

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2025-GC-150	Motion <i>Motion</i>	Pour une interdiction de l'utilisation des téléphones portables et autres appareils électroniques des élèves dans l'enceinte de l'établissement scolaire <i>Für ein Verbot der Nutzung von Mobiltelefonen und anderen elektronischen Geräten durch die Schülerinnen und Schüler auf dem Schulgelände</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Francine Defferrard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
4.	2025-GC-146	Postulat <i>Postulat</i>	Utilisation des équipements numériques dans les espaces communs scolaires : étude d'impact et propositions pour renforcer le lien social <i>Nutzung digitaler Geräte in Gemeinschaftsräumen an den Schulen: Wirkungsanalyse und Vorschläge zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	François Ingold Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2025-GC-140	Motion <i>Motion</i>	Maintien des juges assesseurs dans les causes matrimoniales <i>Beibehaltung der Beisitzenden in Ehesachen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Pauline Robatel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> David Papaux Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2025-GC-67	Motion <i>Motion</i>	Pour une taxation automobile cohérente avec la transition énergétique <i>Für eine Fahrzeug-beststeuerung im Einklang mit der Energiewende</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Daniel Savary Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2025-GC-114	Motion <i>Motion</i>	Initiative cantonale – pour intégrer le féminicide au code pénal <i>Standesinitiative für die Aufnahme des Femizids in das Strafgesetzbuch</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Catherine Esseiva Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Daniel Savary Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
8.	2025-DSAS-75	Rapport <i>Bericht</i>	Pour des places d'accueil d'urgence suffisantes ! (Rapport sur postulat 2025-GC- 115) - suite directe <i>Für ausreichend Notunterkunftsplätze!</i> <i>(Bericht zum Postulat 2025-GC-115) - direkte</i> <i>Folge</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-150

Pour une interdiction de l'utilisation des téléphones portables et autres appareils électroniques des élèves dans l'enceinte de l'établissement scolaire

Auteurs :	Defferrard Francine / de Weck Antoinette
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	02.06.2025
Développement :	02.06.2025
Transmission au Conseil d'Etat :	02.06.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	28.10.2025

I. Motion

Depuis l'année 2017, notre réglementation cantonale interdit l'utilisation d'appareils électroniques durant le temps scolaire, sauf autorisation de l'enseignant ou de l'enseignante ou de l'établissement (cf. art. 66 al. 2 RLS). Ceux-ci ont par ailleurs le droit de confisquer le matériel en cas d'infraction. Selon Madame Marianne Meyer Genilloud, secrétaire générale adjointe de la Direction de la formation et des affaires culturelles, cette réglementation « laisse quand même de la marge de manœuvre aux établissements. A l'intérieur de ce cadre légal, les écoles ont la possibilité d'interdire l'usage du téléphone portable durant tout le temps scolaire ou de l'autoriser pendant les pauses ». Dans notre canton, certains cycles d'orientation, par exemple le CO de la Glâne, autorisent les téléphones portables durant les pauses et les interours alors que d'autres, tels que le CO du Gibloux, l'interdisent complètement (cf. Frapp online du 2 septembre 2024). Cela dépend du règlement adopté au sein de l'établissement scolaire.

La manière d'utiliser le téléphone portable a profondément évolué en une décennie. L'usage des smartphones perturbe l'apprentissage, nuit à la concentration, participe au harcèlement et à une addiction au contenu (ex. réseaux sociaux, jeux d'argent ou jeux vidéo). Son interdiction doit favoriser les interactions au sein de l'école et contribuer à l'amélioration du climat scolaire et la qualité de vie des élèves et des membres du corps enseignant, à la lutte contre le harcèlement et l'isolement.

En Suisse, certaines communes ont abandonné l'idée d'une interdiction des téléphones portables. D'autres imposent purement et simplement aux élèves de les laisser à la maison. Les Cantons de Vaud et du Jura demandent aux élèves qui fréquentent l'école obligatoire d'éteindre et de ranger leur téléphone portable durant le temps scolaire, tant en classe que dans l'enceinte de l'établissement scolaire.

Il s'agit d'apporter une réponse politique uniforme à ces dangers qui préoccupent les enseignantes et enseignants, les parents, voire l'ensemble de la société. La présente motion demande l'introduction, dans la législation, d'une obligation d'éteindre et de ranger les téléphones portables

et autres appareils électroniques dès que l'élève entre dans l'enceinte de l'établissement scolaire, ainsi que durant toutes les activités liées à l'enseignement organisées en dehors de l'établissement scolaire. Cette obligation vise les élèves des cycles 1, 2 et 3. Son introduction dans le secondaire 2 et les écoles professionnelles devrait être envisagée. Des exceptions exhaustives pourront être prévues telles que besoins pédagogiques ou urgences, lors des camps de ski ou des camps verts moyennant une autorisation expresse des membres du corps enseignant.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate que la présente motion découle des mêmes inquiétudes concernant les mésusages des outils numériques chez les jeunes, inquiétudes à l'origine de la Motion [2024-GC-306](#) et du Postulat [2025-GC-86](#) auxquels le Conseil d'Etat a répondu le 10 juin 2025. Dans la mesure où le postulat 2025-GC-146 reprend les mêmes préoccupations que la présente motion, le Conseil d'Etat lui apporte une réponse similaire.

Comme indiqué dans ses réponses à ces instruments parlementaires, le Conseil d'Etat partage les préoccupations sur les conséquences de ces mésusages et a mis plusieurs mesures en place (voir réponse à la Motion 2024-GC-306). En proposant l'adoption du Postulat 2025-GC-86, le Conseil d'Etat a souhaité mener une analyse sur ces mesures de prévention à l'usage des médias numériques, ceci notamment afin de renforcer ses stratégies dans le domaine.

Pour l'école obligatoire, le Conseil d'Etat rappelle que l'interdiction de l'utilisation des téléphones mobiles dans le cadre scolaire est déjà prévue par la législation scolaire de notre canton, à l'article 66 de son règlement « *L'utilisation d'appareils électroniques est interdite durant le temps scolaire, sauf autorisation de l'enseignant ou de l'enseignante ou de l'établissement. On entend par appareil électronique tous les appareils permettant de téléphoner, de capter ou de reproduire des sons ou des images ou de communiquer par Internet (al. 2). En cas d'infraction, l'établissement peut confisquer immédiatement ces objets (al. 3)* ». Il est précisé ici que le Tribunal cantonal ayant interdit la confiscation des téléphones portables hors du temps scolaire, soit sur le temps de midi notamment, une infraction à l'interdiction du téléphone portable à ce moment doit être puni par le biais des sanctions disciplinaires prévues par la législation scolaire et non par une confiscation. Le téléphone portable est en effet propriété de l'élève et lui est utile notamment pour procéder à des paiements, par exemple pour la cantine de l'école ou son transport.

Actuellement et selon la législation scolaire, chaque établissement scolaire définit des règles de fonctionnement. Concernant l'interdiction des téléphones portables, les écoles disposent d'une certaine marge de manœuvre. En effet, les écoles ont donc la possibilité d'interdire l'usage des téléphones portables dans l'enceinte de leur établissement, y compris durant les récréations et, au cycle d'orientation, durant la pause de midi lorsque les élèves prennent leur repas à l'école. Elles peuvent également les tolérer à certains moments. A l'école primaire, les enfants mangent à domicile ou à l'accueil extra-scolaire qui dépend des communes.

Au post-obligatoire, la législation y relative prévoit à l'article 51 du règlement que « *L'utilisation d'appareils électroniques à des fins privées est interdite durant les cours. Leur utilisation à des fins pédagogiques est précisée dans le règlement d'école* ». Etant donné l'âge des élèves concernés qui atteignent la majorité en cours d'études, il est attendu d'eux une plus grande autonomie et une plus grande maturité dans leurs usages des outils numériques personnels. L'approche BYOD qui leur demande d'utiliser leur propre appareil numérique en classe permet de poursuivre la prévention dans ce domaine.

La situation dans la formation professionnelle est identique à la situation du post-obligatoire général. Les règlements internes des écoles professionnelles définissent l'utilisation des supports numériques et moyens de communication électroniques, y compris les smartphones.

En termes d'organisation, durant le temps de classe au niveau obligatoire et post-obligatoire, l'enseignant-e peut demander aux élèves de déposer les téléphones dans une boîte, de les laisser dans les sacs ou dans leurs casiers.

L'interdiction de l'utilisation des téléphones portables à l'échelle de tout un établissement impliquerait des efforts de surveillance et un investissement en temps conséquents de la part de la direction et du corps enseignant. Certains établissements, comme le CO de Romont qui travaille le lien entre l'usage du téléphone portable et la qualité du sommeil avec les élèves, choisissent la prévention et le dialogue, via des projets pédagogiques et/ou grâce au travail des travailleurs sociaux en milieu scolaire. Ces initiatives favorisent notamment le lien social entre élèves et soutiennent la sensibilisation aux enjeux du numérique.

Une mesure d'interdiction généralisée limiterait les possibilités d'actions des écoles selon leur propre réalité, leur degré, leur grandeur ou leur philosophie. En outre, cette interdiction ne ferait que repousser la problématique des mésusages en-dehors des murs de l'école, sans offrir de solution.

S'agissant des mesures favorisant le lien social entre élèves durant les temps hors enseignement, les écoles sont déjà fortement actives dans ce domaine. Chaque année, de nombreux projets sont mis en œuvre dans le cadre de l'éducation au développement durable. Parmi ceux-ci, on retrouve des jardins potagers, des sentiers didactiques, des circuits audios, des zones de détente naturelles ou encore des éco-comités qui permettent d'impliquer activement les élèves dans la vie de leur école et de son environnement. Ces initiatives visent à lutter contre toutes les formes de discrimination, à prévenir le harcèlement, à encourager l'activité physique, à développer la pratique artistique et, plus largement, à favoriser un climat scolaire positif. Par ailleurs, d'autres ressources et dispositifs contribuent également à promouvoir le vivre ensemble et un bon climat scolaire, tels que les conseils d'école, les pacificateurs durant les récréations, la méthode de la préoccupation partagée, les groupes de socialisation encadrés par des TSS, ainsi que les mesures proposées par le Réseau fribourgeois d'École 21 et le Plan Climat.

Le Conseil d'Etat relève enfin que les questions d'aménagement des établissements scolaires (cours d'école, espaces communs pour l'activité physique) sont de la responsabilité des communes.

Conclusion

Le Conseil d'Etat remercie les motionnaires ainsi que les cosignataires pour leur volonté d'adresser la problématique des mésusages des outils numériques. Il constate toutefois que les bases légales ainsi que les mesures visant à interdire les usages des équipements numériques personnels dans les établissements scolaires fribourgeois sont suffisantes aujourd'hui.

L'autonomie actuelle donnée aux établissements scolaires de concrétiser cette interdiction selon leur réalité et leur expérience offre une meilleure adéquation aux besoins du terrain qu'une interdiction généralisée. Les écoles se saisissent déjà de l'opportunité de développer leurs propres initiatives et bonnes pratiques, notamment en faveur du lien social entre les élèves. Les approches pédagogiques et de sensibilisation soutiennent les mesures de prévention des mésusages numériques au-delà des murs de l'école, au contraire d'une interdiction généralisée dans le périmètre scolaire.

Dans sa réponse au Postulat 2025-GC-86, le Conseil d'Etat a déjà constaté la nécessité de dresser un état de lieux des mesures existantes et d'assurer une analyse complète des besoins non couverts afin d'optimiser les stratégies en cours. Il s'engage aussi à communiquer activement et régulièrement à propos des pratiques en matière de prévention des mésusages des appareils numériques et des initiatives prises par les écoles pour favoriser le lien social.

Etant donné ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le refus de la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2025-GC-150

Für ein Verbot der Nutzung von Mobiltelefonen und anderen elektronischen Geräten durch die Schülerinnen und Schüler auf dem Schulgelände

Urheberinnen:	Defferrard Francine / de Weck Antoinette
Anzahl Mitunterzeichnende:	0
Einreichung:	02.06.2025
Begründung:	02.06.2025
Überweisung an den Staatsrat:	02.06.2025
Antwort des Staatsrats:	28.10.2025

I. Motion

Seit dem Jahr 2017 verbietet unsere kantonale Regelung die Verwendung von elektronischen Geräten während der Schulzeit, es sei denn, die Lehrperson oder die Schule erteilt die Erlaubnis dazu (vgl. Art. 66 Abs. 2 SchR). Diese haben zudem das Recht, bei einem Verstoss gegen dieses Verbot dieses Material einzuziehen. Laut Marianne Meyer Genilloud, der stellvertretenden Generalsekretärin der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten, lässt diese Regelung den Schulen trotzdem einen gewissen Handlungsspielraum. Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens haben die Schulen die Möglichkeit, die Nutzung von Mobiltelefonen während der gesamten Schulzeit zu verbieten oder sie in den Pausen zu erlauben. In unserem Kanton erlauben einige Orientierungsschulen, z. B. die OS des Glanebezirks, Mobiltelefone in den Pausen und zwischen den Lektionen, während andere, z. B. die OS Gibloux, dies ganz verbieten (vgl. Frapp online vom 2. September 2024). Das hängt von den jeweiligen Schulregeln ab.

Die Art und Weise, wie Mobiltelefone genutzt werden, hat sich in den letzten zehn Jahren grundlegend verändert. Die Nutzung von Smartphones stört das Lernen, beeinträchtigt die Konzentration, trägt zu Mobbing bei und erhöht das Suchtpotential nach entsprechenden Inhalten (z. B. soziale Netzwerke, Glücksspiele oder Videospiele). Durch das Verbot sollen die persönlichen Interaktionen innerhalb der Schule gefördert, das Schulklima sowie die Lebensqualität der Schülerinnen, Schüler und der Lehrpersonen verbessert sowie Mobbing und Ausgrenzung bekämpft werden.

In der Schweiz haben einige Gemeinden die Idee eines Handyverbots verworfen. Andere schreiben den Schülerinnen und Schülern schlichtweg vor, sie zu Hause zu lassen. Die Kantone Waadt und Jura fordern die Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule auf, ihr Mobiltelefon während ihrer Präsenz an der Schule sowohl im Klassenzimmer als auch auf dem Schulgelände auszuschalten und wegzulegen.

Es geht darum, eine einheitliche politische Antwort auf diese Gefahren zu geben, die Lehrpersonen, Eltern und sogar die gesamte Gesellschaft beschäftigen. Mit dieser Motion wird die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung gefordert, Mobiltelefone und andere elektronische Geräte

auszuschalten und aufzubewahren, sobald die Schülerin oder der Schüler das Schulgebäude betritt, und ebenso während aller schulischen Aktivitäten, die ausserhalb des Schulgebäudes stattfinden. Diese Verpflichtung gilt für Schülerinnen und Schüler aller drei Zyklen. Ihre Einführung an den Schulen der Sekundarstufe 2 (Mittelschulen) und den Berufsfachschulen sollte in Betracht gezogen werden. Bei Skilagern oder Landschulwochen können mit ausdrücklicher Genehmigung der Lehrpersonen umfassende Ausnahmen vorgesehen werden, z. B. wenn dies pädagogisch erforderlich ist oder bei Notfällen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt fest, dass diese Motion die gleichen Bedenken hinsichtlich des Missbrauchs von digitalen Geräten bei Jugendlichen aufgreift, die auch der Motion [2024-GC-306](#) und dem Postulat [2025-GC-86](#) zugrunde lagen, auf die der Staatsrat am 10. Juni 2025 geantwortet hat. Da das Postulat 2025-GC-146 die gleichen Anliegen wie diese Motion aufgreift, beantwortet der Staatsrat sie in ähnlicher Weise.

Wie in seinen Antworten auf diese parlamentarischen Vorstösse ausgeführt, teilt der Staatsrat die Besorgnis über die Folgen dieser Missbräuche und hat mehrere Massnahmen ergriffen (siehe Antwort auf die Motion 2024-GC-306). Mit der Annahme des Postulats 2025-GC-86 wollte der Staatsrat eine Analyse dieser Präventionsmassnahmen für die Nutzung digitaler Medien durchführen, um seine Strategien in diesem Bereich zu verstärken.

Für die obligatorische Schule weist der Staatsrat darauf hin, dass die Nutzung von Mobiltelefonen im schulischen Umfeld bereits in der kantonalen Schulgesetzgebung geregelt ist, und zwar in Artikel 66 des Schulreglements *«Der Gebrauch von elektronischen Geräten ist während der Schulzeit verboten, ausser er wird von der Lehrperson oder der Schule erlaubt. Unter elektronischen Geräten versteht man alle Geräte, mit denen man telefonieren, Ton oder Bilder empfangen oder wiedergeben oder per Internet kommunizieren kann (Abs. 2). Bei einem Verstoss gegen dieses Verbot kann die Schule diese Gegenstände und Produkte umgehend einziehen (Abs. 3)»*. Es sei hier klargestellt, dass das Kantonsgericht die Beschlagnahme von Mobiltelefonen ausserhalb der Schulzeit, also insbesondere während der Mittagspause, untersagt hat. Das Mobiltelefon ist nämlich Eigentum der Schülerin oder des Schülers und dient ihr oder ihm beispielsweise zur Bezahlung in der Mensa der Schule oder für die öffentlichen Verkehrsmittel.

Nach der Schulgesetzgebung legt jede Schule derzeit ihre eigenen Regeln für den Schulbetrieb fest. In Bezug auf das Verbot von Mobiltelefonen haben die Schulen einen gewissen Spielraum. So können sie das Benutzen von Mobiltelefonen auf dem Schulgelände verbieten, auch während der Pausen und an der Orientierungsschule während der Mittagspause, wenn die Schülerinnen und Schüler in der Schule essen. Sie können das Benutzen von Mobiltelefonen auch zu bestimmten Zeiten erlauben. In der Primarschule essen die Kinder zu Hause oder in der ausserschulischen Betreuungseinrichtung, für welche die Gemeinden zuständig sind.

An den nachobligatorischen Schulen sieht die einschlägige Gesetzgebung in Artikel 51 des Reglements Folgendes vor: *«Der Gebrauch von elektronischen Geräten zu privaten Zwecken ist während des Unterrichts verboten. Ihre Verwendung zu pädagogischen Zwecken wird in der Schulordnung näher ausgeführt»*. Angesichts des Alters der betroffenen Schülerinnen und Schüler, die im Laufe der Schulzeit volljährig werden, wird von ihnen eine grössere Selbstständigkeit und Reife im Umgang mit persönlichen digitalen Geräten erwartet. Das BYOD-Konzept, bei dem die

Schülerinnen und Schüler im Unterricht ihre eigenen digitalen Geräte nutzen, ermöglicht es, die Prävention in diesem Bereich fortzusetzen.

Die Situation in der Berufsbildung ist identisch mit der Situation in den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2. Die internen Reglemente der Berufsfachschulen regeln die Nutzung von digitalen Medien und elektronischen Kommunikationsmitteln, darunter auch Smartphones.

Organisatorisch kann die Lehrperson während der Unterrichtszeit an den obligatorischen und den weiterführenden Schulen die Schülerinnen und Schüler auffordern, ihre Handys in eine Box zu legen, sie in den Schultaschen oder in ihren Schliessfächern zu lassen.

Ein generelles Verbot der Nutzung von Mobiltelefonen in der ganzen Schule würde von der Schuldirektion und dem Lehrpersonal einen erheblichen Überwachungs- und Zeitaufwand erfordern. Einige Schulen, wie die OS Romont, welche die Zusammenhänge zwischen der Nutzung von Mobiltelefonen und der Schlafqualität mit den Schülerinnen und Schülern analysiert, setzen auf Prävention und Dialog, indem sie pädagogische Projekte durchführen und/oder die Arbeit der Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter nutzen. Diese Initiativen fördern insbesondere den sozialen Zusammenhalt unter den Schülerinnen und Schülern und tragen dazu bei, die Jugendlichen für die Herausforderungen der digitalen Welt zu sensibilisieren.

Ein generelles Verbot würde die Handlungsmöglichkeiten der Schulen einschränken, die diese je nach Situation, Schulstufe, Grösse oder pädagogischer Haltung nutzen könnten. Zudem würde ein solches Verbot die Probleme im Zusammenhang mit der Nutzung von Mobiltelefonen lediglich von der Schule nach aussen verlagern, ohne eine Lösung zu bieten.

Was die Förderung des sozialen Zusammenhalts zwischen den Schülerinnen und Schülern während der Zeit ausserhalb des Unterrichts betrifft, sind die Schulen bereits sehr aktiv. Jedes Jahr werden zahlreiche Projekte im Rahmen der Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) durchgeführt. Dazu gehören unter anderem Gemüsegärten, Lehrpfade, Audio-Rundgänge, Naturerholungsgebiete oder Öko-Komitees, die es den Schülerinnen und Schülern ermöglichen, sich aktiv am Leben ihrer Schule und ihrer Umgebung zu beteiligen. Diese Initiativen zielen darauf ab, Diskriminierung in allen Formen zu bekämpfen, Mobbing vorzubeugen, die körperliche und künstlerische Aktivität zu fördern und allgemein zu einem positiven Schulklima beizutragen. Darüber hinaus tragen auch andere Ressourcen und Einrichtungen zur Förderung des Zusammenlebens und eines guten Schulklimas bei, wie z. B. Schülerinnen- und Schülerräte, Peacemaker während der Pausen, die «Shared-Concern-Methode», von Schulsozialarbeiterinnen und -arbeitern betreute Sozialisierungsgruppen sowie die vom Freiburger Netzwerk Schule 21 und im Klimaplan vorgeschlagenen Massnahmen.

Der Staatsrat weist schliesslich darauf hin, dass die Gemeinden für die Gestaltung der Schulanlagen (Pausenpatz/Schulhof, gemeinsame Räume für körperliche Aktivitäten) zuständig sind.

Schlussbemerkungen

Der Staatsrat dankt den Motionärinnen sowie den Mitunterzeichnenden für ihre Bereitschaft, sich mit der Problematik des Missbrauchs digitaler Geräte zu befassen. Er stellt jedoch fest, dass die gesetzlichen Grundlagen sowie die Massnahmen zur Verhinderung der Nutzung persönlicher digitaler Geräte in den Freiburger Schulen heute ausreichend sind.

Die derzeitige Autonomie der Schulen, dieses Verbot entsprechend den örtlichen Gegebenheiten und ihrer Erfahrung umzusetzen, erlaubt ein besseres Eingehen auf die Bedürfnisse vor Ort als ein generelles Verbot. Die Schulen nutzen bereits die Möglichkeit, eigene Initiativen und bewährte Praktiken zu entwickeln, insbesondere zur Förderung des sozialen Zusammenhalts unter den Schülerinnen und Schülern. Die pädagogischen und Sensibilisierungsansätze unterstützen die Präventionsmassnahmen gegen den Missbrauch digitaler Medien weit über das Schulgelände hinaus, im Gegensatz zu einem generellen Verbot innerhalb des Schulgeländes.

In seiner Antwort auf das Postulat 2025-GC-86 stellte der Staatsrat bereits fest, dass es notwendig ist, eine Bestandsaufnahme der bestehenden Massnahmen vorzunehmen und eine umfassende Analyse der nicht abgedeckten Bedürfnisse zu gewährleisten, um die laufenden Strategien zu optimieren. Er verpflichtet sich ausserdem, aktiv und regelmässig über Praktiken zur Verhinderung des Missbrauchs digitaler Geräte und über Initiativen von Schulen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts zu berichten.

Vor diesem Hintergrund schlägt der Staatsrat vor, die Motion abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2025-GC-146

Utilisation des équipements numériques dans les espaces communs scolaires : étude d'impact et propositions pour renforcer le lien social

Auteur-e-s :	Ingold François / de Weck Antoinette
Nombre de cosignataires :	25
Dépôt :	23.05.2025
Développement :	23.05.2025
Transmission au Conseil d'Etat :	23.05.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	28.10.2025

I. Résumé du postulat

Les postulants demandent au Conseil d'Etat de se pencher sur l'utilisation des équipements numériques personnels (comme les smartphones et tablettes) par les élèves dans les espaces communs des établissements scolaires fribourgeois de scolarité obligatoire et post-obligatoire. Ils souhaitent qu'une étude soit menée pour évaluer l'impact de ces usages sur la santé, la socialisation et l'inclusion des élèves, et qu'une forte recommandation, voire une interdiction, soit envisagée pour limiter leur usage dans ces lieux.

Le développement du postulat s'appuie sur des données récentes, notamment l'étude MIKE 2021, qui montre que la quasi-totalité des jeunes de 12 à 13 ans possèdent un smartphone. Si ces outils peuvent avoir une utilité pédagogique, leur usage excessif dans les espaces communs nuit aux interactions sociales, à l'activité physique et au bien-être général des élèves. Des rapports comme celui de l'UNESCO (2023) et des études scientifiques (Twenge & Campbell, 2018) soulignent les effets négatifs d'une surexposition aux écrans sur la santé mentale et la vie sociale des adolescents.

En conséquence, les signataires demandent trois actions concrètes :

1. Une étude approfondie sur les pratiques actuelles dans les écoles fribourgeoises.
2. L'introduction de mesures restrictives sur l'usage des appareils numériques dans les espaces communs.
3. La mise en place d'initiatives favorisant le lien social, comme des projets d'aménagement des cours d'école, des animations socio-éducatives ou le renforcement du rôle des médiateurs scolaires.

Enfin, si une étude antérieure a déjà mis en évidence une problématique dans ce domaine, les auteurs proposent que les mesures concrètes (points 2 et 3) soient mises en œuvre sans attendre.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate que le présent postulat découle des mêmes inquiétudes concernant les mésusages des outils numériques chez les jeunes, inquiétudes à l'origine de la Motion [2024-GC-306](#) et du Postulat [2025-GC-86](#) auxquels le Conseil d'Etat a répondu le 10 juin 2025. Dans la mesure où la motion 2025-GC-150 reprend les mêmes préoccupations que le présent postulat, le Conseil d'Etat lui apporte une réponse similaire.

Comme indiqué dans ses réponses à ces instruments parlementaires, le Conseil d'Etat partage les préoccupations sur les conséquences de ces mésusages et a mis plusieurs mesures en place (voir réponse à la Motion 2024-GC-306). En proposant l'adoption du Postulat 2025-GC-86, le Conseil d'Etat a souhaité mener une analyse sur ces mesures de prévention à l'usage des médias numériques, ceci notamment afin de renforcer ses stratégies dans le domaine.

Pour l'école obligatoire, le Conseil d'Etat rappelle que l'interdiction de l'utilisation des téléphones mobiles dans le cadre scolaire est déjà prévue par la législation scolaire de notre canton, à l'article 66 de son règlement « *L'utilisation d'appareils électroniques est interdite durant le temps scolaire, sauf autorisation de l'enseignant ou de l'enseignante ou de l'établissement. On entend par appareil électronique tous les appareils permettant de téléphoner, de capter ou de reproduire des sons ou des images ou de communiquer par Internet (al. 2). En cas d'infraction, l'établissement peut confisquer immédiatement ces objets (al. 3)* ». Il est précisé ici que le Tribunal cantonal ayant interdit la confiscation des téléphones portables hors du temps scolaire, soit sur le temps de midi notamment, une infraction à l'interdiction du téléphone portable à ce moment doit être puni par le biais des sanctions disciplinaires prévues par la législation scolaire et non par une confiscation. Le téléphone portable est en effet propriété de l'élève et lui est utile notamment pour procéder à des paiements, par exemple pour la cantine de l'école ou son transport.

Actuellement et selon la législation scolaire, chaque établissement scolaire définit des règles de fonctionnement. Concernant l'interdiction des téléphones portables, les écoles disposent d'une certaine marge de manœuvre. En effet, les écoles ont donc la possibilité d'interdire l'usage des téléphones portables dans l'enceinte de leur établissement, y compris durant les récréations et, au cycle d'orientation, durant la pause de midi lorsque les élèves prennent leur repas à l'école. Elles peuvent également les tolérer à certains moments. A l'école primaire, les enfants mangent à domicile ou à l'accueil extra-scolaire qui dépend des communes.

Au post-obligatoire, la législation y relative prévoit à l'article 51 du règlement que « *L'utilisation d'appareils électroniques à des fins privées est interdite durant les cours. Leur utilisation à des fins pédagogiques est précisée dans le règlement d'école* ». Etant donné l'âge des élèves concernés qui atteignent la majorité en cours d'études, il est attendu d'eux une plus grande autonomie et une plus grande maturité dans leurs usages des outils numériques personnels. L'approche BYOD qui leur demande d'utiliser leur propre appareil numérique en classe permet de poursuivre la prévention dans ce domaine.

La situation dans la formation professionnelle est identique à la situation du post-obligatoire général (collèges, école de culture générale). Les règlements internes des écoles professionnelles définissent l'utilisation des supports numériques et moyens de communication électroniques, y compris les smartphones.

En termes d'organisation, durant le temps de classe au niveau obligatoire et post-obligatoire, l'enseignant-e peut demander aux élèves de déposer les téléphones dans une boîte, de les laisser dans les sacs ou dans leurs casiers.

L'interdiction de l'utilisation des téléphones portables à l'échelle de tout un établissement impliquerait des efforts de surveillance et un investissement en temps conséquents de la part de la direction et du corps enseignant. Certains établissements, comme le CO de Romont qui travaille le lien entre l'usage du téléphone portable et la qualité du sommeil avec les élèves, choisissent la prévention et le dialogue, via des projets pédagogiques et/ou grâce au travail des travailleurs sociaux en milieu scolaire. Ces initiatives favorisent notamment le lien social entre élèves et soutiennent la sensibilisation aux enjeux du numérique. Une mesure d'interdiction généralisée limiterait les possibilités d'actions des écoles selon leur propre réalité, leur degré, leur grandeur ou leur philosophie. En outre, cette interdiction ne ferait que repousser la problématique des mésusages en-dehors des murs de l'école, sans offrir de solution.

S'agissant des mesures favorisant le lien social entre élèves durant les temps hors enseignement, les écoles sont déjà fortement actives dans ce domaine. Chaque année, de nombreux projets sont mis en œuvre dans le cadre de l'éducation au développement durable. Parmi ceux-ci, on retrouve des jardins potagers, des sentiers didactiques, des circuits audios, des zones de détente naturelles ou encore des éco-comités qui permettent d'impliquer activement les élèves dans la vie de leur école et de son environnement. Ces initiatives visent à lutter contre toutes les formes de discrimination, à prévenir le harcèlement, à encourager l'activité physique, à développer la pratique artistique et, plus largement, à favoriser un climat scolaire positif. Par ailleurs, d'autres ressources et dispositifs contribuent également à promouvoir le vivre ensemble et un bon climat scolaire, tels que les conseils d'école, les pacificateurs durant les récréations, la méthode de la préoccupation partagée, les groupes de socialisation encadrés par des TSS, ainsi que les mesures proposées par le Réseau fribourgeois d'École 21 et le Plan Climat.

Le Conseil d'Etat relève enfin que les questions d'aménagement des établissements scolaires (cours d'école, espaces communs pour l'activité physique) sont de la responsabilité des communes.

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat remercie les postulants ainsi que les cosignataires pour leur volonté de traiter de la problématique des mésusages des outils numériques. Il constate toutefois que les bases légales ainsi que les mesures visant à interdire les usages des équipements numériques personnels dans les établissements scolaires fribourgeois sont suffisantes aujourd'hui.

L'autonomie actuelle donnée aux établissements scolaires de concrétiser cette interdiction selon leur réalité et leur expérience offre une meilleure adéquation aux besoins du terrain qu'une interdiction généralisée. Les écoles se saisissent déjà de l'opportunité de développer leurs propres initiatives et bonnes pratiques, notamment en faveur du lien social entre les élèves. Les approches pédagogiques et de sensibilisation soutiennent les mesures de prévention des mésusages numériques (voir réponse au Po 2025-GC-86) au-delà des murs de l'école, au contraire d'une interdiction généralisée dans le périmètre scolaire.

Dans sa réponse au Po 2025-GC-86, le Conseil d'Etat a déjà constaté la nécessité de dresser un état de lieux des mesures existantes et d'assurer une analyse complète des besoins non couverts afin d'optimiser les stratégies en cours. Il s'engage aussi à communiquer activement et régulièrement à

propos des pratiques en matière de prévention des mésusages des appareils numériques et des initiatives prises par les écoles pour favoriser le lien social.

Etant donné ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le refus du postulat.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat 2025-GC-146

Nutzung digitaler Geräte in Gemeinschaftsräumen an den Schulen: Wirkungsanalyse und Vorschläge zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts

Urheber/in:	Ingold François / de Weck Antoinette
Anzahl Mitunterzeichnende:	25
Einreichung:	23.05.2025
Begründung:	23.05.2025
Überweisung an den Staatsrat:	23.05.2025
Antwort des Staatsrats:	28.10.2025

I. Zusammenfassung des Postulats

Die Postulantin und der Postulant fordern den Staatsrat auf, sich mit der Nutzung von persönlichen digitalen Geräten (wie Smartphones und Tablets) durch Schülerinnen und Schüler in den Gemeinschaftsräumen der obligatorischen und nachobligatorischen Schulen des Kantons Freiburg zu befassen. Sie möchten, dass eine Studie durchgeführt wird, um die Auswirkungen dieser Nutzung auf die Gesundheit, die Sozialisierung und die Eingliederung Schülerinnen und Schüler zu bewerten, und dass eine starke Empfehlung oder sogar ein Verbot in Betracht gezogen wird, um die Nutzung solcher Geräte an diesen Orten einzuschränken.

Die Begründung des Postulats stützt sich auf aktuelle Daten, insbesondere auf die MIKE-Studie 2021, der zufolge fast alle 12- bis 13-Jährigen ein Smartphone besitzen. Obwohl diese Geräte pädagogisch nützlich sein können, schadet ihre übermässige Nutzung in Gemeinschaftsräumen den sozialen Interaktionen, der körperlichen Aktivität und dem allgemeinen Wohlbefinden der Schülerinnen und Schüler. Berichte wie der der UNESCO (2023) und wissenschaftliche Studien (Twenge & Campbell, 2018) heben die negativen Auswirkungen einer übermässigen Bildschirmnutzung auf die psychische Gesundheit und das soziale Leben von Jugendlichen hervor.

Die Unterzeichnenden fordern daher drei konkrete Massnahmen:

1. Eine umfassende Studie zu den aktuellen Praktiken in den Freiburger Schulen.
2. Die Einführung von restriktiven Massnahmen zur Nutzung digitaler Geräte in den Gemeinschaftsräumen.
3. Die Einführung von Initiativen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, wie Projekte zur Gestaltung von Pausenplätzen oder Schulhöfen, sozialpädagogische Aktivitäten oder die Stärkung der Rolle von Schulmediatorinnen und Schulmediatoren.

Falls eine frühere Studie diesbezüglich bereits ein Problem aufgezeigt hat, schlagen die Postulantin und der Postulant vor, dass die konkreten Massnahmen (Punkte 2 und 3) ohne Verzögerung umgesetzt werden.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt fest, dass der vorliegende Postulat die gleichen Bedenken hinsichtlich des Missbrauchs von digitalen Geräten bei Jugendlichen aufgreift, die auch der Motion [2024-GC-306](#) und dem Postulat [2025-GC-86](#) zugrunde lagen, auf die der Staatsrat am 10. Juni 2025 geantwortet hat. Da die Motion 2025-GC-150 die gleichen Anliegen wie der vorliegende Postulat aufgreift, beantwortet der Staatsrat sie in ähnlicher Weise.

Wie in seinen Antworten auf diese parlamentarischen Vorstösse ausgeführt, teilt der Staatsrat die Besorgnis über die Folgen dieser Missbräuche und hat mehrere Massnahmen ergriffen (siehe Antwort auf die Motion 2024-GC-306). Mit der Annahme des Postulats 2025-GC-86 wollte der Staatsrat eine Analyse dieser Präventionsmassnahmen für die Nutzung digitaler Medien durchführen, um seine Strategien in diesem Bereich zu verstärken.

Für die obligatorische Schule weist der Staatsrat darauf hin, dass die Nutzung von Mobiltelefonen im schulischen Umfeld bereits in der kantonalen Schulgesetzgebung geregelt ist, und zwar in Artikel 66 des Schulreglements *«Der Gebrauch von elektronischen Geräten ist während der Schulzeit verboten, ausser er wird von der Lehrperson oder der Schule erlaubt. Unter elektronischen Geräten versteht man alle Geräte, mit denen man telefonieren, Ton oder Bilder empfangen oder wiedergeben oder per Internet kommunizieren kann (Abs. 2). Bei einem Verstoss gegen dieses Verbot kann die Schule diese Gegenstände und Produkte umgehend einziehen (Abs. 3)»*. Es sei hier klargestellt, dass das Kantonsgericht die Beschlagnahme von Mobiltelefonen ausserhalb der Schulzeit, also insbesondere während der Mittagspause, untersagt hat. Das Mobiltelefon ist nämlich Eigentum der Schülerin oder des Schülers und dient ihr oder ihm beispielsweise zur Bezahlung in der Mensa der Schule oder für die öffentlichen Verkehrsmittel.

Nach der Schulgesetzgebung legt jede Schule derzeit ihre eigenen Regeln für den Schulbetrieb fest. In Bezug auf das Verbot von Mobiltelefonen haben die Schulen einen gewissen Spielraum. Sie können nämlich das Benutzen von Mobiltelefonen auf dem Schulgelände verbieten, auch während der Pausen und an der Orientierungsschule während der Mittagspause, wenn die Schülerinnen und Schüler in der Schule essen. Sie können das Benutzen von Mobiltelefonen auch zu bestimmten Zeiten erlauben. In der Primarschule essen die Kinder zu Hause oder in der ausserschulischen Betreuungseinrichtung, für welche die Gemeinden zuständig sind.

An den nachobligatorischen Schulen sieht die einschlägige Gesetzgebung in Artikel 51 des Reglements Folgendes vor: *«Der Gebrauch von elektronischen Geräten zu privaten Zwecken ist während des Unterrichts verboten. Ihre Verwendung zu pädagogischen Zwecken wird in der Schulordnung näher ausgeführt»*. Angesichts des Alters der betreffenden Schülerinnen und Schüler, die im Laufe der Schulzeit volljährig werden, wird von ihnen eine grössere Selbstständigkeit und Reife im Umgang mit persönlichen digitalen Geräten erwartet. Das BYOD-Konzept, bei dem die Schülerinnen und Schüler im Unterricht ihre eigenen digitalen Geräte nutzen, ermöglicht es, die Prävention in diesem Bereich fortzusetzen.

Die Situation in der Berufsbildung ist identisch mit der Situation in den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2 (Gymnasien, Fachmittelschule). Die internen Reglemente der Berufsfachschulen regeln die Nutzung von digitalen Medien und elektronischen Kommunikationsmitteln, darunter auch Smartphones.

Organisatorisch kann die Lehrperson während der Unterrichtszeit an den obligatorischen und den weiterführenden Schulen die Schülerinnen und Schüler auffordern, ihre Handys in eine Box zu legen, sie in den Taschen oder in ihren Schliessfächern zu lassen.

Ein generelles Verbot der Nutzung von Mobiltelefonen in der ganzen Schule würde von der Schuldirektion und dem Lehrpersonal einen erheblichen Überwachungs- und Zeitaufwand erfordern. Einige Schulen, wie die OS Romont, welche die Zusammenhänge zwischen der Nutzung von Mobiltelefonen und der Schlafqualität mit den Schülerinnen und Schülern analysiert, setzen auf Prävention und Dialog, führen pädagogische Projekte durch und/oder nutzen die Arbeit der Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter. Diese Initiativen fördern insbesondere den sozialen Zusammenhalt unter den Schülerinnen und Schülern und tragen dazu bei, die Jugendlichen für die Herausforderungen der digitalen Welt zu sensibilisieren. Ein generelles Verbot würde die Handlungsmöglichkeiten der Schulen einschränken, die diese je nach Situation, Schulstufe, Grösse oder pädagogischer Haltung nutzen könnten. Zudem würde ein solches Verbot die Probleme im Zusammenhang mit der Nutzung von Mobiltelefonen lediglich von der Schule nach aussen verlagern, ohne eine Lösung zu bieten.

Was die Förderung des sozialen Zusammenhalts zwischen den Schülerinnen und Schülern während der Zeit ausserhalb des Unterrichts betrifft, sind die Schulen bereits sehr aktiv. Jedes Jahr werden zahlreiche Projekte im Rahmen der Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) durchgeführt. Dazu gehören unter anderem Gemüsegärten, Lehrpfade, Audio-Rundgänge, Naturerholungsgebiete oder Öko-Komitees, die es den Schülerinnen und Schülern ermöglichen, sich aktiv am Leben ihrer Schule und ihrer Umgebung zu beteiligen. Diese Initiativen zielen darauf ab, Diskriminierung in allen Formen zu bekämpfen, Mobbing vorzubeugen, die körperliche Aktivität zu fördern, künstlerische Aktivitäten zu entwickeln und allgemein ein positives Schulklima zu schaffen. Darüber hinaus tragen auch andere Ressourcen und Einrichtungen zur Förderung des Zusammenlebens und eines guten Schulklimas bei, wie z. B. Schülerinnen- und Schülerräte, Peacemaker während der Pausen, die «Shared-Concern-Methode», von Schulsozialarbeiterinnen und -arbeitern betreute Gruppen zur Sozialisierung sowie die vom Freiburger Netzwerk Schule 21 und im Klimaplan vorgeschlagenen Massnahmen.

Der Staatsrat weist schliesslich darauf hin, dass die Gemeinden für die Gestaltung der Schulanlagen (Pausenpatz/Schulhof, gemeinsame Räume für körperliche Aktivitäten) zuständig sind.

III. Schlussbemerkungen

Der Staatsrat dankt der Postulantin und dem Postulanten sowie den Mitunterzeichnenden für ihre Bereitschaft, sich mit der Problematik des Missbrauchs digitaler Geräte zu befassen. Er stellt jedoch fest, dass die gesetzlichen Grundlagen sowie die Massnahmen zur Verhinderung der Nutzung persönlicher digitaler Geräte in den Freiburger Schulen heute ausreichend sind.

Die derzeitige Autonomie der Schulen, dieses Verbot entsprechend den örtlichen Gegebenheiten und ihrer Erfahrung umzusetzen, erlaubt ein besseres Eingehen auf die Bedürfnisse vor Ort als ein generelles Verbot. Die Schulen nutzen bereits die Möglichkeit, eigene Initiativen und bewährte Praktiken zu entwickeln, insbesondere zur Förderung des sozialen Zusammenhalts unter den Schülerinnen und Schülern. Die pädagogischen und Sensibilisierungsansätze unterstützen die Präventionsmassnahmen gegen den Missbrauch digitaler Medien (siehe Antwort auf das Postulat 2025-GC-86) weit über das Schulgelände hinaus, im Gegensatz zu einem generellen Verbot innerhalb des Schulgeländes.

In seiner Antwort auf das Postulat 2025-GC-86 stellte der Staatsrat bereits fest, dass es notwendig ist, eine Bestandsaufnahme der bestehenden Massnahmen vorzunehmen und eine umfassende Analyse der nicht abgedeckten Bedürfnisse zu gewährleisten, um die laufenden Strategien zu optimieren. Er verpflichtet sich ausserdem, aktiv und regelmässig über Praktiken zur Verhinderung des Missbrauchs digitaler Geräte und über Initiativen von Schulen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts zu berichten.

Vor diesem Hintergrund schlägt der Staatsrat vor, das Postulat abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-140

Maintien des juges assesseurs dans les causes matrimoniales

Auteur-e-s :	Robatel Pauline / Papaux David
Nombre de cosignataires :	15
Dépôt :	22.05.2025
Développement :	22.05.2025
Transmission au Conseil d'Etat :	22.05.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	16.09.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 22 mai 2025, les motionnaires demandent la modification de l'article 51 alinéa 1 lettre a de la loi sur la justice (LJ ; RSF 130.1) afin que les causes matrimoniales, bien que désormais soumises à la procédure simplifiée depuis la révision du Code de procédure civile fédéral entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, demeurent de la compétence du Tribunal (donc avec des juges assesseurs). En effet, dans le canton de Fribourg, la procédure simplifiée relève du seul Président, sans juges assesseurs, ce qui exclut ces derniers des affaires de divorce, séparation ou modification de jugement. Ils exposent à l'appui de leur requête que ces causes ont des conséquences importantes et durables sur la vie des justiciables, notamment en matière de garde, de droit de visite ou de pensions. Ils estiment que la présence de juges assesseurs garantit une diversité de points de vue, renforce la légitimité des décisions, favorise les solutions transactionnelles, réduit les risques de partialité et de recours, et permet une meilleure instruction. La motion demande ainsi de maintenir une approche collégiale pour préserver la qualité et l'équité des décisions rendues en matière de droit de la famille.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Situation légale depuis le 1^{er} janvier 2025

Depuis le 1^{er} janvier 2025, le code de procédure civile (CPC ; RS 272) prévoit que la procédure simplifiée s'applique aux affaires patrimoniales dont la valeur litigieuse ne dépasse pas 30 000 francs (art. 243ss CPC). Parmi celles-ci figurent les procédures matrimoniales au sens des art. 112, 114, 115 et 117 du Code civil (CC ; RS 210), à savoir les procédures relatives aux divorce (art. 288 et 291 CPC) et séparation de corps (art. 294 CPC).

La législation cantonale précise à cet égard qu'un président du tribunal d'arrondissement connaît en première instance en matière civile des causes soumises à la procédure simplifiée (art. 51 LJ).

Ainsi, alors que jusqu'à l'année dernière les procédures de divorce et de séparation de corps relevaient de la compétence du tribunal civil, soit d'un président et de deux assesseurs du tribunal d'arrondissement, désormais, seul le Président du tribunal siège en juge unique.

2. Contexte et objectifs de la réforme

Le Message du Conseil fédéral du 26 février 2020 relatif à la modification du code de procédure civile suisse [Amélioration de la praticabilité et de l'application du droit], relève que la procédure ordinaire régie par les art. 274 à 284 CPC n'est pas accessible au justiciable qui n'a pas de connaissances juridiques particulières, ce qui n'est pas satisfaisant (Message FF 2020 p. 2672). Le Conseil fédéral estimait ainsi que l'utilisation de la procédure simplifiée améliorera nettement la praticabilité du CPC dans la procédure de divorce contradictoire (Message FF 2020 p. 2673) et il a été suivi par le Parlement fédéral sur ce point.

On peut encore ajouter que les procédures concernant les enfants qui sont menées en dehors de procédures de droit matrimonial sont également soumises à la procédure simplifiée (art. 295 CPC).

3. Avis des autorités judiciaires concernées

Le texte de la motion a été soumis pour avis aux autorités du Pouvoir judiciaire directement concernées, à savoir le Tribunal cantonal et la Conférence des Président-e-s des tribunaux de première instance.

Alors qu'une petite minorité des membres de cette Conférence partage l'avis des motionnaires, pour des raisons d'apparence de la justice, la grande majorité considère que la renonciation aux juges assesseurs pour traiter des procédures de divorce selon la procédure simplifiée est une bonne chose. Ces magistrat-e-s relèvent que cette nouvelle règle procédurale représente un gain d'efficacité important et une réduction des coûts non négligeable, sans aucune diminution de la qualité des jugements rendus, lesquels peuvent en tout état de cause être attaqués en appel.

La Conférence des Président-e-s des tribunaux de première instance relève en effet que les juges civils professionnels ont suivi un cursus universitaire complet en droit, généralement complété par un brevet d'avocat et, très souvent, par un CAS (certificat d'études avancées) en magistrature. Chaque année, ces magistrats participent à des formations continues en droit de la famille et en procédure civile, et se tiennent régulièrement informés des évolutions législatives et jurisprudentielles. À quelques rares exceptions près, les juges assesseurs ne disposent pas de formation juridique. Or, ces dernières années, les procédures matrimoniales se sont considérablement complexifiées, et la jurisprudence en la matière est devenue particulièrement abondante. Dès lors, l'argument selon lequel la présence des assesseurs dans les procédures de divorce permettrait une meilleure instruction de la cause, éviterait les risques de partialité ou limiterait les recours, ne paraît pas fondé.

Les autorités consultées relèvent que les décisions majeures en droit matrimonial sont, dans la plupart des cas, prises dans le cadre de mesures provisionnelles ou de mesures protectrices de l'union conjugale, et relèvent de la compétence du juge unique. Il s'agit de décisions urgentes qui ne peuvent attendre le jugement de divorce au fond, telles que le placement d'enfants, l'attribution ou la suppression du droit de garde ou de visite, l'expulsion du domicile, l'interdiction d'approcher, le blocage de biens ou de sommes d'argent, etc. Les juges assesseurs ne participent jamais à ces décisions cruciales, qui sont prises exclusivement par le juge professionnel. De plus, la recherche de solutions transactionnelles intervient souvent dès le stade des mesures provisionnelles, sous l'égide du juge professionnel seul. Lorsqu'une conciliation est à nouveau tentée au fond, elle est, dans la grande majorité des cas, conduite uniquement par le juge professionnel, qui maîtrise les enjeux liés au calcul des pensions et à la liquidation du régime matrimonial.

Il convient également de souligner que le greffier – juriste et souvent titulaire d'un brevet d'avocat – dispose d'une voix consultative, qui est effectivement utilisée et contribue au débat. Dans les affaires hautement conflictuelles, le juge peut ordonner une enquête sociale confiée au Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), un service composé de spécialistes formés à la prise en charge des enfants.

Par ailleurs, les procédures concernant les enfants de parents non mariés relèvent depuis plusieurs années de la procédure simplifiée et de la compétence du Président du Tribunal, sans que cela n'ait suscité de contestation. Il apparaît donc cohérent de maintenir cette compétence pour les décisions concernant les enfants mineurs, indépendamment du statut marital des parents.

Le Tribunal cantonal souligne encore que la révision du code de procédure civile et la réorganisation du Pouvoir judiciaire visent à simplifier et accélérer les procédures familiales, notamment matrimoniales, ce que la participation des assesseurs complique inutilement. Il partage ainsi l'avis de la Conférence des Présidents qui relève aussi que le principe de célérité milite pour la renonciation aux juges assesseurs. En effet, les délibérations ou les reprises de séances peuvent être retardées suite à l'impossibilité des juges assesseurs à siéger (maladie, vacances, indisponibilité professionnelle, etc.). La motion proposée va ainsi à l'encontre de la volonté du législateur qui, en imposant la procédure simplifiée pour les causes de divorce (art. 288 et 291 CPC), a voulu un traitement plus rapide de ces affaires.

4. Travaux relatifs à la réorganisation du pouvoir judiciaire

Dans le cadre des travaux relatifs à la réorganisation du Pouvoir judiciaire, il est prévu que le juge statue seul dans les affaires civiles, tant matrimoniales que patrimoniales, à l'exception des domaines où l'expertise des assesseurs est réellement importante, comme c'est le cas pour toutes les affaires relevant des cours spécialisées en matière de commerce, de bail, de travail ou de protection de l'adulte et de l'enfant.

L'objectif est ainsi de maintenir des assesseur-e-s et de les revaloriser lorsqu'ils apportent une réelle plus-value mais de les supprimer dans les domaines où l'évolution de la jurisprudence atténue fortement l'intérêt de leur présence et où l'on peut entrevoir un gain en termes d'accélération de la procédure.

5. Conclusion

Tant la révision du code de procédure civile que le projet de réorganisation du Pouvoir judiciaire tendent ainsi vers le même but, à savoir simplifier et, autant que possible, accélérer les procédures du droit de la famille, notamment les procédures matrimoniales. Or, le maintien des assesseurs, en particulier sous l'angle des difficultés organisationnelles liées à leur participation aux procédures, prolonge des procédures qui devraient être menées aussi rapidement que possible afin d'éviter d'exacerber des conflits.

Il semble également important de relever que les séparations, y compris les questions qui concernent les enfants (garde, droit de visite, etc.), sont réglées dans un premier temps par des décisions de mesures provisionnelles ou de mesures protectrices de l'union conjugale dans la plupart des cas. Ces décisions, qui s'appliquent parfois pendant des années et préjugent souvent les décisions de divorce, sont et resteront de la compétence du juge unique (art. 51 al. 1 let. b et al. 3 LJ).

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à rejeter la motion visant à modifier l'article 51 alinéa 1 lettre a LJ.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2025-GC-140

Beibehaltung der Beisitzenden in Ehesachen

Urheber/in:	Robatel Pauline / Papaux David
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	15
Einreichung:	22.05.2025
Begründung:	22.05.2025
Überweisung an den Staatsrat:	22.05.2025
Antwort des Staatsrats:	16.09.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 22. Mai 2025 eingereichten und gleichentags begründeten Motion beantragen die Motionäre die Änderung von Artikel 51 Abs. 1 Bst. a des Justizgesetzes (JG; SGF 130.1), damit Ehesachen in der Zuständigkeit des Gerichts bleiben (also mit Beisitzenden), obwohl für sie seit der am 1. Januar 2025 in Kraft getretenen Revision der eidgenössischen Zivilprozessordnung das vereinfachte Verfahren gilt. Im Kanton Freiburg ist im vereinfachten Verfahren allein die Gerichtspräsidentin oder der Gerichtspräsident zuständig, ohne Beisitzende, womit diese nunmehr von Scheidungs-, Trennungs- oder Urteiländerungsfällen ausgeschlossen sind. Die Motionäre begründen ihren Antrag damit, dass diese Fälle erhebliche und dauerhafte Auswirkungen auf das Leben der Rechtsuchenden und insbesondere auf die Obhut, das Besuchsrecht oder die Unterhaltsbeiträge haben. Sie sind der Ansicht, dass die Anwesenheit von Beisitzenden die Vielfalt der Standpunkte gewährleistet, die Legitimität der Entscheide stärkt, Vergleichslösungen fördert, das Risiko von Befangenheit und Beschwerden verringert und eine bessere Untersuchung ermöglicht. Die Motion fordert somit die Beibehaltung des Kollegialgerichts, um die Qualität und Gerechtigkeit der Entscheide im Familienrecht zu wahren.

II. Antwort des Staatsrats

1. Rechtslage seit 1. Januar 2025

Seit 1. Januar 2025 sieht die Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) vor, dass für vermögensrechtliche Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 30 000 Franken das vereinfachte Verfahren gilt (Art. 243 ff. ZPO). Dazu gehören auch Eherechtsverfahren im Sinne der Artikel 112, 114, 115 und 117 des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210), das heisst Scheidungs- (Art. 288 und 291 ZPO) und Trennungsverfahren (Art. 294 ZPO).

Die kantonale Gesetzgebung führt dazu aus, dass in zivilrechtlichen Angelegenheiten eine Präsidentin oder ein Präsident des Bezirksgerichts erstinstanzlich entscheidet (Art. 51 JG).

Während also bis letztes Jahr Scheidungs- und Trennungsverfahren in die Zuständigkeit des Zivilgerichts fielen, das heisst in die Zuständigkeit einer Gerichtspräsidentin oder eines Gerichtspräsidenten und zweier Beisitzender des Bezirksgerichts, tagt heute nur noch die Präsidentin oder der Präsident als Einzelgericht.

2. Kontext und Ziele der Reform

In der Botschaft des Bundesrats vom 26. Februar 2020 zur Änderung der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Verbesserung der Praxistauglichkeit und der Rechtsdurchsetzung) wird festgehalten, dass das ordentliche Verfahren nach den Artikeln 274–284 ZPO wegen seiner fehlenden Laienfreundlichkeit kaum befriedige (Botschaft BBl. 2020, S. 2765). Der Bundesrat war daher der Ansicht, dass die Anwendung des vereinfachten Verfahrens die Praxistauglichkeit der ZPO bei kontradiktorischen Scheidungsverfahren deutlich verbessere (Botschaft BBl. 2020, S. 2673), und auch die Bundesversammlung folgte dieser Einschätzung.

Im Übrigen gilt auch bei Klagen über Kinderbelange, die ausserhalb eherechtlicher Verfahren geführt werden, das vereinfachte Verfahren (Art. 295 ZPO).

3. Stellungnahme der betroffenen Gerichtsbehörden

Die Motion wurde den direkt betroffenen Gerichtsbehörden zur Stellungnahme vorgelegt, das heisst dem Kantonsgericht und der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der erstinstanzlichen Gerichte.

Während eine kleine Minderheit der Konferenzmitglieder die Meinung der Motionäre aufgrund des nach aussen entstehenden Bildes der Justiz teilt, hält die grosse Mehrheit den Verzicht auf Beisitzende bei der Verhandlung von Scheidungsfällen im vereinfachten Verfahren für eine gute Sache. Diese Richterinnen und Richter weisen darauf hin, dass die neue Verfahrensregel einen erheblichen Effizienzgewinn und eine nicht zu vernachlässigende Kostensenkung bewirke, ohne die Qualität der gefällteten Urteile, die in jedem Fall anfechtbar sind, zu beeinträchtigen.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der erstinstanzlichen Gerichte hält fest, dass die Berufszivilrichterinnen und -richter ein vollständiges Universitätsstudium in Rechtswissenschaften absolviert hätten, das in der Regel mit einem Anwaltspatent und sehr häufig mit dem CAS (Certificate of Advanced Studies) Judikative ergänzt werde. Die Richterinnen und Richter nähmen jedes Jahr an Weiterbildungen in Familien- und Prozessrecht teil und informierten sich regelmässig über Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung. Von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen hätten die Beisitzenden keine juristische Ausbildung. In den letzten Jahren seien die eherechtlichen Verfahren jedoch erheblich komplexer geworden, und die Rechtsprechung in diesem Bereich habe besonders zugenommen. Daher erscheine das Argument, dass die Anwesenheit von Beisitzenden in Scheidungsverfahren eine bessere Untersuchung ermögliche oder das Risiko von Befangenheit und Beschwerden verringere, unbegründet.

Die befragten Behörden weisen darauf hin, dass wichtige eherechtliche Entscheide in den meisten Fällen im Rahmen von vorsorglichen Massnahmen oder Eheschutzmassnahmen getroffen würden und in die Zuständigkeit des Einzelgerichts fielen. Dabei handelt es sich um dringende Entscheide, die nicht bis zum Scheidungsurteil in der Hauptsache warten können, wie zum Beispiel die Platzierung von Kindern, die Zuteilung oder Aufhebung des Obhuts- oder Besuchsrechts, die Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung, ein Annäherungsverbot oder die Sperrung von Gütern oder Geldern. An diesen wichtigen Entscheiden sind Beisitzende nie beteiligt; sie werden von der

Berufsrichterin oder dem Berufsrichter allein getroffen. Auch die Suche nach Vergleichslösungen findet häufig bereits im Stadium der vorsorglichen Massnahmen statt, wobei die Berufsrichterin oder der Berufsrichter allein die Federführung hat. Wird in der Hauptsache erneut eine Schlichtung versucht, so geschieht dies in den allermeisten Fällen unter der alleinigen Leitung des Berufsrichters oder der Berufsrichterin, der oder die sich mit den Herausforderungen bei der Berechnung von Unterhaltsbeiträgen und güterrechtlichen Auseinandersetzungen auskennt.

Weiter ist zu bedenken, dass die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber – eine Juristin oder ein Jurist, häufig mit Anwaltspatent – eine beratende Stimme hat, die auch tatsächlich genutzt wird und zur Diskussion beiträgt. In hochstrittigen Fällen kann die Richterin oder der Richter eine Sozialabklärung beim Jugendamt (JA) anordnen, dessen Fachleute für die Arbeit mit Kindern ausgebildet sind.

Im Übrigen werden Fälle, die Kinder unverheirateter Eltern betreffen, seit mehreren Jahren im vereinfachten Verfahren von der Gerichtspräsidentin oder vom Gerichtspräsidenten verhandelt, ohne dass dies Anlass zu Beanstandungen gegeben hätte. Es erscheint daher konsequent, diese Zuständigkeit für Entscheide, die minderjährige Kinder betreffen, unabhängig vom Zivilstand der Eltern beizubehalten.

Das Kantonsgericht weist ausserdem darauf hin, dass die Reform der Zivilprozessordnung und die Reorganisation der Gerichtsbehörden darauf abzielen, familien- und insbesondere eherechtliche Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, was durch die Teilnahme von Beisitzenden unnötig erschwert werde. Es teilt damit die Meinung der Konferenz der Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten, die ebenfalls festhält, dass das Beschleunigungsgebot für den Verzicht auf Beisitzende spreche. Tatsächlich können sich Beratungen oder die Wiederaufnahme von Sitzungen verzögern, weil die Beisitzenden nicht verfügbar sind (Krankheit, Urlaub, berufliche Verpflichtungen usw.). Die eingereichte Motion widerspricht somit dem Willen des Gesetzgebers, der mit der Einführung des vereinfachten Verfahrens für Scheidungssachen (Art. 288 und 291 ZPO) eine schnellere Bearbeitung dieser Fälle anstrebte.

4. Arbeiten zur Reorganisation der Gerichtsbehörden

Die Pläne zur Reorganisation der Gerichtsbehörden sehen vor, dass das Gericht in Zivilsachen – sowohl Ehe- als auch Vermögenssachen – allein entscheidet, mit Ausnahme der Bereiche, in denen das Fachwissen der Beisitzenden wirklich wichtig ist, wie bei allen Fällen im Zuständigkeitsbereich der Fachgerichte für Handel, Miete, Arbeit oder Erwachsenen- und Kinderschutz.

Das Ziel besteht also darin, die Beisitzenden dort beizubehalten und aufzuwerten, wo sie einen echten Mehrwert darstellen, und sie im Gegenzug in den Bereichen abzuschaffen, in denen die Entwicklung der Rechtsprechung ihren Nutzen vermindert und ohne sie eine Verfahrensbeschleunigung zu erwarten ist.

5. Fazit

Die Reform der Zivilprozessordnung und das Projekt zur Reorganisation der Gerichtsbehörden verfolgen dasselbe Ziel, nämlich eine Vereinfachung und, soweit möglich, Beschleunigung der familien- und insbesondere eherechtlichen Verfahren. Verfahren, die so schnell wie möglich durchgeführt werden sollten, um eine Verschärfung von Konflikten zu vermeiden, würden durch die

Beibehaltung der Beisitzenden und insbesondere die damit verbundenen organisatorischen Schwierigkeiten hingegen verlängert.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass Trennungen und damit auch alle Fragen, welche die Kinder betreffen (Obhut, Besuchsrecht usw.), in den meisten Fälle zuerst mit einem Entscheid über provisorische Massnahmen oder Eheschutzmassnahmen geregelt werden. Diese Entscheide, die manchmal jahrelang gelten und oft Scheidungsurteile vorwegnehmen, sind und bleiben in der Zuständigkeit des Einzelgerichts (Art. 51 Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 JG).

Der Staatsrat fordert den Grossen Rat daher auf, die Motion zur Änderung von Artikel 51 Abs. 1 Bst. a JG abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-67

Loi sur l'imposition des véhicules (LIVAR) : pour une taxation automobile cohérente avec la transition énergétique

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	03.03.2025
Développement :	03.03.2025
Transmission au Conseil d'Etat :	03.03.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	23.09.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 3 mars 2025, le député Daniel Savary a demandé une modification de la loi sur l'imposition des véhicules (LIVAR ; RSF 635.4.1).

Le motionnaire estime que le droit actuel, qui prévoit pour les voitures de tourisme un barème d'imposition progressif selon la puissance, est insatisfaisant car incohérent avec la transition énergétique. Ce système pénalise les voitures électriques et hybrides. De plus, la prise en compte de l'étiquette Energie déterminante pour l'année fiscale en cours peut être perçue comme une forme de sanction rétroactive injustifiée.

Le motionnaire propose de remplacer la taxation basée sur la puissance par un modèle plus pertinent, fondé sur les émissions de CO₂ ou la consommation équivalente en essence afin de récompenser les véhicules les moins polluants. L'étiquette Energie applicable pour l'octroi d'une réduction devrait être celle attribuée lors de l'achat du véhicule. Ainsi, une prévisibilité est donnée aux détenteurs de véhicules.

Finalement, le motionnaire propose un alignement de la politique fiscale fribourgeoise sur celle des autres cantons.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Résumé relatif à l'imposition des véhicules et des remorques

La loi sur l'imposition des véhicules et des remorques du 14 décembre 1967, dont la dernière actualisation remontait à 2014, a été remplacée dès 2022 par la LIVAR dont les principaux objectifs sont :

- > prélever un impôt de base selon un critère d'imposition adéquat en fonction des genres de véhicules ; concernant les voitures de tourisme et les motocycles, la puissance a remplacé la cylindrée, cette dernière ne pouvant pas être appliquée aux moteurs électriques ;

- > favoriser les véhicules propres ; un système exclusivement incitatif a succédé à un système de bonus – malus ;
- > Garantir une masse fiscale équivalente ; 113,1 millions de francs encaissés en 2021 et 113,2 millions en 2022, selon les nouvelles dispositions de la LIVAR.

Conformément à la LIVAR, le genre de véhicule automobile à moteur ou de remorque détermine le critère d'imposition, respectivement le tarif appliqué. Les tarifs détaillés figurent dans l'annexe 1 de la LIVAR. Un impôt annuel indivisible est appliqué aux cyclomoteurs. Les tracteurs ou autres engins analogues sont imposés selon un forfait ; celui-ci est majoré selon les tranches de poids total. Les véhicules lourds (+ de 3,5 tonnes) tels que camions, autocars, bus et autres engins à moteur sont sujet à un impôt progressif selon le poids total. Il en est de même pour les remorques et semi-remorques. Quant aux voitures de tourisme et motocycles, un impôt progressif selon la puissance est appliqué.

Les véhicules légers (- de 3,5 t) peuvent bénéficier de réductions favorisant les véhicules propres. Selon l'art. 11 LIVAR, les véhicules dont l'étiquette Energie correspond à la catégorie A profitent d'une réduction de 30 % ; l'étiquette déterminante est celle attribuée par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) pour l'année fiscale concernée. Les véhicules mus exclusivement par l'énergie électrique ou l'hydrogène bénéficient d'une réduction permanente de 30 %, respectivement de 15 % pour les véhicules mus par une motorisation hybride, à gaz ou assimilable. Ces réductions sont cumulables, soit des réductions potentielles comprises entre 15 % et 60 %.

L'imposition des véhicules est une question très émotionnelle, touchant de nombreuses parties prenantes. Le système d'imposition des véhicules introduit en 2022 dans le canton de Fribourg a été plutôt bien accueilli, malgré la sensibilité du sujet. D'autres cantons ont rencontré davantage d'écueils lors d'un changement similaire. Dès 2025, le durcissement drastique réalisé par l'OFEN dans le domaine des étiquettes Energie a bouleversé l'équilibre observé depuis 2022. Aujourd'hui, sur le marché des véhicules neufs, sur dix modèles électriques, seul deux sont classés A, alors que précédemment ce rapport était de neuf sur dix.

Au 1^{er} janvier 2025, près de 4500 voitures de tourisme électriques sont passées de l'étiquette Energie A à une catégorie inférieure. Elles sont exclues du périmètre donnant droit à la réduction de 30 % selon l'étiquette Energie mais profitent toujours de la réduction permanente de 30 % liée à une motorisation électrique. Cet ajustement a été ressenti comme une injustice par de nombreuses personnes détentrices de véhicules électriques. L'imposition 2025 du solde du parc des véhicules, à savoir plus de 290 000 unités, n'a pas suscité de réactions particulières hormis celles liées à l'indexation de 5,2 % de l'ensemble des tarifs.

2. Remplacer le critère de taxation basé sur la puissance

Le critère de taxation basé sur la puissance est utilisé pour l'imposition des voitures de tourisme, motocycles, minibus, voitures de livraison ou autres véhicules analogues.

Le motionnaire propose de remplacer la puissance par les émissions de CO₂. Cette valeur théorique est déterminée selon un cycle d'essai. De 1992 à 2019, le cycle NEDC (*New European Driving Cycle*) a été exploité. Dès 2020, il a été remplacé par le cycle WLTP (*Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure*), basé sur de nouvelles conditions d'essai. Ce cycle a été introduit par suite du dieselgate survenu dès 2015. Certains constructeurs automobiles ont truqué les tests d'émissions polluantes. Ces tests étaient réalisés en laboratoire et les voitures étaient conçues pour émettre, lors

de ces tests, moins de polluants qu'en conditions de conduite réelle. Les émissions de CO₂ sont utilisées par quelques cantons pour imposer les véhicules. Toutefois, ce critère est toujours complété par le poids et/ou la puissance.

L'évolution en Suisse entre 2019 et 2023 de la moyenne des émissions de CO₂/km relative aux véhicules neufs est réjouissante, elle est passée de 138,1 g à 112,7 g ; les valeurs pour le canton de Fribourg sont de 135,5 g en 2019 et 111,8 g en 2023.

L'imposition basée selon les émissions CO₂ présente des faiblesses :

- > il s'agit d'une estimation au moyen d'un cycle de conduite, la valeur effective est souvent beaucoup plus haute ;
- > des fraudes ne peuvent pas être écartées ;
- > cette estimation n'est pas disponible pour les véhicules les plus anciens et/ou certains genres de véhicules. Pour mémoire, l'âge moyen du parc des voitures de tourisme est de 10 ans ;
- > le résultat des mesures selon le cycle NEDC ou WLTP est différent. Lorsque le cycle WLTP est entré en vigueur, les constructeurs n'ont pas fait de nouvelles mesures pour les véhicules déjà en circulation ;
- > le grand public ne connaît souvent pas cette valeur qui n'est pas publiée sur le permis de circulation ou encore sur d'autres documents liés au véhicule ;
- > la construction d'un véhicule électrique émet sensiblement plus d'émissions de CO₂ qu'un véhicule équipé d'un moteur thermique, ces émissions initiales de CO₂ ne sont pas disponibles.

Etant donné que les véhicules électriques n'émettent pas de CO₂ lorsqu'ils sont utilisés, l'imposition selon ce critère entraînerait une exonération totale et par conséquent une réduction de la masse fiscale.

La consommation d'équivalent essence présente également une grande partie des faiblesses énoncées ci-dessus.

Le Conseil d'Etat propose d'écarter le remplacement du critère de taxation basé sur la puissance. Il estime que ce dernier est pertinent car il s'agit d'une grandeur physique mesurée de façon scientifique, commune à tous les types de motorisation, compréhensible et connue par le public. La puissance est publiée sur le permis de circulation. Une imposition progressive selon la puissance encourage l'objectif principal, à savoir la sobriété énergétique ; plus de puissance = plus de consommation. La puissance d'un véhicule est fréquemment liée à la capacité contributive de la personne détentrice du véhicule. Les fourchettes tarifaires applicables sont au minimum de 259 francs pour une voiture d'une puissance jusqu'à 25 kW, respectivement au maximum de 1495 francs dès une puissance de 351 kW.

3. Utiliser l'étiquette Energie attribuée lors de l'achat du véhicule

La LIVAR fait référence à l'étiquette Energie attribuée par l'OFEN pour l'année fiscale concernée. Chaque année, l'OFEN recalcule toutes les étiquettes Energie attribuées aux véhicules en circulation. Lorsqu'un commerçant affiche une étiquette Energie pour un véhicule d'occasion, il doit utiliser l'étiquette attribuée pour l'année en cours. La révision annuelle des étiquettes vise à sensibiliser le public sur les progrès technologiques en matière environnementale.

Selon le [catalogue en ligne](#) relatif aux consommations de véhicules mis à disposition par SuisseEnergie et le TCS (situation au 2 mai 2025), sur près de 2700 modèles proposés par les constructeurs, seuls 58 sont classés en étiquette Energie A, soit 2 %. Avant la révision drastique appliquée dès 2025 par l'OFEN, au moins 15 % des voitures étaient attribuées à la catégorie A.

Dès 2025, avec seulement 2 % de véhicules neufs au bénéfice d'une étiquette Energie A, l'effet de levier de ladite étiquette lors de l'acte d'achat d'une voiture est désormais très marginal.

Néanmoins, le Conseil d'Etat propose de refuser la proposition de supprimer la prise en compte de la révision annuelle des étiquettes Energie afin de déterminer le maintien du droit à une réduction de 30 % sur l'impôt sur les véhicules à moteur prévue par l'article 11 alinéa 1 LIVAR.

Le Conseil d'Etat va en revanche proposer à court terme de supprimer purement et simplement la réduction de 30 % liée à l'étiquette Energie A. En contrepartie, il veut renforcer les mesures incitatives au profit des motorisations électriques/hydrogènes, qui pourraient bénéficier d'une réduction permanente de **50 %** à la place de 30 % actuellement. La réduction pour les véhicules hybrides et à gaz passerait de 15 % à **20 %**.

	Réalisé 2024 avec octroi de la réduction de 30 % étiquette Energie A		Simulation 2026 selon projet ci-dessus		
	Nombre (1)	Montant (2)	Réduction	Nombre (3)	Montant (4)
Motorisation					
Thermique	15 800	1 800 000	Néant	0	0
Electrique* ou hydrogène	5800	1 240 000	30 % → 50 %	14 000	2 000 000
Hybride ou gaz	3200	380 000	15 % → 20 %	33 000	800 000
Total	24 800	3 420 000		47 000	2 800 000

* En 2025, 4500 unités ont été déclassées de la catégorie A à une classe inférieure

(1) Nombre de véhicules ayant bénéficié de la réduction de 30 % (étiquette Energie A) en 2024

(2) Réductions accordées

(3) Nombre de véhicules qui bénéficieront d'une augmentation de réduction, y compris une estimation des véhicules neufs mis en circulation en 2025 et 2026

(4) Réductions accordées compte tenu des taux ajustés (+ 20 % électrique et + 5 % hybride)

Ce réaménagement des mesures incitatives renforcerait la transition énergétique, sans pour autant sanctionner sévèrement les personnes détentrices d'un véhicule âgé, ne disposant pas des moyens financiers pour le remplacer à court terme par un véhicule présentant un profil environnemental plus favorable.

4. Aligner la politique fiscale sur celle des autres cantons

Selon l'enquête 2024 du TCS « [Impôt sur les véhicules et les subventions](#) », les systèmes d'imposition cantonaux présentent une grande diversité ; un alignement n'est pas praticable.

5. Conclusion

Suite aux effets défavorables de la révision 2025 de l'étiquette Energie par l'OFEN, le Conseil d'Etat va proposer à court terme des ajustements de la LIVAR.

A la vue des arguments présentés dans sa réponse, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la présente motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2025-GC-67

Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge (BMfzAG): für eine Fahrzeugbesteuerung im Einklang mit der Energiewende

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	03.03.2025
Begründung:	03.03.2025
Überweisung an den SR:	03.03.2025
Antwort des Staatsrats:	23.09.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 3. März 2025 eingereichten und gleichentags begründeten Motion beantragte Grossrat Daniel Savary eine Änderung des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge (BMfzAG; SGF 635.4.1).

Seiner Ansicht nach ist das geltende Recht, das für Personenwagen einen leistungsabhängigen progressiven Steuertarif vorsieht, unbefriedigend, weil es nicht mit der Energiewende vereinbar sei. Das System bestrafe Elektro- und Hybridfahrzeuge. Zudem könne die Berücksichtigung der Energieetikette, die für das laufende Steuerjahr massgebend ist, als ungerechtfertigte rückwirkende Bestrafung erscheinen.

Der Motionsurheber schlägt vor, die leistungsabhängige Besteuerung durch ein zweckmässigeres System zu ersetzen, das auf den CO₂-Emissionen oder dem entsprechenden Benzinverbrauch basiert und so umweltfreundlichere Fahrzeuge belohnt. Für eine Steuerreduktion solle die Energieetikette berücksichtigt werden, die das Fahrzeug beim Kauf aufwies. So würde die Besteuerung für Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughalter vorhersehbar.

Schliesslich schlägt der Motionsurheber vor, die Freiburger Steuerpolitik auf die Politik der anderen Kantone abzustimmen.

II. Antwort des Staatsrats

1. Zusammenfassung der Besteuerung von Motorfahrzeugen und Anhängern

Das Gesetz vom 14. Dezember 1967 über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger, das zuletzt im Jahr 2014 revidiert worden war, wurde 2022 durch das BMfzAG ersetzt. Dessen Hauptziele lauten wie folgt:

- > Erhebung einer Grundsteuer aufgrund eines geeigneten Kriteriums nach Art des Fahrzeugs; bei den Personenwagen und Motorrädern ersetzte die Leistung den Hubraum, der bei Elektromotoren nicht anwendbar ist;

- > Bevorzugen umweltfreundlicher Fahrzeuge; auf das Bonus-Malus-System folgte ein reines Anreizsystem;
- > Garantieren eines gleichbleibenden Steuerertrags; nach den neuen Bestimmungen des BMfzAG betrug dieser 113,1 Millionen Franken im Jahr 2021 und 113,2 Millionen im Jahr 2022.

Gemäss BMfzAG richtet sich das Besteuerungskriterium bzw. der anwendbare Tarif nach der Art des Motorfahrzeugs oder Anhängers. Die einzelnen Tarife sind in Anhang 1 BMfzAG aufgeführt. Für Motorräder wird eine unteilbare Jahressteuer erhoben. Für Traktoren und ähnliche Motorfahrzeuge gilt eine Pauschale, die sich nach der Gesamtgewichtsklasse richtet. Schwere Motorfahrzeuge (über 3,5 Tonnen) wie Lastwagen, Reisebusse, Busse und andere Motorfahrzeuge werden progressiv nach dem Gesamtgewicht besteuert. Dasselbe gilt für Anhänger und Sattelanhänger. Bei Personenwagen und Motorrädern wird eine leistungsabhängige, progressive Steuer erhoben.

Leichte Motorfahrzeuge (unter 3,5 Tonnen) können in den Genuss von Steuerreduktionen für umweltfreundliche Fahrzeuge kommen. Gemäss Art. 11 BMfzAG erhalten Fahrzeuge mit einer Energieetikette der Kategorie A eine Reduktion von 30 %, wobei die vom Bundesamt für Energie (BFE) für das jeweilige Steuerjahr vergebene Energieetikette massgebend ist. Fahrzeuge, die ausschliesslich mit Elektrizität oder Wasserstoff angetrieben werden, erhalten eine dauerhafte Reduktion von 30 %, jene mit Hybrid-, Gas- oder ähnlichem Antrieb eine Reduktion von 15 %. Die Reduktionen sind kumulierbar und können somit 15–60 % betragen.

Die Fahrzeugbesteuerung ist ein sehr emotionales Thema, das zahlreiche Interessengruppen betrifft. Das Steuersystem, das 2022 im Kanton Freiburg eingeführt wurde, wurde dennoch eher gut aufgenommen. Andere Kantone stiessen bei ähnlichen Änderungen auf grössere Hindernisse. Doch das seit 2022 herrschende Gleichgewicht wurde 2025 durch die drastische Verschärfung des BFE bei den Energieetiketten zerstört. Heute erhalten auf dem Markt für Neuwagen nur noch zwei von zehn Elektrofahrzeugmodellen die Effizienzklasse A, während es zuvor neun von zehn waren.

Per 1. Januar 2025 wurden rund 4500 elektrische Personenwagen von der Energieetikette A auf eine tiefere Kategorie zurückgestuft. Damit werden sie von der 30 %-Reduktion aufgrund der Energieetikette ausgeschlossen, profitieren aber weiterhin von der dauerhaften 30 %-Reduktion für Elektromotoren. Viele Personen mit Elektrofahrzeugen empfanden diese Anpassung als ungerecht. Die Besteuerung des übrigen Fahrzeugparks für das Jahr 2025 (über 290'000 Einheiten) hatte keine besonderen Reaktionen zur Folge, abgesehen von jenen auf die Indexierung aller Tarife um 5,2 %.

2. Ersatz des leistungsabhängigen Steuerkriteriums

Das leistungsabhängige Steuerkriterium wird bei der Besteuerung von Personenwagen, Motorrädern, Kleinbussen, Lieferwagen und ähnlichen Motorfahrzeugen angewandt.

Der Motionsurheber schlägt vor, die Leistung durch die CO₂-Emissionen zu ersetzen. Dieser theoretische Wert wird in einem Testzyklus ermittelt. Von 1992 bis 2019 war dies der NEDC (*New European Driving Cycle*). 2020 wurde er durch den WLTP (*Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure*) ersetzt, der auf neuen Testbedingungen basiert. Dieser Fahrzyklus wurde nach dem Dieselgate-Skandal von 2015 eingeführt, bei dem einige Autohersteller Abgastests gefälscht hatten. Die Fahrzeuge wurden im Labor so manipuliert, dass sie bei den Tests weniger Abgase ausstiessten als unter realen Bedingungen. Einige Kantone stützen sich bei der Fahrzeugbesteuerung auf die CO₂-Emissionen. Das Kriterium wird allerdings immer mit dem Gewicht und/oder der Leistung ergänzt.

Die Entwicklung der durchschnittlichen CO₂-Emissionen pro Kilometer bei Neuwagen in der Schweiz ist erfreulich: Diese sind zwischen 2019 und 2023 von 138,1 g auf 112,7 g gesunken. Im Kanton Freiburg waren es 135,5 g im Jahr 2019 und 111,8 g im Jahr 2023.

Die Besteuerung nach CO₂-Ausstoss hat jedoch Schwächen:

- > Es handelt sich um eine Schätzung aufgrund eines Fahrzyklus; der tatsächliche Wert liegt aber häufig weit höher.
- > Betrugsfälle können nicht ausgeschlossen werden.
- > Bei älteren Fahrzeugen und/oder einigen Fahrzeugtypen liegt keine Schätzung vor. Zur Erinnerung: Das Durchschnittsalter der Personenwagen liegt bei 10 Jahren.
- > Die Messresultate von NEDC und WLTP sind nicht gleich. Als der WLTP-Zyklus in Kraft trat, haben die Autoherstellerbetriebe die Messungen für Fahrzeuge, die sich bereits in Verkehr befanden, nicht erneuert.
- > Die breite Öffentlichkeit kennt diesen Wert oft nicht, da er weder im Fahrzeugausweis noch in anderen Fahrzeugpapieren angegeben wird.
- > Die Herstellung von Elektrofahrzeugen verursacht deutlich mehr CO₂-Emissionen als die Herstellung eines Fahrzeugs mit Verbrennungsmotor, und diese Anfangsemissionen sind nicht verfügbar.

Da Elektrofahrzeuge beim Fahren kein CO₂ ausstossen, hätte eine Besteuerung nach diesem Kriterium eine vollständige Steuerbefreiung und damit eine Abnahme des Steuerertrags zur Folge.

Auch der Benzinäquivalentverbrauch weist viele der oben aufgeführten Schwächen auf.

Der Staatsrat schlägt deshalb vor, auf den Ersatz des leistungsabhängigen Steuerkriteriums zu verzichten. Er erachtet dieses Kriterium für zweckmässig, weil es sich um eine wissenschaftlich messbare physikalische Grösse handelt, die allen Antriebstypen gemeinsam, verständlich und in der Öffentlichkeit bekannt ist. Die Leistung wird auf dem Fahrzeugausweis aufgeführt. Eine leistungsabhängige, progressive Besteuerung fördert den Hauptzweck, nämlich einen sparsamen Energieverbrauch: höhere Leistung = höherer Verbrauch. Im Übrigen steht die Fahrzeugleistung häufig in Zusammenhang mit der Steuerkraft der fahrzeughaltenden Person. Die anwendbaren Tarife bewegen sich in einer Bandbreite von mindestens 259 Franken für ein Fahrzeug mit bis zu 25 kW Leistung und höchstens 1495 Franken ab einer Leistung von 351 kW.

3. Verwendung der beim Kauf vergebenen Energieetikette

Das BMfzAG bezieht sich auf die Energieetikette, die das BFE für das jeweilige Steuerjahr vergeben hat. Das BFE berechnet die Energieetikette der Fahrzeuge, die sich in Verkehr befinden, jedes Jahr neu. Wenn ein Fahrzeughandelsbetrieb eine Energieetikette für einen Gebrauchtwagen angibt, muss es die für das laufende Jahr vergebene Etikette verwenden. Die jährliche Erneuerung der Etiketten soll das Bewusstsein der Öffentlichkeit für den technologischen Fortschritt im Umweltbereich schärfen.

Gemäss dem [Online-Verbrauchskatalog](#) für Fahrzeuge von EnergieSchweiz und dem TCS tragen von 2700 Fahrzeugmodellen auf dem Markt nur 58 bzw. 2 % die Energieetikette A (Stand am 2. Mai 2025). Vor der drastischen Verschärfung durch das BFE ab 2025 wurden mindestens 15 % der Autos der Kategorie A zugeordnet.

Da seit 2025 nur noch 2 % der Neuwagen die Energieetikette A erhalten, ist die Hebelwirkung der Etikette beim Kauf eines Autos nur noch marginal.

Dennoch empfiehlt der Staatsrat, den Vorschlag, die jährliche Revision der Energieetiketten bei der Prüfung des Anspruchs auf eine Ermässigung von 30 % auf die Motorfahrzeugsteuer nach Artikel 11 Abs. 1 BMfzAG nicht mehr zu berücksichtigen, zu verwerfen.

Stattdessen wird er in Kürze vorschlagen, die Reduktion um 30 % aufgrund der Energieetikette A ganz einfach zu streichen. Im Gegenzug will er die Anreize für Elektro-/Wasserstoffantriebe verstärken, indem für sie eine dauerhafte Ermässigung von **50 %** anstelle der heutigen 30 % möglich sein soll. Gleichzeitig würde die Reduktion für Fahrzeuge mit Hybrid- oder Gasantrieb von 15 % auf **20 %** steigen.

Antrieb	Ergebnisse 2024 mit Gewährung von 30 % Reduktion für Energieetikette A		Simulation für 2026 gemäss Vorschlag oben		
	Anzahl (1)	Betrag (2)	Reduktion	Anzahl (3)	Betrag (4)
Thermisch	15'800	1'800'000	Keine	0	0
Elektrisch* oder Wasserstoff	5'800	1'240'000	30 % → 50 %	14'000	2'000'000
Hybrid oder Gas	3'200	380'000	15 % → 20 %	33'000	800'000
Total	24'800	3'420'000		47'000	2'800'000

* Im Jahr 2025 wurden 4'500 Einheiten von der Kategorie A in eine tiefere Kategorie herabgestuft.

(1) Anzahl Fahrzeuge, die 2024 von der 30%-Reduktion profitiert haben (Energieetikette A)

(2) Gewährte Steuerreduktionen

(3) Anzahl Fahrzeuge, die von einer höheren Reduktion profitieren werden, inkl. Schätzung der Neuwagen, die 2025 und 2026 in Verkehr gebracht werden

(4) Aufgrund angepasster Prozentsätze gewährte Reduktionen (+20 % Elektro und +5 % Hybrid)

Diese Neugestaltung der Anreize würde die Energiewende stärken, ohne dass Personen, die ein älteres Fahrzeug besitzen und nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um es kurzfristig durch ein umweltfreundlicheres zu ersetzen, hart bestraft werden.

4. Abstimmung der Steuerpolitik auf andere Kantone

Gemäss der Erhebung des TCS [«Steuern und Subventionen für Motorfahrzeuge in der Schweiz»](#) von 2024 unterscheiden sich die kantonalen Steuersysteme erheblich, weshalb eine Abstimmung auf die Steuersystemen der anderen Kantone nicht praktikabel ist.

5. Fazit

Aufgrund der ungünstigen Auswirkungen der Revision der Energieetikette durch das BFE von 2025 wird der Staatsrat in Kürze Anpassungen des BMfzAG vorschlagen.

In Anbetracht der oben dargelegten Argumente empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, die vorliegende Motion abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-114

Initiative cantonale – pour intégrer le féminicide au code pénal

Auteur-e-s :	Savary Daniel / Esseiva Catherine
Nombre de cosignataires :	4
Dépôt :	23.04.2025
Développement :	23.04.2025
Transmission au Conseil d'Etat :	23.04.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	28.10.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 23 avril 2025, les députés Daniel Savary et Catherine Esseiva ont demandé à ce que le canton fasse usage de son droit d'initiative en matière fédérale et invite les Chambres fédérales à intégrer le féminicide au code pénal. Les motionnaires soulignent que les statistiques relatives aux homicides survenus dans la sphère domestique sont claires quant à la surreprésentation des femmes parmi les victimes lorsque la personne est tuée dans le cadre d'une relation de couple actuelle ou passée. Ils concluent alors que le cadre législatif actuel ne suffit plus dans la mesure où il échoue à rendre visible la spécificité des homicides sexistes, à en souligner la dimension structurelle, et à provoquer une véritable prise de conscience collective.

Dans cette mesure, les motionnaires estiment qu'il y a lieu de définir le féminicide comme l'acte de tuer une femme en raison de son genre, souvent au terme d'un *continuum* de violences exercées par un partenaire ou un ex-partenaire qui constitue un schéma s'inscrivant lui-même dans une logique de domination, de contrôle coercitif, dont la victime ne parvient pas à se libérer, même lorsqu'elle tente de fuir ou de résister.

La motion relève que des mesures cantonales et structurelles sont indispensables à la lutte efficace contre ces violences et évoque en particulier la mise en place d'unités spécialisées au sein des polices cantonales, une meilleure formation de toute la chaîne d'intervention au contrôle coercitif, un élargissement de l'utilisation du bracelet électronique et un renforcement du financement des organisations d'aide aux victimes. Les motionnaires précisent toutefois que ces mesures doivent impérativement être complétées par une réforme du code pénal, ceci parce que le droit pénal dispose d'un pouvoir désignateur fort en tant qu'il nomme les comportements considérés comme graves et inacceptables dans la société. Nommer le féminicide permettrait ainsi de reconnaître une réalité, donner de la visibilité à une violence typique et favoriser sa prévention. Les motionnaires souhaitent ainsi que les Chambres fédérales se penchent sur l'introduction du féminicide dans le code pénal afin de l'ériger en circonstance aggravante par rapport à l'homicide en raison du contexte dans lequel il s'inscrit, à savoir dans des relations inégales et discriminantes de pouvoir entre hommes et femmes. Il serait alors question de définir le féminicide comme une infraction

spécifique, d'adapter les articles pertinents de la législation en conséquence afin d'assurer la cohérence des mesures pénales avec les politiques de prévention et de protection en vigueur.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat se prononce de la manière suivante sur les problématiques évoquées par les motionnaires.

1. Introduction

Le phénomène des violences faites aux femmes, en particulier les homicides commis dans un contexte conjugal ou post-conjugal, soulève une inquiétude croissante. Ces actes, souvent précédés d'un cycle de violences, traduisent des dynamiques de domination, de contrôle ou de punition exercées à l'encontre des femmes précisément parce qu'elles sont des femmes. C'est dans ce contexte que les motionnaires appellent à l'introduction du « féminicide » comme infraction spécifique dans le code pénal suisse (CP ; RS 311.0) afin de nommer cette violence particulière et de la rendre juridiquement visible.

La diffusion du terme féminicide est attribuée à Diane Russel, sociologue et féministe sud-africaine, et Jill Radford, professeure de criminologie anglaise, en particulier par la publication en 1992 de leur étude intitulée *Femicide, The Politics of Woman Killing*. Contraction des mots anglais *female* et *homicide*, le terme de *femicide* ou féminicide en français, est utilisé par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime pour désigner l'homicide d'une ou plusieurs femmes ou filles en raison de leur sexe¹. Dans ce cadre, le féminicide comprend entre autres le meurtre à la suite de violence conjugales, la torture et le massacre misogyne, l'assassinat au nom de l'« honneur », l'assassinat lié à la dot des femmes, le meurtre après accusation de sorcellerie, ou encore les meurtres sexistes associés aux gangs, au crime organisé, au narcotraffic, à la traite des personnes et à la prolifération des armes légères. L'Organisation mondiale de la santé définit plutôt le féminicide comme tout homicide volontaire d'une femme². Le mot féminicide est entré dans Le Petit Robert en 2015 et y est désigné comme le meurtre d'une femme, d'une fille en raison de son sexe, spécialement le meurtre d'une femme par son conjoint ou ex-conjoint.

Il n'existe donc pas de consensus clair quant à la définition du féminicide.

2. Cadre juridique actuel

Si l'intention des motionnaires est légitime et répond à une volonté d'égalité et de reconnaissance, il convient néanmoins d'interroger la pertinence juridique d'une telle réforme. Le code pénal suisse offre une palette d'infractions permettant l'appréhension des homicides, en particulier : le meurtre (art. 111 CP), l'assassinat (art. 112 CP) et le meurtre passionnel (art. 113 CP). Le meurtre passionnel constitue un cas particulier de l'homicide intentionnel commis en présence des circonstances atténuantes que sont l'émotion violente excusable ou le profond désarroi excusable. Il est ici essentiel de préciser qu'au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral, le meurtre passionnel au sens de l'article 113 CP ne constitue en aucun cas une possibilité de justifier de façon

¹ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Symposium sur le féminicide: un problème mondial qui nécessite une intervention!* in : « <https://www.unodc.org/unodc/fr/ngos/DCN5-Symposium-on-femicide-a-global-issue-that-demands-action.html> », consulté le 10 juillet 2025.

² Organisation mondiale de la santé, *Comprendre et lutter contre la violence à l'égard des femmes : le féminicide*, in : « https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/86253/WHO_RHR_12.38_fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y », consulté le 10 juillet 2025.

inacceptable un crime motivé par la jalousie voire la frustration qui serait commis par un conjoint ou un ex-conjoint (cf. notamment l'ATF 81 IV 150, consid. 3 ou encore l'arrêt TF 6B_734/2021 du 23 février 2022, consid. 1.3).

Au niveau international, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} avril 2018. En ratifiant cette convention, la Suisse s'est engagée à prévenir et à combattre les violences perpétrées à l'égard des femmes. Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) est l'organe national de coordination pour sa mise en œuvre. Dans le cadre d'un plan d'action national de la Suisse pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, des mesures concrètes ont été arrêtées en 2022 par la Confédération, les cantons et les communes. L'article 46 de la Convention d'Istanbul mentionne en particulier diverses circonstances aggravantes dont il doit être tenu compte en cas de violences et d'homicides intervenant dans le cadre domestique. Sont notamment visées l'infraction commise à l'encontre d'un ancien ou actuel conjoint ou partenaire, par un membre de la famille, une personne cohabitant avec la victime, ou une personne ayant abusé de son autorité (let. a), l'infraction commise à l'encontre d'une personne rendue vulnérable du fait des circonstances particulières (let. c), ou encore l'infraction ayant été précédée ou accompagnée d'une violence d'une extrême gravité (let. f). En 2019, à l'occasion de l'interpellation 20.3505, le Conseil fédéral s'était prononcé sur la conformité du droit pénal suisse à l'article 46 de la Convention d'Istanbul, concluant que notre droit national respecte déjà les exigences de cette disposition internationale puisque le tribunal doit prendre en considération ces circonstances lorsqu'il fixe la peine.

Ainsi, aussi bien au regard du droit interne que des engagements internationaux de la Suisse, le cadre juridique actuel permet déjà de réprimer les féminicides, même sans l'existence d'une infraction spécifique.

3. Obstacles à la création d'une infraction de « féminicide »

Le droit pénal suisse repose sur une architecture fondée sur des principes essentiels, au premier rang desquels figure la généralité des normes. Cette neutralité formelle est garante de l'égalité devant la loi, principe constitutionnel consacré à l'article 8 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101). L'introduction d'une infraction spécifique applicable uniquement aux meurtres de femmes romprait avec cette logique égalitaire et ouvrirait la voie à une différenciation progressive du droit pénal en fonction du profil des victimes.

En outre, une telle réforme pourrait conduire à une inflation législative, risquant d'affaiblir la clarté, la cohérence et la lisibilité du code pénal. La création d'infractions spécifiques pour chaque forme de violence ciblée (par ex. géronticide, etc.) fragiliserait la logique unificatrice du droit pénal général et multiplierait les difficultés d'interprétation pour les praticiens et les praticiennes.

Sans parler de la difficulté intrinsèque que peut poser la définition même du féminicide, l'introduction du féminicide dans le code pénal soulève en outre des difficultés pratiques. Sa caractérisation nécessiterait vraisemblablement de démontrer que la victime a été tuée en raison de son genre, autrement dit que le mobile de l'auteur était spécifiquement sexiste. Or, les meurtres de femmes dans le contexte domestique sont le plus souvent commis dans un enchevêtrement de motifs : jalousie, peur de la séparation, détresse psychologique, volonté de punir ou de garder le contrôle. Certains praticiens-ne-s relèvent d'ailleurs qu'il serait également adapté de parler d'un crime de propriétaire dans la mesure où l'auteur se considère comme propriétaire de la femme

puisqu'il la chosifie en la considérant comme son patrimoine. Cette idée s'appuie en partie sur le fait que l'élément déclencheur est bien souvent le moment où la femme décide de quitter le cadre qui lui est imposé. Il est donc rare qu'un auteur revendique explicitement un mobile en raison du genre, mobile dont la preuve pourrait s'avérer particulièrement difficile à établir. Cette incertitude probatoire rendrait l'application de l'infraction complexe, voire inégale, selon les juridictions. Il en résulterait un risque d'arbitraire ou d'incohérence, qui nuirait à la sécurité juridique.

Le Conseil fédéral ne prévoit pas pour l'heure l'introduction d'une infraction « féminicide » dans le code pénal. Il a notamment exprimé cette position en réponse à l'interpellation [Carobbio Guscetti 20.3505 | Eradiquer le féminicide en Suisse](#), où il a rappelé que le code pénal est par principe formulé de façon neutre.

4. Solutions pragmatiques

Il est désormais clair que les féminicides ne sont ni des faits divers, ni des cas individuels, mais bien un problème de société. Au lieu de réformer le code pénal, le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable d'agir sur des leviers concrets pour améliorer la prévention, la répression et le traitement des violences perpétrées à l'encontre des femmes, ainsi que la protection de ces dernières.

La collecte des données policières constitue un pan essentiel à la lutte contre les violences faites aux femmes. Il est impératif de pouvoir identifier, comptabiliser et suivre les homicides de femmes commis, en particulier dans un contexte conjugal. Aujourd'hui, l'absence de typologie claire empêche de mesurer l'ampleur réelle du phénomène, de suivre son évolution, et d'évaluer l'efficacité des politiques mises en place pour protéger les victimes. Créer une catégorie statistique « féminicide » serait un progrès majeur pour rendre visible cette réalité, même en l'absence d'infraction correspondante. Conscient de cette problématique, le Conseil fédéral a demandé l'adoption du postulat [24.3782 visant à réaliser une étude de faisabilité pour une tenue de statistiques sur les féminicides](#) selon la recommandation de l'ONU. En mars 2025, le Parlement s'est prononcé en faveur du postulat. L'Office fédéral de la statistique (OFS) commencera les travaux de réalisation de cette étude à partir de 2026. Par ailleurs, une étude complémentaire sur les homicides sera publiée par l'OFS cadre de la statistique policière à la fin de l'année 2025. En outre, des données supplémentaires sur tous les cas d'homicides ont été récoltées auprès des polices cantonales, et ce, pour les années 2019 à 2023. Le Conseil fédéral a ainsi indiqué que les données qui seront mises à dispositions permettront d'établir un état des lieux sur la question de la qualification de féminicide en Suisse.

Le Concept d'action II du Conseil d'Etat sur la mise en œuvre des mesures cantonales en matière de violence au sein du couple et ses impacts sur la famille (2025) souligne également la nécessité d'une meilleure visibilité statistique des féminicides, indépendamment de leur qualification pénale. Ce rapport insiste sur l'importance d'une typologie claire pour mesurer, suivre et prévenir ces homicides, rejoignant ainsi les préoccupations exprimées par les motionnaires. Le Conseil d'Etat partage cette analyse et considère que la création d'une catégorie statistique dédiée constitue un levier pertinent et réalisable à court terme.

Compte tenu de cela, la création d'une infraction de féminicide apparaît à tout le moins prématurée tant qu'un tel état des lieux n'a pas été établi.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a récemment mis en consultation le nouveau « Concept d'action II – Violence au sein du couple et ses impacts sur la famille » pour la période 2024–2028. Ce concept actualise la stratégie cantonale en matière de lutte contre les violences domestiques et prévoit

notamment cinq mesures prioritaires, telles que l'élaboration d'une loi cantonale sur la violence domestique, la création d'une ligne d'aide 24h/24, ou encore le renforcement des structures d'accueil et de suivi pour les victimes. Ce dispositif s'insère dans le cadre des efforts entrepris au niveau fédéral (Plan d'action national de la Suisse en vue de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul 2022 à 2026) et constitue selon le Conseil d'État une réponse ciblée et efficace aux violences sexistes.

Le nouveau concept prévoit de poursuivre avec le renforcement des dispositifs de prévention, notamment au travers de la formation de base et continue des professionnel-le-s. Cela suppose le perfectionnement de la formation des acteurs et actrices de la chaîne judiciaire (policiers et policières, magistrat-e-s, soignant-e-s, travailleurs sociaux et travailleuses sociales) à la détection des signes de danger, à l'écoute des victimes, et à la coordination des interventions.

La lutte contre les violences domestiques implique également de garantir une protection rapide et efficace des femmes menacées. Cela passe notamment par des mesures d'éloignement, des solutions d'hébergements d'urgence ainsi qu'un soutien psychologique et juridique adapté. A l'échelle cantonale, l'unité de gestion des menaces travaille à l'amélioration de la détection des personnes à risques. Conformément aux articles 30f à 30l de la loi sur la Police cantonale (LPol ; RSF 551.1), elle procède à des évaluations des risques et menaces potentielles pour l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers. Un comité d'expert-e-s se réunit régulièrement pour analyser les situations préoccupantes. Lorsqu'un profil à haut risque est identifié, il peut être envisagé de mettre en place un suivi rapproché, incluant par exemple une prise de contact régulière avec la personne concernée, afin de prévenir toute escalade de la violence. Dans ce cadre, un groupe de travail conduit par le Procureur général s'attache actuellement à améliorer le mécanisme de prise en charge des situations à risque et devrait aboutir, dans le courant de cet automne, à un renforcement concret du dispositif de coordination des acteurs de terrain concernés par chaque situation spécifique.

Par ailleurs, la Police cantonale assure le rôle de service cantonal compétent en matière de violence domestique au sens de l'article 55a al. 2 CP, en vertu de l'article 8a de la loi d'application du code pénal (LACP ; RSF 31.1). Le Conseil d'Etat est enfin chargé d'assurer l'existence d'un programme de prévention de la violence au sens de l'article 55a al. 2 CP, ceci selon l'article 8b LACP.

Au niveau fédéral, le comité responsable de la coordination de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique s'est réuni le 25 juin dernier et a décidé de l'instauration de trois mesures urgentes, à savoir la mise en place de solutions régionales pour combler les lacunes en matière de place dans les refuges et maisons d'accueil, le renforcement de la prévention de la violence lors des phases de séparation par la formation des professionnel-le-s et la mise en place d'approches standardisées, ainsi que l'instauration d'une analyse interinstitutionnelle systématique des cas de féminicides. En outre, l'ordonnance du 13 novembre 2019 du Conseil fédéral sur les mesures visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique permet à la Confédération de mettre en œuvre des mesures visant notamment à informer un large public sur les questions des violences à l'égard des femmes, former et développer des compétences des professionnels en la matière, ou encore assurer la qualité et l'évaluation des mesures de prévention. De telles mesures doivent être favorisées afin de provoquer, ainsi que le suggèrent les motionnaires, une véritable prise de conscience collective en matière de violence à l'égard des femmes. Dans le contexte du Plan d'action national de la Suisse en vue de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul de 2022 à 2026, des domaines de mesures ont été arrêtés et sont mises en œuvre, tant par la Confédération que par les cantons et les

communes. Font partie de ces mesures de proposer des formations de base et des formations continues sur la violence domestique et la violence envers les femmes dans diverses professions, dont les professionnel-le-s travaillant pour les villes et les communes, les professionnel-le-s du secteur de la santé, de l'aide aux victimes, de la justice et de la police, du domaine de la migration, ainsi que les professionnel-le-s et bénévoles du domaine de la jeunesse. Une partie de ces mesures vise également l'information et la sensibilisation de la population quant à la violence envers les femmes et les violences domestiques. Le but de cette action est principalement d'informer le public des différentes formes de violence domestique et de violence envers les femmes ainsi que leurs conséquences graves. Il est également question de reconnaître et de thématiser les attitudes, les rôles et les stéréotypes de genre qui favorisent la violence. Une grande campagne nationale de sensibilisation sera lancée en novembre prochain par le BFEG, avec des phases sur une période de cinq ans.

Le Conseil d'Etat considère donc que la création d'une infraction de féminicide ne constitue pas la solution la plus efficace lorsqu'il est question de rendre visible la spécificité des homicides sexistes, de souligner la dimension structurelle, et de provoquer une véritable prise de conscience collective. En revanche, les mesures déjà entreprises doivent être poursuivies et renforcées et leur déroulement accéléré afin de prévenir et soutenir efficacement les victimes.

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat reconnaît la gravité de la situation et comprend l'intention des motionnaires. Si l'urgence de l'action n'est plus à prouver, les modalités de cette dernière restent encore à définir. Les développements qui précèdent permettent au Conseil d'Etat de conclure qu'une réforme du droit pénal afin de créer une infraction de féminicide ne constitue pas la priorité lorsqu'il en va de la lutte contre les violences à l'égard des femmes. Le perfectionnement des mécanismes actuellement établis doit être favorisé, et cas échéant, de nouvelles mesures doivent être entreprises, à commencer par la collecte de données sur les féminicides, et les contextes dans lesquels ils sont perpétrés. De telles informations offriront une meilleure vue d'ensemble, et favoriseront l'adoption de mesures propres à protéger plus efficacement les victimes de ces violences. Des mesures sont actuellement prises, et doivent être poursuivies, tant au niveau cantonal qu'au niveau fédéral. Le Conseil fédéral exprimait d'ailleurs que les données sur les homicides permettront de faire un état des lieux sur la question de la qualification de féminicide en Suisse. Une réforme du code pénal dans le sens voulu par les motionnaires apparaît donc prématurée.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la présente motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2025-GC-114

Standesinitiative für die Aufnahme des Femizids in das Strafgesetzbuch

Urheber/in:	Savary Daniel / Esseiva Catherine
Mitunterzeichnende:	4
Einreichen:	23.04.2025
Begründung:	23.04.2025
Weitergeleitet SR:	23.04.2025
Antwort des Staatsrats:	28.10.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 23. April 2025 eingereichten und gleichentags begründeten Motion beantragen Grossrat Daniel Savary und Grossrätin Catherine Esseiva, dass der Kanton Freiburg sein Initiativrecht auf Bundesebene nutzt und die Eidgenössischen Räte dazu auffordert, den Femizid in das Strafgesetzbuch aufzunehmen. Sie weisen darauf hin, dass Frauen als Opfer von Tötungsdelikten in aktuellen oder früheren Partnerschaften laut der entsprechenden Statistik eindeutig übervertreten seien. Sie schliessen daraus, dass der aktuelle gesetzliche Rahmen nicht mehr genüge, weil er die Besonderheit geschlechtsspezifischer Tötungsdelikte und ihre strukturelle Dimension nicht sichtbar mache und in der Gesellschaft kein Bewusstsein dafür schaffe.

Die Motionäre halten es deshalb für angezeigt, den Femizid zu definieren als die Tötung einer Frau aufgrund ihres Geschlechts, die häufig am Ende einer Spirale der Gewalt stehe, die von einem Partner oder Ex-Partner ausgeübt wird und einem Schema folgt, bei dem sich das Opfer nicht aus der Dominanz und Zwangskontrolle befreien kann, selbst wenn es versucht, zu fliehen oder Widerstand zu leisten.

Für eine wirksame Bekämpfung dieser Gewalt seien kantonale und strukturelle Massnahmen erforderlich, insbesondere die Einrichtung spezialisierter Einheiten bei den Kantonspolizeien, eine bessere Schulung der gesamten Interventionskette bei Zwangskontrolle, der vermehrte Einsatz elektronischer Fussfesseln und eine verstärkte Finanzierung der Opferhilfeorganisationen. Diese Massnahmen müssten jedoch zwingend mit einer Reform des Strafgesetzbuchs ergänzt werden, weil das Strafrecht in terminologischer Hinsicht sehr wirkmächtig sei, indem es Verhaltensweisen benenne, die in der Gesellschaft als schwerwiegend und inakzeptabel gelten. Mit der Benennung des Femizids würde somit eine Realität anerkannt, eine typische Form der Gewalt sichtbar gemacht und die Prävention gefördert. Die Motionäre möchten also, dass sich die Eidgenössischen Räte mit der Einführung des Femizids in das Strafgesetzbuch befassen und ihn aufgrund des Kontextes, in dem er auftritt – nämlich in ungleichen und diskriminierenden Machtverhältnissen zwischen Männern und Frauen – zu einem erschwerenden Umstand bei Tötungsdelikten machen. Es ginge also darum, den Femizid als spezifische Straftat zu definieren und die betreffenden Artikel der

Gesetzgebung entsprechend anzupassen, um die strafrechtlichen Massnahmen mit der geltenden Präventions- und Schutzpolitik in Einklang zu bringen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat nimmt zu den in der Motion angesprochenen Themen wie folgt Stellung.

1. Einleitung

Das Phänomen der Gewalt an Frauen und insbesondere Tötungsdelikte in oder nach einer Partnerschaft rufen wachsende Besorgnis hervor. Die Taten stehen oft am Ende einer Gewaltspirale und sind Ausdruck einer Dynamik von Dominanz, Kontrolle oder Bestrafung, die sich gegen Frauen richtet, weil sie Frauen sind. Vor diesem Hintergrund fordern die Motionäre die Einführung des Begriffs «Femizid» als spezifischen Straftatbestand im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0), um diese besondere Form der Gewalt zu benennen und rechtlich sichtbar zu machen.

Der Begriff Femizid geht auf die südafrikanische Soziologin und Feministin Diane Russel und die englische Professorin für Kriminologie Jill Radford zurück, die 1992 die Studie *Femicide, The Politics of Woman Killing* veröffentlichten. Der englische Begriff *femicide* ist ein Kofferwort aus *female* und *homicide*, auf Deutsch Femizid¹, und wird vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung für die Tötung einer oder mehrerer Frauen oder Mädchen aufgrund ihres Geschlechts verwendet². Demnach umfasst der Femizid unter anderem die Ermordung als Folge von häuslicher Gewalt, Folter und misogynen Töten, Tötung im Namen der «Ehre», mitgiftbezogene Tötung, Mord nach Anschuldigungen in Bezug auf Zauberei oder Hexerei oder sexistisch motivierte Morde im Zusammenhang mit Banden, organisiertem Verbrechen, Drogenhandel, Menschenhandel und der Verbreitung von Kleinwaffen. Bei der Weltgesundheitsorganisation gilt hingegen jede vorsätzliche Tötung einer Frau als Femizid³. Das französische Wort «féminicide» wurde 2015 in das Wörterbuch «Le Petit Robert» aufgenommen und wird dort definiert als Mord an einer Frau, einem Mädchen aufgrund ihres Geschlechts, besonders Mord an einer Frau durch ihren Ehepartner oder Ex-Ehepartner.

Über die Definition von Femizid besteht also kein Konsens.

2. Aktueller rechtlicher Rahmen

Obwohl die Absicht der Motionäre legitim ist und dem Wunsch nach Gleichberechtigung und Anerkennung entspricht, ist die rechtliche Zweckmässigkeit der geforderten Reform zu klären. Das Schweizerische Strafgesetzbuch enthält eine Reihe von Straftatbeständen, mit denen Tötungsdelikte erfasst werden können, insbesondere: vorsätzliche Tötung (Art. 111 StGB), Mord (Art. 112 StGB) und Totschlag (Art. 113 StGB). Beim Totschlag handelt es sich um einen Sonderfall der vorsätzlichen Tötung, die in einer entschuldbaren heftigen Gemütsbewegung oder unter grosser seelischer

¹ Im Deutschen wird zwischen Femizid und Feminizid unterschieden. Der Begriff Femizid steht für die Tötung von Frauen durch Männer, denen sie nahestanden. Der Begriff Feminizid bezieht sich hingegen auf die strukturelle Dimension des Phänomens (vgl. Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe, Infothek – Tötung von Frauen, in: [Merkmale und Tatsachen - bff Frauen gegen Gewalt e.V.](#), zuletzt besucht: 4. September 2025)

² Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, *Symposium sur le féminicide: un problème mondial qui nécessite une intervention!* in: «<https://www.unodc.org/unodc/fr/ngos/DCN5-Symposium-on-femicide-a-global-issue-that-demands-action.html>» (nur F und E), zuletzt besucht: 10. Juli 2025.

³ Weltgesundheitsorganisation, *Comprendre et lutter contre la violence à l'égard des femmes: le féminicide*, in: «https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/86253/WHO_RHR_12.38_fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y» (nur F und E), zuletzt besucht: 10. Juli 2025.

Belastung (die als mildernde Umstände gelten) begangen wird. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass Totschlag im Sinne von Artikel 113 StGB nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in keinem Fall eine Möglichkeit darstellt, ein aus Eifersucht oder Frustration von einem Ehepartner oder Ex-Ehepartner begangenes Verbrechen auf inakzeptable Weise zu rechtfertigen (vgl. insbesondere BGE 81 IV 150, E. 3 oder auch Urteil BGer 6B_734/2021 vom 23. Februar 2022, E. 1.3).

Auf internationaler Ebene ist am 1. April 2018 das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in der Schweiz in Kraft getreten. Mit der Ratifizierung dieses Übereinkommens hat sich die Schweiz verpflichtet, Gewalt gegen Frauen zu verhindern und zu bekämpfen. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) ist die nationale Koordinationsstelle für die Umsetzung. Mit dem nationalen Aktionsplan der Schweiz zur Istanbul-Konvention haben Bund, Kantone und Gemeinden im Jahr 2022 konkrete Massnahmen vereinbart. Gemäss Artikel 46 der Istanbul-Konvention sind bei Gewalt und Tötungsdelikten im häuslichen Bereich insbesondere verschiedene erschwerende Umstände zu berücksichtigen. Dies gilt unter anderem für Straftaten, die gegen eine/n frühere/n oder derzeitige/n Ehefrau/mann oder Partnerin/Partner von einem Familienmitglied, einer mit dem Opfer zusammenlebenden Person oder einer ihre Autoritätsstellung missbrauchenden Person begangen wurden (Bst. a), für Straftaten, die gegen eine aufgrund besonderer Umstände schutzbedürftig gewordenen Person begangen wurden (Bst. c), und für Straftaten, denen eine extrem schwere Gewalt vorausging oder mit denen extrem schwere Gewalt einherging (Bst. f). Im Jahr 2019 hatte sich der Bundesrat anlässlich der Interpellation 20.3505 zur Konformität des Schweizer Strafrechts mit Artikel 46 der Istanbul-Konvention geäussert und war zum Schluss gekommen, dass unser nationales Recht die Anforderungen der internationalen Bestimmung bereits erfülle, da das Gericht diese Umstände bei der Strafzumessung berücksichtigen müsse.

Sowohl nach internem Recht als auch auf der Ebene der internationalen Verpflichtungen der Schweiz erlaubt der aktuelle rechtliche Rahmen also bereits die Bestrafung von Femiziden, ohne dass es dafür einen spezifischen Straftatbestand gibt.

3. Hindernisse bei der Einführung des Straftatbestands «Femizid»

Die Architektur des Schweizer Strafrechts stützt sich auf einige Grundprinzipien, deren wichtigstes die Allgemeingültigkeit der Normen ist. Diese formale Neutralität garantiert die Gleichheit vor dem Gesetz, ein Verfassungsprinzip, das in Artikel 8 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankert ist. Die Einführung eines spezifischen Straftatbestands, der nur auf die vorsätzliche Tötung von Frauen anwendbar ist, würde mit dieser Logik der Gleichheit brechen und den Weg für eine schrittweise Differenzierung des Strafrechts nach dem Profil der Opfer ebnen.

Ausserdem könnte die Reform eine Rechtsetzungsflut auslösen und damit die Klarheit, Kohärenz und Lesbarkeit des Strafgesetzbuchs beeinträchtigen. Die Schaffung spezifischer Straftatbestände für jede Form zielgerichteter Gewalt (z. B. Gerontizid usw.) würde die vereinheitlichende Logik des allgemeingültigen Strafrechts schwächen und zu mehr Schwierigkeiten bei der Auslegung führen.

Abgesehen von den möglichen Schwierigkeiten bei der Definition von Femizid verursacht die Aufnahme des Begriffs in das Strafgesetzbuch auch praktische Probleme. Aufgrund seiner Charakterisierung müsste wahrscheinlich nachgewiesen werden, dass das Opfer wegen seines Geschlechts getötet wurde, dass die Motive des Täters also insbesondere sexistisch waren. Für

Tötungsdelikte an Frauen im häuslichen Umfeld gibt es jedoch meist ein Geflecht von Motiven: Eifersucht, Trennungsangst, seelische Not oder der Wunsch, zu bestrafen oder die Kontrolle zu behalten. Im französischsprachigen Raum wird zuweilen argumentiert, dass man auch von einem «Eigentumsdelikt» sprechen könnte, da der Täter die Frau als sein Eigentum betrachte und damit verdingliche. Die Argumentation beruht unter anderem auf der Tatsache, dass der Auslöser für die Straftat sehr oft der Moment ist, in dem die Frau beschliesst, aus ihrer Situation auszubrechen. Es ist daher selten, dass ein Täter explizit ein geschlechtsbezogenes Motiv nennt, das zudem besonders schwer zu beweisen sein dürfte. Diese Beweisunsicherheit würde dazu führen, dass die Anwendung des Tatbestands komplex und womöglich nicht bei allen Gerichtsbarkeiten gleich wäre. Das dadurch verursachte Risiko der Willkür und Inkohärenz würde der Rechtssicherheit schaden.

Der Bundesrat beabsichtigt derzeit nicht, den Straftatbestand «Femizid» in das Strafgesetzbuch aufzunehmen. Diese Position vertrat er unter anderem in seiner Antwort auf die Interpellation [Carobbio Guscetti 20.3505 | Frauenmorde in der Schweiz müssen gestoppt werden](#), wo er daran erinnerte, dass das Strafgesetzbuch grundsätzlich geschlechtsneutral ausgestaltet ist.

4. Pragmatische Lösungen

Inzwischen ist klar, dass es sich bei Femiziden nicht um Einzelfälle oder Einzeltaten handelt, sondern um ein gesellschaftliches Problem. Anstatt das Strafgesetzbuch zu reformieren, hält es der Staatsrat jedoch für klüger, an konkreten Hebeln anzusetzen, um die Prävention, die Repression und die Behandlung von Gewalt an Frauen zu verbessern und Frauen besser zu schützen.

Die Erhebung von Polizeidaten bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist dabei besonders wichtig. Es ist entscheidend, Tötungsdelikte an Frauen – besonders in Paarbeziehungen – erkennen, zählen und verfolgen zu können. Ohne klare Typologie ist es heute schwierig, das tatsächliche Ausmass des Phänomens zu erfassen, seine Entwicklung zu überwachen und die Wirksamkeit von Massnahmen zum Schutz der Opfer zu beurteilen. Die Schaffung der statistischen Kategorie «Femizid» wäre somit bereits ein grosser Fortschritt und würde die Realität auch ohne entsprechenden Straftatbestand sichtbar machen. Im Bewusstsein dieser Problematik beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulats [24.3782, das eine Machbarkeitsstudie bezüglich statistischer Erfassung von Femiziden](#) gemäss Empfehlung der UNO fordert. Im März 2025 stimmte das Parlament dem Postulat zu. Das Bundesamt für Statistik (BFS) wird Anfang 2026 mit der Studie beginnen. Des Weiteren wird das BFS zusammen mit der Polizeistatistik Ende 2025 eine ergänzende Studie über Tötungsdelikte veröffentlichen, nachdem bei den Kantonspolizeien bereits zusätzliche Daten zu allen Tötungsdelikten der Jahre 2019 bis 2023 erhoben wurden. Laut dem Bundesrat werden diese Daten eine Bestandsaufnahme zur Frage ermöglichen, wann die Tötung einer Frau in der Schweiz als Femizid einzustufen ist.

Im Handlungskonzept II des Staatsrats über die Umsetzung kantonaler Massnahmen gegen Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie (2025) wird ebenfalls betont, dass Femizide unabhängig von ihrer strafrechtlichen Qualifikation statistisch sichtbar gemacht werden müssten. Betont wird auch die Bedeutung einer klaren Typologie für die Zählung, Überwachung und Prävention dieser Tötungsdelikte, was den Anliegen der Motionäre entspricht. Der Staatsrat schliesst sich dieser Analyse an und hält die Schaffung einer entsprechenden statistischen Kategorie für einen zweckmässigen und kurzfristig umsetzbaren Ansatzpunkt.

Demzufolge erscheint die Einführung des Straftatbestands «Femizid» zumindest verfrüht, solange die erwähnte Bestandsaufnahme nicht erfolgt ist.

Des Weiteren hat der Staatsrat vor Kurzem das neue «Handlungskonzept II – Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie» für die Jahre 2024–2028 in Vernehmlassung gegeben. Das Konzept aktualisiert die kantonale Strategie zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und sieht unter anderem fünf Hauptmassnahmen vor, darunter ein kantonales Gesetz über Gewalt in Paarbeziehungen, eine 24-Stunden-Hotline für Gewaltopfer und einen Ausbau der Anlaufstellen für Gewaltopfer. Dieses Massnahmenpaket ergänzt die auf Bundesebene unternommenen Anstrengungen (Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention) und stellt nach Ansicht des Staatsrats eine gezielte und wirksame Antwort auf geschlechtsspezifische Gewalt dar.

Das neue Konzept sieht vor, die Präventionsmassnahmen weiter zu verstärken, namentlich über die Aus- und Weiterbildung der zuständigen Fachpersonen. Dies bedingt eine verbesserte Schulung aller Akteurinnen und Akteure der Justizkette (Polizistinnen/Polizisten, Richter/innen, Pflegepersonal, Sozialarbeitende) für die Erkennung von Gefahrenzeichen, für aufmerksames Zuhören und für die Koordination der Einsätze.

Die Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen bedeutet auch, bedrohten Frauen einen schnellen und wirksamen Schutz zu garantieren. Dies geschieht insbesondere durch Fernhaltungsmassnahmen, Notunterkünfte sowie angemessene psychologische und juristische Unterstützung. Auf kantonaler Ebene arbeitet die Abteilung Bedrohungsmanagement daran, die Erkennung von Personen, die Dritte gefährden, zu verbessern. Gemäss den Artikeln 30f–30l des Gesetzes über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) beurteilt sie potenzielle Risiken und Bedrohungen für die physische, psychische und sexuelle Integrität Dritter. Eine Fachgruppe trifft sich regelmässig, um besorgniserregende Situationen zu analysieren. Bei einem Hochrisikoprofil kann eine enge Überwachung in Betracht gezogen werden, bei der die betreffende Person zum Beispiel regelmässig kontaktiert wird, um eine Eskalation der Gewalt zu verhindern. In diesem Zusammenhang beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Generalstaatsanwalts derzeit mit einer Verbesserung des Vorgehens im Umgang mit Risikosituationen, die noch diesen Herbst zu einem konkreten Ausbau des Dispositivs führen dürfte, mit dem die in einer bestimmten Situation beteiligten Einsatzkräfte koordiniert werden.

Darüber hinaus nimmt die Kantonspolizei gemäss Artikel 8a des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1) die Rolle der für häusliche Gewalt zuständigen kantonalen Stelle im Sinne von Artikel 55a Abs. 2 StGB wahr. Gemäss Artikel 8b EGStGB hat der Staatsrat zudem den Auftrag, dafür zu sorgen, dass ein Lernprogramm gegen Gewalt im Sinne von Artikel 55a Abs. 2 StGB angeboten wird.

Auf Bundesebene traf sich am 25. Juni 2025 der Ausschuss, der die Umsetzung der Istanbul-Konvention zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt koordiniert, und beschloss drei dringliche Massnahmen, nämlich die Entwicklung regionaler Lösungen zur Schliessung von Lücken bei Plätzen in Schutz- und Notunterkünften, die Verstärkung der Gewaltprävention in Trennungsphasen durch Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und Etablierung von standardisierten Ansätzen und die Einführung einer systematischen interinstitutionellen Analyse von Fällen von Femiziden. Die Verordnung des Bundesrats vom 13. November 2019 über Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt erlaubt dem Bund ausserdem die Umsetzung von Massnahmen, die insbesondere zum Ziel haben, die breitere Öffentlichkeit über Fragen der Gewalt an Frauen zu informieren, Fachpersonen weiterzubilden und ihre Kompetenz zu entwickeln und die

Qualitätssicherung und Evaluation von Präventionsmassnahmen sicherzustellen. Solche Massnahmen sollten gefördert werden, um – wie von den Motionären vorgeschlagen – ein echtes kollektives Bewusstsein für die Gewalt gegen Frauen zu schaffen. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans der Schweiz 2022–2026 zur Istanbul-Konvention wurden in verschiedenen Bereichen Massnahmen beschlossen, die von Bund, Kantonen und Gemeinden umgesetzt werden. Zu diesen Massnahmen gehört die Aus- und Weiterbildung zu häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen für verschiedene Berufsgruppen, darunter Fachpersonen von Städten und Gemeinden, Fachpersonen aus den Bereichen Gesundheit, Opferberatung, Justiz, Polizei und Migration sowie Fachpersonen und freiwillig Tätige aus dem Bereich Kinder und Jugendliche. Ein Teil der Massnahmen dient auch der Information und Sensibilisierung der Bevölkerung. Das Hauptziel dieses Schwerpunkts besteht darin, die Öffentlichkeit über die verschiedenen Formen häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen und über ihre gravierenden Folgen zu informieren. Ausserdem sollen Einstellungen, Geschlechterrollen und -stereotype, die Gewalt begünstigen, erkannt und adressiert werden. Die Massnahmen sollen sowohl vom Bund als auch von Kantonen und Gemeinden umgesetzt werden. Das GFB wird im November eine gross angelegte nationale Sensibilisierungskampagne mit mehreren Umsetzungsphasen über fünf Jahre lancieren.

Der Staatsrat hält die Einführung des Straftatbestands Femizid daher nicht für die wirksamste Lösung, um die Besonderheit geschlechtsspezifischer Tötungsdelikte sichtbar zu machen, ihre strukturelle Dimension hervorzuheben und ein echtes kollektives Bewusstsein zu schaffen. Stattdessen sollten die bereits ergriffenen Massnahmen weiterverfolgt und verstärkt und ihre Umsetzung beschleunigt werden, um Gewalttaten vorzubeugen und die Opfer wirksam zu unterstützen.

III. Schlussfolgerung

Der Staatsrat anerkennt den Ernst der Lage und versteht die Absicht der Motionäre. Es besteht zwar dringender Handlungsbedarf, doch die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen muss noch festgelegt werden. Aus den obenstehenden Ausführungen schliesst der Staatsrat, dass eine Reform des Strafrechts zur Einführung des Straftatbestands Femizid bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen nicht vorrangig ist. Vielmehr sollten die bestehenden Mechanismen weiter verbessert und gegebenenfalls neue Massnahmen ergriffen werden, angefangen bei der Sammlung von Daten über Femizide und die Kontexte, in denen sie begangen werden. Diese Informationen werden uns einen besseren Überblick verschaffen und Massnahmen begünstigen, mit denen die Opfer dieser Form von Gewalt besser geschützt werden können. Sowohl auf kantonaler wie auch auf eidgenössischer Ebene werden derzeit Massnahmen ergriffen, die es fortzusetzen gilt. Im Übrigen liess der Bundesrat verlauten, dass diese Daten über Tötungsdelikte eine Bestandsaufnahme zur Frage ermöglichen werden, wann die Tötung einer Frau als Femizid einzustufen ist. Eine Reform des Strafgesetzbuches nach dem Wunsch der Motionäre erscheint daher verfrüht.

Aufgrund dieser Ausführungen lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die vorliegende Motion abzulehnen.



Rapport 2025-DSAS-75

4 novembre 2025

—
Pour des places d'accueil d'urgence suffisantes !

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2025-GC-115 Levrat Marie/Menétrey Lucie -
Pour des places d'accueil d'urgence suffisantes !*

Table des matières

—

1	Introduction	2
2	Evolution des fréquentations à Solidarité femmes fribourg	2
3	Capacité d'accueil de Solidarité femmes fribourg	2
4	Place d'hébergement d'urgence supplémentaires	3
5	Travaux en cours au niveau intercantonal et fédéral	3
6	Solution d'hébergement de suite	4
7	Conclusion	4

1 Introduction

Dès l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction (LAVI), l'Etat de Fribourg a confié à l'association *Solidarité femmes fribourg* la tâche de fonctionner comme centre de consultation pour les femmes victimes de violence physique, psychique et/ou sexuelle et les enfants qui les accompagnent. En vertu du même mandat, l'association gère un foyer d'hébergement d'urgence qui offre protection, logement et conseils à ces femmes dans des situations de crise. L'association est le seul organisme fribourgeois qui offre un hébergement d'urgence aux femmes victimes de violence.

Selon la Statistique policière de la criminalité (SPC) fournie par l'Office fédéral de la statistique (OFS, 2009-2023), le nombre de cas de violence domestique dénoncés aux autorités de poursuite pénale n'a cessé d'augmenter en Suisse au cours des dix dernières années avec une croissance de 17% entre 2017 et 2023 (augmentation de 17'024 à 19'918 infractions). Dans le canton de Fribourg, l'évolution de la violence domestique suit la même tendance avec une augmentation des infractions qui sont passées de 768 à 974 entre 2017 et 2023, soit une augmentation de 27%. En suivant les prévisions établies au niveau suisse, le nombre d'infractions de violence domestique pourrait avoisiner le nombre de 1100 en 2028.

2 Evolution des fréquentations à Solidarité femmes fribourg

Au cours des dix dernières années, les fréquentations à Solidarité femmes fribourg ont suivi une croissance analogue à celle des infractions de violence domestique. Le nombre de personnes correspondant aux critères LAVI suivies par le centre de consultation est passé de 635 à 822 entre 2017 et 2024, soit une augmentation de 29%.

Parallèlement, le nombre de nuitées LAVI dans le foyer d'hébergement d'urgence a augmenté au cours de la même période de 124% en passant de 1860 en 2017 à 4174 en 2024. Pour rappel, lors de dénonciations de violences domestiques, la Police cantonale oriente les victimes vers les centres de consultation et foyers d'hébergement LAVI, comme l'exige la loi. L'évolution des nuitées a été influencée par l'augmentation des dénonciations, mais aussi par l'adaptation des aides immédiates LAVI, décidée au niveau fédéral le 1^{er} janvier 2020, à la suite de laquelle la durée maximale d'hébergement d'urgence est passée de 21 à 35 jours.

Les estimations pour les cinq prochaines années, se basant sur les prévisions effectuées à partir de la statistique policière fédérale, indiquent une croissance des nuitées de l'ordre de 21 % sur cinq ans, avec des estimations de 4880 nuitées en 2025, 5012 nuitées en 2026, 5147 nuitées en 2027 et 5286 nuitées en 2028.

3 Capacité d'accueil de Solidarité femmes fribourg

Le foyer d'hébergement d'urgence dispose actuellement de 12 places, dont six pour les femmes et six pour les enfants qui les accompagnent, correspondant à une capacité d'accueil maximale de 4380 nuitées par année. L'infrastructure s'organise en 6 chambres, modulables en fonction de la constellation familiale des femmes accueillies. Une 7^{ème} chambre peut être activée en cas d'urgence et des lits supplémentaires peuvent être ajoutés dans les chambres pour accueillir plus d'enfants accompagnant leur mère si cela est nécessaire. Par ailleurs, lorsque la structure d'accueil est pleine, des femmes, avec ou sans enfants, sont placées momentanément à l'hôtel (11 femmes et 13 enfants en 2024 ; 10 femmes et 7 enfants en 2023).

4 Place d'hébergement d'urgence supplémentaires

Dans son rapport final d'activité de décembre 2008, la Task Force du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, recommande aux Etats membres de prévoir une place en foyer d'hébergement d'urgence pour une famille pour 10'000 habitants¹. Si l'on compte deux personnes par famille (un adulte et un enfant) et que la population résidante permanente actuelle du canton avoisine les 350'000 habitants, l'application de dite recommandation devrait conduire à la mise à disposition de 70 places d'hébergement d'urgence.

Ce chiffre semble dépasser de beaucoup les besoins estimés sur la base des projections cantonales (ch. 2 ci-devant), lesquelles devraient conduire à la création de trois places supplémentaires d'ici à 2028 (5286 – 4380 [capacité maximale de la structure d'accueil] = 906 nuitées supplémentaires).

5 Travaux en cours au niveau intercantonal et fédéral

Les Hautes Ecoles de travail social de Suisse occidentale et de Suisse du Nord-Ouest ont réalisé entre avril et août 2024, sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS), une analyse concernant les refuges et hébergements d'urgence. Les résultats de l'analyse ont été publiés en novembre 2024². Le rapport fournit une base scientifique pour la situation des hébergements protégés, des hébergements d'urgence ainsi que des offres post-hébergements (ou hébergements de suite, soit des formes de logement encadré ou des logements de transition qui facilitent le retour à l'autonomie après un séjour en hébergement d'urgence).

Le rapport montre entre autres que l'offre de logements protégés et d'hébergements d'urgence doit être étendue à tous les groupes cibles (femmes avec ou sans enfants, jeunes femmes et filles, [jeunes] hommes, personnes en situation de handicap ou souffrant de problèmes de santé, personnes âgées, LGBTQIA+ et victimes de traite des êtres humains), afin d'éviter des refus ou de longs délais d'attente. Le rapport révèle aussi qu'il est urgent d'agir en ce qui concerne les solutions d'hébergement de suite et que le financement pérenne des hébergements n'est que partiellement mis en œuvre (cf. aussi la fiche d'information de la CDAS du 8.11.2024 « Analyse concernant les refuges et hébergements d'urgence »³).

Après avoir pris connaissance du rapport, la CDAS a décidé de constituer un groupe de travail chargé d'approfondir les résultats au niveau technique, examiner les mesures régionales et intercantionales possibles et élaborer une proposition de démarche à l'assemblée plénière de la CDAS. Le groupe de travail, composé de deux représentant-e-s par région et d'un représentant du Bureau fédéral de l'égalité, siège à trois reprises en 2025 et devrait livrer le résultat de ses travaux en 2026.

Lors de sa séance du 25 juin 2025, le Conseil fédéral a adopté un rapport dans lequel il se montre préoccupé par la situation et salue la décision de la CDAS d'instaurer un groupe de travail chargé de développer des solutions solides dans toutes les régions de Suisse. Il encourage les cantons à poursuivre leurs efforts notamment pour améliorer l'offre et l'accessibilité aux maisons d'accueil et aux hébergements d'urgence pour toutes les victimes de violence, pour renforcer la coordination des prestations ainsi que la création de soutiens post-hébergements, pour améliorer l'information des groupes cibles et pour garantir un financement durable des prestations.

¹ rm.coe.int/168069603c, p. 93

² [Forschungsbericht, Studie über Schutz- und Notunterkünfte für gewaltbetroffene Menschen in der Schweiz, Bestandesaufnahme, Einschätzung, Folgerungen](#), Olten et Fribourg, octobre 2024

³ [Fiche d'information de la CDAS du 8.11.2024](#)

6 Solution d'hébergement de suite

Le rapport réalisé sur mandat de la CDAS révèle que les solutions post-hébergement sont actuellement insuffisantes partout en Suisse. Les formes de logement encadré ou les logements de transition qui faciliteraient le retour à l'autonomie après un séjour stationnaire font défaut dans toute la Suisse. Environ la moitié des maisons d'accueil pour femmes et un tiers des autres institutions stationnaires proposent de tels soutiens post-hébergement. Le manque de soutiens post-hébergement avec un suivi adapté aux besoins compromet la durabilité du séjour stationnaire. Sortir de la spirale de la violence prend du temps ; après la crise vient la stabilisation, laquelle implique l'interaction de différents groupes professionnels et prestations. Il est ainsi essentiel de proposer une offre de solution d'hébergement de suite pour désengorger les centres d'hébergement d'urgence LAVI. Disposer de soutiens post-hébergement en suffisance permettrait de libérer davantage de places pour des femmes vulnérables et leurs enfants en situation d'urgence aiguë, nécessitant un suivi LAVI.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a approuvé en mai 2025 la mise en consultation du *Concept d'action II - Violence au sein du couple et ses impacts sur la famille*⁴. Ce dernier répond à la prévalence toujours importante de la problématique de la violence au sein du couple au travers de 37 mesures alignées sur la Convention d'Istanbul. Renforcer la structure d'accueil pour les victimes, ainsi que mettre en place des hébergements de suite pour les victimes font partie des priorités pour lesquelles des moyens additionnels sont prévus pour la période allant de 2025 à 2028.

7 Conclusion

Le Conseil d'Etat suit l'adaptation des infrastructures actuelles. Il a accordé des moyens supplémentaires pour l'hébergement d'urgence avant même que les circonstances montrent la gravité de cette situation aussi dans le canton. Il a fait de l'hébergement d'urgence et de l'hébergement de suite des priorités dans la mise en œuvre du concept actualisé sur la violence au sein du couple. Les recommandations européennes paraissent toutefois disproportionnées vues à l'échelle du canton. Néanmoins, si les projections pour le canton de Fribourg se confirment, il sera nécessaire de prévoir des places supplémentaires. Le Conseil d'Etat estime que le rapport de la CDAS pourra apporter des informations cruciales pour évaluer la situation et propose donc d'attendre les résultats du dit rapport pour définir des aménagements pour le canton.

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

⁴ Violence au sein du couple et ses impacts sur la famille.



Bericht 2025-DSAS-75

4. November 2025

— Für ausreichend Notunterkunftsplätze!

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat 2025-GC-115 Levrat Marie/Menétrey Lucie – Für ausreichend Notunterkunftsplätze!

Inhalt

—

1	Einleitung	2
2	Entwicklung der Auslastung im Frauenhaus Freiburg	2
3	Aufnahmekapazität des Frauenhauses Freiburg	2
4	Zusätzliche Notunterkunftsplätze	3
5	Laufende Arbeiten auf interkantonaler und auf Bundesebene	3
6	Anschlusslösungen	4
7	Schlussfolgerung	4

1 Einleitung

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) hat der Kanton Freiburg dem Verein Frauenhaus Freiburg die Aufgabe übertragen, als Beratungsstelle für Frauen, die physische, psychische und/oder sexuelle Gewalt erfahren haben, und deren Kinder zu fungieren. Im Rahmen dieses Auftrags betreibt der Verein eine Notunterkunft, die Frauen in Krisensituationen Schutz, Unterkunft und Beratung bietet. Der Verein ist die einzige Organisation in Freiburg, die gewaltbetroffenen Frauen eine Notunterkunft anbietet.

Gemäss der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) des Bundesamts für Statistik (BFS, 2009-2023) hat die Zahl der bei den Strafverfolgungsbehörden angezeigten Fälle häuslicher Gewalt in der Schweiz in den letzten zehn Jahren kontinuierlich zugenommen und ist zwischen 2017 und 2023 um 17 % gestiegen (Zunahme von 17 024 auf 19 918 Straftaten). Im Kanton Freiburg ist in Bezug auf die Entwicklung der häuslichen Gewalt der gleiche Trend wie auf nationaler Ebene zu beobachten. Die Straftaten sind von 768 im Jahr 2017 auf 974 im Jahr 2023 gestiegen, was einer Zunahme von 27 % entspricht. Gemäss den Prognosen für die Schweiz könnte die Zahl der Straftaten im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt im Jahr 2028 bei rund 1100 liegen.

2 Entwicklung der Auslastung im Frauenhaus Freiburg

Die Zahl der von Frauenhaus Freiburg behandelten Fälle ist in den letzten zehn Jahren wie die Zahl der Straftaten im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt gestiegen. Die Zahl der Personen, die die OHG-Kriterien erfüllen und von der Beratungsstelle betreut werden, ist zwischen 2017 und 2024 von 635 auf 822 gestiegen, was einer Zunahme von 29 % entspricht.

Parallel dazu stieg die Anzahl Übernachtungen im Frauenhaus im gleichen Zeitraum um 124 % von 1860 Übernachtungen im Jahr 2017 auf 4174 im Jahr 2024. Zur Erinnerung: Bei Anzeigen wegen häuslicher Gewalt leitet die Kantonspolizei die Opfer gemäss den gesetzlichen Bestimmungen an die Opferberatungsstellen und Notunterkünfte weiter. Die Entwicklung der Übernachtungszahlen steht im Zusammenhang mit der Zunahme der Anzeigen, aber auch mit der Anpassung der OHG-Soforthilfe, die am 1. Januar 2020 auf Bundesebene beschlossen wurde und durch die die maximale Dauer der Notunterbringung von 21 auf 35 Tage verlängert wurde.

Auf Prognosen der Polizeilichen Kriminalstatistik basierenden Schätzungen zufolge werden die Übernachtungen in den nächsten fünf Jahren um 8 % steigen und schätzungsweise 4880 Übernachtungen im Jahr 2025, 5012 Übernachtungen im Jahr 2026, 5147 Übernachtungen im Jahr 2027 und 5286 Übernachtungen im Jahr 2028 erreichen.

3 Aufnahmekapazität des Frauenhauses Freiburg

Die Notunterkunft verfügt derzeit über 12 Plätze – sechs Plätze für Frauen und sechs Plätze für die sie begleitenden Kinder. Dies entspricht einer maximalen Aufnahmekapazität von 4380 Übernachtungen pro Jahr. Die Unterkunft umfasst sechs Zimmer, die je nach Familienkonstellation der aufgenommenen Frauen modulierbar sind. Im Notfall kann ein siebtes Zimmer in Betrieb genommen werden und bei Bedarf können zusätzliche Betten in den Zimmern aufgestellt werden, um mehr ihre Mütter begleitende Kinder unterzubringen. Bei einer vollen Belegung der Unterkunft werden Frauen mit oder ohne Kinder vorübergehend im Hotel untergebracht (11 Frauen und 13 Kinder im Jahr 2024; 10 Frauen und 7 Kinder im Jahr 2023).

4 Zusätzliche Notunterkunftsplätze

In ihrem Abschlussbericht vom Dezember 2008 empfiehlt die Task Force des Europarats zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt den Mitgliedstaaten, pro 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner einen Platz in einer Notunterkunft für eine Familie vorzusehen¹. Wenn man zwei Personen pro Familie (ein Erwachsener und ein Kind) berücksichtigt und die derzeitige ständige Wohnbevölkerung des Kantons bei rund 350 000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt, müssten bei einer Umsetzung dieser Empfehlung 70 Notunterkunftsplätze bereitgestellt werden.

Diese Zahl scheint den auf der Grundlage der kantonalen Prognosen (siehe oben, Ziff. 2) geschätzten Bedarf bei weitem zu übersteigen, wonach bis 2028 drei zusätzliche Plätze geschaffen werden müssten (5286 – 4380 [maximale Kapazität der Unterkunft] = 906 zusätzliche Übernachtungen).

5 Laufende Arbeiten auf interkantonaler und auf Bundesebene

Die Hochschulen für Soziale Arbeit der Westschweiz und der Nordwestschweiz haben im Auftrag der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zwischen April und August 2024 eine Analyse zu Schutz- und Notunterkünften durchgeführt. Die Ergebnisse der Analyse wurden im November 2024 publiziert². Der Bericht liefert eine wissenschaftliche Grundlage für die Situation im Bereich der Schutz- und Notunterkünfte sowie das Angebot im Bereich der Anschlusslösungen (oder Folgeunterkünfte bzw. betreute Wohnformen oder Übergangswohnungen, die nach einem Aufenthalt in einer Notunterkunft den Schritt in die Selbstständigkeit erleichtern).

Der Bericht zeigt unter anderem auf, dass das Angebot an betreuten Wohnungen und Notunterkünften auf alle Zielgruppen (Frauen mit oder ohne Kinder, junge Frauen und Mädchen, [junge] Männer, Personen mit einer Behinderung oder gesundheitlichen Problemen, ältere Personen, LGBTQIA+-Personen und Opfer von Menschenhandel) ausgeweitet werden muss, um Abweisungen und lange Wartezeiten zu vermeiden. Der Bericht zeigt ausserdem, dass bei den Folgeunterkünften dringender Handlungsbedarf besteht und die nachhaltige Finanzierung der Unterkünfte nur teilweise umgesetzt ist (siehe auch Faktenblatt der SODK vom 8.11.2024 «Analyse Schutz- und Notunterkünfte»³).

Nach der Kenntnisnahme des Berichts hat die SODK beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die die Ergebnisse auf der technischen Ebene vertiefen, mögliche regionale und interkantonale Massnahmen untersuchen und einen Vorschlag für das Vorgehen zuhanden der Plenarversammlung der SODK ausarbeiten soll. Die Arbeitsgruppe, die aus zwei Vertreterinnen und Vertretern pro Region und einem Vertreter des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann besteht, tritt im Jahr 2025 dreimal zusammen und legt das Ergebnis ihrer Arbeit voraussichtlich im Jahr 2026 vor.

An seiner Sitzung vom 25. Juni 2025 hat der Bundesrat einen Bericht verabschiedet, in dem er seine Besorgnis über die Situation zum Ausdruck bringt und den Beschluss der SODK begrüsst, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um tragfähige Lösungen in allen Regionen der Schweiz zu entwickeln. Er ermuntert die Kantone, ihre Bemühungen fortzusetzen, insbesondere um das Angebot und die Zugänglichkeit von Frauenhäusern und Notunterkünften für alle gewaltbetroffenen Menschen zu verbessern, die Koordination der Leistungen und die Schaffung von Anschlusslösungen zu verstärken, die Information der Zielgruppen zu verbessern und eine nachhaltige Finanzierung der Leistungen sicherzustellen.

¹ rm.coe.int/168069603c, S. 93

² [Forschungsbericht, Studie über Schutz- und Notunterkünfte für gewaltbetroffene Menschen in der Schweiz, Bestandesaufnahme, Einschätzung, Folgerungen](#), Olten und Freiburg, Oktober 2024

³ [Faktenblatt der SODK vom 8.11.2024](#)

6 Anschlusslösungen

Der im Auftrag der SODK erstellte Bericht zeigt, dass die Anschlusslösungen derzeit in der gesamten Schweiz unzureichend sind. Es mangelt in der ganzen Schweiz an betreuten Wohnformen oder Übergangswohnungen, die nach einem stationären Aufenthalt den Schritt in die Selbstständigkeit erleichtern. Rund die Hälfte der Frauenhäuser und ein Drittel der anderen stationären Einrichtungen bieten solche Anschlusslösungen an. Der Mangel an Folgeunterkünften mit einer bedarfsgerechten Betreuung gefährdet die Nachhaltigkeit des stationären Aufenthalts. Es braucht Zeit, um aus der Gewaltspirale auszubrechen; auf die Krise folgt die Stabilisierungsphase, die das Zusammenspiel verschiedener Fachpersonen und Leistungen erfordert. Es ist daher unerlässlich, ein Angebot an Folgeunterkünften anzubieten, um die Notunterkünfte zu entlasten. Mit einer ausreichenden Zahl von Folgeunterkünften würden mehr Plätze für schutzbedürftige Frauen und ihre Kinder in akuten Notlagen frei werden, die eine Betreuung nach dem OHG benötigen.

Der Staatsrat hat in diesem Zusammenhang im Mai 2025 die Vernehmlassung zum *Handlungskonzept II – Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie*⁴ genehmigt. Dieses Konzept verdeutlicht, dass Gewalt in Paarbeziehungen nach wie vor ein weit verbreitetes Problem ist und es umfasst 37 Massnahmen, die auf die Istanbul-Konvention Bezug nehmen. Die Stärkung der Anlaufstellen für Opfer sowie die Einrichtung von Folgeunterkünften für Opfer gehören zu den Prioritäten, für die im Zeitraum von 2025 bis 2028 zusätzliche Mittel vorgesehen sind.

7 Schlussfolgerung

Der Staatsrat verfolgt die Anpassung der derzeitigen Infrastrukturen. Er hat zusätzliche Mittel für die Notunterkünfte bereitgestellt, noch bevor die Umstände den Ernst der Lage auch im Kanton Freiburg deutlich gemacht haben. Er hat den Notunterkünften und den Folgeunterkünften bei der Umsetzung des aktualisierten Konzepts zur Gewalt in Paarbeziehungen Priorität eingeräumt. Die europäischen Empfehlungen erscheinen jedoch auf kantonaler Ebene unverhältnismässig. Sollten sich die Prognosen für den Kanton Freiburg jedoch bestätigen, müssen zusätzliche Plätze vorgesehen werden. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass der Bericht der SODK wichtige Informationen für die Beurteilung der Situation liefern kann, und schlägt daher vor, die Ergebnisse dieses Berichts abzuwarten, bevor Massnahmen für den Kanton festgelegt werden.

Abschliessend fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

⁴ Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie.