation n'est pas entièrement clôturée, le castor trouvera le moyen d'y pénétrer.	Très élevé selon la taille de la plantation (plusieurs milliers de francs).	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Zones riveraines larges et exploitées extensivement, définies selon l'abaque (modification de la LEaux)	Structurer la rive de manière favorable pour le castor : plantation d'essences plus attractives (bois tendre) près des berges et moins attractives loin des berges (frêne, aulne glutineux, tilleul).	Durable	Conflit réduit durablement. Revalorisation générale de l'habitat.	Besoin accru en surface d'où un risque de conflit avec l'agriculture et l'économie forestière.		Financement dans le cadre de l' OPD , en tant que compensation écologique, ou au travers de projets OPD

Tableau 1. Mesures de prévention contre les dégâts causés par le castor aux cultures et aux plantations forestières (Angst 2010) et leur financement. L'indemnité ne peut être versée que si la mesure a été approuvée par le Service des forêts et de la faune.

Mesure	Description	Efficacité	Avantage	Inconvénient	Coût	Financement
Régulation du barrage de castor : mesure 1 (voir chapitre 3.6)	Le barrage est réduit à la hauteur désirée et sécurisé à l'aide d'un fil électrique placé sur sa couronne (image 1).	De faible durée	Dégât réparé. Les drainages ne sont plus sous l'eau, l'inondation des parcelles agricoles ou forestières est stoppée.	En général, les castors vont construire de nouveaux barrages ailleurs, ce qui déplace le conflit.	Faible (200 à 300 fr. par barrage).	
Régulation du barrage de castor : mesure 2 (voir chapitre 3.6)	Elimination du barrage de castor (image 3).	De faible durée	Dégât réparé. Les drainages ne sont plus sous l'eau, l'inondation des parcelles agricoles ou forestières est stoppée.	Le castor reconstruit le barrage, en général dès la nuit suivante. Cette mesure doit être sans cesse répétée, d'où un travail important.	Faible pour un cas isolé (< 100 fr.). Elevé lorsque la mesure est répétée.	
Régulation du barrage de castor : mesure 3 (voir chapitre 3.6)	Aménagement d'un écoulement artificiel dans le barrage de castor (image 2).	De faible à moyenne durée	Dégât réparé. Les drainages ne sont plus sous l'eau, l'inondation des parcelles agricoles ou forestières est stoppée.	Cette mesure doit être effectuée par des spécialistes, sinon le castor bouchera l'écoulement chaque nuit. L'entretien peut être important selon les cas.	Faible (1000 à 2000 fr.).	10-50 % des frais de matériel par le canton
Distance plus grande entre les terres agricoles et le cours d'eau.	Elargissement des zones riveraines, selon l'abaque (exploitation extensive, revalorisation, boisement)	Durable	Conflits réduits à long terme. Revalorisation générale de l'habitat.	Besoin accru en surface d'où un risque de conflit avec l'agriculture.		Financement dans le cadre de l'OPD, en tant que compensation écologique
Acquisition foncière ou affermage de surfaces.	Lorsqu'une inondation persistante ne peut pas être évitée, il faudrait envisager l'acquisition foncière ou l'affermage des surfaces à risque par des institutions ad hoc, ou encore la conclusion de contrats ou leur mise en jachère.	Durable	Conflit supprimé à long terme.	Conflit avec l'agriculture.	Elevé à très élevé selon la surface.	
Elimination de castors.	Le castor est capturé et déplacé ou tué.	De faible à moyenne durée	Conflit supprimé à court terme	Le territoire devenu libre sera vite recolonisé. Le conflit reste latent.	Faible pour un cas isolé (< 2000 fr.). Elevé lorsque la mesure est répétée.	

Tableau 2. Mesures de prévention en cas d'inondation de cultures agricoles, de surfaces forestières et de zones habitées (Angst 2010).

Mesure	Description	Efficacité	Avantage	Inconvénient	Coût	Financement
Réparation d'un chemin effondré	Le terrier effondré est comblé et donc détruit.	De faible à moyenne durée	Dégât réparé	En général, le castor recrée au même endroit. Le conflit peut aussi se déplacer. Attention : si le terrier principal est touché, il y a danger pour le castor. Doit être suivi par des spécialistes.	Faible à élevé, selon les dégâts (de 500 à plusieurs milliers de fr.).	Par la commune
Distance plus grande entre les infrastructures (routes surtout) et le cours d'eau	Placer les chemins à une distance d'au moins 20 m des cours d'eau, voire les supprimer.	Durable	Dégâts réduits à long terme.	Besoin accru en surface d'où un risque de conflit avec l'agriculture.	Très élevé (> 250 fr./m).	
Installation d'un terrier artificiel	Installation à l'endroit effondré d'un grand tuyau en béton destiné à servir de chambre d'habitation au castor	Durable	Le dégât est réparé. Les castors acceptent bien ces constructions.	Action très locale. L'ensemble des activités de creusement du castor ne sont pas pour autant modifiées.	Faible pour un cas isolé (de 2000 à 10 000 fr.).	Dans certains cas : 10-50 % des frais de matériel par le canton
Pose de grillage sur la rive	Le talus de berge est consolidé par des aménagements (grillage, enrochement). Nécessite dans tous les cas une autorisation (contact : (SLCE))	Durable	Les castors ne peuvent plus creuser de terrier. Conflits réduits à long terme, voire supprimés.	Déplacement des conflits vers d'autres tronçons du cours d'eau. Très coûteux, pas de nouveaux habitats créés.	Très élevé (> 300 fr. par m linéaire).	
Adoucissement du talus de berge	La pente du talus de berge est adoucie jusqu'à 1:3 ou en dessous.	Durable	Réduction importante des activités de creusement du castor. Conflits réduits à long terme. Revalorisation générale de l'habitat.	Besoin accru en surface, d'où un risque de conflit avec l'agriculture.	Très élevé du fait du besoin accru en surface.	Par la commune ; mesure à intégrer dans un projet de protection contre les crues
Elimination de castors.	Le castor est capturé et déplacé ou tué.	De faible à moyenne durée	Conflit supprimé à court terme	Le territoire devenu libre sera vite recolonisé. Le conflit reste latent.	Faible pour un cas isolé (< 2000 fr.). Elevé lorsque la mesure est répétée.	N'est possible qu'en cas de dommages graves et si toutes les mesures de prévention ont échoué

Tableau 3. Mesures de prévention et de réparations en cas de dégâts causés aux infrastructures par les activités de creusement du castor (Angst 2010).



Image 1 : Aménagement d'un écoulement artificiel dans un barrage de castor. L'écoulement doit être protégé par un grillage, sinon le castor risque de le boucher (photo : SFF).



Image 2 : Ce barrage est réduit à la hauteur désirée et sécurisé à l'aide d'un fil électrique placé sur sa couronne (photo : E. Bürgy).



Image 3 : L'élimination d'un barrage est soumise à autorisation. La mesure n'est souvent pas efficace, car le castor reconstruit instantanément un nouveau barrage (photo : E. Bürgy).



Image 4 : Marquage d'un chemin effondré (photos : SFF, E. Bürgy).

3.6 Interventions sur les barrages de castors

3.6.1 Aspects juridiques

Le canton prend des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage (art. 12 al. 1 [LChP](#)). C'est le service cantonal compétent qui décide et qui conseille les propriétaires fonciers et les exploitants concernés quant au choix des mesures préventives à mettre en œuvre (Plan Castor Suisse, chap. 3.2.5).

La destruction d'un barrage principal ou d'un terrier à castor est considérée comme atteinte importante à l'habitat du castor et nécessite donc une décision cantonale (art. 18 [LPN](#) et arrêt 2C_1176/2013 du Tribunal fédéral du 17 avril 2015). Cette décision doit être publiée dans la feuille officielle du canton (art. 12b [LPN](#)) ou être communiquée aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir. Le délai de recours est de trente jours.

Les interventions sur les barrages secondaires et *principaux* (ou sur les terriers des castors) sont considérés comme une atteinte importante à l'habitat. En cas de barrage secondaire, il est possible de délivrer une décision pour un tronçon défini (paysage aquatique). En revanche, les mesures sur les barrages *temporaires* en dehors des aires protégées et des tronçons de cours d'eau revitalisés ne nécessitent pas de décision des autorités (Plan Castor Suisse, chap. 3.2.10).

Toute destruction d'un barrage qui se trouve dans une aire protégée ou un cours d'eau revitalisé nécessite une décision individuelle, indépendamment de sa catégorisation.

3.6.2 Intervention sur les barrages et terriers de castors

Des interventions sur les barrages ou les terriers de castors peuvent être autorisées pour autant qu'elles servent à prévenir une grave mise en danger de la sécurité publique ou d'importants dégâts (cultures agricoles, infrastructures, zones urbaines, forêts) (art. 12 al. 2 [LChP](#)).

La distinction entre *barrage temporaire*, *barrage secondaire* et *barrage principal* est définie précisément sur la page internet du Service Conseil Castor www.conseil-castor.ch. Un extrait en est donné ci-après.

Barrage temporaire : le *barrage temporaire* est construit pour l'exploitation de la nourriture saisonnière. Il n'est généralement pas très haut et de construction peu solide. Aucune autorisation n'est requise pour intervenir sur ce type de barrage. Toutefois, afin de s'assurer qu'il s'agit bien d'un *barrage temporaire* et d'éviter les abus, le garde-faune responsable doit être avisé avant toute intervention.

Barrage secondaire : le *barrage secondaire* n'a pas de hutte occupée, il fait partie de l'aménagement du territoire occupé par les castors, il facilite l'obtention de nourriture et le transport de bois. Une autorisation du [SFF](#) est nécessaire avant toute intervention. Elle peut être octroyée pour tout un secteur donné (paysage aquatique) afin de faciliter l'intervention.

Barrage principal : le *barrage principal* protège une hutte habitée. L'habitation des castors se trouve directement en amont du barrage. S'il y a un seul barrage dans la zone, il s'agit d'un barrage principal. Toute intervention sur un *barrage principal* fait l'objet d'une décision individuelle.

Les décisions qui concernent les *barrages secondaires* et *principaux* sont soumises au droit de recours (art. 12b [LPN](#)).

Les mesures visant les *barrages temporaires* peuvent être mises en œuvre tout au long de l'année.

Les mesures visant les *barrages secondaires* sont possibles toute l'année pour autant qu'elles ne mettent pas les jeunes castors en danger (période de protection du castor allant du 1^{er} avril au 31 juillet).

Les mesures visant les *barrages principaux* doivent être appliquées de manière restrictive. Le niveau des eaux ne peut être abaissé que dans la mesure où il reste assez haut pour maintenir immergées les entrées des terriers. Afin de prévenir une grave mise en danger de la sécurité publique, il est toutefois possible d'éliminer des barrages principaux.

Le *barrage principal* protège souvent le terrier des castors. Par conséquent, il est adapté mais il n'est pas détruit. Les *barrages secondaires* et *temporaires* permettent aux castors d'étendre leur territoire. Ils peuvent être adaptés ou détruits s'ils créent des conflits avec l'agriculture et la **sylviculture**.

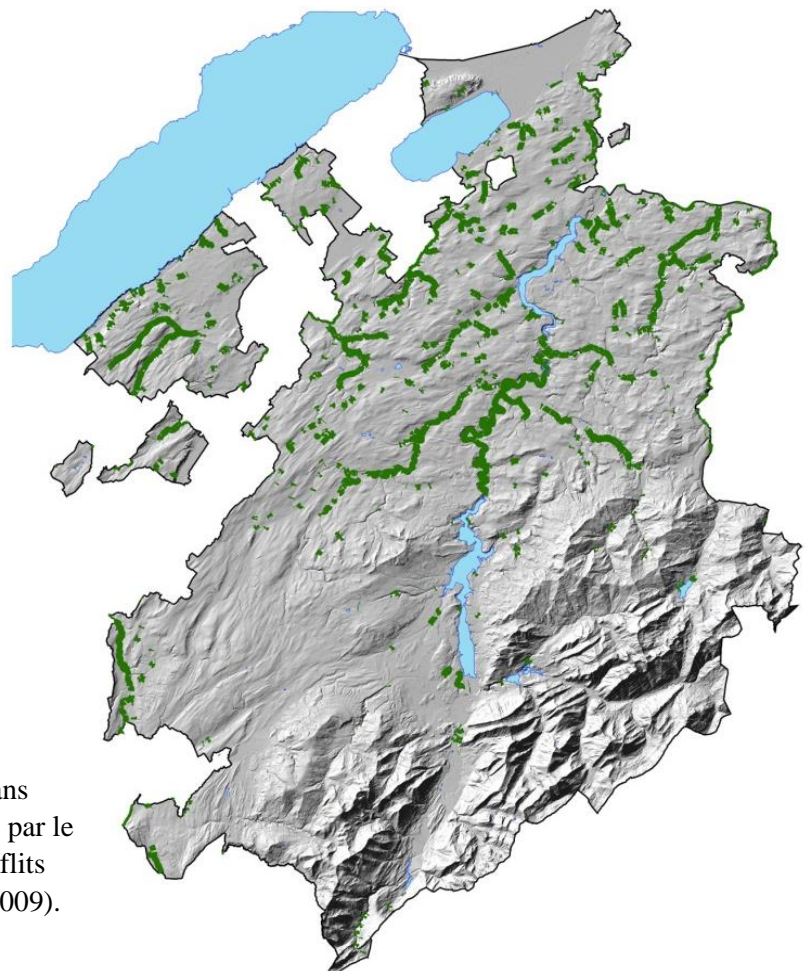
3.6.3 Mise en place d'un groupe d'action

Un groupe d'action, composé de représentants des agriculteurs, des organisations de protection de la nature, des communes, des entreprises d'endiguement, des gardes-faune, du Service de l'agriculture (**Sagri**) et du Service de l'environnement (**SEn**, section lacs et cours d'eau) sera créé pour définir les secteurs (canaux et autres cours d'eau) dans lesquels des interventions récurrentes sur les barrages secondaires sont opportunes. Au besoin, il est possible de faire appel, en soutien, au Service Conseil Castor de la Confédération. Le groupe est dirigé par le SFF qui rend les décisions.

3.7 Habitats sans conflit

Un habitat sans conflit a les caractéristiques suivantes : des berges ayant une faible pente (moins de 33 %), des berges meubles exploitées de manière extensives sur une largeur de 10 à 20 mètres, une formation boisée riveraine adéquate (au moins 50 % de bois tendre et 50 à 100 ares/territoire), aucun chemin ou route le long des berges et aucun terrain agricole drainé et cultivé de manière intensive exploité proche de l'eau.

Dans ces conditions, le castor peut creuser, construire des barrages et se nourrir sans que sa présence ne dérange. Quelques cours d'eau du canton ont certaines de ces caractéristiques (carte 3).

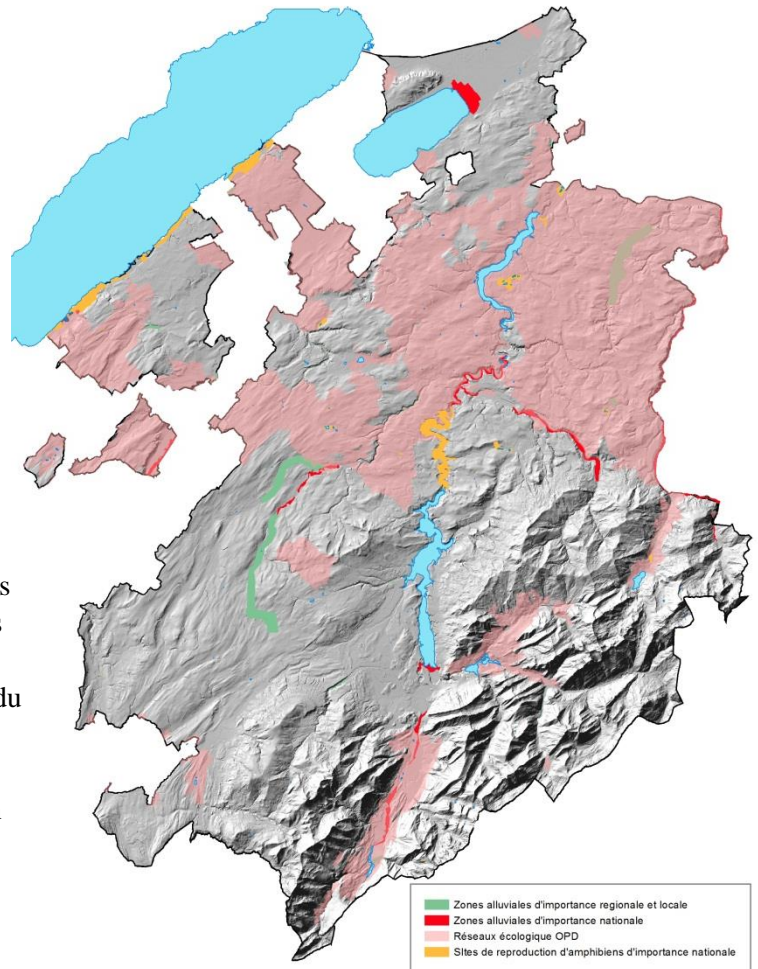


Carte 3 : Cours d'eau (sans route, sans drainage agricole) où la colonisation par le castor n'engendrerait que peu de conflits avec les activités humaines (Angst 2009).

Même si la plupart des cours d'eau ont besoin d'être aménagés pour accueillir le castor sans créer de conflit, certains biotopes se prêtent particulièrement bien à la colonisation par le castor. Il faut donc favoriser en priorité le retour du castor dans ces biotopes. C'est entre autres le cas pour les zones alluviales, les cours d'eau inclus dans un projet de réseau écologique (selon l'ordonnance sur les paiements directs OPD) et certains sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (carte 4).

Biotopes dans lesquels la colonisation par le castor ne posera que peu de problèmes :

- les zones alluviales d'importance nationale et cantonale ;



Carte 4 : Inventaires des zones alluviales et des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale. Ces sites renferment des biotopes où les activités du castor peuvent en général être tolérées sans problème. Les communes avec des projets de réseaux écologiques (OPD) en cours figurent également sur la carte.

- les réserves naturelles ;
- les anciennes zones alluviales (les vieux bras et les zones alluviales asséchées à nouveau irriguées) ;
- les forêts et les forêts en fossés (les castors peuvent avoir une grande influence sur l'écologie des forêts et complètement la changer. Il peut créer de nouveaux biotopes riches en espèces) ;
- les cours d'eau inclus dans un projet de réseaux écologiques (OPD) (berges exploitées de manière extensive sur une largeur de 10 à 15 mètres pour diminuer les conflits avec l'agriculture) ;
- les cours d'eau sans infrastructure (routes, chemins, ...) à moins de 10 mètres (éviter les risques d'effondrements) ;
- les cours d'eau ne se situant pas dans une zone agricole (d'obturation de drainages) et dont la pente des berges est inférieure à 33 %.

Une distinction entre des cours d'eau où l'on veut accepter le castor et d'autres où l'on ne veut pas le tolérer n'est pas adaptée à la problématique car le castor n'en tiendra pas compte. Au contraire, le castor s'installe couramment dans des régions avec un fort potentiel de conflits, à savoir en plaine, avec des rives où il peut creuser et avec de la nourriture en abondance. Souvent, on ne constate la présence du castor que lorsque des dégâts sont visibles. La définition de secteurs où l'on ne veut pas tolérer le castor n'engendrera ni une diminution du nombre de conflits, ni une diminution des frais pour des mesures de prévention ou des réparations.

Par contre, le SFF peut définir des secteurs où l'enlèvement de barrages peut être autorisé.

3.8 Coordination et synergies

Au début de l'ensemble des planifications, des assainissements et d'autres projets concernant le castor, ses exigences et sa présence devraient être prises en considération. En plus, des synergies intéressantes peuvent souvent être trouvées notamment dans les domaines suivants :

- aménagement et entretien des cours d'eau ;
- protection de la nature ;
- protection des eaux ;
- force hydraulique (centrale électrique) ;
- planification de l'agriculture et de la sylviculture ;
- projet OPD et concept de développement agricole ;
- révision de zones à bâtir en lien avec la révision du plan d'aménagement local des communes.

3.9 Tir ou capture

Le castor est protégé. Néanmoins, la loi sur la chasse (art. 12 al. 2 [LChP](#)) et l'ordonnance sur la chasse (art. 10 al. 5 [OChP](#)) prévoient la possibilité de capturer ou de tirer des animaux isolés lorsque, en dépit de mesures prises pour empêcher les dommages, ils causent des dommages importants.

Sur demande du canton, l'[OFEV](#) est habilité à délivrer une autorisation à cette fin selon les critères énumérés dans le « Plan Castor Suisse ». Une telle décision est soumise au droit de recours (art. 12b [LPN](#)). Les mesures doivent être notifiées sous la forme d'une décision écrite aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir ou publiées dans l'organe officiel du canton.

Dans le cas d'une demande de prélèvement, le canton de Fribourg indique à l'[OFEV](#) la nature et l'importance des dégâts causés par le castor, les mesures de prévention réalisées, l'intervention prévue (capture, déplacement ; si le tir d'un animal est demandé : préciser pourquoi la capture et le déplacement de l'individu ne sont pas possibles). La capture ou le tir d'un castor ne sont cependant que des mesures à court terme, car souvent d'autres castors remplacent les animaux prélevés. L'élimination d'un castor peut par contre donner aux autorités responsables le temps d'élaborer et de mettre en œuvre une solution durable. Dans certaines situations, l'élimination du castor est quasiment la seule mesure permettant de résoudre un conflit. C'est le cas, par exemple, lorsque des castors s'installent dans des zones habitées (où l'espace réservé aux cours d'eau ne peut être élargi) et y engendrent des dégâts. Il en va de même lorsque des ouvrages de protection contre les crues sont endommagés par les activités de creusement des castors. Mais le recours à cette mesure devra être répété sans cesse, ce qui implique des efforts et des coûts importants à long terme. L'alternative consistant à capturer et relâcher des castors ne devrait être envisagée que dans les deux cas suivants : soit prévoir en parallèle des mesures de revitalisation des habitats sur les cours d'eau concernés, lesquels doivent être par ailleurs accessibles à une colonisation spontanée, soit pouvoir relâcher les animaux dans des habitats non conflictuels et déjà accessibles. Autrement il est préférable de ne pas déplacer les animaux qui sont à l'origine de conflits insolubles, mais de les capturer et de les abattre. Relâcher des castors dans des systèmes hydrographiques qui sont aujourd'hui difficiles ou impossibles à coloniser, en raison d'obstacles infranchissables, n'est pas une solution. Les animaux y seraient isolés géographiquement et

génétiquement. Réintroduire des castors dans des cours d'eau dont l'état écomorphologique est encore insatisfaisant et qui manquent d'espace n'est pas acceptable non plus, car des conflits sont alors à prévoir. En essayant de résoudre un problème, on s'en crée un deuxième.

Le groupe de travail mis en place pour la définition des secteurs dans lesquels des interventions récurrentes sur les barrages secondaires sont opportunes (chap. 3.6) est consulté avant toute décision concernant le tir ou la capture de castors.

4 Conservation

Bien que les populations de castors aient considérablement augmenté, l'espèce a encore besoin d'une attention et d'une protection particulière. La taille de la population est encore relativement faible ; dans plusieurs régions l'espèce a de la peine à coloniser les affluents ; de nombreux cours d'eau sont altérés et le castor est souvent victime d'accidents routiers.

4.1 Revitalisation des cours d'eau et espace réservé aux eaux

Le castor se contente pour ses activités d'une bande très étroite de quelques mètres le long des rives. Une zone de 10 à 20 mètres de large au total ou l'espace réservé aux eaux suffit pour éviter presque tout conflit.

La mise à disposition d'un espace suffisant aux abords des cours d'eau a les objectifs suivants :

- assurer la protection contre les crues ;
- remplir sa fonction en tant qu'habitat ;
- offrir des lieux de détente ;
- améliorer la qualité du paysage ;
- réduire l'apport de nutriments et de polluants.

La modification de la loi sur la protection des eaux ([LEaux](#)) et de son ordonnance ([OEaux](#)) prévoit une augmentation de l'espace dévolu aux cours d'eau. Ces modifications légales visent à revitaliser les eaux, à réduire les effets nuisibles des éclusées en aval des centrales hydroélectriques, à réactiver le régime de charriage et à lever les obstacles à la migration des poissons dans les cours d'eau. Les cantons obtiennent ainsi des instruments concrets leur permettant de restaurer un état proche de la nature des cours d'eau. Ils doivent à l'avenir déterminer l'espace réservé aux eaux et s'assurer qu'il soit pris en compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation. Cet espace doit être aménagé et exploité de manière extensive. De plus, les cantons sont désormais tenus d'élaborer des programmes de revitalisation et de les mettre en œuvre. La Confédération demande aux cantons qu'ils revitalisent en priorité 4000 kilomètres de cours d'eau durant les 80 prochaines années. La mise en œuvre est faite par les communes. Ces mesures seront financées par les ressources générales de la Confédération jusqu'à hauteur de 65 % (environ 40 millions de francs par an), dans le cadre de conventions-programmes de quatre ans conclues entre la Confédération et les cantons. Cet ensemble de mesures permettra à l'avenir de résoudre durablement des nombreux cas de conflit.

4.2 Végétation riveraine

Dans le canton de Fribourg plusieurs cours d'eau possèdent des berges relativement naturelles, comme la Glâne, la Neirigue, la Sonnaz, la Sarine, la petite Glâne, le Bainoz, la Lembe et l'Arbogne mais ils ne sont pas des habitats idéaux pour le castor à cause d'une végétation riveraine insuffisante et non adaptée. Cette végétation se limite souvent à une fine bande le long du cours d'eau et les essences qui y prédominent sont des frênes, des chênes, des érables, des hêtres, des épicéas et parfois aussi des noisetiers, mais très rarement les bois tendres appréciés par le castor tels le peuplier et le saule. Sans l'encouragement actif au retour à des essences pionnières, ces habitats potentiels ne seront guère utilisés par le castor ou seulement par des jeunes à la recherche de nouveaux territoires. Pour se nourrir, ces jeunes profiteront des cultures qui jouxtent souvent ces cours d'eau et créeront des conflits.

Exemples dans le canton de Fribourg :



Image 5 : La Taverna possède une structure écomorphologique très adaptée pour le castor ; mais la végétation présente n'est pas suffisante et pas adaptée (Angst 2009).



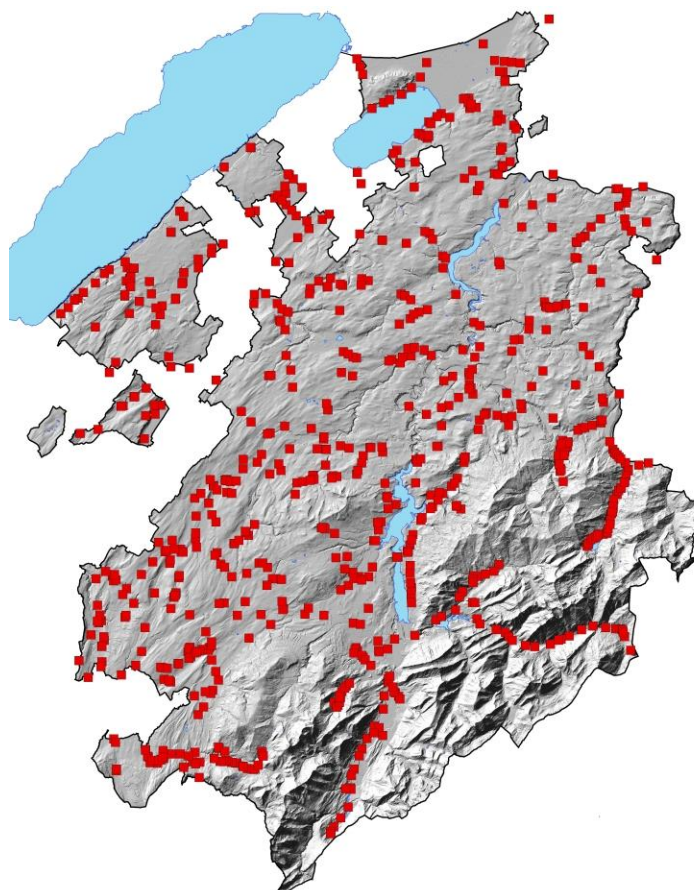
Image 6 : La Sarine près de l'Abbaye d'Hauterive. La Sarine, comme zone alluviale d'importance nationale, a le potentiel pour accueillir le castor. Cependant des peupliers ou des saules auraient plus leur place que des épicéas dans cette station et leur implantation serait bénéfique pour un futur établissement du castor (Angst 2009).

4.3 Lier les populations entre elles et favoriser les déplacements

Un des facteurs qui peut entraver le maintien d'une espèce est la fragmentation ou l'isolement spatial de ses populations. Pour permettre à la population de castors de pérenniser, les sous-populations existantes doivent être reliées entre elles. Il est donc primordial d'identifier et de réduire les dangers et obstacles aux déplacements.

Dans le canton de Fribourg, ce sont prioritairement les barrages (centrales hydroélectriques) et les ouvrages transversaux (p. ex. seuils) dans les cours d'eau qui entravent la liaison des populations de castor entre elles. Confrontés à ces obstacles, les castors quittent l'eau et continuent par voie terrestre, s'exposant aux dangers de la circulation. Les accidents de la route sont la cause de mortalité la plus importante des castors retrouvés morts en Suisse (figure 1). La combinaison d'un ouvrage transversal infranchissable et d'une route fréquentée est donc un danger très important qu'il est nécessaire d'identifier et d'éliminer par des mesures simples telles que les rampes à castor (image 7), de grosses pierres posées dans l'eau contre la rive, les passes ou les échelles à poissons adaptées pour le castor ou les ruisseaux de contournement. Un inventaire des mises sous tunnel de cours d'eau sous des routes très fréquentées (classes 1 et 2, voir carte 5) et où des obstacles infranchissables existent pour les castors doit être établi. Des solutions doivent être proposées pour les objets conflictuels. Notons que ces mesures seront souvent aussi profitables à la migration des poissons.

En outre, là où c'est possible, des habitats relais devraient être créés le long des rives très aménagées et les parties de cours d'eau mises sous terre doivent être remises à ciel ouvert (art. 38 LEaux).



Carte 5 : Carrés rouges : mises sous tunnel de cours d'eau sous des routes très fréquentées (classes 1 et 2). Si le castor ne peut pas franchir un éventuel ouvrage transversal (p. ex. un seuil), il prend le risque de traverser une route très fréquentée (Angst 2009).

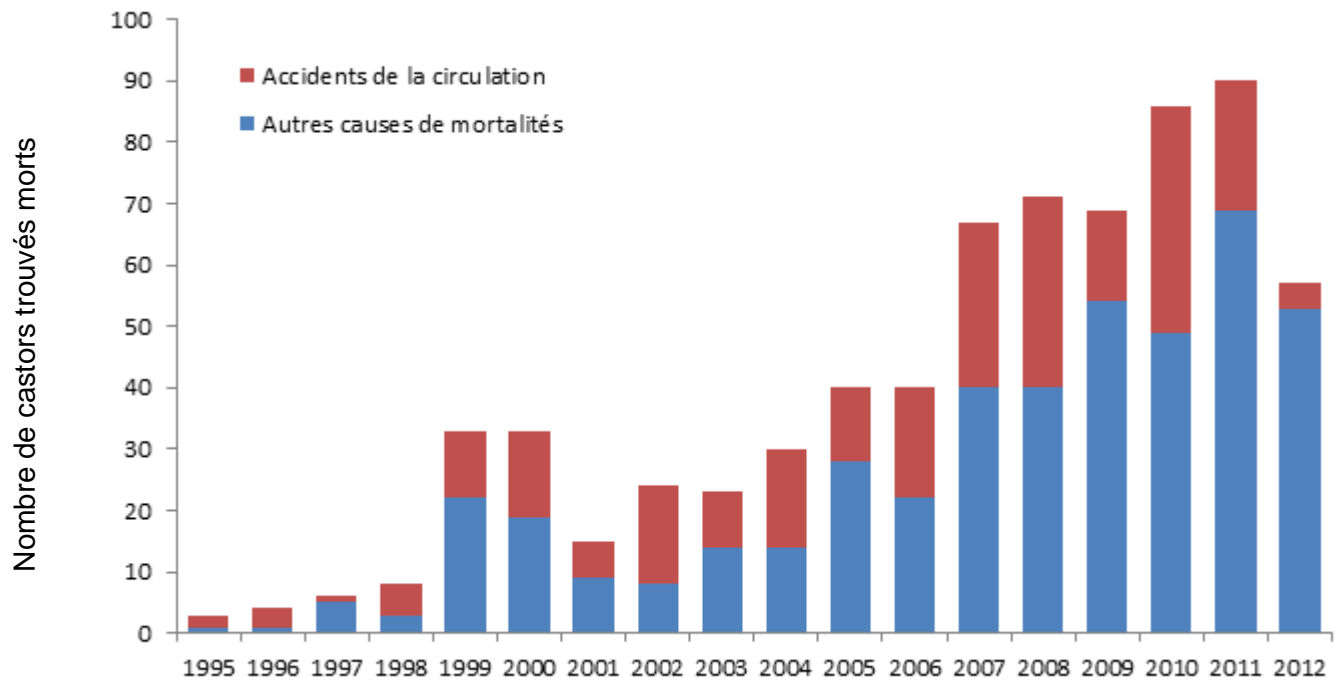
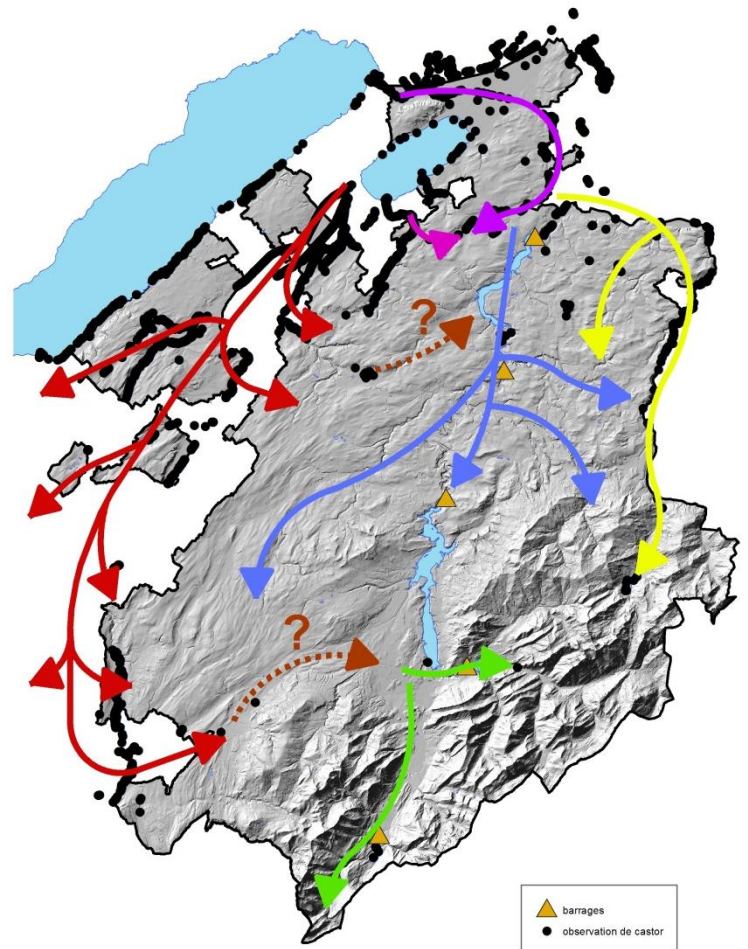


Figure 1 : Castors morts annoncés par les cantons à la Confédération entre 1995 et 2012



Image 7 : Cette rampe permet au castor de franchir le seuil sans être forcé de traverser la route très fréquentée située au dessus. Avant l'installation de la rampe, 5 castors sont morts écrasés. Depuis, plus aucun cas n'a été observé. Le seuil n'existe plus aujourd'hui et la rampe a pu être enlevée (Angst 2009).



Carte 6 : Expansion réelle et probable du castor dans le canton de Fribourg (modifié d'après Angst 2009). Les points noirs indiquent les observations de castors.

Les priorités par bassin versant :

1. Lac de Morat

Aménager des habitats sans conflit le long des affluents de la Broye dans lesquels des territoires sont déjà présents. Comme la Broye s'écoule sur les cantons de Fribourg et de Vaud, une coordination intercantonale est nécessaire. L'Arbogne (surtout sa partie supérieure vers Grandsivaz) et la Lembe ont encore un gros potentiel de colonisation. Notons que des déplacements de castors ont été observés entre le ruisseau des Echelles (affluent du Chandon) et la Bibera.

2. Singine

Les gorges de la Singine font partie de l'inventaire fédéral des zones alluviales (carte 4) et il n'y a que peu d'obstacles, mis à part les seuils en amont de Zollhaus. C'est donc un environnement propice à l'établissement des castors, mais à beaucoup d'endroits, la profondeur de l'eau n'est pas suffisante. La Taverna montre un gros potentiel de colonisation en raison de sa structure écomorphologique appropriée. La Singine et la Taverna faisant partie d'un projet de réseaux écologiques (OPD), il serait profitable pour le castor que les berges le long de la Taverna soient élargies et la végétation riveraine adaptée lors de la réalisation de ce projet (image 5).

3. Sarine en amont du barrage du lac de Schiffenen

De nombreux cours d'eau (la Sonnaz, la Glâne, la Neirigue, la Sarine) offrent de bons habitats potentiels dans ce bassin versant. Mais le barrage du lac de Schiffenen est pour l'heure pratiquement infranchissable pour le castor ou au prix d'un large détour et avec le fort risque de se faire écraser sur la route cantonale Düdingen-Morat. La construction d'un ruisseau de contournement serait aussi très profitable pour les poissons. La partie amont de la Sonnaz est occupée par des castors qui ont probablement atteint ce cours d'eau depuis l'Arbogne. Il est possible que des castors arrivent tôt ou tard dans le lac de Schiffenen par la Sonnaz.

4. Sarine en amont du barrage du lac de la Gruyère

Cette région est coupée des autres par le barrage de Rossens et n'a encore jamais été colonisée, mise à part l'individu qui a été constaté dans le Lac de Lessoc et celui dans le lac de la Gruyère, près de l'embouchure de la Sarine. La région ne contient que peu d'habitats favorables pour le castor et représente donc la priorité la moins importante.

5 Le monitoring

Afin de poursuivre la documentation de l'expansion et de l'augmentation du castor dans le canton de Fribourg, tout indice de présence constaté sur le terrain sera intégré dans une banque de données.

Les observations de castors ou de traces de castors sont centralisées au Centre Suisse de Cartographie de la Faune (CSCF). Les gardes-faune communiquent leurs observations d'indices de castor dans des nouveaux territoires soit au CSCF, soit à la centrale du Service des forêts et de la faune qui les transmet au CSCF. Tout un chacun est encouragé à communiquer les éventuelles observations d'individus vivants ou morts, de troncs d'arbres rongés, de barrages, de terriers ou de huttes construits par le castor ou d'autres traces de castors, soit au garde-faune de la région, soit à l'adresse suivante :

Service Conseil Castor / CSCF

Passage Max. de Meuron 6

2000 Neuchâtel

Tél. 032 725 70 23

www.conseil-castor.ch

Les observations peuvent aussi être transmises par internet :

<http://www.cscf.ch/cscf/home/datenverwaltung/webfauna.html>

Le Service des forêts et de la faune réalise à un rythme régulier des synthèses des observations et de l'évolution de la population.

6 Information

Le Service des forêts et de la faune se charge d'informer à un rythme régulier, via son site internet et des communiqués aux médias, les exploitants agricoles, les communes, les propriétaires forestiers et le public sur la biologie et l'écologie du castor, sur l'évolution de sa population dans le canton de Fribourg et sur les possibilités de mesures de prévention et de protection.

Si le castor apparaît dans une nouvelle région et laisse beaucoup d'indices de présence bien visibles, le garde-faune informe les exploitants du terrain et la commune concernés sur la gestion d'éventuels futurs problèmes.

Une fiche d'information qui répond aux questions les plus courantes concernant la prévention et l'indemnisation des dégâts est disponible auprès des gardes-faune et sur le site internet du Service des forêts et de la faune.

7 Bibliographie mentionnée

- Angst, C. (2009) : Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.
- Angst, C. (2010) : Vivre avec le castor, recensement national de 2008. Connaissance de l'environnement no 1008. OFEV, Berne & CSCF, Neuchâtel.
- Angst, C. (2014) : Revitalisation de cours d'eau : le castor est notre allié. Guide pratique. Connaissance de l'environnement no 1417. OFEV, Berne.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2009) : Artenvielfalt im Biberrevier - Wildnis in Bayern.
- Dalbeck L., Lüscher B., Ohlhoff D. (2007) : Beaver ponds as habitat of amphibian communities in a central European highland. *Amphibia-Reptilia* 28: 493-501.
- Kemp, P.S. et al. (2010) : A critical review of the effects of beavers upon fish and fish stocks. Scottish Natural Heritage Commissioned Report 349.
- Kemp, P.S. et al. (2011) : Qualitative and quantitative effects of reintroduced beavers on stream fish. *Fish and Fisheries*, DOI : 10.1111/j.1467-2979.2011.00421.x
- Messlinger U. (2006) : Monitoring von Biberrevieren in Westmittelfranken. Naturschutzplanung und ökologische Studien, Flachslanden.
- OFEFP (1994) : Liste rouge des espèces animales menacées de Suisse. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne.
- OFEV (2011) : Liste des espèces prioritaires au niveau national. Espèces prioritaires pour la conservation au niveau national, état 2010. Office fédéral de l'environnement, Berne.
- OFEV (2016) : Plan Castor Suisse. OFEV, Berne.
- Rosell F., Bozser O., Collen P., Parker H. (2005) : Ecological impact of beavers *Castor fiber* and *Castor canadensis* and their ability to modify ecosystems. *Mammal Rev.* 35 (3/4) : 248-276.
- UICN (2001). Catégories et critères de l'UICN pour la Liste Rouge : Version 3.1. Commission de la sauvegarde des espèces de l'UICN. UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni.
- Zahner V., Schmidbauer M., Schwab G. (2009) (2^{ème} éd) : Der Biber – die Rückkehr der Burgherren. Buch-und Kunst-Verlag Oberpfalz, Amberg.

Entrée en vigueur

Le Concept Castor Fribourg actualisé en février 2017 a été adopté par la DIAF lors de la séance du 30 mars 2017. Il entre en vigueur de suite et sera, au besoin, examiné et adapté sur la base de connaissances et expériences nouvelles.



Dominique Schaller
Chef de service



Marie Garnier
Conseillère d'Etat, Directrice

Annexe 1 : Bases légales relatives à la protection du castor et des eaux

Castor

Depuis 1962, le castor est une espèce protégée par la législation fédérale ([Convention de Berne](#); loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP art. 2 et 7). Son habitat est lui aussi protégé par différentes lois fédérales ([loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage](#), art. 18 ; [ordonnance sur les zones alluviales](#), art. 21 ; [loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau](#), art. 4 ; [loi fédérale sur l'aménagement du territoire](#), art. 3 et 17) et cantonales (loi cantonale sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes ([LCha](#) art. 9 et 10). Les principes régissant la protection, le tir ou la capture de l'espèce, ainsi que la prévention, la constatation et l'indemnisation des dégâts sont basés sur l'ordonnance fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages ([OChP](#)), sur les articles 31 et 33 de la [LCha](#) ainsi que sur l'article 25 de l'ordonnance cantonale concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes ([OProt](#)).

Le castor figure depuis 1994 sur la Liste Rouge (OFEFP 1994), dans la catégorie des espèces en danger critique d'extinction (*critically endangered CR*) (UICN 2001). Mais entretemps, sa situation s'est fortement améliorée. La Liste Rouge étant en révision, le castor passera peut-être dans la catégorie vulnérable (*vulnerable VU*). Toutefois, le castor est une espèce de première priorité au niveau fédéral (OFEV 2011) et les effectifs existants doivent être conservés et leur développement encouragé, de sorte qu'ils puissent former des noyaux de population sains.

Protection des eaux

La politique suisse en matière de protection des eaux et les modifications de 2011 de la loi sur la protection des eaux ([LEaux](#)) vise notamment à revaloriser les cours d'eau et étendues d'eau par la délimitation d'un espace suffisant autour des eaux, la mise en œuvre de mesures de revitalisation et la diminution des atteintes écologiques induites par l'utilisation de la force hydraulique.

L'objectif de la Confédération à long terme est d'obtenir des eaux plus naturelles. Le programme de renaturation comprend 3 volets :

- redonner plus d'espace aux cours d'eau et étendues d'eau : les cantons sont tenus de délimiter jusqu'en 2018 un espace réservé aux eaux (espace suffisant autour des eaux). Cet espace doit être exempt d'installations et peut être utilisé au niveau agricole uniquement sous forme de surfaces de promotion de la biodiversité ;
- revitaliser les cours d'eau et étendues d'eau: Les mesures de revitalisation contribuent à recréer des milieux aussi naturels que possible. Les cantons ont établi leur planification stratégique pour les revitalisations en 2014. Dans le canton de Fribourg, ce sont les communes qui ont la tâche de mettre en œuvre les mesures de revitalisation ([LCEaux](#) et son règlement y relatif [RCEaux](#)). Les coûts de ces mesures sont pris en charge entre 35% et 80% par la Confédération, conformément à la loi sur la protection des eaux ;
- diminuer les atteintes écologiques induites par l'utilisation de la force hydraulique (réactiver du régime de charriage, atténuer/éviter l'effet des éclusées et restaurer la migration des poissons).

Parallèlement à ces modifications de législation fédérale, le canton de Fribourg s'est doté depuis 2009 d'une nouvelle Loi sur la protection des eaux ([LCEaux](#) et son règlement y relatif [RCEaux](#)). Elle prévoit une gestion globale des eaux à l'échelle régionale (bassin versant) qui permettra de préserver la ressource à long terme. La [LCEaux](#) répartit clairement les tâches entre le canton et les communes. Au niveau de l'Etat, la gestion des eaux incombe à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions par son service de l'environnement. Au sein de celui-ci, la section Protection des eaux est le service spécialisé en matière de protection des eaux, tandis que la section Lacs et cours d'eau est chargée de l'aménagement des cours d'eau et des lacs, des prélèvements dans les eaux superficielles, du maintien des débits résiduels et de la police des eaux. Les communes exécutent les tâches qui leur sont confiées par la [LCEaux](#) et son règlement, ainsi que par le plan directeur de bassin versant. A titre d'exemple, elles sont chargées de l'aménagement (protection contre les crues et revitalisation) et de l'entretien des cours d'eau. Ces travaux sont toutefois subventionnés par la Confédération et le canton.

Annexe 2 : Cours d'eau et lacs colonisés par le castor dans le canton de Fribourg (printemps 2017)

District du Lac

- Lac de Morat
- Chablais
- Canal de la Broye
- Bibera
- Grand Canal
- Galmizkanal
- Cordastbach
- Hubelbach
- Dybach
- Brand
- Murten, Oberi Müli
- Murten, Rugangbach
- Aegelseegraben
- Löwenbergbach
- Riau des Echelles
- Chandon
- Auried à Kleinbösingén
- Sarine en aval du lac de Schiffenen

District de la Broye

- Rives du lac de Neuchâtel
- Broye
- Petite Glâne
- Arbogne
- Ruisseau de l'Hôpital à Domdidier
- Ruisseau du Motélon
- Riau de Coppet
- Arignon
- Bainoz
- Riau du Moulin
- Lembe (Lembaz)

District de la Sarine

- Lac de Seedorf
- Fribourg, Petit-Windig, Motta

District de la Singine

- Sarine en aval du lac de Schiffenen
- Richterwilbach
- Bundtelsbach
- Taverna et Fragnièreemoos
- Feldbach, Rebacher
- Singine
- Lac Noir (limite avec le district de la Gruyère)
- Ledäubach, Überstorf

District de la Glâne

- Broye
- Parimbot

District de la Veveyse

- Broye jusqu'à la source
- Biorde
- Corbéron (limite avec le canton de Vaud)
- Mionne

District de la Gruyère

- Lac de Lessoc
- Jogne à Charmey
- Sionge
- Lac Noir (limite avec le district de la Singine)

Annexe 3 : Adresses et documents utiles

Sur le plan national, la page internet du Service Conseil Castor (www.conseil-castor.ch) donne de nombreuses informations pratiques sur le castor. Cette page se trouve sur le site internet du CSCF, centre qui rassemble, gère et diffuse les informations sur la distribution et l'écologie des espèces de la faune Suisse. L'adresse du Service :

Conseil Castor, Passage Max. de Meuron 6, 2000 Neuchâtel
Tél : 032 725 70 23
e-mail: christof.angst@unine.ch

De plus, deux associations qui s'investissent pour la protection du castor existent en Suisse romande : [Beaverwatch](http://www.beaverwatch.ch) (www.beaverwatch.ch) et [Pro Natura](http://www.pronatura.ch/hallobiber) (www.pronatura.ch/hallobiber).

Les documents suivants ont servi, entre autres, de base à ce concept :

- Angst, C. (2009) : Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.
- Angst, C. (2010) : Vivre avec le castor, recensement national de 2008. Connaissance de l'environnement n° 1008. OFEV Berne & CSCF, Neuchâtel.
- OFEV (2016) : Plan Castor Suisse. OFEV, Berne.

Annexe 4: Liste des abréviations

CSCF : Centre Suisse de Cartographie de la Faune

DAEC : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions

DIAF : Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts

LCEaux : Loi cantonale sur les eaux

LCha : Loi cantonale sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes

LChP : Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages

LEaux : Loi fédérale sur la protection des eaux

LPN : Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

OChP : Ordonnance fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages

OEaux : Ordonnance fédérale sur la protection des eaux

OFEV : Office fédéral de l'environnement

OPD : Ordonnance fédérale sur les paiements directs versés dans l'agriculture

OProt : Ordonnance cantonale concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes

RCEaux : Règlement cantonal sur les eaux

SAgri : Service de l'agriculture

SEn : Service de l'environnement

SFF : Service des forêts et de la faune

SLCE : Section lacs et cours d'eau du Service de l'environnement



Botschaft 2016-DIAF-14

25. April 2023

—
Einführung neuer Massnahmen in das Konzept Biber Freiburg, die der aktuellen Situation Rechnung tragen (Bericht zum Auftrag 2015-GC-84)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Mandat 2015-GC-84 Losey Michel / Hayoz Madeleine / Aebischer Susanne / Décrind Pierre / Longchamp Patrice / Lambelet Albert / Grandgirard Pierre-André / Meyer Loetscher Anne / Lauper Nicolas / Page Pierre-André.

Inhaltsverzeichnis

—

1	Einleitung	2
2	Wichtigste Änderungen des Konzepts Biber	2
3	Entwicklung der Bundesgesetzgebung	3
4	Schlussfolgerung	3

1 Einleitung

In einem am 25. Juni 2015 eingereichten und begründeten Auftrag verlangten 10 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner, dass:

1. Zonen festgelegt werden, die von Bibern besiedelt werden können;
2. es möglich ist, die Biber dort, wo grössere Konflikte bestehen, umzusiedeln;
3. Schäden an Infrastrukturen zu 50 % vom Kanton übernommen werden;
4. von Bibern erbaute Dämme zerstört werden können, wenn sie eine Gefahr darstellen (Überschwemmung von Wegen und Landwirtschaftsland, Erosion der Ufer);
5. die Anzahl Biber auf gewissen Abschnitten von Wasserläufen reguliert wird, wenn Infrastrukturen von öffentlichem Interesse bedroht sind oder beschädigt werden und die Konflikte mit der Landwirtschaft zu gross sind.

In seiner Antwort vom 12. Januar 2016 hatte der Staatsrat die Aufteilung des Auftrags vorgeschlagen. Er befürwortete die Änderung des Konzepts Biber Freiburg betreffend die Konfliktbewältigung, indem Zonen festgelegt werden, in denen vorbeugende Massnahmen möglichst einfach ergriffen werden können, lehnte jedoch den Antrag ab, dass der Kanton Freiburg Schäden an Infrastrukturen zu 50 % übernehmen soll.

Am 17. März 2016 hat der Grosse Rat den Vorschlag zur Aufteilung angenommen und sich den Anträgen des Staatsrats angeschlossen. So wurde das Konzept Biber im Frühling 2017 entsprechend den Anträgen des Auftrags angepasst. Diese Änderungen wurden dem Grossen Rat jedoch nicht formell mitgeteilt, so dass die Abschreibung des Auftrags 2015-GC-84 bis heute offenblieb. In diesem Kurzbericht wird auf die wichtigsten Anpassungen des Konzepts Biber Freiburg infolge der Annahme des Auftrags eingegangen. Das Konzept Biber wurde seit dem Frühjahr 2017 nicht mehr geändert.

2 Wichtigste Änderungen des Konzepts Biber

Das Konzept Biber wurde 2017 um ein Kapitel (Kapitel 3.6) erweitert, das sich mit Eingriffen an Biberdämmen und -bauen befasst. Darin wird insbesondere daran erinnert, dass Eingriffe zulässig sind, um eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder erhebliche Schäden, insbesondere an landwirtschaftlichen Kulturen und Infrastrukturanlagen, zu verhindern. Darin wird unterschieden zwischen temporären Dämmen, bei denen ein Eingriff keine Genehmigung, sondern nur eine Bewilligung des Wildhüters erfordert, Nebendämmen, bei denen es eine Bewilligung des Amts für Wald und Natur braucht, und Hauptdämmen, bei denen eine im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung erforderlich ist.

Eine vom Staatsrat ernannte Biber-Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der Landwirtschaft, von NGOs, der Gemeinden, der Wasserbauunternehmen, der Wildhut und staatlichen Ämtern zusammensetzt, wurde gebildet, um die Sektoren (Kanäle und andere Fliessgewässer) zu definieren, wo Eingriffe an sekundären Biberdämmen notwendig sind.

Die Regeln für den Fang oder Abschuss einzelner Individuen, sofern sie trotz Umsetzung von Massnahmen zur Schadenverhütung erheblichen Schaden anrichten, wurden präzisiert (Kapitel 3.9).

3 Entwicklung der Bundesgesetzgebung

Seit der Annahme des Auftrags und seiner Umsetzung haben die eidgenössischen Räte am 16. Dezember 2022 eine Revision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) verabschiedet. Diese betrifft unter anderem die von Bibern verursachten Schäden:

Art. 12 (Verhütung von Wildschaden), Abs. 5 (neu):

⁵ Der Bund fördert und koordiniert die Massnahme der Kantone zur Verhütung von Wildschaden, der verursacht wird durch:

a. Grossraubtiere an Nutztieren; oder

b. Biber an Bauten und Anlagen, die im öffentlichen Interesse liegen, und an Erschliessungswegen für Landwirtschaftsbetriebe oder an Uferböschungen, die für die Hochwassersicherheit von Bedeutung sind.

Art. 13 (Entschädigung von Wildschaden), Abs. 5 (neu):

⁵ Bei Schaden, den Biber verursachen, beteiligen sich Bund und Kantone zusätzlich zu Absatz 4 auch an der Vergütung von Schaden an Bauten und Anlagen, die im öffentlichen Interesse liegen, an privaten Verkehrsinfrastrukturen sowie an Uferböschungen, wenn durch deren Schädigung die Hochwassersicherheit nicht mehr gewährleistet werden kann. Entschädigungen werden nur ausgerichtet, soweit die zumutbaren Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden getroffen wurden.

Vorbehaltlich eines Referendums dürfte diese Änderung der Bundesgesetzgebung auf kantonaler Ebene eine Anpassung des kantonalen Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG) und der Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (SchutzV) erforderlich machen. Die Frage der Entschädigung von Biberschäden, die bei der Erheblicherklärung des Auftrags 2015-GC-84 verworfen wurde, wird dem Grossen Rat somit erneut vorgelegt.

4 Schlussfolgerung

Der Staatsrat lädt Sie ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und damit den Auftrag 2015-GC-84 abzuschreiben.

Anhang

Konzept Biber Freiburg, aktualisiert im Frühling 2017

Konzept Biber Freiburg

Aktualisiert im Frühjahr 2017



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des forêts et de la faune SFF
Amt für Wald, Wild und Fischerei WaldA



Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD

Inhaltsverzeichnis

Liste der Karten, Grafiken, Tabellen und Bilder	3	3.5.5 Finanzierung von Vorbeugemassnahmen	18
Das Wichtigste auf einer Seite	4	3.5.6 Ökologische Ausgleichszahlungen	18
1 Einführung und Ziele des Konzepts Biber Freiburg	5	3.6 Eingriffe an Biber-Dämmen	24
2 Rahmenbedingungen	7	3.6.1 Rechtliche Aspekte	24
2.1 Gesetzliche Grundlagen	7	3.6.2 Massnahmen an Biberdämmen und –bauen	24
2.2 Konzept Biber Schweiz	7	3.6.3 Bilden einer Arbeitsgruppe	25
2.3 Der Biber im Kanton Freiburg	7	3.7 Konfliktfreie Lebensräume	25
2.4 Biologie des Bibers	11	3.8 Koordination und Synergien	27
2.5 Einfluss des Biber sauf seinen Lebensraum, die Fauna und Flora	11	3.9 Eingriffe auf den Biberbestand	27
2.6 Die verschiedenen Akteure	12	4 Schutz und Förderung des Bibers	29
3 Konfliktbewältigung, Vorbeugemassnahmen, Entschädigungen	15	4.1 Renaturierung von Fliessgewässern und Gewässerraum	29
3.1 Die wichtigsten Konfliktfelder	15	4.2 Ufervegetation	29
3.2 Konfliktmanagement	15	4.3 Vernetzung der Populationen und Förderung der weiteren Ausbreitung	31
3.3 Entschädigung von Schäden	15	5 Monitoring	35
3.4 Entschädigung von Unterhalts- und Aufwertungsarbeiten	16	6 Information	36
3.5 Vorbeugende Massnahmen	16	7 Erwähnte Literatur	37
3.5.1 Renaturierung und Sicherung des Gewässerraums	16	Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen zum Biber- und Gewässerschutz	39
3.5.2 Frassschäden an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen	16	Anhang 2: Vom Biber bewohnte Gewässer im Kanton Freiburg (Frühling 2017)	40
3.5.3 Überschwemmung von Kulturland und Wäldern	17	Anhang 3: Nützliche Adressen und Dokumente	41
3.5.4 Schäden an der Infrastruktur	17	Anhang 4: Abkürzungen	42

Liste der Karten, Grafiken, Tabellen und Bilder

Karte 1: Verbreitungskarte des Bibers in der Schweiz (2015)	8
Karte 2: Verbreitungskarte des Bibers im Kanton Freiburg	9
Karte 3: Fliessgewässer, deren Besiedlung durch den Biber kaum zu Konflikten führt	25
Karte 4: Inventare der Auengebiete und Amphibienlaichgewässer von nationaler Bedeutung	26
Karte 5: Unterführungen von Gewässern unter stark befahrenen Strassen	31
Karte 6: Reelle und mögliche Ausbreitung des Bibers im Kanton Freiburg	33
Grafik 1: Anzahl durch die Kantone gemeldete Todesfälle von Bibern zwischen 1995 und 2012	32
Tabelle 1: Massnahmen zum Schutz vor Frass an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen	19
Tabelle 2: Massnahmen zur Schadensbehebung bei Überschwemmungen	20
Tabelle 3: Massnahmen zur Schadensbehebung von beeinträchtigter Infrastruktur	21
Bild 1: Regulierung eines Biberdamms mittels eines eingelegten Rohrs	22
Bild 2: Regulierung eines Biberdamms mittels eines Elektrodrahts	22
Bild 3: Entfernen eines Biberdamms	23
Bild 4: Markierung eines eingestürzten Flurwegs	23
Bild 5: Taverna	30
Bild 6: Saane	30
Bild 7: Biberrampe	32

Das Wichtigste auf einer Seite

Angesichts des steigenden Biberbestands im Kanton Freiburg ([Kapitel 2.3](#)) und der mit den Lebensgewohnheiten dieses Tieres ([Kap. 2.4](#)) verbundenen **Konflikte** ist es notwendig, die Grundlagen des langfristigen Zusammenlebens mit dem Biber festzulegen. Das vorliegende Konzept vereint die gesetzlichen Vorgaben, der aktuelle Status des Bibers und die Bedürfnisse der Gesellschaft. Das Konzept Biber Freiburg hat demnach zum Ziel, die menschlichen Aktivitäten und den Schutz des Bibers in Einklang zu bringen, die Vorgehensweise im Fall von Konflikten festzulegen, diese mithilfe von nachhaltigen Lösungen zu beheben und ihnen vorzubeugen ([Kap. 1](#)).

Indem er Erdbauten gräbt, Dämme baut und Bäume fällt, trägt der Biber dazu bei, **die Strukturvielfalt** sowohl im Wasser wie auch an den Ufern **zu vergrössern**, und hilft, Wasserläufe dynamischer zu gestalten. Davon profitieren zahlreiche Tier- und Pflanzenarten ([Kap. 2.5](#)).

Allerdings kann der Biber auch erhebliche **Schäden** anrichten ([Kap. 3.1](#)). Im Falle einer Entdeckung von solchen von Bibern verursachten Schäden oder bei Situationen, die Konflikte nach sich ziehen könnten, muss der Wildhüter benachrichtigt werden. Dieser wird die Situation abschätzen und Vorschläge zu den zu ergreifenden Massnahmen machen ([Kap. 3.2](#)).

Schäden, die der Biber in der Landwirtschaft anrichtet, wie zum Beispiel bei Zuckerrüben, Mais oder Getreide, können vom Amt für Wald, Wild und Fischerei **vergütet** werden ([Kap. 3.3](#)). Schäden an Wäldern werden insofern vergütet, als sie deren Erhalt oder Verjüngung beeinträchtigen. Schäden an der Ufervegetation, an Obst- oder Zierbäumen, Gärten oder Weihnachtsbaumpflanzungen werden nicht vergütet. Schäden an Infrastrukturen wie zum Beispiel Schutzwällen oder Wegen werden ebenfalls nicht vergütet.

Oft sind die vom Biber angerichteten Schäden und die daraus entstehenden Konflikte eine Folge von mangelndem Platz für Fliessgewässer. Die Bereitstellung des Gewässerraums kann langfristig die nachhaltigste und kostengünstigste Lösung sein ([Kap. 3.5.1](#) und [4.1](#)). Kurzfristig können verschiedene **Vorbeugemassnahmen** (erwähnt im [Kap. 3.5](#) sowie in den [Tab. 1 bis 3](#)) ins Auge gefasst werden um die Probleme zu mildern. Diese Präventivmassnahmen können zum Teil vom Fonds für das Wild bezahlt werden ([Kap. 3.5.5](#)).

Eingriffe an Biberdämmen erfordern in manchen Fällen eine kantonale Verfügung ([Kap. 3.6](#)).

Die **Entnahme** einzelner Individuen kann in Betracht gezogen werden, sofern eine ernste Bedrohung für Menschen oder für den Siedlungsraum besteht ([Kap. 3.9](#)), aber nur dann, wenn durch Präventivmassnahmen das Problem nicht gelöst werden kann.

Obwohl der Biberbestand markant zugenommen hat, braucht die Art noch immer spezielle Aufmerksamkeit ([Kap. 4](#)). Die Grösse des Bestands ist noch relativ gering, in mehreren Regionen haben die Tiere Mühe, Zuflüsse zu besiedeln, zahlreiche Fliessgewässer wurden beeinträchtigt, und der Biber wird oft Opfer von Unfällen auf Strassen. Um einen Austausch unter den verschiedenen Biberbeständen zu garantieren, müssen Lösungen gefunden werden, die es den Tieren ermöglichen, gewisse Hindernisse (Staumauern, Schwellen) entlang mehrerer Fliessgewässer zu umgehen ([Kap. 4.3](#)). Der Biber kann auch durch eine entsprechende Ufervegetation **begünstigt** werden ([Kap. 4.2](#)).

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei und die Biberfachstelle des Bundes gewährleisten das **Monitoring des Biberbestands** im Kanton Freiburg und **informieren** regelmässig die Bevölkerung ([Kap. 5 und 6](#)).

1 Einführung und Ziele des Konzepts Biber Freiburg

Die Bestandszunahme des Bibers im Kanton Freiburg und die Wiederbesiedlung an Fliessgewässern werden in den kommenden Jahren weitergehen. Gleichzeitig dürften auch die mit der Lebensweise des Bibers verbundenen Konflikte weiter zunehmen, da Fliessgewässer manchmal in Gebieten liegen, die bis zum Uferrand von menschlichen Aktivitäten genutzt werden. Aus diesen Gründen ist es notwendig, die Grundlagen des langfristigen Zusammenlebens mit dem Biber zu festzulegen.

Das vorliegende Konzept berücksichtigt sowohl die gesetzlichen Vorgaben, wie auch die aktuelle Situation des Bibers und die Bedürfnisse der Gesellschaft. Es basiert auf einem Bericht des Bundesamtes für Umwelt (BAFU, Angst 2010), auf dem Konzept Biber Schweiz (BAFU 2016), auf den Empfehlungen der Biberfachstelle und auf den Erfahrungen, die im Kanton Freiburg und in anderen Kantonen gemacht wurden.

Grundprinzipien:

- Der Biber ist Teil der einheimischen Fauna, weshalb eine lebensfähige Population erhalten werden muss. Ein genügend dichtes Netz an geeigneten Fliessgewässern muss den Austausch unter den verschiedenen Subpopulationen erlauben.
- Das Bibermanagement muss mit allen betroffenen Parteien diskutiert werden.

Die **Hauptziele** des Konzepts Biber Freiburg sind die folgenden:

Der **SCHUTZ** eines gesunden und lebensfähigen Biberbestandes indem die bereits vorhandenen Subpopulationen erhalten und diese miteinander verbunden werden, um so eine natürliche Ausbreitung der Art zu ermöglichen; dabei sollen sowohl die Problematik der Biberschäden, wie auch neue gesetzliche Grundlagen im Gewässerschutz berücksichtigt werden.

Das **MANAGEMENT** und das **VORBEUGEN** von Konflikten, die durch die Anwesenheit von Bibern entstehen, um ein gutes Zusammenleben zwischen dieser Art und dem Menschen zu gewährleisten.

Die **INFORMATION** über den Biber, seine Rolle im Ökosystem Fliessgewässer und über vorbeugende Massnahmen sowie die Lösung von Konflikten.

Das Konzept Biber Freiburg hat zum Ziel, menschliche Aktivitäten, wie zum Beispiel die Bewirtschaftung des Bodens, und den Schutz des Bibers in Einklang zu bringen, im Falle von Konflikten die Vorgehensweise festzulegen, Konflikten mithilfe von nachhaltigen Lösungen zu begegnen und ihnen vorzubeugen. So wird es möglich, im Fall von Biberschäden eine einheitliche Vorgehensweise einzuführen, die Situation zu verbessern während die gesetzlichen Vorgaben zum Schutz des Bibers und seines Lebensraums respektiert werden, und die Verantwortlichkeit und Vergütungen festzulegen. Auch werden die verschiedenen Schritte aufgezeigt, mit welchen eine Begrenzung der Schäden, sowie die Stabilisierung und die Entwicklung des Biberbestands im Kanton Freiburg erreicht werden kann.

In erster Linie richtet es sich an Landwirte, Gemeinden und andere Landbesitzer oder -bewirtschafter, an die verschiedenen kantonalen Ämter sowie an alle, die sich für den Biber interessieren.

Synergien mit dem Programm zur Revitalisierung der Fliessgewässer:

Von allen natürlichen Lebensräumen der Schweiz sind es die Fliessgewässer, welche am meisten von ihrem natürlichen Charakter eingebüsst haben. Im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, [GSchG](#)) im Jahr 2011 hat sich die Eidgenossenschaft mit einer Zukunftsvision für Fliessgewässer und Wasserflächen ausgestattet. Das langfristige Ziel ist es, natürlichere Gewässer zu schaffen, indem weit reichende Revitalisierungsprogramme in die Tat umgesetzt werden und den Fliessgewässern wieder mehr Platz gegeben wird.

Ein Teil der mit Bibern verbundenen Konflikte ist dort vorhanden, wo Fließgewässer erhebliche ökologische Mängel aufweisen. Dort spielt der Biber eine Zeigerrolle, indem er verdeutlicht, welche Fließgewässer einer Revitalisierung bedürfen oder wo der Gewässerraum bereitgestellt werden soll.

2 Rahmenbedingungen

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Biber figuriert auf der Roten Liste der bedrohten Tierarten der Schweiz und zählt zu den Arten mit nationaler Priorität für die Erhaltung und Förderung (BAFU 2011). Der Biber, sein Lebensraum und seine Bauten (Dämme, Biberbauten, Höhlen) sind geschützt. Die entsprechenden Gesetzesartikel sind im [Anhang 1](#) aufgelistet.

2.2 Konzept Biber Schweiz

Das vom Bundesamt für Umwelt BAFU erarbeitete "Konzept Biber Schweiz" (BAFU 2016) enthält die Grundsätze über den Schutz, den Abschuss oder Fang, über vorbeugende Massnahmen sowie über die Entschädigungen von Schäden und Verhütungsmassnahmen, sofern diese Punkte nicht schon im Jagdgesetz [JSG](#) oder in der Jagdverordnung [JSV](#) geregelt sind. Ziel dieses Konzepts ist es, die in der Schweiz lebenden Biber-Populationen langfristig zu erhalten, die dazu notwendigen Lebensräume in allen geeigneten Regionen zu schützen oder zu revitalisieren, die Populationen untereinander zu vernetzen und die Konflikte mit Landwirtschaft und Wasserbau zu minimieren. Die Schweiz will damit die Ausbreitung des Bibers fördern und so zu dessen Erhaltung in Mitteleuropa beitragen und die Forderungen aus internationalen Abkommen (Biodiversitätskonvention, Paneuropäische Biodiversitätsstrategie, Berner Konvention) erfüllen.

Der Bund koordiniert den Biberschutz auf nationaler und überregionaler Ebene und nimmt internationale Kontakte wahr. Er bewilligt das allfällige Entfernen von Bibern (Art. 10, Abs. 5, [JSV](#)) sowie, mit Einverständnis der Kantone, auch die Umsiedlung von Bibern (Art. 12 [JSG](#)). Der Bund betreibt die Informations- und Koordinationsstelle "[Biberfachstelle](#)".

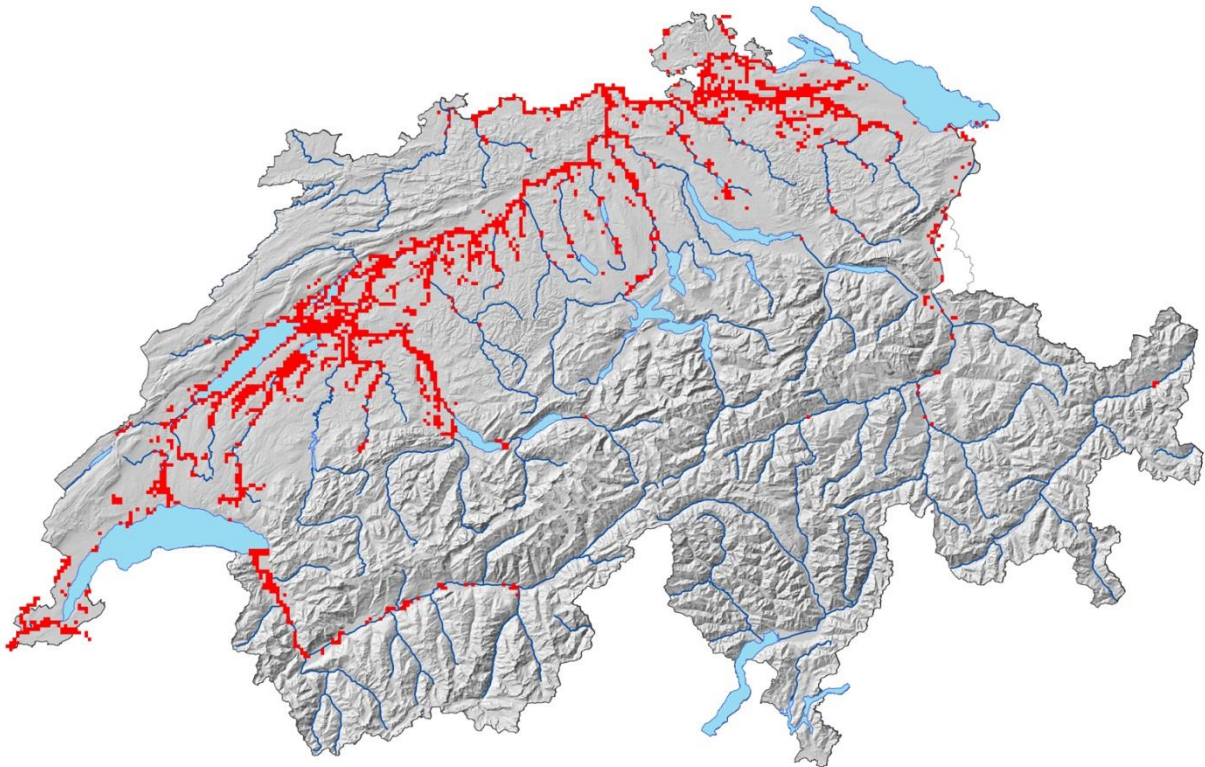
Bund und Kantone fördern die Schaffung von geeigneten Biber-Lebensräumen, deren Vernetzung sowie Bedingungen um Schäden vorzubeugen. Sie vergüten gemeinsam durch Biber verursachte Schäden.

Die Kantone sind zuständig für die Umsetzung des Biber-Konzepts auf ihrem Gebiet. Sie bezeichnen die für den Biber verantwortliche Amtsstelle (im Kanton Freiburg ist dies das Amt für Wald, Wild und Fischerei) und können beim Bund die Bewilligung einholen für das Entfernen von einzelnen Bibern, die untragbare Schäden verursachen. Die Kantone sorgen für den Einbezug und die Information der lokalen und regionalen Behörden und der Vertreter der einzelnen Interessengruppen.

2.3 Der Biber im Kanton Freiburg

Geschichte und Ausbreitung des Bibers

Nachdem der Biber anfangs des 19. Jahrhunderts nach intensiver Jagd wegen seines Pelzes und seiner medizinischer Verwendungszwecke gänzlich aus der Schweiz verschwunden war, wurde er zwischen 1956 und 1977 wieder in unserem Land angesiedelt. Seither hat er einen beachtlichen Teil der grossen Flüsse des Mittellands besiedelt (Karte 1). Die Jungtiere auf der Suche nach eigenem Territorium sind gezwungen, die Nebenflüsse zu besiedeln. In den letzten Jahren hat sich erwiesen, dass der Biber auch sehr denaturierte Fliessgewässer besiedeln kann. Sofern genügend Nahrung vorhanden ist, besiedelt er sogar Landwirtschaftszonen.



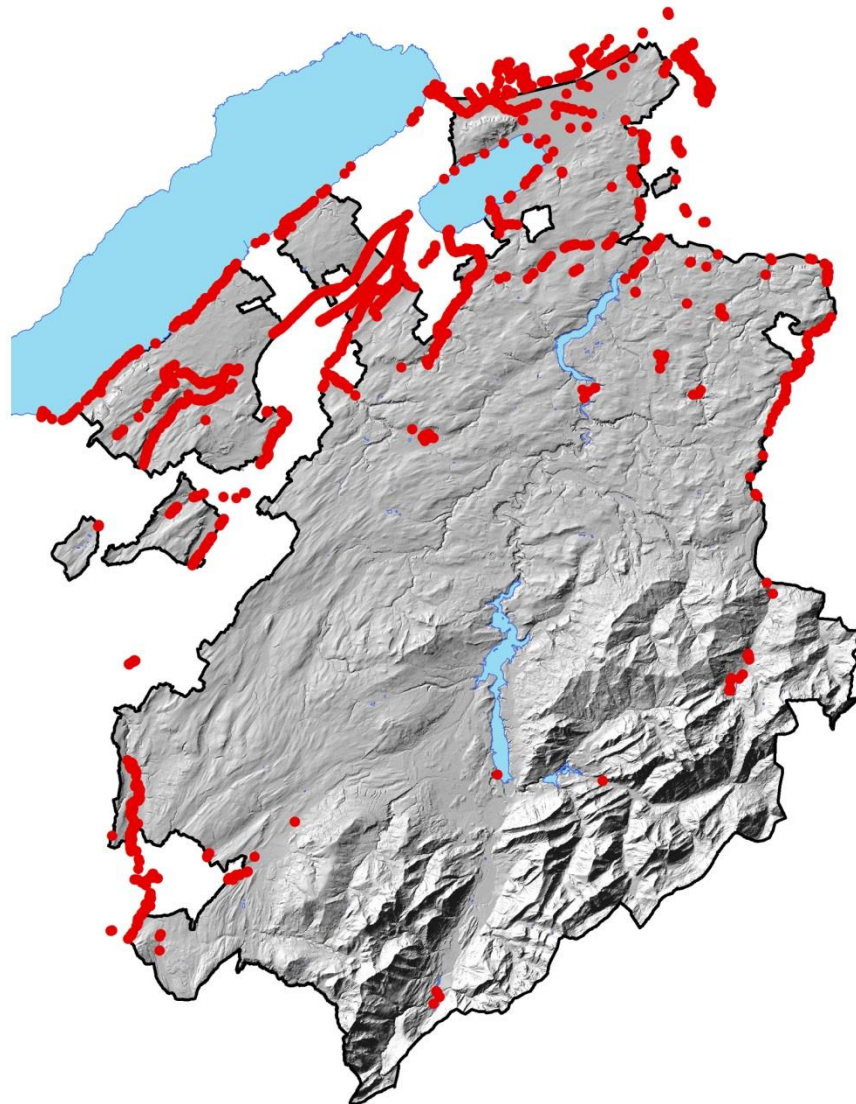
Karte 1: Verbreitungskarte des Bibers in der Schweiz (2015).

Quelle: © Biberfachstelle / CSCF; Kartenhintergrund: swisstopo

Im Kanton Freiburg wurden zwischen 1972 und 1975 elf Biber an der Broye und zwischen 1974 und 1975 zwei am Pérolles See ausgesetzt. Seit seiner Auswilderung an der Broye hat der Biber diesen Fluss, sowie mehrere kleine Nebenflüsse und andere zum Einzugsgebiet des Murtensees gehörende Fliessgewässer besiedelt. Das Südufer des Neuenburgersees sowie bestimmte mit der Saane verbundene Fliessgewässer wurden ebenfalls besiedelt ([Anhang 2](#)). Bei der Bestandsaufnahme im Jahr 1993 wurden an der Broye 38 Biber gezählt, wogegen die Wiederansiedlung im Pérolles See missglückt war. Während der folgenden 15 Jahre hat sich der Biber weiter ausgebreitet und sich an neuen Bächen angesiedelt. Bei der bundesweiten Erhebung des Biberbestandes im Jahr 2008 (Angst 2010) wurden im Kanton Freiburg gegen hundert Individuen gezählt. Schweizweit wurde dieselbe Zunahme festgestellt; der Biberbestand nahm von 350 Individuen im Jahr 1993 auf 1600 Individuen im Jahr 2008 zu, und umfasst derzeit ungefähr 2000 Individuen.

Verbreitung des Bibers im Kanton Freiburg 2014

Im Seebezirk und in der Broye ist der Biber gut vertreten. Die Ufer des Neuenburgersees sind praktisch durchgehend besiedelt. Der Broyekanal, das Grosse Moos und die Bibera sind ebenfalls besetzt. Mehrere Individuen haben sich um den Murtensee installiert, insbesondere in Muntelier und im Chablais de Sugiez. Entlang der Broye findet man den Biber auch im Glanebezirk und im Vivisbachbezirk sowie sehr lokal an der Saane. Spuren wurden an mehreren Stellen entlang der Sense gefunden, ausser zwischen Alterswil und Plaffeien, und zwischen Zollhaus und unterhalb des Rohrmoos. Die höchste besiedelte Gegend des Kantons befindet sich am Schwarzsee auf 1046 m ü.M.; die Mehrheit der Individuen hat sich jedoch unterhalb von 600 m ü.M. angesiedelt. Ungefähr 100 km Fliessgewässer und 30 km Seeufer sind besetzt (Karte 2).



Karte 2: Verbreitungskarte des Bibers im Kanton Freiburg (Ende 2016). Die rot markierten Punkte stellen Beobachtungen von Bibern oder von deren Spuren dar.

Die Anwesenheit des Bibers in der Nähe des Seedorfsees, der Arbogne und der Sonnaz weist darauf hin, dass die Populationen der Broye mit denen entlang der Saane in Kontakt sein könnten. Nördlich von Wallenried treten die Biber der Bibera mit den Individuen des Riau des Echelles und des Chandons in Kontakt. Die Herkunft der Individuen, die 2011 am Lessoc-See, 2016 in Morlon und Charmey sowie 2013 und 2017 in Freiburg (Petit Windig, Motta) festgestellt wurden, ist nicht bekannt.

Mehrere Stellen, die vor 2009 besetzt worden waren, wurden seither verlassen. Das ist insbesondere der Fall für mehrere Sektoren der Sense und der Broye sowie für einige Sektoren der Petite Glâne und des Bainoz. Die Individuen oder Spuren, die an diesen Stellen gesichtet wurden, stammten vermutlich von Jungtieren, die ihre Sippe verlassen hatten und auf der Suche nach geeigneten Territorien waren.

Dafür hat der Biber seit 2009 neue Regionen besiedelt. Es handelt sich hierbei vor allem um das Südufer des Neuenburgersees zwischen Autavaux und Forel, den Ruisseau de l'Hôpital und den Riau de Coppet in Domdidier, die Lembe (Lembaz) in Cheiry, den Murtensee, mehrere Kanäle im Grossen Moos (Grosser Kanal und Galmizkanal vor dem Zusammenfluss mit dem Biberenkanal), den Riau des Echelles in Wallenried, den Cordastbach, die Taverna in Wünnewil und Schmitten, die Saane bei Petit Windig in Freiburg, den Jaunbach bei Charmey und den Lessoc-See.

Der Freiburger Biberbestand wurde 2008 vorsichtig auf ungefähr hundert Individuen geschätzt. Wenn man die neu besiedelten Gebiete berücksichtigt, insbesondere im Seenbezirk und an der Broye, dürfte der derzeitige Bestand bei etwa 150 Individuen liegen. Die Ausbreitung nach 2008 erfolgte langsamer als erwartet. Es gibt zwar zahlreiche Orte, wo die Anwesenheit des Bibers nachgewiesen wurde, doch konnten sich die Tiere nicht dauerhaft ansiedeln. Der grösste Teil des Hügellandes und insbesondere die Kleine Saane, die Glâne und die Neirigue sind noch nicht besetzt.

Eine Liste aller besetzten Fließgewässer und Seen findet sich im [Anhang 2](#).

2.4 Biologie des Bibers

Der Biber ist das grösste europäische Nagetier. Er ist monogam und lebt in Familienverbänden. Die Paarung findet im Januar oder Februar statt. Nach einer Tragzeit von 15 Wochen gebären die Weibchen ein oder zwei, manchmal drei Junge pro Jahr. Die Stillzeit beträgt zwei Monate, aber die Kleinen kosten bereits nach zwei Wochen erste Pflanzenteile. Sie leben zwei Jahre bei der Familie bevor sie diese verlassen, um entlang von Fliessgewässern ein eigenes Territorium zu suchen. Hierfür können sie Distanzen von über 20 km zurücklegen. Eine Familie setzt sich also aus den Eltern, den Jungen des Jahres und den Jungen des vorangehenden Jahres zusammen (im Durchschnitt 5 Individuen). Biber sind territorial. Die Grösse des Reviers variiert zwischen 400 m und 4 km Fliessgewässer oder Uferlänge je nach Verfügbarkeit von Nahrung im Winter und der Uferbeschaffenheit. Das Revier wird gegen Artgenossen verteidigt und die Grenzen werden mit Castoreum markiert.

Der Biber ist ein reiner Vegetarier und seine Ernährung ist sehr abwechslungsreich. Im Sommer ernährt er sich hauptsächlich von krautigen Pflanzen und im Winter von Rinden, vorzugsweise von Weichhölzern (Pappeln oder Weiden). Da der Biber unfähig ist, auf Bäume zu klettern, fällt er sie mithilfe seiner Schneidezähne, um sich davon zu ernähren. In Gebieten, in denen das Wasser im Winter gefriert, legt er einen Nahrungsvorrat am Eingang seines Erdbaus an. In Landwirtschaftszonen ergänzt er seine Mahlzeiten mit angebauten Pflanzen wie Zuckerrüben, Mais oder mit Rinde von Obstbäumen.

Biber leben in langsam fliessenden oder stehenden Gewässern, die im Sommer nicht austrocknen und im Winter nicht völlig gefrieren. Daher ist seine Anwesenheit auf jene Fliessgewässer beschränkt, die unter ungefähr 1000 m ü.M. liegen. Die Ufer müssen dergestalt sein, dass der Biber seine Erdbauten graben kann, oder aber, wenn die Ufer flach sind, Biberburgen errichten kann. Die Eingänge der Baue und Burgen befinden sich immer unter Wasser. Der Biber braucht eine Wassertiefe von etwa 60 cm. Ein Fliessgewässer von einem Meter Breite reicht ihm. Wenn die Wassertiefe nicht genügt, kommt es vor, dass er Dämme baut. Das so gestaute Wasser erleichtert die Fortbewegung, den Nahrungstransport und die Fluchtmöglichkeiten.

Der Biber ist hauptsächlich nachtaktiv.

2.5 Einfluss des Bibers auf seinen Lebensraum, die Fauna und Flora

Der Biber ist ein wahrhaftiger Landschaftsarchitekt, der seinen Lebensraum nach seinen Bedürfnissen gestaltet. Besser als jede andere Tierart versteht er es, seine Umgebung zu verändern. Durch das Errichten von Dämmen in kleinen Fliessgewässern schafft er Teiche und Feuchtgebiete, was den Wasserspiegel hebt und die Vegetation verändert. Indem er im Herbst und Winter Bäume fällt, bringt er Licht und Wärme auf den Boden und kriert so ein Mosaik aus Sukzessionsstadien. Gefällte Bäume bedeuten eine oftmals willkommene Zunahme von Totholz. Indem er Erdbauten und Gänge in die Ufer gräbt bildet der Biber Angriffsflächen für das Wasser und erhöht so die Strukturvielfalt der Fliessgewässer. All diese Aktivitäten beleben die Dynamik der Fliessgewässer. Davon profitieren eine Vielzahl von Tier- und Pflanzenarten. Im Regelfall weisen von Bibern gestaltete Lebensräume eine grössere Anzahl Amphibien, Vögel, Libellen und Fische auf. Sowohl die Artenvielfalt, wie auch die Individuendichte, das heisst die Biomasse, sind dort höher. Eine vollständige Auflistung der Literatur zu diesem Thema findet sich in Rosell et al. (2005). Die Teiche, Fliessgewässer oder Sümpfe, die der Biber umbaut, sind ein Segen für zahlreiche seltene und/oder bedrohte Insekten, Amphibien, Reptilien, Säugetiere, Fische oder Vögel. Im Kanton Freiburg profitieren davon mindestens 11 Amphibien-, 5 bedrohte Libellen- und mehrere Säugetierarten (Angst 2009).

Zahlreiche Arten haben sich an den vom Biber gestalteten Lebensraum angepasst oder sind ursprünglich dank ihm erschienen, bevor sie als Folge der Ausrottung des Bibers durch den Menschen vielerorts wieder zum Verschwinden gebracht worden waren. Seit der Biber viele Gewässer wiederbesiedelt hat, sind viele Arten zurückgekehrt und oft nimmt die Biodiversität in den von ihm geschaffenen Lebensräumen erheblich zu. Demzufolge vermuten Experten, dass die Rückkehr des Schwarzstorchs in Westdeutschland auf die Vermehrung des Bibers zurückzuführen ist (Dahlbeck et al. 2007), da die Vogelart in den von den Nagern angelegten Teichen nun wieder genügend Nahrung findet. Andere Vogelarten, wie zum Beispiel der Eisvogel, profitieren ebenfalls von der Anwesenheit des Bibers. Mehrere in Deutschland durchgeführte Studien haben ausserdem gezeigt, dass zum Beispiel die Verbreitung der Geburtshelferkröte in Fliessgewässern praktisch immer mit der Anwesenheit des Bibers einhergeht (Messlinger 2006, Bayerisches Landesamt für Umwelt 2009). Im Rahmen einer mehrjährigen, in Mittelfranken (Bayern) durchgeführten Studie konnte Messlinger (2006) den nützlichen Einfluss des Bibers auf verschiedenen Artengruppen aufzeigen. So hat sich der Bestand von Wasser- und Sumpfvögeln verdoppelt. Ausserdem haben Amphibienarten und Libellen, die von neu entstehenden Wasserlebensräumen abhängen, stark von der Anwesenheit des Bibers profitiert: 23 von den 34 beobachteten Libellenarten haben direkt von seinen Aktivitäten profitiert; in einigen seiner Reviere ist die Anzahl der Arten dank der Vergrösserung und erhöhten Vielfaltigkeit des Lebensraums von 12 auf 18 gestiegen. Auch andere Arten haben positiv reagiert, wie rheophile (Fliessgewässer bevorzugende) Fische, die sich unter den Biberdämmen aufhalten, und lentische (stehende Gewässer bevorzugende) Fische, die oberhalb der Dämme vorkommen. In Biberterritorien kann die Fischdichte bis zu 80-fach höher sein als in Gewässern ohne Biber. In einem Fliessgewässer in Freising in Deutschland ist nach der Ankunft des Bibers die Anzahl Fischarten von 9 auf 18 gestiegen (Zahner et al. 2009). In einer Mehrzahl der Fälle haben Untersuchungen einen positiven Einfluss auf Fische gezeigt (Kemp et al. 2010, 2011). In mehr als zwei Dritteln der Fälle, bei denen ein negativer Einfluss vermutet worden war, hat sich herausgestellt, dass die Befürchtungen unbegründet waren. Der Einfluss der Dämme auf die Fischwanderungen hängt von der Dichte des Dammes ab, vom Wasserstand sowie von der Grösse der wandernden Fischart (Rosell et al. 2005). Gegenwärtig gibt es nur sehr wenig Erfahrung zur Problematik der Dämme als Hindernis für die Fischwanderung. Im Kanton Bern wird diesbezüglich eine Studie durchgeführt.

Allerdings muss man bedenken, dass die Hebung des Wasserspiegels als Folge der Errichtung eines Biberdammes für gewisse Arten, wie zum Beispiel das Bachneunauge, verhängnisvoll sein kann. Bei jedem Wasserbauprojekt müssen daher die biologischen Prioritäten untersucht und bestimmt werden.

Durch die entstehenden Konflikte zeigt der Biber auf, an welchen Stellen Gewässer durch menschliche Aktivitäten zu stark beeinträchtigt sind, und wo Fliessgewässer mehr Platz brauchen. Die Stellen, wo durch Biber wenige Konflikte entstehen, sind oftmals auch die Orte, wo die Biodiversität der Gewässer gut erhalten ist.

2.6 Die verschiedenen Akteure

Das Bibermanagement muss in Absprache mit allen betroffenen Parteien stattfinden. Parallel zur Erarbeitung eines transparenten Verfahrens ist eine gute Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen allen Beteiligten unentbehrlich. Die Instandstellung einer Austauschplattform, welche die verschiedenen Akteure vereint, würde massgeblich zur Verwirklichung dieser wichtigen Rahmenbedingung beitragen.

Folgende Akteure sind von der Anwesenheit und dem Management des Bibers betroffen:

Akteur	Rolle/Zuständigkeit
Landwirte/ Landbesitzer	<ul style="list-style-type: none"> - erleiden Biber Schäden (Schäden an der Infrastruktur, Pflanzenkulturen, Überschwemmungen); - tragen einen Teil der Kosten für Präventivmassnahmen; - tragen die Kosten für die Instandsetzung; - fragen beim WALDA um Abfindungen für Schäden oder Präventivmassnahmen; - wichtige Partner und Beteiligte bei Revitalisierungsprojekten; - tragen die Verluste von Landwirtschaftsgebiet im Rahmen von Gewässerveränderungen (z.B. Revitalisierungen oder Hochwasserschutz); - sind direkt betroffen von der Bereitstellung des Gewässerraums.
Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> - erleiden Biber Schäden (Infrastrukturen); - sind verantwortlich für den Ausbau und Unterhalt der Fliessgewässer; - tragen die Kosten der Instandsetzung der Schäden an Infrastrukturen; - Bauherren der Ausbauprojekte (Revitalisierung und Hochwasserschutz); - tragen die finanzielle Last der Arbeiten; - sehen bei der Ortsplanung den Gewässerraum vor; - führen die Aufgaben aus, die ihnen vom Gewässergesetz GSchG, dem Ausführungsreglement und dem Richtplan des Einzugsgebiets auferlegt werden (Ausbau und Unterhalt der Fliessgewässer, Überwachung der Fliessgewässer).
Wasserbauunternehmen (in Zukunft: Gemeindeverbände im Rahmen der Richtpläne der Einzugsgebiete gemäss Gewässergesetz GSchG)	<ul style="list-style-type: none"> - vertreten mehrere Gemeinden um die vom GSchG vorgesehenen Aufgaben zu leiten (Unterhalt und Ausbau der Fliessgewässer). - Bauherren der Ausbauprojekte der Fliessgewässer (Revitalisierung und Ausbau der Fliessgewässer).
RUBD Amt für Umwelt, Sektion Gewässer	<ul style="list-style-type: none"> - ist für die Subventionierung von Wasserbau- und Unterhaltsprojekten zuständig; - beteiligt sich aktiv an der Ausarbeitung allgemeiner Konzepte für den Ausbau und Unterhalt; - ist für die Überwachung der subventionierten Ausbauarbeiten verantwortlich; - sichert bei Wasserbauprojekten technische Unterstützung zu (Hochwasserschutz und Revitalisierung); - setzt den Raumbedarf für die Gewässer fest; - plant und unterstützt Revitalisierungsprojekte; - koordiniert das Vorgehen bei Wasserbauprojekten.
ILFD/Amt für Wald, Wild und Fischerei	<ul style="list-style-type: none"> - ist die zuständige Dienststelle für das Bibermanagement; - führt die Schadenserhebung durch; - koordiniert Präventivmassnahmen; - berät; - finanziert zum Teil Präventivmassnahmen; - vergütet die an Kulturpflanzen angerichteten Schäden; - unterbreitet Anträge zum Fang oder Abschuss nach den strikten Richtlinien des BAFUs und führt falls nötig die Fänge oder Abschüsse aus; - gewährleistet einen ausreichenden Schutz des Bibers; - informiert die Bevölkerung.

Akteur	Rolle/Zuständigkeit
ILFD/Amt für Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> - unterstützt die freiburgische Landwirtschaft und ist daher direkt von den Verlusten von Landwirtschaftsgebiet betroffen, die durch Revitalisierungsprojekte, Sicherung des Gewässerraums und Schäden an Infrastrukturen (landwirtschaftliche Erschliessungen) hervorgerufen werden; - fördert die Strukturverbesserungen mit Zuschüssen ohne Rückzahlung und/oder rückzahlbaren Darlehen; - ist zuständig für die Subvention von Strukturverbesserungen; - unterstützt Umweltmassnahmen in der Landwirtschaft durch Zuschüsse ohne Rückzahlung (insbesondere die ökologische Infrastruktur, die ökologische Qualität); - koordiniert das Vorgehen; - leistet den Bauherren (Landwirte, Gemeinden, Syndikate, Vereine, Eigentümervereinigungen, ...) technische und administrative Unterstützung und Beratung bei Strukturverbesserungen; - übernimmt die allgemeine Überwachung der subventionierten Arbeiten; - sensibilisiert die Landwirte in Bezug auf die Förderung der Biodiversität in der landwirtschaftlichen Nutzung (Beiträge, Anforderungen).
Naturschutzorganisationen	<ul style="list-style-type: none"> - setzen sich ein für den Schutz des Bibers und für Revitalisierungsprojekte der Fliessgewässer - unterstützen Projekte; - stehen beratend zur Seite.
Biberfachstelle/ Schweizer Zentrum für die Kartographie der Fauna	<ul style="list-style-type: none"> - zentralisiert und verwaltet die Datenbank der schweizweiten Biberbeobachtungen; - berät und informiert Kantone und Privatpersonen; - übernimmt die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Organisationen; - erarbeitet Methoden zum Monitoring und startet wissenschaftliche Untersuchungen.
Bund	<ul style="list-style-type: none"> - bearbeitet und aktualisiert das Konzept Biber Schweiz; - koordiniert den Biberschutz auf nationaler Ebene; - ist für die Erteilung von Bewilligungen zum Fang, zur Versetzung oder zum Abschuss von Bibern zuständig; - Übernimmt 50 % der Vergütungskosten für Biberschäden.

3 Konfliktbewältigung, Vorbeugemassnahmen, Entschädigungen

Die Kulturlandschaft hat sich seit dem Verschwinden des Bibers stark verändert. Zahlreiche Bäche wurden eingedolt, Strassen, Wege, andere Bauwerke und Kulturland reichen oft bis unmittelbar an einen Wasserlauf. Aufgrund der Lebensweise des Bibers führt seine Rückkehr in solchen Gebieten oftmals zu Konflikten. Im folgenden Kapitel werden Massnahmen vorgestellt, welche die durch Biber entstehenden Schäden vermeiden oder mindern sollen. Ausserdem wird die Frage der Entschädigungen erörtert.

3.1 Die wichtigsten Konfliktfelder

In land- und forstwirtschaftlich genutzten Gebieten kann die Präsenz des Bibers zu folgenden Konflikten führen:

- Durch die Grabaktivitäten der Tiere im Uferbereich werden Feldwege oder Kulturland unterhöhlt, so dass besonders beim Einsatz von Landwirtschaftsmaschinen eine erhöhte Einsturzgefahr besteht.
- Das Durchlöchern von Uferböschungen durch den Biber kann Überschwemmungen im benachbarten Kulturland verursachen und in der Folge zu Ertragseinbussen führen.
- Der Bau von Biberdämmen und das Aufstauen von Wasserläufen erhöht die Überschwemmungsgefahr insbesondere bei Hochwasser und kann die Funktionalität von bestehenden Drainagen beeinträchtigen.
- Biber können Frassschäden z.B. an Zuckerrüben, Mais, Getreide sowie in Obst- und Forstplantagen verursachen.
- Um sich zu ernähren, fällen Biber manchmal Bäume in Ufernähe.

3.2 Konfliktmanagement

Stellt durch Biber verursachte Konflikte oder Schäden fest, muss zunächst der zuständige Wildhüter informiert werden. Er wird die Situation begutachten und allenfalls wirksame Sofortmassnahmen vorschlagen. Je nach Typ der entstandenen Schäden können Entschädigungen fällig werden (siehe [Kap. 3.3](#)).

Eine Beschreibung der meisten in Frage kommenden Massnahmen findet sich in den Tabellen 1 bis 3. Lässt sich das Problem trotz dieser Vorkehrungen nicht befriedigend lösen, sollte abgeklärt werden, ob eine Renaturierung oder der Sicherung des Gewässerraums (siehe [Kap. 4.1](#)) nicht nachhaltiger und kostengünstiger ist. Da sich ein solcher Prozess über eine gewisse Zeit erstreckt, ist es häufig sinnvoll, bis zur fertigen Realisierung temporäre Präventionsmassnahmen zu ergreifen.

3.3 Entschädigung von Schäden

Die Grundsätze über die Verhütung von Schäden, die durch den Biber verursacht wurden, stützen sich auf das [JaG](#) und die [JSV](#).

Schäden, die der Biber an **Kulturen** anrichtet, deren Erzeugnisse nicht hauptsächlich für den Eigenverbrauch bestimmt sind, oder am **Wald**, sofern dadurch seine Erhaltung oder seine natürliche Verjüngung mit standortgemässen Baumarten beeinträchtigt sind, werden vollumfänglich entschädigt (Art. 33 [JaG](#)), sofern sie nicht unter den Artikeln 48 der [SchutzV](#) fallen. Schäden, die nicht mehr als 100 Franken betragen oder an Gartenbaumbetrieben, Obst- und Zierbaumschulen erfolgen, werden nicht entschädigt.

Entschädigungsgesuche sind innert einem Monat seit der Feststellung des Schadens an das Amt für Wald, Wild und Fischerei zu richten (Art. 34 [JaG](#)).

Die Entschädigung erfolgt zu 50 % durch den Bund, zu 50 % durch den Kanton (Art.10 [JSV](#)).

Andere durch Biber verursachte Schäden, insbesondere solche an Infrastruktur-Anlagen, werden nicht entschädigt. Es existiert zurzeit weder auf Bundesebene, noch auf kantonaler Ebene eine rechtliche Basis für solche Entschädigungen.

Unterhaltsarbeiten an Bauten und Anlagen an Gewässern werden von den Eigentümern dieser Bauten und Anlagen ausgeführt (Art. 27 [GewG](#)).

3.4 Entschädigung von Unterhalts- und Aufwertungsarbeiten

Der Biber ist ein natürliches Faunenelement unserer Gewässer. Durch ihn verursachte Schäden werden daher wie Hochwasserschäden behandelt. Allfällige Unterhalts- oder Instandstellungsarbeiten an Wasserläufen (z.B. das Entfernen eines Biberdammes) oder in deren Uferbereich (z.B. die Sanierung einer durch Grabtätigkeit ausgehöhlten Uferböschung) sind daher gemäss [GSchG](#) subventionsberechtigt. Die notwendig gewordenen Eingriffe bedürfen allerdings einer vorgängigen Genehmigung.

Kontakt: Sektion Gewässer ([Gew](#)) des Umweltschutzamts.

3.5 Vorbeugende Massnahmen

Geeignete vorbeugende Massnahmen können potenzielle Konflikte minimieren oder ganz vermeiden. Da jeweils Faktoren wie die Beschaffenheit des betroffenen Geländes oder die finanziellen Kosten berücksichtigt werden müssen, ist die Art der zu wählenden Vorkehrung für jeden Einzelfall gesondert abzuklären. Dies kann durch den Wildhüter, den Betroffenen oder bei wiederholt auftretenden Konflikten von grösserer Dimension auch durch eine Arbeitsgruppe erfolgen (siehe [Kap. 3.6.3](#)). Der Biber und sein Habitat stehen unter gesetzlichem Schutz. Alle angeordneten Massnahmen müssen diesem Umstand Rechnung tragen. Eigenmächtige Interventionen zum Schaden dieser Tiere (Zerstörung eines Baues oder eines Dammes, Abschüsse, ...) werden strafrechtlich verfolgt. Ein Wildhüter darf die Entfernung eines Biberdammes anordnen.

Eigentümer sind gehalten, die erforderlichen vorbeugenden Massnahmen gegen allfällige Wildschäden zu treffen, um Liegenschaften, landwirtschaftliche Kulturen und Wälder im Rahmen des Möglichen zu schützen (Art. 31 [JaG](#)). Die gängigsten Präventionsmassnahmen werden unten sowie in den Tabellen 1-3 zusammengefasst. Kurzfristig umgesetzte Massnahmen können unter Umständen schon zu einer Entschärfung des Konfliktes führen, was dann wiederum Zeit lässt für die Erarbeitung einer langfristig wirksamen Lösung, wie z.B. eine Renaturierung oder die Sicherung des Gewässerraums.

3.5.1 Renaturierung und Sicherung des Gewässerraums

Seit 2011 sind die neuen gesetzlichen Bestimmungen zum Gewässerschutz in Kraft. Diese verankern namentlich die Zielsetzungen bei der Renaturierung von Wasserläufen. Im Zuge dieses neuen Ansatzes wird empfohlen, als nachhaltige Lösung der durch das Auftreten des Bibers entstehenden Konflikte eine Renaturierung des betroffenen Gewässers in Betracht zu ziehen. Tatsächlich sind die Ursachen solcher Konflikte oftmals ein Platzmangel für den Wasserlauf oder eine nicht standortgemässe Uferbepflanzung. Vorausgesetzt sie ist technisch umsetzbar und finanziell zumutbar, kann eine Renaturierung als Konfliktlösung mit hohem Synergieeffekt angesehen werden (s. auch Angst 2014). Oftmals können die in den Tabellen 1-3 vorgestellten Präventionsmassnahmen die dringendsten Probleme noch vor einer allfälligen Renaturierung entschärfen, da ein Renaturierungsprojekt einen grösseren Zeithorizont umfassen kann.

3.5.2 Frassschäden an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen

Zuckerrüben, Mais und Obstbäume sind die am häufigsten vom Biber als Futterquelle genutzten landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Die einfachste Massnahme zur Vermeidung von Verbisschäden an Kulturpflanzen ist die Umwandlung der in Gewässernähe befindlichen Kulturlandzonen in

Biodiversitätsförderflächen. Ein solches Vorgehen kann im Rahmen der DZV als ökologische Kompensation angesehen und entsprechend finanziert werden. Als Unterstützung einer solchen Massnahme wird empfohlen zur Uferböschung hin eine Pflanzung mit Weichhölzern anzulegen.

Stark bedrohte Nutzlandflächen können wirksam gegen Biberfrass geschützt werden, indem ein Elektrozaun (Beitrag des Kantons: 10-50% der Materialkosten, Art. 43 SchutzV) um die gefährdete Parzelle gebaut wird.

Einzelbäume können mit Hilfe eines Drahtgeflechts oder durch das Bestreichen des Stamms mit einem Schälschutzmittel (Wöbra) wirkungsvoll geschützt werden. Zum Schutz von Obstbaum- und Forstplantagen wird das Aufstellen von Maschendrahtzäunen (Beitrag des Kantons: 10-50% der Materialkosten, Art. 43 SchutzV) empfohlen. Das Anlegen einer strukturreichen, kombinierten Kraut- und Strauchschicht (> 50% Weichhölzer) im Uferbereich hat sich als wirksame Vorbeugemassnahme zur Vermeidung von Frassschäden an Kulturpflanzen erwiesen.

3.5.3 Überschwemmung von Kulturland und Wäldern

Der Bau eines Biberdamms kann zu Überschwemmungen führen. Eine Regulierung des Dammes kann eine Situation zwar vorübergehend verbessern, ist aber nur eine kurz- bis mittelfristige Lösung. Verschiedene Methoden bieten sich dabei an:

Schaffen eines künstlichen Abflusses durch Platzieren eines Rohrs innerhalb des Dammes; dies sollte durch einen Spezialisten erfolgen, damit ein erneutes Verstopfen vermieden wird (Bild 1). Reduktion der Dammhöhe auf ein gewünschtes Mass und Absicherung durch einen Elektrodraht (Bild 2); häufig bauen Biber aber einen neuen Biberdamm an einem anderen Standort.

Das Entfernen des Dammes (Bild 3) wirkt nur kurzfristig, da die Biber den Damm an gleicher Stelle immer wieder neu aufbauen werden. Da der Lebensraum des Bibers gesetzlich geschützt ist, wird für diese Massnahme eine Bewilligung des Amts für Wald, Wild und Fischerei (Wildhüter) benötigt.

Kommt es zu dauerhafter Überschwemmung von Nutzflächen, ist zu prüfen, ob nicht die Umwandlung solcher gewässernaher Standorte in extensives Wiesland möglich ist. In manchen Fällen sollte die Umwandlung in eine Brachfläche oder der Kauf der Fläche durch die öffentliche Hand erwogen werden.

Da überschwemmte Waldflächen einen hohen biologischen Wert haben, ist es ratsam solche Gebiete in ihrem Zustand zu belassen und eine Subventionierung im Rahmen der Programm-Vereinbarungen zu beantragen.

3.5.4 Schäden an der Infrastruktur

Typische Schäden an Infrastruktureinrichtungen sind das Einbrechen von Strassen und Wegen, aber auch von Teilen von Feldern, die sich in der Nähe eines Wasserlaufs befinden, an dem Biber ihre unterirdischen Baue gegraben haben.

Besteht beim entstandenen Loch eine Gefahr für die Allgemeinheit, soll die betroffene Zone als erstes mit farbigen Bändern und Warnschildern markiert werden.

Die Instandstellung eines eingestürzten Weges kann aber nur als vorübergehende Behebung des Problems angesehen werden, da die Gefahr gross ist, dass die Biber an gleicher oder benachbarter Stelle ihre Grabtätigkeit fortsetzen. Daher sollte man langfristige Lösungen anstreben:

- Sicherung des Gewässerraums (nur extensive Bewirtschaftung des Uferstreifens, keine neue Bauten, evt. verschieben oder aufheben bestehender Wege).
- Verschieben des Flurwegs mehr als 10m weiter weg vom Wasserlauf, eventuell sogar beseitigen des Wegs.
- Anlegen eines senkrechten Gitterzaunes (maximale Maschenweite 10 cm) zwischen Ufer und Weg.
- Steilheit der Uferböschung verringern.

-
- Anlegen eines künstlichen Biberbaus (wird von den Tieren aber nicht immer angenommen).

3.5.5 Finanzierung von Vorbeugemassnahmen

Eigentümer und andere Berechtigte, die vorbeugende Massnahmen ergreifen (Art. 31 JaG), können finanzielle Beiträge aus dem Fonds für das Wild bekommen (Art. 43 SchutzV). Die Beiträge bestehen aus 10 bis 50% der Kosten für das Schutzmaterial. Die Beiträge werden nur gewährt, wenn die Massnahmen vom Amt für Wald, Wild und Fischerei genehmigt wurden.

In den meisten Konfliktfällen ist die langfristig wirksamste und kostengünstigste Lösung die Ausweitung des Uferbereichs eines Wasserlaufs durch folgende Massnahmen:

- Extensivierte Bewirtschaftung des gewässernahen Bereichs. Dies wird auch durch die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes gefördert, indem solche ausgeschiedenen Zonen als Biodiversitätsförderflächen subventioniert werden.
- Projektierung einer Renaturierung, an deren Kosten sich Bund und Kanton zu 80 % beteiligen können. Weitere Informationen hierzu finden über folgenden Internetlink: http://www.fr.ch/eau/fr/pub/documentation/lacs_cours_eau.htm oder kontaktieren sie die Sektion Gewässer des Umweltschutzamts.

Weitere Vorbeugemassnahmen sind Aufgabe des Grundbesitzers oder des Verantwortlichen für den Unterhalt des Wasserlaufs. Allerdings besteht fallweise die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung durch interessierte Institutionen (Wasserbauunternehmen, Sektion Gewässer, Amt für Wald, Wild und Fischerei).

3.5.6 Ökologische Ausgleichszahlungen

Fast allen Konflikten zwischen Biberpräsenz und Landwirtschaft ist gemeinsam, dass die tiefere Ursache im Raummangel für die Fliessgewässer oder in einer nicht standortgerechten Ufervegetation liegt kann. Gemäss DZV müssen Biodiversitätsförderflächen 3.5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche bei Spezialkulturen und 7 % der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche ausmachen.

Im GSchG wird in Artikel 68 al. 5 festgehalten, dass Nutzflächen im Gewässerraum als Biodiversitätsförderflächen in Frage kommen. Dazu definiert Artikel 41a der zugehörigen Verordnung (GSchV) die Breite einer solchen Fläche. Ausserdem wird durch das Anlegen eines reich strukturierten Kraut- und Strauchstreifens mit einem Anteil von mindestens 50 % an Weichhölzern entlang eines Wasserlaufs der Frassdruck des Bibers auf Nutzpflanzen entscheidend gemindert.

Massnahme	Beschrieb	Wirkungs-dauer	Vorteil	Nachteil	Kosten	Finanzierung
Schützen ganzer Felder	Installation eines Elektrozauns (2–3 stromführende Drähte).	sofort, bis zur Ernte	Konflikt ist behoben. Biber lassen sich mit Elektrozäunen sehr gut von Feldern fernhalten.	Kann je nach Vegetation unterhaltsintensiv sein. Die ganze Parzelle muss eingezäunt werden.	Gering (Fr. 300–400.–).	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Umwandeln von Acker- in Grünland	Umwandeln von Acker in möglichst extensiv genutztes Grünland.	dauerhaft	Konflikte werden langfristig vermindert.	Weniger produktive Kulturen.	Ertragsausfall durch weniger produktive Kulturen.	Finanzierung im Rahmen der <u>DZV</u> für ökologischen Ausgleich.
Einzelbaumschutz: Massnahme 1	Anbringen von mind. 1,2 m hohen Drahtosen aus Diagonalflecht.	dauerhaft	Konflikt ist behoben.	Kann je nach Standort störend sein fürs Auge.	Sehr gering (Fr. 10–20.–/Baum)	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Einzelbaumschutz: Massnahme 2	Anstrich eines Schälsschutzes (Wöbra) an Baumstamm.	dauerhaft (5-10 Jahre)	Konflikt ist behoben.	Muss fachmännisch aufgetragen werden.	Sehr gering (Fr. 10–20.–/Baum). Bei einem Baum mit 20–30 cm Durchmesser bis auf eine Höhe von 1,3 m: 400–600 g.	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Schützen ganzer Obstplantagen oder Waldstücke	Einzäunen ganzer Obstplantagen mit Fixzaun (Geflecht 30–40 cm in den Boden versenken, Pfostenabstand 2,5 m, Höhe 1,2 m).	dauerhaft	Konflikt ist behoben.	Wenn nicht die ganze Plantage eingezäunt wird, wird der Biber einen Eingang finden.	Je nach Grösse der Plantage sehr hoch (mehrere tausend Franken).	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Breite, extensive Uferstreifen nach Schlüsselkurve (Änderung <u>GSchG</u>).	Durch geeignete Baumartenwahl das Ufer für den Biber gestalten: nahe Bereiche attraktive (Weichhölzer) und uferferne Bereiche unattraktive Gehölze (Esche, Schwarzerle, Linde).	dauerhaft	Konflikt wird langfristig reduziert. Allgemeine Aufwertung des Lebensraums.	Erhöhter Landbedarf und daher Konflikte mit der Land- und Forstwirtschaft.		Finanzierung im Rahmen der <u>DZV</u> für ökologischen Ausgleich oder über <u>DZV</u> -Projekte.

Tabelle 1: Massnahmen zum Schutz vor Frass an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen (Angst 2010) und ihre Kosten. Die Materialkosten von 10-50 % werden vom Amt für Wald, Wild und Fischerei vergütet, sofern die Massnahme bewilligt wurde.

Massnahme	Beschrieb	Wirkungsdauer	Vorteil	Nachteil	Kosten	Finanzierung
Biberdamm regulieren: Massnahme 1 (siehe Kap. 3.6)	Der Damm wird auf die gewünschte Höhe reduziert und mit einem Elektrodraht auf der Dammkrone gesichert (Bild 1).	kurzfristig	Schaden ist behoben. Drainagen ausserhalb des Wassers, Felder oder Waldparzellen nicht mehr vernässt.	Biber bauen meist an anderer Stelle neue Dämme. Der Konflikt wird damit meist verlagert.	Gering (Fr. 200–300.–).	
Biberdamm regulieren: Massnahme 2 (siehe Kap. 3.6)	Biberdamm ganz entfernen (Bild 3).	sehr kurzfristig	Schaden ist behoben. Drainagen ausserhalb des Wassers, Felder oder Waldparzellen nicht mehr vernässt.	Der Biber erneuert den Damm meist in der Folgenacht wieder. Massnahme muss ständig wiederholt werden, daher hoher Aufwand.	Im Einzelfall gering (< Fr. 1000.–). Als wiederholte Massnahme hoch.	
Biberdamm regulieren: Massnahme 3 (siehe Kap. 3.6)	Einbau eines künstlichen Abflusses in den Biberdamm (Bild 2).	kurz- bis mittelfristig	Schaden ist behoben. Drainagen ausserhalb des Wassers, Felder oder Waldparzellen nicht mehr vernässt.	Muss professionell ausgeführt werden, sonst verstopft der Biber den Durchlass jede Nacht. Je nach Situation unterhaltsintensiv.	Gering (Fr. 1000–2000.–).	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Möglichst grosser Abstand zwischen Kulturland und Gewässer.	Breiter Uferstreifen nach Schlüsselkurve (extensiv bewirtschaftet, Aufwertung, Bestockung)	dauerhaft	Konflikte werden langfristig reduziert. Allgemeine Aufwertung des Lebensraumes.	Erhöhter Landbedarf und daher Konflikt mit der Landwirtschaft.		Finanzierung im Rahmen der DZV für ökologischen Ausgleich.
Grunderwerb bzw. Pacht von Flächen	In Fällen nicht abwendbarer Dauervernässung kann der Grunderwerb bzw. die Pacht von Flächen in Konflikt-bereichen oder der Abschluss von Verträgen bzw. die Flächenstilllegung in Frage kommen.	dauerhaft	Konflikt langfristig behoben.	Konflikt mit der Landwirtschaft.	Je nach Grösse der Fläche hoch bis sehr hoch.	
Biber entfernen	Biber wird gefangen und anderswo ausgesetzt oder getötet.	kurz- bis mittelfristig	Konflikt ist kurzfristig behoben.	Das frei gewordene Revier wird schnell wieder besetzt. Konflikt bleibt bestehen.	Im Einzelfall gering (<Fr. 2000). Als wiederholte Massnahme hoch.	

Tabelle 2: Massnahmen zur Schadensbehebung bei Vernässung von Kultur- und Waldflächen sowie im Siedlungsraum (Angst 2010).

Massnahme	Beschrieb	Wirkungsdauer	Vorteil	Nachteil	Kosten	Finanzierung
Eingebrochene Weg reparieren	Eingebrochener Biberbau wird aufgefüllt. Dadurch wird der Biberbau zerstört.	kurz- bis langfristig	Schaden wird behoben.	Der Biber gräbt meist an derselben Stelle wieder. Ev. wird Konflikt verlagert. Achtung: ist Hauptbau dadurch betroffen Gefahr für Biber. Nur unter Begleitung von Fachpersonen.	Gering bis hoch, je nach Schaden (Fr. 500 bis mehrere Tausend Franken).	Durch die Gemeinde
Möglichst grosser Abstand von Infrastruktur (hauptsächlich Strassen) vom Gewässer	Wege an Gewässern in einem Abstand von mind. 20 m oder ganz aufheben.	dauerhaft	Schäden werden langfristig reduziert.	Erhöhter Landbedarf und daher Konflikt mit der Landwirtschaft.	Sehr hoch (> Fr. 250/m)	
Installation eines Kunstbaus für den Biber	An der eingestürzten Stelle wird ein grosses Betonrohr als Wohnkammer für die Biber installiert.	dauerhaft	Der Schaden ist behoben. Die Biber nehmen diese Bauten sehr gut an.	Sehr lokale Wirkung. Allgemeine Grabaktivitäten des Bibers werden damit nicht beeinflusst.	Im Einzelfall gering (Fr. 2000–5000).	In manchen Fällen 10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Ufer vergittern	Böschung wird durch bauliche Massnahmen gefestigt (Drahtgitter oder Blockwurf). Ist bewilligungspflichtig (Kontakt: Gew)	dauerhaft	Biber können keine Bauten mehr anlegen. Konflikte werden langfristig reduziert oder behoben.	Die Konflikte werden auf andere Gewässerabschnitte verlagert. Sehr teuer. Kostet viel Geld und keine neuen Lebensräume werden geschaffen.	Sehr hoch (> 300 Franken pro Laufmeter).	
Uferböschung abflachen	Die Ufer werden abgeflacht, Neigung von mind. 1:3.	dauerhaft	Dies reduziert die Grabaktivitäten des Bibers markant. Konflikte werden langfristig reduziert. Allgemeine Aufwertung des Lebensraums.	Erhöhter Landbedarf, daher Konflikte mit Landwirtschaft.	Bedingt durch erhöhten Landbedarf sehr hoch.	Durch die Gemeinde; Massnahme in Hochwasserschutz-Projekt integrieren
Biber entfernen	Biber wird gefangen und anderswo ausgesetzt oder getötet.	kurz- bis mittelfristig	Konflikt ist kurzfristig behoben.	Das frei gewordene Revier wird schnell wieder besetzt. Konflikt bleibt bestehen.	Im Einzelfall gering (< Fr. 2000). Als wiederholte Massnahme hoch.	Ist nur im Fall von schweren Schäden und Versagen aller Vorbeugemassnahmen möglich

Tabelle 3: Massnahmen zur Schadensbehebung von beeinträchtigter Infrastruktur durch Grabaktivitäten des Bibers (Angst 2010).



Bild 1: Ein durch einen Biberdamm gelegtes Rohr ermöglicht den normalen Wasserabfluss. Ein Gitter rund um die Eingangsöffnung verhindert, dass der Biber die Öffnung verstopft. (Foto: WaldA).



Bild 2: Ein Elektrodraht oberhalb der Dammkrone verhindert, dass dieser Biberdamm höher gebaut wird als erwünscht. (Foto: E. Bürgy).



Bild 3: Das Entfernen eines Biberdamms ist bewilligungspflichtig. Die Massnahme ist oft nicht effizient, da die Biber kurz darauf einen neuen Damm bauen. (Foto: E. Bürgy).



Bild 4: Markierung eines eingestürzten Flurwegs. (Fotos: WaldA, E. Bürgy).

3.6 Eingriffe an Biber-Dämmen

3.6.1 Rechtliche Aspekte

Grundsätzlich liegt es in der Eigenverantwortung der Grundeigentümer und Bewirtschafter Präventionsmassnahmen gegen Biber Schäden zu ergreifen (Konzept Biber Schweiz, Kap. 3.2.5). Das WaldA entscheidet und berät die Grundeigentümer und Bewirtschafter über mögliche und effiziente Massnahmen an Biberdämmen.

Eingriffe an einem Hauptdamm, an einem Nebendamm oder an einem Biberbau gelten als bedeutende Eingriffe am Lebensraum des Bibers, weshalb eine kantonale Bewilligung notwendig ist (Art. 18, [NHG](#) und Urteil 2C_1176/2013 vom 17. April 2015 des Bundesgerichts). Die Verfügung muss im Amtsblatt veröffentlicht (Art. 12b, [NHG](#)) oder den beschwerdeberechtigten Organisationen schriftlich mitgeteilt werden. Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage.

Eingriffe an temporären Dämmen ausserhalb von Schutzgebieten und revitalisierten Gewässerabschnitten bedürfen keiner Verfügung (Konzept Biber Schweiz, Kap. 3.2.10).

Eingriffe an Biberbauten innerhalb von Schutzgebieten oder revitalisierten Gewässerabschnitten müssen einzeln verfügt werden, unabhängig der Damm-Kategorie.

3.6.2 Massnahmen an Biberdämmen und -bauen

Eingriffe an Biberdämmen und -bauen sind zulässig, sofern diese der Vermeidung erheblicher Schäden (Wald, landwirtschaftliche Kulturen, Infrastrukturanlagen, Siedlungsraum) oder einer erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dienen (Art. 12 Abs. 2 [JSG](#)).

Der Unterschied zwischen temporären Dämmen, Nebendämmen und Hauptdämmen ist auf der Internetseite www.biberfachstelle.ch genau definiert. Das Wichtigste ist nachfolgend aufgeführt.

Temporäre Dämme werden zur Erschliessung von saisonaler Sommer- und Herbstnahrung (Feldfrüchte) erstellt. Sie sind meist nicht sehr hoch oder stabil gebaut. Baumaterial sind oft Maisstängel und Erde. Oft befindet sich oberhalb eines temporären Damms ein Eingang zu einer Fluchtröhre in der Uferböschung. Für Eingriffe an temporären Dämmen (ausserhalb von Schutzgebieten und revitalisierten Gewässerabschnitten) bedarf es keiner Verfügung. Ein Eingriff muss jedoch in jedem Fall vom Wildhüter bewilligt werden.

Nebendämme schützen keinen Erdbau und keine Biberburg. Sie sind ganzjährig Bestandteil eines Reviers und dienen z.B. dem Transport von Holz, der Erweiterung des Lebensraums, der Erschliessung von Nahrung. Baumaterial sind oft Äste und Steine. Sie können mit Hauptdämmen verwechselt werden. Eingriffe an Nebendämmen bedürfen einer Bewilligung des WaldA. Eine Verfügung kann für einen einzelnen Bau oder für eine Gewässerstrecke sowie für einen längeren Zeitraum erteilt werden.

Hauptdämme schützen einen bewohnten Biberbau vor ändernden Wasserständen. Der Wohnort der Tiere liegt oberhalb des Damms. Ist in einem Familienrevier nur ein Damm vorhanden, ist dies ein Hauptdamm. Massnahmen an Hauptdämmen werden einzeln verfügt.

Massnahmen an Biberbauten sind vom 1. April bis 31. Juli und während Kälteperioden möglichst zu unterlassen.

Massnahmen an Hauptdämmen dürfen nur sehr zurückhaltend bewilligt werden. Der Wasserstand darf nur soweit gesenkt werden, dass die Eingänge zu Bauten noch unter Wasser liegen. Hauptdämme werden nicht ganz entfernt, sondern höchstens etwas abgesenkt. Bei einer starken Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, dürfen jedoch auch Hauptdämme entfernt werden.

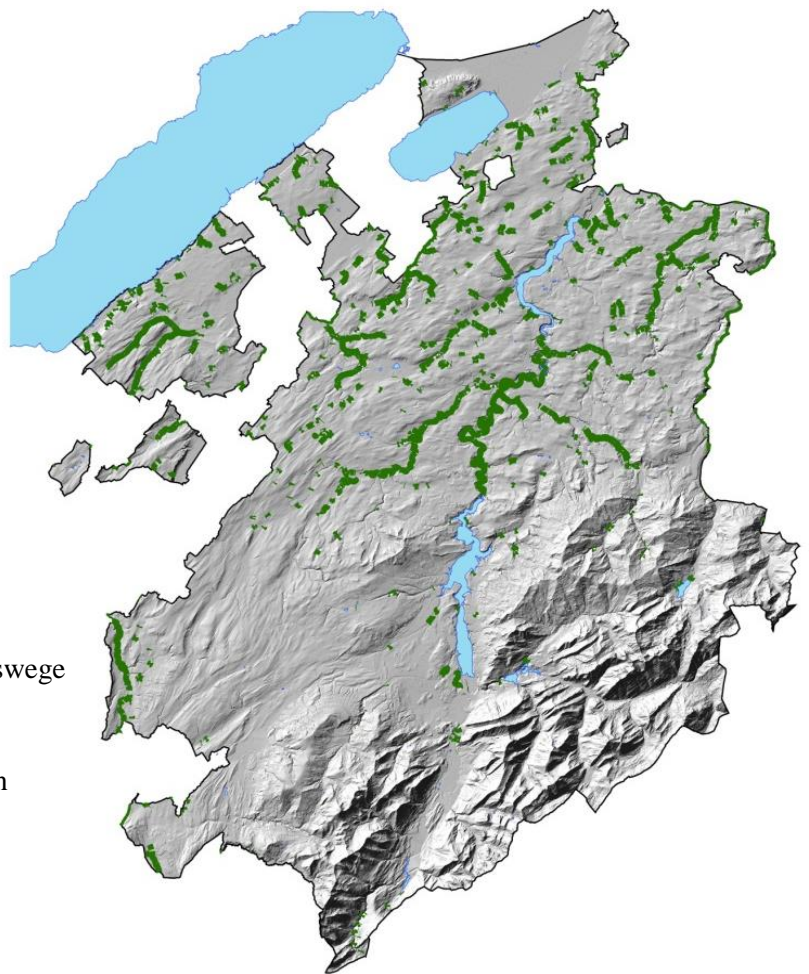
3.6.3 Bilden einer Arbeitsgruppe

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Landwirtschaft, des Naturschutzes, der Gemeinden, der Wasserbauunternehmen, der Wildhut, des Amtes für Landwirtschaft und der Sektion Gewässer des Amtes für Umweltschutz wird gebildet um die Sektoren (Kanäle und andere Fliessgewässer) zu definieren, wo Eingriffe an sekundären Biberdämmen notwendig sind. Falls nötig kann zur Unterstützung auch die [Biberfachstelle des Bundes](#) hinzugezogen werden. Die Arbeitsgruppe steht unter der Leitung des WaldA.

3.7 Konfliktfreie Lebensräume

Ein konfliktfreier Lebensraum zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus: ein schwaches Gefälle (weniger als 33%), lockere Ufer von 10 bis 20 Metern Breite, welche nur extensiv bewirtschaftet werden, ein geeignetes, eine Uferbestockung (50 bis 100 Aren/Lebensraum) mit 30% bis 50% Weichholz, keine Strassen oder Wege entlang der Ufer, keine landwirtschaftliche, entwässerte und intensiv bewirtschaftete Nutzungsflächen in Wassernähe.

Unter diesen Bedingungen kann der Biber graben, Dämme bauen, und sich ernähren ohne zu stören. Einige Fliessgewässer des Kantons weisen gewisse der oben erwähnten Eigenschaften auf (Karte 3).

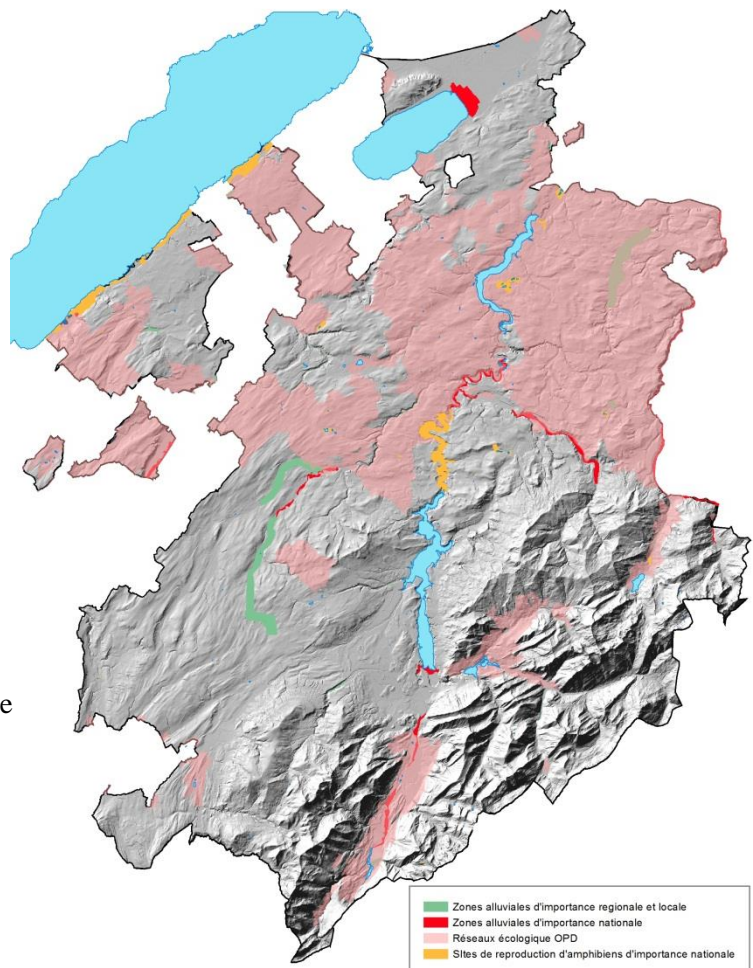


Karte 3: Fliessgewässer (ohne Verkehrswege und ohne Drainage-Probleme), deren Besiedlung durch den Biber kaum zu Konflikten mit menschlichen Aktivitäten führen wird (Angst 2009).

Die meisten Gewässer müssten vorgängig aufgewertet werden, bevor sie konfliktfrei Biber beherbergen können. Manche Gebiete sind aber bereits jetzt als Biberlebensraum geeignet.

Lebensräume, in denen eine Wiederbesiedlung durch Biber kaum Konflikte hervorrufen dürfte (siehe auch Karte 4):

- Auengebiete von nationaler und kantonaler Bedeutung,
- Naturschutzgebiete,
- frühere Auengebiete (Altarme und trockengefallene Auen nach Wiederbewässerung,
- Feuchtwälder und Waldgräben (Biber können die Ökologie eines Waldes durch ihre Aktivitäten verändern und so zu artenreichen Biotopen beitragen),
- Gewisse Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung,
- Fliessgewässer in einem ökologischen Vernetzungsprojekt (DZV) (Uferböschungen werden auf einer Breite von 10-15 m nur extensiv genutzt, um eine Pufferzone zur Kulturfläche zu schaffen),
- Fliessgewässer ohne benachbarte Infrastruktureinrichtungen (Strassen, Wege, ...), wo kein Risiko von Überschwemmungsschäden besteht,



Karte 4: Inventare der Auengebiete und Amphibienlaichgewässer von nationaler Bedeutung. In diesen Lebensräumen führt die Anwesenheit des Bibers meist zu keinen Problemen. Gemeinden, die an Vernetzungsprojekten (DZV) beteiligt sind, sind farbig hervorgehoben.

- Wasserläufe ausserhalb des Landwirtschaftsgebiets (keine Entwässerungskanäle von Verstopfung betroffen) und mit weniger als 33 % Gefälle der Uferböschungen.

Eine Unterscheidung in Gewässerabschnitte, wo Biber willkommen sind und solche, in denen sie unerwünscht sind, wird der Realität nicht gerecht, da sich Biber nicht an solche Definitionen halten. Oftmals werden gerade Gebiete mit hohem Konfliktpotential besiedelt, vor allem im Mittelland, wo sich die Ufer so mancher Gewässer für unterirdische Biberbaue eignen und auch Nahrung im Überfluss vorhanden ist. Häufig wird die Präsenz des Bibers erst durch entstandene Schäden bemerkt. Das Bestimmen von Gebieten, in denen Biber nicht toleriert werden, reduziert weder die Anzahl künftiger Konflikte, noch lassen sich so Kosten für allfällige Vorbeuge- oder Reparaturmassnahmen sparen.

Hingegen kann das WaldA Gebiete bestimmen, in denen das Entfernen von Biberdämmen erlaubt werden kann.

3.8 Koordination und Synergien

Bei allen Projekten, die zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit Bibern beitragen sollen, müssen die Ansprüche der Tiere mitberücksichtigt werden. Dabei kann es aber zu interessanten Synergieeffekten kommen, dies gilt besonders in folgenden Bereichen:

- Gewässerunterhalt
- Naturschutz
- Gewässerschutz
- Ausbau Wasserkraft
- Land- und forstwirtschaftliche Planungen
- DZV-Projekte und Konzepte zur Entwicklung des Landwirtschaftsraums
- Revisionen von Bauland-Zonen im Zuge von lokalen Raumplanungsrevisionen der Gemeinden

3.9 Eingriffe auf den Biberbestand

Der Biber ist geschützt. Das Jagdgesetz (Art. 12, Abs. 2 [JSG](#)) sowie die Jagdverordnung (Art. 10, Abs. 5, [JSV](#)) sehen aber die Möglichkeit vor, einzelne Individuen zu entnehmen, sofern sie trotz Umsetzung von Massnahmen zur Schadenverhütung erheblichen Schaden anrichten.

Auf Antrag des Kantons ist das BAFU befugt, gemäss den Kriterien, welche im "Konzept Biber Schweiz" aufgelistet sind, eine Bewilligung zur Entnahme eines Tieres auszustellen. Ein solcher Entscheid unterliegt dem Beschwerderecht (Art. 12b, [NHG](#)). Die Verfügung muss im Bundesblatt und im kantonalen Publikationsorgan veröffentlicht oder den beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen schriftlich mitgeteilt werden.

Ein Antrag des Kantons Freiburg zur Entfernung eines Bibers enthält Angaben zu Art und Umfang der verursachten Schäden, zu den erfolgten Präventionsmassnahmen sowie zum vorgesehenen Eingriff (Fang, Umsiedlung und im Falle eines Abschusses: Begründung, weshalb Fang oder Umsiedlung eines Individuums nicht möglich sind). Fang oder Abschuss eines Bibers sind nur kurzfristig wirksame Massnahmen, weil die freigebliebenen Lebensräume oft durch neue Ankömmlinge besetzt werden. Andererseits ermöglicht das Entfernen eines Tieres den zuständigen Stellen die Umsetzung von langfristigen Lösungen. Unter gewissen Umständen ist die Entnahme eines Bibers sogar die einzig erfolgversprechende Massnahme zur Bewältigung eines Konfliktes. So können z.B. Tiere in menschlichen Wohngebieten auftreten und dort Schaden verursachen oder sie suchen sich Gegenden aus, wo der Raum eines Wasserlaufs nicht weiter verbreitert werden kann. Gleiches gilt in Fällen, wo die Grabtätigkeit des Bibers Hochwasserschutzanlagen beschädigt. Allerdings besteht die Gefahr, dass sich solche Wegfangaktionen inskünftig wiederholen werden, was langfristige Anstrengungen und Kosten zur Folge hat. Fang und Umsiedlung eines Bibers sind nur unter den folgenden beiden Bedingungen sinnvoll: 1) Parallel zur Entfernung des Tieres ist eine Renaturierung des betroffenen Gewässers vorgesehen, damit für künftige Neubesiedlungen genügend geeigneter Lebensraum vorhanden sein wird; 2) das neue Wohngebiet ist theoretisch schon besiedelbar und es sind dort keine Konflikte zu erwarten. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, so ist ein Abschuss einer wenig Erfolg versprechenden Umsiedlung vorzuziehen. Das Aussetzen von Bibern in

Gebieten, die aufgrund von unüberwindbaren Hindernissen kaum oder gar nicht wiederbesiedelt werden können, ist keine sinnvolle Lösung, da Tiere in solchen Gegenden geographisch und genetisch isoliert bleiben würden. Auch das Wiedereinbürgern von Bibern an Gewässern, deren ökologischer Zustand noch nicht den Ansprüchen und dem Platzbedarf der Tiere genügt, ist abzulehnen, da Konflikte vorprogrammiert wären. Ein Problem wäre so nur verschoben, nicht gelöst.

Vor einer allfälligen Entscheidung zur Entnahme eines Bibers, wird die Arbeitsgruppe (s. Kap. 3.6), die definiert, in welchen Sektoren Eingriffe an sekundären Biberdämmen notwendig sind, konsultiert.

4 Schutz und Förderung des Bibers

Auch wenn der Bestand des Bibers stetig zugenommen hat, sind nach wie vor besondere Anstrengungen zum Schutz der Art nötig. Die Grösse der freiburger Population ist noch relativ gering, in manchen Regionen werden die Nebenflüsse nur zögerlich besiedelt, viele Gewässer genügen den Ansprüchen der Tiere nicht und häufig werden Biber auch Opfer des Strassenverkehrs.

4.1 Renaturierung von Fliessgewässern und Gewässerraum

Für seine Aktivitäten braucht der Biber nur einen sehr schmalen Streifen Uferland entlang der Flüsse. Eine Zone von 10 bis 20 m Breite oder die Sicherung des Gewässerraums reicht bereits, um fast jeglichen Konflikt mit dem Menschen zu vermeiden.

Die Sicherung des Gewässerraums an den Fliessgewässern verfolgt folgende Ziele:

- Schutz vor Hochwasser;
- Erfüllen der Funktion als Lebensraum;
- Zurverfügungstellung von Erholungsraum für Menschen;
- Verbesserung der Landschafts-Qualität;
- Verringerung des Eintrags an Dünger und Pestiziden.

Das neue Gewässerschutzgesetz ([GschG](#)) und seiner Verordnung ([GSchV](#)) sehen mehr Raum für Gewässer vor. Die Änderungen sollen eine Revitalisierung der Gewässer, die Reduktion der schädlichen Effekte der Schleusen unterhalb der Wasserkraftwerke, die Reaktivierung des Geschiebehaushalts und die Entfernung der Hindernisse für die Fischwanderungen bewirken. Die Kantone erhalten so konkrete Instrumente, die es ihnen erlauben, einen naturnahen Zustand der Fliessgewässer wieder herzustellen. In Zukunft müssen die Kantone den Gewässerraum abgrenzen und sicherstellen, dass dieser bei den Richt- und Nutzungsplänen berücksichtigt wird. Diese Uferzonen dürfen nur extensiv bebaut und bewirtschaftet werden. Ausserdem sind die Kantone verpflichtet, Revitalisierungsprogramme auszuarbeiten und diese in die Tat umzusetzen. Der Bund fordert von den Kantonen, dass diese in den nächsten 80 Jahren prioritär 4000 km Fliessgewässer revitalisieren. Für die Umsetzung sind die Gemeinden zuständig. Diese Massnahmen werden bis zu einer Höhe von 65% (ungefähr 40 Millionen Franken pro Jahr) mit allgemeinen Bundesmitteln finanziert, dies im Rahmen von vierjährigen Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Diese umfassenden Massnahmen erlauben es in Zukunft, Konflikte in vielen Fällen nachhaltig zu lösen.

4.2 Ufervegetation

Im Kanton Freiburg sind die Ufer mehrerer Fliessgewässer in einem relativ ursprünglichen Zustand, wie zum Beispiel die Glane, die Neirigue, die Sonnaz, die Kleine Saane, die Kleine Glane, der Bainoz, die Lembe und die Arbogne. Trotzdem stellen diese keine idealen Lebensräume für den Biber dar, da sie eine unzureichende und nicht angepasste Ufervegetation aufweisen. Oft ist die Vegetation auf einen schmalen Streifen entlang des Wasserlaufs beschränkt, und die dominierenden Baumarten sind Eschen, Eichen, Ahorne, Buchen, Fichten und manchmal Haselsträucher, nur selten jedoch Weichhölzer, wie zum Beispiel Pappel und Weide, auf die der Biber angewiesen ist. Ohne aktive Förderung dieser Pionier-Baumarten, werden potentielle Lebensräume vom Biber kaum genutzt, ausser allenfalls von Jungtieren auf der Suche nach einem eigenen Revier. Jungtiere werden sich dort von den benachbarten landwirtschaftlichen Kulturen ernähren, was Konflikte zur Folge hat.

Beispiele im Kanton Freiburg:



Bild 5: Die ökomorphologische Struktur der Taverna in Schmitten wäre für den Biber geeignet, die Ufervegetation ist jedoch nicht standortgerecht und nicht ausreichend (Angst 2009).



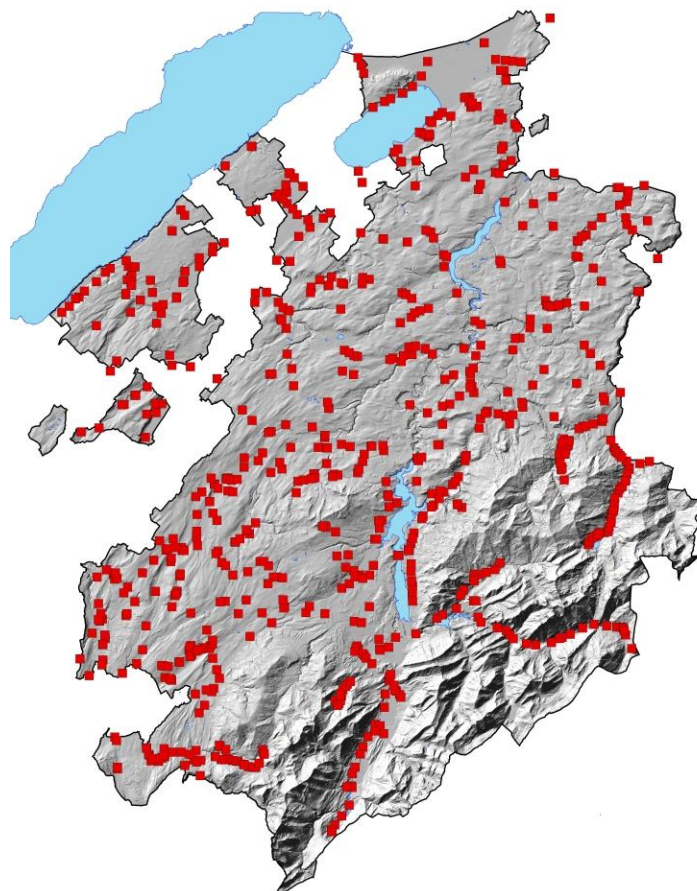
Bild 6: Die Saane bei Hauterive ist für Biber geeignet. Weiden, Erlen und Pappeln wären aber hier als Ufervegetation wesentlich geeigneter als Fichten (Angst 2009).

4.3 Vernetzung der Populationen und Förderung der weiteren Ausbreitung

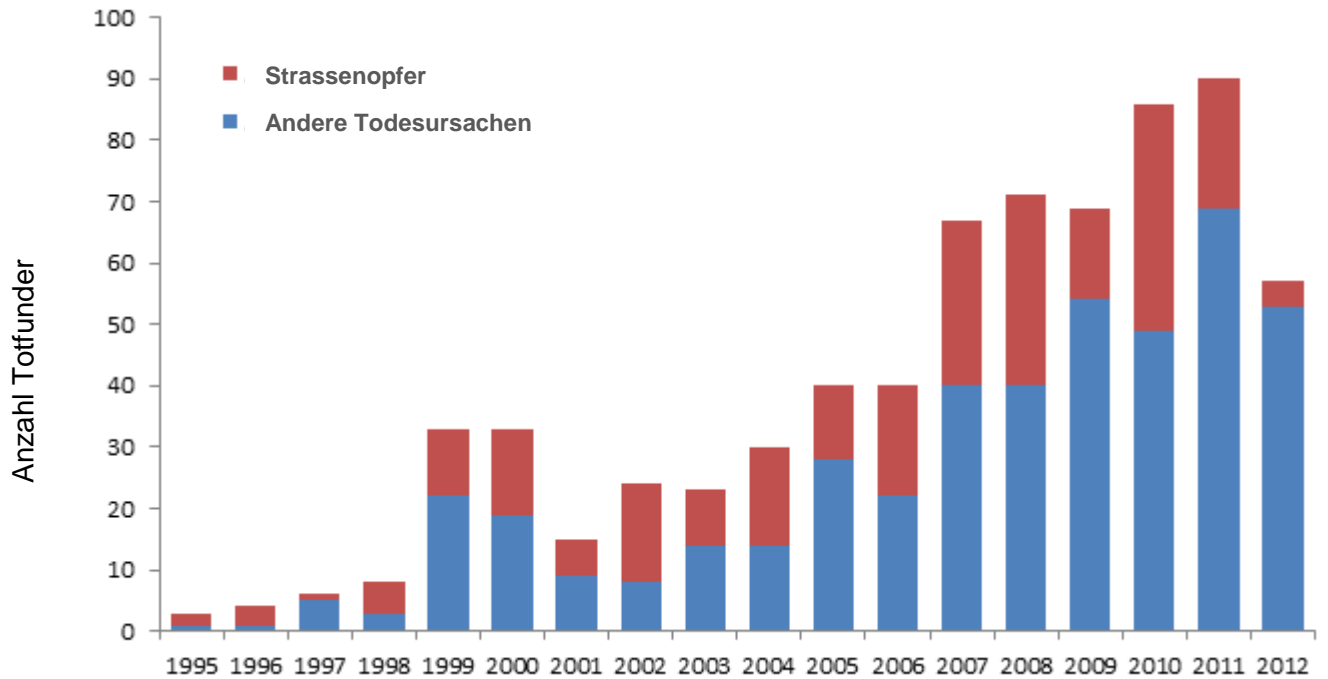
Ein Faktor, der den Erhalt einer Tierart beeinträchtigen kann, ist die räumliche Isolierung ihrer Populationen. Damit die Biberpopulation langfristig überleben kann, müssen die einzelnen Teilpopulationen miteinander in Verbindung stehen. Deshalb ist es wichtig, dass die Hindernisse für eine solche Vernetzung bekannt sind und wenn möglich entfernt werden.

Im Kanton Freiburg sind es in erster Linie Staumauern (von Wasserkraftwerken) und Querbauwerke in Gewässern (z.B. Schwellen), welche die Verbindung von Biberpopulationen behindern. Wird ein Biber mit einem solchen Hindernis konfrontiert, so verlässt er das Gewässer, versucht das Bauwerk auf dem Landweg zu umgehen und setzt sich dadurch den Gefahren des Strassenverkehrs aus. In der Schweiz sind Unfälle im Strassenverkehr die häufigste Todesursache von tot aufgefundenen Bibern (Grafik 1). Die Kombination eines unüberwindbaren Hindernisses mit einer viel befahrenen Strasse ist eine grosse Gefahrenquelle, die erkannt und durch einfache Massnahmen auch beseitigt werden sollte. Mögliche Lösungen sind das Installieren von Biberrampen (Bild 7), das Platzieren von grossen Steinen am Rand eines Fliessgewässers, das Schaffen von speziellen Durchlässen (oder für Biber modifizierte Fischleitern) sowie das Anlegen von Umleitungskanälen. Alle Fliessgewässer, die als Tunnel unter vielbefahrenen Strassen (Klassen 1 und 2, siehe Karte 5) verlaufen, sowie alle für Biber unüberwindlichen Hindernisse sind in einem Inventar zu erfassen. Danach können Vorschläge zur Entschärfung solcher Objekte erarbeitet werden. Von entsprechenden Massnahmen werden häufig auch wandernde Fischarten profitieren.

Ausserdem sollte man, wo immer eine solche Möglichkeit besteht, entlang von stark verbauten Flussufern Trittsteinhabitats schaffen und eingedolte Gewässerabschnitten wieder einen oberirdischen Verlauf ermöglichen (Art. 38, [GSchG](#)).



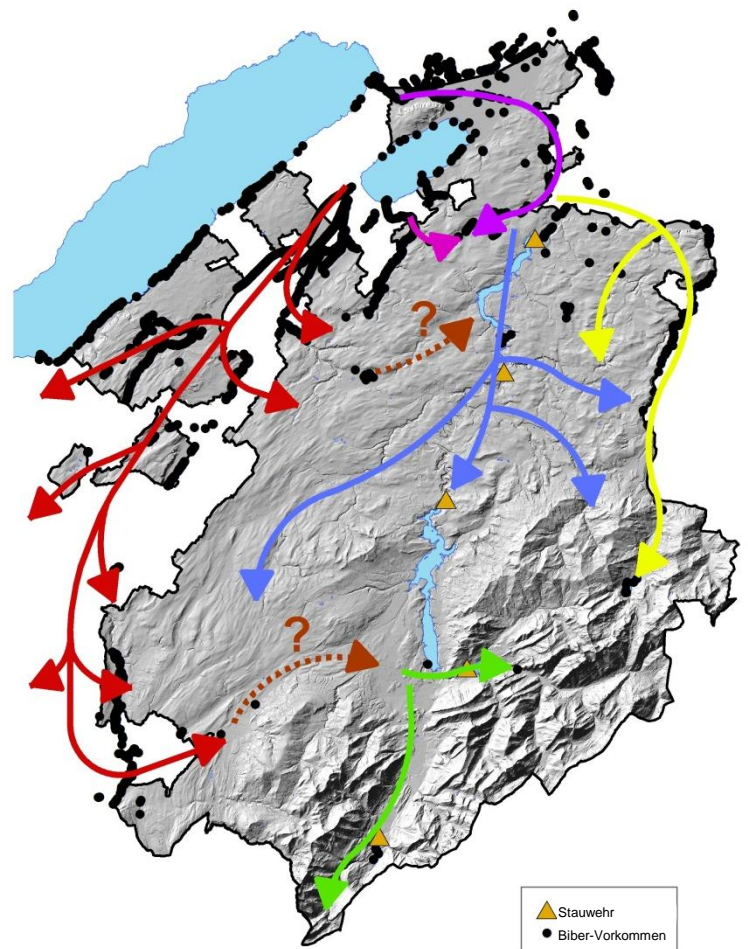
Karte 5: Die roten Vierecke bezeichnen Unterführungen von Gewässern unter stark befahrenen Strassen (Klassen 1 und 2). Befindet sich bei einer dieser Querung eine Schwelle, die Biber nicht überwinden können, besteht die Gefahr, dass Biber auf der Strasse überfahren werden, wenn sie das Gewässer verlassen müssen (Angst 2009).



Grafik 1: Durch die Kantone gemeldete Todesfälle von Bibern zwischen 1995 et 2012.



Bild 7: Diese 40 cm hohe Schwelle am Hauptkanal im Seeland war für den Biber unüberwindbar. Fünf Biber wurden oberhalb des Tunnels auf der Strasse überfahren. Nach der Installation der links auf dem Bild sichtbaren Rampe, kam es zu keinen Unfällen mehr (Angst 2009).



Karte 6: Reelle und mögliche Ausbreitung des Bibers im Kanton Freiburg (verändert nach Angst 2009). Die schwarzen Punkte stellen Biber-Vorkommen dar.

Prioritäre Massnahmen nach Einzugsgebiet:

1. Murtensee

Ausbau von konfliktfreien Lebensräumen entlang der Nebenflüsse der Broye, wo sich bereits Biber angesiedelt haben. Da die Broye durch die Kantone Freiburg und Waadt fliesst, ist eine interkantonale Koordination notwendig. An der Arbogne (vor allem am Oberlauf bei Grandsivaz) und an der Lambe besteht noch ein grosses Besiedlungspotenzial. Bemerkenswert sind Beobachtungen von Bibern, die das Gebiet zwischen der Echelles (Nebenbach des Chandon) und der Bibera durchwandert haben.

2. Sense

Die Senseschlucht gehört zu den Auen von nationaler Bedeutung (Karte 4). Mit Ausnahme der Schwellen oberhalb von Zollhaus sind kaum Hindernisse vorhanden. Dieses Gebiet eignet sich daher sehr als Lebensraum für den Biber. An vielen Stellen ist allerdings die Wassertiefe nicht ausreichend. Auch die Taverna besitzt aufgrund ihrer passenden ökomorphologischen Struktur ein grosses Besiedlungspotenzial. Sense und Taverna gehören zu einem ökologischen Vernetzungsprojekt (DZV). Es käme dem Biber entgegen, wenn im Zuge dieses Projektes die Böschungen entlang der Taverna verbreitert und die Ufervegetation standortgerecht angepasst würden (Bild 5).

3. Saane oberhalb des Schiffenensees

Viele Gewässer (Sonnaz, Glane, Neirigue, Saane) dieses Einzugsgebietes besitzen schon Lebensräume mit gutem Potenzial. Allerdings ist die Staumauer des Schiffenensees für Biber praktisch unpassierbar oder nur über einen grossen Umweg mit hohem Unfallrisiko auf der Kantonsstrasse zwischen Düdingen und Murten. Der Bau eines Umleitungsbachs wäre auch für Fische ein Gewinn. Der Oberlauf der Sonnaz ist bereits durch Biber besiedelt worden, die vermutlich von der Arbogne her eingewandert sind. Es ist gut möglich, dass Biber früher oder später über die Sonnaz an den Schiffensee vorstossen werden.

4. Saane oberhalb des Greyerzersees

Diese Region ist durch die Staumauer von Rossens von den anderen Gebieten abgetrennt und bislang mit zwei Ausnahmen (1 Individuum im Lac de Lessoc, 1 Individuum an der Saanemündung in den Greyerzersee) noch nie von Bibern wiederbesiedelt worden. Insgesamt sind in der Gegend nur wenige geeignete Biberhabitate vorhanden, weshalb sie nicht höchste Priorität hat.

5 Monitoring

Um die Dokumentation der Verbreitung und Bestandsveränderung des Bibers im Kanton Freiburg fortzuführen, wird jeder Hinweis auf Vorkommen der Art in einer Datenbank gespeichert.

Beobachtungen von Bibern oder Biber Spuren werden beim Schweizer Zentrum für die Kartographie der Fauna ([SZKF](#)) zentralisiert. Die Wildhüter teilen ihre Beobachtungen von Biber Spuren in neuen Territorien entweder dem SZKF oder der Zentrale des WALDA mit, die sie ans SZKF weiterleitet. Alle Leute sind gebeten, allfällige Beobachtungen von lebenden oder toten Individuen, angenagten Baumstämmen, Dämmen, Erdbauten, Biberbauten oder andere Biber Spuren entweder dem Wildhüter der Region mitzuteilen oder sich damit an die folgende Adresse zu wenden:

Biberfachstelle / [SZKF](#)
Passage Max. de Meuron 6
2000 Neuenburg
Tel. 032 725 70 23
www.biberfachstelle.ch

Biber-Beobachtungen können auch direkt auf Internet erfasst werden:

<http://www.cscf.ch/cscf/de/home/datenverwaltung/webfauna.html>

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei erarbeitet in regelmässigen Abständen Synthesen über Veränderungen des Bestands und der Verbreitung des Bibers im Kanton Freiburg.

6 Information

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei informiert in regelmässigen Abständen über seine Internetseite und über die Medien Landwirte, Gemeinden, Waldbesitzer und die Öffentlichkeit über die Biologie und Ökologie des Bibers, seine Bestandsentwicklung im Kanton Freiburg und mögliche Präventiv- und Schutzmassnahmen.

Sollte der Biber in einer neuen Region auftauchen und viele gut sichtbare Spuren hinterlassen, so informiert der Wildhüter die betroffenen Bewirtschafter der Gegend über das Vorgehen bei allfälligen zukünftigen Problemen.

Ein Informationsblatt, in der die häufigsten Fragen zur Vermeidung und Vergütung von Schäden beantwortet werden, steht bei den Wildhütern und auf der Internetseite des Amts für Wald, Wild und Fischerei zur Verfügung.

7 Erwähnte Literatur

- Angst, C. (2009): Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.
- Angst, C. (2010): Vivre avec le castor, recensement national de 2008. Connaissance de l'environnement no 1008. OFEV, Berne & CSCF, Neuchâtel.
- Angst, C. (2014): Revitalisation de cours d'eau: le castor est notre allié. Guide pratique. Connaissance de l'environnement no 1417. OFEV, Berne.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2009): Artenvielfalt im Biberrevier - Wildnis in Bayern.
- Dalbeck L., Lüscher B., Ohlhoff D. (2007): Beaver ponds as habitat of amphibian communities in a central European highland. *Amphibia-Reptilia* 28: 493-501.
- Kemp, P.S. et al. (2010): A critical review of the effects of beavers upon fish and fish stocks. Scottish Natural Heritage Commissioned Report 349.
- Kemp, P.S. et al. (2011): Qualitative and quantitative effects of reintroduced beavers on stream fish. *Fish and Fisheries*, DOI: 10.1111/j.1467-2979.2011.00421.x
- Messlinger U. (2006): Monitoring von Biberrevieren in Westmittelfranken. Naturschutzplanung und ökologische Studien, Flachslanden.
- OFEFP (1994): Liste rouge des espèces animales menacées de Suisse. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne.
- OFEV (2011): Liste des espèces prioritaires au niveau national. Espèces prioritaires pour la conservation au niveau national, état 2010. Office fédéral de l'environnement, Berne.
- OFEV (2016): Plan Castor Suisse. OFEV, Berne.
- Rosell F., Bozser O., Collen P., Parker H. (2005): Ecological impact of beavers *Castor fiber* and *Castor canadensis* and their ability to modify ecosystems. *Mammal Rev.* 35 (3/4): 248-276.
- UICN (2001). Catégories et critères de l'UICN pour la Liste Rouge: Version 3.1. Commission de la sauvegarde des espèces de l'UICN. UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni.
- Zahner V., Schmidbauer M., Schwab G. (2009) (2^{ème} éd): Der Biber – die Rückkehr der Burgherren. Buch-und Kunst-Verlag Oberpfalz, Amberg.

Inkrafttreten

Das Konzept Biber Freiburg wurde im Februar 2017 aktualisiert und am 30. März 2017 von der ILFD angenommen. Es wird bei Bedarf geprüft und neuen Kenntnissen und Erfahrungen angepasst.



Dominique Schaller
Amtsvorsteher



Marie Garnier
Staatsrätin, Direktorin

Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen zum Biber- und Gewässerschutz

Biber

Der Biber steht in der Schweiz seit 1962 unter gesetzlichem Schutz ([Berner Konvention](#); Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel ([JSG](#), Art. 2 und 7). Auch sein Lebensraum wird durch verschiedene Gesetze auf der Ebene des Bundes ([Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz](#), Art. 18; [Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung](#), Art. 21; [Bundesgesetz über den Wasserbau](#), Art. 4; [Bundesgesetz über die Raumplanung](#), Art. 3 und 17) und des Kantons (Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume, Art. 9 und 10 [JaG](#)) geschützt. Die Bestimmungen zu Schutz, Abschuss oder Fang dieser Tierart sowie die Prävention und die Entschädigung von Schäden werden in der eidgenössischen Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel ([JSV](#)), in den Art. 31 und 33 des [JaG](#) und im Art. 25 der kantonalen Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume ([SchutzV](#)) geregelt.

Seit 1994 wird der Biber in der Roten Liste (BUWAL 1994) in der Kategorie der vom Aussterben bedrohten Arten (*critically endangered CR*, IUCN 2001) geführt. Seither hat sich seine Situation allerdings markant verbessert. Die Rote Liste wird zurzeit revidiert, so dass der Biber möglicherweise bald als verletzlich (*vulnerable VU*) eingestuft wird. Dennoch bleibt der Biber in der Schweiz eine prioritäre Tierart (BAFU 2011), da seine Bestände immer noch bedroht sind und daher erhalten und gefördert werden sollen, damit langfristig überlebensfähige Kernpopulationen entstehen.

Gewässerschutz

Die schweizerische Politik in Sachen Gewässerschutz und die 2011 erfolgten Änderungen des Gewässerschutzgesetzes ([GSchG](#)) streben den Erhalt oder die Wiederherstellung des natürlichen Zustandes unserer Fliessgewässer und Seeufer an, insbesondere mittels Sicherung des Gewässerraums, Renaturierungen und der Verringerung des ökologischen Einflusses von Wasserkraftwerken. Natürlichere Gewässer sind das erklärte langfristige Ziel des Bundes. Das Renaturierungsprogramm besteht aus 3 Teilen:

- Ausweiten des Gewässerraums. Bis 2018 müssen die Kantone die dafür vorgesehenen Flächen ausweisen. In diesen Zonen sind nur noch extensive Nutzungsformen (Biodiversitätsförderflächen) und keine neuen Gebäude und andere Infrastrukturanlagen mehr vorgesehen.
- Revitalisierung der Fliessgewässer. Diese Massnahmen tragen zur Schaffung möglichst natürlicher Lebensräume bei. Die Kantone haben bis Ende 2014 Renaturierungspläne ausgearbeitet. Die Gemeinden sind für die Umsetzung der Massnahmen zuständig ([GewGund](#) [GewR](#)). Die Kosten werden zu 35% bis 80% vom Bund übernommen.
- Verringern der negativen Effekte, die durch die Wasserkraftnutzung entstehen (auf Geschiebetransport, auf Fischwanderung und Schwall-Sunk-Betrieb).

Parallel zu diesen Änderungen auf Bundesebene hat der Kanton Freiburg das kantonale Gewässerschutzgesetz ([GewG](#) mit der dazugehörigen Verordnung [GewR](#)) erarbeitet. Darin ist ein ganzheitlicher Ansatz des Gewässerschutzes auf regionalem Niveau (Einzugsgebiete) vorgesehen. Das [GewG](#) regelt die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Auf Kantonsebene ist für die Gewässerbewirtschaftung die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion zuständig. Innerhalb dieser Direktion ist das Amt für Umwelt die für den Gewässerschutz zuständige Fachstelle, während das Tiefbauamt für Wasserbau an Fliessgewässern und Seen, die Wasserentnahme aus Oberflächengewässern, die Sicherstellung angemessener Restwassermengen und für die Wasserbaupolizei verantwortlich ist. Die Gemeinden kümmern sich um die Bereiche, welche ihnen durch das [GSchG](#) bzw. dessen Reglement und durch den Richtplan des Einzugsgebietes aufgetragen wurden. So fallen beispielsweise Wasserbau (Hochwasserschutz, Revitalisierungen) und Unterhalt der Fliessgewässer in ihren Zuständigkeitsbereich. Diese Arbeiten werden jedoch von Bund und Kanton subventioniert.

Anhang 2: Vom Biber bewohnte Gewässer im Kanton Freiburg (Frühling 2017)

Seebezirk

- Ufer des Murtensees
- Chablais
- Broyekanal
- Bibera
- Grand Canal
- Dybach
- Galmizkanal
- Cordastbach
- Hubelbach
- Brand
- Murten, Oberi Müli
- Murten, Rugangbach
- Aegelsegraben
- Löwenbergbach
- Riau des Echelles
- Chandon
- Auried in Kleinbösing
- Saane, unterhalb Schiffenensee

Broyebezirk

- Ufer des Neuenburgersees
- Broye
- Petite Glâne
- Arbogne
- Ruisseau de l'Hôpital in Domdidier
- Ruisseau du Motélon
- Riau de Coppet
- Arignon
- Bainoz
- Riau du Moulin
- Lembe (Lembaz)

Saanebezirk

- Lac de Seedorf
- Freiburg, Petit-Windig & Motta

Sensebezirk

- Saane, unterhalb Schiffenensee
- Richterwilbach
- Bundtelsbach
- Taverna und Franislismoos
- Sense
- Feldbach, Rebacher
- Schwarzsee (grenzt an Greyerzbezirk)
- Ledäubach, Überstorf

Glanebezirk

- Broye
- Parimbot

Vivisbachbezirk

- Broye jusqu'à la source
- Biorde
- Le Corbéron (grenzt an Kanton Waadt)
- Mionne
-

Greyerzbezirk

- Lac de Lessoc
- Jogne à Charmey
- Sionge
- Schwarzsee (grenzt an Sensebezirk)

Anhang 3: Nützliche Adressen und Dokumente

Die Biberfachstelle des BAFU ist eine Beratungs- und Koordinationsstelle für Biberfragen. Ihre Internetseite www.biberfachstelle.ch informiert über alle Aspekte des Zusammenlebens mit dem Biber.

Biberfachstelle, Passage Max. de Meuron 6, 2000 Neuenburg

Tel: 032 725 70 23

e-mail: christof.angst@unine.ch

Zwei weitere Organisationen setzen sich für den Schutz des Bibers in der Westschweiz ein: Pro Natura (www.pronatura.ch/hallobiber) und Beaverwatch (www.beaverwatch.ch).

Unter Anderen dienen vor allem folgende Dokumente als Grundlage für das vorliegende Konzept:

- Angst, C. (2009): Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.
- Angst, C. (2010): Mit dem Biber leben - Bestandserhebung 2008. Umwelt-Wissen, Nr. 1008. BAFU, Bern & SZKF, Neuenburg.

Anhang 4: Abkürzungen

AfU: Umweltschutzamt

BAFU: Bundesamt für Umwelt

DZV: Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft

Gew: Sektion Gewässer des Umweltschutzamts

GewG: Kantonales Gewässergesetz

GewR: Kantonales Gewässerreglement

GSchG: Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer

GSchV: Gewässerschutzverordnung

ILFD: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft

JaG: Kantonales Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume

JSG: Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

JSV: Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

LwA: Amt für Landwirtschaft

NHG: Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz

RUBD: Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion

SchutzV: Kantonale Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume

SZKF: Schweizer Zentrum für die Kartographie der Fauna

WALDA: Amt für Wald, Wild und Fischerei



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2022-GC-115

L'HFR doit disposer d'un cadre légal adapté

Auteur-e-s :	Dorthe Sébastien / Schnyder Erika
Nombre de cosignataires :	11
Dépôt :	23.06.2022
Développement :	23.06.2022
Transmission au Conseil d'Etat :	23.06.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	26.06.2023

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 23 juin 2022, les député-e-s relèvent l'attention particulière qui doit être portée sur l'hôpital fribourgeois (HFR), notamment au vu de sa situation financière. Ils mettent ceci en relation avec le cadre légal fribourgeois qui ne semble plus adapté au développement du système de santé suisse et aux missions de l'hôpital. La loi sur l'hôpital fribourgeois (ci-après : LHFR) datant de 2006 semble dépassée et restreint l'HFR dans son évolution, notamment dans la mise en œuvre de sa stratégie 2030.

Dans ce contexte, les député-e-s demandent au Conseil d'Etat d'établir un rapport abordant les points suivants :

- > le niveau d'adéquation entre l'actuelle LHFR et les exigences auxquelles doit faire face l'HFR, pour que ce dernier retrouve un équilibre financier et s'insère durablement dans le paysage hospitalier suisse. En lien avec cela, il conviendrait d'étudier l'adéquation entre la forme juridique et foncière de l'HFR et sa capacité à remplir ses missions, la gouvernance stratégique et opérationnelle, la gestion des ressources humaines, l'octroi des compétences, les instruments de financement et de subventions ainsi que l'exploitation immobilière ;
- > la capacité de l'HFR à générer la marge financière nécessaire par une plus grande efficacité.
- > le niveau d'autonomie entrepreneuriale de l'HFR, en lien avec sa structure de gouvernance actuelle, tout particulièrement au niveau des rôles et des missions de la Direction de la santé et des affaires sociales, du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

Une comparaison avec la gouvernance d'autres établissements publics (notamment en Suisse alémanique) est souhaitée.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate que la préoccupation centrale des auteur-e-s du postulat concerne la situation financière de l'hôpital fribourgeois (HFR). Cette situation est considérée avec la plus haute attention par l'Etat, en gardant toujours pour objectif principal de couvrir les besoins sanitaires de la

population et d'assurer la plus haute qualité et sécurité dans les soins fournis. En découle un soutien et un suivi importants afin que l'HFR sorte de sa situation financière insatisfaisante et qu'il continue de se positionner de manière forte entre les hôpitaux universitaires de Berne et Lausanne.

1. Principes de financement hospitalier

La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) instaure l'obligation pour les cantons d'élaborer une planification hospitalière servant d'instrument au canton pour assurer la couverture des besoins en soins stationnaires de sa population. C'est dans ce cadre que l'HFR se voit attribuer des mandats de prestations. Selon l'article 7b de l'ordonnance sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (OPAS), les prestations hospitalières sont financées selon des systèmes tarifaires nationaux par le canton de résidence à hauteur d'au moins 55 % et par l'assurance obligatoire des soins (AOS) à hauteur de 45 %. Ainsi, pour reprendre les termes des député-e-s, « l'autonomie entrepreneuriale » de l'HFR est avant tout conditionnée par la législation fédérale sur l'assurance obligatoire des soins qui fixe les conditions pour la planification hospitalière cantonale et les conditions-cadre en matière de tarifs. Dans ce cadre, l'HFR a la possibilité ou « l'autonomie », tout en suivant sa stratégie, de postuler pour des prestations stationnaires, ainsi que pour le paquet de base qui comprend la prise en charge des urgences. Il est ensuite de sa compétence d'organiser ses activités hospitalières et l'allocation des ressources dans ses différents sites dont la localisation est arrêtée par la planification hospitalière.

Pour ce qui concerne les prestations ambulatoires, l'HFR peut les proposer et les développer selon sa stratégie. Celles-ci sont financées par l'AOS selon le système tarifaire TARMED.

A côté de ces prestations, l'Etat peut, au sens de l'art 49 al. 3 LAMal, participer au financement des prestations reconnues comme prestations d'intérêt général (PIG). Il peut également les imposer pour des raisons de santé publique et en assure dans ce cas le financement (art. 4 de la loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance [LFiH]). Finalement, l'Etat peut également participer au financement d'autres prestations, notamment des activités ambulatoires, des projets ou des mandats répondant à un besoin de santé publique (art. 5 LFiH). Ces prestations sont financées par le biais de montants forfaitaires calculés sur la base d'une comptabilité analytique ou d'autres modèles. Finalement, l'Etat peut octroyer des aides financières aux investissements des hôpitaux publics suite à la révision de la LFiH (art. 7a).

Le rapport 2019-DSAS-70 fournit un descriptif détaillé des principes de financement pour les hôpitaux.

2. Cadre légal de l'HFR

2.1. Loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR)

La loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR) règle l'organisation, le fonctionnement et le financement de l'HFR. Elle se réfère à la planification hospitalière établie par le Conseil d'Etat à laquelle l'institution doit se conformer.

Selon l'article 4 LHFR, l'HFR est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Il est rattaché administrativement à la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS).

Ses structures de gouvernance et de surveillance sont définies dans les chapitres 2 et 7 de la LHFR qui mentionnent notamment :

- > Le Conseil d'Etat adopte, selon les exigences du droit fédéral, la planification hospitalière qui fixe le cadre dans lequel l'HFR évolue. Quant à la DSAS, à laquelle l'HFR est rattaché administrativement, elle représente le premier point de contact de l'institution.
- > Le Conseil d'administration de l'HFR est chargé de la stratégie. Il organise notamment, dans le cadre de la planification hospitalière et des mandats de prestations établis par le Conseil d'Etat, les activités hospitalières en veillant à la mise en place de structures rationnelles et efficaces. Le Conseil d'administration a également la responsabilité du développement de l'HFR et doit veiller à son bon fonctionnement. Il doit, dans ce cadre, soumettre le budget et les comptes au Grand-Conseil.
- > Le Grand Conseil assume la haute surveillance de l'établissement. Cette tâche vise notamment à faire la transparence sur l'action ou les manquements des autorités compétentes

La LHFR contient également les principes d'organisation et de fonctionnement de l'HFR (chapitres 1, 3 et 5). Ces chapitres décrivent notamment les devoirs de l'HFR envers les patients et patientes. Ils mentionnent également que l'organisation et la gestion des unités d'exploitation de l'HFR sont définies par le Conseil d'administration. La direction de l'HFR assure ici une gestion efficace avec une exploitation rationnelle des ressources. Ses devoirs principaux sont ainsi d'évaluer régulièrement la situation financière de l'institution et d'en informer la DSAS.

Pour ce qui concerne le statut du personnel, il est régi par la législation sur le personnel de l'Etat (LPers ; art. 37ss LHFR).

Enfin, le cadre foncier est régi par l'article 51 LHFR sur la base duquel des droits de superficie gratuits ont été constitués en faveur de l'HFR pour les terrains nécessaires à son exploitation actuelle et à son développement prévisible, les associations de communes, respectivement l'Etat en ce qui concerne le site de Fribourg, demeurant propriétaires des fonds.

2.2. Autres dispositions

La Directive concernant la représentation de l'Etat au sein des entreprises (gouvernance d'entreprise publique) s'applique subsidiairement aux entités et aux unités rattachées administrativement à une Direction, dotées de la personnalité juridique, qui sont régies par une loi spéciale. Elle prévoit que le Conseil d'Etat fixe, pour chaque entité, les objectifs stratégiques et financiers que l'Etat entend poursuivre par sa participation. Ces objectifs sont réexaminés et mis à jour chaque fois que cela s'avère nécessaire, mais au moins une fois par législature. C'est dans ce cadre que le Conseil d'Etat transmet, à chaque législature, au Conseil d'administration de l'HFR, la mission et les objectifs stratégiques qu'il lui fixe. Ces derniers se construisent essentiellement autour de la couverture des besoins de la population, de la qualité et de l'économicité des prestations, et de la pérennité de l'institution, notamment en ce qui concerne sa situation financière. En comparaison avec les bases légales existantes, ils offrent un cadre plus détaillé par rapport à l'offre de prestations et à la gestion des activités de l'HFR, notamment dans l'optique de garantir un équilibre financier. Selon la LHFR, le Conseil d'administration de l'HFR répond de sa gestion envers le Conseil d'Etat.

Sur la question spécifique de la surveillance, il convient de préciser, qu'en plus de la haute surveillance exercée par le Grand Conseil sur l'HFR (art. 43 LHFR), la DSAS assure la surveillance de l'HFR sous réserve des compétences du Conseil d'Etat (art. 44 LHFR). Cette surveillance vise à

veiller au respect des objectifs fixés dans la planification hospitalière et des conditions mises à l'autorisation d'exploiter ainsi qu'à l'exécution correcte des mandats de prestations attribués par le Conseil d'Etat.

3. Cadre juridique et foncier de l'HFR et situation de l'institution

La capacité de l'HFR à générer une marge financière nécessaire à l'instauration d'un équilibre durable dépend en premier lieu des coûts et des recettes de l'institution. Or, mise à part la législation sur le personnel qui est fixée par la LHFR, le cadre légal cantonal n'émet pas de dispositions qui seraient davantage limitantes pour la génération d'une marge financière adéquate que le cadre législatif fédéral ou les structures tarifaires nationales. Au contraire, les dispositions de la LHFR et de la LFiH relatives aux instruments de financement et de subventions incitent à atteindre un équilibre financier et ouvrent les possibilités de soutien financier à l'HFR. Citons par exemple, le financement des prestations d'intérêt général ainsi que des autres prestations. Par ailleurs, comme évoqué dans le chapitre 1, la révision de la LFiH (art. 7a) adoptée en novembre 2022 permet à l'Etat de soutenir les investissements des hôpitaux (Dossier Parlinfo 2022-DSAS-66). La forme de l'aide, prêt de l'Etat, cautionnement ou aide à fonds perdu est laissée ouverte en sachant que le Grand Conseil devra se prononcer en fonction des montants en jeu.

Ainsi, pour ce qui concerne l'équilibre financier de l'HFR, la situation financière de l'institution fait l'objet d'un suivi étroit par la DSAS et le Conseil d'Etat, via l'évaluation des mandats de prestations et les échanges réguliers avec l'HFR. Différents audits réalisés entre 2016 et 2018 par l'inspection des finances ont conduit à une série de recommandations qui portaient notamment sur la qualité et la pertinence de la comptabilité analytique, les processus budgétaires, le controlling financier et le reporting et sur la gestion des investissements. A ceci s'ajoute la récente analyse réalisée par KPMG en matière d'excellence opérationnelle qui a permis de dresser un tableau critique de la situation de l'hôpital et d'identifier des champs d'action dans différents domaines. Ceux-ci portent notamment sur l'opérationnalisation de la stratégie 2030 mais également sur la durée des séjours hospitaliers ou la gestion des médecins référents.

Finalement, il convient de préciser que selon une analyse de benchmark des hôpitaux suisses réalisée annuellement par l'association SpitalBenchmark, le coût par cas pour des prestations de soins aigus de l'HFR en 2022 était supérieur à celui de tous les hôpitaux de taille et structure comparables.

De façon générale, les leviers d'action mis en avant par les audits précités et l'analyse KPMG ne reposent ainsi pas premièrement sur les spécificités du cadre légal cantonal mais davantage sur l'organisation et la gestion opérationnelle et financière de l'HFR. Il convient à présent d'implémenter avec l'aide de KPMG les recommandations proposées et de mesurer leurs répercussions.

S'agissant de la gestion des ressources humaines et de l'octroi des compétences, le Conseil d'Etat se permet de renvoyer à sa réponse à la motion 2017-GC-39 Markus Bapst/Peter Wüthrich – Révision de la loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR), dans laquelle il se penchait déjà sur la corrélation entre le cadre juridique et foncier de l'HFR et la situation de l'institution. Cette réponse incluait une analyse multifactorielle de la situation de l'HFR dans le but de consolider l'institution en améliorant son efficacité et axée notamment sur la gouvernance, le financement et la gestion du personnel. Dans ce cadre a également été analysé le statut du personnel de l'HFR ainsi que sa sortie de la LPers. Pour mémoire, cette motion a finalement été retirée par ses auteur-e-s ; le Conseil

d'Etat estime qu'il n'est pas opportun, en particulier dans le contexte de pénurie de personnel, de remettre à l'ordre du jour la question de la sortie du personnel de la LPers. Il convient ici de rappeler que l'Etat octroie un soutien annuel à l'HFR afin de compenser les surcoûts salariaux.

Sur la question de la gouvernance de l'HFR, il y a lieu, tout d'abord, d'indiquer que cette dernière a fait l'objet d'un audit en 2017 (cf. réponse à la motion 2017-GC-39 susmentionnée, points 3 et 5.1) qui est à l'origine d'une modification de la LHFR entrée en vigueur le 1er janvier 2019 (Dossier Parlinfo 2018-DSAS-71). Cette modification prévoit un changement au niveau de la composition et de l'organisation du conseil d'administration. Il paraît prématuré de faire un rapport sur ce point alors que les effets de cette modification ne peuvent pas encore être appréciés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que les questions soulevées par les député-e-s sont pertinentes. Cependant, il n'a aujourd'hui pas d'évidences que les problématiques de l'HFR sont liées au cadre légal et foncier de l'HFR. Il est d'avis que le fait de les lier premièrement aux dispositions légales et foncières du canton de Fribourg n'amènerait pas de pistes d'amélioration probantes permettant de rétablir la situation financière de l'HFR. Il juge plus judicieux de se baser sur les dernières analyses, notamment sur les constats de KPMG, d'opérer un travail de fond et de suivre rigoureusement les effets de ces actions. Les changements opérés au niveau de la gouvernance et de l'aide aux investissements sont par ailleurs récents et une nouvelle analyse ne permettrait pas de bénéficier d'un recul suffisant pour mesurer leurs effets. Il apparaît également important de pouvoir mesurer les résultats du plan opérationnel 2020-2024 de l'HFR. Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que le dossier HFR est, dans sa globalité, une priorité du Conseil d'Etat. Son soutien actuel et futur à l'HFR fera ainsi notamment l'objet d'un décret financier soumis au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat propose ainsi de refuser le postulat.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat 2022-GC-115

Das HFR braucht einen angemessenen gesetzlichen Rahmen

Urheber/in:	Dorthe Sébastien / Schnyder Erika
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	11
Einreichen:	23.06.2022
Begründung:	23.06.2022
Überweisung an den Staatsrat:	23.06.2022
Antwort des Staatsrats:	26.06.2023

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 23. Juni 2022 eingereichten und begründeten Postulat weisen die Grossrätinnen und Grossräte darauf hin, dass dem freiburger Spital (HFR) besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, insbesondere angesichts seiner Finanzlage. Sie führen dies auf den Freiburger Rechtsrahmen zurück; dieser scheint der Entwicklung des Schweizer Gesundheitssystems und den Aufgaben des Spitals nicht mehr zu entsprechen. Das Gesetz über das freiburger Spital (HFRG) aus dem Jahr 2006 scheint veraltet und schränkt das HFR in seiner Entwicklung ein, insbesondere bei der Umsetzung seiner Strategie 2030.

Vor diesem Hintergrund fordern die Grossrätinnen und Grossräte vom Staatsrat einen Bericht zu folgenden Punkten:

- > Angemessenheit des aktuellen HFRG um die Herausforderungen zu meistern, denen das HFR gegenübersteht, sodass es ein finanzielles Gleichgewicht erlangen und sich nachhaltig in die Schweizer Spitallandschaft eingliedern kann. In diesem Zusammenhang soll untersucht werden, ob die rechtliche und die grundeigentumsrechtliche Form des HFR im Einklang steht mit der Fähigkeit, seine Aufgaben zu erfüllen, mit der strategischen und operativen Führung, der Personalführung, der Kompetenzvergabe, den Finanzierungs- und Subventionsinstrumenten sowie der Immobilienbewirtschaftung;
- > Fähigkeit des HFR, durch höhere Effizienz den notwendigen Finanzierungsspielraum zu generieren;
- > Grad der unternehmerischen Selbstständigkeit des HFR in Bezug auf seine aktuelle Governance-Struktur, insbesondere in Bezug auf die Rollen und Aufgaben der Direktion für Gesundheit und Soziales, des Staatsrats und des Grossen Rats.

Vergleich mit der Governance anderer öffentlicher Spitäler (insbesondere in der Deutschschweiz).

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt fest, dass das zentrale Anliegen der Postulantinnen und Postulanten die Finanzlage des freiburger Spitals (HFR) betrifft. Er selbst schenkt dieser grösste Aufmerksamkeit, wobei das Hauptziel stets darin besteht, den Gesundheitsbedarf der Bevölkerung zu decken und die höchste Versorgungsqualität und -sicherheit zu garantieren. Daraus resultiert eine nicht unerhebliche Unterstützung und Begleitung, damit das HFR aus seiner unbefriedigenden Finanzlage herausfinden und sich neben den Universitätsspitalern Bern und Lausanne weiterhin als starkes Spital positionieren kann.

1. Finanzierungsgrundsätze im Spitalbereich

Gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) sind die Kantone verpflichtet, eine Spitalplanung auszuarbeiten, die dem Kanton als Instrument für die Gewährleistung der Deckung des Bedarfs der Bevölkerung an stationären Pflegeleistungen dient. In diesem Rahmen werden dem HFR Leistungsaufträge zugewiesen. Gemäss Artikel 7b der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV) werden Spitalleistungen nach nationalen Tarifsystemen zu mindestens 55 % vom Wohnkanton und zu 45 % von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) finanziert. Somit hängt die «unternehmerische Selbstständigkeit» des HFR – um es mit den Worten der Grossrätinnen und Grossräte auszudrücken – vor allem von der Bundesgesetzgebung über die obligatorische Krankenpflegeversicherung ab, welche die Bedingungen für die kantonale Spitalplanung und die Rahmenbedingungen für die Tarife festlegt. In diesem Rahmen hat das HFR die Möglichkeit (oder: «die Selbstständigkeit»), sich unter Verfolgung seiner Strategie für stationäre Leistungen zu bewerben sowie für das Basispaket, das die Notfallversorgung umfasst. Ebenso in seiner Zuständigkeit liegt die Organisation seiner Spitaltätigkeiten und die Mittelzuteilung an seinen verschiedenen Standorten, deren Lage mit der Spitalplanung vorgegeben wird.

Was die ambulanten Leistungen betrifft, so kann das HFR diese entsprechend seiner Strategie anbieten und ausbauen. Die ambulanten Leistungen werden von der OKP nach dem TARMED-Tarifsystem finanziert.

Parallel dazu kann sich der Staat im Sinne von Artikel 49 Abs. 3 KVG an der Finanzierung von als gemeinwirtschaftlich anerkannten Leistungen beteiligen. Er kann das HFR im Interesse der öffentlichen Gesundheit auch verpflichten, gemeinwirtschaftliche Leistungen anzubieten (Art. 4 Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser [SFiG]); in diesem Falle stellt er die Finanzierung sicher. Schliesslich kann sich der Staat auch an der Finanzierung anderer Leistungen beteiligen, namentlich an ambulanten Tätigkeiten oder Projekten und Aufträgen, die einem Bedürfnis der öffentlichen Gesundheit entsprechen (Art. 5 SFiG). Diese Leistungen werden durch Pauschalbeträge und auf Grundlage einer Kosten-Leistung-Rechnung oder anderer Modelle finanziert. Infolge der SFiG-Revision kann der Staat schliesslich Finanzhilfen für Investitionen der öffentlichen Spitäler gewähren (Art. 7a).

Der Bericht 2019-DSAS-70 enthält eine detaillierte Beschreibung der Finanzierungsgrundsätze für Spitäler.

2. Rechtsrahmen des HFR

2.1. Gesetz über das freiburger Spital (HFRG)

Das Gesetz über das freiburger Spital (HFRG) regelt die Organisation, den Betrieb und die Finanzierung des HFR. Es bezieht sich auf die vom Staatsrat festgelegte Spitalplanung, an die sich das HFR halten muss.

Gemäss Artikel 4 HFRG ist das HFR eine selbstständige kantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es ist administrativ der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) zugewiesen.

Seine Governance- und Aufsichtsstrukturen sind in den Kapiteln 2 und 7 des HFRG festgelegt, in denen u. a. Folgendes erwähnt wird:

- > Der Staatsrat verabschiedet nach den Vorgaben des Bundesrechts die Spitalplanung, die den Rahmen vorgibt, in dem sich das HFR bewegt. Die GSD ist seine erste Anlaufstelle; ihr ist das HFR administrativ zugewiesen.
- > Der HFR-Verwaltungsrat wiederum ist für die Strategie zuständig. Er organisiert im Rahmen der Spitalplanung und des vom Staatsrat erstellten Leistungsauftrags namentlich die Spitaltätigkeiten, wobei er auf die Einsetzung rationeller und effizienter Strukturen achtet. Ausserdem hat er für die Entwicklung des HFR und dessen guten Betrieb zu sorgen. In diesem Rahmen muss er dem Grossen Rat den Voranschlag und die Jahresrechnung unterbreiten.
- > Der Grosse Rat schliesslich hat die Oberaufsicht über das HFR. Hier geht es darum, Transparenz in Bezug auf die Handlungen oder Unterlassungen der zuständigen Behörden zu schaffen.

Das HFRG enthält ferner die Grundsätze für die Organisation und den Betrieb des HFR (Kapitel 1, 3 und 5). In diesen Kapiteln werden namentlich die Pflichten des HFR gegenüber den Patientinnen und Patienten beschrieben. Auch wird darin erwähnt, dass Organisation und Geschäftsführung der Betriebseinheiten vom Verwaltungsrat festgelegt werden. Die Direktion des HFR stellt hier die wirtschaftliche Geschäftsführung der Betriebseinheiten und die rationelle Bewirtschaftung der Ressourcen sicher. Ihre Hauptaufgaben bestehen somit darin, die finanzielle Lage des Spitals regelmässig zu beurteilen und die GSD darüber zu informieren.

Das Personal des HFR unterliegt dem Gesetz über das Staatspersonal (Art. 37ff. HFRG).

Der grundeigentumsrechtliche Rahmen schlussendlich wird in Artikel 51 HFRG geregelt, auf dessen Grundlage ein unentgeltliches Baurecht zugunsten des HFR für die für seinen heutigen Betrieb und seine voraussichtliche Entwicklung erforderlichen Grundstücke errichtet wurde, wobei die Gemeindeverbände bzw. für den Standort Freiburg der Staat Eigentümer der Grundstücke bleiben bzw. bleibt.

2.2. Weitere Bestimmungen

Die Richtlinie über die Vertretung des Staates in Unternehmen (*Public Corporate Governance*) gilt subsidiär für die einer Direktion administrativ zugewiesenen Einheiten und Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die einem Spezialgesetz unterliegen. Sie sieht vor, dass der Staatsrat für jede Einheit die strategischen und finanziellen Ziele festlegt, die der Staat mit seiner Beteiligung verfolgen will. Die damit einhergehenden Ziele werden jedes Mal, wenn es sich als erforderlich erweist, mindestens aber einmal pro Legislaturperiode überprüft und aktualisiert.

Vor diesem Hintergrund übermittelt der Staatsrat dem HFR-Verwaltungsrat in jeder Legislaturperiode den Auftrag und die strategischen Ziele, die er ihm vorgibt. Letztere basieren im Wesentlichen auf der Abdeckung des Bedarfs der Bevölkerung, der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen und auf dem Fortbestand des Spitals, insbesondere im Hinblick auf seine Finanzlage. Verglichen mit den bestehenden Rechtsgrundlagen bieten sie einen ausführlicheren Rahmen für das Leistungsangebot und das Management der Aktivitäten des HFR, insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung eines finanziellen Gleichgewichts. Gemäss HFRG verantwortet der HFR-Verwaltungsrat seine Geschäftsführung gegenüber dem Staatsrat.

Zur spezifischen Frage der Aufsicht ist auszuführen, dass die GSD – zusätzlich zur Oberaufsicht des Grossen Rates über das HFR (Art. 43 HFRG) – die Aufsicht über das HFR wahrnimmt, unter Vorbehalt der Befugnisse des Staatsrats (Art. 44 HFRG). Diese Aufsicht soll sicherstellen, dass die in der Spitalplanung festgelegten Ziele und die Bedingungen der Betriebsbewilligung eingehalten werden und dass die vom Staatsrat erteilten Leistungsaufträge korrekt ausgeführt werden.

3. Rechtlicher und grundeigentumsrechtlicher Rahmen und Lage des HFR

Ob das HFR in den für ein nachhaltiges Gleichgewicht notwendigen Finanzierungsspielraum generieren kann, hängt in erster Linie von seinen Kosten und Einnahmen ab. Nun aber enthält der kantonale Rechtsrahmen – abgesehen von der im HFRG festgelegten Personalgesetzgebung – keine Bestimmungen, welche die Schaffung eines angemessenen Finanzierungsspielraums stärker einschränken als der eidgenössische Rechtsrahmen oder die nationalen Tarifstrukturen. Im Gegenteil: Die Bestimmungen des HFRG und des SFiG bzgl. Finanzierungs- und Subventionsinstrumenten schaffen Anreize, ein finanzielles Gleichgewicht zu erreichen, und eröffnen dem HFR Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung. Zu erwähnen ist bspw. die Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie der anderen Leistungen. Des Weiteren kann der Staat dank der im November 2022 verabschiedeten SFiG-Revision (Art. 7a) die Investitionen der Spitäler unterstützen (DOSSIER Parlinfo 2022-DSAS-66); dies wurde schon in Kapitel 1 erwähnt. Die Form der Unterstützung (Staatsdarlehen, Bürgschaft, A-fonds-perdu-Hilfe) wird offengelassen, im Bewusstsein, dass sich je nach Höhe der Beträge der Grosse Rat dazu äussern muss.

Die finanzielle Situation des HFR in Bezug auf sein finanzielles Gleichgewicht wird somit von der GSD und vom Staatsrat eng überwacht, dank der Beurteilung der Leistungsaufträge und des regelmässigen Austauschs mit dem HFR. Verschiedene Audits des Finanzinspektorats zwischen 2016 und 2018 führten zu einer Reihe von Empfehlungen, die u. a. die Qualität und die Eignung der Kosten- und Leistungsrechnung, die Budgetplanung, das Finanzcontrolling und das Reporting sowie das Investitionsmanagement betrafen. Hinzu kommt die kürzlich durchgeführte Analyse der Firma KPMG zur *Operational Excellence*; diese erlaubte eine kritische Darstellung der Lage des Spitals und das Aufzeigen von Handlungsfeldern in verschiedenen Bereichen, Diese Handlungsfelder betreffen insbesondere die Operationalisierung der Strategie 2030, aber auch die Spitalaufenthaltsdauer oder das Zuweisermanagement.

Schliesslich wird noch darauf hingewiesen die Fallkosten für Leistungen der Akutpflege des HFR im 2022 höher waren als diejenigen aller Spitäler mit vergleichbarer Grösse und Struktur (s. jährlich durchgeführtes Benchmarkingverfahren der Schweizer Spitäler des Vereins *SpitalBenchmark*).

Im Allgemeinen betreffen die von den zuvor genannten Audits und der KPMG-Analyse beschriebenen Handlungsansätze vorderhand somit nicht die Besonderheiten des kantonalen Rechtsrahmens, sondern vielmehr die Organisation und die operative und finanzielle Führung des HFR. Es gilt also jetzt, mit Hilfe von KPMG die vorgeschlagenen Empfehlungen umzusetzen und ihre Wirkung zu messen.

Was die Personalführung und die Kompetenzvergabe betrifft, so erlaubt sich der Staatsrat, auf seine Antwort auf die Motion 2017-GC-39 Markus Bapst/Peter Wüthrich – «Revision des Gesetzes über das freiburger Spital (HFRG)» zu verweisen, wo er sich bereits mit dem Zusammenhang zwischen dem rechtlichen und grundeigentumsrechtlichen Rahmen des HFR und der Situation der Einrichtung befasst. Diese Antwort beinhaltet eine auf mehrere Faktoren abgestützte Analyse der Situation des HFR mit dem Ziel, die Einrichtung durch die Steigerung der Effizienz zu festigen, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf Governance, Finanzierung und Personalführung liegen soll. In diesem Rahmen wurde auch der Personalstatus des HFR sowie dessen Austritt aus dem Gesetz über das Staatspersonal (StPG) geprüft. Es wird daran erinnert, dass besagte Motion schliesslich von ihren Urheberinnen und Urhebern zurückgezogen wurde; der Staatsrat ist der Ansicht, dass es insbesondere vor dem Hintergrund des Personalmangels nicht angebracht ist, die Frage des Austritts des Personals aus dem StPG erneut auf die Tagesordnung zu setzen. An dieser Stelle sollte in Erinnerung gerufen werden, dass der Staat dem HFR eine jährliche Unterstützung gewährt, um die Lohnmehrkosten auszugleichen.

Zur Frage der Governance des HFR ist zunächst festzuhalten, dass diese 2017 Gegenstand eines Audits war (s. Antwort auf die Motion 2017-GC-39, Punkt 3 und 5.1); dieses hatte eine Änderung des HFRG zur Folge, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist und eine Anpassung der Zusammensetzung und der Organisation des Verwaltungsrats vorsieht (DOSSIER Parlinfo 2018-DSAS-71). Es erscheint verfrüht, zu diesem Punkt einen Bericht zu erstellen, da die Auswirkungen dieser Änderung noch nicht beurteilt werden können.

Angesichts dieser Ausführungen findet der Staatsrat, dass die Fragen der Grossrätinnen und Grossräte zwar durchaus relevant sind, ihm heute jedoch keine Belege dafür vorliegen, dass die Probleme des HFR auf die rechtlichen und grundeigentumsrechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. Diese Probleme vorrangig mit den gesetzlichen und grundeigentumsrechtlichen Bestimmungen des Kantons Freiburg in Verbindung zu bringen würde nach Ansicht des Staatsrats keine überzeugenden Verbesserungsansätze bringen, welche die Finanzlage des HFR wieder ins Lot bringen würden. Er hält es für sinnvoller, sich auf die neusten Analysen zu stützen – insbesondere auf die Feststellungen von KPMG –, Grundlagenarbeit zu leisten und genau zu überwachen, welche Wirkung diese Massnahmen haben. Zudem sind die Anpassungen bei der Governance und der finanziellen Unterstützung für Investitionen erst kürzlich vorgenommen worden, weshalb eine erneute Analyse nicht genügend Abstand bietet, um deren Auswirkungen zu messen. Darüber hinaus erscheint es wichtig, die Ergebnisse des operativen Plans 2020–2024 des HFR messen zu können. Auch weist der Staatsrat darauf hin, dass das HFR-Dossier generell zu seinen Prioritäten gehört. Seine aktuelle und zukünftige Unterstützung zugunsten des HFR wird somit namentlich Gegenstand eines Finanzdekrets sein, das dem Grossen Rat vorgelegt wird.

Abschliessend schlägt Staatsrat vor, das Postulat abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2023-GC-73

Egalité salariale dans le secteur privé !

Auteurs :	Levrat Marie / Rey Alizée
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	15.03.2023
Développement :	15.03.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	15.03.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	06.07.2023

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 15 mars 2023, les députées Marie Levrat et Alizée Rey demandent au Conseil d'Etat d'établir un rapport qui présente un état des lieux du respect de l'égalité salariale dans les différentes entreprises privées soumises aux contrôles sur la base des articles 13d à 13h de la loi sur l'égalité (LEg). Si possible, le rapport doit aussi contenir d'autres détails importants concernant l'égalité, comme la proportion de femmes qui occupent un poste de cadre, qui siègent dans un conseil d'administration ou qui travaillent à temps partiel.

Dans le canton de Fribourg, 154 entreprises privées sont soumises aux contrôles d'égalité salariale sur la base de la LEg. Pour les députées, il paraît évident que l'Etat doit faire un suivi détaillé des résultats obtenus dans ces différentes entreprises privées et réagir de façon ciblée en cas de nécessité.

Les députées soulignent par ailleurs que cette mesure ne demande pratiquement aucun effort supplémentaire de la part des dites entreprises puisque celles-ci ont déjà fait l'objet d'une analyse sur la base de la LEg.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Absence de marge d'intervention

Comme évoqué dans sa réponse à la question 2022-CE-268, le Conseil d'Etat attribue beaucoup d'importance à la politique de lutte contre les inégalités salariales. Il joue son rôle en matière de politique publique et agit selon les bases légales. Dans ce cadre, il propose des mesures de promotion de l'égalité, de sensibilisation et de formation des protagonistes, met à disposition des outils mettant en évidence des bonnes pratiques et promeut le travail de réseau.

Il n'a en revanche aucune autre marge d'intervention dans la politique salariale des acteurs privés et ne dispose pas des bases légales permettant le suivi détaillé des résultats obtenus dans les différentes entreprises privées soumises aux contrôles d'égalité salariale sur la base de la LEg. En effet, du fait des articles 13g et 13h de la LEg, les entreprises privées soumises aux contrôles

d'égalité salariale ne sont contraintes d'informer que leur personnel, et leurs actionnaires si elles en ont, du résultat de leur analyse de l'égalité des salaires. Autrement dit, la LEg n'astreint aucunement lesdites entreprises à transmettre ces informations à l'Etat de Fribourg ou même à la Confédération, ni à les publier.

Dans ces circonstances, établir un rapport qui présente un état des lieux du respect de l'égalité salariale dans les différentes entreprises privées soumises aux contrôles reviendrait à dépendre du bon vouloir desdites entreprises à communiquer leur résultat respectif. Il est ainsi fort probable que seules les entreprises qui accordent une importance particulière à cette thématique et dont les scores sont bons voire excellents ne transmettent leur résultat. De la sorte, l'état de lieux qui en découlerait ne serait que peu représentatif de la situation globale de l'égalité salariale dans les entreprises privées de 100 employé-e-s et plus du canton de Fribourg.

2. Projet du BEF auprès des entreprises privées

Dans le cadre de la « Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg », le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF) développe depuis 2021 son projet intitulé « Egalité en entreprise » qui a pour but d'informer et de soutenir les entreprises privées fribourgeoises dans la mise en œuvre de l'égalité. Dans cette optique, une approche de l'égalité en entreprise en 9 axes a notamment été élaborée¹.

A présent, le besoin d'évaluer la situation de l'égalité au sein des entreprises privées du canton de Fribourg se fait ressentir. Ainsi, le BEF envisage de réaliser une enquête quantitative en 2024, dont les résultats pourront être publiés en 2025. Cette enquête ne sera pas uniquement adressée aux entreprises privées du canton dont le nombre d'employé-e-s est égal ou supérieur à 100 personnes, mais aussi à des PME plus petites. Elle abordera plusieurs axes de l'égalité en entreprise tels que la conciliation vie privée / vie professionnelle facilitée, l'encouragement à la carrière des femmes ou encore la gestion égalitaire de la relève.

La représentativité de cette enquête, et par extension le poids de ses conclusions, dépendront de nouveau du bon vouloir desdites entreprises de participer à cette enquête. La DSAS a prévu une collaboration avec la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation (DEEF) afin que cette enquête soit un véritable projet du monde de l'entreprise et gagne ainsi en légitimité.

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à fractionner le postulat.

En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.

En cas d'acceptation du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > rejeter le volet relatif à l'établissement d'un état des lieux du respect de l'égalité salariale dans les 154 entreprises privées du canton de Fribourg qui sont soumises aux contrôles d'égalité salariale sur la base de la LEg;
- > accepter le volet visant la réalisation d'une enquête plus large sur l'égalité en entreprise auprès des entreprises privées du canton de Fribourg et fixer le délai de suite à la fin de l'année 2025 (art. 75 al. 2 LGC).

¹ www.fr.ch/travail-et-entreprises/entreprises/legalite-entre-femmes-et-hommes-dans-la-vie-professionnelle/egalite-dans-la-vie-professionnelle-informations-aux-entreprises



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat 2023-GC-73

Lohnungleichheit in der Privatwirtschaft!

Urheberinnen:	Levrat Marie / Rey Alizée
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	15.03.2023
Begründung:	15.03.2023
Überweisung an den Staatsrat:	15.03.2023
Antwort des Staatsrats:	06.07.2023

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit am 15. März 2023 eingereichtem und begründetem Postulat verlangen die Grossrätinnen Marie Levrat und Alizée Rey vom Staatsrat einen Bericht über den Stand der Einhaltung der Lohnungleichheit in den verschiedenen Privatunternehmen, die sich gestützt auf Artikel 13d bis 13h des Gleichstellungsgesetzes (GIG) überprüfen lassen müssen. Wenn möglich, sollte der Bericht auch andere wichtige Details zur Gleichstellung enthalten, wie zum Beispiel den Anteil der Frauen, die eine Kaderstelle besetzen, in einem Verwaltungsrat Einsitz nehmen oder Teilzeit arbeiten.

Im Kanton Freiburg unterstehen 154 Privatunternehmen der Überprüfung der Lohnungleichheit gestützt auf das GIG. Den Grossrätinnen scheint es selbstverständlich, dass der Kanton die Ergebnisse in diesen verschiedenen Privatunternehmen detailliert beobachten und bei Bedarf gezielt reagieren muss.

Die Grossrätinnen betonen zudem, dass diese Massnahme praktisch keine zusätzlichen Anstrengungen seitens der genannten Unternehmen erfordert, da diese bereits auf der Grundlage des GIG einer Analyse unterzogen wurden.

II. Antwort des Staatsrats

1. Kein Interventionsspielraum

Wie in seiner Antwort auf die Anfrage 2022-CE-268 erwähnt, misst der Staatsrat der Politik zur Bekämpfung von Lohnungleichheit grosse Bedeutung bei. Er nimmt seine Rolle in der öffentlichen Politik wahr und handelt entsprechend den Gesetzesgrundlagen. In diesem Rahmen schlägt er Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung, zur Sensibilisierung und Schulung der Protagonisten vor, stellt Instrumente bereit, die bewährte Praktiken aufzeigen, und fördert die Netzwerkarbeit.

Hingegen hat er keinen weiteren Handlungsspielraum bei der Lohnpolitik privater Akteurinnen und Akteure und verfügt über keine gesetzlichen Grundlagen für eine detaillierte Beobachtung der Ergebnisse in den verschiedenen privaten Unternehmen, die den Lohngleichheitskontrollen gemäss

dem GIG unterstehen. Die Privatunternehmen, die den Lohngleichheitskontrollen unterliegen, sind nämlich aufgrund von Artikel 13g und 13h GIG lediglich verpflichtet, ihr Personal und, falls vorhanden, ihre Aktionärinnen und Aktionäre über das Ergebnis ihrer Lohngleichheitsanalyse zu informieren. Mit anderen Worten verpflichtet das GIG die genannten Unternehmen keineswegs, diese Informationen an den Kanton Freiburg oder sogar an den Bund weiterzuleiten noch sie zu publizieren.

Unter diesen Voraussetzungen würde die Erstellung eines Berichts über den Stand der Einhaltung der Lohngleichheit in den verschiedenen privaten, den Kontrollen unterliegenden Unternehmen vom guten Willen dieser Unternehmen abhängen, ihr jeweiliges Ergebnis mitzuteilen. So ist es sehr wahrscheinlich, dass nur die Unternehmen ihr Ergebnis weitergeben, die diesem Thema eine besondere Bedeutung beimessen und gute bis sehr gute Werte aufweisen. Damit wäre die daraus resultierende Aufstellung nur wenig repräsentativ für die Gesamtsituation der Lohngleichheit in den Privatunternehmen mit 100 und mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Kanton Freiburg.

2. Projekt des GFB bei privaten Unternehmen

Im Rahmen der «Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staates Freiburg» entwickelt das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) seit 2021 das Projekt mit dem Titel «Gleichstellung im Unternehmen». Es hat zum Ziel, die Freiburger Privatunternehmen bei der Umsetzung der Gleichstellung zu informieren und zu unterstützen. Zu diesem Zweck wurde unter anderem ein Ansatz zur Gleichstellung mit 9 Interventionsbereichen erarbeitet¹.

Zurzeit macht sich ein Bedürfnis bemerkbar, die Situation der Gleichstellung in den Privatunternehmen des Kantons Freiburg zu evaluieren. So plant das GFB, 2024 eine quantitative Umfrage durchzuführen, deren Ergebnisse 2025 veröffentlicht werden können. Diese Umfrage wird sich nicht nur an die Privatunternehmen des Kantons mit 100 und mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern richten, sondern auch an kleinere KMU. Sie wird sich mit verschiedenen Aspekten der Gleichstellung in Unternehmen befassen, wie zum Beispiel der erleichterten Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Förderung der Karriere von Frauen oder der Durchsetzung des Gleichstellungsprinzips beim Generationenwechsel.

Die Repräsentativität dieser Umfrage und deshalb auch das Gewicht ihrer Schlussfolgerungen werden wiederum vom guten Willen der genannten Unternehmen abhängen, an dieser Umfrage teilzunehmen. Die GSD hat mit der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) eine Zusammenarbeit vorgesehen, damit diese Umfrage zu einem echten Projekt der Unternehmenswelt wird und somit an Legitimität gewinnt.

III. Schlussfolgerung

Der Staatsrat empfiehlt dem Grossen Rat deshalb, das Postulat aufzuteilen.

Wird die Aufteilung abgelehnt, fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, das Postulat abzulehnen.

Wird die Aufteilung gutgeheissen, empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat,

¹ www.fr.ch/de/staat-und-recht/regierung-und-verwaltung/gleichstellung-im-erwerbsleben-und-in-der-kantonsverwaltung/gleichstellung-von-frau-und-mann-im-erwerbsleben/gleichstellung-im-erwerbsleben-informationen-fuer-unternehmen

- > den Teil abzulehnen, der sich auf die Erstellung eines Berichts zum Stand der Einhaltung der Lohngleichheit in den 154 Privatunternehmen des Kantons Freiburg bezieht, die gestützt auf das GIG der Überprüfung der Lohngleichheitskontrollen unterstehen;
- > den Teil anzunehmen, der auf die Durchführung einer breiter angelegten Untersuchung zur Gleichstellung im Unternehmen bei den Privatunternehmen des Kantons Freiburg abzielt, und die Frist, um Folge zu geben, auf Ende 2025 festzusetzen (Art. 75 Abs. 2 GRG).



Rapport 2023-DSAS-47

26 juin 2023

Mise à disposition en libre accès de protections hygiéniques dans les écoles, les institutions publiques et sportives

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2020-GC-204 Favre-Morand Anne / Fagherazzi Martine concernant la mise à disposition en libre accès de protections hygiéniques dans les écoles, les institutions publiques et sportives.

Table des matières

1	Introduction – Fondements du projet	2
2	Organisation de projet	3
3	Phase-test	4
3.1	Périmètre de la phase-test	4
3.2	Avis des utilisatrices	4
3.3	Retours techniques et budgétaires	5
4	Recommandations basées sur la phase-test, le groupe technique et le groupe sensibilisation	5
4.1	Public-cible	5
4.2	Technique	5
4.2.1	Mode de distribution	5
4.2.2	Planning de déploiement	6
4.3	Sensibilisation et communication	6
4.3.1	Logo/signalétique indiquant la mise à disposition	6
4.3.2	Sensibilisation au sein de l'école obligatoire	6
4.3.3	Information à la population	6
4.4	Budget	7
4.4.1	Technique	7
4.4.2	Sensibilisation et communication	8
5	Conclusion	8
	Liste des abréviations	9

1 Introduction – Fondements du projet

Par postulat déposé et développé le 15 décembre 2020, les députées Favre-Morand et Fagherazzi, ainsi que 16 cosignataires, exposent les mesures mises en place dans certains pays afin de lutter contre la précarité menstruelle. Sur cette base, elles demandent au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de proposer gratuitement des protections hygiéniques dans les lieux de formation et les institutions publiques et sportives. Elles lui demandent également de se pencher sur la communication autour de cette question et d'encourager les communes à entreprendre une démarche similaire.

Dans sa réponse acceptée par le Grand Conseil le 5 octobre 2021, le Conseil d'Etat a proposé de réaliser une étude de faisabilité dans laquelle il rendrait compte des modalités de mise en œuvre : nombre de lieux concernés, coût, matériel mis à disposition, ainsi que d'une stratégie de communication et d'un renforcement des mesures de prévention.

Selon le dernier rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg¹, 10% de la population fribourgeoise est à risque de pauvreté², soit un peu plus 25 000 personnes. Les personnes en situation précaire ont été fortement impactées par la crise du coronavirus.

Vivre à la limite de la pauvreté a des conséquences non seulement financières, mais aussi des répercussions sur tous les autres domaines de la vie. Être à risque de pauvreté signifie vivre avec tout juste le minimum sans pouvoir faire face à une dépense imprévue. Un rendez-vous chez le dentiste, le renouvellement des chaussures pour un enfant ou un achat de lunettes peut obliger ensuite à choisir entre remplir le frigo et s'acheter des protections hygiéniques. Une étude portant sur plus de 6500 étudiantes en France révèle qu'une personne sur 10 fabrique ses propres protections pour des raisons financières. Au Royaume-Uni, une femme sur 10 ne peut pas se payer de protection hygiénique. Dans ces deux pays, les taux de pauvreté des personnes de 18 à 65 ans sont assez proches de celui de la Suisse (resp. 8,6 % en France, 10,6 % au Royaume-Uni et 6,6 % en Suisse).³

Dans ces conditions, les femmes doivent trouver des alternatives qui peuvent nuire à leur santé. Une utilisation prolongée ou inadéquate de protections hygiéniques voire leur fabrication maison, au moyen de papier de toilette ou de couches pour enfant, peuvent engendrer des problèmes de santé comme des démangeaisons, voire des infections pouvant être graves.

Une autre solution, lorsqu'il n'est pas possible de se protéger correctement, est de rentrer à la maison durant cette période, avec pour conséquence un risque de décrochage scolaire ou encore un licenciement. Le tabou qui entoure les règles s'effrite quelque peu actuellement, mais il reste difficile pour une femme d'en parler ouvertement ou même de solliciter une protection hygiénique à quelqu'un d'autre lorsqu'elle ne dispose pas du matériel adéquat. Au-delà des difficultés financières à s'acheter des protections hygiéniques, les femmes peuvent parfois être surprises par l'arrivée de leurs menstruations ou par l'abondance de leur flux. Chaque mois peut être différent et mettre les personnes concernées dans l'embarras, et ceci davantage encore lorsque les règles viennent de commencer. A qui solliciter une protection hygiénique quand on est la première fille de la classe à avoir ses règles ? Comment demander devant tout le monde de pouvoir se rendre à l'infirmerie alors que l'on n'est manifestement pas malade ? Comment rester concentrée en classe avec la peur de voir ses vêtements tachés de sang, parce qu'on n'a pas mis assez de matériel dans son sac le matin ? Pour ces raisons, faute de parvenir à cacher correctement leurs règles, les personnes concernées préfèrent parfois s'exclure et rentrer chez elles. Au Royaume-Uni comme en France, les études ont montré qu'une femme sur dix a déjà manqué l'école ou le travail par peur des fuites et que leurs règles soient vues.

¹ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg.

² Seuil de risque de pauvreté : 60% du revenu médian disponible de la population. Au moment du rapport, 2 376 francs/mois pour une personne seule, 1 931 francs/mois pour un adulte avec enfant(s), 2 314 francs/mois pour 2 adultes et 3 enfants et plus.

³ OCDE (2021), Taux de pauvreté (indicateur). Doi : 10.1787/f5395f95-fr (Consulté le 18 mai 2021)

Des initiatives mettant à disposition des protections hygiéniques en libre accès sont nées à différents endroits en Suisse, comme en Ville de Genève par exemple, dans le canton du Jura ou encore à Neuchâtel. D'autres font l'objet de projets pilotes comme dans les cantons de Vaud et du Valais. Cette question occupe également au niveau international. En Angleterre, par exemple, toutes les écoles du primaire et du secondaire mettent à disposition des protections hygiéniques.

La mise à disposition de protections hygiéniques dans les bâtiments publics s'inscrit dans la continuité de ces initiatives avec pour objectif de lutter contre la précarité menstruelle à laquelle certaines femmes sont confrontées. Ce projet participe en outre à la réalisation des cibles : 1.1 « Prévenir la pauvreté et lutter contre celle-ci » et 5.1 « Mettre fin aux discriminations de genre » de la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg.

Des synergies seront également à réaliser avec le projet de stratégie cantonale de santé sexuelle présenté au Conseil d'Etat au printemps 2023.

2 Organisation de projet

Un comité de pilotage a été mis sur pied pour la réalisation de l'étude de faisabilité. Conduit par le Service de l'action sociale (SASoc), il a réuni à 5 reprises des représentantes et représentants issues du/de:

- > Service des bâtiments (SBat)
- > Service du médecin cantonal, Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS)
- > Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SENoF)
- > Service de la formation professionnelle (SFP)
- > Grangeneuve (IAG)
- > Ville de Fribourg

Pour faire écho à la demande des postulantes concernant l'encouragement des communes à entreprendre des démarches similaires, des représentantes de la Ville de Fribourg, saisies d'un postulat similaire, ont également été invité à prendre part à ce COPIL

Deux groupes de travail ont de plus été mis sur pied avec pour mission d'élaborer des propositions à l'intention du COPIL. Il s'agit d'un groupe technique, d'une part, piloté par le SBat, avec pour tâche notamment de préciser le périmètre, le matériel, les coûts, la mise à disposition et l'élimination, le lieu d'installation des distributeurs, les heures de travail liées à ce nouveau produit. Il a réuni des technicien-ne-s issus de :

- > Association du Centre professionnel cantonal (ACPC)
- > Haute école d'ingénierie et d'architecture Fribourg (HEIA)
- > Haute école de gestion (HEG-FR)
- > Haute école de santé Fribourg (Heds-FR)
- > Grangeneuve (IAG)
- > Service de l'action sociale (SASoc)
- > Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SENoF)
- > Service de la formation professionnelle (SFP)
- > Service des Bâtiments (SBat)
- > Université de Fribourg (UniFR)
- > Ville de Fribourg, intendance, facility management

D'autre part, le groupe, dit de sensibilisation et piloté par le Centre fribourgeois de santé sexuelle, devait concevoir la communication par rapport au produit choisi, ainsi que la stratégie pour diminuer le tabou des règles. Il a réuni des représentantes de :

-
- > Bureau santé à l'école DSAS/DFAC
 - > Service de l'action sociale (SASoc)
 - > Service du médecin cantonal, Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS)
 - > Ville de Fribourg, Médecine scolaire, Service de l'enfance, des écoles et de la cohésion sociale

Les différents retours des groupes de travail ont permis au COPIL de dresser l'étude de faisabilité demandée par le Conseil d'Etat. Les chapitres qui suivent détaillent les contours de la mise en œuvre.

3 Phase-test

Le COPIL a décidé d'initier une phase test de juin 2022 à octobre 2022. Cette phase-test avait pour but de constituer un effectif d'utilisatrices afin de déterminer le nombre et le type de distributeurs à installer ainsi que le nombre de remplissages à prévoir pour pouvoir ensuite estimer le budget correspondant.

3.1 Périmètre de la phase-test

Tenant compte de ces éléments, la phase test s'est déroulée dans les bâtiments suivants :

- > Cycle d'orientation du Belluard, Fribourg
- > Ecole de culture générale (ECGF), Fribourg
- > Ecole primaire de l'Heitera, Fribourg
- > Ecole des métiers (EMF), Fribourg
- > Ecole professionnelle artisanale et commerciale (EPAC), Bulle
- > Haute Ecole d'ingénierie et d'architecture Fribourg (HEIA)
- > Haute Ecole pédagogique de Fribourg (HEP), Fribourg
- > Haute Ecole de travail social (HETS-FR), Haute école de santé Fribourg (HEdS-FR)
- > Fribourg
- > Hôpital des Bourgeois, Fribourg
- > Université de Fribourg (UniFR), Fribourg

3.2 Avis des utilisatrices

La phase-test a également été soumise à l'avis des utilisatrices. 344 personnes ont répondu au questionnaire. Les avis recueillis proviennent à la fois des utilisatrices des bâtiments cantonaux et communaux.

Globalement le niveau de satisfaction par rapport à la mise à disposition de protections hygiéniques est excellent avec des taux de réponses positives avoisinant les 90%. L'initiative est largement saluée dans les commentaires.

Les utilisatrices ont été questionnées sur la facilité à trouver le distributeur (oui : 94.9%), à l'utiliser (oui : 98.3%) ou encore sur son fonctionnement (bon : 97,2%). Par ailleurs, les utilisatrices estiment à 92.6% que l'emplacement du distributeur est correct. Les commentaires indiquent toutefois que certaines personnes auraient apprécié trouver un distributeur directement dans les cabines et non pas en dehors au niveau du local WC.

L'approvisionnement en protections hygiéniques est jugé bon à 88.8%. Avec l'expérience, les bâtiments pourront de mieux en mieux ajuster les volumes aux besoins.

Les utilisatrices sont majoritairement (92%) satisfaites de la qualité du produit distribué. Dans les commentaires, certaines estiment qu'une certaine variété serait la bienvenue, en mettant à disposition des tampons, notamment, ou des serviettes plus fines.

3.3 Retours techniques et budgétaires

Tableau consommation sur les sites test de juin à fin octobre 2022 (Etat au 4.11.2022)

Site	Consommation mensuelle en pièces	Méthode de distribution
Haute Ecole pédagogique de Fribourg ^[1]	60 serviettes (seul article proposé)	Distributeur mécanique
Ecole du Culture Générale de Fribourg ^[2]	90 serviettes (seul article proposé)	Distributeur mécanique
Université de Fribourg	40 serviettes et 160 tampons	Distributeur artisanal
EPAC, Bulle	50 serviettes et 20 tampons	Panier en libre-service
CO du Belluard, Fribourg	125 serviettes (seul article proposé)	Distributeur mécanique
Ecole primaire de la Heitera, Fribourg	65 serviettes (seul article proposé)	Distributeur mécanique
Hôpital des Bourgeois, Fribourg	125 serviettes (seul article proposé)	Distributeur mécanique
HEIA, Bd de Pérolles 80, Fribourg	10 serviettes (seul article proposé)	Distributeur mécanique
HEdS-FR/HETS-FR, Fribourg	85 serviettes (seul article proposé)	Distributeur mécanique
EMF, Fribourg	15 serviettes (seul article proposé)	Panier en libre-service

[1] Les secteurs équipés pour la phase-test couvrent un périmètre de 411 femmes étudiantes, soit 90% des utilisatrices potentielles et de 90 collaboratrices, soit 60% des utilisatrices potentielles

[2] les secteurs équipés pour la phase-test couvrent un périmètre de 693 femmes étudiantes, soit 72% des utilisatrices et 57 collaboratrices, soit 49% d'utilisatrices

4 Recommandations basées sur la phase-test, le groupe technique et le groupe sensibilisation

4.1 Public-cible

L'âge des premières règles tend à diminuer ces dernières décennies, suivant les conclusions du COPIL, le Conseil d'Etat recommande donc de mettre des protections hygiéniques à disposition du public **dès l'âge de 10-11 ans soit pour l'école obligatoire dès la 7H.**

Pour les bâtiments publics, les protections hygiéniques sont mises à disposition en libre accès pour permettre aux femmes de s'approvisionner, soit de manière ponctuelle pour des **dépannages**, soit **de manière plus durable pour les femmes en situation de précarité**, sans discrimination.

4.2 Technique

4.2.1 Mode de distribution

Au vu des résultats de la phase-test et suivant les recommandations du COPIL, le Conseil d'Etat a retenu les critères ci-dessous concernant le mode de distribution :

- > Installation de distributeurs robustes en acier ;
- > Installation dans des lieux ciblés (pas tous les locaux WC d'un bâtiment) indiqués à l'aide d'un logo spécifique ;
- > Mise à disposition de serviettes hygiéniques de taille moyenne plutôt que de tampons puisque les tampons sont plus à risque en ce qui concerne le choc toxique si ces derniers sont mal utilisés. Les serviettes conviennent à un public beaucoup plus large, voire à tout le public ciblé ;
- > Produits emballés individuellement ;
- > Distributeurs modulables en termes de volume ;

-
- > Mise à disposition d'une poubelle dans la/les cabines des locaux équipés d'un distributeur
 - > Entretien et remplissage des distributeurs.

L'utilisation inadéquate de tampons ou de coupes menstruelles peut exposer les femmes à un choc toxique. Pour les établissements qui souhaitent installer des distributeurs avec ce type de protections, le Conseil d'Etat recommande de mettre à disposition des utilisatrices la notice accompagnant ces produits.

4.2.2 Planning de déploiement

Tenant compte de la planification budgétaire de l'Etat, la mise en œuvre sera effective en 2024.

4.3 Sensibilisation et communication

La sensibilisation et la communication seront déployées en plusieurs volets.

La partie ci-dessous rend compte des différentes actions possibles.

4.3.1 Logo/signalétique indiquant la mise à disposition

Afin que le public se dirige aisément au bon endroit en cas de besoin, il est recommandé de développer un même pictogramme pour tous les espaces.

Dans les bâtiments accueillant un jeune public, le logo pourra également être accompagné d'un autocollant comportant les coordonnées du site Internet ciao.ch – site d'information, d'aide et d'échanges pour les jeunes – et celles du Centre fribourgeois de santé sexuelle.

4.3.2 Sensibilisation au sein de l'école obligatoire

La mise à disposition de protections hygiéniques au sein des bâtiments de l'école obligatoire sera décidée par les instances dont ils dépendent. Néanmoins, afin d'agir pour diminuer le tabou existant au sujet des règles, des actions de sensibilisation peuvent être imaginées pour les élèves fribourgeois-e-s. Après l'école obligatoire, la sensibilisation et la communication seront les mêmes pour tout public (cf. point 4.3.3 plus bas).

> Développement d'une leçon en collaboration avec les responsables des contenus de science naturelle

Dans le cadre de l'école obligatoire, les contenus doivent être mis en lien avec le Plan d'études romand (PER) et le Lehrplan 21. La thématique des règles pourrait par exemple s'inscrire dans l'objectif « Analyser les mécanismes des fonctions du corps humain et en tirer des conséquences pour sa santé » du domaine « Mathématiques et sciences de la nature » du PER. Cette leçon compléterait les interventions en éducation sexuelle dispensées par le Centre fribourgeois de santé sexuelle en principe en 6H, 8H et 10H où la thématique des règles est abordée.

> Intégration d'informations sur les règles à la plateforme frischool

La plateforme frischool est le portail élèves du canton de Fribourg. Elle offre différentes ressources en fonction de la discipline qui intéresse l'élève ou le parent, de la période de l'année ou de thèmes prioritaires ou encore donne accès à l'encyclopédie pour les jeunes Universalis Junior.

Cette plateforme est beaucoup utilisée par les enseignantes et enseignants. Des informations au sujet des règles seront élaborées et publiées sur frischool.

> Intégration de l'information à la soirée d'information précédant les interventions du CFSS

Une soirée d'information est en principe organisée par l'établissement scolaire à l'intention des parents et du corps enseignant, avant l'intervention en classe. C'est un moment d'échange où le contenu de l'éducation sexuelle dispensée aux enfants est exposé et où il est possible de poser des questions et d'échanger. Des informations sur les règles ainsi que sur les éventuels dispositifs de mise à disposition de protections hygiéniques pourraient être données aux parents à cette occasion.

4.3.3 Information à la population

Le Conseil d'Etat recommande l'élaboration d'une communication sous forme d'une brochure par exemple, qui pourrait être mise à disposition dans des lieux ciblés. Celle-ci pourrait indiquer l'emplacement des protections hygiéniques mises à disposition, le logo qui les signale et donner quelques informations à propos des règles. Afin

d'inclure également les personnes en situation de vulnérabilité dans la communication, des organisations actives dans le domaine de la précarité (ex. espacefemmes, services sociaux régionaux, Fribourg pour tous, ORS...) devraient être consultées pour intégrer leur expérience. La communication devrait utiliser le langage simplifié et être traduite en plusieurs langues.

4.4 Budget

4.4.1 Technique

Au total, le service des bâtiments (SBat) a recensé 59 bâtiments publics nécessitant l'installation d'un seul distributeur fixe et 14 bâtiments nécessitant l'installation de plusieurs distributeurs fixes.

Il s'agit de bâtiments relevant notamment de l'enseignement (ex. bibliothèques, écoles du secondaire II (académique ou professionnel) et les hautes écoles, de la culture (ex. musées), du sport (ex. Campus du Lac Noir), de la santé (ex. Centre de pédopsychiatrie), de la sécurité (ex. bâtiments de la police), de la justice (ex. Tribunal cantonal), du patrimoine historique (ex. châteaux) ainsi que de l'administration publique.

L'évaluation des coûts a été effectuée en examinant cinq variantes différentes :

- > V1_1 à 3 distributeurs (en fonction de la grandeur des sites) installés dans des endroits à définir avec le service utilisateur (soit principalement des WC) et identifiables au moyen d'affiches/autocollants (cf. groupe communication)
- > V2_1 distributeur dans chaque local contenant des WC dames
- > V3_1 distributeur dans chaque local contenant des WC dames + hommes
- > V4_1 distributeur dans chaque cabine WC dames
- > V5_1 distributeur dans chaque cabine WC dames + hommes

L'évaluation a également tenu compte des différentes affectations des bâtiments ciblés qui se trouvent dans deux domaines distincts :

- > Enseignement (Collège de Gambach, Collège Sainte-Croix, Collège du Sud, ECGF, Eikon, EMF, HEP, Unifr, HES-SO) et
- > Administratif (SMo, DSJS, DEEF, SBCx, DSAS, Bâtiment Arsenaux 41).

Cette évaluation a établi que la première variante (V1) permet de répondre aux besoins sans qu'il soit nécessaire d'étendre encore les points de distribution comme prévu dans les autres variantes. Dans l'optique d'un déploiement de la variante V1, l'estimation des équipements nécessaires pour les infrastructures gérées par le SBat s'élève à un total de 104 distributeurs. Le budget qui en découle comprend pour la mise en service de cet équipement la première année, soit en 2024, les distributeurs et les consommables. Le produit proposé pour les consommables est uniquement des serviettes. Ce budget se compose des éléments suivants :

Catégories (année 1)	Montants
Achat des distributeurs	17 500 francs
Achat des serviettes pour le 1 ^{er} remplissage	1 500 francs
Création d'un stock de consommables	1 500 francs
Consommation annuelle (100 pces /mois/distributeur)	33 700 francs
Coûts de mise en place et installation	10 000 francs
Coûts entretien (dégâts, usure, ...)	1 000 francs
TOTAL (année 1)	65 200 francs

Catégories (dès année 2)	Montants
Stock consommables	1 500 francs
Consommation annuelle	33 700 francs
Coûts entretien (dégâts, usure, ...)	1 000 francs
TOTAL (dès année 2)	36 200 francs

L’approvisionnement des distributeurs peut être prise en charge par le personnel d’entretien de l’Etat de Fribourg ou par ses mandataires externes au même titre que le remplacement des linges ou du papier WC.

Ces chiffres ne prennent pas en compte une potentielle augmentation ou diminution de la consommation des serviettes. Il est donc possible d’avoir une fluctuation dans ces montants en raison de l’évolution des besoins.

4.4.2 Sensibilisation et communication

Mesure	Service responsable de la réalisation	Partenaires	Coûts	Heures pour les administrations
Logo/signalétique indiquant la mise à disposition	SMC-CFSS (contenu), réalisation graphiste externe	SBat, SEnOF-DOA	Conception graphique et réalisation : 3 000 francs	CFSS (spécialiste et coordinatrice ou coordinateur) : 5 heures
Développement d’une leçon par les responsables des contenus de science naturelle	SEnOF, DOA	SMC-CFSS		SEnOF-DOA (collaborateur-trice pré pédagogique) : 10 heures CFSS (spécialiste) : 3 heures
Réalisation et intégration d’informations sur les règles à la plateforme frischool	SEnOF, DOA	SMC-CFSS		SEnOF-DOA (collaborateur-trice pré pédagogique) : 4 heures CFSS (spécialiste et coordinatrice ou coordinateur) : 4 heures
Intégration de l’information à la soirée d’information précédant les interventions du CFSS	SMC-CFSS			CFSS (préparer l’intégration à la présentation aux parents et information aux spécialistes et coordinatrice ou coordinateur) : 4 heures
Information à la population	SMC-CFSS	SASoc et selon besoins, association ou service spécialisé.	Conception graphique et réalisation (yc. langage simplifié et traduction) : 2 000 francs	CFSS (spécialistes et coordinatrice ou coordinateur) : 8 heures
TOTAL			5 000 francs	38 heures

5 Conclusion

Au terme de cette étude de faisabilité menée conformément à la réponse au postulat 2020-GC-204, sur la base de l’évaluation des modalités de mise en œuvre et d’une estimation des coûts dont fait état le présent rapport, le Conseil d’Etat déploiera la distribution de protections hygiéniques dans les bâtiments recensés par le SBat dès 2024 pour un

montant total de 70 200 francs la première année (y compris les coûts pour la sensibilisation et la communication), puis de 36 200 francs dès la deuxième année. Les frais du déploiement en 2024 sont prévus au budget.

Parallèlement, le Conseil d'Etat émet les recommandations du présent rapport et les tient à disposition des communes qui souhaitent distribuer des protections hygiéniques dans des bâtiments ne relevant pas de la compétence de l'Etat de Fribourg, comme les écoles primaires, les centres de loisirs, les accueils extrascolaires, les cycles d'orientation ou certaines écoles professionnelles. Des renseignements peuvent également être pris auprès de la Commune de Fribourg qui a participé au Comité de pilotage de cette étude de faisabilité.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Liste des abréviations

Association du Centre professionnel cantonal	ACPC
Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht	DOA
Centre fribourgeois de santé sexuelle	CFSS
Comité de pilotage	COFIL
Direction de la formation et des affaires culturelles	DFAC
Direction de la santé et des affaires sociales	DSAS
Direction de la sécurité, de la justice et du sport	DSJS
Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle	DEEF
Ecole de culture générale	ECGF
Ecole des Métiers Fribourg	EMF
Ecole professionnelle artisanale et commerciale	EPAC
Ecole professionnelle d'arts appliqués	EIKON
Haute école d'ingénierie et d'architecture Fribourg	HEIA
Haute école de gestion	HEG-FR
Haute école de santé Fribourg	Heds-FR
Haute école pédagogique Fribourg	HEP
Haute école de travail social	HETS-FR
Plan d'études romand	PER
Service de l'action sociale	SASoc
Service de l'enseignement obligatoire de langue française	SEnOF
Service de la formation professionnelle	SFP
Service des bâtiments	SBat
Service des biens culturels	SBC
Service du médecin cantonal	SMC
Service de la mobilité	SMo
Université de Fribourg	UniFR



Bericht 2023-DSAS-47

26 Juni 2023

Kostenlose Hygieneprodukte in Schulen, öffentlichen Einrichtungen und Sportanlagen

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2020-GC-204 Favre-Morand Anne / Fagherazzi Martine – Kostenlose Hygieneprodukte in Schulen, öffentlichen Einrichtungen und Sportanlagen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung – Grundsätze des Projekts	2
2	Projektorganisation	3
3	Testphase	4
3.1	Teststandorte	4
3.2	Meinung der Nutzerinnen	4
3.3	Technische und budgetäre Rückmeldungen	5
4	Empfehlungen basierend auf Testphase, Technikgruppe und Sensibilisierungsgruppe	5
4.1	Zielgruppe	5
4.2	Technische Aspekte	5
4.2.1	Art der Bereitstellung	5
4.2.2	Umsetzungsplanung	6
4.3	Sensibilisierung und Kommunikation	6
4.3.1	Logo/Schilder, die auf das Angebot hinweisen	6
4.3.2	Sensibilisierung in der obligatorischen Schule	6
4.3.3	Information der Bevölkerung	7
4.4	Voranschlag	7
4.4.1	Technische Aspekte	7
4.4.2	Sensibilisierung und Kommunikation	8
5	Schlussfolgerung	8
	Abkürzungsverzeichnis	9

1 Einleitung – Grundsätze des Projekts

In ihrem am 15. Dezember 2020 eingereichten und begründeten Postulat legen die Grossrätinnen Favre-Morand und Fagherazzi sowie 16 Mitunterzeichnende dar, welche Massnahmen in einigen Ländern zur Bekämpfung der Periodenarmut eingeführt wurden. Auf dieser Grundlage ersuchen sie den Staatsrat, die Möglichkeit zu prüfen, in Bildungsstätten, öffentlichen Einrichtungen und Sportanlagen kostenlose Hygieneprodukte zur Verfügung zu stellen. Zudem fordern sie den Staatsrat auf, sich der Kommunikation zu dieser Frage anzunehmen und die Gemeinden zu ähnlichen Vorgehen zu ermutigen.

In seiner Antwort, vom Grossen Rat am 5. Oktober 2021 angenommenen, schlug der Staatsrat die Durchführung einer Machbarkeitsstudie vor, welche die Umsetzungsmodalitäten festhalten wird: Anzahl betroffene Standorte, Kosten, bereitgestelltes Material, Kommunikationsstrategie und Verstärkung der Präventionsmassnahmen.

Gemäss jüngstem Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg¹ sind 10 % der Freiburger Bevölkerung armutsgefährdet², sprich etwas mehr als 25 000 Personen. Von Armut betroffene Personen wurden durch die Coronakrise hart getroffen.

Ein Leben an der Armutsgrenze wirkt sich nicht nur auf die finanzielle Situation, sondern auf alle Lebensbereiche aus. Armutsgefährdet sein bedeutet, genau mit dem Minimum auszukommen und unvorhergesehene Ausgaben nicht stemmen zu können. Ein Zahnarztbesuch, neue Kinderschuhe oder eine Brille können einem dazu zwingen, zwischen gefülltem Kühlschrank und Hygieneprodukten zu entscheiden. Eine Studie mit 6500 Studentinnen in Frankreich hat gezeigt, dass eine von zehn Studentinnen ihre Menstruationsprodukte aus finanziellen Gründen selbst anfertigt. In Grossbritannien kann sich eine von zehn Frauen keine Produkte für die Monatshygiene leisten. In beiden Ländern gleicht die Armutsquote der 18- bis 65-Jährigen derjenigen in der Schweiz (8,6 % in Frankreich, 10,6 % in Grossbritannien und 6,6 % in der Schweiz).³

Unter diesen Bedingungen müssen Frauen Alternativen finden, die ihrer Gesundheit schaden können. Eine zu lange oder unangemessen Nutzung von Hygieneprodukten oder gar hausgemachte Artikel aus Toilettenpapier oder Windeln können gesundheitliche Probleme wie Juckreiz oder schwere Infektionen nach sich ziehen.

Ist ein angemessener Hygieneschutz nicht möglich, gehen viele Frauen nach Hause, und riskieren Schulabbruch oder Kündigung. Das Tabu rund um das Thema Menstruation bröckelt derzeit, doch bleibt es für Frauen schwierig, offen über das Thema zu reden oder gar andere um Hygieneprodukte zu bitten, wenn sie keinen angemessenen Schutz dabei haben. Nebst den finanziellen Schwierigkeiten beim Kauf von Hygieneprodukten werden Frauen manchmal durch die Menstruation oder deren Stärke überrascht. Jeder Monat kann anders sein und Frauen in Verlegenheit bringen; besonders, wenn man die Regel erst seit Kurzem hat. Von wem bekommt man eine Binde oder einen Tampon, wenn bisher noch niemand in der Klasse die Regel hat? Wie fragt man vor allen, ob man zur Krankenstation darf, wenn man gar nicht krank aussieht? Wie bleibt man in der Klasse konzentriert, wenn man befürchtet, die anderen könnten Blutflecken sehen, weil man morgens nicht genügend Hygieneprodukte eingepackt hat? Aus solchen Gründen, weil sie ihre Menstruation nicht richtig geheim halten können, sondern sich Betroffene manchmal lieber ab und gehen nach Hause. Studien in Grossbritannien als auch in Frankreich haben gezeigt, dass eine von zehn Frauen schon in der Schule oder bei der Arbeit gefehlt hat, weil sie Angst davor hatte, dass etwas ausläuft oder man ihre Periode sieht.

¹ Direktion für Gesundheit und Soziales, *Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg*, 2016, Freiburg.

² Armutsgefährdungsgrenze: 60 % des verfügbaren Medianeinkommens der Bevölkerung. Zum Berichtszeitpunkt 2376 Franken/Monat für eine alleinstehende Person, 1931 Franken/Monat für eine/n Erwachsene/n mit Kind/ern, 2314 Franken/Monat für zwei Erwachsene mit drei und mehr Kindern.

³ OCDE (2021), *Poverty rate (indicator)*. DOI: 10.1787/0fe1315d-en (abgefragt am 18. Mai 2021).

Initiativen, die frei zugängliche Hygieneprodukte zur Verfügung stellen, sind an verschiedenen Orten in der Schweiz entstanden, z. B. in der Stadt Genf, im Kanton Jura und in Neuenburg. Andere sind Gegenstand von Pilotprojekten, wie in den Kantonen Waadt und Wallis. Das Thema beschäftigt auch auf internationaler Ebene. In England zum Beispiel stellen alle Schulen der Primar- und Sekundarstufe Hygieneprodukte zur Verfügung.

Die Bereitstellung von Hygieneprodukten in öffentlichen Gebäuden ist eine Fortsetzung dieser Initiativen mit dem Ziel, die Periodenarmut zu bekämpfen, von der manche Frauen betroffen sind. Zudem trägt das Projekt zur Erreichung von Zielvorgaben bei: 1.1 «Verhinderung und Bekämpfung von Armut» sowie 5.1 «Überwindung der Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts» der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staates Freiburg.

Weitere Synergien gilt es zu schaffen mit dem Projekt zur kantonalen Strategie im Bereich sexuelle Gesundheit, die dem Staatsrat im Frühling 2023 unterbreitet werden soll.

2 Projektorganisation

Für die Durchführung der Machbarkeitsstudie wurde ein Steuerungsausschuss unter der Leitung des Kantonalen Sozialamts (KSA) eingerichtet. Der Steuerungsausschuss hielt fünf Sitzungen ab und bestand aus Vertreterinnen und Vertretern folgender Stellen:

- > Hochbauamt (HBA)
- > Kantonsarztamt, Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG)
- > Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (FOA)
- > Amt für Berufsbildung (BBA)
- > Grangeneuve (IAG)
- > Stadt Freiburg

Um der Forderung der Postulantinnen nachzukommen, die Gemeinden zu einem ähnlichen Vorgehen zu ermutigen, wurden zudem Vertreterinnen der Stadt Freiburg, die sich mit einem ähnlichen Postulat befasst hatten, zur Teilnahme am Steuerungsausschuss eingeladen.

Darüber hinaus wurden zwei Arbeitsgruppen geschaffen, mit dem Auftrag, Vorschläge für den StA zu erarbeiten. Eine vom HBA geleitete Technikgruppe hatte die primäre Aufgabe, Aktionsradius, Material, Kosten, Bereitstellung und Entsorgung, Standort von Spendern und die mit diesem neuen Angebot verbundenen Arbeitsstunden zu klären. In der Gruppe vertreten waren Technikerinnen und Techniker folgender Stellen:

- > Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums (VKBZ)
- > Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR)
- > Hochschule für Wirtschaft Freiburg (HSW-FR)
- > Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR)
- > Grangeneuve (IAG)
- > Kantonales Sozialamt (KSA)
- > Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (FOA)
- > Amt für Berufsbildung (BBA)
- > Hochbauamt (HBA)
- > Universität Freiburg (UniFR)
- > Stadt Freiburg, Unterhalt, Facility Management

Die sogenannte Sensibilisierungsgruppe, die von der Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit geleitet wurde, sollte die Kommunikation in Bezug auf das gewählte Produkt sowie die Strategie zum Brechen des herrschenden Tabus rund um das Thema Menstruation entwerfen. In der Sensibilisierungsgruppe vertreten waren Vertreterinnen folgender Einheiten:

-
- > Fachstelle für Gesundheit in der Schule GSD/BKAD
 - > Kantonales Sozialamt (KSA)
 - > Kantonsarztamt, Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG)
 - > Stadt Freiburg, Schulärztlicher Dienst, Amt für Schule, Kinder und gesellschaftlichen Zusammenhalt

Dank den verschiedenen Rückmeldungen der Arbeitsgruppen konnte der StA die vom Staatsrat geforderte Machbarkeitsstudie konzipieren. In den folgenden Kapiteln werden die Konturen der praktischen Umsetzung detailliert.

3 Testphase

Der StA hat beschlossen, von Juni 2022 bis Oktober 2022 eine Testphase durchzuführen. Ziel der Testphase war es, eine Stichprobe von Nutzerinnen zu bilden, um Menge und Art der aufzustellenden Spender sowie die notwendige Anzahl Nachfüllungen zu ermitteln, um in der Folge das entsprechende Budget abschätzen zu können.

3.1 Teststandorte

Unter Berücksichtigung dieser Elemente fand die Testphase in den folgenden Gebäuden statt:

- > Orientierungsschule Bollwerk, Freiburg
- > Berufsfachschule (EMF), Freiburg
- > Bürgerspital, Freiburg
- > Fachmittelschule (FMSF), Freiburg
- > Gewerbliche und Kaufmännische Berufsfachschule (EPAC), Bulle
- > Hochschule für Soziale Arbeit (HSA-FR), Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR), Freiburg
- > Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR)
- > Orientierungsschule Belluard, Freiburg
- > Pädagogische Hochschule Freiburg (PH), Freiburg
- > Primarschule Heitera, Freiburg
- > Universität Freiburg (UniFR), Freiburg

3.2 Meinung der Nutzerinnen

Während der Testphase wurde zusätzlich die Meinung der Nutzerinnen eingeholt. 344 Personen beantworteten den Fragebogen. Die gesammelten Meinungen stammen sowohl von Nutzerinnen der kantonalen als auch der kommunalen Gebäude.

Insgesamt sind die Nutzerinnen mit der Bereitstellung der Hygieneprodukte äusserst zufrieden; fast 90 % der Antworten waren positiv. Die Initiative wird in den Kommentaren weitgehend begrüsst.

Die Nutzerinnen wurden gefragt, ob es einfach war, den Spender zu finden (ja: 94,9 %), ihn zu benutzen (ja: 98,3 %), und wie der Spender funktionierte (gut: 97,2 %). Ausserdem halten 92,6 % der Nutzerinnen den Standort des Spenders für richtig. Aus den Kommentaren geht jedoch hervor, dass einige Personen einen Spender direkt in den Toilettenkabinen und nicht davor im Toilettenraum geschätzt hätten.

Die Versorgung mit Hygieneprodukten wird zu 88,8 % als gut bewertet. Mit zunehmender Erfahrung können die Mengen in den Gebäuden besser an den Bedarf anpassen werden.

Die Nutzerinnen sind überwiegend (92 %) mit der Qualität des bereitgestellten Produkts zufrieden. In den Kommentaren wünschen sich einige eine gewisse Abwechslung, insbesondere durch die Bereitstellung von Tampons oder dünneren Binden.

3.3 Technische und budgetäre Rückmeldungen

Tabelle Verbrauch an den Teststandorten von Juni bis Ende Oktober 2022 (Stand: 4.11.2022)

Standort	Monatlicher Verbrauch (Stückzahl)	Art der Bereitstellung
Pädagogische Hochschule Freiburg ^[1]	60 Binden (einziger angebotener Artikel)	Mechanischer Spender
Fachmittelschule Freiburg ^[2]	90 Binden (einziger angebotener Artikel)	Mechanischer Spender
Universität Freiburg	40 Binden und 160 Tampons	Von der AGEF entworfene Spenderboxen
EPAC, Bulle	50 Binden und 20 Tampons	Korb in Selbstbedienung
OS Belluard, Freiburg	125 Binden (einziger angebotener Artikel)	Mechanischer Spender
Primarschule Heitera, Freiburg	65 Binden (einziger angebotener Artikel)	Mechanischer Spender
Bürgerspital, Freiburg	125 Binden (einziger angebotener Artikel)	Mechanischer Spender
HEIA, Bd de Pérolles 80, Freiburg	10 Binden (einziger angebotener Artikel)	Mechanischer Spender
HfG-FR/HSA-FR, Freiburg	85 Binden (einziger angebotener Artikel)	Mechanischer Spender
EMF, Freiburg	15 Binden (einziger angebotener Artikel)	Korb in Selbstbedienung

^[1] Die Bereiche, in denen die Hygieneprodukte während der Testphase bereitgestellt wurden, decken einen Umkreis von 411 Studentinnen ab, sprich 90 % potenzielle Nutzerinnen, sowie von 90 Mitarbeiterinnen, sprich 60 % potenzielle Nutzerinnen.

^[2] Die Bereiche, in denen die Hygieneprodukte während der Testphase bereitgestellt wurden, decken einen Umkreis von 693 Studentinnen ab, sprich 72 % potenzielle Nutzerinnen, sowie von 57 Mitarbeiterinnen, sprich 49 % potenzielle Nutzerinnen.

4 Empfehlungen basierend auf Testphase, Technikgruppe und Sensibilisierungsgruppe

4.1 Zielgruppe

Da das Alter der ersten Menstruation in den letzten Jahrzehnten tendenziell gesunken ist, empfiehlt der Staatsrat in Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen des StA, Hygieneprodukte ab dem Alter von 10 bis 11 Jahren bereitzustellen, d. h. in der obligatorischen Schule ab der 7H.

In öffentlichen Gebäuden werden Hygieneprodukte frei zugänglich sein, so dass sich Frauen einerseits punktuell für **Notfälle** versorgen können, andererseits **nachhaltig** und ohne Diskriminierung, sollten sie von **Armut betroffen** sein.

4.2 Technische Aspekte

4.2.1 Art der Bereitstellung

Angesichts der Ergebnisse aus der Testphase und entsprechend den Empfehlungen des StA hat der Staatsrat für die Art der Bereitstellung folgende Kriterien festgelegt:

- > Einbau robuster Stahlspender;
- > Einbau an gezielten Standorten (nicht alle Toilettenräume eines Gebäudes), die mit einem speziellen Logo gekennzeichnet sind;
- > Bereitstellung mittelgrosser Binden anstelle von Tampons, da Tampons bei falscher Anwendung ein höheres Risiko für das Toxische Schocksyndrom bergen. Binden eignen sich für ein viel breiteres Publikum oder gar für die gesamte Zielgruppe;

-
- > Produkte in Einzelverpackung;
 - > Spender, die sich hinsichtlich Volumen anpassen lassen;
 - > Bereitstellung eines Abfalleimers in der/den Kabine/n von Toilettenräumen mit Spendern;
 - > Wartung und Auffüllen der Spender.

Bei unsachgemässer Verwendung von Tampons oder Menstruationstassen besteht für Frauen ein Erkrankungsrisiko am Toxischen Schocksyndrom. Für Einrichtungen, die Spender mit solchen Hygieneprodukten aufstellen möchten, empfiehlt der Staatsrat, den Nutzerinnen die Packungsbeilage der entsprechenden Produkte zur Verfügung zu stellen.

4.2.2 Umsetzungsplanung

Unter Berücksichtigung der Budgetplanung des Staates wird die Umsetzung im Jahr 2024 erfolgen.

4.3 Sensibilisierung und Kommunikation

Sensibilisierung und Kommunikation werden in mehreren Teilen umgesetzt.

Der folgende Abschnitt beschreibt mögliche Aktionen.

4.3.1 Logo/Schilder, die auf das Angebot hinweisen

Damit die Öffentlichkeit den richtigen Ort im Bedarfsfall leicht findet, wird empfohlen, ein einheitliches Piktogramm zu entwickeln.

In Gebäuden mit jungem Publikum kann das Logo zudem von einem Aufkleber ergänzt werden, der die Kontaktdaten der Website ciao.ch (Informations-, Hilfs- und Austauschseite für Jugendliche) sowie der Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit aufführt.

4.3.2 Sensibilisierung in der obligatorischen Schule

Die Bereitstellung von Hygieneprodukten in den Gebäuden der obligatorischen Schule wird von den zuständigen Instanzen beschlossen. Um das bestehende Tabu über die Menstruation zu brechen, sind hingegen Sensibilisierungsmassnahmen für Freiburger Schülerinnen und Schüler denkbar. Nach der obligatorischen Schule werden Sensibilisierung und Kommunikation für jede Zielgruppe identisch sein (siehe Punkt 4.3.3 weiter unten).

> **Entwicklung einer Unterrichtslektion in Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen für naturwissenschaftliche Inhalte**

In der obligatorischen Schule müssen die Inhalte mit dem Westschweizer Lehrplan (PER) und dem Lehrplan 21 verknüpft werden. Die Menstruationsthematik könnte zum Beispiel in das Ziel «*Analyser les mécanismes des fonctions du corps humain et en tirer des conséquences pour sa santé*» des Bereichs «*Mathématiques et sciences de la nature*» des Westschweizer Lehrplans einfließen. Die Unterrichtslektion würde den Sexualkundeunterricht ergänzen, welche die Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit grundsätzlich in den Klassen 6H, 8H und 10H durchführt und in denen die Menstruationsthematik behandelt wird.

> **Einbindung von Informationen zur Menstruation in die frischool-Plattform**

Die Plattform *frischool* ist das Schülerportal des Kantons Freiburg. Sie bietet verschiedene Ressourcen je nach Fach, das die Schülerinnen/Schüler oder Eltern interessiert, nach Schuljahreszeitraum oder Schwerpunktthemen, und ermöglicht den Zugriff auf die Jugendenzyklopädie Universalis Junior.

Diese Plattform wird von den Lehrpersonen rege genutzt. Informationen zur Menstruation werden erarbeitet und auf *frischool* veröffentlicht.

> **Einbindung in den Informationsabend vor dem Sexualkundeunterricht der FFSG**

Im Vorfeld der Sexualkundelection organisieren die Schulen in der Regel einen Infoabend für die Eltern und die Lehrpersonen. Bei diesem Austausch wird der Inhalt des Sexualkundeunterrichts präsentiert und es können Fragen gestellt werden. Den Eltern könnten bei dieser Gelegenheit Informationen zur Menstruation sowie über eine allfällige Bereitstellung von Hygieneprodukten abgegeben werden.

4.3.3 Information der Bevölkerung

Der Staatsrat empfiehlt die Ausarbeitung einer Mitteilung, z. B. in Form einer Broschüre, die an gezielten Orten ausgelegt werden könnte. Die Broschüre könnte die Standorte der Hygieneprodukte angeben, das entsprechende Logo aufzeigen und einige Informationen über die Menstruation vermitteln. Um auch Menschen in Krisensituationen in die Kommunikation einzubeziehen, sollten die in diesen Bereichen tätigen Organisationen (z. B. Verein frauenraum, regionale Sozialdienste, Freiburg für alle, ORS...), konsultiert und ihre Erfahrungen eingebracht werden. Die Kommunikation sollte Leichte Sprache verwenden und in mehrere Sprachen übersetzt werden.

4.4 Voranschlag

4.4.1 Technische Aspekte

Das Hochbauamt (HBA) hat insgesamt 59 öffentliche Gebäude ermittelt, in denen ein einzelner fixer Spender angebracht werden muss, und 14 Gebäude, in denen es mehrere fixe Verteiler einzurichten gilt.

Es handelt sich namentlich um Gebäude aus den Bereichen Bildung (z. B. Bibliotheken, Schulen der Sekundarstufe II – akademisch oder beruflich –) und Hochschulen, Kultur (z. B. Museen), Sport (z. B. Campus Schwarzsee), Gesundheit (z. B. Zentrum für Kinder- und Jugendpsychiatrie), Sicherheit (z. B. Polizeigebäude), Justiz (z. B. Kantonsgericht), Kulturerbe (z. B. Schlösser) sowie öffentliche Verwaltung.

Für die Kostenschätzung wurden fünf verschiedene Varianten untersucht:

- > V1_1 bis 3 Spender (je nach Grösse der Standorte), aufgestellt an Orten, die mit dem zuständigen Dienst vereinbart wurden (sprich hauptsächlich Toiletten), und gekennzeichnet mit Plakaten/Aufklebern (siehe Gruppe Kommunikation)
- > V2_1 Spender in jedem Raum mit Damentoiletten
- > V3_1 Spender in jedem Raum mit Damen- und Herrentoiletten
- > V4_1 Spender in jeder Damentoilettenkabine
- > V5_1 Spender in jeder Damen- und Herrentoilettenkabine

Die Einschätzung berücksichtigte zudem die unterschiedlichen Nutzungszwecke der Zielgebäude, die in zwei verschiedenen Bereichen angesiedelt sind:

- > Bildung (Kollegium Gambach, Kollegium Heilig Kreuz, Kollegium des Südens, ECGF, Eikon, EMF, PH, UNIFR, HES-SO) und
- > Verwaltung (MobA, SJSD, VWBD, KGA, GSD, Gebäude Arsenaux 41).

Die Einschätzung hat ergeben, dass die erste Variante (V1) den Bedarf decken kann, ohne dass die Verteilpunkte ausgebaut werden müssen, wie es die anderen Varianten vorsehen. Bei einer Einführung von Variante V1 werden für die vom HBA verwalteten Infrastrukturen schätzungsweise insgesamt 104 Spender benötigt. Der daraus resultierende Voranschlag umfasst für die Inbetriebnahme dieser Ausrüstung im ersten Jahr, also 2024, die Spender und das Verbrauchsmaterial. Als Verbrauchsmaterial werden ausschliesslich Binden vorgeschlagen. Der Voranschlag umfasst folgende Elemente:

Kategorien (Jahr 1)	Kosten
Kauf von Spendern	17 500 Franken
Kauf von Binden für die Erstbefüllung	1 500 Franken
Anlegen eines Lagerbestands an Verbrauchsmaterial	1 500 Franken
Jahresverbrauch (100 Stk./Monat/Spender)	33 700 Franken
Einrichtungs- und Installationskosten	10 000 Franken
Unterhaltskosten (Schäden, Abnutzung, ...)	1 000 Franken
TOTAL (Jahr 1)	<u>65 200 Franken</u>

Kategorien (ab Jahr 2)	Kosten
Vorrat an Verbrauchsmaterial	1 500 Franken
Jahresverbrauch	33 700 Franken
Unterhaltskosten (Schäden, Abnutzung, ...)	1 000 Franken
TOTAL (ab Jahr 2)	36 200 Franken

Die Befüllung der Spender kann vom Reinigungspersonal des Staates Freiburg oder von dessen externen Auftragnehmern übernommen werden, gleichermassen wie der Austausch von Papiertüchern oder Toilettenpapier.

Diese Zahlen berücksichtigen keinen möglichen Anstieg oder Rückgang im Verbrauch von Binden. Es ist also möglich, dass es bei diesen Beträgen aufgrund veränderter Bedürfnisse zu Schwankungen kommen kann.

4.4.2 Sensibilisierung und Kommunikation

Massnahme	Umsetzungs-verantwortlicher Dienst	Partner/innen	Kosten	Stunden für die Verwaltung
Logo/Schilder, die auf das Angebot hinweisen	KAA-FFSG (Inhalt), Umsetzung externe/r Grafiker/in	HBA, FOA-DOA	Grafische Gestaltung und Umsetzung: 3000 Franken	FFSG (Expertin/Experte und Koordinator/in): 5 Stunden
Entwicklung einer Unterrichtslektion in Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen für naturwissenschaftliche Inhalte	FOA, DOA	KAA-FFSG		FOA-DOA (pädagogische/r Mitarbeiter/in): 10 Stunden FFSG (Expertin/Experte): 3 Stunden
Erstellung und Einbindung von Informationen zur Menstruation in die frischool-Plattform	FOA, DOA	KAA-FFSG		FOA-DOA (pädagogische/r Mitarbeiter/in): 4 Stunden FFSG (Expertin/Experte und Koordinator/in): 4 Stunden
Einbindung in den Informationsabend vor dem Sexualkundeunterricht der FFSG	KAA-FFSG			FFSG (Vorbereitung der Einbindung in die Elternpräsentation und Information für Expertinnen/Experten oder Koordinatorinnen/Koordinatoren): 4 Stunden
Information der Bevölkerung	KAA-FFSG	KSA und je nach Bedarf Verein oder Fachstelle.	Grafische Gestaltung und Umsetzung (inkl. Leichte Sprache und Übersetzung): 2000 Franken	FFSG (Expertinnen/Experten und Koordinator/in): 8 Stunden
TOTAL			5 000 Franken	38 Stunden

5 Schlussfolgerung

Nach Abschluss dieser Machbarkeitsstudie, die gemäss Antwort auf das Postulat 2020-GC-204 durchgeführt wurde, und gestützt auf die Evaluation der Umsetzungsmodalitäten und die Kosteneinschätzung, wird der Staatsrat ab dem Jahr 2024 in den vom HBA ermittelten Gebäuden die Bereitstellung von Hygieneprodukten sicherstellen, für

insgesamt 70 200 Franken im ersten Jahr (einschliesslich Kosten für Sensibilisierung und Kommunikation) und 36 200 Franken ab dem zweiten Jahr. Die Einführungskosten im Jahr 2024 sind im Voranschlag vorgesehen.

Parallel dazu spricht der Staatsrat die Empfehlungen dieses Berichts aus und stellt sie den Gemeinden zur Verfügung, die Hygieneprodukte in Gebäuden bereitstellen möchten, die nicht in die Zuständigkeit des Staates Freiburg fallen, wie Primarschulen, Freizeitzentren, ausserschulische Betreuungseinrichtungen, Orientierungsschulen oder bestimmte Berufsfachschulen. Auskünfte erteilt auch die Gemeinde Freiburg, die im StA der Machbarkeitsstudie mitgewirkt hatte.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Abkürzungsverzeichnis

Amt für Berufsbildung	BBA
Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht	DOA
Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht	FOA
Amt für Kulturgüter	KGA
Amt für Mobilität	MobA
Berufsfachschule Fribourg / Freiburg	EMF
Berufsfachschule für Gestaltung	Eikon
Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten	BKAD
Direktion für Gesundheit und Soziales	GSD
Fachmittelschule	FMSF
Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit	FFSG
Gewerbliche und Kaufmännische Berufsfachschule	EPAC
Hochbauamt	HBA
Hochschule für Gesundheit Freiburg	HfG-FR
Hochschule für Soziale Arbeit	HSA-FR
Hochschule für Technik und Architektur Freiburg	HTA-FR
Hochschule für Wirtschaft	HSW-FR
Kantonales Sozialamt	KSA
Kantonsarztamt	KAA
Pädagogische Hochschule Freiburg	PH
Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion	SJSD
Steuerungsausschuss	StA
Universität Freiburg	UniFR
Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums	VZBZ
Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion	VWBD
Westschweizer Lehrplan (<i>Plan d'études romand</i>)	PER



Rapport 2022-DSAS-11

6 juillet 2023

Concrétisation des mesures du concept Senior+ concernant le domaine du travail

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2018-GC-56 Pythoud-Gaillard Chantal / Gasser Benjamin.

Table des matières

1	Introduction	2
2	Synthèse du rapport sur la situation des travailleurs et des travailleuses âgé-e-s du canton de Fribourg	2
2.1	Contexte et objectifs de l'étude	2
2.2	Méthodologie	2
2.3	Résumé des résultats de l'enquête	3
2.3.1	Situation professionnelle	3
2.3.2	Employabilité	3
2.3.3	Relations dans le cadre professionnel	3
2.3.4	Perte de l'emploi	4
2.3.5	Impact de la crise sanitaire liée au COVID-19	4
2.4	Recommandations	4
3	Mesures proposées par les député-e-s	5
4	Conclusion	6

1 Introduction

Le postulat 2018-GC-56 déposé et développé le 23 avril 2018 par les député-e-s Chantal Pythoud-Gaillard et Benjamin Gasser, ainsi que des cosignataires, demande au Conseil d'Etat, dans le contexte de la mise en œuvre du concept Senior+, d'étudier la faisabilité de plusieurs mesures de soutien aux personnes de 50 ans et plus dans le monde du travail, ainsi qu'aux travailleur-e-s âgé-e-s se trouvant dans une situation de chômage de longue durée.

Le Conseil d'Etat a transmis le 4 juillet 2019 sa réponse au Grand Conseil en l'invitant à accepter le postulat. Dans celle-ci, le Conseil d'Etat a indiqué que le plan de mesures Senior+ a prévu l'attribution d'un mandat de recherche à une haute école pour enquêter sur les conditions de travail des personnes de 50 ans et plus dans le canton de Fribourg. Le Conseil d'Etat a relevé qu'il décidera, sur la base de l'enquête, quelles mesures devront être prioritaires dans le prochain plan de mesures Senior+.

Initialement prévue en 2017, l'attribution de ce mandat a été reportée à 2020, notamment en raison de l'entrée en vigueur différée de la législation Senior+ par rapport au calendrier prévisionnel. Le mandat a été attribué en 2020 à la Haute école de travail social (HETS-FR) et l'enquête a été dirigée par le professeur Christian Maggiori, qui a rendu son rapport en novembre 2021.

2 Synthèse du rapport sur la situation des travailleurs et des travailleuses âgé-e-s du canton de Fribourg

2.1 Contexte et objectifs de l'étude

Dans le cadre des travaux d'élaboration du concept Senior+, plusieurs problématiques ont été identifiées en lien avec les travailleurs et travailleuses de plus de 50 ans, dont le chômage de longue durée des personnes entre 50-64 ans et la discrimination de ces personnes dans le monde du travail. Le rapport 2021 du Secrétariat d'Etat à l'économie^s confirme que la durée de la recherche d'emploi des personnes de plus de 50 ans était en moyenne de 383 jours en 2020, soit environ 1,5 fois plus que la durée de recherche moyenne pour toute la Suisse.

Les deux principaux objectifs de l'enquête étaient donc les suivants :

- > Décrire et mieux comprendre le vécu, les conditions de travail (et de recherche d'emploi) ainsi que les possibles contradictions et difficultés rencontrées par les travailleurs et travailleuses âgés dans le canton de Fribourg.
- > Identifier des pistes d'intervention pour favoriser le bien-être (professionnel et général) et la participation au marché du travail des travailleurs et travailleuses âgés.

2.2 Méthodologie

L'étude de la HETS-FR s'est basée sur quatre différentes sources de données :

- a) les enquêtes existantes comme les données 2019 de la Protection sociale et marché du travail (SESAM) de l'Office fédéral de la statistique ;
- b) un questionnaire d'auto-évaluation disponible en ligne pour les personnes de plus de 50 ans pour obtenir un aperçu de la situation des travailleurs et travailleuses âgés dans le canton de Fribourg dans tous les secteurs d'occupation ;
- c) 22 entretiens individuels avec des personnes de 50 ans et plus (en emploi ou au chômage), des responsables d'entreprises et d'autres acteurs du monde du travail ;
- d) 11 entretiens avec des travailleurs et travailleuses âgés et des employeurs sur l'impact de la crise sanitaire liée au COVID-19.

2.3 Résumé des résultats de l'enquête

2.3.1 Situation professionnelle

Les participant-e-s à l'étude de la HETS-FR (209 personnes actuellement en emploi) semblent bénéficier dans l'ensemble d'une situation professionnelle stable. Une partie non-négligeable (16.3%) rapporte des difficultés sur le plan financier.

L'enquête suisse sur la population active (ESPA) 2019 de l'Office fédéral de la statistique indique que, parmi les travailleurs et travailleuses âgés de 50 à 65 ans dans le canton de Fribourg, 59.3% travaillent à plein temps (i.e., 100%). Parmi les personnes à temps partiel, 8.9% ont un taux se situant entre 80 et 95% et le restant, 31.7%, un taux inférieur à 80%. 88.6% sont salariées, essentiellement dans le secteur privé, et 10.2 % indépendantes. Les deux principales raisons pour travailler à temps partiel sont les responsabilités familiales et l'impossibilité de trouver un travail à plein temps.

Presque deux tiers des personnes non occupées ont quitté le marché du travail à la suite d'un licenciement (env. 15%) ou d'une retraite anticipée (env. 45%).

30% des personnes en emploi doivent régulièrement modifier leurs horaires et 58.2% sont régulièrement contactées dans leur temps libre pour faire face à des exigences professionnelles.

Un tiers des participant-e-s juge son travail exigeant à la fois sur les plans physique, cognitif et/ou émotionnel et 15% manifestent des sentiments élevés d'usure et de fatigue, donc un risque plutôt élevé de burnout.

Les données indiquent que si 33.8% pensent partir à la retraite à l'âge légal, 34.8% envisagent de partir à la retraite de manière anticipée alors que 5.6% prévoient de la retarder. 25.8% des personnes interrogées n'ont pas encore décidé à quel moment prendre leur retraite. Si le moment auquel prendre sa retraite semble être souvent déterminé par l'envie de disposer de plus de temps pour soi, les problèmes de santé, la perte de plaisir et la dégradation de conditions de travail jouent tout de même un rôle important.

2.3.2 Employabilité

23.0% des personnes questionnées redoutent une dégradation de la situation au travail. Par ailleurs, 9.6% craignent de perdre leur emploi. La très grande majorité des participant-e-s (86.8%) considère qu'il serait (plutôt ou très) difficile de retrouver un emploi similaire en cas de licenciement. Autrement dit, les personnes de 50 ans et plus occupées professionnellement considèrent actuellement leur employabilité comme étant (très) faible.

2.3.3 Relations dans le cadre professionnel

Dans le monde du travail, l'âge est imprégné de stéréotypes négatifs et erronés pour la plupart. Le vieillissement est largement représenté en opposition à la norme dominante au sein du marché de l'emploi : le travailleur idéal et la travailleuse idéale sont jeunes, performants et dynamiques. En ce qui concerne de possibles traitements injustes liés à l'âge (donc âgistes), une partie non négligeable des personnes interrogées révèle avoir moins d'opportunités de formation (17.8%) et de promotion (35.5%) que des collègues plus jeunes. Par ailleurs, ces derniers se voient attribuer plus souvent les tâches les plus intéressantes (17.2%). Enfin, une personne sur cinq a le sentiment que son travail est évalué de manière plus stricte par rapport à des collègues plus jeunes et une sur dix (11.3%) ne se sent pas bien intégrée à cause de son âge. Environ 25% des personnes rapportent des remarques dégradantes de la part des collègues et/ou des supérieur-e-s hiérarchiques.

Pour un quart, la motivation, les conditions de travail et les relations se sont dégradées ces dernières cinq années ; pour une majorité, la qualité exigée et la quantité de travail fourni ont augmenté. On observe des différences en fonction de l'âge et du sexe (p.ex., perception de son employabilité ou de la dégradation des conditions de travail), qui semblent être encore plus marquées et nombreuses selon le niveau de formation et les possibles difficultés économiques. Environ 15% des personnes questionnées affrontent régulièrement des sentiments d'usure, de fatigue ou encore d'épuisement par rapport à leur situation professionnelle. Le risque de burnout est supérieur chez les personnes confrontées à des charges cognitives et physiques plus importantes ainsi qu'à une dégradation des conditions de travail.

2.3.4 Perte de l'emploi

La perte d'emploi chez les personnes de 50 ans et plus relève de plusieurs facteurs, mais certains sont particulièrement liés à l'âge et plus précisément au vieillissement : 1) la restructuration et/ou le changement de gestion (ou management) d'entreprise, 2) les licenciements injustifiés et le mobbing, 3) les ruptures biographiques, comme les divorces, la survenue d'une maladie etc., et 4) l'assignation sociale de l'âge (stéréotypes) et la charge financière liée à l'AVS.

Dans l'ensemble, parmi les personnes âgées entre 50-64 ans en 2020, le taux d'activité en Suisse s'élevait à 81% et celui des personnes au chômage à 4,0%. Il faut à ce propos souligner qu'en comparaison avec les personnes entre 25-49 ans, celles de 50 ans et plus sont moins touchées par le chômage. Cependant, ces dernières sont davantage confrontées au chômage de longue durée. En effet, une personne sur deux parmi les personnes de 50 ans et plus au chômage l'est depuis une année ou plus (contre une personne sur trois chez les 25-49 ans) (OFS, 2021).

Pour répondre à cette problématique, le Conseil fédéral a instauré dès 2021 une rente-pont pour les chômeurs et chômeuses arrivés en fin de droit de l'assurance-chômage après 60 ans et ces personnes peuvent ainsi recevoir des prestations transitoires jusqu'à la perception d'une rente vieillesse¹. Des mesures comme l'AIT (Allocation d'initiation au travail) ou, pour les personnes en fin de droit aux indemnités, les contrats LEMT (Loi sur l'emploi et le marché du travail) peuvent être proposés, bien que peu de personnes au chômage y ont recours.

Les entretiens réalisés dans le cadre de l'étude mettent également en lumière des discriminations à l'embauche liées à l'âge. Il s'agit dès lors de réfléchir à la nécessité d'instaurer des places réservées aux travailleurs et travailleuses âgés ou d'intervenir au niveau des coûts liés à l'AVS.

2.3.5 Impact de la crise sanitaire liée au COVID-19

Si la crise socio-sanitaire liée au COVID-19 n'a pas eu un effet particulier sur leur activité professionnelle pour plus de la moitié des personnes questionnées (54.8%), elle a impacté (très) négativement leur travail pour un tiers d'entre elles (33.2%). A noter aussi que pour 12.1%, la crise a eu un impact (très) positif. Par ailleurs, au moment de la récolte des données (i.e., mai-juillet 2021), 8.6% des personnes craignaient de perdre leur emploi à cause de la crise. Par rapport aux déplacements pendant la crise, un peu plus de la moitié (52.8%) n'a pas pu faire du télétravail et a dû soit suspendre son activité, soit continuer à se rendre sur le lieu de travail. Presque un quart des personnes de plus de 50 ans employées (23.9%) ont dû augmenter leur temps de travail durant la crise.

2.4 Recommandations

Le rapport de la HETS-FR émet une série de recommandations pour améliorer la situation des travailleurs et travailleuses âgés et des personnes âgées au chômage, dont voici les plus importantes :

- > Le lancement de campagnes de sensibilisation et de prévention au mobbing sur le lieu de travail, qui devraient s'adresser tant aux employeurs (cadres, responsables RH, etc.) qu'aux employé-e-s. De telles campagnes permettraient, entre autres, de lutter contre les stéréotypes négatifs et la méconnaissance à la base de l'âgisme qui influencent les choix et les comportements des employé-e-s et des employeurs, tant dans le cadre quotidien de travail, que lors des processus d'embauche (OIT, 2011).
- > A l'exemple de différents pays, tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Finlande, la France, l'Italie, la Slovénie ou les États-Unis, il serait fondamental de se doter d'une loi fédérale contre la discrimination fondée sur l'âge dans le cadre professionnel (et éventuellement dans un cadre plus large). Une telle loi constituerait un outil essentiel pour la lutte contre l'âgisme au travail en offrant la base légale nécessaire pour agir au travers des nombreux canaux qui la compose (p.ex. loi, formation, sensibilisation, recherche, etc.).
- > Retenir le plus possible les travailleurs et travailleuses âgés sur le marché en proposant des conditions qui favorisent la capacité de travailler. Pour qu'elles soient vraiment efficaces, de telles conditions de travail doivent être proposées et adaptées aux diverses étapes de la carrière professionnelle.

¹ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/uela.html>

- > Renforcer et multiplier les actions positives telles que des quotas en fonction de l'âge. Bien évidemment de telles mesures doivent également tenir compte des divers métiers et du type d'entreprise.
- > Créer (ou renforcer) des organismes chargés spécifiquement de lutter contre les discriminations multiples, à l'instar de ce qui a été fait dans divers pays tels que la Suède et la Lettonie.
- > Renforcer l'employabilité des travailleurs et travailleuses âgés en emploi et en recherche d'emploi afin d'accroître leur maintien en activité et leurs chances de retrouver un nouvel emploi, notamment en continuant à favoriser les réseaux sociaux formels et informels et en facilitant l'accès à la formation continue tout au long de la carrière afin de préserver, développer et/ou acquérir les compétences et connaissances professionnelles clés.
- > Des mises au concours et des annonces sans limites d'âge ni exigences implicites liées à l'âge.

3 Mesures proposées par les député-e-s

Les député-e-s demandent d'étudier la faisabilité de plusieurs mesures de soutien aux travailleurs et travailleuses âgés et le Conseil d'Etat y répond comme suit :

- > Mise en place d'une rente-pont pour les chômeurs et chômeuses âgés
Cette mesure a depuis été instaurée par le Conseil fédéral en 2021.
- > Encouragement de l'engagement de personnes de plus de 50 ans au sein de l'Etat et des communes.
L'Etat et les communes sont appelés à prendre des mesures pour l'intégration des travailleurs et travailleuses âgés dans leur effectif (article 5 alinéa a de la LSen). Un memento a été transmis en 2018 aux communes par l'Etat dans le cadre de l'élaboration concepts communaux Senior+.
- > Mesures d'accompagnement supplémentaires pour compenser le surcoût lié aux assurances sociales (LPP).
La Confédération élabore actuellement une nouvelle réforme de la prévoyance professionnelle (LPP 21). Celle-ci prévoit une modification de l'échelonnement, avec une bonification de vieillesse de 9 % entre 25 et 44 ans et de 14 % à partir de 45 ans, ce qui baisserait les bonifications de vieillesse des travailleurs seniors, et on les augmenterait pour les plus jeunes. Cette réforme est en cours de traitement au Parlement fédéral. Il est probable qu'elle fasse l'objet du droit au référendum et soit soumise au vote populaire en 2023.
- > Maintien de l'affiliation des 55+ concernés à l'assurance chômage jusqu'à l'âge de la retraite, avec un suivi par les ORP et un revenu financier perdurant au minimum pendant cinq ans.
La solution de la rente-pont a été préférée par la Confédération (prestations transitoires pour chômeurs âgés de 60 ans et plus) issue de la mesure 7 de son programme d'impulsion visant à renforcer l'encouragement du potentiel de la main d'œuvre en Suisse.
- > Mesures coercitives (quotas minimaux, avantages en compensation) pour inciter les entreprises à adapter leurs conditions de travail aux personnes de 50 ans et plus.
Dans le cadre du soutien aux personnes touchées par le chômage, des mesures incitatives ont été mises en œuvre (mesures de marché du travail possibles après la fin des indemnités de chômage IC, AIT 50+ (allocation initiation au travail) 12 mois au lieu de 6 mois et 50% d'aide au lieu de 40% à l'employeur).
- > Adaptation de l'art. 48 LPers en incluant une réserve pour les personnes de 55 ans et plus, motivée par un certificat médical, pour éviter le licenciement à terme.
L'article 47a de la nouvelle Loi sur le personnel de l'Etat (LPers) stipule qu'en cas de transfert ou de suppression de postes liés à une réorganisation, une indemnité garantissant le maintien de la situation salariale est octroyée aux collaborateurs et collaboratrices ayant atteint l'âge qui sera fixé par voie réglementaire. Le Conseil d'Etat fixe les modalités d'octroi de l'indemnité de situation acquise.
- > Mesures d'incitation à la formation pour actualiser et renouveler les compétences des employé-e-s.

Le canton de Fribourg se préoccupe des personnes de 50 ans et plus depuis de nombreuses années. Un plan de relance en 2012 a permis de rémunérer les employeurs engageant du personnel âgé de plus de 55 ans avec une subvention LPP de 500 francs par mois durant 12 mois. Malgré une forte promotion cantonale, le résultat a été décevant, de nombreux employeurs ayant profité de l'effet d'aubaine. Cette mesure n'a pas été pérennisée.

Une collaboration étroite avec Pro Senectute a permis de mettre sur pied un mentorat spécifique aux personnes de 50 ans et plus. Les enquêtes de satisfaction menées auprès des demandeurs et demandeuses d'emploi l'ayant suivie ont montré d'excellents retours. Cette mesure nommée Pro50+ est actuellement en phase de remplacement.

Un groupe de travail pour lutter contre le chômage de longue durée a été mis en place par le Conseil d'Etat avec pour but de développer des solutions novatrices de lutte contre le chômage longue durée et notamment sur 7 axes jugés prioritaires. Plusieurs mesures ont déjà été mises en place dont une subvention à l'embauche de 6 mois (40% du salaire) sous condition d'engagement.

Le segment des personnes de 50 ans et plus a accès à l'ensemble des mesures et prestations offertes aux demandeurs et demandeuses d'emploi. Les conseillers et conseillères en personnel du Service de l'emploi de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation (DEEF) peuvent ainsi mettre sur pied des plans de réinsertion adaptés pour augmenter leur employabilité et leurs chances de retrouver un emploi.

4 Conclusion

—

Le rapport d'enquête de la HETS-FR sur la situation des travailleurs et travailleuses âgés dans le canton de Fribourg a mis en évidence des difficultés tant pour les personnes de 50 ans et plus disposant d'un travail que pour celles en recherche d'emploi. Ces difficultés sont multiples et découlent notamment de l'organisation et des exigences du travail en lui-même, mais également de la perception et des stéréotypes liés à l'âge par les collègues et les employeurs.

Le Conseil d'Etat prend note des recommandations formulées dans le rapport d'enquête. Ces propositions seront intégrées dans les travaux pour l'élaboration du nouveau Plan de mesures Senior+ 2024-2028 afin de permettre d'améliorer l'attractivité et le bien-être des personnes âgées sur le marché du travail. Le rapport sera présenté en même temps que la mise en consultation du Plan de mesures, en principe en novembre 2023.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.



Bericht 2022-DSAS-11

6. Juli 2023

Konzept Senior+: Umsetzung der Massnahmen im Bereich Arbeit

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2018-GC-56 Pythoud-Gaillard Chantal / Gasser Benjamin.

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Zusammenfassung des Berichts über die Situation der älteren Arbeitnehmenden im Kanton Freiburg	2
2.1	Hintergrund und Ziele der Studie	2
2.2	Vorgehen	2
2.3	Zusammenfassung der Ergebnisse	3
2.3.1	Berufssituation	3
2.3.2	Beschäftigungsfähigkeit	3
2.3.3	Beziehungen im beruflichen Umfeld	3
2.3.4	Stellenverlust	4
2.3.5	Auswirkungen der COVID-19-Gesundheitskrise	4
2.4	Empfehlungen	4
3	Massnahmenvorschläge der Grossrätinnen und Grossräte	5
4	Schluss	6

1 Einleitung

In ihrem am 23. April 2018 eingereichten und begründeten Postulat 2018-GC-56 verlangen Grossrätin Chantal Pythoud-Gaillard und Grossrat Benjamin Gasser sowie verschiedene Mitunterzeichnende vom Staatsrat, im Rahmen der Umsetzung von Senior+ zu prüfen, ob verschiedene Massnahmen umgesetzt werden könnten, welche die arbeitsmarktliche Eingliederung von über 50-Jährigen sowie von älteren Langzeitarbeitslosen begünstigen könnten.

In seiner Antwort vom 4. Juli 2019 schlug der Staatsrat dem Grossen Rat vor, das Postulat anzunehmen. In eben dieser Antwort wies der Staatsrat darauf hin, dass der Massnahmenplan Senior+ die Erteilung eines Forschungsauftrags an eine Hochschule vorsieht, um die Arbeitsbedingungen der 50-Jährigen und Älteren im Kanton Freiburg zu ermitteln, und dass er davon ausgehend entscheiden wird, welchen Massnahmen im kommenden Massnahmenplan Senior+ der Vorrang einzuräumen ist.

Die Erteilung dieses Auftrags war ursprünglich für 2017 vorgesehen, wurde aber auf 2020 verschoben, weil die Senior+-Gesetzgebung später in Kraft gesetzt wurde, als im voraussichtlichen Zeitplan vorgesehen. Der Auftrag wurde 2020 an die Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit (HSA-FR) vergeben, wobei Professor Christian Maggiori die Untersuchung leitete und seinen Bericht im November 2021 vorlegte.

2 Zusammenfassung des Berichts über die Situation der älteren Arbeitnehmenden im Kanton Freiburg

2.1 Hintergrund und Ziele der Studie

Im Rahmen der Ausarbeitung des Konzepts Senior+ wurden mehrere Probleme im Zusammenhang mit über 50-jährigen Arbeitnehmenden identifiziert, darunter die Langzeitarbeitslosigkeit von Personen zwischen 50 und 64 Jahren und die Diskriminierung dieser Personen in der Arbeitswelt. Der Bericht 2021 des Staatssekretariats für Wirtschaft bestätigt, dass die Stellensuche der über 50-Jährigen im Jahr 2020 durchschnittlich 383 Tage dauerte, also ca. 1,5 Mal länger als die gesamtschweizerische Durchschnittsdauer.

Die beiden Hauptziele der Studie waren daher die folgenden:

- > Erfahrungen, Bedingungen der Arbeit (und der Arbeitssuche) sowie mögliche Widersprüche und Schwierigkeiten, mit denen ältere Arbeitnehmende im Kanton Freiburg konfrontiert sind, beschreiben und besser verstehen;
- > Handlungsansätze zur Förderung des (beruflichen und allgemeinen) Wohlbefindens und der Arbeitsmarktteilnahme von älteren Arbeitnehmenden identifizieren.

2.2 Vorgehen

Die Studie der HSA-FR stützte sich auf vier verschiedene Datenquellen:

- a) bestehende Erhebungen wie die Daten 2019 aus Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (SESAM) des Bundesamts für Statistik;
- b) Online-Fragebogen zur Selbsteinschätzung für Personen über 50 Jahre für einen Überblick über die Situation älterer Arbeitnehmender im Kanton Freiburg in allen Beschäftigungssektoren;
- c) 22 Einzelinterviews mit (erwerbstätigen oder arbeitslosen) Personen über 50 Jahre, Unternehmensleitungen und anderen Akteurinnen und Akteuren der Arbeitswelt;
- d) 11 Interviews mit älteren Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden über die Auswirkungen der COVID-19-Gesundheitskrise.

2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

2.3.1 Berufssituation

Die berufliche Situation der Studienteilnehmenden (209 Erwerbstätige) scheint insgesamt stabil. Ein nicht unerheblicher Teil (16,3 %) berichtet von finanziellen Schwierigkeiten.

Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2019 des Bundesamts für Statistik zeigt, dass 59,3 % der 50- bis 65-jährigen Arbeitnehmenden im Kanton Freiburg Vollzeit (d. h. 100 %) arbeiten. Von den Teilzeitbeschäftigten arbeiten 8,9 % zu 80 bis 95 %, die restlichen 31,7 % weniger als 80 %. 88,6 % sind angestellt, hauptsächlich im Privatsektor, und 10,2 % sind selbstständig. Die zwei Hauptgründe für Teilzeitarbeit sind familiäre Verpflichtungen und die Unmöglichkeit, eine Vollzeitstelle zu finden.

Knapp zwei Drittel der nicht erwerbstätigen Personen verliessen den Arbeitsmarkt aufgrund einer Entlassung (ca. 15 %) oder einer frühzeitigen Pensionierung (ca. 45 %).

30 % der Erwerbstätigen müssen regelmässig ihre Arbeitszeiten ändern und 58,2 % werden regelmässig in ihrer Freizeit kontaktiert, um Arbeitsanforderungen zu erfüllen.

Ein Drittel der Teilnehmenden empfindet ihre Arbeit als körperlich, kognitiv und/oder emotional anspruchsvoll und 15 % weisen ein starkes Erschöpfungs- und Ermüdungsgefühl und somit ein relativ hohes Burnout-Risiko auf.

Den Daten zufolge gehen 33,8 % davon aus, zum gesetzlichen Rentenalter in den Ruhestand zu gehen, 34,8 % planen eine vorzeitige Pensionierung und 5,6 % planen, die Pensionierung hinauszuschieben. 25,8 % der Befragten haben noch nicht entschieden, wann sie in Rente gehen wollen. Zwar scheint der Zeitpunkt, zu dem man in den Ruhestand geht, häufig durch den Wunsch nach mehr Zeit für sich selbst bestimmt zu sein, doch spielen auch gesundheitliche Probleme, der Verlust der Freude und die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen eine wichtige Rolle.

2.3.2 Beschäftigungsfähigkeit

23,0 % der Befragten haben Angst, dass sich die Situation am Arbeitsplatz verschlechtern wird, 9,6 % befürchten sogar, ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden (86,8 %) ist der Ansicht, dass es (eher oder sehr) schwierig wäre, im Falle einer Entlassung eine ähnliche Stelle zu finden. Mit anderen Worten: Berufstätige ab 50 Jahren schätzen ihre Beschäftigungsfähigkeit derzeit als (sehr) gering ein.

2.3.3 Beziehungen im beruflichen Umfeld

In der Arbeitswelt ist das Alter mit negativen und zumeist falschen Stereotypen behaftet. Altwerden wird weitgehend als Widerspruch zur auf dem Arbeitsmarkt vorherrschenden Norm dargestellt: Die ideale Arbeitnehmerin bzw. der ideale Arbeitnehmer ist jung, leistungsfähig und dynamisch. Betreffend eine mögliche Altersdiskriminierung (*Ageism*) gibt ein nicht unerheblicher Teil der Befragten an, weniger Möglichkeiten zu Weiterbildung (17,8 %) und Beförderung (35,5 %) zu haben als jüngere Kolleginnen und Kollegen. Des Weiteren würden Letzteren häufiger die interessantesten Aufgaben zugeteilt (17,2 %). Schliesslich hat eine von fünf Personen das Gefühl, dass ihre Arbeit im Vergleich zu derjenigen der jüngeren Kolleginnen und Kollegen strenger bewertet wird, und eine von zehn (11,3 %) fühlt sich aufgrund ihres Alters nicht gut integriert. Etwa 25 % der Befragten berichten von abwertenden Bemerkungen von Kolleginnen und Kollegen und/oder Vorgesetzten.

Bei einem Viertel haben sich Motivation, Arbeitsbedingungen und Beziehungen in den letzten fünf Jahren verschlechtert; für eine Mehrheit haben die Qualitätsanforderungen und die Menge der geleisteten Arbeit zugenommen. Es gibt Unterschiede nach Alter und Geschlecht (z. B. Wahrnehmung der eigenen Beschäftigungsfähigkeit oder der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen), die je nach Bildungsniveau und möglichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten noch ausgeprägter und zahlreicher zu sein scheinen. Rund 15 % der Befragten fühlen sich in Bezug auf ihre Arbeitssituation regelmässig ausgelaugt, müde oder erschöpft. Je grösser die kognitiven und physischen Belastungen und je schlechter die Arbeitsbedingungen, desto höher das Burnout-Risiko.

2.3.4 Stellenverlust

Der Verlust des Arbeitsplatzes bei über 50-Jährigen ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen, einige davon sind jedoch besonders stark alters-, genauer gesagt alterungsbedingt: 1) Umstrukturierung und/oder Wechsel der Unternehmensführung (oder des Managements), 2) ungerechtfertigte Entlassungen und Mobbing, 3) biografische Brüche wie Scheidung, Erkrankung usw., 4) gesellschaftliche Zuweisung des Alters (Stereotypen) und finanzielle Belastung durch die AHV.

Insgesamt lag die Beschäftigungsquote bei den 50- bis 64-Jährigen in der Schweiz im Jahr 2020 bei 81 % und die Erwerbslosenquote bei 4,0 %. Hier ist zu betonen, dass die 50-Jährigen und Älteren im Vergleich zu den 25- bis 49-Jährigen zwar weniger von Arbeitslosigkeit, dafür aber stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind: Jede/r zweite arbeitslose über 50-Jährige ist seit einem Jahr oder länger arbeitslos (vs. jede/r dritte 25- bis 49-Jährige) (BFS, 2021).

Um dieser Problematik zu begegnen, hat der Bundesrat 2021 eine Überbrückungsrente für Arbeitslose eingeführt, die nach dem 60. Altersjahr von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert worden sind; so können diese Personen bis zum Bezug einer Altersrente Überbrückungsleistungen erhalten.¹ Auch Massnahmen wie Einarbeitungszuschüsse (EAZ) oder – für ausgesteuerte Personen – Verträge nach BAMG (Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt) können angeboten werden, jedoch werden diese nur von wenigen Arbeitslosen in Anspruch genommen.

Die Interviews im Rahmen der Studie deuten ebenfalls auf altersbedingte Diskriminierungen bei der Neuanstellung hin. Es muss daher überlegt werden, ob es notwendig ist, speziell für ältere Arbeitnehmende reservierte Plätze einzurichten oder bei den AHV-Kosten einzugreifen.

2.3.5 Auswirkungen der COVID-19-Gesundheitskrise

Zwar hatte die soziale und gesundheitliche Krise im Zusammenhang mit COVID-19 für mehr als die Hälfte der Befragten (54,8 %) keine besonderen Auswirkungen auf ihre berufliche Tätigkeit, sie wirkte sich jedoch für ein Drittel der Befragten (33,2 %) (sehr) negativ auf ihre Arbeit aus. Erwähnenswert ist auch, dass die Krise für 12,1 % eine (sehr) positive Wirkung hatte. Ausserdem hatten zum Zeitpunkt der Datenerhebung (d. h. Mai–Juli 2021) 8,6 % der Personen Angst, dass sie aufgrund der Krise ihren Arbeitsplatz verlieren könnten. In Bezug auf das Pendeln während der Krise konnte etwas mehr als die Hälfte (52,8 %) keine Telearbeit leisten und musste entweder ihre Tätigkeit unterbrechen oder weiterhin zur Arbeit fahren. Fast ein Viertel der Beschäftigten über 50 Jahre (23,9 %) mussten während der Krise ihre Arbeitszeit erhöhen.

2.4 Empfehlungen

Der HSA-FR-Bericht gibt eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Situation älterer Arbeitnehmenden sowie älterer Arbeitsloser ab. Hier die wichtigsten:

- > Kampagnen lancieren zur Sensibilisierung und Prävention von Mobbing am Arbeitsplatz, die sich sowohl an Arbeitgebende (Führungskräfte, Personalverantwortliche usw.) als auch an Arbeitnehmende richten sollten. Mit solchen Kampagnen könnte u. a. negativen Stereotypen und mangelnden Kenntnissen entgegenwirkt werden, die der Altersdiskriminierung zugrunde liegen, und die Entscheidungen und das Verhalten von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden sowohl im Arbeitsalltag als auch im Anstellungsverfahren beeinflusst werden (Internationale Arbeitsorganisation [IAO], 2011).
- > Ein Bundesgesetz einführen gegen Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz (und ggf. darüber hinaus), nach dem Vorbild verschiedener Länder wie Grossbritannien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Slowenien oder der USA; dies wäre von grundlegender Bedeutung, denn ein solches Gesetz wäre ein wesentliches Instrument zur Bekämpfung von Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz und böte die erforderliche rechtliche Grundlage, um über diverse Kanäle zu agieren (z. B. Gesetze, Bildung, Sensibilisierung, Forschung usw.).

¹ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/uela.html>.

-
- > Ältere Arbeitnehmende so lange wie möglich auf dem Markt halten, indem Bedingungen angeboten werden, welche die Arbeitsfähigkeit fördern. Damit sie wirklich wirksam sind, müssen solche Arbeitsbedingungen den verschiedenen Phasen der beruflichen Laufbahn angepasst werden.
 - > Positive Massnahmen wie Altersquoten verstärken und vermehrt einsetzen. Natürlich müssen solche Massnahmen auch die verschiedenen Berufe und die Art des Unternehmens berücksichtigen.
 - > Stellen schaffen (oder ausbauen), die speziell mit der Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung betraut sind, wie dies in verschiedenen Ländern (z. B. Schweden oder Lettland) der Fall ist.
 - > Die Beschäftigungsfähigkeit älterer erwerbstätiger oder arbeitssuchender Arbeitnehmender stärken, um ihre Weiterbeschäftigung zu garantieren und ihre Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz zu erhöhen, insbesondere durch fortraufende Förderung formeller und informeller sozialer Netzwerke und durch Erleichterung des Zugangs zur berufsbegleitenden Weiterbildung während der gesamten Laufbahn, um berufliche Schlüsselkompetenzen und -kenntnisse zu erhalten, weiterzuentwickeln und/oder zu erwerben.
 - > Ausschreibungen und Inserate ohne Altersgrenze und ohne implizite altersabhängige Anforderungen.

3 Massnahmenvorschläge der Grossrätinnen und Grossräte

Die Grossrätinnen und Grossräte verlangen, die Machbarkeit verschiedener Massnahmen zur Unterstützung älterer Arbeitnehmender zu prüfen, und der Staatsrat antwortet darauf wie folgt:

- > Einführung einer Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose
Diese Massnahme wurde inzwischen vom Bundesrat eingeführt (2021).
- > Förderung der Neuanstellung von Personen über 50 beim Staat und in den Gemeinden
Der Staat und die Gemeinden sind aufgerufen, Massnahmen zur Integration älterer Arbeitnehmender in ihre Belegschaft zu ergreifen (Art. 5 Abs. a SenG). 2018 hat der Staat den Gemeinden im Rahmen der Erstellung der Gemeindekonzepte Senior+ ein Merkblatt zugestellt.
- > Zusätzliche flankierende Massnahmen zum Ausgleich der Mehrkosten im Zusammenhang mit den Sozialversicherungen (BVG)
Der Bund arbeitet derzeit an einer neuen Reform der beruflichen Vorsorge (BVG 21). Diese sieht eine neue Staffelung vor: im Alter von 25 bis 44 Jahren 9 %, ab 45 Jahren 14 % des BVG-pflichtigen Lohns, was die Altersgutschriften für ältere Arbeitnehmende senken und für jüngere erhöhen würde. Die Reform wurde vom Bundesparlament verabschiedet. Es ist möglich, dass dagegen das Referendum ergriffen wird und es zur Volksabstimmung kommt.
- > Weiterführung der Arbeitslosenversicherung der betroffenen ab 55-Jährigen bis zum Rentenalter, mit Betreuung durch die RAV und einem finanziellen Einkommen, das mindestens fünf Jahre lang bestehen bleibt
Die Lösung der Überbrückungsrente wurde vom Bund bevorzugt (Überbrückungsleistung für ausgesteuerte Arbeitslose über 60); sie ist aus der Massnahme 7 seines Impulsprogramms zur verstärkten Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials hervorgegangen.²
- > Zwingende Massnahmen (Mindestquoten, Ausgleichsleistungen), um Unternehmen dazu zu bewegen, ihre Arbeitsbedingungen an Personen ab 50 anzupassen.
Im Rahmen der Unterstützung von Arbeitslosen wurden Anreize geschaffen (arbeitsmarktliche Massnahmen für Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, EAZ 50+ für 12 statt 6 Monate und mit 50 statt 40 % Unterstützung für die/den Arbeitgebende/n).

² <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2019.msg-id-75052.html>.

-
- > Anpassung von Artikel 48 StPG durch Einführung einer Ausnahme für Personen ab 55 Jahren, die durch ein Arzzeugnis begründet wird, um eine Entlassung zu verhindern.
Laut Artikel 47a des neuen StPG wird Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die das entsprechende reglementarische Alter erreicht haben, im Falle einer Versetzung oder einer Stellenabschaffung aus Reorganisationsgründen eine Entschädigung gewährt, die ihnen das gleiche Lohnniveau bis zur Pensionierung garantiert. Der Staatsrat regelt die Einzelheiten für die Gewährung der Besitzstandentschädigung.
 - > Bildungsanreize, um die Fähigkeiten der Angestellten aufzufrischen und zu erneuern

Menschen ab 50 Jahren sind dem Kanton Freiburg seit vielen Jahren ein Anliegen. Im Rahmen eines Wiederankurbelungsplans im Jahr 2012 konnten Arbeitgebende, die Personal über 55 Jahre einstellten, zwölf Monate lang einen BVG-Zuschuss von 500 Franken pro Monat beziehen. Trotz starker Förderung von Seiten des Kantons war das Ergebnis enttäuschend, da viele Arbeitgebende den Mitnahmeeffekt ausnutzten. Diese Massnahme wurde nicht langfristig gesichert.

Durch eine enge Zusammenarbeit mit Pro Senectute konnte ein Mentoring speziell für ab 50-Jährige auf die Beine gestellt werden. Das Feedback der Arbeitssuchenden, die das Mentoring absolviert haben, war ausgezeichnet. Diese Massnahme mit dem Namen «Pro50+» wird demnächst ersetzt.

Die Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wurde vom Staatsrat mit dem Ziel eingesetzt, innovative Lösungen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu entwickeln und namentlich sieben als vorrangig erachtete Schwerpunkte zu setzen. Mehrere Massnahmen wurden bereits umgesetzt, darunter eine sechsmonatige Beschäftigungsförderung (40 % des Gehalts), vorausgesetzt, die Person wird eingestellt.

Die Kategorie der ab 50-Jährigen hat Zugang zu allen Massnahmen und Leistungen für Arbeitssuchende. Die Personalberaterinnen und Personalberater des Amtes für den Arbeitsmarkt der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) können so angepasste Wiedereingliederungspläne erstellen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihre Chancen auf eine neue Anstellung zu steigern.

4 Schluss

Der HSA-FR-Bericht über die Situation der älteren Arbeitnehmenden im Kanton Freiburg hat sowohl für erwerbstätige als auch für arbeitssuchende über 50-Jährige Schwierigkeiten aufgezeigt. Diese Schwierigkeiten sind vielfältig und ergeben sich insbesondere aus der Organisation und den Anforderungen der Arbeit an sich, aber auch aus der Wahrnehmung und den altersbezogenen Stereotypen durch Kolleginnen und Kollegen sowie Arbeitgebende.

Der Staatsrat nimmt die im Bericht formulierten Empfehlungen zur Kenntnis. Sie werden in die Ausarbeitung des neuen Massnahmenplans Senior+ 2024–2028 einfließen, sodass Attraktivität und Wohlergehen der älteren Menschen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden können. Der Bericht wird zusammen mit der Vernehmlassung des Massnahmenplans vorgelegt, voraussichtlich im November 2023.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2023-DSAS-39

6 juillet 2023

— Garantir un cadre clair et sûr pour l'HFR

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le mandat 2022-GC-16 Zurich Simon / de Weck Antoinette / Zermatten Estelle / Schumacher Jean-Daniel / Rey Alizée / Vial Pierre / Meyer Loetscher Anne / Grossrieder Simone Laura / Kolly Nicolas / Mesot Roland.

Table des matières

1	Résumé du mandat	2
2	Mise en œuvre du mandat	2

1 Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 3 février 2022, les député-e-s signataires relèvent les pertes financières conséquentes annoncées par l'HFR en lien avec la situation de pandémie. Ces pertes découlent d'une part de l'augmentation des charges de l'institution, et d'autre part d'une baisse des recettes, notamment à la suite du report d'un nombre important d'opérations électorales. Dans ce contexte, les député-e-s soulignent l'importance d'assurer la sécurité nécessaire à la bonne gestion de l'HFR et demandent à l'Etat de Fribourg de :

- > compenser entièrement les baisses de recettes consécutives à la pandémie ;
- > mettre en œuvre l'article 3 al. 4bis de la loi Covid-19 jusqu'à la fin du premier trimestre 2022 et d'assurer le risque financier lié à la pandémie afin que l'HFR puisse se concentrer sur sa mission ;
- > prendre les mesures nécessaires pour éviter que le risque financier lié à la pandémie conduise à des licenciements.

2 Mise en œuvre du mandat

Comme détaillé et chiffré dans la réponse au présent mandat¹, à laquelle il est renvoyé au surplus, l'Etat a assumé la couverture entière des effets financiers en lien avec le Covid-19 à l'HFR, en appliquant un principe de financement cohérent (différence entre le déficit réel et le déficit structurel), pour les comptes 2020 et 2021. A relever que le montant 2021 de 35 millions, indiqué comme provisoire dans la réponse, a été fixé de manière définitive le 5 septembre 2022.

Pour l'année 2022, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a repris les critères adaptés du modèle H+ afin d'isoler de manière précise les effets COVID-19 dans les comptes de l'HFR. Le chiffrage de ce modèle a été présenté à la Direction de l'HFR et validé d'un commun accord.

Sur cette base, le Conseil d'Etat a décidé, à la fin de l'année 2022 de verser à l'HFR un acompte de 6 millions de francs pour l'année 2022.

L'estimation des coûts pour l'année entière s'élève à un montant d'environ 8.4 millions de francs. Le décompte final pour les coûts COVID-19 pour l'année 2022 se fera au 3^e trimestre 2023 sur la base des informations transmises par l'HFR.

Le financement des réserves de capacités nécessaires pour affronter les pics d'activité fait partie intégrante du financement COVID de l'Etat en 2022, comme cela a été le cas en 2020 et 2021. A noter que le Conseil d'Etat est conscient de l'importance pour l'HFR de pouvoir disposer de ces réserves de capacités, y compris hors période COVID. Il analyse ainsi l'opportunité d'intégrer un tel financement dans les PIG et AP dès 2024.

L'aide financière de l'Etat liée à la pandémie, qui s'élève à environ 77.7 millions de francs depuis 2020, a permis à l'HFR de se concentrer sur la fourniture de prestations et de prévenir d'éventuels licenciements.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que la pandémie et ses lourdes répercussions sur l'HFR ne sauraient éluder la nécessité pour ce dernier d'accroître l'efficacité et l'efficience de son fonctionnement, afin d'améliorer ses performances et de tendre vers des résultats similaires à des hôpitaux comparables.

En conséquence, le Conseil d'Etat confirme au Grand Conseil que le mandat 2022-GC-16 a été réalisé selon les modalités décrites dans le présent rapport et dans la réponse du 4 juillet 2022.

En conclusion, il invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

¹ https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-62dad748d7577/fr_RCE_2022-GC-16_Mandat_HFR_Cadre_sur.pdf



Bericht 2023-DSAS-39

6. Juli 2023

—

Ein klarer und sicherer Rahmen für das HFR

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Auftrag 2022-GC-16 Zurich Simon / de Weck Antoinette / Zermatten Estelle / Schumacher Jean-Daniel / Rey Alizée / Vial Pierre / Meyer Loetscher Anne / Grossrieder Simone Laura / Kolly Nicolas / Mesot Roland.

Inhalt

—

1	Zusammenfassung des Auftrags	2
2	Umsetzung des Auftrags	2

1 Zusammenfassung des Auftrags

In ihrem am 3. Februar 2022 eingereichten und begründeten Auftrag betonen die unterzeichnenden Grossrätinnen und Grossräte die erheblichen finanziellen Verluste des HFR im Zusammenhang mit der Pandemielage. Diese Verluste sind einerseits auf den Ausgabenanstieg der Institution, andererseits auf den Einnahmerrückgang zurückzuführen, insbesondere weil viele elektive Eingriffe verschoben werden mussten. In diesem Zusammenhang unterstreichen die Grossrätinnen und Grossräte, wie wichtig es ist, die für die gute HFR-Führung notwendige Sicherheit zu gewährleisten, und verlangen vom Staat Freiburg:

- > den Einnahmerrückgang infolge der Pandemie vollständig zu kompensieren;
- > Artikel 3 Abs. 4bis des Covid-19-Gesetzes bis Ende des ersten Quartals 2022 umzusetzen und das finanzielle Risiko abzusichern, so dass sich das HFR auf seinen Auftrag konzentrieren kann;
- > die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass das finanzielle Risiko in Zusammenhang mit der Pandemie zu Kündigungen führt.

2 Umsetzung des Auftrags

Wie in der Antwort auf diesen Auftrag¹, auf die im Übrigen verwiesen wird, detailliert und beziffert, hat der Staat dem HFR die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit COVID-19 durch die Anwendung eines kohärenten Finanzierungsgrundsatzes (Differenz zwischen tatsächlichem und strukturellem Defizit) für die Jahresrechnungen 2020 und 2021 vollständig entschädigt. Zu bemerken gilt, dass der in der Antwort als provisorisch angegebene Betrag von 35 Millionen Franken am 5. September 2022 definitiv festgesetzt wurde.

Für das Jahr 2022 übernahm die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) die angepassten Kriterien des H+ Modells, um die COVID-19-Auswirkungen in den HFR-Konten präzise zu isolieren. Die Zahlen dieses Modells wurden der Direktion des HFR vorgelegt und in gegenseitigem Einvernehmen bestätigt.

Auf dieser Grundlage beschloss der Staatsrat Ende 2022, dem HFR eine Vorauszahlung von 6 Millionen Franken für das Jahr 2022 zu leisten.

Die Kosten für das Gesamtjahr werden auf rund 8,4 Millionen Franken geschätzt. Die Schlussabrechnung der COVID-19-Kosten für das Jahr 2022 wird im 3. Quartal 2023 auf der Grundlage der vom HFR übermittelten Informationen erstellt.

Die Finanzierung von Kapazitätsreserven, die zur Bewältigung von Zeiten besonders intensiver Belastung notwendig sind, sind integraler Bestandteil der COVID-Finanzierung des Staates im 2022, wie bereits 2020 und 2021. Der Staatsrat ist sich bewusst, wie wichtig es für das HFR ist, diese Kapazitätsreserven in Anspruch nehmen zu können, auch ausserhalb von Coronazeiten. Er analysiert daher, ob es sinnvoll ist, eine solche Finanzierung ab 2024 in die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die anderen Leistungen aufzunehmen.

Dank der staatlichen Finanzhilfe im Zusammenhang mit der Coronapandemie, die sich seit 2020 auf rund 77,7 Millionen Franken beläuft, konnte sich das HFR auf die Leistungserbringung konzentrieren und allfällige Entlassungen verhindern.

Dennoch ruft der Staatsrat in Erinnerung: Die Pandemie und ihre gewichtigen Auswirkungen auf das HFR werden nichts daran ändern, dass das HFR die Betriebswirksamkeit und -effizienz steigern muss, um seine Performance zu erhöhen und Ergebnisse zu erzielen, die in die Richtung vergleichbarer Spitäler gehen.

¹ https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-62dad61eb7810/de_RCE_2022-GC-16_Mandat_HFR_Cadre_sur.pdf

Folglich bestätigt der Staatsrat dem Grossen Rat, dass der Auftrag 2022-GC-16 entsprechend den im vorliegenden Bericht und in der Antwort vom 4. Juli 2022 beschriebenen Modalitäten ausgeführt wurde.

Abschliessend lädt er den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.