

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2023-DSAS-55	Loi <i>Gesetz</i>	Loi d'adhésion à la Convention intercantonale en matière de santé numérique <i>Gesetz über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Nicolas Pasquier Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2023-DSAS-56	Décret <i>Dekret</i>	Décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en matière de santé numérique <i>Dekret über die Eröffnung eines Zusatzkredits im Bereich der digitalen Gesundheit</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Nicolas Pasquier Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2023-GC-89	Mandat Auftrag	Pour un usage compréhensible du langage inclusif dans les textes du Canton de Fribourg <i>Für eine verständliche Verwendung der inklusiven Sprache in den Texten des Kantons Freiburg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Pauline Robatel Katharina Thalmann-Bolz Francine Defferrard Sébastien Dorthe Savio Michellod Nicolas Kolly Peter Wüthrich Christian Clément Estelle Zermatten Hubert Dafflon <i>Auteurs / Urheber</i> Roland Mesot <i>Auteur remplaçant / Stv. Urheber</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2023-DSAS-6	Rapport Bericht	Politique familiale dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulats 2019-GC-41 et 2021-GC-25) <i>Kantonale Familienpolitik im Kanton Freiburg (Bericht zu den Postulaten 2019-GC-41 et 2021-GC-25)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2023-DSJS-193	Décret Dekret	Financement du championnat du monde de hockey (CM) <i>Finanzierung der Eishockey-Weltmeisterschaft (WM)</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Hubert Dafflon Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
8.	2023-GC-31	Motion <i>Motion</i>	Pour une libéralisation encadrée du ramonage sur le territoire cantonal <i>Für eine kontrollierte Liberalisierung der Kaminreinigung auf dem Kantonsgebiet</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Jean-Daniel Chardonnens Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Christian Clément Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2022-DSJS-193	Rapport <i>Bericht</i>	Rémunération des juges assesseurs dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2021-GC-117) <i>Entschädigung der Beisitzenden im Kanton Freiburg (Bericht zum Postulat 2021-GC-117)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
10.	2023-DSJS-289	Rapport <i>Bericht</i>	Implanter et développer le modèle du "consensus parental" dans notre canton (Rapport sur postulat 2023-GC-133) - Suite directe <i>Einführung und Förderung des «Elternkonsens»-Modells in unserem Kanton (Bericht zum Postulat 2023-GC-133) - Direkte Folge</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

Loi d'adhésion à la convention intercantonale en matière de santé numérique

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 48 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;

Vu l'article 100 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger;

Vu la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv);

Vu le message 2023-DSAS-55 du Conseil d'Etat du 19 septembre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Le canton de Fribourg adhère à la convention intercantonale du 12 décembre 2022 en matière de santé numérique, dont le texte suit la présente loi.

ANNEXES SOUS FORME DE DOCUMENTS SÉPARÉS

Annexe 1: Convention intercantonale en matière de santé numérique

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

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

ANNEXE 1

Convention intercantonale en matière de santé numérique

du 12.12.2022

*le Canton de Fribourg,
le Canton de Vaud,
le Canton du Valais,
la République et Canton de Genève,
la République et Canton du Jura,
(ci-après : les cantons contractants)*

Vu l'article 48 de la Constitution fédérale,

Vu la loi fédérale sur le dossier électronique du patient du 19 juin 2015 et ses ordonnances d'exécution,

Vu la loi fédérale sur la protection des données du 25 septembre 2020 et ses ordonnances d'exécution,

Vu la loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain du 30 septembre 2011 et ses ordonnances d'exécution,

conviennent de ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Objet et but

¹ La présente convention a pour objet la coordination de la politique des cantons contractants en matière de santé numérique, afin de soutenir les politiques de santé publique cantonales.

² Elle vise en particulier à :

- a. permettre à l'individu de gérer les données relatives à sa santé, notamment en saisissant et traitant ses données personnelles ;
- b. impliquer la patiente ou le patient dans sa prise en charge, notamment en lui facilitant l'accès aux données relatives à sa santé et en l'accompagnant dans cette démarche ;

- c. améliorer la qualité et la sécurité de la prise en charge de la patiente ou du patient, dans le respect de la protection et de la sécurité de ses données personnelles ;
- d. renforcer la collaboration entre les cantons contractants dans le domaine de la santé numérique ;
- e. favoriser le développement d'outils et de processus communs et partagés entre prestataires de soins, afin de favoriser la continuité et la coordination des soins en assurant leur économicité ;
- f. mettre en œuvre la législation fédérale en matière de dossier électronique du patient, notamment en constituant une communauté de référence commune aux cantons contractants.

³ Elle règle :

- a. les conditions-cadres et principes de mise en œuvre des services de santé numérique ;
- b. l'obligation pour les cantons contractants de rejoindre l'organisation gérant la communauté de référence commune aux cantons ;
- c. l'obligation d'affiliation de certains prestataires de soins à la communauté de référence commune aux cantons ;
- d. la protection et la sécurité des données en lien avec la mise en œuvre des services de santé numérique ;
- e. l'utilisation systématique du numéro AVS par les organisations et les prestataires de soins ;
- f. l'institution d'une commission consultative en matière de santé numérique et d'une commission interparlementaire de contrôle ainsi que leur domaine d'intervention.

Art. 2 Définitions

On entend par :

- a. *santé numérique* : utilisation intégrée dans le domaine de la santé des technologies de l'information et de la communication pour l'organisation, le soutien et la mise en réseau de tous les processus et personnes impliqués ;
- b. *service de santé numérique* : service lié à la santé qui utilise les technologies de l'information et de la communication et traite des données personnelles ;
- c. *organisation* : entité ou structure collaborative créée par deux cantons contractants ou plus pour exploiter un service de santé numérique ;
- d. *communauté de référence commune aux cantons* : l'organisation créée en commun par les cantons contractants, ayant notamment pour

- mission de gérer une communauté de référence au sens de la législation fédérale sur le dossier électronique du patient ;
- e. *service de base* : service de santé numérique faisant l'objet d'une loi fédérale et mis en œuvre par une organisation ;
 - f. *service complémentaire* : service de santé numérique, lié ou non à l'exploitation du dossier électronique du patient, soumis au droit du siège de l'organisation qui l'exploite ;
 - g. *utilisatrice ou utilisateur* : personne physique ou prestataire de soins utilisant un service de santé numérique ;
 - h. *prestataires de soins* : professionnelles et professionnels de la santé et institutions de soins reconnus par le droit fédéral ou cantonal qui appliquent ou prescrivent des traitements dans le domaine de la santé, qui remettent des produits thérapeutiques ou d'autres produits dans le cadre d'un traitement, ou qui fournissent, directement ou indirectement, tout autre service de santé versé dans le dossier du patient ;
 - i. *données de santé* : données à caractère personnel relatives à la santé physique ou mentale d'une personne physique, y compris la prestation de soins de santé, qui révèlent des informations sur l'état de santé de cette personne ;
 - j. *métadonnées* : données ajoutées à un document informatique et décrivant celui-ci, telles que le titre, la date de création, l'auteur ;
 - k. *données d'utilisatrice ou utilisateur* : données à caractère personnel, qui peuvent être de plusieurs ordres :
 - 1. les données d'identification personnelle, telles que le nom, le prénom, le sexe, la date de naissance ;
 - 2. les données de contact, telles que l'adresse postale, le numéro de téléphone, l'adresse e-mail ;
 - 3. les données de compte, telles que le numéro d'identification du patient, le nom d'utilisateur, le mot de passe ;
 - 4. les données liées au statut de professionnel de santé, telles que les dispositifs des décisions en lien avec les autorisations qui les concernent.
 - l. *moyen d'identification électronique* : moyen d'identification d'un individu, certifié selon la législation fédérale sur le dossier électronique du patient, lui permettant d'accéder aux services de santé numérique.

Art. 3 Champ d'application

¹ La présente convention s'applique :

- a. aux cantons contractants s'agissant de leurs relations et de leurs projets communs en matière de santé numérique ;
- b. aux organisations en tant qu'exploitantes de services de santé numérique ;
- c. aux prestataires de soins dans le cadre de l'utilisation de services de santé numérique fournis par les organisations.

² Elle ne régit pas l'obligation pour les prestataires de soins de tenir un dossier du patient selon les règles cantonales applicables.

Art. 4 Collaboration et langues

¹ Les cantons contractants s'engagent à agir de manière concertée. Ils visent le développement en commun de leurs politiques et projets en matière de santé numérique et, dans la mesure du possible, mutualisent leurs ressources à cet effet.

² Les informations et les services proposés au public et à la communauté de référence doivent être garantis dans les langues officielles de chaque canton contractant qui participe à une organisation.

Art. 5 Information

¹ Les cantons contractants informent de manière adéquate et coordonnée la population, les prestataires de soins, les actrices ou acteurs et partenaires sociaux et les autres milieux intéressés sur leurs politiques et projets en matière de santé numérique développés en commun.

² Les cantons contractants intègrent les intérêts des patientes et patients lors des campagnes d'information destinées à la population.

Art. 6 Pilotage stratégique

¹ Les cantons contractants définissent les orientations stratégiques des politiques et projets de services de santé numérique développés en commun.

² Ils prennent en compte les besoins des patients, des prestataires de soins, des actrices ou acteurs et des partenaires sociaux et les consultent sur les orientations stratégiques à donner aux services de santé numérique.

³ Les gouvernements des cantons contractants règlent les questions d'organisation et les modalités d'application de la présente convention par voie de règlements adoptés conjointement.

Art. 7 Mise en œuvre des services de santé numérique

¹ Deux gouvernements cantonaux contractants ou plus peuvent constituer une ou plusieurs organisations chargées, sur leur délégation, de la mise en œuvre

de services de santé numérique. Dans ce cadre, elles peuvent notamment avoir pour mission de :

- a. assurer les tâches dévolues par la législation fédérale dans le cadre de la mise en œuvre des services de base ;
- b. coordonner la mise en place, l'exploitation, la gestion et la maintenance des services de santé numérique et à cette fin contracter avec les fournisseurs techniques nécessaires ;
- c. conclure avec les utilisatrices et utilisateurs les conventions nécessaires à l'utilisation des services de santé numérique ;
- d. prendre toute autre mesure utile à la réalisation des missions qui lui sont confiées par les cantons contractants dans le domaine de la santé numérique.

² Les organisations s'organisent librement, sous réserve des dispositions légales applicables, notamment la présente convention. Elles édictent les règles nécessaires à leur activité et à leur fonctionnement interne.

³ Dans l'exécution, directe ou indirecte, des tâches qui leur sont confiées, les organisations respectent les dispositions légales applicables dans le canton de leur siège, notamment en matière de protection des données et de transparence.

⁴ Aussi longtemps qu'une obligation n'est pas imposée par le droit supérieur, les cantons garantissent le caractère facultatif de l'adhésion au dossier électronique du patient pour les patientes et patients. La participation aux services complémentaires est également facultative pour les patientes et patients.

Art. 8 Financement

¹ Les cantons contractants financent la mise en œuvre des politiques et des projets en matière de santé numérique au sens de la présente convention, sous réserve de l'approbation des budgets cantonaux et du financement par des tiers.

² Les gouvernements des cantons contractants règlent les questions de financement de la présente convention par voie de règlements adoptés conjointement.

³ La perception d'une participation financière auprès des prestataires de soins bénéficiaires des politiques et projets concernés sur leur territoire est de la compétence de chaque canton contractant, moyennant consultation et préavis préalable.

⁴ Aucune participation financière ne sera demandée aux patientes et patients pour accéder aux services de santé numérique.

Art. 9 Communauté de référence commune aux cantons

¹ Les cantons contractants créent une communauté de référence commune aux cantons.

² Les gouvernements cantonaux règlent le fonctionnement de la communauté de référence commune aux cantons dans un règlement d'application de la présente convention, adopté conjointement.

³ Tout canton partie à la présente convention a l'obligation de rejoindre l'organisation qui gère la communauté de référence commune aux cantons et d'adhérer à ses règles de fonctionnement.

⁴ Les prestataires de soins, au sens de l'article 2, établis sur le territoire de l'un des cantons contractants et au bénéfice d'une inscription dans la planification cantonale au sens de la LAMal ou au bénéfice d'un mandat de prestations de la part d'un canton contractant sont tenus de s'affilier à la communauté de référence commune aux cantons.

Art. 10 Moyen d'identification électronique

Sous réserve de la législation fédérale applicable en la matière, chaque canton contractant définit librement les moyens d'identification électronique fournis sur son territoire.

Chapitre II Protection des données et transparence

Art. 11 Réserve relative aux services de base

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent sans préjudice des dispositions fédérales, notamment celles de la législation fédérale sur le dossier électronique du patient.

Art. 12 Traitement de données

¹ Les finalités du traitement de données sont notamment :

- a. la création, la mise à jour et la suppression du compte utilisateur ;
- b. l'identification des utilisatrices et utilisateurs ;
- c. l'accès des utilisatrices et utilisateurs ;
- d. la gestion et le partage des données et des documents de santé ;
- e. la gestion des accès aux données ;
- f. la traçabilité des traitements de données ;
- g. l'établissement de statistiques et la réalisation de recherches ;
- h. la réalisation des finalités a à g dans le respect de la protection des données.

² Dans le cadre des tâches qui leur sont confiées, les organisations sont habilitées à traiter les données d'utilisatrice et utilisateur, les données de santé, les métadonnées et les données liées au statut de professionnelle ou professionnel de santé, telles que définies à l'article 2. Elles sont traitées dans la mesure de ce qui est strictement nécessaire à la réalisation des tâches assignées par la présente convention.

³ Ces données sont traitées confidentiellement, dans le respect des normes imposant le secret professionnel et/ou le secret de fonction.

⁴ Les utilisatrices et utilisateurs sont autorisés à traiter les données les concernant.

⁵ Les prestataires de soins sont autorisés à traiter les données concernant les patients qu'ils ont pris ou qu'ils prennent en charge.

Art. 13 Consentement du patient

¹ L'utilisation d'un service complémentaire requiert le consentement de la patiente ou du patient.

² La patiente ou le patient ne consent valablement que si elle/il exprime sa volonté librement et après avoir été dûment informé-e sur la manière dont les données sont traitées et sur les conséquences qui en résultent.

³ La patiente ou le patient peut désigner un représentant thérapeutique.

⁴ La patiente ou le patient peut révoquer son consentement en tout temps et sans motif.

Art. 14 Mesures techniques et organisationnelles

¹ Les données, telles que définies à l'article 2, sont protégées contre tout traitement non autorisé par des mesures organisationnelles et techniques correspondant aux normes internationales, aux standards de qualité et aux progrès techniques, en particulier contre les risques de falsification, de destruction, de vol, de perte, de copie et autres traitements illicites.

² Ces données, notamment leurs sauvegardes et les données qui concernent les activités d'assistance aux utilisatrice et utilisateurs, sont hébergées et traitées exclusivement en Suisse.

³ L'organisation prévoit des mesures techniques et organisationnelles en cas de falsification, de destruction, de vol, de perte, de copie et autres traitements illicites. Elle prévoit des procédures d'annonce, de limitation des dégâts et forensiques.

⁴ A tout le moins, l'organisation annonce dans les meilleurs délais à l'autorité compétente en matière de protection des données et aux personnes concernées les cas de violation de la sécurité des données entraînant

vraisemblablement un risque élevé pour la personnalité ou les droits fondamentaux de la personne concernée. L'annonce doit indiquer au moins la nature de la violation de la sécurité des données, ses conséquences et les mesures prises ou envisagées.

⁵ Le traitement de ces données peut être sous-traité, moyennant la conclusion d'un contrat entre l'organisation et le sous-traitant, prévoyant notamment le même niveau de protection qu'imposé à l'organisation selon la présente convention et les autres textes applicables en la matière.

⁶ L'organisation revoit périodiquement les éléments techniques et organisationnels, notamment sous l'angle de la sécurité et protection des données.

⁷ Des audits peuvent être menés en tout temps par les autorités compétentes en matière de protection des données, sans préjudice de leurs autres tâches légales.

⁸ L'organisation met en place et propose des sensibilisations aux risques et aux bonnes pratiques en matière de sécurité informatique, de l'information et de protection des données personnelles.

Art. 15 Communication de données entre les cantons et les organisations

¹ Les autorités compétentes en matière de santé publique des cantons contractants et les organisations se communiquent les données d'utilisatrice ou utilisateur, nécessaires à l'exercice de leurs tâches légales, sur demande dûment motivée.

² Elles sont habilitées à échanger, spontanément ou sur demande, les données liées au statut de professionnelle ou professionnel de santé énumérées à l'article 2 qui sont nécessaires à une utilisation sûre des services de santé numérique.

Art. 16 Traçabilité des données

Les mesures techniques et organisationnelles visées à l'article 14 doivent permettre la traçabilité automatique du traitement des données, notamment la création, la modification et l'accès à ces données.

Art. 17 Utilisation des données à des fins statistiques et de recherche

¹ Sous réserve du respect des exigences de la loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain du 30 septembre 2011 et des autres lois fédérales pertinentes, les autorités compétentes en matière de santé publique des cantons contractants ainsi que les organisations publiques, établissements

publics de recherche et organismes de recherche privés délégataires de tâches publiques sont habilités à utiliser à des fins statistiques et de recherches les données des services de base et des services complémentaires.

² Les organisations sont autorisées à communiquer les données nécessaires à cette fin.

Art. 18 Conseillère ou conseiller à la protection et à la sécurité des données

L'organisation désigne une personne conseillère à la protection et à la sécurité des données à laquelle il incombe notamment de mettre en œuvre et de contrôler les mesures visant à assurer la protection et la sécurité des données ainsi que d'appliquer des actions préventives et correctives sur les services de santé numérique.

Art. 19 Utilisation systématique du numéro AVS

Pour aider à l'identification des utilisatrices et utilisateurs et à des fins de sécurité, les organisations et les prestataires de soins sont autorisés à utiliser systématiquement le numéro AVS, dans le strict respect de la législation en matière de protection des données :

- a. des personnes sollicitant l'utilisation d'un service de base ou d'un service complémentaire ;
- b. des personnes prises en charge médicalement dans un canton contractant.

Art. 20 Règlements d'application

¹ Pour chaque service complémentaire, les gouvernements cantonaux contractants concernés précisent dans un règlement d'application de la présente convention notamment :

- a. les données traitées, échangées, anonymisées et conservées ;
- b. les durées de conservation ;
- c. les mesures de sécurité.

² Ces règlements d'application sont soumis pour avis aux autorités de protection des données compétentes.

Chapitre III Commissions

Art. 21 Commission consultative en matière de santé numérique

¹ Les cantons contractants instituent une commission consultative en matière de santé numérique (ci-après : commission consultative) chargée :

- a. d'émettre des avis et conseils sur les politiques et projets de santé numérique communs aux départements chargés de la santé des cantons contractants ;
- b. de soutenir les organisations dans leurs activités ;
- c. de conseiller les organisations sur les aspects de protection des données ;
- d. de prévoir toutes les questions qui lui sont soumises.

² La commission consultative est composée de membres issus des domaines de l'éthique, des sciences sociales, des technologies de l'information, du droit, de la santé, ainsi que de représentantes ou représentants des patientes et patients et des prestataires de soins. Les cantons contractants désignent chacun trois membres et se coordonnent pour s'assurer que les différents domaines précités soient représentés.

³ Les départements chargés de la santé des cantons contractants nomment les membres de la commission consultative pour une période de cinq ans, renouvelable deux fois.

⁴ Les départements chargés de la santé des cantons contractants édictent les règles de fonctionnement de la commission consultative.

Art. 22 Commission interparlementaire de contrôle

¹ Les cantons contractants instituent une commission chargée du contrôle de gestion interparlementaire (ci-après : commission interparlementaire).

² La commission interparlementaire est composée de trois députées ou députés par canton, désigné-e-s par chaque parlement selon la procédure qu'il applique à la désignation de ses commissions.

³ La commission interparlementaire a accès à tous les documents nécessaires à sa mission, à l'exception des documents comportant des données sensibles, au sens de la législation fédérale.

⁴ La commission interparlementaire établit un rapport d'évaluation annuel portant sur :

- a. les objectifs stratégiques communs des cantons contractants au sens de la présente convention, et leur réalisation ;
- b. la planification financière pluriannuelle ;
- c. le budget et les comptes des organisations ;
- d. l'évaluation des résultats obtenus par les organisations.

⁵ Lorsqu'un projet n'est pas porté en commun par l'ensemble des cantons signataires de la présente convention, seul-e-s les députées et députés désigné-e-s par les cantons concernés siègent.

⁶ Les règles du chapitre 4 de la convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl) sont applicables au surplus.

Chapitre IV Dispositions finales

Art. 23 Dispositions d'application

Les gouvernements des cantons contractants édictent les dispositions nécessaires à l'application de la présente convention dans un règlement d'application, adopté conjointement.

Art. 24 Litiges entre cantons contractants

¹ Les cantons contractants s'engagent à régler les litiges découlant de l'application de la présente convention par voie de conciliation.

² En cas d'échec de la conciliation, les cantons contractants peuvent saisir le Tribunal fédéral par voie d'action en application de l'article 120 alinéa 1 lettre b de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral.

Art. 25 Entrée en vigueur

¹ La présente convention entre en vigueur lorsque tous les cantons contractants l'ont ratifiée.

² Elle est ouverte à l'adhésion d'autres cantons sous réserve de l'accord de tous les gouvernements des cantons contractants. Elle entre en vigueur dès ratification par leur parlement, conformément à la législation propre à chaque canton.

Art. 26 Modification

Les modifications de la présente convention nécessitent l'approbation de tous les cantons contractants.

Art. 27 Dénonciation

¹ La présente convention peut être dénoncée par tout canton contractant pour la fin d'une année civile moyennant un préavis de trois ans.

² Sauf accord exprès des autres cantons contractants, les engagements financiers pris par le canton contractant sortant demeurent dus.

³ La présente convention reste en vigueur entre les cantons qui ne l'ont pas dénoncée aussi longtemps que ceux-ci sont au nombre de deux au moins.

Art. 28 Durée

La présente convention est conclue pour une durée indéterminée.

Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: –

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 48 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;

gestützt auf Artikel 100 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf den Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland;

gestützt auf das Gesetz vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG);

gestützt auf die Botschaft 2023-DSAS-55 des Staatsrats vom 19. September 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Der Kanton Freiburg tritt der Interkantonalen Vereinbarung vom 12. Dezember 2022 über die Digitalisierung des Gesundheitswesens bei. Deren Text wird im Anhang zu diesem Gesetz veröffentlicht.

ANHÄNGE IN DER FORM SEPARATER DOKUMENTE

Anhang 1: Interkantonale Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

ANHANG 1

Interkantonale Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens

vom 12.12.2022

*der Kanton Freiburg,
der Kanton Waadt,
der Kanton Wallis,
die Republik und der Kanton Genf,
die Republik und der Kanton Jura,
(nachfolgend: die Vertragskantone)*

eingesehen den Artikel 48 der Bundesverfassung,
eingesehen das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier vom 19. Juni 2015 und seine Ausführungsverordnungen,
eingesehen das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 und seine Ausführungsverordnungen,
eingesehen das Bundesgesetz über die Forschung am Menschen vom 30. September 2011 und seine Ausführungsverordnungen,

treffen folgende Vereinbarung:

Kapitel I Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

¹ Gegenstand der vorliegenden Vereinbarung ist die Koordination der Politik der Vertragskantone im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens zur Unterstützung der kantonalen Gesundheitspolitik.

² Insbesondere hat sie zum Zweck:

- a. es Einzelpersonen zu ermöglichen, ihre gesundheitsbezogenen Daten zu verwalten, namentlich durch die Erfassung und Bearbeitung ihrer personenbezogenen Daten;
- b. die Patientinnen und Patienten bei ihrer Behandlung einzubeziehen, namentlich durch die Erleichterung ihres Zugangs zu ihren

- gesundheitsbezogenen Daten und durch die Begleitung bei diesem Prozess;
- c. die Qualität und die Sicherheit der Behandlung der Patientinnen und Patienten zu verbessern und dabei ihre personenbezogenen Daten zu schützen und deren Sicherheit zu gewährleisten;
 - d. die Zusammenarbeit der Vertragskantone im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens zu stärken;
 - e. die Entwicklung von gemeinsam definierten und von den Gesundheitsdienstleistern gemeinsam genutzten Instrumenten und Verfahren zu fördern, um die Kontinuität und Koordination der Gesundheitsleistungen zu unterstützen und gleichzeitig ihre Wirtschaftlichkeit zu sichern;
 - f. die nationale Gesetzgebung in Bezug auf das elektronische Patientendossier umzusetzen, insbesondere durch die Schaffung einer gemeinsamen Stammgemeinschaft der Vertragskantone.

³ Sie regelt:

- a. die Rahmenbedingungen und Grundsätze der Umsetzung von digitalen Gesundheitsdienstleistungen;
- b. die Beitrittspflicht der Vertragskantone zur Organisation, die die kantonsübergreifende Stammgemeinschaft verwaltet;
- c. die Anschlusspflicht bestimmter Gesundheitsdienstleister zur kantonsübergreifenden Stammgemeinschaft;
- d. den Datenschutz und die Datensicherheit in Zusammenhang mit der Umsetzung von digitalen Gesundheitsdienstleistungen;
- e. die konsequente Verwendung der AHV-Nummer durch die Organisationen und die Gesundheitsdienstleister;
- f. die Einrichtung einer Beratungskommission für die Digitalisierung des Gesundheitswesens und einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission sowie ihren Handlungsbereich.

Art. 2 Begriffe

¹ In dieser Vereinbarung gelten als:

- a. *Digitalisierung des Gesundheitswesens*: die integrierte Nutzung im Gesundheitsbereich von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Organisation, Unterstützung und Vernetzung aller Verfahren und beteiligten Personen;
- b. *digitale Gesundheitsdienstleistung*: gesundheitsbezogene Dienstleistung, bei der Informations- und Kommunikationstechnologien verwendet und personenbezogene Daten verarbeitet werden;

- c. *Organisation*: kooperative Einheit oder Struktur, die von zwei oder mehr Vertragskantonen geschaffen wird, um eine digitale Gesundheitsdienstleistung zu erbringen;
- d. *kantonsübergreifende Stammgemeinschaft*: von den Vertragskantonen gemeinsam, gegründete Organisation, deren Auftrag insbesondere darin besteht, eine Stammgemeinschaft im Sinne des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier zu verwalten;
- e. *Basisleistung*: digitale Gesundheitsdienstleistung, die in einem Bundesgesetz geregelt und von einer Organisation erbracht wird;
- f. *Zusatzdienst*: digitale Gesundheitsdienstleistung, die mit der Nutzung des Elektronischen Patientendossiers zu tun haben kann und die dem Recht am Sitz der Organisation unterstellt ist, die ihn betreibt;
- g. *Nutzerin oder Nutzer*: natürliche Person oder Gesundheitsdienstleister, die bzw. der eine digitale Gesundheitsdienstleistung nutzt;
- h. *Gesundheitsdienstleister*: Gesundheitsfachpersonen und Gesundheitsinstitutionen, die nach nationalem oder kantonalem Recht anerkannt sind und Behandlungen im Gesundheitsbereich durchführen oder verschreiben, die Heilmittel oder andere Produkte in Zusammenhang mit einer Behandlung abgeben oder die mittelbar oder unmittelbar allfällige andere Gesundheitsdienstleistungen erbringen, die ins Patientendossier aufgenommen werden;
- i. *Gesundheitsdaten*: personenbezogene Daten in Zusammenhang mit der körperlichen oder geistigen Gesundheit einer natürlichen Person, einschliesslich die Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen, aus denen Informationen über den Gesundheitszustand dieser Person hervorgehen;
- j. *Metadaten*: einem digitalen Dokument beigefügte beschreibende Daten, wie der Titel, das Erstellungsdatum, die Autorin oder der Autor;
- k. *Daten der Nutzerin oder des Nutzers*: personenbezogene Daten, die unterschiedlicher Natur sein können:
 1. persönliche Identifizierungsdaten, wie Name, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum;
 2. Kontaktdaten, wie Postanschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse;
 3. Kontodaten, wie Patientenidentifikationsnummer, Nutzernamen, Passwort;
 4. Daten zum Status der Gesundheitsfachpersonen, wie die Entscheidungsmechanismen bezüglich der sie betreffenden Berechtigungen;

1. *elektronisches Identifikationsmittel*: Identifikationsmittel für Einzelpersonen, das nach der nationalen Gesetzgebung für das elektronische Patientendossier zertifiziert ist und ihnen den Zugang zu digitalen Gesundheitsdiensten ermöglicht.

Art. 3 Anwendungsbereich

¹ Die vorliegende Vereinbarung gilt:

- a. für die Vertragskantone hinsichtlich ihrer Beziehungen und gemeinsamen Projekte im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens;
- b. für die Organisationen als Betreiberinnen digitaler Gesundheitsdienstleistungen;
- c. für die Gesundheitsdienstleister im Rahmen der Nutzung der von den Organisationen erbrachten digitalen Gesundheitsdienstleistungen.

² Nicht geregelt ist darin die für die Gesundheitsdienstleister geltende Pflicht, ein Patientendossier nach den geltenden kantonalen Regeln zu führen.

Art. 4 Zusammenarbeit und Sprachen

¹ Die Vertragskantone verpflichten sich dazu, ihr Handeln miteinander abzustimmen. Sie streben eine gemeinsame Entwicklung ihrer Politik und ihrer Vorhaben im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens und nach Möglichkeit die Bündelung ihrer Ressourcen zu diesem Zweck an.

² Es muss gewährleistet sein, dass Informationen und Dienstleistungen, die an die Öffentlichkeit und die Stammgemeinschaft gerichtet sind, in den Amtssprachen jedes Vertragskantons vorliegen, der sich an einer Organisation beteiligt.

Art. 5 Information

¹ Die Vertragskantone informieren auf angemessene und koordinierte Weise die Bevölkerung, die Gesundheitsdienstleister, Akteurinnen und Akteure sowie Sozialpartner und sonstige interessierte Kreise über die gemeinsam entwickelten politischen Massnahmen und Vorhaben im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens.

² Die Vertragskantone beziehen die Interessen der Patientinnen und Patienten bei an die Bevölkerung gerichteten Informationskampagnen ein.

Art. 6 Strategische Steuerung

¹ Die Vertragskantone legen die strategische Ausrichtung der Politik und der Vorhaben in Bezug auf gemeinsam entwickelte digitale Gesundheitsdienstleistungen fest.

² Sie berücksichtigen die Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten, der Gesundheitsdienstleister, der Akteurinnen und Akteure und der Sozialpartner und ziehen sie bei der Festlegung der strategischen Ausrichtung der digitalen Gesundheitsdienstleistungen hinzu.

³ Die Regierungen der Vertragskantone regeln die organisatorischen Fragen und Anwendungsmodalitäten der vorliegenden Vereinbarung durch gemeinsam verabschiedete Reglemente.

Art. 7 Umsetzung der digitalen Gesundheitsdienstleistungen

¹ Die Regierungen von zwei oder mehr Vertragskantonen können eine oder mehrere Organisation(en) schaffen, die in ihrem Auftrag für die Umsetzung von digitalen Gesundheitsdienstleistungen zuständig ist bzw. sind. In diesem Rahmen kann ihr Auftrag insbesondere darin bestehen:

- a. die ihnen gemäss nationaler Gesetzgebung übertragenen Aufgaben bei der Bereitstellung der Basisleistungen zu erfüllen;
- b. die Umsetzung, den Betrieb, die Verwaltung und die Aufrechterhaltung der digitalen Gesundheitsdienstleistungen zu koordinieren und zu diesem Zweck Verträge mit den notwendigen Technik Anbietern einzugehen;
- c. mit den Nutzerinnen und Nutzern die zur Verwendung digitaler Gesundheitsdienstleistungen notwendigen Vereinbarungen abzuschliessen;
- d. alle sonstigen Massnahmen zu ergreifen, um die ihnen von den Vertragskantonen im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

² Vorbehaltlich der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere der vorliegenden Vereinbarung, organisieren sich die Organisationen eigenständig. Sie erlassen die für ihre Tätigkeit und den internen Betrieb notwendigen Regeln.

³ Bei der direkten oder indirekten Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben halten sich die Organisationen strikt an die im Kanton ihres Sitzes anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere im Bereich des Datenschutzes und der Transparenz.

⁴ Solange keine Verpflichtung durch übergeordnetes Recht besteht, gewährleisten die Kantone den Patientinnen und Patienten die Freiwilligkeit der Schaffung und Nutzung des Elektronischen Patientendossiers. Auch die Beteiligung an Zusatzdiensten ist für Patientinnen und Patienten freiwillig.

Art. 8 Finanzierung

¹ Vorbehaltlich der Genehmigung der kantonalen Budgets und der Finanzierung durch Dritte finanzieren die Vertragskantone die Umsetzung der Politik und der Vorhaben im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens im Sinne der vorliegenden Vereinbarung.

² Die Regierungen der Vertragskantone regeln die Finanzierungsmodalitäten der vorliegenden Vereinbarung durch gemeinsam verabschiedete Reglemente.

³ Für eine finanzielle Beteiligung der Gesundheitsdienstleister, die auf seinem Gebiet von den betreffenden politischen Massnahmen und Vorhaben profitieren, ist nach vorhergehender Absprache und Vorankündigung der jeweilige Vertragskanton zuständig.

⁴ Von den Patientinnen und Patienten wird für den Zugang zu digitalen Gesundheitsdienstleistungen keine finanzielle Beteiligung gefordert.

Art. 9 Kantonsübergreifende Stammgemeinschaft

¹ Die Vertragskantone gründen eine kantonsübergreifende Stammgemeinschaft.

² Die Kantonsregierungen regeln die Betriebsregeln der kantonsübergreifenden Stammgemeinschaft in einem gemeinsam verabschiedeten Durchführungsreglement der vorliegenden Vereinbarung.

³ Alle Kantone, die der vorliegenden Vereinbarung beitreten, sind verpflichtet, der Organisation beizutreten, die die kantonsübergreifende Stammgemeinschaft verwaltet, und ihre Betriebsregeln einzuhalten.

⁴ Die auf dem Gebiet der Vertragskantone ansässigen Gesundheitsdienstleister im Sinne von Artikel 2, die im Sinne des KVG in der kantonalen Planung anerkannt sind oder über ein Dienstleistungsmandat eines Vertragskantons verfügen, sind verpflichtet, sich der kantonsübergreifenden Stammgemeinschaft anzuschliessen.

Art. 10 Elektronisches Identifikationsmittel

Vorbehaltlich der einschlägigen geltenden nationalen Gesetzgebung bestimmt jeder Vertragskanton auf seinem Gebiet frei über die zur Verfügung gestellten elektronischen Identifikationsmittel.

Kapitel II Datenschutz und Transparenz

Art. 11 Vorbehalt bezüglich der Basisleistungen

Die Bestimmungen des vorliegenden Kapitels gelten unbeschadet der bundesrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der Bestimmungen in der Bundesgesetzgebung bezüglich des Elektronischen Patientendossiers.

Art. 12 Datenverarbeitung

¹ Die Datenverarbeitung erfolgt insbesondere zu folgenden Zwecken:

- a. Erstellen, Aktualisieren und Löschen des Nutzerkontos;
- b. Identifizierung der Nutzerinnen und Nutzer;
- c. Zugang der Nutzerinnen und Nutzer;
- d. Verwaltung und Teilen von Gesundheitsdaten und -dokumenten;
- e. Verwaltung der Datenzugriffe;
- f. Rückverfolgbarkeit der Datenverarbeitung;
- g. Erstellen von Statistiken und Durchführung von Forschung;
- h. Erfüllen der Zwecke a bis g unter Einhaltung des Datenschutzes.

² Im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben sind die Organisationen berechtigt, die Nutzerinnen- bzw. Nutzerdaten, die Gesundheitsdaten, die Metadaten und die Daten zum Status als Gesundheitsfachperson, wie in Artikel 2 definiert, zu verarbeiten. Sie werden in dem Masse verarbeitet, wie es zur Erfüllung der durch diese Vereinbarung festgelegten Aufgaben absolut notwendig ist.

³ Diese Daten werden vertraulich behandelt, wobei die Normen des Berufsgeheimnisses und/oder des Amtsgeheimnisses eingehalten werden.

⁴ Die Nutzerinnen und Nutzer sind berechtigt, die sie betreffenden Daten zu verarbeiten.

⁵ Die Gesundheitsdienstleister sind berechtigt, die Daten der Patientinnen und Patienten zu verarbeiten, die sie behandelt haben oder die sie behandeln.

Art. 13 Zustimmung des Patienten

¹ Für die Nutzung eines Zusatzdienstes ist die Zustimmung der Patientin oder des Patienten erforderlich.

² Die Patientin oder der Patient kann nur dann rechtsgültig zustimmen, wenn sie/er seinen Willen frei ausdrücken kann und ordnungsgemäss darüber informiert wurde, wie die Daten verarbeitet werden und welche Folgen dies hat.

³ Die Patientinnen und Patienten können eine Vertrauensperson bestimmen.

⁴ Die Patientin oder der Patient kann seine Zustimmung jederzeit und ohne Angabe von Gründen zurückziehen.

Art. 14 Technische und organisatorische Massnahmen

¹ Daten gemäss Definition in Artikel 2 sind vor jeglicher unbefugter Verarbeitung durch organisatorische und technische Massnahmen geschützt, die den internationalen Normen, den Qualitätsstandards und dem technischen Fortschritt entsprechen, insbesondere vor den Risiken von Fälschung, Zerstörung, Diebstahl, Verlust, Kopieren und anderem unbefugtem Verarbeiten.

² Diese Daten, insbesondere ihre Sicherheitskopien und die Daten, die Tätigkeiten zur Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer betreffen, werden ausschliesslich in der Schweiz gespeichert und verarbeitet.

³ Die Organisation plant technische und organisatorische Massnahmen für den Fall der Fälschung, der Zerstörung, des Diebstahls, des Verlusts, des Kopierens oder anderen unbefugten Verarbeitens. Sie sieht Melde-, Schadensbegrenzungs- und forensische Verfahren vor.

⁴ Zumindest meldet die Organisation der für den Datenschutz zuständigen Behörde so schnell wie möglich die Fälle, in denen gegen die Datensicherheit verstossen wird und die wahrscheinlich ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betreffenden Person darstellen. Die Meldung muss mindestens die Art des Verstosses gegen die Datensicherheit, seine Folgen und die ergriffenen oder geplanten Massnahmen umfassen.

⁵ Die Verarbeitung der Daten kann fremdvergeben werden, sofern die Organisation und der Unterauftragnehmer einen Vertrag abschliessen, der insbesondere das gleiche Schutzniveau vorsieht wie das der Organisation gemäss der vorliegenden Vereinbarung und den anderen einschlägigen anwendbaren Gesetzestexten vorgeschriebene.

⁶ Die Organisation überprüft die technischen und organisatorischen Aspekte periodisch, insbesondere unter dem Blickwinkel der Sicherheit und des Schutzes der Daten.

⁷ Die für den Datenschutz zuständigen Behörden können unbeschadet ihrer sonstigen gesetzlichen Aufgaben jederzeit Prüfungen durchführen.

⁸ Die Organisation sorgt für Sensibilisierung für Risiken und vorbildliche Verfahren im Bereich der Informatiksicherheit, der Information und des Schutzes personenbezogener Daten und bietet solche Sensibilisierungen an.

Art. 15 Datenübermittlung zwischen den Kantonen und den Organisationen

¹ Die für das Gesundheitswesen zuständigen Behörden der Vertragskantone und die Organisationen übermitteln einander auf begründeten Antrag die Nutzerinnen- bzw. Nutzerdaten, die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig sind.

² Sie sind berechtigt, unaufgefordert oder auf Antrag Daten zum Status als Gesundheitsfachperson gemäss Artikel 2 auszutauschen, die zur sicheren Nutzung der digitalen Gesundheitsdienstleistungen notwendig sind.

Art. 16 Rückverfolgbarkeit der Daten

Die technischen und organisatorischen Massnahmen gemäss Artikel 14 müssen die automatische Rückverfolgbarkeit der Datenverarbeitung, insbesondere des Erstellens, der Veränderung und des Zugriffs auf diese Daten, ermöglichen.

Art. 17 Verwendung der Daten zu statistischen und Forschungszwecken

¹ Vorbehaltlich der Einhaltung der Anforderungen des Bundesgesetzes über die Forschung am Menschen vom 30. September 2011 und den anderen relevanten Bundesgesetzen sind die für das Gesundheitswesen zuständigen Behörden der Vertragskantone, öffentliche Organisationen und Forschungseinrichtungen sowie für öffentliche Aufgaben beauftragte private Forschungseinrichtungen berechtigt, die Daten in Zusammenhang mit den Basisleistungen und den Zusatzdiensten zu statistischen und Forschungszwecken zu verwenden.

² Die Organisationen sind berechtigt, die notwendigen Daten zu diesem Zweck zu übermitteln.

Art. 18 Beraterin oder Berater für Datenschutz und Datensicherheit

Die Organisation bestimmt eine Beraterin oder einen Berater für Datenschutz und Datensicherheit, deren bzw. dessen Aufgabe es insbesondere ist, die Massnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes und der Datensicherheit umzusetzen und zu überprüfen sowie im Bereich der digitalen Gesundheitsdienstleistungen Vorbeuge- und Korrekturmassnahmen zu ergreifen.

Art. 19 Konsequente Verwendung der AHV-Nummer

Um die Identifikation der Nutzerinnen und Nutzer zu erleichtern und aus Sicherheitsgründen sind die Organisationen und die Gesundheitsdienstleiter

befugt, unter strikter Einhaltung der Datenschutzgesetzgebung konsequent die AHV-Nummer derjenigen Personen zu verwenden, die:

- a. die Nutzung einer Basisleistung oder eines Zusatzdienstes beanspruchen;
- b. in einem Vertragskanton medizinisch versorgt werden.

Art. 20 Durchführungsreglemente

¹ Für jeden Zusatzdienst stellen die betreffenden Regierungen der Vertragskantone in einem Durchführungsreglement der folgenden Vereinbarung klar:

- a. welche Daten verarbeitet, ausgetauscht, anonymisiert und aufbewahrt werden;
- b. welches die Aufbewahrungsdauer ist;
- c. welche Sicherheitsmassnahmen ergriffen werden.

² Diese Durchführungsreglemente werden den für den Datenschutz zuständigen Behörden zur Stellungnahme vorgelegt.

Kapitel III Kommissionen

Art. 21 Beratungskommission für die Digitalisierung des Gesundheitswesens

¹ Die Vertragskantone setzen eine Beratungskommission für die Digitalisierung des Gesundheitswesens (nachfolgend: die Beratungskommission) ein, deren Aufgabe es ist:

- a. Stellungnahmen und Empfehlungen über politische Massnahmen und gemeinsame Vorhaben im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens an die für das Gesundheitswesen verantwortlichen Departemente der Vertragskantone abzugeben;
- b. die Organisationen bei ihren Tätigkeiten zu unterstützen;
- c. die Organisationen in Datenschutzfragen zu beraten;
- d. Vormeinungen zu allen Fragen zu äussern, die ihr vorgelegt werden.

² Die Beratungskommission besteht aus Mitgliedern aus den Bereichen Ethik, Sozialwissenschaften, Informationstechnologie, Recht und Gesundheit sowie aus Patientinnen- und Patientenvertreterinnen und -vertretern und Gesundheitsdienstleistern. Jeder Vertragskanton ernennt drei Mitglieder. Die Vertragskantone stimmen sich untereinander ab, um zu gewährleisten, dass alle vorgenannten Bereiche vertreten sind.

³ Die für das Gesundheitswesen verantwortlichen Departemente der Vertragskantone benennen die Mitglieder der Beratungskommission für eine Amtszeit von fünf Jahren, die zweimal verlängert werden kann.

⁴ Die für das Gesundheitswesen verantwortlichen Departemente der Vertragskantone erlassen die Regeln für die Arbeitsweise der Beratungskommission.

Art. 22 Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission

¹ Die Vertragskantone setzen eine interparlamentarische Kommission ein, die für die Geschäftsprüfung verantwortlich ist (nachfolgend: die interparlamentarische Kommission).

² Die interparlamentarische Kommission besteht aus drei Abgeordneten je Kanton, die von den Parlamenten nach ihren für die Bestellung von Kommissionen anwendbaren Verfahren bestimmt werden.

³ Die interparlamentarische Kommission hat Zugriff auf alle zur Erfüllung ihrer Aufgabe notwendigen Dokumente, mit Ausnahme von Dokumenten, die sensible im Sinne der nationalen Gesetzgebung Daten beinhalten.

⁴ Die interparlamentarische Kommission verfasst einen jährlichen Evaluationsbericht, der folgende Themen behandelt:

- a. die gemeinsamen strategischen Ziele der Vertragskantone im Sinne der vorliegenden Vereinbarung sowie ihre Umsetzung;
- b. die mehrjährige Finanzplanung;
- c. das Budget und die Abschlüsse der Organisationen;
- d. die Evaluation der von den Organisationen erzielten Ergebnisse.

⁵ Wenn ein Vorhaben nicht von allen Kantonen, die die vorliegende Vereinbarung unterzeichnen, mitgetragen wird, tagen nur die von den betreffenden Kantonen bestimmten Abgeordneten.

⁶ Weiterhin sind die Bestimmungen des vierten Kapitels des Vertrags vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer) anwendbar.

Kapitel IV Schlussbestimmungen

Art. 23 Anwendungsbestimmungen

Die Regierungen der Vertragskantone erlassen die zur Umsetzung der vorliegenden Vereinbarung notwendigen Bestimmungen in Form eines gemeinsam verabschiedeten Durchführungsreglements.

Art. 24 Streitigkeiten zwischen den Vertragskantonen

¹ Die Vertragskantone verpflichten sich, die bei der Umsetzung der vorliegenden Vereinbarung entstehenden Streitigkeiten auf dem Wege der Schlichtung beizulegen.

² Sollte die Schlichtung scheitern, können die Vertragskantone in Anwendung von Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht Klage beim Bundesgericht einreichen.

Art. 25 Inkrafttreten

¹ Die vorliegende Vereinbarung tritt in Kraft, wenn alle Vertragskantone sie ratifiziert haben.

² Vorbehaltlich der Zustimmung der Regierungen aller Vertragskantone steht sie anderen Kantonen zum Beitritt offen. Sie tritt in Kraft, sobald ihre Parlamente sie in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung der betreffenden Kantone ratifiziert haben.

Art. 26 Änderung

Änderungen der vorliegenden Vereinbarung erfordern die Genehmigung aller Vertragskantone.

Art. 27 Kündigung

¹ Jeder Vertragskanton kann die vorliegende Vereinbarung unter Einhaltung einer Frist von drei Jahren auf Ende eines Kalenderjahres kündigen.

² Ohne ausdrückliche Zustimmung der anderen Vertragskantone bleiben die finanziellen Verpflichtungen des austretenden Vertragskantons geschuldet.

³ Die vorliegende Vereinbarung bleibt so lange zwischen den Kantonen, die sie nicht kündigen, in Kraft, wie ihre Zahl mindestens zwei beträgt.

Art. 28 Dauer

Die vorliegende Vereinbarung wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen.



Message 2023-DSAS-55

19 septembre 2023

Loi d'adhésion à la Convention intercantonale en matière de santé numérique

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi d'adhésion du canton de Fribourg à la Convention intercantonale en matière de santé numérique¹.

Ce document donne suite au :

Postulat 2013-GC-25	Coordination de l'échange électronique des informations médicales dans l'intérêt du patient [P2028.13]
Auteurs :	Collaud Elian / Doutaz Jean-Pierre

Table des matières

1	Introduction	2
1.1	Santé numérique	2
1.2	La santé numérique en Suisse	3
1.3	Stratégie intercantonale en matière de santé numérique	10
2	Résultat de la consultation	12
3	Exposé des motifs	14
3.1	Projet en général	14
3.2	Commentaires par article	15
4	Commission interparlementaire	24
5	Incidences	24
5.1	Conséquences financières et en personnel	24
5.2	Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	25
5.3	Autres aspects	25
5.4	Referendum	25
5.5	Postulat 2013-GC-25	25

¹ Les chapitres 1 à 3 du présent message reprennent le texte du rapport explicatif établi par l'Assemblée générale de CARA.

1 Introduction

1.1 Santé numérique

Santé numérique : Définition

Les technologies de l'information et de la communication ont pris un formidable essor ces vingt dernières années, permettant aux utilisatrices et aux utilisateurs de communiquer, d'accéder aux sources d'information, de stocker, de manipuler, de produire et de transmettre de l'information sous différentes formes. La « santé numérique » fait référence à l'application de ces technologies de l'information et de la communication au domaine propre de la santé. La santé numérique couvre donc un très large spectre. Elle concerne les développements du dossier patient informatisé (dans les institutions de soins, par exemple), du dossier électronique du patient (DEP), mais aussi bien d'autres modules d'échange et de communication comme la télémédecine ou des applications dites « de santé ».

Santé numérique et santé publique

Le développement de la santé numérique va devenir incontournable et offre deux opportunités majeures d'un point de vue de santé publique.

Aux citoyennes et citoyens, patientes et patients d'abord, le développement de ces technologies donne une réelle possibilité de se réapproprier leurs données personnelles de santé et ainsi devenir acteurs de leur propre santé. Par le biais de ces outils, la patiente ou le patient peut développer ses compétences et renforcer sa capacité de décision et de choix de prise en charge. On pense par exemple à l'accès à l'information, au contrôle et au suivi de santé, ou encore à des éléments de prévention.

Pour le système de santé et la qualité des soins ensuite, le développement de ces technologies devra permettre d'améliorer l'efficacité et la qualité des prises en charge, notamment des malades chroniques ou en situation de vulnérabilité, dont les besoins en termes de coordination et de continuité des soins sont majeurs. La qualité et la sécurité de la prise en charge des patientes et patients se voient améliorées par une transmission rapide et pertinente de l'information, avec la patiente ou le patient d'une part et avec les professionnelles et les professionnels impliqués dans la prise en charge d'autre part.

Des bénéfices sont également attendus dans les domaines de la traçabilité des échanges, de l'amélioration de l'efficacité, avec par exemple la diminution d'examen faits à double ou encore dans la transparence vis-à-vis de la patiente ou du patient

Transition vers la santé numérique, un changement de culture

Si les citoyennes et les citoyens sont probablement en attente du développement de ces technologies de l'information dans le domaine de la santé, la transition vers la santé numérique et son intégration complète dans les pratiques professionnelles vont prendre du temps. L'usage de ces nouvelles technologies devra en effet démontrer sa pertinence et son utilité pour que les professionnelles et les professionnels de la santé s'engagent dans ce virage. Malgré les effets bénéfiques attendus de ces applications, on pourra voir également quelques résistances, notamment en lien avec la transparence accrue que ces outils apportent aux pratiques professionnelles. Ce changement de culture devra être accompagné afin qu'il ne génère pas de fracture entre les professionnelles et professionnels eux-mêmes et leurs patientes et patients.

1.2 La santé numérique en Suisse

En comparaison internationale, la Suisse accuse un certain retard en matière d'échange électronique d'information². En dehors des e-mails, les échanges entre les différent-e-s actrices et acteurs de la santé (médecins en cabinet et autres professionnelles ou professionnels du domaine ambulatoire, hôpitaux et cliniques, pharmaciennes et pharmaciens, établissements médicosociaux, soins à domicile, etc.) sont bien souvent encore opérés par courrier postal, fax, téléphone ou via la patiente ou le patient lui-même. Les échanges d'informations restent donc limités dans leur contenu et leur qualité et les informations ne sont pas toujours transmises à l'ensemble des actrices et acteurs concerné-e-s (y compris la patiente ou le patient) dans des délais utiles.

Stratégie de la Confédération

La Confédération a fait du renforcement de la santé numérique l'un des objectifs de ses programmes Santé 2020 et Santé 2030. Dans sa dernière stratégie Politique de Santé 2030, le Conseil fédéral soutient fortement les développements des technologies de l'information dans le domaine de la santé et définit trois objectifs majeurs :

- > Le renforcement de la citoyenne/patiente ou du citoyen/patient comme actrice ou acteur informé-e et exigeant-e du système de santé: création de nouveaux moyens de prévention et de dépistage précoce, de protection de la santé, de diagnostic, de traitement, de soins et de réadaptation. Renforcement de la capacité de prise de décision chez les patientes et patients qui en savent davantage sur leurs maladies ou se servent d'outils comme les applications de santé mobile ou de *quantified self*.
- > L'amélioration et le développement des processus dans le système de santé : nouveaux processus (par exemple, décisions basées sur des algorithmes ou aides à la décision), structures et formes de collaboration nouvelles (modèles d'activité comme la télémédecine), coordination et transferts d'informations.
- > L'économie : amélioration de la productivité qui découle des progrès technologiques et contribue à accroître le produit intérieur brut, entraînant ainsi une hausse des revenus d'une grande partie de la population.

Plus spécifiquement, la Confédération a lancé depuis plusieurs années les travaux liés à la mise en place du dossier électronique du patient (DEP)³. La loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP)⁴ est ainsi entrée en vigueur le 15 avril 2017. Ce dossier, dont la patiente ou le patient garde la maîtrise, via notamment des droits d'accès qu'il décide lui-même d'octroyer, contient les informations nécessaires à son traitement provenant de différents prestataires de soins (hôpital, établissement médicosocial, médecin, pharmacie, soins à domicile, etc.).

Le DEP est facultatif pour la citoyenne ou le citoyen. Celui qui souhaite en bénéficier doit donner son consentement explicite à sa création. Une fois ce prérequis rempli, la professionnelle ou le professionnel de santé disposant d'un document informatique (par exemple une lettre de sortie d'un hôpital ou une ordonnance) a la possibilité de le mettre à disposition d'autres professionnelles ou professionnels, choisis par la patiente ou le patient, via une plateforme d'échanges hébergeant le DEP. De la même manière, les patientes et patients peuvent accéder à leurs données via un portail Internet sécurisé. Conformément à la LDEP, seul-e-s la patiente ou le patient et les professionnelles ou professionnels de santé choisi-e-s par elle/lui peuvent accéder aux données contenues dans le DEP. Cela signifie en particulier que ni les assurances, ni les administrations cantonales ou fédérales, ni les employeuses ou employeurs n'ont accès au contenu du DEP.

La LDEP prévoit que les professionnelles et professionnels de santé doivent se constituer en « communautés ». Ces dernières ne peuvent être constituées que de professionnelles ou professionnels de la santé et d'institutions. La nature de ces regroupements est organisationnelle, technique et financière. Les échanges entre les communautés sont garantis par la législation fédérale, ce qui permet aux professionnelles ou professionnels de santé de communautés différentes de rechercher et de fournir de l'information dans un même DEP (interopérabilité des communautés). Les

² En date du 17 mars 2022, considérant que la Suisse reste à la traîne dans ce domaine en comparaison internationale et que la transformation numérique du système de santé suisse doit se faire plus rapidement, le Conseil national a adopté sans opposition une motion du Conseil des Etats [n° 21.3957 ; BO 2021 E 981] demandant à la Confédération d'élaborer une stratégie numérique concrète et exhaustive.

³ Pour davantage d'informations sur le fonctionnement du DEP : <https://www.e-health-suisse.ch/fr/> (consultée le 17.08.22).

⁴ RS 816.1.

communautés doivent en outre être certifiées afin de garantir qu'elles respectent la LDEP ainsi que la sécurité et la protection des données.

A ce jour, sept communautés ont été certifiées par la Confédération suisse⁵. Certaines sont définies en fonction d'un territoire (un canton ou une région) alors que d'autres sont créées par des professionnelles ou professionnels de la santé (médecins, pharmaciennes ou pharmaciens).

Stratégie des cantons

Dans le domaine de la santé, les cantons endossent une large responsabilité, notamment dans les champs de l'organisation du système de santé, de la planification des ressources et des prestations, ou encore de la protection de la santé.

Les cantons de Suisse occidentale ont depuis de nombreuses années considéré le développement de la santé numérique comme un potentiel outil de santé publique. Ils ont ainsi contribué aux premiers développements de santé numérique en Suisse et, avant même l'entrée en vigueur de la LDEP, la plupart des cantons étaient déjà engagés dans la promotion et le développement des échanges d'informations.

Canton de Fribourg

Historique

C'est en 2011 que le Canton de Fribourg a posé le premier jalon de la santé numérique par la mise en œuvre du Dossier Pharmaceutique Partagé (DPP), qui donne une vue de la liste des médicaments dispensés dans les pharmacies publiques du canton pour les patientes et patients qui ont consenti à l'ouverture d'un DPP.

Dès 2014, sous l'impulsion de la Direction de la santé et des affaires sociales, et par l'intermédiaire de son Service de la santé publique (SSP), le Canton a étudié la possibilité d'établir un système de dossier électronique du patient, ce en collaboration avec les principales actrices et principaux acteurs du domaine de la santé. Les professionnelles et professionnels et institutions de santé fribourgeois se sont alors déclarés intéressé-e-s à un système pouvant faciliter l'échange d'informations médicales entre eux et ont exprimé leur soutien au canton dans son rôle d'initiateur et de coordinateur.

Le SSP a ainsi reçu la mission de mettre en œuvre le projet Cybersanté dans le Canton de Fribourg. Par cette mission, il doit permettre à la population fribourgeoise de disposer du DEP et des outils de cybersanté et apporter son soutien aux professionnels de la santé et aux institutions dans leurs travaux d'interfaçage avec une plateforme informatique DEP.

Contexte cantonal

Le projet de Cybersanté mis en place dans le Canton de Fribourg est porté par un Comité de pilotage (CoPil Cybersanté) présidé par le Directeur de la santé et des affaires sociales. Sont réunis au sein du CoPil Cybersanté des représentants de l'État (la Chancelière d'État, le Trésorier d'État, la cheffe du service de la santé publique, le Médecin cantonal, la Préposée à la protection des données et le Directeur du Service de l'informatique et des télécommunications), les principales actrices et principaux acteurs du domaine de la santé (l'Hôpital fribourgeois, le Réseau fribourgeois de santé mentale, la Société de médecine du Canton de Fribourg, la Société des pharmaciens du Canton de Fribourg, l'Association Fribourgeoise des Institutions pour Personnes Agées et l'Association fribourgeoise d'aide et de soins à domicile) ainsi qu'un représentant de la Section romande de la Fédération suisse des patients.

Priorités et objectifs

Tous les domaines d'activités, qu'ils touchent la vie privée ou professionnelle, sont impactés par la numérisation. Dans son Programme gouvernemental 2017-2021, le Conseil d'État fribourgeois a souhaité inscrire le Canton de Fribourg dans ce tournant numérique et établir les conditions propices au développement de prestations notamment en faveur de la santé, l'objectif étant d'anticiper les besoins des citoyennes et citoyens afin de leur permettre de bénéficier des avantages de ces technologies et des nouvelles prestations. Le Canton de Fribourg a ainsi fait de la

⁵ Pour un aperçu des communautés en question : <https://www.dossierpatient.ch/epd-anbieter> (consultée le 17.08.22)

mise en œuvre du DEP l'une de ses priorités. Son principal objectif est de permettre à chaque citoyenne et citoyen d'ouvrir d'un DEP et de mettre en réseau tous les différents partenaires de soins afin de contribuer à un système de santé plus sûr, plus efficient et de meilleure qualité.

Canton de Genève

Historique

Le canton de Genève a été précurseur dans le domaine du dossier électronique du patient en adoptant en 2008 déjà la Loi cantonale sur le réseau communautaire d'informatique médicale (LRCIM), laquelle posait les bases du projet pilote e-toile. Ce dernier a été étendu à tout le canton en 2013 sous le nom de MonDossierMedical.ch (MDM). MonDossierMedical.ch comptait, avant la migration vers la nouvelle plateforme DEP CARA démarrée en 2021, plus de 50'000 patientes et patients et 2'500 professionnelles et professionnels de la santé. Les serveurs de données, répartis dans le canton, contenaient plus de 8 millions de documents médicaux.

Contexte cantonal

Le secteur de santé numérique (SSN) du Service de la santé numérique, de l'économie de la santé et de la planification (SNEP) fait partie du Département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS). Le SSN gère la composante genevoise de la participation à CARA, dont le développement de sa plateforme DEP. Le SSN a dirigé toute la transition de MDM à CARA, tant sur le plan technique, juridique, qu'organisationnel. Il a piloté également le plan de communication de cette transition et l'accompagnement au changement des utilisatrices et utilisateurs et des partenaires. Il a participé à la conception, à la mise en place et à la certification d'un nouveau moyen d'identification électronique (MIE) cantonal et souverain, GenèveID.

Le SSN assure la coordination des projets de santé numérique entre tous les actrices et acteurs du réseau de soins genevois via le Comité cantonal eHealth qu'il dirige. Il participe à l'élaboration et au pilotage de la stratégie cantonale en santé numérique et au suivi des investissements. Il assume par ailleurs la chefferie de projet du Plan de Soins Partagés (PSP) CARA.

Le financement de la participation genevoise à CARA est assuré par le budget ordinaire de l'État de Genève.

Convergence d'un système cantonal avec CARA

La transition de MonDossierMedical.ch à CARA arrive à son terme. Les patientes et patients et professionnelles et professionnels de santé utilisatrice et utilisateurs de MonDossierMedical.ch ont été invité-e-s à s'inscrire ou à s'affilier à CARA ainsi qu'à obtenir le MIE certifié au sens de la LDEP et proposé par le canton, GenèveID. La plateforme MonDossierMedical.ch a été définitivement arrêtée le 30 septembre 2021, mais les patientes et patients qui le souhaitent peuvent retrouver tous leurs documents se trouvant dans leur dossier MDM dans leur nouveau DEP CARA.

Sous mandat de la Direction générale de la santé (DGS), les Hôpitaux Universitaires de Genève accompagnent les patients dans l'obtention d'une GenèveID et dans l'ouverture de leur DEP CARA. La coordination et la supervision des activités des HUG sont garanties par le SSN.

Priorités et objectifs

Le déploiement du DEP est l'un des objectifs majeurs de la stratégie de santé publique cantonale. L'expérience genevoise montre que cet objectif ne sera atteint qu'à travers une masse critique de patientes et patients ayant un DEP, contenant tous les documents d'intérêt, pour rendre l'utilisation du DEP par les professionnelles et professionnels de la santé indispensable. La publication systématique par les HUG de l'historique des documents des vingt dernières années lors de l'ouverture d'un DEP contribue de manière importante à l'intérêt de la plateforme.

Le passage à CARA et les modules à valeur ajoutée qui seront offerts représentent l'occasion d'encourager de nouvelles actrices et nouveaux acteurs genevois-es à adhérer au DEP, notamment les cliniques privées, les médecins indépendant-e-s et les services de soins à domicile.

La priorité actuelle pour le SSN est d'assurer le déploiement du DEP CARA pour les patientes et patients et les professionnelles et professionnels de la santé genevois-es, ainsi que pour les institutions de santé du canton.

République et Canton du Jura

Historique

La République et Canton du Jura a étudié à partir de 2011 les modalités de fonctionnement de la santé numérique sur son territoire. Suite à la présentation, le 29 mai 2013, du projet de loi fédérale sur le dossier électronique du patient, le Service de la santé publique (SSA), avec l'accord du Gouvernement jurassien, a décidé de réaliser un projet pilote de plateforme cantonale d'échange de données informatiques médicales entre les prestataires de soins, les citoyennes et citoyens. Un comité de pilotage regroupant plusieurs unités administratives, institutions et associations professionnelles jurassiennes (ci-après, « CoPil Cybersanté JU ») a été notamment créé en janvier 2014 dans le but de soutenir et de préavisier les démarches entreprises par le SSA dans ce contexte. Une année plus tard, en mai 2015, le Gouvernement jurassien décide de poursuivre le projet sur le long terme et de se rapprocher d'autres cantons suisses afin d'évaluer les différentes collaborations intercantionales possibles.

En janvier 2016, le Groupement romand des services de santé publique (GRSP) décide de créer un groupe de travail chargé d'établir des collaborations dans le domaine de la santé numérique. Une année plus tard, le canton du Jura décide de rejoindre quatre autres cantons romands pour former une communauté de référence au sens de l'actuelle loi fédérale du dossier électronique du patient (LDEP) et de créer une association à but non lucratif, l'Association CARA, chargée de sa gestion. Le canton du Jura adhère formellement à ladite association le 21 novembre 2018, suite à un arrêté parlementaire.

Cette adhésion marque la fin du projet de plateforme cantonale initié en 2013 et le nouveau départ du canton du Jura aux côtés des autres cantons membres de l'Association CARA. Le CoPil Cybersanté JU a été maintenu et il garantit depuis lors le lien avec l'Association CARA, en particulier dans le cadre du déploiement du dossier électronique du patient (DEP) sur le territoire jurassien.

Contexte cantonal et gouvernance

Dans le canton du Jura, les projets à vocation publique en matière de santé numérique sont placés sous la conduite du SSA. Ce dernier est soutenu par le CoPil Cybersanté JU durant les différentes étapes desdits projets.

Le CoPil Cybersanté JU réunit actuellement plusieurs unités administratives (le SSA, le Service informatique jurassien et le Service juridique jurassien), institutions (l'Hôpital du Jura et la Fondation pour l'Aide et les Soins à domicile) et associations professionnelles (CURAVIVA JURA, la Société Médicale du Canton du Jura et la Société des pharmaciens du Jura) présentes sur le territoire jurassien. Il a pour principales missions d'assurer le suivi des projets en matière de santé numérique au niveau cantonal et de préavisier les décisions stratégiques du SSA dans ce contexte.

Priorités et objectifs

En tant que garant de la cohérence globale des systèmes d'information sanitaires présents sur le territoire cantonal, le Gouvernement jurassien soutient la mise en commun des moyens informatiques et des compétences des différent-e-s actrices et acteurs et prestataires du milieu sanitaire, afin d'améliorer la prise en charge globale des patientes et patients jurassien-ne-s. En rejoignant l'Association CARA, le canton du Jura a fait de la mise en œuvre du DEP l'une de ses priorités dans le domaine de la santé numérique. Le DEP, strictement réglementé dans la LDEP et ses ordonnances d'exécution, vise notamment à renforcer la place et le rôle de la patiente et du patient dans sa prise en charge, en lui donnant accès aux documents pertinents relatifs à sa santé émis par des professionnelles ou professionnels de la santé et à optimiser la qualité générale des traitements.

En tant que membre de l'Association CARA, le canton du Jura participe également aux développements de services complémentaires liés au DEP à forte valeur ajoutée, tels que le service de eMédication ou plan de médication partagé (PMP) et le plan de soins partagé (PSP). Ces différents services de santé numérique seront mis en œuvre et déployés sur le territoire jurassien en suivant une stratégie progressive, évolutive et basée sur des actrices et acteurs motivé-e-s.

Canton de Vaud

Historique

Le Canton de Vaud s'investit au sein de CARA dans la continuité de ses engagements initiés dès 2012 avec plusieurs expériences pilotes déjà menées en collaboration avec le Canton de Genève et la Poste.

L'État a ancré la cybersanté comme un des moyens de réaliser les réformes nécessaires aux enjeux actuels et à venir du système de santé. En 2016, un décret a été adopté pour le développement d'outils et de processus favorisant la continuité et la coordination des soins (DCCS), qui prévoit l'investissement dans le DEP et ses modules comme une opportunité pour améliorer l'efficacité du système de santé, et par là la prise en charge des patients, notamment des malades chroniques dont les besoins en matière de coordination et continuité des soins sont majeurs. La cybersanté donne également la possibilité aux patientes et patients de se réapproprier une information médicale qui les concerne et elle tend à les rendre acteurs de leur propre santé. Ces objectifs de santé publique sont considérés comme prioritaires, notamment dans le cadre du « Rapport sur la politique de santé publique du canton de Vaud 2018-2022 ».

Plusieurs expériences pilotes ont eu lieu dans le Canton, en particulier le projet Sécurisation de la médication tout au long du parcours du patient mené par le Réseau de Santé Nord Broye (RSNB) de 2013 à 2018. Environ 70 médecins, pharmaciennes pharmacies ainsi que 200 patientes et patients ont participé à ce projet pilote pionnier sur l'implémentation du Plan de Médication partagé. Les enseignements retirés sont stratégiques en perspective du développement et de l'implémentation au sein de CARA et au-delà. Le changement de partenaire technologique de la Poste, la création de CARA et l'évolution des conditions-cadres au niveau national ont contraint la Direction générale de la santé (DGS) à mettre en veille le projet pilote, mais les travaux réalisés ont été repris au sein de CARA avec la nouvelle plateforme ITH. L'expérience profite également aux démarches en cours au niveau suisse afin d'assurer l'interopérabilité de l'information de la médication dans tout le pays.

Contexte cantonal et gouvernance

La stratégie de déploiement du DEP sur territoire cantonal est pilotée par le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), via la DGS. Cette dernière a aussi mené les travaux nécessaires à la mise à disposition d'un moyen d'identification électronique pour les citoyennes et citoyens du canton. Les partenaires du système de santé vaudois sont réunis dans un comité de pilotage cybersanté. Ils sont invités à partager leurs expériences tout au long du processus de déploiement du DEP au niveau cantonal. Afin de construire ensemble les outils de santé numérique de demain en compatibilités avec la pratique clinique, ces partenaires participent à différents groupes de réflexions pilotés soit par la DGS, soit plus récemment par CARA. Cette co-construction et ce partage d'expérience sont essentiels, car la cybersanté propose un changement dans la dynamique de partage d'informations entre les actrices et acteurs et demande ainsi à chacun un travail pour revisiter certains processus ou manières de fonctionner. De plus, ce n'est que par une utilisation conjointe et cohérente du DEP entre les actrices et acteurs que les plus-values se feront sentir pour chacune et chacun, ceci indépendamment et au-delà des frontières cantonales.

La cybersanté apporte plus que des outils ; c'est également un vecteur d'amélioration des services de santé. Elle représente un changement culturel profond pour la plupart des professionnelles et professionnels de la santé et des citoyennes et citoyens. Le DSAS a donc un rôle de facilitateur, d'observateur et de communicateur pour valoriser les plus-values attendues, pour les faire converger et croître. Les expériences pionnières ont démontré l'importance de trois leviers-clés pour promouvoir une adoption pertinente dans le Canton : l'expérience, le soutien, et la communication. Les projets de cybersanté sont collectifs et évolutifs et demandent de s'accommoder à une complexité liée aux nombreux changements et acteurs concernés. Ainsi, le déploiement dans le Canton suit une stratégie progressive, basée sur des acteurs motivés, itérative et évolutive, et coconstruite par les différents acteurs.

Outre un rôle de facilitateur, le DSAS a aussi pour mission de définir les conditions-cadres permettant le déploiement du DEP, ainsi que d'assurer le financement lorsque nécessaire. Ainsi à l'échéance du décret DCCS mentionné ci-dessus, le DSAS entend le remplacer par une nouvelle législation sur la santé numérique.

Convergence d'un système cantonal avec CARA

La transmission de documents médicaux entre les hôpitaux publics et parapublics vaudois de manière sécurisée via une plateforme compatible avec la plateforme DEP CARA existe depuis 2017. La migration de ce service sur la plateforme DEP CARA est en cours ainsi que l'extension de ce service aux autres prestataires.

Priorités et objectifs

Répondre aux objectifs prioritaires de santé publique: Les priorités actuelles du canton de Vaud dans le domaine de la santé numérique sont de répondre aux objectifs soutenus dans le cadre du décret susmentionné et du rapport de politique sanitaire cantonal. Dans l'optique de favoriser la continuité et la coordination des soins, le canton soutient le développement d'outils numériques tout en incitant les partenaires à faire évoluer leurs processus cliniques et administratifs. Selon les souhaits exprimés par son gouvernement, il entend, dans un premier temps, mettre un accent sur la prise en compte des besoins des personnes souffrant de pathologies chroniques et multiples et celles présentant des besoins médicosociaux complexes. L'implémentation de services à valeur ajoutée au DEP pour cette population, notamment un plan de soins partagés (PSP) et un plan de médication partagé (PMP), s'inscrit donc dans les priorités visées par le canton dans sa stratégie de numérisation du système.

Garantir un accès sans émoluments pour la citoyenne et le citoyen aux services de santé numérique promus par le canton : Dans une logique de service public, et conformément au souhait exprimé dans le cadre du décret cantonal sur la continuité et la coordination des soins de 2016, le canton entend veiller à l'accessibilité des services de santé numériques qu'il propose, et s'engage notamment à garantir à sa population un accès sans émoluments à ces derniers. Par ailleurs, l'article 3 Al 1 LCyber (loi sur les moyens d'identification électronique et le portail sécurisé des prestations en ligne de l'Etat du 6 novembre 2018) pose le principe de gratuité des moyens d'identification électronique délivrés par l'Etat.

Favoriser la mise en réseau des professionnelles et professionnels : A cette fin, le Canton entend adopter un certain nombre de mesures incitatives pour les professionnelles et professionnels.

Mise en place de bases légales cantonales dans le domaine de la santé numérique : Face à la nécessité d'anticiper les besoins et les développements à encourager, le canton entend poser les bases légales cantonales nécessaires aux développements futurs de la numérisation du domaine de la santé.

Apporter des garanties en termes de souveraineté des données à sa population : Conformément à la politique cantonale en matière numérique menée par le Conseil d'Etat, et conformément au vote de la population vaudoise lors du référendum sur la loi fédérale sur les services d'identification électronique (LSIE) de mars 2021, le canton de Vaud a fait le choix d'une identité numérique délivrée par l'Etat avant même l'entrée en vigueur de la loi fédérale.

Apporter des garanties en termes de traitement, traçabilité, protection et sécurité des données aux citoyennes et citoyens : le Canton entend apporter les garanties nécessaires pour assurer un maximum de protection à sa population contre une utilisation abusive des données personnelles (notamment en proposant un identifiant permettant d'accéder au DEP dont l'Etat est propriétaire, en s'assurant que les données hébergées le soit en Suisse ainsi que le traitement des données et le support informatique, en travaillant avec la préposée ou le préposé préposée à la protection des données, etc.), Il s'agit aussi de renforcer la confiance dans les projets développés.

Développer les compétences numériques de base des patientes et patients : Les citoyennes et citoyens et les patientes et patients doivent développer leurs compétences numériques de base pour être en mesure de bénéficier pleinement de ces outils avec un degré de confiance élevé. Il convient ainsi de prévoir la mise en place et l'accompagnement des personnes par des sensibilisations aux risques et aux bonnes pratiques, et d'assurer le caractère facultatif de l'adhésion pour les patientes et les patients.

Cette convention s'inscrit donc pleinement dans les priorités stratégiques du canton de Vaud et est une étape importante pour renforcer la collaboration entre cantons. Elle représente une opportunité importante pour relever les nombreux défis vers des services de santé mieux coordonnés et plus sûrs pour la population du Canton et de la Romandie.

Canton du Valais

Historique

Sur la base d'un concept d'informatisation de la santé élaboré en 2000 par un professeur de l'EPFL, le Valais a très tôt entrepris de développer la santé numérique, d'abord dans les hôpitaux, puis dans les EMS et CMS, enfin dans le domaine ambulatoire avec le projet Infomed. Ce dernier a été mis à disposition des professionnelles et professionnels en 2013 et il a facilité l'échange électronique de données médicales entre les hôpitaux et les médecins en cabinet. Il a été migré vers le nouveau module de transfert de la plateforme intercantonale CARA le 30 septembre 2019, après 6 ans d'exploitation satisfaisante. Quelque 170 médecins ainsi que l'Hôpital du Valais sont actuellement raccordé-e-s et échangent des informations médicales.

Le Valais perpétue ainsi le système pionnier d'échanges entre professionnelles et professionnels par ce service, qui sera ensuite étendu à d'autres cantons de la communauté CARA. Il capitalise sur cet écosystème et l'expérience acquise par et avec ses partenaires pour mettre en œuvre le DEP.

Contexte cantonal

Pour la gouvernance, le canton du Valais disposait depuis 2009 d'un comité de pilotage Infomed incluant les principaux partenaires de santé. Ce comité a été remplacé en 2018 par un groupe d'accompagnement pour la mise en œuvre du dossier électronique (GADE) afin de collaborer avec les partenaires de santé du canton. Le GADE est aujourd'hui composé de représentants du Service de la santé publique (SSP), de l'informatique cantonale, des médecins, des cliniques et hôpitaux, des homes et soins à domiciles, des pharmaciennes et pharmaciens, des physiothérapeutes, des infirmières et infirmiers de liaison et des patientes et patients. En parallèle, la Commission consultative de la protection et sécurité des données pour le DEP en Valais est chargée de conseiller et soutenir sur ces questions cruciales. Elle est composée de responsables de la cybersanté et de l'informatique du canton, du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence et d'un représentant du Conseil de santé et d'éthique.

Le canton dispose à ce jour, comme base juridique matérielle permettant l'échange électronique d'informations sanitaires, d'une ordonnance révisée en août 2019 (RS/VS 800.001). Celle-ci sera remplacée par la nouvelle convention intercantonale.

Concernant les coûts d'utilisation, le DEP et ses services sont aujourd'hui gratuits pour les prestataires de soins et les patientes et patients. Cependant, les établissements de santé doivent investir pour interfacier leurs systèmes informatiques et adapter leurs processus métiers à la plateforme CARA.

Finalement, concernant les MIE (moyen d'identification électronique) permettant un accès sécurisé à la plateforme, la cybersanté valaisanne a prévu d'utiliser le même outil que la cyberadministration, afin d'offrir un moyen d'identification unique pour les habitantes et habitants et d'en rationaliser les coûts.

Priorités et objectifs

Le DEP, complété par des modules à valeur ajoutée (transfert de données médicales, plan de médication partagé, plan de soins partagé...), permet d'améliorer la prise en charge des patients grâce à de meilleures communications et coordinations entre les actrices et acteurs de santé. De surcroît, l'autonomisation du patient est favorisée. C'est pourquoi le Valais s'engage fortement dans le projet en termes de ressources humaines et financières.

Par ailleurs, bien que le DEP bénéficie à toute la population, le canton vise à s'occuper d'abord et prioritairement des personnes pouvant bénéficier le plus du DEP, à savoir les patientes et patients polypathologiques. Dans ce but, il sera nécessaire de soutenir activement les partenaires afin d'informer ces patientes et patients et de les assister lorsqu'elles/ils souhaitent ouvrir leur DEP et obtenir leur MIE.

Concernant les partenaires de santé, l'Hôpital du Valais et les cliniques ainsi que les médecins en cabinet seront intégré-e-s dans un premier temps. Elles/Ils seront suivis par les EMS, CMS et pharmacies, puis enfin par les autres partenaires.

1.3 Stratégie intercantonale en matière de santé numérique

Les enjeux de la santé numérique sont complexes à traiter et les développements consommateurs de ressources. Il s'agit en effet d'un domaine très technique et spécialisé qui nécessite un traitement systématique de la question de la protection des données. De plus, les questions de stratégie de santé publique, de l'information à la population, aux patientes et patients, ne doivent pas être occultées au bénéfice d'un pur développement technologique.

Considérant cette situation, les cantons échangent depuis plusieurs années leurs vues en matière de santé numérique. Au niveau romand en particulier, les systèmes de santé cantonaux sont très proches en termes d'organisation et de législation, les pratiques professionnelles similaires à bien des égards et la population bénéficie bien souvent des mêmes sources d'informations. C'est donc assez naturellement que, suite à la mise en œuvre de la LDEP, les cantons de Suisse occidentale ont rapidement fait part de leur intérêt à être actifs dans la promotion du DEP et qu'ils ont discuté concrètement des possibilités de développement, de stratégie commune et de mutualisation des ressources.

Création de l'Association CARA pour le DEP et ses services complémentaires

En 2018, les cantons de Fribourg, Genève, Jura, Valais et Vaud ont décidé d'initier une collaboration étroite pour promouvoir ensemble le développement du DEP. Ils ont alors entamé les travaux de création de l'Association CARA. Par cette alliance, les cantons membres ont rassemblé leurs forces pour constituer une stratégie commune de promotion du DEP et de son utilisation. Les cantons CARA sont en effet convaincus que leur investissement et leur implication sont nécessaires dans les premières années du déploiement de ce nouvel outil compte tenu des enjeux techniques et d'adoption élevés du DEP dans une période où la confiance de la population, respectivement des acteurs de la santé, n'est pas encore acquise.

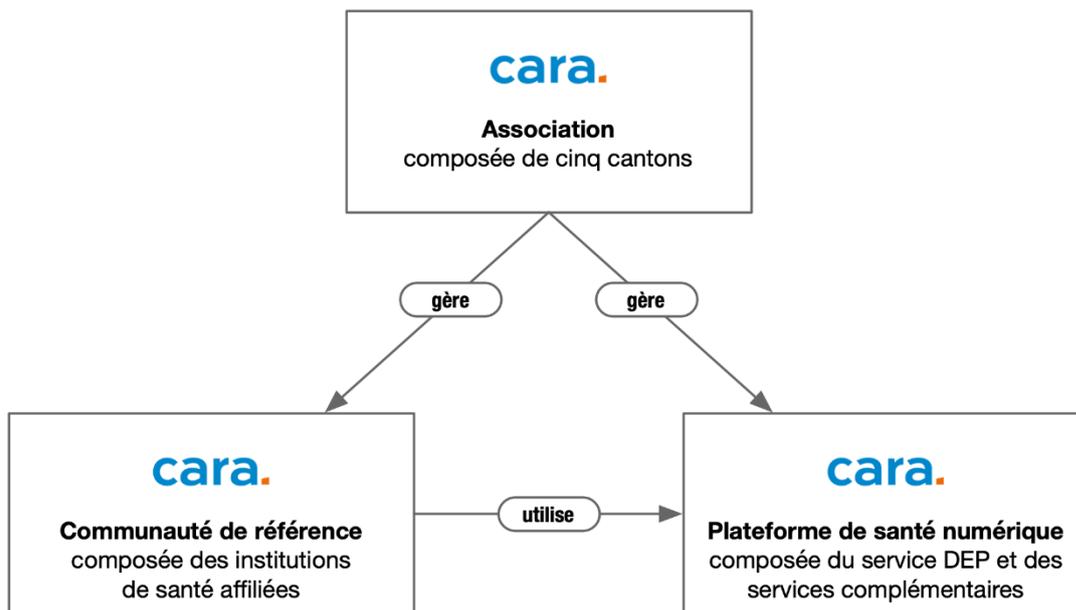
Concrètement, CARA est en train de mettre en place une plateforme de santé numérique unique à la disposition des prestataires de soins et de la population de Suisse occidentale qui permettra non seulement le déploiement du DEP, mais aussi de modules complémentaires tels que la eMédication (qui permet notamment d'assurer la sécurité de la médication au travers de plans de médication partagés) ou le plan de soins partagés (qui facilite les prises en charge coordonnées par des équipes interprofessionnelles). CARA a également inclus d'emblée dans sa stratégie de développement du DEP tous les acteurs de santé, c'est-à-dire non seulement les établissements sanitaires stationnaires ayant une obligation fédérale (hôpitaux et établissements médicosociaux), mais également les différents prestataires ambulatoires, en particulier les médecins, les pharmacies et les soins à domicile.

Les synergies créées grâce à l'Association CARA ont déjà mis en évidence les bénéfices liés à une collaboration intercantonale, parmi lesquels on citera :

- > Mutualisation des coûts de mise en œuvre d'une seule plateforme de santé numérique au niveau romand (création et exploitation ; négociation avec un seul fournisseur ; certification et audit de sécurité) ;
- > Bénéfices tirés des diverses expériences déjà menées par les autres cantons dans le domaine du DEP ;
- > Cohérence et facilité accrues pour les utilisateurs (prestataires et patients), quel que soit leur canton de résidence ;
- > Visibilité et attractivité accrues du fait de la population visée (environ 2 millions d'habitants), ce qui fait de la communauté de référence CARA l'une des plus grandes communautés de Suisse ;
- > Actrice et acteur de poids pour assurer et négocier l'intégration avec les éditeurs de logiciel des prestataires (médecins, pharmaciens, hôpitaux notamment) ;
- > Influence renforcée sur les futures orientations de la santé numérique en Suisse.

CARA fournit le service DEP depuis le 31 mai 2021. Actuellement plus de 10'000 DEP ont été créés et plus de 1500 prestataires de soins sont affiliés à la communauté de référence CARA (état au 17 août 2022).

Le schéma ci-après illustre le fonctionnement de CARA et ses composantes.



Au-delà du DEP, le développement de la santé numérique

Même si les enjeux autour du DEP occupent aujourd'hui une place prépondérante dans la stratégie de santé numérique des cantons, ces derniers sont convaincus que d'autres développements pourront être utiles et qu'une promotion saine et mesurée de ces outils d'échange d'information devra être réalisée. Au-delà du DEP, il s'agit d'anticiper les besoins dans le domaine de la santé numérique, plus précisément les développements à encourager dans des objectifs de santé publique, comme d'offrir un lieu d'échange entre cantons sur ces éléments. Les projets prioritaires de développement identifiés par les cantons dans le domaine de la santé numérique sont susceptibles d'émerger de CARA, mais aussi d'actrices et acteurs privé-e-s ; il s'agira donc de définir au fur et à mesure la gouvernance de ces nouveaux projets, qui pourra se faire sous l'égide de CARA ou d'autres organisations.

En définitive, les cantons souhaitent donner un cadre général au développement de la santé numérique en Suisse occidentale. Ce cadre permettra en particulier de garantir un équilibre optimal entre le nécessaire échange d'informations pour une sécurité accrue des soins, et la protection des données sanitaires. Ce cadre permettra aussi de mettre en œuvre une commission consultative en matière de santé numérique et de donner une assise aux développements ultérieurs d'autres outils, comme la télémédecine, qui ne manqueront pas de se développer très rapidement.

En proposant la présente convention intercantonale, les gouvernements des cantons contractants entendent ancrer fortement leur collaboration en matière de santé numérique, de manière à poursuivre les efforts de mutualisation des stratégies et des ressources qu'ils mènent depuis 2018.

2 Résultat de la consultation

a) Retours positifs

D'une manière générale, la volonté de créer un instrument de droit intercantonal en matière de santé numérique est saluée. Une très large majorité des milieux consultés s'accordent sur le fait que la mutualisation des ressources et des coûts ainsi que la coordination dans le développement des services de santé numériques sont judicieuses dans un contexte de mobilité croissante des citoyennes et citoyens.

b) Principales remarques et objections

La grande majorité des milieux consultés ont porté une attention particulière aux aspects de protection des données. En effet, qu'il s'agisse du DEP ou des futurs services complémentaires, le traitement de données relatives à la santé, soit des données sensibles, a fait l'objet de commentaires extensifs et d'interrogations majeures.

Il a tout d'abord été relevé que les traitements de données découlant de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP ; RS 816.1), soit ceux liés au DEP à proprement parler, relevaient de la loi fédérale sur la protection des données (LPD ; RS 235.1), alors que les traitements de données qui interviendraient dans le cadre des services complémentaires seraient régis par le droit cantonal des cantons participant à leur développement.

S'agissant du DEP, la LDEP inclut les bases légales et les renvois à la législation existante nécessaires aux traitements de données sensibles. S'agissant des futurs services complémentaires, le projet de convention intercantonale, dans sa teneur au moment de la mise en consultation, ne contenait pas les bases légales suffisantes à de tels traitements de données. Les préposées et préposés cantonaux à la protection des données et à la transparence estimaient qu'un renvoi à de futures dispositions réglementaires était insuffisant au regard des exigences du principe de légalité, de sorte qu'il était inenvisageable, en l'état de la convention au moment de la consultation, que des services complémentaires soient déployés.

Il a également été constaté que la LDEP n'inclut aucune base légale concernant l'utilisation de données à des fins statistiques et de recherche, le Conseil fédéral ayant prévu que ces aspects devraient être traités par la législation spéciale. La base légale prévue par la convention à ce sujet devait être clarifiée pour tenir compte de cet aspect et prévoir notamment avec précision les traitements de données et définir les accès nécessaires à ces fins.

Plusieurs objections ont aussi été émises s'agissant du développement futur de services complémentaires, notamment l'absence de garanties concernant l'interopérabilité de ceux-ci avec d'autres, similaires, qui viendraient à être développés par d'autres communautés de références. Il a par ailleurs été souligné qu'en liant l'utilisation des services complémentaires au service de base, soit le DEP, l'utilisatrice ou utilisateur serait captif dès qu'il recourt à un service complémentaire puisqu'il serait également tenu de posséder un DEP CARA.

Certains retours de consultation ont montré la crainte d'une obligation de s'affilier pour tout prestataire de soins exerçant sur le territoire des cantons CARA. Cette idée a soulevé de vives oppositions de la part de plusieurs milieux concertés. Rappelant que la LDEP ne contenait pas d'obligation en ce sens et que la législation sur l'assurance-maladie obligatoire ne l'imposait qu'aux prestataires de soins admis à pratiquer à charge de l'AOS à compter du 1^{er} janvier 2022, certains prestataires de soins ont relevé qu'il n'était pas du ressort des cantons de créer une telle obligation alors que le droit fédéral ne la prévoyait pas.

Cette critique portait également sur une possible distorsion de concurrence qu'introduirait l'affiliation obligatoire en créant de fait un monopole en faveur de CARA sur le territoire des cantons concernés, lequel contreviendrait ainsi aux prescriptions de la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI ; RS 943.02). Au demeurant, il a été rappelé que les établissements et organisations de droit public étaient soumis au droit des marchés publics lors de l'achat de prestations de service, dispositions juridiques avec lesquelles une affiliation obligatoire à la communauté CARA semblait incompatible.

Le projet prévoit la création de deux organes : une commission interparlementaire et une commission consultative en matière de santé numérique. Plusieurs milieux concernés ont regretté que les règles de sélection des membres de la commission consultative en matière de santé numérique ne soient pas déterminées déjà au niveau du projet.

L'absence de garanties sur la participation des prestataires de soins au sein de la commission et, plus largement, l'absence de règles quant à sa composition, recelaient un potentiel manque de représentativité inadmissible dans la mesure où les prestataires de soins étaient les premiers concernés par la mise en place du DEP dans les cantons.

Enfin, plusieurs faitières représentant des prestataires de soins ont relevé qu'il existait une contradiction entre la volonté affichée de mieux inclure la patiente ou le patient dans le processus de soins et d'améliorer la qualité de ceux-ci au moyen d'outils de santé numériques, et le fait d'imposer cette démarche aux professionnelles et professionnels au moyen d'un instrument politico-juridique intercantonal. S'agissant du financement des services, la faculté pour les cantons de répercuter à l'avenir sur les utilisatrices et utilisateurs une partie des coûts de fonctionnement des services CARA a suscité plusieurs remarques. En particulier, certains milieux ont relevé qu'il n'existait pas de position tarifaire permettant de rémunérer les actes en lien avec les prestations de santé numérique (enregistrements de patients et explications correspondantes) et que la répercussion des coûts sur les utilisatrices et utilisateurs couplée à une obligation d'affiliation était contraire à l'esprit du DEP tel que le concevait le législateur fédéral.

c) Eléments pris en compte

Les aspects relatifs à la protection des données et de transparence ont fait l'objet d'une attention particulière, en concertation avec plusieurs préposées et préposés cantonaux. Le caractère sensible des données qui sont traitées dans le cadre du DEP ou des modules complémentaires implique que tout traitement de données effectué sous l'égide de la convention obéisse aux exigences applicables à la protection des données et à la transparence.

Afin de tenir comptes des critiques émises sur la base du projet, le chapitre 2 « Protection des données et transparence » a fait l'objet d'une refonte complète de sorte à intégrer les bases légales nécessaires aux traitements des données qui seront rendus nécessaires par les services complémentaires et à l'anonymisation éventuelle de données aux fins de statistiques et de recherches.

De même, une nouvelle base légale concernant les échanges de données entre les autorités cantonales compétentes en matière de santé publique, dans le strict respect du principe de nécessité, a également été intégrée. Il sied de préciser ici que cette base légale ne prévoit en aucun cas que les autorités cantonales précitées puissent avoir accès au contenu du DEP ou des services complémentaires.

Plusieurs dispositions nouvelles ont en outre été ajoutées afin que des mesures organisationnelles et techniques soient prises de sorte à assurer un niveau de sécurité des données adéquat. De même, des mesures organisationnelles et techniques sont exigées en cas de brèche de sécurité des données. A ce titre, un « conseiller à la protection et à la sécurité des données » devra être nommé par toute organisation créée sous l'égide de la convention, lequel sera chargé des mesures précitées.

Enfin, une disposition permettant aux autorités cantonales de protection des données et de transparence d'auditer toute organisation créée sous l'égide de la convention a été ajoutée afin de parfaire le dispositif.

La disposition relative à l'utilisation des données à des fins de statistiques et de recherches a été complétée notamment dans le sens qu'elle doit se lire comme impliquant que les autorités compétentes s'engagent à respecter les exigences de la loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain du 30 septembre 2011 (LRH ; RS 810.30) lorsqu'elles souhaitent faire de la recherche avec les données concernées.

S'agissant de l'obligation d'affiliation à la communauté CARA, celle-ci est bien uniquement restreinte aux prestataires de soins qui sont au bénéfice d'un mandat de prestations avec les autorités de l'un des cantons contractants. De la sorte, les prestataires de soins qui exercent leur art sans bénéficier de deniers publics ne seront pas soumis à cette obligation.

Finalement, pour garantir une meilleure représentativité au sein de la commission consultative, la composition de celle-ci a été revue pour permettre d'intégrer des représentantes ou représentants des patientes et patients et des prestataires de soins. Chaque canton participant nommera désormais trois membres et non plus deux.

d) Élément non pris en compte et motifs

S'agissant du financement, il était demandé des cantons contractants qu'ils garantissent la gratuité des services pour l'avenir. Cette requête n'a toutefois pas pu être suivie dans la mesure où les financements nécessaires à la mise en place et l'exploitation des services proviennent des budgets cantonaux, lesquels sont conditionnés à l'approbation parlementaire. La convention ne peut donc pas garantir la gratuité des services sans enfreindre la souveraineté des Parlements cantonaux en matière d'approbation des budgets.

L'obligation de s'affilier a été maintenue pour les prestataires au bénéfice d'un mandat de prestations avec l'un des cantons contractants. Il semble en effet logique et proportionné de maintenir cette exigence de la part de bénéficiaires directs de fonds étatiques. Il en résulte que les prestataires qui exercent sans bénéficier de fonds étatiques, notamment les médecins, sont libres de ne pas s'affilier à CARA. C'est le lieu de rappeler que l'affiliation à une communauté de référence n'est pas exclusive et que rien ne s'oppose à une double affiliation pour les prestataires qui le souhaiteraient.

Concernant les services complémentaires, les cantons contractants soulignent que les patientes et patients ont le choix de s'affilier ou non à CARA et qu'ils ont également le choix, si elles/ils le souhaitent, de n'opter que pour le DEP et de ne pas utiliser de service complémentaire. Dans la mesure où il s'agit de services qui ne sont pas obligatoires, qui sont développés par les mêmes cantons et qui ne sont pas prévus par le droit fédéral, il doit être possible de conditionner leur utilisation à celle du DEP CARA.

3 Exposé des motifs

3.1 Projet en général

La convention proposée est essentielle, car elle pose les bases de la collaboration entre les cantons dans le domaine de la santé numérique. Le projet prévoit que les cantons participent en commun organisationnellement et financièrement au développement de la santé numérique, s'engageant à collaborer étroitement entre eux. À cette fin, une organisation a d'ores et déjà été créée, l'Association CARA, afin d'une part d'initier la collaboration et de poser les premiers jalons concrets des démarches effectuées en commun, et d'autre part de mettre en œuvre la communauté de référence prévue par le droit fédéral. De plus, la convention pose les bases légales nécessaires pour des services qui ne sont pas réglementés par la LDEP.

La convention pose également les bases pour que des organisations autres que l'Association CARA puissent également fournir des services de santé numérique.

L'adhésion d'un canton à la présente convention implique obligatoirement l'adhésion à la communauté de référence commune aux cantons pour les politiques publiques qu'elle est chargée de mettre en œuvre. Ceci n'a rien de très logique dans la mesure où il ne serait pas adéquat qu'un canton adhère à la convention mais ne collabore pas avec les autres cantons pour fournir des services de base.

À cet égard, il convient de rappeler qu'il existe deux catégories de services de santé numérique: les services de base (dont fait partie le DEP) et les services complémentaires. Cette distinction est nécessaire, car le DEP est par exemple soumis à la législation fédérale relative au dossier électronique du patient, alors que les services complémentaires sont soumis à la législation générale relative à protection des données.

En ce qui concerne le DEP, l'Association CARA gère actuellement une communauté de référence au sens de la LDEP. Les tâches d'une communauté de référence sont :

- > regrouper les professionnelles et professionnels de santé au sein d'une organisation commune ;
- > mettre à disposition une infrastructure permettant l'échange d'informations ;
- > assurer la création, la gestion et la suppression des DEP ;
- > assurer un service de support pour les professionnelles, les professionnels, les patientes et les patients ;

-
- > assurer sa certification ;
 - > assurer la sécurité et la protection des données.

Les services complémentaires seront constitués par tous les services de santé numérique qui ne sont pas soumis à une législation fédérale spécifique et à la mise en place desquels les cantons souhaiteront collaborer. Pour les projets sur lesquels ils s'accordent, la convention leur fournit une base légale commune. Les modalités spécifiques de ces projets seront ensuite développées dans des règlements d'application séparés, à adopter par les gouvernements cantonaux, pour plus de flexibilité et en fonction des besoins et de la nature des services concernés. Il peut s'agir de services d'échange d'informations de santé incluant la patiente ou le patient, ou, dans certains cas, uniquement destinés aux professionnelles et aux professionnels de santé. On peut citer à cet égard le service de transferts sécurisés de documents médicaux, qui consiste à permettre la transmission, par voie numérique, des informations de santé nécessaires d'un professionnel ou d'un établissement à un autre. Il est pensé par exemple à un patient qui devrait être hospitalisé d'urgence dans un canton qui n'est pas son canton de domicile, et qui, une fois son état de santé stabilisé, pourrait être transféré dans un établissement plus proche de chez lui. Les documents seraient accessibles par le second établissement par une simple connexion informatique, plutôt que de faxer une partie des rapports médicaux ou de les donner au patient pour qu'il les remette lui-même à son arrivée.

Dans tous les cas, ces services requièrent également le consentement du patient.

Parallèlement au DEP et au service de transferts sécurisés de documents médicaux, déjà en exploitation dans plusieurs cantons, les services complémentaires au sens de la présente convention actuellement prévus sont les suivants :

- > eMédication, ou Plan de médication partagé (PMP) : outil de gestion de la médication permettant une visualisation exhaustive et à jour du traitement médicamenteux effectif du patient. Ainsi, une pharmacie ayant accès au PMP d'une personne pourrait être informée de toute la médication dispensée et s'assurer qu'il n'y a pas de contre-indication, par exemple.
- > Plan de soins partagé (PSP) : outil de suivi de la prise en charge interprofessionnelle et transversale d'un patient complexe ou chronique. Le PSP permet ainsi aux différent-e-s intervenantes et intervenants (médecin, pharmacienne et pharmacien, physiothérapeute, organisation de soins à domicile, etc...) de vérifier les démarches effectuées et d'ajuster la prise en charge.
- > D'autres exemples pourraient suivre, comme le carnet de vaccination électronique, dans la mesure où celui-ci ne serait pas intégré au DEP.

La sécurité et la protection des données sont des enjeux majeurs de ce domaine. C'est pourquoi la législation en la matière devra être strictement observée lors de la mise en œuvre de ces services.

Chaque canton reste en revanche responsable d'organiser la mise en place d'un moyen d'identification électronique (MIE) pour ses usagers. A l'heure actuelle, le défi technique d'organiser et implanter un MIE unique pour les cantons contractants n'a pas encore été discuté, à mesure que les services en charge de la cyberadministration doivent actuellement résoudre d'autres défis. Cette option n'est cependant pas exclue.

3.2 Commentaires par article

Chap. I – Dispositions générales

Art. 1 Objet et but

Cet article marque la volonté des cantons contractants de se coordonner en matière de santé numérique. Il est ainsi question d'harmoniser dans la mesure du possible les politiques publiques dans ce domaine, ce qui permettra d'aboutir à une véritable coordination plutôt que chaque canton œuvre de son côté.

Les cantons contractants ont ainsi décidé, dans un premier projet concret, de se coordonner et de constituer une communauté de référence, afin de proposer un dossier électronique du patient (DEP) comme prévu par la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP). Toutefois, ils entendent agir plus largement pour aboutir à une véritable politique commune en la matière, notamment en mettant la patiente et le patient au centre et en lui permettant de s'impliquer dans sa propre prise en charge. Le modèle des échanges uniquement entre prestataires de

soins ne peut en effet plus correspondre à lui seul à l'évolution des pratiques et des mentalités. Il est désormais acquis que si l'on veut optimiser les prises en charge et améliorer la qualité et la sécurité des soins, il faut pouvoir permettre également aux patientes et patients de gérer les données relatives à leur santé, ce qui implique qu'elles/ils aient un accès facilité à leurs données. Dans cette mesure, il est également important que les cantons puissent accompagner les patientes et patients dans cette transition. L'ère du numérique nécessite certains changements de mentalité et de pratiques et les tiers consultés dans le cadre du projet de convention ont souligné l'importance de faciliter l'accès, la lecture et la compréhension des outils et des données, ceci afin de permettre à terme l'implication voulue de la personne dans sa prise en charge.

De même, les cantons contractants sont convaincus que l'élaboration d'outils et de processus communs, en plus de mutualiser les ressources, permettra à terme une prise en charge continue et coordonnée plus efficace, dans l'intérêt des patientes et patients et dans l'optique d'une meilleure maîtrise des coûts de la santé.

Pour le surplus, le DEP prévu par le droit fédéral fera partie intégrante du projet de mise en œuvre des services de santé numérique tels que définis par la présente convention. D'autres services complémentaires pourront ensuite être mis en œuvre. À titre d'exemple, les cantons contractants souhaitent pouvoir proposer des services tels que le plan de médication partagé (PMP) ou le plan de soins partagés (PSP). Ces deux services complémentaires pourront être activés par la suite par et pour les patientes et patients dont la prise en charge nécessite une coordination accrue des professionnelles et professionnels entre elles/eux et avec la patiente ou le patient. L'on pense notamment à des malades chroniques dont les traitements doivent être suivis régulièrement, ou, par exemple, à une personne âgée qui est hospitalisée et peut ensuite rentrer chez elle, mais qui doit bénéficier pendant un certain temps de soins à domicile. Des services destinés exclusivement aux professionnelles et professionnels de santé (par exemple le service de transfert de documents, déjà en exploitation dans plusieurs cantons et mentionné ci-dessus) pourront également être offerts.

Finalement, il ne suffit pas de donner accès aux données relatives à la santé. Les patientes et patients propriétaires d'un DEP doivent en outre pouvoir recevoir le soutien nécessaire pour accéder, lire et comprendre ces données, afin d'atteindre le but visé par l'article 1, alinéa 2, lettre b, à savoir impliquer la patiente ou le patient dans sa prise en charge. Si celle-ci/celui-ci a un meilleur accès et une meilleure compréhension des données – souvent complexes – relatives à sa santé, elle/il s'impliquera de manière plus importante dans son traitement.

Art. 2 Définitions

Cet article définit certains termes employés dans la présente convention. La notion de « santé numérique » est ainsi volontairement large, dans la mesure où, à l'heure actuelle, on pense surtout au dossier électronique du patient encadré par le droit fédéral. Les technologies évoluent cependant rapidement, la médecine et la dispensation des soins également, et ce qui est valable aujourd'hui ne le sera peut-être plus dans un avenir proche. Il y a donc lieu d'anticiper de nouvelles manières d'assurer la prise en charge des patientes et patients au moyen de technologies de l'information.

La distinction entre service de base et service complémentaire permet de différencier les services étant régis par une législation fédérale de ceux qui ne le sont pas. A titre d'exemple de services complémentaires on peut citer le plan de médication partagé ou le service de transferts de documents.

Il est apparu suite aux consultations qu'il convenait de préciser quels types de données sont concernés lorsque l'on parle de santé numérique, la distinction permettant notamment de déterminer le degré de confidentialité nécessaire.

L'on distingue ainsi les « données de santé », dont la définition proposée est reprise du règlement général sur la protection des données européen (RGPD), des « données d'utilisateurs ».

Les données de santé sont celles à caractère personnel relatives à la santé physique ou mentale d'une personne physique. Ces données comprennent aussi bien des informations concernant une maladie ou des résultats d'examen médicaux telles que prise de sang ou imagerie médicale, ou encore existence d'un lien thérapeutique entre un patient et son médecin.

Les données d'utilisatrices et utilisateurs, qui ont trait aux personnes mais n'incluent pas d'informations sur la santé à proprement parler, se composent de quatre sous-groupes de données. Le premier est constitué des données d'identification personnelle, soit l'ensemble des données permettant à l'Etat, ou à un prestataire privé, de délivrer un moyen d'identification électronique, notamment les noms et prénoms, la date de naissance, la copie du document d'identité ou le numéro d'assuré AVS. Le deuxième sous-groupe est constitué des données de contact d'un utilisateur, comme l'adresse de domicile ou l'adresse de courrier électronique. Le troisième est constitué par les données de compte, soit les données relatives à la procédure d'accès aux services de santé numérique, à la création et au maintien du compte de l'utilisatrice ou utilisateur, notamment, pour l'utilisatrice ou utilisateur personne physique, ses données d'identifications personnelles. Le dernier sous-groupe concerne les données liées au statut de professionnelle ou professionnel de santé, telles que les dispositifs des décisions en lien avec les autorisations délivrées par les autorités.

Art. 3 Champ d'application

La convention s'applique aux cantons contractants pour les projets et les politiques de santé numérique développés en commun. Elle s'applique également aux organisations en tant qu'exploitantes de services de santé numérique ainsi qu'aux prestataires de soins en tant qu'utilisatrices ou utilisateurs de ces services. À titre d'exemple, le fournisseur technique désigné par les cantons contractants pour mettre en œuvre des services de santé numérique doit s'assurer que les données sont tracées et que l'on puisse savoir qui a accédé aux données de santé d'une patiente ou d'un patient, si un document a été remplacé ou effacé.

Les services de santé numérique qui sont développés par une organisation qui n'est pas créée sous l'égide de la convention ne sont pas soumis aux exigences de celle-ci. Ainsi, les services de santé numérique développés par les hôpitaux universitaires ou les cliniques ne relèvent pas de la convention, de sorte que ces entités demeurent libres de développer leurs propres services.

L'alinéa 2 précise qu'en aucun cas les règles prévues par la convention ne se substituent ou ne dérogent à la législation cantonale (et fédérale) applicable en matière de dossier médical. Le DEP ne constitue donc pas une alternative au dossier médical mais il est complémentaire au dossier physique.

Art. 4 Collaboration

En adoptant la présente convention, les cantons contractants s'engagent à se concerter et à développer leurs politiques en matière de santé numérique en commun. Ils peuvent certes continuer à développer des projets seuls, mais une concertation avec les autres cantons contractants doit être favorisée, notamment au moment de la volonté de développer un projet dans le domaine de la santé numérique. Cet engagement se justifie par la nécessité d'obtenir un ensemble normatif en la matière le plus uniforme possible, ainsi que pour mutualiser les ressources disponibles.

La présente convention marque dès lors une réelle volonté des cantons contractants de travailler ensemble, concrétisée par l'article 4.

Art. 5 Information

L'alinéa premier rappelle que la communication des cantons au sujet de leurs volontés politiques est essentielle. C'est en communiquant efficacement qu'ils pourront en effet expliquer aux citoyennes, aux citoyens, aux professionnelles et aux professionnels de la santé les objectifs visés en matière de santé, ainsi que les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs. En matière de santé numérique, les cantons contractants conviennent ainsi de se coordonner au sujet de leur communication, afin de porter les mêmes messages. Ceci fait sens puisqu'ils cherchent à développer des politiques communes, une même communication devenant essentielle.

L'alinéa 2 précise que la prise en charge et l'intérêt des patientes et patients sont au cœur des politiques publiques de la santé, et notamment des projets actuels et futurs visés par la présente convention. La prise en compte de l'intérêt des patientes et patients dans le développement de services de santé numérique et l'inclusion des organisations de patientes et patients dans ce développement en constituent deux éléments essentiels.

Art. 6 Pilotage stratégique

Ce sont les cantons contractants qui doivent décider des orientations stratégiques des projets communs visés par la présente convention. C'est ainsi au niveau politique qu'il a été décidé de mettre des ressources en commun pour mettre en œuvre des services de santé numérique et pour appliquer les dispositions de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient.

En revanche, les gouvernements cantonaux doivent pouvoir déléguer les tâches opérationnelles à des structures instaurées à cette fin, ce qui permet une gestion et une exécution des tâches plus aisée. Le recours à des structures externes aux administrations cantonales peut ainsi être autorisé, non seulement du fait de l'intercantonalité, qui requiert un organe neutre, mais aussi du besoin de structures réactives et agiles face à l'évolution rapide des attentes, des technologies et des besoins de nouveaux services. Le cas échéant, des services cantonaux peuvent également mettre leurs ressources en commun dans une structure collaborative qui ne prend pas nécessairement la forme d'une organisation externe.

Art. 7 Mise en œuvre des services de santé numérique

Une association de droit privé, CARA, a déjà été créée par les cantons contractants pour assurer les tâches opérationnelles prévues par la législation fédérale sur le dossier électronique du patient dévolues à la communauté de référence. Comme les cantons ne peuvent pas, légalement, faire partie de la communauté de référence, mais que, dans les faits, ce sont eux qui mettent la législation en œuvre et financent la mise à disposition des services de santé numérique, il est convenu que ces tâches soient déléguées à CARA par les professionnelles et professionnels de santé des cantons concernés au travers d'une clause dans le contrat d'affiliation. Cette délégation a été admise par l'Office fédéral de la santé publique.

C'est dès lors l'association qui est en charge d'obtenir les certifications imposées par le droit fédéral, de conclure le contrat avec le fournisseur technique des services de santé numérique, d'affilier les professionnelles et professionnels de la santé et de recueillir le consentement des patientes et patients.

Dans la mesure où les membres de l'association sont les cantons contractants, et qu'ils en gardent la gouvernance, ils conservent la conduite politique et stratégique de l'association. Une entité juridique distincte permet en outre de garder la flexibilité nécessaire dans le cadre d'un tel projet intercantonal.

Cela étant, cet article permet également à deux ou plusieurs cantons signataires de la présente convention de déléguer certaines tâches à d'autres organisations, internes ou externes, dans le cadre de projets différents. Ainsi, même si l'ensemble des cantons contractants ne devait pas adhérer au développement d'un projet, les cantons concernés devraient tout de même respecter les principes contenus dans la présente convention.

L'alinéa 2 implique que les organisations créées sous l'égide de la convention sont libres de définir les règles nécessaires à leur activité qui ne découlent pas de l'application impérative de la législation. Une organisation est notamment libre de déterminer le lieu de son siège, entraînant l'application d'un droit cantonal déterminé. Les règles de fonctionnement des organisations seront définies par les cantons participants au cas par cas en fonction des buts de l'organisation ; elles comprennent également l'établissement de conventions, notamment celles visées à l'alinéa 1 lettre c du présent article.

L'alinéa 3 rappelle que toute organisation créée sous l'égide de la convention est régie par les règles applicables au lieu du siège de celle-ci et doit ainsi veiller à leur application, notamment en matière de protection des données et de transparence.

L'alinéa 4 précise que l'utilisation des services complémentaires est facultative pour la patiente et le patient et qu'un consentement libre et éclairé de celui-ci doit être obtenu pour l'utilisation de chaque service complémentaire conformément aux exigences de l'article 13 ci-après. Il est rappelé que la patiente et le patient reste libre de gérer son dossier électronique de base comme elle/il le souhaite et, par exemple, d'effacer les documents qui s'y trouveraient, pour ne faire figurer les informations que dans un service complémentaire. En outre, les cantons s'engagent à défendre le caractère facultatif de l'accès au service de base pour la patiente et le patient et à le garantir dans la mesure où la base légale fédérale le leur permet.

Art. 8 Financement

Cette base légale légitime les cantons à financer les projets développés en commun, même s'il reste évidemment du ressort du Grand Conseil ou du Parlement de chacun des cantons d'adopter leurs budgets. Suite à la consultation, il a été introduit la précision selon laquelle les projets ne peuvent être financés qu'à condition que les budgets soient approuvés par les parlements. Si les parlementaires ne sont pas appelés à valider le budget de chaque projet en détail, elles/ils sont souverain-e-s pour accorder les lignes budgétaires demandées par les gouvernements cantonaux en faveur de la santé numérique. Ainsi, le financement de la gratuité des services pour les patientes et patients ne peut *a priori* être garanti pour l'avenir.

Les principes de répartition seront fixés par les cantons contractants pour chacune des politiques développées en commun. On peut envisager par exemple une participation financière pour un projet au *pro rata* de la population cantonale (comme c'est le cas pour le financement de CARA), ou à égalité entre les cantons contractants.

Pour le reste, les cantons contractants sont libres de décider individuellement de reporter une partie des charges financières leur incombant sur les prestataires de soins utilisatrices et utilisateurs de ces services, après consultation des autres cantons. Il s'ensuit que certains cantons contractants pourront décider d'assumer eux-mêmes totalement le coût de la mise en place des services de santé numérique, alors que certains autres pourront prévoir, sur leur territoire cantonal, que les professionnelles et les professionnels de la santé devront s'acquitter d'une redevance pour utiliser ce service. Même si cela n'est pas le cas actuellement, il ne peut donc être exclu que les prestataires de soins ou les institutions de santé soient appelés à participer financièrement au développement et à la maintenance de services de santé numérique. Dans tous les cas, les cantons auront l'obligation d'annoncer leur volonté dans ce sens deux ans à l'avance, afin de permettre aux personnes ou entités concernées d'anticiper.

Dans une logique de service public et afin d'éviter toute fracture sociale, les cantons s'engagent à proposer un accès gratuit pour la population aux services de santé numérique, y compris l'utilisation de l'outil. La convention laisse la possibilité de facturer des services aux institutions, et aux professionnelles et professionnels de santé.

Art. 9 Communauté de référence commune aux cantons

L'intention de départ des cantons rédacteurs du projet de la présente convention est la création d'une organisation chargée d'exercer les tâches de la communauté de référence, telles que décrites par la LDEP. Cette organisation, soit l'Association CARA à l'heure actuelle, concrétise la volonté commune de ces cantons de mener un projet global et commun en matière de santé numérique ainsi que la fourniture du dossier électronique du patient. Par conséquent, ces cantons et tout autre canton souhaitant par la suite adhérer à la convention devront rejoindre cette organisation et adhérer à son règlement d'application ou à tout autre texte y afférent.

Il sied de préciser que l'obligation d'affiliation à CARA concerne uniquement les prestataires qui reçoivent des financements cantonaux, soit ceux qui figurent sur la liste hospitalière au sens de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, et ceux qui sont au bénéfice de mandats de prestations de la part d'un canton.

Il convient également de relever qu'une affiliation à CARA n'est pas exclusive et qu'elle n'empêche nullement les prestataires concernés de rejoindre d'autres communautés de référence.

Cet article a été plébiscité notamment par la Fondation suisse des patients (FSP), dès lors qu'il convient de favoriser l'affiliation du plus grand nombre de prestataires de soins dans l'intérêt des patientes et patients. À défaut, les échanges de données et les gains d'efficacité espérés risquent de ne pas pouvoir être atteints.

Art 10 Moyen d'identification électronique

Les cantons ont pour optique de faire évoluer les moyens d'identifications qu'ils proposent pour les rendre compatibles à la future loi fédérale sur l'identité électronique et les autres moyens de preuve électroniques (LeID). Cette dernière n'étant pas encore ratifiée, chaque canton est libre dans l'intervalle de fournir et proposer un moyen d'identification électronique sur son territoire.

Chap. II - Protection et sécurité des données

Art. 11 Réserve relative aux services de bases

L'article 11 rappelle que les services de base sont régis par la législation applicable à ceux-ci et que les dispositions du présent chapitre ne se substituent ni ne dérogent à celle-ci. La présente convention ne déroge ainsi pas aux règles fédérales sur le dossier électronique du patient. De plus, il a été confirmé dans le cadre de l'élaboration de cette convention que le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) était compétent pour toute demande relative à la protection des données ou à la transparence concernant le DEP.

Art. 12 Traitement de données

L'alinéa 1 précise, sur l'aimable suggestion des préposés cantonaux à la protection des données et à la transparence, les finalités des traitements de données comme cela existe dans la LAVS ou la LACI.

L'alinéa 2 constitue la base légale nécessaire aux traitements de données qui seront effectués dans le cadre de l'exploitations de services complémentaires. On entend par traitement de données toute opération, ou ensemble d'opérations, portant sur des données, quel que soit le procédé utilisé, comme la collecte, l'enregistrement, la conservation, la modification, la consultation, la communication ou toute autre forme de mise à disposition⁶. Afin d'être en mesure de proposer des services de santé numérique dans le respect du principe de la légalité notamment, les organisations doivent pouvoir traiter des données personnelles, notamment des données administratives mais également, dans certains cas, le numéro AVS des patientes et patients (cf. ci-dessous article 19). En revanche, les organisations n'ont pas accès aux données médicales des patients inscrits. Les données de santé contenues dans les différents services ne sont accessibles que par la patiente et le patient et les prestataires qu'elle/il a autorisés. Les assureurs, les organisations ou des prestataires de soins non autorisés ne peuvent ainsi pas aller consulter les informations médicales contenues dans le dossier du patient.

L'alinéa 2 souligne ce qui peut paraître une évidence mais permet de garantir que les données de la patiente ou du patient ne peuvent et ne doivent être traitées que dans la mesure nécessaire et dans le propre intérêt de la patiente ou du patient. Il n'est ainsi pas question d'accéder aux données, même administratives, par simple curiosité ou dans le but d'obtenir des informations non pertinentes au traitement d'un individu. Par ailleurs, tout accès est dûment tracé, conformément à l'article 16 ci-après.

Art. 13 Consentement du patient

L'utilisation des services complémentaires requiert un consentement libre et éclairé de la patiente ou du patient. Le présent article reproduit les exigences applicables au consentement requis par la LDEP pour l'ouverture d'un DEP. Le recours à un service complémentaire requiert que la patiente ou le patient soit dûment informé-e, pour chaque service complémentaire auquel elle/il souhaiterait recourir, des traitements de données que l'utilisation d'un tel service implique et des conséquences qui en résultent. La patiente ou le patient est libre de révoquer son consentement à tout moment et sans justification.

Art. 14 Mesures techniques et organisationnelles

Cette disposition a été élaborée après plusieurs discussions avec les préposées et préposés à la protection des données des cantons contractants.

L'alinéa 1 précise le niveau de protection des données qui doit être assuré par toute organisation créée sous l'égide de la convention. La disposition est rédigée en termes généraux afin que ces exigences puissent être adaptées en fonction de l'évolution des normes et standards. Cette protection est assurée par des moyens techniques et organisationnels.

L'alinéa 2 impose que tout traitement de données effectué sous l'égide de la convention soit impérativement effectué sur le territoire suisse. C'est par exemple déjà le cas pour l'Association CARA qui héberge les données uniquement en Suisse.

⁶ Selon la définition de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (France) : <https://www.cnil.fr/fr/definition/traitement-de-donnees-personnelles>.

L'alinéa 3 précise que toute organisation créée sous l'égide de la convention doit prendre des mesures techniques et organisationnelles afin de prévenir et empêcher les brèches de sécurité et d'éventuelles fuites de données. Ces mesures techniques et organisationnelles doivent comprendre des moyens pour limiter d'éventuelles fuites de données, des processus d'annonce si de telles fuites devaient être constatées et des moyens d'y remédier rapidement. Ces principes sont contenus dans certaines lois cantonales ; il est néanmoins rappelé ici qu'ils sont applicables à toute organisation relevant de la convention.

L'organisation qui constate un cas de violation de sécurité impliquant que des données personnelles ont été exposées doit avertir sans délai l'autorité compétente en matière de protection des données et les personnes dont les données ont été exposées. L'annonce doit comprendre au moins la nature de la violation de la sécurité des données, les conséquences de la violation et les mesures prises ou envisagées pour y remédier.

L'alinéa 5 constitue la base légale qui permet une éventuelle sous-traitance du traitement de données. Lorsqu'un traitement de données doit être sous-traité, la sous-traitante ou le sous-traitant sera soumis aux mêmes exigences en matière de protection des données applicables à un traitement effectué par une organisation soumise à la convention. Les règles spécifiques cantonales en matière de protection des données en cas d'externalisation sont réservées. Par exemple, l'Association CARA sous-traite actuellement l'hébergement de la plateforme de dossier électronique du patient à La Poste. La sous-traitance est régie par un contrat fixant notamment les obligations en termes de sécurité, de protection des données, de sauvegardes, de maintenance et de fin de contrat (récupération des données).

L'alinéa 6 précise que les autorités cantonales en matière de protection des données sont compétentes pour auditer toute organisation créée sous l'égide de la convention.

L'alinéa 7 précise que toute organisation créée sous l'égide de la convention doit établir un programme de sensibilisation aux risques et aux bonnes pratiques, notamment en matière de sécurité et de protection des données, destiné aux utilisateurs. En effet, les citoyen-ne-s et les patient-e-s doivent avant tout développer leurs compétences numériques de base pour être en mesure d'utiliser ces outils avec un degré de confiance élevé envers l'ensemble du système de santé. Il convient ainsi de prévoir la mise en place et l'accompagnement des personnes par des sensibilisations aux risques et aux bonnes pratiques, et d'assurer le caractère facultatif de l'adhésion pour les patients et les patientes.

Art. 15 Communication de données

La base légale de l'article 14 est nécessaire pour permettre une bonne communication entre les départements chargés de la santé des cantons contractants et les structures mises en place par les cantons.

À titre d'exemple, si l'Association CARA est chargée de récolter et traiter les demandes d'affiliation des prestataires de soins, elle n'a pas accès aux informations concernant les droits de pratique de ces derniers. Elle doit donc pouvoir s'adresser dans certains cas aux autorités compétentes pour vérifier si la professionnelle ou le professionnel de santé requérant est bien autorisé à pratiquer.

Il peut également s'avérer nécessaire de pouvoir identifier le bon patient au moment de son enregistrement, de sorte qu'un prestataire de soins peut devoir demander à CARA si les numéros AVS correspondent.

Art. 16 Traçabilité des données

Cet article permet de garantir que le patient ou le patient peut connaître en tout temps qui s'est connecté à ses données et, le cas échéant, signaler si un accès non autorisé ou suspect est intervenu. Toute action (accès, création, modification) sur des données doit générer une inscription dans un document informatique permettant de savoir qui est intervenu et à quel moment.

Art. 17 Utilisation des données à des fins statistiques et de recherche

Cette disposition doit se comprendre comme un rappel aux autorités compétentes de leurs obligations en matière de recherche conformément à la loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain du 30 septembre 2011 et aux autres lois fédérales pertinentes. Cela implique en particulier que le consentement des participantes et participants est recueilli et que les études sont autorisées par les Commissions d'éthique de la recherche compétentes.

La LDEP ne prévoit pas l'utilisation de données à des fins statistiques et de recherche, le Conseil fédéral ayant expressément précisé que ces dispositions pourraient figurer dans des lois spéciales. La présente disposition prévoit ainsi que les données traitées dans le cadre des services complémentaires pourront être transmises aux autorités compétentes en matière de santé publique des cantons contractants ainsi que les organisations publiques et établissements publics à des fins statistiques et de recherche.

Les organisations sont par conséquent habilitées à communiquer les informations concernées.

Art. 18 Délégué à la protection des données

Toute organisation au sens de la présente convention doit désigner une personne déléguée à la protection des données au sens de l'art. 10 future LPD (FF 2020 7397, 7401). Cette personne est chargée de mettre en œuvre la politique de l'organisation en matière de sécurité et de protection des données. Cette politique de sécurité comprend les moyens organisationnels et techniques permettant de garantir une sécurité adéquate des données. De même, cette personne devra contrôler les traitements de données personnelles et proposer des mesures correctives s'il apparaît que des prescriptions sur la protection des données ne sont pas respectées ou sont appliquées de manière incomplète.

Art. 19 Utilisation systématique du numéro AVS

La LDEP prévoit l'utilisation du numéro AVS dans deux cas de figure : au moment où l'on crée le DEP et dans le cas où un prestataire de soins veut vérifier si une patiente ou un patient dispose d'un DEP (cf. article 5 alinéa 2 LDEP ; Message LDEP, FF 2013, p. 4803). En effet, il est essentiel d'identifier correctement la personne au risque sinon de ne pas réussir à accéder à ses données, ou alors de déposer des données d'un autre individu dans son DEP (l'on pense par exemple ici à des patients ayant le même patronyme, ou à des jumeaux qui ne pourraient pas être distingués par leur date de naissance, par exemple). Il s'agit donc d'une question de sécurité de la prise en charge.

La LDEP introduit un numéro spécifique : le numéro d'identification de la patiente ou du patient. Celui-ci peut être ensuite utilisé entre le prestataire et sa communauté et entre les communautés.

En revanche, il n'existe pas de base légale pour l'utilisation du numéro AVS par les prestataires de soins ou par la communauté. Cet article crée donc une base légale formelle conforme à l'article 153c al.1 let a ch.4 LAVS permettant à l'organisation et aux prestataires de soins affiliés à la communauté de référence d'utiliser systématiquement le numéro AVS comme aide à l'identification dans le domaine de la santé numérique.

Il a été renoncé à demander l'utilisation systématique du numéro d'identification de la patiente ou du patient, car celui-ci, contrairement au numéro AVS, n'est connu ni des patientes et patients ni des prestataires de soins.

Art. 20 Règlements d'application

L'alinéa 1 précise que tout traitement de données effectué dans le cadre des services complémentaires devra être défini dans un règlement d'application. Si l'article 11 de la présente convention constitue la base légale générale de ces traitements de données, ces derniers devront néanmoins être précisés par le biais d'un règlement d'application. En effet, il n'est pas possible *a priori* de définir précisément quels seront les traitements de données nécessaires à l'exploitation d'un service complémentaire, ces derniers étant pour l'heure eux-mêmes indéfinis. Il y aura donc lieu de définir ceux-ci lorsque les besoins liés à l'exploitation d'un service complémentaire auront été identifiés.

Chap. III – Commissions

Art. 21 Commission consultative en matière de santé numérique

Il s'agit d'instaurer une commission d'expertes et d'experts pluridisciplinaire dans les domaines de l'éthique, des sciences sociales, des technologies de l'information, du droit, de la santé, en particulier des représentantes et représentants des patientes et patients et des prestataires de soins (plébiscités lors de la consultation), aptes et habilités à soutenir, conseiller et assister, d'une part les départements cantonaux de la santé, et d'autre part les organisations mises en place dans leurs tâches et activités.

La santé numérique est un domaine relativement récent et en constante évolution. Elle se trouve également à la croisée de plusieurs disciplines (médicale, informatique, éthique, juridique, protection des données, etc.). Au vu de la complexité et de l'interdisciplinarité des problématiques auxquelles les cantons, CARA et les organisations futures se

verront confrontés, il est adéquat de pouvoir s'appuyer sur une commission d'experts de ces divers domaines. Il est non seulement nécessaire, mais également utile de pouvoir bénéficier du regard extérieur d'une entité qui n'est pas directement liée au fonctionnement des différents services de santé numérique. Il sied de préciser que CARA a déjà inclus des patients et des prestataires de soins dans ses différentes commissions.

La commission a un rôle consultatif ; elle n'est pas habilitée à prendre des décisions mais elle soutient et aide les cantons. Elle n'aura en tout état accès à aucune donnée personnelle des utilisateurs.

Les cantons se concertent sur les personnes siégeant au sein de la commission ; les règles de fonctionnement de la commission sont édictées par les représentants des départements cantonaux concernés.

Art. 22 Commission interparlementaire de contrôle

Cet article découle de la Convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl), en vertu de laquelle une convention intercantonale doit obligatoirement prévoir certaines structures de gestion interparlementaire.

La commission est composée de trois députées ou députés par canton, désignés par chaque parlement selon la procédure qu'il applique à la désignation de ses commissions. La commission établit un rapport annuel sur les objectifs stratégiques, la planification financière annuelle, le budget et les comptes ainsi que l'évaluation des résultats obtenus. A cette fin, elle aura accès à tous les documents nécessaires à sa mission, à l'exception des données sensibles. La commission n'est pas en charge de la gestion opérationnelle.

Cette commission reste nécessaire même lorsque l'ensemble des cantons signataires de la présente convention ne portent pas un projet spécifique en commun. Dans ce cas, seuls les représentantes et représentants des cantons concernés sont appelés à se prononcer.

La LPD définit à son art. 3 que les données sensibles sont des données personnelles sur :

- > les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales,
- > la santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race,
- > des mesures d'aide sociale,
- > des poursuites ou sanctions pénales et administratives.

Chap. IV – Dispositions finales

Art. 23 Dispositions d'application

Les dispositions d'exécution de la convention sont édictées par les cantons contractants dans un ou plusieurs règlements d'application. Dans l'optique de ne pas surcharger la convention, qui demeure l'instrument législatif fondamental pour la coopération et la coordination entre cantons, il est rappelé qu'elle n'est pas destinée à être modifiée régulièrement par les cantons.

Art. 24 Litiges entre cantons contractants

Il y a lieu de déterminer le for pour le règlement des litiges entre cantons contractants. Ces derniers s'engagent, par la convention, à régler les litiges découlant de l'application de la convention par voie de conciliation, puis cas échéant, par voie d'action devant le Tribunal fédéral.

Art. 25 Entrée en vigueur

Vu sa nature intercantonale, la convention entre en vigueur lorsque tous les parlements des cantons contractants l'ont ratifiée. Une entrée en vigueur différée par canton poserait en effet des problèmes pratiques et juridiques dans les échanges d'informations et dans la gestion organisationnelle des structures chargées de l'exploitation des services de santé numériques.

Les ratifications ont lieu dans les parlements cantonaux selon leurs législations respectives.

La convention est ouverte à l'adhésion d'autres cantons sous réserve de l'accord de tous les gouvernements des cantons contractants. Ces derniers se réservent par là un droit d'approbation de la participation de nouveaux partenaires à la convention.

Art. 26 Modification

Il découle de la nature intercantonale de la convention que l'approbation de tous les cantons contractants est nécessaire pour toute modification de la convention.

Art. 27 Dénonciation

La convention peut être dénoncée par tout canton contractant pour la fin d'une année civile moyennant un préavis de trois ans.

La durée exigée de trois ans entre l'annonce du préavis et la dénonciation effective est relativement longue à mesure que le retrait d'un canton contractant de la convention implique son retrait de l'Association CARA. L'importance des conséquences techniques et organisationnelles, mais aussi financières, à régler plaide en faveur d'un préavis d'une certaine durée.

Art. 28 Durée

La présente convention est conclue pour une durée indéterminée.

4 Commission interparlementaire

La commission interparlementaire chargée de l'examen du projet de convention intercantonale en matière de santé numérique (CIP) s'est réunie en date du 31 octobre 2022 et a transmis son rapport du 1^{er} décembre 2022. Toutes les propositions d'amendements décidées par la CIP, en particulier l'amendement sur la gratuité des services pour les patientes et patients (art. 8 al.4), ont été acceptées et intégrées dans le texte de la convention et le message a été complété.

5 Incidences

5.1 Conséquences financières et en personnel

Le montant à charge de l'Etat comprend, d'une part, la part cantonale annuelle des coûts de l'Association CARA (infrastructure technique et organisationnelle de la plateforme) ; ces montants ont été calculés en se basant sur les coûts projetés de l'association intercantonale CARA et adoptés par l'Assemblée générale de CARA en date du 11 mai 2023. D'autre part, il inclut les coûts annuels liés aux services de santé numérique dans le canton (activités du Service de la santé publique et prestations de tiers) ; ces montants figurent au plan financier 2023 à 2026. Pour la période 2027 à 2028, ils ont été majorés afin de tenir compte de l'évolution des salaires et de prestations de tiers.

Le détail des montants annuels jusqu'en 2028 à charge de l'Etat est répertorié dans le tableau ci-dessous :

	Coûts 2024-2028					Total
	2024	2025	2026	2027	2028	2024-2028
Total des coûts du canton pour l'association intercantonale CARA	1'814'636	2'164'155	2'698'610	2'814'145	2'944'271	12'435'817
Total des coûts activités SSP	335'796	335'796	335'796	435'796	435'796	1'878'980
Montant à charge de l'Etat	2'150'432	2'499'951	3'034'406	3'249'941	3'380'067	14'314'797

Pour la période au-delà de 2028, le montant à charge de l'Etat est susceptible de changer en raison de facteurs multiples tels que l'évolution des technologiques, l'adaptation du cadre de légal ou la politique de santé numérique choisie par l'Etat. Le cas échéant, il y aura lieu de réévaluer dans les budgets futurs les montants et les ressources nécessaires pour soutenir le Service de la santé publique dans sa tâche de coordonner l'évolution des services de santé numérique au niveau cantonal.

La convention exclut toute participation financière des patients et patientes. En revanche, les cantons contractants sont libres de décider individuellement de reporter une partie des charges financières leur incombant sur les prestataires de soins, après consultation des autres cantons (cf. commentaire de l'art. 8 de la Convention).

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

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

5.3 Autres aspects

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

5.4 Referendum

La présente loi est soumise au referendum législatif et au referendum financier facultatif.

5.5 Postulat 2013-GC-25

Le présent message fait office de rapport au postulat 2013-GC-25 [P2028.13] « Coordination de l'échange électronique des informations médicales dans l'intérêt du patient ».



Botschaft 2023-DSAS-55

19. September 2023

Gesetz über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Gesetzesentwurf über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens¹.

Dieses Dokument ist eine Folge des:

Postulat 2013-GC-25	Koordination des elektronischen Austauschs von medizinischen Daten im Interesse der Patientinnen und Patienten [P2028.13]
Urheber:	Collaud Elian / Doutaz Jean-Pierre

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
1.1	Digitalisierung des Gesundheitswesens	2
1.2	Die Digitalisierung des Gesundheitswesens in der Schweiz	3
1.3	Interkantonale Strategie zur Digitalisierung des Gesundheitswesens	10
2	Ergebnis der Vernehmlassung	12
3	Begründung	15
3.1	Das Vorhaben im Allgemeinen	15
3.2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	16
4	Interparlamentarische Kommission	26
5	Auswirkungen	26
5.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen	26
5.2	Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden	26
5.3	Weitere Aspekte	26
5.4	Referendum	27
5.5	Postulat 2013-GC-25	27

¹ Die Kapitel 1 bis 4 der Botschaft übernehmen den Text des begleitenden Berichts der Generalversammlung von CARA.

1 Einleitung

1.1 Digitalisierung des Gesundheitswesens

Digitalisierung des Gesundheitswesens: Definition

Die Informations- und Kommunikationstechnologien haben in den letzten zwanzig Jahren einen enormen Aufschwung erlebt und ermöglichen es den Nutzerinnen und Nutzern, miteinander zu kommunizieren, auf Informationsquellen zuzugreifen sowie Informationen in unterschiedlichen Formaten zu speichern, zu bearbeiten, zu erstellen und zu übermitteln. Der Ausdruck „Digitalisierung des Gesundheitswesens“ bezeichnet die Anwendung dieser Informations- und Kommunikationstechnologien auf den Bereich der Gesundheit. Die Digitalisierung des Gesundheitswesens umfasst also ein sehr breites Spektrum. Sie betrifft die Entwicklung von digitalen Patientendossiers (beispielsweise in den Gesundheitsinstitutionen) und des Elektronischen Patientendossiers (EDP), aber auch zahlreicher anderer Austausch- und Kommunikationsmodule, wie Telemedizin oder sogenannte „Gesundheits“-Apps.

Die Bedeutung der Digitalisierung für das Gesundheitswesen

Die zunehmende Digitalisierung des Gesundheitswesens wird unvermeidbar und bietet für das Gesundheitswesen zwei wesentliche Chancen.

Erstens bietet die Weiterentwicklung dieser Technologien für die Bürgerinnen und Bürger bzw. Patientinnen und Patienten eine echte Möglichkeit, sich ihre personenbezogenen Gesundheitsdaten wieder zu eigen zu machen und so Akteure ihrer eigenen Gesundheit zu werden. Mithilfe dieser Instrumente können die Patientinnen und Patienten ihre Kompetenzen ausbauen und ihre Entscheidungsfähigkeit, unter anderem in Bezug auf die Wahl der Behandlung, stärken. Beispiele hierfür sind etwa der Zugang zu Informationen, die Kontrolle und die langfristige gesundheitliche Betreuung oder Präventionsaspekte.

Zweitens dürfte die Weiterentwicklung dieser Technologien für das Gesundheitssystem und die Versorgungsqualität zu einer höheren Effizienz und einer verbesserten Qualität der Behandlung führen, insbesondere für chronisch Kranke oder vulnerable Personen, bei denen Koordination und Kontinuität der Behandlung besonders notwendig sind. Die Qualität und Sicherheit der Behandlung von Patientinnen und Patienten werden verbessert, wenn relevante Informationen zügig übermittelt werden, und zwar sowohl an die Patientinnen und Patienten als auch an die an der Behandlung beteiligten Fachpersonen.

Weitere Vorteile sind in den Bereichen Nachvollziehbarkeit der Kommunikation, Verbesserung der Effizienz, beispielsweise durch weniger Doppeluntersuchungen, oder Transparenz gegenüber Patientinnen und Patienten zu erwarten.

Übergang zu einem digitalisierten Gesundheitswesen: ein Kulturwandel

Obwohl die Bürgerinnen und Bürger wahrscheinlich eine Weiterentwicklung der Informationstechnologien im Gesundheitsbereich erwarten, werden der Prozess der Digitalisierung des Gesundheitswesens und ihre vollständige Integration in die Berufspraxis Zeit brauchen. Die neuen Technologien müssen ihre tatsächliche Sachdienlichkeit und Nützlichkeit in der Verwendung unter Beweis stellen, damit die Gesundheitsfachpersonen diese Entwicklung mittragen. Trotz der zu erwartenden Vorteile dieser Anwendungen wird es teilweise auch Widerstand geben, insbesondere in Zusammenhang mit der erhöhten Transparenz, die diese Instrumente für die Berufspraxis bedeuten. Dieser Kulturwandel muss begleitet werden, damit er nicht zu Spaltungen unter den Fachpersonen selbst oder zwischen Fachpersonen und Patientinnen und Patienten führt.

1.2 Die Digitalisierung des Gesundheitswesens in der Schweiz

Im internationalen Vergleich weist die Schweiz beim elektronischen Informationstausch einen gewissen Rückstand auf². Abgesehen vom E-Mail-Verkehr findet der Austausch zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren des Gesundheitswesens (Praxisärztinnen und -ärzten und anderen Fachpersonen des ambulanten Bereichs, Spitälern und Kliniken, Apothekerinnen und Apothekern, Alten- und Pflegeheimen, Spitex usw.) sehr häufig noch per Post, per Fax, telefonisch oder über die Patientin oder den Patienten selbst statt. Der Informationsaustausch ist deswegen in puncto Inhalt und Qualität nach wie vor begrenzt und Informationen werden nicht immer innerhalb nützlicher Fristen an alle betroffenen Akteurinnen und Akteure (einschliesslich Patientinnen und Patienten) übermittelt.

Strategie des Bundes

Der Bund hat die stärkere Digitalisierung des Gesundheitswesens zu einem der Ziele seiner Strategien Gesundheit2020 und Gesundheit2030 gemacht. Im Rahmen seiner gesundheitspolitischen Strategie bis 2030 unterstützt der Bundesrat nachdrücklich die Entwicklung von Informationstechnologien im Gesundheitsbereich und legt drei wesentliche Ziele fest:

- > Stärkung der Bürgerinnen und Bürger/Patientinnen und Patienten als informierte und anspruchsvolle Akteurinnen und Akteure des Gesundheitssystems: Schaffung neuer Hilfsmittel für Prävention und Früherkennung, Gesundheitsschutz, Diagnose, Behandlung, Pflege und Rehabilitation. Stärkung der Entscheidungsfähigkeit der Patientinnen und Patienten, die zusätzliches Wissen um ihre Krankheit haben oder Mobile-Health- oder Quantified-Self-Apps verwenden.
- > Verbesserung und Entwicklung von Prozessen im Gesundheitssystem: neue Prozesse (Algorithmus-basierte Entscheide bzw. Entscheidungshilfen), neue Strukturen und Formen der Zusammenarbeit (Geschäftsmodelle wie die Telemedizin), Koordination und Informationstransfer.
- > Wirtschaft: Produktivitätsverbesserungen aufgrund des technologischen Fortschritts tragen zum Wachstum des Bruttoinlandsproduktes bei und führen so zu steigendem Einkommen für einen grossen Teil der Bevölkerung.

Konkret hat der Bund vor einigen Jahren begonnen, an der Einführung des Elektronischen Patientendossiers (EPD) zu arbeiten³. So ist am 15. April 2017 das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG)⁴ in Kraft getreten. Dieser Dossier, über das die Patientin bzw. der Patient die Kontrolle behält, indem sie oder er selbst über Zugangsberechtigungen entscheidet, enthält die für ihre bzw. seine Behandlung notwendigen Informationen, die von den unterschiedlichen Gesundheitsdienstleistern stammen (Spital, Alten- und Pflegeheim, Ärztin/Arzt, Apotheke, Spitex usw.).

Das EPD ist für Bürgerinnen und Bürger freiwillig. Personen, die es nutzen möchten, müssen seiner Erstellung ausdrücklich zustimmen. Sobald diese Voraussetzung erfüllt ist, können Gesundheitsfachpersonen, die über ein digitales Dokument verfügen (z.B. einen Austrittsbericht eines Spitals oder eine Überweisung), dieses Dokument anderen Fachpersonen, die von der Patientin/dem Patienten ausgewählt wurden, über eine Austauschplattform, auf der das EPD untergebracht ist, zur Verfügung stellen. Ebenso können die Patientinnen und Patienten über ein sicheres Internetportal auf ihre Daten zugreifen. Gemäss EPDG können nur die Patientin/der Patient und die von ihr/ihm ausgewählten Gesundheitsfachpersonen auf die im EPD enthaltenen Daten zugreifen. Dies bedeutet insbesondere, dass weder Versicherungen noch kantonale oder Bundesverwaltungen noch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Zugriff auf den Inhalt des EPD haben.

Das EPDG sieht vor, dass die Gesundheitsfachpersonen sich in „Gemeinschaften“ zusammenschliessen müssen. Diese dürfen nur aus Gesundheitsfachpersonen und Einrichtungen bestehen. Dieser Zusammenschluss findet auf organisatorischer, technischer und finanzieller Ebene statt. Der Austausch zwischen den Gemeinschaften wird durch

² In Erwägung der Tatsache, dass die Schweiz im internationalen Vergleich in diesem Bereich weiterhin im Rückstand ist und dass die Digitalisierung des schweizerischen Gesundheitswesens beschleunigt werden muss, hat der Nationalrat am 17. März 2022 ohne Gegenstimme eine Motion des Ständerats [Nr. 21.3957, AB 2022 S 981] angenommen, in der der Bund aufgefordert wird, eine konkrete und umfassende Digitalstrategie zu erarbeiten.

³ Mehr Informationen zur Funktionsweise des EPD: <https://www.e-health-suisse.ch/startseite.html> (abgerufen am 17.08.22).

⁴ SR 816.1.

die nationale Gesetzgebung garantiert, was es den Gesundheitsfachpersonen unterschiedlicher Gemeinschaften ermöglicht, Informationen im gleichen EPD abzufragen und abzulegen (Interoperabilität der Gemeinschaften). Die Gemeinschaften müssen überdies zertifiziert sein, damit die Einhaltung des EPDG und die Sicherheit und der Schutz der Daten gewährleistet sind.

Bisher sind sieben Gemeinschaften vom Bund zertifiziert⁵. Für manche ist die geografische Zusammengehörigkeit ausschlaggebend (ein Kanton oder eine Region), während andere von Fachpersonen ins Leben gerufen werden (Ärztinnen/Ärzte, Apothekerinnen/Apotheker).

Strategie der Kantone

Im Gesundheitsbereich kommt den Kantonen eine grosse Verantwortung zu, insbesondere bei der Organisation des Gesundheitssystems, der Planung der Ressourcen und Leistungen sowie beim Gesundheitsschutz.

Die Kantone der Westschweiz betrachten die zunehmende Digitalisierung seit vielen Jahren als mögliches Instrument für die Entwicklung des Gesundheitswesens. Sie haben folglich zu den ersten Entwicklungen im Zuge der Digitalisierung des Gesundheitswesens in der Schweiz beigetragen und schon vor dem Inkrafttreten des EPDG hatten sich die meisten Kantone für die Förderung und Entwicklung des Informationsaustauschs eingesetzt.

Kanton Freiburg

Rückblick

Der Kanton Freiburg setzte im Jahr 2011 mit der Einführung des vernetzten Pharmazeutischen Dossiers (PD) einen ersten Meilenstein im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens. Dieses führt alle Arzneimittel auf, die in den öffentlichen Apotheken des Kantons Patientinnen und Patienten, die der Eröffnung eines PD zugestimmt haben, abgegeben werden.

Ab 2014 prüfte der Kanton auf Anstoss der Direktion für Gesundheit und Soziales und mithilfe des Amtes für Gesundheit (GesA) die Möglichkeit der Einführung eines Systems des elektronischen Patientendossiers, dies in Zusammenarbeit mit den Hauptakteurinnen und -akteuren im Gesundheitsbereich. Die Gesundheitsfachpersonen und -einrichtungen erklärten, an einem System für die Erleichterung des Austauschs medizinischer Informationen sehr interessiert zu sein, und brachten ihre Unterstützung für den Kanton in seiner Rolle als Initiator und Koordinator zum Ausdruck.

In der Folge erhielt das GesA den Auftrag, das Projekt eHealth im Kanton Freiburg umzusetzen. Dadurch soll das GesA dafür sorgen, dass der Freiburger Bevölkerung das EPD und eHealth-Tools zur Verfügung stehen, und es soll die Gesundheitsfachpersonen und die Institutionen bei der Einrichtung von Schnittstellen mit einer elektronischen EPD-Plattform unterstützen.

Kantonaler Kontext

Gesteuert wird das eHealth-Projekt von einem Steuerungsausschuss (StA eHealth) unter dem Vorsitz des Direktors für Gesundheit und Soziales. Dieser Steuerungsausschuss umfasst Vertreterinnen und Vertreter des Kantons (die Staatskanzlerin, den Staatsschatzverwalter, die Vorsteherin des Amtes für Gesundheit, den Kantonsarzt, die Datenschutzbeauftragte und den Direktor des Amtes für Informatik und Telekommunikation), die Hauptakteurinnen und -akteure des Gesundheitsbereichs (freiburger spital, Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit, Ärztegesellschaft des Kantons Freiburg, Freiburger Apothekerverein, Vereinigung freiburgischer Alterseinrichtungen und Spitex Verband Freiburg) und einen Vertreter der Sektion Westschweiz des Dachverbands schweizerischer Patientenstellen.

⁵ Eine Übersicht der betreffenden Gemeinschaften finden Sie unter: <https://www.dossierpatient.ch/epd-anbieter> (abgerufen am 17.08.22)

Prioritäten und Ziele

Die Digitalisierung betrifft alle Bereiche und Tätigkeiten des privaten und beruflichen Lebens. Als Teil seines Regierungsprogramms für den Zeitraum 2017-2021 hat der Freiburger Staatsrat beschlossen, den Kanton Freiburg für die digitale Wende zu rüsten und gute Voraussetzungen für die Entwicklung von Dienstleistungen, insbesondere im Gesundheitsbereich, zu schaffen. Ziel ist es, die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger im Voraus zu erkennen, damit sie die Vorteile dieser Technologien und der neuen Dienstleistungen nutzen können. Im Zuge dessen hat der Kanton Freiburg die Einführung des EPD zu einer seiner Prioritäten gemacht. Sein Hauptziel besteht darin, allen Bürgerinnen und Bürgern die Eröffnung eines EPD zu ermöglichen und die verschiedenen Partner im Gesundheitsbereich untereinander zu vernetzen und so einen Beitrag zu einem sichereren, effizienteren und hochwertigeren Gesundheitssystem zu leisten.

Kanton Genf

Rückblick

Der Kanton Genf übernahm im Bereich elektronisches Patientendossier eine Vorreiterrolle, als er bereits 2008 das kantonale Gesetz über das gemeinsame Netzwerk für medizinische Informatik (LRCIM) verabschiedete, welches die Grundlage des Pilotprojekts *e-toile* darstellte. Dieses Projekt wurde 2013 unter dem Namen MonDossierMedical.ch (MDM) auf den ganzen Kanton ausgeweitet. Vor dem Umzug auf die neue Plattform CARA-EPD, der 2021 begann, zählte MonDossierMedical.ch mehr als 50'000 Patientinnen und Patienten und 2'500 Gesundheitsfachpersonen. Auf den im Kanton verteilten Datenservern waren mehr als 8 Millionen medizinische Unterlagen gespeichert.

Kantonaler Kontext

Der Sektor für digitales Gesundheitswesen (SSN) des Amtes für digitales Gesundheitswesen, Gesundheitsökonomie und Planung (SNEP) ist Teil des Departements für Sicherheit, Bevölkerung und Gesundheit (DSPS). Der SNN verwaltet die Genfer Komponente der Beteiligung an CARA, darunter die Entwicklung der EPD-Plattform. Der SSN leitete den gesamten Übergang vom MDM zu CARA sowohl technisch und rechtlich als auch organisatorisch. Darüber hinaus war er für das Kommunikationskonzept in Bezug auf diesen Übergang und die Begleitung der Nutzerinnen und Nutzer und Partnerinnen und Partner bei der Veränderung verantwortlich. Er war ausserdem an der Planung, Einführung und Zertifizierung eines neuen eigenständigen kantonalen elektronischen Identifikationsmittels (EIM), GenèveID, beteiligt.

Der SSN kümmert sich mithilfe des von ihm geleiteten kantonalen eHealth-Ausschusses um die Koordination der Akteurinnen und Akteure des Genfer Versorgungsnetzes bei Vorhaben im Bereich Digitalisierung des Gesundheitswesens. Er wirkt ausserdem bei der Erarbeitung und Lenkung der kantonalen digitalen Gesundheitsstrategie und der Investitionssteuerung mit. Er übernimmt ebenfalls die Federführung des Projekts Gemeinsamer Pflegeplan (GPP) innerhalb von CARA.

Die Genfer Beteiligung an CARA wird aus dem ordentlichen Budget des Kantons Genf finanziert.

Zusammenführung eines kantonalen Systems mit CARA

Der Übergang von MonDossierMedical.ch zu CARA wird aktuell abgeschlossen. Die Patientinnen, Patienten und Gesundheitsfachpersonen, die MonDossierMedical.ch nutzen, werden aufgefordert, sich bei CARA anzumelden bzw. sich CARA anzuschliessen und sich das gemäss EPDG zertifizierte EIM des Kantons, GenèveID, zuzulegen. Die Plattform MonDossierMedical.ch wurde am 30. September 2021 endgültig eingestellt, doch die Patientinnen und Patienten, die dies wünschen, können all ihre Dokumente aus ihrem MDM-Dossier in ihr neues CARA-EPD übertragen.

Im Auftrag der Generaldirektion für Gesundheit (DGS) begleitet das Universitätsspital Genf (HUG) die Patientinnen und Patienten beim Anlegen einer GenèveID und beim Eröffnen eines CARA-EPD. Der SNN übernimmt die Koordination der und Aufsicht über die Tätigkeiten des HUG.

Prioritäten und Ziele

Die flächendeckende Einführung des EPD ist eines der Hauptziele der kantonalen Gesundheitsstrategie. Die Erfahrung in Genf zeigt, dass dieses Ziel nur erreicht werden kann, wenn eine kritische Masse von Patientinnen und Patienten über ein EPD verfügen, das alle relevanten Dokumente enthält, und so die Verwendung des EPD durch die Gesundheitsfachpersonen unerlässlich wird. Dass das HUG beim Anlegen eines EPD systematisch eine Dokumentenhistorie der letzten zwanzig Jahre veröffentlicht, trägt erheblich zur Relevanz der Plattform bei.

Der Übergang zu CARA und die Zusatzmodule mit Mehrwert, die angeboten werden, stellen eine Gelegenheit dar, neue Genfer Akteurinnen und Akteure dazu zu ermuntern, auf das EPD umzustellen, insbesondere Privatkliniken, unabhängige Ärztinnen und Ärzte und Spitex-Dienste.

Die derzeitige Priorität für den SSN ist es, die Einführung des CARA-EPD sowohl für die Patientinnen, Patienten und Gesundheitsfachpersonen in Genf als auch für die Gesundheitseinrichtungen des Kantons zu gewährleisten.

Republik und Kanton Jura

Rückblick

Die Republik und der Kanton Jura hat seit 2011 die Modalitäten für die Funktionsweise eines digitalisierten Gesundheitswesens im Kanton geprüft. Nach der Vorstellung des Entwurfs des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier am 29. Mai 2013 hat die Dienststelle für Gesundheitswesen (SAA) mit Zustimmung der Regierung des Jura beschlossen, im Rahmen eines Pilotprojekts eine kantonale Plattform für den Austausch digitaler medizinischer Daten zwischen den Gesundheitsdienstleistern und den Bürgerinnen und Bürgern einzuführen. Im Januar 2014 wurde ein Steuerungsausschuss ins Leben gerufen, in dem mehrere Verwaltungseinheiten, Institutionen und Berufsverbände des Jura vertreten sind (nachfolgend: „StA eHealth JU“), um die von der SAA eingeleiteten Schritte in diesem Bereich zu unterstützen und Vormeinungen dazu abzugeben. Ein Jahr später, im Mai 2015, entschied die Regierung des Jura, das Projekt langfristig weiterzuführen und auf andere Schweizer Kantone zuzugehen, um die verschiedenen Möglichkeiten zur interkantonalen Zusammenarbeit auszuloten.

Im Januar 2016 beschloss der Zusammenschluss der Westschweizer Gesundheitsämter (Groupement romand des services de santé publique, GRSP), eine Arbeitsgruppe zu schaffen, die für die Entwicklung von Kooperationen im Bereich des digitalen Gesundheitswesens zuständig ist. Ein Jahr später beschloss der Kanton Jura, sich vier anderen Westschweizer Kantonen bei der Gründung einer Stammgemeinschaft im Sinne des geltenden Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) anzuschliessen und zu ihrer Verwaltung einen nicht gewinnorientierten Verband, den Verband CARA, zu gründen. Nach einem Parlamentsbeschluss schloss sich der Kanton Jura diesem Verband offiziell am 21. November 2018 an.

Dieser Anschluss bedeutet das Ende des 2013 lancierten Projekts der kantonalen Plattform und einen Neubeginn für den Kanton Jura an der Seite der anderen Kantone, die Mitglieder des Verbands CARA sind. Der StA eHealth JU setzt seine Arbeit fort und stellt seither die Verbindung zum Verband CARA her, insbesondere bei der Einführung des Elektronischen Patientendossiers (EPD) im Kanton.

Kantonaler Kontext und Steuerung

Im Kanton Jura werden gemeinnützige Projekte im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens der Leitung der SSA unterstellt. Diese wird während der unterschiedlichen Etappen dieser Projekte vom StA eHealth JU unterstützt.

Der StA eHealth JU umfasst aktuell verschiedene Verwaltungseinheiten (die SSA, die Dienststelle für Informatik des Jura und den Rechtsdienst des Kantons Jura), Institutionen (Spital des Kantons Jura und die Spitex-Stiftung Fondation pour l'Aide et les Soins à domicile) und Berufsverbände (CURAVIVA JURA, die Ärztesgesellschaft des Kantons Jura und der Apothekerverein des Jura) des Kantons. Seine Hauptaufgaben bestehen darin, die Vorhaben im Bereich Digitalisierung des Gesundheitswesens auf kantonaler Ebene zu steuern und Vormeinungen zu den strategischen Entscheidungen der SSA in diesem Bereich abzugeben.

Prioritäten und Ziele

Als Garantin der allgemeinen Kohärenz der gesundheitsbezogenen Informationssysteme im Kanton unterstützt die Regierung des Jura die Bündelung der IT-Instrumente und der Kompetenzen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure und Dienstleister des Gesundheitsbereichs, um die Versorgung der Patientinnen und Patienten im Jura insgesamt zu verbessern. Durch den Beitritt zum Verband CARA hat der Kanton Jura die Umsetzung des EPD zu einer seiner Prioritäten im Bereich digitales Gesundheitswesen gemacht. Ziel des EPD, welches den strikten Bestimmungen des EPDG und seiner Ausführungsverordnungen unterliegt, ist es insbesondere, den Patientinnen und Patienten bei ihrer Behandlung einen grösseren Platz und eine bedeutendere Rolle einzuräumen, indem ihnen Zugang zu ihren relevanten gesundheitsbezogenen Unterlagen erteilt wird, die von Gesundheitsfachpersonen erstellt wurden, sowie die Qualität der Behandlung insgesamt zu optimieren.

Als Mitglied des Verbands CARA beteiligt sich der Kanton Jura ausserdem an der Entwicklung von mit dem EPD verbundenen Zusatzdiensten mit einem hohen Mehrwert, etwa der eMedikationsdienst, der Gemeinsame Medikationsplan (GMP) und der Gemeinsame Pflegeplan (GPP). Diese verschiedenen digitalen Gesundheitsdienstleistungen werden im Kanton Jura im Rahmen einer stufenweisen, veränderlichen Strategie mithilfe motivierter Akteurinnen und Akteure umgesetzt und eingeführt.

Kanton Waadt

Rückblick

Mit seinem Engagement innerhalb von CARA setzt der Kanton Waadt seine Bemühungen seit 2012 fort und greift mehrere Pilotversuche auf, die er in Zusammenarbeit mit dem Kanton Genf und der Post bereits durchgeführt hat.

Der Kanton hat eHealth als ein Instrument definiert, mit dem die angesichts der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen des Gesundheitssystems notwendigen Reformen umgesetzt werden können. 2016 wurde ein Dekret über die Entwicklung von Instrumenten und Verfahren zur Förderung der Kontinuität und Koordination der Gesundheitsversorgung (DCCS) (auf Französisch) verabschiedet, in dem die Beteiligung am EPD und seinen Modulen als Gelegenheit bezeichnet wird, die Effizienz des Gesundheitssystems zu steigern und somit die Versorgung der Patientinnen und Patienten zu verbessern, insbesondere bei chronisch Kranken, bei denen Koordination und Kontinuität der Behandlung besonders notwendig sind. eHealth ist für die Patientinnen und Patienten ausserdem eine Chance, sich die sie betreffenden medizinischen Informationen wieder zu eigen zu machen, und führt tendenziell dazu, dass sie zu Akteurinnen und Akteuren ihrer eigenen Gesundheit werden. Diese Ziele für das Gesundheitswesen werden als vorrangig angesehen, namentlich im «Bericht über die Gesundheitspolitik im Kanton Waadt 2018-2022» (auf Französisch).

Im Kanton wurden mehrere Pilotversuche durchgeführt, insbesondere das Projekt zur Sicherung der Medikation auf dem gesamten Behandlungsweg des Patienten (Sécurisation de la médication tout au long du parcours du patient), das von 2013 bis 2018 vom Réseau de Santé Nord Broye (RSNB) durchgeführt wurde. Etwa 70 Ärztinnen, Ärzte und Apotheken und 200 Patientinnen und Patienten haben an diesem innovativen Pilotprojekt zur Umsetzung des Gemeinsamen Medikationsplans teilgenommen. Die aus diesem Projekt gezogenen Lehren sind für die Entwicklung und die Umsetzung innerhalb von CARA und darüber hinaus von strategischer Bedeutung. Aufgrund des Wechsels beim Technologiepartner der Post, der Gründung von CARA und der veränderten Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene sah sich die Generaldirektion für Gesundheit (DGS) gezwungen, das Pilotprojekt auf Eis zu legen, doch die geleistete Arbeit wird innerhalb von CARA durch die neue Plattform von ITH weitergenutzt. Der Versuch leistet auch einen Beitrag zu den auf nationaler Ebene eingeleiteten und laufenden Massnahmen zur Sicherung der Interoperabilität der medikationsbezogenen Informationen im ganzen Land.

Kantonaler Kontext und Steuerung

Die Strategie zur Einführung des EPD auf dem Kantonsgebiet wird über die DGS vom Departement für Gesundheit und Soziales (DSAS) geleitet. Die DGS hat ausserdem die notwendigen Arbeiten durchgeführt, um den Bürgerinnen und Bürgern des Kantons ein elektronisches Identifikationsmittel zur Verfügung zu stellen. Die Partner des Waadtländer Gesundheitssystems sind in einem Steuerungsausschuss für eHealth vertreten. Sie sind eingeladen, ihre Erfahrungen während des gesamten Einführungsprozesses des EPD auszutauschen. Um gemeinsam die digitalen

Gesundheitsinstrumente von morgen zu schaffen, die mit der klinischen Praxis kompatibel sind, beteiligen sich diese Partner an verschiedenen Reflexionsgruppen, die entweder von der DGS oder seit neuestem von CARA geleitet werden. Dieser gemeinsame Schaffensprozess und der Erfahrungsaustausch sind unabdingbar, da eHealth eine Veränderung in der Dynamik des Informationsaustauschs zwischen den Akteurinnen und Akteuren bedeutet und insofern von allen Seiten Bemühungen zum Überdenken bestimmter Prozesse und Arbeitsweisen erfordert. Ausserdem wird nur durch eine gemeinsame und kohärente Nutzung des EPD durch die Akteurinnen und Akteure der Mehrwert für alle spürbar sein, unabhängig von den Kantonsgrenzen und über diese hinaus.

eHealth bringt mehr als neue Instrumente; es handelt sich auch um eine Chance zur Verbesserung der Gesundheitsdienstleistungen. Für die meisten Gesundheitsfachpersonen, Bürgerinnen und Bürger handelt es sich um einen tiefgreifenden Kulturwandel. Das DSAS kommt daher eine Vermittler-, Beobachter- und Kommunikationsrolle zu, um den Wert der erwarteten Verbesserungen zu erkennen, sie zusammenzuführen und weiterzuentwickeln. Die Pilotversuche haben gezeigt, dass drei zentrale Hebel für die zweckdienliche Umsetzung im Kanton von grosser Bedeutung sind: Erfahrung, Unterstützung und Kommunikation. eHealth-Projekte sind kollektiver Natur und werden im Laufe der Zeit weiterentwickelt. Ausserdem erfordern sie eine Anpassung an die Komplexität, die auf die zahlreichen Veränderungen und beteiligten Akteure zurückzuführen ist. So geschieht die Einführung im Kanton im Rahmen einer stufenweisen, iterativen Strategie, die ständig weiterentwickelt wird, auf der Mitarbeit motivierter Partner beruht und von verschiedenen Akteurinnen und Akteuren gemeinsam ausgearbeitet wird.

Neben seiner Vermittlerrolle hat das DSAS ausserdem die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die Einführung des EPD zu definieren und, wenn nötig, die Finanzierung zu gewährleisten. Nach Ablauf des oben erwähnten DCCS-Dekrets hat das DSAS vor, es durch neue Gesetzgebung zur Digitalisierung des Gesundheitswesens zu ersetzen.

Zusammenführung eines kantonalen Systems mit CARA

Die sichere Übermittlung medizinischer Unterlagen zwischen öffentlichen und halböffentlichen Spitälern in der Waadt über eine Plattform, die mit der Plattform CARA-EPD kompatibel ist, ist seit 2017 möglich. Der Umzug dieses Dienstes auf die Plattform CARA-EPD sowie die Ausweitung dieses Dienstes auf andere Anbieter sind im Gange.

Prioritäten und Ziele

Die Hauptziele des Gesundheitswesens angehen: Die Prioritäten des Kantons Waadt im Bereich Digitalisierung des Gesundheitswesens bestehen aktuell darin, die im oben genannten Dekret und im kantonalen Bericht über die Gesundheitspolitik befürworteten Ziele anzugehen. Um die Kontinuität und die Koordination der Behandlung zu fördern, unterstützt der Kanton die Entwicklung digitaler Instrumente und schafft gleichzeitig Anreize für die Partner, ihre medizinischen und Verwaltungsverfahren zu verändern. Auf Wunsch der Regierung beabsichtigt der Kanton, zunächst vorrangig die Bedürfnisse der Personen zu berücksichtigen, die unter chronischen Erkrankungen oder Multimorbidität leiden oder komplexe medizinisch-soziale Bedürfnisse aufweisen. Die Implementierung der Mehrwertdienste im EPD für diese Bevölkerungsgruppe, insbesondere des Gemeinsamen Pflegeplans (GPP) und des Gemeinsamen Medikationsplans (GMP), entspricht demzufolge den Prioritäten der vom Kanton festgelegten Strategie zur Digitalisierung des Systems.

Den Bürgerinnen und Bürgern kostenlosen Zugang zu den vom Kanton geförderten digitalen Gesundheitsdienstleistungen gewährleisten: Entsprechend der Logik des öffentlichen Dienstes und dem im kantonalen Dekret über die Kontinuität und Koordination der Gesundheitsversorgung von 2016 geäusserten Willen beabsichtigt der Kanton, für die Zugänglichkeit der von ihm angebotenen digitalen Gesundheitsdienstleistungen zu sorgen, und verpflichtet sich insbesondere, seiner Bevölkerung einen kostenlosen Zugang zu ermöglichen. Im Übrigen schreibt Artikel 3, Absatz 1 LCyber (Gesetz über die elektronischen Identifikationsmittel und das sichere Online-Dienstleistungsportal des Kantons vom 6. November 2018, auf Französisch) den Grundsatz der Unentgeltlichkeit der vom Kanton bereitgestellten elektronischen Identifikationsmittel vor.

Die Vernetzung der Fachpersonen fördern: Hierzu beabsichtigt der Kanton, eine Reihe von Anreizen für Fachpersonen einzuführen.

Kantonale Gesetzesgrundlagen im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens einführen: Da es notwendig ist, die Bedürfnisse und wünschenswerten Entwicklungen zu antizipieren, beabsichtigt der Kanton, auf kantonaler Ebene die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, die für die künftigen Entwicklungen im Bereich Digitalisierung des Gesundheitswesens nötig sind.

Der Bevölkerung Garantien in Bezug auf die Datenhoheit bieten: Gemäss der vom Staatsrat geführten Digitalisierungspolitik des Kantons und dem Stimmverhalten der Waadtländer Bevölkerung bei der Volksabstimmung zum Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) im März 2021 hat der Kanton Waadt beschlossen, noch vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes seitens der öffentlichen Hand ein elektronisches Identifikationsverfahren anzubieten.

Den Bürgerinnen und Bürgern Garantien bezüglich der Verarbeitung, der Nachverfolgbarkeit, des Schutzes und der Sicherheit bieten: Der Kanton beabsichtigt, die Garantien zu bieten, die zur Gewährleistung des maximalen Schutzes der Bevölkerung vor missbräuchlicher Verwendung personenbezogener Daten notwendig sind (insbesondere durch das Angebot eines kantonseigenen Identifikationsmittels für den Zugriff auf das EPD, wobei durch Zusammenarbeit mit der oder dem Datenschutzbeauftragten sichergestellt wird, dass die Datenspeicherung, Verarbeitung und der Informatiksupport in der Schweiz angesiedelt sind). Ausserdem soll das Vertrauen in die laufenden Projekte gestärkt werden.

Digitale Grundkompetenzen der Patientinnen und Patienten entwickeln: Die Bürgerinnen und Bürger sowie Patientinnen und Patienten müssen ihre digitalen Grundkompetenzen ausbauen, um die entsprechenden Instrumente mit einem hohen Mass an Vertrauen und vollständig nutzen zu können. Folglich ist es notwendig, die Begleitung der Personen durch Sensibilisierung für Risiken und vorbildliche Verfahren zu planen und die Freiwilligkeit der Beteiligung der Patientinnen und Patienten sicherzustellen.

Diese Vereinbarung entspricht demzufolge den strategischen Prioritäten des Kantons Waadt vollkommen und stellt eine wichtige Etappe der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen dar. Sie ist eine wichtige Gelegenheit, zahlreiche Herausforderungen im Hinblick auf besser koordinierte und sicherere Gesundheitsdienstleistungen für die Bevölkerung des Kantons und der Westschweiz zu bewältigen.

Kanton Wallis

Rückblick

Auf der Grundlage eines Konzepts für die Digitalisierung im Gesundheitsbereich, das im Jahr 2000 von einem Professor der ETHL ausgearbeitet wurde, hat das Wallis sehr früh damit begonnen, die Digitalisierung des Gesundheitswesens zunächst in den Spitälern, dann in den APH und SMZ und schliesslich durch das Projekt Infomed auch im ambulanten Bereich voranzutreiben. Infomed steht den Fachpersonen seit 2013 zur Verfügung und hat den elektronischen Austausch von medizinischen Daten zwischen Spitälern und Praxisärztinnen und -ärzten erleichtert. Dieser Dienst ist am 30. September 2019 nach sechs Jahren zufriedenstellenden Betriebs auf das neue Transfermodul der interkantonalen Plattform CARA umgezogen. Aktuell beteiligen sich etwa 170 Ärztinnen und Ärzte sowie das Spital Wallis daran und tauschen medizinische Informationen aus.

Das Wallis lässt durch diesen Dienst, der später auf andere Kantone der Gemeinschaft CARA ausgeweitet werden wird, sein innovatives System zum Austausch unter Fachpersonen fortbestehen. Der Kanton nutzt somit das bestehende Umfeld und die von und mit seinen Partnern gesammelten Erfahrungen für die Einführung des EPD.

Kantonaler Kontext

Zur Steuerung existierte im Wallis seit 2009 der Steuerungsausschuss Infomed, der die wichtigsten Gesundheitspartner umfasste. Dieser Ausschuss wurde 2018 von der Begleitgruppe für die Umsetzung des elektronischen Dossiers (BGED) abgelöst, um mit den Gesundheitspartnern im Kanton zusammenzuarbeiten. Heute besteht die BGED aus Vertreterinnen und Vertretern der Dienststellen für Gesundheitswesen (DGW) und für Informatik, der Ärztinnen und Ärzte, der Kliniken, der Spitäler, der Heime, der Spitex, der Apothekerinnen und Apotheker, der Physiotherapeutinnen und -therapeuten, der Koordinationspflegefachpersonen und der Patientinnen und Patienten. Parallel dazu ist die beratende Kommission für den Schutz und die Sicherheit der Daten für das EPD

im Wallis dafür zuständig, bei diesen wesentlichen Fragen zu beraten und zu unterstützen. Sie besteht aus kantonalen Verantwortlichen für eHealth und Information, dem kantonalen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten und einem Vertreter des Gesundheits- und Ethikrats.

Der Kanton verfügt in Form einer im August 2019 überarbeiteten Verordnung (SR/VS 800.001) auch über eine aussagekräftige Rechtsgrundlage, die den elektronischen Austausch von Gesundheitsinformationen erlaubt. Diese wird von der neuen interkantonalen Vereinbarung abgelöst werden.

Was die Kosten für die Verwendung betrifft, so sind das EPD und die verbundenen Dienste heute für die Gesundheitsdienstleister und die Patientinnen und Patienten kostenlos. Die Gesundheitseinrichtungen müssen jedoch Investitionen tätigen, um ihre IT-Systeme mit der Plattform CARA zu koppeln und ihre Geschäftsprozesse an diese anzupassen.

Was schliesslich die EIM (elektronischen Identifikationsmittel) angeht, die einen sicheren Zugang zur Plattform ermöglichen, so ist vorgesehen, für die eHealth im Wallis das gleiche Tool zu verwenden wie für das E-Government, um der Bevölkerung ein einheitliches Identifikationsmittel zur Verfügung zu stellen und die Kosten zu optimieren.

Prioritäten und Ziele

Das EPD und die zusätzlichen Mehrwertmodule (Übermittlung medizinischer Daten, Gemeinsamer Medikationsplan, Gemeinsamer Pflegeplan ...) ermöglichen eine verbesserte Versorgung der Patientinnen und Patienten durch eine bessere Kommunikation und Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren des Gesundheitswesens. Ausserdem wird die Autonomie der Patientinnen und Patienten gefördert. Deswegen beteiligt sich das Wallis sowohl finanziell als auch personell intensiv am Projekt.

Im Übrigen und obwohl das EPD für alle Bevölkerungsgruppen von Vorteil ist, beabsichtigt der Kanton, sich zuerst und vorrangig mit den Personen zu befassen, die am meisten vom EPD profitieren können, d.h. Patientinnen und Patienten mit Multimorbidität. Dafür ist es notwendig, die Partner im Gesundheitsbereich aktiv zu unterstützen, damit die Patientinnen und Patienten informiert werden können und ihnen geholfen werden kann, wenn sie ein EPD eröffnen oder sich ein EIM zulegen möchten.

Unter den Gesundheitspartnern werden zunächst das Spital Wallis und die Kliniken sowie die Praxisärztinnen und -ärzte miteinbezogen. Danach werden die APH, SMZ und Apotheken und schliesslich die restlichen Partner folgen.

1.3 Interkantonale Strategie zur Digitalisierung des Gesundheitswesens

Der Umgang mit den Herausforderungen der Digitalisierung des Gesundheitswesens ist komplex und die Entwicklungen sind ressourcenintensiv. In der Tat handelt es sich um ein sehr technisches und spezialisiertes Gebiet, das einen systematischen Umgang mit der Frage des Datenschutzes erfordert. Ausserdem dürfen Fragen in Zusammenhang mit der strategischen Ausrichtung des Gesundheitswesens und der Information der Bevölkerung und der Patientinnen und Patienten nicht zugunsten der reinen technologischen Entwicklung in den Hintergrund treten.

Vor diesem Hintergrund tauschen die Kantone seit mehreren Jahren ihre Ansichten über die Digitalisierung des Gesundheitswesens aus. Besonders in der Westschweiz sind die kantonalen Gesundheitssysteme einander organisatorisch und rechtlich sehr ähnlich, die Berufspraxis ist in unter vielen Gesichtspunkten vergleichbar und die Bevölkerung nutzt sehr häufig die gleichen Informationsquellen. Es war also eine recht natürliche Entwicklung, als die Westschweizer Kantone kurz nach der Einführung des EPDG ein Interesse daran äusserten, sich aktiv an der Einführung des EPD zu beteiligen, und konkret über die Möglichkeiten sprachen, eine gemeinsame Strategie zu entwickeln und ihre Ressourcen zu bündeln.

Gründung der Verbands CARA für das EPD und seine Zusatzdienste

2018 beschlossen die Kantone Freiburg, Genf, Jura, Wallis und Waadt, eine enge Zusammenarbeit anzustossen, um gemeinsam die Entwicklung des EPD voranzubringen. In der Folge haben sie an der Gründung des Verbands CARA⁶ gearbeitet. Durch dieses Bündnis haben die Mitgliedskantone ihre Kräfte vereint, um eine gemeinsame Strategie für

⁶ Die Statuten des Verbands CARA finden Sie unter: <https://www.cara.ch/de/uber-uns/Quellen/Quellen.html> (abgerufen am 17.08.22).

die Einführung des EPD und für dessen Nutzung zu entwickeln. Die CARA-Kantone sind in der Tat überzeugt, dass ihre Investitionen und ihre Beteiligung in den ersten Jahren nach der Einführung dieses neuen Instruments angesichts der zahlreichen Herausforderungen im Bereich Technik und bei der anfänglichen Nutzung sowie angesichts des noch nicht hergestellten Vertrauens der Bevölkerung bzw. der Akteure des Gesundheitswesens notwendig sind.

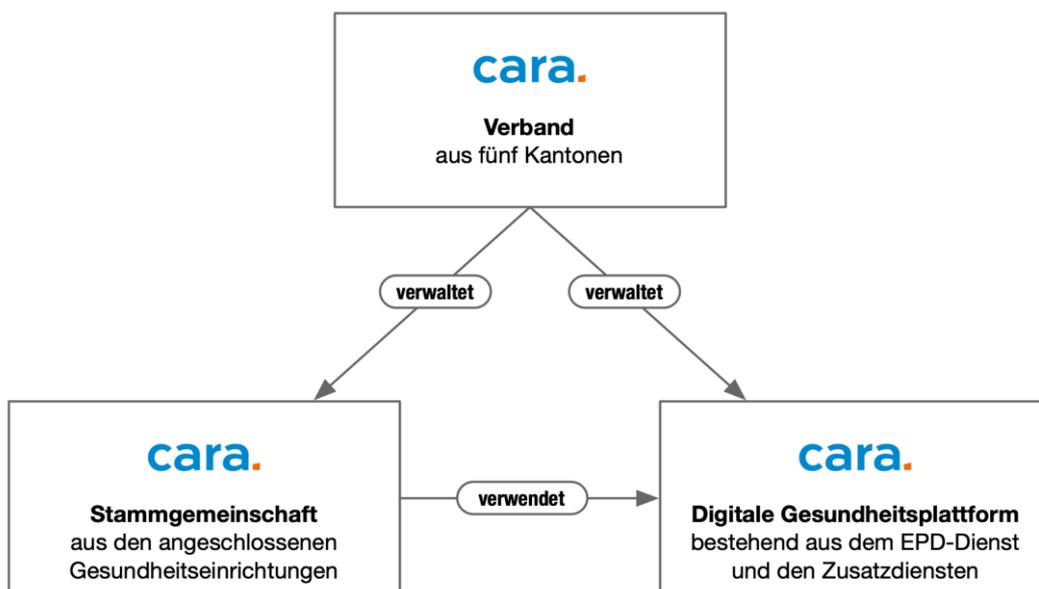
Konkret ist CARA dabei, den Gesundheitsdienstleistern und der Bevölkerung in der Westschweiz eine einzige digitale Gesundheitsplattform zur Verfügung zu stellen, die nicht nur die Einführung des EPD, sondern auch die von Zusatzmodulen wie dem eMedikationsdienst (insbesondere zur Gewährleistung der Sicherheit der Medikation durch gemeinsame Medikationspläne) oder dem Gemeinsamen Pflegeplan (der die abgestimmte Versorgung durch interdisziplinäre Teams erleichtert) ermöglicht. CARAs Strategie zur Entwicklung des EPD umfasst ausserdem von vornherein alle Akteure des Gesundheitswesens, also nicht nur stationäre Gesundheitseinrichtungen, die von der nationalen Gesetzgebung dazu verpflichtet sind (Spitäler und Alters- und Pflegeheime), sondern auch die verschiedenen ambulanten Dienstleister, insbesondere die Ärztinnen und Ärzte, die Apotheken und die Spitex.

Die dank des Verbands CARA entstandenen Synergien haben bereits gezeigt, welche Vorteile die interkantonale Zusammenarbeit aufweist, unter anderem:

- > Bündelung der Kosten für die Umsetzung einer einzigen digitalen Gesundheitsplattform in der Westschweiz (Erstellung und Betrieb; Verhandlungen mit einem einzigen Anbieter; Zertifizierung und Sicherheitsprüfung);
- > gewinnbringende Nutzung der verschiedenen Erfahrungen der anderen Kantone im Bereich des EPD;
- > mehr Kohärenz und höhere Nutzerfreundlichkeit (für Dienstleister, Patientinnen und Patienten), unabhängig vom Kanton, in dem sie ansässig sind;
- > höhere Sichtbarkeit und Attraktivität aufgrund der grösseren Zielgruppe (ca. 2 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner), was die Stammgemeinschaft CARA zu einer der grössten Gemeinschaften der Schweiz macht;
- > gewichtige Akteurin bei der Sicherstellung und Verhandlung der Integration mit den Softwareherausgebern der Dienstleister (insbesondere Ärztinnen und Ärzte, Apotheken, Spitäler);
- > stärkerer Einfluss auf die künftige Ausrichtung der Digitalisierung des Gesundheitswesens in der Schweiz

CARA bietet den EPD-Service seit dem 31. Mai 2021 an. Bis heute wurden mehr als 10'000 EPDs erstellt und mehr als 1500 Gesundheitsdienstleister haben sich der Stammgemeinschaft CARA angeschlossen (Stand: 17. August 2022).

Das folgende Schema zeigt die Funktionsweise von CARA und seine Bestandteile auf.



Die Digitalisierung des Gesundheitswesens vorantreiben, über das EPD hinaus

Obwohl die Herausforderungen in Zusammenhang mit dem EPD heute eine Vorrangstellung in den kantonalen Strategien zur Digitalisierung des Gesundheitswesens einnehmen, sind die Kantone überzeugt, dass auch andere Entwicklungen nützlich sein könnten und diese Instrumente zum Informationsaustausch auf angemessene und massvolle Weise gefördert werden sollten. Über das EPD hinaus geht es darum, die Bedürfnisse im Bereich des digitalen Gesundheitswesens im Voraus zu erkennen, insbesondere die Entwicklungen, die es im Sinne gesundheitspolitischer Zielsetzungen zu fördern gilt, sowie den Kantonen einen Raum zum Austausch über diese Themen zu bieten. Die vorrangigen Entwicklungsvorhaben im Bereich Digitalisierung des Gesundheitswesens, die die Kantone identifizieren wollen, werden vermutlich sowohl durch die Nutzung von CARA, aber auch mithilfe privater Akteurinnen und Akteure erkannt werden; es wird also wichtig sein, nach und nach festzulegen, wie diese neuen Vorhaben gesteuert werden, möglicherweise unter der Federführung von CARA oder von anderen Organisationen.

Letztendlich möchten die Kantone der Weiterentwicklung des digitalen Gesundheitswesens in der Westschweiz einen allgemeinen Rahmen verleihen. Dieser Rahmen wird es unter anderem ermöglichen, das optimale Gleichgewicht zwischen dem zur höheren Sicherheit der Gesundheitsversorgung notwendigen Informationsaustausch und dem Schutz von Gesundheitsdaten herzustellen. Innerhalb dieses Rahmens kann ausserdem eine Beratungskommission für die Digitalisierung des Gesundheitswesens eingesetzt und das Fundament für künftige Entwicklungen neuer Instrumente gelegt werden, etwa für die Telemedizin, sie sich mit Sicherheit sehr schnell weiterentwickeln wird.

Indem sie die vorliegende interkantonale Vereinbarung vorschlagen, möchten die Regierungen der Vertragskantone eine solide Grundlage für ihre Zusammenarbeit bei der Digitalisierung des Gesundheitswesens schaffen, um ihre seit 2018 angestrebten Bemühungen zur strategischen Zusammenarbeit und Bündelung der Ressourcen fortzusetzen.

2 Ergebnis der Vernehmlassung

a) Positive Rückmeldungen

Insgesamt wird das Bestreben, einen kantonübergreifenden Gesetzestext bezüglich der Digitalisierung des Gesundheitswesens zu schaffen, begrüsst. Eine sehr deutliche Mehrheit der an der Vernehmlassung beteiligten Kreise sind einverstanden, dass die Bündelung der Ressourcen und der Kosten sowie eine Koordinierung bei der Entwicklung der digitalen Gesundheitsdienstleistungen vor dem Hintergrund der zunehmenden Mobilität der Bürgerinnen und Bürger sinnvoll sind.

b) Wichtigste Anmerkungen und Einwände

Eine grosse Mehrheit der an der Vernehmlassung beteiligten Kreise haben Fragen des Datenschutzes besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Tatsächlich war sowohl in Bezug auf das EPD als auch in Bezug auf künftige Zusatzdienste die Verarbeitung von Gesundheitsdaten, also sensiblen Daten, Gegenstand umfassender Kommentare und grundlegender Fragen.

Es wurde zunächst festgestellt, dass die Formen der Datenverarbeitung, die sich aus dem Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1) ergeben, d.h. diejenigen, die mit dem EPD im eigentlichen Sinne verbunden sind, unter das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) fallen, während die Formen der Datenverarbeitung, die im Rahmen von Zusatzdiensten zum Tragen kämen, dem kantonalen Recht derjenigen Kantone unterliegen, die sich an ihrer Entwicklung beteiligen.

Bezüglich es EPD enthält das EPDG die für die Verarbeitung sensibler Daten notwendigen Gesetzesgrundlagen und Verweise auf bestehende Gesetzgebung. Bezüglich der zukünftigen Zusatzdienste enthielt der Entwurf der interkantonalen Vereinbarung in seinem Wortlaut zum Zeitpunkt des Beginns der Vernehmlassung die notwendigen Gesetzesgrundlagen für solche Formen der Datenverarbeitung nicht. Die kantonalen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten waren der Auffassung, dass ein Verweis auf zukünftige gesetzliche Bestimmungen

angesichts der Anforderungen des Legalitätsprinzips unzureichend war, sodass eine Einführung von Zusatzdiensten nach dem Stand der Vereinbarung zum Zeitpunkt der Vernehmlassung undenkbar war.

Es wurde ausserdem festgestellt, dass das EPDG keine Gesetzesgrundlage für die Verwendung von Daten zu statistischen und Forschungszwecken beinhaltet, da der Bundesrat vorgesehen hatte, dass diese Fragen durch Sondergesetzgebung behandelt werden sollten. Die geplante Gesetzesgrundlage in diesem Bereich musste also präzisiert werden, um diesen Aspekt zu berücksichtigen und die Formen der Datenverarbeitung und die notwendigen Zugriffsrechte zu diesen Zwecken zu definieren.

Auch in Bezug auf die künftige Entwicklung von Zusatzdiensten wurden mehrfach Einwände eingebracht, insbesondere das Fehlen von Garantien für die Interoperabilität dieser Dienste mit anderen, ähnlichen Diensten, die von anderen Stammgemeinschaften entwickelt werden könnten. Es wurde im Übrigen betont, dass durch die Verbindung von Zusatzdiensten und Basisleistungen, also das EPD, die Nutzerinnen und Nutzer gefangen wären, sobald sie einen Zusatzdienst nutzen, da sie ebenfalls über ein CARA-EPD verfügen müssten.

In manchen Rückmeldungen auf die Vernehmlassung wurde die Sorge zum Ausdruck gebracht, dass alle auf dem Gebiet der CARA-Kantone tätigen Gesundheitsdienstleister zum Anschluss verpflichtet wären. Diese Idee hat den heftigen Widerspruch mehrerer befragter Kreise hervorgerufen. Bestimmte Gesundheitsdienstleister haben daran erinnert, dass das EPDG keine solche Verpflichtung enthält und dass die Gesetzgebung zur obligatorischen Krankenversicherung diese Pflicht ab dem 1. Januar 2022 nur für die für die Kostenübernahme durch die OKP zugelassenen Gesundheitsdienstleister einführe und es somit nicht an den Kantonen sei, eine solche Verpflichtung einzuführen, wenn die Bundesgesetzgebung sie nicht vorsehe.

Diese Kritik bezog sich ebenfalls auf die Möglichkeit einer Wettbewerbsverzerrung, zu der es durch den verpflichtenden Anschluss kommen würde, da dadurch auf dem Gebiet der betreffenden Kantone de facto ein Monopol zugunsten von CARA entstehen würde, was wiederum gegen die Vorschriften des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM) verstossen würde. Ansonsten wurde daran erinnert, dass die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und Organisationen beim Kauf von Dienstleistungen dem Beschaffungsrecht unterliegen, dessen rechtliche Bestimmungen mit einem verpflichtenden Anschluss an die Gemeinschaft CARA nicht kompatibel erschienen.

Der Entwurf sieht die Schaffung zweier Organe vor: eine interparlamentarische Kommission und eine Beratungskommission für die Digitalisierung des Gesundheitswesens. Mehrere betroffene Kreise haben mit Bedauern angemerkt, dass die Regeln für die Auswahl der Mitglieder der Beratungskommission für die Digitalisierung des Gesundheitswesens nicht bereits im Entwurf festgelegt wurden. Die fehlenden Garantien für die Beteiligung der Gesundheitsdienstleister an der Kommission und insgesamt die fehlende Regelung ihrer Zusammensetzung bargen die Möglichkeit eines Mangels an Repräsentativität, der aufgrund der Tatsache, dass die Gesundheitsdienstleister von der Einführung des EPD in den Kantonen als erste betroffen waren, untragbar war.

Schliesslich haben mehrere Dachverbände von Gesundheitsdienstleistern angemerkt, dass ein Widerspruch zwischen dem erklärten Bestreben, die Patientinnen und Patienten besser in die Verfahren der Gesundheitsversorgung einzubeziehen und deren Qualität mithilfe digitaler Gesundheitsinstrumente zu verbessern, und der Tatsache, dass dieses Verfahren den Fachpersonen durch ein interkantonales politisches und rechtliches Instrument aufgezwungen wird, besteht. Im Bereich Finanzierung der Dienste hat die für die Kantone bestehende Möglichkeit, in Zukunft einen Teil der Betriebskosten der CARA-Dienste an die Nutzerinnen und Nutzer weiterzugeben, zu mehreren Anmerkungen geführt. Bestimmte Kreise haben insbesondere festgestellt, dass keine Tarifposition existiert, die eine Entlohnung von Handlungen in Zusammenhang mit digitalen Gesundheitsdienstleistungen ermöglichen würde (Erfassung der Patientinnen und Patienten und damit zusammenhängende Erläuterungen), und dass die Weitergabe der Kosten an die Nutzerinnen und Nutzer in Verbindung mit einer Anschlusspflicht dem Geist des EPD, wie es vom nationalen Gesetzgeber vorgesehen war, widerspricht.

c) Berücksichtigte Aspekte

Besonderes Augenmerk wurde in Absprache mit mehreren kantonalen Beauftragten auf Aspekte des Datenschutzes und der Transparenz gelegt. Die Sensibilität der im Rahmen des EPD oder der Zusatzmodule verarbeiteten Daten setzt voraus, dass alle Formen der Datenverarbeitung im Rahmen der Vereinbarung den geltenden Datenschutz- und Transparenzanforderungen entsprechen müssen.

Um die aufgrund des Entwurfs geäusserten Kritikpunkte zu berücksichtigen, wurde Kapitel 2 «Datenschutz und Transparenz» komplett überarbeitet, sodass die notwendigen Gesetzesgrundlagen für die Formen der Datenverarbeitung enthalten sind, die durch die Zusatzdienste und die mögliche Anonymisierung der Daten zu statistischen und Forschungszwecken notwendig werden.

Ebenso wurde eine neue Gesetzesgrundlage für den Datenaustausch zwischen den für das Gesundheitswesen zuständigen kantonalen Behörden unter strikter Einhaltung des Grundsatzes der Notwendigkeit eingefügt. An dieser Stelle ist klarzustellen, dass diese Gesetzesgrundlage in keinem Fall vorsieht, dass die oben genannten kantonalen Behörden Zugriff auf den Inhalt des EPD oder der Zusatzdienste haben dürfen.

Es wurden ausserdem mehrere neue Bestimmungen hinzugefügt, damit technische und organisatorische Massnahmen zur Gewährleistung eines angemessenen Sicherheitsniveaus der Daten ergriffen werden. Ebenso werden technische und organisatorische Massnahmen für den Fall von Verstössen gegen die Datensicherheit vorgeschrieben. Hierzu muss von jeder Organisation, die entsprechend der Vereinbarung gegründet wird, «eine Beraterin oder ein Berater für Datenschutz und Datensicherheit» ernannt werden, die oder der für die oben genannten Massnahmen verantwortlich ist.

Schliesslich wurde, um das Instrument zu vervollständigen, eine Bestimmung ergänzt, die es den für Datenschutz und Transparenz zuständigen kantonalen Behörden erlaubt, alle entsprechend der Vereinbarung gegründeten Organisationen zu überprüfen.

Die Bestimmung zur Verwendung von Daten zu statistischen und Forschungszwecken wurde ergänzt, insbesondere insofern, dass sie so zu verstehen ist, dass die zuständigen Behörden sich verpflichten, die Anforderungen des Bundesgesetzes über die Forschung am Menschen vom 30. September 2011 (HFG, SR 810.30) einzuhalten, wenn sie Forschung mit den betreffenden Daten betreiben wollen.

Was die Verpflichtung zum Anschluss an die Gemeinschaft CARA angeht, ist sie auf die Gesundheitsdienstleister beschränkt, die über ein mit den Behörden eines Vertragskantons abgeschlossenes Dienstleistungsmandat verfügen. Auf diese Weise sind Gesundheitsdienstleister, die ihren Beruf ohne Bezug öffentlicher Gelder ausüben, von dieser Pflicht ausgenommen.

Um schliesslich eine höhere Repräsentativität innerhalb der Beratungskommission zu gewährleisten, wurde ihre Zusammensetzung überarbeitet, um die Beteiligung von Vertreterinnen oder Vertretern der Patientinnen und Patienten und von Gesundheitsdienstleistern zu ermöglichen. Jeder beteiligte Kanton wird fortan drei Mitglieder und nicht nur zwei ernennen.

d) Nicht berücksichtigte Aspekte und Gründe

Bezüglich der Finanzierung wurde von den Vertragskantonen gefordert, dass sie die Unentgeltlichkeit der Dienste für die Zukunft garantieren. Diesem Ersuchen konnte jedoch nicht stattgegeben werden, da die für die Einführung und Nutzung der Dienste notwendigen Finanzmittel aus den kantonalen Budgets kommen, die von der Zustimmung der Parlamente abhängen. Die Vereinbarung kann die Unentgeltlichkeit der Dienste also nicht gewährleisten, ohne die Souveränität der Kantonsparlamente in Bezug auf die Genehmigung der Budgets zu verletzen.

Die Anschlusspflicht wurde für Dienstleister mit einem Dienstleistungsmandat eines Vertragskantons aufrechterhalten. Die Anforderung beizubehalten, erscheint für direkte Begünstigte staatlicher Mittel in der Tat folgerichtig und verhältnismässig. Daraus folgt, dass es Dienstleistern, die für ihre Tätigkeit keine staatlichen Mittel beziehen, insbesondere Ärztinnen und Ärzte, freisteht, sich CARA nicht anzuschliessen. Es sei an dieser Stelle ebenfalls darauf hingewiesen, dass der Anschluss an eine Stammgemeinschaft nicht exklusiv ist und nichts gegen eine Doppelmitgliedschaft für diejenigen Dienstleister spricht, die sie wünschen.

In Bezug auf die Zusatzdienste betonen die Vertragskantone, dass die Patientinnen und Patienten wählen können, ob sie sich CARA anschliessen oder nicht, und sich ausserdem, sofern sie es wünschen, nur für das EPD und nicht für die Nutzung der Zusatzdienste entscheiden können. Da es sich um nicht verpflichtende Dienste handelt, die nicht von den gleichen Kantonen entwickelt werden und nicht im Bundesrecht vorgesehen sind, muss es möglich sein, ihre Nutzung an die des CARA-EPD zu knüpfen.

3 Begründung

3.1 Das Vorhaben im Allgemeinen

Die vorgeschlagene Vereinbarung ist unerlässlich, da sie die Grundlagen für die Zusammenarbeit der Kantone bei der Digitalisierung des Gesundheitswesens schafft. Der Entwurf sieht vor, dass die Kantone sich organisatorisch und finanziell gemeinsam an der Entwicklung des digitalen Gesundheitswesens beteiligen und sich verpflichten, eng zusammenzuarbeiten. Zu diesem Zweck wurde bereits eine Organisation gegründet, der Verband CARA, um einerseits die Zusammenarbeit zu beginnen, die ersten konkreten Schritte für gemeinsam zu ergreifenden Massnahmen einzuleiten und andererseits die in der nationalen Gesetzgebung vorgesehene Stammgemeinschaft umzusetzen. Ausserdem legt die Vereinbarung die Gesetzesgrundlagen fest, die für die nicht im EPDG geregelten Dienstleistungen notwendig sind.

Die Vereinbarung schafft überdies die Voraussetzungen dafür, dass auch andere Organisationen als der Verband CARA digitale Gesundheitsdienstleistungen anbieten können.

Der Beitritt eines Kantons zur vorliegenden Vereinbarung geht in Bezug auf die politischen Massnahmen, die durch die Stammgemeinschaft umgesetzt werden sollen, verpflichtend mit dem Beitritt zur kantonsübergreifenden Stammgemeinschaft einher. Das ist nur folgerichtig, da es nicht angebracht wäre, dass ein Kanton der Vereinbarung beitrifft, jedoch bei der Bereitstellung der Basisleistungen nicht mit den anderen Kantonen zusammenarbeitet.

Diesbezüglich soll daran erinnert werden, dass es zwei Kategorien von digitalen Gesundheitsdienstleistungen gibt: die Basisleistungen (einschliesslich das EPD) und die Zusatzdienste. Diese Unterscheidung ist notwendig, da das EPD beispielsweise unter die nationale Gesetzgebung fällt, die das Elektronische Patientendossier regelt, während die Zusatzdienste unter die allgemeine Datenschutzgesetzgebung fallen.

Was das EPD betrifft, verwaltet der Verband CARA aktuell eine Stammgemeinschaft im Sinne des EPDG. Die Aufgaben einer Stammgemeinschaft sind:

- > den Zusammenschluss von Gesundheitsfachpersonen in einer gemeinsamen Organisation zu ermöglichen;
- > Infrastrukturen bereitzustellen, die den Austausch von Informationen ermöglichen;
- > die Erstellung, Verwaltung und Löschung von EPDs zu gewährleisten;
- > einen Unterstützungsdienst für Fachpersonen, Patientinnen und Patienten anzubieten;
- > ihre Zertifizierung sicherzustellen;
- > die Sicherheit und den Schutz der Daten zu gewährleisten.

Die Zusatzdienste werden alle digitalen Gesundheitsdienstleistungen umfassen, die nicht unter spezifische nationale Gesetzgebung fallen und bei deren Einführung die Kantone zusammenarbeiten möchten. In Bezug auf Vorhaben, auf die sie sich einigen, liefert die Vereinbarung eine gemeinsame Gesetzesgrundlage. Die spezifischen Modalitäten dieser Vorhaben werden anschliessend in gesonderten Durchführungsreglementen ausgearbeitet, die von den Kantonsregierungen verabschiedet werden. Dies dient dazu, die Flexibilität zu erhöhen und die Bedürfnisse in Bezug auf die betreffenden Dienstleistungen und deren Charakter zu berücksichtigen. Es kann sich um Austauschdienste für Gesundheitsinformationen handeln, bei denen die Patientinnen und Patienten einbezogen sind oder die in bestimmten Fällen ausschliesslich für Gesundheitsfachpersonen bereitgestellt werden. Hier ist etwa der Transferdienst zur sicheren Übermittlung medizinischer Unterlagen anzuführen, der darin besteht, eine digitale Übermittlung der notwendigen Gesundheitsinformationen von einer Fachperson oder Einrichtung an eine andere zu ermöglichen.

Anwendbar wäre dies etwa für eine Patientin oder einen Patienten, die oder der notfallmässig in einem Kanton hospitalisiert werden muss, der nicht ihr oder sein Wohnsitzkanton ist, und die oder der nach der Stabilisierung ihres oder seines Gesundheitszustands in eine Einrichtung überführt werden kann, die näher am Wohnort ist. Die zweite Einrichtung hätte mithilfe einer einfachen Online-Anmeldung Zugriff auf die Unterlagen, sodass die medizinischen Berichte nicht teilweise gefaxt oder der Patientin/dem Patienten mitgegeben werden müssten, damit sie oder er sie selbst bei Ankunft übergibt.

In jedem Fall ist auch die Zustimmung der Patientin/des Patienten zum Dienst notwendig.

Parallel zum EPD und zum Transferdienst zur sicheren Übermittlung medizinischer Unterlagen, die bereits in mehreren Kantonen genutzt werden, sind aktuell folgende Zusatzdienste im Sinne der vorliegenden Vereinbarung vorgesehen:

- > eMedikationsdienst oder Gemeinsamer Medikationsplan (GMP): Instrument zur Verwaltung der Medikation, durch das die tatsächliche medikamentöse Behandlung der Patientin/des Patienten aktuell und vollumfänglich eingesehen werden kann. So kann eine Apotheke, die Zugang zum GMP einer Person hat, über alle ausgegebenen Medikamente informiert sein und sich vergewissern, dass es beispielsweise keine Kontraindikation gibt.
- > Gemeinsamer Pflegeplan (GPP): Instrument zur Verfolgung der interdisziplinären und übergreifenden Versorgung von Patientinnen und Patienten mit komplexen oder chronischen Erkrankungen. Der GPP ermöglicht so den verschiedenen Fachpersonen (Ärztinnen/Ärzte, Apothekerinnen/Apotheker, Physiotherapeutinnen/Physiotherapeuten, Spitex-Organisationen usw.), die verschiedenen unternommenen Schritte zu überprüfen und die Behandlung anzupassen.
- > Andere Anwendungsbeispiele können folgen, etwa das elektronische Impfbüchlein, sofern es nicht im EPD enthalten ist.

Die Sicherheit und der Schutz der Daten sind grundlegende Themen in diesem Bereich. Aus diesem Grund muss die einschlägige Gesetzgebung bei der Umsetzung dieser Dienste strikt eingehalten werden.

Jeder Kanton ist hingegen dafür verantwortlich, für seine Nutzerinnen und Nutzer ein elektronisches Identifikationsmittel (EIM) einzuführen. Aktuell wurde die technische Herausforderung der Organisation und Einführung eines einheitlichen EIM für die Vertragskantone noch nicht diskutiert, da die für E-Government zuständigen Dienststellen sich im Moment anderen Herausforderungen stellen müssen. Diese Option wird jedoch nicht ausgeschlossen.

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

In diesem Artikel kommt der Willen der Vertragskantone zum Ausdruck, sich bei der Digitalisierung des Gesundheitswesens zu koordinieren. So geht es in diesem Artikel darum, die politischen Massnahmen in diesem Bereich bestmöglich aufeinander abzustimmen, was eine echte Koordination ermöglichen wird, damit nicht jeder Kanton allein handelt.

In diesem Sinne haben die Vertragskantone beschlossen, sich im Rahmen eines ersten konkreten Vorhabens abzustimmen und eine Stammgemeinschaft zu gründen, um eine elektronisches Patientendossier (EPD) anzubieten, wie es im Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) vorgesehen ist. Sie haben jedoch auch vor, umfassendere Vorhaben umzusetzen, um in diesem Bereich eine tatsächliche gemeinsame Politik zu entwickeln, insbesondere indem sie die Patientinnen und Patienten in den Mittelpunkt stellen und es ihnen ermöglichen, sich selbst an der eigenen Behandlung zu beteiligen. Das Modell des Austauschs unter den Gesundheitsdienstleistern allein kann tatsächlich angesichts des Wandels der Praxis und der Mentalitäten nicht mehr als angemessen betrachtet werden. Inzwischen steht fest, dass zur Optimierung der Versorgung und zur Verbesserung der Qualität und Sicherheit der Behandlung auch Patientinnen und Patienten die Möglichkeit haben müssen, ihre gesundheitsbezogenen Daten zu verwalten, was voraussetzt, dass sie leichter Zugang zu ihren Daten haben. Insoweit ist es auch wichtig, dass die

Kantone die Patientinnen und Patienten bei diesem Übergang begleiten können. Das digitale Zeitalter erfordert bestimmte Veränderungen der Mentalität und der Praktiken und die im Rahmen des Entwurfs der Vereinbarung konsultierten Dritten haben betont, wie wichtig es ist, den Zugang, die Lesbarkeit und das Verständnis der Instrumente und Daten zu erleichtern, um letztendlich die gewünschte Beteiligung der Person an ihrer Behandlung zu erreichen.

Ausserdem sind die Vertragskantone überzeugt, dass die Erarbeitung gemeinsamer Instrumente und Verfahren nicht nur zu einer Bündelung der Ressourcen, sondern mittelfristig auch zu einer effizienteren, kontinuierlichen und abgestimmten Versorgung führen wird, was im Interesse der Patientinnen und Patienten ist und die Eindämmung der Gesundheitskosten erleichtert.

Überdies wird das in der nationalen Gesetzgebung vorgesehene EPD integraler Bestandteil der geplanten Einführung von digitalen Gesundheitsdienstleistungen im Sinne der vorliegenden Vereinbarung sein. Anschliessend können weitere Zusatzdienste umgesetzt werden. Die Vertragskantone möchten beispielsweise Dienstleistungen wie den Gemeinsamen Medikationsplan (GMP) und den Gemeinsamen Pflegeplan (GPP) anbieten. Diese beiden Zusatzdienste können in einem zweiten Schritt von den und für diejenigen Patientinnen und Patienten freigeschaltet werden, deren Betreuung mehr Koordination unter den Fachpersonen und mit den Patientinnen und Patienten selbst erfordert. Dazu gehören insbesondere chronisch Kranke, deren Behandlungen regelmässig überprüft werden müssen, oder beispielsweise ältere Menschen, die hospitalisiert und anschliessend entlassen werden, aber eine Zeit lang auf Pflege zu Hause angewiesen sind. Ausserdem können auch Dienste angeboten werden, die sich nur an die Gesundheitsfachpersonen richten (beispielsweise der oben erwähnte Transferdienst für Unterlagen, der in einigen Kantonen bereits genutzt wird).

Schliesslich ist zu betonen, dass es nicht reicht, Zugang zu den gesundheitsbezogenen Daten zu gewähren. Die Patientinnen und Patienten, denen ein EPD gehört, müssen darüber hinaus die notwendige Unterstützung erhalten, um Zugriff auf diese Daten zu haben, sie zu lesen und zu verstehen, um das in Artikel 1, Absatz 2, Buchstabe b formulierte Ziel zu erreichen: Patientinnen und Patienten bei ihrer Behandlung einzubeziehen. Wenn die Patientin oder der Patient besseren Zugang zu ihren oder seinen häufig komplexen - gesundheitsbezogenen Daten und ein besseres Verständnis dafür haben, wird sie oder er sich umfassender an ihrer bzw. seiner Behandlung beteiligen.

Art. 2 Begriffe

In diesem Artikel werden einige Begriffe definiert, die in der vorliegenden Vereinbarung verwendet werden. Der Begriff der „Digitalisierung des Gesundheitswesens“ ist absichtlich weit gefasst, insoweit als aktuell vor allem das im Bundesrecht vorgesehene Elektronische Patientendossier darunterfällt. Die Technologie entwickelt sich jedoch schnell weiter, ebenso wie die Medizin und die Behandlungsformen, und was heute gilt, wird vielleicht schon sehr bald nicht mehr zutreffen. Daher ist es angebracht, neue Formen der Versorgung von Patientinnen und Patienten mithilfe von Informationstechnologien zu antizipieren.

Die Unterscheidung zwischen Basisleistung und Zusatzdienst ermöglicht es, die Dienste, die der nationalen Gesetzgebung unterliegen, von den Diensten abzugrenzen, die dieser nicht unterliegen. Beispiele für Zusatzdienste sind der Gemeinsame Medikationsplan oder der Transferdienst für Unterlagen.

Infolge der Vernehmlassung wurde es notwendig, klarzustellen, welche Arten von Daten betroffen sind, wenn von digitaler Gesundheit gesprochen wird, da diese Unterscheidung es unter anderem ermöglicht, das notwendige Vertraulichkeitsniveau festzulegen.

Man unterscheidet demzufolge zwischen «Gesundheitsdaten», deren vorgeschlagene Definition aus der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) übernommen wurde, und «Daten der Nutzerin oder des Nutzers».

Gesundheitsdaten sind personenbezogene Daten, die sich auf die körperliche oder geistige Gesundheit einer natürlichen Person beziehen. Diese Daten beinhalten sowohl Informationen über eine Erkrankung oder Ergebnisse medizinischer Untersuchungen, etwa einer Blutabnahme oder bildgebender Verfahren, als auch das Bestehen einer therapeutischen Beziehung zwischen Patientinnen bzw. Patienten und ihren Ärztinnen bzw. Ärzten.

Die Daten der Nutzerin oder des Nutzers, die personenbezogen sind, aber aus denen keine Informationen über die Gesundheit im engeren Sinne hervorgehen, bestehen aus vier Untergruppen von Daten. Die erste besteht aus persönlichen Identifizierungsdaten, d.h. allen Daten, die es dem Staat oder einem privaten Dienstleister ermöglichen, ein elektronisches Identifikationsmittel zur Verfügung zu stellen, insbesondere Name, Vorname, Geburtsdatum, Kopie des Ausweisdokuments oder AHV-Versichertennummer. Die zweite Untergruppe besteht aus den Kontaktdaten der Nutzerin oder des Nutzers, wie Postanschrift oder E-Mailadresse. Die dritte Untergruppe besteht aus den Kontodaten, d.h. Daten, die in Zusammenhang mit dem Zugangsverfahren zu digitalen Gesundheitsdienstleistungen, dem Erstellen und Aufrechterhalten eines Nutzerinnen- oder Nutzerkontos stehen. Bei Nutzerinnen und Nutzern, die natürliche Personen sind, handelt es sich insbesondere um ihre persönlichen Identifizierungsdaten. Die letzte Untergruppe betrifft Daten zum Status der Gesundheitsfachpersonen, wie die Entscheidungsmechanismen bezüglich der ihnen von den Behörden übertragenen Berechtigungen.

Art. 3 Anwendungsbereich

Die Vereinbarung gilt für die Vertragskantone in Bezug auf die gemeinsam entwickelten politischen Massnahmen und Vorhaben im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens. Sie gilt ausserdem für die Organisationen als Betreiberinnen digitaler Gesundheitsdienstleistungen sowie für die Gesundheitsdienstleister als Nutzerinnen und Nutzer dieser Dienstleistungen. So muss beispielsweise der von den Vertragskantonen für die Erbringung digitaler Gesundheitsdienstleistungen bestimmte Technikanbieter sicherstellen, dass die Daten zurückverfolgt werden können und dass nachvollziehbar ist, wer auf die Gesundheitsdaten einer Patientin bzw. eines Patienten Zugriff hatte, wenn ein Dokument ersetzt oder gelöscht wurde.

Für digitale Gesundheitsdienstleistungen, die von einer Organisation entwickelt werden, die nicht entsprechend der Vereinbarung gegründet wird, gelten die Anforderungen dieser Vereinbarung nicht. So fallen die von Universitätsspitalern oder Kliniken entwickelten Gesundheitsdienstleistungen nicht unter die Vereinbarung, sodass es diesen Einrichtungen freisteht, ihre eigenen Dienstleistungen zu entwickeln.

Absatz 2 stellt klar, dass die in dieser Vereinbarung vorgesehenen Regeln in keinem Fall die geltende kantonale (und nationale) Gesetzgebung zum medizinischen Patientendossier ersetzen oder dagegen verstossen. Das EPD ist demzufolge keine Alternative zum medizinischen Patientendossier, sondern ergänzt das analoge Dossier.

Art. 4 Zusammenarbeit

Indem sie die vorliegende Vereinbarung verabschieden, verpflichten sich die Vertragskantone dazu, sich abzustimmen und ihre Politik im Bereich Digitalisierung des Gesundheitswesens gemeinsam zu entwickeln. Sie können zwar weiterhin eigene Vorhaben planen, doch ein mit den anderen Vertragskantonen abgestimmtes Vorgehen ist vorzuziehen, insbesondere sobald sie ein Vorhaben im Bereich Digitalisierung des Gesundheitswesens ausarbeiten möchten. Diese Verpflichtung lässt sich durch die Notwendigkeit rechtfertigen, auf möglichst einheitliche Weise ein Regelwerk in diesem Bereich zu schaffen sowie die verfügbaren Ressourcen zu bündeln.

Insofern bringt die vorliegende Vereinbarung die echte Bereitschaft der Vertragskantone zur Zusammenarbeit zum Ausdruck, wie in Artikel 4 konkretisiert.

Art. 5 Information

Der erste Absatz erinnert daran, dass die Kommunikation der Kantone hinsichtlich ihrer politischen Absichten unerlässlich ist. Indem sie wirksam kommunizieren, werden sie in der Lage sein, den Bürgerinnen und Bürgern und den Gesundheitsfachpersonen zu erklären, welche Ziele sie im Gesundheitsbereich verfolgen und welche Mittel eingesetzt werden, um diese Ziele zu erreichen. Im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens vereinbaren die Vertragskantone demnach, sich bei der Kommunikation abzustimmen, um die gleichen Inhalte zu vermitteln. Dies ist sinnvoll, da aufgrund des Wunsches, gemeinsame politische Massnahmen zu entwickeln, eine inhaltlich übereinstimmende Kommunikation unabdingbar ist.

Absatz 2 stellt klar, dass die Versorgung und das Interesse der Patientinnen und Patienten im Mittelpunkt der Gesundheitspolitik stehen. Dies gilt insbesondere für aktuelle und künftige Vorhaben im Sinne der vorliegenden Vereinbarung. Die Berücksichtigung der Interessen der Patientinnen und Patienten bei der Entwicklung digitaler

Gesundheitsdienstleistungen und die Beteiligung von Patientinnen- und Patientenorganisationen bei dieser Entwicklung sind zwei zentrale Elemente dieser Ausrichtung.

Art. 6 Strategische Steuerung

Die Vertragskantone müssen über die strategische Ausrichtung der gemeinsamen Vorhaben entscheiden, die unter die vorliegende Vereinbarung fallen. So wurde auf politischer Ebene beschlossen, die Ressourcen zu bündeln, um digitale Gesundheitsdienstleistungen zu erbringen und die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier umzusetzen.

Die Kantonsregierungen müssen jedoch in der Lage sein, die Aufgaben in Zusammenhang mit dem Betrieb an zu diesem Zweck gegründete Strukturen zu übertragen, was eine leichtere Verwaltung und Erfüllung dieser Aufgaben ermöglicht. Es kann also erlaubt sein, auf Strukturen ausserhalb der kantonalen Verwaltungen zurückzugreifen, nicht nur aufgrund des interkantonalen Charakters, der ein neutrales Organ erforderlich macht, sondern auch aufgrund der Notwendigkeit von Strukturen, die angesichts des schnellen Wandels der Erwartungen, der Technologien und des Bedarfs an neuen Dienstleistungen reaktions- und handlungsfähig sind. Gegebenenfalls können auch die kantonalen Dienststellen ihre Ressourcen innerhalb einer kollaborativen Struktur bündeln, die nicht notwendigerweise die Form einer externen Organisation annehmen muss.

Art. 7 Umsetzung der digitalen Gesundheitsdienstleistungen

Die Vertragskantone haben bereits einen privatrechtlichen Verband, CARA, gegründet, um diejenigen Aufgaben in Zusammenhang mit dem Betrieb des elektronischen Patientendossiers zu erfüllen, die laut Bundesrecht an die Stammgemeinschaft übertragen werden. Da die Kantone laut Gesetz nicht Teil der Stammgemeinschaft sein können, de facto aber für die Umsetzung der Gesetze und die Finanzierung der Bereitstellung von digitalen Gesundheitsdienstleistungen zuständig sind, wird vereinbart, dass diese Aufgaben von den Gesundheitsfachpersonen der betreffenden Kantone mittels einer Bestimmung im Anschlussvertrag an CARA übertragen werden. Dieses Verfahren wurde vom Bundesamt für Gesundheit anerkannt.

Demnach obliegt es dem Verband, die laut Bundesrecht notwendigen Zertifizierungen zu erhalten, einen Vertrag mit einem Technikanbieter für digitale Gesundheitsdienstleistungen abzuschliessen, für den Anschluss der Gesundheitsfachpersonen zu sorgen und die Zustimmung der Patientinnen und Patienten einzuholen.

Da die Mitglieder des Verbands die Vertragskantone sind und diese die Steuerungsgewalt über den Verband behalten, obliegt ihnen weiterhin die politische und strategische Führung des Verbands. Die separate Rechtspersönlichkeit ermöglicht es ausserdem, die im Rahmen eines solchen kantonalen Projekts notwendige Flexibilität aufrechtzuerhalten.

Dennoch erlaubt es dieser Artikel zwei oder mehr unterzeichnenden Kantonen auch, bestimmte Aufgaben im Rahmen anderer Vorhaben an andere interne oder externe Organisationen zu übertragen. Selbst wenn sich nicht alle Vertragskantone an der Entwicklung eines Vorhabens beteiligen würden, müssten die betreffenden Kantone demnach dennoch die in der vorliegenden Vereinbarung enthaltenen Grundsätze einhalten.

Absatz 2 impliziert, dass es den entsprechend der Vereinbarung gegründeten Organisationen freisteht, die für ihre Tätigkeit notwendigen Regeln zu bestimmen, die nicht aus der verpflichtenden Anwendung der Gesetzgebung hervorgehen. Es steht den Organisationen insbesondere frei, den Ort ihres Sitzes zu bestimmen, was mit der Anwendung eines bestimmten kantonalen Rechts einhergeht. Die Betriebsregeln der Organisationen werden von den beteiligten Kantonen von Fall zu Fall in Abhängigkeit von den Zwecken der Organisation festgelegt; sie umfassen unter anderem der Abschluss von Vereinbarungen, insbesondere Vereinbarungen im Sinne von Artikel 7, Absatz 1, Buchstabe c.

In Absatz 3 wird daran erinnert, dass alle entsprechend der Vereinbarung gegründeten Organisationen den an ihrem Sitz geltenden Bestimmungen unterliegen und demzufolge für ihre Anwendung zu sorgen haben, insbesondere im Bereich Datenschutz und Transparenz.

In Absatz 4 wird klargestellt, dass die Nutzung von Zusatzdiensten für Patientinnen und Patienten freiwillig ist und dass entsprechend den Anforderungen von Artikel 13 ihre freie und aufgeklärte Zustimmung für die Nutzung jedes Zusatzdienstes eingeholt werden muss. Es wird daran erinnert, dass es Patientinnen und Patienten freisteht, ihr

elektronisches Basisdossier nach ihren Wünschen zu verwalten und beispielsweise Dokumente zu löschen, die sich darin befinden, damit diese Informationen nur in einem Zusatzdienst aufgeführt werden. Ausserdem verpflichten sich die Kantone, die Freiwilligkeit des Zugangs zu den Basisdiensten für die Patientinnen und Patienten zu wahren und sie, insofern die nationale Gesetzesgrundlage ihnen dies erlaubt, zu gewährleisten.

Art. 8 Finanzierung

Diese Gesetzesgrundlage berechtigt die Kantone dazu, gemeinsam entwickelte Vorhaben zu finanzieren, auch wenn es selbstverständlich weiterhin dem Grossen Rat oder dem Parlament jedes Kantons obliegt, sein eigenes Budget zu verabschieden. Infolge der Vernehmlassung wurde zusätzlich klargestellt, dass die Vorhaben nur finanziert werden können, wenn die Budgets von den Parlamenten genehmigt werden. Zwar sind die Parlamente nicht aufgefordert, das Budget jedes Vorhabens im Detail zu genehmigen, doch sie haben die Hoheit über die Ausrichtung der von den Kantonsregierungen beantragten Budgets für die Digitalisierung des Gesundheitswesens. Folglich kann die Unentgeltlichkeit der Dienste für die Patientinnen und Patienten nicht im Vorfeld für die Zukunft garantiert werden.

Die Grundsätze für die Aufteilung werden von den Vertragskantonen für jedes gemeinsam entwickelte politische Vorhaben einzeln festgelegt. Denkbar wäre beispielsweise die finanzielle Beteiligung an einem Vorhaben anteilmässig nach der Kantonsbevölkerung (wie bei der Finanzierung von CARA) oder eine gleich hohe Beteiligung aller Vertragskantone.

Ansonsten steht es den Vertragskantonen frei, nach Konsultation der anderen Kantone einzeln zu entscheiden, einen Teil des ihnen entstehenden finanziellen Aufwands auf die Gesundheitsdienstleister und die Nutzerinnen und Nutzer dieser Dienste umzulegen. Daraus folgt, dass einige Vertragskantone entscheiden können, die Kosten für die Einführung von digitalen Gesundheitsdienstleistungen vollständig selbst zu übernehmen, während andere Kantone beschliessen können, dass auf dem Gebiet ihres Kantons Gesundheitsfachpersonen eine Gebühr entrichten müssen, um diesen Dienst zu nutzen. Obwohl dies aktuell nicht der Fall ist, kann also nicht ausgeschlossen werden, dass die Gesundheitsdienstleister oder Gesundheitseinrichtungen in Zukunft aufgefordert werden, sich finanziell an der Entwicklung und Aufrechterhaltung der digitalen Gesundheitsdienstleistungen zu beteiligen. In jedem Fall sind die Kantone verpflichtet, ein solches Vorhaben zwei Jahre im Voraus anzukündigen, damit die betreffenden Personen und Einrichtungen vorausplanen können.

Entsprechend der Logik des öffentlichen Dienstes und zur Vermeidung sozialer Spaltungen verpflichten sich die Kantone, der Bevölkerung kostenlosen Zugang zu digitalen Gesundheitsdienstleistungen, einschliesslich zur Nutzung des Instruments, anzubieten. Die Vereinbarung lässt die Möglichkeit offen, den Institutionen und den Gesundheitsfachpersonen Dienste in Rechnung zu stellen.

Art. 9 Kantonsübergreifende Stammgemeinschaft

Die ursprüngliche Absicht der Kantone, die den Entwurf der vorliegenden Vereinbarung verfasst haben, war die Gründung einer Organisation, die für die Erfüllung der im EPDG beschriebenen Aufgaben einer Stammgemeinschaft zuständig ist. Diese Organisation, aktuell der Verband CARA, ist das konkrete Ergebnis des gemeinsamen Willens der Kantone, ein umfassendes und gemeinsames Projekt im Bereich Digitalisierung des Gesundheitswesens umzusetzen sowie das Elektronische Patientendossier bereitzustellen. Infolgedessen müssen sich diese Kantone und alle anderen Kantone, die der Vereinbarung später beitreten möchten, dieser Organisation anschliessen und ihr Durchführungsreglement und alle sonstigen diesbezüglichen Texte einhalten.

Es ist klarzustellen, dass die Anschlusspflicht an CARA nur die Dienstleister betrifft, die Finanzmittel von den Kantonen erhalten, d.h. diejenigen, die auf der Spitalliste im Sinne des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung stehen, und diejenigen, die über Dienstleistungsmandate eines Kantons verfügen.

Ausserdem ist anzumerken, dass der Anschluss an CARA nicht exklusiv ist und die betreffenden Dienstleister in keiner Weise davon abhält, sich anderen Stammgemeinschaften anzuschliessen.

Dieser Artikel findet insbesondere bei der Westschweizer Sektion der schweizerischen Patientenstellen (FSP) Anklang, da es schliesslich darum geht, im Interesse der Patientinnen und Patienten den Anschluss einer möglichst hohen Zahl von Gesundheitsdienstleistern zu fördern. Andernfalls könnte es ein, dass der Datenaustausch und der gewünschte Effizienzgewinn nicht umgesetzt bzw. erreicht werden können.

Art. 10 Elektronisches Identifikationsmittel

Die Kantone beabsichtigen, die von ihnen angebotenen Identifikationsmittel weiterzuentwickeln, damit sie mit dem zukünftigen Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (BGEID) kompatibel sind. Da dieses Gesetz noch nicht ratifiziert wurde, steht es jedem Kanton in der Zwischenzeit frei, ein elektronisches Identifikationsmittel auf seinem Gebiet anzubieten und bereitzustellen.

Kapitel II - Datenschutz und Datensicherheit

Art. 11 Vorbehalt bezüglich der Basisleistungen

In Artikel 11 wird daran erinnert, dass die Basisleistungen unter die für sie geltende Gesetzgebung fallen und dass die Bestimmungen dieses Kapitels sie weder ersetzen noch dagegen verstossen. Die vorliegende Vereinbarung verstösst demzufolge nicht gegen die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Elektronischen Patientendossier. Ausserdem wurde im Rahmen der Erarbeitung dieser Vereinbarung bestätigt, dass der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) zuständig für allfällige datenschutz- oder transparenzbezogene Fragen zum EPD ist.

Art. 12 Datenverarbeitung

In Absatz 1 werden infolge des freundlichen Vorschlags der kantonalen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten die Zwecke der Datenverarbeitung klargestellt, wie es im AHVG oder AVIG der Fall ist.

Absatz 2 stellt die notwendige Gesetzesgrundlage für die Formen der Datenverarbeitung dar, die im Rahmen des Betriebs der Zusatzdienste angewendet werden. Unter Datenverarbeitung ist jede Handlung oder jede Gesamtheit von Handlungen zu verstehen, die mit Daten zu tun hat, unabhängig vom verwendeten Verfahren, beispielsweise die Erhebung, Speicherung, Aufbewahrung, Änderung, Einsicht, Weitergabe oder jede andere Form von Bereitstellung⁷. Um in der Lage zu sein, digitale Gesundheitsdienstleistungen insbesondere unter Einhaltung des Legalitätsprinzips anzubieten, müssen Organisationen personenbezogene Daten verarbeiten können, namentlich administrative Daten, aber in bestimmten Fällen auch die AHV-Nummern der Patientinnen und Patienten (s. Artikel 19 unten). Die Organisationen haben jedoch keinen Zugriff auf die medizinischen Daten der angemeldeten Patientinnen und Patienten. Die in den verschiedenen Diensten abgelegten Gesundheitsdaten können nur von der Patientin bzw. dem Patienten und den von ihr bzw. von ihm dazu berechtigten Dienstleistern abgerufen werden. Versicherungen, Organisationen oder nicht berechtigte Dienstleister können folglich die im Patientendossier enthaltenen medizinischen Informationen nicht einsehen.

In Absatz 2 wird, obwohl dies offensichtlich erscheinen mag, betont und somit gewährleistet, dass die Daten der Patientin oder des Patienten nur im notwendigen Ausmass und nur im eigenen Interesse der Patientin oder des Patienten verarbeitet werden können und dürfen. Es ist demzufolge ausser Frage, die Daten - selbst administrative Daten - einfach aus Neugier oder mit dem Ziel einzusehen, Informationen zu erhalten, die für die Behandlung einer Person irrelevant sind. Im Übrigen wird jeder Zugriff gemäss Artikel 16 ordnungsgemäss zurückverfolgt.

Art. 13 Zustimmung des Patienten

Für die Nutzung der Zusatzdienste ist die freie und aufgeklärte Zustimmung der Patientin oder des Patienten erforderlich. Der vorliegende Artikel bildet die für die Zustimmung geltenden Anforderungen des EPDG für die Eröffnung eines EPD nach. Die Inanspruchnahme eines Zusatzdienstes erfordert, dass die Patientin oder der Patient in Bezug auf jeden Zusatzdienst, den sie oder er nutzen möchte, ordnungsgemäss darüber informiert wurde, welche

⁷ Gemäss Definition der französischen Nationalen Kommission für Informatik und Freiheitsrechte (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*): <https://www.cnil.fr/fr/definition/traitement-de-donnees-personnelles>.

Art von Datenverarbeitung bei der Nutzung dieses Dienstes erfolgt und welche Folgen dies hat. Es steht der Patientin oder dem Patienten frei, seine Zustimmung jederzeit und ohne Rechtfertigung zurückziehen.

Art. 14 Technische und organisatorische Massnahmen

Diese Bestimmung wurde nach mehreren Gesprächen mit den Datenschutzbeauftragten der Vertragskantone erarbeitet.

In Absatz 1 wird das Datenschutzniveau klargestellt, dass von jeder entsprechend der Vereinbarung gegründeten Organisation gewährleistet werden muss. Die Bestimmung ist allgemein formuliert, damit diese Anforderungen an die Veränderung der Normen und Standards angepasst werden können. Dieser Schutz wird durch technische und organisatorische Mittel gewährleistet.

Absatz 2 schreibt vor, dass jegliche Datenverarbeitung entsprechend der Vereinbarung zwangsläufig auf dem Gebiet der Schweiz stattfinden muss. Dies ist beispielsweise bereits für den Verband CARA der Fall, dessen Daten ausschliesslich in der Schweiz gespeichert werden.

In Absatz 3 wird klargestellt, dass alle entsprechend der Vereinbarung gegründeten Organisationen die technischen und organisatorischen Massnahmen ergreifen müssen, die es ihnen ermöglichen, Sicherheitslücken und möglichen Datenverlusten vorzubeugen und diese zu verhindern. Diese technischen und organisatorischen Massnahmen müssen Mittel zur Begrenzung möglicher Datenverluste, Meldeverfahren für den Fall, dass solche Datenverluste festgestellt werden, sowie Mittel zu ihrer schnellen Behebung vorsehen. Diese Grundsätze sind in bestimmten kantonalen Gesetzen enthalten; es wird jedoch an dieser Stelle daran erinnert, dass sie für jede Organisation gelten, die unter die Vereinbarung fällt.

Organisationen, die eine Sicherheitslücke feststellen, durch die personenbezogene Daten offengelegt werden, müssen dies unverzüglich der für den Datenschutz zuständigen Behörde sowie den Personen, deren Daten offengelegt wurden, melden. Die Meldung muss mindestens die Art des Verstosses gegen die Datensicherheit, seine Folgen und die ergriffenen oder geplanten Massnahmen zur Behebung umfassen.

Absatz 5 ist die Gesetzesgrundlage für eine mögliche Unterauftragsvergabe der Datenverarbeitung. Wenn eine Form von Datenverarbeitung fremdvergeben wird, gelten für die Unterauftragnehmerin oder den Unterauftragnehmer die gleichen Datenschutzerfordernisse, die auch für die Verarbeitung durch eine Organisation gelten, die unter die Vereinbarung fällt. Die spezifischen kantonalen Bestimmungen zum Datenschutz bei der Fremdvergabe bleiben vorbehalten. Der Verband CARA beispielsweise hat aktuell die Unterbringung der Plattform für das elektronische Patientendossier an die Post ausgelagert. Die Unterauftragsvergabe ist in einem Vertrag geregelt, der insbesondere die Pflichten im Hinblick auf Datensicherheit und -schutz, Sicherheitskopien und Wartung sowie beim Vertragsende (Wiedererlangung der Daten) regelt.

In Absatz 6 wird klargestellt, dass die für Datenschutz und Transparenz zuständigen kantonalen Behörden dafür zuständig sind, alle entsprechend der Vereinbarung gegründeten Organisationen zu überprüfen.

In Absatz 7 wird klargestellt, dass alle entsprechend der Vereinbarung gegründeten Organisationen ein Sensibilisierungsprogramm über Risiken und vorbildliche Verfahren für die Nutzerinnen und Nutzer erstellen müssen, insbesondere zum Thema Datensicherheit und -schutz. Tatsächlich müssen die Bürgerinnen und Bürger und Patientinnen und Patienten vor allem ihre digitalen Grundkompetenzen ausbauen, um in der Lage zu sein, diese Instrumente mit einem hohen Mass an Vertrauen gegenüber dem Gesundheitssystem zu verwenden. Folglich ist es notwendig, die Begleitung der Personen durch Sensibilisierung für Risiken und vorbildliche Verfahren zu planen und die Freiwilligkeit der Schaffung und Nutzung durch die Patientinnen und Patienten sicherzustellen.

Art. 15 Datenübermittlung

Die Gesetzesgrundlage in Artikel 14 ist notwendig, um eine gute Kommunikation zwischen den für die Gesundheit zuständigen Departementen der Kantone und den von den Kantonen geschaffenen Strukturen zu ermöglichen.

Beispielsweise ist der Verband CARA zwar dafür zuständig, die Anträge auf Anschluss der Gesundheitsdienstleister entgegenzunehmen und zu bearbeiten, kann aber nicht auf die Informationen bezüglich ihrer Berufsausübungsbewilligung zugreifen. Er muss sich deswegen in manchen Fällen an die zuständigen Behörden

wenden können, um zu überprüfen, ob die Gesundheitsfachperson, die sich dem Verband anschliessen möchte, berechtigt ist, ihren Beruf auszuüben.

Es kann auch notwendig werden, die richtige Patientin oder den richtigen Patienten bei der Anmeldung zu identifizieren, sodass ein Gesundheitsdienstleister gegebenenfalls bei CARA anfragen muss, ob die AHV-Nummern übereinstimmen.

Art. 16 Rückverfolgbarkeit der Daten

Dieser Artikel ermöglicht es zu gewährleisten, dass die Patientinnen und Patienten jederzeit in Erfahrung bringen können, wer ihre Daten eingesehen hat, und gegebenenfalls melden können, falls es einen nicht berechtigten oder verdächtigen Zugriff gab. Jegliche Aktivität (Einsicht, Erstellung, Änderung), die die Daten betrifft, muss in einem digitalen Dokument erfasst werden, durch das in Erfahrung gebracht werden kann, wer zu welchem Zeitpunkt was getan hat.

Art. 17 Verwendung der Daten zu statistischen und Forschungszwecken

Diese Bestimmung ist als Erinnerung der zuständigen Behörden an ihre Pflichten im Bereich Forschung gemäss Bundesgesetz über die Forschung am Menschen vom 30. September 2011 und anderen relevanten Bundesgesetzen zu verstehen. Das bedeutet insbesondere, dass die Zustimmung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingeholt wird und dass die Studien von den zuständigen Forschungsethikkommissionen genehmigt werden.

Das EPDG sieht die Verwendung von Daten zu statistischen und Forschungszwecken nicht vor, da der Bundesrat explizit klargestellt hat, dass entsprechende Bestimmungen Teil von Sondergesetzgebung sein könnten. Die vorliegende Vereinbarung sieht dementsprechend vor, dass die im Rahmen der Zusatzdienste verarbeiteten Daten den für das Gesundheitswesen zuständigen Behörden der Vertragskantone sowie den öffentlichen Organisationen und Einrichtungen zu statistischen und Forschungszwecken übermittelt werden können.

Die Organisationen sind demzufolge berechtigt, die betreffenden Informationen weiterzugeben.

Art. 18 Datenschutzbeauftragter

Alle Organisationen im Sinne der vorliegenden Vereinbarung müssen eine datenschutzbeauftragte Person im Sinne von Art. 10 des künftigen DSG (BBl 2020 7639, 7643) bestimmen. Diese Person ist dafür verantwortlich, die Datensicherheits- und Datenschutzpolitik der Organisation umzusetzen. Diese Sicherheitspolitik umfasst die technischen und organisatorischen Mittel, durch die eine angemessene Datensicherheit gewährleistet werden kann. Ebenso muss diese Person die Verarbeitung der personenbezogenen Daten überprüfen und Abhilfemassnahmen vorschlagen, falls sich zeigt, dass Datenschutzvorschriften nicht eingehalten oder unvollständig umgesetzt werden.

Art. 19 Konsequente Verwendung der AHV-Nummer

Das EPDG sieht die Verwendung der AHV-Nummer in zwei Fällen vor: bei der Eröffnung des EPD und dann, wenn ein Gesundheitsdienstleister überprüfen möchte, ob eine Patientin oder ein Patient über ein EPD verfügt (s. Artikel 5 Absatz 2 EPDG, Botschaft EPDG, BBl 2013, S. 5350). Es ist in der Tat unerlässlich, die betreffende Person korrekt zu identifizieren, da sonst das Risiko besteht, dass der Zugriff auf ihre Daten nicht möglich ist oder dass Daten einer anderen Person in ihrem EPD abgelegt werden (beispielsweise bei Patienten, die den gleichen Nachnamen haben, oder bei Zwillingen, die nicht aufgrund ihres Geburtsdatums unterschieden werden können). Es geht hierbei also um die Sicherheit der Behandlung.

Das EPDG sieht die Schaffung einer spezifischen Nummer vor: der Patientinnen- oder Patientenidentifikationsnummer. Diese kann anschliessend vom Dienstleister und seiner Gemeinschaft sowie gemeinschaftsübergreifend verwendet werden.

Es existiert jedoch keine rechtliche Grundlage für die Verwendung der AHV-Nummer durch die Gesundheitsdienstleister oder die Gemeinschaft. Dieser Artikel schafft also die formelle rechtliche Grundlage gemäss Artikel 153c Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 4 AHVG, die es der Organisation und den an die Stammgemeinschaft angeschlossenen Gesundheitsdienstleistern ermöglicht, die AHV-Nummer konsequent als Identifikationshilfe im Bereich des digitalen Gesundheitswesens zu verwenden.

Es wurde darauf verzichtet, die konsequente Verwendung der Patientinnen- oder Patientenidentifikationsnummer zu verlangen, die diese im Gegensatz zur AHV-Nummer weder den Patientinnen und Patienten noch den Gesundheitsdienstlern bekannt ist.

Art. 20 Durchführungsreglemente

In Absatz 1 wird klargestellt, dass jegliche Datenverarbeitung im Rahmen von Zusatzdiensten in einem Durchführungsreglement geregelt sein muss. Zwar stellt Artikel 11 der vorliegenden Vereinbarung die allgemeine Gesetzesgrundlage für diese Formen der Datenverarbeitung dar, doch letztere müssen dennoch über ein Durchführungsreglement präzisiert werden. Es ist in der Tat unmöglich, im Vorfeld genau zu definieren, welche Arten von Datenverarbeitung für den Betrieb eines Zusatzdienstes notwendig sein werden, da die Zusatzdienste selbst aktuell noch nicht vollständig definiert sind. Die Arten der Datenverarbeitung müssen also definiert werden, sobald die mit dem Betrieb eines Zusatzdienstes verbundenen Bedürfnisse identifiziert wurden.

Kapitel III – Kommissionen

Art. 21 Beratungskommission für die Digitalisierung des Gesundheitswesens

In diesem Artikel geht es um die Einsetzung einer interdisziplinären Kommission aus Expertinnen und Experten der Bereiche Ethik, Sozialwissenschaften, Informationstechnologie, Recht und Gesundheit, insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Patientinnen und Patienten und der Gesundheitsdienstleister (während der Vernehmlassung mit Mehrheit gebilligt), die in der Lage und berechtigt sind, einerseits die kantonalen Gesundheitsdepartemente und andererseits die geschaffenen Organisationen bei ihren Aufgaben und Tätigkeiten zu unterstützen, zu beraten und ihnen behilflich zu sein.

Die Digitalisierung des Gesundheitswesens ist ein relativ neues Gebiet und befindet sich in stetem Wandel. Sie befindet sich ausserdem an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Disziplinen (Medizin, Informatik, Ethik, Recht, Datenschutz usw.). Angesichts der Komplexität und des interdisziplinären Charakters der Problemstellungen, mit denen die Kantone, CARA und künftigen Organisationen in Zukunft konfrontiert werden, ist es angemessen, sich auf eine Kommission aus Expertinnen und Experten dieser verschiedenen Bereiche stützen zu können. Es ist nicht nur notwendig, sondern auch nützlich, die externe Perspektive einer Kommission einholen zu können, die nicht unmittelbar mit der Erbringung der verschiedenen digitalen Gesundheitsdienstleistungen zu tun hat. Es ist klarzustellen, dass CARA bereits Patientinnen und Patienten sowie Gesundheitsdienstleister in seinen verschiedenen Kommissionen einbezogen hat.

Die Kommission hat eine beratende Rolle; sie ist nicht berechtigt, Entscheidungen zu treffen, sondern unterstützt die Kantone und hilft ihnen. Sie hat in keinen Fall Zugang zu personenbezogenen Daten der Nutzerinnen und Nutzer.

Die Kantone stimmen sich über die Mitglieder der Kommission ab und die Regeln für ihre Arbeitsweise werden von den Vertretern der betroffenen kantonalen Departemente erlassen.

Art. 22 Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission

Dieser Artikel beruht auf dem Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer), der zufolge eine interkantonale Vereinbarung zwangsläufig bestimmte interparlamentarische Strukturen der Geschäftsprüfung vorsehen muss.

Die Kommission besteht aus drei Abgeordneten je Kanton, die von den Parlamenten nach ihren für die Bestellung von Kommissionen anwendbaren Verfahren bestimmt werden. Die Kommission erstellt einen Jahresbericht über die strategischen Ziele, die jährliche Finanzplanung, das Budget und den Abschluss sowie die Evaluation der erzielten Ergebnisse. Hierzu hat sie Zugriff auf alle zur Erfüllung ihrer Aufgabe notwendigen Dokumente, mit Ausnahme von sensiblen Daten. Die Kommission ist nicht für die Geschäftsführung zuständig.

Diese Kommission bleibt notwendig, selbst wenn ein spezifisches gemeinsames Projekt nicht von allen Kantonen, die die vorliegende Vereinbarung unterzeichnen, mitgetragen wird. In diesem Fall sind nur die Vertreterinnen und Vertreter der betreffenden Kantone aufgerufen sich zu äussern.

Laut Art. 3 DSG sind besonders schützenswerte Personendaten Daten über:

- > die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten,
- > die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit,
- > Massnahmen der sozialen Hilfe,
- > administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen.

Kapitel IV – Schlussbestimmungen

Art. 23 Anwendungsbestimmungen

Die Durchführungsbestimmungen der Vereinbarung werden von den Vertragskantonen auf dem Wege eines oder mehrerer Durchführungsreglement(e) erlassen. Um die Vereinbarung, die das grundlegende Gesetzesdokument für die Kooperation und Koordination zwischen den Kantonen bleibt, nicht zu überfrachten, wird daran erinnert, dass sie nicht darauf ausgerichtet ist, regelmässig von den Kantonen geändert zu werden.

Art. 24 Streitigkeiten zwischen den Vertragskantonen

Es ist sinnvoll, den Gerichtsstand für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Vertragskantonen zu bestimmen. Diese verpflichten sich im Rahmen der Vereinbarung, die bei der Umsetzung der Vereinbarung entstehenden Streitigkeiten auf dem Wege der Schlichtung und gegebenenfalls anschliessend per Klage beim Bundesgericht beizulegen.

Art. 25 Inkrafttreten

Aufgrund ihres interkantonalen Charakters tritt die Vereinbarung in Kraft, wenn alle Vertragskantone sie ratifiziert haben. Ein nach Kanton zeitlich gestaffeltes Inkrafttreten würde in der Tat zu praktischen und rechtlichen Problemen beim Informationsaustausch und bei der Geschäftsführung der Strukturen, die für die Erbringung von digitalen Gesundheitsdienstleistungen zuständig sind, führen.

Die kantonalen Parlamente ratifizieren die Vereinbarung gemäss ihrer jeweiligen Gesetzgebung.

Vorbehaltlich der Zustimmung der Regierungen aller Vertragskantone steht die Vereinbarung anderen Kantonen zum Beitritt offen. Die Vertragskantone behalten sich dadurch das Zustimmungsrecht für die Beteiligung neuer Partner an der Vereinbarung vor.

Art. 26 Änderung

Aufgrund des interkantonalen Charakters der Vereinbarung ist für allfällige Änderungen der Vereinbarung die Zustimmung aller Vertragskantone notwendig.

Art. 27 Kündigung

Jeder Vertragskanton kann die Vereinbarung unter Einhaltung einer Frist von drei Jahren auf Ende eines Kalenderjahres kündigen.

Die dreijährige Frist zwischen der Meldung der Kündigung und dem tatsächlichen Austritt ist vergleichsweise lang, da die Kündigung der Vereinbarung durch einen Vertragskanton seinen Austritt aus dem Verband CARA miteinschliesst. Das Ausmass der zu regelnden technischen und organisatorischen, aber auch finanziellen Folgen spricht für eine recht lange Frist.

Art. 28 Dauer

Die vorliegende Vereinbarung wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen.

4 Interparlamentarische Kommission

Die interparlamentarische Kommission, die mit der Prüfung des Entwurfs der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens beauftragt war, (IPK) ist am 31. Oktober 2022 zusammengetreten und hat ihren Bericht am 1. Dezember 2022 übermittelt. Alle von der IPK beschlossenen Änderungsvorschläge, insbesondere die Änderung bezüglich der Unentgeltlichkeit der Dienste für die Patientinnen und Patienten, wurden angenommen und in den Vereinbarungstext übernommen und die Botschaft wurde ergänzt.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Betrag zu Lasten des Staates umfasst zum einen den kantonalen Anteil an den Kosten des Vereins CARA (technische und organisatorische Infrastruktur der Plattform); diese Beträge beruhen auf den projektierten Kosten des interkantonalen Vereins CARA, die von der Generalversammlung von CARA am 11. Mai 2023 angenommen wurden. Zum andern umfasst er die jährlichen Kosten der digitalen Gesundheitsdienstleistungen im Kanton (Aktivitäten des Amtes für Gesundheit und Leistungen Dritter); diese Beträge sind im Finanzplan 2023 bis 2026 des Amtes für Gesundheit (GesA). Sie wurden für die Jahre 2027 und 2028 erhöht, um der Entwicklung der Lohnkosten und der Leistungen Dritter Rechnung zu tragen.

Die Details der jährlichen Beträge bis 2028 zu Lasten des Staates sind in der folgenden Tabelle aufgelistet:

	Finanzplan 2024-2028					Insgesamt
	2024	2025	2026	2027	2028	2024-2028
Total Kosten des Kantons für den interkantonalen Verband CARA	1'814'636	2'164'155	2'698'610	2'814'145	2'944'271	12'435'817
Gesamtkosten Aktivitäten GesA	335'796	335'796	335'796	435'796	435'796	1'878'980
Betrag zu Lasten des Staates	2'150'432	2'499'951	3'034'406	3'249'941	3'380'067	14'314'797

Für den Zeitraum nach 2028 kann sich der vom Staat zu tragende Betrag aufgrund verschiedener Faktoren ändern, wie z.B. der technologischen Entwicklung, der Anpassung des gesetzlichen Rahmens oder der vom Staat gewählten Politik im Bereich der digitalen Gesundheit. Gegebenenfalls müssen in den künftigen Budgets die Beträge und Ressourcen reevaluiert werden, die notwendig sind zur Unterstützung des Amtes für Gesundheit im Bereich der Koordination der Entwicklung der digitalen Gesundheitsleistungen auf kantonaler Ebene.

Die Vereinbarung schliesst jegliche finanzielle Beteiligung der Patientinnen und Patienten aus. Ansonsten steht es den Vertragskantonen frei, nach Konsultation der anderen Kantone einzeln zu entscheiden, einen Teil des ihnen entstehenden finanziellen Aufwands auf die Gesundheitsdienstleister und die Nutzerinnen und Nutzer umzulegen (siehe Kommentar zu Art. 8 der Vereinbarung).

5.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Gesetzesentwurf wirkt sich nicht auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden aus.

5.3 Weitere Aspekte

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

5.4 Referendum

Dieses Gesetz unterliegt dem Gesetzesreferendum sowie dem fakultativen Finanzreferendum.

5.5 Postulat 2013-GC-25

Die vorliegende Botschaft dient als Bericht zum Postulat 2013-GC-25 [P2028.13] "Koordination des elektronischen Austauschs von medizinischen Daten im Interesse der Patientinnen und Patienten".

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DSAS-55

Projet de Loi :

Loi d'adhésion à la Convention intercantonale en matière de santé numérique

Proposition de la Commission des affaires extérieures CAE

Présidence : Pasquier Nicolas

Vice-Présidence : Altermatt Bernhard

Membres : Bortoluzzi Flavio, Chardonens Jean-Daniel, Dumas Jacques, Galley Liliane, Hauswirth Urs, Lauber Pascal, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Rey Alizée, Schwander Susanne, Sudan Stéphane, Zermatten Estelle.

Membres suppléants : Bapst Pierre-Alain, Clément Christian, Esseiva Catherine, Michel Pascale, Riedo Bruno, Vuilleumier Julien.

Entrée en matière

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

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 4 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 3 novembre 2023

Anhang

GROSSER RAT

2023-DSAS-55

Gesetzesentwurf:

Gesetz über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens

Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Präsidium: Pasquier Nicolas

Vize-Präsidium: Altermatt Bernhard

Mitglieder: Bortoluzzi Flavio, Chardonens Jean-Daniel, Dumas Jacques, Galley Liliane, Hauswirth Urs, Lauber Pascal, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Rey Alizée, Schwander Susanne, Sudan Stéphane, Zermatten Estelle.

Stv. Mitglieder: Bapst Pierre-Alain, Clément Christian, Esseiva Catherine, Michel Pascale, Riedo Bruno, Vuilleumier Julien.

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 4 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 3. November 2023

Décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en matière de santé numérique

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP);

Vu la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance maladie (LAMal);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu le message 2023-DSAS-56 du Conseil d'Etat du 19 septembre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ La part de l'Etat de Fribourg aux coûts de la continuité des travaux en matière de santé numérique est estimée à 9'388'827 francs.

Art. 2

¹ Un crédit additionnel de 9'388'827 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement des travaux en matière de santé numérique dans le canton de Fribourg.

Art. 3

¹ Les crédits de paiement seront portés aux budgets du Service de la santé publique, sous le centre de charges 3605, pour les années 2023 jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention intercantonale en matière de santé numérique mais au plus tard jusqu'en 2026, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

Il entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2023.

Dekret über die Eröffnung eines Zusatzkredits im Bereich der digitalen Gesundheit

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: –

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DSAS-56 des Staatsrats vom 19. September 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Der Anteil des Kantons Freiburg an den Kosten für die Fortsetzung der Arbeiten im Bereich der digitalen Gesundheit wird auf 9'388'827 Franken veranschlagt.

Art. 2

¹ Für die Finanzierung der Arbeiten im Bereich der digitalen Gesundheit im Kanton Freiburg wird bei der Finanzverwaltung ein Zusatzkredit von 9'388'827 Franken eröffnet.

Art. 3

¹ Die Zahlungskredite werden für die Jahre von 2023 bis zum Inkrafttreten der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens, aber bis spätestens 2026, unter der Kostenstelle 3605 in die Voranschläge des Amts für Gesundheit aufgenommen und entsprechend den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Es wird rückwirkend auf den 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt.



Message 2023-DSAS-56

19 septembre 2023

Décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en matière de santé numérique

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en matière de santé numérique.

Table des matières

1	Introduction	2
1.1	Contexte	2
1.2	Etat de situation du projet Cybersanté	2
1.3	Avancement des travaux	4
1.3.1	Principaux travaux réalisés	4
1.3.2	Travaux en cours	4
1.4	Financement du projet Cybersanté	5
1.4.1	Montants octroyés dans le cadre du Décret ROF 2018_075	5
1.4.2	Etat de situation au 31 décembre 2022	5
2	Motif de la demande	6
2.1	Garantir le financement durable du DEP	6
2.2	Renforcer l'utilité du DEP	7
2.3	Révision de la LDEP	8
3	Conséquences financières et en personnel	8
4	Conclusion	9

1 Introduction

Dans le but de poursuivre l'engagement de l'Etat de Fribourg auprès de ses partenaires et de soutenir le déploiement du dossier électronique du patient de l'Association CARA (DEP CARA) sur le territoire fribourgeois, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil le présent projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel destiné à couvrir l'intégralité des coûts de la santé numérique jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention intercantonale en matière de santé numérique mais au plus tard jusqu'à fin 2026.

La contribution versée par l'Etat de Fribourg est destinée à garantir la mise à disposition gratuite du dossier électronique du patient (DEP) et des autres services de santé numérique pour toute la population fribourgeoise, ceci dans une logique de service public et afin d'éviter toute fracture sociale. De plus, le maintien de la contribution cantonale se justifie au vu des montants que les prestataires de soins devront consentir pour poursuivre leurs travaux de raccordement à la plateforme CARA (coûts déjà à charge de ces derniers) et investir dans la sécurité des données de leurs patientes et patients.

Le présent décret est également l'occasion d'informer le Grand conseil sur l'utilisation du crédit cadre octroyé en 2018 pour la mise en œuvre du DEP (ROF 2018_075) et d'en présenter le coût réel.

1.1 Contexte

Le 12 septembre 2018, le Grand Conseil a octroyé un crédit cadre en vue de la constitution dans le canton de Fribourg d'une communauté de référence au sens de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP). Le message du 1^{er} mai 2018 du Conseil d'Etat au Grand Conseil (Message 2018-DSAS-19) qui l'accompagnait décrit succinctement la situation de départ et le projet Cybersanté.

Le projet Cybersanté prévoyait que le canton participe sur les plans organisationnel et financier à la mise en place d'une communauté de référence au sens de la LDEP permettant aux patientes et patients fribourgeois-e-s d'ouvrir un dossier DEP et pouvant accueillir les institutions et les professionnelles et professionnels de santé établi-e-s dans le canton.

Dans cette perspective et, après analyse détaillée de différentes variantes, l'Etat de Fribourg a pris la décision d'adhérer à l'Association intercantonale bilingue CARA (CARA) afin de créer la communauté de référence CARA, en collaboration avec les cantons de Genève, Jura, Valais et Vaud. Le choix de cette solution proposée par le Comité de pilotage du projet Cybersanté et soutenue par le Conseil d'Etat a permis au canton de Fribourg de bénéficier des expériences des autres cantons déjà bien avancés dans ce domaine (en particulier les cantons de Genève, Vaud et Valais) et de réaliser des économies d'échelles.

En parallèle, un groupe de travail composé de juristes des services cantonaux concernés a élaboré, sous la houlette du secrétariat général de CARA, un projet de convention intercantonale en matière de santé numérique.

1.2 Etat de situation du projet Cybersanté

Le crédit cadre octroyé en 2018 par le Grand Conseil fribourgeois pour la période 2018 à 2022 était destiné à couvrir la part cantonale des coûts initiaux de CARA (*Total des coûts du canton pour l'Association intercantonale CARA*), à savoir :

1. les coûts liés à l'infrastructure technique de la plateforme numérique et à son usage ;
2. les coûts de fonctionnement de l'association et de mise à disposition des services de cybersanté.

Le crédit cadre devait également couvrir les frais liés à la mise en œuvre initiale du DEP au niveau cantonal (*Total des coûts des activités du SSP et prestations de tiers*) pour :

1. encourager et faciliter l'adhésion des patiente*s ;
2. encourager et faciliter l'affiliation des professionnelles et professionnels de santé et de leur institution ;
3. assurer la coordination du projet.

Le 31 mai 2021, CARA a lancé la plateforme de santé numérique CARA (plateforme CARA) qui héberge le DEP CARA. Deux ans après le lancement de la plateforme CARA en Suisse occidentale, 14 714¹ personnes ont ouvert leur DEP et 2 813² prestataires de soins ont rejoint CARA. Pour sa part, le canton de Fribourg comptabilise 453 DEP ouverts et 172 affiliations de prestataires de soins³. Les institutions soumises à obligation d'affiliation (l'Hôpital fribourgeois, le Réseau fribourgeois de santé mentale, la Clinique Daler, la Clinique générale, la majorité des EMS, la Maison de naissance Le Petit Prince) ainsi que plusieurs cabinets médicaux et autres prestataires de soins sont d'ores et déjà affiliés à la communauté de référence CARA.

Si le nombre de DEP ouverts et de prestataires de soins inscrits doit progresser, il convient d'apprécier ces chiffres en tenant compte des facteurs et freins ci-dessous :

Au niveau national

- > Selon un rapport du Conseil fédéral publié en 2021⁴, un certain nombre de mesures financières et organisationnelles doivent être prises en vue d'encourager la diffusion du DEP, d'accroître son utilité et d'assurer son financement durable. Dans cette optique, un projet de révision de la LDEP a été annoncé le 27 avril 2022 pour soutenir les communautés (de référence) jusqu'à l'entrée en vigueur de cette révision totale (au plus tôt en 2027). Un projet de révision transitoire de la LDEP a été mis en consultation le 27 janvier 2023 par la Confédération dans l'objectif d'apporter rapidement aux communautés (de référence) les aides financières nécessaires afin de promouvoir une diffusion du DEP aussi large que possible et de favoriser son utilisation ;
- > Les procédures de certification et d'accréditation du DEP et des communautés (de référence) sont particulièrement complexes en raison des hautes exigences en matière de protection et de sécurité des données. Par conséquent, la mise en œuvre du DEP a dès le départ accusé un certain retard et aucune des communautés (de référence) n'a pu respecter le délai d'introduction du 15 avril 2020 fixé dans la LDEP pour les prestataires soumis à obligation d'affiliation⁵ ;
- > Avec 14 714 dossiers ouverts, CARA héberge à ce jour plus de 70% des DEP en Suisse.

Au niveau intercantonal

- > Le lancement de la plateforme numérique CARA en mai 2021 a été suivi par une période de mise en place de quelques mois durant lesquels les fonctionnalités et les aspects liés au moyen d'identification électronique (MIE) ont été finalisés. Durant cette phase, CARA s'est assuré du bon fonctionnement de la plateforme et a en priorité œuvré à perfectionner son service. L'expérience acquise durant cette phase a également permis de mettre en évidence des points d'amélioration qui ont débouché sur l'élaboration de propositions concrètes susceptibles de faciliter l'accès au DEP et d'accélérer son adoption par les utilisateurs et utilisatrices. Les différents points d'amélioration ont été soumis en date du 11 avril 2022 à la Confédération ;
- > Selon les constatations faites par CARA, le processus actuel d'ouverture de DEP, encadré par la LDEP, qui consiste en l'acquisition d'un MIE, prérequis indispensable pour accéder au DEP, et la signature d'une déclaration de consentement d'ouverture de DEP nécessite d'être simplifié. Des points d'amélioration ont également été soumis à ce propos à la Confédération par CARA ;
- > La phase offensive de la campagne de communication menée par CARA en collaboration avec les cantons membres a débuté au quatrième trimestre 2022. Le canton de Fribourg a pris le relais de cette campagne en menant ses propres actions de communication depuis le premier trimestre 2023.

¹ Nombre de DEP ouverts par canton : Fribourg (453) ; Genève (9 443) ; Jura (206) ; Vaud (3 131) ; Valais (945).

² Répartition des prestataires affiliés par canton : Fribourg (172) ; Genève (1 443) ; Jura (42) ; Vaud (881) ; Valais (279) ; Autres cantons (16).

³ Etat de situation au 1er mars 2023.

⁴ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 18.4328 Wehrli du 14 décembre 2018 : « Dossier électronique du patient. Que faire encore pour qu'il soit pleinement utilisé ? ».

⁵ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 18.4328 Wehrli du 14 décembre 2018 : « Dossier électronique du patient. Que faire encore pour qu'il soit pleinement utilisé ? ».

Au niveau cantonal

- > En 2020, le Conseil d'Etat a décidé d'adopter un MIE unique pour se connecter aux prestations en ligne de l'Etat et d'acquérir cet outil par voie d'appel d'offres public, sous le pilotage du SITel et de la Chancellerie. Le marché a été remporté en 2021 par la SwissID, une solution proposée par la Poste suisse. Le nouveau MIE a été implémenté au début 2022. Compte tenu de la complexité des certifications évoquées ci-dessus et des coûts engendrés, l'Etat de Fribourg a opté pour que l'acquisition d'un MIE SwissID certifié et conforme aux exigences de la LDEP se fasse par identification physique à la Chancellerie de l'Etat. Une solution permettant l'identification physique en ligne était attendue pour le deuxième semestre 2022 mais a été finalement introduite le 7 juin 2023. Le mode d'acquisition de la SwissID constituait jusqu'alors un frein majeur au déploiement en masse du DEP.

1.3 Avancement des travaux

1.3.1 Principaux travaux réalisés

1.3.1.1 Travaux liés à l'infrastructure technique et à l'utilisation de la plateforme numérique

1. Mise en place d'une plateforme de santé numérique conforme aux exigences de la LDEP et permettant d'abriter de façon hautement sécurisée le DEP ainsi que d'autres services de santé numérique ;
2. Constitution de la communauté de référence CARA.

1.3.1.2 Travaux liés au fonctionnement de l'Association CARA et à la mise à disposition des services de cybersanté

1. Planification générale de la mise en œuvre du DEP CARA ;
2. Création de l'Association CARA ;
3. Elaboration du plan de communication ;
4. Elaboration de la convention intercantonale en matière de santé numérique ;
5. Mise en service du module de transfert de documents.

1.3.1.3 Travaux liés à la mise en œuvre au niveau cantonal

1. Soutien des prestataires soumis à obligation d'affiliation au DEP dans la concrétisation de leur adhésion à la communauté de référence CARA ;
2. Soutien des prestataires soumis à obligation d'affiliation au DEP pour la mise en œuvre du DEP (notamment par la mise en place d'un organe de coordination cantonal⁶ destiné à la transmission de toutes les informations nécessaires pour la mise en place du DEP et la réalisation des travaux techniques au sein des institutions) ;
3. Elaboration du plan de déploiement et de communication au niveau cantonal.

1.3.2 Travaux en cours

1. Adhésion des patientes et patients et soutien dans le processus d'ouverture de leur DEP, notamment par le biais de campagnes d'information et de communication et la mise en place de guichets DEP ;
2. Poursuite de l'affiliation des professionnelles et professionnels de santé et des institutions du domaine ambulatoire, notamment par des conseils dans l'adaptation des processus métiers, un soutien dans leur travaux de mise en œuvre du DEP, un appui en vue de la création d'outils de coordination et de collaboration des soins, la mise en place de cohortes de soignants traitant une pathologie donnée afin de favoriser une utilisation du DEP dans des contextes médicaux spécifiques et une optimisation de la pertinence du DEP grâce à une bonne coordination des acteurs et actrices concerné-e-s ;
3. Développement du plan de médication partagé (PMP) ;
4. Développement du plan de soins partagés (PSP).

⁶ Il s'agit d'un comité de spécialistes (CoSpe) qui a été mis sur pied en collaboration avec le SITel pour soutenir le HFR, le RFSM et l'Hôpital Daler (institutions soumises à obligation d'affiliation au DEP en avril 2020) dans leurs travaux de mise en œuvre du DEP, les tenir informés et répondre à leurs besoins. L'objectif de ce CoSpe était également d'acquérir les connaissances technique et métier nécessaires pour soutenir les autres prestataires (institutions et médecins installés soumis à affiliation au DEP en 2022 ainsi que les professionnel·le·s non soumis·e·s à obligation d'affiliation) dans la réalisation de leurs propres travaux.

1.4 Financement du projet Cybersanté

1.4.1 Montants octroyés dans le cadre du Décret ROF 2018_075

Un crédit cadre de CHF 4 413 044 a été ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement de la mise en place du DEP dans le canton de Fribourg de 2018 à 2022. La répartition des montants est présentée dans le Tableau 1.

	Budget	Plan financier 2018-2021			PF 2022-2025	Total
	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022
Total des coûts du canton pour l'Association intercantonale CARA	135 975	658 554	780 592	1 002 151	1 058 447	3 635 719
Total des coûts des activités SSP / Prestations de tiers	315 101	300 556	300 556	300 556	300 556	1 517 325
Total des coûts bruts pour le canton	451 076	959 110	1 081 148	1 302 707	1 359 003	5 153 044
Recettes Confédération					-740 000	-740 000
Montant net à charge de l'Etat	451 076	959 110	1 081 148	1 302 707	619 003	4 413 044

Tableau 1 – Montants octroyés dans le cadre du Décret ROF 2018_075

1.4.2 Etat de situation au 31 décembre 2022

Au 31 décembre 2022, le coût total du financement du projet Cybersanté s'élevait à CHF 5 264 759, ce qui représente un surcoût de CHF 841 707 par rapport au montant octroyé dans le cadre du décret. Le détail des coûts effectifs est présenté dans le Tableau 2.

	Comptes					Total
	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022
Total des coûts du canton pour l'Association intercantonale CARA	224 367	575 909	1 142 940	1 112 106	1 198 180	4 253 502
Total des coûts des activités SSP / Prestations de tiers	367 301	242 192	187 462	160 341	278 329	1 235 625
Total des coûts bruts pour le canton	591 668	818 101	1 330 402	1 272 447	1 476 510	5 489 127
Recettes Confédération ⁷	0	0	0	0	0	0
Montant net à charge de l'Etat	591 668	818 101	1 330 402	1 272 447	1 476 509	5 489 127

Tableau 2 – Coût total du financement du projet Cybersanté

Les raisons du dépassement de l'enveloppe accordée par le Grand conseil sont multiples :

1. Lors de l'élaboration du décret, le coût global de la mise en œuvre du DEP sur le plan cantonal était évalué à CHF 5 153 044. L'Etat de Fribourg prévoyait de percevoir en 2022 pour la période 2018 à 2022, une aide financière fédérale de CHF 740 000⁸ (cf. Tableau 1), réduisant ainsi le coût global à sa charge à CHF 4 413 044. *In fine*, l'aide financière octroyée par la Confédération au canton de Fribourg s'est élevée à CHF 716 427, soit

⁷ En 2021 et 2022, les recettes de la Confédération ont été directement perçues par la communauté de référence CARA. Le total des coûts du canton de Fribourg a été calculé en tenant compte des recettes fédérales.

⁸ Le montant de l'aide fédérale n'étant pas connu de l'Etat de Fribourg lors de l'élaboration du Décret ROF 2018_075, il a été calculé sur la base des informations mises à disposition par la Confédération, notamment celles émanant de l'Ordonnance sur les aides financières pour le dossier électronique du patient (OFDEP).

CHF 23 573 de moins que prévu initialement. Le montant de l'aide financière a été intégré directement dans la planification financière de CARA pour la période 2019 à 2023 et encaissé par cette dernière. Il a par la suite été porté en déduction du total des coûts du canton pour l'Association intercantonale CARA. Par ailleurs, sur ce montant de CHF 716 427 il convient encore de déduire CHF 234 375 qui ne pourront être encaissés qu'en 2023 sous condition que le canton poursuive son financement. En définitif, pour la période 2018 à 2022, la subvention fédérale est inférieure aux prévisions de CHF 257 948 ;

2. L'évaluation du total des coûts du canton pour CARA a été réalisée en se référant aux coûts de fonctionnement de CARA attendus dès 2022. Basés sur l'expérience des cantons ayant déjà déployé un DEP et l'offre d'un fournisseur technique, les coûts de fonctionnement annuels de CARA ont été estimés à CHF 6 640 752, respectivement à CHF 1 058 447 pour le canton de Fribourg. Sur cette base, un financement graduel de la plateforme suivant le déploiement progressif du DEP dans le canton a été élaboré pour la période 2018 à 2022. Cette gradualité n'a finalement pas été retenue, ce qui implique des coûts supplémentaires à hauteur de CHF 617 782. Les motifs qui ont poussé CARA à ne pas prendre en considération la gradualité du financement sont les suivants :
- > Les coûts de fonctionnement et de la plateforme de CARA se sont révélés plus élevés que prévus en raison d'une dotation et de coûts destinés aux mandats externes plus élevés que prévus ;
 - > Comme évoqué plus haut, les procédures de certification et d'accréditation du DEP et des communautés (de référence) sont particulièrement complexes. Les coûts liés aux procédures de certification et d'accréditation évoquées *supra* ont clairement été sous-estimés par la Confédération au moment de la rédaction des ordonnances d'application de la LDEP ;
 - > Au regard de la grande marge d'interprétation accordée au seul certificateur accrédité par le Service d'accréditation suisse sur plusieurs points essentiels⁹, les coûts totaux en lien avec la certification ont été 2 à 3 fois plus élevés que prévus initialement lors de l'élaboration de la LDEP.

2 Motif de la demande

2.1 Garantir le financement durable du DEP

Dans le cadre du décret soumis au Grand Conseil en 2018 pour la mise en œuvre du DEP, il était prévu qu'à l'issue du projet Cybersanté, soit dès 2023, l'Etat aurait rempli son rôle d'initiateur et de coordinateur du projet. Le financement des coûts d'exploitation de la plateforme DEP et des communautés (de références) devait être à charge des prestataires de soins, étant entendu que l'outil de coordination et de collaboration leur apporterait dès ce moment un réel bénéfice. Force est de constater qu'aujourd'hui le financement des communautés (de référence) ne peut être entièrement supporté par les prestataires de soins.

Avec du recul, on constate que la Confédération et le législateur fédéral ont sous-estimé, au moment de la rédaction de la LDEP, le coût global de l'introduction du DEP en Suisse, de son exploitation sur le long terme et des mesures visant à accompagner la diffusion du DEP. Les raisons de cette sous-estimation des coûts sont à rechercher principalement dans l'absence de références semblables et l'envergure des travaux à réaliser. L'introduction du DEP s'est donc avérée bien plus complexe et onéreuse que prévu. Cette complexité découle de la conjonction des conditions juridiques, organisationnelles et techniques évoquées précédemment (cf. chap. 1.2), ainsi que de la pluralité des acteurs et actrices et interlocuteurs et interlocutrices en présence.

⁹ Parmi les points essentiels, on peut notamment citer la notion de « risque » pour la justification d'un audit et le périmètre de certification par « contexte » pour les fournisseurs de MIE.

La sous-évaluation des coûts de mise en œuvre du DEP se reflète également du côté des prestataires de soins. En effet, de nombreuses tâches doivent être réalisées avant qu'un prestataire de soins ne soit raccordé à une communauté (de référence) et puisse travailler avec le DEP.

Aucune étude économique n'a été réalisée à ce jour par les autorités fédérales sur le coût réel de l'infrastructure DEP au sens large sur les court, moyen et long termes. Par ailleurs, dans les rares documents financiers qui ont été établis par un organisme fédéral, l'absence de prise en considération des coûts liés à l'exploitation de l'infrastructure DEP a systématiquement été soulevée¹⁰.

Selon une évaluation réalisée par CURAVIVA et INSOS, le coût de la mise en œuvre du DEP a ainsi pu être estimé à CHF 72 510 (CHF 36 560 de coûts uniques et CHF 36 950 de frais récurrents) pour une institution de 80 lits. Selon toute vraisemblance, compte tenu des prestations prises en considération pour l'évaluation, ce montant ne devrait être que légèrement inférieur pour un prestataire de soins en cabinet qui s'orienterait également vers une solution via le portail web et plus élevé pour une institution plus grande et plus complexe.

Ce calcul ne tient toutefois pas compte de la solution intégrée. Bien que cette dernière ne soit pas obligatoire pour participer au DEP, elle confère aux prestataires de santé une réelle plus-value en automatisant l'échange de données, en évitant la surcharge de travail et le risque d'erreur tout en garantissant notamment un accès facilité et sécurisé au DEP. Il en résulte toutefois une charge financière supplémentaire pour les travaux d'intégration qui doit être entièrement supportée par les prestataires de santé.

Dans ce contexte, aucune participation financière de la part des prestataires n'est envisageable à ce stade, le risque étant qu'ils ne réalisent pas les travaux d'intégration nécessaires pour soutenir le développement du DEP. Conformément à la volonté du Conseil d'Etat exprimée dans le cadre du décret ROF 2018_075, le maintien du financement de l'entier de la contribution cantonale à l'Association CARA jusqu'en 2026 doit permettre aux prestataires de soins de poursuivre leurs travaux de raccordement à la plateforme CARA (coûts déjà à charge de ces derniers) et d'investir davantage dans la sécurité des données de leurs patient·e·s.

L'éventualité d'une implication à l'avenir des prestataires dans le financement de la plateforme CARA n'est toutefois pas à écarter. Une contribution de leur part pourrait être envisagée si les conditions-cadres, telles que la bonne implémentation du DEP et son utilisation sur le territoire fribourgeois ainsi que le renforcement de la plus-value pour les prestataires de soins et le système de santé, sont réunies. Il conviendra alors de définir le modèle de financement en adéquation avec les objectifs de l'Etat de Fribourg en matière de santé numérique, de façon générale, et du DEP, en particulier. Une évaluation de la situation devra être réalisée au terme du présent décret mais au plus tard en 2028 en cas d'entrée en vigueur de la Convention en matière de santé numérique. Si tel était le cas, une nouvelle base légale formelle devrait être créée dans la loi cantonale sur la santé (LSan).

2.2 Renforcer l'utilité du DEP

Il apparaît désormais clairement que pour déployer tout son potentiel, le DEP doit être développé de manière continue et des mesures doivent être prises pour renforcer son utilité pour toutes les parties prenantes¹¹. Le DEP doit devenir un outil pour l'ensemble du système de santé.

Sur le plan technique, plusieurs projets (certificat de vaccination électronique, de la prescription médicale électronique, du PSP et PMP ou eMédication) qui auront un impact significatif pour le DEP CARA sont en cours de développement et devraient être disponibles à l'avenir sous forme de modules spécifiques. Les résultats de ces développements seront déployés progressivement et intégrés à la plateforme CARA à partir de 2023. Ces projets à forte valeur ajoutée, placés sous la supervision de l'Association CARA, et apporteront une réelle contribution à la coordination et à la sécurité des soins. Très attendus par les professionnelles et professionnels de la santé, ils renforceront notamment de manière significative la place du DEP CARA en Suisse occidentale.

¹⁰ A titre d'exemple, on peut notamment citer le rapport n°21604 du Contrôle fédéral des finances en date du 26.02.22 relatif à l'audit financier de la communauté de référence Xsana SA, couvrant 14 cantons alémaniques, disponible en ligne.

¹¹ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 18.4328 Wehrli du 14 décembre 2018 : « Dossier électronique du patient. Que faire encore pour qu'il soit pleinement utilisé ? ».

2.3 Révision de la LDEP

Selon les conclusions du Conseil fédéral¹² et contrairement aux hypothèses initiales, il est devenu évident que les pouvoirs publics, cantonaux et fédéral, doivent cofinancer le DEP pour en assurer la pérennité. Dans le cadre de la révision transitoire de la LDEP qui vise à garantir le financement des communautés de référence jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision complète de la LDEP, la Confédération prévoit de verser des aides financières à chaque communauté (de référence) en fonction du nombre de DEP ouverts sur leur plateforme. En accordant ces aides, la Confédération poursuit deux objectifs : d'une part, soulager le financement de l'exploitation et du développement des communautés (de référence) et, de l'autre, créer une incitation favorisant la diffusion et l'utilisation du DEP. Ces aides financières ne seront toutefois octroyées que sous réserve d'une participation au moins équivalente de la part des cantons. Ces derniers devront donc également participer financièrement à cette phase de transition. Dans cette perspective et afin de bénéficier de ces aides financières de la Confédération, la participation de l'Etat est donc nécessaire.

La révision complète de la LDEP, quant à elle, est destinée à soutenir le développement du DEP et assurer son financement durable. Ce nouveau soutien fédéral devrait contribuer à encourager la diffusion du DEP et permettre à l'Association CARA d'assurer son financement.

3 Conséquences financières et en personnel

Le montant à charge de l'Etat comprend la part cantonale des coûts de l'Association CARA qui peuvent être répartis en deux catégories :

- > Les coûts liés à l'infrastructure technique de la plateforme CARA et à son utilisation, tels que l'hébergement et la mise à disposition de la plateforme et d'un environnement de test, la maintenance de l'infrastructure, la prise en charge ainsi que la résolution des problèmes et des incidents, la mise en place d'un plan de récupération de données et d'un plan d'urgence, l'helpdesk, le support technique, la mise à disposition et la documentation des mises à jour ainsi que leur installation ;
- > Les coûts de fonctionnement de l'Association CARA et de la mise à disposition des services de santé numérique, à savoir le personnel de l'association, les locaux et places de travail, le renouvellement de la certification de la communauté CARA, la communication au niveau intercantonal, les certificats nécessaires au raccordement des prestataires de soins, divers mandats externes dont celui attribué à la HEIG-VD pour assurer le rôle de responsable sécurité, la mise à disposition d'une plateforme d'*eLearning* pour les professionnel·le·s de santé, le développement d'outils de santé numérique, tels que le PMP et le PSP ;

Le crédit additionnel couvre également l'ensemble des frais liés aux travaux en cours dans le canton (cf. chap. 1.3.2).

Pour la période 2023 à 2026, le montant nécessaire pour assurer la mise à disposition de la plateforme numérique CARA dans le canton de Fribourg a été calculé en se basant, d'une part, sur les coûts projetés de l'Association intercantonale CARA (*Total des coûts du canton pour l'Association intercantonale CARA*) et adopté par l'Assemblée générale de CARA¹³ en date du 11 mai 2023 et, d'autre part, sur les montants figurant au plan financier 2023 à 2026 (*Total des coûts des activités du SSP et prestations de tiers*). Conformément à une clé de répartition statutaire proportionnelle à la population des cantons membres de CARA, la contribution du canton de Fribourg couvre environ 15,8% des charges annuelles de CARA.

¹² Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 18.4328 Wehrli du 14 décembre 2018 : « Dossier électronique du patient. Que faire encore pour qu'il soit pleinement utilisé ? ».

¹³ L'assemblée générale de CARA est l'organe suprême de l'association. Elle est composée des conseillères, conseillers d'Etat et ministre chargés de la santé des cinq cantons membres.

Le détail des montants annuels jusqu'en 2026 à charge de l'Etat est répertorié dans le Tableau 3.

	Plan financier 2023-2026				Total
	2023	2024	2025	2026	2023-2026
Total des coûts du canton pour l'Association intercantonale CARA	1 368 242	1 814 636	2 164 155	2 698 610	8 045 643
Total des coûts des activités SSP / Prestations de tiers	335 796	335 796	335 796	335 796	1 343 184
Montant à charge de l'Etat	1 704 038	2 150 432	2 499 951	3 034 406	9 388 827

Tableau 3 – Financement du DEP à charge de l'Etat de Fribourg jusqu'en 2026

En cas de révision transitoire de la LDEP, les communautés de référence seront en principe soutenues par des aides financières transitoires de la Confédération à partir de 2024. Dès lors, le montant de la contribution fribourgeoise à CARA pour l'année 2024 pourrait être revue à la baisse.

4 Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le présent décret.



Botschaft 2023-DSAS-56

19. September 2023

Dekret über die Eröffnung eines Zusatzkredits im Bereich der digitalen Gesundheit.

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf eines Dekrets über die Eröffnung eines Zusatzkredits im Bereich der digitalen Gesundheit.

Inhalt

1	Einleitung	2
1.1	Hintergrund	2
1.2	Stand des Projekts eHealth	2
1.3	Arbeitsfortschritt	4
1.3.1	Wichtigste durchgeführte Arbeiten	4
1.3.2	Laufende Arbeiten	4
1.4	Finanzierung des eHealth-Projekts	5
1.4.1	Im Rahmen des Dekrets ASF 2018_075 gewährte Beträge	5
1.4.2	Stand am 31. Dezember 2022	5
2	Begründung des Kreditantrags	6
2.1	Sicherstellen der nachhaltigen Finanzierung des EPD	6
2.2	Besserer Nutzen des EPD	8
2.3	Revision des EPDG	8
3	Finanzielle und personelle Folgen	8
4	Fazit	9

1 Einleitung

Damit sich der Staat Freiburg bei seinen Partnern weiter engagieren und die Einführung des elektronischen Patientendossiers des Verbands CARA (EPD CARA) im Kanton Freiburg unterstützen kann, unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat den vorliegenden Dekretsentwurf über einen Zusatzkredit zur Deckung der Gesamtkosten für die digitale Gesundheit bis zum Inkrafttreten der interkantonalen Vereinbarung im Bereich der digitalen Gesundheit, längstens aber bis Ende 2026.

Der vom Staat Freiburg geleistete Beitrag soll sicherstellen, dass das elektronische Patientendossier (EPD) und die anderen eHealth-Dienste der gesamten Freiburger Bevölkerung kostenlos zur Verfügung stehen, dies im Sinne des Service public und zur Vermeidung einer sozialen Spaltung. Zudem rechtfertigt sich die Beibehaltung des kantonalen Beitrags im Hinblick auf das, was die Gesundheitsdienstleister zahlen müssen, um ihre Arbeiten für den Anschluss an die CARA-Plattform fortzusetzen (Kosten, die bereits von ihnen getragen werden) und in die Sicherheit der Daten ihrer Patientinnen und Patienten zu investieren.

Mit diesem Dekret kann der Grosse Rat auch gleich über die Verwendung des 2018 gesprochenen Kredits für die Einführung des EPD (ASF 2018_075) und über die entsprechenden tatsächlichen Kosten informiert werden.

1.1 Hintergrund

Am 12. September 2018 eröffnete der Grosse Rat einen Rahmenkredit für die Errichtung einer Stammgemeinschaft im Sinne des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) im Kanton Freiburg. Die dazugehörige Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat vom 1. Mai 2018 (Botschaft 2018-DSAS-19) beschreibt kurz die Ausgangslage und das Projekt eHealth.

Gemäss dem Projekt eHealth sollte sich der Kanton organisatorisch und finanziell am Aufbau einer Stammgemeinschaft im Sinne des EPDG beteiligen, die es den freiburgischen Patientinnen und Patienten ermöglicht, ein EPD-Dossier zu eröffnen, und der sich die im Kanton niedergelassene Gesundheitseinrichtungen und Gesundheitsfachpersonen anschliessen können.

Im Hinblick darauf und nach eingehender Analyse verschiedener Varianten entschied sich der Staat Freiburg, dem interkantonalen zweisprachigen Verband CARA beizutreten und in Zusammenarbeit mit den Kantonen Genf, Jura, Wallis und Waadt die CARA-Stammgemeinschaft zu gründen. Die Entscheidung für diese vom Steuerungsausschuss des Projekts eHealth vorgeschlagene und vom Staatsrat unterstützte Lösung ermöglichte es dem Kanton Freiburg, von den Erfahrungen der anderen Kantone zu profitieren, die in diesem Bereich schon weit fortgeschritten sind (insbesondere die Kantone Genf, Waadt und Wallis), und Skaleneffekte zu nutzen.

Parallel dazu hat eine Arbeitsgruppe aus Juristen der betroffenen kantonalen Dienststellen unter der Federführung des Generalsekretariats von CARA einen Entwurf für eine interkantonale Vereinbarung im Bereich der digitalen Gesundheit ausgearbeitet.

1.2 Stand des Projekts eHealth

Mit dem im Jahr 2018 vom freiburgischen Grossen Rat gesprochenen Rahmenkredit für 2018-2022 sollte der kantonale Anteil an den Anfangskosten von CARA gedeckt werden (*Total der Kosten des Kantons für den interkantonalen Verband CARA*), und zwar:

1. die Kosten in Verbindung mit der technischen Infrastruktur der digitalen Plattform und ihrer Nutzung;
2. die Betriebskosten des Verbands und die Kosten der Bereitstellung der eHealth-Dienste.

Der Rahmenkredit sollte auch die Anfangskosten in Verbindung mit der Umsetzung des EPD auf Kantonebene decken (*Total der Kosten der Tätigkeiten des GesA und Leistungen Dritter*), um:

1. die Anbindung der Patientinnen und Patienten zu fördern und zu erleichtern;
2. die Anbindung der Gesundheitsfachpersonen und ihrer Einrichtungen zu fördern und zu erleichtern;

3. die Koordination des Projekts sicherzustellen.

Am 31. Mai 2021 lancierte CARA die eHealth-Plattform CARA (Plattform CARA), die das EPD CARA hostet. Zwei Jahre nach der Aufschaltung der Plattform CARA in der Westschweiz haben 14 714¹ Personen ihr EPD eröffnet, und 2813² Gesundheitsdienstleister haben sich CARA angeschlossen. Der Kanton Freiburg verzeichnet 453 EPD-Eröffnungen und 172 Anschlüsse von Gesundheitsdienstleistern³. Die anschlusspflichtigen Einrichtungen (freiburger Spital, Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit, Daler-Spital, Clinique Générale, die meisten Pflegeheime, das Geburtshaus Le Petit Prince) sowie einige Arztpraxen und weitere Gesundheitsdienstleister haben sich der Stammgemeinschaft CARA bereits angeschlossen.

Wenn sich die Zahl der eröffneten EPD und der angeschlossene Dienstleister erhöhen soll, sollten diese Zahlen unter Berücksichtigung der folgenden Faktoren und Hemmnisse betrachtet werden:

Auf gesamtschweizerischer Ebene

- > Gemäss einem 2021 veröffentlichten Bericht des Bundesrats⁴ müssen verschiedene finanzielle und organisatorische Massnahmen getroffen werden, um die Verbreitung und Nutzung des EPD weiter zu fördern und seine nachhaltige Finanzierung zu gewährleisten. Im Hinblick darauf wurde am 27. April 2022 ein Entwurf zur Revision des EPDG angekündigt, um die (Stamm-)Gemeinschaften bis zum Inkrafttreten dieser Totalrevision (frühestens 2027) zu unterstützen. Am 27. Januar 2023 schickte der Bund einen Teilrevisionsentwurf für die Übergangfinanzierung in die Vernehmlassung, um den (Stamm-)Gemeinschaften rasch die notwendigen Finanzhilfen zu gewähren und dadurch einen Anreiz für eine möglichst rasche Verbreitung und Nutzung des EPD zu schaffen.
- > Die Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren für das EPD und die (Stamm-)Gemeinschaften sind aufgrund der hohen Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit sehr anspruchsvoll. Dies führte bei der Einführung des EPD von Anfang an zu gewissen Verzögerungen, und der gemäss EPDG verbindliche Einführungstermin vom 15. April 2020 für anschlusspflichtige Einrichtungen konnte von keiner (Stamm-)Gemeinschaft eingehalten werden⁵;
- > Mit 14 714 eröffneten Dossiers hostet CARA bis jetzt über 70 % der EPD schweizweit.

Auf interkantonaler Ebene

- > Nach dem Start der digitalen CARA-Plattform im Mai 2021 folgte eine mehrmonatige Einrichtungsphase, in der die Funktionen und Aspekte des elektronischen Identifikationsmittels finalisiert wurden. Während dieser Phase stellte CARA sicher, dass die Plattform reibungslos funktionierte, und konzentrierte sich vorrangig auf die Verbesserung der Dienstleistung. Die in dieser Phase gesammelten Erfahrungen zeigten auch Verbesserungsmöglichkeiten auf, die zu konkreten Vorschlägen für einen einfacheren Zugang und eine raschere Nutzung des EPD führten. Die verschiedenen Verbesserungsvorschläge wurden am 11. April 2022 dem Bund vorgelegt.
- > Wie CARA feststellte, sollte der derzeitige Prozess für die Eröffnung eines EPD nach den Vorgaben des EPDG über die Beantragung eines elektronischen Identifikationsmittels – als zwingende Voraussetzung für den Zugriff auf das EPD und Unterzeichnung einer Einwilligungserklärung für die Eröffnung eines EPD vereinfacht werden. Diesbezüglich unterbreitete CARA dem Bund ebenfalls Verbesserungsvorschläge.
- > Die Offensivphase der von CARA in Zusammenarbeit mit den Mitgliedskantonen durchgeführten Kommunikationskampagne wurde im vierten Quartal 2022 gestartet. Der Kanton Freiburg hat diese Kampagne übernommen und führt seit dem ersten Quartal 2023 eigene Kommunikationsaktionen durch.

¹ Anzahl eröffnete EPD nach Kantonen: Freiburg (453); Genf (9443); Jura (206); Waadt (3131); Wallis (945).

² Aufteilung der angeschlossenen Dienstleister nach Kantonen: Freiburg (172); Genf (1443); Jura (42); Waadt (881); Wallis (279); weitere Kantone (16).

³ Stand am 1. März 2023.

⁴ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4328 Wehrli vom 14. Dezember 2018: «Elektronisches Patientendossier. Was gibt es noch zu tun bis zu seiner flächendeckenden Verwendung?».

⁵ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4328 Wehrli vom 14. Dezember 2018: «Elektronisches Patientendossier. Was gibt es noch zu tun bis zu seiner flächendeckenden Verwendung?».

Auf kantonaler Ebene

- > 2020 beschloss der Staatsrat, ein einheitliches elektronisches Identifikationsmittel für den Zugang zu den Online-Diensten des Staates einzuführen und dieses Tool im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung unter der Leitung des ITA und der Staatskanzlei zu erwerben. Den Zuschlag erhielt 2021 SwissID, eine Lösung der Schweizerischen Post. Das neue elektronische Identifikationsmittel wurde Anfang 2022 implementiert. Angesichts der Komplexität der oben erwähnten Zertifizierungen und der damit verbundenen Kosten hat sich der Staat Freiburg dafür entschieden, dass für den Erhalt eines zertifizierten und den Anforderungen des EPDG entsprechenden SwissID-Identifikationsmittels eine physische Identitätsprüfung bei der Staatskanzlei erforderlich ist. Eine Lösung für eine Identitätsprüfung online wurde für die zweite Hälfte des Jahres 2022 in Aussicht gestellt, schliesslich aber am 7. Juni 2023 eingeführt. Die Beschaffungsweise der SwissID war bis dahin ein grosses Hindernis für die flächendeckende Einführung des EPD.

1.3 Arbeitsfortschritt

1.3.1 Wichtigste durchgeführte Arbeiten

1.3.1.1 Arbeiten in Verbindung mit der technischen Infrastruktur und der Nutzung der digitalen Plattform

1. Einrichtung einer Plattform für digitale Gesundheit, die den Anforderungen des EPDG entspricht und das EPD sowie andere digitale Gesundheitsdienste auf hohem Sicherheitsniveau hosten kann;
2. Aufbau der Stammgemeinschaft CARA.

1.3.1.2 Arbeiten in Verbindung mit der Arbeitsweise des Verbands CARA und der Bereitstellung der eHealth-Dienste

1. Gesamtplanung der Umsetzung des EPD CARA;
2. Gründung des Verbands CARA;
3. Erarbeitung des Kommunikationsplans;
4. Erarbeitung der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens;
5. Inbetriebnahme des Dokumentenübertragungsmoduls.

1.3.1.3 Arbeiten in Verbindung mit der Umsetzung auf Kantonebene

1. Unterstützung der anschlusspflichtigen Dienstleister bei der Konkretisierung ihres Anschlusses an die Stammgemeinschaft CARA;
2. Unterstützung der anschlusspflichtigen Dienstleister bei der Umsetzung des EPD (insbesondere durch Einsetzung einer kantonalen Koordinationsstelle⁶ für die Übermittlung aller notwendigen Informationen für die Einführung des EPD und die Realisierung der technischen Arbeiten in den Gesundheitseinrichtungen);
3. Erarbeitung des Plans für die Implementierung und Kommunikation auf Kantonebene.

1.3.2 Laufende Arbeiten

1. Anbindung der Patientinnen und Patienten und Unterstützung bei der Eröffnung ihres EPD, insbesondere durch Informations- und Kommunikationskampagnen sowie Einrichtung von EPD-Schaltern;
2. Weitere Anbindung der Gesundheitsfachpersonen und der Gesundheitseinrichtungen im ambulanten Bereich, insbesondere durch Beratung bei der Anpassung der fachlichen Arbeitsabläufe, Unterstützung bei ihren Arbeiten zur Umsetzung des EPD, Unterstützung bei der Schaffung von Instrumenten für die Koordination und Zusammenarbeit in der Gesundheitsversorgung, Bereitstellung von Kohorten von Pflegekräften, die eine

⁶ Es handelt sich um einen Fachausschuss (comité de spécialistes, CoSpe), der in Zusammenarbeit mit dem ITA ins Leben gerufen wurde, um das HFR, das FNPG und das Dalerspital (Einrichtungen, die im April 2020 dem EPD beitreten müssen) bei ihren Arbeiten zur Umsetzung des EPD zu unterstützen, sie auf dem Laufenden zu halten und auf ihre Bedürfnisse einzugehen. Ziel dieses CoSpe war es auch, das notwendige technische und fachliche Wissen zu erwerben, um die anderen Anbieter (Einrichtungen und niedergelassene Ärzte, die im Jahr 2022 dem EPD beitreten müssen, sowie nicht anschlusspflichtige Gesundheitsfachpersonen) bei der Durchführung ihrer eigenen Arbeiten zu unterstützen.

bestimmte Krankheit behandeln, um die Verwendung des EPD in bestimmten medizinischen Kontexten zu fördern und die Relevanz des EPD durch eine gute Koordination der beteiligten Akteure zu optimieren;

3. Entwicklung des Gemeinsamen Medikationsplans (GMP);
4. Entwicklung des Gemeinsamen Pflegeplans (GPP).

1.4 Finanzierung des eHealth-Projekts

1.4.1 Im Rahmen des Dekrets ASF 2018_075 gewährte Beträge

Bei der Finanzverwaltung wurde ein Rahmenkredit in Höhe von CHF 4 413 044 zur Finanzierung der Einführung des EPD im Kanton Freiburg von 2018-2022 eröffnet. Die Tabelle 1 zeigt auf, wie sich die Beträge aufteilen.

	Voranschlag	Finanzplan 2018-2021			FP 2022-2025	Total
	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022
Gesamtkosten des Kantons für den interkantonalen Verband CARA	135 975	658 554	780 592	1 002 151	1 058 447	3 635 719
Gesamtkosten Tätigkeiten GesA /Leistungen Dritter	315 101	300 556	300 556	300 556	300 556	1 517 325
Bruttogesamtkosten für den Kanton	451 076	959 110	1 081 148	1 302 707	1 359 003	5 153 044
Einnahme von Seiten des Bundes					-740 000	-740 000
Nettobetrag zu Lasten des Staates	451 076	959 110	1 081 148	1 302 707	619 003	4 413 044

Tabelle 1 – Im Rahmen des Dekrets ASF 2018_075 gewährte Beträge

1.4.2 Stand am 31. Dezember 2022

Per 31. Dezember 2022 beliefen sich die Gesamtfinanzierungskosten für das eHealth-Projekt auf CHF 5 264 759, das sind CHF 841 707 mehr als im Rahmen des Dekrets zugesprochen. Die tatsächlichen Kosten sind im Einzelnen in Tabelle 2 aufgeführt.

	Rechnung					Total
	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022
Gesamtkosten des Kantons für den interkantonalen Verband CARA	224 367	575 909	1 142 940	1 112 106	1 198 180	4 253 502
Gesamtkosten Tätigkeiten GesA /Leistungen Dritter	367 301	242 192	187 462	160 341	278 329	1 235 625
Bruttogesamtkosten für den Kanton	591 668	818 101	1 330 402	1 272 447	1 476 510	5 489 127
Einnahme von Seiten des Bundes ⁷	0	0	0	0	0	0
Nettobetrag zu Lasten des Staates	591 668	818 101	1 330 402	1 272 447	1 476 509	5 489 127

Tabelle 2 – Gesamtfinanzierungskosten für das eHealth-Projekt

⁷ 2021 und 2022 gingen die Bundesgelder direkt an die CARA-Stammgemeinschaft. Die Gesamtkosten des Kantons Freiburg wurden unter Berücksichtigung der Bundesgelder berechnet.

Für die Überschreitung des vom Grossen Rat gesprochenen Kredits gibt es mehrere Gründe:

1. Bei der Ausarbeitung des Dekrets wurden die Gesamtkosten für die Umsetzung des EPD auf Kantonsebene auf CHF 5 153 044 geschätzt. Der Staat Freiburg rechnete damit, 2022 für den Zeitraum 2018-2022 vom Bund eine Finanzhilfe in Höhe von CHF 740 000 zu erhalten⁸ (s. Tabelle 1), was die Gesamtkosten zu seinen Lasten auf CHF 4 413 044 reduziert hätte. Letztlich belief sich die dem Kanton Freiburg vom Bund gewährte Finanzhilfe CHF 716 427, also CHF 23 573 weniger als ursprünglich vorgesehen. Der Finanzhilfebetrag wurde direkt in die Finanzplanung von CARA für 2019-2023 integriert und von CARA einkassiert. Danach wurde er von den Gesamtkosten des Kantons für den interkantonalen Verband CARA in Abzug gebracht. Von diesen CHF 716 427 sind ausserdem noch CHF 234 375 abzuziehen, die erst 2023 eingenommen werden können, sofern der Kanton seine Finanzierung fortführt. Schlussendlich liegt die Bundessubvention für 2018-2022 also um CHF 257 948 unter dem ursprünglich veranschlagten Betrag.
2. Die Schätzung der Gesamtkosten des Kantons für CARA erfolgte unter Bezugnahme auf die ab 2022 zu erwartenden Betriebskosten von CARA. Basierend auf den Erfahrungen der Kantone, die bereits ein EPD eingeführt haben, und dem Kostenvoranschlag eines technischen Anbieters wurden die jährlichen Betriebskosten von CARA auf CHF 6 640 752 geschätzt beziehungsweise auf CHF 1 058 447 für den Kanton Freiburg. Auf dieser Grundlage wurde eine gestaffelte Finanzierung der Plattform entsprechend der schrittweisen Implementierung des EPD im Kanton für den Zeitraum 2018-2022 ausgearbeitet. Schlussendlich wurde von einer Staffelung abgesehen, was Mehrkosten in Höhe von CHF 617 782 zur Folge hat. CARA hat sich aus den folgenden Gründen gegen eine gestaffelte Finanzierung entschieden:
 - > Die Betriebskosten von CARA und die Kosten der CARA-Plattform waren höher als erwartet, da die Mittelzuweisungen und die Kosten für externe Mandate höher waren als angenommen.
 - > Wie schon erwähnt sind die Zertifizierungs- und Akkreditierungsprozesse für das EPD und die (Stamm-)Gemeinschaften äusserst anspruchsvoll. Die oben angesprochenen Kosten für die Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren wurden vom Bund zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Ausführungsverordnungen zum EPDG eindeutig unterschätzt.
 - > Angesichts des grossen Interpretationsspielraums, der der einzigen von der Schweizerischen Akkreditierungsstelle akkreditierten Zertifizierungsstelle in mehreren wesentlichen Punkten eingeräumt wurde⁹, sind die Gesamtkosten im Zusammenhang mit der Zertifizierung 2- bis 3-mal höher ausgefallen als ursprünglich bei der Ausarbeitung des EPDG angenommen.

2 Begründung des Kreditantrags

2.1 Sicherstellen der nachhaltigen Finanzierung des EPD

Im Rahmen des Dekrets, das dem Grossen Rat 2018 für die Umsetzung des EPD vorgelegt worden war, sollte der Staat nach Abschluss des Projekts eHealth, d.h. ab 2023, seine Aufgabe als Initiator und Koordinator des Projekts erfüllt haben. Die Finanzierung der Betriebskosten der EPD-Plattform und der (Stamm-)Gemeinschaften sollte zu Lasten der Gesundheitsdienstleister gehen, wobei davon ausgegangen wurde, dass ihnen das Koordinations- und Zusammenarbeitsinstrument ab diesem Zeitpunkt einen echten Nutzen bringen würde. Es ist festzustellen, dass die Finanzierung der (Stamm-)Gemeinschaften heute nicht vollumfänglich von den Gesundheitsdienstleistern getragen werden kann.

⁸ Da die Höhe der Bundeshilfe dem Staat Freiburg bei der Ausarbeitung des Dekrets ASF 2018_075 nicht bekannt war, wurde sie auf der Grundlage der vom Bund zur Verfügung gestellten Informationen berechnet, insbesondere derjenigen aus der Verordnung über die Finanzhilfen für das elektronische Patientendossier (EPDFV).

⁹ Zu den wesentlichen Punkten gehören unter anderem der Begriff des Risikos für die Rechtfertigung eines Audits und der Umfang der Zertifizierung nach Kontext für Anbieter von elektronischen Identifikationsmitteln.

Rückblickend lässt sich feststellen, dass der Bund und der eidgenössische Gesetzgeber bei der Ausarbeitung des EPDG die Gesamtkosten für die Einführung des EPD in der Schweiz, seinen langfristigen Einsatz und die Begleitmassnahmen zur Verbreitung des EPD unterschätzt haben.

Die Gründe für diese Kostenunterschätzung sind vor allem im Fehlen ähnlicher Referenzen und im Umfang der durchzuführenden Arbeiten zu suchen. Die Einführung des EPD erwies sich also als weitaus komplexer und kostspieliger als erwartet. Diese Komplexität ergibt sich aus dem Zusammenspiel der oben erwähnten rechtlichen, organisatorischen und technischen Bedingungen (vgl. Kap. 1.2) sowie aus der Vielzahl der beteiligten Akteurinnen/Akteure und Ansprechpartner/innen.

Die Unterschätzung der Kosten für die Umsetzung des EPD spiegelt sich auch auf der Seite der Pflegeanbieter wider. Tatsächlich müssen viele Aufgaben erledigt werden, bevor ein Gesundheitsdienstleister an eine (Stamm-)Gemeinschaft angeschlossen wird und mit dem EPD arbeiten kann.

Bisher haben die Bundesbehörden keine wirtschaftlichen Studien über die tatsächlichen kurz-, mittel- und langfristigen Kosten der EPD-Infrastruktur im weiteren Sinne durchgeführt. Darüber hinaus wurde in den wenigen von einer Bundesstelle erstellten finanztechnischen Unterlagen immer wieder die fehlende Berücksichtigung der mit dem Betrieb der EPD-Infrastruktur verbundenen Kosten angesprochen¹⁰.

Gemäss einer von CURAVIVA und INSOS durchgeführten Evaluation konnten die Kosten für die Umsetzung des EPD für eine Einrichtung mit 80 Betten auf CHF 72 510 (CHF 36 560 einmalige Kosten und CHF 36 950 wiederkehrende Kosten) geschätzt werden. Aller Wahrscheinlichkeit nach und unter Berücksichtigung der für die Bewertung herangezogenen Leistungen dürfte dieser Betrag für einen niedergelassenen Anbieter, der ebenfalls eine Lösung über das Webportal anstrebt, nur geringfügig niedriger und für eine grössere und komplexere Einrichtung höher ausfallen.

Diese Berechnung berücksichtigt jedoch nicht die integrierte Lösung. Obwohl diese für die Teilnahme am EPD nicht zwingend erforderlich ist, verschafft sie den Gesundheitsdienstleistern einen echten Mehrwert, indem sie den Datenaustausch automatisiert, Überlastung und Fehlerrisiken vermeidet und insbesondere einen einfachen und sicheren Zugang zum EPD gewährleistet. Daraus ergibt sich jedoch eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Integrationsarbeiten, die vollständig von den Gesundheitsdienstleistern getragen werden muss.

Vor diesem Hintergrund ist eine finanzielle Beteiligung der Leistungserbringer zum jetzigen Zeitpunkt nicht denkbar, da das Risiko besteht, dass sie die Integrationsarbeiten, die zur Unterstützung der Entwicklung des EPD erforderlich sind, nicht durchführen. Entsprechend dem im Rahmen des Dekrets ASF 2018_075 zum Ausdruck gebrachten Willen des Staatsrats soll die Beibehaltung der Finanzierung des gesamten Kantonsbeitrags an den Verband CARA bis 2026 den Leistungserbringern ermöglichen, ihre Anschlussarbeiten an die CARA-Plattform fortzusetzen (Kosten, die bereits von ihnen getragen werden) und mehr in die Sicherheit der Daten ihrer Patientinnen und Patienten zu investieren.

Allerdings ist nicht auszuschliessen, dass die Leistungserbringer in Zukunft in die Finanzierung der CARA-Plattform einbezogen werden könnten. Ein Beitrag ihrerseits könnte in Betracht gezogen werden, wenn die Rahmenbedingungen, wie eine gute Implementierung des EPD und seine Nutzung im Kanton Freiburg sowie die Stärkung des Mehrwerts für die Leistungserbringer und das Gesundheitssystem, gegeben sind. Dann muss ein Finanzierungsmodell festgelegt werden, das mit den Zielen des Staates Freiburg im Bereich der digitalen Gesundheit im Allgemeinen und des EPD im Besonderen übereinstimmt. Eine Situationsbeurteilung muss nach Ablauf des vorliegenden Dekrets, spätestens jedoch 2028 erfolgen, falls die Vereinbarung im Bereich der digitalen Gesundheit in Kraft tritt. In diesem Fall müsste eine neue formell-gesetzliche Grundlage im kantonalen Gesundheitsgesetz (GesG) geschaffen werden.

¹⁰ Beispielsweise der Bericht Nr. 21604 der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 26.02.22 über die finanzielle Prüfung der Stammgemeinschaft axsana AG mit einem Einzugsgebiet über 14 Deutschschweizer Kantone, der online verfügbar ist.

2.2 Besserer Nutzen des EPD

Es hat sich nun also herausgestellt, dass das EPD zur vollen Entfaltung seines Potenzials ständig weiterentwickelt werden muss und Massnahmen ergriffen werden müssen, um seinen Nutzen für alle Beteiligten zu erhöhen¹¹. Das EPD muss ein Werkzeug für das gesamte Gesundheitssystem werden.

Auf technischer Ebene werden derzeit mehrere Projekte entwickelt (elektronischer Impfausweis, elektronische ärztliche Verschreibung, GPP und GMP oder eMedikation), die erhebliche Auswirkungen auf das EPD CARA haben werden; sie sollen in Zukunft als spezifische Module verfügbar sein. Die Ergebnisse dieser Entwicklungen werden schrittweise implementiert und ab 2023 in die CARA-Plattform integriert. Diese Projekte mit grosser Wertschöpfung, die unter der Aufsicht des Verbands CARA stehen, werden einen echten Beitrag zur Koordinierung und Sicherheit der Gesundheitsversorgung leisten. Sie werden von den Gesundheitsfachleuten sehnlichst erwartet und werden insbesondere den Stellenwert des EPD CARA in der Westschweiz deutlich steigern.

2.3 Revision des EPDG

Nach den Schlussfolgerungen des Bundesrates¹² und entgegen den ursprünglichen Annahmen ist klar geworden, dass die öffentliche Hand, sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene, das EPD mitfinanzieren muss, um dessen Fortbestand zu sichern. Im Rahmen der Übergangsrevision des EPDG, die die Finanzierung der (Stamm-)Gemeinschaften bis zum Inkrafttreten der Totalrevision des EPDG sicherstellen soll, sieht der Bund vor, jeder (Stamm-)Gemeinschaft Finanzhilfen zukommen zu lassen, die sich nach der Anzahl der auf ihrer Plattform eröffneten EPD richten. Mit der Gewährung dieser Finanzhilfen verfolgt der Bund zwei Ziele: Zum einen soll die Finanzierung des Betriebs und der Entwicklung der (Stamm-)Gemeinschaften entlastet werden, zum anderen soll ein Anreiz für die Verbreitung und Nutzung des EPD geschaffen werden. Diese Finanzhilfen werden jedoch nur unter dem Vorbehalt einer mindestens gleichwertigen Beteiligung der Kantone gewährt. Die Kantone müssen sich also auch finanziell an dieser Übergangsphase beteiligen. So gesehen braucht es die Beteiligung des Staates, um in den Genuss dieser Finanzhilfen des Bundes zu kommen.

Die umfassende Revision des EPDG wiederum soll die Entwicklung des EPD unterstützen und seine nachhaltige Finanzierung sicherstellen. Diese neue Unterstützung des Bundes sollte dazu beitragen, die Verbreitung des EPD zu fördern und es dem Verband CARA ermöglichen, seine Finanzierung zu sichern.

3 Finanzielle und personelle Folgen

Der vom Staat zu übernehmende Betrag umfasst den kantonalen Anteil an den Kosten des Verbands CARA, die sich in zwei Kategorien unterteilen lassen:

- > die Kosten für die technische Infrastruktur der CARA-Plattform und deren Nutzung, wie das Hosting und die Bereitstellung der Plattform und einer Testumgebung, die Wartung der Infrastruktur, die Betreuung sowie die Lösung von Problemen und Vorfällen, die Erstellung eines Datenwiederherstellungs- und Notfallplans, das Helpdesk, der technische Support, die Bereitstellung und Dokumentation der Updates sowie deren Installation;
- > die Betriebskosten des Verbands CARA und der Bereitstellung der digitalen Gesundheitsdienste, d.h. das Personal des Verbands, die Räumlichkeiten und Arbeitsplätze, die Erneuerung der Zertifizierung der CARA-Gemeinschaft, die Kommunikation auf interkantonaler Ebene, die für den Anschluss der Leistungserbringer erforderlichen Zertifikate, verschiedene externe Mandate, darunter jenes, das der HEIG-VD erteilt wurde, um die

¹¹ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4328 Wehrli vom 14. Dezember 2018: «Elektronisches Patientendossier. Was gibt es noch zu tun bis zu seiner flächendeckenden Verwendung?».

¹² Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4328 Wehrli vom 14. Dezember 2018: «Elektronisches Patientendossier. Was gibt es noch zu tun bis zu seiner flächendeckenden Verwendung?».

Rolle des Sicherheitsbeauftragten zu übernehmen, die Bereitstellung einer eLearning-Plattform für Gesundheitsfachleute, die Entwicklung von eHealth-Tools wie der GMP und der GPP;

Mit dem Zusatzkredit werden auch alle Kosten der laufenden Arbeiten im Kanton finanziert (s. Kap. 1.3.2).

Für die Berechnung des Betrags, der notwendig ist, um die Bereitstellung der digitalen Plattform CARA im Kanton Freiburg von 2023 bis 2026 zu gewährleisten, wurde einerseits auf die projektierten Kosten des interkantonalen Verbands CARA (*Gesamtkosten des Kantons für den interkantonalen Verband CARA*), die von der Mitgliederversammlung von CARA¹³ am 11. Mai 2023 genehmigt wurden, und andererseits die Beträge, die im Finanzplan 2023-2026 des Amtes für Gesundheit für die von ihm erbrachten Leistungen aufgeführt sind (*Gesamtkosten Tätigkeiten GesA /Leistungen Dritter*), abgestellt. Gemäss einem statutarischen Verteilschlüssel, der proportional zur Bevölkerung der CARA-Mitgliedskantone ist, deckt der Beitrag des Kantons Freiburg rund 15,8 % der jährlichen Kosten von CARA ab.

Die Kosten, für die der Staat bis 2026 jährlich aufkommt, sind in Tabelle 3 im Einzelnen aufgeführt.

	Finanzplan 2023-2026				Total
	2023	2024	2025	2026	2023-2026
Gesamtkosten des Kantons für den interkantonalen Verband CARA	1 368 242	1 814 636	2 164 155	2 698 610	8 045 643
Gesamtkosten Tätigkeiten GesA /Leistungen Dritter	335 796	335 796	335 796	335 796	1 343 184
Betrag zu Lasten des Staates	1 704 038	2 150 432	2 499 951	3 034 406	9 388 827

Tabelle 3 – EPD-Finanzierung zulasten des Staates Freiburg bis 2026

Bei einer Übergangsrevision des EPDG werden die Stammgemeinschaften ab 2024 grundsätzlich mit übergangsweisen Finanzhilfen des Bundes unterstützt. Daher könnte die Höhe des Freiburger Beitrags an CARA für das Jahr 2024 nach unten korrigiert werden.

4 Fazit

Der Staatsrat lädt Sie deshalb ein, dieses Dekret anzunehmen.

¹³ Die Mitgliederversammlung von CARA ist das oberste Organ des Verbands. Sie setzt sich aus den für das Gesundheitswesen zuständigen Regierungsmitgliedern der fünf Mitgliedskantone zusammen.

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DSAS-56

Projet de décret :

Décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en matière de santé numérique

Proposition de la Commission des affaires extérieures CAE

Présidence : Pasquier Nicolas

Vice-Présidence : Altermatt Bernhard

Membres : Bortoluzzi Flavio, Chardonnens Jean-Daniel, Dumas Jacques, Galley Liliane, Hauswirth Urs, Lauber Pascal, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Rey Alizée, Schwander Susanne, Sudan Stéphane, Zermatten Estelle.

Membres suppléants : Bapst Pierre-Alain, Clément Christian, Esseiva Catherine, Michel Pascale, Riedo Bruno, Vuilleumier Julien.

Entrée en matière

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

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 4 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 3 novembre 2023

Anhang

GROSSER RAT

2023-DSAS-56

Dekretsentwurf:

Dekret über die Eröffnung eines Zusatzkredits im Bereich der digitalen Gesundheit

Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Präsidium: Pasquier Nicolas

Vize-Präsidium: Altermatt Bernhard

Mitglieder: Bortoluzzi Flavio, Chardonnens Jean-Daniel, Dumas Jacques, Galley Liliane, Hauswirth Urs, Lauber Pascal, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Rey Alizée, Schwander Susanne, Sudan Stéphane, Zermatten Estelle.

Stv. Mitglieder: Bapst Pierre-Alain, Clément Christian, Esseiva Catherine, Michel Pascale, Riedo Bruno, Vuilleumier Julien.

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 4 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 3. November 2023

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DSAS-56

Projet de décret :
Décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en matière de santé numérique

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Entrée en matière

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

Vote final

Par 9 voix contre 4 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Le 3 novembre 2023

Anhang

GROSSER RAT

2023-DSAS-56

Dekretsentwurf:
Dekret über die Eröffnung eines Zusatzkredits im Bereich der digitalen Gesundheit

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

Mitglieder : Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Den 3. November 2023



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat 2023-GC-89

Pour un usage compréhensible du langage inclusif dans les textes du canton de Fribourg

Auteur-e-s :	Michellod Savio / Dorthe Sébastien / Kolly Nicolas / Thalmann-Bolz Katharina / Dafflon Hubert / Clément Christian / Defferrard Francine / Robatel Pauline / Wüthrich Peter / Zermatten Estelle
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	24.03.2023
Développement :	24.03.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	24.03.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	03.10.2023

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 24 mars 2023, les député-e-s susmentionné-e-s proposent l'élaboration d'une nouvelle directive cantonale pour usage compréhensible du langage inclusif dans les textes du canton de Fribourg. Cette directive s'appliquerait à l'ensemble de l'administration cantonale et serait vivement conseillée aux communes.

Cette directive devrait reposer sur les trois principes suivants : écrire ce qui peut se dire, utiliser des noms féminins pour les femmes ou groupes exclusivement féminins, et éviter les règles d'accord basées sur l'expression « l'emporte ». Dans le contenu, elle se référerait aux recommandations de la Chancellerie fédérale, en incluant l'usage du genre non marqué inclusif, des termes épïcènes, des termes collectifs, des formulations impersonnelles, des formulations passives et le doublet intégral pour rendre visible le genre dans des ensembles mixtes. Les lignes typographiques de marquage ou de démarquage du genre ou les néologismes seraient en revanche proscrits.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme le mentionnait le Conseil d'Etat dans sa réponse du 14 février 2023 à la question 2022-CE-209 relative au respect du français académique, le langage ou l'écriture épïcène utilisés à l'Etat de Fribourg désigne différentes règles et pratiques qui cherchent à promouvoir l'égalité des sexes par le langage ou l'écriture. Cela se fait à travers le choix des mots, la syntaxe, la grammaire ou la typographie, en utilisant des outils de démasculinisation de la langue, à savoir des outils qui visent à nous extraire du langage exclusif induit par l'utilisation du masculin comme valeur par défaut. En 1998, le Conseil d'Etat a édicté les recommandations concernant l'égalité linguistique entre femmes et hommes, lesquelles servent de base pour la rédaction des documents émis par l'administration cantonale. La voie de formulation épïcène recommandée est la solution créative, qui exploite la formulation neutre et/ou l'élimination de la notion de sexe et les doublets. Ces recommandations ne préconisent pas l'utilisation du point médian.

Ces recommandations cantonales sont comparables à celles de la Chancellerie fédérale en la matière. En effet, les moyens linguistiques admis par les recommandations de cette dernière (le genre non marqué inclusif, les termes épïcènes ou collectifs ainsi que les formulations impersonnelles ou passives) sont également préconisés par les recommandations cantonales. En ce qui concerne le doublet intégral, les recommandations cantonales retiennent qu'il doit être utilisé au singulier et au pluriel, en version intégrale (le collaborateur ou la collaboratrice) et non en forme abrégée (le/la collaborateur/trice), sauf si la différenciation entre les dénominations féminines et masculines n'est pas perceptible phonétiquement (par exemple : chaque auteur-e doit présenter un texte dactylographié). La forme abrégée peut être tolérée dans les textes tels qu'offres d'emploi ou « formulaires ». Toutefois, l'emploi systématique de doublets devrait rester l'exception. Lorsqu'un doublet abrégé est toléré, les lettres qui marquent le féminin sont distinguées par un trait d'union, au singulier comme au pluriel. Pour ce qui est de la proscription des signes typographiques de marquage ou de démarquage du genre tels qu'étudiantEs, agent-es culturel·les. femmes*, chef.ffe.x.s, etc. ou les néologismes comme iel, frœur, toustes, agricultriceurices, etc., les recommandations cantonales ne les mentionnent pas et ils ne sont pas utilisés dans l'administration cantonale. Comme évoqué précédemment, seul le trait d'union peut être employé exceptionnellement par gain de place et lorsque les dénominations féminines et masculines ne sont pas perceptibles phonétiquement.

Le Conseil d'Etat tient à préciser que l'intérêt pour les personnes souffrant « d'un handicap cognitif, notamment la dyslexie, la dysphasie ou l'apraxie » est louable. Les motionnaires indiquent que les signes typographiques posent des problèmes à ces personnes. Cela devrait dès lors aussi être le cas des apostrophes, des accents, des doubles lettres, etc. Or, selon le linguiste Christophe Benzitoun, ce sont surtout l'opacité de la prononciation en français et les règles orthographiques et grammaticales complexes qui posent des problèmes d'accessibilité en termes de dyslexie, notamment par rapport à la conscience phonologique. Dans son ouvrage « Qui veut la peau du français ? », il rappelle que « le français est une langue qui a subi des complexifications importantes (...). Pensez par exemple au son [s], qui a environ douze manières de s'écrire. Pensez à des termes comme « oiseau », dont aucune lettre ne se prononce de la même manière qu'individuellement, ou à « oignon », qui se prononce « onion ». En acceptant certaines réformes orthographiques, nous briserions certaines barrières difficiles pour les personnes souffrant « d'un handicap cognitif, notamment la dyslexie, la dysphasie ou l'apraxie ». Il semble dès lors qu'il existe de nombreuses possibilités de venir en aide à ces personnes, notamment en clarifiant et simplifiant la langue française.

A ce titre, l'écriture inclusive dispose d'un grand nombre d'outils (comme évoqué ci-avant) qui sont tout à fait compatibles avec les troubles dyslexiques, dans la mesure où ils ne modifient en rien les règles grammaticales ni syntaxiques. Par ailleurs, à ce jour, il n'existe pas de recherches scientifiques publiées sur un lien potentiel entre l'écriture inclusive et ces problématiques. Une collaboration entre les HUG à Genève et l'Université de Fribourg se penche actuellement sur cette question et certaines hypothèses semblent indiquer que pour certaines formes de dyslexie, comme des problèmes de conscience morphologiques, les formes contractées pourraient même être un atout. Les formes contractées restent très minoritaires dans l'écriture inclusive et il faut relever que le trait d'union (tout comme le point médian par ailleurs) est un signe typographique qui ne se dit pas à l'oral. Lorsque nous lisons 300 fr.-, nous le lisons 300 « francs », et pas 300 « f » « r » « point » « trait d'union ». Comme le « M. » de monsieur. De la même manière, « étudiant-e » se lira « étudiante ou étudiant ». Ce changement entre l'écrit et l'oral fait déjà partie des habitudes de lecture.

Le Conseil d'Etat est par conséquent d'avis que les recommandations cantonales n'ont pas à être adaptées sur le modèle de celles de la Chancellerie fédérale et propose dès lors de refuser le mandat.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag 2023-GC-89

Für eine verständliche Verwendung der inklusiven Sprache in den Texten des Kantons Freiburg

Verfasser/innen:	Michellod Savio / Dorthe Sébastien / Kolly Nicolas / Thalmann-Bolz Katharina / Dafflon Hubert / Clément Christian / Defferrard Francine / Robatel Pauline / Wüthrich Peter / Zermatten Estelle
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	24.03.2023
Begründung:	24.03.2023
Überweisung an den Staatsrat:	24.03.2023
Antwort des Staatsrats:	03.10.2023

I. Zusammenfassung des Auftrags

In ihrem am 24. März 2023 eingereichten und begründeten Auftrag schlugen die oben erwähnten Grossrätinnen und Grossräte die Ausarbeitung einer neuen kantonalen Weisung für die verständliche Verwendung der inklusiven Sprache in den Texten des Kantons Freiburg vor. Diese Weisung würde für die gesamte Kantonsverwaltung gelten und den Gemeinden dringend empfohlen werden.

Die Weisung soll auf den folgenden drei Prinzipien beruhen: schreiben, was ausgesprochen werden kann, weibliche Nomen für Frauen oder ausschliesslich weibliche Gruppen verwenden sowie männliche Formen als Kollektivformen vermeiden. Inhaltlich würde sie sich an den Empfehlungen der Bundeskanzlei orientieren und sich für die Verwendung von Paarformen, substantivierten Adjektiven/Partizipien, geschlechtsunspezifischen Nomen, Kollektivbezeichnungen oder Umschreibungen ohne Personenbezeichnungen aussprechen. Typografische Zeichen zur Markierung oder Abgrenzung des Geschlechts oder Neologismen wären dagegen verboten.

II. Antwort des Staatsrats

Wie der Staatsrat in seiner Antwort vom 14. Februar 2023 auf die Anfrage 2022-CE-209 zur Beachtung des akademischen Französisch erwähnte, bezieht sich die vom Kanton Freiburg verwendete, geschlechtergerechte Sprache oder Schreibweise auf verschiedene Regeln und Praktiken, die darauf abzielen, die Geschlechtergleichstellung durch Sprache oder Schreibweise zu fördern. Dies geschieht durch Wortwahl, Syntax, Grammatik oder Typografie, durch eine «Entmännlichung» der Sprache, sprich die Nutzung von Instrumenten, die der Verwendung der männlichen grammatikalischen Form als Standard entgegenwirken. Im Jahr 1998 erliess der Staatsrat die Empfehlungen zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann, welche die Grundlage der von der Kantonsverwaltung verfassten Dokumente bilden. Zur sprachlichen Gleichbehandlung empfohlen wird die kreative Lösung, welche die Geschlechtsneutralisation und

die Paarbildung vorsieht. Diese Empfehlungen sprechen sich nicht für die Verwendung des Mediopunkts aus.

Die kantonalen Empfehlungen sind mit den entsprechenden Empfehlungen der Bundeskanzlei vergleichbar. Denn die sprachlichen Mittel, die in den Empfehlungen der Bundeskanzlei zugelassen sind (Verwendung von Paarformen, geschlechtsunspezifischen Nomen, Kollektivbezeichnungen oder Umschreibungen ohne Personenbezeichnungen) werden auch in den kantonalen Empfehlungen befürwortet. Bei den Paarformen halten die kantonalen Empfehlungen fest, dass sie sowohl im Singular als auch im Plural gebraucht und vollständig ausgeschrieben werden müssen («die Mitarbeiterin und der Mitarbeiter»). Im Französischen besteht indessen die Möglichkeit einer abgekürzten Schreibweise, wenn sich die Form mit der weiblichen Endung nicht hörbar von der männlichen Form unterscheidet (beispielsweise: «*chaque auteur-e doit présenter un texte dactylographié*»). Abgekürzte Schreibweisen sind mit Ausnahme von Stellenanzeigen und Formularen zu vermeiden. Jedoch soll die systematische Verwendung der Paarformen die Ausnahme bilden. Sind abgekürzte Paarformen erlaubt, sind die weiblichen Endungen im Französischen sowohl im Singular als auch im Plural mit einem Bindestrich zu schreiben. Typografischen Zeichen zur Markierung oder Abgrenzung des Geschlechts wie *Student/in*, *Stimmbürger*innen*, *Vorsteher:innen* etc. oder Neologismen werden in den kantonalen Empfehlungen nicht erwähnt und in der Kantonsverwaltung nicht verwendet. Wie bereits erläutert, kann im Französischen nur in Ausnahmefällen der Bindestrich verwendet werden, um Platz zu sparen und wenn weibliche und männliche Bezeichnungen phonetisch nicht wahrnehmbar sind.

Der SR möchte betonen, dass die Berücksichtigung von Personen «mit einer kognitiven Beeinträchtigung (wie Legasthenie, Dysphasie oder Apraxie)» lobenswert ist. Die Motionärinnen und Motionäre weisen darauf hin, dass typografische Zeichen für diese Personen ein Problem darstellen. Laut dem Linguisten Christophe Benzitoun sind es jedoch vor allem die undurchsichtige Aussprache des Französischen und die komplexen Orthografie- und Grammatikregeln, die Probleme mit der Zugänglichkeit bei Legasthenie verursachen, insbesondere im Hinblick auf die phonologische Bewusstheit. In seinem Buch «*Qui veut la peau du français?*» erinnert er daran, dass das Französische eine Sprache ist, die bedeutende Komplexifizierungen erfahren hat (...). So zum Beispiel beim Laut [s], für den es etwa zwölf Schreibweisen gibt. Oder Begriffe wie «*oiseau*», bei dem kein Buchstabe so ausgesprochen wird wie einzeln, oder «*oignon*», der sich «*onion*» ausspricht. Durch das Akzeptieren bestimmter Rechtschreibreformen würden wir einige Barrieren durchbrechen, die für Menschen «mit einer kognitiven Beeinträchtigung (wie Legasthenie, Dysphasie oder Apraxie)» schwierig sind. Es scheint daher viele Möglichkeiten zu geben, diesen Menschen zu helfen, insbesondere durch die Klärung und die Vereinfachung der französischen Sprache.

Die inklusive Schreibweise verfügt diesbezüglich über viele Werkzeuge (wie weiter oben beschrieben), die mit legasthenischen Störungen voll und ganz vereinbar sind, da sie weder die Grammatik- noch die Syntaxregeln verändern. Ausserdem gibt es bis heute keine publizierten wissenschaftlichen Forschungsarbeiten über einen möglichen Zusammenhang zwischen der inklusiven Schreibweise und diesen Problemen. Eine Zusammenarbeit des Universitätsspitals Genf und der Universität Freiburg befasst sich derzeit mit dieser Frage. Gewisse Hypothesen scheinen darauf hinzudeuten, dass die zusammengezogenen Formen für bestimmte Arten von Legasthenie, wie Probleme bei der morphematischen Bewusstheit, sogar von Vorteil sein könnten. Die zusammengezogenen, geschlechterumfassenden Formen bleiben in Sachen inklusive Sprache in der Unterzahl, und der Bindestrich (wie auch der Mediopunkt) ist ein typografisches Zeichen, das nicht

ausgesprochen wird. Lesen wir «300 fr.-», so lesen wir «300 francs», und nicht «300 F-R-point-trait d'union», wie beim «M.» von «Monsieur». Gleichermassen wird «*étudiant-e*» als «*étudiante ou étudiant*» gelesen. Dieser Wechsel zwischen geschriebener und gesprochener Sprache ist bereits Teil der Lesegewohnheiten.

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass die kantonalen Empfehlungen nicht nach dem Vorbild der Empfehlungen der Bundeskanzlei angepasst werden müssen, und beantragt daher, den Auftrag abzulehnen.



Rapport 2023-DSAS-6

26 septembre 2023

Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes

Comment assurer le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur les postulats 2019-GC-41 Mäder-Brülhart Bernadette / Meyer Loetscher Anne - Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes et 2021-GC-25 de Weck Antoinette / Fagherazzi Martine - Comment assurer le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille.

Table des matières

1	Introduction	3
2	Portrait statistique des familles fribourgeoises	4
2.1	Structure des ménages et formes de vie familiales	4
2.1.1	Types de ménages, naissances et nombre d'enfants	4
2.1.2	Mariages et divorces	8
2.2	Activité professionnelle et garde des enfants	9
2.2.1	Activité professionnelle	9
2.2.2	Garde des enfants et conciliation vie professionnelle / vie familiale	11
2.3	Prestations sociales destinées aux familles	13
2.3.1	Aides financières	13
2.3.2	Aide sociale	17
3	Adéquation entre besoins des familles et offres de prestations	18
3.1	Sécurité matérielle	19
3.2	Travail	20
3.3	Education, Formation, Culture	21
3.4	Egalité des genres	24
3.5	Diversité	24
3.6	Santé	24
3.7	Génération	26
3.8	Gouvernance	26
3.9	Mesures de soutien aux femmes en difficulté	28

4. Plan stratégique « Pour une politique des familles » du canton de Fribourg	31
4.1 Renforcer le pilotage de la politique des familles	32
4.2 Mieux tenir compte des dimensions non financières de la politique des familles	33
4.3 Améliorer l'accessibilité des prestations pour les familles	34
5 Conclusion	36

1 Introduction

Par postulat déposé et développé le 28 mars 2019, les députées Anne Meyer Loetscher, Bernadette Mäder-Brühlhart et trente-deux cosignataires ont demandé au Conseil d'Etat d'élaborer un nouveau rapport sur la politique familiale globale. Un tel document, basé sur la réalité actuelle et les besoins des familles, permettra de doter le canton de Fribourg d'un nouvel instrument de pilotage.

La politique familiale est par essence une politique transversale, concernant l'ensemble de la population, chacun et chacune expérimentant tout au long de son parcours de vie les liens entre parents et enfants, liens unissant les générations et étant au fondement de notre société. La politique familiale a pour objectif d'affirmer et de renforcer les ressources et les compétences des familles. Elle comprend l'ensemble des mesures et dispositifs visant à soutenir et à promouvoir la famille, que ce soit en termes de sécurité matérielle et financière, mais également en tenant compte des dimensions d'intégration, de prévention et de développement des capacités d'agir des individus dans les domaines de l'économie, de la formation, de la santé, de la mobilité ou encore du logement et des loisirs.

Le Conseil d'Etat reconnaît toute l'importance et la pertinence de réunir les informations concernant les situations des familles et les enjeux qui les concernent dans une nouvelle édition du rapport sur la politique familiale du canton de Fribourg, le dernier ayant été élaboré en 2004. Le présent rapport permet non seulement de mettre en lumière les mesures et les besoins actuels, mais également d'anticiper les défis futurs auxquels seront confrontées les familles et ainsi de proposer les axes prioritaires de la politique familiale fribourgeoise.

Ce rapport se compose de trois parties en abordant tout d'abord les familles sous l'angle quantitatif et en dressant un portrait des familles grâce à différents indicateurs statistiques. Cela permet non seulement de bénéficier d'une photographie de la structure et de la situation des familles fribourgeoises, mais également d'observer leur évolution au fil du temps.

Dans un deuxième temps, cœur de ce rapport, les résultats d'une étude d'adéquation entre les besoins des familles et les offres de prestations et mesures à disposition, réalisée par le bureau d'évaluation Interface, sont présentés. C'est dans cette partie que réside toute l'originalité du rapport : en plus des informations statistiques « standard », cette étude a permis de mobiliser les associations et les partenaires de la politique familiale dans une vaste démarche participative. Cette démarche permet une meilleure compréhension du dispositif en rendant compte de la réalité de terrain des mesures existantes et de la position des experts et expertes du domaine. Le rapport répond ainsi à la demande de partir de l'expérience et du vécu des acteurs et actrices de la politique familiale. Ce chapitre amène également un éclairage complémentaire sur les femmes en difficulté et apporte le complément d'informations annoncé par le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat 2021-GC-25 de Weck Antoinette et Fagherazzi Martine « Comment assurer le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille », déposé le 08 février 2021¹. Les questions concernant plus particulièrement les femmes en difficulté et leur famille sont un point important de la politique familiale. C'est pourquoi le Conseil d'Etat, qui a déjà eu l'occasion dans sa réponse au postulat (et dans d'autres dont il fait mention dans cette réponse) de traiter les principales questions posées, estime toutefois opportun de présenter dans le cadre du présent rapport les mesures en faveur des femmes en difficulté et leur famille en matière de prévention, de santé et d'intégration.

Enfin, un dernier chapitre esquisse un plan stratégique « Pour une politique des familles » du canton de Fribourg. A partir des recommandations d'Interface tirées de ses observations, des dires et explications du terrain et toujours dans cette démarche consistant à tenir compte au plus près de la réalité des acteurs et actrices incarnant la politique familiale, les axes stratégiques proposés se basent sur le croisement des différents regards. Ils tentent de mettre en

¹ Réponse du Conseil d'Etat au postulat 2021-GC-25 du 23 novembre 2021, En ligne, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8, consulté le 23 mai 2023.

évidence les logiques récurrentes et les lignes de force pour une politique des familles répondant au mieux aux défis de la diversité des familles et de la multidimensionnalité de leurs besoins.

2 Portrait statistique des familles fribourgeoises

Ce portrait a pour but de mobiliser des indicateurs standards sur la situation des familles en ce qui concerne la structure des ménages, l'activité professionnelle ainsi que les prestations sociales destinées spécifiquement aux familles. Cela permet non seulement de disposer d'un aperçu, en termes quantitatifs, de la réalité des familles, mais également de comparer ces indicateurs au fil du temps afin de suivre leur évolution.

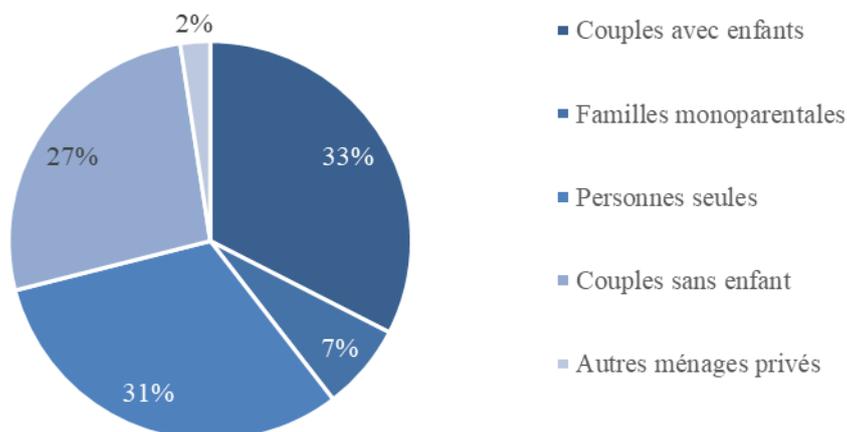
2.1 Structure des ménages et formes de vie familiales

2.1.1 Types de ménages, naissances et nombre d'enfants

Le canton de Fribourg comptait, en 2021, 139 486 ménages privés au sein de la population résidente permanente². Parmi eux, 40% sont des familles (à entendre comme ménages composés d'un ou plusieurs adultes et d'un ou plusieurs enfants), 31% des personnes vivant seules et 27% des couples sans enfant. Une comparaison sur plusieurs années montre une grande stabilité de ces proportions³.

La proportion de ménages familiaux dans le canton de Fribourg (40%) est supérieure à la moyenne suisse (29.4%). Le nombre de ménages d'une personne est légèrement inférieur dans le canton de Fribourg (31%) par rapport à la population suisse (37%). La proportion de ménages de couples sans enfants en Suisse (27.5%) et dans le canton de Fribourg (27%) est similaire⁴.

Répartition de la population du canton de Fribourg, selon le type de ménage, moyenne 2018-2020, part des ménages, en pourcent



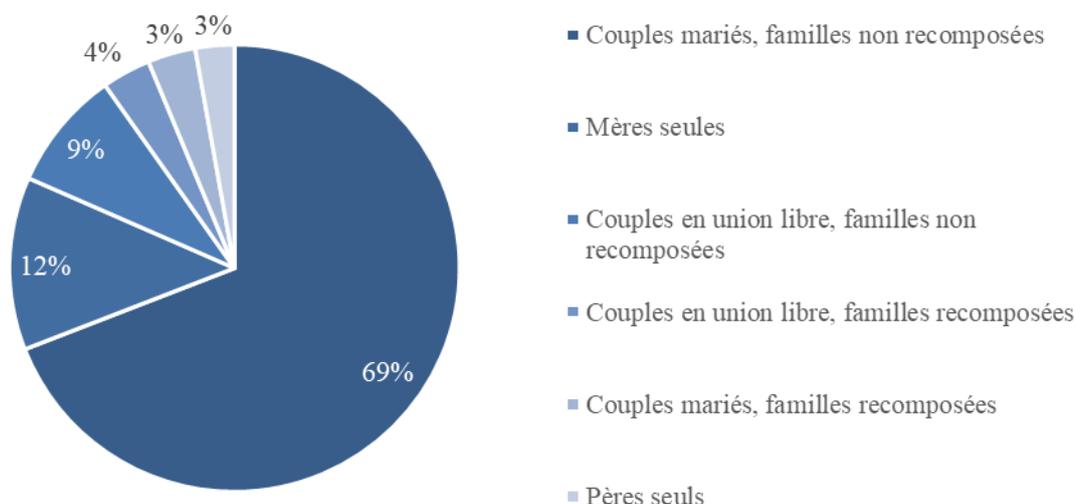
Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

² Annuaire statistique du canton de Fribourg – édition 2023 / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat).

³ Moyenne des relevés structurels 2011-2013 ; 2014-2016 ; 2018-2020.

⁴ Office fédéral de la statistique (OFS), *Ménages*, En ligne, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/evolution/menages.html>, consulté le 22 mai 2023.

Ménages familiaux avec enfant(s) de moins de 25 ans, moyenne 2018-2020, canton de Fribourg (N=46'302), en pourcent



Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Une large majorité (69%) des ménages familiaux fribourgeois est composée de couples mariés où le ou les enfant(s) sont commun(s) aux deux partenaires. Une diversité des formes de vie familiale s'observe pour les autres ménages : 12% de mères seules, 9% de couples en union libre en famille non recomposée, 4% de couples en union libre en famille recomposée, 3% de couples mariés en famille recomposée, 3% également de pères seuls⁵. Parmi les familles monoparentales, on compte 5 787 mères élevant seules leur(s) enfant(s) et 1 299 pères, soit en proportion environ 80 et 20%.

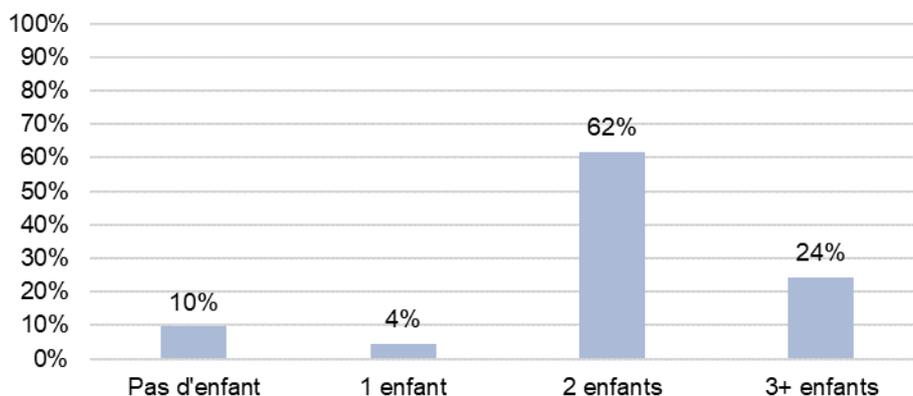
En comparant les moyennes de plusieurs années depuis 2011, on observe que le nombre de ménages familiaux composés de couples mariés en famille non recomposée a tendance à diminuer passant de 76 à 69%.

Ménages familiaux avec enfant(s) de moins de 25 ans, en pourcent	2011-2013	2014-2016	2018-2020
Couples mariés, familles non recomposées	76.1	73.2	69.1
Mères seules	10.6	10.7	12.5
Couples en union libre, familles non recomposées	5.0	6.6	8.6
Couples en union libre, familles recomposées	3.0	3.2	3.5
Couples mariés, familles recomposées	3.0	3.4	3.4
Pères seuls	2.2	2.8	2.8
Couples homosexuels	...	(0.1)	...

Source : Relevés structurels - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

⁵ Pour les couples homosexuels, les données sont trop peu nombreuses pour être publiées en raison de la protection des données.

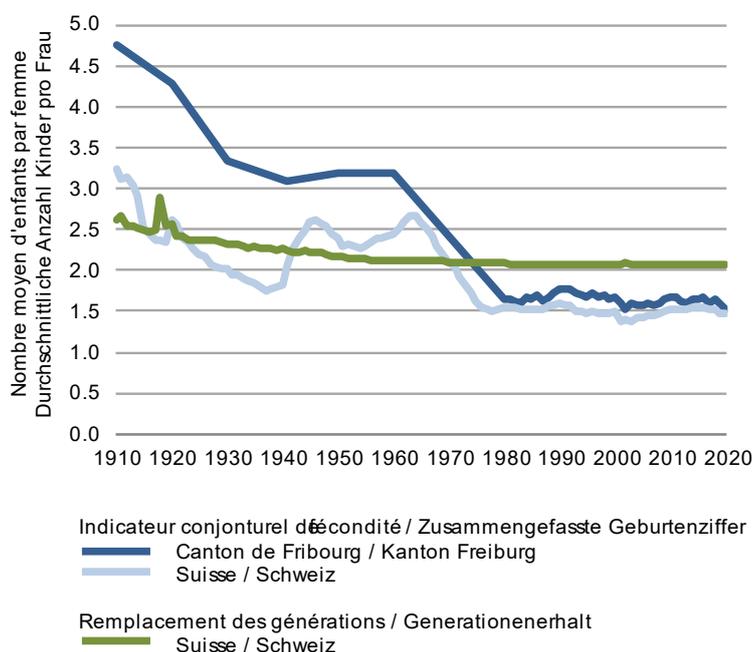
Enfants souhaités pour les personnes sans enfant âgées entre 20 et 29 ans, 2018



Source : Enquête sur les familles et les générations 2018, Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Le nombre d'enfants souhaités est fortement marqué par le modèle « deux enfants ». En effet, une majorité des personnes âgées entre 20 et 29 ans sans enfant souhaite en avoir deux. Toutefois, l'indice de fécondité montre un écart entre les désirs initiaux et la réalité.

Indicateur conjonctuel de fécondité et remplacement des générations, de 1910 à 2020



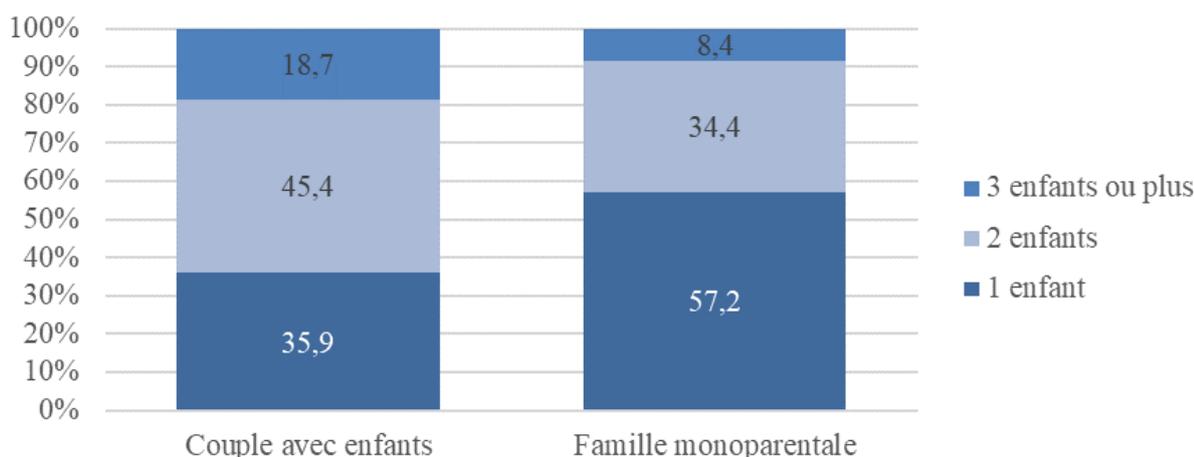
Source : Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Le canton de Fribourg suit la même tendance que la Suisse. En un peu plus d'une centaine d'années, le nombre d'enfants par femme a nettement diminué. Si au début du siècle, l'indicateur s'élevait à un peu plus de 4.5 enfants par femme, depuis une quarantaine d'années, il s'est stabilisé à 1.5. La diminution du nombre d'enfants par femme coïncide avec la diminution de la taille des ménages et le vieillissement de la population.

De plus, comme ailleurs en Suisse, l'âge moyen des parents à la naissance ne cesse d'augmenter. Dans le canton de Fribourg, l'âge moyen des mères à la naissance est de 31.7 ans et celui des pères de 34.6 ans alors que la moyenne nationale est respectivement de 32.2 ans et 35.1 ans⁶.

Avec un taux de dépendance des jeunes⁷ de 35.9%, le canton de Fribourg se situe au-dessus de la moyenne suisse (32.5%). Le canton de Fribourg est donc le 2^e canton le plus jeune de Suisse juste après le Jura, dont le taux est de 36%⁸.

Familles avec enfant(s) de moins de 25 ans selon le nombre d'enfants de moins de 25 ans¹, moyenne 2018-2020, canton de Fribourg, en pourcent, N= 45'644 ménages



¹Sans les cas non attribuables

Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Les familles monoparentales avec enfant(s) de moins de 25 ans comptent tendanciellement moins d'enfants que les familles conduites par un couple. En effet, la majorité des familles monoparentales (57.2%) comptent un seul enfant. Alors que cette proportion n'est que de 35.9% chez les couples. Les familles avec trois enfants et plus sont largement minoritaires (18.7% chez les couples avec enfant(s) et 8.4% chez les familles monoparentales.

En comparaison sur plusieurs années depuis 2011, ces chiffres sont stables. Les mêmes tendances se retrouvent au niveau suisse⁹.

⁶ Office fédéral de la statistique (OFS), *Age moyen des mères et des pères à la naissance de l'enfant selon le canton, de 1981 à 2021*, En ligne, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/naissances-deces/fecondite.assetdetail.23328871.html>, consulté le 22 mai 2023.

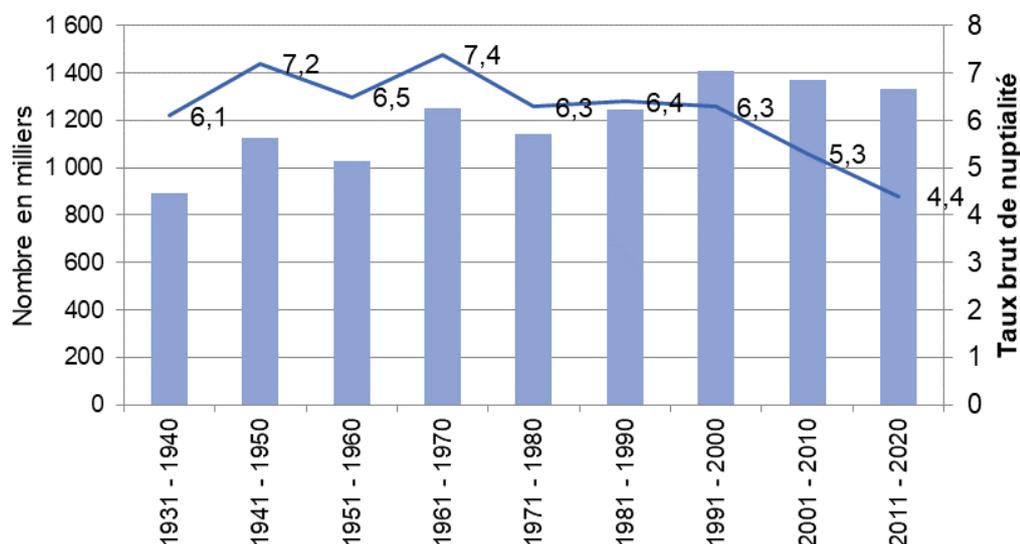
⁷ Nombre de personnes âgées de 0 à 19 ans pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans.

⁸ Office fédéral de la statistique (OFS), *Population / Rapports de dépendance / Rapport de dépendance des jeunes*, En ligne, www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/15602_85_84_70/24412.html, consulté le 22 mai 2023.

⁹ Office fédéral de la statistique (OFS), *Les familles en Suisse*, En ligne, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.17004157.html>, consulté le 22 mai 2023.

2.1.2 Mariages et divorces

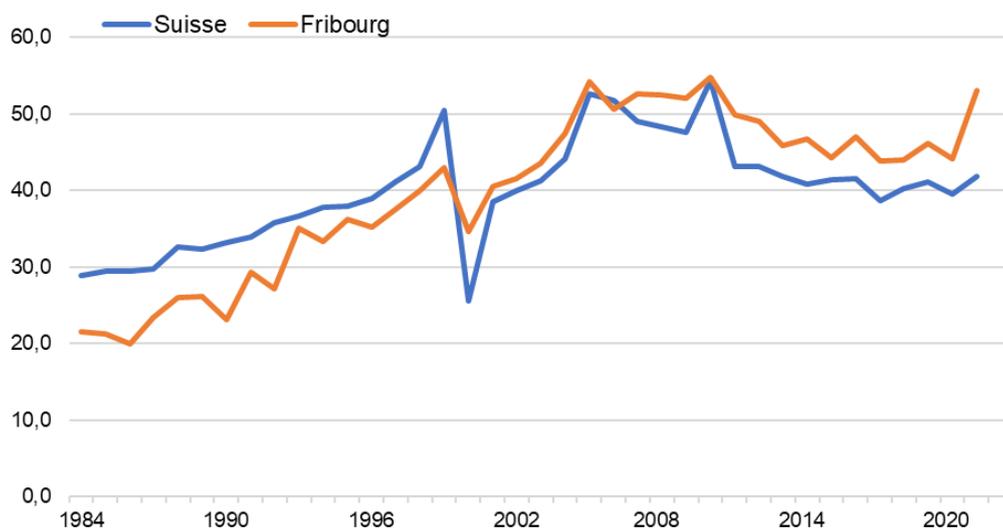
Mariages et taux brut de nuptialité de 1931 à 2020, canton de Fribourg



Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Le taux brut de nuptialité correspond au nombre total de mariages enregistrés au cours de l'année pour 1 000 habitants¹⁰. La diminution du taux de nuptialité depuis les années 1990 montre un certain déclin du mariage. Certains couples préfèrent aujourd'hui partager une union libre.

Indice conjoncturel de divorcialité de 1984 à 2021



En 2000 et 2004, changements dans le droit du divorce. En 2011, changement de source.

Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

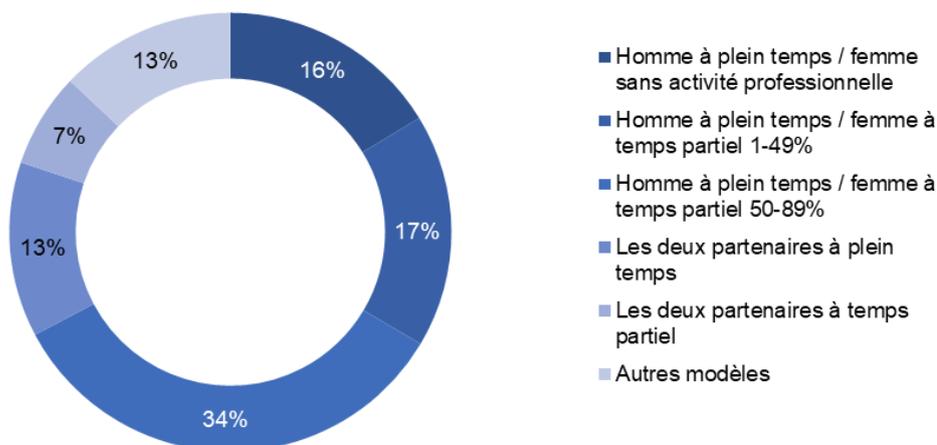
¹⁰ Jusqu'en 1980, population résidante ; dès 1981, population résidante permanente moyenne.

Depuis les années 2000, l'indicateur de divortialité fribourgeois¹¹ se situe légèrement au-dessus des résultats au niveau suisse. Tous deux sont en hausse depuis les années huitante, avec des pics au-delà des 50% en 2004-2005 et 2009-2010. Il a été relativement stable au début ces 10 dernières années autour des 45%. Il a en revanche fortement augmenté dans le canton de Fribourg en 2021, en passant à 53% (42% au niveau suisse). En moyenne, 530 enfants mineurs sont touchés par un divorce par année dans le canton de Fribourg.

2.2 Activité professionnelle et garde des enfants

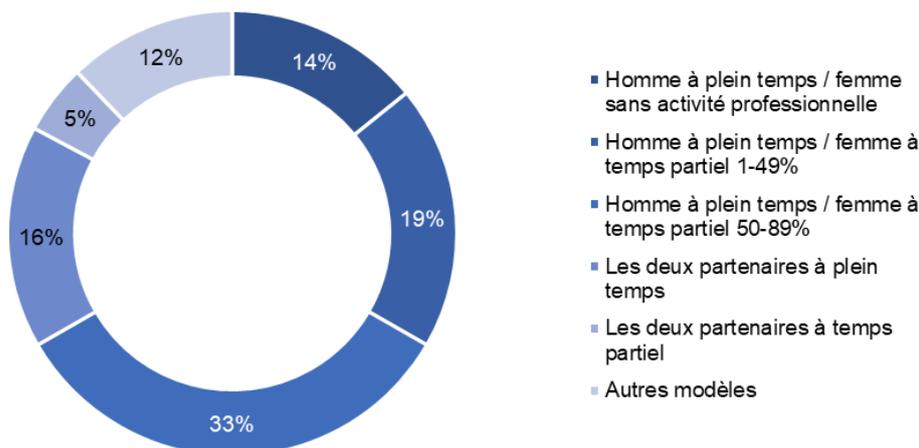
2.2.1 Activité professionnelle

Modèles d'activité dans les couples avec enfants de moins de 15 ans, Fribourg, enfant le plus jeune de 0-6 ans, 2016-2020



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

Modèles d'activité dans les couples avec enfants de moins de 15 ans, Fribourg, enfant le plus jeune de 7-14 ans, 2016-2020

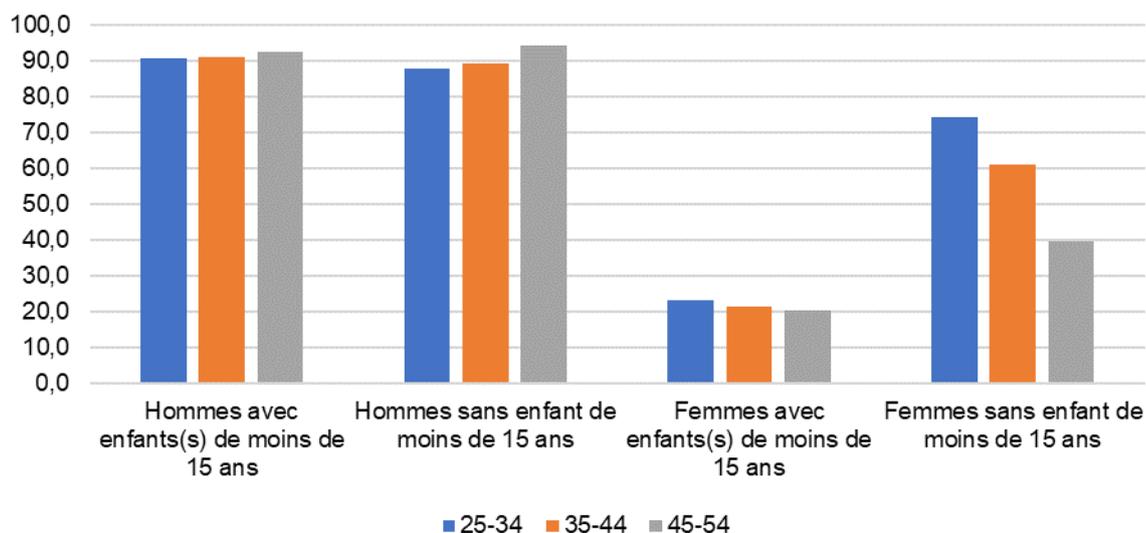


Source : Relevé structurel 2016-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

¹¹ Indicateur de divortialité : proportion de mariages dissous par divorce, parmi un ensemble de mariages qui seraient soumis, à chaque durée de mariage, aux conditions de divortialité observées durant l'année considérée.

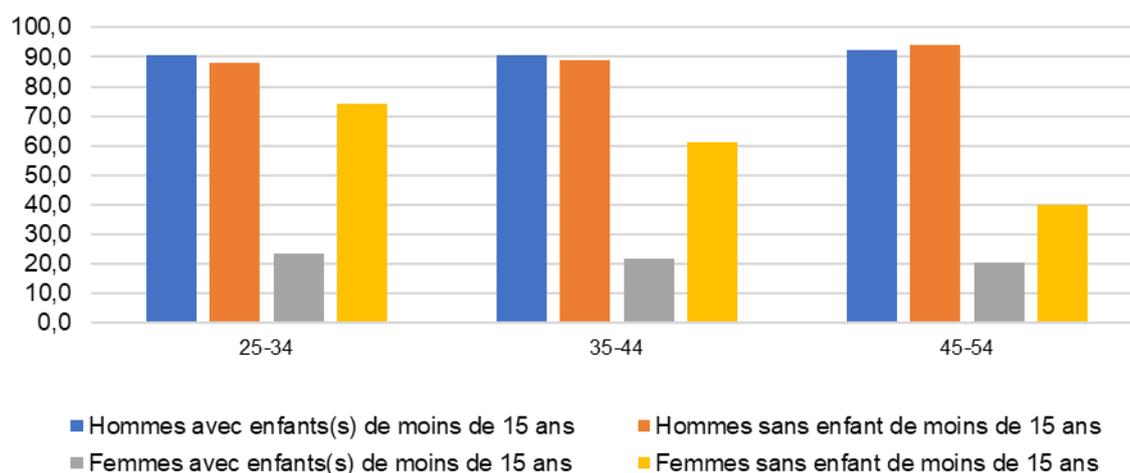
Quel que soit l'âge des enfants, le modèle d'activité le plus répandu est celui où l'homme travaille à temps plein et la femme à temps partiel (taux d'activité de 1-89%). Ce cas concerne 51% des couples avec des enfants de 0 à 6 ans et 52% des couples avec des enfants de 7 à 14 ans. Plus de 4 mères sur 5 participent à la vie professionnelle (84% avec des enfants de 0 à 6 ans et 86% avec des enfants de 7 à 14 ans). Si l'on considère l'ensemble des modèles, plus de 80% des hommes en couple avec des enfants jusqu'à 14 ans travaillent à temps plein.

Part de personnes actives occupées à plein temps, en %, canton de Fribourg (2018-2020)



Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Part de personnes actives occupées à plein temps, en %, canton de Fribourg (2018-2020)

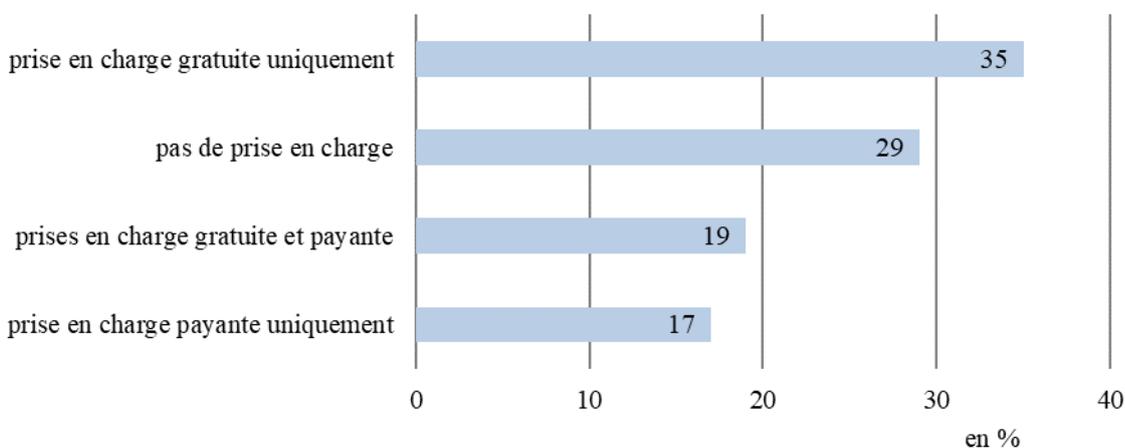


Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Ces graphiques montrent que les femmes avec un ou des enfants de moins de 15 ans sont moins actives que les femmes qui n'ont pas d'enfant de moins de 15 ans. Pour les hommes, cette différence ne se constate pas.

2.2.2 Garde des enfants et conciliation vie professionnelle / vie familiale

Part des ménages avec enfant(s) de 0 à 12 ans ayant recours ou non à un accueil extrafamilial pour les enfants



Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête sur les familles et les générations 2018/ Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Dans le canton de Fribourg, plus de 70% des enfants sont pris en charge en dehors de leur famille. Au niveau suisse, ce taux est plus faible à 63.6%. Le plus souvent, les parents confient leurs enfants aux grands-parents, ou à une structure d'accueil telle qu'une crèche, une structure parascolaire, une école à horaire continu ou une unité d'accueil pour écoliers¹².

Avec un taux de « prise en charge payante uniquement » de 17%, l'accueil extrafamilial reste majoritairement une affaire privée dans le canton de Fribourg.

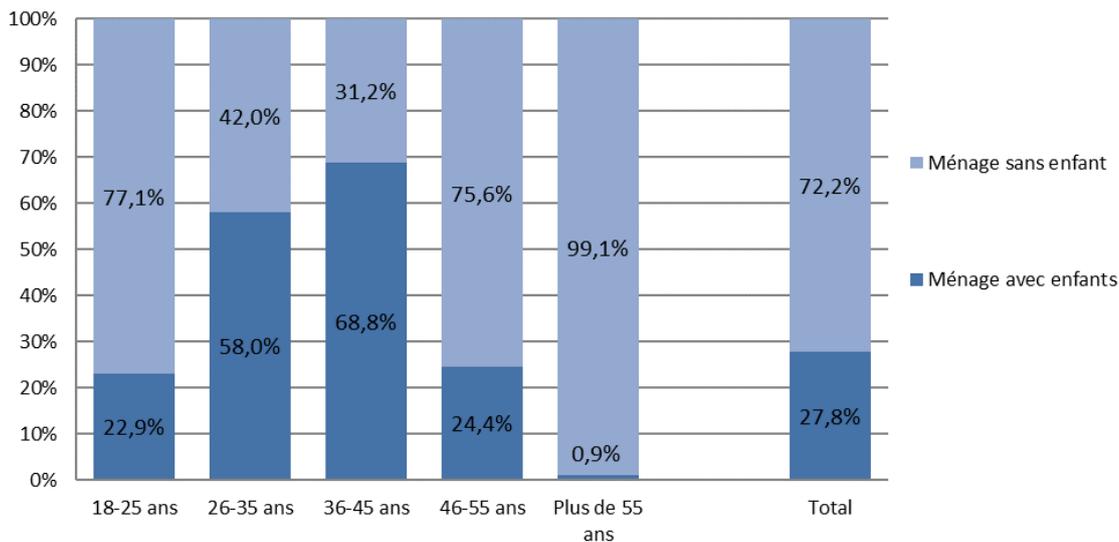
La question de la garde des enfants est évidemment liée à celle de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Les difficultés à concilier travail et famille entraînent des conséquences parfois lourdes sur la situation financière des familles, surtout pour les femmes. En comparant l'ensemble des résultats entre hommes et femmes en situation de pauvreté, la proportion de femmes vivant dans un ménage avec un ou des enfants est toujours plus élevée que celles des hommes, hormis aux âges supérieurs à 55 ans. C'est entre 36 et 45 ans que se trouve la part la plus haute de femmes et d'hommes en situation de pauvreté vivant dans un ménage avec un ou des enfants. Les résultats se différencient toutefois de manière importante en fonction du genre. La proportion de femmes en situation de pauvreté âgées de 36 à 45 ans appartenant à un ménage avec enfants s'élève à 68.8 %, celle des hommes dans la même situation à 34.5%. Ces différences s'expliquent notamment par le fait que les femmes sont beaucoup plus souvent à la tête de familles monoparentales. Cet élément s'ajoute entre autres à la répartition inégale des tâches ménagères et du travail de *care*¹³ au sein des familles avant la séparation du couple parental et à la différence de rémunération salariale entre les hommes et les femmes. Ce dernier aspect contribue au fait que ce sont généralement les femmes qui diminuent ou arrêtent leur activité professionnelle lors de la naissance d'un enfant, ce qui engendre d'importantes répercussions financières pour les mères lorsque les parents se séparent ou divorcent¹⁴.

¹² Office fédéral de la statistique (OFS), *Accueil extrafamilial des enfants*, En ligne, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/familles/accueil-extra-familial-enfants.html>, consulté le 22 mai 2023.

¹³ Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, *Le travail du care : un esprit de solidarité*, En ligne, <https://www.ebg.admin.ch/ebg/fr/home/themes/travail/le-travail-de-care---un-esprit-de-solidarite.html>, consulté le 13 juin 2023.

¹⁴ Bischof Severin, Kaderli Tabea, Guggisberg Jürg & Liechti Lena, *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen*, En ligne, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/forschung/forschungspublikationen.exturl.html?lang=fr&lnr=01/23>, consulté le 14 juin 2023.

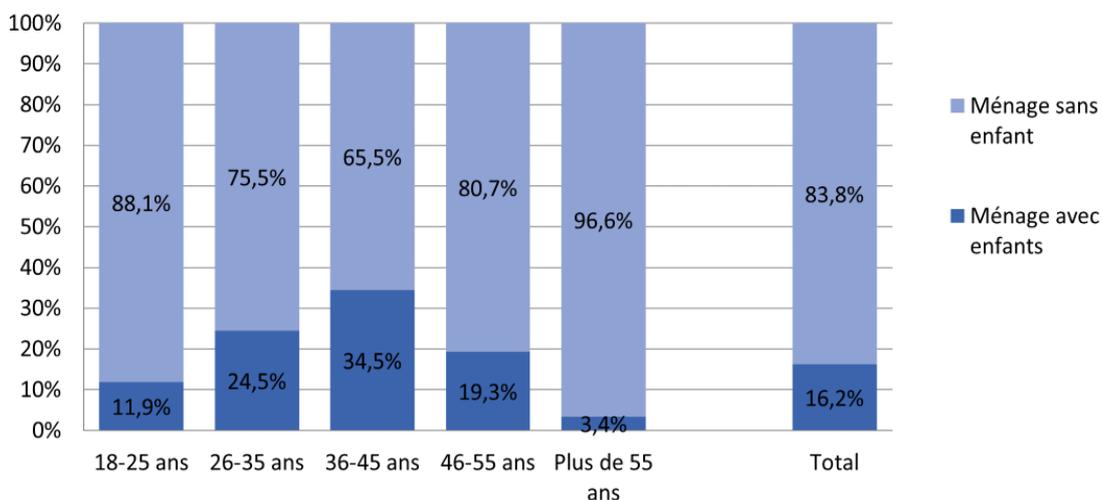
Répartition des femmes en situation de pauvreté, selon l'âge et l'appartenance à un ménage avec ou sans enfant, 2019 (N=2'797)



Source : Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), 2019

Le tableau ci-dessus montre la répartition des femmes en situation de pauvreté en fonction de leur âge (18 ans et plus) et en fonction de leur appartenance à un ménage avec ou sans enfant. Le tableau suivant représente la même répartition pour les hommes. En 2019, 28 % des femmes en situation de pauvreté vivaient dans un ménage avec des enfants, contre 16% des hommes dans la même situation.

Répartition des hommes en situation de pauvreté, selon l'âge (de 18 à 55 ans) et l'appartenance à un ménage avec ou sans enfant, 2019 (N=2296)



Source : Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), 2019

2.3 Prestations sociales destinées aux familles

2.3.1 Aides financières¹⁵

Canton de Fribourg			2022
Prestation	Bénéficiaires	Dépenses (en mio)2022	Description
Allocations familiales			
Les allocations familiales visent à compenser une partie des frais que doivent assumer les parents pour l'entretien de leurs enfants. Elles comprennent les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle, s'y ajoutent dans le canton de Fribourg, les allocations de naissance et d'adoption.			
<i>Allocations familiales</i>	16 824 ayants droit	92.7	Allocation mensuelle pour enfant (jusqu'à 16 ans révolus) : › 265 francs pour chacun des deux premiers enfants › 285 francs pour chaque enfant suivant Allocation mensuelle de formation professionnelle (de 16 à 25 ans révolus au plus tard) › 325 francs pour chacun des deux premiers enfants › 345 francs pour chaque enfant suivant
<i>Allocations familiales aux personnes sans activité lucrative</i>	537 ayants droit	3	
<i>Allocations uniques de naissance ou d'accueil (pers avec et sans activité lucrative)</i>	1 261 allocations versées	1.9	Allocation unique de 1 500 francs pour chaque enfant né en Suisse et inscrit dans un registre suisse des naissances ainsi que pour tout enfant mineur placé en vue d'adoption au sens du Code civil suisse. L'adoption de l'enfant du conjoint n'ouvre pas le droit à l'allocation d'adoption.

¹⁵ Les informations proviennent du rapport d'activité 2022 de l'ECAS ainsi que de son site Internet pour tout ce qui concerne les allocations, du site Internet du SASoc pour le recouvrement et les avances de contributions d'entretien, du rapport d'activité 2022 du Service des subsides de formation concernant les bourses et les prêts d'études.

Allocations de maternité, de paternité et de prise en charge¹⁶			
Allocation de maternité fédérale	1 094 demandes pour 113'122 jours de prestations	14.1	Les femmes salariées ou exerçant une activité lucrative indépendante ont droit à une allocation de maternité durant 14 semaines (98 jours). Elles touchent une allocation pour perte de gain équivalent à 80% du revenu moyen de l'activité lucrative exercée avant l'accouchement, mais au plus 220 francs par jour.
Allocation de paternité fédérale	640 demandes pour 9'274 jours de prestations	1.4	Au cours des six premiers mois suivant la naissance de leur enfant, les pères exerçant une activité lucrative ont droit à une allocation de paternité de deux semaines dans les six premiers mois suivant la naissance de leur enfant. Ils touchent une allocation pour perte de gain équivalent à 80% du revenu moyen de l'activité lucrative exercée avant l'accouchement, mais au plus 220 francs par jour.
Allocation de prise en charge fédérale	17 demandes pour 713 jours de prestations	0.108	Les parents qui doivent interrompre leur activité lucrative pour prendre en charge leur enfant gravement atteint dans sa santé ont droit à un congé de prise en charge de quatorze semaines au maximum, pendant lequel ils touchent une allocation pour perte de gain. Ces quatorze semaines correspondent à 98 indemnités journalières au maximum pour un travail à temps plein.

¹⁶ L'allocation d'adoption fédérale est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Cette allocation est destinée aux personnes qui exercent une activité lucrative et accueillent un enfant de moins de quatre ans en vue de son adoption. Le congé d'adoption doit être pris dans le courant de l'année qui suit l'accueil de l'enfant. L'allocation d'adoption correspond à 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative obtenu avant l'accueil de l'enfant, mais au maximum à 220 francs par jour. En 2022, référence pour les chiffres présentés, cette allocation n'avait pas encore été introduite.

Allocations de maternité cantonale

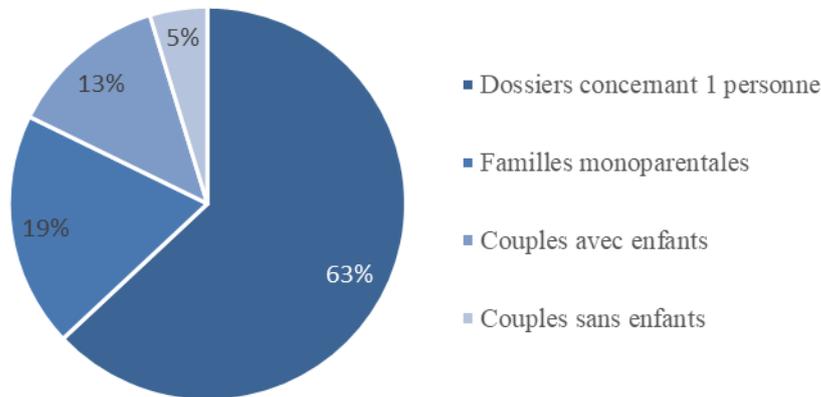
Selon la Constitution fribourgeoise, « Chaque femme a droit à des prestations qui garantissent sa sécurité matérielle avant et après l'accouchement » (Cst. art. 33). Depuis le 1^{er} juillet 2011, toute mère peut faire valoir le droit des allocations cantonales de maternité. Elle doit être domiciliée et résider dans le canton de Fribourg depuis au moins une année avant l'accouchement. Ces droits s'éteignent au plus tard 98 jours après l'accouchement, lorsque la mère quitte le canton ou lorsque les prestations de l'assurance de maternité fédérale deviennent supérieures aux montants prévus.

<i>Allocation de maternité complémentaire, mères avec activité lucrative (naissance et adoption)</i>	89 demandes	0.02	Les mères qui exercent une activité lucrative perçoivent en général une allocation de maternité fédérale, mais si elles ne remplissent pas toutes les conditions leur permettant de l'obtenir, elles peuvent demander une allocation cantonale de maternité. Pour les mères qui ont des bas salaires, notamment en cas de travail à temps partiel, et dans le cas où l'allocation fédérale de maternité est inférieure à 32.50 francs par jour, elles peuvent demander un complément jusqu'à concurrence du montant de 32.50 francs par jour durant 98 jours.
<i>Allocation de maternité complémentaire, mères sans activité lucrative (naissance et adoption)</i>	143 demandes	0.4	Les mères sans activité lucrative qui ne touchent pas d'allocations maternité fédérales ni de prestations d'une autre assurance (AI, assurance-accident, assurance-chômage, LPP) peuvent demander une allocation cantonale de maternité de 32.50 francs par jour pour une période de 98 jours dès la naissance de l'enfant.
<i>Allocation de maternité en cas de besoin</i>	180 demandes	1.1	Ces prestations sont soumises à des limites de revenu et de fortune de la famille. Le montant mensuel de l'allocation de maternité en cas de besoin correspond à la différence entre la limite de revenu applicable et le revenu déterminant. Il ne peut dépasser 1 650 francs pour une femme seule et 2 200 francs pour un couple ou lorsque les parents non mariés font ménage commun.

Recouvrement et avances de contributions d'entretien	1 544 dossiers traités au 31.12.2022	Avances de contribution d'entretien : 7.5 Recouvrement de contribution d'entretien (montants encaissés) : 5.1	L'Etat offre d'abord une aide au recouvrement des contributions d'entretien. Il va notamment essayer de trouver un arrangement de paiement, engager des poursuites ou déposer plainte pénale contre la personne débitrice, dans le cas où un accord n'a pas pu être trouvé avec celle-ci. En plus de cette aide au recouvrement des contributions d'entretien, une avance de contributions d'entretien peut être octroyée, si les revenus et la fortune de la personne créancière ne dépassent pas les limites fixées. L'avance maximale s'élève au montant maximal de la rente simple d'orphelin (actuellement 980 francs) pour l'enfant et à 250 francs pour le conjoint ou l'ex-conjoint. Le montant de l'avance est fonction des revenus et de la fortune de la personne créancière. L'enfant majeur en formation peut prétendre à l'avance jusqu'à l'âge de 25 ans.
Bourses d'études ou d'apprentissage	1 907 bénéficiaires	11	Peuvent déposer une demande de subsides de formation toutes personnes mineures ou majeures, ayant leur domicile déterminant en matière de bourses dans le canton et effectuant une formation sanctionnée par un diplôme fédéral ou cantonal (formations reconnues).
Prêts d'études	62 bénéficiaires	0.55 dépensés 0.40 remboursés	Les prêts d'études sont des prestations en espèces, uniques ou périodiques, qui doivent être remboursées après l'achèvement ou l'abandon de la formation. Les conditions préalables relatives à la formation reconnue et au domicile déterminant sont les mêmes que pour les demandes de bourses.

2.3.2 Aide sociale

Structure des unités d'assistance - 2020

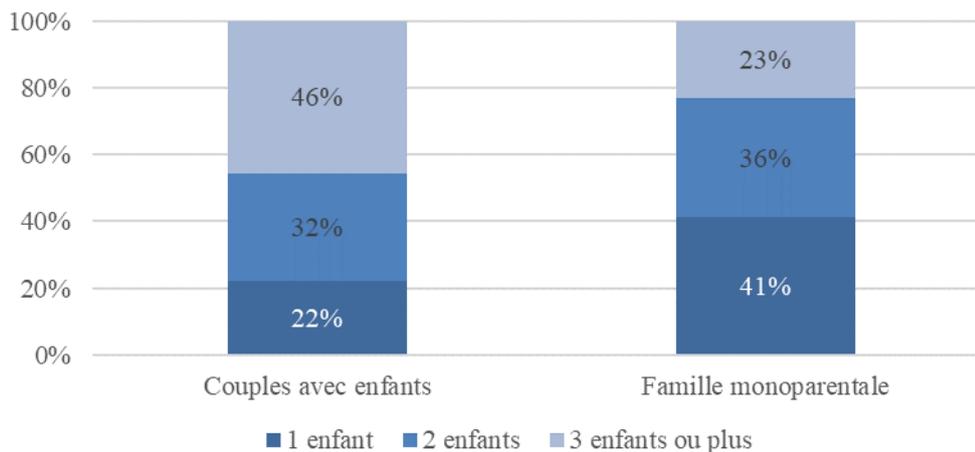


Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique ASE, Tableaux standard, canton de Fribourg, 2020, Neuchâtel, 2021

Comme dans les statistiques de la pauvreté, les données de l'aide sociale montrent que les familles monoparentales sont plus souvent concernées par la précarité. En effet, 19% des ménages bénéficiaires de l'aide sociale sont des familles monoparentales alors qu'elles ne représentent que 5% de tous les ménages fribourgeois. Les couples avec enfants en revanche sont un peu moins présents dans l'aide sociale (13%) que dans la population générale (33%).

Ces différences s'expliquent par le fait que les couples disposent d'une plus large marge de manœuvre pour concilier garde des enfants et emploi, raison pour laquelle ils se retrouvent moins souvent dans le besoin.

Structure des unités d'assistance, selon le nombre d'enfant(s) - 2020



Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique ASE, Tableaux standard, canton de Fribourg, 2020, Neuchâtel, 2021

Les familles avec 3 enfants et plus sont surreprésentées à l'aide sociale. En effet, parmi l'ensemble des couples fribourgeois ayant des enfants, 18.7% ont 3 enfants et plus, alors qu'ils sont 46% à l'aide sociale. De même, 8.4% de toutes les familles monoparentales ont 3 enfants et plus alors qu'elles sont 23% à l'aide sociale¹⁷.

Aide sociale 2021	Besoin brut selon la structure de l'unité d'assistance (moyenne, en frs/mois)	Prestations attribuées selon la structure de l'unité d'assistance (moyenne, en frs/mois)	Taux de couverture moyen selon la structure de l'unité d'assistance
Familles monoparentales	3 426	2 175	0.66
FM avec 1 enfant	3 162	2 102	0.68
FM avec 2 enfants	3 616	2 200	0.64
FM avec 3 enfants et +	4 090	2 424	0.66
Couples avec enfants	4 255	2 765	0.65
Couples avec 1 enfant	3 758	2 295	0.65
Couples avec 2 enfants	4 070	2 588	0.63
Couples avec 3 enfants et +	4 772	3 258	0.68

Source : OFS, Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique ASE, Tableaux standard, canton de Fribourg, 2021, Neuchâtel, 2022

Le tableau ci-dessus montre le besoin brut estimé par mois pour les ménages familiaux à l'aide sociale, les prestations attribuées en moyenne à ces ménages par les services sociaux régionaux et le taux de couverture moyen des besoins. On constate que les ménages familiaux bénéficiaires de l'aide sociale disposent généralement d'autres sources de revenu qui couvrent en moyenne 35% de leurs besoins.

3 Adéquation entre besoins des familles et offres de prestations

Cette partie du rapport est basée sur l'« Etude des besoins des familles pour le rapport sur la politique familiale du canton de Fribourg »¹⁸ réalisée par le bureau d'évaluation, de recherche et de conseil Interface SA, dans le cadre d'un mandat du Service de l'action sociale (SASoc) visant à identifier l'adéquation entre les besoins des familles fribourgeoises et les offres existantes. L'objectif de cette étude était de repérer certains manques en regard des mesures d'aide déjà en place pour les familles fribourgeoises. Pour ce faire, les chercheuses ont identifié les besoins des familles fribourgeoises et la présence ou l'absence d'offres correspondantes.

L'étude a reposé sur différentes méthodes de récolte et d'analyse de données : une analyse documentaire, des entretiens semi-directifs avec des représentant-e-s au niveau cantonal ou communal en lien avec la thématique de la politique familiale ainsi qu'avec une experte de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF). De plus, des ateliers selon la méthode *World Café* ont été réalisés pour identifier les besoins et offres existantes et discuter de leur adéquation. Les participant-e-s à ces ateliers étaient principalement des représentant-e-s des prestataires d'offres.

¹⁷ Pour comparaison, cf. graphique plus haut « Familles avec enfant(s) de moins de 25 ans selon le nombre d'enfants de moins de 25 ans, moyenne 2018-2020, canton de Fribourg ». Ces informations proviennent du Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat).

¹⁸ Hanimann Anina, Mariéthoz Sarah, Feller Ruth & Martin Julie, *Étude des besoins des familles pour le rapport sur la politique familiale globale du canton de Fribourg*, Rapport à l'intention du Service de l'action sociale (SASoc) de l'État de Fribourg, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lausanne, 2023, en ligne : <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/parcours-de-vie/politique-familiale>.

Dans le cadre de ce mandat, une définition large de ce que signifie « une famille » a été choisie afin de prendre en compte un maximum de besoins. La famille est entendue comme une « communauté de générations unies par un lien émotionnel, personnel et fiable »¹⁹. Cette définition correspond en substance à la définition de la Commission fédérale pour les questions familiales. À la différence de cette dernière, elle intègre également des formes de familles qui ne sont actuellement pas forcément reconnues par la société. Dans cette définition, la famille détermine elle-même la manière dont elle se comprend et se distingue des autres familles. La reconnaissance sociale n'est pas une condition, mais un objectif. Les liens entre les générations ainsi que le sentiment d'appartenance sont donc les éléments clés.

Les familles actuelles se caractérisent par leur diversité. Elles peuvent être nucléaires, recomposées, monoparentales, arc-en-ciel, multi-parentales, etc. De plus, le lien familial est plus mouvant qu'auparavant. Il peut se modifier avec le temps en fonction de différents événements. La vie d'une famille est jalonnée par les étapes suivantes, qui peuvent se présenter de manière successive, mais également se superposer ou survenir en ordre dispersé : futur-s parent-s, familles avec enfant-s en âge préscolaire, familles avec enfant-s en âge scolaire, familles avec adolescent-e-s et jeune-s adulte-s, enfant-s adulte-s et parent-s âgé-s.

Les familles peuvent également faire face à des moments charnières comme la séparation ou le divorce, la migration, une atteinte à la santé, une perte d'emploi, la retraite ou encore le deuil, qui modifient voire accentuent leurs besoins.

L'étude réalisée par Interface répertorie huit dimensions de la politique familiale auxquelles sont rattachés, pour chacune d'entre elles, des besoins spécifiques des familles. Le présent chapitre s'appuie sur la classification établie par Interface et recense les besoins prioritaires des familles et les offres correspondantes pour chaque dimension. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des offres existantes. Seuls les besoins considérés comme appartenant au noyau de la politique familiale – c'est-à-dire qu'ils permettent directement aux familles de remplir leurs fonctions (économique, affective et de solidarité, de procréation, de gestion et de transmission du patrimoine, et socialisation) – sont répertoriés.

Enfin, il est important de souligner que l'adéquation entre les besoins et les offres des familles est basée sur l'avis de prestataires en lien avec la politique familiale ayant participé à un atelier consultatif pour les besoins de l'étude. Le jugement de l'adéquation ne découle donc pas de l'analyse d'Interface mais correspond au jugement des personnes participantes à l'enquête. De plus, le rapport présenté par Interface avait pour objectif de rendre compte de certaines lacunes ou limites, sans s'intéresser aux offres qui fonctionnent bien et répondent aux besoins des familles.

3.1 Sécurité matérielle

Cette dimension s'intéresse à toutes les mesures qui visent à garantir la sécurité matérielle des familles et à réduire les risques de précarité. Le besoin essentiel des familles à ce sujet est attaché à **la question de l'accessibilité aux soutiens existants**. Ce besoin est d'autant plus marqué aujourd'hui que les parcours de vie ne suivent plus une trajectoire linéaire. Les trajectoires individuelles peuvent être marquées par divers éléments risquant de compromettre la sécurité matérielle des familles, comme une perte d'un emploi, une séparation ou une maladie.

Une grande variété d'offres permettant d'assurer la sécurité financière des familles existe : les nombreuses allocations, notamment l'allocation de maternité en cas de besoin, les allocations de naissances, les allocations familiales, les allocations familiales augmentées de l'État-employeur, l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien. Les familles peuvent également faire appel aux prestations d'aide sociale (Loi sur l'aide sociale, LASoc), de l'assurance-chômage (Loi fédérale sur l'assurance chômage, LACI) ou encore de bourses et de prêts d'études (Loi sur les bourses et prêts d'études, LBPE). Plusieurs structures délivrent aussi des prestations d'informations dédiées aux familles, dans le but de garantir leur sécurité matérielle : notamment l'Office familial, l'association pour l'Education familiale, l'association JeunesParents, Fribourg pour tous ou la Fédération romande des consommateurs. Enfin, certains organismes peuvent octroyer des soutiens financiers ponctuels aux familles qui

¹⁹ Traduit de l'allemand au français par les autrices du rapport Interface. Conférence métropolitaine de Zurich et Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle du canton de Zürich, *Doing family. Hintergrundbericht und Empfehlungen zur Verbesserung der Familienpolitik*, Commission fédérale pour les questions familiales COFF, Zürich, 2019, p.20.

n'ont pas droit à l'aide sociale : Caritas Fribourg, la Croix-Rouge fribourgeoise, les Conférences Saint-Vincent de Paul ou encore le Secours d'hiver.

Malgré le nombre important d'offres, l'adéquation entre les besoins des familles et les mesures existantes en matière de sécurité matérielle est jugée moyenne. Les principales difficultés relevées font état d'un manque d'accessibilité, de problèmes de temporalité et de durabilité.

En termes d'accessibilité, l'accès aux prestations pour les familles est jugé trop complexe. Les formulaires de demandes sont jugés trop compliqués et/ou trop longs. Il existe également des obstacles en matière de langue. De plus, pour diverses prestations, les interlocuteurs et interlocutrices en lien direct avec les familles ne connaissent pas les différentes offres à disposition des familles, car elles ne travaillent pas dans le domaine social. Autre bémol : la majorité des offres étant situées sur le territoire de la Ville de Fribourg, une partie des familles n'ont pas connaissance de ces aides, par manque d'informations disponibles ou de capacité et énergie pour les solliciter.

Pour ce qui est de la temporalité et de la concordance des temps entre prestation et situation de vie, les logiques rigides de certaines bases légales, qui plus basées sur des parcours de vie traditionnels et linéaires, ne correspondent pas à la réalité des familles. La situation des personnes en formation, qui ont une famille à charge est, à ce titre emblématique, car le système est encore basé sur un parcours de vie linéaire où la formation a lieu avant l'arrivée des enfants. Or, à l'heure actuelle, les étapes de vie ne sont plus aussi successives et les parcours peuvent connaître toutes sortes d'imprévus et de bifurcations. Un autre exemple en lien avec la rigidité et le manque de réactivité est le versement d'une prestation qui arrive tardivement par rapport au moment où le besoin était effectivement avéré. Ce cas de figure se présente notamment dans le cadre du délai de versement des pensions alimentaires ou de la réduction des primes d'assurance-maladie.

Enfin, en ce qui concerne la durabilité, le fonctionnement des associations proposant des soutiens pour les familles est mis à mal en raison d'un manque de financement qui entrave la mise en œuvre des diverses prestations sur le long terme.

3.2 Travail

Cette dimension comprend tous les aspects liés à l'activité professionnelle des membres d'une famille et particulièrement la question de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. **Les solutions d'accueil extrafamilial** occupent le cœur des préoccupations liées à cette dimension. L'accès au marché professionnel pour les personnes âgées de 50 ans et plus est également identifié comme un besoin prioritaire.

Premièrement, par rapport à **la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle**, il existe de nombreuses offres réglementées par la Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) et les Directives sur les structures d'accueil préscolaire et extrascolaire. Le Secteur des milieux d'accueil (SMA) du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) est chargé de l'évaluation, des autorisations, de la surveillance et du soutien aux milieux familiaux et institutionnels qui accueillent des enfants en l'absence de leur-s parent-s. La Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires et la Fédération des crèches et garderies fribourgeoises endossent un rôle de coordination. Diverses offres d'accueil s'ajoutent à celles qui peuvent être déclarées comme « ordinaires » : Chaperon Rouge de la Croix-Rouge fribourgeoise (service de garde d'enfants à domicile en urgence), la Coccinelle (jardin d'enfants accueillant notamment des enfants avec des besoins spécifiques), les garderies dans les foyers d'accueil (domaine de l'asile), projet McPhee (aide entre mamans réfugiées) et les accueillant-e-s en milieu familial indépendant-e-s. Les coûts engendrés par les frais de garde peuvent faire l'objet d'une déduction fiscale. L'organisation et le soutien mutuel entre les familles permet également de contribuer à mettre en place des « Pédibus ».

Malgré l'étendue de ces prestations, l'adéquation entre les offres et les besoins des familles fribourgeoises est jugée moyenne à faible. Des lacunes au niveau de l'accessibilité, de la qualité des offres et de la temporalité sont relevées.

Concernant l'accessibilité, malgré des efforts menés dans ce domaine, le nombre de places d'accueil disponibles est jugé insuffisant. De plus, leur répartition sur le territoire engendre des disparités entre les régions francophones et germanophones ainsi qu'entre les régions urbaines et rurales. L'offre se concentre ainsi principalement dans les zones francophones et urbaines. Au sujet des places dans des établissements pour des enfants ayant des besoins spécifiques, les offres existent également principalement en Ville de Fribourg, alors qu'un manque se fait ressentir dans les autres

régions du canton. Une motion au Grand Conseil fribourgeois demandant une augmentation des ressources alléguées aux structures d'accueil des enfants ayant des besoins particuliers à laquelle le Conseil d'Etat a répondu le 31 janvier 2023²⁰. De plus, les structures ne disposent pas toujours des moyens pour assurer la qualité de l'accueil. Ceci concerne également les accueillant-e-s en milieu familial qui ne sont pas toujours suffisamment formé-e-s.

En matière de temporalité, un manque de vision globale et de gouvernance des places d'accueil est constaté. Il existe un nombre important de structures d'accueil, mais il manque une coordination pour l'attribution des places. Une instance unique en charge de la coordination auprès de laquelle les parents peuvent s'adresser fait défaut. Les Fédérations des accueils extrascolaires et des crèches prennent en partie en charge cette tâche, mais toutes les structures d'accueil n'y adhèrent pas. De plus, les critères d'attribution des places sont jugés trop stricts et incompatibles avec certaines situations de vie (par exemple lorsque les parents malades, en recherche d'emploi ou travaillent loin du lieu de domicile).

Enfin, la continuité des accueils extra-familiaux n'est pas garantie lors des fermetures annuelles des structures d'accueil et des vacances scolaires. De même, il existe un important manque d'offres hors des horaires classiques ainsi que pour des accueils d'urgence. Globalement, les offres existantes manquent de flexibilité pour répondre aux besoins des parents dont les horaires ne sont pas réguliers.

Deuxièmement, par rapport à **l'accès au monde du travail des personnes âgées de 50 ans et plus**, l'actualisation de leurs connaissances et notamment de leurs compétences dans le domaine des technologies numériques est identifiée comme un besoin principal. De nombreuses mesures permettent d'assurer une transition entre une situation de non-emploi vers la recherche d'un nouveau poste de travail. Il existe notamment les indemnités de chômage, les prestations transitoires pour les chômeur-euse-s âgé-e-s, la mesure Pro 50+ du Service public de l'emploi en collaboration avec Pro Senectute, les Pôles insertion +, le job coaching proposé par différentes organisations ainsi que plusieurs permanences et cours visant l'acquisition des compétences de base dans le domaine des nouvelles technologies mis en place notamment par la Croix-Rouge jeunesse du canton de Fribourg, le Centre de Perfectionnement Interprofessionnel (CPI), Murten Novo, Livr'Echange, l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO), espacefemmes-frauenraum et l'association Lire et Ecrire.

Toutefois, l'adéquation entre ces offres et les besoins des personnes est jugée moyenne principalement en raison d'un manque d'accessibilité. Les offres ne tiennent pas suffisamment compte du fait que pour les personnes de 45–50 ans qui avaient une vie stable, assurée, il est extrêmement difficile de se retrouver au chômage et de devoir chercher des soutiens ou s'adresser à un service social. Les personnes concernées perdent des connaissances, du temps et se retrouvent en situation précaire. De plus, l'accès aux prestations de soutien peut être difficile pour les personnes concernées, car beaucoup sont en ligne.

3.3 Education, Formation, Culture

Cette dimension englobe les mesures ayant pour objectif de soutenir les familles dans leur fonction d'éducation, de solidarité, de transmission du patrimoine et de socialisation. Elle comprend le soutien à la parentalité et le lien entre parent et enfant.

Le renforcement des liens entre les membres de la famille est la thématique principale identifiée dans cette dimension. Certains moments de la vie représentent des moments charnières et nécessitent un accompagnement adapté. Les liens sont notamment à préserver lors des transitions (de l'accueil préscolaire à l'école obligatoire et/ou de la fin de l'école obligatoire à la formation supérieure) et également lors de certains événements, par exemple un divorce. Par ailleurs, les parents font part d'un besoin d'être appuyés dans leurs compétences en parentalité. Découlant de cette nécessité de préserver et renforcer les liens, huit besoins spécifiques sont mis en évidence.

²⁰ Réponse du Conseil d'Etat à la motion Moussa Elias/ Fattebert David 2022-GC-19 Renforcer l'accueil intégratif de la petite enfance, En ligne, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=87236&uuid=513c764ac90c496e9bb4b94104d696e9, consulté le 23 mai 2023.

1. Concernant le **soutien lors des périodes de transition liées à la petite enfance**, les offres sont organisées par divers prestataires dont les services de puériculture, l'association pour l'Education familiale, les Centres d'animation de quartier, la Maison de la petite enfance, Espace famille, l'Office familial et le Service éducatif itinérant, espacefemmes-frauenraum. À noter qu'une plateforme cantonale réunissant divers services de l'État, ainsi que des professionnel-le-s actifs dans le domaine de la petite enfance est en train d'élaborer une « Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg. Concept et plan de mesures ».

Pour les transitions liées à la petite enfance, l'adéquation entre les offres et besoins est jugée faible principalement en raison de l'accessibilité. Le cloisonnement des différents secteurs (accueils préscolaires majoritairement privés, école relevant de la Direction de la formation et des affaires culturelles et les accueils extrascolaires relevant du dicastère en charge du domaine social dans les communes) réduit la coordination et les échanges d'informations.

2. Au sujet **des aides destinées aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle**, il existe diverses prestations prenant place à la fin de la scolarité obligatoire : la Plateforme Jeunes, les prestations du Service de l'orientation professionnelles, Rock your life, la mesure Avenir FormationPro (anciennement Avenir 20-25), l'offre de raccordement de l'Union patronale et le programme Envole-moi pour les mineur-e-s et jeunes jusqu'à 25 ans issu-e-s de l'asile.

Pour les transitions liées à la fin de l'école obligatoire, l'adéquation entre les offres et les besoins est jugée moyenne. L'obstacle principal relevé est le manque de disponibilité, car les prestataires sont surchargées. Le manque de visibilité des offres est également déploré, les parents ne disposant pas toujours des informations nécessaires pour aider leur enfant à entreprendre ces démarches. Concernant les jeunes ayant des besoins particuliers, l'adéquation entre les offres et les besoins est jugée faible, car les offres de formation à destination des jeunes qui ne sont pas au bénéfice d'une rente AI font défaut.

3. Le besoin de **soutien des compétences en parentalité** répond aux situations de certains parents qui se retrouvent démunis face à leur-s enfant-s et manquent de compétences, de temps, de formation, de contacts ou de réseau pour assumer leur fonction. La mise à disposition d'informations détaillées et le suivi dès l'annonce de la grossesse permet d'offrir des conseils adaptés pour les futurs parents. Cet accompagnement va de pair avec un besoin de détection précoce pour les enfants présentant des difficultés autres que celles correspondantes aux mesures mises en place par le Service de l'enfance et de la jeunesse. Plusieurs organisations proposent des activités dans le domaine du soutien à la parentalité : l'association pour l'Education familiale, l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO), les Services de puériculture, l'association JeunesParents, espacefemmes-frauenraum, l'association PanAae, l'Office familial, les sage-femmes (grossesse et suivi post-partum), l'association Pro Junior, l'association Ex-expression, le Service éducatif itinérant et les mesures prévues dans la stratégie coordonnée en faveur de la petite enfance dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse.

Malgré ces offres, l'adéquation avec les besoins est jugée faible, car l'accessibilité n'est pas assurée, les offres se concentrant principalement sur la Ville de Fribourg. De plus, les parents et futurs parents ne connaissent pas suffisamment les prestations à leur disposition.

4. **La prise en considération des besoins spécifiques de certain-e-s enfant-s**, au niveau des structures d'accueil extrascolaire, des écoles et dans le soutien apporté à leurs parents, constitue également un besoin à part entière.

En termes d'offres pour la considération des besoins spécifiques de certain-e-s enfant-s, les prestations du Service éducatif itinérant, de Santé Psy, des services de puériculture, l'allocation fédérale de prise en charge et le Service de relève de Pro Infirmis sont les principaux recours à disposition des familles.

L'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible à cause d'un manque de disponibilité. L'offre pour les enfants entre 0 et 4 ans est inexistante, car celle-ci est dépendante d'un diagnostic qui ne peut être réalisé avant l'âge de 4 ans. Les structures d'accueil extrafamilial souffrent d'un manque de moyens pour assurer le soutien d'enfants ayant des besoins spécifiques. De plus, l'allocation fédérale de prise en charge est jugée insuffisante, car elle est limitée dans le temps et ne fournit pas une aide quotidienne.

5. **La construction de son identité de genre par l'enfant et la reconnaissance de celle-ci** par les parents et les professionnel-le-s qui les entourent sont également identifiées en tant que besoins. Un manque d'informations et de sensibilisation est relevé.

Concernant l'offre permettant à l'enfant de s'approprier son identité de genre, il existe les prestations de la Fondation Agnodice ou de l'association pour les Familles Arc-en-ciel.

6. **Le soutien aux liens entre les enfants et les parents en cas de séparation** représente aussi un besoin essentiel. La fin du couple parental engendre un risque élevé de détérioration des liens durant ces périodes de changement. Un rapport mandaté par la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) et publié en 2022 montre que le bien-être des enfants vivant dans des ménages séparés est surtout influencé par la qualité de la relation entre leurs parents et leur capacité à gérer les conflits²¹. Un accompagnement adapté permet de soutenir au mieux ces familles, notamment du point de vue de la gestion des conflits, et de trouver des solutions dans l'intérêt des enfants. Le même rapport cité précédemment précise que les enfants ne participent pas habituellement à la décision relative à l'arrangement familial. Ces cas sont particulièrement fréquents lorsque la séparation concerne des couples non mariés, ce qui fait qu'aucune autorité n'intervient dans l'arrangement qui est pris entre les parents.

Les offres principales à ce sujet relèvent des prestations des Justices de Paix, du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), du Point rencontre, de l'Office familial, du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, du Service éducatif itinérant, du dépliant sur les étapes en cas de séparation ou de divorce des couples mariés²², ainsi que du projet de Consensus parental en cours de développement.

Pour des raisons de qualité, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée moyenne. Malgré d'importants efforts menés dans ce domaine, un manque de suivi et de réseau est déploré.

7. Il existe un besoin d'assurer **l'accès aux activités extrascolaires**, en termes de prix et de lieu. Les activités extrascolaires sont importantes, car elles exercent une fonction de socialisation des enfants et favorisent les rencontres, le lien social ainsi que l'intégration. La participation des enfants aux activités extrascolaires est un moyen d'encourager l'égalité des chances et de favoriser la cohésion sociale.

Plusieurs prestataires proposent des activités extrascolaires ou en favorisent l'accès : Bulle bouge, l'AG Culturel, la CarteCulture, le projet Culture & école, les prestations de Pro Junior ainsi que les soutiens ponctuels de différentes associations pour la participation à des activités extrascolaires à l'instar du Passeport Vacances Fribourg.

Malgré le nombre important d'offres liées aux activités extrascolaires, l'adéquation entre les besoins et les moyens est jugée moyenne, car l'accessibilité n'est pas garantie. Les familles en situation de précarité, et particulièrement celles qui se trouvent au-dessus des normes d'aide sociale voient leur accès compromis à cause d'un manque de moyens. Le fait que l'offre repose sur des initiatives associatives et ne soit pas centralisée au niveau du canton représente aussi une lacune. L'égalité des chances n'est pas garantie, car tous-tes les enfants n'ont pas accès aux activités extrascolaires, particulièrement celles qui engendrent certains frais, notamment de repas et qui peuvent se retrouver au-dessus des moyens de certaines familles.

8. Enfin, le besoin de **disposer de lieux adaptés pour les familles** est également identifié. Les familles ont besoin d'espaces publics adaptés ayant des espaces verts, des places de jeux et étant sécurisés. Ces moments sont également l'occasion d'échanges entre les familles et les générations, ce qui est un vecteur important de socialisation quel que soit l'âge. En ce qui concerne les lieux d'accueil pour les familles, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible, car elle est relative à chaque commune, ne permettant pas une vision globale de la situation.

²¹ Stutz Heidi, Bischof Severin, Heusser Caroline & Guggenbühl Tanja, *Quand les parents ne vivent pas ensemble – Parentalité et quotidien des enfants*, En ligne, https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/Bericht_Wenn_Eltern_nicht_zusammen_wohnen_F.pdf, consulté le 14 juin 2023.

²² Un dépliant concernant les cas de séparation de couples non mariés sortira à la fin de l'année 2023.

3.4 Egalité des genres

Cette dimension traite de l'égalité des genres au sein de la famille et *a fortiori* de la société. Elle comprend notamment le développement optimal de l'enfant et la promotion de l'égalité des chances.

Le besoin de **promouvoir une vision ou une approche égalitaire et équitable des genres** est relevé. La politique familiale actuelle du canton de Fribourg est basée sur un modèle traditionnel de la famille (homme, femme, enfants) alors que sa composition est aujourd'hui diverse.

Les offres en matière de promotion de l'égalité des genres sont portées par des mesures de sensibilisation dès l'enfance et par des activités de jeunesse extrascolaires. De plus, la plateforme d'information du SECO dédiée à la conciliation travail-famille, le congé paternité augmenté de cinq jours pour le personnel de l'Etat et le Bureau de l'égalité homme-femme font également partie des prestations promouvant l'égalité des genres.

L'adéquation entre les besoins et les offres est jugée moyenne, en raison d'un manque de disponibilité. Les offres concrètes sont non seulement peu nombreuses, mais leur répartition sur le territoire cantonal est décrite comme problématique.

3.5 Diversité

Cette dimension s'inscrit de manière transversale à toutes les autres dimensions et concerne la prise en compte de la diversité dans la politique des familles afin de garantir un traitement équitable, c'est-à-dire indépendamment de leur origine, croyance et/ou religion, identité de genre, orientation affective et sexuelle, besoins spécifiques ou ne correspondant pas au modèle de la famille nucléaire.

Un besoin principal est relevé pour cette dimension, à savoir **la reconnaissance de la diversité via le développement de politiques plus intégratives**, notamment au sujet des droits parentaux. Ce besoin concerne en particulier les couples non mariés avec un ou des enfant(s) et les couples recomposés avec un ou des enfant(s).

Diverses organisations proposent des prestations pour répondre au besoin de diversité des familles, à savoir l'Office familial, Solidarité femmes, Caritas Fribourg (en particulier les conseils pour des questions juridiques). Il existe également des formations privées et ponctuelles, ainsi que la permanence juridique bénévole des étudiant-e-s de l'Université.

Malgré ces possibilités, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible, principalement en raison de la faible disponibilité et des difficultés d'accessibilité pour ces prestations. Les personnes manquent de connaissance par rapport à leurs droits et font preuve de difficulté à anticiper les conséquences de leur mode de vie, notamment lors du décès de leur partenaire.

3.6 Santé

Cette dimension comprend les risques et les opportunités en termes de santé qui se jouent dans le cadre familial, c'est-à-dire plus spécifiquement les questions liées à la santé sexuelle, à la santé mentale, à la violence au sein des familles et aux modes de vie.

Premièrement, le besoin **d'assurer la promotion de la santé psychique et la prévention** est identifié. Divers événements peuvent avoir un impact sur la santé psychique des membres de la famille, comme l'arrivée d'un enfant, un divorce, le départ d'un enfant du foyer familial. Les personnes principalement concernées par ces périodes charnières sont les jeunes parents, les enfants (de manière générale et plus spécifiquement lors d'événements marquants) et les parents restés seuls suite au départ des enfants de la maison. Ces événements peuvent affecter la qualité des liens familiaux et détériorer la santé psychique des membres de la famille. Ces éléments requièrent des compétences de détection et de prise en charge adéquates de ces situations.

Par rapport aux offres existantes pour répondre à ce besoin, en ce qui concerne les jeunes parents, les services de puériculture, le soutien par les sage-femmes et les prestations de l'association JeunesParents sont relevés.

Pour la promotion de la santé psychique et la prévention pour les enfants en général, il existe l'équipe pluridisciplinaire Psymobil qui intervient à domicile ou dans les foyers socio-éducatifs ainsi que les prestations de Santépsy.ch. Des prestations intercantionales comme ciao.ch apportent également un soutien important. Pour le

soutien aux enfants lors d'évènements marquants, l'association Point rencontre met en place des visites accompagnées lors des séparations parentales et la Fondation As'trame est présente pour les enfants lorsque survient un décès, une séparation ou une maladie.

De manière plus générale, les prestations du Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), de l'Office familial (ex. conseil pour les couples), de l'association pour l'Education familiale, de l'association REPER, du Service de l'enfance et de la jeunesse, et des prestations nationales (ex. Pro Juventute) ou d'autres cantons (ex. Universitäre Psychiatrische Dienste Bern (UPD)) sont considérées comme intéressantes pour répondre à ce besoin.

Au niveau des bases politiques liées à la promotion de la santé psychique et à la prévention, le Programme cantonal Alimentation, activité physique, santé mentale, le concept et le plan de mesures Senior+ (pour tout ce qui concerne les proches aidant-e-s des personnes âgées), le concept de « Santé à l'école » et la Stratégie cantonale de santé sexuelle représentent des soutiens pertinents.

En dépit de ces diverses offres, l'adéquation entre les besoins et les offres pour la santé psychique est jugée faible en raison de la disponibilité, de l'accessibilité et de la qualité des offres. Les prestations dans le domaine de la pédopsychiatrie et du soutien aux personnes requérantes d'asile sont décrites comme insuffisantes. Pour ce qui concerne la prévention, il manque des propositions pour combattre les tabous autour de la santé mentale et les soins psychiatriques. Les ressources permettant de traiter des cas complexes sont également décrites comme insuffisantes.

Deuxièmement, **l'accès aux soins pour les familles** est également identifié en tant que besoin. Il s'agit pour les familles de pouvoir accéder aussi bien aux soins ambulatoires qu'hospitaliers. La pénurie de personnel dans le réseau de soins entraîne une surcharge des offres de soins. Les personnes vivant en région rurale ou dans la partie alémanique éprouvent davantage de difficulté à accéder aux différentes prestations de santé.

Diverses organisations proposent des offres en matière de santé. Il s'agit notamment de Fri-santé, de la médecine scolaire, de l'Office Familial et des services de puériculture.

Ainsi, l'adéquation entre les besoins et les offres pour le domaine de l'accès aux soins pour les familles, elle est jugée moyenne à faible, en raison de sa qualité et d'un manque de durabilité. Malgré l'existence de nombreuses offres, il semble qu'elles sont peu coordonnées et qu'il existe des doublons. Les professionnel-le-s manquent de compétences pour et de temps pour assurer le suivi et l'accompagnement de familles qui présentent des difficultés d'ordre psychosocial. La rémunération des professionnel-le-s, lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'un contrat de prestations est jugée insuffisante, bien qu'il existe des personnes effectuant ce travail de leur propre initiative, sans contrat de prestations et donc sans indemnisation.

Troisièmement, **la promotion de la santé sexuelle et la prévention** représente également un besoin pour toutes les générations des familles. Des tabous persistent autour de la question de la santé sexuelle à cause de différences culturelles ou par manque de connaissances et de sensibilisation.

Les offres à disposition dans le canton permettant la promotion de la santé sexuelle et la prévention sont portées par plusieurs organismes dont le centre Empreinte, actif dans la prévention du VIH et des infections sexuellement transmissibles (IST), le Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS) et l'association REPER.

Pour le domaine de la santé sexuelle et de la prévention, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible, en raison d'un manque de disponibilité. Durant la période d'école obligatoire, il existe davantage de prestations qui permettent de combler ces lacunes. L'éducation sexuelle relève des compétences des communes et des cercles scolaires, ce qui entraîne une disparité entre les écoles et les parties francophone et germanophone du canton. De plus, les offres font défaut au niveau post-obligatoire. Par ailleurs, les offres ne couvrent pas suffisamment les nouveaux thèmes liés à la santé sexuelle comme les questions d'orientation ou d'identité de genres, ou encore la santé sexuelle des personnes vivant en institution.

Enfin, il existe un besoin d'assurer la prise en charge des enfants avec des besoins spécifiques lorsqu'ils atteignent l'âge adulte et que leurs parents vieillissants ne peuvent plus s'en occuper. Des solutions de continuité devraient être offertes aux enfants ayant des besoins particuliers.

Par rapport aux offres existantes, elles consistent dans les prestations du réseau institutionnel fribourgeois pour les personnes en situation de handicap en matière d'hébergement, de travail, d'occupation et de l'accompagnement à domicile ou sur le lieu de travail.

L'adéquation entre les besoins des familles ayant des enfants avec des besoins particuliers et les offres y répondant est jugée faible, en raison de leur nombre insuffisant.

3.7 Générations

Cette dimension couvre la question des relations entre les générations, au-delà du lien entre parent et enfant, et s'intéresse à la deuxième, troisième voire quatrième génération.

Premièrement, **la création d'opportunités pour échanger entre les générations** est identifiée comme un besoin pour les familles. Ce manque engendre des difficultés, non seulement de compréhension mutuelle, mais empêche également les familles de remplir leurs fonctions de solidarité ou de transmission du patrimoine.

Au niveau des offres existantes, il y a la Loi sur les seniors (LSen), le concept et le plan de mesures Senior+ et notamment le soutien financier cantonal aux projets intergénérationnels. Pro Senectute, la Croix-Rouge fribourgeoise, l'association REPER, le projet Couleur Jardin du Foyer de la Rose des Vents ou encore les quartiers intergénérationnels proposent diverses prestations favorisant les échanges entre les générations.

L'adéquation entre les besoins et les offres pour la création d'échanges intergénérationnels est décrite comme moyenne à bonne, malgré des problématiques d'accessibilité et de durabilité. L'une des difficultés principales est de parvenir à atteindre les personnes âgées. De plus, les projets sont souvent ponctuels et leur continuité n'est pas garantie. Au niveau de l'urbanisme, un manque de quartiers intergénérationnels est identifié.

Deuxièmement, il existe pour les familles un besoin de **se préparer ensemble au vieillissement** et particulièrement d'anticiper certains tournants comme le passage à la retraite, la perte d'autonomie, l'entrée en EMS, la fin de vie, les directives anticipées, le décès du ou de la conjoint-e et/ou d'un parent. La présence de certains tabous dans les familles empêche la transmission des informations à ce sujet.

En termes d'offres identifiées pour la préparation au vieillissement des familles, il existe la LSen et le plan de mesures Senior+. De plus, Pro Senectute, VALM, Alzheimer Fribourg, Voltigo, Proches Aidants Fribourg, Gérontopôle Fribourg, WABE ainsi que l'association Doulas de Fin de Vie offrent également diverses prestations liées au vieillissement.

L'adéquation entre les besoins et les offres pour la préparation des familles au vieillissement est jugée moyenne à bonne, car certains problèmes d'accessibilité persistent. Malgré le nombre important d'offres existantes, il s'agit souvent de prestations privées qui éprouvent des difficultés à atteindre le public cible. Un manque de coordination et de visibilité des offres est également déploré. Plus spécifiquement au sujet de l'entrée en EMS, il existe un manque d'informations et de communications aux familles.

3.8 Gouvernance

Cette dimension est particulière, car elle comprend les diverses mesures nécessaires au fonctionnement d'une politique familiale, tant du point de vue de sa coordination que du suivi des mesures mises en place et de l'anticipation des enjeux futurs.

Premièrement, il existe un besoin **d'actualisation régulière des connaissances sur les familles** afin que la politique familiale fribourgeoise puisse répondre aux besoins des familles, tout en tenant compte de leur diversité et des différences régionales.

Les données statistiques servant à l'élaboration du rapport sur la situation sociale et la pauvreté du canton de Fribourg ainsi que l'étude de besoins réalisée par Interface permettent de répondre à ce besoin. Toutefois, malgré les efforts réalisés dans ce domaine, l'adéquation est jugée faible pour des raisons de temporalité. Les rapports et statistiques sur les familles sont réalisés à des échéances trop éloignées. De plus, il manque un système pour renseigner régulièrement sur les besoins et les réalités des familles.

Deuxièmement, un besoin de **clarifier les objectifs et les responsabilités pour la politique familiale et le suivi de sa mise en œuvre** est identifié. Des objectifs clairs et une répartition des responsabilités entre les différent-e-s acteur-trice-s participant non seulement à la réalisation, mais aussi au suivi de la politique familiale semble nécessaires. Un travail par régions permet de tenir compte des différents besoins et contextes, tout en associant les communes dans leur rôle de relais. Le principal risque est de créer un morcellement de la politique familiale et des disparités cantonales.

Les organismes suivants sont identifiés comme des intervenants pouvant soutenir la coordination de la politique familiale : la Commission pour l'égalité entre hommes et femmes et la famille, la Commission cantonale contre la violence au sein du couple ainsi que la plateforme Petite enfance qui développe actuellement la « Stratégie cantonale pour la petite enfance dans le canton de Fribourg, concept et plan de mesures ».

Par rapport à l'adéquation entre les besoins et les offres, elle est jugée faible à moyenne, en raison d'un manque de suivi au niveau de la mise en œuvre de la politique familiale et d'une vision cantonale insuffisamment claire.

Troisièmement, un besoin de **connaître et de faire reconnaître les offres existantes** à l'intention des familles et des professionnel-le-s est relevé. L'atteinte des groupes cibles en fonction des offres à disposition représente un défi constant. Malgré les nombreuses offres existantes pour les familles, il manque un organe de centralisation permettant d'augmenter la visibilité des prestations. L'application de leurs droits par les familles peut être compromis en raison d'une méconnaissance et de procédures compliquées, pouvant entraîner leur précarisation.

Parmi les offres identifiées pour combler le besoin de visibilité des offres pour les familles, il existe Fribourg pour tous, le soutien du canton à la plateforme d'information et de conseil sur internet ciao.ch, le site supermamans.ch, la cartographie des structures d'accueil de jour du canton de Fribourg mis à disposition par le SEJ, les assistant-e-s sociaux qui accompagnent les familles et l'association Point Rencontre Fribourg.

Ainsi, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible à moyenne, la question principale étant celle du relais de l'information permettant de faire connaître les prestations existantes. Les assistant-e-s sociaux ainsi que les différentes associations et les communes peuvent prendre le rôle de relais à ce niveau. Un manque de formation des assistant-e-s sociaux qui ne connaissent pas l'ensemble des offres représente un frein dans ce domaine. Les pages du site internet du canton, répertoriant certaines offres, ne sont pas systématiquement mises à jour ou sont classées de manière trop sectorielle, ce qui empêche de bénéficier d'une vision d'ensemble.

Quatrièmement, il existe un besoin de **coordination entre les acteurs et actrices, au niveau des services cantonaux et des intervenant-e-s de la politique familiale**, qui travaillent en silo et ne connaissent pas les actions entreprises par les autres secteurs. Ce déficit entraîne un manque de communication et d'échange qui entrave la cohérence et l'efficacité des actions menées.

En matière d'offres permettant de répondre au manque de coordination entre les acteurs et actrices, il existe les prestations de diverses organisations : la Plateforme Petite enfance, des World Café organisés par la Ville de Bulle ou l'association pour l'Education familiale, Frisbee, Fribourg pour tous et l'association Trait d'union.

Par rapport à l'adéquation entre les besoins et les offres, celle-ci est jugée moyenne à faible, principalement à cause d'un manque de durabilité des prestations. Des événements ont lieu pour permettre de coordonner les actions, mais pas de manière systématique, réduisant leur impact. Les collaborations interpersonnelles sont importantes et efficaces mais elles ne garantissent pas la collaboration interinstitutionnelle sur le long terme.

Enfin, un besoin **d'assurer l'action des associations œuvrant en faveur des familles** est noté. La difficulté principale réside dans un financement morcelé, de courte durée et provenant de multiples sources, ce qui ne leur permet pas de développer des prestations durables. Les associations comptent largement sur l'engagement bénévole, mais celui-ci rencontre également des limites par rapport au nombre de personnes disponibles, à la durabilité de l'engagement, à la qualité des prestations et à leur responsabilité.

De nombreuses offres existent et permettent de soutenir le financement public des associations : Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes, Service de l'action sociale, Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme, Service de l'enfance et de la jeunesse, Promotion Santé Suisse. Concernant l'engagement bénévole, il existe les offres du Réseau Bénévolat Fribourg Freiburg.

L'adéquation entre les besoins et les offres au sujet de la permanence des actions des associations est évaluée comme faible, en raison des lacunes en termes de durabilité et de qualité. Non seulement le financement ponctuel de certaines actions ne permet pas de pérenniser les prestations, mais la multiplicité des sources de financement contraint les associations à répéter les mêmes tâches (les demandes de financements, les rapports intermédiaires et les rapports finaux). Ce temps investi dans des tâches administratives ne l'est pas auprès des familles. Plus spécifiquement, le fait que certaines subventions soient accordées uniquement à des nouveaux projets crée une multiplication des offres, alors même que celles existantes sont déjà efficaces. Ce mécanisme entraîne des doublons et ne permet pas d'assurer la continuité des prestations. Finalement, les subventions liées à des tâches précises entrave la flexibilité et l'autonomie des associations dans la prise en charge des familles, propres au travail social.

3.9 Mesures de soutien aux femmes en difficulté

Le présent sous-chapitre permet d'apporter un complément aux informations déjà fournies par le Conseil d'Etat sur la question des mesures en faveur des femmes en difficulté et leur famille²³ et ceci particulièrement en ce qui concerne les thèmes de la prévention, de la santé ainsi que de l'intégration.

Dans le domaine de l'intégration, la sécurité matérielle représente un besoin identifié pour les femmes et leur famille. Tout d'abord, la **reconnaissance du diplôme pour des personnes issues de la migration** est un facteur pouvant compromettre leur intégration sur le marché du travail, alors même que la possibilité d'exercer une activité professionnelle est l'un des principaux motifs d'arrivée en Suisse²⁴. De manière générale, en Suisse, la reconnaissance des diplômes étrangers ou des expériences professionnelles par une autorité compétente est nécessaire pour de nombreuses professions²⁵. Deux éléments sont à considérer dans le processus de reconnaissance des diplômes : la nationalité du ou de la requérant-e et la durée de l'activité professionnelle envisagée. La formation et *a posteriori* la détention d'un diplôme représentent une ressource individuelle permettant à une femme de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle²⁶. Plus particulièrement, les femmes au bénéfice d'une formation tertiaire, et par analogie, les femmes qui disposent d'une reconnaissance de leurs qualifications professionnelles, sont mieux ancrées sur le marché du travail que les femmes ayant un niveau d'études plus bas. En effet, celles-ci ont des enfants à un âge plus avancé, accèdent à des postes généralement mieux rétribués et disposent de plus amples marges de manœuvre dans la négociation de leur congé. À ces difficultés s'ajoute plus largement celle de la barrière de la langue qui peut également compromettre l'accès au marché du travail des personnes migrantes²⁷.

Ensuite, le **manque de reconnaissance et de valorisation du travail du care**, défini comme des soins et des travaux ménagers accomplis pour des enfants et des adultes, entraîne des conséquences pour les femmes qui se dédient généralement à ces tâches. Un arrêt ou une diminution du temps de travail réduit les chances d'intégration sur le marché du travail et entrave le développement d'une carrière professionnelle. Généralement, lors de la naissance du premier enfant, les parents déterminent la manière dont ils répartissent le temps passé au travail et avec les enfants. Dans certains cas, les couples suivent une logique économique : la personne qui gagne le moins réduit son activité

²³ Réponse du Conseil d'Etat au postulat 2021-GC-25 du 23 novembre 2021, En ligne, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8#, consulté le 23 mai 2023.

²⁴ Rossier Clémentine, Bernardi Laura & Sauvain-Dugedil Claudine (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zurich/Genève, Seismo, 2023.

²⁵ Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), *Reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères*, En ligne, <https://www.sbf.admin.ch/sbf/fr/home/bildung/reconnaissance-de-diplomes-etranagers.html>, consulté le 13 juin 2023.

²⁶ Giudici Francesco & Schumacher Reto, *Le travail des mères en Suisse : évolution et déterminants individuels*, En ligne, https://www.socialchangeswitzerland.ch/wp-content/uploads/2017/10/Giudici_Schumacher_Travail_meres_101017.pdf, consulté le 13 juin 2023.

²⁷ Gerber Roxane & Wanner Philippe, *De-qualification and De-emancipation Among Recently Arrived Highly Skilled Immigrant Women in Switzerland*, En ligne, https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2019/06/nccrotrm-WP23-Gerber-Wanner.pdf, consulté le 13 juin 2023.

lucrative²⁸. Les normes et les valeurs culturelles s'ajoutent à cet élément, faisant que le plus souvent ce sont les femmes qui s'éloignent du marché de l'emploi. Au moment de la séparation du couple parental, la situation économique de la famille se détériore puisqu'il faut financer deux ménages. Les mères s'occupent principalement des enfants ce qui contribue à leur précarité financière. Au niveau suisse, environ un quart des enfants de moins de 25 ans ont des parents séparés, ce qui affecte également leurs conditions de vie.

De plus, un **manque de soutien des réseaux familiaux**, lesquels se trouvent souvent à l'étranger peut représenter un obstacle supplémentaire à l'intégration sur le marché du travail et à la fécondité des familles²⁹. La famille élargie permet aux parents et principalement aux mères d'être actifs sur le marché du travail et de réduire les frais de garde. Selon le Baromètre des familles, plus d'un tiers (37%) des familles interrogées n'ont pas recours à une garde d'enfants externe³⁰. Les familles sont d'avis qu'une baisse des tarifs, une utilisation plus flexible des structures d'accueil extrafamilial et une augmentation du nombre de places permettrait d'améliorer la garde des enfants, surtout lorsque ceux-ci sont en bas âge. Cet élément met en lumière l'importance de développer des possibilités au niveau institutionnel permettant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Ensuite, concernant la santé psychique, le travail du *care*, invisible et peu reconnu, peut entraîner des effets sur la santé comme le stress, l'inquiétude et l'épuisement. Pour les personnes effectuant un travail de *care*, plusieurs prestations proposent un soutien comme les bons de respiration Chaperon Rouge de la Croix-Rouge fribourgeoise, la hotline *Proch-écoute* ou le service de relève de Pro Infirmis. Toutefois, la coordination entre les offres de soutien formelles (organisations publiques et privées) et informelles (entourage) fait défaut.

Au niveau des prestations qui permettent de pallier au besoin de reconnaissance du travail du *care*, le cadre légal fribourgeois accorde une aide financière aux parents et aux proches qui apportent une aide régulière à une personne impotente, lui permettant de séjourner à domicile (Loi sur l'indemnité forfaitaire, LIF). Les communes peuvent également octroyer une indemnité forfaitaire limitée à 25 francs par jour, selon les critères spécifiques de chaque région.

Malgré ces soutiens financiers, leur adéquation avec le besoin de valorisation du travail du *care* est considérée comme faible. Le nombre restreint d'offres en est une cause. Par ailleurs, le montant de l'indemnité est jugé trop bas. De manière générale, le travail du *care* souffre d'un manque de visibilité au niveau politique. Ce point est valable pour l'ensemble des femmes, mais représente une difficulté accrue pour les femmes déjà fragilisées durant leur parcours de vie.

Dans le domaine de la prévention, **l'accès aux activités extrascolaires** est relevé en tant que besoin lié à la question de l'éducation, de la formation et de la culture. Ces activités sont importantes pour l'épanouissement des enfants et participent à son développement personnel grâce à l'échange avec d'autres personnes. Les familles vivant en zone rurale ou étant en situation de précarité rencontrent des difficultés à accéder aux offres, en raison de leur nombre restreint, bien que de nombreuses associations mettent à disposition des activités pour les enfants et les jeunes sur le territoire fribourgeois. Le manque d'offres cantonal est également soulevé.

De plus, la **transition au moment de la fin de l'école obligatoire** s'avère plus compliquée pour les jeunes issu-e-s de la migration, en raison d'une méconnaissance du dispositif. Or une formation post obligatoire contribue fortement à l'intégration et représente également un droit. Sur le canton de Fribourg, la Commission des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle (CJD) coordonne différentes mesures de soutien à l'insertion professionnelle des jeunes. Malgré l'existence de nombreuses offres, leur adéquation avec les besoins des jeunes issu-e-s de la migration est

²⁸ Les informations contenues dans ce paragraphe sont issues de : Severin Bischof, Tabea Kaderli, Jürg Guggisberg & Lena Liechti, *Situation économique des familles : un cap fixé dès la naissance*, En ligne, <https://sozialesicherheit.ch/fr/situation-economique-des-familles-un-cap-fixe-des-la-naissance/>, consulté le 06 juin 2023.

²⁹ Clémentine Rossier, Laura Bernardi & Claudine Sauvain-Dugedil (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zurich/Genève, Seismo, 2023.

³⁰ Gnaegi Philippe & Miller Yvonne, *Baromètre suisse des familles 2023. Ce qui préoccupe les familles en Suisse*, En ligne, pax.ch/fr/ueber-pax/berichte/fr/-/media/pax/download-files/allgemein/pax-barometre-suisse-des-familles.pdf, consulté le 6 juin 2023.

jugée moyenne. Afin de pallier un manque de visibilité et d'accessibilité des offres, un travail d'information et de formation des professionnel-le-s en contact avec les jeunes et leurs familles est à poursuivre.

Un autre aspect de la prévention à destination des femmes et de leur famille concerne **la gouvernance de la politique familiale**. Des familles renoncent à faire valoir leurs droits par manque de connaissance et à cause de la complexité des procédures administratives. Les publics suivants nécessitent une attention particulière : les familles dans les régions alémaniques et/ou rurales, les familles nouvelles dans une région qui ne sont pas affiliées à un réseau, les familles non traditionnelles, les familles allophones et/ou issues de la migration et les familles sans statut de résidence sécurisé. Cet aspect risque d'accroître le risque de précarisation de ces personnes. Au guichet d'information et d'orientation de Fribourg pour tous, ce sont environ 15% des entretiens (majoritairement des femmes) qui concernent les politiques familiales, à savoir l'éducation, la maternité, les contributions d'entretien, les solutions de garde, la séparation et les violences domestiques, entre autres.

Au niveau politique, le Programme cantonal d'intégration (PIC) et la stratégie coordonnée en faveur de la petite enfance dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse permettent de poser le cadre réglementaire. Ces éléments s'ajoutent aux offres de Fribourg pour tous, au soutien du canton à la plateforme d'information et de conseil sur internet ciao.ch, le site internet supermamans.ch, la cartographie des structures d'accueil de jour du canton de Fribourg mis à disposition par le SEJ, les assistant-e-s sociales-aux qui accompagnent les familles et le Point Rencontre Fribourg.

Malgré l'existence de ces diverses possibilités, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible à moyenne, en raison d'un manque de relais pour faire connaître l'offre. Des améliorations pourraient être amenées en termes de formation et d'information des professionnel-le-s en contact avec les familles et au niveau de l'information figurant sur le site Internet du canton.

Enfin, dans le domaine de la santé, deux besoins particuliers sont mis en avant. Tout d'abord, pour les femmes, **l'interprétariat communautaire** n'est pas garanti lors du suivi de grossesse effectué par les sage-femmes. Or la barrière linguistique peut représenter un obstacle considérable en termes de prise en charge d'un point de vue non seulement clinique mais aussi éthique³¹. La langue véhicule une certaine représentation culturelle de la maladie, de la santé, de la guérison. Certaines offres permettent de soutenir l'accès au système de soins des femmes allophones telles que les cours de langue fide portant sur la grossesse, la naissance et la petite enfance.

Plus largement, cet aspect peut être étendu à l'ensemble des familles allophones ou touchées par la pauvreté. En effet, la difficulté d'accès aux soins de santé mentale pour les personnes requérantes d'asile est relevée. Les bons pour l'interprétariat du Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme, les cours de langues ou les rencontres femmes-enfants organisées par l'association *espacefemmes-frauenraum* ainsi que les prestations de l'association *PanAae* et de *Fri-santé* sont des offres clés qui permettent de répondre en partie à ce besoin. Or l'interprétariat communautaire n'est pas déployé de manière systématique, ce qui représente un obstacle en termes d'accessibilité au réseau de santé et de médiation culturelle. Un manque de temps et de connaissances des professionnel-le-s fait qu'ils et elles éprouvent des difficultés à prendre en charge des situations complexes rencontrées par les familles.

Finalement, le besoin de prévenir **la violence au sein de la famille** est identifié. Celui-ci est particulièrement présent lorsque les enfants quittent le foyer familial et au sein des couples âgés. La violence peut prendre diverses formes : physique, psychique et/ou sexuelle. Les femmes sont nettement plus souvent victimes que les hommes. Selon le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), la proportion de victimes femmes est de 70.1%³². De plus, les femmes sont victimes d'homicide ou de tentative d'homicide près de quatre fois plus souvent que les hommes et la proportion de femmes décédées est sept fois plus élevée. En termes d'âge, les groupes âgés entre 18 à

³¹ Les informations de ce paragraphe sont tirées de : Commission nationale d'éthique dans le domaine de la médecine humaine (CNE), *Migrants allophones et système de soins. Enjeux éthiques de l'interprétariat communautaire*, En ligne, https://www.nek-cne.admin.ch/inhalte/Themen/Stellungnahmen/fr/DEF_NEK_Stellungnahme_Migranten_A4_FR_web.pdf, consulté le 6 juin 2023.

³² Les informations de ce paragraphe sont tirées de : Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, *Chiffres de la violence domestique en Suisse*, En ligne, <https://www.ebg.admin.ch/ebg/fr/home/themes/violence-domestique/statistique.html>, consulté le 6 juin 2023.

34 ans (35%) et de 35 à 59 ans (43%) sont les plus touchés. Les enfants sont également victimes de la violence domestique. Chaque année, environ 2 à 3.3% des enfants vivant en Suisse sont adressés à une organisation spécialisée pour motif de mise en danger du bien-être de l'enfant.

Parmi les offres existantes, il y a les prestations du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF) de l'association Solidarité Femmes, des Centres de consultation LAVI, de l'Office familial ainsi que de l'association EX-pression, des Ateliers-contes pour les enfants subissant la violence de couple de leurs parents, le dépliant sur les étapes en cas de séparation ou de divorce des couples mariés. D'autres organisations peuvent également intervenir en cas de violence au sein de la famille : les sage-femmes, les services sociaux régionaux, le milieu de la santé, les écoles et lieux d'accueil extrafamilial.

Pour le besoin de prévention de la violence au sein de la famille, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée moyenne, notamment en raison de l'accessibilité et de la qualité de la prise en charge. Au niveau de la détection, des intervenant-e-s expliquent ne pas savoir où s'adresser en cas de suspicion de problème. La violence psychologique étant difficile à prouver, cet élément représente un frein supplémentaire. La prise en charge est également décrite comme morcelée entre les soins en santé mentale, la justice et la protection des enfants. Le grand nombre d'intervenant-e-s dans ces situations complexifient le suivi.

4. Plan stratégique « Pour une politique des familles » du canton de Fribourg

L'étude menée par Interface suivait également un deuxième objectif : au vu des décalages entre les besoins des familles et les offres existantes, quelles seraient les pistes afin d'améliorer l'adéquation ?

Globalement, les offres répertoriées couvrent les grandes thématiques de la politique des familles. Toutefois, l'adéquation est souvent considérée comme moyenne à faible par les personnes interrogées. Les raisons principales ressortant de l'analyse qui expliquent le manque d'adéquation sont les suivantes :

Territorialité : le développement des offres n'est pas homogène sur le canton, tant sur le plan périphérie/villes que des régions linguistiques.

Méconnaissance des offres : même si elles sont très nombreuses, les familles et les professionnel-le-s manquent de connaissances au sujet des offres à disposition. Des difficultés à atteindre les publics cibles pour faire connaître les offres, en utilisant les bons relais, ont été constatées.

Accessibilité : certaines familles peinent à accéder aux soutiens auxquels elles pourraient recourir en raison de la méconnaissance des offres, de problèmes de langue ou encore de barrières administratives.

Multitude des offres des organisations œuvrant en faveur des familles : les offres sont très nombreuses avec la conséquence que les familles et les professionnel-le-s peinent à s'y retrouver. Le financement par projet ou les soutiens ponctuels induisent également un manque de sécurité pour les organisations et d'assurance de la pérennité des prestations.

Travail en silo : les actrices et acteurs de la politique familiale travaillent trop souvent en silo avec peu de coordination entre elles/eux. Les collaborations fonctionnent souvent sur des relations interpersonnelles qui n'assurent pas la durabilité. En outre, cela ne permet pas une prise en charge globale et cohérente des familles. Cela entraîne également une perte d'efficacité.

Rôles : les rôles et responsabilités entre l'État et les communes ne sont pas toujours clairement définis ou du moins clairement identifiés par les différents acteurs et actrices.

Inadéquation entre les conditions d'accès aux prestations et les réalités des familles : les bases légales sur lesquelles se fondent les prestations en faveur des familles reflètent trop souvent une vision traditionnelle et un parcours linéaire de ces dernières. Or, les réalités des familles sont multiples et les conditions d'accès aux prestations ne reconnaissent

pas cette diversité. Les droits, dans une certaine mesure, peuvent renforcer les inégalités et les problèmes d'accessibilité selon les formes familiales.

De ces constats, différentes recommandations ont été proposées par Interface à partir desquelles le Conseil d'Etat propose son plan stratégique « **pour une politique des familles** ».

Lorsqu'il est question de politique familiale, deux éléments sont cités de manière récurrente : la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ainsi que l'idée de transversalité de la politique familiale. Toutefois cette définition spontanée comporte deux risques principaux. D'une part, celui de limiter la question de la politique familiale à celle de la garde des enfants et d'autre part, de diffuser la responsabilité entre la multitude d'acteurs et d'actrices concernés avec le développement d'une crainte ou en tout cas d'une réticence à aller sur le terrain de l'autre.

En parlant de politique des familles, le Conseil d'Etat souhaite dépasser cette image quelque peu figée de la politique familiale en tenant compte de la diversité des besoins et des formes de vie familiale. Pro Familia Suisse définit la famille comme étant « une communauté de vie, fondée sur les relations entre parents et enfants. Elle est une communauté inter-intragénérationnelle durable, solidaire et interactive, dans laquelle les relations entre frères et sœurs et la parenté doivent également être reconnus par la société »³³. Il existe donc une pluralité de formes de vie familiale et chaque famille doit pouvoir organiser librement le partage des responsabilités à la fois intra et extra familiales. Cela est essentiel non seulement au fonctionnement et développement des familles, mais aussi au fonctionnement et au développement de la société dans son ensemble, les familles étant les moteurs de la cohésion sociale. Investir dans les familles, c'est investir dans la société, les familles remplissant des fonctions économique, affective et de solidarité, de procréation, de gestion et transmission du patrimoine et des valeurs, ainsi que de socialisation.

Le présent rapport est également l'occasion d'établir un nouvel état des lieux des mesures et prestations existantes pour les familles dans le canton de Fribourg. En annexe, un tableau fait état des mesures instaurées ou renforcées durant les trois dernières législatures ainsi que des mesures en cours de réalisation. Il en ressort que nombreuses mesures ont d'ores et déjà été mises en place en faveur des familles et que les efforts déployés dans le canton afin de développer la politique familiale sont importants. Le manque de mesures ne fait donc pas problème. La question est plutôt de trouver comment mieux répondre aux défis de la diversité des familles et de la multidimensionnalité de leurs besoins. Il s'agit donc de renforcer et de consolider l'existant, cela autour de trois axes stratégiques : le pilotage de la politique des familles, les dimensions non financières de la politique des familles, l'accessibilité des prestations.

Ces axes permettent de donner une orientation à la politique des familles. Comme présenté dans ce rapport, le dispositif est vaste, les offres multiples et les acteurs et actrices nombreux et nombreuses avec des responsabilités à différents niveaux. Une vision commune et globale est indispensable afin de créer des synergies entre les différentes parties en présence, renforcer les collaborations déjà existantes et optimiser les solutions autant organisationnelles que financières. Cette vision ne se concrétisera qu'avec la volonté et l'engagement de toutes et tous. A l'image de l'étude de besoins menée selon une démarche participative, les axes stratégiques présentés ci-après se veulent également orientés vers la participation, clé du succès d'une politique souhaitant tenir compte de la diversité.

4.1 Renforcer le pilotage de la politique des familles

La priorité est de renforcer le pilotage. Aujourd'hui les coordinations sont bien sûr déjà existantes, mais elles restent toutefois éclatées et sectorielles. Il manque un organe pour intégrer les différentes actions et ainsi assurer une ligne et des résultats en conséquence. En disposant d'**une plateforme des familles** ayant le mandat d'agir comme un centre de compétences et réunissant les différents acteurs et actrices impliqués du canton, des communes, du secteur associatif et de la société civile, un pas est franchi pour dépasser la diffusion de la responsabilité. Son but principal sera de définir la stratégie de la politique des familles ainsi que d'assurer la coordination de sa mise en œuvre. Cet organe doit être pensé non comme un outil institutionnel figé mais comme une émanation de la volonté de toutes les

³³ Pro Familia Suisse, *Charte des familles*, En ligne, <https://www.profamilia.ch/fr/a-propos-de-nous/charte-histoire>, consulté le 07 juin 2023.

parties impliquées dans la réflexion et la réalisation de la politique des familles. Cette plateforme se réunira au moins une fois par trimestre, dans le but de poursuivre les missions suivantes :

Définition et coordination

Une définition de la politique des familles, claire et évolutive selon les besoins des familles, est indispensable. Au vu du peu de compétences fédérales en matière de politique familiale, une grande marge de manœuvre est laissée aux cantons et aux communes. Le morcellement provenant du fédéralisme et de la subsidiarité est souvent perçu comme un obstacle au développement des politiques, notamment à cause de la diffusion des responsabilités et de la multitude des acteurs et actrices impliqués. Ce morcellement peut également être vu comme une opportunité pour définir ensemble une politique des familles à laquelle adhèrent les parties concernées, en définissant des axes et des mesures prioritaires, pouvant être adaptés selon les besoins et les préoccupations identifiés comme prioritaires. Des responsabilités claires pour chacun des axes et ses mesures respectives devront également être définies ainsi que la manière de se coordonner autour du but commun fixé. La coordination, selon les axes choisis et les objectifs visés, ne concernera pas toujours les mêmes cercles d'acteurs et d'actrices de l'Etat comme du terrain. Il y a bien sûr les domaines que l'on peut nommer comme classiques tels que le social, la santé, l'enfance et la jeunesse, l'égalité, la migration, les senior-e-s, le handicap, mais aussi des domaines moins évidents au premier abord comme l'aménagement du territoire, le logement, l'emploi, l'économie ou les questions fiscales. La plateforme invitera alors les personnes des domaines concernés à participer ponctuellement à certaines réflexions et actions. L'identification des co-bénéficiaires pour les différentes entités sera une première étape pour travailler sur des objectifs communs. Des synergies au niveau financier pourront ensuite être imaginées.

Prévention, sensibilisation et information

La politique des familles doit également contenir un volet préventif. L'évolution des réalités familiales doit être suivie afin d'agir préventivement si besoin. La plateforme des familles est donc aussi un lieu de discussions et de rencontres pour s'informer de ce qui se passe et ainsi voir émerger et détecter les thématiques et problématiques concernant les familles. Cela permet d'entretenir un échange d'expériences et de bonnes pratiques ouvert et d'acquérir de nouvelles connaissances afin d'agir le plus rapidement possible.

Ce volet de prévention passe également par une sensibilisation au thème de la famille et à une communication plus efficace sur le sujet. Les familles doivent être mieux informées et disposer d'un meilleur accès aux offres et prestations (chapitre 4.3), mais l'inadéquation entre offres et besoins est parfois due à des lacunes dans la formation de certains groupes de professionnel-le-s en relation avec les familles (le personnel des accueils extrafamiliaux, les écoles, les tribunaux, les services sociaux, le système de santé). La plateforme des familles s'assurera, en collaboration avec les associations professionnelles et des expert-e-s, le développement de journées thématiques et de formations afin de couvrir certaines thématiques telles que la violence, l'égalité, l'équité, la diversité et la non-discrimination.

Monitoring et évaluation

Enfin, la dernière mission de la plateforme des familles sera le suivi de la mise en œuvre de la politique des familles et son évaluation. Pour ce faire, elle organisera, de manière interne ou sous forme de mandats externes, des enquêtes afin de démontrer la réalisation des objectifs, les résultats et les impacts de la mise en œuvre, ceci en termes d'efficacité, d'efficience, d'effectivité, mais aussi pour s'assurer de la pertinence, l'adéquation et de la cohérence des mesures mises en place. Elle s'interrogera également sur le modèle de financement et les ressources. Un financement adapté aux objectifs de la politique des familles doit être assuré. En outre, les organisations œuvrant en faveur des familles doivent bénéficier de subventions durables.

4.2 Mieux tenir compte des dimensions non financières de la politique des familles

Le volet de la sécurité matérielle est central dans la politique familiale. La politique du canton de Fribourg s'est jusqu'ici fortement concentrée sur la sécurité matérielle et a pu obtenir de nombreuses améliorations, mais d'autres dimensions doivent également être prises en compte afin de s'assurer de la protection et du bien-être des familles. Aujourd'hui, au niveau fédéral comme dans d'autres cantons, une transformation de la politique familiale est en cours qui accorde davantage d'attention aux dimensions de l'intégration et de la prévention, du soutien apporté aux familles sous la forme d'informations, de conseils et d'accompagnement, de la mise en évidence du besoin de formation et de

promotion de l'égalité des chances pour les enfants ainsi qu'à la création d'un environnement favorable au développement des capacités d'agir de chacun. Les prestations complémentaires pour les familles (PC familles), dont le projet de loi et le message seront prochainement traités par le Grand Conseil, sont un exemple de l'importance de l'aide matérielle mais aussi de l'accompagnement social qui doit être offert aux familles avec l'introduction des **guichets familles**.

Les guichets familles sont un premier pas vers une politique des familles tenant mieux compte des dimensions non financières des prestations et mesures à développer. **L'accompagnement social qui y est offert se décline à différents niveaux afin d'informer, d'orienter et de suivre les familles selon leur situation et leurs capacités**. Il permet, de manière large, d'accéder aux informations relatives aux offres de prestations, de soutiens et de conseils destinées aux familles. Ces informations permettent de **renforcer la prévention** et la prise en charge de certaines difficultés parfois aujourd'hui détectées et annoncées tardivement aux professionnels pouvant venir en aide aux familles. Un conseil personnalisé peut également être fourni dans le but de **renforcer les capacités d'intégration des membres de la famille, en tenant compte de la spécificité de leur situation et des perspectives possibles**, principalement au niveau de l'insertion professionnelle. Les guichets familles seront mis en place dans le cadre des PC familles, toutefois les communes pourront librement leur attribuer d'autres tâches en lien avec l'information et le conseil aux familles. Ces guichets se développeront sans doute à l'avenir selon l'évolution de la politique des familles.

Un élément important concernant les dimensions non financières du soutien aux familles est **l'information et l'intervention aux moments charnières** (divorce, perte d'emploi, etc.) pour éviter que les familles tombent dans un engrenage de difficultés. Comme mentionné précédemment dans le portrait statistique, le taux de divorcialité est très haut dans le canton de Fribourg. Cela questionne sur les risques de précarisation, la séparation appauvrissant les deux parents, mais aussi sur les possibilités d'écoute, de soutien et de conseils. Le dépliant sur les étapes en cas de séparation ou de divorce des couples mariés est déjà une aide, mais les offres de type médiation familiale en tenant compte des conditions de ressources devraient encore être développées.

Dans le même ordre d'idées, **l'aide personnelle dans l'aide sociale** devrait être repensée, notamment en renforçant cette offre dispensée par les services sociaux régionaux afin que les services mandatés pour octroyer l'aide sociale à certains groupes de personnes (art. 14 LASoc) puissent se concentrer sur leurs prestations spécialisées (par exemple en ce qui concerne la thématique du désendettement).

Enfin, **des espaces d'échanges et de rencontres entre les familles** devraient être imaginés et leurs activités développées. Sur le modèle des maisons de quartier, ces lieux proposeraient non seulement des activités et des animations, mais seraient également des endroits encourageant l'organisation d'événements variés, comme des cafés familles sur des thématiques spécifiques. Il ne s'agit pas de construire de nouvelles emplacements ou places de jeux, mais d'imaginer des lieux de proximité où toutes les générations pourraient se rencontrer et échanger. Les familles sont des lieux de solidarité inter et intragénérationnelle à valoriser. **L'approche communautaire** sur laquelle s'appuie la démarche « **communes sympas** » est à mettre en évidence, car elle favorise la qualité de vie, le vivre ensemble et la participation au niveau local.

Des **espaces d'échanges d'informations virtuels** sont aussi à développer, à l'image de ce qui est proposé par le centre d'information pour les familles lafamily.ch, qui a déjà mis en ligne des sites spécifiques aux cantons de Berne, Zürich, Vaud, Genève, Neuchâtel et Valais.

4.3 Améliorer l'accessibilité des prestations pour les familles

Un dernier axe vient compléter la stratégie de la politique des familles émanant du constat que si les offres sont nombreuses, l'adéquation entre les offres et les besoins et souvent jugée moyenne voire faible à cause de lacunes concernant l'accès à ces offres et ceci au bon moment. Des pistes sont à développer concernant l'accessibilité et la temporalité, en travaillant notamment sur les aspects suivants.

Simplifier les formulaires. Les formulaires pour les demandes de prestations sont parfois difficiles à comprendre. Une simplification, notamment dans le langage utilisé ainsi qu'au niveau de la longueur des questionnaires et des documents à annexer, serait la bienvenue. Les formulaires mis à disposition par l'Etablissement cantonal des

assurances sociales (ECAS) pour la réduction des primes d'assurance-maladie ont été mentionnés dans l'étude d'Interface comme un exemple à suivre. A noter également que les formulaires en ligne, qui sont une avancée pour les demandes et le traitement des dossiers, peuvent aussi représenter un obstacle pour les personnes ne disposant pas du matériel informatique ou ne sachant que peu l'utiliser.

Améliorer la synchronicité entre besoin et prestation ainsi que la durée de traitement des demandes. Pour certaines prestations, le délai entre l'identification du besoin et l'obtention de la prestation peut être trop long. Ces décalages mettent les personnes dans des situations difficiles et peuvent les pousser à s'endetter. Une optimisation des procédures de demandes ainsi que des délais de traitement de ces demandes serait nécessaire afin également d'éviter des avances faites par d'autres prestations et les rétroactifs qu'elles impliquent une fois la prestation visée pouvant être perçue.

Réduire les effets de seuil. Dans certaines prestations, notamment l'aide sociale, il existe un effet de seuil à la sortie de la prestation dû aux impôts sur les revenus que les ménages ont à payer lorsqu'ils redeviennent autonomes, ainsi qu'au montant du loyer pris en compte dans l'aide sociale, lequel est souvent plus bas que le prix du marché. Pour réduire les effets de seuil, des éléments incitatifs à la sortie peuvent être mis en place. Par exemple, une personne sortant de l'aide sociale bénéficie d'une réduction supplémentaire des primes à l'assurance-maladie. Ou encore le loyer déterminant pour le calcul de l'aide sociale est adapté pour s'approcher d'un loyer au prix du marché.

Assurer des prestations d'accueil extrafamilial de qualité et en quantité suffisante sur l'ensemble du territoire. Bien que le nombre de places d'accueil ait considérablement augmenté, il ne répond pas encore aux besoins des familles. Vue la centralité de cet enjeu pour la conciliation vie familiale – vie professionnelle, l'accessibilité d'une offre d'accueil extra-familial est indispensable. Cette offre doit être suffisante, flexible, répartie sur l'ensemble du territoire cantonal et tenir compte de la diversité des situations familiales (par exemple des solutions de garde pendant les vacances scolaires, la prise en charge des enfants en situation de handicap, la problématique des mères sans emploi qui ne sont pas prioritaires pour obtenir une place d'accueil, mais qui n'ont donc pas de disponibilité pour leurs recherches d'emploi).

Augmenter la disponibilité des offres sur l'ensemble du territoire cantonal. Il existe un nombre important d'offres, mais l'accès n'est pas garanti car ces dernières ne sont pas toujours disponibles ou connues, ni par les familles ni par les professionnel-le-s. De plus, plusieurs offres se concentrent en Ville de Fribourg. La disparité des offres entre la périphérie et les villes ainsi qu'entre les régions linguistiques est forte.

Développer l'interprétariat qui doit être assuré pour les personnes allophones, sourdes, malentendantes, aveugles ou malvoyantes. Afin de favoriser la communication entre les familles allophones et les équipes éducatives, la ville de Fribourg a, par exemple, établi une convention permettant le recours à l'interprétariat communautaire dans le cadre des prestations du Service dentaire scolaire.

Accompagner les familles jusqu'aux prestations. La question de l'accessibilité est proche de celle du non-recours. Même lorsque les personnes sont informées et orientées vers des prestations auxquelles elles auraient droit, elles ne franchissent pas toujours le pas de la demande. Il manque de liant dans le dispositif complexe et mal connu des prestations sociales. Une permanence sociale *ad hoc* pourrait accompagner les personnes dans les démarches, en leur expliquant dans le détail les tenants et aboutissants de la demande et de l'octroi des prestations. Il ne s'agit donc pas d'une prestation supplémentaire, mais de créer du lien en mettant en relation les personnes avec les prestations dont elles ont besoin. Cela permet de rassurer les personnes craignant les conséquences d'une demande et d'un octroi de prestations sociales et de déstigmatiser le recours aux prestations. La médiation numérique pourrait également être renforcée par ce type de permanence.

5 Conclusion

Ce rapport permet d'établir un état des lieux de la situation des familles fribourgeoises et rend compte de la diversité des situations de vie. Même si les offres sont nombreuses pour répondre aux besoins des familles, des lacunes ont été identifiées au niveau du pilotage et de la coordination, de l'accessibilité, de la méconnaissance des offres ou encore de la répartition de ces dernières dans les différentes régions du canton. La politique des familles proposée par le Conseil d'Etat vise à combler ces lacunes en tenant compte de la diversité des besoins et des formes de vie familiale ainsi qu'en promouvant le lien entre les nombreux acteurs et actrices impliqués pour soutenir les familles. Le défi est à la hauteur de l'importance d'adapter les offres et prestations sociales destinées aux familles qui sont le fondement de la société et le ciment de la vie en collectivité.

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

Annexe

Tableau des mesures instaurées ou renforcées durant les trois dernières législatures ainsi que des mesures en cours de réalisation. Tableau repris de la réponse du Conseil d'Etat du 3 février 2020, mise à jour en été 2023.

Annexe

Tableau des mesures instaurées ou renforcées durant les trois dernières législatures ainsi que des mesures en cours de réalisation. Tableau repris de la réponse du Conseil d'Etat du 3 février 2020, mise à jour en été 2023.

Axes de la politique familiale	Mesures générales instaurées ou renforcées au cours des 3 dernières législatures (entre 2004 et début 2022)	Mesures en cours de réalisation
<p>Renforcer la sécurité matérielle des familles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations cantonales de maternité • Allocations de naissance les plus généreuses parmi les cantons qui en proposent • Allocations familiales au-dessus des minima fédéraux suite à la nouvelle législation fédérale • Allocations familiales pour les indépendant-e-s • Allocations familiales pour l'Etat-employeur augmentées de 200 à 245 francs par mois (260 à 305 francs en cas de formation) • Renforcement des mesures sociales (allocations familiales, montant attribué aux subsides LAMal) suite à l'acceptation de la loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale des entreprises • Réduction des primes des enfants d'au moins 80% pour les bas et moyens revenus (art. 65 al. 1^{bis} LAMal) • Réduction des primes à l'assurance-maladie : prise en compte des augmentations de primes, information systématique des bénéficiaires, mise en place de l'échelonnement des taux pour supprimer les effets de seuil • Renforcement des déductions fiscales pour enfants, pour les frais de garde • Système de splitting en faveur des couples mariés • Loi sur les bourses et les prêts d'études • Loi cantonale sur l'aide au recouvrement et les avances de contribution d'entretien • Caritas Fribourg (soutien financier ponctuel aux familles ne bénéficiant pas de l'aide sociale) • Déduction fiscale pour les frais de garde des enfants • Déduction fiscale pour les primes d'assurance-maladie des enfants et pour les pensions alimentaires versées • Déductions sociales pour les enfants et pour les contribuables à revenu modeste ayant des enfants à charge 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction des PC familles • Révision de la loi sur l'aide sociale (LASoc) • Soutien à la mise en œuvre de la Banque alimentaire fribourgeoise

<p>Protéger et soutenir les familles dans leur diversité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fribourg pour tous, guichet d'information et d'orientation pour les questions sur les aides dans le canton de Fribourg • Hotline pour les proches aidants • Croix-Rouge fribourgeoise & Proches Aidants Fribourg (PA-F) • FRIMESCO • Concept de « Santé à l'école », bureau « Santé à l'école » DFAC/DSAS • Mise en ligne des offres destinées aux enfants, aux jeunes et aux familles • Festival Juvenalia • Soutien à la plateforme d'information et de conseil sur internet (CIAO) • 147 Pro Juventute, Conseils professionnels destinés aux enfants et aux jeunes (https://www.147.ch/fr) • Site internet bilingue d'information à l'intention des familles (www.familles-fribourg.ch) • Mandat de prestation avec l'Association Education familiale • Mandat de prestation avec REPER • Soutien aux prestations de l'Office familial • Action éducative en milieu ouvert (AEMO) • Service éducatif itinérant (SEI) • Association JeunesParents • Association SOS Futures mamans • PanAae, Préparation À la Naissance, Attendre et Accueillir un Enfant • Fédération Suisse des Sage-femmes, section Fribourg • Association Helium • Association Point rencontre fribourgeois / Begleitete Besuchstage • Association pour l'Education Familiale • Espace Famille • Permanence Intake • Secteur des milieux d'accueil (SMA) • Service Educatif Itinérant (SEI) • Fondation As'trame • Association Solidarité femmes Fribourg • espacefemmes-frauenraum • Fondation aux Étangs • Association EX-pression • Dépliant étapes séparation / divorce (Fribourg pour tous et BEF) • Mandat de prestation avec les Services de puériculture 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie coordonnée en faveur de la petite enfance, dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse • Stratégie cantonale de santé sexuelle (SMC) • Programme d'intégration cantonal (PIC 2bis) 2022-2023 • Atelier contes pour les enfants subissant la violence de couple de leurs parents • Dépliant sur les étapes en cas de séparation des couples non mariés (Fribourg pour tous et BEF) prévu pour fin 2023 • Introduction des guichets familles dans le cadre des PC familles
---	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Cours FIDE pour les femmes migrantes enceintes ou ayant récemment accouché • « École + » • Soutiens ponctuels à des projets en faveur des familles ou de la petite enfance, dans le cadre du Programme d'intégration cantonal (PIC) • Financement de places en écoles maternelles selon les besoins et au titre de l'intégration pour améliorer la socialisation des enfants issus de l'asile • Développement de certaines prestations au Centre fribourgeois de santé sexuelle • Concept soins palliatifs • Caritas Fribourg (conseils pour des questions juridiques) 	
<p>Favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien supplémentaire à l'accueil extra-familial (création de places de crèches, baisse des tarifs des crèches et des assistant-e-s parental-e-s, soutien à des projets innovants d'accueil extrafamilial) suite à l'acceptation de la loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale des entreprises • Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour • Loi sur la scolarité obligatoire • Deuxième année d'école enfantine • Soutien à l'aménagement du temps de travail et aux congés parentaux pour les collaborateur-trice-s de l'Etat • Système de garde Chaperon Rouge pour les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat • Plan pour l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) • Flexibilisation accrue pour le personnel de l'Etat • Congé paternité augmenté à 5 jours pour le personnel de l'Etat • Projet Mc Phee de Caritas Suisse • Garderies dans les foyers de premier accueil, domaine de l'asile • Fédération des Crèches et garderies fribourgeoises • Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle politique du personnel pour les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat
<p>Promouvoir l'égalité entre femmes et hommes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionnalisation du Bureau de l'égalité et de la famille • Plan pour l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prévention, information, soutien en matière de harcèlement sexuel, de lutte contre la violence

	<ul style="list-style-type: none"> • Modification de la loi sur les allocations familiales supprimant une inégalité entre père et mère • Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille • Mesures de sensibilisation à l'égalité entre les genres dès l'enfance et dans le cadre des activités de jeunesse extrascolaires • Contribution à la plateforme d'information du SECO dédiée à la conciliation travail-famille 	<p>conjugale et concernant le mariage forcé</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle politique du personnel pour les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat
<p>Encourager le développement harmonieux de l'enfant et des jeunes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil des Jeunes • Loi sur l'enfance et la jeunesse • Politique enfance-jeunesse • Bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) • Commission cantonale de l'enfance et de la jeunesse • Stratégie « Je participe! » • AG culturel (carte 20 ans – 100 francs) • Puériculture (mandats de prestations) • Désignation de deux délégué-e-s à l'enfance et à la jeunesse francophone et germanophone • Directives sur les structures d'accueil préscolaire • Directives sur les structures d'accueil extrascolaire • Accueil de la Maison de la Petite Enfance / Kleinkinder-Treff (MPE) • Subvention enfance-jeunesse : soutien aux projets • Prix de l'Etat de Fribourg pour le travail social et pour le travail auprès de la jeunesse • Culture & école • Carte Culture • Mesures Avenir Formation Pro et Vers une insertion professionnelle (VIP), soutien à l'insertion professionnelle des jeunes sans formation professionnelle reconnue • Dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion socioprofessionnelle • Plateforme jeunes • Mesures d'insertion professionnelle locales et bas seuil (MLBS) pour les jeunes entre 15 et 25 ans qui n'ont pas élaboré de projet de formation professionnelle • Programme Envole-moi pour mineurs et jeunes jusqu'à 25 ans issus de l'asile 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes cantonaux « Je mange bien, je bouge bien » et « santé mentale » • Association Pro Junior Fribourg • Projet FriTime • Association RESPIRE • Centres d'animation de quartier • Réseau Frisbee • Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) • Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) 	
Veiller à la participation, l'autonomie, la qualité de vie et au respect de la personnalité des personnes âgées	<ul style="list-style-type: none"> • Politique cantonale Senior+ • Loi sur les seniors (LSen) • Loi sur les prestations médico-sociales (LMPS) • Loi sur les indemnités forfaitaires (LIF) • Programmes cantonaux « Je mange bien, je bouge bien » et « santé mentale » • Concept soins palliatifs • Journée des proches aidants • Hotline pour les proches aidants • Elaboration de concepts communaux en faveur des seniors (art. 4 LSen) avec focus sur le soutien au contact entre les générations • Mesures découlant des programmes cantonaux « Je mange bien, je bouge bien » et « santé mentale », 2018-2021 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de mesures Senior+ 2016-2020 prolongé à 2023 • Projet de lutte contre la violence au sein des couples de personnes âgées auprès des milieux professionnels • Programme cantonal fribourgeois - Alimentation, activité physique, santé mentale, 2022-2025
Favoriser la compréhension et la solidarité entre les générations	<ul style="list-style-type: none"> • Concept des « Communes sympas » pour favoriser la participation citoyenne 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation de journées de sensibilisation sur le respect entre les générations • Suivi des projets intergénérationnels au niveau cantonal et fédéral • Aide financière cantonale à des projets intergénérationnels dans le cadre de Senior + et de la politique enfance-jeunesse « Je participe! » prolongé jusqu'à décembre 2023
Veiller à un développement cohérent et coordonné de la politique familiale et à la prévention	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination pour les politiques sociales et de la famille (SASoc, DSAS) • Rattachement du Bureau de l'égalité et de la famille (BEF) à la Direction de la santé et des affaires sociales • Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg • Plateforme Petite enfance 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de la « Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg. Concept et plan de mesures »

	<ul style="list-style-type: none">• Etudes sur les situations de vulnérabilité et de dépendance• Guichet d'information et d'orientation Fribourg pour tous• World café, cafés parents (par ex. sur la thématique des Senior et celle de la petite enfance) organisés par la Ville de Bulle et l'association Education familiale• Association Frisbee• Association Trait d'union	
--	---	--



Bericht 2023-DSAS-6

26. September 2023

Kantonale Familienpolitik, umfassende Analyse und konkrete Massnahmen Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zu den Postulaten 2019-GC-41 Mäder-Brühlhart Bernadette / Meyer Loetscher Anne - «Kantonale Familienpolitik, umfassende Analyse und konkrete Massnahmen» und 2021-GC-25 de Weck Antoinette / Fagherazzi Martine - «Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?».

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Statistisches Porträt der Freiburger Familien	4
2.1	Haushaltsstruktur und Formen des Familienlebens	4
2.1.1	Haushaltsarten, Geburten und Anzahl der Kinder	4
2.1.2	Eheschliessungen und Scheidungen	8
2.2	Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung	9
2.2.1	Erwerbstätigkeit	9
2.2.2	Kinderbetreuung und Vereinbarkeit Erwerbsleben – Familie/Privatleben	11
2.3	Sozialleistungen für Familien	13
2.3.1	Finanzielle Hilfe	13
2.3.2	Sozialhilfe	17
3	Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den zur Verfügung stehenden Angeboten	18
3.1	Materielle Sicherheit	19
3.2	Arbeit	20
3.3	Erziehung, Bildung und Kultur	22
3.4	Gleichstellung der Geschlechter	24
3.5	Vielfalt	24
3.6	Gesundheit	25
3.7	Generationen	26
3.8	Governance	27

3.9	Massnahmen zur Unterstützung notleidender Frauen	29
4	Strategieplan «Für eine Politik der Familien» im Kanton Freiburg	32
4.1	Stärkung der Steuerung der Politik der Familien	34
4.2	Bessere Berücksichtigung der nicht finanziellen Dimensionen der Politik der Familien	35
4.3	Verbesserte Zugänglichkeit zu den Leistungen für Familien	36
5	Schlussfolgerung	37

1 Einleitung

In ihrem am 28. März 2019 eingereichten und begründeten Postulat ersuchten die Grossrätinnen Anne Meyer Loetscher und Bernadette Mäder-Brülhart zusammen mit 32 Mitunterzeichnenden den Staatsrat um die Erstellung eines neuen Berichts zu einer umfassenden Familienpolitik. Dieser neue Bericht, der auf den aktuellen Gegebenheiten und Bedürfnissen der Familien gründet, gibt dem Kanton Freiburg ein neues Steuerungsinstrument an die Hand.

Familienpolitik ist per Definition eine Querschnittspolitik, welche die gesamte Bevölkerung betrifft, da wir alle im Laufe unseres Lebens Eltern-Kind-Beziehungen leben, die nicht nur das Bindeglied zwischen verschiedene Generation, sondern auch das Fundament unserer Gesellschaft bilden. Ziel der Familienpolitik ist es, die Ressourcen und Kompetenzen der Familien zu festigen und auszubauen. Sie umfasst alle Massnahmen und Mittel zur Unterstützung und Förderung der Familie, sowohl im Hinblick auf die materielle und finanzielle Sicherheit als auch unter Berücksichtigung der Dimensionen Integration, Prävention und Entwicklung der Handlungsfähigkeit in den Bereichen Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, Mobilität oder auch Wohnen und Freizeit.

Der Staatsrat erkennt die grosse Bedeutung und Relevanz der Bereitstellung von Informationen über die Situation der Familien und die sie betreffenden Herausforderungen in Form einer neuen Ausgabe des Berichts zu einer umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg, der zuletzt 2004 erstellt worden war, an. Der vorliegende Bericht ermöglicht nicht nur, die aktuellen Massnahmen und Bedürfnisse aufzuzeigen, sondern auch die künftigen Herausforderungen der Familien zu antizipieren und die entsprechenden Hauptschwerpunkte für die Freiburger Familienpolitik vorzuschlagen.

Der Bericht ist in drei Teile gegliedert, wobei er sich zunächst unter einem quantitativen Gesichtspunkt mit den Familien auseinandersetzt und anhand verschiedener statistischer Indikatoren ein Bild der Familien zeichnet. Dies ermöglicht nicht nur eine Momentaufnahme der Struktur und der Situation der Freiburger Familien, sondern auch die Beobachtung ihrer Entwicklung im Laufe der Zeit.

Im zweiten Teil, dem Hauptteil des Berichts, werden die Ergebnisse einer Studie über die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den zur Verfügung stehenden Angeboten und Massnahmen, die vom Evaluationsbüro Interface durchgeführt wurde, vorgestellt. Dieser Teil zeigt die Besonderheit des Berichts: Zusätzlich zu den statistischen «Standardinformationen» konnten dank dieser Studie die im Bereich der Familienpolitik tätigen Vereine und Partner in einem breit angelegten partizipativen Vorgehen mobilisiert werden. Dieses Vorgehen ermöglicht ein besseres Verständnis des Systems, da es die Realität der bestehenden Massnahmen vor Ort und die Standpunkte der jeweiligen Fachpersonen widerspiegelt. Der Bericht entspricht somit der Forderung, von den Erfahrungen und Erlebnissen der Akteurinnen und Akteure der Familienpolitik auszugehen. Dieses Kapitel beleuchtet zudem die Situation notleidender Frauen und liefert die zusätzlichen Informationen, die der Staatsrat in seiner Antwort auf das Postulat 2021-GC-25 von Antoinette de Weck und Martine Fagherazzi «Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?» vom 8. Februar 2021 angekündigt hat¹. Fragen, die insbesondere notleidende Frauen und ihre Familien betreffen, sind ein wichtiger Aspekt der Familienpolitik. Deshalb hält es der Staatsrat, der bereits in seiner Antwort auf das Postulat (und in anderen, die er in dieser Antwort erwähnt) die Gelegenheit hatte, die wichtigsten aufgeworfenen Fragen zu behandeln, dennoch für angebracht, im Rahmen des vorliegenden Berichts die Präventions-, Gesundheits- und Integrationsmassnahmen zugunsten notleidender Frauen und ihrer Familien zu erläutern.

Im letzten Kapitel wird schliesslich der Strategieplan «Für eine Politik der Familien» im Kanton Freiburg skizziert. Ausgehend von den Empfehlungen, die Interface aus seinen Beobachtungen der Aussagen und Erklärungen aus der Praxis ableitet hat, und im Einklang mit dem Bestreben, der Realität der Akteure und Akteurinnen, welche die

¹ Antwort des Staatsrats auf das Postulat 2021-GC-25 vom 23. November 2021, online, https://www.parlinfo.fr.ch/de/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8, Seite besucht am 23. Mai 2023.

Familienpolitik repräsentieren, so gut wie möglich Rechnung zu tragen, verbinden die vorgeschlagenen strategischen Stossrichtungen verschiedene Sichtweisen und versuchen, wiederkehrende Zusammenhänge und Schwerpunkte für eine Politik der Familien, die den Herausforderungen der Vielfalt der Familien und der Vielschichtigkeit ihrer Bedürfnisse am besten gerecht werden, aufzuzeigen.

2 Statistisches Porträt der Freiburger Familien

Ziel dieses Porträts ist es, Standardindikatoren zur Situation der Familien in Bezug auf die Haushaltsstruktur, die Erwerbstätigkeit und Sozialleistungen für Familien bereitzustellen. Dies liefert nicht nur einen quantitativen Überblick über die Realität der Familien, sondern ermöglicht auch einen Vergleich dieser Indikatoren im Laufe der Zeit, um ihre Entwicklung im Auge zu behalten.

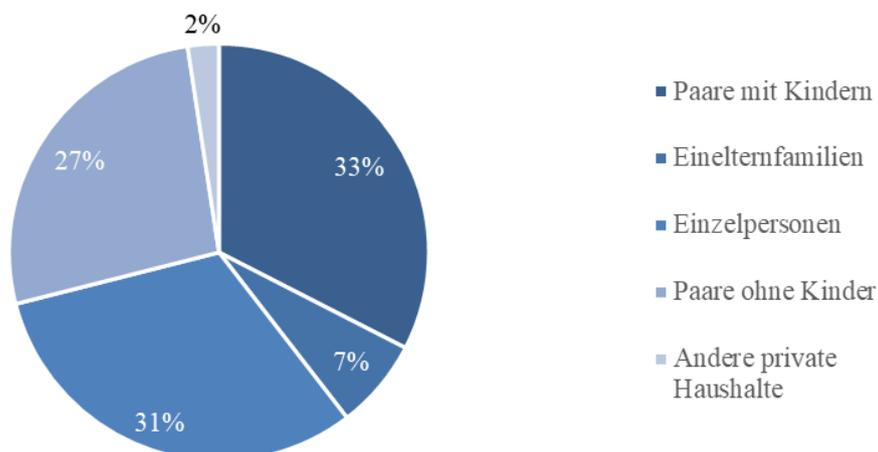
2.1 Haushaltsstruktur und Formen des Familienlebens

2.1.1 Haushaltsarten, Geburten und Anzahl der Kinder

Im Jahr 2021 zählte der Kanton Freiburg in der ständigen Wohnbevölkerung 139'486 Privathaushalte². Davon waren 40 % Familien (definiert als Haushalte, die aus einem oder mehreren Erwachsenen und einem oder mehreren Kindern bestehen), 31 % Alleinlebende und 27 % Paare ohne Kinder. Ein Vergleich über mehrere Jahre zeigt, dass diese Verteilung sehr stabil ist³.

Der Anteil der Familienhaushalte im Kanton Freiburg (40 %) ist höher als der Schweizer Durchschnitt (29,4 %). Die Anzahl der Einpersonenhaushalte ist im Kanton Freiburg (31 %) etwas geringer als in der Schweizer Gesamtbevölkerung (37 %). Der Anteil der Paarhaushalte ohne Kinder ist gesamtschweizerisch (27,5 %) und im Kanton Freiburg (27 %) ähnlich hoch⁴.

Verteilung der Bevölkerung des Kantons Freiburg, nach Haushaltstyp, Durchschnitt 2018-2020, Anteil an der Bevölkerung, in Prozent



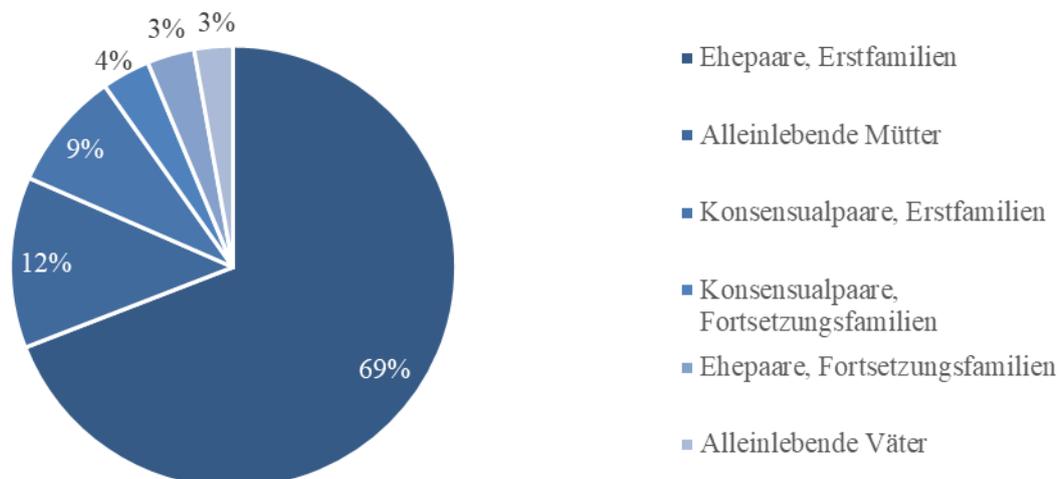
Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

² Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg – 2023 / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA).

³ Durchschnitt der Strukturerhebungen 2011–2013; 2014–2016; 2018–2020.

⁴ Bundesamt für Statistik (BFS), *Haushalte*, online, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution/menages.html>, Seite besucht am 22. Mai 2023.

Familienhaushalte mit Kind(ern) unter 25 Jahren, Durchschnitt 2018-2020, Kanton Freiburg (N=46'302), in Prozent



Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Eine grosse Mehrheit (69 %) der Freiburger Familienhaushalte besteht aus verheirateten Paaren mit einem oder mehreren gemeinsamen Kindern. Bei den anderen Haushalten sind vielfältige Formen des Familienlebens zu beobachten: 12 % alleinlebende Mütter, 9 % Konsensualpaare in Erstfamilien, 4 % Konsensualpaare in Fortsetzungsfamilien, 3 % Ehepaare in Fortsetzungsfamilien sowie 3 % alleinlebende Väter⁵. Bei den Einelternfamilien gibt es 5'787 Mütter und 1'299 Väter, die ihr(e) Kind(er) alleine grossziehen, was einem Verhältnis von rund 80 % bzw. 20 % entspricht.

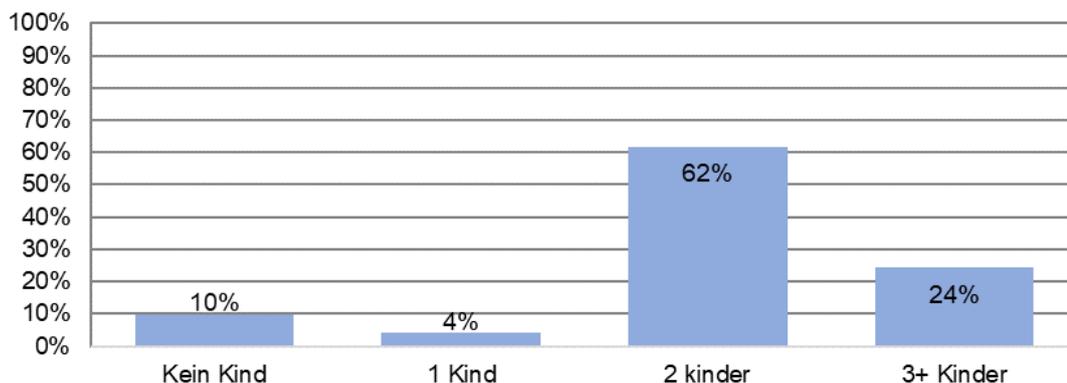
Vergleicht man die Durchschnittswerte mehrerer Jahre seit 2011, zeigt sich, dass die Zahl der Familienhaushalte, die aus Ehepaaren in Erstfamilien bestehen, tendenziell rückläufig ist (Rückgang von 76 % auf 69 % seit 2011).

Familienhaushalte mit Kind(ern) unter 25 Jahren in Prozent	2011–2013	2014–2016	2018–2020
Ehepaare, Erstfamilien	76,1	73,2	69,1
Alleinlebende Mütter	10,6	10,7	12,5
Konsensualpaare, Erstfamilien	5,0	6,6	8,6
Konsensualpaare, Fortsetzungsfamilien	3,0	3,2	3,5
Ehepaare, Fortsetzungsfamilien	3,0	3,4	3,4
Alleinlebende Väter	2,2	2,8	2,8
Gleichgeschlechtliche Paare	...	(0,1)	...

Quelle: Strukturerhebungen – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

⁵ Die Daten zu gleichgeschlechtlichen Paaren können nicht veröffentlicht werden, da zu wenige Daten vorliegen, um den Datenschutz zu gewährleisten.

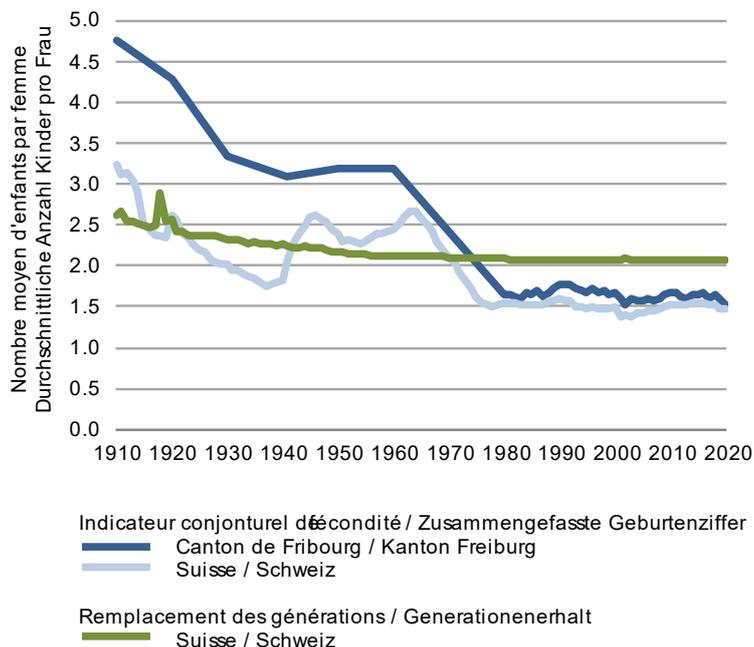
Zahl der gewünschten Kinder bei kinderlosen Personen zwischen 20 und 29 Jahren, 2018



Quelle: Erhebung zu Familien und Generationen 2018 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Die gewünschte Kinderzahl ist stark vom «Zwei-Kinder-Modell» geprägt. Tatsächlich wünscht sich die Mehrheit der kinderlosen Personen im Alter zwischen 20 und 29 Jahren zwei Kinder. Der Fertilitätsindex zeigt jedoch eine Diskrepanz zwischen dem ursprünglichen Kinderwunsch und der Realität.

Zusammengefasste Geburtenziffer und Ersatz der Elterngeneration, 1910–2020



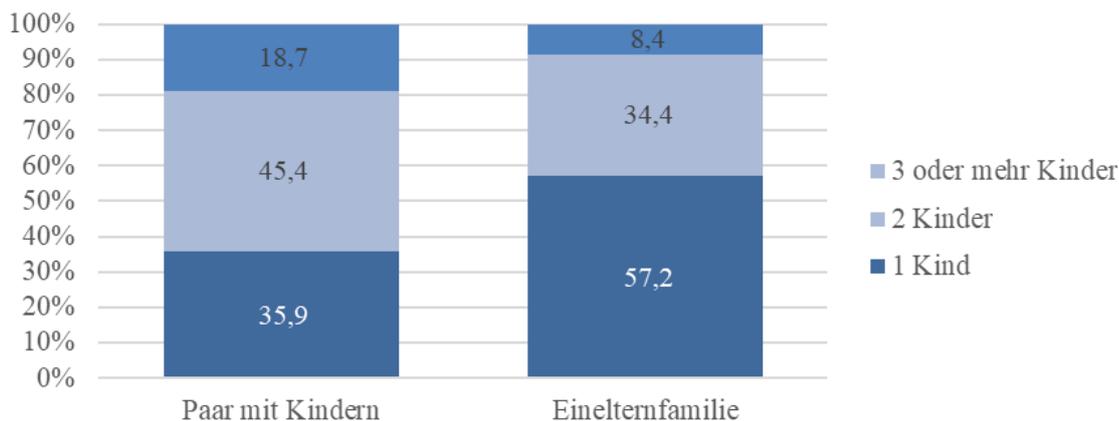
Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Im Kanton Freiburg ist derselbe Trend wie in der Gesamtschweiz zu beobachten. In etwas mehr als hundert Jahren ist die Zahl der Kinder pro Frau deutlich zurückgegangen. Während die Geburtenrate zu Beginn des Jahrhunderts bei etwas mehr als 4,5 Kindern pro Frau lag, hat sie sich in den letzten 40 Jahren bei 1,5 eingependelt. Der Rückgang der Anzahl Kinder pro Frau fällt mit der Abnahme der Haushaltsgrösse und der Alterung der Bevölkerung zusammen.

Zudem steigt, wie in der ganzen Schweiz, das Durchschnittsalter der Eltern bei der Geburt stetig an. Im Kanton Freiburg liegt das Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt bei 31,7 Jahren und das der Väter bei 34,6 Jahren, während der nationale Durchschnitt bei 32,2 Jahren bzw. 35,1 Jahren liegt⁶.

Mit einem Jugendquotienten⁷ von 35,9 % liegt der Kanton Freiburg über dem Schweizer Durchschnitt (32,5 %). Damit ist der Kanton Freiburg der zweitjüngste Kanton der Schweiz, gleich nach dem Kanton Jura, dessen Jugendquotient bei 36 % liegt⁸.

Familien mit Kind(ern) unter 25 Jahren nach Anzahl der Kinder unter 25 Jahren¹, Durchschnitt 2018-2020, Kanton Freiburg, in Prozent, N= 45 644 Haushalte



¹ Ohne nicht zuordenbare Fälle

Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Einelternfamilien mit Kind(ern) unter 25 Jahren haben tendenziell weniger Kinder als Paarfamilien. Die Mehrheit der Einelternfamilien (57,2 %) hat nur ein Kind. Bei Paaren beträgt dieser Anteil nur 35,9 %. Familien mit drei oder mehr Kindern sind stark in der Minderheit (18,7 % bei Paaren mit Kind(ern) und 8,4 % bei Einelternfamilien).

Im Mehrjahresvergleich seit 2011 zeigt sich, dass diese Zahlen seit 2011 stabil geblieben sind. Auf nationaler Ebene sind die gleichen Trends zu beobachten⁹.

⁶ Bundesamt für Statistik (BFS), *Durchschnittsalter von Müttern und Vätern bei Geburt des Kindes nach Kanton, 1981–2021*, online, <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/23328867>, Seite besucht am 22. Mai 2023.

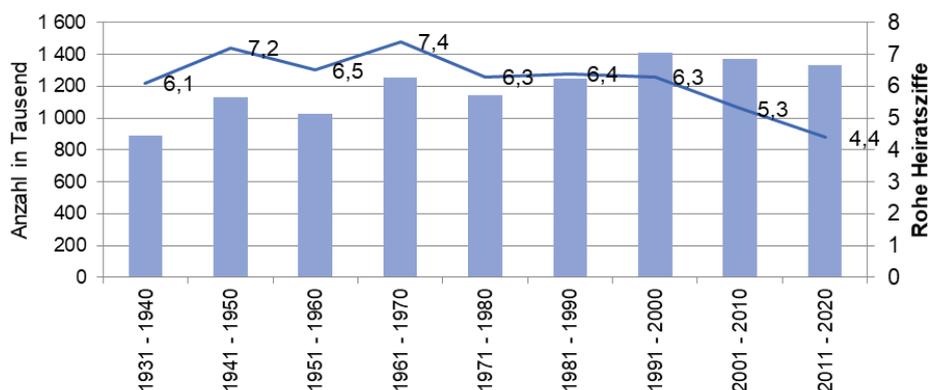
⁷ Anzahl Personen im Alter von 0 bis 19 Jahren pro 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.

⁸ Bundesamt für Statistik (BFS), *Bevölkerung / Altersmasszahlen / Jugendquotient*, online, www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/15602_85_84_70/24412.html, Seite besucht am 22. Mai 2023.

⁹ Bundesamt für Statistik (BFS), *Familien in der Schweiz*, online, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.17004156.html>, Seite besucht am 22. Mai 2023.

2.1.2 Eheschliessungen und Scheidungen

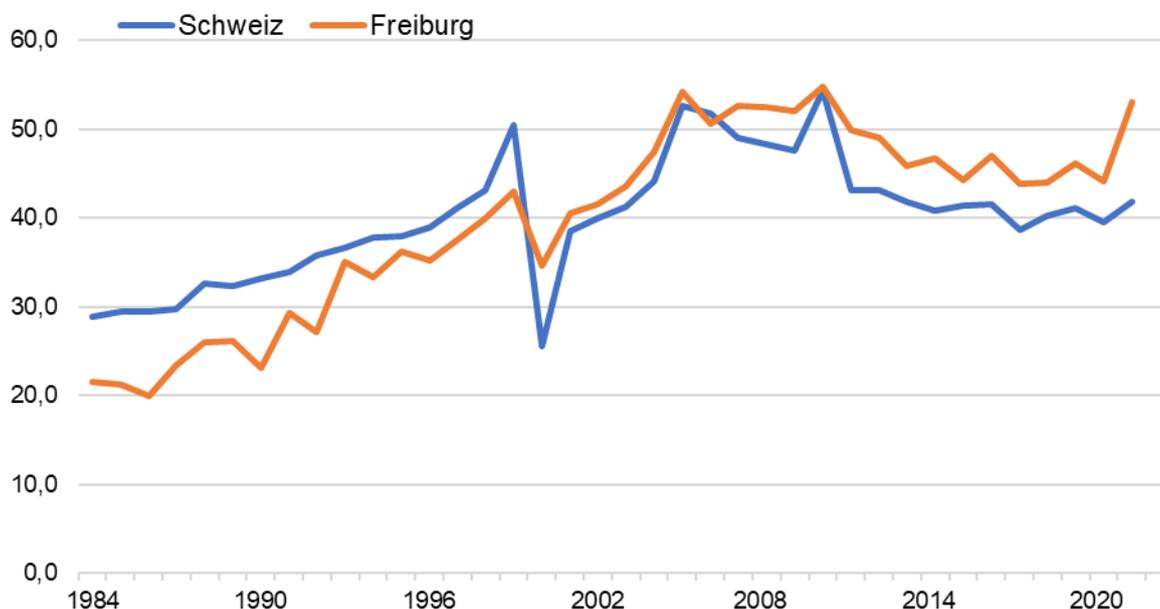
Eheschliessungen und rohe Heiratsziffer, 1931–2020, Kanton Freiburg



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Die rohe Heiratsziffer entspricht der Gesamtzahl der im Laufe des Jahres eingetragenen Eheschliessungen pro 1'000 Einwohner/innen¹⁰. Der Rückgang der Heiratsziffer seit den 1990er-Jahren zeigt einen gewissen Rückgang bei der Zahl der Eheschliessungen. Manche Paare ziehen es heute vor, als Konsensualpaare im Konkubinat zu leben.

Zusammengefasste Scheidungsziffer, 1984-2021



Im Jahr 2000 und 2004, Änderungen des Scheidungsrechts. Im Jahr 2011, Änderung der Quelle.

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

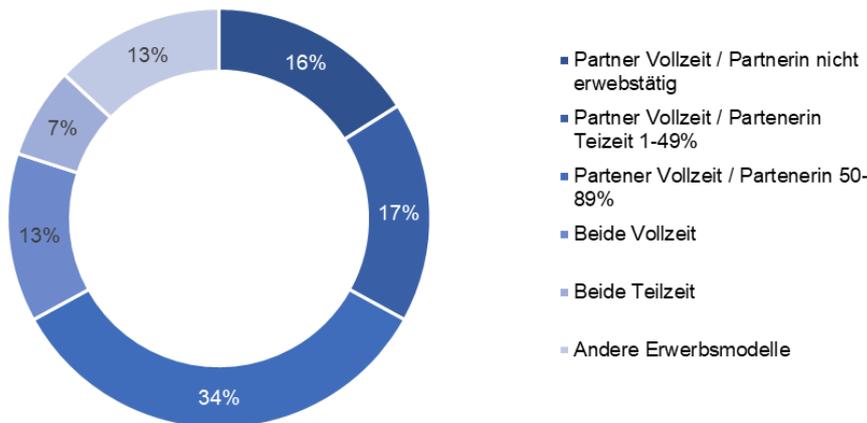
¹⁰ Bis 1980, Wohnbevölkerung; ab 1981, mittlere ständige Wohnbevölkerung.

Seit den 2000er-Jahren liegt die Freiburger Scheidungsrate¹¹ leicht über den Ergebnissen auf nationaler Ebene. Beide steigen seit den 1980er-Jahren, mit Spitzenwerten von über 50 % in den Jahren 2004–2005 und 2009–2010. Vor zehn Jahren lag die Scheidungsrate relativ stabil bei 45 %. Im Jahr 2021 stieg sie im Kanton Freiburg jedoch stark an und erreichte 53 % (42 % auf nationaler Ebene). Im Durchschnitt sind im Kanton Freiburg 530 minderjährige Kinder pro Jahr von einer Scheidung betroffen.

2.2 Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung

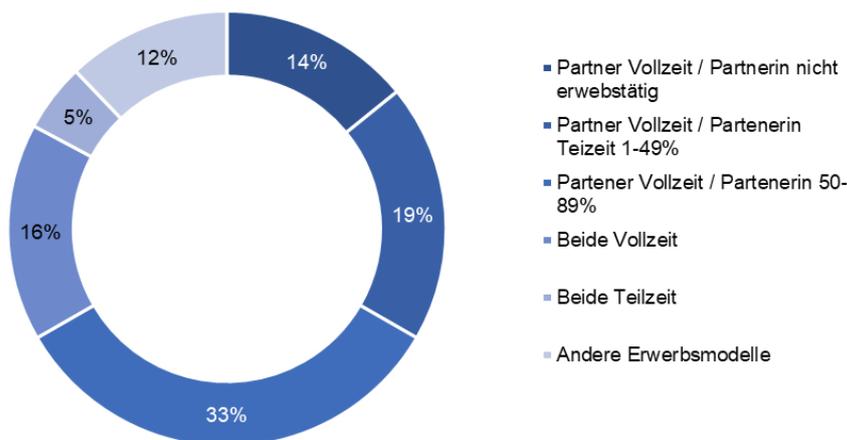
2.2.1 Erwerbstätigkeit

Erwerbsmodelle bei Paaren mit Kindern unter 15 Jahren, Freiburg, jüngstes Kind 0-6 Jahre, 2016-2020



Quelle: Strukturerhebung 2016-2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Erwerbsmodelle bei Paaren mit Kindern unter 15 Jahren, Freiburg, jüngstes Kind 7-14 Jahre, 2016-2020

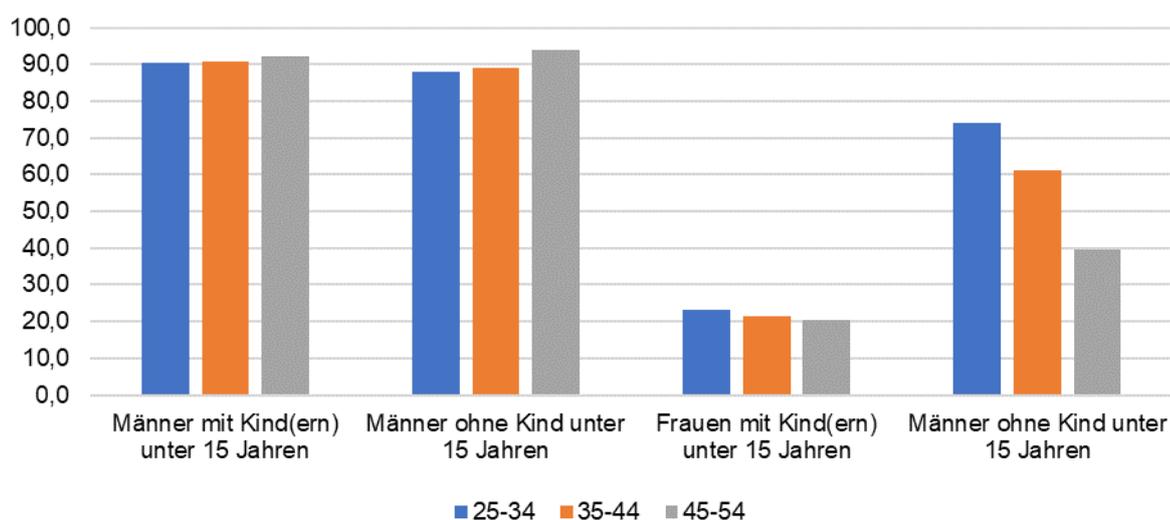


Quelle: Strukturerhebung 2016-2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

¹¹ Zusammengefasste Scheidungsziffer: Prozentanteil der geschiedenen Ehen, die bei jeder Ehedauer den in dem betreffenden Jahr beobachteten Bedingungen für die Scheidungsfähigkeit unterliegen würden.

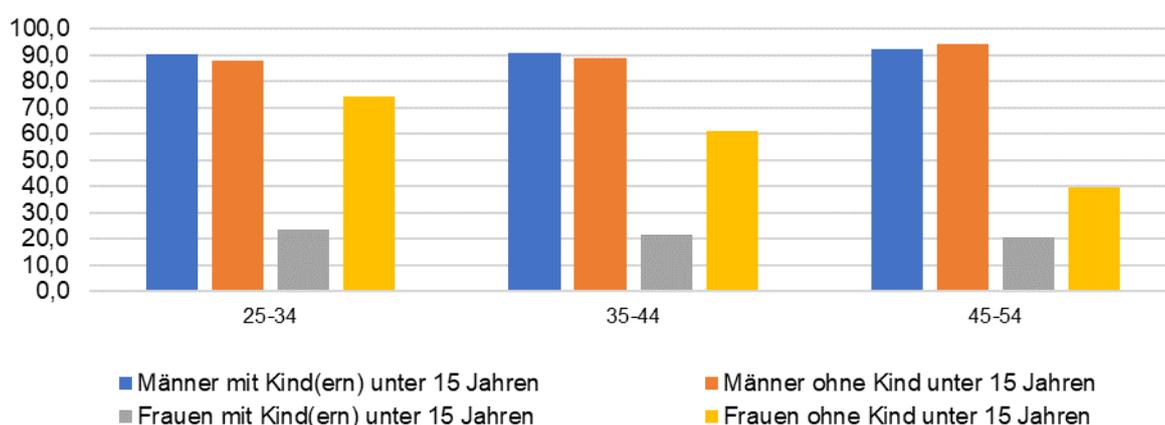
Unabhängig vom Alter der Kinder ist das am weitesten verbreitete Erwerbsmodell das, bei dem der Mann Vollzeit und die Frau Teilzeit arbeitet (Beschäftigungsgrad zwischen 1–89 %). Dieses Erwerbsmodell betrifft 51 % der Paare mit Kindern im Alter von 0–6 Jahren und 52 % der Paare mit Kindern im Alter von 7–14 Jahren. Mehr als 4 von 5 Müttern nehmen am Erwerbsleben teil (84 % mit Kindern im Alter von 0–6 Jahren und 86 % mit Kindern im Alter von 7–14 Jahren). Berücksichtigt man alle Erwerbsmodelle, so arbeiten mehr als 80 % der Männer in Paarhaushalten mit Kindern bis 14 Jahren Vollzeit.

Anteil Vollzeiterwerbstätige, in %, Kanton Freiburg (2018-2020)



Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Anteil Vollzeiterwerbstätige, in %, Kanton Freiburg (2018-2020)

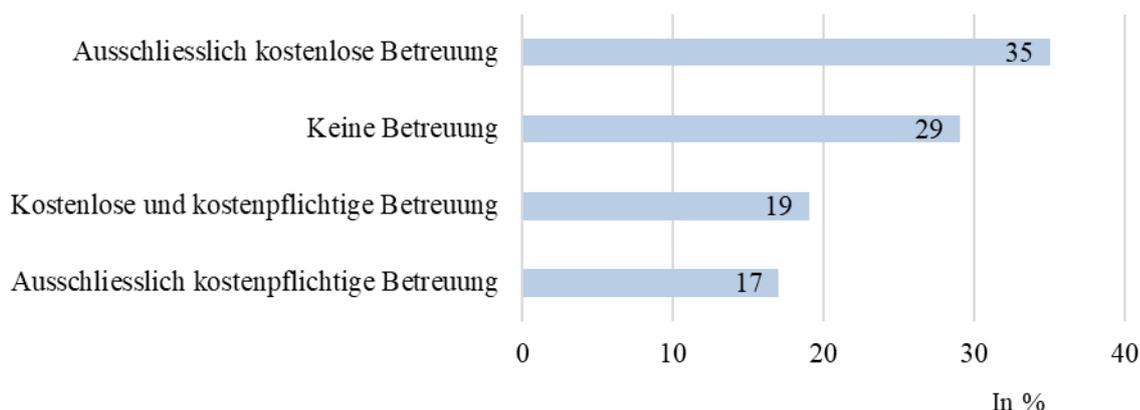


Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Die Grafiken zeigen, dass die Frauen mit einem oder mehreren Kindern unter 15 Jahren weniger aktiv sind als Frauen, die keine Kinder unter 15 Jahren haben. Bei den Männern ist dieser Unterschied nicht festzustellen.

2.2.2 Kinderbetreuung und Vereinbarkeit Erwerbsleben – Familie/Privatleben

Anteil der Haushalte mit Kind(ern) im Alter von 0-12 Jahren, die familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen oder nicht



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Erhebung zu Familien und Generationen 2018 / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Im Kanton Freiburg werden mehr als 70 % der Kinder familienergänzend betreut. Auf nationaler Ebene ist die Quote mit 63,6 % niedriger. Am häufigsten greifen die Eltern bei der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Grosseltern und auf Kindertagesstätten oder schulergänzende Betreuung wie z. B. Tagesschulen oder Horte zurück¹².

Mit einem Anteil von 17 % «ausschliesslich bezahlte Betreuung» bleibt die familienergänzende Betreuung im Kanton Freiburg mehrheitlich eine private Angelegenheit.

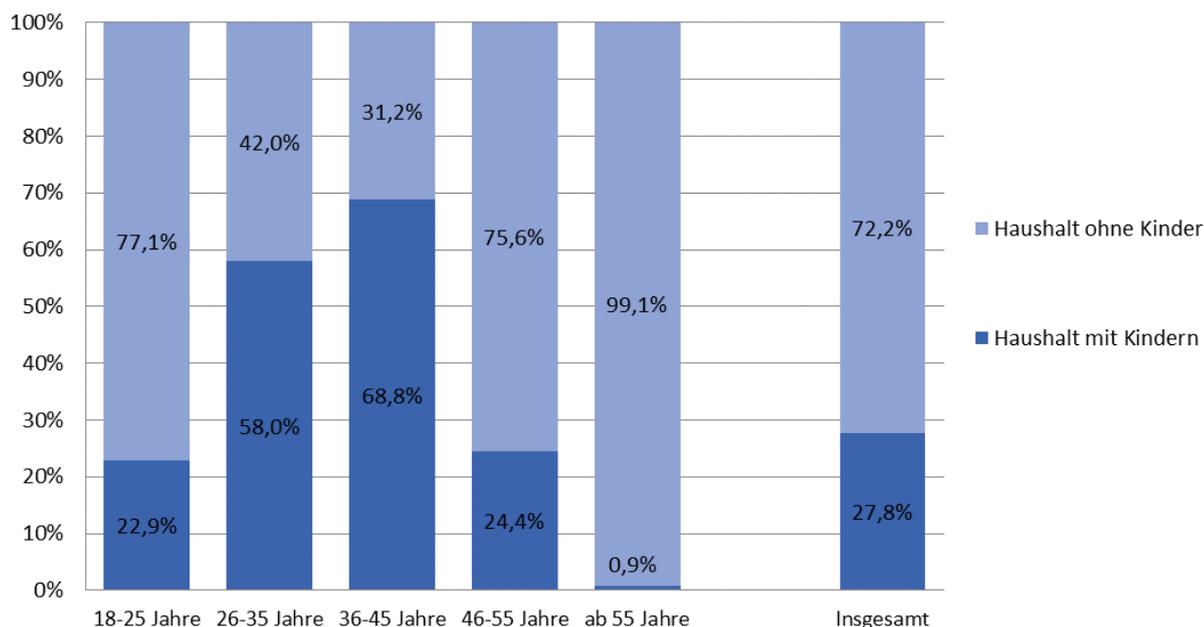
Das Thema Kinderbetreuung ist offensichtlich mit dem Thema Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Familienleben verknüpft. Die Schwierigkeit, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, hat mitunter schwerwiegende Folgen für die finanzielle Situation der Familien, insbesondere für Frauen. Vergleicht man alle Ergebnisse von armutsbetroffenen Männern und Frauen, so ist der Anteil der Frauen, die in einem Haushalt mit einem oder mehreren Kindern leben, immer höher als der der Männer, mit Ausnahme der über 55-Jährigen. Im Alter zwischen 36 und 45 Jahren ist der Anteil armutsbetroffener Frauen und Männer, die in einem Haushalt mit einem oder mehreren Kindern leben, am höchsten. Die Ergebnisse unterscheiden sich jedoch erheblich nach Geschlecht. Der Anteil armutsbetroffener Frauen im Alter zwischen 36 und 45 Jahren, die in einem Haushalt mit Kindern leben, beträgt 68,8 %, während der Anteil der Männer in derselben Situation nur 34,5 % beträgt. Diese Unterschiede lassen sich insbesondere durch die Tatsache erklären, dass Frauen viel häufiger Einelternfamilien vorstehen. Hinzu kommen die ungleiche Verteilung der Haus- und Care-Arbeit¹³ in den Familien vor der Trennung der Elternpaare und die unterschiedliche Entlohnung von Männern und Frauen. Der letztgenannte Aspekt trägt dazu bei, dass es in der Regel die Frauen sind, die ihre Erwerbstätigkeit bei der Geburt eines Kindes reduzieren oder aufgeben, was für die Mütter erhebliche finanzielle Auswirkungen hat, wenn sich die Eltern trennen oder scheiden lassen¹⁴.

¹² Bundesamt für Statistik (BFS), *Familienergänzende Kinderbetreuung*, online, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.html>, Seite besucht am 22. Mai 2023.

¹³ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau, *Care – die Sorge um Menschen*, online, <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/care--die-sorge-um-menschen.html>, Seite besucht am 13. Juni 2023.

¹⁴ Bischof Severin, Kaderli Tabea, Guggisberg Jürg & Liechti Lena, *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen*, online, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.exturl.html>, Seite besucht am 14. Juni 2023.

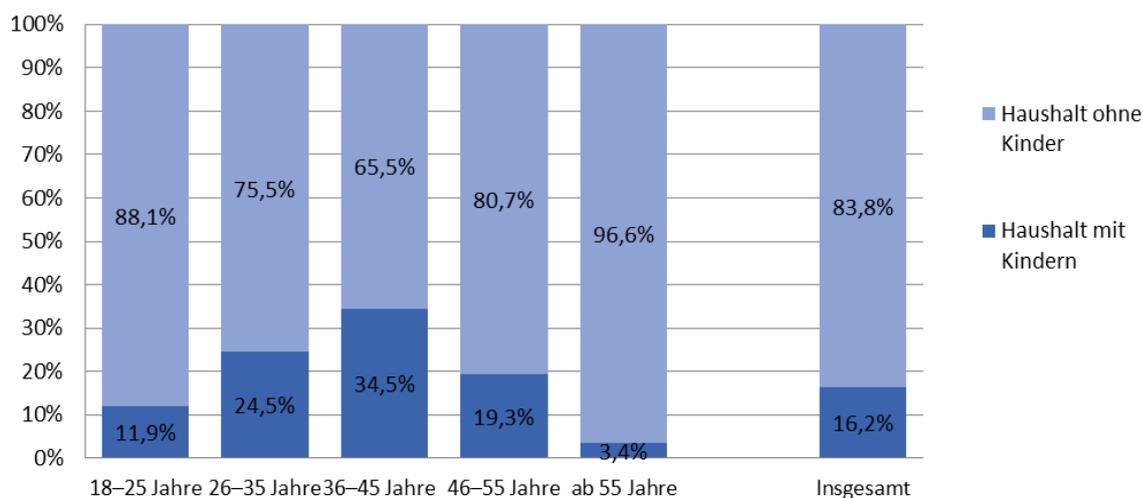
Verteilung der armutsbetroffenen Frauen, nach Alter und Zugehörigkeit zu einem Haushalt mit oder ohne Kinder, 2019 (N=2'797)



Quelle: Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA), 2019

Die obige Tabelle zeigt die Verteilung der armutsbetroffenen Frauen nach Alter (18 Jahre und älter) und danach, ob sie in einem Haushalt mit oder ohne Kinder leben. Die nachfolgende Tabelle zeigt die gleiche Verteilung für Männer. Im Jahr 2019 lebten 28 % der armutsbetroffenen Frauen und 16 % der armutsbetroffenen Männer in einem Haushalt mit Kindern.

Verteilung der armutsbetroffenen Männer, nach Alter (18–55 Jahre) und Zugehörigkeit zu einem Haushalt mit oder ohne Kinder, 2019 (N=2'296)



Quelle: Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA), 2019



2.3 Sozialleistungen für Familien

2.3.1 Finanzielle Hilfe¹⁵

Kanton Freiburg			2022
Leistungen	Leistungsempfänger/innen	Ausgaben (in Mio.) 2022	Beschrieb
Familienzulagen			
Die Familienzulagen sollen die Kosten, die den Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen, teilweise ausgleichen. Sie umfassen Kinder- und Ausbildungszulagen, im Kanton Freiburg kommen noch Geburts- und Adoptionszulagen dazu.			
<i>Familienzulagen</i>	16 824 Anspruchsberechtigte	92.7	Monatliche Kinderzulage (bis zum vollendeten 16. Lebensjahr):
<i>Familienzulagen für nichterwerbstätige Personen</i>	537 Anspruchsberechtigte	3	<ul style="list-style-type: none"> › 265 Franken für jedes der ersten beiden Kinder › 285 Franken für jedes weitere Kind Monatliche Ausbildungszulage (vom 16. bis spätestens zum vollendeten 25. Lebensjahr) <ul style="list-style-type: none"> › 325 Franken für jedes der ersten beiden Kinder › 345 Franken für jedes weitere Kind
<i>Einmalige Geburts- oder Aufnahmezulage (erwerbstätige und nichterwerbstätige Personen)</i>	1 261 ausbezahlte Zulagen	1.9	Einmalige Zulage von CHF 1'500.00 für jedes in der Schweiz geborene und in einem schweizerischen Geburtenregister eingetragene sowie für jedes minderjährige, im Hinblick auf eine Adoption im Sinne des Schweizerischen Zivilgesetzbuches aufgenommene Kind. Die Adoption eines Kindes des Ehepartners eröffnet keinen Anspruch auf die Adoptionszulage.

¹⁵ Alle Informationen betreffend Zulagen stammen vom Tätigkeitsbericht 2022 der KSVA und ihrer Website, alle Informationen zur Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vom Tätigkeitsbericht 2022 des KSA und alle Informationen betreffend Stipendien und Studiendarlehen vom Tätigkeitsbericht 2022 des Amtes für Ausbildungsbeiträge.

Mutterschafts-, Vaterschafts- und Betreuungsentschädigung¹⁶			
Eidgenössische Mutterschaftsentschädigung	1 094 Anträge für 113'122 Ersatztage	14.1	Angestellte und selbstständigerwerbende Frauen haben während 14 Wochen (98 Tagen) Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung. Sie erhalten eine Erwerbsersatzentschädigung von 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor der Geburt, höchstens aber 220 Franken pro Tag.
Eidgenössische Vaterschaftsentschädigung	640 Anträge für 9'274 Ersatztage	1.4	Erwerbstätige Väter haben im Verlauf der ersten sechs Monate nach der Geburt des Kindes Anspruch auf eine Vaterschaftsentschädigung von zwei Wochen. Sie erhalten eine Erwerbsersatzentschädigung von 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor der Geburt, höchstens aber 220 Franken pro Tag.
Eidgenössische Betreuungsentschädigung	17 Anträge für 713 Ersatztage	0.108	Eltern, die ihre Erwerbstätigkeit für die Betreuung ihres gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes unterbrechen, haben Anspruch auf einen Betreuungsurlaub von maximal vierzehn Wochen, für welchen ein Anspruch auf eine Erwerbsersatzentschädigung der EO besteht. Diese vierzehn Wochen entsprechen maximal 98 Taggeldern bei einem Vollzeitpensum.

¹⁶ Die eidgenössische Adoptionsentschädigung ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Anspruch auf die Adoptionsentschädigung haben Erwerbstätige, die ein Kind von unter vier Jahren zur Adoption aufnehmen. Der Adoptionsurlaub muss innerhalb des ersten Jahres nach Aufnahme des Kindes genommen werden. Die Adoptionsentschädigung entspricht 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, das vor der Aufnahme des Kindes erzielt wurde, höchstens aber 220 Franken pro Tag. Im Jahr 2022, dem Stichjahr für die vorliegenden Zahlen, gab es diese Zulage noch nicht.

Kantonale Mutterschaftsbeiträge

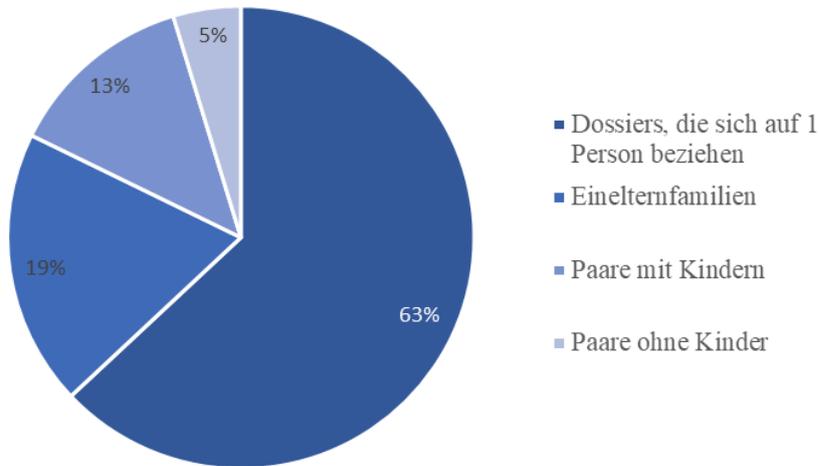
Die Verfassung des Kantons Freiburg besagt: «Jede Frau hat Anspruch auf Leistungen, die ihre materielle Sicherheit vor und nach der Geburt gewährleisten» (KV Art. 33). Seit dem 1. Juli 2011 hat jede Mutter Anspruch auf kantonale Mutterschaftsbeiträge. Um diese Leistung in Anspruch zu nehmen, muss die Mutter bei der Geburt ihres Kindes seit mindestens einem Jahr einen Wohnsitz im Kanton haben und hier ansässig sein. Diese Ansprüche erlöschen spätestens 98 Tage nach der Geburt, wenn die Mutter aus dem Kanton Freiburg wegzieht oder wenn die Leistungen der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung die vorgesehenen Beträge übersteigen.

<i>Ergänzender Mutterschaftsbeitrag, erwerbstätige Mütter (Geburt und Adoption)</i>	89 Anträge	0.02	Erwerbstätige Mütter erhalten normalerweise eine eidgenössische Mutterschaftsentschädigung. Wenn sie jedoch nicht alle Voraussetzungen für den Bezug dieser Entschädigung erfüllen, können sie kantonale Mutterschaftsbeiträge beantragen. Mütter mit niedrigen Löhnen, insbesondere bei Teilzeitarbeit, oder Mütter, die eine eidgenössische Mutterschaftsentschädigung von weniger als CHF 32.50 Franken pro Tag erhalten, können beim Kanton zusätzlich einen ergänzenden Mutterschaftsbeitrag bis höchstens 32.50 Franken während 98 Tagen nach Geburt des Kindes beantragen.
<i>Ergänzender Mutterschaftsbeitrag, nichterwerbstätige Mütter (Geburt und Adoption)</i>	143 Anträge	0.4	Nichterwerbstätige Mütter, die weder eine eidgenössische Mutterschaftsentschädigung noch Leistungen einer anderen Versicherung (IV, Arbeitslosenversicherung, Pensionskasse / BVG) beziehen, haben während 98 Tagen nach der Geburt ihres Kindes Anspruch auf einen kantonalen Mutterschaftsbeitrag von 32.50 Franken pro Tag.
<i>Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall</i>	180 Anträge	1.1	Diese Leistungen unterliegen den Einkommens- und Vermögensgrenzen der Familie. Die monatliche Höhe des Mutterschaftsbeitrags im Bedarfsfall entspricht der Differenz zwischen der anwendbaren Einkommensgrenze und dem massgebenden Einkommen. Die Beitragshöhe darf 1'650 Franken für eine alleinstehende Frau und 2'200 Franken für ein Ehepaar oder für zusammenlebende unverheiratete Eltern nicht übersteigen.

Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen	1'544 bearbeitete Dossiers per 31.12.2022	Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen: 7.5 Inkasso von Unterhaltsbeiträgen (einkassierte Beträge): 5.1	Der Staat Freiburg leistet in erster Linie Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge. Er wird namentlich versuchen, eine Zahlungsvereinbarung zu erreichen, Beteiligungen einzuleiten oder Strafanzeige gegen die unterhaltspflichtige Person einzureichen, sofern keine gütliche Einigung mit dieser erzielt wurde. Nebst dieser Inkassohilfe für die Unterhaltsbeiträge können Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträge gewährt werden, wenn die Einkünfte und Vermögenswerte der unterhaltsberechtigten Person die festgesetzten Grenzen nicht überschreiten. Der maximale Vorschuss entspricht der maximalen einfachen Waisenrente (derzeit 980 Franken) je Kind und 250 Franken je Ehepartnerin / Ehepartner oder Ex-Ehepartnerin / Ex-Ehepartner. Die Höhe der Bevorschussung wird unter Berücksichtigung der Einkommen und der Vermögenswerte der unterhaltsberechtigten Person festgelegt. Die Bevorschussung für volljährige Kinder in Ausbildung erfolgt höchstens bis zur Vollendung des 25. Altersjahres.
Stipendium für Studium und Lehre	1'907 Leistungsempfänger/innen	11	Alle minder- oder volljährigen Personen, die ihren stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton Freiburg haben, können ein Gesuch einreichen, sofern sie eine Ausbildung absolvieren, die mit einem eidgenössischen oder kantonalen Diplom abschliesst (anerkannte Ausbildungen).
Studiendarlehen	62 Leistungsempfänger/innen	0.55 Auszahlungen 0.40 Rückzahlungen	Studiendarlehen sind einmalige oder wiederkehrende Beiträge, die nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zurückbezahlt werden müssen. Die Bedingungen betreffend anerkannter Ausbildungen und dem stipendienrechtlichen Wohnsitz sind dieselben wie für die Stipendiengesuche.

2.3.2 Sozialhilfe

Struktur der Unterstützungseinheiten - 2020

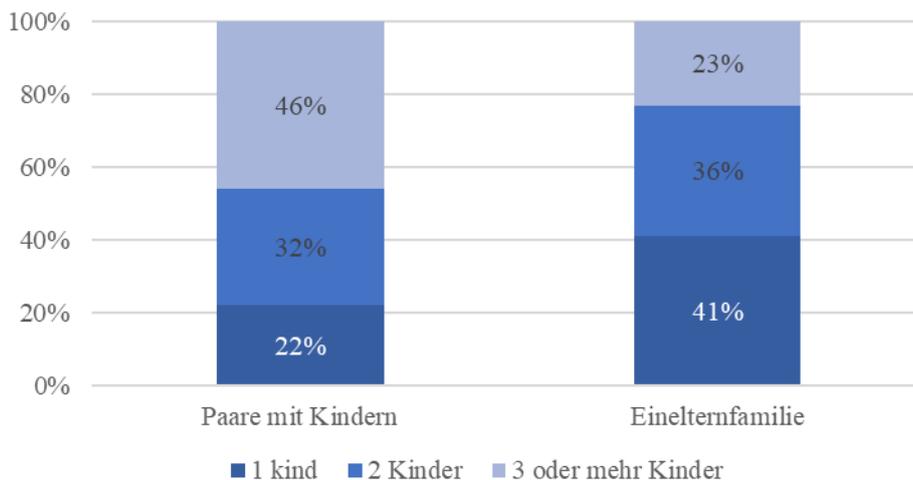


Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), Standardtabellen, Kanton Freiburg 2020, Neuenburg, 2021.

Wie die Armutsstatistiken zeigen auch die Daten der Sozialhilfe, dass Einelternfamilien häufiger von prekären Verhältnissen betroffen sind. Tatsächlich sind 19 % der Haushalte, die Sozialhilfe beziehen, Einelternfamilien, obwohl sie nur 5 % aller Freiburger Haushalte ausmachen. Paare mit Kindern sind in der Sozialhilfe etwas seltener vertreten (13 %) als in der Gesamtbevölkerung (33 %).

Diese Unterschiede lassen sich dadurch erklären, dass Paare bei der Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit einen grösseren Spielraum haben und deshalb seltener in Not geraten.

Struktur der Unterstützungseinheiten, nach Anzahl Kind(ern) - 2020



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), Standardtabellen, Kanton Freiburg 2020, Neuenburg, 2021.

Familien mit drei oder mehr Kindern sind in der Sozialhilfe überrepräsentiert. Tatsächlich haben von allen Freiburger Paaren mit Kindern 18,7 % drei und mehr Kinder, wobei 46 % von ihnen Sozialhilfe beziehen. 8,4 % aller Einelternfamilien haben 3 oder mehr Kinder, wobei 23 % von ihnen Sozialhilfe beziehen¹⁷.

Sozialhilfe 2021	Bruttobedarf im Stichmonat nach Struktur der Unterstützungseinheit (Durchschnitt, in Schweizer Franken/Monat)	Zugesprochene Leistung im Stichmonat nach Struktur der Unterstützungseinheit (Durchschnitt, in Schweizer Franken/Monat)	Durchschnittliche Deckungsquote im Stichmonat nach Struktur der Unterstützungseinheit
Einelternfamilien	3'426	2'175	0,66
Einelternfamilien mit 1 Kind	3'162	2'102	0,68
Einelternfamilien mit 2 Kindern	3'616	2'200	0,64
Einelternfamilien mit 3 oder mehr Kindern	4'090	2'424	0,66
Paare mit Kindern	4'255	2'765	0,65
Paare mit 1 Kind	3'758	2'295	0,65
Paare mit 2 Kindern	4'070	2'588	0,63
Paare mit 3 oder mehr Kindern	4'772	3'258	0,68

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), Standardtabellen, Kanton Freiburg 2021, Neuenburg, 2022.

Die obenstehende Tabelle zeigt den geschätzten Bruttobedarf pro Monat für Familienhaushalte, die Sozialhilfe beziehen, die Leistungen, die diesen Haushalten im Durchschnitt von den regionalen Sozialdiensten zuerkannt werden, und die durchschnittliche Bedarfsdeckungsquote. Es ist festzuhalten, dass Familienhaushalte, die Sozialhilfe beziehen, in der Regel über andere Einkommensquellen verfügen, die im Durchschnitt 35 % ihres Bedarfs decken.

3 Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den zur Verfügung stehenden Angeboten

Dieser Teil des Berichts stützt sich auf die «Studie über die Bedürfnisse der Familien für den Bericht zur Familienpolitik im Kanton Freiburg»¹⁸, die im Rahmen eines Mandats des Kantonalen Sozialamts (KSA) vom Kompetenzzentrum für Evaluation, Forschung und Beratung Interface AG durchgeführt wurde, um die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Freiburger Familien und den bestehenden Angeboten zu ermitteln. Ziel der Studie war es, gewisse Lücken in Bezug auf die bereits bestehenden Massnahmen zur Unterstützung der Freiburger Familien zu identifizieren. Zu diesem Zweck haben die Forscherinnen die Bedürfnisse der Freiburger Familien und das Vorhandensein beziehungsweise das Fehlen entsprechender Angebote ermittelt.

Die Studie stützt sich auf verschiedene Methoden der Datenerhebung und -analyse: eine Dokumentenanalyse sowie Leitfadeninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie einer Expertin der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF). Ausserdem wurden Workshops nach der *World-Café*-Methode durchgeführt, um den Bedarf und die bestehenden Angebote zu ermitteln und deren

¹⁷ Zum Vergleich siehe die Grafik weiter oben «Familien mit Kind(ern) unter 25 Jahren nach Anzahl der Kinder unter 25 Jahren, Durchschnitt 2018–2020, Kanton Freiburg». Diese Informationen stammen vom Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA).

¹⁸ Hanimann Anina, Mariéthoz Sarah, Feller Ruth & Martin Julie, *Studie über die Bedürfnisse der Familien für den Bericht zur Familienpolitik im Kanton Freiburg, Bericht für das Kantonale Sozialamt (KSA) des Kantons Freiburg*, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lausanne, 2023, online: <https://www.fr.ch/de/alltag/ffa/kantonale-familienpolitik>.

Angemessenheit zu diskutieren. Die Teilnehmenden dieser Workshops waren hauptsächlich Vertreterinnen und Vertreter der Dienstleistungsanbieter.

Im Rahmen dieses Mandats wurde eine weit gefasste Definition des Begriffs «Familie» gewählt, um möglichst viele Bedürfnisse zu berücksichtigen. Der Begriff «Familie» folgendermassen definiert: «Familie ist eine [...] generationenübergreifende Gemeinschaft, in deren Zentrum eine emotionale, persönliche und verlässliche Bindung steht»¹⁹. Diese Definition entspricht im Wesentlichen der Definition der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF). Im Gegensatz zur Definition der EKFF umfasst sie auch Familienformen, die derzeit nicht zwangsläufig von der Gesellschaft anerkannt werden. Gemäss dieser Definition bestimmt die Familie selbst, wie sie sich versteht und wie sie sich von anderen Familien unterscheidet. Gesellschaftliche Anerkennung ist keine Bedingung, aber ein Ziel. Die Beziehung zwischen den Generationen und das Gefühl der Zugehörigkeit sind daher von zentraler Bedeutung.

Die heutigen Familien zeichnen sich durch ihre Vielfalt aus. Es gibt Kernfamilien, Fortsetzungsfamilien, Einelternfamilien, Regenbogenfamilien, Mehrelternfamilien usw. Ausserdem sind die familiären Beziehungen unbeständiger als früher. Sie können sich im Laufe der Zeit aufgrund verschiedener Ereignisse verändern. Das Leben einer Familie wird von folgenden Phasen geprägt, die aufeinander folgen, sich aber auch überlagern oder in loser Reihenfolge auftreten können: werdende Eltern, Familien mit Kind(ern) im Vorschulalter, Familien mit Kind(ern) im schulpflichtigen Alter, Familien mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, erwachsene Kinder und betagte Eltern.

Familien können auch mit biografischen Wendepunkten wie Trennung oder Scheidung, Migration, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Verlust der Arbeitsstelle, Pensionierung oder einem Trauerfall konfrontiert sein, die alle ihre Bedürfnisse verändern oder sogar noch verstärken.

Die von Interface durchgeführte Studie identifiziert acht Dimensionen der Familienpolitik, von denen jede auf die entsprechenden Bedürfnisse der Familien eingeht. Dieses Kapitel basiert auf der von Interface erstellten Klassifizierung und zeigt die vorrangigen Bedürfnisse der Familien und die entsprechenden Angebote für jede Dimension auf. Es handelt sich um keine vollständige Liste der bestehenden Angebote. Es werden nur die Kernbedürfnisse der Familienpolitik aufgeführt, d. h. die Bedürfnisse, die es der Familie ermöglichen, ihre Funktionen unmittelbar zu erfüllen (die wirtschaftliche und emotionale Funktion, die Solidaritätsfunktion, die Reproduktionsfunktion, die Sozialisationsfunktion sowie die Erhaltung und Weitergabe von Vermögen und Werten).

Schliesslich ist es wichtig zu betonen, dass die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den Angeboten auf der Meinung der in der Familienpolitik tätigen Anbieter, die für die Zwecke der Studie an einem beratenden Workshop teilgenommen haben, beruht. Die Beurteilung der Angemessenheit der Angebote ergibt sich also nicht aus der Analyse von Interface, sondern aus den Einschätzungen der Personen, die an der Studie teilgenommen haben. Ausserdem war der von Interface vorgelegte Bericht darauf ausgerichtet, bestimmte Lücken oder Grenzen aufzuzeigen, ohne auf die bereits gut funktionierenden Angebote, die den Bedürfnissen der Familien bereits entsprechen, einzugehen.

3.1 Materielle Sicherheit

Diese Dimension befasst sich mit allen Massnahmen, die darauf abzielen, die materielle Sicherheit der Familien zu gewährleisten und das Armutsrisiko zu senken. Das wichtigste Bedürfnis der Familien steht diesbezüglich in Zusammenhang mit **der Zugänglichkeit der bestehenden Unterstützungsangebote**. Dieses Bedürfnis ist heute umso ausgeprägter, da die Lebensverläufe nicht mehr linear verlaufen. Die individuellen Lebenswege können von verschiedenen Faktoren geprägt sein, welche die materielle Sicherheit der Familien gefährden können – beispielsweise der Verlust der Arbeitsstelle, eine Trennung oder eine Krankheit.

Um die finanzielle Sicherheit der Familien zu gewährleisten, steht eine Vielzahl von Angeboten zur Verfügung: zahlreiche Zulagen wie der Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall, Geburtszulagen, Familienzulagen, die vom Arbeitgeber Staat erhöhten Familienzulagen und die Inkassohilfe und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen.

¹⁹ Metropolitankonferenz Zürich und Amt für Jugend und Berufsberatung, *Doing Family. Hintergrundbericht und Empfehlungen zur Verbesserung der Familienpolitik*, Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF, Zürich, 2019, S. 20.

Familien können auch Sozialhilfeleistungen (Sozialhilfegesetz, SHG), Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) oder Stipendien und Studiendarlehen (Gesetz über Stipendien und Studiendarlehen, GSSD) beantragen. Eine Reihe von Einrichtungen bietet auch Informationsdienstleistungen für Familien an, um ihre materielle Sicherheit zu gewährleisten – insbesondere die Paar- und Familienberatung, der Verein Familienbegleitung, der Verein «JeunesParents», Freiburg für alle oder die «Fédération romande des consommateurs» (Westschweizer Konsumentenverband). Zudem können bestimmte Organisationen Familien, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, punktuelle finanzielle Unterstützungen gewähren: Caritas Freiburg, das Freiburger Rote Kreuz, die Vinzenzvereine (Conférences Saint-Vincent de Paul) und die Winterhilfe.

Trotz der zahlreichen Angebote wird die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den bestehenden Massnahmen zur Gewährleistung der materiellen Sicherheit als mittel eingestuft. Als Hauptschwierigkeiten werden mangelnde Zugänglichkeit sowie Probleme in Bezug auf Zeit und Nachhaltigkeit genannt.

Was die Zugänglichkeit betrifft, so wird der Zugang zu den Leistungen für Familien als zu komplex angesehen. Die Gesuchsformulare werden als zu kompliziert und/oder zu lang erachtet. Zudem gibt es auch sprachliche Barrieren. Ausserdem sind die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, die in direktem Kontakt mit den Familien stehen, in Bezug auf die Leistungen nicht mit den verschiedenen Angeboten vertraut, die den Familien zur Verfügung stehen, da sie nicht im sozialen Bereich arbeiten. Ein weiterer Nachteil: Da die meisten Angebote auf dem Gebiet der Stadt Freiburg angesiedelt sind, sind einem Teil der Familien diese Hilfen nicht bekannt, weil ihnen die verfügbaren Informationen fehlen oder sie nicht die Fähigkeit und Energie haben, um sie zu beantragen.

Was die zeitliche Komponente betrifft, so entspricht die starre Logik bestimmter gesetzlicher Grundlagen, die zudem auf traditionellen und linearen Lebensverläufen beruhen, nicht der Realität der Familien. Die Situation von Personen in Ausbildung, die eine Familie zu versorgen haben, ist in dieser Hinsicht beispielhaft, da das System immer noch auf linearen Lebensverläufen basiert, bei denen die Ausbildung vor der Geburt der Kinder absolviert wird. Heutzutage folgen die einzelnen Lebensabschnitte nicht mehr so linear aufeinander wie früher und die Lebensverläufe sind durch alle möglichen unvorhergesehenen Ereignissen und Änderungen geprägt. Ein weiteres Beispiel für die mangelnde Flexibilität und Reaktionsfähigkeit ist die Auszahlung von Leistungen, die erst nach dem Zeitpunkt erfolgt, als der Bedarf tatsächlich bestand. Solche Fälle treten insbesondere im Zusammenhang mit der Frist für die Auszahlung von Unterhaltsbeiträgen oder den Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung auf.

Was die Nachhaltigkeit betrifft, so wird das Funktionieren der Vereine, die Unterstützung für Familien anbieten, durch fehlende Finanzmittel beeinträchtigt, was die langfristige Umsetzung der verschiedenen Leistungen behindert.

3.2 Arbeit

Diese Dimension umfasst alle Aspekte in Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit der Familienmitglieder und insbesondere das Thema Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben. **Familienergänzende Betreuungsangebote** gehören zu den wichtigsten Anliegen dieser Dimension. Der Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen ab 50 Jahren wird ebenfalls als vorrangiges Bedürfnis identifiziert.

Erstens gibt es im Hinblick auf **die Vereinbarkeit von Familie und Beruf** zahlreiche Angebote, die durch das Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) und die Richtlinien für die vor- und ausserschulischen Betreuungseinrichtungen geregelt sind. Der Sektor Familienexterne Kinderbetreuung (SMA) des Jugendamts (JA) ist für die Beurteilung, die Genehmigungen, die Aufsicht und die Unterstützung der Pflegefamilien und Institutionen, die Kinder in Abwesenheit ihrer Eltern betreuen, zuständig. Der Verband der Ausserschulischen Betreuung des Kantons Freiburg und der Freiburger Krippenverband übernehmen dabei eine koordinierende Funktion. Neben den «regulären» Betreuungsangeboten gibt es eine Reihe weiterer Kinderbetreuungseinrichtungen. Rotkäppchen, der Kinderhütedienst in Notsituationen (ein Angebot des Freiburger Roten Kreuzes), Coccinelle (Kindergarten insbesondere für Kinder mit besonderen Bedürfnissen), Horte in den Aufnahmeeinrichtungen (im Asylbereich), das Projekt McPhee (gegenseitige Hilfe zwischen geflüchteten Müttern) und unabhängige Tageseltern. Die Kosten für die Kinderbetreuung können steuerlich abgesetzt werden. Die Organisation und die gegenseitige Unterstützung der Familien ermöglicht auch die Einführung von «Pedibuslinien».

Trotz des breiten Angebots wird die Übereinstimmung zwischen dem Angebot und den Bedürfnissen der Freiburger Familien als durchschnittlich bis schlecht erachtet. Es werden Lücken in Bezug auf den Zugang, die Qualität und die zeitliche Planung der Angebote festgestellt.

Was den Zugang betrifft, gilt die Anzahl der verfügbaren Betreuungsplätze trotz der Bemühungen in diesem Bereich als unzureichend. Ausserdem bringt die Verteilung der Plätze Unterschiede und Ungleichheiten zwischen den französisch- und den deutschsprachigen sowie zwischen den städtischen und ländlichen Regionen mit sich. Das Angebot konzentriert sich hauptsächlich auf die französischsprachigen und städtischen Gebiete. Auch die Plätze in Einrichtungen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen sind hauptsächlich in der Stadt Freiburg verfügbar, während in anderen Teilen des Kantons ein Mangel herrscht. Eine Motion zuhanden des Grossen Rates des Kantons Freiburg, die eine Erhöhung der Mittel für Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen fordert, wurde am 31. Januar 2023 vom Staatsrat beantwortet²⁰. Zudem verfügen die Einrichtungen nicht immer über die nötigen Mittel, um die Qualität der Betreuung zu gewährleisten. Dies gilt auch für die Tageseltern, die nicht immer ausreichend ausgebildet sind.

Was den Zeitpunkt der Unterstützung angeht, fehlen eine globale Vision und eine passende Steuerung der Betreuungsplätze. Es gibt zwar zahlreiche Kinderbetreuungseinrichtungen, mangelt aber an der nötigen Koordination bei der Vergabe der Betreuungsplätze. Es gibt keine zentrale Koordinationsstelle, an die sich Eltern wenden können. Der Verband der Ausserschulischen Betreuung des Kantons Freiburg und der Freiburger Krippenverband übernehmen diese Aufgabe zum Teil, aber nicht alle Kinderbetreuungseinrichtungen sind an sie angeschlossen. Ausserdem werden die Kriterien für die Platzvergabe als zu streng und unvereinbar mit bestimmten Lebenssituationen angesehen (z. B. wenn die Eltern krank sind, Arbeit suchen oder weit vom Wohnort entfernt arbeiten).

Auch wird während der jährlichen Betriebsferien der Betreuungseinrichtungen sowie während der Schulferien keine durchgehende familienergänzende Betreuung gewährleistet. Zudem besteht ein erheblicher Mangel an Kinderbetreuungsangeboten ausserhalb der regulären Öffnungszeiten und bei Notfällen. Insgesamt ist das bestehende Kinderbetreuungsangebot nicht flexibel genug, um den Bedürfnissen von Eltern mit unregelmässigen Arbeitszeiten gerecht zu werden.

Zweitens wurde im Hinblick auf den **Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen ab 50 Jahren** die Auffrischung ihrer Kenntnisse und insbesondere ihrer Fähigkeiten im Bereich digitale Technologien als ein Hauptbedürfnis identifiziert. Es gibt zahlreiche Massnahmen, die den Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine neue Beschäftigung ermöglichen sollen. Dazu gehören die Arbeitslosenentschädigung, die Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, Pro 50+, eine Massnahme des Amts für den Arbeitsmarkt in Zusammenarbeit mit Pro Senectute, der Integrationspool + (IP+), das von verschiedenen Organisationen angebotene Job Coaching sowie verschiedene Anlaufstellen und Kurse zum Erwerb von Grundkenntnissen im Bereich der neuen Technologien, die vom Jugendrotkreuz des Kantons Freiburg, vom Interprofessionellen Weiterbildungszentrum (IWZ), Murten Nouvo, der interkulturellen Bibliothek Livr'Echange, dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk SAH, espacefemmes-frauenraum und dem Verein Lire et Ecrire geschaffen wurden.

Die Übereinstimmung zwischen diesen Angeboten und den Bedürfnissen der Menschen wird jedoch hauptsächlich aufgrund mangelnder Zugänglichkeit als mittelmässig eingestuft. Die Angebote berücksichtigen nicht ausreichend, dass es für Menschen von 45–50 Jahren, die ein stabiles, gesichertes Leben hatten, extrem schwierig ist, arbeitslos zu werden und Unterstützung zu suchen oder sich an einen Sozialdienst wenden zu müssen. Den Betroffenen gehen Wissen und Zeit verloren, sie befinden sich in prekären Verhältnissen. Ausserdem kann der Zugang zu Unterstützungsleistungen für die Betroffenen schwierig sein, da viele davon nur online angeboten werden.

²⁰ Antwort des Staatsrats auf die Motion von Moussa Elias / Fattebert David 2022-GC-19 Ausbau der integrativen Betreuung von Kindern im Vorschulalter, online, https://www.parlinfo.fr.ch/de/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=87236&uuid=513c764ac90c496e9bb4b94104d696e9, Seite besucht am 23. Mai 2023.

3.3 Erziehung, Bildung und Kultur

Diese Dimension umfasst Massnahmen, die darauf abzielen, Familien in ihrer Rolle als Erziehungs-, Solidaritäts- und Sozialisationsinstanz sowie in ihrer Funktion in Bezug auf die Weitergabe von Vermögen zu unterstützen. Sie beinhaltet auch die Unterstützung der Elternschaft sowie die Eltern-Kind-Beziehung.

Die Stärkung der Beziehungen zwischen den Familienmitgliedern ist das wichtigste Thema, das in dieser Dimension ermittelt wurde. Gewisse Ereignisse im Leben stellen biografische Wendepunkte dar und erfordern eine entsprechende Begleitung. Bindungen müssen insbesondere bei Übergängen (Übertritt von der vorschulischen Betreuung zur obligatorischen Schule und/oder das Ende der obligatorischen Schulzeit und Beginn der höheren Berufsbildung) und auch bei bestimmten Ereignissen wie einer Scheidung aufrechterhalten und gewährleistet werden. Die Eltern äussern zudem das Bedürfnis, in ihren elterlichen Kompetenzen unterstützt zu werden. Aus dieser Notwendigkeit, Beziehungen zu erhalten und zu stärken, ergeben sich acht spezifische Bedürfnisse.

1. In Bezug auf die **Unterstützung in Übergangsphasen von Kindern im Vorschulalter**, werden die Angebote von verschiedenen Anbietern organisiert – darunter die Mütter- und Väterberatungsstellen, der Verein Familienbegleitung, die Quartierzentren, der Kleinkindertreff (MPE), das Zentrum Espace Famille, die Paar- und Familienberatung, der Früherziehungsdienst und espacefemmes-frauenraum. Die Verantwortlichen einer kantonalen Plattform, auf der verschiedene staatliche Dienststellen sowie im Bereich Frühe Kindheit tätige Fachleute vertreten sind, erarbeiten derzeit eine kantonale Strategie «Frühe Kindheit im Kanton Freiburg. Konzept und Massnahmenplan».

Was Übergänge im Kleinkindalter betrifft, wird die Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf vor allem aufgrund der fehlenden Zugänglichkeit als gering eingeschätzt. Die Aufteilung in verschiedene Bereiche (die vorschulische Betreuung ist mehrheitlich privat organisiert, die Schulen unterstehen der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten und die ausserschulische Betreuung untersteht dem für den Sozialbereich zuständigen Dikasteriums der Gemeinden) erschwert die Koordination und den Informationsaustausch.

2. Zum Thema **Hilfe für Jugendliche in Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung** gibt es verschiedene Angebote, die am Ende der obligatorischen Schulzeit ansetzen: die Plattform Jugendliche (PFJ), die Dienstleistungen des Amts für Berufsberatung und Erwachsenenbildung, ROCK YOUR LIFE, Avenir FormationPro (früher Zukunft 20-25), die Brückenangebote des Arbeitgeberverbands und das Programm «Envole-moi» für unbegleitete minderjährige und junge Erwachsene bis 25 Jahre aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Im Zusammenhang mit den Übergängen am Ende der obligatorischen Schulzeit wird die Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf als mittelmässig eingestuft. Als Haupthindernis wurde die unzureichende Verfügbarkeit aufgrund der Überlastung der Anbieter genannt. Auch die mangelnde Sichtbarkeit der Angebote wurde bemängelt, da die Eltern nicht immer über alle notwendigen Informationen verfügen, um ihr Kind bei den notwendigen Schritten zu unterstützen. Bei den Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen wird die Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf als gering eingestuft, da es an Ausbildungsangeboten für Jugendliche, die keinen Anspruch auf eine IV-Rente haben, fehlt.

3. Der Bedarf an **Unterstützung von Elternkompetenzen ist eine Antwort** auf die Situation mancher Eltern, die den Bedürfnissen ihrer Kinder hilflos gegenüberstehen und denen es an Kompetenzen, Zeit, einer entsprechenden Ausbildung, Kontakten oder einem Netzwerk fehlt, um ihrer Funktion als Eltern gerecht zu werden. Durch die Bereitstellung detaillierter Informationen und die Begleitung ab der Bekanntgabe der Schwangerschaft kann den werdenden Eltern eine angemessene Beratung angeboten werden. Diese Beratung geht mit der Notwendigkeit einer Früherkennung von Kindern einher, die Schwierigkeiten aufweisen, welche nicht durch die Massnahmen des Jugendamts abgedeckt werden. Mehrere Organisationen bieten Unterstützungsangebote für Eltern an: der Verein Familienbegleitung, die sozialpädagogische Familienbegleitung am Wohnort (SPFB), die Mütter- und Väterberatungsstellen, der Verein «JeunesParents», espacefemmes-frauenraum, der Verein PanAae, die Paar- und Familienberatung, die Vereinigungen der Hebammen (Schwangerschaft und Wochenbett), der Verein Pro Junior, der Verein EX-pression, der Früherziehungsdienst und die in der koordinierten Strategie der frühen Kindheit im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) vorgesehenen Massnahmen.

Trotz dieser Angebote wird die Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der Bevölkerung als gering angesehen, da die Zugänglichkeit der Angebote nicht gewährleistet ist und sie sich hauptsächlich auf die Stadt Freiburg konzentrieren. Zudem sind Eltern und werdende Eltern nicht ausreichend über die ihnen zur Verfügung stehenden Leistungen informiert.

4. Die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse bestimmter Kinder hinsichtlich der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen, der Schulen und der Unterstützung ihrer Eltern ein ganz eigenes Bedürfnis.

Was die Angebote zur Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse bestimmter Kinder betrifft, stellen die Leistungen des Früherziehungsdienstes, von Psy-Gesundheit, der Mütter- und Väterberatungsstellen, die bundesrechtliche Betreuungseinschätzung und der Entlastungsdienst von Pro Infirmis die wichtigsten Ressourcen für Familien dar.

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot wird aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit als gering eingestuft. Angebote für Kinder zwischen 0 und 4 Jahren fehlen gänzlich, da sie von einer Diagnose abhängen, die nicht vor dem Alter von 4 Jahren gestellt werden kann. Den familienergänzenden Betreuungseinrichtungen fehlen die Mittel, um die Unterstützung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen zu gewährleisten. Ausserdem wird die bundesrechtliche Betreuungseinschätzung als unzureichend betrachtet, da sie zeitlich begrenzt ist und keine tägliche Unterstützung bietet.

5. Der Aufbau der eigenen Geschlechtsidentität durch das Kind und die Anerkennung dieser Identität durch die Eltern und die Fachpersonen, die mit dem Kind arbeiten, sind ebenfalls als Bedürfnisse erkannt. Es wurde ein Mangel an Information und fehlende Sensibilisierung festgestellt.

Was Angebote angeht, die Kinder bei der Findung ihrer Geschlechtsidentität unterstützen, gibt es die Stiftung Fondation Agnodice oder den Dachverband Regenbogenfamilien.

6. Die Unterstützung der Beziehungen zwischen Kindern und Eltern im Falle einer Trennung stellt ebenfalls ein zentrales Bedürfnis dar. Das Ende der Elternbeziehung birgt ein hohes Risiko für eine Verschlechterung der Beziehungen während solcher Umbruchphasen. Ein von der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) in Auftrag gegebener und 2022 veröffentlichter Bericht zeigt, dass das Wohlbefinden von Kindern, die in getrennten Haushalten leben, vor allem von der Qualität der Beziehung zwischen ihren Eltern und deren Fähigkeit, Konflikte zu bewältigen, abhängt²¹. Durch eine angepasste Begleitung können diese Familien insbesondere in Bezug auf die Konfliktbewältigung bestmöglich unterstützt und Lösungen im Interesse der Kinder gefunden werden. In dem oben zitierten Bericht heisst es, dass die Kinder in der Regel nicht in die Entscheidung über die Familienstruktur einbezogen werden. Dies ist bei der Trennung unverheirateter Paare besonders häufig der Fall, weil keine Behörde an der Regelung zwischen den Eltern beteiligt ist.

Die wichtigsten Angebote in diesem Bereich sind die Dienstleistungen der Friedensgerichte, des Jugendamts (JA), des Vereins Begleitete Besuchstage, der Paar- und Familienberatung, des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, des Früherziehungsdienstes, des Faktenblatts «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung»²² sowie des Projekts Elternkonsens, das derzeit entwickelt wird.

Aus Qualitätsgründen wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als mittelmässig eingestuft. Trotz grosser Anstrengungen in diesem Bereich werden fehlende langfristige Betreuung und fehlende Vernetzung beanstandet.

7. Der Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten im Hinblick auf Preis und Ort für alle muss gewährleistet werden. Ausserschulische Aktivitäten sind wichtig, weil sie eine sozialisierende Funktion haben und den Kindern helfen, Kontakte zu knüpfen, neue Menschen kennenzulernen, soziale Bindungen einzugehen und sich zu integrieren. Die

²¹ Stutz Heidi, Bischof Severin, Heusser Caroline & Guggenbühl Tanja, *Wenn die Eltern nicht zusammenwohnen – Elternschaft und Kinderalltag*, online, https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/Bericht_Wenn_Eltern_nicht_zusammen_wohnen_D.pdf, Seite besucht am 14. Juni 2023.

²² Ein Faktenblatt zum Thema Trennung bei unverheirateten Paaren wird Ende 2023 veröffentlicht.

Teilnahme der Kinder an ausserschulischen Aktivitäten ist ein gutes Mittel zur Förderung der Chancengleichheit und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

Mehrere Leistungserbringer bieten ausserschulischen Aktivitäten an oder fordern den Zugang dazu: Bull’Bouge, die Kultur GA, die KulturLegi, das Projekt Kultur & Schule, die Angebote von Pro Junior sowie die punktuelle Unterstützung verschiedener Vereine für die Teilnahme an ausserschulischen Aktivitäten nach dem Vorbild des Passeport Vacances Fribourg.

Trotz des grossen Angebots an ausserschulischen Aktivitäten wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und vorhandenen Mitteln als mittelmässig eingestuft, da der Zugang zu den Angeboten nicht gewährleistet ist. Familien in prekären Verhältnissen, insbesondere solche, die über den Sozialhilferichtsätzen eingestuft werden, empfinden ihren Zugang aufgrund fehlender Mittel als eingeschränkt. Die Tatsache, dass das Angebot durch Vereine organisiert und nicht auf kantonaler Ebene zentralisiert wird, ist ebenfalls ein Manko. Die Chancengleichheit ist nicht gewährleistet, da nicht alle Kinder Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten haben, insbesondere zu solchen, die mit gewissen Kosten verbunden sind, wie z. B. Mahlzeiten, die sich manche Familien nicht leisten können.

8. Weiter wurde auch der Zugang zu **familienfreundlichen Orten** als Bedürfnis ermittelt. Familien brauchen geeignete und sichere öffentliche Räume mit Grünflächen und Spielplätzen. Solche Räume bieten auch die Gelegenheit für einen Austausch zwischen Familien und verschiedenen Generationen, was unabhängig vom Alter ein wichtiges Instrument der Sozialisierung ist. In Bezug auf öffentliche Orte für Familien wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als gering eingestuft, da das Angebot von Gemeinde zu Gemeinde anders ist und so der Gesamtüberblick über die Situation fehlt.

3.4 Gleichstellung der Geschlechter

In dieser Dimension geht es um die Gleichstellung der Geschlechter in der Familie und *vor allem* in der Gesellschaft. Sie umfasst insbesondere die optimale Entwicklung des Kindes und die Förderung der Chancengleichheit.

Es wird auf das Bedürfnis hingewiesen, eine **geschlechtergerechte und egalitäre Sichtweise beziehungsweise einen geschlechtergerechten und egalitären Ansatz** zu fördern. Die gegenwärtige Familienpolitik im Kanton Freiburg basiert auf einem traditionellen Familienmodell (Mann, Frau, Kinder), obwohl die Zusammensetzung der Familien heute vielfältig sein kann.

Zu den Angeboten zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter gehören Sensibilisierungsmassnahmen ab der Kindheit und Freizeitangebote für Jugendliche. Auch die Informationsplattform des SECO zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der um fünf Tage verlängerte Vaterschaftsurlaub für Staatspersonal und das Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau und für Familien gehören zu den Angeboten zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter.

Aufgrund unzureichender Verfügbarkeit wurde die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als mittelmässig eingestuft. Es gibt nicht nur wenige konkrete Angebote, auch ihre Verteilung auf dem Kantonsgebiet wird als problematisch empfunden.

3.5 Vielfalt

Diese fachübergreifende Dimension zieht sich thematisch durch alle anderen Dimensionen und befasst sich mit der Berücksichtigung der Vielfalt in der Politik der Familien, um eine gerechte Behandlung aller sicherzustellen – d. h. unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Glauben und/oder ihrer Religion, ihrer Geschlechtsidentität, ihrer affektiven und sexuellen Orientierung, ihren allfälligen besonderen Bedürfnissen oder der Tatsache, dass sie nicht dem Modell Kernfamilie entsprechen.

Ein Hauptbedürfnis in dieser Dimension ist die **Anerkennung der Vielfalt durch die Entwicklung integrativerer Politiken**, insbesondere in Bezug auf die Rechte der Eltern. Dieses Bedürfnis betrifft besonders unverheiratete Paare mit einem oder mehreren Kindern sowie Fortsetzungspaare mit einem oder mehreren Kindern.

Verschiedene Organisationen bieten Leistungen an, um dem Bedürfnis der Familien nach Vielfalt gerecht zu werden: die Paar- und Familienberatung, das Frauenhaus, Caritas Freiburg (insbesondere die Beratung in Rechtsfragen). Es gibt auch private und spezifische Ausbildungen sowie die ehrenamtliche Rechtsberatung der Studierenden der Universität.

Trotz dieser Möglichkeiten wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot insbesondere aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit und der schlechten Zugänglichkeit zu diesen Angeboten als gering eingestuft. Den Menschen fehlt es an Wissen über ihre Rechte, und sie haben Schwierigkeiten, die Folgen ihres Lebensstils zu antizipieren, insbesondere beim Tod ihres Partners.

3.6 Gesundheit

In dieser Dimension geht es um Gesundheitsrisiken und -chancen innerhalb der Familie, d. h. insbesondere Fragen rund um die sexuelle Gesundheit, psychische Gesundheit, Gewalt in der Familie und verschiedene Lebensweisen.

Erstens wurde das Bedürfnis, die **Förderung der psychischen Gesundheit und Prävention zu gewährleisten**, identifiziert. Verschiedene Ereignisse können sich auf die psychische Gesundheit der Familienmitglieder auswirken, z. B. die Geburt eines Kindes, eine Scheidung oder der Auszug eines Kindes aus dem Elternhaus. Die Hauptbetroffenen solcher biografischer Wendepunkte sind junge Eltern, Kinder (ganz allgemein und insbesondere bei einschneidenden Ereignissen) und Eltern, die nach dem Auszug ihrer Kinder allein in ihrem Zuhause zurückbleiben. Solche Ereignisse können die Qualität der familiären Beziehungen beeinträchtigen und die psychische Gesundheit der Familienmitglieder verschlechtern. Es erfordert die richtigen Fähigkeiten, um solche Situationen zu erkennen und zu bewältigen.

Hinsichtlich der bestehenden Angebote zur Deckung dieses Bedarfs werden in Bezug auf junge Eltern die Mütter- und Väterberatungsstellen, die Unterstützung durch Hebammen und die Leistungen des Vereins «JeunesParents» hervorgehoben.

Zur Förderung der psychischen Gesundheit und Prävention bei Kindern gibt es das interdisziplinäre Team von Pymobil, das die Menschen zu Hause oder in sozialpädagogischen Einrichtungen betreut, sowie die Angebote von Psy-Gesundheit.ch. Interkantonale Dienste wie ciao.ch leisten ebenfalls eine wichtige Unterstützung. Um Kinder bei einschneidenden Ereignissen zu unterstützen, organisiert der Verein Begleitete Besuchstage begleitete Besuche bei Eltern, die in Trennung leben. Die Fondation As'trame kümmert sich um Kinder, die von einem Todesfall, einer Trennung oder einer Krankheit betroffen sind.

Ganz generell werden die Angebote des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (FNPG), der Paar- und Familienberatung (z. B. Paarberatung), des Vereins Familienbegleitung, des Vereins REPER, des Jugendamts und die nationalen Angebote (z. B. Pro Juventute) und die Angebote anderer Kantone (z. B. Universitäre Psychiatrische Dienste Bern (UPD)) als hilfreich erachtet, um diesen Bedarf zu decken.

Was die politischen Grundlagen zur Förderung der psychischen Gesundheit und der Prävention betrifft, so bieten das kantonale Programm «Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit», das Konzept und der Massnahmenplan Senior+ (bei allen Themen rund um betreuende Angehörige älterer Menschen), das Konzept Gesundheit in der Schule und die kantonale Strategie zur sexuellen Gesundheit eine geeignete Unterstützung.

Trotz dieser verschiedenen Angebote wird die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten im Bereich der psychischen Gesundheit aufgrund der unzureichenden Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität der Angebote als gering eingestuft. Die Leistungen in den Bereichen Kinder- und Jugendpsychiatrie sowie die Unterstützung von Asylsuchenden werden als unzureichend beschrieben. In Bezug auf die Prävention fehlt es an Vorschlägen zur Bekämpfung der Tabuisierung der Themen psychische Gesundheit und psychiatrische Versorgung. Auch die Ressourcen zur Behandlung komplexer Fälle werden als unzureichend bezeichnet.

Zweitens wird der **Zugang zur Gesundheitsversorgung für Familien** ebenfalls als Bedürfnis identifiziert. Es geht darum, dass die Familien sowohl Zugang zur ambulanten Krankenpflege als auch zur Spitalversorgung erhalten. Der Personalmangel im Gesundheitsnetz führt zu einer Überlastung der Pflegeangebote. Für Menschen, die in ländlichen Regionen oder im deutschsprachigen Teil des Kantons leben, ist es schwieriger, Zugang zu den verschiedenen Gesundheitsleistungen zu erhalten.

Zahlreiche Organisationen bieten Gesundheitsdienstleistungen an. Dazu gehören insbesondere Fri-Santé, die schulärztliche Betreuung, die Paar- und Familienberatung und die Mütter- und Väterberatungsstellen (Freiburgisches Rotes Kreuz).

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot im Bereich Zugang zur Gesundheitsversorgung für Familien wird aufgrund der Qualität und der mangelnden Nachhaltigkeit als mittelmässig bis gering eingestuft. Obwohl es eine Vielzahl an Angeboten gibt, scheint es an der nötigen Koordination zu fehlen und auch Überschneidungen zu geben. Den Fachpersonen fehlen die Fähigkeiten und die Zeit, um Familien mit psychosozialen Problemen zu betreuen und zu begleiten. Die Entlohnung der Fachpersonen – sofern sie im Rahmen eines Leistungsvertrags erfolgt – wird als unzureichend erachtet, obwohl es Leute gibt, die diese Arbeit aus eigenem Antrieb ohne Leistungsvertrag und folglich unentgeltlich verrichten.

Drittens ist die **Förderung der sexuellen Gesundheit und der Prävention** auch ein Bedürfnis für Familien aller Generationen. Das Thema sexuelle Gesundheit wird aufgrund von kulturellen Unterschieden oder mangelndem Wissen und Bewusstsein immer noch tabuisiert.

Die kantonalen Angebote zur Förderung der sexuellen Gesundheit und der Prävention werden von verschiedenen Organisationen getragen, darunter das Centre Empreinte, das sich in der HIV-Prävention und der Prävention von sexuell übertragbaren Infektionen (STI) engagiert, die Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG) und der Verein REPER.

Im Bereich sexuelle Gesundheit und Prävention wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit als gering eingestuft. Während der obligatorischen Schulzeit gibt es noch mehr Angebote, die diese Lücken schliessen können. Der Sexualkundeunterricht fällt in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und Schulkreise, was zu einer Diskrepanz zwischen den Schulen und den französisch- und deutschsprachigen Teilen des Kantons führt. Zudem fehlt es auf nachobligatorischer Stufe an entsprechenden Angeboten. Ausserdem decken die Angebote neue Themen im Zusammenhang mit der sexuellen Gesundheit – wie etwa Fragen zur sexuellen Orientierung, zur Geschlechtsidentität oder zur sexuellen Gesundheit von Personen, die in Einrichtungen leben – nicht ausreichend ab.

Ausserdem muss auch die **Betreuung erwachsener Kinder mit besonderen Bedürfnissen sichergestellt werden**, wenn ihre Eltern alt werden und sich nicht mehr um sie kümmern können. Für Kinder mit besonderen Bedürfnissen sollten lückenlose und nachhaltige Angebote zur Verfügung stehen.

Bei den bestehenden Angeboten handelt es sich um Dienstleistungen des institutionellen Netzwerks des Kantons Freiburg für Menschen mit Behinderung in den Bereichen Wohnen, Arbeit, Beschäftigung und Begleitung zu Hause oder am Arbeitsplatz.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen von Familien mit Kindern mit besonderen Bedürfnissen und den darauf ausgerichteten Angeboten wird als gering eingestuft, da es nicht genug dieser Angebote gibt.

3.7 Generationen

Diese Dimension befasst sich mit der Beziehung zwischen den Generationen – nicht nur mit der Eltern-Kind-Beziehung, sondern auch mit der Beziehung zur zweiten, dritten oder sogar vierten Generation.

Erstens wird die **Schaffung von Gelegenheiten zum Austausch zwischen den Generationen** als ein Bedürfnis der Familien identifiziert. Der Mangel an Austausch führt nicht nur zu Schwierigkeiten beim gegenseitigen Verständnis, sondern hindert die Familien auch daran, ihre Funktion in Bezug auf Solidarität und die Weitergabe von Vermögen und Werten zu erfüllen.

Zu den bestehenden Angeboten gehören das Gesetz über die Seniorinnen und Senioren (SenG), das Konzept und der Massnahmenplan Senior+ und insbesondere die finanzielle Unterstützung des Kantons für Generationenprojekte. Pro Senectute, das Freiburgische Rote Kreuz, der Verein REPER, das Projekt «Couleur Jardin» des Foyer de la Rose du Vent und die altersfreundlichen Quartiere bieten verschiedene Dienstleistungen an, die den Austausch zwischen den Generationen fördern.

Trotz der Probleme in Bezug auf Zugänglichkeit und Nachhaltigkeit wird die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten zur Schaffung eines Austauschs zwischen den Generationen als mittel bis gut beschrieben. Eine der Hauptschwierigkeiten besteht darin, ältere Menschen zu erreichen. Ausserdem handelt es sich oft um punktuelle Projekte, deren Kontinuität nicht gewährleistet ist. Auf der Ebene der Stadtplanung wurde ein Mangel an altersfreundlichen Quartieren festgestellt.

Zweitens müssen **sich Familien gemeinsam auf das Altern vorbereiten** können und insbesondere gewisse biografische Wendepunkte wie die Pensionierung, den Verlust der Selbstständigkeit, den Eintritt ins Pflegeheim, das Lebensende, Patientenverfügungen, den Tod der Ehepartnerin oder des Ehepartners oder eines Elternteils antizipieren. Tabus innerhalb der Familien verhindern die Weitergabe von Informationen zu diesen Themen.

Zu den ausgewiesenen Angeboten zur Vorbereitung der Familien auf das Altern gehören das SenG und der Massnahmenplan Senior+. Ausserdem bieten Pro Senectute, der Verein VALM, Alzheimer Freiburg, Voltigo, Pflegende Angehörige Freiburg, Gérontopôle Freiburg, die Vereinigung WABE und der Verein «Douglas de Fin de Vie» für Sterbebegleitung verschiedene Dienstleistungen zum Thema Altern an.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten zur Vorbereitung der Familien auf das Altern wird als mittel bis gut eingestuft, obwohl es nach wie vor einige Probleme mit der Zugänglichkeit gibt. Es gibt zwar eine grosse Anzahl an bestehenden Angeboten, dabei handelt es sich jedoch häufig um private Anbieter, die Schwierigkeiten haben, die Zielgruppe zu erreichen. Es mangelt auch an Koordination und Sichtbarkeit. Speziell im Hinblick auf den Eintritt ins Pflegeheim gibt es einen Mangel an Informationen und Kommunikation mit den Familien.

3.8 Governance

Diese Dimension ist besonders, da sie die verschiedenen Massnahmen umfasst, die für eine funktionierende Familienpolitik notwendig sind – sowohl in Bezug auf ihre Koordination als auch auf die Überwachung der eingeführten Massnahmen und die Antizipation zukünftiger Herausforderungen.

Erstens besteht das Bedürfnis, **das Wissen rund um das Thema Familie regelmässig auf den neuesten Stand zu bringen**, damit die Freiburger Familienpolitik den Bedürfnissen der Familien gerecht werden kann, wobei deren Vielfalt und die regionalen Unterschiede zu berücksichtigen sind.

Die statistischen Daten, die für die Erstellung des Berichts über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg verwendet wurden, sowie die von Interface durchgeführte Bedarfsstudie machen es möglich, diesem Bedürfnis gerecht zu werden. Trotz der Anstrengungen, die in diesem Bereich unternommen wurden, wird deren Angemessenheit aus zeitlichen Gründen als gering eingestuft. Die zeitlichen Abstände zwischen den Berichten und Statistiken zum Thema Familie sind zu lang. Ausserdem gibt es kein System, das regelmässig Informationen über die Bedürfnisse und Realitäten der Familien liefert.

Zweitens gibt es einen Bedarf an **klaren Zielen und Zuständigkeiten im Bereich der Familienpolitik sowie einen Bedarf an der Überwachung ihrer Umsetzung**. Es scheint notwendig zu sein, klare Ziele zu setzen und die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, die nicht nur an der Umsetzung der Familienpolitik, sondern auch an deren Überwachung beteiligt sind, aufzuteilen. Die Arbeit auf regionaler Ebene würde es ermöglichen, den unterschiedlichen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Gemeinden in ihrer Funktion als Multiplikatoren einzubeziehen. Das Hauptrisiko besteht in einer Fragmentierung der Familienpolitik und in der Schaffung kantonaler Disparitäten.

Folgende Organisationen können die Koordination der Familienpolitik als Akteurinnen und Akteure unterstützen: die Kommission für die Gleichstellung und für Familienfragen, die kantonale Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen sowie die Plattform frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung die derzeit die «Strategie frühe Kindheit im Kanton Freiburg. Konzept und Massnahmenplan» entwickelt.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten wird als gering bis mittel eingestuft, was auf ein fehlendes Monitoring bei der Umsetzung der Familienpolitik und eine nicht ausreichend klare kantonale Vision zurückzuführen ist.

Drittens besteht das Bedürfnis, Familien und Fachleute auf die **bestehenden Angebote aufmerksam und diese sichtbar zu machen**. Es ist eine ständige Herausforderung, die Zielgruppen anhand der verfügbaren Angebote zu erreichen. Trotz der zahlreichen bestehenden Angebote für Familien fehlt eine zentrale Stelle, welche die Sichtbarkeit der Leistungen erhöht. Die Ausübung ihrer Rechte durch die Familien kann durch mangelndes Wissen und komplizierte Verfahren untergraben werden, was zu einer Prekarisierung der Familien führen kann.

Zu den ausgewiesenen Angeboten, die dem Bedürfnis nach Sichtbarkeit der Angebote für Familien Rechnung tragen, gehören Freiburg für alle, die Beiträge des Kantons an die Informations- und Beratungsplattform ciao.ch, die Website supermamans.ch, die vom Jugendamt (JA) zur Verfügung gestellte Kartografie der Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg, die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, welche die Familien begleiten, und der Verein Begleitete Besuchstage Freiburg.

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot wird als gering bis mittel eingestuft, wobei das Hauptproblem in der Vermittlung von Informationen zur Bekanntmachung bestehender Leistungen liegt. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die verschiedenen Verbände und die Gemeinden wurden in diesem Bereich als Multiplikatoren ausgemacht. Ein Hindernis in diesem Bereich ist die mangelnde Ausbildung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die nicht alle verfügbaren Angebote kennen. Die verschiedenen Seiten der Website des Kantons Freiburg, die bestimmten Angebote aufführen, werden nicht systematisch aktualisiert oder sind zu sektorspezifisch gegliedert, was einen Gesamtüberblick verunmöglicht.

Viertens besteht ein **Koordinationsbedarf zwischen den Akteurinnen und Akteuren der kantonalen Stellen und den Akteurinnen und Akteuren der Familienpolitik**, die «in Silos arbeiten» – d. h. isoliert und von Silodenken geprägt arbeiten – und somit nicht wissen, welche Massnahmen in den anderen Sektoren ergriffen werden. Dieses Defizit führt zu einem Mangel an Kommunikation und Austausch, was die Kohärenz und Effizienz der ergriffenen Massnahmen beeinträchtigt.

Verschiedene Organisationen bieten Dienstleistungen und Angebote an, um der mangelnden Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren entgegenzuwirken: die Plattform frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, die von der Stadt Bulle organisierten «World Cafés», der Verein Familienbegleitung, das Freiburger Netzwerk der Kinder- und Jugendorganisationen Frisbee, Freiburg für alle und der Verein Trait d'union.

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot wird als mittel bis gering eingestuft, was vor allem auf die mangelnde Nachhaltigkeit der Leistungen zurückzuführen ist. Obgleich Veranstaltungen zur Koordinierung der Massnahmen durchgeführt werden, fehlt dabei die Systematik, was ihre Wirksamkeit schmälert. Die persönliche Zusammenarbeit zwischen Einzelpersonen ist zwar wichtig und effektiv, kann aber keine langfristige, interinstitutionelle Zusammenarbeit garantieren.

Ausserdem wird festgestellt, dass das Bedürfnis besteht, die **Tätigkeiten der Vereinigungen, die sich für die Familien einsetzen, zu gewährleisten**. Das Hauptproblem ist die fragmentierte und kurzfristige Finanzierung aus verschiedenen Quellen, was die Schaffung nachhaltiger Dienstleistungen verunmöglicht. Die Vereine verlassen sich weitgehend auf Freiwilligenarbeit, doch auch diese stösst in Bezug auf die Anzahl der verfügbaren Personen, die Nachhaltigkeit der Engagements, die Qualität der Leistungen und die Verantwortung der Vereine an ihre Grenzen.

Es gibt zahlreiche Angebote zur Unterstützung der öffentlichen Finanzierung der Vereine: Das Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung, das Kantonale Sozialamt (KSA), die Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention, das Jugendamt oder Gesundheitsförderung Schweiz. Das Netzwerk Bénévolat Fribourg Freiburg hat Angebote im Bereich der Freiwilligenarbeit.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten in Bezug auf die Kontinuität der Vereinstätigkeiten wird aufgrund von Mängeln betreffend Nachhaltigkeit und Qualität als gering eingestuft. Durch die punktuelle Finanzierung gewisser Massnahmen wird die Nachhaltigkeit der Leistungen verunmöglicht. Zudem sind die Vereine durch die Vielzahl der Finanzierungsquellen dazu gezwungen, parallel dieselben Aufgaben zu übernehmen (Finanzierungsanträge, Zwischenberichte und Schlussberichte). Die Zeit, die für solche Verwaltungsaufgaben aufgewendet wird, fehlt bei der Arbeit mit den Familien. Konkret führt die Tatsache, dass bestimmte Fördermittel nur für neue Projekte gewährt werden, zu einer wachsenden Zahl an Angeboten, obwohl die

bestehenden bereits wirksam sind. Dies erzeugt Doppelspurigkeiten, sodass keine nachhaltigen Leistungen gewährleistet werden können. Letztlich behindern Fördermittel, die an bestimmte Aufgaben gebunden sind, die für die Sozialarbeit typische Flexibilität und Autonomie der Vereine bei der Betreuung der Familien.

3.9 Massnahmen zur Unterstützung notleidender Frauen

Dieses Unterkapitel ergänzt die bereits vom Staatsrat bereitgestellten Informationen zu den Massnahmen zugunsten notleidender Frauen und ihrer Familien²³, insbesondere in den Bereichen Prävention, Gesundheit und Integration.

Im Bereich der Integration ist die materielle Sicherheit ein nachgewiesenes Bedürfnis der Frauen und ihrer Familien. Erstens ist die **fehlende Anerkennung ihrer Abschlüsse und Diplome für Menschen mit Migrationshintergrund** ein Faktor, der ihre Integration in den Arbeitsmarkt beeinträchtigen kann, obwohl die Möglichkeit, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, einer der Hauptgründe für ihre Einwanderung in die Schweiz ist²⁴. Generell ist in der Schweiz für die Ausübung vieler Berufe die Anerkennung ausländischer Abschlüsse oder Berufserfahrungen durch eine der zuständigen Behörden erforderlich²⁵. Bei der Anerkennung von Diplomen müssen zwei Aspekte berücksichtigt werden: die Nationalität des Antragstellers oder der Antragstellerin und die Dauer der geplanten beruflichen Tätigkeit. Die Ausbildung und somit *a posteriori* der Besitz eines Abschlusses bilden eine individuelle Ressource, durch die Frauen Familie und Beruf besser vereinbaren können²⁶. Insbesondere Frauen mit tertiärem Bildungsabschluss und analog dazu Frauen, deren berufliche Qualifikationen anerkannt werden, sind auf dem Arbeitsmarkt besser etabliert als Frauen mit niedrigerem Bildungsniveau. Dies liegt daran, dass Frauen mit Hochschulabschluss später Kinder bekommen, in der Regel in besser bezahlte Positionen gelangen und über mehr Spielraum bei der Verhandlung von Urlaub und Freizeit verfügen. Dazu kommt noch die Sprachbarriere, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen mit Migrationshintergrund ebenfalls erschweren kann²⁷.

Zweitens hat die **mangelnde Anerkennung und Wertschätzung der Care-Arbeit** – definiert als Pflege- und Hausarbeit für Kinder und Erwachsene – Folgen für Frauen, die sich in der Regel um diese Aufgaben kümmern. Eine Unterbrechung oder Reduktion der Arbeitszeit verringert die Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt und erschwert die Entwicklung einer beruflichen Laufbahn. In der Regel legen die Eltern bei der Geburt des ersten Kindes fest, wie sie die Zeit, die sie am Arbeitsplatz und mit den Kindern verbringen, aufteilen. Manche Paare treffen ihre Entscheidung auf der Grundlage wirtschaftlicher Überlegungen: Der Partner, der weniger verdient, reduziert die Erwerbstätigkeit²⁸. Hier kommen auch kulturelle Normen und Werte ins Spiel, was dazu führt, dass meistens die Frauen nicht mehr am Arbeitsmarkt teilhaben. Wenn sich die Eltern trennen, verschlechtert sich die wirtschaftliche Situation der Familie, da zwei Haushalte finanziert werden müssen. Die Mütter kümmern sich hauptsächlich um die Kinder, was ihre finanzielle Notlage verschlimmert. In der Schweiz hat etwa ein Viertel der Kinder unter 25 Jahren getrennte Eltern, was sich auch auf ihre Lebensbedingungen auswirkt.

²³ Antwort des Staatsrats auf das Postulat 2021-GC-25 vom 23. November 2021, online, https://www.parlinfo.ch/de/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8, Seite besucht am 23. Mai 2023

²⁴ Rossier Clémentine, Bernardi Laura & Sauvain-Dugedil Claudine (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zürich/Genf, Seismo, 2023.

²⁵ Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), *Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen*, online, <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/diploma.html>, Seite besucht am 13. Juni 2023.

²⁶ Giudici Francesco & Schumacher Reto, *Le travail des mères en Suisse : évolution et déterminants individuels*, online, https://www.socialchangeswitzerland.ch/wp-content/uploads/2017/10/Giudici_Schumacher_Travail_meres_101017.pdf, Seite besucht am 13. Juni 2023.

²⁷ Gerber Roxane & Wanner Philippe, *De-qualification and De-emancipation Among Recently Arrived Highly Skilled Immigrant Women in Switzerland*, online, https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2019/06/nccr-om-WP23-Gerber-Wanner.pdf, Seite besucht am 13. Juni 2023.

²⁸ Die Informationen in diesem Absatz stammen aus: Severin Bischof, Tabea Kaderli, Jürg Guggisberg & Lena Liechti, *Wirtschaftliche Situation von Familien: Geburt als Weichenstellung*, online, <https://sozialesicherheit.ch/de/wirtschaftliche-situation-von-familien-geburt-als-weichenstellung/>, Seite besucht am 6. Juni 2023.

Ausserdem kann **mangelnde Unterstützung durch familiäre Netzwerke**, die sich häufig im Ausland befinden, ein zusätzliches Hindernis für die Integration in den Arbeitsmarkt und das Gedeihen der Familie darstellen²⁹. Die erweiterte Familie ermöglicht es den Eltern, vor allem den Müttern, auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu sein und die Kinderbetreuungskosten zu senken. Laut dem Familienbarometer nehmen mehr als ein Drittel (37 %) der befragten Familien keine externe Kinderbetreuung in Anspruch³⁰. Die Familien sind der Meinung, dass niedrigere Tarife, eine flexiblere Nutzung der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und mehr Plätze die Kinderbetreuung verbessern würden, insbesondere bei Kleinkindern. Dies unterstreicht die Wichtigkeit der Entwicklung institutioneller Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Zweitens – im Hinblick auf die psychische Gesundheit kann sich *Care*-Arbeit, die wenig Sichtbarkeit und Anerkennung erfährt, beispielsweise in Form von Stress, Sorgen und Erschöpfung negativ auf die Gesundheit auswirken. Es gibt eine Reihe von Anbietern, die Menschen, welche *Care*-Arbeit leisten, unterstützen – so zum Beispiel Rotkäppchen, eine Dienstleistung des Freiburgischen Roten Kreuzes, die Hotline Angehörige oder der Entlastungsdienst von Pro Infirmis. Allerdings mangelt es an der Koordination zwischen formellen (öffentliche und private Organisationen) und informellen (persönliches Umfeld) Unterstützungsangeboten.

Als Ausgleich für die fehlende notwendige Anerkennung der *Care*-Arbeit gewährt der rechtliche Rahmen im Kanton Freiburg Eltern und Angehörigen, die eine pflegebedürftige Person regelmässig betreuen, eine finanzielle Unterstützung, damit diese zu Hause wohnhaft bleiben kann (Gesetz über die Pauschalentschädigung, PEG). Gemäss den spezifischen Kriterien der jeweiligen Region können die Gemeinden auch eine Pauschalentschädigung von höchstens 25 Franken pro Tag entrichten.

Trotz dieser finanziellen Unterstützungen wird ihre Übereinstimmung mit dem Bedürfnis nach einer Aufwertung der *Care*-Arbeit als gering eingestuft. Ein Grund dafür ist die begrenzte Zahl der verfügbaren Angebote. Zudem wird die Höhe der Entschädigung als zu niedrig erachtet. Ganz generell mangelt es der *Care*-Arbeit auf politischer Ebene an Sichtbarkeit. Dies gilt für alle Frauen, insbesondere aber für Frauen, die durch ihren bisherigen Lebensverlauf bereits in prekären Verhältnissen leben.

Im Bereich Prävention wird der **Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten** in Zusammenhang mit den Themen Aus-, Weiterbildung und Kultur als ein Bedürfnis erkannt. Diese Aktivitäten sind wichtig für die Selbstverwirklichung der Kinder und tragen durch den Austausch mit anderen Menschen zu ihrer persönlichen Entwicklung bei. Für Familien, die in ländlichen Regionen oder in prekären Verhältnissen leben, ist es aufgrund ihrer begrenzten Zahl schwierig, Zugang zu den entsprechenden Angeboten zu finden, obwohl zahlreiche Vereine in Kanton Freiburg Aktivitäten für Kinder und Jugendliche anbieten. Auch die fehlenden kantonalen Angebote werden angesprochen.

Ausserdem gestalten sich die **Übergänge am Ende der obligatorischen Schulzeit** für Jugendliche mit Migrationshintergrund aufgrund mangelnder Kenntnisse des Systems als schwieriger. Nachobligatorische Bildungsgänge leisten einen wichtigen Beitrag zur Integration und stellen auch ein Recht dar. Im Kanton Freiburg koordiniert die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) verschiedene Massnahmen zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen. Trotz der zahlreichen verfügbaren Angebote wird deren Übereinstimmung mit den Bedürfnissen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund als mittel eingestuft. Um einem Mangel an Sichtbarkeit und Zugänglichkeit der Angebote entgegenzuwirken, muss die Informations- und Bildungsarbeit der Fachleute, die mit den Jugendlichen und ihren Familien in Kontakt stehen, fortgesetzt werden.

Ein weiterer Aspekt der auf Frauen und ihre Familien ausgerichteten Prävention betrifft die **Governance in der Familienpolitik**. Aus Unkenntnis und aufgrund der komplizierten Verwaltungsverfahren verzichten die Familien darauf, ihre Rechte geltend zu machen. Folgende Zielgruppen bedürfen besonderer Aufmerksamkeit: Familien in

²⁹ Clémentine Rossier, Laura Bernardi & Claudine Sauvain-Dugedil (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zürich/Genf, Seismo, 2023.

³⁰ Gnaegi Philippe & Miller Yvonne, *Schweizer Familienbarometer 2023. Was Familien in der Schweiz bewegt*, online, <https://www.pax.ch/de/ueber-pax/berichte/de/-/media/pax/download-files/allgemein/pax-schweizer-familienbarometer.pdf>, Seite besucht am 6. Juni 2023.

deutschsprachigen und/oder ländlichen Gebieten, Familien, die neu in einer Region sind und keinem Netzwerk angehören, Familien, die nicht dem traditionellen Familienmodell entsprechen, fremdsprachige Familien und/oder Familien mit Migrationshintergrund sowie Familien ohne sicheren Aufenthaltsstatus. Der letztgenannte Aspekt birgt die Gefahr, das Risiko der Prekarisierung dieser Personengruppen noch weiter zu erhöhen. Bei der Anlaufstelle für soziale Information und Orientierung «Freiburg für alle» betreffen rund 15 % der Gespräche (mehrheitlich mit Frauen) die Familienpolitik, d. h. unter anderem Gespräche zu Themen wie Bildung, Mutterschaft, Unterhaltsbeiträge, Betreuungsangebote, Trennung und häusliche Gewalt.

Auf politischer Ebene bilden das kantonale Integrationsprogramm (KIP) und die koordinierte Strategie «Frühe Kindheit» im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) den regulatorischen Rahmen. Hinzu kommen die Angebote von Freiburg für alle, die Unterstützung des Kantons an die Informations- und Beratungsplattform ciao.ch, die Website supermamans.ch, die vom Jugendamt (JA) zur Verfügung gestellte Kartografie der Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg, die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, welche die Familien begleiten, und der Verein Begleitete Besuchstage Freiburg.

Trotz dieser verschiedenen Möglichkeiten wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als gering bis mittel eingestuft, da es an Multiplikatoren fehlt, die das Angebot bekannt machen. Verbesserungspotenzial gibt es im Bereich Ausbildung und Information der Fachpersonen, die mit den Familien in Kontakt stehen, sowie bei den Informationen auf der Website des Kantons.

Im Gesundheitsbereich wurden zwei besondere Bedürfnisse hervorgehoben. Erstens erhalten Frauen bei der Schwangerschaftsvorsorge durch Hebammen nicht automatisch die Unterstützung von **interkulturell Dolmetschenden**. Dabei kann die Sprachbarriere ein erhebliches Hindernis für die Betreuung darstellen, nicht nur aus klinischer, sondern auch aus ethischer Sicht³¹. Die Sprache vermittelt eine bestimmte kulturelle Vorstellung von Krankheit, Gesundheit und Heilung. Es gibt eine Reihe von Angeboten, die fremdsprachigen Frauen den Zugang zum Gesundheitssystem erleichtern, wie zum Beispiel die fide-Sprachkurse zu Schwangerschaft, Geburt und früher Kindheit.

Im weiteren Sinne kann dieser Aspekt auf alle fremdsprachigen oder von Armut betroffenen Familien übertragen werden. Tatsächlich wurde auf den erschwerten Zugang zur psychischen Gesundheitsversorgung für Asylsuchende hingewiesen. Die Dolmetschgutscheine der Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention, die Sprachkurse und die vom Verein [espacefemmes-frauenraum](http://espacefemmes-frauenraum.org) organisierten Frauen-Kinder-Treffen sowie die Leistungen des Vereins PanAae und des Gesundheitszentrums Fri-Santé sind wichtige Angebote, die diesen Bedarf teilweise decken. Interkulturelles Dolmetschen wird jedoch nicht systematisch eingesetzt, was ein Hindernis für den Zugang zur Gesundheitsversorgung und zur Kulturvermittlung darstellt. Aufgrund von Zeitmangel und mangelnden Kenntnissen der Fachpersonen ist es für sie schwierig, die komplexen Situationen zu bewältigen, mit denen die Familien konfrontiert sind.

Schliesslich wurde das Bedürfnis identifiziert, **Gewalt innerhalb der Familie** zu verhindern. Dieses Bedürfnis besteht besonders bei älteren Paaren oder wenn die Kinder das Elternhaus verlassen. Gewalt kann verschiedene Formen annehmen: physische, psychische und/oder sexuelle Gewalt. Frauen sind viel häufiger Opfer von Gewalt als Männer. Laut Angaben des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) liegt der Frauenanteil bei den gewaltbetroffenen Personen bei 70,1 %³². Zudem werden Frauen nahezu viermal häufiger Opfer von versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten als Männer; der Anteil der getöteten Frauen ist siebenmal höher. In Bezug auf das Alter sind die Altersgruppen der 18- bis 34-Jährigen (35 %) und der 35- bis 59-Jährigen (43 %) am

³¹ Die Informationen in diesem Abschnitt stammen aus folgender Publikation: Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK), *Gesundheitsversorgung für fremdsprachige Zugewanderte. Enjeux éthiques de l'interprétariat communautaire*, online, https://www.nek-cne.admin.ch/inhalte/Themen/Stellungnahmen/fr/DEF_NEK_Stellungnahme_Migranten_A4_FR_web.pdf, Seite besucht am 6. Juni 2023.

³² Die Informationen in diesem Abschnitt stammen aus folgender Publikation: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, *Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz*, online, <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/haeusliche-gewalt/statistik.html>, Seite besucht am 6. Juni 2023.

stärksten betroffen. Auch Kinder werden Opfer häuslicher Gewalt. Jährlich werden etwa 2 bis 3,3 % der in der Schweiz lebenden Kinder wegen Kindeswohlgefährdung an eine Fachorganisation überwiesen.

Zu den bestehenden Angeboten gehören die Leistungen des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB), die Dienstleistungen des Vereins Frauenhaus, der Beratungsstellen Opferhilfe, der Paar- und Familienberatung sowie des Vereins EX-pression, die Märchenworkshops für Kinder, die von Gewalt in der Partnerschaft der Eltern betroffen sind, und das Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung». Auch andere Organisationen können bei Gewalt in der Familie eingreifen: die Organisation der Hebammen, die regionalen Sozialdienste, die Organisationen des Gesundheitswesens, Schulen und die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen.

Was die Notwendigkeit der Prävention von Gewalt in der Familie betrifft, so wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als mittelmässig eingestuft, insbesondere aufgrund der unzureichenden Zugänglichkeit und der Qualität der Betreuung. Hinsichtlich der Erkennung von Gewalt erklären die Akteurinnen und Akteure, dass sie nicht wissen, an wen sie sich bei Verdacht auf Probleme wenden können. Da psychische Gewalt schwer zu beweisen ist, stellt dies ein zusätzliches Hindernis dar. Die Betreuung wird durch die Aufteilung zwischen den Diensten der psychischen Gesundheitsversorgung, der Justiz und dem Kinder- und Jugendschutz als fragmentiert wahrgenommen. Die grosse Anzahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure verkompliziert die Begleitung.

4 Strategieplan «Für eine Politik der Familien» im Kanton Freiburg

Die von Interface durchgeführte Studie verfolgte auch ein zweites Ziel: Was könnte angesichts der Diskrepanzen zwischen den Bedürfnissen der Familien und dem bestehenden Angebot getan werden, um die Übereinstimmung zu verbessern?

Insgesamt decken die aufgeführten Angebote die wichtigsten Themen der Politik der Familien ab. Dennoch wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot von den Befragten häufig als mittel bis gering eingestuft. Aus der Analyse ergaben sich folgende Hauptgründe für die mangelnde Übereinstimmung:

Territorialität: Die Entwicklung der Angebote im Kanton ist nicht homogen, weder in der Peripherie / in den Städten noch in den verschiedenen Sprachregionen.

Fehlende Bekanntheit der Angebote: Obwohl es sehr viele Angebote gibt, fehlt es Familien und Fachkräften an Wissen über die verfügbaren Angebote. Es wurde festgestellt, dass es schwierig ist, die Zielgruppen zu erreichen, um die verfügbaren Angebote mithilfe der richtigen Multiplikatoren bekannt zu machen.

Zugänglichkeit: Manche Familien haben Schwierigkeiten, Zugang zu den Unterstützungsangeboten zu erhalten, die sie in Anspruch nehmen könnten, weil sie die Angebote nicht kennen, Sprachprobleme haben oder administrative Hürden überwinden müssen.

Vielzahl von Angeboten der Organisationen, die sich für Familien einsetzen: Die Vielzahl der Angebote führt dazu, dass Familien und Fachleute Mühe haben, den Überblick zu behalten. Auch Projektfinanzierungen oder punktuelle Unterstützungen führen zu einem Mangel an Sicherheit für die beteiligten Organisationen und zu einer fehlenden Sicherung des langfristigen Fortbestands der Leistungen.

Arbeit in Silos: Die Akteurinnen und Akteure der Familienpolitik arbeiten zu oft in Silos und koordinieren sich zu wenig untereinander. Die Zusammenarbeit basiert oft auf persönlichen Beziehungen, die keine Nachhaltigkeit gewährleisten. Ausserdem ist dadurch keine umfassende und kohärente Betreuung der Familien möglich, was auch einen Verlust an Effizienz mit sich bringt.

Rollen: Die Rollen und verschiedenen Verantwortlichkeiten von Staat und Gemeinden sind nicht immer klar definiert oder sind den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren zumindest nicht immer klar.

Fehlende Übereinstimmung zwischen den Bedingungen für den Zugang zu Leistungen und den Realitäten der Familien: Die gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Unterstützungsleistungen für Familien fussen, spiegeln allzu oft ein traditionelles Familienmodell und lineare Lebensverläufe wider. Die Lebensrealitäten der Familien sind jedoch vielfältig. Die gesetzlichen Bedingungen für den Leistungsanspruch erkennen diese Vielfalt allerdings nicht an. Je nach Familienform können die geltenden Rechte Ungleichheiten und Probleme mit dem Zugang zu Leistungen in einem gewissen Masse noch verstärken.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen hat Interface verschiedene Empfehlungen formuliert, die als Grundlage für den strategischen Plan **«Für eine Politik der Familien»** dienen.

Im Zusammenhang mit Familienpolitik werden zwei Themen immer wieder genannt: die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben und die Transversalität der Familienpolitik. Diese Definition birgt jedoch zwei wesentliche Risiken. Zum einen das Risiko, das Thema Familienpolitik auf die Kinderbetreuung zu reduzieren, und zum anderen das Risiko, die Verantwortung auf die Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren zu verteilen, die davor zurückschrecken oder zögern, sich mit den Themengebieten der anderen Akteurinnen und Akteure zu befassen.

Der Staatsrat möchte das eher starre Verständnis von Familienpolitik überwinden und so den unterschiedlichen Bedürfnissen und Formen des Familienlebens Rechnung zu tragen. Pro Familia versteht unter Familie «Lebensgemeinschaften, die sich – durch die Gestaltung der grundsätzlich lebenslangen Beziehungen von Eltern und Kindern im Generationenverbund und von Geschwistern untereinander – zur Verwandtschaft konstituieren.»³³. Es gibt also viele verschiedene Formen des Familienlebens, und jede Familie muss die Aufteilung der familiären Pflichten sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Familie frei gestalten können. Dies ist nicht nur für das Funktionieren und die Entwicklung der Familien von entscheidender Bedeutung, sondern auch für das Funktionieren und die Entwicklung der Gesellschaft als Ganzes, da die Familien der Motor des sozialen Zusammenhalts sind. Investitionen in die Familien sind Investitionen in die Gesellschaft, da Familien unterschiedliche gesellschaftliche Funktionen erfüllen – die wirtschaftliche und emotionale Funktion, die Solidaritätsfunktion, die Reproduktionsfunktion, die Sozialisationsfunktion sowie die Erhaltung und Weitergabe von Vermögen und Werten.

Der vorliegende Bericht bietet auch die Gelegenheit, über die bestehenden Massnahmen und Leistungen zugunsten der Familien im Kanton Freiburg Bilanz zu ziehen. Im Anhang findet sich eine Tabelle mit den Massnahmen, die in den letzten drei Legislaturperioden eingeführt oder verstärkt wurden, sowie den Massnahmen, die sich in der Umsetzung befinden. Daraus geht hervor, dass bereits zahlreiche Massnahmen zugunsten von Familien eingeführt wurden und dass im Kanton grosse Anstrengungen unternommen werden, um die Familienpolitik weiterzuentwickeln. Dabei zeigt sich, dass nicht ein Mangel an Massnahmen das Problem ist. Vielmehr stellt sich die Frage, wie man am besten auf die Herausforderungen reagieren kann, die sich aus der Vielfalt der Familien und Vielschichtigkeit ihrer Bedürfnisse ergeben. Es geht also darum, das Bestehende anhand drei strategischer Stossrichtungen zu festigen und zu konsolidieren: die Steuerung der Politik der Familien, die nicht finanziellen Dimensionen der Politik der Familien und die Zugänglichkeit der Leistungen.

Diese drei Stossrichtungen ermöglichen es, der Politik der Familien eine Ausrichtung zu geben. Wie in diesem Bericht dargelegt, handelt es sich um ein umfangreiches System mit einer breiten Palette an Angeboten und zahlreichen Akteurinnen und Akteuren, die für unterschiedliche Bereiche zuständig sind. Eine gemeinsame, globale Vision ist unerlässlich, um Synergien zwischen den verschiedenen Parteien zu schaffen, bereits bestehende Kooperationen zu stärken und die organisatorischen und finanziellen Lösungen zu optimieren. Diese Vision lässt sich nur mit der Bereitschaft und dem Engagement aller Beteiligten verwirklichen. Wie die Bedarfsstudie, die auf Basis eines partizipativen Vorgehens durchgeführt wurde, sind auch die nachfolgend vorgestellten strategischen Stossrichtungen auf Partizipation ausgerichtet – denn Partizipation ist der Schlüssel zu einer erfolgreichen Politik, die der Vielfalt Rechnung tragen möchte.

³³ Pro Familia Schweiz, *Familiencharta*, online, <https://www.profamilia.ch/fr/a-propos-de-nous/charte-histoire>, Seite besucht am 7. Juni 2023.

4.1 Stärkung der Steuerung der Politik der Familien

Die oberste Priorität besteht in der Stärkung der Steuerung. Es gibt natürlich bereits heute eine bestehende Koordination zwischen den Bereichen, diese ist jedoch weiterhin fragmentiert und sektorspezifisch. Es fehlt eine Stelle, welche die verschiedenen Massnahmen integriert und so für eine klare Ausrichtung sorgt und entsprechende Ergebnisse gewährleistet. Die Schaffung einer **Familienplattform** mit dem Auftrag, als Kompetenzzentrum zu fungieren, das die verschiedenen Akteurinnen und Akteure des Kantons, der Gemeinden, des Vereinswesens und der Zivilgesellschaft zusammenbringt, ist ein entscheidender Schritt, um der Verantwortungsdiffusion entgegenzuwirken. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die familienpolitische Strategie zu definieren und ihre Umsetzung zu koordinieren. Diese Stelle ist nicht als starres institutionelles Instrument zu verstehen, sondern als Ausdruck der Entschlossenheit aller an der Konzeption und Umsetzung der Politik der Familien beteiligten Akteurinnen und Akteure. Die Verantwortlichen der Plattform treffen sich mindestens einmal pro Quartal, um folgende Aufgaben umzusetzen:

Definition und Koordination

Eine klare Definition der Politik der Familien, die sich entsprechend den Bedürfnissen der Familien weiterentwickeln kann, ist unerlässlich. Angesichts der begrenzten Kompetenzen des Bundes im Bereich der Politik der Familien bleibt den Kantonen und Gemeinden ein grosser Handlungsspielraum. Die aus dem Föderalismus und dem Subsidiaritätsprinzip resultierende Fragmentierung wird oft als Hindernis für die Entwicklung der Politik gesehen, insbesondere aufgrund der Verantwortungsdiffusion und der Vielzahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Diese Fragmentierung kann aber auch als Chance gesehen werden, um gemeinsam eine Politik der Familien zu definieren, die von den beteiligten Parteien mitgetragen wird, indem sie prioritäre Stossrichtungen und Massnahmen festlegen, die gemäss den als vorrangig eingestuften Bedürfnissen und Anliegen angepasst werden können. Ausserdem müssen klare Zuständigkeiten für jeden Schwerpunkt und die entsprechenden Massnahmen sowie die Art und Weise, wie das gemeinsame Ziel koordiniert wird, festgelegt werden. Je nach den gewählten Schwerpunkten und den verfolgten Zielen wird die Koordination nicht immer die gleichen staatlichen oder lokalen Akteursgruppen betreffen. Es gibt natürlich die sogenannten klassischen Bereiche, wie zum Beispiel Soziales, Gesundheit, Kinder und Jugend, Gleichstellung, Migration, Seniorinnen und Senioren, Behinderung, aber auch Bereiche, die auf den ersten Blick weniger offensichtlich sind, wie Raumplanung, Wohnungswesen, Beschäftigung, Wirtschaft oder Steuerfragen. Die Plattform wird dann Personen aus den jeweiligen Bereichen dazu einladen, sich punktuell an bestimmten Diskussionen und Aktionen zu beteiligen. Der erste Schritt zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele ist die Ermittlung des gemeinsamen Nutzens für die verschiedenen Akteurinnen und Akteure. In einem nächsten Schritt können finanzielle Synergien geschaffen werden.

Prävention, Sensibilisierung und Information

Die Politik der Familien muss auch eine präventive Komponente beinhalten. Die Veränderung der Familienrealitäten muss beobachtet werden, um bei Bedarf präventive Massnahmen ergreifen zu können. Die Familienplattform ist daher auch ein Ort für Diskussionen und Treffen, um sich zu informieren und auf dem Laufenden zu halten, damit Themen und Probleme, die Familien betreffen, erkannt und identifiziert werden können. So kann ein offener Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken gepflegt und neues Wissen erworben werden, um so schnell wie möglich handeln zu können.

Zu dieser präventiven Komponente gehört auch die Sensibilisierung für Familienfragen und die Verbesserung der Kommunikation zu diesem Thema. Familien müssen besser informiert werden und einen besseren Zugang zu Angeboten und Leistungen haben (Kapitel 4.3). Das Missverhältnis zwischen Angeboten und Bedürfnissen ist jedoch manchmal auf die mangelnde Ausbildung bestimmter Berufsgruppen zurückzuführen, die mit Familien arbeiten (das Personal in familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, Schulen, Gerichten, Sozialdiensten und im Gesundheitssystem). In Zusammenarbeit mit Berufsverbänden, Expertinnen und Experten wird die Familienplattform Thementage und Schulungen zu Themen wie Gewalt, Gleichstellung, Chancengerechtigkeit, Vielfalt und Nichtdiskriminierung/Gleichbehandlung entwickeln.

Monitoring und Evaluation

Die letzte Aufgabe der Familienplattform besteht darin, die Umsetzung der Politik der Familien zu überwachen und zu bewerten. Zu diesem Zweck wird sie entweder intern oder im Rahmen externer Mandate Erhebungen durchführen, um die Erreichung der Ziele, die Ergebnisse und die Auswirkungen der Umsetzung in Bezug auf Wirksamkeit, Effizienz und Effektivität nachzuweisen, aber auch um die Relevanz, Angemessenheit und Kohärenz der getroffenen Massnahmen zu gewährleisten. Sie wird sich auch mit dem Finanzierungsmodell und den Ressourcen auseinandersetzen. Es muss sichergestellt werden, dass die Finanzierung mit den Zielen der Politik der Familien übereinstimmt. Darüber hinaus müssen die Organisationen, die sich für die Familien einsetzen, langfristige Subventionen erhalten.

4.2 Bessere Berücksichtigung der nicht finanziellen Dimensionen der Politik der Familien

Die materielle Sicherheit ist eine zentrale Komponente der Familienpolitik. Bisher hat sich die Politik im Kanton Freiburg stark auf die materielle Sicherheit konzentriert und konnte viele Verbesserungen erzielen. Es müssen allerdings auch andere Dimensionen berücksichtigt werden, um den Schutz und das Wohlergehen der Familien zu gewährleisten. Heute befindet sich die Familienpolitik sowohl auf Bundesebene als auch in anderen Kantonen in einem Wandel, der den Dimensionen Integration und Prävention, Unterstützung der Familien in Form von Information, Beratung und Begleitung, Hervorhebung des Bildungsbedarfs und Förderung der Chancengleichheit von Kindern sowie Schaffung eines Umfelds, das die Entwicklung der Handlungsfähigkeit jedes Einzelnen begünstigt, mehr Aufmerksamkeit schenkt. Die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), deren Gesetzesentwurf und Botschaft demnächst vom Grossen Rat behandelt werden, sind ein Beispiel für die Bedeutung der materiellen Hilfe, aber auch der sozialen Begleitung, die den Familien mit der Einführung von **Familienschaltern** zur Verfügung gestellt werden muss.

Die Familienschalter sind ein erster Schritt in Richtung einer Politik der Familien, welche die nicht finanziellen Dimensionen der zu entwickelnden Leistungen und Massnahmen besser berücksichtigt. **Die von den Familienschaltern angebotene soziale Begleitung erfolgt auf verschiedenen Ebenen und zielt darauf ab, die Familien entsprechend ihrer Situation und Fähigkeiten zu informieren, zu orientieren und zu begleiten.** Sie bietet einen breiten Zugang zu Informationen über Leistungs-, Unterstützungs- und Beratungsangebote für Familien. Diese Informationen ermöglichen eine bessere Prävention und Behandlung bestimmter Schwierigkeiten, die heute manchmal erst spät erkannt und den zuständigen Fachleuten entsprechend spät mitgeteilt werden. Ausserdem kann eine persönliche Beratung erfolgen, um die **Integrationsfähigkeit der Familienmitglieder zu stärken, wobei die Besonderheit ihrer Situation und die möglichen Perspektiven**, insbesondere im Hinblick auf die berufliche Eingliederung, berücksichtigt werden. Die Familienschalter werden im Rahmen der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) eingerichtet, die Gemeinden können ihnen jedoch auch andere Aufgaben im Zusammenhang mit der Information und Beratung von Familien zuweisen. Die künftige Gestaltung der Familienschalter wird von den Entwicklungen in der Politik der Familien abhängen.

Ein wichtiger Aspekt in Bezug auf die nicht finanziellen Dimensionen der Unterstützung für Familien ist die Information und Intervention bei biografischen Wendepunkten (Scheidung, Verlust der Arbeitsstelle usw.), um zu verhindern, dass die Familien in eine Abwärtsspirale geraten. Wie bereits im statistischen Porträt erwähnt, ist die Scheidungsrate im Kanton Freiburg sehr hoch. Diese Tatsache wirft nicht nur Fragen zu den Risiken der Prekarisierung auf, da beide Elternteile durch die Trennung verarmen können, sondern auch zu den Möglichkeiten, die Zuhören, Unterstützung und Beratung mit sich bringen. Das Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung» ist bereits eine Hilfe, aber Angebote wie die Familienmediation sollten unter Berücksichtigung der Ressourcensituation weiter ausgebaut werden.

Gleichermassen sollte auch **die persönliche Hilfe im Rahmen der Sozialhilfe** überdacht werden, insbesondere durch die Stärkung eben dieser Angebote der regionalen Sozialdienste, damit sich die mit der Gewährung von Sozialhilfe an bestimmte Personengruppen beauftragten Dienste (Art. 14 SHG) auf ihre spezialisierten Leistungen konzentrieren können (z. B. in Bezug auf die Entschuldung).

Schliesslich sollten **Räume für den Austausch und die Begegnung von Familien** geschaffen und deren Aktivitäten ausgebaut werden. Nach dem Vorbild der Quartierzentren würden diese Orte nicht nur Aktivitäten und Unterhaltung bieten, sondern auch die Organisation verschiedener Veranstaltungen, wie etwa Familiencafés zu bestimmten Themen, fördern. Es geht nicht darum, neue Spielplätze zu bauen, sondern darum, Begegnungsorte zu schaffen, wo sich alle Generationen treffen und austauschen können. Familien sind Orte, wo es die Solidarität zwischen und innerhalb der Generationen zu fördern gilt. Der **Ansatz der Gemeinwesenarbeit**, auf den sich das Programm **«Gemeinsam in der Gemeinde»** stützt, ist hervorzuheben, da er die Lebensqualität, das Zusammenleben und die Partizipation auf lokaler Ebene fördert.

Es sollten auch **virtuelle Räume für den Austausch von Informationen** entwickelt werden, wie sie die Informationsplattform für Familien lafamily.ch anbietet, die bereits kantonsspezifische Websites für die Kantone Bern, Zürich, Waadt, Genf, Neuenburg und Wallis online gestellt hat.

4.3 Verbesserte Zugänglichkeit zu den Leistungen für Familien

Eine letzte Stossrichtung zur Ergänzung der Strategie der Politik der Familien ergibt sich aus der Erkenntnis, dass es zwar eine grosse Zahl von Angeboten gibt, die Übereinstimmung zwischen diesen Angeboten und den Bedürfnissen aber oft als mittelmässig oder sogar schwach eingestuft wird, weil der Zugang zu diesen Angeboten nicht rechtzeitig erfolgt. Im Hinblick auf die Zugänglichkeit und die zeitliche Abstimmung müssen Lösungen entwickelt werden, wobei besonders die nachfolgenden Aspekte berücksichtigt werden sollten.

Vereinfachung der Formulare. Die Formulare für Leistungsanträge sind manchmal schwer verständlich. Eine Vereinfachung, insbesondere in Bezug auf die verwendete Sprache sowie auf die Länge der Fragebögen und der beizufügenden Dokumente, wäre hilfreich. Die von der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt (KSV) zur Verfügung gestellten Formulare für die Verbilligung der Krankenkassenprämien wurden in der Interface-Studie als vorbildlich hervorgehoben. Hier ist anzumerken, dass Online-Formulare, die im Hinblick auf Anträge und die Bearbeitung der Dossiers einen Fortschritt darstellen, für Menschen, die keine Computerausstattung besitzen oder nur schlecht damit umgehen können, ein Hindernis darstellen können.

Verbesserung der Abstimmung zwischen Bedarf und Angebot sowie der Bearbeitungsdauer von Anträgen. Bei manchen Leistungen ist die Frist zwischen der Ermittlung des Bedarfs und dem Erhalt der Leistung zu lang. Dies kann die betroffenen Menschen in eine schwierige Lage bringen und sie in die Schuldenfalle treiben. Eine Optimierung der Antragsverfahren sowie der Bearbeitungsfristen für diese Anträge ist notwendig, um auch Vorschüsse durch andere Leistungserbringer und die damit verbundenen Nachzahlungen zu vermeiden, sobald die betreffende Leistung bezogen wurde.

Verringerung von Schwelleneffekten. Bei einigen Leistungen, insbesondere bei der Sozialhilfe, gibt am Ende des Leistungsbezugs einen Schwelleneffekt, der auf die Einkommensteuer zurückzuführen ist, welche die Haushalte zahlen müssen, sobald sie wieder unabhängig werden, sowie auf die Höhe der in der Sozialhilfe berücksichtigten Miete, die häufig unter dem Marktpreis liegt. Um Schwelleneffekte zu verringern, können Anreize für den Ausstieg geschaffen werden. Beispielsweise erhalten Personen, die aus der Sozialhilfe austreten, eine zusätzliche Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung. Oder die für die Berechnung der Sozialhilfe massgebliche Miete wird angepasst und an eine marktübliche Miete angeglichen.

Sicherstellung von genügend Plätzen in qualitativ hochwertigen familienergänzenden Betreuungseinrichtungen im ganzen Kanton. Obwohl die Zahl der Betreuungsplätze erheblich gestiegen ist, entspricht sie noch nicht den Bedürfnissen der Familien. Angesichts der zentralen Bedeutung dieses Themas für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist der Zugang zu familienergänzenden Betreuungsangeboten unerlässlich. Dieses Angebot muss ausreichend, flexibel und flächendeckend über das gesamte Kantonsgebiet verteilt sein und der Vielfalt der Familiensituationen Rechnung tragen (z. B. Betreuungslösungen während der Schulferien, Betreuung von Kindern mit Behinderungen, Problematik arbeitsloser Mütter, die für den Erhalt eines Betreuungsplatzes nicht priorisiert werden, aber deshalb keine Zeit für die Stellensuche haben).

Erhöhung der Verfügbarkeit der Angebote im gesamten Kantonsgebiet. Es gibt eine grosse Anzahl von Angeboten, aber der Zugang ist nicht garantiert, da sie nicht immer verfügbar oder bekannt sind – weder bei den Familien noch bei den Fachpersonen. Zudem konzentrieren sich viele dieser Angebote auf die Stadt Freiburg. Zwischen der Peripherie und den Städten sowie zwischen den Sprachregionen herrscht ein grosses Angebotsgefälle.

Ausbau der Dolmetscherdienste für fremdsprachige, gehörlose, hörbehinderte, blinde und sehbehinderte Menschen. Um die Kommunikation zwischen fremdsprachigen Familien und den pädagogischen Teams zu fördern, hat die Stadt Freiburg beispielsweise eine Vereinbarung getroffen, die den Einsatz von interkulturellen Übersetzern im Rahmen der Leistungen des Schulzahnpflegedienst ermöglicht.

Begleitung der Familien bei der Beantragung von Leistungen. Die Thema Zugänglichkeit ist ähnlich gelagert wie das Thema Nichtinanspruchnahme. Selbst wenn Menschen über Leistungen, auf die sie Anspruch hätten, informiert sind und an die zuständigen Stellen verwiesen werden, stellen sie nicht immer einen entsprechenden Antrag. Das System der Sozialleistungen ist nicht nur komplex und weitgehend unbekannt, es mangelt ihm auch an Kohäsion. Eine *Ad-hoc*-Sozialberatung könnte die Menschen in ihrem Prozess begleiten und ihnen den genauen Sachverhalt in Bezug auf die Beantragung und den Bezug von Leistungen erläutern. Es geht also nicht um die Schaffung einer zusätzlichen Leistung, sondern darum, die Menschen mit den Leistungen, die sie benötigen, in Verbindung zu bringen. Dadurch können Personen, welche die Folgen der Beantragung und des Bezugs von Sozialleistungen fürchten, beruhigt und die Inanspruchnahme der Leistungen entstigmatisiert werden. Auch die digitale Mediation könnte durch diese Form von Beratung gestärkt werden.

5 Schlussfolgerung

Der vorliegende Bericht ist eine Bestandsaufnahme der Situation der Freiburger Familien und spiegelt die Vielfalt ihrer Lebenssituationen wider. Auch wenn es zahlreiche Angebote gibt, um den Bedürfnissen der Familien gerecht zu werden, wurden Defizite in Bezug auf die Steuerung und die Koordination, die Zugänglichkeit, die mangelnde Bekanntheit der Angebote und die Verteilung auf die verschiedenen Regionen des Kantons festgestellt. Die vom Staatsrat vorgeschlagene Politik der Familien will diese Lücken schliessen, indem sie der Vielfalt der Bedürfnisse und der Formen des Familienlebens Rechnung trägt und die Vernetzung zwischen den zahlreichen Akteurinnen und Akteuren, die an der Unterstützung der Familien beteiligt sind, fördert. Die Herausforderung entspricht der Bedeutung, die der Anpassung der sozialen Angebote und Sozialleistungen zugunsten der Familien zukommt, welche das Fundament der Gesellschaft und den Kitt des gemeinschaftlichen Zusammenlebens bilden.

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

Anhang

Tabelle der in den letzten drei Legislaturperioden eingeführten oder verstärkten Massnahmen und der laufenden Massnahmen. Die Tabelle stammt aus der Antwort des Staatsrats vom 3. Februar 2020, aktualisiert im Sommer 2023.

Anhang

Tabelle der in den letzten drei Legislaturperioden eingeführten oder verstärkten Massnahmen und der laufenden Massnahmen. Die Tabelle stammt aus der Antwort des Staatsrats vom 3. Februar 2020, aktualisiert im Sommer 2023.

Schwerpunkte der Familienpolitik	Allgemeine Massnahmen, die in den letzten 3 Legislaturperioden (zwischen 2004 und Anfang 2022) eingeführt oder verstärkt wurden	Laufende Massnahmen
<p>Stärkung der materiellen Sicherheit der Familien</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonale Mutterschaftsbeiträge • Die grosszügigsten Geburtszulagen aller Kantone, die solche anbieten • Familienzulagen, die über den eidgenössischen Mindestbeträgen liegen • Familienzulagen für Selbstständigerwerbende • Familienzulagen beim Staat als Arbeitgeber von 200 auf 245 Franken pro Monat erhöht (260 auf 305 Franken bei Personen in Ausbildung) • Verstärkung der sozialen Massnahmen (Familienzulagen, Prämienverbilligungen) nach der Annahme des Gesetzes zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform • Verbilligung der Prämien der Kinder um mindestens 80 % bei unteren und mittleren Einkommen (Art. 65 Abs. 1^{ter} KVG) • Verbilligung der Krankenkassenprämien: Berücksichtigung von Prämienerrhöhungen, systematische Information der Leistungsempfänger/innen, Einführung gestaffelter Tarife zur Beseitigung von Schwelleneffekten usw. • Erhöhte Steuerabzüge für Kinder und Kinderbetreuungskosten • Splitting-System zugunsten verheirateter Paare • Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen (StiG) • Kantonales Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen • Caritas Freiburg (punktuelle Unterstützung für Familien, die keine Sozialhilfe erhalten) • Steuerabzug für Fremdbetreuungskosten der Kinder • Steuerabzug für die Krankenversicherungsprämien der Kinder und für Unterhaltsbeiträge • Sozialabzüge für Kinder und für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen und unterhaltsberechtigten Kindern 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) • Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG) • Unterstützung bei der Einführung der Freiburger Lebensmittelbank

<p>Schutz und Unterstützung der Familien in ihrer Vielfalt</p>	<ul style="list-style-type: none"> • «Freiburg für alle»: Anlaufstelle für soziale Information und Orientierung für Fragen zu Hilfsstrukturen im Kanton Freiburg • Hotline für betreuende Angehörige • Freiburgisches Rotes Kreuz und Pflegende Angehörige Freiburg • FRIMESCO • Konzept «Gesundheit in der Schule», Fachstelle «Gesundheit in der Schule», EKSD/GSD • Bereitstellung von Online-Angeboten für Kinder, Jugendliche und Familien • Kinder- und Jugendfestival Juvenalia • Unterstützung der Online-Informations- und Beratungsplattform (CIAO) • 147 Pro Juventute, Professionelle Beratung für Kinder und Jugendliche (https://www.147.ch) • Zweisprachige Informations-Website für Familien (https://www.fr.ch/de/alltag/lebensverlauf/informationen-fuer-familien-familienordner-freiburg) • Leistungsvertrag mit dem Verein Familienbegleitung • Leistungsvertrag mit dem Verein REPER • Unterstützung der Leistungen der Paar- und Familienberatung • Sozialpädagogische Familienbegleitung am Wohnort (SPFB) • Früherziehungsdienst (FED) • Verein «JeunesParents» • Verein SOS werdende Mütter • Verein PanAae: Geburtsvorbereitung, Schwangerschaft und Geburt • Schweizerischer Hebammenverband, Sektion Freiburg • Verein Helium • Verein Begleitete Besuchstage Freiburg • Verein Familienbegleitung • Espace Famille • Bereitschaftsdienst Intake • Sektor Familienexterne Kinderbetreuung (SMA) • Früherziehungsdienst (FED) • Fondation As'trame • Verein Frauenhaus • espacefemmes-frauenraum • Stiftung aux Etangs • Verein EX-pression • Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung» (Freiburg für alle und GFB) • Leistungsvertrag mit den Mütter- und Väterberatungsstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinierte Strategie zur Förderung der frühen Kindheit im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz • Kantonale Strategie zur sexuellen Gesundheit (KAA) • Kantonaes Integrationsprogramm (KIP 2bis) 2022–2023 • Märchenworkshops für Kinder, die von Gewalt in der Partnerschaft der Eltern betroffen sind • Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung» (Freiburg für alle und GFB) geplant für Ende 2023 • Einführung von Familienschaltern im Rahmen der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL)
---	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • FIDE-Kurse für schwangere Migrantinnen oder Frauen, die kürzlich entbunden haben • «Schule +» • Unterstützung von Projekten im Bereich Familie und frühe Kindheit im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms (KIP) • Finanzierung von bedarfsgerechten Kindergartenplätzen im Rahmen der Integration und zur Verbesserung der Sozialisation von Kindern mit Migrationshintergrund • Entwicklung bestimmter Leistungen im Freiburger Zentrum für sexuelle Gesundheit • Konzept für die Palliativpflege • Caritas Freiburg (Beratung in Rechtsfragen) 	
Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf	<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzliche Unterstützung für die familienergänzende Betreuung (Schaffung von Krippenplätzen, Senkung der Tarife für Krippen und Tageseltern, Unterstützung innovativer Projekte für die familienergänzende Betreuung) nach Annahme des Gesetzes zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform • Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) • Gesetz über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG) • Zweites Kindergartenjahr • Unterstützung bei der Ausgestaltung der Arbeitszeit und der Elternzeit für das Staatspersonal • Der Kinderhütedienst Rotkäppchen für das Staatspersonal • Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV) • Grössere Flexibilität für das Staatspersonal • Fünf Tage mehr Vaterschaftsurlaub für das Staatspersonal • Projekt McPhee der Caritas Schweiz • Horte in Erstaufnahmeunterkünften (Asylbereich) • Freiburger Krippenverband • Verband der Ausserschulischen Betreuung des Kantons Freiburg 	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Personalpolitik für das Staatspersonal
Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionalisierung des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) • Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV) • Änderung des Familienzulagengesetzes zur Beseitigung der Ungleichbehandlung von Vätern und Müttern 	<ul style="list-style-type: none"> • Prävention, Information und Unterstützung in den Bereichen sexuelle Belästigung, häusliche Gewalt und Zwangsheirat

	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonales Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in der Partnerschaft und deren Auswirkungen auf die Familie • Massnahmen zur Sensibilisierung für die Gleichstellung der Geschlechter bereits in der Kindheit und im Rahmen der ausserschulischen Aktivitäten für Jugendliche • Beitrag an die Informationsplattform des SECO zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie 	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Personalpolitik für das Staatspersonal
<p>Förderung der harmonischen Entwicklung der Kinder und Jugendlichen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendrat • Jugendgesetz (JuG) • Kinder- und Jugendpolitik • Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung (FKJF) • Kantonale Kommission für Kinder- und Jugendfragen (JuK) • Strategie «I mache mit!» • Kultur-GA (Abo 20 Jahre 100 Franken) • Paar- und Familienberatung (Leistungsverträge) • Ernennung von zwei Kinder- und Jugenddelegierten, einem französischsprachigen und einem deutschsprachigen • Richtlinien für die vorschulischen Betreuungseinrichtungen • Richtlinien für die ausserschulischen Betreuungseinrichtungen • Kleinkinder-Treff (MPE) • Kinder- und Jugendsubvention: Unterstützung von Projekten • Preis des Staates Freiburg für Sozial- und Jugendarbeit • Kultur & Schule • KulturLegi • Massnahmen Zukunft Berufsbildung und Vers une Insertion Professionnelle VIP – Unterstützung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen ohne anerkannte Berufsausbildung • Dispositiv zur Unterstützung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der sozio-professionellen Eingliederung • Plattform Jugendliche • Lokale und niederschwellige Hilfen zur sozioprofessionellen Eingliederung für Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren, die sich noch nicht für eine Berufsausbildung entschieden oder ein entsprechendes Projekt entwickelt haben • Programm «Envole-moi» für minderjährige und junge Erwachsene bis 25 Jahre aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich • Kantonale Programme «Ich ernähre mich gesund und «Psychische Gesundheit» 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Verein Pro Junior Freiburg • Projekt FriTime • Association RESPIRE • Quartierzentren für soziokulturelle Animation • Freiburger Netzwerk der Kinder- und Jugendorganisationen Frisbee • Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit • Amt für Sonderpädagogik (SoA) 	
<p>Gewährleistung des Anspruchs auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und der Achtung der Persönlichkeit von älteren Menschen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonale Politik Senior+ • Gesetz über die Seniorinnen und Senioren (SenG) • Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) • Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG) • Kantonale Programme «Ich ernähre mich gesund und «Psychische Gesundheit» • Konzept für die Palliativpflege • Tag der betreuenden Angehörigen • Hotline für betreuende Angehörige • Erstellung von Gemeindekonzepten zugunsten der Seniorinnen und Senioren (Art. 4 SenG) mit Fokus auf die Unterstützung des Kontakts zwischen den Generationen • Massnahmen, die sich aus den kantonalen Programmen «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» und «Psychische Gesundheit», 2018–2021, ableiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Massnahmenplan Senior+ 2016–2020 verlängert bis 2023 • Projekt zur Bekämpfung von Gewalt bei älteren Paaren für Fachpersonen • Kantonales Programm – Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit, 2022–2025
<p>Förderung von Verständnis und Solidarität zwischen den Generationen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Konzept «Gemeinsam in der Gemeinde» zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation von Sensibilisierungstagen zum Thema Respekt zwischen den Generationen • Begleitung von Generationenprojekten auf kantonaler und nationaler Ebene • Finanzielle Unterstützung der Kantone für Generationenprojekte im Rahmen von Senior + und der Kinder- und Jugendpolitik «I mache mit!», verlängert bis Dezember 2023

<p>Berücksichtigung einer kohärenten und koordinierten Entwicklung der Familienpolitik und der Prävention</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination der Sozial- und Familienpolitik (KSA, GSD) • Angliederung des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) an die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) • Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg • Plattform frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung • Studien zum Thema Verwundbarkeit und Abhängigkeit • «Freiburg für alle»: Anlaufstelle für soziale Information und Orientierung • «World Cafés», Elterncafés (z. B. zum Thema Alter und frühe Kindheit), die von der Gemeinde Bulle und vom Verein Familienbegleitung organisiert werden • Verein Frisbee • Verein Trait d'union 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung der kantonalen «Strategie frühe Kindheit im Kanton Freiburg. Konzept und Massnahmenplan»
--	--	--

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement destiné au financement du championnat du monde de hockey sur glace

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 80 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu les articles 9 et 10 de la loi du 16 juin 2010 sur le sport (LSport);

Vu les articles 22 et 23 du règlement du 20 décembre 2011 sur le sport (RSport);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub);

Vu le message 2023-DSJS-193 du Conseil d'Etat du 3 octobre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Le soutien financier de l'Etat de Fribourg à l'organisation du championnat du monde de hockey sur glace 2026 est approuvé.

Art. 2

¹ Le soutien financier de la part de l'Etat s'élève à 3,76 millions de francs.

² Il est composé d'un soutien logistique constitué de prestations en nature qui ne seront pas refacturées pour un montant maximum de 1,719 million de francs et d'aides financières d'au maximum 2,041 millions de francs.

Art. 3

¹ Un crédit d'engagement de 2,041 millions de francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement des aides financières précitées.

Art. 4

¹ Le secrétariat général de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport est chargé de suivre et de rapporter sur l'ensemble du soutien financier prévu, en nature et en espèces, qui sera alloué en faveur de la manifestation.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur dès sa promulgation.

Dekret über einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Eishockey-Weltmeisterschaft

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 80 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf die Artikel 9 und 10 des Sportgesetzes vom 16. Juni 2010 (SportG);

gestützt auf die Artikel 22 und 23 des Reglements vom 20. Dezember 2011 über den Sport (SportR);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

gestützt auf das Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG);

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DSJS-193 des Staatsrats vom 3. Oktober 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Der finanzielle Beitrag des Staates Freiburg an die Organisation der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 wird genehmigt.

Art. 2

¹ Der finanzielle Beitrag des Staates beläuft sich auf 3,76 Millionen Franken.

² Er setzt sich zusammen aus logistischer Unterstützung in Form von Sachleistungen, die nicht in Rechnung gestellt werden, in der Höhe von maximal 1,719 Millionen Franken und aus Finanzhilfen in der Höhe von maximal 2,041 Millionen Franken.

Art. 3

¹ Für die Finanzierung der oben erwähnten Finanzhilfen wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 2,041 Millionen Franken eröffnet.

Art. 4

¹ Das Generalsekretariat der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion wird beauftragt, alle vorgesehenen finanziellen Beiträge in Form von Sach- und Geldleistungen, die für die Veranstaltung erbracht werden, zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.



Message 2023-DSJS-193

3 octobre 2023

Financement du championnat du monde de hockey (CM)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement de 2,041 millions de francs destinés au financement de la part du canton de Fribourg à l'organisation du championnat du monde de hockey sur glace 2026 sur le site de Fribourg. Ce message comprend les points suivants :

Table des matières

1	Contexte	2
1.1	Présentation du championnat du monde de hockey sur glace (CM)	2
1.2	Présentation de la collaboration Etat – Ville de Fribourg – HCFG	2
2	Structure d'organisation	4
2.1	Projets et héritage	4
2.2	Tournoi à la patinoire	6
3	Organisation financière et flux financiers	6
4	Budget	7
4.1	Définition du budget	7
4.2	Budget global	7
4.3	Répartition des coûts	10
4.4	Coûts à la charge de l'Etat	10
5	Soutien financier prévu de la part de l'Etat	11
6	Conclusion	13

1 Contexte

1.1 Présentation du championnat du monde de hockey sur glace (CM)

Le championnat du monde de hockey sur glace est une compétition annuelle de hockey sur glace réunissant les 16 meilleures nations du monde. Considéré comme le ou l'un des événements les plus prestigieux de ce sport, le championnat du monde se déroule chaque année au printemps, généralement en mai. Une grande partie des plus grandes stars du hockey mondial participe à ce tournoi. Le pays hôte du championnat du monde change chaque année.

En 2020, la Suisse devait organiser le championnat du monde à Lausanne et à Zurich. En raison du Covid, la compétition fut annulée. Au printemps 2022, la Fédération internationale de hockey (IIHF) désigna la Suisse pour l'organisation du championnat du monde 2026 avec comme villes hôtes Fribourg et Zurich. A noter qu'il faut remonter à 2009 pour trouver trace du dernier championnat du monde disputé en Suisse, terre de hockey. Cette année-là, 400 000 spectateurs s'étaient rendus dans les patinoires, 6 millions de téléspectateurs avaient suivi les rencontres en Suisse (8 millions au Canada), plus de 100 000 nuitées avaient été enregistrées dans le pays et des images de la compétition avaient été diffusées dans plus de 100 pays.

Ainsi, les meilleures équipes du monde ont à nouveau rendez-vous du 15 au 31 mai 2026 dans notre pays. Le tournoi se déroule en deux temps. D'abord, la phase préliminaire, aussi appelée phase de groupe, suivie de la phase à élimination directe. Durant la phase préliminaire, un groupe jouera à Fribourg, l'autre à Zurich, soit dans deux des enceintes les plus modernes du pays. L'équipe suisse jouera à Zurich. La patinoire zurichoise peut accueillir 11 000 personnes, tandis que celle de Fribourg affiche une capacité de 7 600 places en mode championnat du monde. En exemple, lors des championnats du monde 2023 à Riga, le Groupe A comprenait les équipes de Suède, Tchéquie, Canada, Allemagne et Slovaquie, alors que le Groupe B celles des Etats-Unis, Finlande, Suisse, Lettonie et Norvège. Chaque équipe dispute au minimum 7 matches. À la fin de la phase de groupe, les quatre meilleures nations de chaque groupe accèdent aux quarts de finale. Les matches des quarts de finale déterminent les équipes qui atteindront les demi-finales. Les vainqueurs des demi-finales s'affrontent ensuite pour le titre de champion du monde, tandis que les perdants disputent le match pour la médaille de bronze. Au total, ce sont 30 matches qui se disputeront dans la patinoire fribourgeoise, dont deux quarts de finale.

L'organisation et la commercialisation nationale du championnat du monde 2026 seront assurées par la Fédération suisse de hockey sur glace (SIHF) et Infront Sport & Media AG dans le cadre d'une joint-venture à 50/50 au sein de l'Organising Committee 2026 IIHF WM Switzerland AG (ci-après : CO).

Infront Sport & Media AG joue un rôle clé dans la croissance et la promotion du hockey sur le plan international en tant qu'agence de marketing sportif, gérant les droits médiatiques, facilitant le parrainage et organisant des événements majeurs.

L'Organising Committee 2026 IIHF WM Switzerland AG est le comité d'organisation responsable de l'organisation du championnat du monde en Suisse. Fondé spécifiquement pour cet événement, ce comité est chargé de planifier, coordonner et mettre en œuvre tous les aspects de la compétition.

1.2 Présentation de la collaboration Etat – Ville de Fribourg – HCFG

L'Etat, la Ville de Fribourg et le Hockey Club Fribourg-Gottéron (HCFG) ont fait candidature commune pour obtenir le championnat du monde comme ville partenaire avec Zurich. Chaque partenaire a signé des engagements avec le CO.

Les 3 partenaires ont décidé de se regrouper en l'association « CM 2026 / Association Events & Legacy – Fribourg-Switzerland » pour permettre la réalisation du championnat du monde 2026 sur le site de Fribourg. Les statuts de cette association seront validés et l'association sera créée formellement après la décision du Grand Conseil. Le nom de l'association et le logo spécifique de Fribourg ont été validés par les instances internationales (IIHF) et nationales (SIHF). La mission de l'association est double. Premièrement, elle soutiendra la SIHF dans le cadre de l'organisation

du tournoi. Parallèlement, l'association considère qu'il est de son devoir de saisir l'occasion exceptionnelle de faire rayonner Fribourg en Suisse et dans le monde, de faire valoir sa tradition d'accueil, son savoir-faire, mais aussi de faire de cet événement unique un projet fédérateur pour le canton.

Fait marquant, Fribourg est la plus petite ville à organiser le championnat du monde dans son histoire moderne. A titre de comparaison, les dernières villes hôtes s'appelaient Helsinki, Riga, Tampere, Bratislava, Copenhague, Paris... De même, cette compétition sera le plus grand événement sportif jamais organisé dans notre canton sur une telle durée.

Tenant compte du contexte, l'association souhaite répondre à trois objectifs spécifiques : aider à remplir la patinoire, assurer une atmosphère de fête dans les rues de Fribourg et promouvoir le sport. Pour répondre à ces attentes, l'association prépare l'exploitation de l'événement dès 2024 mais aussi dans les quatre ans qui le suivent, par la mise en place d'une structure, d'une communication et de projets adéquats.

Les engagements majeurs pris par les partenaires sont décrits ci-après. Ils sont extraits du contrat liant le canton, la ville et le CO ainsi que de la lettre d'intention (term sheet) liant HCFG et le CO. L'ensemble n'est pas encore entièrement figé et est susceptible d'évoluer au cours de négociations à venir.

L'association s'engage pleinement à soutenir le CO dans toutes les activités opérationnelles liées à l'événement et dans la région de Fribourg. Elle mettra tout en œuvre pour créer une atmosphère de tournoi appropriée, accueillante et animée, tant dans les rues que dans les infrastructures, avant et pendant toute la durée du tournoi.

Pour assurer le bon déroulement du championnat, Fribourg mettra à disposition une main-d'œuvre qualifiée et en quantité suffisante, ainsi que toutes les ressources nécessaires pour fournir un soutien adéquat en termes d'activités et de services nécessaires.

Afin de faciliter les échanges avec le CO et garantir une communication fluide, une personne appropriée, compétente en anglais, allemand et français, est désignée comme point de contact principal. Cette personne a d'ores et déjà été recrutée : il s'agit du directeur du projet. Il sera responsable de la coordination des activités liées au tournoi et sera en charge des contacts quotidiens avec le CO.

L'association assumera également la responsabilité de gérer les procédures pour l'octroi de tous les permis, licences et autorisations nécessaires pour les activités liées au tournoi, afin que celui-ci puisse se dérouler sans accroc.

Elle mettra gratuitement à disposition les patinoires, salles, espaces et installations nécessaires pour le bon fonctionnement et l'efficacité des infrastructures du tournoi. Il faut noter à ce sujet que l'organisateur impose le principe d'une clean arena, à savoir l'absence de tout affichage et sponsoring, y compris le nom de « BCF » Arena. Selon la convention signée avec L'Antre SA, cette dernière a l'obligation de mettre gracieusement à disposition la patinoire pour une manifestation de cette importance. À la fin de l'événement, Fribourg veillera à la remise en état des infrastructures ou zones utilisées pendant le tournoi.

L'association jouera un rôle actif dans la promotion du tournoi, en mettant en place des activités promotionnelles telles que des bannières, panneaux d'affichage, affiches et drapeaux annonçant l'événement, visibles dans toute la ville pour attirer l'attention des résidents et des visiteurs.

Elle coopérera pleinement afin de garantir un système de transport fonctionnel pendant le tournoi, en mettant à disposition des moyens de transport adaptés pour les supporters, le personnel accrédité, les représentants des médias, et tous les participants, assurant ainsi une mobilité efficace et pratique pendant l'événement.

L'association assumera également la responsabilité de la sécurité, du nettoyage et de la gestion du trafic dans les zones environnantes du site de la ville, afin de garantir la sécurité et le confort de tous les participants.

Enfin, elle facilitera l'accès aux installations pour les membres de l'association en coordination avec l'IIHF, afin que tous les acteurs puissent mener leurs activités dans les meilleures conditions possibles.

2 Structure d'organisation

Au niveau international, IIHF (Fédération internationale de hockey) est l'organe stratégique suprême. L'IIHF a confié l'organisation du championnat du monde 2026 à la Suisse en mai 2022. Ses deux partenaires essentiels sont la SIHF (Fédération Suisse de hockey sur glace) et Infront. La SIHF et Infront ont créé, en commun, un CO responsable de l'organisation et de la mise en place du tournoi sur les deux sites.

La SIHF est responsable de la billetterie, du pricing, du catering et du logement des équipes et des membres de l'organisation. L'entier des revenus de ces activités lui est dévolu et les deux sites de Fribourg et Zurich ne perçoivent rien.

Infront possède tous les droits sur le championnat du monde. Cela comprend le merchandising, le sponsoring et les droits TV. De nouveau, les deux sites de Fribourg et Zurich ne perçoivent aucun revenu sur ces activités.

L'organisation sur les deux sites Fribourg et Zurich est différente et adaptée aux possibilités organisationnelles et financières de chacun. Chaque site a son organisation et son financement propre et une coordination a lieu au niveau du CO.

L'organisation du championnat du monde de hockey sur glace 2026 à Fribourg repose sur une structure professionnelle et bien coordonnée. Le bureau de direction, supervisé par un comité politique, assure la gestion stratégique de l'événement, tandis que les responsables de dicastères se chargent de la mise en œuvre opérationnelle des différentes facettes du tournoi. Également, pour chaque projet spécifique en amont, un responsable est nommé.

Cette organisation rigoureuse permet de soutenir pleinement le CO dans la réalisation du championnat, de créer un engouement populaire autour de l'événement et de laisser un héritage positif pour les générations futures. Les travaux de préparation de cette tâche complexe ont déjà débuté.

Le comité de l'association est composé de trois membres politiques, représentant l'Etat, la Ville de Fribourg et le HCFG. Ce comité joue un rôle de supervision globale et de prise de décisions stratégiques concernant le tournoi. Il veille à la cohérence des actions et à la bonne collaboration entre les différentes parties prenantes.

Le comité est également épaulé par un bureau de direction, dirigé par un directeur engagé spécifiquement pour l'organisation du championnat. Le bureau regroupe les responsables des sports de la ville et du canton, le CEO de HCFG et la Secrétaire général de la DSJS. Il assure la coordination générale des activités, supervise l'avancement des projets, facilite la communication entre les différentes parties prenantes et représente médiatiquement l'association.

Pour assurer une gestion efficace et complète de l'événement, plusieurs responsables de dicastères ont été nommés. Chaque dicastère est responsable d'un domaine spécifique et joue un rôle essentiel dans la réalisation du championnat. Les dicastères couvrent les aspects essentiels d'un événement de cette envergure : communication et événementiel, sponsoring régional, administration, ressources humaines, finances, logistique et transports, infrastructures patinoires, infrastructures hors patinoires et sécurité. De nombreux partenaires cantonaux seront associés dans ces dicastères, tels que l'Union fribourgeoise du tourisme, les TPF, Fribourgissima et l'Association fribourgeoise de hockey sur glace.

2.1 Projets et héritage

L'organisation du championnat du monde de hockey sur glace 2026 à Fribourg requiert une planification rigoureuse et une visibilité importante, afin de promouvoir l'événement et susciter l'enthousiasme du public. Pour cela, un calendrier détaillé des activités prévues pour les années précédant la manifestation a été élaboré. L'ensemble des événements sont organisés sous forme de projets, qui sont pour la majorité autofinancés, voire potentiellement bénéficiaires.

2023 Création des éléments de communication tels que le site internet dédié au championnat, la charte graphique, les réseaux sociaux, les supports promotionnels, la newsletter, etc. Cette phase est cruciale pour la diffusion d'informations essentielles aux fans et aux partenaires.

Préparation des stands et prises de paroles pour représenter l'événement lors de différentes manifestations, foires et salons. Cette présence permettra d'accroître la visibilité du championnat auprès d'un large public.

Février 2024 Inauguration du championnat avec un lancement médiatique à la patinoire de Fribourg. Cet événement d'ouverture officielle marquera le début du championnat du monde à Fribourg et attirera l'attention des médias nationaux.

Septembre 2024 Lancement d'une patinoire itinérante dans le canton de Fribourg. Cette initiative vise à faire découvrir le hockey sur glace à un plus large public en se déplaçant dans différentes localités du canton.

Septembre 2024 Présentation à la Bénichon des entreprises, une célébration traditionnelle fribourgeoise, pour promouvoir le tournoi et engager la communauté des entreprises locales.

Octobre 2024 Lancement d'une bande dessinée sur l'histoire du hockey fribourgeois, destinée à sensibiliser un public plus jeune à ce sport emblématique de la région et à favoriser le financement des clubs sportifs par les profits liés à sa vente.

Novembre 2024 Participation à BDMania, un festival de bande dessinée régional, pour présenter la BD sur le hockey et promouvoir le tournoi auprès de la jeunesse et des amateurs de BD.

Février 2025 Lancement d'une journée dédiée aux sports de glace dans le canton de Fribourg, mettant en avant le hockey et d'autres disciplines sur glace.

Avril 2025 Remise du prix du sport FIFF (Festival international de films de Fribourg), un événement annuel dédié à l'art du cinéma, où le championnat sera mis en avant.

Avril 2025 Lancement des ambassadeurs du championnat, des personnalités locales et internationales qui soutiendront activement l'événement.

Mai 2025 Présence au Tour de Romandie, une étape importante pour promouvoir le championnat auprès des amateurs de sport.

Mai 2025 Lancement d'une cuvée spéciale de vins du championnat du monde en collaboration avec des partenaires locaux.

Juin/Septembre 2025 Organisation d'un repas de soutien pour lever des fonds et impliquer les entreprises et la population dans l'organisation.

Septembre 2025 Distribution d'un kit sur l'histoire du championnat du monde dans les écoles, comprenant des informations sur le hockey, son histoire, des jeux et la possibilité d'obtenir des billets de matchs du HCFG.

Octobre 2025 Participation à la course à pied Morat-Fribourg avec une équipe aux couleurs de l'association. Cet événement sportif populaire offrira une occasion de promouvoir l'événement auprès d'un public sportif et dynamique.

Novembre 2025 Lancement de l'achat de billets spéciaux avec une plate-forme de promotion pour faciliter l'accès aux matches du tournoi.

Janvier 2026 Lancement d'une campagne de communication spécifique visant à mettre en valeur l'histoire et la culture du hockey dans la région.

Février 2026 Lancement du prix spécial du mérite sportif, une récompense spéciale décernée en marge du championnat pour honorer des personnalités ayant contribué au développement du hockey.

Mai 2026 Création et animation de la zone d'accueil du championnat du monde, offrant une expérience immersive aux visiteurs et participants. Mise en place de projets de para-hôtellerie (auberge de jeunesse, camping, ...) pour garder les spectateurs sur le site, en cours de développement.

Ce calendrier, sous réserve de modifications, démontre l'ampleur des activités prévues pour promouvoir la compétition à Fribourg et favoriser son impact. La planification rigoureuse et la visibilité importante de ces actions permettront d'attirer un large public, d'engager la population locale et de laisser un héritage sportif durable pour les

générations à venir. Cette approche exhaustive et stratégique contribuera à faire de cet événement un succès mémorable.

2.2 Tournoi à la patinoire

Pendant la durée de l'événement, la structure opérationnelle de l'association sera intégralement mobilisée et intégrée au sein du CO afin de garantir une gestion fluide et efficace de toutes les activités liées au championnat du monde de hockey sur glace 2026 à Fribourg.

L'intégration de l'association au CO permettra de tirer pleinement parti des compétences et des ressources de chaque entité, renforçant ainsi la collaboration entre elles. Les membres de l'association, forts de leur expertise et de leur engagement dans la préparation de l'événement, joueront un rôle clé dans la mise en œuvre opérationnelle.

La coordination étroite entre l'association et le CO assurera une prise de décision rapide et efficace pour faire face à toute situation imprévue ou demande d'ajustement pendant l'événement. Grâce à cette collaboration, l'ensemble des activités, qu'elles soient liées à la communication, à la logistique, à la sécurité ou à l'accueil des participants et du public, seront orchestrées de manière cohérente et synchronisée.

La présence de l'association au sein du CO contribuera également à maintenir une continuité dans la gestion de l'événement, car les membres de l'association ont une connaissance approfondie de tous les aspects de l'organisation. Cette cohésion et cette complémentarité seront essentielles pour garantir le succès et la réussite du championnat.

En outre, l'association apportera une contribution précieuse en termes de soutien logistique et de coordination des bénévoles, dont la présence est essentielle pour assurer le bon déroulement des différentes activités tout au long de l'événement.

En conclusion, l'intégration de la structure opérationnelle de l'association au sein du CO est une étape cruciale pour assurer une organisation sans faille. Grâce à cette synergie, l'événement bénéficiera d'une gestion professionnelle, d'une coordination optimale et d'une mobilisation collective en vue de créer une expérience mémorable pour tous les participants et le public.

3 Organisation financière et flux financiers

La structure financière et les flux financiers jouent un rôle crucial dans la réussite de l'organisation du Championnat du Monde de Hockey sur Glace 2026 à Fribourg.

L'association met en place une gestion financière rigoureuse, en respectant les exigences légales, notamment les aspects liés à la TVA. Pour garantir une gestion professionnelle des finances, l'association a opté pour la collaboration avec une société privée fribourgeoise spécialisée dans le domaine de la comptabilité et des finances. Cette approche assure la transparence, la précision et la conformité de toutes les transactions financières.

Chacun des partenaires impliqués dans l'organisation facture l'ensemble des prestations et charges réelles documentées à l'association. Cette méthode garantit une traçabilité totale des coûts et des services fournis par chaque partenaire. La facturation détaillée permet de surveiller et d'évaluer efficacement les dépenses et les investissements liés à l'événement.

Le processus d'approvisionnement est soigneusement structuré. Le bureau, en charge des opérations au quotidien, passe les commandes des prestations nécessaires pour l'organisation du Championnat du Monde. Cependant, le comité, qui joue un rôle de supervision stratégique, valide toutes les commandes avant leur exécution. Cette double-validation garantit une gestion prudente des ressources financières et une utilisation efficiente des fonds.

Le secrétariat général de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) est impliqué dans le suivi et le reporting des aides attribuées en faveur de la manifestation. Cela englobe tant les aides en nature que les contributions financières. Le suivi permet de s'assurer que toutes les parties prenantes remplissent leurs engagements, et offre une vision transparente de l'investissement total dans l'événement.

4 Budget

La gestion financière responsable et l'établissement d'un budget prévisionnel équilibré sont des éléments essentiels pour la réussite du championnat du monde de hockey sur glace 2026 à Fribourg. Grâce à une planification méticuleuse, des sources de revenus diversifiées et une mobilisation efficace des bénévoles, l'association s'efforce de créer un événement mémorable tout en préservant une approche durable et transparente. Ces efforts permettront de garantir la pérennité et le succès de cet événement sportif international de premier plan.

4.1 Définition du budget

La définition du budget pour le Championnat du Monde de Hockey sur Glace 2026 à Fribourg a été une démarche méticuleuse et collaborative, impliquant chaque entité partenaire.

Chaque partenaire impliqué dans l'organisation a fourni une analyse détaillée des prestations qu'il apporte à l'événement. Ces prestations couvrent un large éventail allant des infrastructures à la logistique en passant par la sécurité et les transports.

Les trois partenaires ont convenu de principes communs pour la tarification des prestations. Par exemple, la valorisation d'un Equivalent Plein Temps (EPT) a été fixée à 180 000 francs annuels. Cette approche simplifie la répartition des contributions de chaque entité, en évitant de décomposer chaque tâche individuellement, ce qui serait complexe étant donné l'entremêlement de certaines tâches entre les partenaires.

Les contenus des prestations ont été soumis à une validation commune. Une fois approuvés, ces contenus ont été intégrés dans un document global qui définit le cadre budgétaire de l'événement.

Une vérification minutieuse a été effectuée pour s'assurer que les prestations calculées correspondent aux exigences fixées dans les contrats et aux besoins de l'événement.

Le budget ainsi établi représente un plan financier global avec un plafond. Cela signifie que si les coûts d'un élément devaient augmenter, une compensation serait envisagée en réduisant les coûts d'un autre élément. Cette approche permet une flexibilité dans la gestion des ressources financières et assure le respect du budget global fixé.

Les revenus de l'association proviennent principalement des projets et des événements organisés dans le cadre du championnat. Il n'y a pas de revenus directs générés par le tournoi lui-même, à l'exception de la contribution de 130 000 francs provenant de la mise à disposition de personnel pour le service de restauration dans l'enceinte de la patinoire.

Les revenus de sponsoring proviennent principalement d'aspects régionaux. Cela comprend 70'000 francs de sponsorings principaux et 230'000 francs de sponsoring liés aux projets. Il convient de noter que la recherche de financements pour le championnat du monde ne doit pas impacter négativement le sponsoring du HC Fribourg-Gottéron pour la saison 2025/26.

En cas de bénéfices, ceux-ci seront reversés dans le fonds cantonal du sport. Cette approche s'aligne sur l'objectif de laisser un héritage positif pour le développement continu du sport et des activités sportives dans la région.

4.2 Budget global

Pour l'ensemble de l'organisation du championnat du monde de hockey sur glace 2026 à Fribourg, l'estimation du budget revêt une importance cruciale pour assurer une gestion financière solide et efficiente. La planification méticuleuse de toutes les dépenses et des sources de revenus est essentielle pour atteindre les objectifs financiers de l'événement tout en garantissant sa réussite opérationnelle.

Compte global de profits et pertes	2023	2024	2025	2026	2027	
Situation estimée au 21 juillet 2023						
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Produits						
Cotisations de fondateurs	30 000	30 000	30 000	30 000	0	120 000
Soutien en nature Etat FR	2 000	3 000	5 000	1 295 000	0	1 305 000
Soutien en nature Ville	6 300	31 300	52 100	606 300	0	696 000
Soutien en nature HCFR	10 000	20 000	40 000	650 000	40 000	760 000
Soutien financier Etat FR	92 000	110 000	110 000	264 000	55 000	631 000
Soutien financier Ville	0	250 000	0	0	0	250 000
Soutien financier HCFG	0	0	0	0	0	0
Soutien en personnel Etat FR	54 000	252 000	288 000	342 000	18 000	954 000
Soutien en personnel Ville	38 000	86 000	144 000	145 000	1 000	414 000
Soutien en personnel HCFG	55 000	82 500	107 500	200 000	55 000	500 000
Soutien aux infrastructures	0	0	0	830 000	0	830 000
Entrées projets	0	276 500	739 000	167 000	0	1 182 500
Sponsorings globaux	0	10 000	20 000	40 000	0	70 000
Dons	0	0	0	0	0	0
Produits divers	0	0	0	0	0	0
Total	287 300	1 151 300	1 535 600	4 569 300	169 000	7 712 500
Charges						
Frais de personnel HCFG	-55 000	-82 500	-107 500	-200 000	-55 000	-500 000
Frais de personnel Ville	-38 000	-86 000	-144 000	-145 000	-1 000	-414 000
Frais de personnel Etat FR	-54 000	-252 000	-288 000	-342 000	-18 000	-954 000
Frais de mandat HCFG	0	0	-40 000	-60 000	0	-100 000
Contre prestations en nature Etat FR	-2 000	-3 000	-5 000	-1 295 000	0	-1 305 000
Contre prestations en nature Ville	-6 300	-31 300	-52 100	-606 300	0	-696 000
Contre prestations en nature HCFG	-20 000	-20 000	-40 000	-650 000	-40 000	-770 000
Charges en infrastructures	0	0	0	-830 000	0	-830 000
Contre prestations en nature autres (sponsorings globaux)	0	-10 000	-20 000	-40 000	0	-70 000
Frais de déplacements / visites sites	-10 000	-10 000	-30 000	-10 000	0	-60 000
Communications / events	-50 000	-80 000	-60 000	-100 000	0	-290 000
Signalétique	0	0	0	-100 000	0	-100 000
Achat billets et loges	0	0	0	-400 000	0	-400 000

Compte global de profits et pertes	2023	2024	2025	2026	2027	
Situation estimée au 21 juillet 2023						
Logistique et transport	0	0	-10 000	-160 000	0	-170 000
Administration RH et bénévoles	0	-5 000	-5 000	-5 000	0	-15 000
Dépense projets	0	-233 000	-690 000	-91 500	0	-1 014 500
Total	-235 300	-812 800	-1 491 600	-5 034 800	-114 000	-7 688 500
Résultat de l'exercice	52 000	338 500	44 000	-465 500	55 000	24 000

Pour l'organisation du Championnat du Monde de Hockey sur Glace 2026 à Fribourg, différentes sources de financement sont mobilisées en collaboration avec les trois partenaires impliqués. Voici les principales sources de financement et les dépenses associées :

- > Cotisations des fondateurs : Chaque année, conformément aux statuts de l'association, l'Etat, la Ville et le HCFG versent des cotisations financières pour soutenir l'organisation.
- > Soutiens en nature : Les trois partenaires apportent des contributions matérielles ou des services pour faciliter l'organisation de l'événement.
- > Soutiens financiers : Les trois partenaires s'engagent à fournir des contributions financières pour soutenir globalement l'organisation du championnat.
- > Soutiens en personnel : Les partenaires mettent à disposition du personnel pour aider à la planification et à la logistique de l'événement.
- > Soutien aux infrastructures : Des fonds sont alloués à la mise en place et à l'adaptation des infrastructures nécessaires pour accueillir le championnat.
- > Entrées des projets : Des initiatives de financement spécifiques sont mises en place pour récolter des fonds destinés à des projets liés à la promotion du championnat. Certains projets n'ont pas encore le degré de maturité nécessaire pour définir l'ensemble de leurs charges, c'est pourquoi seul le résultat estimé est pris en compte.
- > Sponsorings globaux : Des partenariats de sponsoring plus étendus couvrent divers aspects de l'événement.

Côté dépenses, voici les principales catégories :

- > Frais de personnel : Les dépenses liées à la rémunération des employés engagés pour l'organisation de l'événement.
- > Frais de mandat : Les coûts associés aux contrats de HCFG avec des prestataires externes pour des services spécifiques.
- > Contreprestations en nature : Les partenaires fournissent des services ou des biens en échange de leur soutien financier.
- > Charges en infrastructures : Les dépenses engagées pour la location, l'entretien, la modification et l'aménagement des infrastructures utilisées pour l'événement.
- > Frais de déplacements : Les coûts liés aux déplacements du personnel pour les préparatifs de l'événement.
- > Communication et événements : Les dépenses liées à la promotion et à la communication de l'événement, ainsi qu'à l'organisation d'événements spéciaux.
- > Signalétique : Les coûts liés à la création et à l'installation de la signalétique pour l'événement.
- > Achats de billets et de loges : Les coûts associés à l'acquisition de billets d'entrée et de loges pour les matches.
- > Logistique et transport : Les dépenses liées à la gestion logistique et au transport des équipements, des équipes et des VIP, ainsi que 100 000 francs pour étendre les transports sur toute la nuit, si cela s'avère nécessaire, car défini dans le contrat standard qui s'adresse aux grandes villes.
- > Administration RH et bénévoles : Les frais administratifs liés à la gestion des ressources humaines, y compris les bénévoles.

- > Dépenses projets : Les coûts engagés pour la réalisation de projets spécifiques liés à la promotion de l'événement. Certains projets n'ont pas encore le degré de maturité nécessaire pour définir l'ensemble de leurs charges, c'est pourquoi seul le résultat estimé est pris en compte.

4.3 Répartition des coûts

Voici la répartition des coûts entre les trois partenaires impliqués. Cette répartition a été définie selon la capacité financière de chacun et est le résultat de longues négociations. L'Etat contribue principalement en assumant une part significative des frais liés aux infrastructures, aux services publics et à la sécurité, dont environ 1,3 million pour les prestations de la police cantonale et de la protection civile. La Ville de Fribourg prend en charge une partie importante des frais de logistique et participe au financement des infrastructures et des installations temporaires nécessaires pour accueillir l'événement. Le Hockey Club Fribourg-Gottéron s'implique pleinement en prenant en charge une partie des coûts opérationnels, notamment les frais de personnel et les charges liées aux infrastructures utilisées pour l'événement.

Cette répartition des coûts entre les trois partenaires est convenue en fonction des responsabilités et des domaines d'expertise de chacun. Elle permet d'assurer une gestion équilibrée des dépenses tout en garantissant que chaque partenaire joue un rôle essentiel dans la réussite globale du Championnat du Monde de Hockey sur Glace à Fribourg en 2026.

Répartition entre partenaires	Etat	Ville FR	HCFG
Cotisations de fondateurs	40 000	40 000	40 000
Soutien en nature	1 305 000	696 000	760 000
Soutien financier	631 000	250 000	
Soutien en personnel	954 000	414 000	500 000
Soutien aux infrastructures	830 000		
Total	3 760 000	1 400 000	1 300 000

4.4 Coûts à la charge de l'Etat

Les coûts à la charge de l'Etat pour le Championnat du Monde de Hockey sur Glace 2026 à Fribourg ont été soigneusement évalués en tenant compte des exigences contractuelles et du financement des événements et projets au sein de l'association. Cette démarche a abouti à la définition suivante des éléments pris en charge par l'Etat :

	2023	2024	2025	2026	2027	
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Cotisations de fondateurs	10 000	10 000	10 000	10 000	0	40 000
Soutien en nature Etat FR	2 000	3 000	5 000	1 295 000	0	1 305 000
Soutien financier Etat FR	92 000	110 000	110 000	264 000	55 000	631 000
Soutien en personnel Etat FR	54 000	252 000	288 000	342 000	18 000	954 000
Soutien aux infrastructures	0	0	0	830 000	0	830 000
Total	158 000	375 000	413 000	2 741 000	73 000	3 760 000

La cotisation des fondateurs, parmi lesquels figure l'Etat, représente un premier élément dans le financement et le soutien du Championnat du Monde de Hockey sur Glace 2026 à Fribourg. Cette cotisation a été établie à 10 000 francs par année.

Le soutien en nature de l'Etat joue un rôle fondamental dans la réalisation du Championnat du Monde de Hockey sur Glace 2026 à Fribourg. Ce soutien se manifeste à travers diverses contributions, allant des prestations de sécurité aux infrastructures nécessaires à l'événement. Voici un développement détaillé de ces éléments :

- > Prestations de police : L'Etat fournit un soutien essentiel en matière de sécurité en mettant à disposition le personnel, le matériel et les véhicules nécessaires pour garantir un environnement sûr pendant le championnat. Les services de police assurent la sécurité des participants, des équipes, des officiels et du public, contribuant ainsi à la réussite globale de l'événement.
- > Compagnie de protection civile : L'engagement d'une compagnie de protection civile est une composante importante du soutien en nature de l'Etat.
- > Autorisations et Locaux : L'Etat facilite le processus en fournissant les autorisations nécessaires à la tenue du championnat. De plus, la mise à disposition de locaux, notamment ceux de la caserne et du parc de la Poya, contribue à l'efficacité opérationnelle de l'événement en fournissant des espaces pour diverses activités.

Le soutien financier de l'Etat se traduit par le financement de différents aspects essentiels. Le salaire du directeur du projet garantit une gestion compétente et dédiée de l'événement. De plus, les ambulances et les pompiers contribuent à assurer la sécurité sanitaire des participants et du public.

L'Etat met à disposition un personnel qualifié, comprenant le secrétaire général de la DSJS et le chef du Service du sport, pour le bureau de direction. Un cadre de la police est également impliqué pour la gestion de la sécurité. Ces contributions en personnel renforcent la coordination et la gestion globale de l'événement.

Le soutien aux infrastructures se traduit par des mesures clés visant à rendre les installations conformes aux normes requises pour le championnat. Cela inclut l'adaptation de la patinoire aux spécifications NHL, la mise en place de caméras, l'éclairage en ultra HD, le déménagement et le stockage des sièges pour la « Clean Arena », ainsi que d'autres adaptations techniques.

5 Soutien financier prévu de la part de l'Etat

Le financement total de l'Etat pour un montant de 3,76 millions de francs est réparti entre des prestations en nature supportées par le budget ordinaire usuel de l'Etat et des besoins en ressources additionnelles de la manière suivante :

- > Budget ordinaire de l'Etat (soutien logistique) : Une partie du financement, soit 1,719 million de francs, provient du budget ordinaire de l'Etat. Cela signifie que l'Etat alloue une partie de ses ressources habituelles à la réalisation du championnat du monde de hockey sur glace.
- > Financement additionnel (aides financières) : Le reste du financement, soit 2,041 millions de francs, doit être financé en plus du budget ordinaire de l'Etat.

Conformément au dispositif légal, il est prévu de solliciter le fonds cantonal du sport pour financer tout ou partie de la part additionnelle au budget ordinaire. Cela permettra de participer à cet ambitieux projet hors du commun tout en minimisant son impact sur le budget ordinaire de l'Etat.

	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
Total	158 000	375 000	413 000	2 741 000	73 000	3 760 000
Budget ordinaire de l'Etat (prestations en nature)	54 000	72 000	108 000	1 452 000	18 000	1 719 000
Salaires	54 000	72 000	108 000	162 000	18 000	414 000
Prestations police				1 110 000		1 110 000
Prestations PCi				150 000		150 000
Autorisations				10 000		10 000
Mise à disposition de locaux de l'Etat				20 000		20 000
Financement additionnel par l'Etat (aides financières)	104 000	303 000	305 000	1 289 000	55 000	2 041 000
Cotisation de fondateur	10 000	10 000	10 000	10 000		30 000
Partie salaire directeur	92 000	110 000	110 000	110 000	55 000	477 000
Soutien et secours				154 000		154 000
Frais de déplacement	2 000	3 000	5 000	5 000		15 000
Montant forfaitaire pour personnel		180 000	180 000	180 000		540 000
Soutien aux infrastructures				830 000		830 000

Le financement du Championnat du Monde de Hockey sur Glace à Fribourg en 2026 implique plusieurs ressources et contributions spécifiques. Voici une description détaillée de certains éléments de financement :

- > Salaires : Les salaires représentent la valorisation de la charge de travail des personnes de l'Etat impliquées dans le projet conformément à leur cahier des charges. Comme indiqué plus haut, les EPT sont valorisés à 180 000 francs annuels chacun.
- > Prestations de police : La police cantonale a défini dans le détail les prestations et le matériel dont elle a besoin pour garantir la sécurité de la manifestation. Cela comprend des aspects tels que la conduite, l'escorte, le dispositif de circulation, le maintien de l'ordre, la protection rapprochée, le déminage, la protection des infrastructures et la logistique.
- > Prestation PCi : l'engagement d'une compagnie est estimé à 5 000 jours / homme à 30 francs par homme et par jour.
- > Autorisations : l'Etat et la Ville se sont engagés contractuellement à prendre en charge les autorisations nécessaires à l'organisation du championnat du monde.
- > Mise à disposition de locaux de l'Etat : il s'agit d'une partie de la Caserne de la Poya et du Parc de la Poya.

Le financement additionnel comprend les aides financières suivantes, au sens de la loi sur les subventions (art. 3 LSub) :

- > Cotisations de fondateur dès 2023.
- > Partie salaire du directeur : salaire du directeur de projet dévolue au championnat de monde.
- > Soutien et secours : il s'agit de l'estimation transmise par les sanitaires et les pompiers pour un montant total de 154 000 francs.
- > Frais de déplacement dès 2023
- > Montant forfaitaire pour le personnel : L'association requiert des ressources humaines supplémentaires pour gérer les aspects administratifs, ainsi que la coordination des bénévoles et du personnel. Étant donné que les obligations requises dépassent le cadre défini pour le personnel de l'Etat, ce dernier ne peut fournir directement

des employés. Cependant, l'Etat peut contribuer en allouant un montant forfaitaire pour engager ces ressources nécessaires.

- > Soutien aux infrastructures : il se traduit par des mesures clés visant à rendre les installations conformes aux normes requises pour le championnat.

Conformément à la loi sur les finances de l'Etat, les aides financières précitées, dès lors qu'elles concernent des dépenses particulières engagées spécifiquement pour le Championnat de Hockey sur Glace à Fribourg en 2026, font l'objet d'un crédit d'engagement.

6 Conclusion

L'organisation du Championnat du Monde de Hockey sur Glace à Fribourg en 2026 représente un événement prestigieux et unique pour la région. Au-delà d'être un simple événement sportif, elle offre la possibilité de créer un engouement général dans tout le canton. Cela permettra également de construire un héritage durable pour les générations futures, impliquant la collaboration de la Ville, du HCFG ainsi que des partenaires touristiques et économiques du canton.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil d'accepter le soutien financier global de 3,76 millions pour le championnat du monde et d'ouvrir auprès de l'Administration des finances un crédit d'engagement de 2,041 millions de francs destiné à l'octroi d'aides financières de la part du canton de Fribourg à l'organisation du Championnat du Monde de Hockey sur Glace 2026 sur le site de Fribourg.

Le décret proposé n'a pas de conséquence directe en matière de personnel. Il n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et au droit européen.

Etant donné que l'engagement financier porte sur un montant inférieur à 0.25 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés, le décret n'est pas soumis au référendum financier facultatif.

En conséquence, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le présent projet de décret.



Botschaft 2023-DSJS-193

3. Oktober 2023

Finanzierung der Eishockey-Weltmeisterschaft (WM)

Wir legen Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretsentwurf über die Eröffnung eines Verpflichtungskredits von 2,041 Millionen Franken für die finanzielle Beteiligung des Kantons Freiburg an der Organisation der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 am Austragungsort Freiburg vor. Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	2
1.1	Präsentation der Eishockey-Weltmeisterschaft (WM)	2
1.2	Zusammenarbeit zwischen Staat, Stadt Freiburg und dem HCFG	2
2	Organisationsstruktur	4
2.1	Projekte und Erbe	4
2.2	Turnier im Eisstadion	6
3	Finanzorganisation und Finanzströme	6
4	Budget	7
4.1	Festlegung des Budgets	7
4.2	Gesamtbudget	8
4.3	Kostenaufteilung	10
4.4	Kosten zu Lasten des Staates	10
5	Geplante finanzielle Unterstützung durch den Staat	12
6	Fazit	13

1 Ausgangslage

1.1 Präsentation der Eishockey-Weltmeisterschaft (WM)

Die Eishockey-Weltmeisterschaft ist ein jährlich stattfindender Eishockey-Wettkampf, der unter den 16 besten Nationalmannschaften der Welt ausgetragen wird. Die WM gilt als bedeutendster Anlass des Hockey-Sports und findet jeden Frühling in der Regel im Mai statt. An dem Turnier nehmen die meisten der weltbesten Hockey-Stars teil. Jedes Jahr wird für die Austragung ein anderes Gastland auserkoren.

Im Jahr 2020 hätte die Schweiz die Eishockey-Weltmeisterschaft in Lausanne und Zürich veranstalten sollen. Wegen der Corona-Pandemie wurde das Turnier jedoch abgesagt. Im Frühling 2022 hat die Internationale Eishockey-Föderation (IIHF) die Schweiz mit den Austragungsstädten Freiburg und Zürich zur Organisatorin der WM 2026 bestimmt. Die letzte WM im Hockey-Land Schweiz liegt mit 2009 schon einige Jahre zurück. Damals besuchten 400 000 Zuschauerinnen und Zuschauer die Eisstadion und 6 Millionen Menschen verfolgten die Spiele in der Schweiz am Fernsehen (8 Millionen in Kanada). Es wurden über 100 000 Übernachtungen verzeichnet und Bilder des Turniers in über 100 Ländern gezeigt.

Nun treffen sich die besten Mannschaften der Welt von 15. bis 31. Mai 2026 erneut in unserem Land. Die WM besteht aus zwei Teilen: Auf die Vorrunde, die auch Gruppenphase genannt wird, folgt die K.O.-Runde. In der Vorrunde wird eine Gruppe in Freiburg und die andere in Zürich spielen, das heisst in zwei der modernsten Eisstadion der Schweiz. Das Team der Schweiz wird in Zürich spielen. Das Eisstadion in Zürich bietet Platz für 11 000 Personen, während die Arena in Freiburg im WM-Modus über 7 600 Plätze verfügt. An der Weltmeisterschaft 2023 in Riga spielten in der Gruppe A zum Beispiel Schweden, Tschechien, Kanada, Deutschland und die Slowakei, und in der Gruppe B die USA, Finnland, die Schweiz, Lettland und Norwegen.

Jedes Team tritt zu mindestens sieben Spielen an. Nach der Gruppenphase kommen die vier besten Nationalmannschaften jeder Gruppe ins Viertelfinale. In den Viertelfinalspielen werden die Mannschaften für das Halbfinale auserkoren. Die Gewinner der Halbfinalspiele spielen anschliessend um den Weltmeistertitel, während die Verlierer den Match um die Bronzemedaille austragen. In Freiburg finden insgesamt 30 Matches statt, davon zwei Viertelfinalspiele.

Die Organisation und die nationale Vermarktung der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 übernehmen die Swiss Ice Hockey Federation (SIHF) und Infront Sport & Media AG in einem Joint Venture je zur Hälfte unter dem Dach der Organising Committee 2026 IIHF WM Switzerland AG.

Infront Sport & Media AG spielt als Sportmarketingagentur eine Schlüsselrolle beim Ausbau und der Förderung des Hockeysports auf internationaler Ebene: Das Unternehmen verwaltet die Medienrechte, ermöglicht Sponsoring und organisiert Grossveranstaltungen.

Die Organising Committee 2026 IIHF WM Switzerland AG (nachfolgend: OK) ist als Organisationskomitee für die Organisation der WM in der Schweiz verantwortlich. Es wurde eigens für diesen Anlass gegründet und ist für die Planung, Koordination und Durchführung aller Belange des Turniers zuständig.

1.2 Zusammenarbeit zwischen Staat, Stadt Freiburg und dem HCFG

Der Staat, die Stadt Freiburg und der Hockey Club Fribourg-Gottéron (HCFG) haben sich gemeinsam als Partnerstadt von Zürich um die Austragung der WM beworben. Jeder der drei Partner ist dem OK gegenüber Verpflichtungen eingegangen.

Die drei Partner haben beschlossen, sich für die Durchführung der WM 2026 am Standort Freiburg zum Verein «CM 2026 / Association Events & Legacy – Fribourg-Switzerland» zusammenzuschliessen. Nach dem Entscheid des Grossen Rates werden die Statuten des Vereins genehmigt und der Verein formell gegründet. Der Name des Vereins und das Logo von Freiburg wurden von den internationalen (IIHF) und nationalen (SIHF) Stellen genehmigt. Der Verein hat einen doppelten Auftrag. In erster Linie wird er die SIHF bei der Organisation des Turniers unterstützen. Gleichzeitig hält es der Verein für seine Pflicht, die einmalige Gelegenheit zu nutzen, um Freiburg in der Schweiz

und in der Welt ins Scheinwerferlicht zu rücken, seine Willkommenskultur und sein Know-how zur Geltung zu bringen und diesen einmaligen Anlass im Kanton zu einem gemeinsamen Erlebnis zu machen.

In der jüngeren Geschichte ist Freiburg die kleinste Stadt, die die WM je organisiert hat. Zum Vergleich: Zu den letzten Austragungsstädten gehörten Helsinki, Riga, Tampere, Bratislava, Kopenhagen und Paris. Ausserdem wird die Eishockey-WM der grösste Sportanlass dieser Dauer sein, der je in unserem Kanton durchgeführt wurde.

In Anbetracht dieser Ausgangslage, möchte der Verein die folgenden drei Ziele erreichen: zu einem vollen Eisstadion beitragen, für eine festliche Atmosphäre in Freiburgs Strassen sorgen und den Sport fördern. Um diese Ziele zu erreichen, bereitet der Verein die Vermarktung der Veranstaltung ab 2024, aber auch in den vier Jahren nach der WM vor, indem er eine geeignete Struktur und Kommunikation und geeignete Projekte ins Leben ruft.

Nachfolgend werden die wichtigsten Verpflichtungen der drei Partner beschrieben. Sie entstammen dem Vertrag zwischen dem Kanton, der Stadt und dem OK sowie dem Term Sheet zwischen dem HCFG und dem OK. Die Vereinbarungen sind noch nicht definitiv und werden wohl in den kommenden Verhandlungen noch angepasst.

Der Verein verpflichtet sich, das OK bei allen operativen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Veranstaltung und in der Region Freiburg voll und ganz zu unterstützen. Es wird alles tun, um vor und während des gesamten Turniers eine angemessene, einladende und lebhaft Atmosphäre zu schaffen, sowohl auf den Strassen als auch in den Anlagen.

Für einen reibungslosen Ablauf der WM stellt Freiburg ausreichend und qualifizierte Arbeitskräfte sowie alle notwendigen Ressourcen in Form der nötigen Aktivitäten und Dienstleistungen zur Verfügung.

Um den Austausch mit dem OK zu erleichtern und eine reibungslose Kommunikation zu gewährleisten, wird eine geeignete Person mit Englisch-, Deutsch- und Französischkenntnissen als Hauptkontakt eingesetzt. Diese Person wurde bereits eingestellt: Es handelt sich um den Leiter des Projekts. Er wird für die Koordination der Aktivitäten rund um das Turnier verantwortlich sein und den täglichen Kontakt mit dem OK pflegen.

Der Verein ist ausserdem dafür verantwortlich, die Verfahren für die Erteilung der nötigen Bewilligungen und Lizenzen für die mit dem Turnier verbundenen Aktivitäten abzuwickeln, damit ein reibungsloser Ablauf gewährleistet ist.

Er stellt kostenlos Eisbahnen, Räume, Areale und Anlagen zur Verfügung, die für den reibungslosen und effizienten Betrieb der Turnierinfrastruktur erforderlich sind. Der Organisator verlangt eine «Clean Arena». Das heisst, es dürfen keine Werbung und kein Sponsoring zu sehen sein, auch nicht der Name «BCF Arena». Gemäss der Vereinbarung mit *L'Antre SA* ist diese verpflichtet, das Eisstadion für eine Veranstaltung dieser Grösse unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Nach der WM sorgt der Verein dafür, dass die während der Veranstaltung genutzten Anlagen und Areale wieder in ihren ursprünglichen Zustand zurückversetzt werden.

Der Verein wird bei der Werbung für das Turnier eine aktive Rolle spielen. Geplant sind Werbemassnahmen wie Banner, Plakate, Poster und Fahnen, die das Ereignis ankündigen und in der ganzen Stadt sichtbar sind, um die Aufmerksamkeit der Einwohnerinnen und Einwohner sowie von Besucherinnen und Besuchern zu wecken.

Um während des Turniers einen effizienten und praktischen Transport zu gewährleisten, wird der Verein umfassend kooperieren, indem er während der Veranstaltung geeignete Transportmittel für Fans, akkreditiertes Personal, Medienvertretende und alle Teilnehmenden bereitstellt.

Der Verein wird zudem die Verantwortung für die Sicherheit und Reinigung und für das Verkehrsmanagement in den Zonen rund um den Austragungsort übernehmen, um die Sicherheit und den Komfort der Teilnehmenden zu gewährleisten.

Schliesslich wird er in Absprache mit der IIHF den Vereinsmitgliedern den Zugang zu den Anlagen erleichtern, damit alle Akteure ihre Tätigkeit unter den bestmöglichen Bedingungen ausüben können.

2 Organisationsstruktur

Auf internationaler Ebene ist die IIHF (Internationale Eishockey-Föderation) das oberste strategische Organ. Die IIHF hat die Organisation der Weltmeisterschaft 2026 im Mai 2022 an die Schweiz vergeben. Ihre beiden wichtigsten Partner sind die SIHF (Swiss Ice Hockey Federation) und Infront. Die SIHF und Infront haben gemeinsam ein OK eingesetzt, das für die Organisation und Durchführung des Turniers an den beiden Standorten zuständig ist.

Die SIHF ist verantwortlich für den Ticketverkauf, die Preisgestaltung, das Catering und die Unterbringung der Mannschaften und Organisationsmitglieder. Alle Einnahmen aus diesen Aktivitäten gehen an sie, Freiburg und Zürich erhalten nichts.

Infront besitzt alle Rechte an der Weltmeisterschaft. Dies beinhaltet die Vermarktung, das Sponsoring und die Übertragungsrechte. Auch hier erhalten die beiden Austragungsorte Freiburg und Zürich nichts von den Einnahmen.

Die Organisation an den beiden Standorten Freiburg und Zürich ist verschieden und an die jeweiligen organisatorischen und finanziellen Möglichkeiten angepasst. Jeder Standort verfügt über eine eigene Organisation und Finanzierung. Die Koordination geschieht auf OK-Ebene.

Die Organisation der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg stützt sich auf eine professionelle und gut koordinierte Struktur. Die Geschäftsstelle, die von einem Politikausschuss beaufsichtigt wird, sorgt für das strategische Management der Veranstaltung, während die Ressortverantwortlichen für die operative Umsetzung der verschiedenen Facetten des Turniers zuständig sind. Ebenso wird für jedes Projekt vor der WM eine verantwortliche Person ernannt.

Mit dieser straffen Organisation kann das OK bei der Durchführung der WM voll unterstützt, die Bevölkerung für das Ereignis begeistert und ein positives Erbe für künftige Generationen geschaffen werden. Die Vorbereitungen für diese komplexe Aufgabe haben bereits begonnen.

Der Vereinsvorstand besteht aus drei politischen Mitgliedern, die den Staat, die Stadt Freiburg und den HCFG vertreten. Der Vorstand übt die allgemeine Aufsicht aus und trifft strategische Entscheidungen. Es sorgt für die Kohärenz der Massnahmen und die gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Interessengruppen.

Der Vorstand wird ausserdem von einer Geschäftsstelle unterstützt. Diese steht unter der Leitung eines Projektleiters, der eigens für die Weltmeisterschaft angestellt wurde. Die Geschäftsstelle besteht aus den Sportverantwortlichen der Stadt und des Kantons, dem CEO des HCFG und dem Generalsekretär der SJSD. Sie übernimmt die Koordination, überwacht den Fortschritt der Projekte, erleichtert die Kommunikation zwischen den verschiedenen Interessengruppen und vertritt den Verein gegenüber den Medien.

Um ein effizientes und umfassendes Management des Anlasses zu gewährleisten, werden mehrere Ressortverantwortliche ernannt. Jede/r Ressortverantwortliche ist für einen bestimmten Bereich zuständig und spielt bei der Durchführung der WM eine entscheidende Rolle. Die Ressorts umfassen die wesentlichen Aspekte einer Veranstaltung dieser Grössenordnung: Kommunikation und Eventmanagement, regionales Sponsoring, Administration, Personalwesen, Finanzen, Logistik und Transport, Eisbahninfrastruktur, Nicht-Eisbahninfrastruktur und Sicherheit. Für diese Ressorts werden zahlreiche kantonale Partner wie der Freiburger Tourismusverband, die TPF, Fribourgissima und der Freiburger Eishockey-Verband beigezogen.

2.1 Projekte und Erbe

Die Organisation der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg erfordert sorgfältige Planung und eine hohe Sichtbarkeit, um das Ereignis zu bewerben und die Bevölkerung zu begeistern. Zu diesem Zweck wurde ein detaillierter Zeitplan mit den geplanten Aktivitäten für die Jahre vor dem Anlass erstellt. Alle Veranstaltungen werden als Projekte organisiert, die mehrheitlich selbsttragend sind oder potenziell Einnahmen generieren.

2023 Erstellung von Kommunikationswerkzeugen wie WM-Website, Grafikcharta, Accounts in sozialen Netzwerken, Werbematerial, Newsletter usw. Diese Phase ist entscheidend für die Verbreitung wichtiger Informationen an Fans und Partner.

Vorbereitung von Ständen und öffentlichen Auftritten, um das Turnier an verschiedenen Veranstaltungen, Messen und Ausstellungen zu repräsentieren. Mit dieser Präsenz wird die Sichtbarkeit der WM für ein breites Publikum erhöht.

Februar 2024 Eröffnung der WM mit einer Medienkonferenz in der Freiburger Eishalle. Der offizielle Eröffnungsanlass markiert den Beginn der Weltmeisterschaft in Freiburg und wird die Aufmerksamkeit der nationalen Medien auf sich ziehen.

September 2024 Lancierung einer mobilen Eisbahn im Kanton Freiburg. Mit dieser Aktion soll der Hockeysport einem breiteren Publikum nähergebracht werden, indem sie an verschiedenen Orten des Kantons stattfindet.

September 2024 Promotion der WM am traditionellen Freiburger Fest «Bénichon des entreprises», um die Gemeinschaft der lokalen Unternehmen für die WM zu gewinnen.

Oktober 2024 Veröffentlichung eines Comics über die Geschichte des Freiburger Hockeys, um ein jüngeres Publikum auf den regional wichtigen Sport aufmerksam zu machen sowie zur finanziellen Unterstützung von Sportvereinen mit dem Verkaufserlös.

November 2024 Teilnahme an BDMania, einem regionalen Comicfestival, um das Hockey-Comic zu präsentieren und die WM bei Jugendlichen und Comic-Fans zu bewerben.

Februar 2025 Einführung eines Eissporttags im Kanton Freiburg, an dem Hockey und andere Eissportarten im Vordergrund stehen.

April 2025 Verleihung des FIFF-Sportpreises (Internationales Filmfestival Freiburg), bei dem die WM im Vordergrund stehen wird.

April 2025 Ernennung der WM-Botschafter/innen, d. h. lokaler und internationaler Persönlichkeiten, die den Anlass aktiv unterstützen werden.

Mai 2025 Promotion der WM bei Sportfans an der «Tour de Romandie».

Mai 2025 Lancierung von besonderen WM-Weinen in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern.

Juni/September 2025 Veranstaltung eines Benefizessens, um Geld zu sammeln und die Unternehmen und die Bevölkerung in die Organisation einzubeziehen.

September 2025 Verteilung eines Hockey-Kits an Schulen, das Informationen über Hockey, die Geschichte der WM und Spiele enthält und mit dem man Tickets für HCFG-Spiele gewinnen kann.

Oktober 2025 Teilnahme am Murten-Freiburg-Lauf mit einem Team in den Farben des Vereins. Dieses beliebte Sportereignis bietet Gelegenheit, die WM bei einem sportlichen und dynamischen Publikum zu bewerben.

November 2025 Start des Verkaufs von Sondertickets auf einer Promotionsplattform, um den Zugang zu den WM-Spielen zu erleichtern.

Janvier 2026 Start einer WM-Medienkampagne, mit der die Geschichte und Kultur des Hockeysports in der Region bekannt gemacht werden soll.

Februar 2026 Einführung des Sonder-Sportverdienstpreises, einer besonderen Auszeichnung, mit der während der WM Persönlichkeiten geehrt werden, die zur Entwicklung des Hockeysports beigetragen haben.

Mai 2026 Einrichtung und Animation der WM-Fanzone, in der Besucherinnen und Besucher sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmer in die Hockeywelt eintauchen können. Umsetzung von Projekten für die Unterbringung ausserhalb von Hotels (Jugendherberge, Camping usw.), damit die Zuschauerinnen und Zuschauer am Austragungsort bleiben.

Dieser Zeitplan zeigt – unter Vorbehalt von Änderungen – den Umfang der geplanten Aktivitäten, mit denen die WM in Freiburg beworben und ihre positive Wirkung gefördert werden soll. Mit der sorgfältigen Planung und der hohen Sichtbarkeit der Aktionen kann ein breites Publikum angezogen, die lokale Bevölkerung einbezogen und ein nachhaltiges sportliches Erbe für künftige Generationen geschaffen werden. Der umfassende und strategische Ansatz wird die Veranstaltung zu einem unvergesslichen Erfolg machen.

2.2 Turnier im Eisstadion

Während der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 wird die ganze operative Einheit des Vereins aufgeboten und in das OK integriert, um ein reibungsloses und effizientes Management aller Aktivitäten im Zusammenhang mit der WM in Freiburg zu gewährleisten.

Durch die Integration des Vereins in das OK können die Kompetenzen und Ressourcen jeder Einheit voll genutzt werden, wodurch auch die Zusammenarbeit zwischen ihnen optimiert wird. Die Mitglieder des Vereins werden dank ihrem Fachwissen und ihrer Beteiligung an der Vorbereitung der WM bei der operativen Umsetzung eine Schlüsselrolle spielen.

Mit der engen Koordination zwischen Verein und OK wird eine schnelle und effiziente Entscheidungsfindung sichergestellt, um eine rasche Reaktion auf unvorhergesehene Situationen oder Anpassungswünsche während der Veranstaltung zu ermöglichen. Dank dieser Zusammenarbeit werden die Aktivitäten der verschiedenen Ressorts Kommunikation, Logistik, Sicherheit und Empfang der Teilnehmenden und des Publikums kohärent und synchron organisiert.

Die Präsenz des Vereins im OK wird auch dazu beitragen, die Kontinuität im Management der Veranstaltung aufrechtzuerhalten, da die Vereinsmitglieder über umfassende Kenntnisse aller Organisationsaspekte verfügen. Diese Kontinuität und Komplementarität wird für den Erfolg und das Gelingen der WM von entscheidender Bedeutung sein.

Im Übrigen wird der Verein einen wertvollen Beitrag in Form von logistischer Unterstützung und der Koordination von Freiwilligen leisten. Diese sind für den reibungslosen Ablauf der verschiedenen Aktivitäten während der gesamten Veranstaltung von entscheidender Bedeutung.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Integration der operativen Einheit des Vereins in das OK für eine lückenlose Organisation entscheidend ist. Dank dieser Synergie wird die Veranstaltung von einem professionellen Management, einer optimalen Koordination und einer kollektiven Mobilisierung profitieren, wodurch ein unvergessliches Erlebnis für alle Teilnehmenden und das Publikum geschaffen werden kann.

3 Finanzorganisation und Finanzströme

Die Finanzstruktur und die Finanzströme spielen eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg.

Der Verein führt ein strenges Finanzmanagement ein und beachtet dabei die gesetzlichen Vorschriften, insbesondere in Bezug auf die Mehrwertsteuer. Um ein professionelles Finanzmanagement sicherzustellen, hat sich der Verein für die Zusammenarbeit mit einer privaten Freiburger Firma entschieden, die auf Buchhaltung und Finanzen spezialisiert ist. So kann sichergestellt werden, dass alle Finanztransaktionen transparent, genau und konform sind.

Alle an der Organisation beteiligten Partner stellen dem Verein ihre tatsächlichen dokumentierten Leistungen und Ausgaben in Rechnung. Diese Methode garantiert eine vollständige Rückverfolgbarkeit der Kosten und der einzelnen Leistungen. Die detaillierte Rechnungsstellung ermöglicht eine effektive Überwachung und Evaluation der Ausgaben und Investitionen im Zusammenhang mit der Veranstaltung.

Der Beschaffungsprozess ist sorgfältig strukturiert. Die Geschäftsstelle, die für das Tagesgeschäft zuständig ist, bestellt die Leistungen, die für die Organisation der Weltmeisterschaft benötigt werden. Vor ihrer Ausführung werden jedoch alle Aufträge vom Vorstand, der eine strategische Aufsichtsfunktion hat, genehmigt. Diese doppelte Prüfung garantiert einen sorgfältigen Umgang mit den finanziellen Ressourcen und eine effiziente Verwendung der Mittel.

Das Generalsekretariat der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJSJ) sorgt für die Überwachung der gewährten Finanzhilfen und für die Berichterstattung. Diese umfassen sowohl Sachleistungen als auch finanzielle Beiträge. Mit der Überwachung wird sichergestellt, dass alle Beteiligten ihren Verpflichtungen nachkommen. Zudem verschafft sie einen transparenten Überblick über die Gesamtinvestition.

4 Budget

Ein verantwortungsvolles Finanzmanagement und ein ausgeglichener Budgetentwurf sind wesentliche Elemente für den Erfolg der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg. Mit sorgfältiger Planung, diversifizierten Einnahmequellen und einer effizienten Mobilisierung von Freiwilligen versucht der Verein, ein unvergessliches Ereignis zu schaffen und gleichzeitig einen nachhaltigen und transparenten Ansatz zu wahren. So kann die Kontinuität und der Erfolg dieses erstklassigen internationalen Sportereignisses sichergestellt werden.

4.1 Festlegung des Budgets

Das Budget für die Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg wurde in einem akribischen Prozess gemeinsam mit allen Einheiten der verschiedenen Partner festgelegt.

Alle beteiligten Partner lieferten eine detaillierte Analyse der Leistungen, die sie für die Veranstaltung erbringen. Die Leistungen umfassen ein breites Spektrum von Infrastruktur über Sicherheit und Transport bis hin zu Logistik.

Die drei Partner haben sich für die Leistungen auf gemeinsame Preisgestaltungsgrundsätze geeinigt. Beispielsweise wurde die Bewertung eines Vollzeitäquivalents (VZÄ) auf 180 000 Franken pro Jahr festgesetzt. Auf diese Weise kann die Verteilung der Beiträge der einzelnen Einheiten vereinfacht werden, weil nicht jede Aufgabe einzeln aufgeschlüsselt werden muss, was aufgrund der Verflechtung einiger Aufgaben zwischen den Partnern komplex wäre.

Die Inhalte der Leistungen wurden gemeinsam geprüft. Nach der Genehmigung wurden die Leistungsinhalte in ein Gesamtdokument aufgenommen, das den Budgetrahmen für die Veranstaltung festlegt.

Mit einer sorgfältigen Überprüfung wurde sichergestellt, dass die berechneten Leistungen den Anforderungen und den Bedürfnissen der Veranstaltung entsprechen, die in den Verträgen festgelegt wurden.

So entstand ein Gesamtfinanzplan mit einer Obergrenze. Das bedeutet, dass im Falle eines Anstiegs der Kosten für einen Budgetposten erwogen wird, ob dafür die Kosten für einen anderen Posten gesenkt werden müssen. So wird eine flexible Verwaltung der finanziellen Ressourcen ermöglicht und die Einhaltung des festgelegten Gesamtbudgets sichergestellt.

Die Einnahmen des Vereins stammen hauptsächlich aus den Projekten und Veranstaltungen, die im Rahmen der Weltmeisterschaft organisiert werden. Es gibt keine direkten Einnahmen aus dem Turnier selbst, mit Ausnahme des Beitrags von 130 000 Franken für die Bereitstellung von Personal für die Verpflegung in der Eishalle.

Die Sponsoring-Einnahmen stammen hauptsächlich aus regionalen Projekten. Sie umfassen 70 000 Franken Gesamtsponsoring und 230 000 Franken projektbezogenes Sponsoring. Hierbei ist zu beachten, dass die Suche nach Finanzmitteln für die Weltmeisterschaft das Sponsoring des HCFG für die Saison 2025/26 nicht negativ beeinflussen darf.

Falls Gewinne erzielt werden, fliessen diese in den kantonalen Sportfonds. Dieser Ansatz entspricht dem Ziel, ein positives Erbe für die weitere Entwicklung des Sports und der sportlichen Aktivitäten in der Region zu schaffen.

4.2 Gesamtbudget

Der Budgetentwurf ist für die gesamte Organisation der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg von entscheidender Bedeutung, damit ein solides und effizientes Finanzmanagement gewährleistet ist. Die sorgfältige Planung aller Ausgaben und Einnahmequellen ist entscheidend, um die finanziellen Ziele der Veranstaltung zu erreichen und gleichzeitig den operativen Erfolg zu gewährleisten.

Gesamtgewinn- und Verlustrechnung	2023	2024	2025	2026	2027	
Geschätzte Situation am 21. Juli 2023						
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Ertrag						
Beiträge der Vereinsgründer	30 000	30 000	30 000	30 000	0	120 000
Sachleistungen Staat FR	2 000	3 000	5 000	1 295 000	0	1 305 000
Sachleistungen Stadt	6 300	31 300	52 100	606 300	0	696 000
Sachleistungen HCFG	10 000	20 000	40 000	650 000	40 000	760 000
Finanzleistungen Staat FR	92 000	110 000	110 000	264 000	55 000	631 000
Finanzleistungen Stadt	0	250 000	0	0	0	250 000
Finanzleistungen HCFG	0	0	0	0	0	0
Personalleistungen Staat FR	54 000	252 000	288 000	342 000	18 000	954 000
Personalleistungen Stadt	38 000	86 000	144 000	145 000	1 000	414 000
Personalleistungen HCFG	55 000	82 500	107 500	200 000	55 000	500 000
Infrastrukturleistungen	0	0	0	830 000	0	830 000
Projekterträge	0	276 500	739 000	167 000	0	1 182 500
Gesamtponsorings	0	10 000	20 000	40 000	0	70 000
Spenden	0	0	0	0	0	0
Verschiedene Erträge	0	0	0	0	0	0
Total	287 300	1 151 300	1 535 600	4 569 300	169 000	7 712 500
Aufwand						
Personalkosten HCFG	-55 000	-82 500	-107 500	-200 000	-55 000	-500 000
Personalkosten Stadt	-38 000	-86 000	-144 000	-145 000	-1 000	-414 000
Personalkosten Staat FR	-54 000	-252 000	-288 000	-342 000	-18 000	-954 000
Auftragskosten HCFG	0	0	-40 000	-60 000	0	-100 000
Sachgegenleistungen Staat FR	-2 000	-3 000	-5 000	-1 295 000	0	-1 305 000
Sachgegenleistungen Stadt	-6 300	-31 300	-52 100	-606 300	0	-696 000
Sachgegenleistungen HCFG	-20 000	-20 000	-40 000	-650 000	-40 000	-770 000
Aufwand Infrastruktur	0	0	0	-830 000	0	-830 000

Gesamtgewinn- und Verlustrechnung	2023	2024	2025	2026	2027	
Andere Sachgegenleistungen (Gesamtponsorings)	0	-10 000	-20 000	-40 000	0	-70 000
Reisekosten / Standortbesuche	-10 000	-10 000	-30 000	-10 000	0	-60 000
Kommunikation / Events	-50 000	-80 000	-60 000	-100 000	0	-290 000
Beschilderung	0	0	0	-100 000	0	-100 000
Kauf von Tickets und Logen	0	0	0	-400 000	0	-400 000
Logistik und Transport	0	0	-10 000	-160 000	0	-170 000
Administration HR und Freiwillige	0	-5 000	-5 000	-5 000	0	-15 000
Projektaufwand	0	-233 000	-690 000	-91 500	0	-1 014 500
Total	-235 300	-812 800	-1 491 600	-5 034 800	-114 000	-7 688 500
Geschäftsergebnis	52 000	338 500	44 000	-465 500	55 000	24 000

Für die Organisation der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg werden in Zusammenarbeit mit den drei beteiligten Partnern verschiedene Finanzierungsquellen genutzt. Nachfolgend werden die wichtigsten Finanzierungsquellen und Aufwendungen aufgeführt:

- > Beiträge der Vereinsgründer: Gemäss Vereinsstatuten zahlen der Staat, die Stadt und der HCFG jedes Jahr finanzielle Beiträge an die Organisation.
- > Sachleistungen: Die drei Partner erbringen materielle Beiträge und Leistungen, um die Organisation der Veranstaltung zu erleichtern.
- > Finanzielle Beiträge: Die drei Partner verpflichten sich, finanzielle Beiträge an die Gesamtorganisation der WM zu leisten.
- > Personalleistungen: Die Partner stellen Personal zur Verfügung, das bei der Planung und Logistik der Veranstaltung hilft.
- > Infrastrukturleistungen: Es werden Mittel für den Aufbau und die Anpassung der Infrastruktur bereitgestellt, die für die Ausrichtung der WM benötigt wird.
- > Projekterträge: Es werden spezielle Finanzierungsinitiativen ins Leben gerufen, um Geld für Projekte im Zusammenhang mit der Bewerbung der WM zu sammeln. Einige Projekte sind noch nicht so weit ausgereift, dass ihr Gesamtaufwand ermittelt werden kann. Deshalb wird nur das geschätzte Ergebnis berücksichtigt.
- > Gesamtponsorings: Für verschiedene Bereiche der Veranstaltung werden umfangreichere Sponsoring-Partnerschaften abgeschlossen.

Nachfolgend werden die wichtigsten Aufwendungen aufgeführt:

- > Personalkosten: Ausgaben für die Bezahlung der Mitarbeitenden, die für die Organisation der Veranstaltung eingestellt wurden.
- > Auftragskosten: Kosten im Zusammenhang mit Verträgen, die der HCFG mit externen Dienstleistern für bestimmte Dienstleistungen abschliesst.
- > Sachgegenleistungen: Die Partner stellen als Gegenleistung für die finanzielle Unterstützung Waren oder Dienstleistungen bereit.
- > Aufwand Infrastruktur: Aufwand für die Miete, den Unterhalt, die Anpassung und die Einrichtung der Infrastruktur für die Veranstaltung.
- > Reisekosten: Ausgaben für Reisen des Personals zur Vorbereitung der Veranstaltung.

- > Kommunikation und / Events: Ausgaben für Kommunikation und Bewerbung der WM und für die Organisation von Spezialveranstaltungen.
- > Beschilderung: Ausgaben für Erstellung und Installation der Beschilderung für die Veranstaltung.
- > Kauf von Tickets und Logen: Ausgaben für den Kauf von Eintrittskarten und Logenplätzen für die WM-Spiele.
- > Logistik und Transport: Ausgaben für Logistik und Transport von Ausrüstung, Teams und VIPs zuzüglich 100 000 Franken für die Ausdehnung des Transports auf die ganze Nacht, sofern sich dies als notwendig erweist, da dies im Standardvertrag für grössere Städte festgelegt ist.
- > Administration HR und Freiwillige: Ausgaben für das Management von Personal und Freiwilligen.
- > Projektaufwand: Kosten für die Durchführung von Projekten in Zusammenhang mit der Bewerbung der Veranstaltung. Einige Projekte sind noch nicht so weit ausgereift, dass ihr Gesamtaufwand ermittelt werden kann. Deshalb wird nur das geschätzte Ergebnis berücksichtigt.

4.3 Kostenaufteilung

Nachfolgend wird die Aufteilung der Kosten unter den drei Partnern beschrieben. Sie ist das Ergebnis langer Verhandlungen und richtet sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Beteiligten. Der Beitrag des Staates besteht hauptsächlich darin, dass er einen erheblichen Teil der Kosten für Infrastruktur, öffentliche Dienstleistungen und Sicherheit übernimmt, darunter ca. 1,3 Millionen für Leistungen der Kantonspolizei und des Zivildienstes. Die Stadt Freiburg übernimmt einen grossen Teil der Logistikkosten und beteiligt sich an der Finanzierung der Infrastruktur und der temporären Einrichtungen, die für die Veranstaltung benötigt werden. Der Hockey Club Fribourg-Gottéron beteiligt sich, indem er einen Teil der Betriebskosten, insbesondere Personalkosten und Kosten für die genutzte Infrastruktur, übernimmt.

Die Kostenaufteilung richtet sich nach den Verantwortlichkeiten und Kompetenzbereichen der drei Partner. Sie ermöglicht ein ausgewogenes Ausgabenmanagement und stellt gleichzeitig sicher, dass jeder Partner eine wesentliche Rolle für den Gesamterfolg der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg spielt.

Aufteilung zwischen den Partnern	Staat	Stadt FR	HCFG
Beiträge der Vereinsgründer	40 000	40 000	40 000
Sachleistungen	1 305 000	696 000	760 000
Finanzleistungen	631 000	250 000	
Personalleistungen	954 000	414 000	500 000
Infrastrukturleistungen	830 000		
Total	3 760 000	1 400 000	1 300 000

4.4 Kosten zu Lasten des Staates

Die vom Staat zu tragenden Kosten für die Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg wurden sorgfältig geprüft. Dabei wurden die vertraglichen Anforderungen und die Finanzierung von Veranstaltungen und Projekten des Vereins berücksichtigt. Auf dieser Grundlage wurden die vom Staat übernommenen Posten wie folgt festgelegt:

	2023	2024	2025	2026	2027	
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Beiträge der Vereinsgründer	10 000	10 000	10 000	10 000	0	40 000
Sachleistungen Staat FR	2 000	3 000	5 000	1 295 000	0	1 305 000
Finanzleistungen Staat FR	92 000	110 000	110 000	264 000	55 000	631 000
<i>Personalleistungen Staat FR</i>	<i>54 000</i>	<i>252 000</i>	<i>288 000</i>	<i>342 000</i>	<i>18 000</i>	<i>954 000</i>
Infrastrukturleistungen	0	0	0	830 000	0	830 000
Total	158 000	375 000	413 000	2 741 000	73 000	3 760 000

Der Beitrag der Gründer, zu denen auch der Staat gehört, stellt einen ersten Teil der Finanzierung und Unterstützung der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg dar. Dieser Beitrag wurde auf 10 000 Franken pro Jahr festgelegt.

Die Sachleistungen des Staates spielen bei der Durchführung der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg eine entscheidende Rolle. Die Unterstützung setzt sich aus verschiedenen Beiträgen zusammen, die von Sicherheitsleistungen bis zur benötigten Infrastruktur reichen. Nachfolgend werden diese Leistungen aufgeschlüsselt:

- > Leistungen der Polizei: Der Staat leistet wesentliche Unterstützung im Bereich der Sicherheit, indem er Personal, Material und Fahrzeuge zur Verfügung stellt, um während der Meisterschaft eine sichere Umgebung zu gewährleisten. Die Polizeidienste sorgen für die Sicherheit der Teilnehmenden, Teams, Offiziellen und der Öffentlichkeit und tragen so zum Gesamterfolg der Veranstaltung bei.
- > Zivilschutzkompanie: Der Einsatz einer Zivilschutzkompanie ist ein wichtiger Bestandteil der staatlichen Unterstützung in Form von Sachleistungen.
- > Bewilligungen und Räumlichkeiten: Der Staat erleichtert den Prozess, indem er die erforderlichen Bewilligungen für die Austragung der Weltmeisterschaft ausstellt. Im Übrigen trägt die Bereitstellung von Räumlichkeiten, insbesondere von Poya-Kaserne und Poya-Park, zur operativen Effizienz der Veranstaltung bei, indem sie Platz für verschiedene Aktivitäten bietet.

Die finanzielle Unterstützung des Staates besteht in der Finanzierung verschiedener wesentlicher Aspekte. Das Gehalt des Projektleiters garantiert eine kompetente und engagierte Leitung der Veranstaltung. Darüber hinaus tragen Krankenwagen und Feuerwehrleute dazu bei, die gesundheitliche Sicherheit der Teilnehmenden und des Publikums zu gewährleisten.

Der Staat stellt für die Geschäftsstelle qualifiziertes Personal, darunter den Generalsekretär der SJSD und den Vorsteher des Amtes für Sport, zur Verfügung. Für das Sicherheitsmanagement ist zudem ein Kadernmitglied der Kantonspolizei involviert. Diese personelle Unterstützung stärkt die Koordination und das Gesamtmanagement der Veranstaltung.

Die Unterstützung der Infrastrukturen erfolgt in Form von Schlüsselmaßnahmen, mit denen die Anlagen an die Standards der Weltmeisterschaft angepasst werden. Dazu gehören die Anpassung des Eisstadions an NHL-Vorgaben, die Installation von Kameras, Ultra-HD-Beleuchtung, die Entfernung und Lagerung der Sitze für die «Clean Arena» sowie weitere technische Anpassungen.

5 Geplante finanzielle Unterstützung durch den Staat

Der Gesamtbeitrag des Staates in der Höhe von 3,76 Millionen Franken wird wie folgt zwischen Leistungen zu Lasten des ordentlichen Staatsvoranschlags und Zusatzfinanzierungen aufgeteilt:

- > Ordentlicher Staatsvoranschlag (logistische Unterstützung): Ein Teil der Gelder, nämlich 1,719 Millionen Franken, stammen aus dem ordentlichen Staatsvoranschlag. Das bedeutet, dass der Staat einen Teil seiner ordentlichen Mittel für die Durchführung der Eishockey-Weltmeisterschaft einsetzt.
- > Zusätzliche Finanzierung (Finanzhilfen): Die restlichen Gelder, das heisst ca. 2,041 Millionen Franken, müssen zusätzlich zum ordentlichen Staatsvoranschlag finanziert werden.

In Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen sollen diese zusätzlichen Mittel ganz oder teilweise aus dem kantonalen Sportfonds entnommen werden. Dies ermöglicht die Teilnahme an diesem ehrgeizigen, aussergewöhnlichen Projekt und minimiert gleichzeitig seine Auswirkungen auf den ordentlichen Staatsvoranschlag.

	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
Total	158 000	375 000	413 000	2 741 000	73 000	3 760 000
Ordentlicher Staatsvoranschlag (Sachleistungen)	54 000	72 000	108 000	1 452 000	18 000	1 719 000
Löhne	54 000	72 000	108 000	162 000	18 000	414 000
Leistungen Polizei				1 110 000		1 110 000
Leistungen ZS				150 000		150 000
Bewilligungen				10 000		10 000
Bereitstellung von Räumlichkeiten des Staates				20 000		20 000
Zusatzfinanzierung durch den Staat (Finanzhilfen)	104 000	303 000	305 000	1 289 000	55 000	2 041 000
Gründerbeitrag	10 000	10 000	10 000	10 000		30 000
Anteil Gehalt Projektleiter	92 000	110 000	110 000	110 000	55 000	477 000
Unterstützung und Hilfeleistungen				154 000		154 000
Reisekosten	2 000	3 000	5 000	5 000		15 000
Pauschalbetrag für Personal		180 000	180 000	180 000		540 000
Infrastrukturleistungen				830 000		830 000

Die Finanzierung der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg erfordert verschiedene Ressourcen und Unterstützung. Nachfolgend werden die verschiedenen Mittel und Beiträge im Detail beschrieben:

- > Löhne: Die Löhne stellen die Bewertung der Arbeit der staatlichen Angestellten dar, die gemäss ihrem Pflichtenheft am Projekt beteiligt sind. Wie bereits erwähnt, werden die VZÄ mit jeweils 180 000 Franken pro Jahr bewertet.
- > Leistungen Polizei: Die Kantonspolizei hat detailliert festgelegt, welche Leistungen und welches Material sie benötigt, um die Sicherheit der Veranstaltung zu gewährleisten. Dazu gehören unter anderem Begleitung, Eskorte, Verkehrsdispositiv, Aufrechterhaltung der Ordnung, Personenschutz, Entschärfung von Sprengsätzen und der Schutz von Infrastruktur und Logistik.

-
- > Leistungen ZS: Der Einsatz der Zivilschutzkompanie wird auf 5000 Manntage zu 30 Franken pro Mann und Tag geschätzt.
 - > Bewilligungen: Der Staat und die Stadt haben sich vertraglich verpflichtet, die für die Durchführung der Weltmeisterschaft erforderlichen Bewilligungen zu übernehmen.
 - > Bereitstellung von Räumlichkeiten des Staates: Es handelt sich um einen Teil der Poya-Kaserne und des Poya-Parks.

Die Zusatzfinanzierung umfasst die folgenden Finanzhilfen im Sinne des Subventionsgesetzes (Art. 3 SubG):

- > Gründerbeiträge ab 2023
- > Anteil Gehalt Projektleiter: Gehalt des Projektleiters der Weltmeisterschaft.
- > Unterstützung und Hilfeleistungen: Schätzung der Sanitätsdienste und der Feuerwehr von insgesamt 154 000 Franken.
- > Reisekosten ab 2023
- > Pauschalbetrag für Personal: Der Verein benötigt zusätzliches Personal für die Administration sowie für die Koordination der Freiwilligen und des Personals. Da die geforderten Verpflichtungen über den für das Staatspersonal festgelegten Rahmen hinausgehen, kann der Staat seine Angestellte nicht direkt zur Verfügung stellen. Der Staat kann jedoch einen Beitrag leisten, indem er einen Pauschalbetrag für die Anstellung des benötigten Personals bereitstellt.
- > Infrastrukturleistungen: Unterstützung in Form von Schlüsselmassnahmen, mit denen die Anlagen an die Standards der Weltmeisterschaft angepasst werden.

Gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates erfordern die obgenannten Finanzhilfen einen Verpflichtungskredit, weil es sich um besondere Ausgaben für einen bestimmten Zweck, nämlich die Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg handelt.

6 Fazit

Die Durchführung der Eishockey-WM 2026 in Freiburg ist für die Region ein einmaliges und prestigeträchtiges Ereignis. Über ein reines Sportereignis hinaus bietet die Veranstaltung die Möglichkeit, im ganzen Kanton eine allgemeine Begeisterung auszulösen. So kann auch ein nachhaltiges Erbe für künftige Generationen geschaffen werden, an dem die Stadt, der HCFG sowie Partner aus Wirtschaft und Tourismus beteiligt sind.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, dem finanziellen Beitrag für die Weltmeisterschaft von insgesamt 3,76 Millionen Franken zuzustimmen und bei der Finanzverwaltung einen Verpflichtungskredit von 2,041 Millionen Franken zu eröffnen, damit der Kanton Freiburg der Organisation der Eishockey-Weltmeisterschaft 2026 in Freiburg Finanzhilfen gewähren kann.

Das vorliegende Dekret hat keine direkten Auswirkungen auf den Personalbestand. Es hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Er stellt keine Probleme in Bezug auf seine Vereinbarkeit mit Bundesrecht und europäischem Recht dar.

Da sich die finanzielle Verpflichtung auf einen Betrag von weniger als 0,25 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung beläuft, unterliegt das Dekret nicht dem fakultativen Finanzreferendum.

Aus diesen Gründen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DSJS-193

Projet de décret :
Financement du championnat du monde de hockey (CM)

Propositions de la commission ad-hoc CAH-2023-024

Présidence : Hubert Dafflon

Membres : Pierre-Alain Bapst, David Bonny, Adrian Brügger, Nicolas Bürgisser, Christophe Chardonnens, Nicolas Galley, Regula Hayoz Helfer, François Ingold, Grégoire Kubski, Marc Pauchard

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 3 al. 2

² La sollicitation financière au Fonds cantonal du sport ne peut être supérieure à 50% du montant total engagé.

Vote final

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

Catégorisation du débat

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

Anhang

GROSSER RAT

2023-DSJS-193

Dekretsentwurf:
Finanzierung der Eishockey-Weltmeisterschaft (WM)

Antrag der Ad-hoc-Kommission AKH-2023-024

Präsidium: Hubert Dafflon

Mitglieder: Pierre-Alain Bapst, David Bonny, Adrian Brügger, Nicolas Bürgisser, Christophe Chardonnens, Nicolas Galley, Regula Hayoz Helfer, François Ingold, Grégoire Kubski, Marc Pauchard

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 3 Abs. 2

² Die finanzielle Belastung des kantonalen Sportfonds darf 50% des aufgewendeten Gesamtbetrags nicht übersteigen.

A1

Schlussabstimmung

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

Kategorie der Behandlung

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Art. 4 al. 2

² Le secrétariat général de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport prend les mesures nécessaires pour promouvoir des prix d'accès abordables à la manifestation.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

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

Le 3 novembre 2023

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Art. 4 Abs. 2

A2 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1
CE Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

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

Den 3. November 2023

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DSJS-193

Projet de décret :
Financement du championnat du monde de hockey (CM)

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 3 al. 2

² La sollicitation financière au Fonds cantonal du sport ne peut être supérieure à 50% du montant total engagé

Vote final

Par 9 voix contre 1 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Anhang

GROSSER RAT

2023-DSJS-193

Dekretsentwurf:
Finanzierung der Eishockey-Weltmeisterschaft (WM)

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

Mitglieder: Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 3 Abs. 2

² Die finanzielle Belastung des kantonalen Sportfonds darf 50% des aufgewendeten Gesamtbetrags nicht übersteigen.

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

A1

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 1 et 2 abstentions.

Le 3 novembre 2023

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1 Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats
CE mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Den 3. November 2023



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-31

Pour une libéralisation encadrée du ramonage sur le territoire cantonal

Auteurs :	Clément Christian / Chardonnens Jean-Daniel
Nombre de cosignataires :	10
Dépôt :	09.02.2023
Développement :	09.02.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	09.02.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	03.10.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 9 février 2023, les députés Christian Clément et Jean-Daniel Chardonnens demandent une modification de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB) et, partant, de son règlement d'application (RECAB), afin de supprimer les concessions en matière de ramonage et les tarifs réglementés. La motion se fonde sur le fait qu'une majorité des cantons a déjà libéralisé le ramonage, arguant du fait que la lutte contre les incendies n'est plus le principal argument du monopole et que la lutte contre la pollution peut également être garantie dans les exemples cantonaux libéralisés.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Historiquement, les concessions étaient justifiées du point de vue de la sécurité incendie. Principe déjà institué dans la loi cantonale sur la police du feu et des constructions du 22 novembre 1945, puis maintenu dans les deux révisions suivantes, les ramoneurs du canton de Fribourg bénéficient d'une situation de monopole. La législation qui encadre les ramoneurs, la LECAB, a connu sa dernière révision en 2016. Conformément au règlement qui en découle (RECAB), les concessions sont accordées par le conseil d'administration de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB), sur le préavis de la direction de l'Etablissement qui consulte préalablement le Service de l'environnement (SEn). En effet, ce service utilise également l'organisation des ramoneurs pour effectuer les contrôles obligatoires des installations de combustion. L'ECAB est chargé de déterminer le nombre de concessions et le périmètre en fonction du marché. Actuellement, le canton compte 13 concessions, la tendance étant plutôt à la baisse.

Dans le canton de Fribourg, les sinistres causés par un incendie dont la cause est liée à l'obstruction et l'inflammation d'un canal d'évacuation des fumées tendent clairement à baisser depuis 2003 pour atteindre désormais moins d'une trentaine de cas par année. Ces sinistres représentent pour l'ECAB moins de 2 % des dommages causés par le feu. Ces constats sont à mettre en lien avec l'évolution de la prévention incendie dont les mesures portent leurs fruits, notamment via le renforcement des normes et des contrôles, ainsi que l'évolution des pratiques de construction. Il en résulte une

diminution tant du nombre d'incendies que des engagements financiers à honorer afin de faire face à ces sinistres en termes d'assurance.

De plus, suivant les tendances énergétiques (coûts de l'énergie, crise d'approvisionnement, évolutions technologiques, prise de conscience de la responsabilité climatique), on constate un retrait des moyens de chauffage fossiles vers des systèmes de chauffage basés sur les énergies renouvelables. Ainsi, en 2022, seules 15 installations à mazout ou à gaz et 79 installations à bois ont été mises en service à la suite d'un renouvellement, ce qui s'est traduit par près de 1369 installations en moins dont le canal est à entretenir et à contrôler par les ramoneurs dans le canton. Pour 2022, seules 5 % des installations nouvellement remplacées ont donc nécessité un service de ramonage aussi bien sous l'angle de la protection incendie que de la protection de l'air.

Sur la base de ces mêmes constats, la majorité des cantons en Suisse connaît aujourd'hui une organisation du marché du service de ramonage libéralisée. La tendance à supprimer le monopole s'observe depuis une vingtaine d'année. Récemment, Bâle-Campagne (2018), Berne (2021), Thurgovie (2021) et Argovie (2022) ont procédé à cette ouverture du marché. Le canton de Neuchâtel se prépare actuellement à suivre cette démarche.

La majorité des cantons ayant supprimé le monopole ont toutefois maintenu l'obligation de contrôles et l'octroi d'autorisation d'exercice pour les entreprises de ramonage afin de garantir la qualité et la sécurité des prestations.

1. Avantages de la libéralisation

Dès lors que la justification de la sécurité publique (sécurité incendie) tend à disparaître ou peut être prise en compte d'une autre manière (normes de construction, homologation des produits), le bien-fondé d'un monopole pour les activités de ramonage s'en trouve contesté. Une intervention de l'Etat modifiant les règles de ce marché économique est d'autant plus discutable que la majorité des cantons ont abandonné cette régulation et que la sécurité incendie ne s'en trouve pas affaiblie. En effet, selon les informations obtenues des cantons de Zürich, Bâle-Campagne et Berne, les établissements cantonaux d'assurance ne constatent pas d'augmentation de sinistralité résultant de la libéralisation du marché.

Par ailleurs, les installations en fonction nécessitant un ramonage se raréfient, notamment en raison de la vague de remplacements des anciens systèmes de chauffage à combustion motivée par les objectifs climatiques. Cette raréfaction rend l'avenir du métier incertain (actuellement moins d'une cinquantaine d'équivalents plein-temps et sept personnes en apprentissage). Libéraliser permettrait d'étendre les activités des entreprises, afin d'assurer leur pérennité. En effet, des synergies peuvent être trouvées et des frais réduits du moment que, par exemple, le prestataire choisi peut s'occuper de l'entretien du brûleur, du ramonage et du contrôle. Malgré la raréfaction des installations encore en fonction, la diversification du modèle économique des entreprises de ramonage permettra de maintenir des tarifs convenables.

Certaines entreprises possédant des installations de grande taille seraient favorisées par une libéralisation, qui permettrait de réduire le nombre d'interlocuteurs en attribuant un mandat unique à une entreprise de ramonage sans considération des zones géographiques de concession, ou en internalisant les compétences.

De plus, une libéralisation permettrait d'éviter que les entreprises de ramonage du canton ne se retrouvent exposées à une concurrence déjà aguerrie sur le territoire suisse, si le canton de Fribourg devait être un des derniers à libéraliser le marché.

2. Inconvénients et risques de la libéralisation

Du point de vue de la prévention incendie, un changement de système organisationnel ne doit pas être source d'une augmentation de la sinistralité. Ces considérations devront faire l'objet d'une attention particulière en cas de modification du système.

En outre, certains cantons ayant libéralisé le marché ont constaté une hausse des prix liés au ramonage (dans les 12 mois, 30 % à Zurich en 2002, 10 % à Berne en 2021 et 10 à 15 % à Argovie en 2022). Cette augmentation doit cependant être relativisée à Berne, car une nouvelle convention collective de travail avait été introduite la même année. Par ailleurs, ces augmentations tiennent également compte de l'inflation car, comme pour Fribourg, le tarif étatique n'est pas indexé automatiquement chaque année mais subit une adaptation périodique après plusieurs années.

Finalement, il convient de noter que les ramoneurs effectuent également – par ce biais – une tâche dans le domaine de la protection de l'environnement : les contrôles des chauffages selon l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (OPair, RS 814.318.142.1) dont l'exécution incombe aux cantons. Les cantons ont attribué la gestion des contrôles soit à un service cantonal, soit aux communes (comme pour les cantons mentionnés qui ont libéralisé le marché). Le canton de Fribourg a choisi de déléguer cette tâche aux 13 ramoneurs concessionnés par l'ECAB. Les communes ne sont actuellement donc pas impliquées dans cette tâche dans le canton de Fribourg et le système actuel permet de gérer de manière rationnelle les contrôles de combustion (nombre limité de contrôleurs, avec attribution prédéfinies des installations) et ainsi assurer le respect des exigences de l'OPair.

Une éventuelle suppression du monopole n'impactera pas l'obligation pour le propriétaire de faire contrôler ses installations à combustion du point de vue de la protection de l'air, pas plus que du point de vue de la sécurité incendie. Dès lors la tâche de surveillance pour l'Etat (SEn et ECAB) ne disparaît pas. Il conviendra alors de déterminer l'organisation permettant d'assumer ces surveillances, respectivement de délivrer les autorisations aux ramoneurs ou aux tiers qualifiés pour effectuer ces tâches.

Cela demande une analyse des coûts qui seront induits par un tel changement, notamment pour le canton, les communes et les propriétaires.

Enfin, malgré le maintien des obligations de contrôles, aussi bien sous l'angle de la protection de l'air que de la protection incendie, on peut craindre que les contrôles des installations ne soient plus réalisés aussi systématiquement qu'actuellement. Aujourd'hui, le propriétaire est facilité dans sa responsabilité puisqu'il est contacté par le ramoneur selon les fréquences prévues par la loi. Selon la forme de libéralisation choisie, ce soutien pourrait disparaître.

3. Précautions à prendre en cas de libéralisation

Dans l'hypothèse d'une libéralisation, certaines précautions devraient être prises pour parer aux inconvénients engendrés par un changement de système.

Ainsi, dans le domaine de la prévention incendie, il faudrait se référer aux recommandations de la faïtière des ramoneurs ou éventuellement adopter une directive cantonale, afin d'assurer la fréquence des contrôles et la compétence des ramoneurs. S'agissant des sinistres, il faudra pouvoir déterminer quels entretiens de l'installation auront été effectués et si les exigences en termes de fréquence et de forme ont été respectées. Il faudra ainsi déterminer s'il sera de la responsabilité du propriétaire d'en apporter la preuve (comme Bâle-Campagne, Berne), ou si l'établissement cantonal tiendra un rôle plus actif (comme envisagé par Neuchâtel). En cas d'intervention pour des feux de cheminée complexe, il faudrait pouvoir recourir à un expert (jusqu'ici, le maître-ramoneur du secteur) ; les modalités de cette intervention devront par ailleurs être définies. Il conviendrait encore de déterminer les modalités des contrôles de combustion, jusqu'ici effectués par les ramoneurs.

Afin d'assurer la qualité de l'air, il faudra veiller à mettre en place un nouveau système de suivi des contrôles des installations. La gestion de ce système de suivi des contrôles en lien avec l'OPair devra continuer d'être assurée par l'Etat afin de garantir une application uniforme et stricte sur l'ensemble du territoire cantonal. Le projet de révision législative qui découlerait de l'acceptation de la motion devrait donc démontrer comment assurer les contrôles systématiques des installations afin de garantir le respect de l'OPair, étendant ainsi les modifications de bases légales aux autres actes concernés (en particulier l'ordonnance sur le contrôle obligatoire des installations de combustion (OCIC, RSF 770.32)).

4. Conclusion

Dans le contexte actuel, en particulier au vu de la situation qui se dessine dans les cantons limitrophes, il apparaît justifié de faire évoluer le système existant. Mis à part pour assurer le respect des exigences en matière de protection de l'air, les arguments en faveur du maintien du monopole du ramonage ont aujourd'hui perdu de leur pertinence. Dans le but d'assurer l'avenir du métier de ramoneur, tout en s'intégrant dans une logique intercantonale, ceci en dépit du risque d'augmentation des tarifs, il serait adéquat de procéder à certaines modifications législatives. En tous les cas, le Grand Conseil est invité à prendre en considération tant les avantages que les inconvénients d'une libéralisation du ramonage, tout en tenant compte des mesures à prendre si une telle motion devait être acceptée. Ainsi, il conviendrait en particulier de maintenir un cadre pour l'activité de ramonage et de s'assurer que les exigences en termes de sécurité et de protection de l'air, par la garantie de la fréquence et des compétences-métier, sont respectées.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter cette motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-31

Für eine kontrollierte Liberalisierung der Kaminreinigung auf dem Kantonsgebiet

Urheber:	Clément Christian / Chardonnens Jean-Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	10
Einreichung:	09.02.2023
Begründung:	09.02.2023
Überweisung an den Staatsrat:	09.02.2023
Antwort des Staatsrats:	03.10.2023

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 9. Februar 2023 eingereichten und begründeten Motion beantragen die Grossräte Christian Clément und Jean-Daniel Chardonnens, das Gesetz über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG) und somit auch dessen Reglement (KGVR) dahingehend zu ändern, dass die Kaminreinigungskonzessionen und die im Reglement festgelegten Tarife gestrichen werden. Die Motionsurheber berufen sich darauf, dass die meisten Kantone die Kaminreinigung bereits liberalisiert hätten, und argumentieren, dass die Brandbekämpfung nicht mehr der Hauptgrund für das Monopol sei und dass der Umweltschutz auch in den aufgeführten Kantonen mit liberalisiertem Markt gewährleistet werden könne.

II. Antwort des Staatsrats

Historisch gesehen waren die Konzessionen aus der Sicht des Brandschutzes gerechtfertigt. Dieser Grundsatz wurde bereits mit dem kantonalen Gesetz betreffend die Feuer- und Baupolizei vom 22. November 1945 eingeführt und in den beiden folgenden Revisionen beibehalten. Seither profitieren die Kaminfegerinnen und Kaminfeger im Kanton Freiburg von einer Monopolsituation. Das KGVG, das die Kaminreinigung regelt, wurde zuletzt 2016 revidiert. Gemäss dazugehörigem Reglement (KGVR) werden die Konzessionen vom Verwaltungsrat der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) auf Stellungnahme der Direktion der KGV erteilt. Diese hört zuvor das Amt für Umwelt (AfU) an. Das AfU arbeitet bei der obligatorischen Kontrolle von Feuerungsanlagen mit dem Kaminfegerverband zusammen. Die KGV ist dafür zuständig, die Anzahl Konzessionen und die Kaminfegerkreise marktgerecht festzulegen. Derzeit gibt es im Kanton 13 Konzessionen, wobei die Tendenz eher abnehmend ist.

Die Zahl der Brandschäden infolge Verstopfung und Entzündung eines Abgaskanals ist im Kanton Freiburg seit 2003 deutlich gesunken und liegt heute bei weniger als 30 Fällen pro Jahr. Die Fälle machen bei der KGV weniger als 2 % der von Feuer verursachten Schäden aus. Dies ist einerseits der Verbesserung des Brandschutzes zu verdanken, dessen Massnahmen Früchte tragen (v. a. Verschärfung von Normen und Kontrollen), und andererseits der Entwicklung der Baupraxis.

Auf diese Weise konnten sowohl die Zahl der Brände als auch die finanziellen Verpflichtungen bei der versicherungstechnischen Bewältigung der Schäden reduziert werden.

Dem Trend im Energiebereich entsprechend (Energiekosten, Versorgungskrise, technologische Entwicklung, wachsendes Bewusstsein für Klimaverantwortung) ist bei Heizsystemen ausserdem eine Verschiebung von fossilen Brennstoffen zu erneuerbaren Energieträgern zu beobachten. So wurden 2022 bei der Erneuerung von Heizanlagen nur 15 Erdöl- oder Gasheizungen und 79 Holzheizungen in Betrieb genommen, was zur Folge hatte, dass es nun fast 1369 Anlagen weniger gibt, bei denen die Kaminfegerinnen und Kaminfeger des Kantons die Abgaskanäle warten und kontrollieren müssen. Im Jahr 2022 erforderten also nur 5 % der ersetzten Heizanlagen aus Sicht des Brandschutzes und der Luftreinhaltung einen Kaminreinigung.

Diese Situation hat bei den meisten Kantonen der Schweiz zu einer Liberalisierung des Kaminfegermarktes geführt. Der Trend zur Abschaffung des Monopols ist seit etwa zwanzig Jahren zu beobachten. Vor kurzem haben Basel-Land (2018), Bern (2021), Thurgau (2021) und Aargau (2022) diesen Schritt getan. Der Kanton Neuenburg bereitet sich derzeit auf die Marktöffnung vor.

Die meisten Kantone, die das Monopol abgeschafft haben, behielten jedoch die Kontrollpflicht und die Berufsausübungsbewilligungen für Kaminreinigungsunternehmen bei, um die Qualität und Sicherheit der Dienstleistungen zu gewährleisten.

1. Vorteile einer Liberalisierung

Da das Argument der öffentlichen Sicherheit (Brandschutz) immer weniger stichhaltig ist bzw. die Sicherheit anders gewährleistet werden kann (Baunormen, Produktzulassung), ist die Berechtigung des Kaminreinigungsmonopols in Frage gestellt. Das staatliche Eingreifen in die Regeln dieses Marktes ist umso fragwürdiger, als die meisten Kantone die Regulierung bereits abgeschafft haben, ohne dass der Brandschutz darunter gelitten hätte. Gemäss Informationen aus den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft und Bern haben die kantonalen Versicherungsanstalten seit der Liberalisierung keinen Anstieg der Schadenfälle festgestellt.

Ausserdem werden die Heizanlagen, die noch eine Kaminreinigung erfordern, immer seltener, weil aufgrund der Klimaziele sehr viele alte Verbrennungsheizungen ersetzt werden. Dies macht die Zukunft des Kaminfegerberufs ungewiss (derzeit gibt es weniger als 50 Vollzeitäquivalente und sieben Lernende). Mit einer Liberalisierung könnte der Tätigkeitsbereich der Unternehmen erweitert und so ihr Fortbestand gesichert werden. Beispielsweise können Synergien genutzt und Kosten gesenkt werden, wenn ein Betrieb in der Lage ist, die Wartung des Brenners, die Kaminreinigung und die Kontrolle zu übernehmen. Die Diversifizierung des Geschäftsmodells würde dafür sorgen, dass die Gebühren trotz der abnehmenden Zahl noch betriebener Feuerungsanlagen weiterhin angemessen sind.

Auch manche Unternehmen mit grossen Heizanlagen würden von einer Liberalisierung profitieren: Sie könnten die Zahl der Ansprechpartner reduzieren, indem sie nur noch einen Auftrag an ein einziges Kaminreinigungsunternehmen erteilen, ohne die Konzessionskreise berücksichtigen zu müssen, oder indem sie die Fachkräfte eingliedern.

Falls Freiburg seinen Markt als einer der letzten Kantone öffnen sollte, könnte mit einer Liberalisierung verhindert werden, dass die kantonalen Kaminreinigungsunternehmen einer in der Schweiz bereits kampferprobten Konkurrenz ausgesetzt werden.

2. Nachteile und Risiken einer Liberalisierung

Aus Sicht des Brandschutzes darf eine Änderung des Systems nicht zu einem Anstieg der Schadenfälle führen. Dies muss bei einem Systemwechsel besonders beachtet werden.

Darüber hinaus haben einige Kantone nach der Liberalisierung ihres Marktes einen Anstieg der Kaminfegerpreise festgestellt (30 % innerhalb von 12 Monaten in Zürich im Jahr 2002, 10 % in Bern im Jahr 2021 und 10–15 % im Aargau im Jahr 2022). Der Anstieg in Bern muss jedoch relativiert werden, da im selben Jahr ein neuer Gesamtarbeitsvertrag eingeführt worden war. Die Preiserhöhungen sind zudem auch nicht teuerungsbereinigt, weil der staatliche Tarif, wie in Freiburg, nicht jedes Jahr automatisch indiziert, sondern alle paar Jahre periodisch angepasst wird.

Des Weiteren erfüllen die Kaminfegerinnen und Kaminfeger eine Umweltschutzaufgabe: die Heizungskontrollen gemäss Luftreinhalte-Verordnung des Bundes (LRV, SR 814.318.142.1), für deren Umsetzung die Kantone zuständig sind. Die Kantone haben die Kontrollen entweder einer kantonalen Stelle oder – so wie die Kantone, die den Markt liberalisiert haben – den Gemeinden übertragen. Der Kanton Freiburg hat sich dafür entschieden, diese Aufgabe an die 13 von der KGV konzessionierten Kaminreinigungsunternehmen zu delegieren. Die Gemeinden sind im Kanton Freiburg also derzeit nicht an dieser Aufgabe beteiligt. Das aktuelle System garantiert ein rationelles Management der Feuerungskontrollen (begrenzte Anzahl Kontrolleurinnen/Kontrolleure, im Voraus festgelegte Zuteilung der Anlagen) und somit die Einhaltung der LRV-Vorschriften.

Auch bei einer möglichen Abschaffung des Monopols müssten Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer ihre Feuerungsanlagen bezüglich Luftreinhaltung und Brandschutz kontrollieren lassen. Die Aufsichtsaufgabe des Staates (AfU und KGV) würde also nicht verschwinden. Es müsste daher festgelegt werden, welche Organisation diese Aufsicht wahrnimmt bzw. die Bewilligungen an Kaminfegerinnen und Kaminfeger oder entsprechend qualifizierte Dritte ausstellt.

Folglich müssten die Kosten einer solchen Änderung, namentlich jene für den Kanton, die Gemeinden und die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer, analysiert werden.

Obwohl die Kontrollpflichten bezüglich Luftreinhaltung und Brandschutz weiterbestehen würden, ist zu befürchten, dass die Feuerungsanlagen nicht mehr so systematisch kontrolliert würden wie bis anhin. Heute wird den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern die Verantwortung abgenommen, da sie in den gesetzlich vorgeschriebenen Abständen von der Kaminfegerin oder vom Kaminfeger kontaktiert werden. Je nachdem, welche Form der Liberalisierung gewählt wird, könnte diese Unterstützung wegfallen.

3. Vorsichtsmassnahmen bei einer Liberalisierung

Im Falle einer Liberalisierung müssten einige Vorsichtsmassnahmen getroffen werden, um die Nachteile, die ein Systemwechsel mit sich bringt, abzufedern.

Im Bereich des Brandschutzes sollten die Empfehlungen des Dachverbands der Kaminfeger berücksichtigt oder allenfalls eine kantonale Richtlinie erlassen werden, um die Regelmässigkeit der Kontrollen und die Kompetenz der Kaminfegerinnen und Kaminfeger zu gewährleisten. In Bezug auf Schadenfälle müsste ermittelt werden können, welche Wartungsarbeiten an der Anlage wie und wie oft durchgeführt wurden. Weiter gälte es zu klären, ob die Hauseigentümerin oder der Hauseigentümer den entsprechenden Nachweis erbringen muss (wie in Basel-Landschaft und Bern) oder ob die kantonale Versicherungsanstalt dabei eine aktivere Rolle spielen soll (wie in Neuenburg geplant). Bei Einsätzen wegen komplexer Kaminbrände sollte eine Expertin oder ein Experte

(bisher der/die Kaminfegermeister/in des Bezirks) hinzugezogen werden können und es wären auch die Einzelheiten solcher Einsätze zu klären. Des Weiteren müssten die Modalitäten der Feuerungskontrolle, die bisher von den Kaminfegerinnen und Kaminfeuern durchgeführt wurde, festgelegt werden.

Im Bereich der Luftreinhalung müsste ein neues System für die Überwachung der Anlagekontrollen eingeführt werden. Das Management dieses Systems zur Überwachung der Kontrollen gemäss LRV müsste weiterhin der Staat übernehmen, damit eine einheitliche und strikte Anwendung der Vorschriften auf dem gesamten Kantonsgebiet gewährleistet ist. Im Gesetzesentwurf, der nach einer Annahme der Motion erarbeitet würde, müsste daher aufgezeigt werden, wie die systematischen Anlagekontrollen zur Einhaltung der LRV sichergestellt werden. Damit würden die Gesetzesänderungen auf die übrigen betroffenen Erlasse ausgedehnt (insbesondere auf die Verordnung über die obligatorische Kontrolle der Feuerungsanlagen (KFAV, SGF 770.32)).

4. Fazit

Im aktuellen Kontext und insbesondere in Anbetracht der Situation, die sich in den Nachbarkantonen abzeichnet, erscheint eine Änderung des bestehenden Systems gerechtfertigt. Abgesehen von der Einhaltung der Luftreinhaltevorschriften spricht heute nichts mehr für die Beibehaltung des Kaminfegermonopols. Um die Zukunft des Kaminfegerberufs zu sichern und unseren Kanton in die interkantonale Entwicklung einzugliedern, wäre eine Gesetzesänderung trotz der Gefahr steigender Tarife angebracht. Der Staatsrat lädt den Grossen Rat deshalb ein, die Vor- und Nachteile einer Liberalisierung der Kaminreinigung abzuwägen und dabei auch die Massnahmen zu berücksichtigen, die bei einer Annahme der Motion zu ergreifen wären. So sollte insbesondere ein Rahmen für die Kaminfegertätigkeit beibehalten und sichergestellt werden, dass die Anforderungen an Sicherheit und Luftreinhalung mit Hilfe der Kontrollfrequenz und der Fachkompetenz erfüllt werden.

Aufgrund dieser Ausführungen lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die Motion anzunehmen.



Rapport 2022-DSJ-193

26 septembre 2023

Rémunération des juges assesseurs dans le canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le Postulat 2021-GC-117 Kolly Nicolas / Kubski Grégoire.

Table des matières

1	Résumé du postulat et réponse du Conseil d'Etat	2
2	Etat des lieux des juges assesseurs	2
2.1	Qui sont les juges assesseurs	2
2.2	Rémunération actuelle des juges assesseurs	3
2.2.1	Juges assesseurs rémunérés sur la base de l'article 79a RJ – juges non professionnels	3
2.2.2	Juges assesseurs rémunérés selon la législation spéciale	3
2.2.3	Frais des juges non professionnels	4
3	Comparaison intercantonale	5
3.1	Tarifs	5
3.1.1	Berne	5
3.1.2	Valais	6
3.1.3	Jura	7
3.1.4	Neuchâtel	7
3.1.5	Vaud	8
3.1.6	Genève	8
3.1.7	Résumé des constatations	9
3.2	Frais	10
4	Evolutions des juges assesseurs, de leur rémunération et de l'indemnisation de leur frais	11
4.1	Probable évolution des juges assesseurs	11
4.2	Augmentation du tarif fixé par l'article 79 RJ	11
4.3	Frais alloués aux juges non professionnels	12
4.4	Impacts de l'augmentation	12
5	Conclusion	12

1 Résumé du postulat et réponse du Conseil d'Etat

Par postulat déposé et développé le 31 août 2021, les députés Nicolas Kolly et Grégoire Kubski demandent un rapport sur la rémunération des juges assesseurs.

Ils constatent en effet que la rémunération de ces juges est modeste et qu'aucune indemnité ne semble prévue pour les frais de déplacement, voire pour la préparation des dossiers. Supputant que le tarif n'a pas évolué depuis plusieurs décennies, les auteurs plaident pour une augmentation de cette rémunération, considérée comme d'autant plus légitime que l'apport des juges assesseurs pour le bon fonctionnement de la justice est, à leur sens, essentiel, car ils amènent un point de vue indispensable aux juges professionnels.

Par réponse du 22 février 2022, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter le postulat en précisant que l'analyse demandée faisait sens et que le cercle des personnes, de même que les procédures concernées, seraient examinées. Outre le tarif horaire adéquat pour l'exercice de la fonction de juge assesseur et les frais y relatifs, une analyse financière portant sur l'impact de l'augmentation de la rémunération des assesseurs serait également réalisée. Le 24 mars 2022, le Grand Conseil a accepté le postulat.

2 Etat des lieux des juges assesseurs

2.1 Qui sont les juges assesseurs

Le titre d'assesseur est attribué, dans le canton de Fribourg, aux juges non professionnels qui interviennent pour trancher, de manière collégiale, des litiges qui leur sont soumis dans les instances suivantes : tribunaux d'arrondissement (tribunaux civils et pénaux d'arrondissement, tribunaux des baux et tribunaux des prud'hommes), justices de paix, commissions de conciliation en matière de bail et en matière d'égalité, Tribunal pénal économique et Tribunal pénal des mineurs, Commission de recours de l'Université, Commission de recours en matière d'améliorations foncières, Commission de recours en matière de premier relevé, Commission d'expropriation et Tribunal arbitral en matière d'assurance maladie et d'accident.

Les juges assesseurs regroupent, en premier lieu, des juges non professionnels qui siègent aux côtés des juges professionnels en vue d'apporter leurs compétences spécifiques et/ou leurs expériences de vie. Ils contribuent ainsi à offrir une perspective différente et une expérience pratique au processus judiciaire. Ils sont choisis parmi des citoyens ordinaires, sans formation juridique formelle, afin de garantir une représentation plus large de la société et d'éviter une trop grande concentration de pouvoir entre les mains des seuls juges professionnels. La participation des juges assesseurs est censée renforcer l'impartialité du système judiciaire en impliquant des personnes issues de la société civile dans le processus décisionnel. Leur présence est considérée comme une garantie de transparence et d'impartialité.

Aux côtés de ces premiers juges assesseurs siègent des juges assesseurs, également non professionnels, qui sont nommés en raison de leur expertise ou de leurs connaissances spécifiques dans des domaines particuliers. Leur participation permet d'apporter une expertise supplémentaire à des affaires complexes.

La dénomination de juges assesseurs regroupe dès lors véritablement deux catégories de juges. D'une part, les juges assesseurs « ordinaires » et d'autre part, les juges assesseurs « spécialisés ». Alors que les juges assesseurs « spécialisés » ne peuvent être nommés qu'à la condition qu'ils disposent de compétences spécifiques, par exemple en matière financières, immobilières, médicales, etc., les juges assesseurs « ordinaires » ne doivent pas remplir de conditions spécifiques.

2.2 Rémunération actuelle des juges assesseurs

2.2.1 Juges assesseurs rémunérés sur la base de l'article 79a RJ – juges non professionnels

Le postulat vise en premier lieu les juges assesseurs rémunérés conformément à l'article 79a du règlement sur la justice¹. Or, cette disposition, comme son titre et son premier alinéa l'indiquent, vise les membres des autorités judiciaires qui sont des membres non permanents et qui sont non professionnels. Selon la loi sur la justice, de tels assesseurs interviennent au sein des tribunaux d'arrondissement (tribunaux civils et pénaux d'arrondissement, tribunaux des baux et tribunaux des prud'hommes), justices de paix, commissions de conciliation en matière de bail, Tribunal pénal économique et Tribunal pénal des mineurs.

Ils perçoivent une indemnité de séance de 190 francs par journée et de 125 francs par demi-journée. Le montant de l'indemnité est calculé sur une journée si la séance dure quatre heures et plus, et sur une demi-journée si la séance dure moins de quatre heures mais deux heures ou plus ; il est de 60 francs si la séance dure moins de deux heures. La participation aux séances qui débutent après 17 heures est indemnisée selon les mêmes modalités ; toutefois, même si la séance dure moins de deux heures, elle est indemnisée pour une demi-journée.

Le tarif actuellement pratiqué correspond quasiment à celui de 1977. En effet, l'article 79a RJ, qui régit le tarif en question, a été adopté en 2015. Toutefois, il reprend pour l'essentiel les règles prévues par l'arrêté du 5 décembre 1977 fixant les indemnités des membres des autorités judiciaires, et en particulier le tarif de 190 francs par journée et de 125 francs par demi-journée pour les juges non professionnels. Depuis 2015, la rémunération des assesseurs en cas de séances de moins de deux heures est en outre fixée à 60 francs.

Le RJ ne prévoit en revanche pas, de manière générale, d'indemnité pour la préparation des audiences par les assesseur-e-s des autorités judiciaires de première instance. En effet, l'article 79b RJ réserve expressément la rémunération de la préparation des séances aux juges cantonaux suppléants et aux juges arbitres des tribunaux arbitraux des assurances sociales (Tribunal arbitral en matière d'assurance maladie et d'accident). Le tarif horaire pour la préparation des séances et la rédaction de rapports est de 180 francs s'ils exercent une activité indépendante (inscrits comme indépendants auprès de la Caisse de compensation), respectivement de 110 francs s'ils sont salariés.

2.2.2 Juges assesseurs rémunérés selon la législation spéciale

En sus des assesseurs nommés en application de la loi sur la justice, il existe d'autres instances qui recourent également aux services de juges assureurs. Dans de tels cas, leur existence repose sur la législation spéciale, laquelle prévoit également une réglementation spécifique pour les rémunérations. Les assesseurs des autorités suivantes entrent dans cette catégorie :

- > La Commission cantonale de conciliation en matière d'égalité entre les sexes dans les rapports de travail rémunère ses assesseurs à hauteur de 120 francs par demi-journée.
- > La Commission d'expropriation recourt à des assesseurs dont les indemnités sont fixées par le Conseil d'Etat en application de l'article 149 de la loi sur l'expropriation (LEx) et qui s'élèvent à 100 francs par heure de travail, respectivement à 125 francs par heure pour les membres de condition indépendante appartenant à des professions techniques. Toutefois, lorsqu'un assesseur doit procéder hors séance à des travaux de nature technique ou des expertises, il est rémunéré au tarif usuel de la profession.
- > La Commission de recours en matière de premier relevé indemnise ses assesseurs conformément à l'ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat².

¹ Règlement sur la justice (RSF 130.11 ; RJ).

² Ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41) et art. 3 al. 2 du règlement sur la mensuration officielle (RSF 214.6.11 ; RMO)

Parmi les législations spéciales qui prévoient le recours à des juges assesseurs, il existe encore une catégorie particulière qui regroupe les juges assesseurs qui sont rémunérés par analogie ou par renvoi à l'article 79a RJ. Cette catégorie concerne les assesseurs suivants :

- > Les assesseurs de la Commission de recours en matière d'amélioration foncières³
- > Les assesseurs de la Commission de recours de l'Université de Fribourg⁴

Dans la mesure où le postulat déposé porte sur la rémunération des juges non professionnels rémunérés conformément à l'article 79a RJ, la présente étude portera uniquement sur les juges non professionnels institués par la loi sur la justice.

2.2.3 Frais des juges non professionnels

Frais de déplacement

L'article 79d RJ prévoit que les assesseurs sont indemnisés pour les déplacements de service aux conditions fixées dans le règlement du personnel de l'Etat⁵.

Est considéré comme déplacement de service un déplacement qui a lieu dès qu'un collaborateur ou une collaboratrice exerce temporairement les tâches liées à sa fonction en dehors de son lieu de travail habituel⁶. Les déplacements de service comprennent notamment l'exécution de tâches confiées à l'extérieur, la présence à des réunions professionnelles hors locaux, la participation, sur demande du supérieur, à des congrès, séminaires spécialisés, foires et salons présentant un intérêt pour l'Etat-employeur (représentation du service, entretien réseau de personnes de contact)⁶. Le lieu de travail habituel correspond au lieu d'engagement du collaborateur ou de la collaboratrice⁶.

Le temps consacré aux déplacements est rémunéré⁷ de la manière suivante : Les déplacements de service sont enregistrés en fonction des heures de travail effectivement accomplies (temps effectif), jusqu'à concurrence d'une durée maximale de 8h24 par jour (plafond). Seules les heures de travail effectuées au lieu de travail habituel, avant ou après le service externe, peuvent être comptabilisées en sus⁸.

Il découle de ce qui précède que sont indemnisés les déplacements entre le lieu habituel de travail (siège de l'autorité pour laquelle l'assesseur exerce ses fonctions) et les lieux de séances ainsi que le temps de travail pour ces déplacements. A contrario, les trajets du domicile au lieu de travail habituel n'est pas indemnisé et n'est pas considéré comme temps de travail⁹.

Frais de subsistances

Les dispositions du règlement du personnel de l'Etat s'appliquent par analogie aux indemnités de subsistance¹⁰. Ainsi, lorsque le collaborateur ou la collaboratrice ne peut rentrer à son domicile ou à son lieu de travail habituel pour y prendre son repas, en raison d'un déplacement de service, il ou elle a droit à une indemnité de repas, pour autant que les deux conditions ci-dessous soient remplies :

- a) la durée du déplacement de service doit être supérieure à quatre heures ;
- b) la durée du déplacement de service doit couvrir entièrement au moins l'une des plages horaires suivantes :
 - > de 6 heures à 9 heures ;
 - > de 11 h 30 à 14 heures ;
 - > de 18 h 30 à 21 heures.

³ Art. 85a du règlement d'exécution de la loi sur les améliorations foncières (RSF 917.11)

⁴ Art. 47b al. 4 de la loi sur l'Université (RSF 431.01 ; LUni)

⁵ Règlement du personnel de l'Etat (RSF 122.70.11 ; RPers).

⁶ Art. 3.1, 3.2 et 3.3 des directives du 30 août 2016 relatives aux déplacements de service

⁷ Art. 3 al. 1 let. d du règlement sur le temps de travail du personnel de l'Etat (RSF 122.70.12)

⁸ Art. 18 des directives du 30 août 2016 relatives aux déplacements de services

⁹ Art. 19 des directives du 30 août 2016 relatives aux déplacements de services

¹⁰ Art. 79d al. 1 du règlement sur la justice (RSF 130.11 ; RJ)

L'indemnité de repas est constituée des montants forfaitaires suivants :

- > pour le petit déjeuner : 7 fr. 90
- > pour un repas principal : 23 francs

En revanche, le pause repas ne compte pas comme temps de travail.

3 Comparaison intercantonale

Le tarif applicable aux juges assesseurs diffère fortement d'un canton à l'autre en fonction des instances au sein desquelles ils siègent. Il y a dès lors lieu de définir pour chaque canton qui sont les juges qui entrent dans la définition retenue pour les juges assesseurs, quelle est leur rémunération et dans quelle mesure ils bénéficient ou non du remboursement de frais supplémentaires.

3.1 Tarifs

3.1.1 Berne

Le canton de Berne connaît un système avec des juges à titre principal et des juges à titre accessoire. Les juges à titre principal n'exercent aucune autre activité principale en plus de leur fonction, tandis que les juges à titre accessoire exercent en règle générale leur fonction parallèlement à une autre activité non judiciaire¹¹.

Certains juges possèdent des connaissances spécifiques dans un domaine concerné par l'objet de la procédure, mais n'ont pas de formation juridique. Ils entrent dans la dénomination de juges spécialisés¹¹.

Enfin, le canton de Berne recourt également à des juges non professionnels. Ceux-ci ne doivent pas avoir de formation juridique. Ils n'exercent pas d'activité professionnelle dans le domaine juridique¹¹.

Des juges spécialisés siègent au sein du Tribunal de commerce, du Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte, du Tribunal des mineurs, de la Commission des recours en matière fiscale, de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière, de la Commission d'estimation en matière d'expropriation, de la Commission des améliorations foncières, des Tribunaux régionaux et des Autorités régionales de conciliation¹².

Des juges non professionnels sans formation juridique siègent au sein de Tribunaux régionaux et statuent uniquement en matière pénale et pénale des mineurs ainsi que dans certaines procédures relevant du droit du travail¹³.

Les juges à titre accessoires ainsi que les juges spécialisés ont droit à une indemnité équitable pour leur collaboration¹⁴, qui se présentent de la manière suivante¹⁵ :

¹¹ Art. 20 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)

¹² Art. 45, 67, 69, 74, 76, 78, 81 et 84 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)

¹³ Art. 81 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)

¹⁴ Art. 31 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)

¹⁵ Décret sur l'indemnisation des juges à titres accessoires (RSB 166.1 ; DinJ)

	Tribunal des mineurs	Commission des recours en matière fiscale	Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière	Commission d'estimation en matière d'expropriation	Commission des améliorations foncières	Autorités régionales de conciliation	Tribunaux régionaux
Indemnité journalière, par jour de séance			261.-				261.-
Rémunération par affaire			50.- à 251.-				50.- à 251.-
Supplément pour rapport ou corapport :			261.- à 1305.-				261.- à 1305.-
Supplément pour l'étude des dossiers, par affaire			50.- à 201.-				50.- à 1004.-

S'agissant des membres des autorités cantonales de protection de l'enfant et de l'adulte, ils exercent leur activité uniquement à titre principal (à temps complet ou à temps partiel)¹⁶ et disposent d'un contrat de travail. Si une autorité cantonale de protection de l'enfant et de l'adulte juge nécessaire pour son bon fonctionnement, il peut être nommé des membres extraordinaires, pour une durée limitée ou pour une affaire déterminée. S'ils n'entretiennent pas déjà des rapports de travail avec le canton, ils perçoivent une rémunération à convenir par contrat. La rémunération consiste en une contribution aux frais d'infrastructure et en une indemnité calculée selon le temps employé. Le tarif horaire est de 150 francs pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et de 100 francs pour toutes les autres personnes¹⁷.

3.1.2 Valais

Le canton du Valais recourt à des assesseurs au sein de la Cour de droit fiscal du Tribunal cantonal. Ces assesseurs doivent posséder des compétences professionnelles spécifiques dans les domaines de la fiscalité, du droit fiscal, de la fiducie ou de la gestion fiduciaire de patrimoine¹⁸. Il s'agit d'une activité sur appel.

Le Tribunal des mineurs recourt également à des assesseurs¹⁹ qui sont non professionnels.

Les juges assesseurs de ces deux instances sont rémunérés à hauteur de 500 francs par journée et 300 francs pour une demi-journée. Pour les séances ne dépassant pas trois heures, ils sont rémunérés 70 francs de l'heure. Par ailleurs, une indemnité de 200 francs à 1400 francs est allouée en sus pour la rédaction d'un rapport ou d'un jugement. En outre, les assesseurs perçoivent une indemnité forfaitaire annuelle de 4000 francs²⁰.

L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte peut faire appel, dans des cas particuliers, à un assesseur disposant de connaissances spéciales, notamment en matière d'éducation, de pédagogie, de médecine, de psychologie ou de gestion fiduciaire des biens²¹. La rémunération de ces assesseurs est fixée dans des conventions sectorielles²².

¹⁶ Art. 9 de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (RSB 213.316 ; LPEA)

¹⁷ Art. 3 de l'ordonnance sur la protection de l'enfant et de l'adulte (RSB 213.316.1 ; OPEA)

¹⁸ Art. 14 al. 2 et 27 al. 3 de la loi d'organisation judiciaire valaisanne (RSVS 173.1 ; LOJ)

¹⁹ Art. 13 de la loi d'organisation judiciaire valaisanne (RSVS 173.1 ; LOJ)

²⁰ Art. 9 de la loi concernant le traitement des autorités judiciaires et des représentants du ministère public (RSVS 173.12)

²¹ Art. 14 de la loi d'application du code civil suisse valaisanne (RSVS 211.1 ; LACC)

²² Art. 12 de l'ordonnance sur la protection de l'enfant et de l'adulte (RSVS 211.50 ; OPEA)

La Commission de conciliation pour les litiges relevant de la loi sur l'égalité reçoit toutes les requêtes de conciliation. Elle siège à cinq membres, soit un président ou une présidente et quatre assesseurs dans une représentation triplement paritaire (femmes/hommes, employeurs/employés et public/privé). Ces assesseurs sont rémunérés à hauteur de 350 francs par journée et 200 francs pour une demi-journée. Pour les séances ne dépassant pas trois heures, ils sont rémunérés 50 francs de l'heure. Par ailleurs, une indemnité de 150 francs par jour entier respectivement 100 francs par demi-jour est allouée pour la préparation des dossiers²³.

3.1.3 Jura

Le canton du Jura recourt à des assesseurs au sein de différentes instances. Ils disposent de profils et de statuts différents :

- > pour les affaires relevant de la compétence du Tribunal pénal, chaque juge (permanent ou suppléant) peut être appelé à fonctionner comme juge assesseur²⁴ ;
- > les juges du conseil des prud'hommes sont désignés par un président avant chaque audience parmi les assesseurs qui appartiennent à un groupe professionnel dont la moitié représente les employeurs et l'autre moitié les travailleurs²⁵ ;
- > le Tribunal des baux à loyer et à ferme est présidé par un magistrat du Tribunal de première instance et pour le reste siège avec des assesseurs qui représentent les preneurs de logements individuels et locaux commerciaux ou les bailleurs de tels locaux et les fermiers et les bailleurs d'exploitations agricoles²⁶ ;
- > le Tribunal des mineurs siège avec deux assesseurs qui doivent posséder une formation ou une expérience suffisante dans le domaine social ou éducatif²⁷.

Tous ces assesseurs ont droit aux indemnités suivantes : a) 240 francs pour une audience d'une journée mais de cinq heures au moins ; b) 140 francs pour une audience d'une demi-journée mais de trois heures au moins ; c) 40 francs par heure d'audience lorsque celle-ci est d'une durée inférieure à trois heures. Pour l'étude des dossiers, les assesseurs ont droit à une indemnité de 40 francs par heure de travail²⁸.

En matière de protection de l'enfant et de l'adulte, des membres non permanents sont nommés. Ils comprennent notamment un médecin généraliste ou un pédiatre, un psychiatre et une personne du domaine financier ou fiduciaire²⁹. Les membres non permanents sont rémunérés de la même manière que les juges suppléants des tribunaux du canton soit 400 francs pour une audience d'une journée mais de cinq heures au moins ; 250 francs pour une audience d'une demi-journée mais de trois heures au moins ; 70 francs par heure d'audience lorsque celle-ci est d'une durée inférieure à trois heures et 70 francs par heure de préparation des séances³⁰.

3.1.4 Neuchâtel

La législation neuchâteloise recourt à la dénomination de juge assesseur seulement pour des personnes siégeant au sein du Tribunal pénal des mineurs³¹ et de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte³². Le canton de Neuchâtel prévoit une rémunération de 80 francs de l'heure pour les membres de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte qui disposent de compétences professionnelles en matière psychologique, sociale, pédagogique, comptable ou en matière d'assurances sociales et de 180 francs de l'heure pour les membres de la même autorité qui exercent la

²³ Art. 1 ss de l'arrêté fixant les indemnités dues aux membres du Tribunal du travail et de la Commission cantonale de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité (RSVS 822.103)

²⁴ Art. 8 al. 3 du règlement du Tribunal de première instance (RSJU 182.21)

²⁵ Art. 11 de la loi instituant le Conseil des prud'hommes (RSJU 182.34)

²⁶ Art. 7 et 9 de la loi instituant le Tribunal des baux à loyer et à ferme (RSJU 182.35)

²⁷ Art. 10 de la loi relative à la justice pénale des mineurs (RSJU 182.51 ; LJPM)

²⁸ Art. 6 et 9 du décret concernant les indemnités journalières et de déplacement dans l'administration de la justice et des tribunaux (RSJU 186.1)

²⁹ Art. 6 de la loi sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte (RSJU 213.1)

³⁰ Art. 5 de l'ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (RSJU 213.11)

³¹ Art. 21 de la loi d'organisation judiciaire (RSN 161.1 ; OJN)

³² Art. 90a de la loi d'organisation judiciaire (RSN 161 ; OJN)

profession de médecin ou d'actuaire, et pour les membres qui sont des professionnels de l'immobilier ou de la gestion de fortune³³.

Cela étant, dans les litiges relatifs au droit du bail (bail à loyer ou à ferme d'habitations ou de locaux commerciaux, bail à ferme agricole), la Chambre de conciliation se compose d'un juge, qui la préside, ainsi que d'un représentant des locataires et d'un représentant des bailleurs. Pour les litiges en matière de droit du travail, le Président est également assisté de représentants (un représentant des employeurs et un représentant des employés) et le système est identique en matière d'égalité entre femmes et hommes, avec des représentants propres à ce domaine.

3.1.5 Vaud

Le canton de Vaud recourt à des assesseurs, soit des magistrats judiciaires non professionnels³⁴ dans les justices de paix, dans les tribunaux de prud'hommes au Tribunal des baux, au Tribunal des mineurs, à la Cour de droit administratif et public et à la Cour des assurances sociales³⁵. Ils sont rémunérés comme suit³⁶ :

Les assesseurs de la Cour des assurances sociales et de la Cour de droit administratif et public reçoivent pour l'étude des dossiers et les audiences une indemnité horaire de	60.-
Les juges assesseurs du Tribunal des baux	
- Pour les audiences : demi-journée	150.-
- Pour les audiences : journée	290.-
- Pour les audiences n'ayant pour objet que la lecture du jugement	44.-
Les juges assesseurs du Tribunal des mineurs reçoivent pour :	
- les travaux nécessaires à la préparation des dossiers	
- l'étude des dossiers	50.-/h
- les mesures d'instruction	22.-/h
- les audiences	
- les visites faites en matière de justice pénale des mineurs	
Les assesseurs de la justice de paix reçoivent :	
- Pour l'étude des dossiers donnant lieu à comparution et huis-clos particuliers (ex. vente d'immeubles, convention de partage)	30.- par affaire
- Pour la séance, appointée à une demi-journée	120.-
- Pour la séance, sur convocation, pour une affaire particulière	40.-
- Pour la recherche et la mise en œuvre d'un tuteur ou curateur, y compris l'inventaire d'entrée par personne désignée	100.-
- Pour le conseil ou l'appui à un tuteur ou curateur : par conseil ou appui	
- Pour le contrôle et l'approbation d'un compte et rapport annuel : par contrôle	20.-
- Pour l'audition d'enfant : par consultation du dossier / par audition	60.-
Les indemnités mentionnées, en cas de recherches difficiles ou de travail supplémentaire effectué, en cas de situation financière complexe, peuvent être doublées par le juge de paix	30.-/ 50.-
Les juges assesseurs des tribunaux de prud'hommes :	
- Pour l'étude des dossiers et l'audience, quel que soit le nombre de causes	150.-

3.1.6 Genève

Les instances genevoises qui connaissent des juges assesseurs (cf. détails dans le tableau des tarifs ci-après) fonctionnent avec un certain nombre de juge titulaire, d'un nombre équivalent de juges suppléants et de juges assesseurs qui peuvent être des spécialistes du domaine dans lequel ils interviennent (médecin, spécialistes de l'éducation, titulaires du brevet d'avocat, bénéficiaires du titre d'expert-réviseur, etc.) ou de représentants de groupement tels que représentants des groupements de locataires, des milieux immobiliers, des partenaires sociaux, etc.

³³ Arrêté fixant l'indemnisation des membres de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (non publié)

³⁴ A contrario art. 17 de la loi d'organisation judiciaire (RSV 173.01 ; LOJV)

³⁵ Art. 23, 23a et 107 de la loi d'organisation judiciaire (RSV 173.01 ; LOJV)

³⁶ Document non publié intitulé indemnités à verser aux magistrats et fonctionnaires judiciaires

Les réglementations relatives aux tarifs des assesseurs sont extrêmement détaillées et peuvent se résumer comme suit :

	Commission et Tribunal des baux et loyers	Tribunal criminel	Tribunal des prud'hommes	Tribunal des mineurs	Tribunal administratif de 1 ^{re} instance	Cour de justice
Tarif de la 1 ^{re} heure	190.-	100.-	190.-	200.-	190.-	200.-
Par heure supplémentaire	30.- /h	100.- /h	30.- /h	50.- /h	30.-/h	30.- /h
Etude des dossiers et préparation des débats	150.- forfaitaire	75.-/h	60.-/h (juges assesseurs) 80.-/h (juges conciliateurs- assesseurs)	60.-/h	150.- forfaitaire	60.-/h (si pas chargé de rédiger la décision) 160.-/h (si chargé de rédiger la décision)
Activité de gestion du groupe		500.-/an				

Le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant est doté de neuf postes de juge titulaire et d'un nombre équivalent de juges suppléants. En outre, des juges assesseurs sont aussi rattachés au Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant. Ils sont psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social ou membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients. Les juges assesseurs sont pris en dehors de l'administration³⁷.

Les indemnités allouées au juges assesseurs du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant sont quant à elles réglementées dans un règlement spécifique et se présentent comme suit³⁸ :

	Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant			
Assesseurs	Psychiatres	Psychologues	Travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social	Membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients
Eude des dossiers Audience Délibération	200.-/h	130.-/h	100.-/h	80.-/h
En cas d'activité régulière, la commission de gestion du pouvoir judiciaire convient, sur demande de la juridiction, d'une activité et d'une rémunération garanties pour tout ou partie des juges assesseurs. L'indemnisation des heures excédant 20 heures mensuelles ne peut dépasser, pour les juges assesseurs psychiatres, le coût horaire brut maximal de la classe 29 de la loi concernant le traitement du personnel de l'Etat et pour les juges assesseurs psychologues, travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social et les membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients la classe 20 de cette même loi.				

3.1.7 Résumé des constatations

Il ressort de ce qui précède que tous les cantons disposent de juges assesseurs qui œuvrent au sein des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. Le canton de Berne offre un statut particulier à ces intervenants dans la mesure où ils bénéficient d'un véritable contrat de travail. De même, le canton de Genève prévoit qu'en cas d'activité régulière, la commission de gestion du pouvoir judiciaire convient, sur demande de la juridiction, d'une activité et d'une rémunération garanties pour tout ou partie des juges assesseurs. Cela étant, dans les autres cantons et sous réserve du canton du Jura, ils bénéficient d'un régime spécifique et d'un tarif qui prend en compte la profession qui est exercée par les assesseurs lorsqu'ils ne siègent pas.

³⁷ Art. 103 de la loi sur l'organisation judiciaire (RSG E2 05 ; LOJ)

³⁸ Règlement relatif aux juges assesseurs et aux juges suppléants du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (RSG E 2 05.08 ; RJTPAE)

La majorité des cantons recourent aux prestations de juges assesseurs dans les cours pénales ou au minimum dans les tribunaux pénaux des mineurs. En revanche, tel n'est pas le cas dans les cours civiles puisque de nombreux cantons se restreignent aux services des assesseurs pour les tribunaux des baux et des prud'hommes. Enfin, les assesseurs œuvrent plus rarement au sein des cours administratives.

La préparation des séances est très souvent rémunérée à un tarif horaire similaire à celui des audiences.

Un résumé des tarifs, sans les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, se présente comme suit :

CANTON	Par heure ou pour la 1 ^e heure	Par heures supp.	½ Jour	Jour	Remarques
GENEVE	Tarifs spécifiques en fonction de chaque instance				
BERNE				261.-	Indemnités supplémentaires prévues
JURA	40.-		140.-	240.-	
VALAIS	70.-		300.-	500.-	Indemnités supplémentaires prévues
VAUD	Tarifs spécifiques en fonction de chaque instance				
NEUCHATEL	80.- à 180.-				
FRIBOURG	60.-*		125.-	190.-	* tarif pour les séances de moins de deux heures

3.2 Frais

La plupart des législations cantonales posent le principe que les frais (déplacements et repas) sont indemnisés par une application par analogie de la législation sur le personnel de l'Etat. Plus précisément, la situation est la suivante :

- > Le décret sur l'indemnisation des juges à titre accessoire du canton de Berne prévoit à ses articles 2 et 7 que le remboursement des frais est régi par les dispositions de la législation sur le personnel applicables par analogie et qu'une indemnité journalière complète existe, indépendamment de la durée de la séance du jour concerné, dont le montant comprend l'indemnisation des dépenses éventuelles pour les repas principaux ou les collations. Ainsi les déplacements de services³⁹ et les repas⁴⁰ qui doivent être pris au dehors pour des raisons de service sont indemnisés.
- > Dans le canton du Valais, les membres des autorités judiciaires, perçoivent les mêmes indemnités de déplacement que celles allouées au personnel de l'Etat⁴¹, à savoir que les frais afférents au service extérieur d'un employé lui donnent droit à des indemnités de repas⁴² et de déplacement⁴³ (soit une indemnité est versée pour les déplacements de service dès le lieu habituel de travail, ou depuis le domicile civil si celui-ci est plus proche au lieu de destination⁴⁴).
- > Les assesseurs du canton du Jura ont droit à l'indemnité kilométrique prévue pour le personnel de l'Etat qui est calculée pour le trajet aller et retour par le chemin le plus court et aux indemnités repas pour tout déplacement de service empêchant l'employé de prendre ses repas⁴⁵. Par ailleurs, le temps nécessaire à ces déplacements est

³⁹ Art. 109 de l'ordonnance sur le personnel (RSB 153.011.1 ; OPers)

⁴⁰ Art. 103 de l'ordonnance sur le personnel (RSB 153.011.1 ; OPers)

⁴¹ Art. 12 de la loi concernant le traitement des autorités judiciaires et des représentants du ministère public (RSVS 173.12)

⁴² Art. 4 du règlement sur les indemnités de déplacement (RSVS 172.431)

⁴³ Art. 25 de la loi fixant le traitement des employés de l'Etat du Valais (RSVS 172.4)

⁴⁴ Art. 7 du règlement sur les indemnités de déplacement (RSVS 172.431)

⁴⁵ Art. 4 de l'ordonnance concernant le remboursement des dépenses du personnel de l'Etat (RSJU 173.461)

réputé temps d'audience⁴⁶. Les assesseurs des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte sont traités de la même manière⁴⁷.

- > Dans le canton de Neuchâtel, le règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonction publique⁴⁸ est applicable par analogie pour fixer les frais relatifs aux indemnités de subsistance, de logement ou de transport. Ainsi, les repas principaux pris hors du domicile par obligation de service et consécutifs à un déplacement sont indemnisés⁴⁹. Les déplacements pour des raisons de service sont remboursés, alors que les déplacements du lieu de domicile au lieu habituel de travail ne sont pas remboursés⁵⁰.
- > Les documents non publiés du canton de Vaud tendent vers une non-indemnisation des frais des assesseurs.
- > Le canton de Genève ne prévoit pas d'indemnité pour les frais.

Alors que deux cantons ne prévoient pas ou du moins ne semblent pas prévoir de frais pour leurs assesseurs, les autres cantons renvoient à la législation sur le personnel de l'Etat ou à la législation des titulaires de fonctions publiques.

4 Evolutions des juges assesseurs, de leur rémunération et de l'indemnisation de leur frais

4.1 Probable évolution des juges assesseurs

La comparaison intercantonale démontre qu'il fait sens d'allouer aux assesseurs des justices de paix des indemnités différentes des autres autorités. En effet, ces juges, qui sont presque toujours des juges non professionnels en raison du fait qu'ils ne siègent pas régulièrement, décident de manière collégiale et sont toujours recrutés pour des compétences (professionnelles) spécifiques. Or, l'exigence de la possession de telles compétences, qui sont d'ailleurs extrêmement pointues (notamment en matière financières, immobilières ou médicales), justifie qu'un tarif idoine leur soit alloué. Un tarif adéquat favoriserait également un élargissement du champ des personnes intéressées à endosser de telles responsabilités.

Par ailleurs, la question de l'opportunité de maintenir des assesseurs civils mérite des réflexions approfondies. L'expérience du canton de Berne qui, sous réserve de cas particuliers que sont les tribunaux des baux et tribunaux des prud'hommes, ne recourt plus aux assesseurs civils, démontre qu'il s'agit là d'une opportunité d'alléger la lourdeur des procédures judiciaires.

Ces réflexions seront menées dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire actuellement en cours.

4.2 Augmentation du tarif fixé par l'article 79 RJ

Faisant suite à la demande des auteurs du postulat, il importe de déterminer ce qui constituerait un tarif adéquat.

La détermination adéquate du tarif de l'article 79a RJ doit prendre en considération le fait que, comme mentionné au point 4.1, dans le futur, cette disposition ne s'appliquerait plus aux juges assesseurs spécialisés, les assesseurs ordinaires des Tribunaux civils pouvant être supprimés.

De ce fait, le futur tarif aura pour but de rémunérer exclusivement les juges assesseurs non professionnels qui interviennent, aux côtés des juges professionnels, pour leur apporter leur expérience de vie.

⁴⁶ Art. 11 du Décret concernant les indemnités journalières et de déplacement dans l'administration de la justice et des tribunaux (RSJU 186.1)

⁴⁷ Art. 5 de l'ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (RSJU 213.11)

⁴⁸ Règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques (RSNE 152.511.2)

⁴⁹ Art. 1^{er} du règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques (RSNE 152.511.2)

⁵⁰ Art. 3 du règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques (RSNE 152.511.2)

La détermination du nouveau tarif sera étudiée dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire. L'étude des dossiers devrait également être rémunérée.

4.3 Frais alloués aux juges non professionnels

S'agissant des autres indemnités (déplacements et subsistances) il semble équitable de procéder de la même manière qu'une majorité de canton et de continuer à appliquer par analogie les dispositions du règlement du personnel de l'Etat, comme le prévoit déjà l'article 79d RJ.

4.4 Impacts de l'augmentation

Le tarif actuel moyen des assesseurs est de 28 francs par heure. Le nombre d'heures réalisées (sur la base du tarif moyen) s'élève à 40 688,25 heures. Cela étant, dans la mesure où la détermination du nouveau tarif sera étudiée dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire, évaluer à ce stade l'impact financier de la revalorisation du tarif est dénué de sens. Celui-ci sera ainsi défini par le Conseil d'Etat dans le cadre la procédure habituelle d'une révision de tarif.

La rémunération des frais de préparation des séances ne peut malheureusement pas être chiffrée, en l'absence d'informations relatives au nombre d'heures consacrées à la préparation des séances et à l'étude des dossiers.

5 Conclusion

L'étude démontre que les juges assesseurs fribourgeois ne sont pas suffisamment rémunérés en comparaison des autres cantons romands. Elle aboutit dès lors à la nécessité d'augmenter les tarifs et les frais alloués aux juges assesseurs.

La question de fixer des tarifs spécifiques pour les juges assesseurs des justices de paix, de même que la nécessité de continuer à conserver des assesseurs dans toutes les instances, en particulier dans les cours civiles, seront examinés dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du pouvoir judiciaire.

En fonction des propositions retenues dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport proposera une modification du règlement sur la justice pour adapter le mode de rémunération et le tarif des juges assesseurs.

Le Conseil d'Etat invite ainsi le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.



Bericht 2022-DSJ-193

26. September 2023

Entschädigung der Beisitzenden im Kanton Freiburg

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat 2021-GC-117 Kolly Nicolas / Kubski Grégoire.

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Postulats und Antwort des Staatsrats	2
2	Ausgangslage	2
2.1	Wer sind die Beisitzerinnen und Beisitzer	2
2.2	Aktuelle Entlöhnung der Beisitzenden	3
2.2.1	Beisitzende, die gestützt auf Artikel 79a JR (nebenberufliche Richter/innen) entschädigt werden	3
2.2.2	Beisitzende, die nach Spezialgesetzgebung entschädigt werden	3
2.2.3	Auslagen der nebenberuflichen Richterinnen und Richter	4
3	Kantonsvergleich	5
3.1	Tarife	5
3.1.1	Bern	5
3.1.2	Wallis	6
3.1.3	Jura	6
3.1.4	Neuenburg	7
3.1.5	Waadt	7
3.1.6	Genf	8
3.1.7	Zusammenfassung	9
3.2	Auslagen	10
4	Entwicklung von Bezahlung und Spesenregelung der Beisitzenden	11
4.1	Voraussichtliche Entwicklung	11
4.2	Erhöhung des Tarifs nach Artikel 79 JR	11
4.3	Spesenvergütung für nebenberufliche Richterinnen und Richter	11
4.4	Auswirkungen der Tariferhöhung	11
5	Fazit	12

1 Zusammenfassung des Postulats und Antwort des Staatsrats

Mit einem am 31. August 2021 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat verlangen die Grossräte Nicolas Kolly und Grégoire Kubski einen Bericht über die Entschädigung der Beisitzerinnen und Beisitzer.

Die Autoren des Postulats halten fest, dass der Lohn dieser Richterinnen und Richter bescheiden sei und dass es offenbar keinerlei Vergütung für Reisespesen oder für die Fallvorbereitung gebe. Sie vermuten, dass der Tarif seit mehreren Jahrzehnten nicht mehr angepasst wurde, und plädieren für seine Anhebung. Diese sei umso legitimer, als der Beitrag der Beisitzenden zum ordentlichen Funktionieren der Justiz in ihren Augen beträchtlich sei, da sie den Berufsrichterinnen und Berufsrichtern eine unverzichtbare Zusatzperspektive vermittelten.

In seiner Antwort vom 22. Februar 2022 empfahl der Staatsrat dem Grossen Rat das Postulat zur Annahme und erklärte, dass die gewünschte Analyse sinnvoll sei und sowohl die betroffenen Personen als auch die entsprechenden Verfahren untersuchen werde. Neben einem angemessenen Stundenansatz für die Funktion der Beisitzenden und den damit einhergehenden Kosten sollte auch geprüft werden, welche finanziellen Auswirkungen eine höhere Entschädigung der Beisitzenden hätte. Der Grosse Rat nahm das Postulat am 24. März 2022 an.

2 Ausgangslage

2.1 Wer sind die Beisitzerinnen und Beisitzer

Als Beisitzer/in werden im Kanton Freiburg nebenberufliche Richterinnen und Richter bezeichnet, die in den folgenden Instanzen in einem Kollegialgericht tätig sind: Bezirksgerichte (Zivil- und Strafgerichte, Mietgerichte und Arbeitsgerichte), Friedensgerichte, Schlichtungskommissionen für Mietsachen und Gleichstellungsfragen, Wirtschaftsstrafgericht und Jugendstrafgericht, Rekurskommission der Universität, Rekurskommission für Bodenverbesserungen, Rekurskommission für die Ersterhebung, Enteignungskommission und Schiedsgericht in Sachen Kranken- und Unfallversicherung.

Beisitzende sind in erster Linie nebenberufliche Richterinnen und Richter, die an der Seite der Berufsrichterinnen und Berufsrichter an Verhandlungen teilnehmen, um ihre besonderen Kompetenzen und/oder ihre Lebenserfahrung einzubringen. So tragen sie mit einer anderen Perspektive und praktischer Erfahrung zum Gerichtsverfahren bei. Für das Amt werden einfache Bürgerinnen und Bürger ohne juristische Ausbildung gewählt, um eine breitere Repräsentation der Gesellschaft zu gewährleisten und eine zu grosse Machtkonzentration bei den Berufsrichterinnen und Berufsrichtern zu vermeiden. Die Beteiligung von Beisitzenden soll die Unparteilichkeit und Transparenz des Justizsystems stärken, indem Personen aus der Zivilgesellschaft in den Entscheidungsprozess einbezogen werden.

Neben diesen ersten Beisitzenden gibt es auch Beisitzerinnen und Beisitzer, die ebenfalls nebenamtlich tätig sind und aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse in bestimmten Bereichen ernannt werden. Sie bringen bei komplexen Fällen zusätzliches Fachwissen ein.

Mit der Bezeichnung Beisitzer/in werden daher zwei Kategorien von Richterinnen und Richtern zusammengefasst: «gewöhnliche» Beisitzende und «spezialisierte» Beisitzende. Während für die Ernennung von «spezialisierten» Beisitzenden besondere Fachkenntnisse (z. B. in Finanzfragen, Immobilienmanagement, Medizin usw.) verlangt werden, müssen «gewöhnliche» Beisitzende keine besonderen Bedingungen erfüllen.

2.2 Aktuelle Entlöhnung der Beisitzenden

2.2.1 Beisitzende, die gestützt auf Artikel 79a JR (nebenberufliche Richter/innen) entschädigt werden

Das Postulat hat in erster Linie jene Beisitzenden im Blick, die gemäss Artikel 79a des Justizreglements¹ entschädigt werden. Wie aus dem Titel und dem ersten Absatz ersichtlich ist, bezieht sich diese Bestimmung jedoch auf nichtständige und nebenberufliche Mitglieder der Gerichtsbehörden. Gemäss Justizgesetz sind diese Beisitzenden in den Bezirksgerichten (Zivil- und Strafgerichte, Mietgerichte und Arbeitsgerichte), Friedensgerichten und Schlichtungskommissionen für Mietsachen sowie im Wirtschaftsstrafgericht und im Jugendstrafgericht tätig.

Sie erhalten 190 Franken je ganztägige und 125 Franken je halbtägige Sitzung. Die Entschädigung für einen ganzen Tag wird ausgerichtet, wenn die Sitzung vier Stunden und mehr dauert, und jene für einen halben Tag, wenn die Sitzung weniger als vier, aber mindestens zwei Stunden dauert. Wenn die Sitzung weniger als zwei Stunden dauert, beträgt sie 60 Franken. Die Teilnahme an Sitzungen, die nach 17 Uhr beginnen, wird auf die gleiche Weise entschädigt; die Sitzungen werden jedoch selbst dann wie eine halbtägige Sitzung entschädigt, wenn sie weniger als zwei Stunden dauern.

Der heute angewandte Tarif entspricht praktisch jenem von 1977. Artikel 79a JR, der den Tarif regelt, wurde 2015 verabschiedet. Er übernahm jedoch im Wesentlichen die Regelungen aus dem Beschluss vom 5. Dezember 1977 betreffend die Festsetzung der Entschädigungen der Mitglieder der Gerichtsbehörden und insbesondere den Tarif von 190 Franken pro Tag und 125 Franken pro Halbtage für nebenberufliche Richterinnen und Richter. Seit 2015 ist die Entschädigung der Beisitzenden für Sitzungen von weniger als zwei Stunden ausserdem auf 60 Franken festgesetzt.

Das JR sieht hingegen für die Beisitzenden der erstinstanzlichen Gerichtsbehörden generell keine Entschädigung für die Sitzungsvorbereitung vor. Artikel 79b JR behält die Vergütung für die Sitzungsvorbereitung ausdrücklich Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern des Kantonsgerichts sowie Richterinnen und Richtern der Schiedsgerichte für Sozialversicherungssachen (Schiedsgericht in Sachen Kranken- und Unfallversicherung) vor. Der Stundenansatz für das Vorbereiten von Sitzungen und das Verfassen von Berichten beträgt 180 Franken bei Selbstständigen (bei der Ausgleichskasse als Selbstständigerwerbende gemeldet) bzw. 110 Franken bei Angestellten.

2.2.2 Beisitzende, die nach Spezialgesetzgebung entschädigt werden

Neben den Beisitzenden, die nach dem Justizgesetz ernannt werden, gibt es auch in anderen Instanzen Beisitzende. Ihr Einsatz beruht auf der Spezialgesetzgebung, die auch eine besondere Regelung für ihre Entschädigung vorsieht. Zu dieser Kategorie gehören die Beisitzenden der folgenden Behörden:

- > Die Schlichtungskommission für die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben entschädigt ihre Beisitzenden mit 120 Franken pro Halbtage.
- > Die Enteignungskommission arbeitet mit Beisitzenden, deren Entschädigungen in Anwendung von Artikel 149 des Gesetzes über die Enteignung (EntG) vom Staatsrat festgesetzt werden. Sie erhalten 100 Franken pro Stunde bzw. 125 Franken pro Stunde für selbstständigerwerbende Mitglieder technischer Berufe. Wenn eine Beisitzerin oder ein Beisitzer jedoch ausserhalb der Sitzungen technische Arbeiten ausführen oder Gutachten verfassen muss, wird sie oder er nach dem berufsüblichen Tarif entschädigt.
- > Die Rekurskommission für die Ersterhebung entschädigt ihre Beisitzenden gemäss der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates².

Bei den Spezialgesetzen, die den Einsatz von Beisitzenden vorsehen, gibt es noch eine besondere Kategorie, in der die Beisitzenden mit Verweis auf Artikel 79a JR oder sinngemäss entschädigt werden. Diese Kategorie betrifft die folgenden Beisitzenden:

¹ Justizreglement (SGF 130.11; JR).

² Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates (SGF 122.8.41) und Artikel 3 Abs. 2 des Reglements über die amtliche Vermessung (SGF 214.6.11; AVR).

-
- > die Beisitzenden der Rekurskommission für Bodenverbesserungen³;
 - > die Beisitzenden der Rekurskommission der Universität Freiburg⁴.

Da sich das Postulat auf die Entschädigung von nebenberuflichen Richterinnen und Richtern bezieht, die nach Artikel 79a JR entschädigt werden, befasst sich der vorliegende Bericht nur mit den nebenberuflichen Richterinnen und Richtern, die durch das Justizgesetz eingesetzt werden.

2.2.3 Auslagen der nebenberuflichen Richterinnen und Richter

Reisekosten

Artikel 79d JR sieht vor, dass sich die Entschädigung für Dienstreisen der Beisitzenden nach den Bedingungen des Reglements über das Staatspersonal⁵ richtet.

Als Dienstreise gilt eine Reise, wenn Mitarbeitende ihre Aufgaben in Zusammenhang mit ihrer Funktion vorübergehend ausserhalb ihres üblichen Arbeitsortes ausüben⁶. Als Dienstreise gelten insbesondere die externe Ausübung der eigenen Aufgaben (auf Anweisung), die Anwesenheit an externen geschäftlichen Sitzungen, die von der vorgesetzten Person verlangte Teilnahme an Tagungen, Fachseminaren und Messen, die für den Arbeitgeber Staat von Interesse sind (Vertretung des Amtes, Pflege des Kontaktpersonennetzes)⁶. Der übliche Arbeitsort entspricht dem Anstellungsort der Mitarbeitenden⁶.

Die Reisezeit wird wie folgt vergütet⁷: Die Dienstreisen werden entsprechend der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden (effektive Zeit) bis zur Höchstdauer von 8.24 Stunden pro Tag (Obergrenze) angerechnet. Nur die am üblichen Arbeitsort vor oder nach dem Aussendienst geleisteten Arbeitsstunden können zusätzlich erfasst werden⁸.

Daraus folgt, dass Reisen vom üblichen Arbeitsort (Sitz der Behörde, für die die/der Beisitzende arbeitet) zum Sitzungsort und die Arbeitszeit entschädigt werden. Die Strecke vom Wohnort zum üblichen Arbeitsort wird nicht entschädigt und gilt nicht als Arbeitszeit⁹.

Verpflegungskosten

Die Bestimmungen des Reglements über das Staatspersonal gelten sinngemäss für Verpflegungskosten¹⁰. Wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter also wegen einer Dienstreise für das Mittagessen nicht an ihren oder seinen Wohnort oder den üblichen Arbeitsort zurückkehren kann, hat sie oder er Anspruch auf eine Verpflegungsentschädigung, sofern die beiden folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) die Dienstreise muss mehr als vier Stunden dauern;
- b) die Dienstreise muss sich ganz über mindestens eine der folgenden Zeitspannen erstrecken:
 - > von 6 Uhr bis 9 Uhr;
 - > von 11.30 Uhr bis 14 Uhr;
 - > von 18 Uhr bis 21 Uhr.

Die Vergütung der Verpflegungskosten erfolgt durch die folgenden Pauschalbeträge:

- > für das Frühstück: 7.90 Franken;
- > für eine Hauptmahlzeit: 23 Franken.

Die Essenspause zählt nicht als Arbeitszeit.

³ Art. 85a des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Bodenverbesserungen (SGF 917.11).

⁴ Art. 47b Abs. 4 des Gesetzes über die Universität (SGF 431.01; UniG).

⁵ Reglement über das Staatspersonal (SGF 122.70.11; StPR).

⁶ Art. 3.1, 3.2 und 3.3 der Richtlinien vom 30. August 2016 über die Dienstreisen.

⁷ Art. 3 Abs. 1 Bst. d des Reglements über die Arbeitszeit des Staatspersonals (SGF 122.70.12).

⁸ Art. 18 der Richtlinien vom 30. August 2016 über die Dienstreisen.

⁹ Art. 19 der Richtlinien vom 30. August 2016 über die Dienstreisen.

¹⁰ Art. 79d Abs. 1 des Justizreglements (SGF 130.11; JR).

3 Kantonsvergleich

Der Tarif für Beisitzerinnen und Beisitzer unterscheidet sich von Kanton zu Kanton je nach Instanz stark. Deshalb muss für jeden Kanton ermittelt werden, welche Richterinnen und Richter der eingangs festgelegten Definition für die Beisitzenden entsprechen, wie hoch ihre Entschädigung ist und ob ihnen Auslagen vergütet werden.

3.1 Tarife

3.1.1 Bern

Im System des Kantons Bern gibt es hauptamtliche und nebenamtliche Richterinnen und Richter. Hauptamtliche Richterinnen und Richter gehen neben ihrem Amt keiner anderen Haupttätigkeit nach, während nebenamtliche Richterinnen und Richter ihr Amt in der Regel neben einer anderen, nicht richterlichen Tätigkeit ausüben¹¹.

Einige Richterinnen und Richter verfügen über ein den Prozessgegenstand betreffendes Fachwissen, ohne eine juristische Ausbildung zu haben. Sie werden Fachrichterinnen und Fachrichter genannt¹¹.

Schliesslich setzt auch der Kanton Bern Laienrichterinnen und Laienrichter ein. Diese müssen nicht über eine juristische Ausbildung verfügen. Sie üben berufsmässig keine juristische Tätigkeit aus¹¹.

Fachrichterinnen und Fachrichter tagen im Handelsgericht, im Kindes- und Erwachsenenschutzgericht, im Jugendgericht, in der Steuerrekurskommission, in der Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern, in der Enteignungsschätzungskommission, in der Bodenverbesserungskommission, in den Regionalgerichten und in den regionalen Schlichtungsbehörden¹².

Laienrichterinnen und Laienrichter ohne juristische Ausbildung tagen in den Regionalgerichten und entscheiden nur in Straf- und Jugendstrafsachen und in einigen arbeitsrechtlichen Verfahren¹³.

Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter sowie die Fachrichterinnen und Fachrichter erhalten für ihre Mitwirkung eine angemessene Entschädigung¹⁴, die wie folgt aufgeschlüsselt ist¹⁵:

	Jugend- gericht	Steuer- rekurs- kommission	Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern	Enteignungs- schätzungs- kommission	Boden- verbesserungs- kommission	Regionale Schlichtungs- behörden	Regional- gerichte
Taggeld pro Sitzungstag			261.-				261.-
Vergütung pro Geschäft			50.– bis 251.–				50.– bis 251.–
Zulage für Referat oder Koreferat			261.– bis 1305.–				261.– bis 1305.–
Zulage für Aktensstudium, pro Geschäft			50.– bis 201.–				50.– bis 1004.–

Die Mitglieder der kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden üben ihre Tätigkeit nur hauptberuflich (Volloder Teilzeitpensum) aus¹⁶ und verfügen über einen Arbeitsvertrag. Wenn eine kantonale Kindes- und

¹¹ Art. 20 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (BSG 161.1; GSOG).

¹² Art. 45, 67, 69, 74, 76, 78, 81 und 84 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (BSG 161.1; GSOG).

¹³ Art. 81 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (BSG 161.1; GSOG).

¹⁴ Art. 31 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (BSG 161.1; GSOG).

¹⁵ Dekret über die Entschädigung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter (BSG 166.1; EnRD).

¹⁶ Art. 9 des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (BSG 213.316; KESG),

Erwachsenenschutzbehörde es für ihren ordnungsgemässen Betrieb als notwendig erachtet, können für eine befristete Zeit oder für ein einzelnes Geschäft ausserordentliche Mitglieder ernannt werden. Wenn diese nicht bereits in einem Arbeitsverhältnis mit dem Kanton stehen, wird ihre Entschädigung in einem Vertrag vereinbart. Die Entschädigung besteht aus einem Beitrag an die Infrastrukturkosten und einer Vergütung des geleisteten Zeitaufwands. Der Stundenansatz beträgt bei Selbstständigerwerbenden 150 Franken und bei allen übrigen Personen 100 Franken¹⁷.

3.1.2 Wallis

Der Kanton Wallis zieht in der steuerrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts Beisitzende bei. Diese müssen über besondere berufliche Fähigkeiten in den Bereichen Steuern, Steuerrecht, Treuhandwesen oder treuhänderische Vermögensverwaltung verfügen¹⁸. Es handelt sich um eine Tätigkeit auf Abruf.

Auch das Jugendgericht setzt nebenberufliche Beisitzende ein¹⁹.

Die Beisitzenden dieser beiden Instanzen erhalten Entschädigungen in der Höhe von 500 Franken pro Tag und 300 Franken pro Halbtag. Für Sitzungen, die weniger als drei Stunden dauern, wird eine Entschädigung von 70 Franken pro Stunde gewährt. Für das Verfassen eines Rappports oder des Urteils wird überdies eine Entschädigung von 200 – 1400 Franken zugesprochen. Darüber hinaus erhalten die Beisitzenden eine jährliche Pauschalentschädigung von 4000 Franken²⁰.

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann in besonderen Fällen eine Beisitzerin oder einen Beisitzer mit den notwendigen Fachkenntnissen, namentlich in den Bereichen Erziehung, Pädagogik, Medizin, Psychologie oder treuhänderische Vermögensverwaltung²¹, beiziehen. Die Entlohnung der Beisitzenden wird mittels Branchenvereinbarungen geregelt²².

Die Schlichtungskommission für Streitigkeiten gemäss Bundesgesetz über die Gleichstellung nimmt alle Schlichtungsanträge entgegen. Sie tagt mit fünf Mitgliedern, das heisst mit einem Präsidenten oder einer Präsidentin und vier Beisitzenden in einer dreifach paritätischen Vertretung (Frauen/Männer, Arbeitgeber/Arbeitnehmer und Staat/Privatwirtschaft). Die Beisitzenden werden mit 350 Franken pro Tag und 200 Franken pro Halbtag entschädigt. Für Sitzungen, die weniger als drei Stunden dauern, wird eine Entschädigung von 50 Franken pro Stunde gewährt. Für die Vorbereitung werden sie zusätzlich mit 150 Franken pro Tag bzw. 100 Franken pro Halbtag entschädigt²³.

3.1.3 Jura

Der Kanton Jura zieht in verschiedenen Gremien Beisitzende mit verschiedenen Profilen und Status bei:

- > Bei Fällen, die in die Zuständigkeit des Strafgerichts fallen, kann jede/r (ständige oder Ersatz-) Richter/in als Beisitzerin oder Beisitzer fungieren²⁴.
- > Die Richterinnen und Richter des Arbeitsgerichts werden vor jeder Sitzung von einer Präsidentin oder einem Präsidenten aus einer Gruppe hauptamtlicher Beisitzender gewählt, die je zur Hälfte Arbeitgebende und Arbeitnehmende vertreten²⁵.
- > Das Miet- und Pachtgericht tagt unter dem Vorsitz einer Richterin oder eines Richters des erstinstanzlichen Gerichts und ansonsten mit Beisitzenden, welche die Mieter/innen bzw. Vermieter/innen von Einzelwohnungen

¹⁷ Art. 3 der Verordnung über den Kindes- und Erwachsenenschutz (BSG 213.316.1; KESV),

¹⁸ Art. 14 Abs. 2 und 27 Abs. 3 des Walliser Gesetzes über die Rechtspflege (SGS 173.1; RPfIG),

¹⁹ Art. 13 des Walliser Gesetzes über die Rechtspflege (SGS 173.1; RPfIG),

²⁰ Art. 9 des Gesetzes betreffend die Gehälter der Gerichtsbehörden und der Vertreter der Staatsanwaltschaft (SGS 173.12),

²¹ Art. 14 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SGS 211.1; EGZGB),

²² Art. 12 der Verordnung über den Kindes- und Erwachsenenschutz (SGS 211.50; VKES),

²³ Art. 1 des Beschlusses betreffend die Entschädigungen an die Mitglieder des Arbeitsgerichtes und der Kantonalen Schlichtungskommission für Streitigkeiten nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung (SGS 822.103).

²⁴ Art. 8 Abs. 3 des *Règlement du Tribunal de première instance* (RSJU 182.21).

²⁵ Art. 11 der *Loi instituant le Conseil des prud'hommes* (RSJU 182.34).

und Geschäftslokalen sowie die Pächter/innen und Verpächter/innen von landwirtschaftlichen Betrieben vertreten²⁶.

- > Das Jugendgericht tagt mit zwei Beisitzenden, die über eine ausreichende Ausbildung oder Erfahrung im Erziehungs- oder Sozialbereich verfügen müssen²⁷.

All diese Beisitzenden haben Anspruch auf folgende Entschädigungen:

- a) 240 Franken pro Tag, wenn die Sitzung mindestens fünf Stunden dauert;
- b) 140 Franken pro Halbtage, wenn die Sitzung mindestens drei Stunden dauert;
- c) 40 Franken pro Stunde, wenn die Sitzung weniger als drei Stunden dauert.

Für das Aktenstudium haben die Beisitzenden Anspruch auf eine Entschädigung von 40 Franken pro Arbeitsstunde²⁸.

Im Kindes- und Erwachsenenschutz werden nichtständige Mitglieder ernannt, darunter befinden sich unter anderem eine Allgemeinmedizinerin oder ein Allgemeinmediziner bzw. eine Kinderärztin oder ein Kinderarzt, eine Psychiaterin oder ein Psychiater und eine Person aus dem Finanz- oder Treuhandbereich²⁹. Die nichtständigen Mitglieder werden wie die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter der Kantonsgerichte entschädigt, das heisst: 400 Franken pro Tag, wenn die Sitzung mindestens fünf Stunden dauert; 250 Franken pro Halbtage, wenn die Sitzung mindestens drei Stunden dauert; 70 Franken pro Stunde, wenn die Sitzung weniger als drei Stunden dauert, und 70 Franken pro Stunde für die Vorbereitung³⁰.

3.1.4 Neuenburg

In der Neuenburger Gesetzgebung wird die Bezeichnung Beisitzende/r nur für Personen verwendet, die an Sitzungen im Jugendstrafgericht³¹ und in der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde³² teilnehmen. Der Kanton Neuenburg sieht für die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, die über berufliche Kompetenzen in den Bereichen Psychologie, Soziales, Pädagogik, Buchhaltung oder Sozialversicherungen verfügen, eine Entschädigung von 80 Franken pro Stunde vor. Ärztinnen und Ärzte, Versicherungsmathematikerinnen und Versicherungsmathematiker sowie Mitglieder, die im Immobilienbereich oder in der Vermögensverwaltung tätig sind, erhalten 180 Franken pro Stunde³³.

In mietrechtlichen Streitigkeiten (Miete oder Pacht von Wohnungen oder Geschäftslokalen, landwirtschaftliche Pacht) besteht die Schlichtungsbehörde aus einem Richter oder einer Richterin, der/die den Vorsitz führt, und aus je einer Vertretung von Mieter- und Vermieterschaft. Bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten wird der Präsident oder die Präsidentin ebenfalls von Vertretenden der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden unterstützt. Das gleiche System gilt auch im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann, mit Vertreterinnen und Vertretern für diesen Bereich.

3.1.5 Waadt

Der Kanton Waadt setzt in den folgenden Behörden Beisitzende, das heisst nebenamtliche Richterinnen und Richter³⁴ ein: in den Friedensgerichten und Arbeitsgerichten, im Mietgericht und im Jugendgericht sowie am Verwaltungsgerichtshof und am Sozialversicherungsgerichtshof³⁵. Sie werden wie folgt entschädigt³⁶:

²⁶ Art. 7 und 9 der *Loi instituant le Tribunal des baux à loyer et à ferme* (RSJU 182.35).

²⁷ Art. 10 der *Loi relative à la justice pénale des mineurs* (RSJU 182.51; LJPM).

²⁸ Art. 6 und 9 des *Décret concernant les indemnités journalières et de déplacement dans l'administration de la justice et des tribunaux* (RSJU 186.1).

²⁹ Art. 6 der *Loi sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte* (RSJU 213.1).

³⁰ Art. 5 der *Ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte* (RSJU 213.11).

³¹ Art. 21 der *Loi d'organisation judiciaire* (RSN 161.1; OJN),

³² Art. 90a der *Loi d'organisation judiciaire* (RSN 161.1; OJN).

³³ *Arrêté fixant l'indemnisation des membres de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte* (nicht publiziert).

³⁴ *A contrario* Art. 17 der *Loi d'organisation judiciaire* (RSV 173.01; LOJV).

³⁵ Art. 23, 23a und 107 der *Loi d'organisation judiciaire* (RSV 173.01; LOJV).

³⁶ Unveröffentlichtes Dokument über die Entschädigung von Richterinnen und Richtern sowie Justizbeamtinnen und Justizbeamten.

Die Beisitzenden des Sozialversicherungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs erhalten pro Stunde Aktenstudium und Sitzung eine Entschädigung von:	60.-
Beisitzende des Mietgerichts:	
- für halbtägige Sitzungen	150.-
- für ganztägige Sitzungen	290.-
- für Sitzungen, in denen nur das Urteil verlesen wird	44.-
Beisitzende des Jugendgerichts:	
- Vorbereitung der Akten	
- Aktenstudium	50.-/Std.
- Untersuchungsmaßnahmen	22.-/Std.
- Sitzungen	
- jugendstrafrechtliche Besuche	
Beisitzende der Friedensgerichte:	
- für das Aktenstudium, das eine besondere Vorladung und geheime Verhandlung zur Folge hat (z. B. Immobilienverkauf, Erbteilungsvertrag)	30.-/Fall
- für die Sitzung, Halbttag	120.-
- für die Sitzung, auf Vorladung, für besondere Fälle	40.-
- für die Suche und Einsetzung eines Vormunds oder Beistands, inkl. Inventaraufnahme pro bestellte Person	100.-
- für die Beratung oder Unterstützung eines Vormunds oder Beistands: pro Beratung oder Unterstützung	
- für die Prüfung und Genehmigung eines Jahresabschlusses und -berichts: pro Kontrolle	20.-
- für die Kindsanhörung: pro Aktenstudium/Anhörung	60.-
Wenn sich die Suche schwierig gestaltet oder Mehrarbeit geleistet wurde oder bei komplexen finanziellen Verhältnissen kann die Friedensrichterin oder der Friedensrichter die Entschädigungen verdoppeln.	30.-/ 50.-
Beisitzende der Arbeitsgerichte:	
- für Aktenstudium und Sitzung, unabhängig von der Zahl der Fälle	150.-

3.1.6 Genf

Die Genfer Instanzen, die Beisitzende einsetzen (s. Details in der untenstehenden Tariftabelle), arbeiten mit einer bestimmten Anzahl hauptamtlicher Richterinnen und Richter, der gleichen Anzahl Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sowie Beisitzender, die entweder Sachverständige in ihrem Tätigkeitsbereich sind (Ärztin/Arzt, Erziehungsfachperson, Anwältin/Anwalt, Revisionsexpertin/Revisionsexperte usw.) oder bestimmte Gruppen wie die Mieterschaft, die Immobilienbranche oder die Sozialpartner vertreten.

Der Tarif der Beisitzenden ist sehr ausführlich geregelt und lässt sich wie folgt zusammenfassen:

	Mietkommission und -gericht	Strafgericht	Arbeitsgericht	Jugendgericht	Verwaltungsgericht, 1. Instanz	Gerichtshof
Tarif für die 1. Stunde	190.-	100.-	190.-	200.-	190.-	200.-
Pro zusätzliche Stunde	30.-/Std.	100.-/Std.	30.-/Std.	50.-/Std.	30.-/Std.	30.-/Std.
Aktenstudium und Vorbereitung der Verhandlungen	150.- pauschal	75.-/Std.	60.-/Std. (Beisitzende) 80.-/Std. (beisitzende Vermittler/innen)	60.-/Std.	150.- pauschal	60.-/Std. (ohne Verf. des Urteils) 160.-/Std. (mit Verf. des Urteils)
Gruppenleitung		500.-/Jahr				

Das Kindes- und Erwachsenenschutzgericht ist mit neun Stellen für hauptamtliche Richterinnen und Richter und der gleichen Anzahl für Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter ausgestattet. Darüber hinaus werden auch Beisitzende beigezogen. Es handelt sich um Psychiaterinnen und Psychiater, Psychologinnen und Psychologen, Sozialarbeitende und andere Fachpersonen aus dem Sozialbereich oder Mitglieder von Organisationen, die sich gemäss Statuten seit

mehr als fünf Jahren für die Rechte von Patientinnen und Patienten einsetzen. Die Beisitzenden werden ausserhalb der Verwaltung rekrutiert³⁷.

Die Entschädigungen der Beisitzenden des Kindes- und Erwachsenenschutzgerichts richtet sich nach einem eigenen Reglement und präsentiert sich wie folgt³⁸:

Kindes- und Erwachsenenschutzgericht				
Beisitzende	Psychiater/innen	Psychologinnen/Psychologen	Sozialarbeitende / Fachpersonen aus dem Sozialbereich	Mitglieder von Organisationen, die sich gemäss Statuten seit mehr als fünf Jahren für die Rechte von Patientinnen und Patienten einsetzen
Aktenstudium / Verhandlung / Beratung	200.–/Std.	130.–/Std.	100.–/Std.	80.–/Std.
Bei regelmässiger Tätigkeit vereinbart die Justizverwaltungscommission auf Antrag des Gerichts eine garantierte Tätigkeit und Vergütung für alle oder einen Teil der Beisitzenden. Wenn ein/e Psychiater/in in einem Monat mehr als 20 Stunden als Beisitzende/r gearbeitet hat, so dürfen diese zusätzlichen Stunden höchstens mit dem Bruttostundentarif der Gehaltsklasse 29 des Gesetzes über die Besoldung des Staatspersonals entschädigt werden, und bei beisitzenden Psychologinnen/Psychologen, Sozialarbeitenden und anderen Fachpersonen aus dem Sozialbereich oder Mitgliedern von Organisationen, die sich gemäss Statuten seit mehr als fünf Jahren für die Rechte von Patientinnen/Patienten einsetzen, höchstens mit dem Bruttostundentarif der Gehaltsklasse 20.				

3.1.7 Zusammenfassung

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass alle Kantone über beisitzende Richterinnen und Richter verfügen, die in den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden tätig sind. Im Kanton Bern geniessen sie einen besonderen Status, da sie einen Arbeitsvertrag erhalten. Ebenso sieht der Kanton Genf vor, dass die Justizverwaltungscommission auf Antrag des Gerichts bei regelmässiger Tätigkeit eine garantierte Tätigkeit und Vergütung für alle oder einen Teil der Beisitzenden vereinbart. In den übrigen Kantonen – mit Ausnahme des Kantons Jura – gelten für sie jedoch besondere Regelungen und ein Tarif, der den Hauptberuf der Beisitzenden berücksichtigt.

Die meisten Kantone greifen in den Strafgerichten oder zumindest in den Jugendstrafgerichten auf die Unterstützung von Beisitzenden zurück. Bei den Zivilgerichten ist dies jedoch nicht der Fall: In vielen Kantonen ist ihr Einsatz auf die Miet- und Arbeitsgerichte beschränkt. In Verwaltungsgerichten werden Beisitzende seltener eingesetzt.

Für die Vorbereitung der Verhandlungen gilt sehr oft ein ähnlicher Stundensatz wie für die Verhandlungen selbst.

Nachfolgend werden die Tarife ohne Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden verglichen:

KANTON	Pro Stunde oder für die 1. Stunde	Pro zusätzliche Stunde	Halbtag	Ganztag	Bemerkungen
GENF	Besondere Tarife je nach Instanz				
BERN				261.–	Zusätzliche Entschädigungen möglich
JURA	40.–		140.–	240.–	
WALLIS	70.–		300.–	500.–	Zusätzliche Entschädigungen möglich
WAADT	Besondere Tarife je nach Instanz				
NEUENBURG	80.– bis 180.–				
FREIBURG	60.–*		125.–	190.–	* Tarif für Verhandlungen von weniger als zwei Stunden

³⁷ Art. 103 der *Loi sur l'organisation judiciaire* (RSG E2 05; LOJ).

³⁸ *Règlement relatif aux juges assesseurs et aux juges suppléants du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant* (RSG E 2 05.08 ; RJTPAE).

3.2 Auslagen

In den meisten kantonalen Gesetzen gilt der Grundsatz, dass Reise- und Verpflegungskosten in Anlehnung an die Gesetzgebung über das Staatspersonal entschädigt werden. Im Einzelnen präsentiert sich die Situation wie folgt:

- > Das Dekret des Kantons Bern über die Entschädigung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter sieht in den Artikeln 2 und 7 vor, dass sich der Ersatz von Auslagen sinngemäss nach den entsprechenden Vorschriften der Personalgesetzgebung richtet und dass der Anspruch auf ein ganzes Taggeld unabhängig von der Dauer der Sitzung am betreffenden Tag besteht, wobei damit allfällige Auslagen für Hauptmahlzeiten oder Zwischenverpflegungen abgegolten sind. Dienstreisen³⁹ und Mahlzeiten⁴⁰, die aus dienstlichen Gründen auswärts eingenommen werden müssen, werden entschädigt.
- > Im Kanton Wallis beziehen die Mitglieder der Gerichtsbehörden dieselben Reiseentschädigungen wie das Personal der kantonalen Verwaltung⁴¹, das heisst, dass Staatsangestellte für die aus ihrer Tätigkeit im Aussendienst erwachsenden Verpflegungs-⁴² und Reisekosten⁴³ (d. h. eine Entschädigung für die Reise vom üblichen Arbeitsort oder – wenn dieser näher liegt – vom Wohnort zum Bestimmungsort⁴⁴) Anspruch auf Entschädigung haben.
- > Die Beisitzenden des Kantons Jura haben Anspruch auf die für das Staatspersonal vorgesehene Entschädigung pro Kilometer (berechnet für die Hin- und Rückreise auf dem kürzesten Weg) und auf die Verpflegungsentschädigung für jede Dienstreise, die sie daran hindert, ihre Mahlzeiten wie gewohnt einzunehmen⁴⁵. Ausserdem gilt die für die Hin- und Rückreise benötigte Zeit als Sitzungszeit⁴⁶. Die Beisitzenden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden werden gleich behandelt⁴⁷.
- > Im Kanton Neuenburg ist für die Festsetzung der Verpflegungs-, Unterkunfts- und Transportkosten das Reglement über die Entschädigungen für die Inhaberinnen und Inhaber öffentlicher Ämter⁴⁸ sinngemäss anwendbar. So werden Hauptmahlzeiten, die aufgrund einer dienstlichen Verpflichtung und Reise nicht am Wohnort eingenommen werden können, vergütet⁴⁹. Die Kosten für Dienstreisen werden erstattet, jene für die Fahrt vom Wohnort zum üblichen Arbeitsort hingegen nicht⁵⁰.
- > Gemäss unveröffentlichten Dokumenten des Kantons Waadt werden die Auslagen von Beisitzenden tendenziell nicht vergütet.
- > Der Kanton Genf sieht keine Spesenentschädigung vor.

Während also zwei Kantone keine Spesenentschädigung für ihre Beisitzenden vorsehen oder zumindest vorzusehen scheinen, verweisen die übrigen Kantone auf die Staatspersonalgesetzgebung oder auf die Gesetzgebung über die Inhaberinnen und Inhaber öffentlicher Ämter.

³⁹ Art. 109 der Personalverordnung (BSG 153.011.1; PV).

⁴⁰ Art. 103 der Personalverordnung (BSG 153.011.1; PV).

⁴¹ Art. 12 des Gesetzes betreffend die Gehälter der Gerichtsbehörden und der Vertreter der Staatsanwaltschaft (SGS 173.12).

⁴² Art. 4 des Walliser Spesenreglements (SGS 172.431).

⁴³ Art. 25 des Gesetzes über die Besoldung der Angestellten des Staates Wallis (SGS 172.4).

⁴⁴ Art. 7 des Walliser Spesenreglements (SGS 172.431).

⁴⁵ Art. 4 der *Ordonnance concernant le remboursement des dépenses du personnel de l'Etat* (RSJU 173.461).

⁴⁶ Art. 11 des *Décret concernant les indemnités journalières et de déplacement dans l'administration de la justice et des tribunaux* (RSJU 186.1).

⁴⁷ Art. 5 der *Ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte* (RSJU 213.11).

⁴⁸ *Règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques* (RSNE 152.511.2).

⁴⁹ Art. 1 des *Règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques* (RSNE 152.511.2).

⁵⁰ Art. 3 des *Règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques* (RSNE 152.511.2).

4 Entwicklung von Bezahlung und Spesenregelung der Beisitzenden

4.1 Voraussichtliche Entwicklung

Der interkantonale Vergleich zeigt, dass es sinnvoll ist, den Beisitzenden der Friedensgerichte eine andere Entschädigung zuzusprechen als jenen der übrigen Behörden. Bei diesen Beisitzenden handelt es sich fast immer um nebenamtliche Richterinnen und Richter, da sie nicht regelmässig an Sitzungen teilnehmen. Sie entscheiden in einem Kollegialgericht und werden immer wegen ihrer besonderen (beruflichen) Fähigkeiten eingesetzt. Die Anforderung, dass sie über solche, äusserst fachspezifischen Kompetenzen (namentlich im Finanz- oder Immobilienbereich oder in der Medizin) verfügen müssen, rechtfertigt einen angemessenen Tarif. Ein solcher Tarif würde auch dazu beitragen, dass sich mehr Personen dafür interessieren, eine solche Aufgabe zu übernehmen.

Darüber hinaus sollte gründlich geprüft werden, ob in den Zivilgerichten weiterhin Beisitzende eingesetzt werden sollen. Im Kanton Bern, der abgesehen von Sonderfällen wie den Miet- und Arbeitsgerichten, keine zivilgerichtlichen Beisitzenden mehr beizieht, hat sich gezeigt, dass auf diese Weise die Schwerfälligkeit der Gerichtsverfahren reduziert werden kann.

Diese Überlegungen werden in die laufende Umsetzung der Analyse der Gerichtsbehörden einbezogen.

4.2 Erhöhung des Tarifs nach Artikel 79 JR

Dem Antrag der Petitionsurheber entsprechend gilt es zu ermitteln, welcher Tarif angemessen wäre.

Um den Tarif von Artikel 79a JR angemessen festzulegen, muss – wie unter Punkt 4.1 erwähnt – berücksichtigt werden, dass diese Bestimmung in Zukunft für spezialisierte Beisitzende nicht mehr gelten wird, da die «gewöhnlichen» Beisitzenden der Zivilgerichte möglicherweise abgeschafft werden.

Der zukünftige Tarif würde also ausschliesslich auf nebenberufliche Beisitzende angewandt, die Berufsrichterinnen und Berufsrichter mit ihrer Lebenserfahrung unterstützen.

Die Festlegung des neuen Tarifs wird im Rahmen der Umsetzung der Analyse der Gerichtsbehörden geprüft.

Das Aktenstudium sollte ebenfalls entschädigt werden.

4.3 Spesenvergütung für nebenberufliche Richterinnen und Richter

Für die anderen Auslagen (Reise- und Verpflegungskosten) wird wie bei der Mehrheit der Kantone vorgeschlagen, weiterhin die Bestimmungen des Reglements über das Staatspersonal sinngemäss anzuwenden, wie es Artikel 79d JR vorsieht.

4.4 Auswirkungen der Tarifierhöhung

Derzeit liegt der Tarif der Beisitzenden bei durchschnittlich 28 Franken pro Stunde. Die Zahl der geleisteten Stunden belief sich auf 40 688,25 (berechnet auf der Grundlage des Durchschnittstarifs). Da die Festlegung des neuen Tarifs im Rahmen der Umsetzung der Analyse der Gerichtsbehörden geprüft wird, ist es sinnlos, die finanziellen Auswirkungen der Tarifierhöhung in diesem Stadium zu bewerten. Die finanziellen Auswirkungen werden daher vom Staatsrat im Rahmen des üblichen Verfahrens einer Tarifrevision festgelegt.

Die Kosten für die Entschädigung der Sitzungsvorbereitung und des Aktenstudiums können leider nicht beziffert werden, da keine Informationen über die dafür aufgewendeten Stunden vorliegen.

5 Fazit

Der vorliegende Bericht zeigt, dass die Entschädigung der Freiburger Beisitzenden im Vergleich zu den anderen Westschweizer Kantonen zu tief ist. Es besteht daher die Notwendigkeit, die Tarife und die Spesenvergütung, die den Beisitzenden gewährt werden, zu erhöhen.

Die Frage, ob für die Beisitzenden der Friedensgerichte besondere Tarife festgelegt und weiterhin in allen Instanzen und insbesondere in den Zivilgerichtshöfen Beisitzende eingesetzt werden sollen, wird im Rahmen der Umsetzung der Analyse der Gerichtsbehörden geprüft.

Gestützt auf die Vorschläge, die bei der Umsetzung der Analyse der Gerichtsbehörden gemacht werden, wird die Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion eine Änderung des Justizreglements in die Vernehmlassung geben, um die Art der Vergütung und den Tarif der Beisitzenden anzupassen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2023-DSJS-289

26 septembre 2023

Implanter et développer le modèle du « consensus parental » dans notre canton

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite directe au postulat 2023-GC-133 Rose-Marie Rodriguez et Elias Moussa, transmis au Conseil d'Etat le 26 mai 2023, relatif à l'implémentation et au développement d'un modèle de consensus parental dans le canton de Fribourg.

Table des matières

1	Considérations générales	2
1.1	Constat actuel	2
1.2	Expériences de consensus parental en Suisse	2
2	Description du concept	2
3	Projet de mise en œuvre dans le canton de Fribourg	3
4	Conséquences financières	3
5	Conclusion	4

1 Considérations générales

1.1 Constat actuel

Deux mariages sur cinq se terminent par un divorce (41.5 % de taux de divorce en Suisse, selon l'OFS). Le canton de Fribourg occupe une place particulière puisque il enregistre la plus forte proportion de divorces de Suisse, juste après le canton de Genève, avec un taux de 53.1 %, soit plus de 10 point au-dessus de la moyenne suisse.

La proportion des couples non mariés touchés par une séparation est grosso modo la même. Tous âges confondus, c'est ainsi une très grande partie de la population fribourgeoise qui est concernée chaque année.

Ces divorces ou séparations impliquent de nombreux enjeux émotionnels, coparentaux et financiers. Ces situations conflictuelles portent très souvent atteinte au développement des enfants concernés par la séparation de leurs parents. La recherche a ainsi mis en évidence que les conflits parentaux survenant à l'occasion d'une séparation sont bien plus délétères pour les enfants que la séparation elle-même.

Dans le canton de Fribourg, il existe d'ores et déjà différents intervenant-e-s ou organismes qui œuvrent à la protection des familles au sens large auxquels le/la Juge peut faire appel. Il manque toutefois une synergie entre ces différents intervenant-e-s, auquel pourrait remédier la mise sur pied d'un système de consensus parental fribourgeois.

1.2 Expériences de consensus parental en Suisse

Depuis plusieurs années, des réflexions ont été menées dans le but d'offrir des outils adéquats à cette évolution sociétale. En Allemagne d'abord, puis en Belgique, s'est développé un modèle dit du consensus parental. Le but de ce modèle est de favoriser l'élaboration de la vie post-séparation par les parties elles-mêmes, partant du postulat que les solutions ainsi trouvées seront plus pérennes qu'une solution imposée par décision de justice. En Suisse, les cantons de Bâle-Ville et de St-Gall recourent depuis plusieurs années à des consultations imposées visant à soutenir les parties dans la recherche de solutions amiables. Du côté romand, ce modèle est déjà appliqué à Genève, ainsi qu'en Valais, d'abord dans le district de Monthey depuis trois ans, puis étendu dès janvier 2022 aux quatre districts du Bas-Valais. Le canton de Vaud l'applique également depuis janvier 2023 dans l'Est vaudois.

Le bilan valaisan du système de consensus parental est extrêmement positif. Le nombre d'accords est très élevé et la durée des procédures a diminué tant en première qu'en seconde instance, de même que la nécessité d'ordonner des enquêtes sociales et des expertises psycho-judiciaires.

2 Description du concept

Le modèle de consensus parental est axé sur la préservation des intérêts de l'enfant dans les séparations conflictuelles. Il instaure une procédure rapide pour éviter une cristallisation du conflit, tend à éviter la rupture du lien parent/enfant, ordonne une coopération entre parents et professionnel-le-s, et renforce l'interdisciplinarité et la collaboration indispensables entre les différents professionnel-le-s.

Concrètement, ce modèle de consensus parental prévoit plusieurs étapes :

- > des séances de sensibilisation gratuites à l'intention des parents se séparant sur les aspects juridiques de la séparation et sur la nécessité de préserver les enfants du conflit parental, l'objectif étant d'orienter les parents vers une dynamique consensuelle plutôt que conflictuelle ;
- > lors de la procédure de séparation ou de divorce, une citation rapide des parties en audience (dans les 2 à 4 semaines dès la saisie du ou de la juge), l'utilisation de formulaires simplifiés de requêtes judiciaires et l'audition rapide des enfants par le ou la juge, voire la mise en œuvre d'une enquête sociale ciblée ;

-
- > puis, lors de la séance de conciliation, la recherche d'un accord le plus large possible avec les parties, le ou la juge ayant donné un compte rendu de l'audition de l'enfant ;
 - > en cas d'accord, la ratification par le ou la juge de la convention, assortie cas échéant d'une médiation et/ou d'un travail de coparentalité ;
 - > en cas de désaccord (ou d'accord partiel), le magistrat peut ordonner une ou plusieurs mesures d'accompagnement. Il s'agit de la médiation, visant à travailler la communication entre les parties, d'un travail de coparentalité, dont le but est de mobiliser les parents sur les besoins de l'enfant, de la psychothérapie, utile en cas de troubles psychologiques, addictions ou autre, et/ou enfin d'enquêtes sociales ciblées effectuées par le SEJ sur les mesures de protection. Le canton du Valais finance actuellement cinq heures de médiation gratuite, indépendamment de la situation financière des parties.

3 Projet de mise en œuvre dans le canton de Fribourg

Lors de sa séance du 6 juin 2023, le Conseil d'Etat a déjà validé le lancement des travaux d'élaboration d'un projet de consensus parental dans le canton de Fribourg et la mise en place d'une organisation de projet. Un comité de pilotage présidé par un juge cantonal et composé de représentants des Justices de Paix, des Tribunaux d'arrondissement, du Service de l'enfance et de la jeunesse, du Service de la justice, du Service de l'action sociale, du Bureau de l'égalité hommes-femmes, de l'Office familial et de la Commission de la médiation a été constitué.

Le calendrier des travaux est pour l'heure fixé comme suit :

- > 2024 : constitution du comité de pilotage, élaboration du mandat de prestations pour l'élaboration d'un concept fribourgeois, constitution d'une feuille de route
- > 2025 : élaboration du concept de mise en œuvre avec un plan de communication (site internet) et d'un plan de formation
- > 2026 : lancement de la phase pilote dans les districts de la Glâne, la Veveyse et la Gruyère et établissement d'un rapport interne de mise en œuvre et d'évaluation
- > 01.06.2027 : déploiement du concept sur l'ensemble du canton de Fribourg

4 Conséquences financières

Sur la base des expériences vaudoises et valaisannes, un budget de 100 000 francs est nécessaire pour les travaux d'élaboration du concept.

Le lancement d'une phase pilote dans les arrondissements de la Glâne, Veveyse et Gruyère est estimé à 320 000 francs¹.

Le canton de Fribourg est en effet touché par sa proximité géographique avec les cantons de Vaud et Valais, ce qui incite à adopter un système cohérent avec ces proches voisins en termes de fédéralisme et à effectuer en priorité une phase pilote dans le Sud fribourgeois, vu sa proximité avec l'Est vaudois et les dossiers qui touchent les habitants des deux cantons.

Une décision sera ensuite prise quant au déploiement ou non sur l'ensemble du canton de Fribourg. Pour l'heure, un déploiement complet est estimé à 960 000 francs par année.

¹ Ce montant a été calculé en se basant sur les expériences vaudoise et valaisanne.

5 Conclusion

Ce projet constitue une contribution à la politique familiale du canton. Il est aussi pertinent du point de vue des situations de précarité, car le divorce est un facteur d'appauvrissement et les parents dans ces situations peuvent se sentir désarmés pour assumer leur rôle dans les circonstances d'une séparation.

Le Conseil d'Etat est ainsi favorable à la mise en œuvre d'une étude approfondie sur le consensus parental, telle que préconisée par le postulat. Compte tenu des priorisations décidées dans le cadre du budget 2024, les travaux d'élaboration du concept fribourgeois devraient être lancés en 2025. Le présent document répond à l'essentiel des questions posées par le postulat.



Bericht 2023-DSJS-289

26. September 2023

Einführung und Förderung des «Elternkonsens»-Modells in unserem Kanton

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht als direkte Folge des Postulats 2023-GC-133 Rose-Marie Rodriguez und Elias Moussa über die Einführung und Förderung eines Elternkonsens-Modells im Kanton Freiburg, das dem Staatsrat am 26. Mai 2023 überwiesen wurde.

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeine Erwägungen	2
1.1	Aktuelle Situation	2
1.2	Erfahrungen mit dem Elternkonsens in der Schweiz	2
2	Beschreibung des Konzepts	2
3	Projekt zur Umsetzung im Kanton Freiburg	3
4	Finanzielle Auswirkungen	3
5	Fazit	4

1 Allgemeine Erwägungen

1.1 Aktuelle Situation

Zwei von fünf Ehen werden geschieden (Scheidungsrate in der Schweiz gemäss BFS 41,5 %). Der Kanton Freiburg sticht dabei hervor, weil er mit 53,1 % die höchste Scheidungsrate der Schweiz nach dem Kanton Genf verzeichnet. Dieser Wert liegt 10 Prozentpunkte über dem Schweizer Durchschnitt.

Der Anteil der unverheirateten Paare, die sich trennen, ist ungefähr gleich hoch. Somit ist jedes Jahr ein grosser Teil der Bevölkerung aller Altersgruppen betroffen.

Die Scheidungen und Trennungen sind mit grossen emotionalen, elterlichen und finanziellen Herausforderungen verbunden. Die Konflikte der sich trennenden Eltern wirken sich sehr häufig negativ auf die Entwicklung der betroffenen Kinder aus. Die Forschung hat gezeigt, dass elterliche Konflikte im Zuge einer Trennung für die Kinder weitaus schädlicher sind als die Trennung selbst.

Im Kanton Freiburg gibt es bereits verschiedene Akteure und Organisationen, die sich für den Schutz von Familien im weitesten Sinne einsetzen und an die sich Richterinnen und Richter wenden können. Die Synergien zwischen den verschiedenen Akteuren werden jedoch zu wenig genutzt, was mit einem Freiburger Elternkonsenssystem behoben werden könnte.

1.2 Erfahrungen mit dem Elternkonsens in der Schweiz

Seit mehreren Jahren wird nach adäquaten Instrumenten für den Umgang mit dieser gesellschaftlichen Entwicklung gesucht. Zuerst in Deutschland und danach in Belgien hat sich ein Modell entwickelt, das als Elternkonsens bezeichnet wird. Ziel dieses Modells ist es, dass die Parteien ihr Leben nach der Trennung vermehrt selbst gestalten, in der Annahme, dass solche Lösungen dauerhafter sind als solche, die von einem Gericht aufgezwungen werden. In der Deutschschweiz arbeiten die Kantone Basel-Stadt und St. Gallen seit mehreren Jahren mit obligatorischen Beratungen, in denen die Parteien bei der Suche nach einvernehmlichen Lösungen unterstützt werden. In der Westschweiz wird das Modell neben Genf auch im Wallis angewandt: seit drei Jahren im Bezirk Monthey und seit Januar 2022 auch in den vier Bezirken des Unterwallis. Der Kanton Waadt setzt es seit Januar 2023 im östlichen Kantonsteil ebenfalls um.

Die Walliser Bilanz des Elternkonsenssystems ist äusserst positiv. Die Zahl der Einigungen ist sehr hoch und die Verfahrensdauer ist sowohl in der ersten als auch in der zweiten Instanz zurückgegangen. Ebenso mussten weniger Sozialabklärungen und gerichtspychologische Gutachten angeordnet werden.

2 Beschreibung des Konzepts

Das Elternkonsens-Modell ist auf die Wahrung der Kindesinteressen bei konfliktreichen Trennungen ausgerichtet. Dazu wird ein rasches Verfahren eingeführt, um eine Verhärtung des Konflikts und den Bruch der Eltern-Kind-Beziehung zu verhindern. Zudem wird die Zusammenarbeit von Eltern und Fachpersonen angeordnet sowie die Interdisziplinarität und die unverzichtbare Zusammenarbeit der verschiedenen Fachpersonen gefördert.

Konkret sieht das Elternkonsens-Modell mehrere Schritte vor:

- > kostenlose Beratungssitzungen für die Eltern zu rechtlichen Aspekten der Trennung und zur Notwendigkeit, die Kinder vor dem elterlichen Konflikt zu schützen, wobei das Ziel darin besteht, die Eltern von einer konfrontativen zu einer einvernehmlichen Dynamik zu führen;

-
- > im Trennungs- oder Scheidungsverfahren: rasche Vorladung der Parteien (innert 2–4 Wochen nach Anrufung des Gerichts), Verwendung vereinfachter Antragsformulare und rasche Anhörung der Kinder durch die Richterin / den Richter bzw. Anordnung einer gezielten Sozialabklärung;
 - > in der Schlichtungssitzung: Anstreben einer möglichst weitgehenden Einigung der Parteien nach Zusammenfassung der Kindesanhörung durch den/die Richter/in;
 - > bei einer Einigung: Genehmigung der Vereinbarung durch den/die Richter/in, gegebenenfalls mit Mediation und/oder Arbeit an gemeinsamer Elternschaft;
 - > bei Uneinigkeit (oder teilweiser Einigung) kann der/die Richter/in eine oder mehrere Begleitmassnahmen anordnen. Zur Auswahl stehen eine Mediation zur Verbesserung der Kommunikation zwischen den Parteien, Arbeit an der gemeinsamen Elternschaft mit dem Ziel, dass sich die Eltern für die Bedürfnisse des Kindes einsetzen, eine Psychotherapie, z. B. bei psychischen Problemen oder Suchtkrankheiten, und/oder gezielte Sozialabklärungen des JA zu den Schutzmassnahmen. Der Kanton Wallis finanziert momentan unabhängig von der finanziellen Situation der Parteien fünf Stunden kostenlose Mediation.

3 Projekt zur Umsetzung im Kanton Freiburg

In seiner Sitzung vom 6. Juni 2023 hat der Staatsrat bereits den Beginn der Arbeiten für ein Elternkonsens-Projekt im Kanton Freiburg und die Einsetzung einer Projektorganisation genehmigt. Es wurde eine Projektleitung unter dem Vorsitz eines Kantonsrichters gebildet, der Vertretende der Friedensgerichte, der Bezirksgerichte, des Jugendamts, des Amtes für Justiz, des Kantonalen Sozialamts, des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, der Paar- und Familienberatung und der Kommission für Mediation angehören.

Der Zeitplan für die Arbeiten sieht derzeit wie folgt aus:

- > 2024: Einsetzung der Projektleitung, Formulierung des Auftrags für die Erarbeitung eines Freiburger Konzepts, Erstellung einer Roadmap
- > 2025: Ausarbeitung des Umsetzungskonzepts mit Kommunikations- (Website) und Schulungsplan
- > 2026: Start der Pilotphase in den Bezirken Glane, Vivisbach und Greyerz und Erstellung eines internen Umsetzungs- und Evaluationsberichts
- > 01.06.2027: Einführung des Konzepts im gesamten Kanton Freiburg

4 Finanzielle Auswirkungen

Gestützt auf die Erfahrungen in den Kantonen Waadt und Wallis braucht es ein Budget von 100 000 Franken für die Erstellung des Konzepts.

Die Kosten der Lancierung einer Pilotphase in den Bezirken Glane, Vivisbach und Greyerz werden auf 320 000 Franken geschätzt¹.

Aufgrund der geografischen Nähe des Kantons Freiburg zu den Kantonen Waadt und Wallis ist es naheliegend, ein kompatibles System einzuführen und zunächst eine Pilotphase im Süden des Kantons durchzuführen, der an den Osten der Waadt angrenzt. Dort gibt es immer wieder Fälle, die Personen aus beiden Kantonen betreffen.

Anschliessend wird entschieden, ob das System im gesamten Kanton Freiburg eingeführt werden soll. Die Kosten einer flächendeckenden Einführung werden derzeit auf 960 000 Franken pro Jahr geschätzt.

¹ Dieser Betrag wurde auf der Grundlage der Erfahrungen der Kantone Waadt und Wallis berechnet.

5 Fazit

Das Projekt ist ein Beitrag zur Familienpolitik des Kantons. Es ist auch in Bezug auf prekäre Situationen sinnvoll, weil Scheidungen oft zu Verarmung führen und weil Eltern in Scheidungssituationen bei der Erfüllung ihrer Rolle manchmal überfordert sind.

Der Staatsrat befürwortet deshalb die Durchführung einer ausführlichen Studie zum Elternkonsens, wie sie im Postulat verlangt wird. In Anbetracht der Prioritäten, die im Voranschlag 2024 gesetzt wurden, dürfte die Erarbeitung des Freiburger Konzepts im Jahr 2025 beginnen. Der vorliegende Bericht beantwortet die wichtigsten im Postulat gestellten Fragen.