

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2025-GC-189	Résolution <i>Resolution</i>	Pour le maintien des subventions actuelles J+S <i>Zur Beibehaltung der aktuellen J+S-Subventionen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Gabriel Kolly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Daniel Chardonnens Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>		
3.	2024-DSAS-92	Loi <i>Gesetz</i>	Loi sur l'encouragement de la formation dans le domaine des soins (LEFS) <i>Gesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (PAFG)</i>	Entrée en matière, 1 ^{re} lecture <i>Eintreten, 1. Lesung</i>	Rudolf Herren-Rutschi Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2015-DEEF-52	Décret <i>Dekret</i>	Octroi d'un crédit additionnel en faveur de la construction du Smart Living Lab (SLL) <i>Zusatzkredit für das Gebäude des Smart Living Lab (SLL)</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Julien Vuilleumier Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Olivier Curty 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.	2025-GC-49	Motion <i>Motion</i>	Création d'un organe indépendant de surveillance et de régulation des chauffages à distance (CAD) <i>Einrichtung eines unabhängigen Organs zur Überwachung und Regulierung von Fernheizungen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Sébastien Dorthé Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

En vue de l'examen en session du Grand Conseil de septembre 2025

Chardonnens Jean-Daniel, Kolly Gabriel; Députés au nom du groupe UDC

Pour le maintien des subventions actuelles J+S

Cosignataires : 0 Réception au SGC : 16.07.25

Dépôt

Le Grand Conseil demande que l'ensemble du Conseil d'Etat intervienne auprès du Conseil Fédéral afin qu'il renonce à l'économie de 20% dans les subventions Jeunesse + Sport. Le Grand Conseil demande également à notre Conseil d'Etat d'intervenir auprès de nos élus à Berne qui devront débattre du budget cet automne.

Développement

Notre Conseiller d'Etat en charge des sports et ses collègues romands ont très justement protesté contre la baisse de 20% des subventions de la Confédération en faveur de Jeunesse + Sport.

Plutôt que de se réjouir du nombre toujours plus important de jeunes qui participent à ces activités et qui en bénéficient, le Conseil fédéral ne veut pas suivre cette évolution et augmenter l'enveloppe dédiée à nos jeunes.

Les conséquences sont graves pour les organisateurs de camps qui pourraient perdre un montant indispensable très important. Ce manque de subventions remet en question l'organisation de ces camps. Pourtant, près de 50'000 jeunes fribourgeois ont participé à ces activités en 2024. Les subventions ont atteint 4.4 millions de francs. Cette baisse représente un montant d'environ 900'000 francs que le canton ne pourrait pas absorber au vu de ses finances.

Avec cette résolution, le Grand Conseil rejoint les conclusions de notre Conseiller d'Etat et souhaite appuyer son action. Cette baisse de subventions est un mauvais signal pour notre jeunesse et pour les bénévoles qui l'entourent. En l'occurrence, la santé par le sport devrait primer. L'Etat est censé le promouvoir et, pourquoi pas, éveiller les passions et les talents. Le peuple a besoin de ses champions pour se fédérer, comme avec l'équipe suisse de football actuellement ou l'équipe nationale de hockey il y a peu. Mais c'est également une économie dérisoire à l'échelle de notre pays. Les montants alloués à Jeunesse + Sport auraient dû suivre l'évolution démographique ; il est injuste de donner moins parce qu'on est plus.

L'ensemble du Conseil d'Etat doit intervenir auprès du Conseil Fédéral, mais aussi auprès de nos élus à Berne qui auront leur mot à dire lors des débats sur le budget cet automne.

Ils veilleront à augmenter l'enveloppe de subventions en faveur de Jeunesse + Sport afin de maintenir le même niveau d'aide par participant comme jusqu'à ce jour.

Loi sur l'encouragement de la formation dans le domaine des soins (LEFS)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **821.11.1**

Modifié(s): 821.0.1

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 16 décembre 2022 relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers et son ordonnance du 8 mai 2024;

Vu les articles 65 al. 1 et 4 et 68 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu le message 2024-DSAS-92 du Conseil d'Etat du 17 juin 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 Objectif et champ d'application

¹ La présente loi régit l'application de la loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers et promeut les formations pour les professions de soins mentionnées à l'article 2 al. 1.

² Elle détermine les compétences, les conditions, l'étendue et la procédure d'octroi des contributions cantonales et de l'aide à la formation.

³ Le Conseil d'Etat peut prévoir d'encourager d'autres formations et formations continues dans le domaine des soins.

Art. 2 Planification des besoins

¹ La Direction en charge de la santé ¹⁾ (ci-après: la Direction) établit en principe tous les cinq ans la planification des besoins en places de formation pratique pour les filières de formation suivantes:

- a) infirmier et infirmière haute école spécialisée (HES);
- b) infirmier et infirmière diplômé-e école supérieure (ES);
- c) assistant et assistante en soins et santé communautaire;
- d) aide en soins et accompagnement.

² La planification des besoins est approuvée par le Conseil d'Etat.

Art. 3 Commission de concertation

¹ Le Conseil d'Etat nomme une commission de concertation.

² Il fixe la composition de la commission de concertation en tenant notamment compte des différentes Directions concernées, des institutions de santé, des établissements de formation en santé et de l'Organisation du monde du travail (OrTra) des domaines de la santé et du social.

³ La commission de concertation veille à la coordination des mesures prises en vertu de la présente loi et émet des recommandations aux institutions et aux écoles, notamment en matière de répartition des places de stage et d'apprentissage en fonction des divers types de formation et de collaboration entre institutions dans l'organisation du parcours de formation.

⁴ Le Conseil d'Etat peut préciser par voie d'ordonnance les missions et les modalités d'organisation de la commission de concertation.

2 Encouragement de la formation pratique dans les institutions de santé

Art. 4 Obligation d'offrir des places de formation

¹ Le Conseil d'Etat désigne les catégories d'institutions de santé qui sont tenues d'offrir des places de formation dans le domaine des soins.

² Il fixe les critères et la procédure pour déterminer la prestation de formation par institution de santé. Il tient notamment compte de la planification des besoins et de la capacité de formation de l'institution.

¹⁾ Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

³ Les institutions de santé transmettent gratuitement aux autorités compétentes les données nécessaires à la détermination de la prestation de formation et au contrôle de sa mise en œuvre. A défaut, la Direction peut fixer d'office la prestation de formation ou exiger un paiement compensatoire selon le principe d'équité.

⁴ Sous réserve des compétences du Conseil d'Etat, la Direction fixe annuellement le volume de formation à fournir par chaque institution de santé.

⁵ Les institutions de santé peuvent fournir les prestations de formation elles-mêmes ou en collaboration avec d'autres institutions situées dans le canton qui offrent des prestations de santé similaires.

⁶ La prestation de formation à fournir et le degré d'atteinte de l'objectif sont des informations publiquement accessibles.

Art. 5 Contribution aux acteurs et actrices de la formation pratique

¹ La collectivité publique compétente paie des contributions financières pour la formation d'infirmier et infirmière HES, d'infirmier et infirmière ES, d'assistant et assistante en soins et santé communautaire et d'aide en soins et accompagnement. Le Conseil d'Etat peut désigner d'autres formations dans le domaine des soins soutenues financièrement.

² Le Conseil d'Etat fixe les montants des contributions pour les différentes filières de formation en se basant notamment sur les prescriptions du droit fédéral et sur les recommandations intercantionales et peut préciser l'affectation.

³ La Direction peut demander aux HES, ES ainsi qu'aux centres de formation professionnelle de lui fournir les données nécessaires pour l'octroi de contributions.

⁴ La Direction compétente verse à chaque institution de santé les contributions financières pour les prestations de formation pratique effectivement fournies en application de l'article 4 al. 4 de la présente loi.

⁵ Le Conseil d'Etat peut promouvoir la qualité de la formation pratique en soutenant financièrement des mesures appropriées prises par les institutions de santé.

Art. 6 Plan de formation

¹ Les institutions de santé soumises à l'obligation de formation, élaborent à l'intention de la Direction en charge de la formation professionnelle ²⁾ un plan de formation pour la formation pratique dans le domaine des soins.

²⁾ Actuellement: Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Art. 7 Paiement compensatoire

¹ Le Conseil d'Etat peut obliger les institutions de santé qui n'offrent pas le volume de formation au sens de l'article 4 al. 4 de la présente loi à verser une compensation financière.

² Il peut définir une marge de tolérance pour les institutions dont l'offre de formation demeure, sans qu'elles en soient responsables, inférieure à l'obligation de formation.

³ Le paiement compensatoire correspond au maximum à trois fois la contribution que les pouvoirs publics auraient dû verser si l'institution de santé avait rempli son obligation de formation.

⁴ La Direction statue sur le montant du paiement compensatoire et en fixe le montant.

⁵ Le montant perçu est affecté à des projets ou soutiens particuliers visant à promouvoir le volume, la qualité ou la coordination de la formation dans le domaine des soins.

3 Contributions aux hautes écoles spécialisées et aux écoles supérieures

Art. 8 Contributions aux hautes écoles spécialisées et aux écoles supérieures

¹ L'Etat encourage financièrement une augmentation du nombre de diplômes de formation en soins infirmiers dans les hautes écoles spécialisées et peut en faire de même pour les écoles supérieures pour répondre aux besoins qui découlent de la planification.

4 Aides à la formation

Art. 9 Conditions, portée et procédure

¹ L'Etat peut accorder aux étudiants et étudiantes de la filière de formation en soins infirmiers HES et de la filière de formation en soins infirmiers ES des aides à la formation sous la forme de bourses en soins infirmiers.

² Le Conseil d'Etat fixe notamment les conditions d'octroi, le montant maximal, le calcul ainsi que la procédure pour l'octroi de bourses en soins infirmiers, en complément de la législation sur les bourses et prêts d'études.

³ Pour traiter et évaluer les demandes, le service chargé des subsides de formation ³⁾ peut, pour l'exécution de la présente loi et dans un cas d'espèce, s'il s'avère difficile d'obtenir les données nécessaires auprès de la personne en formation, communiquer avec les autorités cantonales et communales compétentes, notamment les établissements de formation, la caisse de compensation, la caisse de chômage, le service de l'action sociale ou les services sociaux, afin de récolter des informations concernant le requérant ou la requérante ainsi que les personnes légalement tenues à son entretien, notamment sur:

- a) la situation financière complète;
- b) le cursus de formation;
- c) la composition du ménage auquel est rattachée le requérant ou la requérante;
- d) l'identité, la nationalité et le statut de séjour.

5 Voies de droit et durée de validité

Art. 10 Recours

¹ Les décisions rendues en application de la présente loi sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

² Sont réservées les décisions pour lesquelles un recours au Tribunal administratif fédéral est ouvert.

Art. 11 Durée de validité et abrogation

¹ La présente loi expire en même temps que la loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers.

² La Direction informe à temps les organes chargés des publications officielles de la fin de validité de la loi fédérale.

II.

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

Art. 98 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié)

¹ L'Etat peut exploiter ou subventionner des écoles dans le domaine de la santé pour répondre aux besoins en soins de la population. De la même manière, il peut organiser ou subventionner des programmes de formation ou de formation continue dans ce domaine.

³⁾ Actuellement: Service des subsides de formation.

² Le Conseil d'Etat veille à ce que le nombre de places de formation et de stage dans le domaine des professions de la santé permette de couvrir les besoins en soins de la population.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

Le Conseil d'Etat fixe son entrée en vigueur.

Gesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (PAFG)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **821.11.1**

Geändert: 821.0.1

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2022 über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und die dazugehörige Verordnung vom 8. Mai 2024;

gestützt auf die Artikel 65 Abs. 1 und 4 und 68 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

nach Einsicht in die Botschaft 2024-DSAS-92 des Staatsrats vom 17. Juni 2025;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt die Umsetzung des Bundesgesetzes zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege. Es bezweckt die Förderung der Ausbildung für die Pflegeberufe nach Artikel 2 Abs. 1.

² Es bestimmt die Zuständigkeiten, die Voraussetzungen, den Umfang und das Verfahren für die Gewährung von kantonalen Beiträgen und von Ausbildungsbeiträgen.

³ Der Staatsrat kann die Förderung weiterer Aus- und Weiterbildungen im Bereich der Pflege vorsehen.

Art. 2 Bedarfsplanung

¹ Die für den Gesundheitsbereich zuständige Direktion ¹⁾ (Direktion) legt in der Regel alle fünf Jahre den Bedarf an Plätzen für die praktische Ausbildung für die folgenden Lehrgänge fest:

- a) Pflegefachfrau und Pflegefachmann Fachhochschule (FH);
- b) Pflegefachfrau und Pflegefachmann höhere Fachschule (HF);
- c) Fachfrau und Fachmann Gesundheit;
- d) Assistentin und Assistent Gesundheit und Soziales.

² Die Bedarfsplanung wird vom Staatsrat genehmigt.

Art. 3 Konzertierungskommission

¹ Der Staatsrat ernennt eine Konzertierungskommission.

² Er legt die Zusammensetzung der Konzertierungskommission fest und berücksichtigt dabei insbesondere die verschiedenen betroffenen Direktionen, die Institutionen des Gesundheitswesens, die Ausbildungsstätten im Gesundheitsbereich und die Organisation der Arbeitswelt Gesundheit und Soziales (OrTra).

³ Die Konzertierungskommission sorgt für die Koordination der nach diesem Gesetz getroffenen Massnahmen; sie erlässt Empfehlungen für die Institutionen und Bildungseinrichtungen, insbesondere bei der Verteilung der Praktikums- und Lehrstellen je Ausbildung und der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen bei der Organisation des Bildungswegs.

⁴ Der Staatsrat kann die Aufgaben und die Organisationsmodalitäten der Konzertierungskommission auf dem Verordnungsweg näher bestimmen.

2 Förderung der praktischen Ausbildung in Institutionen des Gesundheitswesens

Art. 4 Verpflichtung zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen

¹ Der Staatsrat bezeichnet die Kategorien von Institutionen des Gesundheitswesens, die verpflichtet sind, Ausbildungsplätze im Bereich der Pflege anzubieten.

¹⁾ Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

² Er legt die Kriterien und das Verfahren zur Bestimmung der Ausbildungsleistung pro Institution des Gesundheitswesens fest. Dabei berücksichtigt er insbesondere die Bedarfsplanung und die Ausbildungskapazität der Institution.

³ Die Institutionen des Gesundheitswesens übermitteln den zuständigen kantonalen Behörden unentgeltlich die Daten, die für die Ermittlung der Ausbildungsleistung und für die Kontrolle ihrer Erbringung erforderlich sind. Andernfalls kann die Direktion die Ausbildungsleistung von Amts wegen festlegen oder eine Ausgleichszahlung nach dem Grundsatz der Billigkeit verlangen.

⁴ Soweit der Staatsrat nichts anderes bestimmt, setzt die Direktion jährlich für jede Institution des Gesundheitswesens die zu erbringende Ausbildungsleistung fest.

⁵ Die Institutionen des Gesundheitswesens können die Ausbildungsleistungen selbst oder in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen im Kanton, die ähnliche Gesundheitsleistungen erbringen.

⁶ Die zu erbringende Ausbildungsleistung sowie der Grad der Zielerreichung sind öffentlich zugängliche Informationen.

Art. 5 Beitrag an Akteurinnen und Akteure der praktischen Ausbildung

¹ Das zuständige Gemeinwesen leistet finanzielle Beiträge für die Ausbildung zur Pflegefachfrau und zum Pflegefachmann FH, zur Pflegefachfrau und zum Pflegefachmann HF, zur Fachfrau und zum Fachmann Gesundheit und zur Assistentin und zum Assistenten Gesundheit und Soziales. Der Staatsrat kann weitere Ausbildungen im Bereich der Pflege bezeichnen, die finanziell unterstützt werden.

² Der Staatsrat setzt die Höhe der Beiträge für die verschiedenen Ausbildungsgänge unter Berücksichtigung des Bundesrechts und der interkantonalen Empfehlungen fest und kann deren Zweckbestimmung präzisieren.

³ Die Direktion kann von den Fachhochschulen, höheren Fachschulen und Berufsbildungszentren die Übermittlung der Daten verlangen, die für die Gewährung der Beiträge erforderlich sind.

⁴ Die zuständige Direktion entrichtet jeder Institution des Gesundheitswesens finanzielle Beiträge für Leistungen in der praktischen Ausbildung, die in Anwendung von Artikel 4 Abs. 4 dieses Gesetzes erbracht werden.

⁵ Der Staatsrat kann geeignete Massnahmen der Institutionen des Gesundheitswesens zur Förderung der Qualität in der praktischen Ausbildung finanziell unterstützen.

Art. 6 Ausbildungskonzept

¹ Die Institutionen des Gesundheitswesens mit Ausbildungsverpflichtung übermitteln der für die Berufsbildung zuständigen Direktion ²⁾ ein Ausbildungskonzept für die praktische Ausbildung im Bereich der Pflege.

Art. 7 Ausgleichszahlung

¹ Der Staatsrat kann Institutionen des Gesundheitswesens eine Ausgleichszahlung auferlegen, wenn diese der Ausbildungsverpflichtung im Sinne von Artikel 4 Abs. 4 dieses Gesetzes nicht nachkommen.

² Er kann eine Toleranzmarge für Institutionen festlegen, deren Ausbildungsangebot unverschuldet unter der Ausbildungsverpflichtung bleibt.

³ Die Ausgleichszahlung beträgt höchstens das Dreifache des Betrags, den die Gemeinwesen hätten überweisen müssen, wenn die Institution des Gesundheitswesens ihre Ausbildungsverpflichtung erfüllt hätte.

⁴ Die Direktion entscheidet über die Ausgleichszahlung und legt deren Höhe fest.

⁵ Der Betrag wird für besondere Projekte oder Unterstützungsmassnahmen zur Förderung des Umfangs, der Qualität oder der Koordination der Ausbildung im Bereich der Pflege verwendet.

3 Beiträge an Fachhochschulen und höhere Fachschulen

Art. 8 Beiträge an Fachhochschulen und höhere Fachschulen

¹ Der Staat fördert eine Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse in Pflege an Fachhochschulen finanziell. Er kann bei höheren Fachschulen gleich vorgehen, um den Erfordernissen der Planung gerecht zu werden.

4 Ausbildungsbeiträge

Art. 9 Voraussetzungen, Umfang und Verfahren

¹ Der Staat kann Studierenden des Bildungsgangs Pflege FH und des Studiengangs in Pflege HF Ausbildungsbeiträge in Form von Pflegestipendien gewähren.

² In Ergänzung zum Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen legt der Staatsrat namentlich die Voraussetzungen und das Verfahren für die Gewährung sowie den Höchstbetrag und die Berechnung des Pflegestipendiums fest.

²⁾ Heute: Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion.

³ Für den Vollzug dieses Gesetzes und im Einzelfall, wenn es sich als schwierig erweist, die erforderlichen Daten bei der Person in Ausbildung einzuholen, kann sich das Amt, das für die Ausbildungsbeiträge zuständig ist ³⁾, zur Bearbeitung und Beurteilung der Gesuche mit den Kantons- und Gemeindebehörden austauschen, namentlich mit den Ausbildungsstätten, der Ausgleichskasse, der Arbeitslosenkasse, dem kantonalen Sozialamt oder den Sozialdiensten, um Informationen über die gesuchstellende Person sowie die gesetzlich für ihren Unterhalt verpflichteten Personen zu beschaffen, namentlich über:

- a) die vollständige finanzielle Situation;
- b) den Ausbildungsgang;
- c) die Zusammensetzung des Haushalts, dem die gesuchstellende Person angehört;
- d) die Identität, die Staatsangehörigkeit und den Aufenthaltsstatus.

5 Rechtsweg und Gültigkeitsdauer

Art. 10 Beschwerde

¹ Nach diesem Gesetz getroffene Entscheide können gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege mit Beschwerde angefochten werden.

² Vorbehalten bleiben Entscheide, gegen die eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen steht.

Art. 11 Gültigkeitsdauer und Ausserkraftsetzung

¹ Mit der Aufhebung des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege tritt auch das vorliegende Gesetz ausser Kraft.

² Die Direktion informiert die für die amtlichen Veröffentlichungen zuständigen Stellen rechtzeitig über das Ende der Gültigkeitsdauer des Bundesgesetzes.

³⁾ Heute: Amt für Ausbildungsbeiträge.

II.

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

Art. 98 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Der Staat kann im Gesundheitssektor Schulen führen oder subventionieren, um dem Pflegebedarf der Bevölkerung gerecht zu werden. Desgleichen kann er Ausbildungs- oder Fortbildungsprogramme auf diesem Gebiet organisieren oder subventionieren.

² Der Staatsrat wacht darüber, dass die Zahl der Ausbildungs- und Praktikumsplätze für die Berufe des Gesundheitswesens den Pflegebedarf der Bevölkerung deckt.

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 fest.



Message 2024-DSAS-92

17 juin 2025

Projet de loi d'application de la Loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi d'application de la Loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers. Ce projet vise à doter le canton de Fribourg des bases légales nécessaires au premier volet de la mise en œuvre de l'initiative fédérale « pour des soins infirmiers forts », acceptée en votation populaire du 28 novembre 2021.

Table des matières

1	Contexte	3
1.1	L'initiative fédérale « pour des soins infirmiers forts »	3
1.1.1	Première étape	3
1.1.2	Seconde étape – en préparation	3
1.2	Offensive de formation	4
1.2.1	La Loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers	4
1.3	Contexte cantonal	5
2	Planification des besoins	5
2.1	Définition des besoins	5
2.2	Hautes écoles spécialisées (HES)	6
2.3	Formation professionnelle supérieure (ES)	6
2.4	Formation professionnelle initiale (CFC et AFP)	6
3	Modèle fribourgeois de renforcement de la formation pratique	7
3.1	Périmètre des institutions concernées	7
3.2	Professions concernées	7
3.3	Capacité, objectif et effort de formation	8
3.4	Financement de la formation pratique	8
3.5	Possibilité d'introduire des sanctions et malus	9
3.6	Collaboration entre les institutions	9
3.7	Commission de concertation	9
4	Modèle fribourgeois d'aide à la formation	10
5	Commentaire par articles	10

6	Incidences du projet	12
6.1	Incidences financières	12
6.1.1	Modèle fribourgeois de renforcement de la formation pratique	12
6.1.2	Mesures pour augmenter le nombre de diplômes HES en soins infirmiers	12
6.1.3	Mesures pour augmenter la qualité de la formation pratique	13
6.1.4	Modèle fribourgeois d'aide à la formation	13
6.1.5	Synthèse	14
6.2	Conséquences organisationnelles sur le personnel	15
6.3	Aspects juridiques	16
6.3.1	Constitutionnalité et conformité au droit supérieur	16
6.3.2	Forme de l'acte à adopter et délégation de compétences législatives	16
6.3.3	Clause référendaire	16

1 Contexte

1.1 L'initiative fédérale « pour des soins infirmiers forts »

L'initiative fédérale « pour des soins infirmiers forts » a été acceptée le 28 novembre 2021 en votation populaire. L'article 117b de la Constitution fédérale demande à la Confédération et aux cantons de reconnaître que les soins infirmiers sont une composante importante des soins et de les soutenir. L'accès à des soins de qualité devra être garanti à chacun-e. La Confédération et les cantons devront par ailleurs s'assurer qu'il existe un nombre suffisant d'infirmiers et infirmières diplômés en Suisse. En outre, les soignant-e-s devront être affectés à des tâches qui correspondent à leur niveau de formation et à leurs compétences afin que la qualité des soins ne se dégrade pas.

La disposition transitoire prévue à l'article 197, ch. 13, Cst. demande une réglementation fédérale des conditions de travail, de la rémunération, du développement professionnel et des pratiques de facturation.

Le 12 janvier 2022, le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre l'initiative sur les soins infirmiers en deux étapes, et de s'appuyer ainsi sur le contre-projet indirect élaboré par le Parlement, déjà existant au moment du scrutin, pour définir la première étape, dont la mise en œuvre devrait être rapide.

Ainsi, le présent avant-projet de loi ne porte que sur la mise en œuvre de la première étape. Il demeure cependant important de le considérer comme une partie d'une politique plus large et plus diversifiée.

1.1.1 Première étape

La première étape vise trois objectifs :

- > une vaste offensive de formation qui nécessite une base légale cantonale *ad hoc* réglant la mise à disposition des places de formation pratiques pour répondre aux besoins, les contributions des cantons pour augmenter le nombre de diplômes dans les écoles supérieures (ES) et les allocations de formation ; le cadre légal existant de la Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE, RS 414.20) permet quant à lui la mise en œuvre de mesures pour augmenter le nombre de diplômes dans les hautes écoles spécialisées (HES) ;
- > la possibilité de facturer certaines prestations directement à la charge des assurances sociales : cela a nécessité une modification de la Loi sur l'assurance maladie (LAMal) ;
- > un programme visant à encourager l'efficacité dans le domaine des soins médicaux de base, en particulier l'interprofessionnalité qui s'inscrit dans le cadre légal existant de la Loi sur les professions de la santé (LPSan, article 29) et de la Loi sur les professions médicales universitaires (LPMed, article 54a) qui prévoient l'octroi d'aides financières aux hautes écoles ou organes publics et privés pour des projets visant un tel objectif.

1.1.2 Seconde étape – en préparation

La seconde étape vise à améliorer les conditions de travail et les perspectives de développement professionnel dans les soins infirmiers pour accroître l'attractivité des professions infirmières et maintenir les personnes formées dans la profession. Se fondant sur différentes études portant sur les motifs des abandons de la profession, le Conseil fédéral a élaboré une nouvelle loi fédérale qui améliore les conditions de travail dans dix domaines. En outre, il veut promouvoir les possibilités de développement professionnel du personnel infirmier en modifiant la loi fédérale sur les professions de la santé. Le 21 mai 2025, il a adopté les deux projets de loi à l'attention du Parlement.

Pour répondre à l'augmentation des maladies chroniques due à l'évolution démographique, les établissements auront besoin de personnel hautement qualifié, capable d'agir dans ce type de situation sous sa propre responsabilité professionnelle. Afin de remédier à cette situation et de mettre en place des modèles de soins innovants dans les soins médicaux de base, le Conseil fédéral propose également de modifier la Loi sur les professions de la santé et de créer la profession d'infirmière ou infirmier de pratique avancée (IPA).

Sur mandat de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), la Haute école de santé de Fribourg (HEdS-FR) a identifié des facteurs permettant de rester plus longtemps dans la profession infirmière ou ASSC en 2023. Les travaux de renforcement de ces facteurs suivent leur cours par le ministère d'un groupe de travail interdirectionnel. Un éventuel besoin de modification législative sera identifiable à l'issue des travaux.

1.2 Offensive de formation

1.2.1 La Loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers

L'offensive en matière de formation vise à promouvoir la formation du personnel soignant de degré tertiaire et à augmenter le nombre de futurs infirmiers et infirmières formés dans une ES ou une HES. Les mesures prévues permettront de mettre en œuvre rapidement une partie importante de l'initiative sur les soins. Elles se fondent sur la loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers, adoptée par le Parlement le 16 décembre 2022, qui est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2024.

Cette loi contraint les cantons à prendre trois mesures dans le domaine de la formation :

- > promouvoir la formation pratique dans les établissements de santé ;
- > accorder des allocations de formation aux étudiant-e-s afin de garantir leurs moyens de subsistance ;
- > augmenter le nombre de places de formation dans les écoles supérieures (ES) et les hautes écoles spécialisées (HES).

1.2.1.1 Encouragement des prestations fournies par les acteurs et actrices de la formation pratique des infirmiers et infirmières

La section 2 de ladite loi règle le premier volet de l'offensive de formation. Plus particulièrement,

- > l'article 2 sur la planification des besoins exige que les cantons déterminent les besoins en places de formation pour les infirmiers et infirmières ES et HES, en tenant compte des places existantes et de la planification des soins ;
- > l'article 3 sur les critères de calcul des capacités de formation exige que les cantons fixent lesdits critères pour les acteurs et actrices de la formation pratique des infirmières et infirmiers : organisations qui les emploient (telles que les organisations de soins à domicile), hôpitaux (publics et privés) et établissements médicaux-sociaux (EMS) ;
- > l'article 4 exige que quiconque fournit des prestations de formation pratique doit élaborer un plan de formation, exposant notamment le nombre de places disponibles en regard des capacités précitées ;
- > l'article 5 règle la contribution des cantons aux acteurs et actrices de la formation pratique compte tenu des critères de calcul des capacités et du plan de formation précités ; celle-ci doit s'élever au minimum à la moitié des frais de formation non rémunérés notamment par les prix et tarifs de l'assurance obligatoire des soins.

1.2.1.2 Contribution des cantons aux écoles supérieures et contributions liées à des projets pour les hautes écoles spécialisées

La section 3, article 6 de la loi fédérale, prévoit que les cantons peuvent accorder des contributions aux ES dès lors qu'elles visent une augmentation du nombre de diplômes conforme aux besoins définis selon l'article 2.

Cette disposition ne prévoit pas de contribution directe des cantons aux HES dans ce même objectif. En effet, les HES ont droit à des contributions liées à des projets conformément aux articles 59 à 61 de la LEHE. Des mesures visant à augmenter le nombre de diplômes au niveau HES peuvent ainsi faire l'objet de projets s'inscrivant dans le cadre d'un programme spécial *Soins infirmiers* prévu à cet effet. Dans tous les cas, ces projets impliquent que les cantons et les hautes écoles contribuent à hauteur de 50 % des coûts des projets.

1.2.1.3 Aides à la formation

La section 4, article 7 de la loi fédérale, dispose que les cantons accordent des aides à la formation aux personnes domiciliées sur leur territoire afin qu'elles puissent suivre une formation ES ou HES en soins infirmiers tout en subvenant à leurs besoins. Les cantons fixent les conditions et procédure d'octroi et l'étendue des aides.

1.2.1.4 Financement fédéral

La Confédération participe aux coûts des cantons à hauteur de la moitié de ceux-ci. Au total, la loi fédérale permettra de soutenir l'offensive de formation pendant huit ans, avec un montant pouvant atteindre un milliard de francs, versé par la Confédération et les cantons. Afin d'atteindre les objectifs précités, les contributions de la Confédération octroyées pour soutenir les mesures des cantons ne doivent pas entraîner une baisse des contributions actuelles ou prévues par ces derniers. Le parlement a en effet adopté, en même temps que la loi, trois arrêtés fédéraux sur les contributions financières de la Confédération.

Par arrêté fédéral sur les contributions visant à encourager la formation dans le domaine des soins infirmiers, un crédit d'engagement est alloué pour une durée de huit ans pour la participation fédérale aux contributions des cantons aux frais de formation pratique, aux ES, ainsi qu'aux aides à la formation.

Par arrêté fédéral sur les aides financières visant à augmenter le nombre de diplômes en soins infirmiers dans les hautes écoles cantonales, un montant supplémentaire est mis à disposition pour des contributions liées à des projets au sens de la LEHE.

Même si ce volet n'entre pas dans l'offensive de formation à proprement parler, par arrêté fédéral sur les aides financières visant à promouvoir l'efficacité dans le domaine des soins médicaux de base, en particulier l'interprofessionnalité, 8 millions de francs sont mis à disposition pour des projets au sens de la LPSan et la LPMed.

1.2.1.5 Dispositions fédérales d'exécution

Pour la mise en œuvre, le Conseil fédéral a adopté en date du 8 mai 2024 l'Ordonnance sur l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers et modifié l'Ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr), l'Ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal) et l'Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS).

Ces dispositions d'exécution sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2024, en même temps que la loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers, la mise en œuvre définitive de la loi fédérale sur les professions de la santé et les arrêtés fédéraux.

1.3 Contexte cantonal

Au niveau cantonal, l'article 98 al 2 de la Loi sur la santé (LSan) précise qu'il est de la compétence du Conseil d'Etat de veiller à ce que le nombre de places de formation et de stage dans le domaine des professions de la santé corresponde aux besoins du canton définis dans la planification sanitaire cantonale. De plus, la LSan dispose à son article 105 que les institutions de santé doivent, compte tenu de leur mission et de leurs dimensions, participer à la formation et à la formation continue des professionnel-le-s de santé. Cependant, actuellement, il n'y a pas de directives pour les institutions quant à l'effort à fournir pour la formation. A ce jour, l'Etat ne fixe pas d'objectif concret sur un nombre de semaines d'encadrement pour la formation que chaque institution devrait fournir. Le canton ne répond en ce sens que partiellement aux exigences formulées à l'article 3 de la nouvelle Loi fédérale en termes de fixation des capacités de formation pour bénéficier des contributions fédérales.

En outre, les institutions qui fournissent des prestations de formation pratique pour les étudiant-e-s ES ou HES seront tenues d'élaborer des plans de formation. Ces plans de formation devront tenir compte du potentiel de formation calculé et des objectifs y relatifs qui auront été fixés. Ils doivent donc également être prévus dans le dispositif réglementaire qui sera choisi.

2 Planification des besoins

2.1 Définition des besoins

La Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a mandaté l'Observatoire suisse de la santé (OBSAN) pour définir les besoins de relève en personnel de soins et d'accompagnement dans le canton de Fribourg.

Le rapport établi par ce dernier a servi de base à la planification des besoins en personnel soignant. Il établit des projections pour les besoins supplémentaires en personnel spécifique à chaque domaine de prise en charge, soit dans le domaine hospitalier et dans le domaine des soins de longue durée, ainsi que les besoins en remplacement selon les départs à la retraite et les sorties précoces de la profession.

Il fixe sur cette base des objectifs de diplômé-e-s, soit le nombre de titres à délivrer pour que les besoins soient couverts pour la formation professionnelle supérieure et le domaines des hautes écoles (ES et HES) et la formation professionnelle initiale (certificat fédéral de capacité - CFC) ou attestation fédérale de formation professionnelle (AFP)), et les objectifs d'étudiant-e-s entrant, tenant compte notamment des scénarios élaborés par l'Office fédéral de la statistique (OFS) dans le domaine de la formation à l'horizon 2031. S'agissant de la formation professionnelle initiale, il est tenu compte du besoin de relève des titulaires d'un CFC d'assistant-e en soins et santé communautaire (ASSC), d'un CFC d'assistant-e socio-éducatifs (ASE) ou d'une AFP d'aide en soins et accompagnement (ASA).

2.2 Hautes écoles spécialisées (HES)

Sur cette base, l'objectif annuel moyen du nombre de diplômé-e-s en personnel soignant de niveau tertiaire, pour un taux de couverture de 100 % des besoins de relève des institutions de santé est de 150, soit au même niveau que celui fixé en 2021 pour la HEdS-FR. Cela implique un objectif de 179 étudiant-e-s entrant en formation. Compte tenu de l'interdépendance entre les niveaux de formation et de la statistique sur les filières d'apport, il est prévisible qu'au moins 35 diplômé-e-s de niveau CFC s'orientent vers les soins infirmiers.

Le nombre de diplômé-e-s a fortement augmenté, passant de 77 en 2017 à 131 en 2020, puis à 117 en 2023 et à 119 en 2024, avec une baisse entre deux (vraisemblablement consécutive au Covid).

En l'état, le canton de Fribourg dépend partiellement des autres cantons pour les places de formation pratique. Pour lui permettre d'atteindre l'objectif de 150 diplômé-e-s, et compte tenu de l'offensive de formation qui sera également menée dans les autres cantons et par conséquent de la pression accrue sur ces places de stage hors-canton, des places de stages supplémentaires doivent être mises à disposition par les organisations de soins et de santé sises dans le canton. Avec une projection de 180 entrant-e-s à la HEdS-FR, ce sont jusqu'à 30 à 40 places de formation pratique qui devraient être créées (modules de formation semestriels d'au minimum 6 semaines).

2.3 Formation professionnelle supérieure (ES)

Par formation professionnelle supérieure, on entend les écoles supérieures (ES), les examens professionnels et les examens professionnels supérieurs. Les ES sont gérées par les cantons, et leurs étudiant-e-s ont suivi une formation CFC. Elles permettent d'accéder à un titre de formation professionnelle supérieure à des personnes qui n'ont pas nécessairement de maturité professionnelle (MP), ce qui est le cas de la majorité des titulaires d'un CFC d'ASSC.

Si les ES du domaine de la santé font partie du paysage éducatif dans les cantons alémaniques, la situation est différente en Suisse romande. A noter que les cantons de Berne et du Valais offrent tous deux la formation ES en soins infirmiers en allemand ainsi qu'en français. Pour le canton de Fribourg, les étudiant-e-s intéressés par cette formation doivent donc la suivre dans un autre canton. Quand bien même elle se situe hors du canton, il convient de tenir compte, dans les objectifs, du nombre d'étudiant-e-s avec domicile fribourgeois suivant une formation ES en soins infirmiers.

Le rapport de l'OBSAN ne ventile pas les besoins par niveau de diplômes ES ou HES, alors qu'une telle ventilation est un prérequis pour d'éventuelles contributions cantonales aux ES conformément à l'ordonnance fédérale. Il tient compte toutefois d'une relève annuelle disponible de 25 diplômé-e-s de niveau ES.

2.4 Formation professionnelle initiale (CFC et AFP)

Selon le rapport de l'OBSAN, l'objectif annuel moyen du nombre de diplômé-e-s en personnel de soins et d'accompagnement de niveau secondaire II, pour un taux de couverture de 100 %, est de 109 pour le niveau CFC et de 64 pour le niveau avec attestation fédérale de formation professionnelle (AFP). Cela implique un objectif d'entrant-e-s de 132 pour le niveau CFC et 78 pour le niveau AFP.

Si le nombre d'apprenti-e-s n'est que légèrement inférieur à l'objectif d'entrant-e-s précité, l'école professionnelle santé-sociale (ESSG) peut accueillir actuellement 155 personnes en formation par année (20 en école-stage, 75 en formation duale en français et 20 en allemand, et 40 en formation raccourcie pour les personnes au bénéfice d'une expérience dans le domaine). De plus, le nombre de CFC ASSC délivrés aux candidat-e-s fribourgeois progresse.

En revanche, on compte peu d'entrant-e-s par année pour l'AFP d'aide en soins et accompagnement (ASA). Cette formation est principalement destinée à des jeunes qui peuvent rencontrer des difficultés scolaires. Cette formation n'est pas donnée en allemand, par manque d'effectif.

3 Modèle fribourgeois de renforcement de la formation pratique

La LEFS introduit l'obligation de formation cantonale pour les institutions dans le domaine de la santé. L'étendue de l'obligation de chaque institution sera calculée sur la base de la capacité de formation. Pour ce faire, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du modèle initié par le canton de Berne et repris par plusieurs cantons, qui a démontré son efficacité. Concrètement, le canton fixerait des critères, notamment selon les prestations proposées, et calculerait le nombre de semaines d'encadrement de formation pratique que chaque institution doit mettre à disposition des apprenti-e-s et des stagiaires.

Le modèle de calcul prévu tiendra compte du type d'établissement, du type de prestations fournies, du personnel formé en place en équivalent plein temps (EPT) ou du volume d'activité dans les soins.

3.1 Périmètre des institutions concernées

La législation fédérale indique que les institutions concernées par les calculs des capacités de formation sont les organisations qui emploient des infirmières et infirmiers, les hôpitaux et les établissements médico-sociaux. S'agissant des organisations de soins à domicile (OSAD), elles seront concernées dans le canton de Fribourg pour autant que leur taille soit suffisante pour entrer dans les critères.

A noter qu'actuellement, d'autres institutions mettent aussi à disposition des places de stage pour la HEdS-FR, comme des institutions ambulatoires. Ces institutions ne sont pas intégrées au concept de formation pratique, mais demeurent essentielles pour la couverture des besoins en places de formation pratique et sont garantes d'une certaine diversité dans les lieux de stages.

3.2 Professions concernées

Bien que la nouvelle loi fédérale soit limitée à la formation des infirmières et infirmiers diplômés HES et ES, dans le canton de Fribourg, le calcul des capacités de formation comprend aussi les professions dans le domaine des soins de niveau secondaire II selon le tableau ci-dessous. Ainsi, la couverture du besoin en personnel peut être abordée de manière globale, notamment en tenant compte du fait que des personnes avec un diplôme du Secondaire II entrent, par la suite, dans une formation de niveau tertiaire.

Il est observé, d'un point de vue culturel comme structurel, tant du point de vue du choix de formation que du recrutement par les institutions de soins, un taux de recours à la formation ES beaucoup moins important en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. Les titulaires d'un CFC qui désirent toutefois poursuivre avec une formation de niveau ES suivent généralement leur formation dans le canton de Berne. A la HEdS-FR, la maturité spécialisée reste la filière d'apport principale pour la formation Bachelor en Soins infirmiers.

Aussi, pour atteindre une augmentation du nombre de diplômé-e-s en Soins infirmiers, qu'il s'agisse du niveau ES ou HES, il est nécessaire d'agir également sur la filière d'apport que constitue le CFC (avec maturité professionnelle pour l'entrée en HES, ou sans pour l'entrée en ES). En outre, une augmentation du nombre d'ASSC CFC et d'ASA AFP sur le terrain permet de répondre aux besoins exprimés dans le cadre du rapport de l'OBSAN.

Tableau 1 : Professions représentées dans les effectifs du domaine soins et accompagnement prises en compte pour le calcul des capacités de formation

Niveau	Titres
Tertiaire soins	HES, ES, DNII, DNI, infirmier et infirmière en soins généraux
Secondaire II CFC soins	Assistant et assistante en soins et santé communautaire (ASSC), infirmier assistant et infirmière assistante
Secondaire II AFP	Aide en soins et accompagnement (ASA), aide-soignant et aide-soignante avec certificat

Les autres professions, bien qu'indispensables au fonctionnement des institutions et à la qualité des soins, ne sont pas prises en compte dans le calcul visant le renforcement de la formation.

3.3 Capacité, objectif et effort de formation

Pour les hôpitaux, les capacités de formation devront être définies selon le type de prestations fournies (norme différente entre les soins somatiques aigus et la réadaptation/psychiatrie) et le nombre d'EPT effectif dans le domaine des soins. Dans les EMS, le calcul se fondera sur le nombre d'EPT effectif dans le domaine des soins. Pour les OSAD, il est prévu de prendre en compte le volume d'activité en heures dans le domaine des soins tels que définis dans l'article 7 de l'Ordonnance sur les prestations de soins (OPAS) soit l'évaluation et les conseils, les examens et traitements et les soins de base.

L'objectif de formation, fixé en fonction des capacités, représente une référence que chaque institution doit couvrir. Il devra notamment tenir compte des prévisions en matière de formation dans les écoles. En effet, le nombre d'apprenti-e-s et de stagiaires influenceront le besoin en disponibilité des places de formation pratique.

Les institutions seront amenées à calculer et à transmettre les informations sur l'effort de formation fourni à l'entité administrative chargée de vérifier l'accomplissement des objectifs de formation. L'effort de formation, comme les capacités de formation, se mesurent sur une année comptable, et non une année scolaire.

3.4 Financement de la formation pratique

L'article 5 de la Loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers impose aux cantons de financer les institutions pour leur effort dans la formation pratique des infirmiers et infirmières diplômés. Le montant des contributions doit s'élever au moins à la moitié des frais de formation non couverts par les prix et tarifs de l'assurance obligatoire des soins.

Suivant la recommandation de la Conférence des directrices et directeurs de la santé (CDS), il est prévu d'octroyer un montant de 300 francs par semaine de stage pour la formation en soins infirmiers ES et HES.

Actuellement, les institutions sont déjà indemnisées pour l'encadrement de la formation pratique au niveau HES par le fonds de la formation pratique de la HES-SO. Le fonds de la formation pratique HES-SO est lui-même alimenté par les cantons du cercle HES-SO dans le cadre de leur contribution à la HES-SO. En complément, le fonds de la formation pratique finance aussi la formation des praticiens formateurs et praticiennes formatrices (CAS PF).

Le modèle proposé va au-delà du périmètre du droit fédéral en incluant également une obligation de formation pour le niveau secondaire II (formation CFC et AFP).

Le Conseil d'Etat, en sa séance du 5 février 2024, a fixé un objectif annuel de 25 diplômé-e-s ES. Actuellement, il est observé relativement peu de demandes pour cette formation qui attire principalement des étudiant-e-s germanophones, lesquels ne reviennent pas forcément ensuite travailler dans le canton au terme de leur formation. Le Conseil d'Etat souhaite soutenir l'effort de formation du secondaire II notamment afin d'augmenter à terme le nombre d'entrants en ES. Il souhaite également encourager la possibilité, en particulier pour les étudiant-e-s fribourgeois qui choisissent cette formation, de réaliser la partie pratique de leur formation dans les institutions de

soins du canton qui veulent disposer de ce type de profil. Toutefois, compte tenu des cohortes actuelles de Fribourgeois-e-s inscrits dans une ES, l'objectif de 25 diplômé-e-s ne sera pas atteint à brève échéance. De ce fait, l'effort financier consenti pour le soutien à la formation pratique de niveau secondaire II est compensé par un effort financier à fournir pour le soutien à la formation ES qui devrait être modeste au départ.

Il est donc prévu d'indemniser les institutions soumises à l'obligation de formation pratique à raison de 100 francs par semaine et par apprenti-e pour les apprenti-e-s suivant la formation école-stage proposée par l'ESSG, lors de leur stage en institution, et les apprenti-e-s suivant la formation duale. Parmi les apprentissages, seuls ceux d'ASSC CFC et d'ASA AFP sont concernés par les indemnisations.

3.5 Possibilité d'introduire des sanctions et malus

La nouvelle contribution à la formation pratique prévue par le droit fédéral permet aux établissements de recevoir une indemnisation s'ils contribuent à l'effort de formation. S'ils ne remplissent pas leur obligation de formation, ils ne reçoivent pas de contribution dans la mesure correspondante.

Il n'est pas certain que la contribution cantonale en tant que « bonus » constitue à elle seule une incitation suffisante à fournir la formation requise. C'est pourquoi le Conseil d'Etat propose de doter le canton d'une base légale permettant d'introduire et prononcer des sanctions en cas de non-respect des obligations. Le versement compensatoire prévu pourrait aller jusqu'à trois fois la contribution que le canton aurait dû verser si l'institution de santé avait rempli son obligation de formation. A noter qu'une marge de tolérance doit pouvoir être acceptée et que ce versement compensatoire n'est pas demandé si l'institution peut prouver qu'elle n'en est pas responsable.

De toute manière, il convient de fixer une période transitoire, durant laquelle les institutions peuvent se mettre en règle, notamment pour prévoir le personnel nécessaire à l'encadrement des stagiaires et des apprenti-e-s. Ainsi, il est prévu de ne pas exiger de versement compensatoire au minimum durant les deux premières années après l'introduction du dispositif. Les objectifs de formation peuvent être augmentés annuellement. Dans la phase initiale, il ne sera donc pas demandé aux institutions de remplir leur plein potentiel de capacité de formation, mais qu'elles s'investissent graduellement davantage jusqu'à garantir les besoins en places de formation pratique pour les professions des soins et d'accompagnement.

3.6 Collaboration entre les institutions

Pour renforcer la collaboration entre les institutions et éviter dans la mesure du possible de devoir recourir à des sanctions, il est prévu de donner la possibilité aux institutions qui forment plus que ce qui est prévu par les objectifs cantonaux de mettre à disposition, moyennant une rémunération à convenir entre les parties, leur effort de formation aux institutions qui ne remplissent pas les exigences minimales.

Il est également permis aux institutions de mutualiser les ressources, notamment en personnel, afin de bénéficier aussi des contributions financières en lien avec le renforcement de la formation pratique. Ce modèle vise en particulier les petites institutions qui n'ont pas les ressources nécessaires à l'encadrement de la formation pratique.

3.7 Commission de concertation

Pour consulter les différentes parties prenantes (services de l'Etat, écoles et milieux de formation pratique), le Conseil d'Etat prévoit de mettre en place une commission de concertation. Cette commission aura notamment pour rôle de proposer des objectifs de formation, d'éventuels facteurs de pondération ainsi que de se positionner par rapport aux sanctions.

4 Modèle fribourgeois d'aide à la formation

Selon l'article 7 de la Loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers, les cantons encouragent l'accès à une filière de formation en soins infirmiers ES ou une filière d'études en soins infirmiers HES. A cet effet, ils accordent des aides à la formation, afin que les personnes concernées puissent suivre la formation en soins infirmiers ES ou en soins infirmiers HES tout en subvenant à leurs besoins.

Le volet des aides à la formation est spécifique et indépendant des autres aspects de la loi fédérale. Par ailleurs, il s'appuie également sur la Loi du 14 février 2008 sur les bourses et les prêts d'études et l'expérience réalisée dans le cadre des bourses « extraordinaires » (mesure 13 du plan de relance de l'économie fribourgeoise à la suite du Covid-19). Ainsi, le canton de Fribourg a déjà pu se doter d'une ordonnance réglant le domaine de l'octroi des aides à la formation. Dès lors, il a été possible d'obtenir des contributions fédérales dès la rentrée de l'année de formation 2024/25 et, dès le mois de septembre 2024, le canton de Fribourg a pu accorder des aides financières aux personnes qui entreprennent une formation ES ou HES en soins infirmiers et qui répondent aux critères d'octroi.

5 Commentaire par articles

L'article 1 fixe l'objectif et champ d'application de la loi. L'intégration des assistant-e-s en soins et santé communautaire (ASSC) et des aides en soins et accompagnement (ASA) va plus loin que la loi fédérale. Elle se justifie par l'importance systémique de ces professions et tient mieux compte des trajectoires professionnelles. L'alinéa 3 préserve la flexibilité et l'adaptabilité du dispositif en fonction des évolutions futures.

L'article 2 détermine l'étendue de la planification et les responsabilités de la Direction compétente et du Conseil d'Etat. Il comprend également une clause permettant d'élargir ultérieurement le périmètre.

Pour la mise en place ou le suivi, une commission de concertation rassemblant les partenaires est nommée (article 3). Elle est appelée à veiller à la coordination des mesures prises et d'émettre des recommandations en matière de répartition des places de stage et d'apprentissage.

L'article 4 fonde l'obligation d'offrir des places de formation. Cela signifie que l'autorité cantonale compétente fixe pour chaque établissement les prestations à fournir dans la formation des professions de la santé concernées. Comme indiqué sous 3.1, il est prévu que le périmètre des institutions de santé assujetties regroupe les organisations qui emploient des infirmières et infirmiers, les hôpitaux et les établissements médico-sociaux et, si leur taille est suffisante pour entrer dans les critères, également les organisations de soins à domicile. Selon les institutions de santé, l'Etat peut déterminer la prestation de formation par voie décisionnelle ou contractuelle. Les données nécessaires à la détermination de la prestation de formation portent sur le nombre d'EPT et/ou le volume d'heures de soins fourni. Pour l'alinéa 4, il est prévu que le volume de formation à fournir soit quantifié par semaine de stage ou d'apprentissage. Avec l'alinéa 6, les entreprises sont libres de remplir elles-mêmes leur obligation de formation dans leur propre entreprise ou en association avec d'autres entreprises soumises à l'obligation de formation dans le canton de Fribourg.

La contribution aux acteurs et actrices de la formation pratique est régie à l'article 5. Les entreprises soumises à l'obligation de formation recevront une contribution à titre d'indemnisation pour les prestations qu'elles fournissent dans le cadre de la formation pratique. Conformément aux directives de la Confédération, les contributions cantonales s'élèvent à la moitié au moins des coûts de formation moyens non couverts des établissements dans le domaine de la formation pratique des infirmières et infirmiers ES et HES. Ainsi, il est prévu de suivre la recommandation de la CDS et d'octroyer un montant de 300 francs par semaine de stage à titre de contribution versée pour la formation d'infirmier et infirmière ES, tout comme l'Etat le fait déjà pour la formation d'infirmier et infirmière HES selon le dispositif de la HES-SO. Pour le financement de la formation pratique de la formation initiale (ASSC et ASA),

entièrement à charge du canton, un financement à hauteur de 100 francs par semaine et par apprenti-e, également pour la formation école-stage de l'ESSG, semble adéquat. Ces montants figureront dans l'ordonnance.

En outre, des contributions fédérales seront également allouées si le canton décide de soutenir des mesures visant à améliorer la qualité de la formation pratique au sein des institutions de santé.

Les mesures estimées appropriées dans le domaine de la formation pratique visent à garantir une égalité de qualité de la formation pratique dans toutes les institutions soumises à l'obligation de formation, tout en veillant à ce que la formation pratique soit à jour avec les dernières avancées médicales et technologiques et qu'elle réponde aux besoins réels des soignant-e-s en formation.

Concrètement, il est envisagé d'encourager la collaboration interprofessionnelle et interinstitutionnelle en mutualisant les compétences des encadrant-e-s, de soutenir les formateurs et formatrices en développant l'accès à la formation continue, l'intervision et la supervision, de systématiser l'évaluation de la formation pratique dans une optique d'amélioration continue.

Les données nécessaires pour l'octroi des contributions comprennent notamment les listes nominatives des personnes en formation.

Le plan de formation au sens de l'article 6 précisera le cadre dans lequel la formation s'insère, notamment les ressources en personnel existantes, ses compétences et l'infrastructure destinée aux prestations de formation pratique, mais aussi les mesures prises pour garantir la qualité de la formation. Les pratiques actuelles répondent en principe à ces exigences, il s'agit de les uniformiser.

L'article 7 relatif au paiement compensatoire est rédigé sous forme potestative et la sanction doit rester un instrument subsidiaire aux autres incitatifs.

Le montant du paiement compensatoire pourra se monter jusqu'à trois fois la différence entre l'indemnisation selon le nombre de places fixé et l'indemnisation selon le nombre de places effectivement mis à disposition. A noter qu'une marge de tolérance sera acceptée et que ce versement compensatoire ne sera pas demandé si l'institution peut prouver qu'elle n'en est pas responsable, par exemple, lorsqu'elle propose le nombre de places requis, mais qu'elle n'arrive pas à repourvoir les places offertes faute de stagiaires et/ou d'apprentis-e-s.

La Direction en charge de la santé devra affecter les montants perçus à titre de sanction à des objectifs conformes aux objectifs de l'initiative fédérale « pour des soins infirmiers forts », tels que la promotion du volume, de la qualité ou de la coordination de la formation dans le domaine des soins.

L'article 8 contribue à traduire au niveau cantonal la structure du droit fédéral. Il pourrait notamment permettre une éventuelle participation, dans le cadre d'une convention intercantonale, aux contributions prévues pour augmenter le nombre de diplômes en soins infirmiers ES. Dans le cadre des procédures budgétaires, le Conseil d'Etat veillera à soutenir financièrement les mesures prises par la HES-SO et la HEdS-FR pour augmenter le nombre de diplômé-e-s en soins infirmiers HES.

L'article 9 constitue la base légale des aides à la formation et confère une assise complémentaire à l'Ordonnance du 28 mai 2024 relative aux mesures d'encouragement de la formation par un soutien financier durant la formation dans le domaine des soins infirmiers. En matière de protection des données, les standards applicables sont les mêmes que ceux de la loi sur les bourses et les prêts d'études (LPBE).

L'article 10 spécifie les voies de droit. Concernant l'exception du recours au Tribunal administratif fédéral, l'article 39, al. 1^{bis} LAMal, prévoit que, pour les hôpitaux et autres institutions de soins en milieu hospitalier, les cantons fixent dans le mandat de prestations notamment les prestations de formation requises dans le domaine de la formation pratique des infirmières et infirmiers. Selon l'article 53 LAMal, les décisions prises en vertu de l'article 39 LAMal peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral.

L'article 11 reprend la durée de validité de la loi fédérale.

L'article 98 LSan est modifié pour être cohérent avec les objectifs de la présente loi.

6 Incidences du projet

6.1 Incidences financières

6.1.1 Modèle fribourgeois de renforcement de la formation pratique

Le financement de la formation pratique de niveau HES est fixé au niveau romand dans le cadre des accords intercantonaux pour la HES-SO, indépendamment de la loi fédérale. Comme indiqué plus haut, le canton finance donc déjà la formation pratique de niveau HES via sa contribution cantonale à la HES-SO. Le plan financier et de développement de la HES-SO pour la période 2025 à 2028 intègre l'augmentation progressive du nombre d'étudiant-e-s en soins infirmiers, en fonction des objectifs déterminés au niveau de chaque canton, ce à la fois sur le plan de la formation de base et sur le plan de la formation pratique. L'actualisation du plan financier de l'Etat intègre donc, via la contribution du canton à la HES-SO, le coût de l'augmentation du nombre d'étudiant-e-s en soins infirmiers sous l'angle de la formation pratique et de la formation de base.

Bien que préexistant à la loi fédérale, ce financement de la formation pratique peut faire l'objet d'une demande de contributions fédérales de la part des cantons membres de la HES-SO, lesquelles viendront en diminution d'une partie des dépenses nouvellement prévues. Les contributions demandées à la Confédération seront calculées sur la base des effectifs réels des étudiant-e-s formé-e-s dans les institutions de soins sises dans le canton, au moyen du décompte fourni par le Rectorat de la HES-SO. Au vu des cohortes actuelles et du nombre de places de stage actuellement disponibles dans le canton, il est à attendre que les contributions fédérales soient, dans un premier temps, inférieures au montant de 957'900 francs indiqué ci-dessous, celui-ci ayant été calculé sur une base prévisionnelle et non sur la base d'un décompte effectif. Toutefois, avec l'introduction d'un modèle d'obligation de formation pour les institutions fribourgeoises et l'effet attendu des mesures pour augmenter le nombre d'entrant-e-s en formation HES, ces contributions devraient progressivement augmenter.

Pour le financement de la formation pratique ES, partant du principe qu'un financement de 300 francs par semaine de stage serait aussi octroyé, cela représenterait un montant à terme d'au maximum 540 000 francs par an pour 25 étudiant-e-s, compte tenu de l'objectif attendu. Il est en outre prévu que le canton prenne en charge les coûts de formation pour le « transfert théorie – pratique » comme le fait notamment le canton de Berne pour les institutions de stage sises sur son territoire. En effet, ces cours ne sont pas dispensés par les ES bernoises mais par les organisations du monde du travail bernoises, et sont dès lors facturés aux institutions de stage fribourgeoises. Cela représente un montant de 50 000 francs par an pour 25 étudiant-e-s. Comme expliqué plus haut, il est à attendre que cet objectif de 25 étudiant-e-s ne sera pas atteint d'emblée et donc que ces montants ne seront pas intégralement utilisés dès le départ. Ils devraient en outre permettre de couvrir les frais de gestion et coordination. De plus, un montant de 25 000 francs par an est prévu afin d'augmenter l'offre de formation pour les formatrices et formateurs en entreprise (FEE).

Pour le financement de la formation pratique du niveau secondaire II, les incidences financières sont estimées à 941 960 francs, dont 350 000 francs à charge des communes, et 591 960 francs à charge de l'Etat, lors de l'introduction de la loi.

Au niveau des autres coûts, une plateforme informatique destinée à simplifier les procédures relatives à la gestion et à la coordination des places de stage est nécessaire. Son coût est estimé avec un coût fixe de 66 200 francs pour sa mise en place, ainsi qu'à 32 000 francs de coûts annuels pour son exploitation (hormis les coûts de fonctionnement du SITel). Le coût de la commission de concertation est estimé à 1200 francs (jetons de présence à 120 francs, pour 5 personnes, 2 fois par an).

6.1.2 Mesures pour augmenter le nombre de diplômes HES en soins infirmiers

Les coûts inhérents aux mesures prises par la HEdS-FR et la participation aux coûts des projets soutenus par la HES-SO dans le cadre du programme spécial *Soins infirmiers* pour augmenter le nombre de diplômes de Bachelor en Soins infirmiers seront intégrés au budget de la HEdS-FR ainsi qu'à la contribution du canton à la HES-SO. Sur la base de

ces derniers, les incidences financières supplémentaires dès 2026 sont estimées à 50 000 francs annuels. Au-delà, elles pourraient être compensées par les montants non utilisés pour les autres mesures, notamment pour la formation pratique ES. A ce stade, est réservée l'augmentation des postes de professeur-e-s à la HEdS-FR en regard de l'augmentation du nombre d'étudiants-e-s.

6.1.3 Mesures pour augmenter la qualité de la formation pratique

Les coûts inhérents à ces mesures ne sont pas encore déterminés précisément à ce jour, le COPIL Soins Infirmiers ayant validé la création du groupe de travail y relatif en sa séance du 6 novembre 2024. Néanmoins, ils sont documentés et prévus dans les tableaux des incidences financières à titre indicatif. Ces montants ne sont pas pris en compte comme montants supplémentaires étant donné qu'ils pourront être couverts par les contributions perçues pour la formation pratique HES.

6.1.4 Modèle fribourgeois d'aide à la formation

L'art. 7 de la loi fédérale précise que les cantons encouragent l'accès à une filière de formation en soins infirmiers ES ou HES en accordant des aides à la formation aux personnes qui sont domiciliées sur leur territoire, et ce, quel que soit leur lieu de formation. Cela implique que le canton de Fribourg devra soutenir non seulement celles qui étudieront à la Haute école de santé Fribourg (HEdS-FR), mais également celles qui seront domiciliées sur son territoire tout en accomplissant leurs cursus dans une ES ou HES dans un autre canton.

Bien que l'art. 7 de la loi fédérale ne fixe pas d'âge minimum ou maximum pour l'octroi d'aides à la formation, le modèle fribourgeois a prévu qu'en principe, seules les personnes d'au moins 25 ans ont accès à cette prestation. L'âge minimal de 25 ans a été retenu car jusque-là, il appartient aux parents, qui peuvent bénéficier d'allocations familiales, éventuellement de rentes pour enfant ou de bourses d'études, de soutenir financièrement leur enfant pour sa formation de base.

Telle qu'elle est formulée, l'ordonnance offre néanmoins la possibilité d'octroyer des aides en soins infirmiers à des étudiant-e-s de moins de 25 ans. Toutefois, ces situations doivent rester rares et sont envisageables par exemple lorsqu'une personne ne peut manifestement pas obtenir de soutien financier de la part de ses parents en raison de circonstances exceptionnelles.

La difficulté de l'estimation des conséquences financières est de déterminer combien de personnes s'engageront dans cette voie de formation aux cours des prochaines années et à combien s'élèvera l'aide moyenne accordée pour chacune d'entre elle. L'estimation fera l'objet de réévaluations dans le cadre des procédures budgétaires annuelles.

S'agissant de la HEdS-FR, lors de la rentrée 2023/24, 10 % des 150 personnes qui ont commencé leur formation avaient 25 ans, ce qui représente une quinzaine de personnes. Ce taux de 10 % servira de référence pour l'évaluation financière.

Dans le canton de Fribourg, l'objectif est d'augmenter progressivement à 150 le nombre de personnes en formation à la HEdS-FR d'ici à 2028 (années de formation 2024/25 à 2028/29), soit 30 personnes de plus par année de formation. Admettons que 10 % d'entre elles aient plus de 25 ans, cela représenterait 3 personnes par volée.

Aux comptes 2022, toutes volées et âges confondus et après pondération selon les parcours à temps plein, en emploi ou à temps partiel, le nombre de personnes domiciliées dans le canton de Fribourg et étudiant dans une filière HES ou ES en soins infirmiers hors de notre territoire se situe à 128. En partant de l'idée que le cursus de formation est de trois ans, chaque volée de formation compte une quarantaine de personnes. Si l'on applique à ce nombre le taux de 10 % par analogie avec le taux de la HEdS-FR, par année, 4 à 5 personnes de 25 ans et domiciliées dans le canton de Fribourg sont susceptibles de débiter leur formation en soins infirmiers à l'extérieur des frontières cantonales.

Ainsi, au total, selon ces estimations, le canton de Fribourg pourrait recevoir des demandes d'aides financières de la part d'environ 25 personnes par volée pour leur formation en soins infirmiers ES ou HES :

- > 15 personnes à la HEdS-FR ;
- > 3 à 5 personnes si l'objectif du canton est atteint en termes d'augmentation des effectifs ;
- > 4 à 5 personnes à l'extérieur du canton.

Peu d'entre elles recevront le montant maximal prévu puisque le calcul de la bourse tiendra compte de leurs revenus et de ceux de leur éventuel-le conjoint-e. L'hypothèse retenue est que la bourse moyenne se situe à 25 000 francs par année. Selon le projet d'ordonnance relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers, la contribution fédérale correspondra à la moitié de l'aide cantonale, sans dépasser 20 000 francs par personne et par an.

Il ne faut toutefois pas s'attendre à ce que la Confédération rembourse au canton de Fribourg la moitié de la somme totale que ce dernier dépensera pour les aides à la formation en soins infirmiers. En effet, le canton de Fribourg ne bénéficiera que de 11 millions de francs en 8 ans pour toutes les mesures en lien avec l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers.

En outre, la contribution fédérale ne sera plus que de 45 % en 2030, 40 % en 2031 et 35 % jusqu'au 30 juin 2032. Dès juillet 2032, soit dès la rentrée 2032/33, le canton ne recevra plus de subvention fédérale. Les montants prévus dès la rentrée 2032 seront entièrement à la charge du canton de Fribourg et serviront à couvrir les dépenses engendrées par les personnes qui auront répété une année ou qui effectueront leur cursus en cours d'emploi ou à temps partiel.

A la rentrée 2024/25, 25 personnes ont pu déposer une demande de bourse en soins infirmiers (1^{ère} volée). Lors de la rentrée 2025/26, 50 personnes seront éligibles (2 volées) et dès l'année académique 2026/27, 75 personnes le seront (3 volées). Ce nombre devrait rester stable jusqu'au terme de l'année de formation 2029/30. En revanche, le nombre de bénéficiaires diminuera progressivement dès l'année de formation 2030/31. Durant celle-ci, seuls ceux et celles qui seront en 2^e et 3^e année de leur parcours seront soutenus, soit 50 personnes. Au cours de l'année 2031/32, il ne restera plus que la dernière volée, qui effectuera sa 3^e année, à soutenir. Cela correspond à 25 personnes. En 2032/33, uniquement les personnes qui auront dû répéter une année ou éventuellement celles effectuant leur parcours à temps partiel ou en cours d'emploi recevront encore une aide financière. Leur nombre a été estimé à 5. Enfin, en 2033/34, il pourrait encore subsister quelques-unes de ces dernières. Cependant, compte tenu du fait que celles-ci travaillent à côté de leurs études, l'incidence financière devrait être insignifiante. Un montant de 50 000 francs a été prévu.

Le cumul des incidences financières correspond à un effort financier de l'Etat estimé à 11 425 000 francs jusqu'en 2033.

6.1.5 Synthèse

La synthèse des coûts est présentée dans le tableau ci-dessous. Elle porte sur les coûts annuels et ne représente donc pas la contribution financière globale consentie par les collectivités publiques sur la base de l'avant-projet de loi.

Pour atteindre les objectifs qui seront fixés par le Conseil d'Etat pour le niveau tertiaire et secondaire II, le Conseil d'Etat prévoit que les moyens alloués aux mesures proposées évolueront en fonction des possibilités financières des collectivités concernées.

Prévision pour une mise en œuvre dès 2026	Communes	Etat	Contributions fédérales à demander
Formation pratique HES	00.00	00.00	957 900
Augmentation du financement liée à l'augmentation du nombre d'étudiants incluse dans la contribution cantonale à la HES-SO			
Formation pratique ES			
> Financement des institutions de stage		540 000	270 000
> Financement TT pratique		50 000	
Soutien à la formation pratique niveau sec. II			
Formation dans les hôpitaux et cliniques	00.00	334 960	
> Entièrement à charge du canton			

Prévision pour une mise en œuvre dès 2026	Communes	Etat	Contributions fédérales à demander
Formation dans les EMS	275 000	225 000	
> Répartition 55 % communes et 45 % canton			
Formation dans les OSAD	75 000	32 000	
> Pour les OSAD mandatées, répartition 70 % communes et 30 % canton			
> Pour les OSAD privées, entièrement à charge du canton			
Frais de fonctionnement (à charge du canton)			
> Plateforme informatique, installation (1 ^{ère} année)		66 200	
> Plateforme informatique, licence (frais annuels)		32 000	
> Commission de concertation (frais annuels)		1 200	
> Renforcement formation FEE		25 000	
Mesures pour augmenter le nombre de diplômé-e-s HES			
> Financement de mesures prises au sein de la HEdS-FR (hors projets déposés dans le cadre du programme spécial Soins infirmiers)		50 000	
Qualité de la formation pratique		957 900¹	
Financement non pris en compte dans le total des nouvelles dépenses car entièrement compensé par les contributions fédérales			
Aides à la formation		1 875 000	937 500
TOTAL	350 000	3 231 360	2 165 400

Le total des dépenses estimées pour les 5 premières années de l'application de la loi est au minimum de 3 231 360 francs par année avec une variation qui suivra le nombre d'étudiant-e-s HES/ES ainsi que le nombre d'apprenti-e-s entrants. Cela correspond à un montant cumulé minimal de 16 156 800 francs servant de référence dans l'examen de la clause référendaire (cf. section 6.3.3).

A noter que si les contributions fédérales se poursuivent selon la répartition annoncée pour 2024, le 50 % des dépenses actuelles et nouvelles pour le soutien à la formation pratique HES et ES ainsi que les aides à la formation seraient couvertes.

6.2 Conséquences organisationnelles sur le personnel

Pour le modèle fribourgeois de renforcement de la formation pratique, la mise en œuvre de la loi et son suivi sont couverts par un montant forfaitaire annuel de 100'000 francs réparti au niveau du Service de la santé publique et du Service de la prévoyance sociale pour les années 2025 à 2028. Au-delà, il est vraisemblable qu'il sera nécessaire de pérenniser l'engagement d'un EPT.

Pour le modèle fribourgeois d'aide à la formation, le Service des subsides de formation traite chaque année entre 3000 et 3200 demandes de bourses. Le travail supplémentaire qu'occasionnera le traitement des demandes d'aides à la formation en soins infirmiers ne devrait pas nécessiter la création de poste de travail supplémentaire.

¹ D'éventuelles mesures seront financées en compensation de la contribution fédérale versée pour la formation HES ad minima et des montants non utilisés notamment pour la formation pratique ES et donneront droit à une contribution fédérale d'au maximum 50 %.

6.3 Aspects juridiques

6.3.1 Constitutionnalité et conformité au droit supérieur

Le projet de loi est conforme au droit constitutionnel et aux prescriptions du droit fédéral applicables en matière d'aménagement du territoire. Il repose sur l'article 117b de la Constitution fédérale qui demande à la Confédération et aux cantons de reconnaître que les soins infirmiers sont une composante importante des soins et de les soutenir. De plus, il met en œuvre la loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers. La Constitution cantonale fribourgeoise consacre l'article 68 à la santé. Selon cette disposition l'Etat veille notamment à ce que toute personne ait accès à des soins de qualité égale et assure des soins urgents accessibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 dans toutes les régions du canton.

Le projet de loi ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.

6.3.2 Forme de l'acte à adopter et délégation de compétences législatives

Conformément à l'article 93 de la Constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg, les règles de droit d'importance doivent être édictées sous forme de loi. Les compétences législatives d'exécution peuvent être déléguées, à moins que le droit supérieur ne l'interdise.

Le chapitre 4, Aides à la formation, spécifie la compétence du Conseil d'Etat pour l'Ordonnance relative aux mesures d'encouragement de la formation par un soutien financier durant la formation dans le domaine des soins infirmiers. Les dispositions de mise en œuvre des chapitres 1 et 2 feront l'objet d'une ordonnance ultérieure spécifique.

6.3.3 Clause référendaire

La question du référendum financier est réglée aux articles 45 et 46 de la Constitution cantonale. Le présent avant-projet de loi est soumis au référendum législatif facultatif. De plus, l'article 45 prévoit que les actes du Grand Conseil entraînant une dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil sont soumis au référendum financier obligatoire. Selon l'article 46, les actes du Grand Conseil entraînant une dépenses nette nouvelle supérieure à 0.25 % du total des dépenses des derniers comptes font l'objet d'un référendum financier facultatif. Le présent avant-projet induit des dépenses nouvelles de 3 231 360 francs par an au minimum et de 16 156 800 francs sur les 5 premières années d'application. Ainsi, il n'est pas soumis au référendum financier obligatoire, mais il est soumis au référendum financier facultatif.



Botschaft 2024-DSAS-92

17. Juni 2025

Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege. Damit sollen dem Kanton Freiburg die notwendigen rechtlichen Grundlagen für die erste Etappe der Umsetzung der am 28. November 2021 in der Volksabstimmung angenommenen eidgenössischen Initiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» gegeben werden.

Inhalt

1	Ausgangslage	3
1.1	Eidgenössische Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»	3
1.1.1	Erste Etappe	3
1.1.2	Zweite Etappe – in Vorbereitung	3
1.2	Ausbildungsoffensive	4
1.2.1	Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege	4
1.3	Kantonaler Kontext	5
2	Bedarfsplanung	6
2.1	Bedarfsermittlung	6
2.2	Fachhochschulen (FH)	6
2.3	Höhere Berufsbildung (HF)	6
2.4	Berufliche Grundbildung (EFZ und EBA)	7
3	Freiburger Modell zur Stärkung der praktischen Ausbildung	7
3.1	Kreis der betroffenen Institutionen	7
3.2	Betroffene Berufe	7
3.3	Ausbildungskapazität, -ziel und -leistung	8
3.4	Finanzierung der praktischen Ausbildung	8
3.5	Mögliche Einführung von Sanktionen und Malus	9
3.6	Zusammenarbeit zwischen den Institutionen	9
3.7	Konzertierungskommission	10

4	Freiburger Modell für Ausbildungsbeiträge	10
5	Kommentar der einzelnen Artikel	10
6	Auswirkungen des Entwurfs	12
6.1	Finanzielle Auswirkungen	12
6.1.1	Freiburger Modell zur Stärkung der praktischen Ausbildung	12
6.1.2	Massnahmen zur Erhöhung der Zahl der FH-Abschlüsse in Pflege	13
6.1.3	Massnahmen zur Steigerung der Qualität der praktischen Ausbildung	13
6.1.4	Freiburger Ausbildungsbeitragsmodell	13
6.1.5	Zusammenfassung	14
6.2	Organisatorische Folgen für das Personal	16
6.3	Rechtliche Aspekte	16
6.3.1	Verfassungsmässigkeit und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	16
6.3.2	Form des zu beschliessenden Erlasses und Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen	16
6.3.3	Referendumsklausel	16

1 Ausgangslage

1.1 Eidgenössische Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»

Die eidgenössische Initiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2021 angenommen. Artikel 117b der Bundesverfassung verlangt, dass Bund und Kantone die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anerkennen und fördern. Der Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Pflege soll für alle Menschen garantiert sein. Bund und Kantone sollen sicherstellen, dass in der Schweiz genügend diplomierte Pflegefachpersonen zur Verfügung stehen. Zudem sollen Pflegende entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen arbeiten können, damit die Qualität der Pflege erhalten bleibt.

Nach der Übergangsbestimmung gemäss Artikel 197 Ziff. 13 BV muss der Bund Ausführungsbestimmungen über die Arbeitsbedingungen, die Abgeltung der Pflegeleistungen, die berufliche Entwicklung und die Abrechnung erlassen.

Am 12. Januar 2022 beschloss der Bundesrat, die Pflegeinitiative in zwei Etappen umzusetzen. Er stützte sich dabei auf den vom Parlament ausgearbeiteten indirekten Gegenvorschlag, der zum Zeitpunkt der Abstimmung bereits vorlag, um die erste Etappe festzulegen, deren Umsetzung rasch erfolgen sollte.

Der vorliegende Gesetzesentwurf bezieht sich nur auf die Umsetzung der ersten Etappe. Allerdings muss er nach wie vor als Teil einer umfassenderen und vielfältigeren Politik gesehen werden.

1.1.1 Erste Etappe

Die erste Etappe beinhaltet drei Zielsetzungen:

- > eine umfassende Ausbildungsoffensive, die eine entsprechende kantonale Rechtsgrundlage erfordert, welche die Bereitstellung von bedarfsgerechten Ausbildungsplätzen, die Beiträge der Kantone zur Erhöhung der Zahl der Abschlüsse an höheren Fachschulen (HF) und die Ausbildungsbeiträge regelt; der bestehende gesetzliche Rahmen des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG, SR 414.20) ermöglicht Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl Abschlüsse an Fachhochschulen (FH);
- > die Möglichkeit, bestimmte Leistungen direkt zu Lasten der Sozialversicherungen abzurechnen: dies erforderte eine Änderung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG);
- > ein Programm zur Förderung der Effizienz in der medizinischen Grundversorgung, insbesondere der Interprofessionalität, das sich in den bestehenden gesetzlichen Rahmen des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz, GesBG, Art. 29) und des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG, Art. 54a) einfügt, welche die Gewährung von Finanzhilfen an Hochschulen oder öffentliche und private Trägerschaften für Projekte vorsehen, die ein solches Ziel anstreben.

1.1.2 Zweite Etappe – in Vorbereitung

In der zweiten Etappe sollen die Arbeitsbedingungen und die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in der Pflege verbessert werden, um die Attraktivität der Pflegeberufe zu erhöhen und die ausgebildeten Fachkräfte im Beruf zu halten. Gestützt auf verschiedene Studien zu den Gründen für einen Berufsausstieg hat der Bundesrat ein neues Bundesgesetz erarbeitet, das die Arbeitsbedingungen in zehn Bereichen verbessert. Mit einer Änderung des Gesundheitsberufegesetzes will der Bundesrat zudem die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten für Pflegefachpersonen verbessern. Am 21. Mai 2025 hat er beide Gesetzesvorlagen zuhanden des Parlaments verabschiedet.

Zur Bewältigung der durch den demografischen Wandel bedingten Zunahme chronischer Krankheiten werden die Einrichtungen hochqualifiziertes Personal benötigen, das in solchen Situationen in eigenverantwortlicher Berufsausübung agieren kann. Um hier Abhilfe zu schaffen und innovative Versorgungsmodelle in der medizinischen Grundversorgung einzuführen, schlägt der Bundesrat auch vor, das Gesundheitsberufegesetz zu ändern und den Beruf der Pflegeexpertin und des Pflegeexperten (APN) darin zu verankern.

Im Auftrag der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) hat die Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) im Jahr 2023 die Faktoren für einen längeren Verbleib im Pflegeberuf oder als Fachangestellte Gesundheit (FaGe) ermittelt. Die Bestrebungen zur Verstärkung dieser Faktoren werden von einer direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe begleitet. Nach Abschluss der Arbeiten wird sich herausstellen, ob es allenfalls entsprechende Gesetzesänderungen braucht.

1.2 Ausbildungsoffensive

1.2.1 Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege

Die Ausbildungsoffensive wird die Ausbildung der Pflegefachpersonen auf Tertiärstufe fördern und die Zahl der Bildungsabschlüsse in Pflege an einer HF oder FH erhöhen. Mit den geplanten Massnahmen soll ein wichtiger Teil der Pflegeinitiative rasch umgesetzt werden. Sie beruhen auf dem vom Parlament am 6. Dezember 2022 verabschiedeten Bundesgesetz zur Förderung der Ausbildung im Bereich Pflege, das am 1. Juli 2024 in Kraft getreten ist.

Das Gesetz verpflichtet die Kantone zu drei Massnahmen im Bereich der Ausbildung:

- > Förderung der praktischen Ausbildung in Gesundheitseinrichtungen
- > Ausbildungsbeiträge für Studierende zur Sicherung ihres Lebensunterhalts
- > Erhöhung der Anzahl Ausbildungsplätze an höheren Fachschulen (HF) und Fachhochschulen (FH)

1.2.1.1 Förderung der Leistungen von Akteurinnen und Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen

Im 2. Abschnitt des Bundesgesetzes wird der erste Teil der Ausbildungsoffensive geregelt, insbesondere mit:

- > Artikel 2 über die Bedarfsplanung: Die Kantone legen den Bedarf an Plätzen für die praktische Ausbildung zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann HF und FH fest und berücksichtigen dabei die vorhandenen Bildungs- und Studienplätze sowie die kantonale Versorgungsplanung;
- > Artikel 3 über die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten: Die Kantone legen die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten von Akteurinnen und Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen fest: von Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen (etwa Spitex-Organisationen), von Spitälern (öffentliche und private) und von Pflegeheimen;
- > Artikel 4 über das Ausbildungskonzept: Wer Leistungen im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen erbringt, muss ein Ausbildungskonzept erstellen, namentlich mit Angabe der Anzahl der zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze gemessen an den oben erwähnten Ausbildungskapazitäten;
- > Artikel 5 über die Beiträge der Kantone: Die Kantone gewähren den Akteurinnen und Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung Beiträge unter Berücksichtigung der Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten und des Ausbildungskonzepts; die Beiträge betragen mindestens die Hälfte der durchschnittlichen, namentlich aufgrund der Preise und Tarife der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ungedeckten Ausbildungskosten.

1.2.1.2 Beiträge der Kantone an höhere Fachschulen und projektgebundene Beiträge für Fachhochschulen

Im 3. Abschnitt, Artikel 6 des Bundesgesetzes ist vorgesehen, dass die Kantone den HF Beiträge gewähren können, wenn diese eine Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse gemäss Bedarfsplanung nach Artikel 2 anstreben.

Diese Bestimmung sieht keine direkten Beiträge der Kantone an die FH für diesen Zweck vor. Die Fachhochschulen haben Anspruch auf projektgebundene Beiträge gemäss Artikel 59 und 61 des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG). Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl Abschlüsse auf Fachhochschulstufe können im Rahmen des Sonderprogramms Pflege durchgeführt werden. In jedem Fall setzen diese Projekte voraus, dass sich die Kantone und Hochschulen mit 50 % an den Projektkosten beteiligen.

1.2.1.3 Ausbildungsbeiträge

Abschnitt 4, Artikel 7 des Bundesgesetzes sieht vor, dass die Kantone Personen mit Wohnsitz in ihrem Kantonsgebiet Ausbildungsbeiträge zur Sicherung ihres Lebensunterhalts gewähren, damit diese die Ausbildung in Pflege HF oder in Pflege FH absolvieren können. Die Kantone legen die Voraussetzungen, den Umfang der Ausbildungsbeiträge sowie das Verfahren für deren Vergabe fest.

1.2.1.4 Finanzierung durch den Bund

Der Bund beteiligt sich zur Hälfte an den Kosten der Kantone. Insgesamt wird das Bundesgesetz die Unterstützung der Ausbildungsoffensive während acht Jahren ermöglichen, mit einem Betrag von bis zu einer Milliarde Franken, der von Bund und Kantonen gemeinsam ausgerichtet wird. Damit die oben genannten Ziele erreicht werden, dürfen die Bundesbeiträge, die zur Unterstützung der Massnahmen der Kantone gewährt werden, nicht zu einer Senkung der aktuellen oder geplanten Beiträge der Kantone führen. So hat das Parlament gleichzeitig mit dem Gesetz drei Bundesbeschlüsse über die finanziellen Beiträge des Bundes verabschiedet.

Mit dem Bundesbeschluss über Beiträge zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege wird für die Dauer von acht Jahren ein Verpflichtungskredit für die Bundesbeteiligung an den Beiträgen der Kantone an die Kosten der praktischen Ausbildung, an die HF sowie an die Ausbildungsbeiträge bewilligt.

Mit dem Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den kantonalen Fachhochschulen wird ein zusätzlicher Betrag für projektgebundene Beiträge im Sinne des HFKG zur Verfügung gestellt.

Auch wenn dieser Teil nicht zur eigentlichen Ausbildungsoffensive gehört, werden mit dem Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Effizienz in der medizinischen Grundversorgung, insbesondere der Interprofessionalität, 8 Millionen Franken für Projekte gemäss GesBG und MedBG bereitgestellt.

1.2.1.5 Ausführungsbestimmungen des Bundes

Zur Umsetzung hat der Bundesrat am 8. Mai 2024 die Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege verabschiedet und die Verordnung über die Berufsbildung (BBV), die Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) und die Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) geändert.

Diese Ausführungsbestimmungen sind am 1. Juli 2024 in Kraft getreten, zeitgleich mit dem Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege, der definitiven Umsetzung des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe und den Bundesbeschlüssen.

1.3 Kantonaler Kontext

Nach Artikel 98 Abs. 2 des kantonalen Gesundheitsgesetzes (GesG) ist es Aufgabe des Staatsrats, dafür zu sorgen, dass die Zahl der Ausbildungs- und Praktikumsplätze für die Berufe des Gesundheitswesens dem Bedarf des Kantons entspricht, wie er aus der kantonalen Gesundheitsplanung hervorgeht. Ausserdem müssen nach Artikel 105 GesG die Institutionen in Berücksichtigung ihres Auftrags und ihrer Grösse zur Ausbildung und Fortbildung der Gesundheitsfachpersonen beitragen. Derzeit gibt es jedoch keine Richtlinien für die Institutionen, wie viel Aufwand sie für die Ausbildung betreiben sollen. Zurzeit gibt der Staat kein konkretes Ziel vor, wie viele Ausbildungsbetreuungswochen die einzelnen Institutionen zur Verfügung zu stellen hätten. Der Kanton Freiburg erfüllt in diesem Sinne die Vorgaben nach Artikel 3 des neuen Bundesgesetzes in Bezug auf die Festlegung der Ausbildungskapazitäten zum Erhalt von Bundesbeiträgen nur teilweise.

Ausserdem müssen die Institutionen, die Leistungen im Bereich der praktischen Ausbildung in Pflege von HF- oder FH-Studierenden erbringen, ein Ausbildungskonzept erstellen. Diese Ausbildungskonzepte müssen das berechnete Ausbildungspotenzial und die damit verbundenen Ziele berücksichtigen. Sie müssen auch in der künftigen Gesetzesgrundlage verankert werden.

2 Bedarfsplanung

2.1 Bedarfsermittlung

Die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) hat das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) beauftragt, den Nachwuchsbedarf an Pflege- und Betreuungspersonal im Kanton Freiburg zu ermitteln.

Der von Obsan verfasste Bericht diene als Grundlage für die Planung des Pflegepersonalbedarfs. Er erstellt Prognosen für den spezifischen zusätzlichen Personalbedarf in den einzelnen Versorgungsbereichen, d. h. im Spitalbereich und in der Langzeitpflege, sowie für den Ersatzbedarf aufgrund von Pensionierungen und vorzeitigen Berufsaustritten.

Auf dieser Grundlage legt er die Ziele bezüglich Absolventinnen und Absolventen fest: Anzahl Abschlüsse zur Bedarfsdeckung in der höheren Berufsbildung und im Hochschulbereich (HF und FH) sowie in der beruflichen Grundbildung (Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis [EFZ] oder Eidgenössisches Berufsattest [EBA]). Zudem legt er die Ziele in Bezug auf Neueintritte fest, wobei insbesondere die vom Bundesamt für Statistik (BFS) erarbeiteten Szenarien im Bildungsbereich bis 2031 berücksichtigt werden. In Bezug auf die berufliche Grundbildung wird der Nachwuchsbedarf an Inhaberinnen und Inhabern eines EFZ Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe), eines EFZ Fachfrau/Fachmann Betreuung (FaBe) oder eines EBA Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales berücksichtigt.

2.2 Fachhochschulen (FH)

Gemäss den Erkenntnissen des Obsan-Berichts muss das durchschnittliche jährliche Ziel in Bezug auf die Anzahl Abschlüsse der Pflegeausbildung auf Tertiärstufe bei 150 festgesetzt werden, d. h. auf dem für 2021 für die HfG-FR festgelegten Niveau, um einen Deckungsgrad von 100 % des Nachwuchsbedarfs der Institutionen des Gesundheitswesens zu erreichen. Dazu braucht es 179 Neueintritte in die FH. Gestützt auf die aktuellen Statistiken über die Ausbildungswege, werden sich unter diesen Neueintritten mindestens 35 Absolventinnen und Absolventen eines EFZ befinden, die sich anschliessend für die Pflegeausbildung entscheiden.

Die Zahl der Absolventinnen und Absolventen ist stark angestiegen, von 77 im Jahr 2017 auf 131 im Jahr 2020, auf 117 im Jahr 2023 und auf 119 im Jahr 2024, nach einem zwischenzeitlichen Rückgang (wohl als Folge von COVID-19).

Derzeit ist der Kanton Freiburg punkto praktische Ausbildungsplätze teilweise von anderen Kantonen abhängig. Angesichts der Tatsache, dass die Ausbildungsoffensive auch in den anderen Kantonen durchgeführt wird und dem damit verbundenen erhöhten Druck auf die ausserkantonalen Praktikumsplätze in Pflege- und Gesundheitsorganisationen, müssen zusätzliche Praktikumsplätze im Kanton bereitgestellt werden, damit der Zielwert von 150 Abschlüssen erreicht werden kann. Bei einer prognostizierten Zahl von 180 Neueintritten an der HfG-FR müssten 30 bis 40 Praxisausbildungsplätze geschaffen werden (semesterweise Ausbildungsmodule von mindestens 6 Wochen Dauer).

2.3 Höhere Berufsbildung (HF)

Unter höherer Berufsbildung sind die höheren Fachschulen (HF), die Berufsprüfungen und die höheren Fachprüfungen zu verstehen. An den von den Kantonen betriebenen HF können EFZ-Absolventinnen und -Absolventen studieren. Die HF ermöglichen Personen, die nicht unbedingt über eine Berufsmaturität (BM) verfügen – was bei der Mehrheit der Inhaberinnen und Inhabern eines EFZ FaGe der Fall ist – den Zugang zu einem Abschluss der höheren Berufsbildung.

Während HF im Gesundheitsbereich Teil der Deutschschweizer Bildungslandschaft sind, ist die Situation in der Westschweiz anders. Der Kanton Bern wie auch der Kanton Wallis bieten den Bildungsgang HF Pflege sowohl auf Deutsch als auch auf Französisch an. Studierende aus dem Kanton Freiburg, die sich für diese Ausbildung interessieren, müssen sie in einem anderen Kanton absolvieren. Auch bei ausserkantonomer Ausbildung muss bei den Zielen die Anzahl der Studierenden mit Wohnsitz in Freiburg, die eine Pflegeausbildung auf Stufe HF absolvieren, berücksichtigt werden.

Der Obsan-Bericht schlüsselt den Bedarf nicht nach HF- oder FH-Abschlüssen auf, obwohl eine solche Aufschlüsselung eine Voraussetzung für allfällige kantonale Beiträge an die HF gemäss Bundesverordnung ist. Der Bericht berücksichtigt jedoch einen jährlich verfügbaren Nachwuchs von 25 Absolventinnen und Absolventen auf Stufe HF.

2.4 Berufliche Grundbildung (EFZ und EBA)

Um einen Deckungsgrad von 100 % des Nachwuchsbedarfs zu erreichen, muss das durchschnittliche jährliche Ausbildungsziel bezüglich Pflege- und Betreuungspersonen der Sekundarstufe II gemäss Obsan-Bericht bei 109 EFZ und bei EBA liegen. Dazu braucht es 132 Neueintritte in den Ausbildungsweg zum EFZ und 78 in den Ausbildungsweg zum EBA.

Auch wenn die Zahl der Lernenden etwas unter diesem Neueintrittsziel liegt, kann die Berufsfachschule Gesundheit-Soziales (ESSG) derzeit 155 Auszubildende pro Jahr aufnehmen (20 in Ausbildung Schule-Praktikum, 75 in der dualen Ausbildung in französischer und 20 in deutscher Sprache und 40 in verkürzter Ausbildung für Personen mit einschlägiger Berufserfahrung). Zudem werden immer mehr EFZ FaGe an Freiburgerinnen und Freiburger verliehen.

Es hat hingegen nur wenige Neueintritte pro Jahr für das EBA «Assistent/in Gesundheit und Soziales». Diese Ausbildung richtet sich hauptsächlich an Jugendliche mit möglicherweise schulischen Schwierigkeiten; sie wird mangels Nachfrage nicht in Deutsch geführt.

3 Freiburger Modell zur Stärkung der praktischen Ausbildung

Das PAFG begründet die kantonale Ausbildungspflicht für Institutionen des Gesundheitswesens. Der Umfang der Pflicht jeder Institution soll anhand der Ausbildungskapazität errechnet werden. Zur Umsetzung dieses Vorhabens schlägt der Staatsrat vor, sich an dem vom Kanton Bern initiierten und von mehreren Kantonen übernommenen Modell zu orientieren, das sich bewährt hat. Konkret würde der Kanton für die verschiedenen Leistungserbringer Kriterien festlegen und die Anzahl Wochen Praxisausbildungsbetreuung berechnen, die jede Institution für Lernende und Praktikantinnen/Praktikanten anbieten muss.

Das vorgesehene Berechnungsmodell berücksichtigt die Art der Einrichtung, die Art der erbrachten Leistungen, das vorhandene ausgebildete Personal in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) oder das Tätigkeitsvolumen in der Pflege.

3.1 Kreis der betroffenen Institutionen

Gemäss Bundesgesetzgebung sind folgende Institutionen von der Berechnung der Ausbildungskapazitäten betroffen: Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, Spitäler und Pflegeheime. Im Kanton Freiburg werden auch öffentliche und private Spitex-Organisationen betroffen sein, sofern sie die erforderliche Grösse aufweisen, um die Kriterien zu erfüllen.

Derzeit stellen auch andere Institutionen Praktikumsplätze insbesondere für die HfG-FR zur Verfügung, z. B. ambulante Einrichtungen. Diese Institutionen sind nicht in das Konzept der praktischen Ausbildung eingebunden, bleiben aber für die Bedarfsdeckung weiterhin sehr wichtig und sorgen für eine gewisse Vielfalt.

3.2 Betroffene Berufe

Obwohl das neue Bundesgesetz ausschliesslich auf die Ausbildung von diplomierten Pflegefachpersonen FH und HF ausgerichtet ist, werden im Kanton Freiburg bei der Berechnung der Ausbildungskapazitäten auch die Pflegeberufe auf Sekundarstufe II gemäss nachstehender Tabelle einbezogen. Dadurch kann die Deckung des Personalbedarfs gesamtheitlich angestrebt werden, namentlich unter Berücksichtigung der Tatsache, dass etliche Personen mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II danach eine Tertiärausbildung beginnen.

Aus kultureller und struktureller Sicht ist zu beobachten – sowohl bei der Wahl des Ausbildungsgangs als auch bei der Rekrutierung durch die Einrichtungen –, dass der HF-Bildungsgang in der Westschweiz viel weniger in Anspruch genommen wird als in der Deutschschweiz. Personen mit einem EFZ, die sich auf HF-Niveau weiterbilden möchten,

absolvieren diese Ausbildung in der Regel im Kanton Bern. Studierende an der HfG-FR treten den Weg zum Bachelor in Pflege hingegen überwiegend über die Fachmaturität an.

Zur Erhöhung der Absolventenzahl in der Pflege auf Stufe HF oder FH ist es notwendig, auch auf den Zubringer EFZ einzuwirken (mit Berufsmaturität für den Eintritt in die FH oder ohne für den Eintritt in die HF). Darüber hinaus kann durch eine Erhöhung der Anzahl FaGe EFZ und Assistent/in Gesundheit und Soziales EBA im Feld der Bedarf gemäss OBSAN-Bericht gedeckt werden.

Tabelle 1: für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten berücksichtigte Berufe im Bereich Pflege und Betreuung

Stufe	Abschlüsse
Tertiärstufe, Pflege	FH, HF, DN II, DN I, Dipl. Pflegefachperson
Sekundarstufe II, EFZ Pflege	Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe), Krankenpflegerin/Krankenpfleger
Sekundarstufe II, EBA Pflege	Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales (AGS), Pflegeassistentin/Pflegeassistent SRK

Weitere Berufe sind zwar für den Betrieb der Einrichtungen und die Pflegequalität unerlässlich, werden aber in der auf die Förderung der Ausbildung ausgerichteten Berechnung nicht berücksichtigt.

3.3 Ausbildungskapazität, -ziel und -leistung

Die Ausbildungskapazitäten der Spitäler sollen je nach der Art der Leistungserbringung (unterschiedliche Norm für die akut-somatische Pflege und die Rehabilitation/Psychiatrie) und der effektiven VZÄ im Pflegebereich definiert werden. In den Pflegeheimen wird die Berechnung auf der Grundlage der effektiven VZÄ im Pflegebereich erfolgen, und bei den Spitex-Organisationen soll das Tätigkeitsvolumen in Pflegestunden im Sinne von Artikel 7 der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) definiert (Abklärung und Beratung, Untersuchungen und Behandlungen sowie Grundpflege).

Das Ausbildungsziel ist ein Sollwert, den jede Institution entsprechend ihren Kapazitäten zu erreichen hat. Insbesondere die Anzahl Lernender in den Schulen und der Praktikantinnen/Praktikanten muss bei der Festsetzung der Ausbildungsziele berücksichtigt werden, weil sie sich auf den Bedarf an praktischen Ausbildungsplätzen auswirkt,

Die Institutionen sollen ihre Ausbildungsleistung berechnen und der kantonalen Amtsstelle mitteilen, die für die Überprüfung der Erfüllung der Ausbildungsziele zuständig ist. Der Ausbildungsaufwand wird – wie die Ausbildungskapazitäten – über ein Rechnungsjahr und nicht über ein Schuljahr gemessen.

3.4 Finanzierung der praktischen Ausbildung

Nach Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege müssen die Kantone die Leistungen der Institutionen in der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen finanzieren. Die Beiträge müssen mindestens die Hälfte der aufgrund der Preise und Tarife der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ungedeckten Ausbildungskosten ausmachen.

Nach Empfehlung der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) sollen die Ausbildungsleistungen mit 300 Franken pro Praktikumswoche in der Pflegeausbildung HF und FH abgegolten werden.

Derzeit werden die Institutionen für die Betreuung der praktischen Ausbildung auf Stufe FH aus dem Praxisausbildungsfonds der Fachhochschule Westschweiz HES-SO entschädigt. Der Fonds wird seinerseits von den HES-SO-Partnerkantonen im Rahmen ihrer Beiträge gespiesen. Ergänzend dazu wird auch die Ausbildung von Praxisausbilderinnen/-ausbildern (CAS PA) über den Praxisausbildungsfonds finanziert.

Das vorgeschlagene Modell geht über die bundesrechtlichen Regelungen hinaus und beinhaltet auch eine Ausbildungspflicht für die Sekundarstufe II (EFZ- und EBA-Ausbildung).

Der Staatsrat legte in seiner Sitzung vom 5. Februar 2024 ein jährliches Ziel von 25 HF-Absolventinnen und -Absolventen fest. Aktuell gibt es relativ wenige Anfragen für diesen Bildungsgang; er zieht hauptsächlich deutschsprachige Studierende an, die nach dem Abschluss nicht unbedingt für die Arbeit in den Kanton zurückkehren. Der Staatsrat möchte die Bildungsanstrengungen auf der Sekundarstufe II unterstützen und damit insbesondere die Zahl der HF-Eintritte langfristig erhöhen. Zudem sollen namentlich Freiburger Studierende dieses Bildungsgangs die Möglichkeit erhalten, den praktischen Teil ihrer Ausbildung in den Pflegeeinrichtungen des Kantons, die über ein solches Profil verfügen möchten, zu absolvieren. Angesichts der aktuellen Zahlen wird das Ziel von 25 Absolventinnen und Absolventen auf kurze Sicht jedoch nicht erreicht werden. Aus diesem Grund wird der finanzielle Aufwand zur Unterstützung der praktischen Ausbildung auf Sekundarstufe II durch eine finanzielle Unterstützung der HF-Ausbildung kompensiert, die zu Beginn bescheiden sein dürfte.

Geplant ist daher, den Betreuungsaufwand der dem Praxisausbildungskonzept unterstellten Institutionen mit 100 Franken pro Woche und Lernende abzugelten. Dies gilt für die Praktika von Lernenden, welche die von der ESSG angebotene Ausbildung Schule-Praktikum absolvieren, sowie für Lernende, die eine duale Ausbildung absolvieren. Bei den Lehrberufen werden nur für FaGe EFZ und Assistent/in Gesundheit und Soziales EBA Entschädigungen ausgerichtet.

3.5 Mögliche Einführung von Sanktionen und Malus

Mit dem neuen bundesrechtlichen Beitrag zur praktischen Ausbildung erhalten die Einrichtungen eine Entschädigung, wenn sie die erforderliche Ausbildungsleistung erbringen. Kommen sie ihrer Ausbildungspflicht nicht nach, erhalten sie dementsprechend keinen Beitrag.

Es ist fraglich, ob der kantonale Beitrag als «Bonus» einen ausreichenden Anreiz für die Beteiligung an der verlangten Ausbildung bietet. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat eine gesetzliche Grundlage vor, die ihn ermächtigt, nötigenfalls ein Malussystem einzuführen, damit bei Nichterfüllung der Verpflichtungen Sanktionen verhängt werden können. Die vorgesehene Ausgleichszahlung könnte bis zum Dreifachen des Beitrags ausmachen, den der Kanton für die Erbringung der Ausbildungsleistung hätte zahlen müssen. Es muss allerdings eine gewisse Toleranzmarge eingeräumt werden können, und diese Ausgleichszahlung darf nicht eingefordert werden, wenn der Institution kein Verschulden angelastet werden kann.

Auf jeden Fall sollte eine Übergangsfrist festgelegt werden, in der die Institutionen sich auf die Vorschriften einstellen können, insbesondere um das für die Betreuung der Praktikantinnen/Praktikanten und Lernenden erforderliche Personal einzustellen. So sollen zumindest in den ersten zwei Jahren nach Einführung keine Ausgleichszahlungen verlangt werden. Die Ausbildungsziele können jährlich erhöht werden. In der Anfangsphase wird also nicht verlangt, dass die Institutionen ihr volles Potenzial an Ausbildungskapazität ausschöpfen, sondern dass sie sich sukzessive steigern, bis der Bedarf an praktischen Ausbildungsplätzen für die Pflege- und Betreuungsberufe gedeckt ist.

3.6 Zusammenarbeit zwischen den Institutionen

Für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Institutionen und um möglichst die Verhängung von Sanktionen zu vermeiden, sollen Institutionen, die mehr ausbilden als nach den kantonalen Zielvorgaben, die Möglichkeit erhalten, ihre Ausbildungsleistung gegen eine zwischen den Parteien zu vereinbarende Vergütung denjenigen Institutionen zur Verfügung zu stellen, welche die Mindestanforderungen nicht erfüllen.

Institutionen sollen auch Ressourcen zusammenzulegen dürfen, insbesondere Personal, um so besser von den finanziellen Beiträgen für die Förderung der praktischen Ausbildung profitieren zu können. Ein solches Modell eignet sich insbesondere für kleinere Einrichtungen, die nicht über die notwendigen Ressourcen für die Praxisausbildungsbetreuung verfügen.

3.7 Konzertierungskommission

Der Staatsrat plant die Einsetzung einer kantonalen Konzertierungskommission, um die verschiedenen Beteiligten (staatlichen Stellen, Schulen und Praxisausbildungsstätten) zu konsultieren. Diese Kommission wird insbesondere die Aufgabe haben, Ausbildungsziele und mögliche Gewichtungsfaktoren vorzuschlagen und zu Sanktionen Stellung zu nehmen.

4 Freiburger Modell für Ausbildungsbeiträge

Nach Artikel 7 des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege fördern die Kantone den Zugang zum Bildungsgang Pflege HF oder zum Studiengang in Pflege FH. Zu diesem Zweck gewähren sie den betroffenen Personen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts Ausbildungsbeiträge, damit diese die Ausbildung in Pflege HF oder in Pflege FH absolvieren können.

Der Bereich der Ausbildungsbeiträge ist spezifisch und von den anderen Bereichen des Bundesgesetzes unabhängig. Er gliedert sich zudem auch in das kantonale Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen vom 14. Februar 2008 ein und in die Erfahrung mit den «ausserordentlichen» Stipendien (Massnahme Nr. 13 des Wiederankurbelungsplans für die Freiburger Wirtschaft infolge von COVID-19). So konnte der Kanton Freiburg bereits eine Verordnung erlassen, welche die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen regelt. Daher konnten bereits mit Beginn des Ausbildungsjahres 2024/25 Bundesbeiträge bezogen werden, und ab September 2024 konnte der Kanton Freiburg Personen, die eine HF- oder FH-Pflegeausbildung absolvieren und die entsprechenden Kriterien erfüllen, Finanzhilfen gewähren.

5 Kommentar der einzelnen Artikel

Artikel 1 legt Zweck und Geltungsbereich des Gesetzes fest. Der Einbezug der Ausbildungen Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe) und Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales (ASG) geht weiter als das Bundesgesetz. Er ist durch die Systemrelevanz dieser Berufe gerechtfertigt und trägt den Laufbahnverläufen besser Rechnung. Absatz 3 gewährleistet die Systemflexibilität und die Anpassungsfähigkeit an künftige Entwicklungen.

Artikel 2 bestimmt den Planungs- und Verantwortlichkeitsumfang der zuständigen Direktion und des Staatsrats. Er enthält auch eine Klausel, die eine spätere Erweiterung des Perimeters ermöglicht.

Für die Umsetzung oder Begleitung wird eine Konzertierungskommission eingesetzt, welche die Partner zusammenbringt (Artikel 3). Sie soll die Koordination der getroffenen Massnahmen gewährleisten und Empfehlungen zur Aufteilung von Praktikums- und Lehrstellen abgeben.

Artikel 4 begründet die Verpflichtung zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen. Damit kann die zuständige kantonale Behörde für jede Einrichtung festlegen, welche Ausbildungsleistungen zu erbringen sind. Wie unter 3.1 erwähnt, soll der Kreis der unterstellten Gesundheitsinstitutionen Organisationen umfassen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, Spitäler und Pflegeheime und – wenn sie gross genug sind, um die Kriterien zu erfüllen – auch Spitex-Organisationen. Je nach Gesundheitsinstitution kann der Staat die Ausbildungsleistung durch Beschluss oder Vertrag festlegen. Die für die Festlegung der Ausbildungsleistung erforderlichen Daten beziehen sich auf die Anzahl der Vollzeitäquivalente und/oder den Umfang der erbrachten Pflegezeit. Für Absatz 4 ist vorgesehen, dass der Umfang der zu erbringenden Ausbildung pro Praktikums- oder Ausbildungswoche quantifiziert wird. Nach Absatz 6 steht es den Institutionen frei, ihre Ausbildungsverpflichtung in der eigenen Einrichtung oder im Verbund mit anderen im Kanton Freiburg ausbildungspflichtigen Einrichtungen zu erfüllen.

Der Beitrag an Akteurinnen und Akteure der praktischen Ausbildung ist in Artikel 5 geregelt. Die ausbildungspflichtigen Einrichtungen erhalten einen Ausbildungsbeitrag zur finanziellen Abgeltung der von ihnen erbrachten Leistungen in der praktischen Ausbildung. Nach den Richtlinien des Bundes betragen die kantonalen Beiträge mindestens die Hälfte der ungedeckten durchschnittlichen Ausbildungskosten der Institutionen in der praktischen Ausbildung der Pflegefachpersonen HF und FH. Es soll die Empfehlung der GDK befolgt werden, wonach die Ausbildungsleistungen mit 300 Franken pro Praktikumswoche in der Pflegeausbildung HF abgegolten werden, wie es der Staat schon für die Pflegeausbildung FH gemäss Dispositiv der HES-SO tut. Für die Finanzierung der praktischen Ausbildung in der beruflichen Grundbildung (FaGe und AGS) sowie der Ausbildung Schule-Praktikum der ESSG, die vollständig vom Kanton übernommen wird, scheint ein Beitrag von 100 Franken pro Woche und Lernenden angemessen. Diese Beträge sollen in der staatsrätlichen Verordnung festgeschrieben werden.

Wenn der Kanton gestützt auf Absatz 5 beschliesst, Massnahmen zur qualitativen Verbesserung der praktischen Ausbildung in den Gesundheitsinstitutionen zu unterstützen, werden auch Bundesbeiträge gewährt.

Die als angemessen erachteten Massnahmen im Bereich der praktischen Ausbildung zielen darauf ab, die gleichwertige Qualität der praktischen Ausbildung in allen ausbildungspflichtigen Institutionen zu gewährleisten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die praktische Ausbildung dem neuesten Stand der medizinischen und technologischen Entwicklungen sowie den tatsächlichen Bedürfnissen der auszubildenden Pflegekräfte entspricht.

Konkret soll die interprofessionelle und interinstitutionelle Zusammenarbeit gefördert werden durch Zusammenlegung der Kompetenzen der Betreuenden; die Ausbilderinnen und Ausbilder sollen durch den erweiterten Zugang zu Weiterbildung, Intervision und Supervision unterstützt werden; die Evaluation der praktischen Ausbildung soll im Hinblick auf eine kontinuierliche Verbesserung systematisiert werden.

Die für die Gewährung der Beiträge erforderlichen Daten umfassen insbesondere die Namenslisten der Auszubildenden.

Das Ausbildungskonzept nach Artikel 6 soll den Rahmen für die Ausbildung vorgeben, insbesondere die vorhandenen personellen Ressourcen, ihre Kompetenzen und die Infrastruktur für die praktische Ausbildung, aber auch die Massnahmen zur Qualitätssicherung der Ausbildung. Die derzeitigen Praktiken entsprechen grundsätzlich diesen Anforderungen, sie müssen jedoch vereinheitlicht werden.

Artikel 7 über die Ausgleichszahlung ist in einer Kann-Form formuliert; es handelt sich dabei um eine Sanktion, die ein subsidiäres Instrument zu anderen Anreizen bleiben soll.

Die Ausgleichszahlung kann bis zum Dreifachen der Differenz zwischen der Ausgleichszahlung für die festgelegte Anzahl Ausbildungsplätze und der Ausgleichszahlung für die tatsächlich bereitgestellten Ausbildungsplätze betragen. Es wird allerdings eine gewisse Toleranzmarge eingeräumt, und diese Ausgleichszahlung wird nicht eingefordert werden, wenn der Institution kein Verschulden angelastet werden kann, beispielsweise wenn sie die erforderliche Anzahl an Plätzen anbietet, diese jedoch mangels Praktikantinnen und Praktikanten und/oder Auszubildenden nicht besetzen kann.

Die für die Gesundheit zuständige Direktion muss zudem allfällige als Sanktion erhobenen Beträge für Zwecke verwenden, die den Zielen der Pflegeinitiative entsprechen, z. B. die Förderung des Umfangs, der Qualität oder der Koordination der Ausbildung im Bereich der Pflege.

Artikel 8 trägt dazu bei, das Bundesrecht auf kantonaler Ebene umzusetzen. Er könnte namentlich, im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung, einen allfälligen Beitrag zur Erhöhung der Anzahl HF-Abschlüsse ermöglichen. In künftigen Budgetverfahren wird der Staatsrat darauf achten, die von der HES-SO und der HfG-FR getroffenen Massnahmen zur Erhöhung der Zahl der HF-Abschlüsse finanziell zu unterstützen.

Artikel 9 bildet die rechtliche Grundlage für die Ausbildungsbeiträge und eine zusätzliche gesetzliche Grundlage für die Verordnung vom 28. Mai 2024 über die Massnahmen zur Förderung der Ausbildung durch eine Finanzhilfe während der Ausbildung im Bereich der Pflege. Bezüglich des Datenschutzes gelten die gleichen Standards wie im Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen (StiG).

Artikel 10 regelt den Rechtsweg. Was die Ausnahme der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht betrifft, legen nach Artikel 39 Abs. 1^{bis} KVG die Kantone für Spitäler und andere Einrichtungen der stationären Krankenpflege im Leistungsauftrag insbesondere die erforderlichen Ausbildungsleistungen im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen fest. Gemäss Artikel 53 KVG kann gegen Beschlüsse nach Artikel 39 KVG beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden.

Artikel 11 übernimmt die Gültigkeitsdauer des Bundesgesetzes.

Artikel 98 GesG wird entsprechend geändert, um ihn mit den Zielen des vorliegenden Gesetzes in Einklang zu bringen.

6 Auswirkungen des Entwurfs

6.1 Finanzielle Auswirkungen

6.1.1 Freiburger Modell zur Stärkung der praktischen Ausbildung

Die Finanzierung der praktischen Ausbildung auf Fachhochschulniveau wird auf Westschweizer Ebene im Rahmen der interkantonalen Vereinbarungen für die HES-SO unabhängig vom Bundesgesetz festgelegt. Der Kanton finanziert die praktische Ausbildung auf dieser Stufe also bereits über seinen kantonalen Beitrag an die HES-SO. Der Finanz- und Entwicklungsplan der HES-SO für den Zeitraum 2025 bis 2028 sieht eine schrittweise Erhöhung der Zahl der Studierenden in der Pflege vor, entsprechend den auf kantonaler Ebene festgelegten Zielen, sowohl in der Grundausbildung als auch in der praktischen Ausbildung. Der aktualisierte Finanzplan des Kantons berücksichtigt daher über den Beitrag des Kantons an die HES-SO die Kosten für die Erhöhung der Zahl der Studierenden in der Pflege unter dem Gesichtspunkt der praktischen Ausbildung und der Grundausbildung.

Auch wenn die interkantonale Vereinbarung vor dem Bundesgesetz bestand, können die Mitgliedskantone der HES-SO Bundesbeiträge zur teilweisen Minderung der neu geplanten Ausgaben beantragen. Die beantragten Bundesbeiträge werden auf der Grundlage der effektiven, in den kantonalen Pflegeeinrichtungen ausgebildeten Anzahl Studierenden berechnet, und zwar anhand der Abrechnung des Rektorats der HES-SO. Angesichts der aktuellen Kohorten und der Anzahl der im Kanton verfügbaren Praktikumsplätze ist zu erwarten, dass die Bundesbeiträge zunächst unter dem nachfolgend angegebenen Betrag von 957 900 Franken liegen werden, da dieser auf der Grundlage einer Prognose und nicht auf der Grundlage einer tatsächlichen Abrechnung berechnet wurde. Mit der Einführung der Ausbildungspflicht für die Freiburger Institutionen und der erwarteten Wirkung der Massnahmen zur Erhöhung der Studierendenzahl in Fachhochschulausbildung dürften diese Beiträge jedoch stetig steigen.

Die Finanzierung der praktischen Ausbildung auf HF-Stufe würde sich ausgehend davon, dass auch 300 Franken pro Praktikumswoche gezahlt würden, für 25 Studierende auf maximal 540 000 Franken pro Jahr belaufen. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass der Kanton die Ausbildungskosten für den «Transfer Theorie – Praxis» übernimmt, wie dies insbesondere der Kanton Bern für die auf seinem Gebiet ansässigen Praktikumseinrichtungen tut. Diese Kurse werden nämlich nicht von den Berner Fachhochschulen, sondern von den Berner Organisationen der Arbeitswelt angeboten und daher den Freiburger Praktikumseinrichtungen in Rechnung gestellt. Dies entspricht einem Betrag von 50 000 Franken pro Jahr für 25 Studierende. Wie oben erläutert, ist davon auszugehen, dass dieses Ziel von 25 Studierenden nicht von Anfang an erreicht wird und diese Beträge nicht von Anfang an vollständig ausgeschöpft werden. Sie sollten zudem die Kosten der Institution des Gesundheitswesens für die Verwaltung und Koordination decken. Darüber hinaus sind jährlich 25 000 Franken vorgesehen, um das Ausbildungsangebot Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in Lehrbetrieben (BB) zu verbessern.

Die Finanzierung der praktischen Ausbildung auf Sekundarstufe II wird bei Einführung des Gesetzes schätzungsweise mit 941 960 Franken zu Buche schlagen, wovon 350 000 Franken zulasten der Gemeinden und 591 960 Franken zulasten des Staates gehen.

Weitere Kosten entstehen mit einer zur Vereinfachung der Verfahren für die Verwaltung und Koordinierung von Praktikumsplätzen erforderlichen IT-Plattform. Diese Kosten werden mit einmaligen Einrichtungskosten von 66 200 Franken sowie mit jährlichen Kosten von 32 000 Franken für ihren Betrieb veranschlagt. Die Kosten für die Konzertierungskommission werden mit 1200 Franken veranschlagt (Sitzungsgelder zu 120 Franken für 5 Personen, zweimal jährlich).

6.1.2 Massnahmen zur Erhöhung der Zahl der FH-Abschlüsse in Pflege

Die Kosten in Verbindung mit den von der HfG-FR ergriffenen Massnahmen, und die Beteiligung an den Kosten der von der HES-SO im Rahmen des Sonderprogramms Pflege unterstützten Projekte zur Erhöhung der Anzahl Bachelor-Abschlüsse in Pflege werden in das Budget der HfG-FR sowie in den Beitrag des Kantons an die HES-SO aufgenommen. Auf dieser Grundlage werden die zusätzlichen finanziellen Aufwendungen ab 2026 auf 50 000 Franken pro Jahr geschätzt. Darüber hinaus könnten sie durch die nicht verwendeten Beträge für andere Massnahmen, insbesondere für die praktische Ausbildung auf HF-Stufe, kompensiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine Aufstockung der Dozentenstellen an der HfG-FR entsprechend der Zunahme der Studierendenzahlen vorbehalten.

6.1.3 Massnahmen zur Steigerung der Qualität der praktischen Ausbildung

Die mit diesen Massnahmen verbundenen Kosten sind noch nicht genau bestimmt, da der STA Pflege in seiner Sitzung vom 6. November 2024 die Schaffung der entsprechenden Arbeitsgruppe bestätigt hat. Dennoch sind sie dokumentiert und in den Tabellen zu den finanziellen Auswirkungen als Hinweis vorgesehen. Diese Beträge werden nicht als Zusatzbeträge berücksichtigt, da sie gegebenenfalls durch die nicht verwendeten Beträge für andere Massnahmen, insbesondere für die praktische Ausbildung auf HF-Stufe, kompensiert werden könnten.

6.1.4 Freiburger Ausbildungsbeitragsmodell

Nach Artikel 7 des Bundesgesetzes fördern die Kantone den Zugang zu einem Bildungsgang in Pflege HF oder FH, indem sie Personen mit Wohnsitz im Kantonsgebiet Ausbildungsbeiträge gewähren, unabhängig davon, wo diese ihre Ausbildung absolvieren. Das bedeutet, dass der Kanton Freiburg nicht nur Studierende der Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) unterstützen muss, sondern auch im Kanton wohnhafte Studierende, die ihre Ausbildung an einer HF oder FH in einem anderen Kanton absolvieren.

Obwohl Art. 7 des Bundesgesetzes kein Mindest- oder Höchstalter für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen festlegt, sieht das Freiburger Modell vor, dass grundsätzlich nur Personen ab 25 Jahren Anspruch auf diese Leistung haben. Das Mindestalter von 25 Jahren wurde gewählt, da es bis zu diesem Alter Aufgabe der Eltern ist, ihre Kinder während ihrer Grundausbildung finanziell zu unterstützen, da diese Familienzulagen, gegebenenfalls Kinderrenten oder Stipendien beziehen können.

In ihrer jetzigen Form bietet die Verordnung dennoch die Möglichkeit, Studierenden unter 25 Jahren Ausbildungsbeiträge zu gewähren. Diese Fälle müssen jedoch selten bleiben und sind beispielsweise denkbar, wenn eine Person aufgrund aussergewöhnlicher Umstände offensichtlich keine finanzielle Unterstützung von ihren Eltern erhalten kann.

Die Schwierigkeit bei der Schätzung der finanziellen Auswirkungen besteht in der Vorhersage der Anzahl Personen, die sich in den nächsten Jahren für diesen Bildungsweg entscheiden werden und wie hoch der durchschnittliche Ausbildungsbeitrag für jede einzelne Person sein wird. Die Schätzung wird im Rahmen der jährlichen Voranschlagsverfahren neu beurteilt.

Was die HfG-FR betrifft, so waren zu Beginn des Studienjahres 2023/24 10 % der 150 Personen, die ihre Ausbildung begonnen haben, mindestens 25 Jahre alt (15 Personen). Diese Quote von 10 % wird als Bezugsgrösse für die finanzielle Schätzung herangezogen.

Im Kanton Freiburg soll die Zahl der Personen, die an der HfG-FR ausgebildet werden, bis 2028 (Ausbildungsjahre 2024/25 bis 2028/29) sukzessive auf 150 erhöht werden, d. h. 30 Personen mehr pro Ausbildungsjahr. Angenommen, 10 % von ihnen sind älter als 25 Jahre, so wären dies 3 Personen pro Ausbildungsjahrgang.

In der Rechnung 2022 beläuft sich die Zahl der Personen mit Wohnsitz im Kanton Freiburg, die ausserhalb unseres Kantons einen FH- oder HF-Studiengang in Pflege absolvieren, für alle Jahrgänge und Altersgruppen und nach Gewichtung der Studiengänge in Vollzeit, berufsbegleitend oder in Teilzeit auf 128. Ausgehend davon, dass der Studiengang drei Jahre dauert, umfasst jeder Ausbildungsjahrgang etwa 40 Personen. Wendet man auf diese Zahl den Prozentsatz von 10 % analog zum Prozentsatz der HfG-FR an, so dürften pro Jahr 4-5 Personen im Alter ab 25 Jahren mit Wohnsitz im Kanton Freiburg ihre Pflegeausbildung ausserhalb der Kantonsgrenzen beginnen.

Nach diesen Schätzungen könnte der Kanton Freiburg also Finanzhilfegesuche von insgesamt rund 25 Personen pro Ausbildungsjahrgang für die Pflegeausbildung HF oder FH erhalten:

- > 15 Personen an der HfG-FR;
- > 3–5 Personen, wenn das Ziel des Kantons, mehr Fachpersonen auszubilden, erreicht wird;
- > 4–5 Personen ausserhalb des Kantons.

Nur wenige von ihnen werden den vorgesehenen Höchstbetrag erhalten, da bei der Berechnung des Stipendiums ihr Einkommen und das ihres eventuellen Ehepartners berücksichtigt wird. Es wurde davon ausgegangen, dass das durchschnittliche Stipendium bei 25 000 Franken pro Jahr liegt. Gemäss der Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege soll der Bundesbeitrag der Hälfte der kantonalen Unterstützung entsprechen, jedoch nicht mehr als 20 000 Franken pro Person und Jahr betragen.

Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass der Bund dem Kanton Freiburg die Hälfte der Gesamtsumme zurückerstattet, die dieser für die Ausbildungsbeiträge im Bereich der Pflege ausgeben wird. Insgesamt wird der Kanton Freiburg in acht Jahren nur 11 Millionen Franken für alle Massnahmen zur Förderung der Ausbildung in der Pflege erhalten.

Zudem wird der Bundesbeitrag im Jahr 2030 nur noch 45 %, im Jahr 2031 40 % und bis zum 30. Juni 2032 35 % betragen. Ab Juli 2032, d. h. ab Beginn des Studienjahres 2032/33, wird der Kanton keine Bundesbeiträge mehr erhalten. Die ab dem Beginn des Studienjahres 2032 vorgesehenen Beträge werden vollständig zu Lasten des Kantons Freiburg gehen und decken nur Beiträge für Personen, die bereits im Studium sind und ein Jahr wiederholt haben oder ihr Studium berufsbegleitend oder in Teilzeit absolvieren.

Zu Beginn des Studienjahres 2024/25 können 25 Personen einen Antrag auf ein Pflegestipendium stellen (1. Jahrgang). Zu Beginn des Studienjahres 2025/26 werden 50 Personen anspruchsberechtigt sein (2 Jahrgänge) und ab dem Studienjahr 2026/27 75 Personen (3 Jahrgänge). Diese Zahl dürfte bis zum Abschluss des Studienjahres 2029/30 gleich bleiben. Ab dem Ausbildungsjahr 2030/31 wird die Zahl der Begünstigten jedoch sukzessive abnehmen; in diesem Zeitraum werden nur noch diejenigen unterstützt, die sich im zweiten und dritten Jahr ihres Bildungsgangs befinden, d. h. 50 Personen. Im Laufe des Jahres 2031/32 wird nur noch der letzte Jahrgang, der im dritten Ausbildungsjahr sein wird, unterstützt, was 25 Personen entspricht. Im Jahr 2032/33 werden nur noch diejenigen Personen finanzielle Unterstützung erhalten, die ein Jahr wiederholen mussten oder womöglich ihre Ausbildung in Teilzeit oder berufsbegleitend absolvieren. Ihre Zahl wurde auf 5 geschätzt. Im Jahr 2033/34 könnten schliesslich noch einige von ihnen übrig bleiben. Da sie jedoch neben ihrem Studium arbeiten, dürften die finanziellen Auswirkungen unerheblich sein. Dafür wurde ein Betrag von 50 000 Franken vorgesehen.

Gesamthaft entsprechen die finanziellen Auswirkungen einem finanziellen Aufwand des Staates von schätzungsweise 11 425 000 Franken bis 2033.

6.1.5 Zusammenfassung

Die Kosten sind in der Tabelle unten zusammengefasst. Die Zusammenfassung bezieht sich auf die jährlichen Kosten und repräsentiert daher nicht den gesamten finanziellen Beitrag, den die öffentlichen Körperschaften auf Grundlage des Gesetzesentwurfs leisten.

Um die vom Staatsrat festzulegenden Ausbildungsziele für die Tertiärstufe und die Sekundarstufe II zu erreichen, sieht der Staatsrat vor, dass sich die für die vorgeschlagenen Massnahmen bereitgestellten Mittel entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der betroffenen Körperschaften entwickeln.

Prognose für eine vollständige Umsetzung ab 2026	Gemeinden	Staat	Zu beantragende Bundesbeiträge
Praktische Ausbildung FH	00.00	00.00	957 900
Erhöhung der Finanzierung aufgrund der gestiegenen Studierendenzahl gemäss Kantonsbeitrag an die HES-SO			
Praktische Ausbildung HF			
> Finanzierung der Praktikumseinrichtungen		540 000	270 000
> Finanzierung «Transfer Theorie – Praxis»		50 000	
Spital- und Klinikausbildung	00.00	334 960	
> Vollständig zulasten des Kantons			
Pflegeheimausbildung	275 000	225 000	
> Aufteilung 55 % Gemeinden und 45 % Kanton			
Spitex-Ausbildung	75 000	32 000	
> Spitex-Organisationen mit Leistungsauftrag, Aufteilung 70 % Gemeinden und 30 % Kanton			
> Private Spitex-Organisationen, vollständig zulasten des Kantons			
Betriebskosten (zulasten des Kantons):			
> > IT-Plattform, Einrichtung (1. Jahr)		66 200	
> > IT-Plattform, Lizenz (jährliche Kosten)		32 000	
> > Konzertierungskommission (jährliche Kosten)		1 200	
> > Verbesserung der Ausbildung BB		25 000	
Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl FH-Abschlüsse			
> Finanzierung von Massnahmen innerhalb der HfG-FR ausserhalb der im Rahmen des Sonderprogramms Pflege eingereichten Projekte		50 000	
Qualität der praktischen Ausbildung		957 900¹	
Finanzierung nicht in der Summe der neuen Ausgaben berücksichtigt, da vollständig durch Bundesbeiträge kompensiert			
Ausbildungsbeiträge		1 875 000	937 500
TOTAL	350 000	3 231 360	2 165 400

Die geschätzten Gesamtausgaben für die ersten fünf Jahre der Gesetzesanwendung betragen mindestens 3 231 360 Franken pro Jahr. Abweichungen sind aufgrund der Anzahl FH- bzw. HF-Studierende sowie der Anzahl Lernenden möglich. Dies entspricht einem Gesamtmindestbetrag von 16 156 800 Franken, der bei der Prüfung der Referendums Klausel als Referenz hinzugezogen wird (siehe Absatz 6.3.3).

Wenn die Bundesbeiträge gemäss der für 2024 angekündigten Verteilung weitergeführt werden, wären 50 % der aktuellen und neuen Ausgaben für die Unterstützung der praktischen Ausbildung FH und HF sowie für Ausbildungsbeiträge gedeckt.

¹ Allfällige Massnahmen werden als Kompensation des Bundesbeitrags für die FH-Ausbildung ad minima und der nicht verwendeten Beträge, namentlich für die praktische Ausbildung HF finanziert und berechtigen zu einem Bundesbeitrag von maximal 50 %.

6.2 Organisatorische Folgen für das Personal

Für das Freiburger Modell zur Stärkung der praktischen Ausbildung werden die Umsetzung des Gesetzes und dessen Begleitung mit einem jährlichen Pauschalbetrag von 100 000.00 Franken finanziert, der für die Jahre 2025 bis 2028 auf das Amt für Gesundheit und das Sozialvorsorgeamt aufgeteilt wird. Zudem ist davon auszugehen, dass langfristig eine Vollzeitstelle erforderlich sein wird.

Was das Freiburger Modell der Ausbildungsbeiträge betrifft, so bearbeitet das Amt für Ausbildungsbeiträge bereits jedes Jahr 3000 bis 3200 Stipendiengesuche und wird für den Mehraufwand mit der Bearbeitung von Ausbildungsbeitragsgesuchen im Pflegebereich wohl keine zusätzlichen Stellenprozente benötigen.

6.3 Rechtliche Aspekte

6.3.1 Verfassungsmässigkeit und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht und den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften. Er stützt sich auf Artikel 117b der Bundesverfassung, der von Bund und Kantonen verlangt, die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anzuerkennen und zu unterstützen. Zudem setzt er das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung in der Pflege um. In der Freiburger Kantonsverfassung ist Artikel 68 dem Thema Gesundheit gewidmet. Gemäss dieser Bestimmung sorgt der Staat insbesondere dafür, dass jeder Person die gleichen Pflegeleistungen zugänglich sind, und gewährleistet eine Notfallversorgung, die in allen Regionen des Kantons rund um die Uhr zugänglich ist.

Der Gesetzesentwurf weist keine Unvereinbarkeiten mit dem EU-Recht auf.

6.3.2 Form des zu beschliessenden Erlasses und Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen

Nach Artikel 93 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 ergehen grundlegende Bestimmungen nur in Form des Gesetzes. Rechtsetzungsbefugnisse können übertragen werden, sofern es das übergeordnete Recht nicht ausschliesst. Im vorliegenden Gesetzesentwurf sollen dem Staatsrat folgende Kompetenzen erteilt werden:

- > Die Bestimmungen zur Umsetzung des 1. und 2. Kapitels werden in einer spezifischen Verordnung festgehalten.
- > Im 4. Kapitel über die Ausbildungsbeiträge wird die Zuständigkeit des Staatsrats für die Verordnung über die Massnahmen zur Förderung der Ausbildung durch eine Finanzhilfe während der Ausbildung im Bereich der Pflege begründet.

6.3.3 Referendums Klausel

Die Frage des Referendums ist in den Artikeln 45 und 46 der Kantonsverfassung geregelt.

Da es sich um ein Gesetz handelt, unterliegt der Text dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Nach Artikel 45 unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung (zurzeit 44 683 182 CHF) übersteigt, dem obligatorischen Finanzreferendum. Nach Artikel 46 unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 0,25 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung (zurzeit 11 170 196 CHF) übersteigt, dem fakultativen Finanzreferendum. Als massgeblicher Betrag einer wiederkehrenden Ausgabe gilt nach Artikel 25 Abs. 2 des Gesetzes vom 25 November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates der Gesamtbetrag der für die ersten fünf Jahre der Geltungsdauer des Dekrets oder Gesetzes veranschlagten Kosten. Der vorliegende Entwurf führt zu neuen Ausgaben in Höhe von 3 231 360 Franken pro Jahr und 16 156 800 Franken in den ersten fünf Jahren der Gesetzesanwendung. So unterliegt er nicht dem obligatorischen Finanzreferendum, sondern dem fakultativen Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

2024-DSAS-92

Projet de loi:
Loi sur l'encouragement de la formation
dans le domaine des soins (LEFS)

Propositions de la commission ordinaire CAH-2025-013

Présidence : Rudolf Herren-Rutschi

Membres : Antoinette de Weck, Catherine Esseiva, Marc Fahrni, Andreas Freiburghaus, Regula Hayoz Helfer, Marie Levrat, Anne Meyer Loetscher, Chantal Pythoud-Gaillard, Bojan Konstantin Seewer, Markus Stöckli

Entrée en matière

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 3, titre médian et al. 1, 2, 3 et 4

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 4 al. 5

Ne concerne que le texte allemand.

Anhang

GROSSER RAT

2024-DSAS-92

Gesetzesentwurf:
Gesetz über die Förderung der Ausbildung
im Bereich der Pflege (PAFG)

Antrag der ordentlichen Kommission AHK-2025-013

Präsidium: Rudolf Herren-Rutschi

Mitglieder: Antoinette de Weck, Catherine Esseiva, Marc Fahrni, Andreas Freiburghaus, Regula Hayoz Helfer, Marie Levrat, Anne Meyer Loetscher, Chantal Pythoud-Gaillard, Bojan Konstantin Seewer, Markus Stöckli

Eintreten

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

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

I.

Art. 3, Artikelüberschrift und Abs. 1, 2, 3 und 4,

A1

Den Ausdruck « Konzertierungskommission » durch « Koordinationskommission » ersetzen.

Art. 4 Abs. 5

A2

⁵ Die Institutionen des Gesundheitswesens können die Ausbildungsleistungen selbst oder in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen im Kanton, die ähnliche Gesundheitsleistungen anbieten, erbringen.

Art. 5 al. 2

² Le Conseil d'Etat fixe les montants des contributions pour les différentes filières de formation en se basant notamment sur les prescriptions du droit fédéral et sur les recommandations intercantionales ~~et peut préciser l'affectation.~~ La contribution est allouée à la formation.

Art. 6 al. 1

¹ Les institutions de santé soumises à l'obligation de formation, élaborent à l'intention de la Direction en charge de la formation professionnelle un plan de formation pour la formation pratique dans le domaine des soins.

Art. 8 al. 2

² Le Conseil d'Etat peut conclure des contrats-cadres avec des institutions de formation extracantonales, qui fixent les critères de reconnaissance des stages.

Art. 11 al. 1

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 98 al. 1, 1^{re} phr. LSan

¹ L'Etat peut exploiter ou subventionner des écoles dans le domaine de la santé pour répondre aux besoins en soins de la population des deux régions linguistiques. [...]

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Art. 5 Abs. 2

A3

² Der Staatsrat setzt die Höhe der Beiträge für die verschiedenen Ausbildungsgänge unter Berücksichtigung des Bundesrechts und der interkantonalen Empfehlungen fest ~~und kann deren Zweckbestimmung präzisieren.~~ Die Beiträge sind für die Ausbildung bestimmt.

Art. 6 Abs. 1

A4

¹ *Betrifft nur den französischen Text.*

Art. 8 Abs. 2

A5

² Der Staatsrat kann Rahmenverträge mit ausserkantonalen Ausbildungsinstitutionen vereinbaren, in denen die Kriterien der Praktikumsanerkennung festgelegt sind.

Art. 11 Abs. 1

A6

¹ ~~Mit der Aufhebung~~ Ablauf des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege tritt auch das vorliegende Gesetz ausser Kraft

II.

Art. 98 Abs. 1, 1. Satz GesG

A7

¹ Der Staat kann im Gesundheitssektor Schulen führen oder subventionieren, um dem Pflegebedarf der Bevölkerung beider Sprachregionen gerecht zu werden. [...]

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 2 al. 1 let. e

[¹ La Direction en charge de la santé (ci-après: la Direction) établit en principe tous les cinq ans la planification des besoins en places de formation pratique pour les filières de formation suivantes:]

e) Assistant socio-éducatif et assistante socio-éducative, orientation personnes âgées;

Art. 2 al. 1 let. e

[¹ La Direction en charge de la santé (ci-après: la Direction) établit en principe tous les cinq ans la planification des besoins en places de formation pratique pour les filières de formation suivantes:]

e) infirmier et infirmière de pratique avancée;

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

Deuxième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A90, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A91, est acceptée par 6 voix contre 3 et 2 abstentions.

Le 21 août 2025

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Änderungsanträge

Art. X

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. X

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Zweite Lesung

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A90 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A91 mit 6 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Den 21. August 2025

Décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en faveur de la construction du Smart Living Lab (SLL)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

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

Vu le décret du 19 juin 2018 relatif à l'octroi d'une aide financière en faveur de la construction du Smart Living Building (SLB);

Vu le message 2015-DEEF-52 du Conseil d'Etat du 23 juin 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

¹ Un crédit d'engagement additionnel au crédit alloué par le Grand Conseil le 19 juin 2018 ([ROF 2018 043](#)), d'un montant de 2'293'015 francs, est ouvert auprès de l'administration des finances en vue de la contribution de l'Etat pour la construction du bâtiment Smart Living Lab.

² La contribution additionnelle de l'Etat prend la forme d'une augmentation du prêt conditionnellement remboursable octroyé à BFF SA.

³ Le Conseil d'Etat fixe les modalités de cette augmentation, dans la continuité de ce qui a été convenu pour le montant du crédit d'engagement initial.

Art. 2

¹ Les crédits de paiement correspondant au versement du prêt additionnel seront inscrits aux budgets financiers annuels 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.

Il entre en vigueur dès son adoption.

Dekret über einen Zusatzkredit für das Gebäude des Smart Living Lab (SLL)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: –

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

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

gestützt auf das Dekret vom 19. Juni 2018 über eine Finanzhilfe für den Bau des Smart Living Building (SLB);

nach Einsicht in die Botschaft 2015-DEEF-52 des Staatsrats vom 23. Juni 2025;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Für den Beitrag des Staats an die Kosten für den Bau des Gebäudes des Smart Living Lab wird bei der Finanzverwaltung zusätzlich zum Kredit, den der Grosse Rat am 19. Juni 2018 ([ASF 2018 043](#)) gewährt hatte, ein Verpflichtungskredit in Höhe von 2'293'015 Franken eröffnet.

² Der zusätzliche Beitrag des Staats wird in Form einer Erhöhung des bedingt rückzahlbaren Darlehens zugunsten der BFF SA gewährt.

³ Der Staatsrat legt die Modalitäten dieser Erhöhung fest, wobei er sich an den Bedingungen für den ursprünglichen Verpflichtungskredit orientiert.

Art. 2

¹ Die dem zusätzlichen Darlehensbetrag entsprechenden Zahlungskredite werden in die jährlichen Finanzvoranschläge aufgenommen und gemäss 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 Referendum.

Es tritt mit seiner Annahme in Kraft.



Message 2015-DEEF-52

23 juin 2025

Projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en faveur de la construction du bâtiment dédié au Smart Living Lab

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en faveur de la construction du smart living building (SLB), bâtiment expérimental du projet smart living lab (SLL) dans le quartier d'innovation blueFACTORY.

Table des matières

1	Le projet en bref	2
2	Origines et montants des surcoûts	3
2.1	Renchérissment	3
2.2	Refinancement de la réserve	4
2.3	Demandes de financement complémentaire	4
2.3.1	Charges au permis	4
2.3.2	Evolution et consolidation du projet	5
2.4	Réduction de l'impôt préalable (REDIP)	6
3	Récapitulatif des surcoûts	6
4	Solution trouvée pour la couverture des surcoûts	7
5	Demande au Grand Conseil	8

1 Le projet en bref

Le centre de recherche Smart Living Lab (SLL) est issu de la convention sur l'implantation de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) à Fribourg, signée en 2014, laquelle institue une antenne permanente de l'EPFL sur le site de bluefactory. Ce centre rassemble l'expertise de l'EPFL, de la Haute école d'ingénierie et d'architecture (HEIA-FR) et de l'Université de Fribourg, et est dédié au futur de l'environnement bâti et la construction durable. Ses activités s'articulent autour des thématiques de l'architecture, du confort et de l'ergonomie de l'habitation, de l'efficacité énergétique et de la transformation numérique.¹

La convention de 2014 prévoit la construction d'un bâtiment dédié au SLL, dont la livraison est garantie par l'Etat. Ce bâtiment vise à implémenter des projets de recherche interdisciplinaires grâce à une expérimentation en conditions réelles impliquant des scientifiques et des entreprises. Il s'agit ici d'un bâtiment unique en son genre, évolutif et servant de démonstrateur. Pour les raisons expliquées ci-après, le chantier du bâtiment, dont la livraison était initialement prévue pour 2022, a pris du retard. Cette dernière est désormais prévue au premier semestre 2027. Le bâtiment est appelé à devenir le centre névralgique de l'EPFL à Fribourg. La présence de l'EPFL à Fribourg avec cette focale spécifique est en parfaite adéquation avec l'importance du secteur de la construction et du bâtiment dans le tissu économique fribourgeois.

Selon la convention 2014 avec l'EPFL, le canton finance en outre deux chaires de professeur-e-s ordinaires et une chaire de professeur-e invité-e à hauteur de 4,5 millions de francs par an. Ce financement inclut le corps professoral, le corps intermédiaire et les collaborateurs. L'EPFL finance pour sa part deux chaires à hauteur de 4 millions de francs par an. Ces montants ne prennent pas en compte la part du budget annuel de l'Université de Fribourg ni celle de la HEIA-FR prévues pour leur participation au projet SLL.

Après une décennie d'établissement à Fribourg, l'antenne EPFL-Fribourg traverse une phase cruciale nécessitant une intensification des activités pour avoir une masse critique estimée à dix chaires et ainsi satisfaire les attentes tant du Conseil des EPF que du canton de Fribourg. La réalisation et la mise à disposition du bâtiment prévu dans le cadre du SLL est donc décisive pour le maintien et le développement des activités de l'EPFL sur le site de bluefactory. Celui-ci sera appelé à accueillir les chaires existantes de l'EPFL ainsi que les nouvelles chaires, lesquelles contribueront, aux côtés du SLL, à l'activité de différents centres EPFL, notamment le Centre for Worldwide Sustainable Construction (CWSC), ainsi que le Centre de l'Energie (CEN) et le centre Climact (EPFL et Université de Lausanne), entre autres.

La convention avec l'EPFL a permis à Fribourg de lier durablement son image à la marque et au réseau mondial EPFL. Aux côtés de l'EPFL Innovation Park ainsi que du Biopôle à Lausanne, du Campus Biotech à Genève, de Microcity à Neuchâtel et d'Energypolis à Sion, le site de bluefactory fait en effet partie intégrante du Park Network West EPFL, un des six réseaux de l'écosystème d'innovation Swiss Innovation Park (SIP)².

L'Etat de Fribourg s'est donc porté garant en 2014 dans une première phase, de la mise à disposition de surfaces ainsi que, dans une deuxième phase, de la construction d'un bâtiment dédié au centre de recherches SLL (ci-après Smart Living Building, SLB) pour héberger les différents chercheurs cités ci-avant. En 2016, une convention a été signée avec la société Bluefactory Fribourg – Freiburg SA (BFF SA), propriétaire du bien-fonds, afin qu'il en soit le maître d'ouvrage et le futur propriétaire.

En termes de financement, le Grand Conseil a accordé un premier crédit d'engagement de 26,176 millions de francs pour la période 2015 à 2018 en faveur du projet SLL, pour la phase dédiée à la mise en place de l'antenne EPFL-FR et des groupes de recherche de l'UniFR et de la HEIA-FR sur le site de bluefactory (ROF 2014_050).

¹ Voir [Smart Living Lab](#)

² Voir [About | Switzerland Innovation](#)

La convention de 2014 prévoyait un investissement maximal de la part de l'Etat de 20 millions de francs pour le bâtiment, ainsi qu'une prise en charge du loyer proportionnelle, mais d'au maximum 1 million de francs par année, ainsi qu'un budget d'exploitation de 100'000 francs par année et un budget de 1,5 million de francs par année réparti de manière paritaire avec l'EPFL pour des investissements en lien avec le programme de recherche SLL.

La convention de 2016 avec BFF SA précise que cette dernière ne reprend aucun engagement consenti par l'Etat envers l'EPFL mais s'efforce proposer un modèle de financement qui respecte le cadre financier fixé dans la convention entre l'Etat et l'EPFL. Elle prévoit également qu'en cas de dépassement les parties s'engagent à trouver des solutions pour équilibrer le modèle d'exploitation pour BFF SA.

En 2018, un avenant à la convention de 2014 a été signé avec l'EPFL concernant la gestion d'un éventuel dépassement de budget du SLB. L'investissement de l'Etat pour la construction du SLB y est porté à 25 millions de francs, compte tenu de la surface brute de plancher nécessaire au projet. L'avenant prévoit la constitution d'un fonds de développement expérimental, alimenté annuellement à hauteur de 1 million de francs paritairement par l'EPFL et l'Etat de Fribourg, ainsi que d'un fonds d'exploitation alimenté annuellement à hauteur de 0.5 million de francs, de manière paritaire également.

En 2018, le Grand Conseil a accordé **un crédit de 25 millions de francs**, en date du 19 juin 2018, sous la forme d'un prêt conditionnellement remboursable octroyé à BFF SA (ROF 2018_043) pour **la construction du SLB**. La convention du 6 août 2018 entre l'Etat de Fribourg et BFF SA règle les modalités de ce prêt, lequel est prévu pour une durée de 10 ans, renouvelable. Elle prévoit en outre que les conditions du prêt peuvent être modifiées en vue d'un renouvellement, en fonction de l'évolution du projet SLB.

2 Origines et montants des surcoûts

La planification du projet a connu plusieurs modifications dues à divers facteurs. D'une part, un référendum parlementaire financier sur l'augmentation de la participation financière de l'Etat de Fribourg au capital-actions de la société BFF SA a été déposé, la votation populaire ayant eu lieu en juin 2021. D'autre part, le projet a rencontré des difficultés techniques ainsi qu'une augmentation des risques de surcoûts, notamment en lien avec le renchérissement et les adaptations obligatoires. Ces différents facteurs ainsi que l'évolutivité du projet impliquent des conséquences financières. La question de la réduction de l'impôt préalable (REDIP) est également abordée mais le risque financier encouru n'est pas intégré dans le présent crédit pour les raisons expliquées ci-après.

Il faut rappeler que le cahier des charges remonte à huit ans. Aussi, les décisions et les réglementations de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ont eu un impact considérable sur le projet. Enfin, il est important de souligner que le SLB est un projet complexe et ambitieux lié notamment à l'utilisation du bâtiment comme laboratoire vivant.

A la suite de plusieurs réunions du Conseil d'administration de BFF SA et de la Commission de Bâtisse (CoBa) du bâtiment SLB, le Conseil d'Etat a été informé par la direction de BFF SA des différents surcoûts, détaillés ci-après, et de la situation actuelle de la réserve du projet de construction du SLB.

2.1 Renchérissement

En juillet 2022, le Conseil d'Etat a été saisi par la CoBA d'une demande de décision de garantie de couverture des surcoûts liés au renchérissement. Compte tenu des incertitudes générées par la situation géopolitique et de la volatilité des marchés, et après échange avec la Commission des finances et de gestion du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a finalement renoncé à saisir sur le moment le Grand Conseil d'une demande de crédit additionnel mais s'est engagé auprès de BFF SA à couvrir les éventuels surcoûts liés au renchérissement en fonction des évolutions constatées. Pour le cas où le renchérissement ne devait pas être contenu dans le cadre du crédit d'engagement octroyé par le Grand Conseil à la base, le Conseil d'Etat s'est donc engagé à requérir du Grand Conseil le crédit additionnel

nécessaire. Ces éléments ont été communiqués au Bureau du Grand Conseil en septembre 2022. Le renchérissement est actuellement estimé à **1,6 million de francs**.

2.2 Refinancement de la réserve

La réserve globale du projet a été fixée à 1,4 million de francs au début du projet soit 5,6 % du montant total de l'ouvrage. A ce jour, le montant engagé est de 849 827 francs, laissant un solde disponible de 550 173 francs. Des études complémentaires (offres complémentaires) ont été approuvées par la CoBa pour les travaux en lien avec les sondes géothermiques (136 073 francs) et pour le désenfumage (142 457 francs) ainsi que les aménagements intérieurs, tels que l'éclairage naturel, les gaines techniques et les cloisonnements (72 267 francs). Les détails sur l'utilisation de la réserve du projet sont présentés dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Etat financier actuel de la réserve, bâtiment SLB

	Montant budgété	Montant engagé	Solde
Réserve			
Dépassement CFC 1 supporté par la réserve		479 375	
Complément contrat ET (50 % compléments honoraires mandataires)		19 655	
OC1 Travaux GC nécessaire à la réalisation et la mise en œuvre des sondes géothermiques réalisés par Groupe E		136 073	
OC 3.2 Honoraires études désenfumage		142 457	
OC 4.2 Honoraires adaptations du projet		72 267	
Total actuel	+1 400 000	- 849 827	+550 173

Source : BFF SA

La direction de BFF SA a demandé un financement complémentaire afin d'assurer le commencement des travaux avec 1 million de francs de réserve. A ce jour, ce financement complémentaire s'élève donc à **449 827 francs**. L'état de la réserve est suivi avec la plus grande attention par la CoBa.

Etant donné la complexité du projet et le pourcentage modéré de 5,6 % du montant total de l'ouvrage, il apparaît que la demande de refinancement de la réserve telle que proposée par la direction de BFF SA est justifiée. A titre de comparaison, l'EPFL sur des projets de cette nature, indique travailler avec des réserves de 15 %.

2.3 Demandes de financement complémentaire

2.3.1 Charges au permis

Des adaptations obligatoires et réglementaires (travaux de désenfumage, réorganisation des cloisons, réorganisation de l'escalier Nord, modification du noyau Sud, hydrogène, intégration du local géothermie et centralisation de production d'eau chaude sanitaire) impliquent des charges supplémentaires estimée à **1,9 million de francs**.

L'entreprise totale JPF a effectué un chiffrage de leur impact financier, estimé à 1 813 132 francs. A cela s'ajoute une compensation liée à la hausse de TVA (92 850 francs) et la part du CFC 1 (code des frais de construction) faisant partie de la construction CFC 2 (22 689 francs).

Tableau 2 : Demande de financement complémentaire pour la réalisation du projet approuvé

Descriptif	Charges au permis	Obligatoire pour l'utilisation du bâtiment	Total en CHF TTC	Niveau d'importance
Travaux de réalisation « désenfumage » et conditions du préavis ECAB	1 230 204		1 230 204	Obligatoire car réglementaire
Réorganisation cloison selon utilisateurs		270 716	270 716	Obligatoire car réglementaire sur 70 % du coût pour les évolutions du concept feu et optimisable à 30 % pour le cloisonnement intérieur.
Réorganisation escalier Nord	9 626	24 174	33 800	Obligatoire car réglementaire
Eclairage zénithal R+2		67 679	67 679	Obligatoire car prescription du droit du travail
Modification noyau SUD +H2	8 116	68 729	76 845	Obligatoire car réglementaire
Intégration du local géothermie		20 118	20 118	Obligatoire car réglementaire
Centralisation de production d'eau chaude sanitaire	113 770		113 770	Obligatoire car réglementaire
Subtotal	1 361 716	451 416	1 813 132	
Part du CFC 1 faisant partie de la construction CFC 2		22 689	22 689	Obligatoire
Compensation hausse de la TVA au 01.01.2024 pour la réalisation du projet approuvé		92 850	92 850	Obligatoire
Total	1 361 716	566 955	1 928 671	

Source : D'après les décisions de la CoBa du 11.04.2024 et les données transmises au conseil d'administration de BFF SA par le directeur.

2.3.2 Evolution et consolidation du projet

Additionnellement à la demande de financement complémentaire pour la réalisation du projet tel qu'approuvé et détaillé ci-dessus, le tableau 3 ci-après présente une demande de financement complémentaire pour un montant de **607 532 francs** formée de trois composantes. La première concerne une recommandation géotechnique (drainage des eaux souterraines, 235 813 francs). La deuxième (options du CFC 2, 117 202 francs) porte sur des éléments fonctionnels faisant partie du projet initial, nécessaires au fonctionnement du bâtiment, et dont la commande n'a pas encore été confirmée. La troisième relève des surcoûts de construction (254 517 francs). Ceux-ci avaient été admis précédemment en combinaison d'optimisations escomptées sur les équipements d'exploitation, mais la planification détaillée de ces derniers ne permet pas de réaliser ces optimisations.

Tableau 3 : Demande de financement complémentaire des utilisateurs

Descriptif	Montant en CHF TTC	Niveau d'importance
Honoraires – Gestion des venues d'eau souterraine conflictuelle au monitoring radon	10 813	Obligatoire car réalisé
Estimation drainage des eaux pour le monitoring radon-complément au CFC 3	225 000	Obligatoire pour le fonctionnement optimal du monitoring radon.
Options du CFC 2 (Faux-plancher, mur-rideau, cloisons mobiles)	117 202	Obligatoire pour le fonctionnement du bâtiment

Descriptif	Montant en CHF TTC	Niveau d'importance
Retour sur le CFC 3 du montant pris pour financer le CFC 2	254 517	Obligatoire pour le fonctionnement du bâtiment
Total	607 532	
Eléments nécessaires à l'exploitation et propriété de l'EPFL (équipement de contrôle d'accès, système GSM, vidéosurveillance, réseau informatique. Équipement bureautique, équipement normes AEAI, etc.)	1 372 059	Financé directement par les utilisateurs
Options du CFC 2 (tables pour réunions et parois végétales)	51 124	Souhaité et financé directement par les utilisateurs
Total	1 423 183	

Source : D'après les décisions de la CoBa du 11.04.2024 et les données transmises à BFF SA par JPF.

En outre, un montant de 1 372 059 francs dédié à l'achat d'équipement pour les utilisateurs du bâtiment sera financé directement par l'EPFL et est présenté ici à titre d'information. De même, un autre montant de 51 124 francs pour des options souhaitées qui valoriseraient davantage le bâtiment serait couvert par l'EPFL si ces options sont réalisées. Il se peut que d'autres montants soient ajoutés par la suite et pris en charge par l'EPFL.

2.4 Réduction de l'impôt préalable (REDIP)

Un autre facteur pouvant impacter le financement du projet concerne le prêt sans intérêts pour BFF SA pour la construction du bâtiment SLB et implique des mesures de mitigation des risques. Ce prêt serait considéré, selon un premier avis de l'Administration fédérale des contributions, comme une subvention qui, dès lors, entraîne une réduction des montants TVA remboursables (REDIP). L'impact a été évalué à près de 750 000 francs. Il s'agit là d'un domaine de technique fiscale complexe sujet à interprétation. Une deuxième expertise sera établie et cas échéant, une telle décision sera sujette à recours. Pour rappel, sur la base d'expériences passées qui se sont avérées positives, le mode de financement accordé par l'Etat à BFF SA, soit un prêt conditionnellement remboursable, visait justement à réduire l'impact TVA. De ce fait, le surcoût éventuel lié à la REDIP n'est pas intégré dans le récapitulatif ci-après et ne fait pas l'objet de la présente demande de crédit additionnel.

3 Récapitulatif des surcoûts

Le Conseil d'Etat constate donc que les surcoûts du bâtiment SLB selon l'estimation de BFF SA, y incluse la demande de refinancement de la réserve, aboutissent à une hausse projetée de **4 586 030 francs**.

Tableau 4 : Récapitulatif des surcoûts du bâtiment SLB selon les estimations de BFF SA et demande de refinancement de la réserve

	Montant
Renchérissement	1 600 000 (montant estimé et approximatif)
Demande de financement complémentaire pour la réalisation du projet approuvé.	1 928 671
Evolution et consolidation du projet.	607 532
Demande d'augmentation/refinancement de la réserve	449 827
Total	4 586 030

4 Solution trouvée pour la couverture des surcoûts

Le Conseil d'Etat a informé la Commission des finances et de gestion, par lettre-arrêté 2024-416 du 28 mai 2024, de l'état des coûts liés au chantier du SLB et de la nécessité, pour le maître d'ouvrage BFF SA, d'obtenir une garantie de l'Etat afin de poursuivre les travaux de planification. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a sollicité l'avis de la CFG, au sens de l'art. 33 al. 2 LFE en vue d'un éventuel crédit additionnel. Cette dernière s'est déclarée favorable à la poursuite des travaux, dans l'attente d'une demande de crédit additionnel, dès lors que la LFE s'appliquerait aussi pour un projet dont l'Etat est créancier et non le maître d'ouvrage.

Dans l'intervalle, les discussions menées avec l'EPFL en vue de l'extension de son antenne à Fribourg, en particulier dans le cadre d'une augmentation du nombre de chaires liées au Centre de construction durable de portée mondiale (CWSC) ont permis d'aboutir en octobre 2024 à un accord de principe, lequel prévoit à terme l'occupation exclusive du bâtiment par l'EPFL et règle la question de la couverture des surcoûts en prévoyant leur couverture par prélèvement sur le fonds de développement.

Comme indiqué plus haut, la convention de 2014 signée entre l'Etat et l'EPFL prévoit que l'Etat de Fribourg se porte garant de la construction du bâtiment SLL et le mettra à disposition des équipes de recherche. Elle prévoit également la création d'un fonds de développement expérimental alimenté paritairement par l'Etat et l'EPFL. Il y est précisé que, dans le cas où l'Etat devrait participer à tout ou partie de l'investissement, son engagement serait limité au maximum à 20 millions de francs pour 4'000 m². Dans l'avenant de 2018 à la convention, il est indiqué que la surface brute de plancher prévue initialement a été augmentée de 1000 m², passant ainsi à 5000 m², induisant par là-même une augmentation de budget du projet de 5 millions de francs, passant à un total de 25 millions de francs au maximum. Un éventuel dépassement de ce montant a été anticipé et il a été convenu qu'il serait le cas échéant pris en charge par le fonds de développement expérimental alimenté paritairement par l'Etat et l'EPFL. L'avenant prévoit que le fonds est alimenté à hauteur de 1 million de francs par an paritairement par l'EPF et l'Etat de Fribourg dès la mise à disposition du bâtiment. Dans le cadre de l'actualisation du plan financier de l'Etat de Fribourg pour la période 2025 – 2028, l'alimentation du fonds à hauteur de 500'000 francs par année a été prévue.

L'accord de principe signé entre l'Etat et l'EPFL le 29 octobre 2024 prévoit donc la couverture totale des surcoûts liés au SLB, finalement à part égale entre l'EPFL et l'Etat, par prélèvement anticipé sur le fonds de développement. La compétence de valider ce prélèvement anticipé est du ressort du Comité de pilotage conjoint du Smart Living Lab, lequel l'a fait dans sa séance du 20 novembre 2024.

Les surcoûts étant estimés actuellement à 4,6 millions de francs, le fonds de développement expérimental devrait ainsi être pleinement disponible pour des adaptations du bâtiment en lien avec l'activité du SLL cinq ans après sa mise en fonction, ce qui ne devrait pas hypothéquer le déploiement des activités expérimentales au sein du bâtiment ni l'extension attendue de l'EPFL. Cette dernière s'est en effet d'ores et déjà engagée à financer d'elle-même des équipements d'exploitation et équipements informatiques pour un montant de 1,4 million de francs. Une fois les surcoûts réglés par prélèvement sur le fonds de développement et dans la perspective d'une occupation exclusive du bâtiment par l'EPFL la participation future de l'Etat audit fonds sera réévaluée, comme le prévoit l'avenant de 2018.

La solution obtenue avec l'EPFL offre la garantie que cette dernière s'engage financièrement à participer pour moitié à la couverture des surcoûts et que l'engagement financier de l'Etat n'excède pas ce qui avait été prévu par la convention de 2014 et son avenant de 2018. La CFG a salué le caractère pragmatique de la solution trouvée.

L'avenant à la convention de 2018 cité ci-avant précise qu'en cas de dépassement effectif à prendre en charge avant-même l'activation du fonds de développement, chaque partie financera son apport, à part égale, selon ses règles propres. Ce point prévoit également qu'au plan-comptable du projet, cet apport sera imputé au budget sous forme de note de crédit, de sorte que les apports futurs respectifs seront réduits d'autant.

A noter également que les travaux de l'entreprise totale (ET) sont à décompte ouvert avec plafond des coûts. Il est prévu contractuellement d'inciter l'ET à optimiser les coûts du projet avec une participation aux économies en cas de livraison en dessous des montants agréés.

5 Demande au Grand Conseil

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que le montant supplémentaire de **4 586 030 francs**, nécessaire à la construction du SLB, implique des charges qui s'additionnent au crédit de 25 millions de francs, accordé par le Grand Conseil en date du 19 juin 2018, sous la forme d'un prêt conditionnellement remboursable (ROF 2018_043), ceci malgré le fait que ces charges soient prises en charge par le fonds de développement expérimental alimenté paritairement par l'Etat de l'EPFL.

La CFG a souhaité que selon l'article 33 alinéa 1 LFE, un crédit additionnel soit demandé avant tout nouvel engagement pour les charges supplémentaires non couvertes par le crédit initial.

Ce coût additionnel sera réparti à part égale entre l'Etat et l'EPFL. Les modalités de transfert entre l'EPFL et l'Etat pour la part incombant à cette dernière seront précisées dans une directive financière faisant suite à l'accord du 29 octobre 2024.

Par conséquent, le Conseil d'Etat sollicite auprès du Grand Conseil un crédit additionnel pour un montant total de **2 293 015 francs**. Ce montant sera compensé par la déduction d'un montant équivalent des apports futurs au fonds de développement du bâtiment SLB, prévus par l'avenant à la convention de 2018 avec l'EPFL et inscrits au plan financier dès 2027.

Ce crédit additionnel sera alloué à la société BFF SA, maître d'ouvrage, sous forme de prêt conditionnellement remboursable. La convention liant l'Etat et BFF SA sera adaptée en fonction de la réalisation des travaux, respectivement du calendrier de mise en œuvre du projet. Le calendrier pour la construction du bâtiment SLB prévoit la poursuite des travaux de planification par l'entreprise totale JPF. Le chantier a bien débuté en janvier 2025 avec une livraison prévue lors du premier semestre 2027.

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 de l'euro compatibilité.

Le montant de 2 293 015 francs ne dépasse pas 0.25 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés. Par conséquent, le décret n'est pas soumis au référendum financier facultatif.



Botschaft 2015-DEEF-52

23. Juni 2025

Dekretsentwurf über einen Zusatzkredit für das Gebäude des Smart Living Lab

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Zusatzkredit für den Bau des Smart Living Building (SLB), des Experimentalgebäudes für das Smart Living Lab (SLL) im Innovationsquartier blueFACTORY.

Inhaltsverzeichnis

1	Das Projekt in kurzen Zügen	2
2	Gründe und Höhe der zusätzlichen Kosten	3
2.1	Teuerung	4
2.2	Refinanzierung der Reserve	4
2.3	Antrag auf zusätzliche Mittel	5
2.3.1	Auflagen zur Baubewilligung	5
2.3.2	Entwicklung und Konsolidierung des Projekts	5
2.4	Kürzung des Vorsteuerabzugs	6
3	Zusammenfassung der Mehrkosten	7
4	Lösung für die Deckung der Mehrkosten	7
5	Antrag an den Grossen Rat	8

1 Das Projekt in kurzen Zügen

Das Forschungszentrum Smart Living Lab (SLL) basiert auf der 2014 unterzeichneten Vereinbarung über die Errichtung einer ständigen Zweigstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (EPFL) auf dem bluefactory-Gelände in Freiburg. Dieses Forschungszentrum vereint die Expertise der EPFL, der Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR) und der Universität Freiburg und widmet sich der Zukunft der bebauten Umwelt und des nachhaltigen Bauens. Seine Aktivitäten konzentrieren sich auf die Themenbereiche Architektur, Wohnkomfort und Wohnergonomie, Energieeffizienz und digitaler Wandel.¹

Die Vereinbarung von 2014 sieht für das SLL den Bau eines Gebäudes vor, dessen Realisierung vom Staat garantiert wird. Dieses Gebäude dient der Durchführung interdisziplinärer Forschungsprojekte, die Versuche unter realen Bedingungen unter Mitwirkung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie von Unternehmen beinhalten. Es handelt sich um ein einzigartiges, entwicklungsfähiges Gebäude, das als Vorführobjekt dient. Aus den unten erläuterten Gründen verzögerte sich der Bau des Gebäudes, dessen Fertigstellung ursprünglich für 2022 geplant war. Die Übergabe ist nun im ersten Halbjahr 2027 geplant. Das Gebäude wird sich zum strategischen Zentrum der ETH Lausanne in Freiburg entwickeln. Die Präsenz der ETH Lausanne in Freiburg mit diesem spezifischen Fokusthema macht Sinn, da der Bausektor im Freiburger Wirtschaftsgefüge stark vertreten ist.

Gemäss der Vereinbarung aus dem Jahr 2014 mit der EPFL finanziert der Kanton ausserdem zwei ordentliche Lehrstühle und einen Lehrstuhl für eine Gastprofessorin oder einen Gastprofessor in Höhe von 4,5 Mio. Franken pro Jahr. Dieser Betrag schliesst den Lehrkörper, den Mittelbau und die Mitarbeitenden ein. Die EPFL finanziert ihrerseits zwei Lehrstühle mit einem Betrag von 4 Millionen Franken pro Jahr. Diese Beträge berücksichtigen nicht die von der Universität Freiburg und der HTA-FR budgetierten jährlichen Beträge für ihre Beteiligung am SLL-Projekt.

Zehn Jahre nach ihrer Niederlassung in Freiburg befindet sich die EPFL-Zweigstelle Freiburg in einer entscheidenden Phase, die eine Intensivierung der Aktivitäten erfordert, um ein ausreichendes Gewicht zu erhalten, das auf zehn Lehrstühle geschätzt wird, und auf diese Weise die Erwartungen des ETH-Rats und des Staats Freiburg zu erfüllen. Der Bau und die Bereitstellung des Gebäudes für das SLL ist daher entscheidend für den Erhalt und die Entwicklung der Aktivitäten der EPFL auf dem Bluefactory-Gelände. Darin werden die bestehenden Lehrstühle zusammen mit den neuen Lehrstühlen unterkommen, die die Aktivität der verschiedenen ETH-Standorte ankurbeln, und zwar insbesondere das *Centre for Worldwide Sustainable Construction* (CWSC), das **Centre de l'Energie** (CEN) und *Climact* (ETH Lausanne und Universität Lausanne).

Die Vereinbarung mit der EPFL hat es dem Kanton Freiburg ermöglicht, sein Image dauerhaft mit der Marke und dem globalen Netzwerk der EPFL zu verbinden. Neben dem EPFL Innovation Park, dem Biopôle in Lausanne, dem Campus Biotech in Genf, Microcity in Neuchâtel und Energypolis in Sion ist bluefactory Teil des Park Network West EPFL, eines der sechs Netzwerke des Innovationsökosystems Swiss Innovation Park (SIP).²

Der Staat Freiburg gewährleistete daher 2014 fürs Erste die Bereitstellung von bestehenden Flächen und in einer zweiten Phase den Bau eines Gebäudes für das SLL-Forschungszentrum (im Folgenden: Smart Living Building, SLB), in dem die verschiedenen oben genannten Forscherinnen und Forscher untergebracht werden können. Im Jahr 2016 wurde eine Vereinbarung mit der Bluefactory Fribourg - Freiburg SA (BFF SA), der Eigentümerin des Grundstücks, unterzeichnet, damit diese als Bauherrin und zukünftige Eigentümerin auftritt.

¹ Vgl. [Smart Living Lab](#)

² Vgl. [About | Switzerland Innovation](#)

Hinsichtlich der Finanzierung hat der Grosse Rat einen ersten Verpflichtungskredit von 26,176 Millionen Franken für den Zeitraum von 2015 bis 2018 für das SLL-Projekt bewilligt, und zwar für die Phase, die der Einrichtung der EPFL-Zweigstelle Freiburg und der Forschungsgruppen der UniFR und der HTA-FR auf dem Bluefactory-Gelände gewidmet war (ASF 2014_050).

Die Vereinbarung aus dem Jahr 2014 beinhaltet eine maximale Investition des Staats von 20 Mio. Franken für das Gebäude, eine anteilige Übernahme der Miete von höchstens 1 Mio. Franken pro Jahr, ein Betriebsbudget von 100 000 Franken pro Jahr und ein Budget von 1,5 Mio. Franken pro Jahr, das paritätisch mit der EPFL für Investitionen im Zusammenhang mit dem SLL-Forschungsprogramm finanziert wird.

Der Vereinbarung mit der BFF SA aus dem Jahr 2016 zufolge übernimmt die BFF SA keine Verpflichtungen des Staates gegenüber der EPFL. Sie ist aber darum besorgt, ein Finanzierungsmodell vorzuschlagen, das den in der Vereinbarung zwischen dem Staat und der EPFL festgelegten finanziellen Rahmen einhält. Die Vereinbarung sieht auch vor, dass die Parteien im Falle einer Überschreitung Lösungen finden, um das Betriebsmodell für die BFF SA auszugleichen.

Im Jahr 2018 wurde mit der EPFL ein Nachtrag zur Vereinbarung von 2014 über den Umgang mit einer möglichen Überschreitung des SLB-Budgets unterzeichnet. Die Investition des Staates für den Bau des SLB wurde darin auf 25 Millionen Franken erhöht, wobei die für das Projekt benötigte Bruttogeschossfläche berücksichtigt wurde. Der Nachtrag sieht die Einrichtung eines Fonds für experimentelle Entwicklung (im Folgenden: der Entwicklungsfonds) vor, der paritätisch von der EPFL und vom Staat Freiburg jährlich mit einer Million Franken gespeist wird, sowie eines Betriebsfonds, der ebenfalls paritätisch jährlich mit 0,5 Millionen Franken gespeist wird.

Der Grosse Rat hat am 19. Juni 2018 einen Kredit von 25 Millionen Franken in Form eines bedingt rückzahlbaren Darlehens zugunsten der BFF SA für den Bau des SLB gesprochen (ASF 2018_043). Die Vereinbarung vom 6. August 2018 zwischen dem Staat Freiburg und der BFF SA regelt die Modalitäten dieses Darlehens, das für eine Dauer von 10 Jahren vorgesehen ist und verlängert werden kann. Sie sieht ausserdem vor, dass die Darlehensbedingungen im Hinblick auf eine Verlängerung je nach der Entwicklung des SLB-Projekts geändert werden können.

2 Gründe und Höhe der zusätzlichen Kosten

Die Planung des Projekts wurde aufgrund verschiedener Faktoren mehrfach geändert. Einerseits wurde ein parlamentarisches Finanzreferendum gegen die Erhöhung der Beteiligung des Staats Freiburg am Aktienkapital der BFF SA eingereicht, worauf die Volksabstimmung im Juni 2021 stattfand. Andererseits stiess das Projekt auf technische Schwierigkeiten und war insbesondere aufgrund der Teuerung und zwingender Anpassungen einem erhöhten Risiko von Mehrkosten ausgesetzt. Diese verschiedenen Faktoren und die Entwicklung des Projekts wirken sich auf die Finanzen aus. Die Kürzung des Vorsteuerabzugs wird ebenfalls angesprochen, aber das damit verbundene finanzielle Risiko wird aus den nachfolgend erläuterten Gründen nicht im vorliegenden Kredit berücksichtigt.

Dem ist anzufügen, dass das Pflichtenheft bereits vor acht Jahren erstellt wurde. Auch die Entscheidungen und Regelungen der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) hatten einen bedeutenden Einfluss auf das Projekt. Zum Schluss ist noch zu betonen, dass das SLB ein komplexes und ehrgeiziges Projekt ist, da das Gebäude als Labor unter realen Bedingungen genutzt werden soll.

Nach mehreren Sitzungen des Verwaltungsrats der BFF SA mit der Baukommission des SLB-Gebäudes wurde der Staatsrat von der Geschäftsleitung der BFF SA über die verschiedenen, nachfolgend aufgeführten Mehrkosten und den Stand der verbleibenden Mittel für das SLB-Bauprojekt informiert.

2.1 Teuerung

Im Juli 2022 bat die Baukommission den Staatsrat, die Deckung der teuerungsbedingten Mehrkosten zu garantieren. Angesichts der Unsicherheiten im Zusammenhang mit der geopolitischen Lage und der Volatilität der Märkte und nach Gesprächen mit der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats (FGK) verzichtete der Staatsrat schliesslich darauf, beim Grossen Rat zu jenem Zeitpunkt einen Zusatzkredit zu beantragen, verpflichtete sich aber gegenüber der BFF SA, etwaige teuerungsbedingte Mehrkosten aufgrund der beobachteten Entwicklungen zu decken. Für den Fall, dass die Teuerung nicht durch den vom Grossen Rat ursprünglich bewilligten Verpflichtungskredit gedeckt werden kann, verpflichtete sich der Staatsrat, beim Grossen Rat den nötigen Zusatzkredit zu beantragen. All dies wurde dem Büro des Grossen Rats im September 2022 mitgeteilt. Die teuerungsbedingten Mehrkosten werden derzeit auf **1,6 Millionen Franken** geschätzt.

2.2 Refinanzierung der Reserve

Die gesamte Reserve für das Projekt wurde zu Beginn auf 1,4 Millionen Franken bzw. 5,6 % des Gesamtbetrags des Bauwerks geschätzt. Bis heute wurden 849 827 Franken verpflichtet, so dass ein Betrag von 550 173 Franken verfügbar bleibt. Ergänzende Studien (ergänzende Offerten) für Arbeiten in Verbindung mit den Geothermiesonden (136 073 Franken), für den Rauchabzug (142 457 Franken) und für den Gebäudeausbau, wie das Tageslicht, die Installationsschächte und die Trennwände (72 267 Franken), wurden von der Baukommission genehmigt. Die genauen Angaben zur Verwendung der Projektreserve sind in der Tabelle 1 aufgelistet.

Tabelle 1: Aktueller Stand der Reserve, SLB

	Budgetierter Betrag	Verpflichteter Betrag	Restbetrag
Reserve			
Überschreitung Baukostenplan (BKP) 1 durch Reserve gedeckt		479 375	
Ergänzung Totalunternehmervertrag (50 % Ergänzung Auftragnehmerhonorare)		19 655	
Nachtragsofferte (NO) 1 Tiefbauarbeiten für die Umsetzung der Geothermiesonden durch Groupe E		136 073	
NO 3.2 Honorare Studien Rauchabzug		142 457	
NO 4.2 Honorare Projektanpassungen		72 267	
Total Stand heute	+1 400 000	- 849 827	+550 173

Quelle: BFF SA

Die Geschäftsführung der BFF SA hat eine zusätzliche Finanzierung beantragt, um damit die Arbeiten mit einer Reserve von 1 Mio. Franken beginnen können. Aktuell beläuft sich diese zusätzliche Finanzierung auf **449 827 Franken**. Der Stand der Reserve wird von der Baukommission mit grösster Aufmerksamkeit überwacht.

Angesichts der Komplexität des Projekts und des moderaten Prozentsatzes der Reserve von 5,6 % des Gesamtwerts des Projekts scheint der Antrag auf Refinanzierung der Reserve, wie von der Geschäftsführung der BFF SA vorgeschlagen, angemessen zu sein. Zum Vergleich gibt die ETH Lausanne an, dass sie bei vergleichbaren Projekten mit einer Reserve von 15 % arbeitet.

2.3 Antrag auf zusätzliche Mittel

2.3.1 Auflagen zur Baubewilligung

Die obligatorischen und gesetzlich vorgeschriebenen Anpassungen (Arbeiten am Rauchabzug, Änderung der Trennwände, Änderung der Treppe Nord, Änderung des Kerns Süd, Integration des Geothermielokals und auf 1 813 132 Franken Zentralisierung der Warmwasseraufbereitung) bedeuten zusätzliche Ausgaben von etwa **1,9 Mio. Franken**.

Das Totalunternehmen JPF hat ihre finanziellen Auswirkungen berechnet und schätzt sie. Ferner müssen eine Kompensation der MWST-Erhöhung (92 850 Franken) und der Anteil des BKP 1 (Baukostenplan), der zum BKP 2 gehört (**22 689 Franken**), einberechnet werden.

Tabelle 2: Antrag auf einen Zusatzkredit für die Realisierung des genehmigten Projekts.

Beschreibung	Auflagen der Baubewilligung	Zwingend für die Nutzung des Gebäudes	Total (in CHF; inkl. MwSt)	Wichtigkeitsstufe
Arbeiten am «Rauchabzug» und in der Stellungnahme der KGV gestellte Bedingungen	1 230 204		1 230 204	Zwingend, da gesetzlich vorgeschrieben
Änderung Trennwände nach Nutzern		270 716	270 716	Zwingend, da gesetzlich vorgeschrieben für 70 % der Kosten für die Weiterentwicklung des Feuerkonzepts und optimierend zu 30 % für die Trennwände.
Änderung Treppe Nord	9 626	24 174	33 800	Zwingend, da gesetzlich vorgeschrieben
Oberlicht R+2		67 679	67 679	Zwingend, da arbeitsrechtlich vorgeschrieben
Änderung Kern SÜD+H2	8 116	68 729	76 845	Zwingend, da gesetzlich vorgeschrieben
Integration des Geothermielokals		20 118	20 118	Zwingend, da gesetzlich vorgeschrieben
Zentralisierung der Warmwasseraufbereitung	113 770		113 770	Zwingend, da gesetzlich vorgeschrieben
Zwischentotal	1 361 716	451 416	1 813 132	
Teil des BKP 1, der zum BKP 2 gehört		22 689	22 689	Zwingend
Genehmigte Kompensation der MWST-Erhöhung auf den 01.01.2024 für die Projektumsetzung		92 850	92 850	Zwingend
Total	1 361 716	566 955	1 928 671	

Quelle: Gemäss den Entscheidungen der Baukommission vom 11.04.2024 und den Daten, die der Direktor dem Verwaltungsrat der BFF SA übermittelt hat.

2.3.2 Entwicklung und Konsolidierung des Projekts

Zusätzlich zum Antrag auf einen Zusatzkredit für den Bau des Projekts, so wie es bewilligt wurde und weiter oben beschrieben ist, beinhaltet die Tabelle 3 einen Antrag auf einen zusätzlichen Beitrag von **607 532 Franken** für drei Punkte. Der erste betrifft eine geotechnische Empfehlung (Grundstücksentwässerung, 235 813 Franken). Der zweite betrifft funktionale Elemente des ursprünglichen Projekts, die für den Gebäudebetrieb benötigt werden, deren

Bestellung aber noch nicht bestätigt wurde (Optionen des BKP 2, 117 202 Franken). Der dritte Punkt betrifft die Mehrkosten für den Bau (254 517 Franken). Diese Mehrkosten waren zuvor verbunden mit erwarteten Kostenoptimierungen bei den Betriebsanlagen akzeptiert worden, aber die Feinplanung der Betriebsanlagen lässt diese Optimierungen letztlich nicht zu.

Tabelle 3: Antrag auf Zusatzfinanzierung durch die Nutzer

Beschreibung	Betrag in CHF inkl. MWST	Wichtigkeitsstufe
Honorare – Umgang mit interferierenden Grundwasseraufstössen beim Radonmonitoring	10 813	Zwingend, da realisiert
Schätzung Entwässerung für Radonmonitoring - Ergänzung zu BKP 3	225 000	Zwingend für ein optimales Radonmonitoring
Optionen BKP (Zwischenboden, Vorhangwand, mobile Trennwände)	117 202	Zwingend für den Gebäudebetrieb
Rücküberweisung auf BKP 3 des Betrags zur Finanzierung BKP 2	254 517	Zwingend für den Gebäudebetrieb
Total	607 532	
Für den Betrieb benötigte Elemente im Eigentum der ETH Lausanne (Ausrüstung für Zugangskontrolle, GSM-System, Videoüberwachung, Informatiknetz, Büroausrüstung, Ausrüstung VKF-Brandschutzvorschriften usw.)	1 372 059	Direkt von den Nutzern finanziert
Optionen BKP 2 (Konferenztische und begrünte Wände)	51 124	Von den Nutzern gewünscht und von ihnen direkt finanziert
Total	1 423 183	

Quelle: Gemäss den Beschlüssen der Baukommission vom 11.04.2024 und den von JPF an die BFF SA übermittelten Daten.

Ausserdem stellt die ETH Lausanne einen Betrag von 1 372 059 Franken bereit für den Kauf von Ausrüstung für die Benutzerinnen und Benutzer des Gebäudes. Der Betrag wird in der Tabelle nur zur Information ausgewiesen. Ebenso würde ein weiterer Betrag von 51 124 CHF für gewünschte Optionen, die das Gebäude weiter aufwerten würden, von der EPFL gedeckt werden, falls diese Optionen realisiert werden. Es kann sein, dass später weitere Beträge hinzukommen, die von der ETH Lausanne finanziert werden.

2.4 Kürzung des Vorsteuerabzugs

Ein weiterer Faktor, der die Finanzierung des Projekts beeinflussen könnte, betrifft das zinslose Darlehen für die BFF SA für den Bau des SLB-Gebäudes, das Massnahmen zur Risikominimierung erfordert. Dieses Darlehen würde nach einer ersten Stellungnahme der Eidgenössischen Steuerverwaltung als Subvention gelten, die zu einer Kürzung der MWST-Vorsteuerabzüge führt. Die Auswirkung wird auf knapp 750 000 Franken geschätzt. Dies ist ein komplexer steuertechnischer Bereich, zu dem es unterschiedliche Auffassungen gibt. Ein zweites Gutachten wird eingeholt werden und gegebenenfalls kann eine solche Entscheidung angefochten werden. Aufgrund früherer Erfahrungen, die sich als positiv erwiesen haben, zielte diese Finanzierungsmethode der BFF SS durch den Staat, d.h. die Gewährung eines bedingt rückzahlbaren Darlehens, gerade darauf ab, die Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer zu reduzieren. Daher sind die möglichen zusätzlichen Kosten im Zusammenhang mit der Kürzung des Vorsteuerabzugs nicht in der nachstehenden Zusammenfassung enthalten und nicht Gegenstand dieses Antrags auf zusätzliche Mittel.

3 Zusammenfassung der Mehrkosten

Der Staatsrat stellt fest, dass sich die mit dem SLB verbundenen Mehrkosten gemäss den Schätzungen der BFF SA einschliesslich des Antrags auf Refinanzierung der Reserve voraussichtlich auf **4 586 030 Franken** belaufen.

Tabelle 4: Zusammenstellung der Mehrkosten des SLB nach Schätzungen der BFF SA und Antrag auf Refinanzierung der Reserve

	Betrag
Teuerung	1 600 000 (ungefähre Schätzung)
Antrag auf einen Zusatzkredit für die Realisierung des genehmigten Projekts	1 928 671
Entwicklung und Konsolidierung des Projekts	607 532
Antrag auf Erhöhung/Refinanzierung der Reserve	449 827
Total	4 586 030

4 Lösung für die Deckung der Mehrkosten

Der Staatsrat informierte die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission mit Beschluss 2024-416 vom 28. Mai 2024 über den Stand der Kosten für den Bau des SLB und die Notwendigkeit, der BFF SA als Bauherrin, eine staatliche Garantie zu erteilen, damit sie die Planungsarbeiten fortsetzen kann. In diesem Zusammenhang ersuchte der Staatsrat die FGK um eine Stellungnahme gemäss Art. 33 Abs. 2 des Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) im Hinblick auf einen möglichen Zusatzkredit. Die Kommission befürwortete die Fortsetzung der Arbeiten bis zur Beantragung eines Zusatzkredits, insoweit das FHG auch für ein Projekt gilt, bei dem der Staat der Gläubiger und nicht der Bauherr ist.

In der Zwischenzeit führten die Gespräche mit der EPFL über die Erweiterung ihrer Zweigstelle in Freiburg, insbesondere im Zusammenhang mit einer Erhöhung der Anzahl Lehrstühle für das Zentrum für nachhaltiges Bauen (CWSC) mit weltweiter Ausstrahlung, im Oktober 2024 zu einer Grundsatzvereinbarung, die langfristig die ausschliessliche Nutzung des Gebäudes durch die EPFL und die Deckung der Mehrkosten durch eine Entnahme aus dem Entwicklungsfonds vorsieht.

Wie bereits erwähnt, sieht die 2014 zwischen dem Staat und der EPFL unterzeichnete Vereinbarung vor, dass der Staat Freiburg für den Bau des SLL-Gebäudes sorgt und es den Forschungsteams zur Verfügung stellt. Sie sieht auch die Errichtung eines Entwicklungsfonds vor, der zu gleichen Teilen vom Staat und von der EPFL gespeist wird. Darin wird präzisiert, dass sich die finanzielle Verpflichtung des Staats auf maximal 20 Millionen Franken für 4000 m2 beschränkt, falls er sich an der gesamten oder einem Teil der Investition beteiligt. Im Nachtrag aus dem Jahr 2018 zur Vereinbarung steht, dass die ursprünglich geplante Bruttogeschossfläche um 1000 m2 auf 5000 m2 erhöht wurde, was eine Erhöhung des Projektbudgets um 5 Mio. Franken auf insgesamt maximal 25 Mio. Franken zur Folge hatte. Es wurde vereinbart, dass eine allfällige Überschreitung dieses Betrags über den Entwicklungsfonds getragen wird, der paritätisch vom Staat und der EPFL finanziert wird. Der Nachtrag sieht vor, dass der Fonds ab der Bereitstellung des Gebäudes mit einer Million Franken pro Jahr gespeist wird, wobei die EPFL und der Staat Freiburg je die Hälfte des Betrags übernehmen. Bei der Aktualisierung des Finanzplans des Staates Freiburg für den Zeitraum 2025–2028 wurde die Einzahlung in den Fonds in Höhe von 500 000 Franken pro Jahr darin aufgenommen.

Die zwischen dem Staat und der EPFL am 29. Oktober 2024 unterzeichnete Grundsatzvereinbarung sieht also vor, dass die mit dem SLB verbundenen Mehrkosten zu gleichen Teilen von der EPFL und vom Staat durch eine vorzeitige Entnahme aus dem Entwicklungsfonds vollständig gedeckt werden. Die Befugnis, diese vorzeitige Entnahme zu genehmigen, liegt beim gemeinsamen Lenkungsausschuss des Smart Living Labs, der die Genehmigung in seiner Sitzung vom 20. November 2024 erteilte.

Da die Mehrkosten derzeit auf 4,6 Mio. Franken geschätzt werden, sollte der Entwicklungsfonds fünf Jahre nach Inbetriebnahme des Gebäudes voll für Anpassungen des Gebäudes im Zusammenhang mit den Aktivitäten des SLL zur Verfügung stehen, was die Entwicklung der experimentellen Aktivitäten im Gebäude und die erwartete Erweiterung der EPFL nicht beeinträchtigen sollte. Diese hat sich bereits dazu verpflichtet, die Betriebs- und IT-Ausrüstung in Höhe von 1,4 Mio. Franken selbst zu finanzieren. Sobald die Mehrkosten durch Entnahme aus dem Entwicklungsfonds beglichen sind, wird die künftige Beteiligung des Staates an diesem Fonds im Hinblick auf eine ausschliessliche Belegung des Gebäudes durch die EPFL neu bewertet, wie dies im Nachtrag von 2018 vorgesehen ist.

Die mit der EPFL erzielte Lösung bietet die Garantie, dass die EPFL sich finanziell verpflichtet, sich zur Hälfte an der Deckung der Mehrkosten zu beteiligen, und dass die finanzielle Verpflichtung des Staates nicht über den Betrag hinausgeht, der in der Vereinbarung von 2014 und dem Nachtrag von 2018 vorgesehen war. Die FGK begrüsst diese pragmatische Lösung.

Der oben erwähnte Nachtrag zur Vereinbarung von 2018 besagt, dass im Falle einer tatsächlichen Überschreitung, die vor der Aktivierung des Entwicklungsfonds finanziert werden muss, jede Partei ihren Beitrag zu gleichen Teilen gemäss ihren eigenen Regeln finanziert. Hinsichtlich der Projektbuchhaltung wurde im Nachtrag zudem vorgesehen, dass diese Beiträge als Gutschriften ins Budget aufgenommen werden, damit die künftigen Beiträge der beiden Parteien um die entsprechenden Beträge reduziert werden.

Die Arbeiten des Totalunternehmens werden im Übrigen in offener Abrechnung mit Kostendach ausgeführt. Es ist vertraglich vorgesehen, dass das Totalunternehmen dazu ermutigt wird, die Projektkosten zu optimieren, indem es eine Beteiligung an den Einsparungen erhält, wenn der Bau unter den vereinbarten Beträgen geliefert wird.

5 Antrag an den Grossen Rat

Abschliessend stellt der Staatsrat fest, dass für den Bau des SLB ein zusätzlicher Betrag von **4 586 030 Franken** benötigt wird. Die entsprechenden Mehrausgaben übersteigen den vom Grossen Rat am 19. Juni 2018 in Form eines bedingt rückzahlbaren Darlehens ([ASF 2018_043](#)) bewilligten Kredit von 25 Mio. Franken, auch wenn diese Mehrausgaben über den Entwicklungsfonds finanziert werden, den der Staat und die EPFL zu gleichen Teilen speisen.

Die FGK wünschte, dass gemäss Artikel 33 Abs. 1 FHG ein Zusatzkredit eingeholt wird, bevor neue Verpflichtungen eingegangen werden, die den ursprünglichen Kredit übersteigen.

Die zusätzlichen Kosten werden zu gleichen Teilen zwischen dem Staat und der EPFL aufgeteilt. Die Modalitäten für die Übertragung des Kostenanteils der EPFL an den Staat werden in einer Finanzrichtlinie im Anschluss an die Vereinbarung vom 29. Oktober 2024 festgelegt.

Daher beantragt der Staatsrat beim Grossen Rat einen Zusatzkredit von insgesamt **2 293 015 Franken**. Dieser Betrag wird durch die entsprechende Kürzung der künftigen Beiträge des Staates an den Entwicklungsfonds des SLB-Gebäudes ausgeglichen, die im Nachtrag zur Vereinbarung mit der EPFL von 2018 vorgesehen sind und ab 2027 in den Finanzplan aufgenommen werden.

Der Zusatzkredit wird der BFF SA als Bauherrin in Form eines bedingt rückzahlbaren Darlehens zur Verfügung gestellt. Die Vereinbarung zwischen dem Staat und der BFF SA wird unter Berücksichtigung des Zeitplans für die Realisierung der Bauarbeiten in Umsetzung des Projekts angepasst. Der Zeitplan für den Bau des SLB sieht vor, dass

die Planungsarbeiten des Totalunternehmens JPF ortgesetzt werden. Die Bauarbeiten wurden im Januar 2025 aufgenommen und werden voraussichtlich im ersten Halbjahr 2027 beendet.

Das Dekret hat keine direkten personellen Auswirkungen. Es hat auch keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Es ist mit dem Bundesrecht und dem Europarecht vereinbar.

Der Betrag von 2 293 015 Franken liegt unter 0,25 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung. Dieses Dekret untersteht folglich nicht dem fakultativen Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DEEF-52

Projet de décret :
Octroi d'un crédit additionnel en faveur de la construction du Smart Living Lab (SLL)

Propositions de la commission ad hoc CAH-2025-014

Présidence : Julien Vuilleumier

Membres : Bernhard Altermatt, Flavio Bortoluzzi, Laurent Bronchi, Nicolas Bürgisser, Jean-Daniel Chardonens, Hubert Dafflon, Sandra Lepori, Elias Moussa, Alizée Rey, Daniel Savary

Entrée en matière

Par 8 voix contre 2 et 0 abstention (1 membre est absent), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 8 voix contre 2 et 0 abstention (1 membre est absent), 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 19 août 2025

Anhang

GROSSER RAT

2015-DEEF-52

Dekretsentswurf:
Zusatzkredit für das Gebäude des Smart Living Lab (SLL)

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2025-014

Präsidium: Julien Vuilleumier

Mitglieder : Bernhard Altermatt, Flavio Bortoluzzi, Laurent Bronchi, Nicolas Bürgisser, Jean-Daniel Chardonens, Hubert Dafflon, Sandra Lepori, Elias Moussa, Alizée Rey, Daniel Savary

Eintreten

Mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Dekretsentswurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentswurf 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 19. août 2025

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DEEF-52

Projet de décret :
Octroi d'un crédit additionnel en faveur de la construction du Smart Living Lab (SLL)

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Riedo

Membres : Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Jean-Daniel Schumacher, Julien Vuilleumier

Entrée en matière

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

Vote final

Par 10 voix contre 3 et 1 abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il lui a été proposé par le Conseil d'Etat.

Anhang

GROSSER RAT

2015-DEEF-52

Dekretsentwurf:
Zusatzkredit für das Gebäude des Smart Living Lab (SLL)

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium: Claude Brodard

Vize-Präsidium: Bruno Riedo

Mitglieder: Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Jean-Daniel Schumacher, Julien Vuilleumier

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Demande de renvoi

Renvoi au Conseil d'Etat

Renvoyer le projet au Conseil d'Etat afin que celui-ci prenne les mesures nécessaires pour que l'ouvrage puisse être réalisé avec les moyens accordés initialement.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, rejetée par 11 voix contre 3 et 0 abstention.

Le 20 août 2025

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Rückweisungsantrag

Rückweisung an den Staatsrat

Den Entwurf an den Staatsrat zurückweisen, auf dass dieser die notwendigen Massnahmen ergreife, damit das Bauvorhaben mit den ursprünglich gewährten Mitteln fertiggestellt werden kann

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 wird mit 11 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen verworfen.

Den 20. August 2025



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-49

Création d'un organe indépendant de surveillance et de régulation des chauffages à distance (CAD)

Auteurs :	Dorthe Sébastien / Dafflon Hubert
Nombre de cosignataires :	22
Dépôt :	12.02.2025
Développement :	12.02.2025
Transmission au Conseil d'Etat :	13.02.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	04.07.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 12 février 2025, les députés Sébastien Dorthe et Hubert Dafflon demandent au Conseil d'Etat d'élaborer un projet de loi permettant la création d'un organe indépendant de surveillance et de régulation des chauffages à distance (ci-après : CAD).

Ils partent du constat que les CAD jouent un rôle essentiel dans la transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cependant, plusieurs problématiques ont été identifiées concernant la gestion et la régulation des CAD. Ils relèvent le monopole de fait de certains prestataires, les limites à l'entrée de nouveaux acteurs et le manque de choix pour les consommateurs.

S'agissant d'un organe indépendant de surveillance et de régulation, il aurait pour missions que le développement des chauffages à distance se fasse dans l'intérêt général, en assurant la transparence, la concurrence loyale et la protection des consommateurs.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, comme le relèvent les députés Sébastien Dorthe et Hubert Dafflon, les réseaux thermiques jouent un rôle essentiel dans la transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'implantation de plusieurs réseaux thermiques dans un même secteur est toutefois inefficace et économiquement non viable, les réseaux thermiques nécessitant des investissements conséquents. Il est de ce fait inutile de mettre en concurrence divers gestionnaires de réseaux thermiques dans une zone déjà alimentée par un réseau thermique. Une telle mise en concurrence pourrait cependant être bénéfique pour des nouvelles zones vierges de réseaux thermiques.

Il est important de rappeler que le cadre légal cantonal en matière d'énergie donne la possibilité aux communes de rendre obligatoire le raccordement des bâtiments à un réseau de chauffage à distance. Dans ce contexte, le CAD doit être alimenté essentiellement par des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur, respectivement que ceux-ci couvrent au moins 75% de la fourniture en chaleur

(art. 9 al.1 let.c LEn). La dérogation est toutefois possible si les besoins en chauffage et en eau chaude sont couverts au moins pour 75% par des énergies renouvelables (art. 9 al.3 LEn), ce qui en l'occurrence ouvre la possibilité de chauffer un bâtiment avec son propre système, par exemple avec une pompe à chaleur ou un chauffage à pellets. Par conséquent, la concurrence existe réellement entre les différents moyens de chauffage renouvelable, et exerce une pression sur les prix pratiqués.

Dans les faits, et en vue d'atteindre les objectifs de politique énergétique du canton, l'obligation à une valorisation des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur s'applique dans bien d'autres situations :

- > Dans le cadre de l'exemplarité des collectivités publiques, les bâtiments communaux et les bâtiments appartenant à l'Etat de Fribourg doivent être alimentés essentiellement en chaleur par des énergies renouvelables ou de rejets de chaleur (art. 5 LEn, art. 35 REn), qu'ils soient raccordés à un réseau de chauffage à distance, ou pas.
- > Pour les nouvelles constructions et les remplacements d'un système de chauffage, une part d'énergie renouvelable est obligatoire, respectivement 30% et 20% (art. 11b LEn).
- > Afin de pouvoir bénéficier de subventions pour le remplacement du système de chauffage au travers du Programme Bâtiments, les bâtiments doivent être nouvellement alimentés par des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur (art. 23 LEn).

Il faut également relever qu'en juillet 2024, le Grand Conseil a accepté une motion ([2023-GC-293](#)) dont le but est de modifier la loi cantonale sur l'énergie (LEn) pour intégrer le principe de la transparence dans le mix énergétique utilisé par les gestionnaires de réseaux thermiques. La concrétisation de cette disposition devrait intervenir dès 2026 et permettra aux propriétaires de se raccorder en toute connaissance de cause à un CAD.

Dans leur argumentation, les députés Sébastien Dorthe et Hubert Dafflon se réfèrent aux autorités indépendantes de régulation du marché des télécommunications (ComCom) et du marché de l'électricité (ElCom). Le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'il s'agit d'autorités agissant sur le plan fédéral et non pas cantonal.

S'agissant spécifiquement des exploitants des réseaux thermiques, ceux-ci sont déjà soumis à plusieurs législations fédérales. Ils le sont tout d'abord à la Loi fédérale sur les cartels et, par conséquent, à la surveillance de la Commission de la concurrence (COMCO) qui surveille les éventuels abus de position dominante. En outre, vu le cadre légal cantonal en vigueur, l'obligation du raccordement s'apparente plus à une obligation de valoriser les énergies renouvelables, ce qui est entièrement compatible avec les objectifs de la stratégie énergétique 2050 votée par le peuple suisse en 2017. Dans ce contexte de politique énergétique visant à sortir des énergies fossiles, le Tribunal fédéral a d'ailleurs déjà reconnu en 2012 la légitimité d'imposer le raccordement au CAD dans un recours évoquant notamment des restrictions à la liberté du commerce et une entrave à la liberté du commerce¹. De plus et comme susmentionné, la concurrence existe réellement entre les différents moyens de chauffage renouvelable et, sans une fourniture de chaleur à un tarif compétitif, le CAD n'aurait aucun intérêt à s'implanter.

¹ Arrêt du TF, Ville de Monthey, Modification partielle du plan d'affectation des zones et du règlement des constructions ; création d'un secteur de chauffage à distance [1C_441/2011 09.03.2012](#)

D'autre part, les réseaux thermiques entrent dans le champ d'application de la loi fédérale concernant la surveillance des prix pour ce qui a trait à la formation de leurs prix. Le Surveillant des prix détient à cet égard une compétence décisionnelle dans la mesure où les tarifs du CAD sont fixés par l'entreprise et non pas par une autorité politique. Le Surveillant des prix a, par ailleurs, procédé en 2022 à une observation du marché des réseaux suisses de chauffage à distance² afin d'obtenir une vue d'ensemble du paysage tarifaire en Suisse, de créer de la transparence et de mieux comprendre la situation. Certains opérateurs actifs dans le canton ont d'ailleurs fait l'objet par le passé d'un examen de leurs tarifs par le Surveillant des prix.

Avec les dispositions légales de droit fédéral en vigueur, telles que la Loi sur les cartels (LCart) et la Loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr), ainsi que les autorités fédérales compétentes comme la Commission de la concurrence (COMCO) et le Surveillant des prix, le Conseil d'Etat estime que la régulation actuelle est suffisante et efficace. Il n'est donc pas nécessaire d'instaurer une redondance au niveau cantonal. De plus, la mise en place d'un tel système entraînerait inmanquablement des coûts de fonctionnement supplémentaires, à la charge du contribuable, sans garantir l'atteinte des résultats escomptés par la motion. On peut d'ailleurs douter que les réseaux thermiques présents sur le territoire cantonal atteignent la taille critique permettant d'installer de façon efficiente une autorité de régulation cantonale, dotée des compétences requises dans les domaines techniques, économiques et juridiques.

Par conséquent, considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à refuser la motion.

² Surveillance des prix, [observation du marché des tarifs de chauffage à distance en Suisse](#)



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2025-GC-49

Einrichtung eines unabhängigen Organs zur Überwachung und Regulierung von Fernheizungen

Urheber:	Dorthe Sébastien / Dafflon Hubert
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	22
Einreichung:	12.02.2025
Begründung:	12.02.2025
Überweisung an den Staatsrat:	13.02.2025
Antwort des Staatsrats:	04.07.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 12. Februar 2025 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Sébastien Dorthe und Hubert Dafflon den Staatsrat auf, einen Gesetzentwurf auszuarbeiten, der die Schaffung eines unabhängigen Organs zur Überwachung und Regulierung von Fernheizungen vorsieht.

Sie begründen die Motion damit, dass Fernheizungen eine wichtige Rolle für die Energiewende und die Senkung der Treibhausgasemissionen spielen. Allerdings wurden verschiedene Probleme bei der Verwaltung und Regulierung von Fernheizungen festgestellt. Diese stehen im Zusammenhang mit dem De-facto-Monopol einiger Anbieter, den Eintrittshürden für neue Akteure und der mangelnden Auswahl für die Verbraucher.

Ein unabhängiges Aufsichts- und Regulierungsorgan müsste dafür zu sorgen, dass die Entwicklung von Fernheizungen im öffentlichen Interesse erfolgt, indem es Transparenz, fairen Wettbewerb und Verbraucherschutz gewährleistet.

II. Antwort des Staatsrats

Wie die Grossräte Sébastien Dorthe und Hubert Dafflon mit Recht feststellen, spielen Wärmenetze eine wichtige Rolle für die Energiewende und die Senkung der Treibhausgasemissionen. Der Bau mehrerer Wärmenetze im gleichen Gebiet ist jedoch ineffizient und wirtschaftlich nicht tragbar, da Wärmenetze erhebliche Investitionen erfordern. Es ist daher nicht angezeigt, in einem Gebiet, das bereits von einem Wärmenetz versorgt wird, einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Wärmenetzbetreibern zu schaffen. Ein derartiger Wettbewerb könnte jedoch für neue Gebiete, in denen es noch keine Wärmenetze gibt, von Vorteil sein.

Es ist erwähnenswert, dass die kantonale Gesetzgebung im Energiebereich den Gemeinden die Möglichkeit gibt, den Anschluss von Gebäuden an ein Wärmenetz vorzuschreiben. In diesem Fall muss das Wärmenetz hauptsächlich mit erneuerbaren Energien oder Abwärme gespeist werden, so dass diese Energiequellen mindestens 75 % des Wärmeverbrauchs abdecken (Art. 9 Abs. 1 Bst. c

EnGe). Eine Ausnahme kann jedoch bewilligt werden, wenn der Heiz- und Warmwasserbedarf zu mindestens 75 % aus erneuerbaren Energien gedeckt wird (Art. 9 Abs. 3 EnGe), was also die Möglichkeit gibt, ein Gebäude mit einem eigenen System zu beheizen, z.B. mit einer Wärmepumpe oder einer Pelletheizung. Zwischen den verschiedenen erneuerbaren Heizmethoden gibt es also einen effektiven Wettbewerb, der Druck auf die Preise ausübt.

Im Hinblick auf die Erreichung der energiepolitischen Ziele des Kantons gibt es in vielen weiteren Situationen ebenfalls eine Pflicht zur Nutzung von erneuerbaren Energien oder Abwärme:

- > Im Rahmen der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand müssen Gemeindegebäude und Gebäude, die dem Staat Freiburg gehören, hauptsächlich mit Wärme aus erneuerbaren Energien oder Abwärme versorgt werden (Art. 5 EnGe, Art. 35 EnR), sei es mit dem Anschluss an ein Wärmenetz oder einem anderen System.
- > Für Neubauten und den Ersatz eines Heizsystems ist vorgeschrieben, dass die Wärme zu 30 % bzw. 20 % aus erneuerbaren Energien stammt (Art. 11b EnGe).
- > Förderbeiträge des Gebäudeprogramms für den Austausch des Heizsystems werden nur vergeben, wenn die neue Heizung mit erneuerbaren Energien oder Abwärme betrieben wird (Art. 23 EnGe).

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Grosse Rat im Juli 2024 die Motion [2023-GC-293](#) gutgeheissen hat, die verlangt, dass das kantonale Energiegesetz (EnGe) geändert wird, um über den Energiemix, der von den Wärmenetzbetreibern verwendet wird, Transparenz zu schaffen. Diese Bestimmung wird voraussichtlich ab 2026 umgesetzt und wird es den Eigentümerinnen und Eigentümern ermöglichen, sich in voller Kenntnis der Sachlage an ein Fernwärmenetz anzuschliessen.

In ihrer Argumentation beziehen sich die Grossräte Sébastien Dorthé und Hubert Dafflon auf die unabhängigen Regulierungsbehörden für den Telekommunikationsmarkt (ComCom) und den Elektrizitätsmarkt (ElCom). Der Staatsrat möchte daran erinnern, dass es sich dabei um Behörden handelt, die auf Bundesebene und nicht auf kantonaler Ebene tätig sind.

Was speziell die Betreiber von Wärmenetzen betrifft, so unterliegen diese bereits mehreren Bundesgesetzen. Sie unterliegen als Erstes dem Kartellgesetz des Bundes und damit der Aufsicht der Wettbewerbskommission (WEKO), die darüber wacht, dass eine marktbeherrschende Stellung nicht missbraucht wird. Im Übrigen ist mit Blick auf den kantonalen Rechtsrahmen die Anschlusspflicht vielmehr eine Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien, was vollständig mit den Zielen der Energiestrategie 2050 vereinbar ist, die 2017 von der Schweizer Bevölkerung angenommen wurde. Vor diesem energiepolitischen Hintergrund, der den Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen zum Ziel hat, hat das Bundesgericht bereits 2012 die Legitimität der Anschlusspflicht an ein Fernwärmenetz anerkannt, als es über eine Beschwerde entschied, die insbesondere die Einschränkung und die Behinderung der Handelsfreiheit bemängelte.¹ Darüber hinaus besteht, wie bereits erwähnt, ein echter Wettbewerb zwischen den verschiedenen erneuerbaren Heizmethoden. Könnte Fernwärme nicht zu einem wettbewerbsfähigen Preis angeboten werden, gäbe es kein Interesse am Bau von Wärmenetzen.

Andererseits fallen Wärmenetze in Bezug auf ihre Preisbildung in den Geltungsbereich des Preisüberwachungsgesetzes des Bundes. Der Preisüberwacher hat in dieser Hinsicht eine Entscheidbefugnis, da die Wärmenetz-Tarife von dem Unternehmen und nicht von einer politischen

¹Bundesgerichtsentscheid, Stadt Monthey, Teilrevision des Zonennutzungsplans und des Baureglements; Festlegung eines Fernwärmegebiets [1C_441/2011 09.03.2012](#)

Behörde festgelegt werden. Der Preisüberwacher hat im Jahr 2022 ² eine Marktbeobachtung der Schweizer Fernwärmenetze durchgeführt, um einen Überblick über die Schweizer Tariflandschaft zu erhalten, Transparenz zu schaffen und die Situation besser zu verstehen. Einige der im Kanton tätigen Wärmenetzbetreiber wurden in der Vergangenheit vom Preisüberwacher auf ihre Tarife hin überprüft.

Mit den geltenden Bundesgesetzen, wie dem Kartellgesetz (KG) und dem Preisüberwachungsgesetz (PüG), sowie den zuständigen Bundesbehörden, wie der Wettbewerbskommission (WEKO) und dem Preisüberwacher, ist der Staatsrat der Ansicht, dass die derzeitige Regulierung ausreichend und wirksam ist. Es ist daher nicht notwendig, Gleiches auf kantonaler Ebene einzuführen. Darüber hinaus würde die Einführung eines solchen Systems unweigerlich zusätzliche Betriebskosten verursachen, die vom Steuerzahler zu tragen wären, und dies ohne Gewähr, dass der Zweck der Motion damit erfüllt wird. Es ist auch fraglich, ob die Wärmenetze auf dem Kantonsgebiet eine derartige Grösse erreichen, dass es sich lohnt, eine kantonale Regulierungsbehörde zu errichten, die mit den nötigen technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Fachkenntnissen ausgestattet ist.

Deshalb empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

² Preisüberwachung, [Marktbeobachtung Fernwärmearife Schweiz](#)